

PELISSÄ EUROOPAN DATATALOUDEN TULEVAISUUS

Opit tele- ja finanssimarkkinoilta

Eero Raunio
KPMG, Advisory

Euroopan datatalouden kehityskulku lähivuosina vaikuttaa koko alueen taloudelliseen menestykseen ja kansalaisten tietojen käsittelyn reiluuteen. Eurooppa on jäänyt muista jälkeen. Nyt on viimeinen mahdollisuus tukea datatalouden kehitystä ja varmistaa kaikkia osapuolia hyödyttävä lopputulos.

Finanssi- ja telesektorit ovat edelläkävijöitä datan hyödyntämisessä ja jakamisessa toimijoiden välillä. Palveluiden käyttäjät luovuttavat palveluntarjoajille yksityisimpiä tietojaan. Tutkimalla näiden toimialojen kehittymistä viime vuosikymmenten aikana on mahdollista löytää toimivia työkaluja Euroopan datamarkkinoiden ohjaamiseen.

Tässä työpaperissa on haettu oppia haastatteleamalla verrokitoimialojen keskeisiä päättäjiä viime vuosikymmeniltä. Heidän laaja-alainen näkