

Fjármálaráðuneytið  
Desember 2002

# **Verðlagning opinberra upplýsinga**

Nefndarálit

Fjármálaráðuneytið 2002

Verðlagning opinberra upplýsinga  
Nefndarálit  
2002 Fjármálaráðuneytið

## Formáli

Fjármálaráðherra skipaði 6 febrúar 2001 nefnd til þess að móta almenna stefnu um verðlagningu opinberra upplýsinga. Skyldi nefndin kanna núverandi stöðu í verðlagsmálum og gera tillögur um samræmingu. Jafnframt skyldi nefndin gera tillögu að varðveislufyrirkomulagi ef ástæða væri til að breyta núverandi skipulagi og koma fram með ábendingar um lagabreytingar ef hún teldi þess þurfa. Einnig skyldi nefndin segja álit sitt á því hvort mismunandi verð skuli gilda, annars vegar til opinberra nota (ríkisstofnanir og sveitarfélög) og hins vegar til annarra lögheimilla nota, svo sem virðisaukandi úrvinnslu.

Í nefndina voru skipuð: Þórhallur Arason af hálfu fjármálaráðuneytisins sem skipaður var formaður nefndarinnar, Ásdís Ingibjargardóttir af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, Geir Oddsson af hálfu Samtaka atvinnulífsins, Gunnar Eydal af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga, Halldór Þorgeirsson af hálfu umhverfisráðuneytisins, Haukur Ingibergsson frá Fasteignamatí ríkisins og Skúli Jónsson frá Hagstofu Íslands.

Að auki störfuðu með nefndinni þeir Arnar Þór Músson og Jóhann Gunnarsson frá fjármálaráðuneytinu.

Starf nefndarinnar beindist að því að skoða stöðu mála í öðrum löndum ásamt því að skoða stöðuna hér á landi. Í ljós kom að ekki eru til samræmdar reglur hér á landi um verðlagningu, aðgengi og notkun opinberra upplýsinga. Nefndin ákvað í kjölfarið að skoða nánar 40 ríkisstofnanir og var forstöðumönnum þeirra send óformleg skodanakönnun í tölvupósti þar sem óskað var eftir upplýsingum í tengslum við verðlagningu og áhrif breytinga á fjárhag stofnana. Afrakstur starfs nefndarinnar er þessi skýrsla þar sem farið er yfir stöðuna, áhrif breytinga metin og lagðar fram tillögur.

Niðurstaða nefndarinnar er sú að leggja til að sett verði lög um verðlagningu opinberra upplýsinga sem byggja á þeirri meginreglu að verðlagning taki mið af frjálsu aðgengi allra aðila gegn sanngjörnum þjónustugjöldum. Í tengslum við lagasetninguna verði opinberar upplýsingar skilgreindar sem eign almennings og óheimilt að krefjast gjalds umfram kostnað við að framreiða, afrita eða dreifa upplýsingum, auk hóflegar arðsemiskröfu. Stofnanir hins opinbera þurfa að geta sýnt fram á hvernig verð upplýsinganna er fengið, sé þess óskað; þ.e. tengsl verðlagningar og kostnaðar. Tryggja skuli í hvívetna að stofnanir ríkis og sveitarfélaga jafnt sem einstaklingar og fyrirtæki á einkamarkaði hafi jafnan aðgang að opinberum upplýsingum. Ekki er ráðlegt að opinberir aðilar njóti sérstaks verðs en samstarf milli opinberra aðila um varðveislu og öflun upplýsinga verði eft. Jafnframt hvetur nefndin til þess að stofnanir ríkis og sveitarfélaga komi sér upp svonefndum leyfissamningum sem kveða er á um notkun ákveðinna upplýsinga í virðisaukandi tilgangi, t.d. í tengslum við persónuvernd og fleira. Loks leggur nefndin til að stefnt verði að því, til þess að auðvelda aðgengi, að koma sem flestum opinberum upplýsingum í rafræna gagnabanka á netinu með fullkomnum lýsigögnum.

Á undanförunum árum hefur sú krafa orðið æ háværi hér á landi að mótaðar verði almennar reglur um verðlagningu, notkun og aðgang að opinberum upplýsingum. Þessi umræða hefur að sumu leyti verið endurómur þeirrar umræðu sem átt hefur sér stað á alþjóðavettvangi.

Bandaríkin voru með þeim fyrstu sem mótuðu heildarstefnu um þetta efni. Þar eru í gildi lög (Freedom Of Information Act) sem heimila gjaldtöku af leit, afritun og kostnaði við yfirferð en ekki af þeim virðisauka sem á sér stað hjá hinu opinbera ofan á grunngögnin. Þar eru opinberar upplýsingar skilgreindar sem eign almennings (public domain) en ríki og sveitarfélög hafa eignarrétt á opinberum upplýsingum á Íslandi og taka oft gjöld í krafti hans.

Í Evrópu hefur þessu verið öðruvísi háttað. Gjaldtaka hefur verið mjög algeng þótt gerður sé greinarmunur á eðli og notkun upplýsinga. Svokallaðar grunnupplýsingar, sem ætlaðar eru til þess að fullnægja þörfum almennings um aðgang að hlutlausum og huglægum upplýsingum, eru þannig veittar án endurgjalds í flestum löndum. Í tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (júní 2002) er gert ráð fyrir að samþykkt verði tilskipun um heildarstefnu í verðlagningarmálum innan ESB. Þessi drög byggja á svipuðum forsendum og tillögur nefndarinnar að því leyti að gjöld fyrir opinberar upplýsingar megi að hámarki endurspegla kostnaðinn við framreiðslu, afritun eða dreifingu auk hóflegrar arðsemiskröfu.

Sú stefnumörkun sem fram kemur í tillögum nefndarinnar er í anda þess sem stjórnvöld hafa verið að framkvæma á undanförunum árum. Má þar nefna stefnumótun ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið og samkeppnislög sem stuðla að fjárhagslegum aðskilnaði stjórn-sýslu- og samkeppnishluta í rekstri ríkisstofnana. Eins eru þessar tillögur í anda upplýsinga- og stjórn-sýslulaga þar sem þær miða að því að setja skýrar leikreglur og bæta samskiptin við borgarana sem leiðir til aukinnar þátttöku og eflingar lýðræðis.

*Reykjavík, 2. desember 2002*

Þórhallur Arason, formaður

Ásdís Ingibjargardóttir

Geir Oddsson

Gunnar Eydal

Halldór Þorgeirsson

Haukur Ingibergsson

Skúli Jónsson

# Efnisyfirlit

Formáli .....	3
Efnisyfirlit .....	5
Inngangur .....	7
1. Tillögur .....	8
1.1 Almennt um verðlagningu og notkun opinberra upplýsinga .....	8
1.2 Verðlagning eftir eðli opinberra upplýsinga .....	9
1.3 Lagarammi verðlagningar opinberra upplýsinga .....	9
1.4 Samnýting opinberra upplýsinga .....	10
1.5 Undantekningar .....	11
2. Forsagan .....	12
2.1 Stefnunótun stjórnvalda .....	12
2.2 Sjónarmið stofnana ríkisins .....	14
2.3 Sjónarmið fyrirtækja á almennum markaði .....	15
2.4 Erlend áhrif .....	16
2.5 Samantekt .....	17
3. Starf nefndarinnar .....	18
3.1 Gagnaöflun .....	18
3.2 Staðan metin .....	18
3.2.1 Könnun meðal ríkisstofnana á verðlagningarstefnu .....	19
3.3 Flokkun upplýsinga .....	20
3.3.1 Stjórnarsýslugögn .....	21
3.3.2 Aðrar opinberar upplýsingar .....	21
3.3.3 Rannsóknargögn .....	21
3.4 Samantekt .....	22
4. Stefnan í nálægum löndum .....	23
4.1 Bandaríkin .....	23
4.1.1 Kostir og gallar .....	23
4.2 Evrópa .....	24
4.2.1 Frakkland .....	24
4.2.2 Bretland .....	24
4.2.3 Þýskaland .....	24
4.2.4 Framkvæmdastjórn ESB .....	25
4.3 Grænbók ESB .....	26
4.4 Tilskipun ESB .....	27
4.4.1 Forsendur tilskipunarinnar .....	27
4.4.2 Efni tilskipunarinnar .....	28
4.4.3 Bandaríska leiðin? .....	29
4.5 Samantekt .....	29
5. Verðlagning opinberra upplýsinga á Íslandi .....	30
5.1 Lagarammi .....	30
5.1.1 Upplýsingalög .....	30
5.1.2 Höfundalög .....	31
5.1.3 Samkeppnislög .....	31
5.1.3.1 Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2002 .....	31
5.1.4 Lög um persónuvernd .....	32
5.1.5 Stjórnarsýslulög .....	33
5.2 Lagalegar forsendur gjaldtöku .....	33
5.2.1 Gjaldskrá Landmælinga Íslands .....	33
5.3 Staðan í dag .....	35
5.3.1 Meginskrár .....	35
5.3.1.1 Hagstofan .....	35
5.3.1.2 Fasteignamat ríkisins .....	36
5.3.1.3 Skráningarstofan hf. .....	37
5.3.1.4 Landmælingar Íslands .....	37
5.3.1.5 Almennt um meginskrár .....	38
5.3.2 Aðrar stofnanir .....	38
5.3.2.1 Rannsóknir og vöktun .....	38

5.3.2.2 Réttindi og skyldur .....	39
5.4 Hverjir kaupa opinberar upplýsingar? .....	39
5.4.1 Meginskrár.....	40
5.4.1.1 Fasteignamat ríkisins .....	40
5.4.1.2 Skráningarstofan hf.....	41
5.4.1.3 Landmælingar Íslands.....	41
5.4.1.4 Hagstofa Íslands .....	41
5.4.2 Aðrar stofnanir.....	41
5.4.2.1 Rannsóknir og vöktun.....	41
5.4.2.2 Réttindi og skyldur .....	42
5.4.2.3 Sveitarfélög.....	42
5.5 Samantekt .....	42
6. Áhrif almennrar stefnu um aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga .....	44
6.1 Kostnaður hins opinbera.....	44
6.1.1 Áhrif á sértekjur.....	44
6.1.2 Flókið kostnaðarmat .....	45
6.2 Áhrif á þjónustu hins opinbera .....	46
6.2.1 Söfnun upplýsinga .....	46
6.2.2 Samskipti ríkis og einkamarkaðar .....	47
6.2.3 Betra og gagnsærra uppgjör bókhalds .....	48
6.2.4 Auknar byrðar í starfsemi ríkisstofnana?.....	48
6.3 Þjóðhagsleg áhrif breytinga .....	49
6.4 Gögnum safnað fyrir þriðja aðila.....	51
6.5 Samantekt .....	51
Helstu heimildir .....	52

## Inngangur

Í skipunarbréfi nefndarinnar kom m.a. fram að nefndin kanni *"..núverandi stöðu í verðlagsmálum varðandi opinberar upplýsingar og geri tillögur um samræmingu. Ennfremur setji nefndin fram tillögur um varðveislufyrirkomulag slíkra upplýsinga ef henni sýnist ástæða til þess að breyta núverandi skipulagi, til dæmis í því skyni að auðvelda almenna nýtingu gagnanna*<sup>1</sup>. Ennfremur var óskað eftir álitni nefndarinnar á því hvort mismunandi verð skuli gilda annars vegar til opinberra nota (ríkisstofnanir, sveitarfélög) og hins vegar til annarra lögheimilla nota, svo sem virðisaukandi úrvinnslu.

Verðlagning, aðgengi og nýting opinberra upplýsinga er mikið hagsmunamál fyrir hið opinbera þar sem ríki og sveitarfélög eru vörsluaðilar víðtækra upplýsinga. Jafnframt eru þessi mál hagsmunamál einkafyrirtækja og almennings í landinu sem sýnt hafa áhuga á að notfæra sér þessi gögn hvort sem er til virðisaukandi úrvinnslu eða til annarra nota.

Markmið skýrslunnar er að búa til heilstætt yfirlit um verðlagningu, notkun og aðgengi opinberra upplýsinga og setja fram almennar tillögur um framtíðarskipan.

Skilgreining á upplýsingum sem notast er við í skýrslunni er eftirfarandi: *"Allt efni á hvaða formi sem er (á pappír eða á rafrænu formi eða sem hljóð- og myndræn upptaka)"*.<sup>2</sup> Þessi skilgreining nær yfir öll varðveisluform, allt frá uppteknum gögnum til gagnasafna á stafrænu formi.<sup>3</sup> Í þessari skýrslu verða bæði orðin, upplýsingar og gögn, notuð þegar fjallað er um opinberar upplýsingar. Í upplýsingalögunum nr. 50/1996 er hugtakið gögn notað um það varðveisluform upplýsinga sem lögin taka til. Hugtakið gögn er þannig samnefnari fyrir allar þær upplýsingar sem tilheyra einhverju máli og lagðar hafa verið fram með því.

Skýrslan er í sex megin köflum.

Í 1. kafla eru tillögur nefndarinnar settar fram.

Í 2. kafla er farið í forsögu þess að nefndin var stofnuð og stefnumörkun stjórnvalda skoðuð.

Í 3. kafla er gerð grein fyrir starfi og áherslum nefndarinnar.

Í 4. kafla er skoðuð stefna í verðlagningarmálum erlendis.

Í 5. kafla er staðan hér á landi skoðuð.

Í 6. kafla eru metin áhrif almennrar stefnu um verðlagningu.

<sup>1</sup> Skipunarbréf nefndarinnar 6. febrúar 2001.

<sup>2</sup> Commission og the European Communities. Proposal for a European Parliament and Council Directive on the re-use and commercial exploitation of public sector document. Brussel, 6. júní 2002. "any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording)."

<sup>3</sup> Nánar verður fjallað um gerðir og skilgreiningar á opinberum upplýsingum í kafla 2.

## 1. Tillögur

Í þessum kafla eru tillögur nefndarinnar settar fram. Tillögurnar eru almennar í fjórum meginliðum (kaflar 1.1-1.4) en undantekningar frá meginstefnunni koma fram í kafla 1.5.

### 1.1 Almenn um verðlagningu og notkun opinberra upplýsinga

Í fjórða kafla er farið yfir stöðu verðlagningarmála í nokkrum grannríkjum. Þar eru skoðaðar tvær meginstefnur, annars vegar sú bandaríska og hins vegar sú evrópska. Í Evrópu eru opinberar upplýsingar að miklu leyti verðlagðar en í Bandaríkjunum er óheimilt að taka gjöld umfram hefðbundin þjónustugjöld, opinberar upplýsingar eru skilgreindar sem eign almennings (public domain). Í grænbók Evrópusambandsins er lagt til að aðildarríkin leiti leiða til þess að allir, ríki, sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklingar, njóti þess ávinnings sem opinberar upplýsingar hafa að geyma. Ljóst er að umhverfið í Evrópu mun breytast á næstum árum eins og kemur fram í nýjum tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og færast meira í átt að bandarísku leiðinni.

Við skoðun á stöðunni á Íslandi kemur í ljós að beinar tekjur af sölu opinberra upplýsinga eru lítil hluti af tekjum ríkissjóðs. Tilhneigingin virðist frekar vera sú að gögnin séu ekki látin af hendi þar sem þau geta verið mikilvæg tekjulind fyrir stofnanir vegna margs konar þjónustu. Þetta leiðir m.a. til þess að tvíverknaður verður við söfnun upplýsinga, jafnvel innan opinbera kerfisins. Gjaldtaka stofnana er jafnframt oft á hæpnum forsendum og innheimta sumar stofnanir gjald í krafti höfundarréttar ríkisins á þeim upplýsingum sem þær varðveita. Erlendar rannsóknir sýna að samkeppnishæfni atvinnulífsins muni aukast til muna og þjóðhagslegur ávinningur verði verulegur ef settar eru almennar leikreglur - sem tryggja jafnan og skynsamlega verðlagðan aðgang að opinberum upplýsingum.

#### Tillögur

##### 1. Meginregla:

- 1.1. Verðlagning opinberra upplýsinga taki mið af frjálsum aðgengi allra aðila gegn sanngjörnum þjónustugjöldum.
  - 1.2. Heildartekjur (þjónustugjöld) af sölu upplýsinga (þar með talinn aðgangur að upplýsingum til hvers kyns nota) skulu ekki vera hærri en kostnaðurinn við að framreiða, afrita eða dreifa þeim, auk hóflegrar arðsemiskröfu.
  - 1.3. Hið opinbera skal jafnframt geta sýnt fram á að gjaldtakan sé tengd kostnaði.
  - 1.4. Líta skal á lið 1.2 sem þak þannig að heimilt er að taka lægra gjald fyrir upplýsingar eða veita þær ókeypis.
1. Skilgreina þarf eignarrétt á upplýsingum sem ríkið varðveitir þannig að þær séu almennings eign.
  2. Ekki skal tekið gjald á grundvelli höfundarréttar af upplýsingum sem hið opinbera á. Annað gildir um höfundarrétt þriðja aðila á upplýsingum í vörslu ríkisins.
  3. Skoða verður hvort gera þarf staðlaða samninga um notkun opinberra upplýsinga í virðisaukandi tilgangi og að hægt verði að nálgast þá á netinu. Hver stofnun eða sveitarfélag gæti haft sína útgáfu af slíkum samningi þrátt fyrir að ákveðið



samræmi væri æskilegast til hægðarauka fyrir þá sem notfæra sér mismunandi opinberar upplýsingar.

4. Setja þarf fram leiðbeiningar fyrir stofnanir um verðlagningu opinberra upplýsinga.
5. Tryggja þarf að hið opinbera hafi áfram hvata til þess að safna nýjum upplýsingum en jafnframt þarf að marka stefnu um forgangs röðun við öflun upplýsinga.
6. Bæta þarf þeim stofnunum tekjumissi sem leiða mun af því að innheimta ekki endurgjald fyrir kostnað við öflun gagna (þ.e. höfundarréttinn).

## 1.2 Verðlagning eftir eðli opinberra upplýsinga

Þær upplýsingar sem verðlagðar eru hér á landi eru mjög fjölbreytilegar í eðli sínu. Því þarf að gera greinarmun á verðlagningu og aðgengi upplýsinga eftir eðli þeirra og notkun. Þetta tíðkast víða í öðrum löndum eins og getið er um í 4. kafla og kristallast einna helst í verðlagningarlíkani þýsku hagstofunnar.

Í 3. kafla er gerður greinarmunur á þremur tegundum opinberra upplýsinga, stjórnslugögnum, rannsóknargögnum og öðrum opinberum upplýsingum. Þessari þrískiptingu er síðan gerð nánari skil í 5. kafla þegar fjallað er um þær stofnanir og ráðuneyti sem reka meginskrár. Ljóst er að gera þarf greinarmun á eðli gagna í tengslum við umræðu um opinberar upplýsingar og jafnvel þarf að aðgreina eðli upplýsinga innan þessara þriggja yfirflokka nánar í framhaldinu.

### Tillögur

1. Verðlagning opinberra upplýsinga getur - með þeim takmörkunum sem meginregla setur - tekið mið af samkeppnissjónarmiðum, aðgangi, notkun og eðli upplýsinga.<sup>4</sup>
2. Stjórnslugögn eiga að vera öllum aðgengileg (með fyrirvörum um meðferð persónuupplýsinga, öryggismála o.fl.) hverjum þeim sem áhuga hefur, gegn vægum þjónustugjöldum.
  - Mælt er með því að stjórnslugögn sem skilgreind eru sem grunnögn og nauðsynleg eru fyrir lýðræðið, skuli vera ókeypis.<sup>5</sup>
3. Rannsóknargögn þarf að skoða nánar þótt ljóst sé að breyta þurfi umhverfinu frá því sem er í dag í átt að meginstefnu nefndarinnar.
  - Rannsóknarhlutverk einstakra stofnana þarf að skilgreina.
  - Skoða þarf áhrif meginstefnu á þau gögn sem til eru, sem og áhrif breytinga á öflun nýrra gagna.
  - Aðgreina þarf markaðsstarfsemi frá almennri starfsemi.
4. Aðrar opinberar upplýsingar eiga að mestu leyti að vera öllum aðgengilegar gegn greiðslu hóflegra þjónustugjalda.

## 1.3 Lagarammi verðlagningar opinberra upplýsinga

Ljóst er af umfjöllun um lagarammann í 5. kafla að hann er frekar óskýr og að það skortir á samræmingu þegar kemur að verðlagningu opinberra upplýsinga. Þetta hefur leitt til þess að stofnanir hafa nokkurn veginn haft frjálssar hendur um það hvernig

<sup>4</sup> Sjá tillögur eftir eðli upplýsinga og tillögur um undantekningar (kafla 1.5) án þess þó að gjöld verði hærrí en þau sem almenna reglan kveður á um.

<sup>5</sup> T.d. lagagögn, réttindi almennings o.fl.

gjaldtöku er háttað þrátt fyrir að ríkisstofnanir séu í eðli sínu ekki markaðsstofnanir. Stofnunum er hins vegar gert að afla sér sértekna á fjárlögum sem í sumum tilfellum felur í sér sölu á gögnum fyrir greiðslu sem er umfram það sem lagt er til í þessari skýrslu. Upplýsingalögin hafa breytt nokkru en þau ná ekki til allra opinberra upplýsinga heldur einungis þeirra gagna sem tengjast ákveðnum málum. Almennt virðast þó lögin ekki heimila gjaldtöku nema í formi þjónustugjalda. Margar stofnanir vinna þó eftir settri gjaldskrá í samræmi við lög um stofnunina og í samráði við það ráðuneyti sem hún heyrir undir, gjaldtaka byggist meðal annars á höfundarrétti.

#### *Tillögur*

1. Setja þarf sérstök lög um verðlagningu opinberra upplýsinga sem taka mið af meginreglu.
2. Breyta þarf ýmsum sérlögum um stofnanir í átt að meginreglu.
3. Taka þarf tillit til eðlis gagna við þessa vinnu þar sem t.d. fjölmörg stjórnvöld eru persónugreinanleg og tengjast þannig lögum um persónuvernd o.fl.

### **1.4 Samnýting opinberra upplýsinga**

Samnýting er mikilvæg til þess að komast hjá margverknaði eins og dæmi eru til um hjá ríkisstofnunum og sveitarfélögum. Samnýting innan hins opinbera er þó alls ekki óþekkt í dag, til eru margir samstarfssamningar, t.d. milli Landmælinga Íslands og Orkustofnunar, milli Skráningarstofunnar og Hagstofu Íslands o.fl. Einnig hefur Seðlabankinn í samvinnu við fjármálaráðuneytið komið á fót gagnabanka (FAME) þar sem upplýsingar frá þessum stofnunum auk Hagstofu Íslands og fleiri aðilum eru vistaðar. Víðtækasta samnýtingin er þó Landskrá fasteigna en gert er ráð fyrir því að um 150 stjórnvaldsaðilar, þ.e. sýslumannsembætti og sveitarfélög, nýti skrána og skrái í hana enda gengur hugmyndafræði skrárinnar út á að hún sé eitt gagnasafn sem nýtist þeim stjórnvöldum sem fjalla um fasteignir. Með landskránni er jafnframt verið að gera tilraun til að auka samnýtingu og samstarf milli ríkis og sveitarfélaga. Rafræn þjónusta hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) sem farið hefur vaxandi á síðustu árum, gerir jafnframt kröfu um markvissa samræmingu kerfa með það að markmiði að auðvelda samskipti borgaranna við hið opinbera.

Þær breytingar sem fyrir dyrum standa, t.d. hjá Evrópusambandinu, miða sérstaklega að því að bæta samkeppnishæfni atvinnulífsins og þannig auka hag samfélagsins í heild. Líklegt er að tilskipun framkvæmdastjórnarinnar, verði hún samþykkt, muni hafa áhrif hér á landi vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæði.

Margar erlendar greiningar - bæði hagfræðilegar og/eða raunvísindalegar - merkja að verðlagningarlíkön sem gera ráð fyrir lágum gjöldum fyrir opinberar upplýsingar, séu til mestrar hagsældar fyrir samfélagið. Í þessu samhengi er erfitt að réttlæta gjöld fyrir hverja færslu vegna rafræns aðgangs eins og nú tíðkast sumsstaðar hjá hinu opinbera. Hefur sú hugmynd verið nefnd að hið opinbera þjónusti einkafyrirtæki með gagnasöfnun og grunnþjónustu þannig að hægt verði með samstarfi að nýta krafta beggja aðila til hins ýtrasta fyrir samfélagið. Tryggja þarf í slíku samstarfi að ekki sé brotið gegn jafnræðisreglu og samkeppnislögum.

#### *Tillögur*

1. Aukið samstarf verði við notkun og söfnun upplýsinga innan ríkisins. Ekki er þó mælt með því að opinberir aðilar njóti sérstakra fríðinda í þessu sambandi sem færi gegn einu af meginmarkmiðum í stefnumótun ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið þar sem kveðið er á um fullt jafnræði milli opinbers

reksturs og einkareksturs. Verklagi má þó breyta á ýmsa lund til þess að tryggja betri og skilvirkari söfnun opinberra upplýsinga.

2. Aukið samstarf verði milli ríkis og sveitarfélaga við notkun og söfnun upplýsinga með sömum fyrirvörum og í tillögu 1.
3. Ríkið, sveitarfélög og atvinnulífið komi á nánara samstarfi en verið hefur til þess að samfélagið í heild fái betri gögn. Þetta getur haft það í för með sér að stofnanir einbeiti sér í meira mæli að grunnrannsóknnum og öðrum skyldum sem á þeim hvíla og byggi upp gagnvirka þekkingarmiðlun milli hins opinbera og atvinnulífsins til hagsbóta fyrir allt samfélagið.
4. Ráðuneyti í samstarfi við rannsóknarstofnanir þurfa að skilgreina betur gagnasöfnun í tengslum við rannsóknarhlutverk sitt og móta stefnu í tengslum við rannsóknargögn sérstaklega, á grundvelli þeirrar meginstefnu sem hér er lögð til.
5. Koma þarf á fót öflugum gagnabönkum á netinu með fullkomnum lýsigögnum til þess að auðvelda miðlun og notkun opinberra upplýsinga allra aðila.

### **1.5 Undantekningar**

Þrátt fyrir að taka beri í meginatriðum mið af meginreglu þarf einnig að huga að samkeppnissjónarmiðum og hagsmunum samfélagsins. Taka þarf tillit til undantekninga þar sem kringumstæður og eðli gagna útheimta aðra aðferð við gjaldtöku en hin almenna stefna segir til um.

#### *Tillögur*

1. Skoða þarf sérstaklega hvaða þættir skulu undanþegnir meginreglu við gerð laga um verðlagningu opinberra upplýsinga.
2. Þeir hlutar stofnana sem eru í samkeppnisrekstri og hafa verið aðskildir frá öðrum þáttum í rekstri, falla ekki undir meginreglu. Viðskipti milli samkeppnishluta og stjórnsluhluta sömu stofnunar skal fara fram á markaðsverði.
3. Tryggja þarf að upplýsingar sem fyrirtæki láta hið opinbera safna/vinna sérstaklega fyrir sig gegn greiðslu, séu ekki aðgengilegar öðrum, sé þess óskað af greiðanda.
4. Eftir 11. september 2001 hafa öryggismál verið í brennidepli. Nefndin telur rétt að hafa þjóðaröryggi í huga við skoðun á aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga þó að brýnt sé að mjög varlega sé farið þegar mat á þýðingu opinberra upplýsinga með hliðsjón af þjóðaröryggi fer fram.

## 2. Forsagan

Á síðustu árum hafa upplýsingar orðið æ verðmætari og þekking er á góðri leið með að verða ein helsta auðlind fyrirtækja og stofnana. Upplýsingar og þekking eru ekki takmörkuð auðlind eins og margar auðlindir sem skilgreindar eru í eigu almennings, heldur eykst magn og verðmæti þeirra með aukinni notkun.

Upplýsingasamfélagið gengur m.a. út á það að koma upplýsingum um vöru og þjónustu á sem skemmstum tíma til viðskiptavina en jafnframt að nota upplýsingar á fjölbreytilegan hátt og auka þannig verðmæti þeirra sem mest. Krafan um meira aðgengi að upplýsingum hefur aukist á síðustu árum og hafa miðlar eins og internetið átt stóran þátt í því en þar er hægt að nálgast gífurlegt magn upplýsinga á fljótlegan og oftast ódýran hátt. Ríki og sveitarfélög eru eigendur og vörsluaðilar gífurlegs magns upplýsinga og hefur krafan um betra aðgengi að þeim aukist.<sup>6</sup>

Í þessum kafla verður m.a. skoðað hver stefna ríkisstjórnarinnar er í tengslum við nýtingu, aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga, farið yfir tillögur ríkisstofnana og sjónarmið fyrirtækja á einkamarkaði reifuð.

### 2.1 Stefnumótun stjórnvalda

Árið 1996 gaf Ríkisstjórn Íslands út bæklinginn Framtíðarsýn Ríkisstjórnar Íslands um Upplýsingasamfélagið. Þar var sett fram yfirmarkmið í upplýsingamálum: "*Íslendingar verði í fararbroddi þjóða heims við nýtingu upplýsingatækni í þágu bætts mannlífs og aukinnar hagsældar*".<sup>7</sup>

Til þess að fylgja þessu yfirmarkmiði eftir voru sett fimm meginmarkmið sem grunnur að framtíðarsýn.

Meginmarkmiðin eru eftirfarandi:

1. Landsmenn hafi greiðan aðgang að upplýsingasamfélaginu. Kostir þess verði nýttir til þess að efla lýðræði og auka lífsgæði til hagsbóta fyrir almenning og íslenskt atvinnulíf. Upplýsingatækni verði beitt á öllum sviðum, hvort sem er við nýsköpun, heilbrigðismál, vísindi, listir og menningu eða á öðrum sviðum daglegs lífs.
2. Tryggt verði fullt jafnræði milli opinbers reksturs og einkareksturs á sviði upplýsingatækni og upplýsingaiðnaðar. Stjórnvöld auðveldi, með hjálp upplýsingatækninnar, aðgang að opinberum upplýsingum og þjónustu, til að jafna stöðu einstaklinga og fyrirtækja óháð búsetu eða efnahag.
3. Upplýsinga- og fjarskiptatækni verði virkjuð til að bæta samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs, auka framleiðni, örva atvinnu og fjölga möguleikum til útflutnings á íslensku hugviti.
4. Menntakerfið lagi sig að breyttri þjóðfélagsmynd og miði almenna menntun og símenntun við kosti upplýsingasamfélagsins um leið og það stendur vörð um tungu okkar og menningu.
5. Löggjöf, reglur og vinnubrögð verði endurskoðuð með tilliti til upplýsingatækni til að örva tæknilegar framfarir og til að vernda réttindi einstaklinga og fyrirtækja.

<sup>6</sup> Rannsakendur í Bretlandi telja t.d. að á milli 15 og 25% af því upplýsingamagni sem tengist rafrænum viðskiptum grundvallist á opinberum upplýsingum. Sjá Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *eEurope 2002: Creating a EU framework for the exploitation of public sector information*. Nóvember 2001.

<sup>7</sup> Ríkisstjórn Íslands. *Framtíðarsýn Ríkisstjórnar Íslands um Upplýsingasamfélagið*. Október 1996.

Segja má að markmið 1, 2 og 3 snerti beint verksvið nefndarinnar.

Fyrsta markmiðið fjallar um greiðan aðgang að upplýsingasamfélaginu, m.a. til þess að auka lýðræði. Þar er átt við að almenningur (einstaklingar, fjölmiðlar o.s.frv.) geti fylgst með störfum stjórnvalda og veitt þeim aðhald. Þetta hefur í för með sér að upplýsingarnar verða að vera aðgengilegar sem flestum á auðveldan og ódýran hátt.

Annað markmiðið er í raun framhald af fyrsta markmiði þar sem talað er um að stjórnvöld auðveldi aðgengi að upplýsingum fyrir einstaklinga og fyrirtæki óháð búsetu og efnahag. Jafnframt er tekið fram að tryggja þurfi jafnræði milli hins opinbera og einkamarkaðar á sviði upplýsingatækni sem ýtir undir þá skoðun að allir aðilar sé settir undir sömu meginstefnu. Þetta markmið tengist verðlagismálum beint þar sem of dýrar upplýsingar eða sérstakt verðlagningarkerfi fyrir hið opinbera gengur klárlega gegn þessu markmiði.

Loks fjallar þriðja markmiðið um nauðsyn þess að bæta samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs. Þetta markmið tengist aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga þar sem því hefur verið haldið fram að ríki og sveitarfélög einoki gögn með verðlagningarstefnu sinni og komi þannig í veg fyrir samkeppni.

Í framhaldi af þessari markmiðssetningu voru reifaðar leiðir til þess að ná markmiðunum. Nokkrar leiðir sem tengjast aðgengi að opinberum upplýsingum og verðlagningu eru eftirfarandi.

- Sérstaklega verði hugað að nýtingu upplýsingatækninnar við miðlun opinberra upplýsinga og að gera þurfi öll upplýsingakerfi ríkisstofnana þannig úr garði að hægt verði að sækja þangað upplýsingar um lög, reglur, réttindi, skyldur o.þ.h. um tölvunet og jafnframt verði hægt að reka erindi sín, fylgjast með framgangi mikilvægra mála og fá alla þá þjónustu sem mögulegt er að veita með þessum hætti.
- Bættur verði aðgangur landsmanna að upplýsingum um samfélagsþjónustu ríkis og sveitarfélaga og samskipti þeirra á milli.
- Lögð verði áhersla á friðhelgi einkalífs og verndun upplýsinga um einstaklinga.
- Eðlileg og sanngjörn samkeppni fái að ríkja á sviði upplýsingaþjónustu sem leiða mun til lægra verðs og betri þjónustu.
- Stjórnarráð, stofnanir og fyrirtæki ríkisins skulu ávallt nýta markaðslausnir þar sem þær bjóðast og þær eiga við.

Samhliða skýrslunni um framtíðarsýn ríkisstjórnarinnar var gefin út álitserð starfshóps en framtíðarsýnin var m.a. afrakstur vinnu hans. Þar kemur eftirfarandi fram en til þessara orða var einnig vitnað í skipunarbréfi nefndarinnar:<sup>8</sup>

- Móta þarf samræmda stefnu og ákvarða hvaða upplýsingar frá hinu opinbera skuli aðgengilegar almenningi, t.d. vegna nýrra upplýsingalaga, og hvort eða hvernig greitt verði fyrir aðgang að þeim.

<sup>8</sup> Ríkisstjórn Íslands. *Íslenska upplýsingasamfélagið: Álitserð starfshópa*. Október 1996 og skipunarbréf nefndarinnar dagsett 6. febrúar 2001.

- Við verðlagningu þarf að þræða þann gullna meðalveg sem hvetur til samnýtingar, markvissrar notkunar og hagkvæms reksturs. Stjórnvöld þurfa að marka almenna verðlagningarstefnu í takt við ofangreind markmið.
- Samræma skal gagna- og upplýsingaöflun og skipuleggja samnýtingu stofnana á tiltækum stafrænum gögnum. Einnig þarf að samræma skráningu gagna, koma í veg fyrir margskráningu og skilgreina umsýslu- og ábyrgðaraðila hvers gagna safns.

Síðustu misserin hafa bæði forsætisráðherra (mars 2001) og menntamálaráðherra (apríl 2001) fjallað um þessi mál og viðrað skoðanir sínar. Forsætisráðherra sagði í umræðum á alþingi að hann hneigðist í átt að "amerísku leiðinni", þ.e. að takmarka beri öll höft og tálma en í því felist sá ávinningur að flestir geti með sem minnstum kvöðum og tilkostnaði fært sér í nyt upplýsingar og niðurstöður rannsókna sem gerðar eru á kostnað skattborgaranna.<sup>9</sup> Menntamálaráðherra vitnaði í og tók undir þessi orð forsætisráðherra í ræðu sinni á ársfundi Rannsóknarráðs Íslands í apríl 2001.

Jafnframt kom fram í nefndarálitum bæði meirihluta og minnihluta umhverfisnefndar í umræðum á 126. löggjafarþingi 2000-2001 um breytingar á lögum um landmælingar og kortagerð að þörf væri á heildarstefnu vegna aðgangs almennings að upplýsingum í eigu ríkisins. Þar var einnig bent á að við þá stefnumörkun þurfi að huga að því hvort rétt sé að taka gjöld fyrir slíkar upplýsingar eða hvort almenningur eigi rétt á ótakmörkuðum aðgangi sér að kostnaðarlausu.

Á þessu sést að stefna og vilji stjórnvalda er skýr, að taka þurfi á þessum málum og leggja fram heildstæða sýn um aðgengi, samnýtingu og verðlagningu opinberra upplýsinga.

## 2.2 Sjónarmið stofnana ríkisins

Þann 3. febrúar 1999 sendi vinnuhópur á vegum Rannsóknarráðs, sem saman stóð af forstjórum nokkurra rannsóknarstofnana landsins, forsætisráðherra minnisblað þar sem hvatt var til þess að mörkuð yrði stefna um aðgengi og verðlagningu opinberra rannsóknargagna.<sup>10</sup>

Í minnisblaðinu kemur m.a. annars fram að stofnunum hafi á liðnum árum verið gert að leita ýmissa leiða til þess að afla sértekna bæði til að styrkja starfsemi sína en einnig til að draga úr þörf á fjárveitingum. Þá hafa margir gripið til þess ráðs að verðleggja gögn og aðrar upplýsingar sem áður voru afhentar ókeypis.

Síðan segir orðrétt:

**"Ekki verður séð að samræmi sé í aðgerðum stofnana í þessum efnum og er hætt við því að í gangi sé e.k. kapphlaup. Þannig kann sá sem þarf að fara að greiða fyrir gögn að svara með því að verðleggja aftur sínar upplýsingar. Og þar sem slík gagnaskipti eru einkum milli opinberra stofnana má spyrja hvort einhver fjárhagslegur ávinningur fáiast að lokum fyrir ríkissjóð, enda má ekki gleyma því að sjálf gjaldtakan hefur umtalsverðan kostnað í för með sér."**

Leggur vinnuhópurinn því til að stofnuð verði nefnd sem fjalla skuli um eftirfarandi:

<sup>9</sup>Alþingi. *Fyrirspurn til forsætisráðherra. Aðgengi og verðlagning opinberra rannsóknargagna*. Mál 357, þingskjal 543, fsp. Þórunn Sveinbjarnardóttir. 7. mars 2001

<sup>10</sup> *Mörkun stefnu um aðgengi og verðlagningu opinberra rannsóknargagna*. Minnisblað vinnuhóps forstjóra rannsóknarstofnana á vegum Rannsóknarráðs. Febrúar 1999.

1. **Skilgreining á opinberum gögnum.** Hvað eru opinber gögn? Er ávallt ljóst hver hefur það hlutverk að safna þeim o.fl.?
2. **Aðgengi að opinberum gögnum.** Á að gera greinarmun á rannsóknargögnum og úrvinnslugögnum, eiga aðrar reglur að gilda um viðskipti milli opinberra stofnana en í viðskiptum við einkaaðila o.fl.?
3. **Greiðsla fyrir gögn.** Að mati vinnuhópsins togast hér á tvö ólík sjónarmið. Í fyrsta lagi að gögn séu eins og hver önnur verðmæti sem hið opinbera eigi ekki að gefa heldur krefjast markaðsverðs fyrir og í öðru lagi að gögn - og þá sérstaklega rannsóknargögn sem upphaflega er aflað fyrir opinbert fé - eigi að vera öllum aðgengileg; slíkt stuðli að sem mestri framþróun. Því vakni sú spurning hvort fremur skuli stefnt að sem hæstu verði fyrir veitingu upplýsinga úr gagnagrunnum eða hvort verðlagningin eigi að einskorðast við beinan jaðarkostnað við afhendingu gagnanna eða jafnvel að þann kostnað skuli niðurgreiða.
4. **Ýmis önnur atriði.** Spurningar um höfundarrétt, samspil fjárveitinga og gjaldtöku hjá mismunandi stofnunum o.fl.

Síðan bréfið var ritað hafa forstöðumenn stofnana tjáð sig um málið á opinberum vettvangi og oftast á sömu nótum og í bréfinu. Jafnframt hafa skoðanir þeirra komið fram í þeim heimsóknum og símtölum sem starfsmaður nefndarinnar hefur átt við forstöðumenn stofnana.

Magnús Jónsson veðurstofustjóri hefur t.d. bent á það að allar sértekjur stofnunarinnar grundvallast annars vegar á þekkingu starfsmanna og hins vegar á gagnagrunnum stofnunarinnar.<sup>11</sup> Þannig eru gagnasöfn stofnunarinnar forsenda allrar starfseminnar. Telur veðurstofustjóri jafnframt að opið ókeypis aðgengi að þessum gagnasöfnum myndi hafa áhrif á sértekjur stofnunarinnar af seldri þjónustu og ýmsum úrvinnsluverkefnum sem unnin eru fyrir aðra en ríkið. Á móti komi hins vegar að sú tilhneiging að standa vörð um og jafnvel einoka þessi gögn dragi úr möguleikum annarra til þess að nýta þau meira en nú er gert. Því sé áreiðanlega oft hægt að skapa meiri verðmæti úr þessum gögnum og auka á þann hátt ávinning fyrir samfélagið allt. Loks segir Magnús að með heildarhagsmunum samfélagsins að leiðarljósi sé það skoðun Veðurstofunnar að núverandi gagnastefna sé í reynd hamlandi á þróun og að líklegt sé að ríkið sé beinlínis að tapa fjárhagslega á þeirri stefnu sem framfylgt hefur verið.

### 2.3 Sjónarmið fyrirtækja á almennum markaði

Helstu kröfur fyrirtækja á almennum markaði eru þær að fá fullan aðgang að þeim upplýsingum sem geymdar eru hjá ríki og sveitarfélögum.<sup>12</sup> Þetta hefur þeim verið gert auðveldara hin síðustu ár, t.d. með upplýsingalögum. Að mati talsmanna atvinnulífsins eru margs konar upplýsingar í vörslu stjórnvalda það hátt verðlagðar að fyrirtæki taka ekki áhættuna á því að leggja út í mikinn kostnað við kaup á frumgögnum sem síðan uppfylla kannski ekki þær kröfur sem til þeirra eru gerðar og nýtast þannig ekki sem skyldi til virðisaukandi úrvinnslu. Eins eru fyrirtæki hrædd við að leggja út í mikinn kostnað vegna kaupa á gögnum og fara síðan í samkeppni við opinberu aðilana sem safna gögnunum.

<sup>11</sup> Magnús Jónsson. *Minnisblað um sértekjur og gagnastefnu Veðurstofunnar*. 26. apríl 2001.

<sup>12</sup> Hér er átt við allar upplýsingar sem ekki eru sérstaklegar undanþegnar, t.d. vegna persónuverndar ofl.

Í einkageiranum er tekið undir með forstöðumönnum stofnana um að krafan um auknar sértekjur stofnana geti skaðað frumrannsóknir og ýti ríkisstofnunum út í samkeppni milli stofnana sem og við einkaaðila á markaði. Í stað þess að keppa hafa fyrirtæki stungið upp á samstarfi einka- og opinberra aðila. Með auknu samstarfi einkafyrirtækja og hins opinbera megi komast hjá því að annars vegar ríki og sveitarfélög og hins vegar einkaaðilar séu að keppa á sama markaði en nýti þess í stað krafta sína sameiginlega samfélaginu til góðs.

Sú meginkrafa fyrirtækja að nær allar opinberar upplýsingar eigi að standa sem flestum til boða kemur, að mati einkaaðila, í veg fyrir samkeppnishömlur, þ.e. að ríki og sveitarfélög einoki gögn sem aðrir gætu hugsanlega unnið með. Atvinnulífið telur að með opnu aðgengi og hóflegri verðlagningu gæti þetta samstarf leitt til þess að samfélagið fengi í mörgum tilvikum betri gögn en þau sem hið opinbera hefur tök á að vinna í dag. Þessi röksemdarfærsla snýst um að þar sem ríki og sveitarfélög einoki gögn en hafi jafnframt ekki úrræði (t.d. vegna lögbundinna verkefna sem taka tíma frá rannsóknum, fjármagnsskorts o.fl.) til þess að fullnýta gögnin, geti verið skynsamlegra að þau beiti kröftum sínum til þess að safna upplýsingum á grundvelli laga og skyldna án þess að einoka úrvinnsluhlutann. Þannig gætu ríki, sveitarfélög og einkafyrirtæki unnið saman og beitt kröftum sínum til þess að gögnin verði betri og verðmætari.

Ekki skorast þó atvinnulífið undan því að borga einhvers konar þjónustugjöld en er mótfallið annars konar gjaldtöku. Hugtakið þjónustugjald hefur ákveðna þýðingu í stjórnsýslurétti. Slík gjöld teljast ekki skattar þar sem tiltekin þjónusta er veitt á móti, þ.e. sérstakt endurgjald fæst gegn greiðslu gjaldsins. Þetta gerir það að verkum að óheimilt er að taka hærra gjald en sem nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til.<sup>13</sup> Annars konar gjaldtaka er t.d. gjald fyrir hverja færslu vegna rafræns aðgangs að skrá, gjald vegna höfundarréttar o.fl. í þeim dúr. Nánar verður fjallað um þetta í kafla 5 og 6.

Í hnotskurn er krafa atvinnulífsins sú að aðgengi sé sem mest að opinberum upplýsingum til afnota fyrir fyrirtæki til virðisaukandi úrvinnslu og að fyrir það eigi að greiða sanngjörn þjónustugjöld.

## 2.4 Erlend áhrif

Aðgengi að erlendum upplýsingum hefur aukist mikið með tilkomu internetsins. Mismunandi áherslur hafa verið annars vegar í Evrópu og hins vegar í Bandaríkjunum. Rætt hefur verið um gjaldtökustefnu ESB en í USA mega gjöldin í mesta lagi standa undir kostnaði við meðhöndlun þeirra en ekki er tekið gjald fyrir virðisauka; oft eru þau ókeypis. ESB kynnti í janúar 1999 svokallaða "grænbók" um opinberar upplýsingar í upplýsingasamfélagi og í framhaldi af því sendi framkvæmdastjórnin frá sér í júní 2002 tillögu að tilskipun þar sem lagt er til að ríki sambandsins nálgist bandarísku stefnuna. Umræðan um þessi mál á síðustu árum, ekki síst á vettvangi ESB, hefur að sjálfsgöðu haft mikil áhrif hér á landi. Nánar verður fjallað um stefnumörkun tengda opinberum upplýsingum erlendis í kafla 4.

<sup>13</sup> Landmælingar Íslands. *Gjaldskrá Landmælinga Íslands: Almennar skýringar*. Tekið saman af Eyvindi Gunnarssyni. Maí 1999



## **2.5 Samantekt**

Umræða um aðgengi, nýtingu og verðlagningu opinberra upplýsinga hefur sífellt verið að aukast á síðust árum. Allir þeir sem hafa tjáð sig um málið telja að breytinga sé þörf og að ákvarða þurfi heildarstefnu. Á þessum grunni byggði nefndin starf sitt og mótaði tillögur sínar.

### 3. Starf nefndarinnar

Nefndin kannaði hver staðan er í dag í tengslum við aðgengi, nýtingu og verðlagningu opinberra upplýsinga. Reynt var að meta hversu stór hluti upplýsinga er verðlagður, hverjir selji og hverjir kaupir. Gerð var skoðanakönnun meðal 40 ríkisstofnana en jafnframt voru skoðaðar sérstaklega stofnanir sem vista svokallaðar meginskrár.<sup>14</sup> Nefndin flokkaði opinberar upplýsingar eftir eðli og notkun og kynnti sér stöðuna í öðrum löndum.

#### 3.1 Gagnaöflun

Starfsmaður nefndarinnar heimsótti fjórar stofnanir og greindi þær sérstaklega. Jafnframt var haft samband við aðrar stofnanir, sveitarfélög og rætt við forsvarsmenn fyrirtækja. Ýmist var fyrirspurnum nefndarinnar svarað í síma eða upplýsingar bárust í formi minnisblaða og bréfa. Nefndin gerði óformlega skoðanakönnun meðal ríkisstofnana og viðaði að sér miklu magni upplýsinga um þessi mál bæði hérlendis og erlendis.

#### 3.2 Staðan metin

Reynt var að skoða sem flesta þætti sem tengjast nýtingu og verðlagningu opinberra upplýsinga við greiningu á stöðunni í dag og mat á áhrifum þess að sett yrði almenn verðlagningarstefna.<sup>15</sup> Nefndin útbjó lista yfir 40 ríkisstofnanir sem að mati hennar ætti að skoða sérstaklega. Þessum stofnunum var síðan skipt í tvo flokka; þ.e. stofnanir sem vista meginskrár og aðrar stofnanir. Aðrar stofnanir voru gróflega flokkaðar eftir því hvort þær fást aðallega við rannsóknir og vöktun eða réttindi og skyldur.<sup>16</sup> Nefndin útbjó einnig gátlista sem notaður var í viðtölum við fulltrúa þeirra stofnana sem vista meginskrár. Fulltrúar stofnananna voru beðnir um að greina frá því hvort gögn stofnunar væru persónugreinanleg eða ekki, hver væri tilurð gagnanna (þeim safnað eða þau unnin), hvernig gagna væri aflað (margir aðilar eða fáir), hvernig gögn væru birt (rafrænt eða á pappír), hver væri núverandi staða í verðlagningarmálum (ókeypis eða verðlögð) og loks hver væri kaupandi gagnanna (ríki og sveitarfélög eða einkaaðilar). Loks var framkvæmd óformleg könnun meðal þeirra stofnana sem nefndin flokkaði.

Eftirtaldar stofnanir voru skoðaðar sérstaklega:

**Stofnanir með meginskrár:** Hagstofa Íslands, Fasteignmat ríkisins, Landmælingar Íslands og Skráningarstofan hf.

**Aðrar stofnanir:**

Rannsóknir og vöktun: Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Rannsóknarráð Íslands, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Veiðimálastofnun, Skógrækt ríkisins, Landgræðsla ríkisins, Hagþjónusta landbúnaðarins, Hafrannsóknastofnun,

<sup>14</sup> Landskrá fasteigna, þjóðskrá, fyrirtækjaskrá, hlutafélagaskrá, bifreiðaskrá og landupplýsingar.

<sup>15</sup> Sjá kafla 5 og 6.

<sup>16</sup> Skiptingin í þessa undirflokkar var sett fram til þess að auðvelda vinnu við greiningu og mat á stöðunni eins og hún er í dag. Jafnframt til þess að meta sérstaklega stofnanir sem hafa rannsóknarhlutverk annars vegar og hins vegar stofnanir sem aðallega hafa skyldur sem tengjast innheimtu ýmissa lögbundinna gjalda. Þessi skipting styrkir jafnframt þá flokkun upplýsinga sem lögð er til í skýrslunni (sjá. kafla 3.3). Tillögugerð nefndarinnar byggir þó ekki á stofnunum þar sem hlutverk nefndarinnar er að móta heildarstefnu.

Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Vegagerðin, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofa Íslands, Iðntæknistofnun, Orkustofnun, Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins, Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn og Landspítalinn - háskólasjúkrahús.

Réttindi og skyldur: Óbyggðanefnd, Útlendingaeftirlitið, Vinnumálastofnun, Tryggingastofnun ríkisins, Landlæknir, Ríkisskattstjóri, Tollstjórinn í Reykjavík, Siglingastofnun Íslands, Flugmálastjórn, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, Póst- og fjarskiptastofnun, Einkaleyfastofan, Yfirdýralæknir, Fiskistofa, Vinnueftirlit ríkisins, Skipulagsstofnun, Spilliefnanefnd og Hollustuvernd ríkisins.

Nefndin gerir sér grein fyrir því að þetta er ekki tæmandi listi og að margt í þessari skiptingu stofnana getur orkað tvímælis. Færa mætti rök fyrir því að fleiri stofnanir en þær fjórar sem taldar eru hafa yfir að ráða meginskrám ættu heima í þeim flokki. Niðurstaða nefndarinnar varð þrátt fyrir þetta sú að flokka einungis fjórar stofnanir sem vörsluaðila meginskráa.<sup>17</sup> Upplýsingar þeirra, Landskrá fasteigna, þjóðskrá, fyrirtækjaskrá, hlutafélagaskrá, bifreiðaskrá og landupplýsingar eru upplýsingar sem þykja einkar eftirsóknarverðar, vinna við þessar skrár eru stór hluti af verkefnum stofnananna og skrárnar standa undir bróðurpartinum af sjálfsaflafé þeirra.

### 3.2.1 Könnun meðal ríkisstofnana á verðlagningarstefnu

Hjá þeim 40 stofnunum sem flokkaðar eru hér að ofan var gerð óformleg skoðanakönnun um verðlagningu upplýsinga. Forsvarsmönnum þeirra voru sendar með tölvupósti spurningar þar að lútandi. Einungis 19 stofnanir sáu sér fært að svara spurningalistanum sem er 47% svörun. Skipt niður eftir þeirri flokkun sem greint er frá hér að ofan svöruðu 2 stofnanir með meginskrár (50%), 9 stofnanir á verksviði rannsókna og vöktunar (50%) og 8 sem tengjast réttindum og skyldum (44%). Spurningalistanum var skipt niður í 6 meginspurningar.

**Spurning 1.** *Lýstu því hvernig stefna stofnunarinnar gagnvart gjaldtöku fyrir upplýsingar er framkvæmd með því að merkja við alla þá möguleika sem eiga við hana og gefðu upp áætlaðar tekjur í milljónum króna fyrir aðgang.*

1.a) *Gögn á vefsíðu.*

Ekki tekið gjald.

Gjaldtaka fyrir aðgang.

1.b) *Notendur geta tengst rafrænum gagnagrunnum með hráum upplýsingum og sótt í þau gögn.*

Ekki tekið gjald.

Gjald tekur mið af tengikostnaði.

Gjald tekur mið af tengikostnaði og kostnaði við öflun upplýsinga.

1.c) *Notendur geta tengst rafrænum gagnagrunnum með upplýsingum sem búið er að vinna og sótt þangað gögn.*

Ekki tekið gjald.

Gjald tekur mið af tengikostnaði.

Gjald tekur mið af tengikostnaði og kostnaði við öflun upplýsinganna.

Gjald tekur mið af kostnaði við tengingu, öflun og úrvinnslu.

1.d) *Geta notendur fengið að vild afrit af rafrænum og/eða skriflegum upplýsingum sem stofnunin hefur aflað eða hafa orðið til í starfsemi hennar og ekki eru ætlaðar til opinberrar birtingar.*

<sup>17</sup> Sveitarfélög búa einnig yfir skrár sem flokka mætti sem meginskrár, svo sem landupplýsingar og kjörskrár.

Nei. Ekki nema á grundvelli upplýsingalaganna

Já. Greiða ekkert fyrir.

Greiða fyrir ljósrit/afritun skv. gjaldskrá um aukatekjur ríkissjóðs.

*1.e) Hvernig verðleggur stofnunin upplýsingar sem hún vinnur og gefur opinberlega út.*

Ekkert gjald tekið.

Gjald tekur mið af útgáfukostnaði (uppsetning, prentun, dreifing).

Gjald tekur mið af kostnaði við útgáfu og úrvinnslu upplýsinganna.

Gjald tekur mið af kostnaði við útgáfu, úrvinnslu og öflun upplýsinganna.

**Spurning 2.** *Hvaða upplýsingar selur stofnunin?*

**Spurning 3.** *Hvað hefur helst áhrif á gjaldtöku?*

Lög og reglugerðir mæla fyrir um gjaldtöku.

Afla sem mestra sértekna.

Greiðslugeta þess sem óskar eftir upplýsingunum.

Kostnaður stofnunarinnar við úrvinnslu upplýsinganna.

Kostnaður við útgáfu og dreifingu.

Aðeins tekið gjald af einstaklingum og fyrirtækjum, ekki opinberum aðilum.

Annað.

**Spurning 4.** *Hvernig er áætlað að tekjur af sölu upplýsinga skiptist eftir kaupendum upplýsinga? (Upphæðir í milljónum króna.)*

Ráðuneyti og ríkisstofnanir í A-hluta.

Aðrar ríkisstofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins.

Sveitarfélög.

Fyrirtæki og einstaklingar.

Erlendir aðilar.

Aðrir, hverjir.

**Spurning 5.** *Hvað áhrif hefði það á tekjur (bæði af sölu og þjónustu) stofnunarinnar ef gjaldtakan mætti að hámarki standa undir kostnaði við að afgreiða upplýsingarnar og við að vinna úr þeim, gefa út og dreifa?*

**Spurning 6.** *Hvaða áhrif hefði það á söfnun upplýsinga hjá stofnuninni ef gjaldtakan mætti að hámarki standa undir kostnaði við að afgreiða upplýsingarnar og við það að vinna úr þeim, gefa út og dreifa?*

Í kafla 4 og 5 er gert grein fyrir niðurstöðum könnunarinnar þar sem við á.

### 3.3 Flokkun upplýsinga

Nefndin ræddi eðli og notkun upplýsinganna. Upplýsingar eru misjafnar og margar aðferðir hafa verið notaðar til að flokka þær. Algeng og gagnleg flokkun er að skipta upplýsingum í tvo flokka eftir því hvort þær nýtast í stjórnsýslulegum tilgangi; þ.e. tengjast virkni stjórnvalda og opinbera kerfisins sjálfs, og hins vegar gögn sem hafa ekki beinan stjórnsýslulegan tilgang (aðrar opinberar upplýsingar); þ.e. upplýsingar um heiminn utan stjórnsýslunnar (landfræðigögn, veðurfarsupplýsingar o.fl.).<sup>18</sup>

Nokkur umræða varð í nefndinni um þessa skiptingu og eðli opinberra upplýsinga og hvort rannsóknargögn eigi heima undir sama hatti og aðrar opinberar upplýsingar eða

<sup>18</sup> The European Commission. Green paper on public sector information in the information society. 20. janúar 1999.

hvort sum þeirra séu líka stjórnslugögn. Skilin þarna á milli eru oft frekar óljós og því var lagt upp með það að fjalla um verðlagningu opinberra upplýsinga í heild en gera greinarmun á þremur meginflokkum upplýsinga. Það eru þeir tveir flokkar sem nefndir eru að ofan, stjórnslugögn og aðrar opinberar upplýsingar en brjóta síðari flokkinn upp og bæta þannig við þriðja flokknum, rannsóknargögnum. Þetta var ákveðið vegna þeirrar sérstöðu sem nefndin telur slík gögn hafa.

### 3.3.1 Stjórnslugögn

Líkt og við greiningu á stofnunum eru skilin á milli tegunda upplýsinga oft á tíðum óljós og margar stofnanir eru með allar tegundir upplýsinga innan sinna veggja. Þær opinberu upplýsingar sem hér eru kallaðar stjórnslugögn eru þess eðlis að þær tengjast virkni stjórnkerfisins en eru einnig notaðar til þess að ákvarða skatta og skyldur einstaklinga o.fl. í þeim dúr. Hér er t.d. átt við lög, dóma, þjóðskrá, fyrirtækjaskrá, skipaskrá, Landskrá fasteigna, ökutækjaskrá, skattaskrár o.fl. Stjórnslugögn er hægt að skilgreina þrengra í tengslum við notkun þeirra og skipta þeim upp í upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir lýðræðið (lög, dómur, upplýsingar frá Alþingi) og upplýsingar sem eru það ekki.

Stjórnslugögn hafa víðtækari skírskotun en svo að vera eingöngu notuð í stjórnslulegum tilgangi. Atvinnulífið og einstaklingar hafa mikinn áhuga á þessum gögnum.

### 3.3.2 Aðrar opinberar upplýsingar

Þessi flokkur gagna innheldur allar aðrar opinberar upplýsingar en rannsóknar- og stjórnslugögn. Hér er t.d. átt við hagskýrslur frá Hagstofu Íslands, gögn frá Einkaleyfastofu og svo mætti áfram telja. Þessi flokkur innheldur líka rannsóknargögn í flestum greiningarkerfum en eins og fyrr sagði var ákveðið að setja þau í sérstakan flokk í þessari skýrslu.

### 3.3.3 Rannsóknargögn

Hér er átt við gögn sem í flestum tilvikum eru ekki stjórnslugögn heldur skráð efni sem viðurkennt er af vísindasamfélaginu sem nauðsynlegt til þess að staðfesta rannsóknarniðurstöður. Bráðabirgðaniðurstöður, drög að vísindagreinum, áætlanir um frekari rannsóknir, ritdómur og samskipti við samstarfsmenn teljast ekki rannsóknargögn. Þegar talað er um skráð efni er ekki átt við efnislega hluti svo sem sýni frá rannsóknarstofum o.fl.<sup>19</sup> Undir þessa skilgreiningu falla m.a. gögn Veðurstofu Íslands, stafræn gögn Landmælinga Íslands, fjölmörg gögn frá Háskóla Íslands o.fl.

Þrátt fyrir að nefndin telji að rannsóknargögn eigi að falla í meginráttum undir almenna stefnu um aðgengi, notkun og verðlagningu opinberra upplýsinga, þarf að hafa sérstaklega í huga þætti eins og áhrif á söfnun nýrra upplýsinga og viðhald þeirra sem þegar eru til. Rannsóknargögn mynda í mörgum tilvikum undirstöðu fyrir aðrar rannsóknir og ákvörðunartöku en um þau hefur í mörgum tilvikum ekki verið mótuð eins skýrt afmörkuð stefna um söfnun þeirra og not eins ýmissa stjórnslugagna.<sup>20</sup> Ráðuneyti í samstarfi við rannsóknarstofnanir þurfa að skilgreina betur

<sup>19</sup> Byggt á skilgreiningu frá Office of Management and Budget í Bandaríkjunum. Sjá t.d. eftirfarandi vefslóð. <http://counsel.cua.edu/FEDLAW/Omba110.htm>

<sup>20</sup> Til dæmis eru margar tegundir stjórnslugagna grundvöllur að skattheimtu og því augljós hvati fyrir söfnun þeirra af hálfu hins opinbera.

rannsóknarhlutverk sitt og móta stefnu um rannsóknargögn á grundvelli þeirrar meginstefnu sem lögð er til í þessari skýrslu.

Ljóst er á þessari umfjöllun að skilin milli "flokka" opinberra upplýsinga eru oft á tíðum óljós en meginlínurnar eru skýrar og settar fram til þessa að betur sé hægt að átta sig á því hvort misjafnlega þurfi að taka á hverjum hópi upplýsinga fyrir sig við tillögugerð.

### **3.4 Samantekt**

Markvist var unnið að því að reyna fá sem gleggsta mynd af stöðunni í dag. Opinberar upplýsingar voru flokkaðar til þess að styrkja tillögugerð nefndarinnar og greiningu á stöðu mála.

## 4. Stefnan í nálægum löndum

Við athugun á verðlagningu og nýtingu opinberra upplýsinga á Íslandi er nauðsynlegt að kanna hver staðan er í öðrum löndum. Rætt hefur verið um tvær meginstefnur í þessu sambandi. Annars vegar bandarísku leiðina og hins vegar evrópsku sértekjuleiðina. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir þessum leiðum auk þess sem nýleg stefna framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB) verður reifuð.

### 4.1 Bandaríkin

Árið 1966 voru sett í Bandaríkjunum lög um aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga, *Freedom of Information Act*. Lögin heimila gjaldtöku af leit, afritun og kostnaði við endurskoðun en ekki af þeim virðisauka sem á sér stað í opinbera geiranum ofan á grunngögnin. Hið opinbera í Bandaríkjunum lítur á þennan virðisauka sem tæki til þess að auka skilvirkni hins opinbera en ekki sem tekjulind. Samt sem áður hafa stjórnvöld með lögum og reglugerðum (t.d. Budget circular A130, Paperwork reduction act o.fl.) hvatt til þess að einkageirinn notfæri sér opinberar upplýsingar í viðskiptalegum tilgangi og er einkaaðilum þannig heimilt að auka virði gagnanna umfram það sem þegar hefur verið gert hjá hinu opinbera og selja þau með hagnaði.

Eignarréttur á gögnum alríkisstjórnarinnar er ekki fyrir hendi þar sem þau eru skilgreind sem eign almennings.

#### 4.1.1 Kostir og gallar

Fyrirtækið Landmat international hefur tekið saman stutt yfirlit þar sem aðgengi og verð á stafrænum landfræðiupplýsingum er borið saman í nokkrum löndum. Í þessari samantekt koma nokkrir kostir bandarísku leiðarinnar fyrir atvinnulífið berlega í ljós. Þar kemur m.a. annars fram að í Bandaríkjunum eru stafræn kort gjarnan afgreidd á sjálfvirkan hátt af vefþjónum og að ekkert gjald er tekið fyrir slíka þjónustu. En ef gögn eru keypt á geisladiskum eða öðrum geymslumiðlum eru greidd þjónustugjöld sem eiga að standa undir vinnu við afritun gagnana. Gögnin eru skilgreind sem almennings eign eða *public domain*, eins og áður er nefnt, þannig að öllum er heimill aðgangur að þeim og að nota þau í sína þágu. Í einstaka tilvikum er þó gerð krafa um að uppruna gagnanna sé getið þegar kortin eru birt. Lýsigögn með kortum eru oftast aðgengileg á vefnum en Bandaríkjamenn eru komnir einna lengst þjóða í því að setja saman lýsigögn um opinber gagnasöfn.

Til samanburðar eru stafræn kort verðlögð í Danmörku og fer verðið eftir því hvernig nota á gögnin, hversu margir muni hafa aðgang að þeim og hvort ætlunin sé að miðla gögnunum til annarra. Þar eiga opinberar stofnanir, sem framleiða kort, að þeim höfundarrétt sem varinn er með sérstökum lögum. Þess vegna þarf að panta stafræn gögn og gera grein fyrir ætlaðri notkun þeirra.

EuroGeographics (samtök Landmælinga Evrópu) fjalla í drögum að skýrslu sinni um framleiðslu og dreifingu opinberra landfræðigagna<sup>21</sup> m.a. um muninn á bandarísku og evrópsku leiðinni. Þar kemur fram að þótt bandaríska leiðin hafi marga kosti, hafi hún að mati skýrsluhöfunda einn stóran galla. Þar sem hún treystir einungis á opinbert fjármagn, er frumkvæði í söfnun upplýsinga og uppfærsla eldri upplýsinga háð

<sup>21</sup> EuroGeographics. *Geographical information infrastructure: Production and dissemination of public sector geographical information*. Apríl 2001. (drög)

óstöðugu fjármagni. Sem dæmi er nefnt að vegna þessa byggist t.d. borgarskipulag New York borgar á upplýsingum sem eru allt að 50 ára gamlar. Einnig er það skoðun skýrsluhöfunda að veikleiki bandarísku verðlagningarstefnunnar sé að hið opinbera framleiði einungis þær upplýsingar sem það þarfnast og að ekki sé neitt sameiginlegt frumkvæði af hálfu hins opinbera til þess að tryggja gæði og stöðlun t.d. landfræðilegra upplýsinga. Jafnframt hafi allir borgarar aðgang á sömu forsendum, burtséð frá því hvort ætlun þeirra sé að nota gögnin í hagnaðarskyni eða til hagsbóta fyrir samfélagið. Þeir sem ætla sér að nota gögnin í viðskiptalegum tilgangi fá þannig aukinn hagnað sem felst í því að þurfa ekki að deila ágóðanum með almenningi.

Ljóst er að skiptar skoðanir eru um bandarísku leiðina þrátt fyrir að viljinn til þess að nálgast hana á einhvern hátt hafi ítrekað komið fram hjá þeim sem um þessi mál fjalla.

## **4.2 Evrópa**

Evrópsku leiðinni hefur verið lýst sem gjaldtökuleið þar sem stofnanir reyni að hámarka ágóða sinn með sölu upplýsinga til þess að mæta sértekjukurfum ríkisvaldsins. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir verðlagningarstefnu í þremur Evrópulöndum og tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

### **4.2.1 Frakkland**

Þar er gerður greinarmunur annars vegar á söfnun upplýsinga og framleiðslukostnaði (sem ekki er krafist gjalds fyrir) og hins vegar öðrum kostnaði, svo sem prentun, uppfærslu, endurheimt gagna og gagnaflutningi (sem hægt er að krefjast gjalds fyrir). Einnig er gerður greinarmunur á eðli upplýsinga og eðli notkunar. Endurskoðun er í gangi í þessum málum í Frakklandi eins og mörgum öðrum Evrópuríkjum.

### **4.2.2 Bretland**

Þar er talað um að ákveðnar markaðshefðir hafi myndast í kringum verðlagningu á opinberum upplýsingum. Deildir innan stjórnarsýslunnar "krefjast sanngjarns markaðsverðs" fyrir sínar upplýsingar. Þegar um er að ræða óformlegar opinberar upplýsingar<sup>22</sup> sem ekki hafa áður verið látnar af hendi til þriðja aðila, geta samningar ríkis og þess aðila, til þess að byrja með, kveðið á um að einungis verði innheimt gjöld af virðisauka umfram þá vinnu sem talist getur "eðlileg" umsýsla með gögnin.

Í vinnslu eru lög um þessi efni, Freedom of Information Bill. Í drögum þessara laga, sem birt voru árið 1999, kemur fram að lögin veiti opinberum aðilum leyfi til þess að taka gjöld fyrir upplýsingar í samræmi við reglur sem innanríkisráðherra setur. Þannig að ekki er í raun uppi nein áform um að hverfa frá þeirri leið að verðleggja upplýsingar.

### **4.2.3 Þýskaland**

Í Þýskalandi eru ekki til einhlítar reglur, hvorki um aðgang né verðlagningu, heldur hafa sambandsríkin (länder) mörg hver komið sér upp reglum eða eru að vinna að því að setja þær. Segja má að verðlagningarstefna vegna opinberra upplýsinga sé mjög

---

<sup>22</sup> Upplýsingar sem ríkið safnar án þess t.d. að það sé gert til þess að uppfylla skyldur.



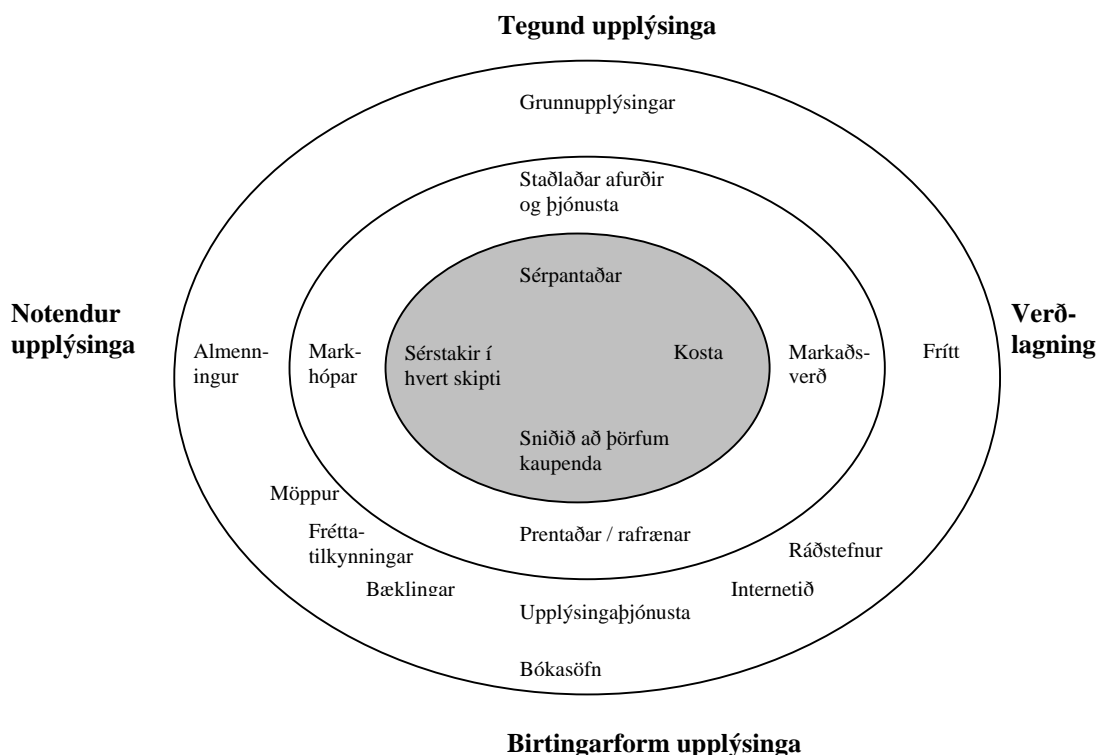
breytileg í Þýskalandi. Það getur farið eftir því hvaða lagaheimildir liggja að baki óskinni um upplýsingar, hvaða stofnun á í hlut eða til hvers gögnin munu verða notuð.

Þýska hagstofan hefur sett fram verðlagningarlíkan sem hún telur að tryggji lýðræðislegan rétt allra þegna til aðgangs að grunnupplýsingum, auk þess að tryggja að markaðssetning annarrar þjónustu sé lögleg. Sú verðlagningarstefna sem felst í þessu líkani telur hagstofan að geti létt á fjárhagnum, aukið gæði og komið í veg fyrir möguleikann á því að upplýsingar til þröngra hópa séu niðurgreiddar á kostnað almennings.

Þriggja þrepa verðlagningarlíkan þýsku hagstofunnar er sem hér segir: (mynd 1)

- Í ysta hringnum eru grunnupplýsingar sem ekki kosta neitt. Þær eru ætlaðar til þess að fullnægja þörfum almennings og veita borgurum, stjórnmalamönnum sem og íbúum annarra landa sem hafa áhuga, möguleika á að nálgast hlutlausar og hlutlægar upplýsingar.
- Í miðju hringnum er um að ræða upplýsingar sem eru ítarlegri en grunnupplýsingarnar. Þetta geta verið upplýsingar sem sérstaklega er beint að ákveðnum markhópum eins og háskólum. Þessar upplýsingar eru sérstaklega framreiddar, settar fram á staðlaðan hátt og seldar á markaðsverði.
- Í innsta hringnum er um að ræða sértækar og ítarlegar upplýsingar sem þarf að vinna sérstaklega í hvert skipti. Þá virkar hagstofan eins og þjónustufyrirtæki sem tekur við pöntunum og tekur gjald fyrir þjónustuna sem veitt er.

Mynd 1. Þriggja þrepa verðlagningarlíkan þýsku hagstofunnar



#### 4.2.4 Framkvæmdastjórn ESB

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti fram ákveðnar vinnureglur árið 1989 (European Commission Synergy Guidelines) þar sem mælt er með hóflegri

verðlagningu opinberra upplýsinga. Í þessum vinnureglum er þess getið að verðstefna geti verið mismunandi eftir eðli upplýsinganna en lagt er upp með þá reglu að verðið endurspegli kostnaðinn við að undirbúa þær og afhenda þær einkageiranum en ekki sé tekið gjald fyrir virðisauka. Verðið þarf þó ekki endilega að endurspegla allan kostnað vegna venjubundinnar stjórnsýslu og verðið má lækka ef upplýsingarnar eru t.d. skilgreindar sem nauðsynlegar almannahagsmunum. Fjallað er um nýlegar tillögur framkvæmdastjórnar ESB í köflum 4.3 og 4.4.

### 4.3 Grænbók ESB

Í grænbók Evrópusambandsins um opinberar upplýsingar í upplýsingasamfélagi<sup>23</sup>, sem kom út árið 1999 er lögð áhersla á þau vandamál sem upp hafa komið í tengslum við upplýsingaflæði innan ESB. Þar kemur fram að framkvæmdastjórnin telur að aðgangur að opinberum upplýsingum, innan og milli ríkja sambandsins, sé lykillinn í framþróun ESB næstu árin og tengist nokkrum meginstoðum sambandsins svo sem frjálsum flæði vinnuafis, vöru og fjármagns um ESB-svæðið.

Aðgangur að opinberum upplýsingum innan sambandsins er einnig talinn skipta miklu máli fyrir fyrirtæki til þess að þau geti notfært sér alla þá kosti sem felast í því að starfa í öðrum löndum innan sambandsins. Opinn aðgangur að upplýsingum tengist mjög umræðum um samnýtingu upplýsinga innan sambandsins en áætlað er að ríflega 18 milljörðum evra sé á hverju ári varið í rannsóknir sem þegar hafa verið gerðar annars staðar innan sambandsins.

Bent er á þá staðreynd að krafan um að aukið magn upplýsinga sé birt á netinu muni, þegar til lengri tíma er litið, hafa áhrif á verðlagningarlíkön í löndum ESB. Eins og minnst hefur verið á hér að framan fer verðlagning opinberra gagna fram með mismunandi hætti í löndum ESB og jafnvel með mismunandi hætti eftir stofnunum og stjórnsýslustigum innan landa.

Það er niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að verðlagningarstefna þurfi að taka mið af þremur meginhagsmunum:

- **Aðgangur á viðráðanlegu verði.** Opinberra upplýsinga er afað á kostnað skattgreiðenda. Sú spurning vaknar því hvort ríkið og stofnanir þess hafi rétt til þess að taka gjald fyrir þessa upplýsingaöflun. Á móti má benda á að venjulega er það aðeins lítill hluti almennings sem óskar eftir ákveðnum opinberum upplýsingum og sú þörf þess hóps ætti þá ekki að vera niðurgreidd af öðrum í þjóðfélaginu. Það er staðreynd að fólk/fyrirtæki er tilbúið, við ákveðnar aðstæður, að borga fyrir þær upplýsingar og þá þjónustu sem í boði er. Framkvæmdastjórnin telur samt að verðlagning ætti að vera með þeim hætti að ekki hindri almennan aðgang. T.d. hafa Frakkar skilgreint hvaða flokkar opinberra upplýsinga séu nauðsynlegir með tilliti til lýðræðislegra réttinda þegnanna. Meginreglan er sú að þær upplýsingar séu ókeypis.
- **Hagnýtingarmöguleikar.** Framkvæmdastjórnin telur mikilvægt að umbunað sé fyrir þá vinnu hins opinbera sem miðar að því að láta af hendi upplýsingar sem aðrir geti nýtt sér til virðisauka. En jafnframt þurfi grunngögn að standa

<sup>23</sup> The European Commission. Green paper on public sector information in the information society. 20. janúar 1999.

einkageiranum til boða á viðráðanlegu verði eigi hann að geta þróað úr þeim samkeppnishæfa vöru.

- **Sanngjörn samkeppni.** Undir ákveðnum kringumstæðum er mögulegt að hið opinbera bjóði vörur undir markaðsverði, eða niðurgreiði aðra þætti rekstrarins með sölu á upplýsingum. Samkeppni getur því brenglast ef fyrirtæki í opinbera geiranum býður til sölu virðisauknar upplýsingar á markaði. Þessu getur verið eins farið þegar notkunarréttur er einskorðaður við ákveðið fyrirtæki, hvort sem er í eigu hins opinbera eða ekki. Samkeppnishömlur geta jafnframt myndast ef upplýsingum er dreift á misjöfnum tíma til mismunandi aðila.

Framkvæmdastjórnin gerir sér grein fyrir því að verðlagning er mikilvægt mál fyrir hagnýtingu opinberra upplýsinga af hálfu áhugasamra í einkageiranum. Hún sker í stórum dráttum úr um það hvort einkafyrirtæki hafi áhuga á að fjárfesta í virðisaukandi vörum og þjónustu byggðum á opinberum upplýsingum. Framkvæmdastjórnin telur að bandarísk fyrirtæki njóti góðs af þeirri staðreynd - standi í raun evrópskum fyrirtækjum frammar - að þau geta fengið opinberar upplýsingar án endurgjalds.

Við skoðun á grænbók ESB kemur berlega í ljós að framkvæmdastjórnin hallast í átt að bandarísku leiðinni þrátt fyrir að ekki sé talað um að stíga skrefið til fulls og láta allar upplýsingar í té án greiðslu enda bókin hugsuð sem umræðugrundvöllur frekari fyrir vinnu.

#### 4.4 Tilskipun ESB

Í framhaldi af þeim hugmyndum sem settar eru fram í grænbókinni, og vegna þess að vinnureglur framkvæmdastjórnarinnar frá 1989 hafa þótt skila litlum árangri, hefur framkvæmdastjórnin (júní 2002) sett fram tillögu að tilskipun um endurnotkun og sölu á opinberum upplýsingum.<sup>24</sup>

##### 4.4.1 Forsendur tilskipunarinnar

Eins og sést á umfjöllun um efni grænbókarinnar hér að ofan hefur mikið verið rætt um þessi mál innan ESB á síðustu árum. Er jafnvel talið að vöntun á samræmdum, almennum reglum á þessu sviði hefti framþróun innri markaðar sambandsins til lengri tíma. Greinilegt er að fyrirtæki í Bandaríkjunum hafa ákveðið samkeppnisforskot með þeim leikreglum sem þar gilda þar sem þau geta auðveldlega notað opinberar upplýsingar sem grundvöll virðisaukandi afurða á heimamarkaði sínum og þannig undirbúið frekari útrás. Eins og staða mála er í ESB í dag er þetta ekki hægt nema að litlu leyti eins og áður hefur verið rakið. Auknar kröfur eru einnig uppi um samevrópskar upplýsingar (t.d. í tengslum við ferðamál, landfræði o.fl.).

Í inngangi að tilskipuninni er fullyrt að rafrænar upplýsingar upplýsingasamfélagsins séu öflugur aflvaki efnahagslegrar hagsældar, samkeppnishæfni og starfa um leið og þær auki lífsgæði borgaranna.<sup>25</sup> Betri notkun opinberra upplýsinga muni leiða til ávinnings fyrir borgarana í formi fjölbreyttra afurða sem hið opinbera getur ekki séð um að framleiða. Aukinn aðgangur að opinberum upplýsingum styrkir líka samskipti ríkis og einkamarkaðar og eykur þátttöku hans og styrkir lýðræðið. Með því að auka

<sup>24</sup> Commission of the European Communities. Proposal for a European Parliament and Council Directive on the re-use and commercial exploitation of public sector document. Brussel, 6. júní 2002.

<sup>25</sup> Svipaðar skoðanir koma fram í stefnu ríkisstjórnarinnar í málefnum upplýsingasamfélagsins sem rakin var í 2. kafla.

notkun opinberra upplýsinga er þess vænst að betri upplýsingar verði notaðar af stærri hópi borgara og fyrirtækja og það leiði til þess að þessir aðilar noti frekar réttindi sín á innri markaði bandalagsins.

Að vel athuguðu máli telur framkvæmdastjórnin að mikill efnahagslegur ávinningur fyrir samfélagið fylgi því að hafa opinberar upplýsingar aðgengilegar og ódýrar.

Framkvæmdastjórnin ákvað að mæla með tilskipun að þessu sinni vegna þess að nauðsynlegt er talið að hafa almennan lagagrundvöll í tengslum við samræmdar reglur á þessu sviði þar sem tilmælin frá 1989 hafa haft mjög lítil áhrif. Tilskipunin á jafnframt að tryggja gagnsæi og brjóta niður óréttlátar markaðshindranir.

#### 4.4.2 Efni tilskipunarinnar

Tilskipunin er almenns eðlis. Um er að ræða lágmarkssamhæfingu og ennþá er aðildarríkjunum gefið ákveðið svigrúm en ekki síður gefur þetta fyrirtækjum aukin tækifæri til þess að nýta sér innri markaðinn samkvæmt ákveðnum reglum.

Tekið er fram að tilskipunin nái yfir allar opinberar upplýsingar sem hægt sé að ná til með ákveðnum undantekningum þó. Helstu undantekningar eru eftirfarandi:

- Upplýsingar sem falla utan verksviðs hins opinbera.
- Upplýsingar í vörslu ríkisins sem þriðji aðili á höfundarrétt að.
- Persónuupplýsingar, nema með leyfum.
- Upplýsingar ríkisútvarpsstöðva.
- Upplýsingar í tengslum við menntastofnanir og rannsóknarstofnanir, svo sem skóla, rannsóknarstofur, skjalasöfn og bókasöfn.
- Upplýsingar menningarstofnana eins og safna, bókasafna, skjalasafna, sínfóníuhljómsveita, ópera, balletta og leikhúsa.

Tilskipunin kveður jafnframt á um það að hið opinbera skuli gera upplýsingar sínar tiltækar á því formi sem þær eru, þó helst á rafrænan hátt þar sem því verður við komið. Þetta fyrirkomulag leggur þó engar skyldur á herðar opinberra aðila að vinna sérstaklega skjöl til þess að falla að tilskipuninni. Ekki er hægt að neyða opinbera aðila til þess að halda áfram vinnslu ákveðinna upplýsinga til notkunar hjá einkafyrirtækjum.

Lagt er til að ákveðinn lámarksfrestur skuli gilda fyrir hið opinbera til þess að svara beiðnum um upplýsingar á grundvelli þessarar tilskipunar og að málum sé vísað í ákveðinn farveg ef um neitun er að ræða.

Í tilskipunni kemur fram að þar sem gjaldtaka er notuð skuli heildartekjur af aðgangi til endurnota á upplýsingum ekki vera hærri en kostnaðurinn við að framreiða, afrita eða dreifa þeim, auk hóflegar arðsemiskröfu. Hinu opinbera er jafnframt skylt að sanna að gjaldtaka tengist kostnaði. Þetta er stórt skref í þá átt að breyta verðlagningarstefnu flestra aðildarríkjanna og mun að öllum líkindum hafa einnig áhrif hér á landi. Leyfilegt er að taka lægra gjald en það sem reglugerðin kveður á um þar sem hún er hugsuð sem þak. Eins er tekið á málefnum í reglugerðinni eins og mismunun sem ekki er leyfileg varðandi endurnotkun á opinberum upplýsingum. Stefnt skal að því að færa upplýsingar yfir á og gefa þær út í rafrænu formi. Gera þarf grein fyrir öllum skilyrðum og kvöðum sem fylgja notkun þeirra upplýsinga sem stofnanir hafa yfir að ráða. Er þess krafist að þær séu birtar á rafrænan hátt þar sem því verður við komið. Ríki Evrópusambandsins þurfa að sjá til þess að staðlaðir leyfissamningar fyrir notkun á opinberum upplýsingum í hagnaðarskyni séu til á

netinu og hægt sé að nota þá á rafrænan hátt. Að lokum verður, ef tilskipunin nær fram að ganga, bannað að samningar milli hins opinbera, sem hefur ákveðnar upplýsingar í sinni vörslu, og þriðja aðila veiti einkarétt sem leiði til óréttlátra hamla á samkeppni og endurnýtingu upplýsinganna.

#### 4.4.3 Bandaríska leiðin?

Ef þessar tillögur að tilskipun ná fram af ganga, hefur ESB stigið stórt skref í áttina að bandarísku leiðinni sem gert var grein fyrir hér að framan. Verðlagningarþáttur tilskipunarinnar gengur þó ekki eins langt og í Bandaríkjunum þar sem það kostar fyrirtæki sáralítið að notfæra sér opinberar upplýsingar. Annar mikilvægur þáttur sem reglugerðin tekur ekki til, er aðgengi að upplýsingum og höfundarréttarmál. Í Bandaríkjunum eru opinberar upplýsingar skilgreindar sem eign almennings en tilskipun ESB fer ekki inn á þá braut. Það sem snýr að aðgengi upplýsinga í tilskipuninni eru almenn tilmæli um að upplýsingar séu gerðar aðgengilegar á internetinu.

Leið ESB er svar við því samkeppnisforskoti sem talið er að fyrirtæki í Bandaríkjunum hafa fram yfir evrópsk og er til þess gerð að tryggja fjórfrelsi innri markaðarins. Ekki er um beina upptöku á bandarísku leiðinni að ræða heldur evrópsk nálgun að þeirri opingáttarstefnu sem þar er rekin.

#### 4.5 Samantekt

Hægt er að tala um tvær meginstefnur í tengslum við verðlagningu, notkun og aðgengi opinberra upplýsinga. Frjálsan aðgang án gjaldtöku í Bandaríkjunum og gjaldtökustefnu evrópskra ríkja. Framkvæmdastjórn ESB hefur sett fram tillögu að tilskipun sem m.a. mun setja almennar reglur um verðlagningu og notkun opinberra upplýsinga þar sem óheimilt verður að verðleggja upplýsingar umfram það sem vinna við þær kostar. Miðað við þá umræðu sem átt hefur sér stað hjá ESB á síðustu árum verður að teljast líklegt að þessar grunnreglur verði að veruleika. Nefndin velti báðum aðferðunum við gjaldtöku og notkun upplýsinga fyrir sér og byggði tillögur sínar á þeirri umræðu sem um þessi mál hefur farið fram á alþjóðavettvangi.

## 5. Verðlagning opinberra upplýsinga á Íslandi

Almennt leyfir rekstrarumhverfi hins opinbera hér á landi ekki að starfsemi þess sé rekin í hagnaðarskyni. Meginreglan er sú að ríki og sveitarfélög afla sér tekna með sköttum samkvæmt því sem lög leyfa hverju sinni og/eða endurheimta kostnað af þjónustu sinni með þjónustugjöldum innan þeirra marka sem réttarreglur um slík gjöld setja. Almennt er litið svo á að innheimta þjónustugjalda krefjist, eins og skattar, lagaheimildar. Á hinn bóginn hefur í framkvæmd og reyndar fræðilegri umfjöllun líka risið vafi um hversu langt meginreglan um nauðsyn lagaheimildar til töku gjalds fyrir þjónustu hins opinbera nái eða öllu heldur hversu víðtækar undantekningar verði frá henni gerðar og á hvaða sjónarmiðum þær megi byggjast.<sup>26</sup>

Í þessum kafla verður stuttlega gerð grein fyrir þeim lögum sem mestu máli skipta vegna umfjöllunar um verðlagningu opinberra upplýsinga og greint frá stöðu mála hér á landi í dag.

### 5.1 Lagarammi

Lagarammi sem tengist gjaldtöku og notkun opinberra upplýsinga er frekar veikur og ekki eru til neinar samræmdar reglur þar um. Sumar stofnanir sem selja t.d. mikið magn af upplýsingum hafa ekki neinar reglugerðir til grundvallar.<sup>27</sup>

Af þeim lögum sem tengjast verðlagningu opinberra upplýsinga á Íslandi eru þessi helst: Upplýsingalög, höfundalög og samkeppnislög. Einnig eiga lög hverrar stofnunar við í hverju tilviki fyrir sig þar sem oft er kveðið á um að tekjur stofnana ákvarðist á ákveðinn hátt (samspil sértekna og fjárveitinga) og að gjaldskrá skuli staðfest af ráðherra. Fleiri lög geta átt við í þessu sambandi, þá helst stjórnslutölög og lög um persónuvernd.

#### 5.1.1 Upplýsingalög

Meginregla upplýsingalaganna, nr. 50/1996, kemur fram í 1. mgr. 3 gr. Þar segir að allir geti krafist aðgangs hjá stjórnvöldum að gögnum sem tengjast ákveðnum málum, jafnt Íslendingar sem útlendingar, með þeim takmörkunum sem í lögnum greinir, sbr. 4.-6. gr. Þetta þýðir að einstaklingar og lögaðilar, þar með taldir fjölmiðlar, eiga lögum samkvæmt rétt til aðgangs að gögnum mála innan stjórnslutunnar án þess að þurfa að sýna fram á tengsl við málið eða aðila þess og án þess að sýna fram á hagsmuni af því. Í 12. gr. upplýsingalaganna er svo að finna heimild til að setja gjaldskrá fyrir ljósrit og afrit sem látin eru í té á grundvelli þeirra laga. Þarna er eingöngu um að ræða heimild til töku almennra þjónustugjalda. Upplýsingalögin gefa þannig mikinn möguleika á því að fólk geti nálgast opinberar upplýsingar án óhóflegrar gjaldtöku, svo framarlega sem það stangist ekki á við önnur lög. Þar sem upplýsingalögin ná til upplýsinga sem varða tiltekin mál, eiga þau því ekki við um allar upplýsingar sem eru í vörslu stjórnvalda. Upplýsingalögin veita þannig ekki sjálfkrafa aðgang að skrá en í tilteknum málum geta þó legið fyrir gögn sem fengin eru úr skrá og ná upplýsingalögin þá yfir þau.

<sup>26</sup> Byggt á viðbrögðum Íslands við grænbók ESB

<sup>27</sup> Sem dæmi má nefna Hagstofu Íslands.

### 5.1.2 Höfundalög

Samkvæmt 1. gr. höfundalaga, nr. 73/1972, á höfundur eignarrétt á hugverki sínu. Í lögunum er ekki fjallað um hver séu skilyrði þess að verk geti notið verndar en hins vegar er í greinargerð með frumvarpi til laganna tekið fram að þar þurfi að koma til andleg sköpun sem sé ný og sjálfstæð. Þannig eru gerðar lágmarkskröfur um sérkenni, sjálfstæði eða frumleik en gæði og magn skipta ekki máli. Samhliða gildistöku upplýsingalaganna var tekið í höfundalög ákvæði þar sem kveðið var á um að lögin hindri ekki að stjórnvöld geti látið upplýsingar í té. Ekki má þó hagnýta sér upplýsingarnar þannig að það fari í bága við almenn fyrirmæli höfundalaga um rétt höfunda yfir verkum sínum. Þessi lög geta þannig komið í veg fyrir að fyrirtæki geti hagnýtt sér til virðisaukandi vinnslu tilteknar upplýsingar sem það hefur aflað sér á grundvelli upplýsingalaga. Ljóst er að stofnanir taka gjald á forsendum þessara laga fyrir höfundarrétt ríkisins á upplýsingum.

### 5.1.3 Samkeppnislög

Markmið samkeppnislaga, nr. 8/1993, er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri; vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum; auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðinum, sbr. 1. gr. laganna. Kröfur fyrirtækja á einkamarkaði sem áður eru raktar, grundvallast kannski fyrst og fremst á þeim rökum að einokun hins opinbera á ákveðnum upplýsingum sé samkeppnishamlandi.

Í kjölfar samkeppnislaganna mótaði fjármálaráðuneytið stefnu um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri stofnana ríkisins og voru þar sett ákveðin viðmið.<sup>28</sup> Margar stofnanir ríkisins hafa nú þegar aðskilið samkeppnishluta sinn frá öðrum rekstri og haga viðskiptum við samkeppnishlutann eins og við þriðja aðila. Fjárhagslegur aðskilnaður samkeppnishluta er nauðsynlegur þegar aðgengi og verðlagning opinberra upplýsinga eru rædd þar sem óljós skil gera erfitt fyrir að meta raunverulegan kostnað við vinnslu og framreiðslu upplýsinga sem stofnunin hefur í vörslu sinni.

#### 5.1.3.1 Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2002

Fyrirtækið Halo ehf. óskaði eftir því við Samkeppnisstofnun að hún rannsakaði hvort ákveðin starfsemi Veðurstofu Íslands bryti í bága við samkeppnislög. Í apríl 2002 sendi síðan samkeppnisráð frá sér ákvörðun nr. 13/2002 sem byggði á þessari rannsókn Samkeppnisstofnunar.<sup>29</sup>

Í upphaflegu erindi Halo ehf. var óskað eftir því að Samkeppnisstofnun gripi til aðgerða gagnvart Veðurstofunni vegna þess sem fyrirtækið taldi að væri misnotkun stofnunarinnar á markaðsráðandi stöðu.

Eftir málsmeðferð hjá stofnuninni sendi samkeppnisráð frá sér eftirfarandi ákvörðun:

**„1. Með heimild í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Veðurstofu Íslands að gæta þess að samningar hennar mismuni ekki aðilum með**

<sup>28</sup> Fjármálaráðuneytið. Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana: stefna, greinargerð og leiðbeiningar. Nóvember 1997.

<sup>29</sup> Samkeppnisstofnun. Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 13/2002. Apríl 2002. Beinar tilvitnanir í þessum kafla byggja á þessari ákvörðun.

ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum. Þetta á við um þá starfsemi Veðurstofunnar sem telst vera á samkeppnismarkaði þar sem ekki gilda um hana sérlög eða reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

2. Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar á milli þeirrar starfsemi Veðurstofu Íslands sem er á samkeppnismarkaði og hins vegar þeirrar starfsemi sem Veðurstofunni er skylt að sinna samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Skal fjárhagslegur aðskilnaður Veðurstofu Íslands framkvæmdur með eftirfarandi hætti frá 1. janúar 2003 að telja:

1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þeirrar þjónustu sem er og verður á samkeppnismarkaði. Reikningshald þessarar þjónustueiningar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til þjónustueiningarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Með skuldum þjónustueiningarinnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi samkeppnisstarfseminnar.
4. Öll viðskipti milli þjónustueiningarinnar og annarra sviða Veðurstofu Íslands skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
5. Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði þjónustueiningarinnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“

Úrskurður samkeppnisráðs er skýr og byggir á grundvelli samkeppnislaganna. Gera skal skýran greinarmun á þeim þáttum sem eru í samkeppnisrekstri og aðskilja þá hluta frá öðrum rekstri Veðurstofunnar. Einnig er kveðið á um að stofnunin gæti þess að samningar þeir sem hún gerir við þriðja aðila mismuni ekki viðskiptavinum. Þetta eru sömu rök og notuð eru í tillögum framkvæmdastjórnar ESB og ræddar voru hér að framan. Veðurstofan hefur gagnrýnt þennan úrskurð, m.a. á þeim forsendum að tekjur Veðurstofunnar af "markaðsstarfsemi" (en hún hefur ekki verið að fullu skilgreind) nemi ekki nema um 10-12 milljónum króna á ári. Þannig telur stofnunin að hæpnar forsendur séu fyrir því að reka þessa þjónustu (sem aðrir aðilar hér á landi geta ekki sinnt að hennar mati) sem sjálfstæða rekstrareiningu.

Andi úrskurðarins er skýr. Skýrar leikreglur varðandi verðlagningu, aðgengi og notkun opinberra upplýsinga með gagnsæi að leiðarljósi ganga í þá átt að tryggja markmið samkeppnislaganna.

#### 5.1.4 Lög um persónuvernd

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000, er ætlað að stuðla að því að farið sé með persónuupplýsingar í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjálst flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt lögnum eru persónuupplýsingar... "*...sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi*". Annar kafli laganna fjallar um almennar reglur um vinnslu persónuupplýsinga og þar m.a. tekið á meðferð persónuupplýsinga (7. gr.), vinnslu almennra persónuupplýsinga (8. gr.), vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga (9. gr.), notkun kennitölu (10. gr.) o.fl. Ljóst er að mikið af opinberum upplýsingum falla undir meginreglu þessara laga má þar nefna þjóðskrá Hagstofu Íslands, margar upplýsingar í Landskrá fasteigna og margt fleira.



### 5.1.5 Stjórnsýslulög

Stjórnsýslulögin, nr. 37/1993, taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í 15. 16. og 17. greinum laganna er fjallað um upplýsingarétt aðila máls, hvaða gögn séu undanþegin þeim rétti og loks um takmarkanir.

## 5.2 Lagalegar forsendur gjaldtöku

Til þess að skoða samspil almennra laga, sérlaga um stofnun og tengsl við verðlagningu opinberra upplýsinga verður hér stuttlega fjallað um almennar skýringar með gjaldskrá Landmælinga Íslands (LMÍ) sem Eyvindur Gunnarsson lögfræðingur tók saman í maí 1999. Þar kemur fram að með gjaldtöku hafi stofnunin verið að framfylgja þeim skyldum sem LMÍ voru settar í lögum.

### 5.2.1 Gjaldskrá Landmælinga Íslands

Í lögum nr. 95/1997, um landmælingar og kortagerð, eru ákvæði sem mæla fyrir um hvernig fjármagna skuli starfsemi LMÍ. Í 1. mgr. 10. gr. (þessari grein var síðan breytt í september 2000 eins og vikið verður betur að aftast í þessum hluta) kom fram að LMÍ aflaði sér tekna á eftirfarandi hátt:<sup>30</sup>

1. Með sölu á sérhæfðri þjónustu og upplýsingum.
2. Með þjónustugjöldum vegna afgreiðslu gagna.

Með hliðsjón af 1. lið taldi LMÍ að verið væri að taka gjald fyrir höfundarrétt (skv. höfundalögum, nr. 73/1972) á því efni sem stofnuninni hafði áskotnast. Ríkið væri samt sem áður eigandi upplýsinganna en LMÍ hefði það hlutverk að gæta hagsmuna ríkisins samkvæmt 8. gr. laga nr. 95/1997.<sup>31</sup> Annars vegar væri um að ræða gjaldtöku fyrir sölu á sérhæfðri þjónustu og hins vegar gjaldtöku fyrir sölu á upplýsingum sem stofnunin byggir yfir. Taldi LMÍ þær upplýsingar njóta verndar höfundalaga, því væri LMÍ "bæði rétt og skylt" að selja upplýsingar en gjaldtaka fyrir þjónustu væri skýrari þar sem LMÍ veitti þar ákveðna þjónustu samkvæmt beiðni.

Þjónustugjaldið sem nefnt er í 2. lið hér að ofan er annars eðlis og er kostnaður sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til, þ.e. kostnaður vegna afritunar og eðlilegrar umsýslu með upplýsingarnar.

Í umfjöllun um höfundarrétt er greint á milli sæmdarréttar og fjárhagslegra réttinda höfunda. Í 2. gr. og 3. gr. höfundalaga er greint á milli tveggja flokka heimilda sem höfundur hefur og tengjast fjárhagslegum rétti. Annars vegar er það rétturinn til þess að gera eintök af verki (einkaréttur til eintakagerðar). Hins vegar er það rétturinn til að birta verk opinberlega (einkaréttur til almennrar birtingar). Á þessum einkarétti grundvallaði LMÍ sölu sína á því efni sem kom frá stofnuninni.

<sup>30</sup> Landmælingar Íslands. *Gjaldskrá Landmælinga Íslands: Almennar skýringar*. Eyvindur Gunnarsson. Maí 1999

<sup>31</sup> 8. gr hljómar þannig. "Ríkið er eigandi að öllum réttindum sem Landmælingar Íslands hafa öðlast. Stofnunin gætir hagsmuna ríkisins á sviði höfundar- og afnotaréttar á öllu því efni sem hún hefur eignast, unnið eða gefið út í sambandi við mælingar, kort eða myndir af Íslandi. Um höfundarrétt gilda að öðru leyti höfundalög, nr. 73/1972, með síðari breytingum."

Þegar aðili kaupir efni, fær hann afnotarétt af því til framtíðar. Ef aðili kaupir aftur á móti efni í áskrift, greiðir hann árlega gjald fyrir afnotin og fær jafnframt nýjustu uppfærslur á hverju ári. Þessi möguleiki er að sjálfsögðu mjög hagstæður fyrir LMÍ og stofnunin fær peninga til þess að uppfæra efnið. Bandaríska kerfið hefur hins vegar hlotið gagnrýni fyrir slæga uppfærslu efnis og að upplýsingar sem það veitir séu of gamlar.

Í greinargerðinni kemur einnig fram sú skoðun að það sé "*...einsætt að upplýsingalögin nr. 50/1996 raska ekki höfundarrétti ríkisins að landfræðilegum upplýsingum.*" og þar með rétti LMÍ til gjaldtöku. Þessi skoðun er rökstudd með beinni tilvísun í ákvæði sem sett var inn í höfundalögin samhliða setningu upplýsingalaga. Þar kemur fram að heimilt sé að veita aðgang að skjölum og öðrum gögnum (skv. upplýsingalögum, og öðrum lögum sem veita aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum) með því að afhenda ljósrit eða afrit af þeim þótt þau geymi verk sem í upphafi njóti verndar skv. höfundalögum enda verði verkin ekki birt, eintökum af þeim dreift eða þau nýtt með öðrum hætti í hagnaðarskyni nema með samþykki höfundar. Þetta leiðir til þess að hömlur eru á meðferð ljósrita og afrita sem fengin hafa verið hjá stjórnvöldum á grundvelli upplýsingalaga ef þau hafa að geyma verk sem höfundalög taka til.

Með vísan til samkeppnislaga var bent á í greinargerðinni að LMÍ hafi ákveðið að skilja rekstur söludeildar stofnunarinnar frá öðrum þáttum starfseminnar (var gert 1. janúar 2000). Síðan hefur þessi þáttur verið fjárhagslega aðskilin frá öðrum rekstri. Var það, samkvæmt skýringum með gjaldskrá, gert í því skyni að koma til móts við óskir um jöfnun samkeppnisaðstöðu.

Á þessari stuttu yfirferð, um annars mjög nákvæma greinargerð, sést að LMÍ var samkvæmt sínum skilningi annars vegar að innheimta hefðbundin þjónustugjöld og hins vegar gjöld fyrir afnot af gögnum sem njóta höfundarréttar en eru í eigu ríkisins. Þannig taldi stofnunin sig hafa, miðað við þann lagaramma sem hún bjó við 1999, fullan rétt til að verðleggja og selja þær upplýsingar sem stofnunin safnaði og geymdi. Í framhaldinu var síðan lögum um landmælingar breytt (171/2000) þar sem tekið var tillit til þessara sjónarmiða að nokkru leyti og m.a. viðurkenndur sá réttur sem LMÍ hefur til gjaldtöku af efni ríkisins sem nýtur höfundarréttar. Tíunda greinin sem fjallar um fjármögnun hljóðar þannig eftir breytingar:

"Landmælingar Íslands aflu sér tekna á eftirfarandi hátt:

1. Með sölu á afnotum af efni í vörslu stofnunarinnar og framleiðslu sem nýtur höfundarréttar ríkisins.
2. Með sölu á sérhæfðri þjónustu á sviði landupplýsinga, loftmynda og fjarkönnunar, landmælinga og kortagerðar sem viðskiptavinir stofnunarinnar óska sérstaklega eftir.
3. Með þjónustugjöldum vegna afgreiðslu gagna, svo sem ljósritunar.
  - Gjöld skulu ákvörðuð í gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og skal birta hana í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldskrá skv. 2. og 3. tölulið skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal ákvörðun gjalds ekki vera hærri en nemur kostnaði. Sé um að ræða gjaldtöku þar sem Landmælingar Íslands eru í samkeppnisrekstri skal stofnunin setja gjaldskrána og gefa hana út.
  - Kostnaður við starfrækslu Landmælinga Íslands skal að öðru leyti greiðast af framlögum sem ákvörðuð eru í fjárlögum."

## 5.3 Staðan í dag

Í þessum hluta verður farið yfir stöðuna eins og hún er í dag hjá stofnunum sem selja upplýsingar, eðli gagna og fyrirkomulag sölu skoðað.

### 5.3.1 Meginskrár

Starfsmaður nefndarinnar heimsótti þær fjórar stofnanir sem skilgreindar voru sem vörsluaðilar meginskráa (sjá kafla 2). Hér verður stuttlega gerð grein fyrir þeim upplýsingum sem stofnanirnar hafa yfir að ráða.

#### 5.3.1.1 Hagstofan

Innheimtumenn ríkissjóðs vinna í tengslum við skráningu á staðgreiðslu verulegt magn upplýsinga eingöngu fyrir Hagstofu Íslands og stofnunin fær jafnframt upplýsingar úr tollkerfi tollstjórans í Reykjavík án þess að greiða sérstaklega fyrir þessar upplýsingar. Aftur á móti greiða innheimtumenn Hagstofunni fyrir upplýsingar. Opinberir aðilar greiða þó Hagstofunni eingöngu það sama og aðrir aðilar í þjóðfélaginu þurfa að greiða en þetta fyrirkomulag var tekið upp til þess að skapa jafna stöðu allra aðila á markaði. Innheimtumenn þurfa að kaupa aðgang að heimasíðu Lánstrausts til þess að komast að upplýsingum í hlutafélagaskrá Hagstofunnar á sama hátt og einkaaðilar. Í þessu dæmi kemur fram í hnotskurn sá vandi sem nefndin þarf að taka á tengdum samnýtingu og miðlun upplýsinga innan ríkisins, ekki virðist vera mikið samræmi í aðgerðum milli stofnana.

Þær upplýsingar sem Hagstofan veitir eru annars vegar tölfræðiupplýsingar úr hagskýrslum og hins vegar upplýsingar úr þjóðskrá, fyrirtækjaskrá og hlutafélagaskrá. Upplýsingar úr þjóðskrá og fyrirtækjaskrá eru stjórnsýslugögn sem seld eru beint, t.d. með því að greitt er fyrir rafrænan aðgang að þeim, þetta eru persónugreinanlegar upplýsingar um einstaklinga og fyrirtæki. Upplýsingar úr hlutafélagaskrá falla í sama flokk stjórnsýslugagna, þær eru þó seldar með öðrum hætti. Upplýsingarnar eru seldar í gegnum miðlara þannig að þau fyrirtæki og stofnanir sem vilja notfæra sér þessar upplýsingar, þurfa að greiða þriðja aðila fyrir aðgang að þeim. Miðlarar standa síðan Hagstofunni skil á því gjaldi sem hún tekur.

Hagskýrslur flokkast aftur á móti sem aðrar opinberar upplýsingar og eru bæði seldar í pappírformi og eru einnig fáanlegar á netinu án greiðslu, þær eru ópersónugreinanlegar upplýsingar í formi almennrar tölfræði um ýmis svið þjóðfélagsins.

Upplýsingar í þjóðskrá og fyrirtækjaskrá verða að mestu til á staðnum með söfnun upplýsinga víðsvegar að úr þjóðfélaginu (fæðingarskýrslur, dánarskýrslur, fólk kemur á staðinn og svo framvegis). Hagstofan fær einnig gögn sem safnað er annars staðar, þar sem frumvinnsla þeirra fer fram (t.d. frá Tollstjóra, Fiskistofu o.fl.). Þau eru síðan unnin áfram og gefin út af Hagstofunni í formi hagskýrslna.

Birting gagna Hagstofunnar er bæði rafræn og á pappír. Stjórnsýslugögnin eru nær eingöngu seld rafrænt en hagskýrslur eru hvort tveggja gefnar út í pappírformi og birtar rafrænt á vefsíðu Hagstofunnar. Hægt er að nálgast upplýsingar, t.d. um kennitölur úr þjóðskrá, í gegnum síma en ekki hefur verið tekið gjald fyrir þá þjónustu.

Tekjur Hagstofunnar voru um 115 milljónir árið 2000 og þar af um 75 milljónir vegna aðgangs að þjóðskrá og um 16 milljónir vegna aðgangs að fyrirtækjaskrá. Mun minna fé fékkst vegna sölu hagskýrslna á pappírformi og á geisladiskum sem og fyrir sérfræðipjónustu. Það hefur þó aukist að hagskýrslur séu jafnframt settar á netið þar sem hægt er að nálgast þær án gjalds. Sú skoðun er viðtekin hjá hagstofum annarra landa að sala hagskýrslna aukist þegar þær hafa verið birtar ókeypis á netinu.

### 5.3.1.2 Fasteignamat ríkisins

Fasteignamat ríkisins (FMR) rekur og þróar gagna- og upplýsingakerfið Landskrá fasteigna en þar skal skrá allar fasteignir í landinu og er hún grundvöllur skráningar fasteigna og hnitsettra landamerkja, þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna, húsaskrár Hagstofu Íslands, þjóðskrár, auk þess að vera stoðgagn í landupplýsingakerfum. Greiðslur til FMR á árinu 2000 vegna upplýsingagjafar úr skránni námu 122,4 m.kr. Meirihluti þessara greiðslna, 104,9 m.kr., koma frá öðrum stjórnvöldum og tryggingafélögum sem þurfa upplýsinganna með til að sinna lögmælttri starfsemi sinni. Þar er um að ræða sveitarfélög 83,5 m.kr., innheimtumenn ríkissjóðs 10,1 m.kr., Samband íslenskra tryggingafélaga 2,4 m.kr., Íbúðalánasjóður 5,9 m.kr. og sérvinnslur sem gerðar eru vegna skipulagsmála, gjaldþrotamála og kannana af ýmsu tagi 3,0 m.kr.. Ef almennar reglur um verðlagningu opinberra upplýsinga ná fram að ganga, yrðu þessar tekjur ekki undanskildar þrátt fyrir að í raun sé um kostnaðarhlutdeild að ræða, nema til kæmi t.d. samningur milli ríkisins og Sambands íslenskrar Sveitarfélaga.

Aðrar greiðslur, 17,5 m.kr., koma frá fjármálastofnunum, fasteignasölum og öðrum sem tengjast Landskrá fasteigna til að fá úr henni upplýsingar starfsemi sinnar vegna og eru það hinar eiginlegu tekjur af sölu upplýsinga á markaði. Árið 2000 námu gjöld Fasteignamats ríkisins 326,1 m.kr. Tekjur vegna upplýsingagjafar úr skránni námu því 32,1% af útgjöldum stofnunarinnar það ár og ef aðeins eru taldar þær tekjur sem til urðu vegna sölu upplýsinga á markaði námu þær 5,4% af gjöldum.

Landskrá fasteigna er samkvæmt skilgreiningu nefndarinnar stjórnsýsluskrá og inniheldur persónugreinanleg gögn. FMR vinnur bæði með gögn sem hefur verið safnað eða unnin frekar. Söfnuðu gögnin koma annars vegar frá sveitarfélögum sem fara með stjórnsýslu byggingarmála og hins vegar frá sýslumönnum sem eru stjórnvald í þinglýsingum. Ákvarðanir um fasteignamat og brunabótamat eru aftur á móti unnin gögn sem verða til innan stofnunarinnar enda fer stofnunin með stjórnsýslu á því sviði.

Birting upplýsinga er bæði rafræn og á pappír. Gögn eru þó yfirleitt rafræn, aðilar tengjast skránni og greiða fyrir það ákveðið gjald. Samkvæmt könnun nefndarinnar tekur það gjald mið af tengikostnaði, öflun upplýsinga og úrvinnslu. Verðlagning upplýsinga fer annars eftir tveimur gjaldskrám; “Gjaldskrá Fasteignamats ríkisins fyrir upplýsingar úr Landskrá fasteigna” sem fjármálaráðuneytið gefur út og “Gjaldskrá vegna brunabótamats, málskot til yfirfasteignamatsnefndar og gerðardóms skv. lögum nr. 48/1994 um brunatryggingar, með síðari breytingum” sem viðskiptaráðherra gefur út.

### 5.3.1.3 Skráningarstofan hf.

Skráningarstofan (SKS) er þjónustufyrirtæki í upplýsingaiðnaði<sup>32</sup>. Helsta verkefni fyrirtækisins er að halda úti ökutækjaskrá. Í því felst fyrst og fremst skráning upplýsinga um ökutæki og eigendur þeirra, upplýsingaveiting úr ökutækjaskrá og umsjón með framleiðslu, dreifingu og geymslu skráningarmerkja ökutækja.

Heildartekjur árið 2000 námu um 410 milljónum króna, þar af var seldur aðgangur að upplýsingalindum stofnunarinnar fyrir um 28 milljónir og um 305 milljónir af tekjum eru fyrir að selja skráningarmerki og alla umsýslu í kringum skráningar. SKS vinnur eftir gjaldskrá sem birt er af dómsmálaráðherra.

Ökutækjaskráin er stjórnsýsluskra sem geymir persónugreinanlegar upplýsingar. Gögnunum í skránni er safnað úti um allt land og þau send til skráningarstofunnar þar sem þau eru skráð og geymd. Flestar þær upplýsingar sem SKS lætur af hendi eru verðlagðar. Einhverjar upplýsingar er þó hægt að nálgast frítt á heimasíðu SKS en auk þess fá lögreglan, Hagstofan og fleiri ókeypiss upplýsingar vegna samnings SKS við Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

### 5.3.1.4 Landmælingar Íslands

Í lögum um stofnunina stendur að LMÍ skuli " tryggja að ávallt séu til nauðsynlegar staðfræðilegar og landfræðilegar upplýsingar um landið og að unnið sé að söfnun og úrvinnslu upplýsinga er hafa gildi fyrir landmælingar og kortagerð á Íslandi."

Í lögnum er nánar farið út í hlutverk LMÍ sem t.d er:

- Að gera leiðbeiningar um landmælingar og kortagerð og notkun staðla á því sviði.
- Að sinna landfræðilegum og staðfræðilegum mælingum. Í því felst m.a. að leggja út hnitakerfi fyrir landið allt og tryggja viðhald og nákvæmni mælipunkta.
- Að viðhalda nauðsynlegum grunnupplýsingum um hnitakerfið, svo sem hvaða mælingar séu til, hver hafi framkvæmt þær, hver sé áreiðanleiki þeirra og aðgengi.
- Að afla, vinna úr og miðla gögnum á sviði loft- og gervitunglamynda.

Af þessari upptalningu má ljóst vera að megin hlutverk Landmælinga Íslands er að safna og geyma grunnupplýsingar sem mögulegt er að vinna frekar, hvort sem er innan stofnunarinnar eða utan.

Eins og áður er getið er samkeppnisrekstur aðskilinn frá öðrum rekstri í nýlegu skipuriti LMÍ. Þar er átt við kortasöluna en hún gefur stofnuninni stóran hluta þeirra tekna sem stofnunin hefur, utan beinna fjárframlaga úr ríkissjóði.

Heildartekjur LMÍ árið 2000 voru um 44 milljónir, þar af var um 24% vegna sölu á stafrænum upplýsingum. Stafrænu upplýsingarnar eru rannsóknargögn samkvæmt skilgreiningu nefndarinnar þar sem notast er við mælingar. Stærstur hluti tekna LMÍ er aftur á móti tilkominn vegna heildsölu prentaðra korta eða rúm 50% en þau flokkast með öðrum opinberum upplýsingum.

Gögn sem LMÍ hafa í sínum fótum eru ópersónugreinanleg. LMÍ vinnur bæði með gögn sem safnað hefur verið (t.d. loftmyndir o.fl.) og unnin gögn sem notuð eru til frekari vinnslu (t.d. frá Orkustofnun skv. samningi). Öflun gagna LMÍ er samspil margrar aðila og gerist í samstarfi við t.d. Vegagerðina, ferðapjónustuaðila, Hagstofuna o.fl.

<sup>32</sup> Skráningarstofan er sett fram sem stofnun í E-hluta í ríkisreikningi og fjárhagslega því ekki sambærileg við aðrar stofnanir sem hér um ræðir sem flestar eru A-hluta stofnanir. Þann 1. október 2002 tók ný stofnun við hlutverki og tekjustofnum skráningarstofunnar, þ.m.t. rekstur ökutækjaskrár. Nýja stofnunin, Umferðarstofa, verður sett fram í A-hluta ríkisreiknings.

Birting gagna er bæði rafræn og á pappír. Sala á stafrænum gögnum verður sífellt viðameiri en stærsti hluti tekna stofnunarinnar er vegna sölu korta á pappírformi. Hægt er að nálgast stafræn gögn, t.d. með því að kaupa afrit eða uppfærslur í áskrift. Sumt efni LMÍ er hægt að fá ókeypis á netinu en stærstur hluti upplýsinganna er verðlagður (sjá nánar kafla 5.2.1). Lög og reglugerðir sem mæla fyrir um gjaldtöku og sú krafa, sem m.a. annars kemur fram á fjárlögum, að afla sem mestra sértekna hefur mest áhrif á gjaldtöku stofnunarinnar samkvæmt mati forsvarsmanna hennar. Nýjung hjá LMÍ sem tengist umræðunni um samnýtingu gagna eru samningar sem gerðir hafa verið milli LMÍ og t.d. Orkustofnunar þar sem stofnanirnar skiptast á gögnum. Töluvert er um áskriftarsamninga, t.d. við Landsímamann, Landsvirkjun, Náttúruvernd ríkisins, ýmis sveitarfélög og Öbygginganefnd svo eitthvað sé nefnt. Annars má segja að meginreglan sé sú að gögn LMÍ séu verðlögð.

### 5.3.1.5 Almennt um meginskrár

Tekjur þessara fjögurra stofnana á árinu 2000 vegna sölu opinberra upplýsinga námu um 310 milljónum króna. Þessi upphæð er lægri ef t.d. sala prentaðra korta Landmælinga Íslands er ekki tekin með (þar sem sá hluti hefur verið aðskilin frá öðrum rekstri stofnunarinnar). Þessir aðilar eru langstærstir af aðilum hins opinbera á þessum "upplýsingamarkaði" þannig að breytingar á verðlagningarstefnu hefðu mest áhrif á þá.

### 5.3.2 Aðrar stofnanir

Eins og kom fram í 3. kafla var ákveðið að skipta þessum flokki stofnana upp í tvo smærri flokka (sjá kafla 3.2.), m.a. annars til þess að gera sér betur grein fyrir sérstöðu rannsóknargagna sem flestir aðilar sem nefndin talaði við, töldu að þyrfti sérstakrar athugunar við. Stofnanir sem sinna réttindum og skyldum hafa í flestum tilfellum traustari tekjugrundvöll en þær stofnanir sem flokkaðar eru undir rannsóknir og vöktun. Það ýtir frekar undir þá skoðun nefndarinnar að rannsóknargögn þurfi að skoða nánar en hér er gert.

#### 5.3.2.1 Rannsóknir og vöktun

Eins og áður er getið hvöttu forráðamenn nokkurra helstu rannsóknarstofnana ríkisins til þess að farið yrði af stað með vinnu sem miðaði að því að mörkuð yrði stefna um aðgengi og verðlagningu opinberra rannsóknargagna. Í þeirra hópi var Magnús Jónsson veðurstofustjóri en Veðurstofan hafði um 256 milljónir í sértekjur á árinu 2000, sem var um 40% af veltu stofnunarinnar. Langstærstur hluti þessara sértekna tengist lögum eða alþjóðasamningum og ýmsum framlögum. Tekjurnar eru í flestum tilvikum greiðslur fyrir útlagðan kostnað en ekki fyrir gögn. Eru um 10% af sértekjum stofnunarinnar skilgreind sem tekjur af gagnasölu og þjónustu sem hægt væri að flokka sem markaðsstarfsemi. Þegar þessi liður er brotinn enn meira niður er einungis hægt að tala um að 3-4 milljónir séu vegna sölu Veðurstofunnar á grunnögnum. Ástæðan er meðal annars sú að gögn eru verðlögð fremur hátt í samræmi við samræmda gjaldskrá ríkisveðurstofa í V-Evrópu.<sup>33</sup> Þau gögn sem verðlögð eru með þessum hætti geta verið að hluta til eða algjörlega erlend og þeim fylgja ýmsar kvaðir. Mörg veðurgögn eru sameiginleg eign veðurstofa eða eign alþjóðastofnana sem ríkisveðurstofur reka sameiginlega. Slíkar upplýsingar er í mörgum tilvikum ekki hægt að láta af hendi nema samkvæmt fyrirnefndri gjaldskrá.

<sup>33</sup> Magnús Jónsson. *Minnisblað um sértekjur og gagnastefnu Veðurstofunnar*. 26. apríl 2001.

Aðrar stofnanir, t.d. Orkustofnun (OS), Iðntæknistofnun (ITI) og Rannsóknastofnun landbúnaðarins (RALA) fá stærstan hluta tekna sinna með sölu á sérfræðipjónustu sem innt er af hendi á grundvelli samnings við þriðja aðila.

Fram kom í óformlegri könnun nefndarinnar að tekjur af sölu upplýsinga er mjög lítil hluti þeirra tekna sem aðrar stofnanir - en þær sem reka meginskrár - afla. Af þeim 9<sup>34</sup> stofnunum sem svöruðu könnun nefndarinnar og hverra verksvið taldist vera að mestu tengt rannsóknum og vöktun (sjá kafla 3.2), skilgreindu forsvarsmenn þeirra einungis tæpar 5 milljónir sem tekjur vegna sölu upplýsinga. Engin þessara stofnana seldi upplýsingar um vefsíðu, ekki heldur í formi aðgangs að gagnagrunnum. Algengast var að stofnanir seldu skýrslur, ljósrit og fleira í þeim dúr. Kostnaður við útgáfu og dreifingu liggur þar að baki gjalddöku. Sumir nefndu einnig að lög og reglugerðir mæli fyrir um gjalddöku og í þeim tilvikum væri tekið mið af kostnaði við úrvinnslu upplýsinganna. Forsvarsmenn flestra þessara stofnana töldu að þessar tekjur hrykkju sjaldnast fyrir sölukostnaði.

### 5.3.2.2 Réttindi og skyldur

Miðað við svör stofnana við könnun nefndarinnar var erfitt að greina mikinn mun á verðlagningu stofnana sem fást við réttindi og skyldur og þeirra sem stunda rannsóknir og vöktun. Helsti munurinn á þessum stofnunum er sá að rannsóknarstofnanir eru í mörgum tilvikum reknar fyrir sjálfsaflafé sem fengið er með þjónustu við ýmsa aðila í þjóðfélaginu. Af þeim 8<sup>35</sup> stofnunum sem hafa meginverksvið sem tengist réttindum og skyldum, skilgreindu forsvarsmenn þeirra tæpar 22 milljónir króna sem tekjur vegna sölu upplýsinga. Yfirleitt er ekki tekið gjald fyrir gögn á vefsíðum og einungis í litlu mæli fyrir aðgang að rafrænum gagnagrunnum. Mat forsvarsmanna þessara stofnana var á sama veg og hinna. Að þeir þættir sem helst hefðu áhrif á gjalddöku væru kostnaður við úrvinnslu, útgáfu og dreifingu, þó svöruðu fleiri því til í þessum flokki stofnana, að lög og reglugerðir mæli fyrir um gjalddöku. Mest væri um sölu á ljósritum og bæklingum en í mörgum tilvikum væru tekjurnar lægri en tilkostnaðurinn.

Almennt má því segja að fáar stofnanir selji opinberar upplýsingar á Íslandi og að ekki sé um að ræða miklar fjárhæðir í því sambandi. Eitthvað er þó um að há verðlagning hamli virkum markaði með upplýsingar sem t.d. einkafyrirtæki gætu notfært sér. Breytingar í þá átt að auka aðgengi að upplýsingum með litlum tilkostnaði gætu því haft einhver áhrif á sértekjur stofnana vegna sölu á þjónustu (sjá 6. kafla).

## 5.4 Hverjir kaupa opinberar upplýsingar?

Eitt af því sem haldið hefur verið fram í tengslum við verðlagningu opinberra upplýsinga er að ríki og sveitarfélög séu stór kaupandi bæði gagna og þjónustu. Þetta eykur hættu á því að gögn séu ekki nýtt sem skyldi og jafnvel að sömu

<sup>34</sup> Hafrannsóknarstofnun, Vegagerðin, Iðntæknistofnun, Orkustofnun, Rannsóknarráð ríkisins, Háskóli Íslands, Hagþjónusta landbúnaðarins, Veiðimálastofnun og Landgræðslan. Aðrar stofnanir (9) sem nefndar eru í kafla 3.2 svöruðu ekki í könnuninni.

<sup>35</sup> Flugmálastjórn, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, Tollstjórnin í Reykjavík, Ríkisskattstjóri, Tryggingastofnun ríkisins, Siglingastofnun Íslands, Vinnueftirlit ríkisins og Einkaleyfastofan. Aðrar stofnanir (10) sem nefndar voru í kafla 3.2 svöruðu ekki könnuninni.

upplýsingunum sé safnað á fleiri en einum stað innan ríkiskerfisins. Hér verður skoðað hverjir það eru sem greiða fyrir opinberar upplýsingar.

Hægt er að skipta þeim sem óska eftir opinberum upplýsingum í fjóra meginflokkka. Fyrstu tveir flokkarnir eru ríki og sveitarfélög. Þessir aðilar nota opinberar upplýsingar á margvíslegan hátt, m.a. við innheimtu opinberra gjalda, til stuðnings við upplýsingar sem þau safna sjálf, sem og til virðisaukandi nota. Þriðji aðilinn eru einkafyrirtæki. Sammerkt með þeim er að ásókn þeirra beinist fyrst og fremst að upplýsingum sem í framtíðinni gætu reynst grunnur að verðmætasköpun, þ.e. svokallaðar virðisaukandi upplýsingar. Fjórdi hópurinn er síðan einstaklingar. Þessi markhópur er stærstur en einnig fjölbreyttastur. Hér er fólk sem vill fá aðgang að þeim upplýsingum sem stjórnvöld hafa undir höndum um það sjálft, einnig eru í þessum flokki alls kyns áhugamenn um ákveðna þætti þjóðfélagsins o.fl.

Eins og áður er vikið að hefur því verið haldið fram að stór hluti opinberra upplýsinga, sem seldar eru, gangi kaupum og sölum milli stofnana ríkis og sveitarfélaga; þ.e. tekið sé úr einum vasa hins opinbera og sett í annan.<sup>36</sup> Þannig séu stöndug fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga látin greiða hátt verð fyrir upplýsingar til þess að hjálpa þeim sem ekki standi eins vel.

#### 5.4.1 Meginskrár

Ef litið er á þær stofnanir sem nefndar hafa verið hér að framan og halda meginskrár má sjá að stór hluti þeirra upplýsinga sem þær selja fara á milli ríkisstofnana annars vegar og milli ríkis og sveitarfélaga hins vegar.

##### 5.4.1.1 Fasteignamat ríkisins

Stærsti “viðskiptavinur” Fasteignamats ríkisins eru sveitarfélögin en á árinu 2000 námu greiðslur þeirra 25,6% af útgjöldum stofnunarinnar, mikill meirihluti af þeim greiðslum er vegna upplýsinga úr Landskrá fasteigna. Á grundvelli upplýsinganna leggja sveitarfélög á fasteignagjöld og tengd gjöld auk þess sem upplýsingar í Landskrá fasteigna eru mikilvægar við ýmsa þætti í daglegri starfsemi sveitarfélaga. Rétt er að geta þess að það gjald sem sveitarfélögin greiða Fasteignamatinu er í raun hlutdeild þeirra í rekstri stofnunarinnar þrátt fyrir að ekki sé kveðið á um það í lögum þannig að væntanlega myndu þessar greiðslur ekki breytast að ráði þótt gerðar yrðu breytingar á verðlagningarstefnu þrátt fyrir að form þeirra myndi breytast. Til að undirstrika sterk tengsl sveitarfélaga við stofnunina tilnefnir Samband íslenskra sveitarfélaga einn mann af þremur í stjórn hennar. Þrátt fyrir þetta þyrfti að skoða kostnaðarhlutdeild ríkis og sveitarfélaga í stofnuninni sérstaklega ef gerðar verða róttækar breytingar á verðlagningarstefnu.<sup>37</sup> Meðal annarra greiðenda fyrir upplýsingar eru aðrir opinberir aðilar og tryggingafélög sem þurfa upplýsinganna með til að sinna lögmaeltri starfsemi sinni, innheimtumenn ríkissjóðs, Samband íslenskra tryggingafélaga og Íbúðalánasjóður. Sérstakt samband við tryggingafélögin vegna brunatrygginga kemur m.a. fram í því að Samband íslenskra tryggingafélaga tilnefnir einn mann í stjórn stofnunarinnar. Af þeim greiðslum sem Fasteignamat ríkisins fær

<sup>36</sup> Minnisblað forstöðumanna stofnana, viðtöl við forstöðumenn stofnana og fólk úr atvinnulífínu.

<sup>37</sup> Þetta kemur m.a. fram í svari forsvarsmanna stofnunarinnar við könnun nefndarinnar eins og nánar verður vikið að síðar.



fyrir upplýsingar eru aðeins um 15% greiðslanna frá aðilum sem ekki þurfa á upplýsingunum að halda til að sinna skyldum sínum í opinberri stjórnsýslu.

#### 5.4.1.2 Skráningarstofan hf.

Þeir sem nota upplýsingar úr ökutækjaskrá Skráningarstofunnar eru að stærstum hluta einstaklingar og fyrirtæki sem borga skráningargjöld, gjöld vegna eigandaskipta o.s.frv. Sveitarfélög kaupa í einhverjum mæli upplýsingar úr ökutækjaskrá en að mestu eru viðskiptavinirnir einstaklingar og fyrirtæki (bílasölur o.fl.). Ríkið borgar aftur á móti fyrir óskylda þjónustu, þ.e. þjónustu vegna reksturs tölvukerfis dóms- og kirkjumálaráðuneytis og upplýsingavörslu vegna Shengensamstarfs.

#### 5.4.1.3 Landmælingar Íslands

Þegar sala upplýsinga Landmælinga Íslands eru skoðuð - kort (stafræn eða prentuð), loftmyndir og tengt efni - kemur í ljós að bróðurparturinn er seldur til fyrirtækja og einstaklinga. Ef sala stafrænna gagna á árinu 2000 er skoðuð sérstaklega eru hlutföllin nokkuð jöfn milli ríkisstofnana og sveitarfélaga annars vegar og fyrirtækja hins vegar. Sala stafrænna gagna til einstaklinga er óveruleg.

#### 5.4.1.4 Hagstofa Íslands

Viðskiptavinir Hagstofunnar eru fyrirtæki, einstaklingar, sveitarfélög og ríkisstofnanir. Mörg sveitarfélög hafa beintengingu við þjóðskrána og þar með þá einstaklinga sem búa í sveitarfélaginu þannig að skráin nýtist þeim á margan hátt við daglegan rekstur sveitarfélagsins.

Eftir þessum fjórum stofnunum að dæma sést að sala upplýsinga á sér stað að stórum hluta milli fyrirtækja og stofnana hins opinbera, helst má hér nefna Fasteignamat ríkisins þar sem rúmlega 80% af þeim greiðslum sem FMR fær vegna upplýsingagjafar úr Landskrá fasteigna kemur frá ríki og sveitarfélögum. Hagstofa Íslands selur einnig stóran hluta sinna upplýsinga til annarra ríkisstofnana og sveitarfélaga.

### 5.4.2 Aðrar stofnanir

#### 5.4.2.1 Rannsóknir og vöktun

Stór hluti stofnananna þar sem meginverksvið fellur undir rannsóknir og vöktun, afla lítills hluta tekna sinna með sölu á upplýsingum en þeim mun meiri tekna er aflað með sölu á þjónustu, t.d. vegna vinnu við rannsóknir. Má þar nefna Orkustofnun, Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins, Iðntæknistofnun, Veðurstofuna o.fl.

Skipting tekna Orkustofnunar, eftir viðskiptamönnum vegna sölu á vöru, þjónustu og vegna rannsókna árið 2000 var gróflega þannig að ríki og sveitarfélög greiddu um 55% þessara tekna. Fyrirtæki í einkarekstri og einstaklingar greiddu um 42% og afganginn erlendir aðilar.

Svipað er uppi á teningnum hjá öðrum þeim aðilum sem nefndir eru undir þessum lið hér að ofan, stór hluti sértekna er vegna viðskipta stofnana við aðrar ríkisstofnanir og

fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga, þó ekki vegna beinna kaupa á opinberum upplýsingum eins og kemur fram í könnun nefndarinnar og áður hefur verið rakið.

Í þessu sambandi er rétt að benda á, eins og kemur fram í umfjöllun um Veðurstofu Íslands í kafla 5.3.2.1 hér að framan þar sem rakið er hvernig einungis lítill hluti tekna stofnunarinnar kemur með beinum hætti til vegna sölu opinberra upplýsinga, að stærstur hluti sértekna þessara stofnanna er vegna seldrar sérfræðipjónustu og vinnu við rannsóknir. Þessir þættir sem slíkir tengjast ekki beint efni þessarar skýrslu þó að ákvörðun um verðlagningu rannsóknargagna gæti haft áhrif á þessar tekjur.

Nánar verður fjallað um samspil þessara þátta í kafla 6.1.2.

#### 5.4.2.2 Réttindi og skyldur

Undir þennan flokk falla flestar stofnanir sem hafa í vörslu sinni svonefndar stjórnsýsluskrár (utan Hagstofu og Fasteignamats). Margar stofnanir í þessum flokki afla sértekna með eftirliti og öðrum þáttum en ekki upplýsingasölu sem slíkri. Kaupendur þjónustu og vöru eru bæði hið opinbera og einkaaðilar. Sem dæmi má nefna að meginþorri sértekna Siglingastofnunar er tilkominn vegna ráðgjafar til sveitarfélaga vegna hafnarframkvæmda annars vegar og hins vegar frá útgerðum vegna úttektar á skipum. Stofnunin heldur samt sem áður úti stjórnsýsluskrá um íslensk skip og selur rafrænan aðgang að skránni. Tekjur af þessari sölu eru þó óverulegur hluti af heildartekjum stofnunarinnar eða um 5-700 þús. kr. á ári.

Aðrar stofnanir í þessum flokki selja stærstan hluta sinna upplýsinga til einstaklinga svo sem Tryggingastofnun og Ríkisskattstjóri, er þá helst um að ræða vottorð og ljósrit af upplýsingum um viðskiptavini stofnananna.

#### 5.4.2.3 Sveitarfélög

Langstærsta sveitarfélagið er Reykjavíkurborg. Hjá borginni og undirstofnunum hennar má sjá svipaða stöðu og hjá öðrum opinberum aðilum. Hluti þeirra upplýsinga og þjónustu sem veitt er og seld, gengur kaupum og sölum milli stofnana og fyrirtækja borgarinnar.

Eins og komið hefur fram eiga sveitarfélög jafnframt í miklum viðskiptum við ríkisstofnanir svo sem Hagstofu, Fasteignamat o.fl. Þegar þessi samskipti eru skoðuð er samt nauðsynlegt að hafa í huga að sveitarfélög og ríki standa saman að alls kyns þjónustu þannig að kaup á upplýsingum eru í mörgum tilvikum hlutdeild í kostnaði án þess þó að slíkt sé beinlínis tekið fram í lögum. Rétt væri skýra betur tengsl vegna söfnunar upplýsinga af þessum toga til þess að forðast margverknað en jafnframt er nauðsynlegt að ábyrgðar og kostnaðarskipting á milli aðila sé skýr og skekki ekki samkeppnisstöðu þeirra og einkamarkaðarins.

### 5.5 Samantekt

Íslenskur stjórnsýsluréttur gerir almennt ekki ráð fyrir því að tekin séu gjöld fyrir opinberar upplýsingar umfram hefðbundin þjónustugjöld. Í reynd er þessu misjafnt farið og gjaldtaka t.d. réttlætt á grundvelli höfundalaga fyrir höfundarrétt ríkisins. Ekki eru til á Íslandi nein almenn lög sem fjalla um verðlagningu opinberra upplýsinga né samræmdar reglur. Fæstar stofnanir ríkis og sveitarfélaga eru reknar að verulegu leyti fyrir gjaldtöku fyrir upplýsingar. Á þessu eru nokkrar undantekningar eins og umfjöllun um stofnanir sem halda meginráðum gefur til kynna. Við athugun

nefndarinnar á stöðunni hér á landi kemur í ljós að fyrirtæki og aðilar á einkamarkaði sækjast eftir að nota opinberar upplýsingar til virðisaukandi úrvinnslu. Eins er ljóst að sveitarfélög, stofnanir ríkisins og fyrirtæki notfæra sér mikið magn opinberra upplýsinga sem safnað er annars staðar við reglubundin störf.

## 6. Áhrif almennrar stefnu um aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga

Nefndin reyndi að meta áhrif þess að tillögur nefndarinnar um almenna stefnu í tengslum við verðlagningu og aðgengi opinberra upplýsinga næði fram að ganga. Metin eru áhrif á ríkissjóð, þjónustu ríkisins og þjóðfélagið. Þær forsendur sem gefnar eru í þessu mati eru þær að verðlagningarstefnan sé sú að heildartekjur af sölu upplýsinga (þar með talinn aðgangur að upplýsingalindum eða skráum til hvers kyns nota) séu ekki hærri en kostnaðurinn við að gera upplýsingarnar aðgengilegar, afrita þær eða dreifa þeim, auk hóflegrar arðsemiskröfu. Jafnframt að opinberar upplýsingar séu skilgreindar sem eign almennings.

### 6.1 Kostnaður hins opinbera

Hverjar eru raunverulegar tekjur hins opinbera af sölu opinberra upplýsinga í dag? Hvaða áhrif munu breytingar í átt að frjálssara og ódýrara aðgengi hafa á ríkissjóð? Þessum spurningum er ekki auðsvarað þar sem margir þættir spila saman og kostnaðurinn er ekki alltaf sýnilegur.

#### 6.1.1 Áhrif á sértekjur

Yfirlit yfir sértekjur ríkisstofnana segir ekki alla söguna um þær tekjur sem stofnanir hafa vegna verðlagningar opinberra upplýsinga. Sumar stofnanir hafa einnig svokallaðar aðrar rekstartekjur. Svo dæmi sé nefnt hafði Hagstofa Íslands um 11 milljónir í sértekjur árið 2000 en 116,5 milljónir í aðrar innheimtar rekstrartekjur en þar undir fellur meðal annars sala á rafrænum aðgangi að þjóðskrá og fyrirtækjaskrá. Málum er svipað háttað hjá Fasteignamati ríkisins en flestar aðrar stofnanir sem hafa yfir að ráða verðmætum opinberum upplýsingum eins og Veðurstofan, Landmælingar, OS, RALA o.fl. hafa sértekjur.

Þær upphæðir sem um ræðir í þessu sambandi eru ekki stórvægilegar, má áætla að ríkisstofnanir innheimti um 5-700 m.kr. á ári fyrir aðgang að opinberum upplýsingum. Ekki myndu þessar tekjur hverfa við breytta verðlagningarstefnu þar sem leyfilegt væri að innheimta þjónustugjöld, t.d. (tengd kostnaði) vegna aðgangs að opinberum skráum, greiðslur yrðu inntar af hendi fyrir sérvinnslur o.fl. Jafnframt er inni í þessari tölu (5-700 m. kr.) sala á skýrslum á pappírformi og önnur þjónustugjöld sem ekki yrðu aflögð þrátt fyrir breytingar. Ekki verður séð að tekjutap ríkissjóðs í heild vegna breytinga yrði mikið og bendir margt til þess að tekjurnar muni jafnvel frekar aukast (sjá nánar 6.3).

Hafa ber í huga, eins og vikið var að í 2. kafla, þegar fjallað var um forsendur nefndarvinnunnar og skoðanir stofnana og atvinnulífsins voru reifaðar, að í sumum tilvikum er það einokun opinberra upplýsinga, í formi hárrar verðlagningar, sem myndi breytast ef aðgangur yrði gerður ódýrari. Það að breyta stefnunni í þá átt að bjóða upp á víðtækt og opið aðgengi að upplýsingum fyrir lítið fé, gæti haft áhrif á einhvern hluta þeirra sértekna sem stofnanir hafa vegna sölu á þjónustu.

Sértekjur stofnana vegna þjónustu eru þó samsettar á mismunandi hátt og stærstur hluti þeirra tengist ekki beint opinberum upplýsingum. Sem dæmi eru sértekjur sem Flugmálastjórn fær vegna flugleiðsögu og Siglingastofnun vegna úttekta á skipum.

jafnframt fá margar stofnanir ýmsa styrki og framlög til rannsókna sem færðar eru sem sértekjur. Sú staðreynd að hluti af upplýsingum og þjónustu gengur kaupum og sölum milli stofnana hins opinbera, styrkir ennfremur þá ályktun að áhrif á ríkissjóð séu lítil sem engin.

Þrátt fyrir þetta þarf að hafa í huga að aðgangur að opinberum upplýsingum með litlum tilkostnaði getur haft áhrif á sjálfsaflafé einstakra stofnana eins og t.d. af seldri þjónustu Veðurstofunnar, af sölu landupplýsinga Landmælinga sem og á svokallaðar aðrar rekstrartekjur Fasteignamats og Hagstofu. Í tengslum við nýja verðlagningarstefnu þarf að skoða þessi einstöku tilvik sérstaklega og finna lausn á fjármögnun þeirra á annan hátt en gert hefur verið. Til þurfa að koma einhverjar tilfærslur við ákvörðun fjárheimilda einstakra stofnana við fjárlagagerð sem og skýrari verkaskipting og reglur um það hver sér um að safna hvaða gögnum. Við mótun almennrar stefnu um verðlagningu, aðgengi og notkun opinberra upplýsinga má ekki einblína á ákveðnar stofnanir, ráðuneyti eða sveitarfélög og byggja afstöðu til breytinga á þeim forsendum. Stefnunótunin hefur forgang og stofnanir eru tæki til þess að hrinda þeirri stefnu í framkvæmd.

### 6.1.2 Flókið kostnaðarmat

Þótt reynt hafi verið að meta gróflega kostnaðinn við breytingar á verðlagningarstefnu hins opinbera hér að framan er málið langt frá því að vera einfalt. Eins og komið hefur verið inn á í umfjölluninni hér að framan, er verðlagning upplýsinga flókin jafnvægislist sem tekur til margra samverkandi þátta í samfélaginu. Vegna þessa er erfitt að henda reiður á því nákvæmlega - nema með nákvæmari greiningu - hversu mikil áhrif breyting í þá átt sem hér um ræðir hefði á ríkissjóð og samfélagið í heild. Í könnun sem gerð var meðal nokkurra ríkisstofnana og greint var frá hér að framan voru forsvarsmenn stofnana m.a. spurðir að því hvaða áhrif það hefði á tekjur (bæði af sölu og þjónustu) stofnunarinnar ef gjaldtakan mætti að hámarki standa undir kostnaði við að afgreiða upplýsingarnar, vinna úr þeim, gefa út og dreifa? Langflestir töldu að þessi breyting hefði engin áhrif á stofnunina nema þá helst að sumir töldu sig geta krafist herra verðs fyrir þær upplýsingar sem þeir selja í dag. Forsvarsmenn Landmælinga og Fasteignamats voru þeir einu<sup>38</sup> sem sögðu að áhrifin á þeirra stofnun yrðu þær að tekjur myndu lækka og töldu forsvarsmenn Landmælinga jafnframt að þessi breyting gæti haft neikvæð áhrif á starfsemina.

Samspil verðlagningar og tekna er flókið og ekki línulegt samband á milli lægra verðs og lægri heildartekna. Kom fram í viðræðum við Landmælingar Íslands að stofnunin hefur tvisvar á síðustu árum lækkað verðskrá sína á stafrænum kortagögnum umtalsvert (75% lökkun í byrjun árs 2001). Áhrif þessara lækkana skiluðu sér í aukinni eftirspurn eftir gögnum stofnunarinnar þar sem mun fleiri hafa séð sér fært að notfæra sér gögnin eftir að verðið lækkaði. Þetta dæmi sýnir svo að ekki verður um villst að ekki er beint orsakasamband milli þess að verðleggja gögnin ódýrar og þess að tekjur hins opinbera minnki. Í sumum tilvikum gætu þær aukist þar sem búin væri til eftirspurn sem nú er ekki til staðar. Í mörgum tilfellum hefur ódýrara aðgengi að opinberum upplýsingum jafnframt áhrif á aðra samverkandi þætti, nefnilega á þær tekjur sem ríki og sveitarfélög hafa af þjónustu sem aðrir myndu mögulega geta innt

<sup>38</sup> Lítil hluti stofnana svaraði þessum spurningum, svörunin var rétt um 47%. Þess má geta að tvær stofnanir sem breytingar hefðu að öllum líkindum nokkur áhrif á, svöruðu ekki þessum tilteknu spurningum, þ.e. Hagstofan og Skráningarstofan.

af hendi. Þessa þætti þarf að aðgreina betur hjá mörgum ríkisstofnunum miðað við það sem tíðkast í dag.

Í rannsókn sem Pira International framkvæmdi (september 2000) fyrir Evrópuráðið kemur fram að lægri gjöld fyrir aðgang að opinberum upplýsingum leiða til þess að auknar skatttekjur skila sér í ríkissjóð umfram þá krónutölu sem lækkun gjaldskrár segir til um. Því sé ekki um að ræða í þessu tilviki tapað fé hins opinbera.<sup>39</sup>

## 6.2 Áhrif á þjónustu hins opinbera

Helstu formælendur þess að opinberar upplýsingar verði gerðar aðgengilegar gegn lágum þjónustugjöldum, halda því fram að samfélagið fái þá í staðinn betri upplýsingar, þar með talið hið opinbera, stofnanir þess og sveitarfélög.<sup>40</sup> Aðrir telja að gæði opinberra upplýsinga geti breyst til hins verra og breytingar hefðu áhrif á þjónustu hins opinbera.<sup>41</sup>

Ríkisstofnanir og sveitarfélög eru í eðli sínu stofnanir sem ekki eru reknar með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi. Meginstefna nefndarinnar er samkvæm þessari hugsun.

### 6.2.1 Söfnun upplýsinga

Því hefur verið haldið fram að mótun almennrar verðlagningarstefnu geti haft áhrif á gæði þeirra upplýsinga sem safnað er. Einnig hefur verið lýst yfir áhyggjum af því að ákveðnum upplýsingum verði ekki safnað þar sem hið opinbera muni einungis safna og vinna þau gögn sem það þarf á að halda á hverjum tíma.<sup>42</sup>

Mikilvægt er í þessari umræðu að hafa í huga að mikið af upplýsingum sem safnað er eru kannski "óþarfar upplýsingar".<sup>43</sup> Eru ef til vill sumar þeirra upplýsinga sem safnað er í dag notaðar það lítið að erfitt sé að réttlæta söfnun þeirra? Hvernig er t.d. arðsemin metin? Þetta þarf jafnframt að hafa í huga þegar rætt er um áhrif verðlagningarstefnu á söfnun upplýsinga. Stefnumótun og stöðumat þarf að framkvæma í mörgum tilvikum í tengslum við tillögur nefndarinnar.

Í könnun nefndarinnar voru stofnanir spurðar að því hvaða áhrif það hefði á söfnun upplýsinga hjá stofnuninni ef gjaldtakan mætti að hámarki standa undir kostnaði við að afgreiða upplýsingarnar og við að vinna úr þeim, gefa út og dreifa? Svörin voru flest á þann veg að stofnanir töldu að þessi breyting hefði engin áhrif á söfnun upplýsinga hjá þeim að undanskildum Landmælingum og Fasteignamati. Forsvarsmenn Landmælinga töldu að kortaupplýsingar yrðu eldri þar sem lægri fjárhæðir yrðu til ráðstöfunar, þannig yrði stofnuninni í raun ókleift að sinna

<sup>39</sup> Sjá t.d. Commission of the European Communities. Proposal for a European Parliament and Council Directive on the re-use and commercial exploitation of public sector document. Brussel, 6. júní 2002. bl. 6

<sup>40</sup> Sjá sama og 39 og Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions. eEurope 2002: Creating A EU framework for the exploitation of public sector information. Október 2001. Sömu skoðanir koma einnig fram hjá fulltrúum atvinnulífsins.

<sup>41</sup> Sjá t.d. EuroGeographics. *Geographical information infrastructure: Production and dissemination of public sector geographical information*. Apríl 2001. (Drög) Þar sem rætt er um kosti og galla evrópsku stefnunnar í samanburði við þá bandarísku.

<sup>42</sup> Sama og 41.

<sup>43</sup> Jafnvel upplýsingar sem ekki er þörf fyrir lengur.

lögbundnu hlutverki sínu. Til þess að viðhalda gæðum upplýsinga þyrfti að koma til viðbótarframlag sem nemur þeim hluta sértekna sem breytt verðlagningarstefna hefur áhrif á.

Það er mat nefndarinnar að setning almennra reglna í þeim dúr sem hér er lagt til hefði í megin atriðum góð áhrif á söfnun upplýsinga. Upplýsingasöfnun yrði markvissari og stefnumótun hjá hinu opinbera á því sviði yrði nauðsynleg. Hið opinbera þyrfti að skilgreina þær upplýsingar sem það leggur áherslu á að sé safnað og hverjum skuli ekki safna. Sú staðreynd að gjaldtaka er leyfð samkvæmt meginreglu vegna vinnslu upplýsinga ætti að tryggja að sú gagnrýni sem helst hefur komið fram um bandarísku leiðina ætti ekki við um íslensku leiðina. Meginstefnan gefur jafnframt kost á því að stofnanir geri í auknum mæli samninga sín á milli um skipti á upplýsingum, svo framarlega að þess sé gætt að slíkir samningar séu ekki samkeppnishindrandi. Þannig yrði sérhæfð söfnun upplýsinga í mörgum tilvikum umtalsverð miðað við það sem nú er.

Það er skoðun nefndarinnar að með nýrri stefnu um aðgengi og verðlagningu opinberra upplýsinga hafi upplýsingasöfnun möguleika á því að verða markvissari og betri en hún hefur í mörgum tilvikum verið hingað til.

### 6.2.2 Samskipti ríkis og einkamarkaðar

Á undanförunum árum hafa samskipti ríkis og einkamarkaðar aukist að miklum mun. Einkavæðing, einkaframkvæmd, útboð, þjónustusamningar o.fl. hafa verið að ryðja sér til rúms. Fyrirtæki á markaði eru sífellt að verða betur og betur undir það búin að sinna mörgum verkefnum sem hið opinbera hefur haft á sinni könnu. Sú leið sem skoðuð er í þessum kafla mun að mati nefndarinnar bæta enn frekar samskipti ríkis og einkamarkaðar. Með einföldum reglum um aðgengi, notkun og verðlagningu opinberra upplýsinga er gagnsæi betur tryggt í þessum samskiptum. Samhliða þessu þarf hið opinbera að gera grein fyrir hvernig niðurstöðu um verðlagningu er náð, þ.e. að raunverulega sé verið að krefjast gjalds á grundvelli þess tilkostnaðar sem vinna við upplýsingarnar krefst. Eins og áður hefur verið komið inn á, var helsti hvati þess að framkvæmdastjórn ESB lagði fram tillögur sínar að tilskipun um notkun og verðlagningu opinberra upplýsinga sá að tryggja samkeppnishæfni atvinnulífsins, aðallega svo kallaðra sprotafyrirtækja og smárra og meðalstórra fyrirtækja.<sup>44</sup> Þessi röksemdarfærsla á vissulega við á Íslandi þar sem stór hluti íslenskra fyrirtækja fellur í þennan flokk.

Nefndin leggur til að opinberir aðilar, sín á milli sem og hið opinbera og einkaaðilar, geti gert með sér samninga (notkunarsamninga) um gagnkvæm skipti á upplýsingum. Eða samninga um notkun gagna í ákveðnum tilgangi. Þannig sjái t.d. ákveðin stofnun um að safna grunngögnum og afhendi þau gegn þjónustugjöldum til annarra stofnana, sveitarfélaga eða einkamarkaðar sem í ákveðnum tilvikum veiti aðrar upplýsingar í staðinn ef ástæða þykir til. Slíkir samningar þurfa þá að vera staðlaðir og jafnframt notaðir í samskiptum milli opinberra aðila til þess að koma í veg fyrir samkeppnishindranir.

Nefndin telur að nýjar leikreglur bæti samskipti ríkis og einkamarkaðar m.a. vegna þeirrar kröfu á hendur hinu opinbera að það geri betur grein fyrir því hvernig verðlagningu er háttáð. Það ætti að auka traust aðila í þessum samskiptum.

<sup>44</sup> Small and medium sized enterprises. (SME)

### 6.2.3 Betra og gagnsærra uppgjör bókhalds

Sú krafa sem nýjar leikreglur gera til stofnana hins opinbera eru í samræmi við þær áherslur sem verið hafa undanfarin ár í rekstri ríkisins. Árangur, þjónusta, gagnsæi og góðir stjórnsýsluhættir hafa þar verið lykilhugtök. Sú almenna stefna sem nefndin leggur til krefst þess að sönnunarbyrði gjaldtöku liggja hjá hinu opinbera, það er að stofnanir, fyrirtæki og sveitarfélög þurfa að geta sýnt meiri kostnaðargreiningu í bókhaldi en sums staðar tíðkast. Hið opinbera þyrfti því að haga fjárhagsbókhaldi sínu þannig að hægt sé að greina á milli kostnaðar og tekna t.d. við:

- (a) Öflun upplýsinga (mælingar þ.m.t. rekstur mælitækja og gæðaeftirlit).
- (b) Varðveislu grunnupplýsinga (gagnabankar, öryggismál).
- (c) Miðlun grunnupplýsinga.
- (d) Úrvinnslu upplýsinga og miðlun til notenda.

Oft er erfitt að greina á milli þátta í þessu ferli en í öllum tilvikum ætti að reyna að skilja virðisaukandi starfsemi frá grunnstarfsemi. Nákvæmnin færi síðan eftir því hvað er í húfi, t.d. vegna samkeppni og fjárhagslegra hagsmuna. Þessar áherslur eru í beinum tengslum við árangursstjórnun og vinnubrögð við framkvæmd fjárlaga sem tíðkast í dag. Ekki verður séð að mikill kostnaður hlytist af þessu fyrirkomulagi og má hugsa sér að stofnunum og sveitarfélögum yrði gefinn ákveðinn aðlögunartími eftir því hvernig þessum málum er háttað hjá þeim í dag.

### 6.2.4 Auknar byrðar í starfsemi ríkisstofnana?

Með þeim tillögum sem nefndin setur fram í þessari skýrslu er ekki verið að íþyngja stofnunum og sveitarfélögum. Lagt er til að opinberir aðilar jafnt sem einkaaðilar hafi aðgagn að opinberum upplýsingum á því formi sem þær eru til á og stofnun hefur rétt til þess að krefjast þjónustugjalda fyrir aukna vinnu sem lögð er fram til þess að vinna þau á ákveðin hátt. Almennt séð telur nefndin þó að stefnt skulu að því að hið opinbera komi sér upp öflugum gagnabönkum á netinu með fullkomnum lýsigögnum þar sem allir aðilar geti nálgast miklar upplýsingar á fljótlegan og ódýran hátt.

Í könnun nefndarinnar voru forstöðumenn beðnir að meta áhrif breyttrar stefnu á stofnun sína og töldu flestir að engar breytingar yrðu hjá stofnuninni þar sem nú þegar væri unnið eftir þessari "kostnaðaraðferð" sem nefndin leggur til.

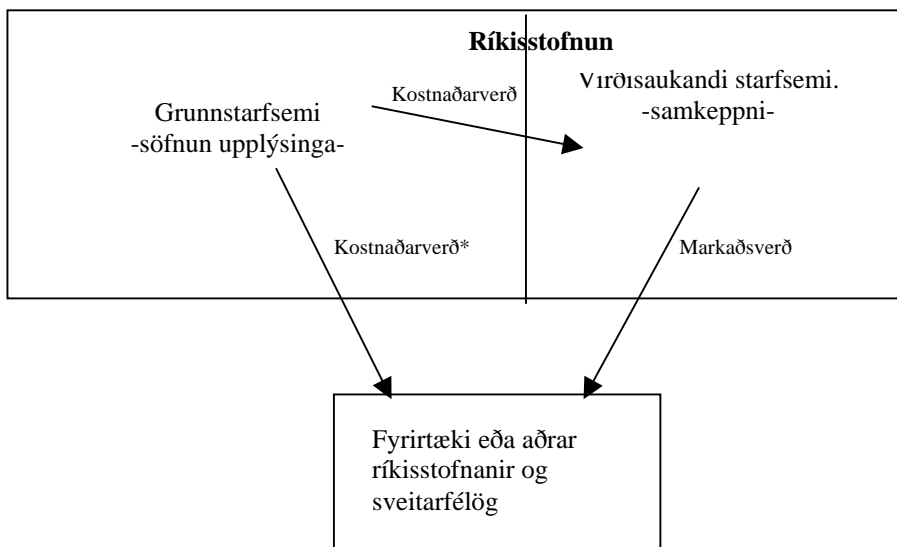
Auk betri kostnaðargreiningar sem nefnd var hér að ofan, telur nefndin nauðsynlegt að stofnanir skipti rekstri sínum upp milli deilda ef umtalsverður samkeppnisrekstur<sup>45</sup> á sér stað og að viðskipti milli deilda fari þannig fram að grunnstarfsemin greiði ekki niður samkeppnishlutann.

<sup>45</sup> Í skýrslu fjármálaráðuneytisins Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana: Stefna, greinargerð og leiðbeiningar frá nóvember 1997 eru gefnar upp ákveðnar forsendur fyrir því hve stór hluti talinn er umtalsverður. bls. 7.



Á mynd 2 má sjá - miðað við þær breytingar sem nefndin leggur til - hvernig verðlagningu opinberra upplýsinga yrði háttað hjá ríkisstofnun sem hefur umtalsverðan samkeppnisrekstur<sup>46</sup>:

## Mynd 2. Ríkisstofnun með umtalsverðan samkeppnisrekstur



Á myndinni sést að nefndin leggur ekki til að mismunandi verð skuli gilda annars vegar til opinberra nota (ríkisstofnanir, sveitarfélög) og hins vegar til annarra lögheimilla nota, svo sem virðisaukandi úrvinnslu.<sup>47</sup>

Ljóst er að ríkisstofnanir munu í mörgum tilvikum vera betur í stakk búna til þess að takast á við breytt umhverfi ríkisrekstrar nútímans ef farið verður að tillögum nefndarinnar. Jafnframt verður þó að taka sérstaklega á fjárhag þeirra stofnana sem standa fyrir kostnaðarsamri öflun grunnupplýsinga um náttúru landsins, svo sem Landmælinga Íslands.

Í framhaldi af þessu og til þess að gera betur grein fyrir kostnaði hvers þáttar í rekstri stofnana telur nefndin að semja þurfi almennar leiðbeiningar um það hvernig gjaldtöku verði háttað hjá hinu opinbera.<sup>48</sup>

### 6.3 Þjóðhagsleg áhrif breytinga

Nefndin reyndi ekki að meta nákvæmlega þjóðhagslegan ávinning af breyttri stefnu um notkun og verðlagningu á Íslandi þar sem slík vinna var talinn vera fyrir utan verksvið nefndarinnar.<sup>49</sup> Rannsóknir á þjóðhagslegum áhrifum hafa verið gerðar víða

\*Með kostnaðarverði er átt við kostnað við að gera upplýsingar aðgengilegar, afrita þær eða dreifa þeim.

<sup>46</sup> Örvagnar tákna verðlagningu opinberra upplýsinga.

<sup>47</sup> Sjá nánar 6.2.2.

<sup>48</sup> Þetta hefur t.d. verið gert á Nýja-Sjálandi. Sjá The Treasury, Guidelines for setting charges in the public sector.

<sup>49</sup> Fróðlegt væri að framkvæma slíka rannsókn í tengslum við lagasetningu á grundvelli tillagna nefndarinnar

og í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um "rafræna Evrópu"<sup>50</sup> frá því í október 2001 er fjallað um þessi áhrif. Þar kemur m.a. fram að opinberar upplýsingar myndi kjarna margháttaðrar stafrænnar vinnslu og geti orðið efniviður nýrrar þjónustu og þá sérstaklega þjónustu sem tengist þráðlausu interneti. Opinberar upplýsingar eru helstu grunnupplýsingar í iðnaði sem fæst við rafræna upplýsingamiðlun.<sup>51</sup> Þessi iðnaður er nú þegar mjög stór í Evrópu, metinn á 433 milljarða evra, eða um 5% af þjóðarframleiðslu ESB. Um það bil 4 milljónir Evrópubúa starfa í þessum iðnaði. Rannsakendur hafa jafnframt bent á að milli 15 og 25% af því upplýsingamagni sem rafræn viðskipti byggjast á, séu opinberar upplýsingar.

Í greinargerð framkvæmdastjórnarinnar um "rafræna Evrópu" kemur fram að auknir möguleikar á því að endurnýta opinberar upplýsingar byggðar á samræmdum reglum (innan ESB) muni ýta undir fjárfestingar í upplýsingaiðnaði með auknum áreiðanleika og gagnsæi. Þessi þróun örvar síðan vöxt og aukna samkeppnishæfni í þessum iðnaði, sem aftur leiðir til ávinnings fyrir neytendur. Efnahagslegur ávinningur af opinberum upplýsingum í Evrópusambandinu hefur nýlega verið metinn í kringum 68 milljarðar evra<sup>52</sup> sem er sambærilegt við stærð greina eins og lögfræðiþjónustu og prentiðnaðar. Jafnframt er því haldið fram að betri nýting þeirra miklu efnahagslegu möguleika sem liggja í opinberum upplýsingum muni leiða til aukinnar starfsemi og búa til störf í iðnaði sem fæst við rafræna miðlun upplýsinga. Stór hluti þessara starfa mun verða til í litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Opinberar upplýsingar sem þykja sérstaklega áhugaverðar í þessu sambandi eru t.d. landfræðigögn, umferðarupplýsingar og viðskiptaupplýsingar hvers konar sem og upplýsingar um efnahag og samfélagsgerð. Landfræðilegar upplýsingar er t.d. sérstaklega nauðsynlegar fyrir þráðlausan hugbúnað eins og leiðsögutæki í bíla sem er þáttur sem búist er við að muni vaxa mikið á næstunni.

Hér má líka nefna að landfræðigögn sem Landmælingar Íslands safna fyrir opinbert fé gefa af sér virðisauka sem í mörgum tilvikum væri hægt að reikna upp fyrir það sem kostar að safna þeim, sérstaklega ef aðgengi að þeim ykist. Hér má nefna öryggi borgaranna þar sem kortagögn eru notuð í kerfum Neyðarlínunnar, hjá Veðurstofu vegna snjóflóðavarna og hjá björgunarsveitum. Þess má geta að kortagögn eru jafnframt mikilvæg á ófriðartímum.

Ef reynt er að spá um framtíðina mun markaður fyrir efni tengt farsínum<sup>53</sup> fara stækkandi. Nýleg rannsókn metur stærð þessa markaðar árið 2006 í kringum 19 milljarðar evra.<sup>54</sup> Þeir sem rannsakað hafa þessi mál halda því fram að opinberar upplýsingar og hugbúnaður sem byggir á opinberum upplýsingum geti verið lykilatriðið í því að þróa þennan nýja markað.

Ljóst er á þessari umfjöllun að möguleg þjóðhagsleg áhrif breyttrar stefnu geta orðið mikil. Margar þær upplýsingar sem hér um ræðir eru nú þegar fánlegar án endurgjalds, svo sem margháttaðar upplýsingar um efnahagsleg og félagsleg málefni. Enn er þó erfitt að nálgast margvíslegar upplýsingar og úr því þarf að bæta. Verðmæti upplýsinga eykst í flestum tilvikum við notkun og því er líklegt að gæði upplýsinga

<sup>50</sup> Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions. eEurope 2002: Creating A EU framework for the exploitation of public sector information. Október 2001.

<sup>51</sup> Digital content industries. Dæmi um fyrirtæki í þessum flokki eru: fjölmiðlar, útgáfufyrirtæki, markaðsfyrirtæki og fyrirtæki í auglýsingaiðnaði.

<sup>52</sup> Commission of the European Communities. Proposal for a European Parliament and Council Directive on the re-use and commercial exploitation of public sector document. Brussel, 6. júní 2002.

<sup>53</sup> Mobile content. Það er þjónusta við farsímanotendur, svo sem auglýsingar, leikir o.fl.

<sup>54</sup> Andersen fyrir eContent. Digital Content for Global Mobile Services. 2002.

og efnahagslegur ávinningur fyrir samfélagið í heild verði meiri ef mörkuð verður heildarstefna um notkun og verðlagningu opinberra upplýsinga sem miðar að því að sem flestar upplýsingar séu aðgengilegar öllum á sem lægstu verði.

#### **6.4 Gögnum safnað fyrir þriðja aðila**

Fyrirtæki og stofnanir (t.d. Landsvirkjun, orkuveitur, Vegagerðin o.fl.) hafa oft á tíðum styrkt eða kostað margs konar mælingar og aðra öflun grunngagna sem aðrar opinberar stofnanir hafa eignaréttinn á. Þessi kostun hefur oftast en ekki grundvallast á því að þessi fyrirtæki hafa haft einkarétt til að nýta þær. Þetta kann að breytast ef t.d. Landsvirkjun hefur ekki lengur einkarétt á virkjunarframkvæmdum. Landsvirkjun þykir þá ekki ástæða til þess að kosta rannsóknir sem t.d. samkeppnisaðilar fengju síðan að nota niðurstöður úr án þess að greiða sérstaklega fyrir það.

Tryggja þarf að upplýsingar sem fyrirtæki fá hið opinbera til þess að safna/vinna sérstaklega fyrir sig gegn greiðslu, séu ekki aðgengilegar öðrum, óski greiðandi þess.

#### **6.5 Samantekt**

Líklegt er að kostnaður hins opinbera af því að fara eftir tillögum nefndarinnar yrði ekki stórvægilegur. Skoða þyrfti hvert tilvik fyrir sig og gefa sumum stofnunum aðlögunartíma. Erlendar rannsóknir benda til þess að þjóðhagslegur ávinningur sé mikill af því að lækka verð opinberra upplýsinga til margháttadra virðisaukandi nota. Breytingar hefðu að öllum líkindum jákvæð áhrif á gagnaöflun og leggja ekki miklar byrðar á stofnanir en auka gagnsæi og góða stjórnsýsluhætti með einföldum reglum og góðum samskiptum hins opinbera og einkamarkaðarins. Mikilvægt er í þessu sambandi að allir, bæði hið opinbera og fyrirtæki á einkamarkaði, sitji við sama borð.

## Helstu heimildir

Andersen (2002). *Digital Content for Global Mobile Services*. Luxembourg: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (1999). *Green paper on public sector information in the information society*. Brussel: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (2001). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions. eEurope 2002: Creating A EU framework for the exploitation of public sector information*. Brussel: Commission of the European Communities.

Commission of the European Communities (2002). *Proposal for a European Parliament and Council Directive on the re-use and commercial exploitation of public sector document*. Brussel: Commission of the European Communities.

Dómsmálaráðuneytið (2000). *Miðlun lagagagna á netinu*. Reykjavík: Dómsmálaráðuneytið

EuroGeographics (2001). *Geographical information infrastructure: Production and dissemination of public sector geographical information*. (Drög) Descartes: EuroGeographics

Fjármálaráðuneytið (2001a). *Framkvæmd fjárlaga*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Fjármálaráðuneyti, ríkisbókhald (2001b). *Ríkisreikningur fyrir árið 2000 - Sundurlíðun reikninga ríkisaðila*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, Ríkisbókhald.

Fjármálaráðuneytið (1997). *Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana: Stefna, greinargerð og leiðbeiningar*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið

Fjármálaráðuneytið (1996). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið

Landmælingar Íslands, Eyvindur Gunnarsson (1999). *Gjaldskrá Landmælinga Íslands: Almennar skýringar*. Akranes: Landmælingar Íslands

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið (2001). *Hlutverk rannsóknarstofnana Iðnaðarráðuneytisins í eflingu rannsókna, nýsköpunar og atvinnuþróunar*. Reykjavík: Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið

Ríkisstjórn Íslands (1996). *Framtíðarsýn Ríkisstjórnar Íslands um Upplýsingasamfélagið*. Reykjavík: Ríkisstjórn Íslands.

Ríkisstjórn Íslands (1996). *Íslenska upplýsingasamfélagið: Álitsgerð starfshópa*. Reykjavík: Ríkisstjórn Íslands.

Statistics Denmark. *Electronic Dissimination: An international Benchmarking 2000*. Kaupmannahöfn: Statistics Denmark.

The Treasury (1989). *Guidelines for setting charges in the public sector*. Wellington: The Treasury.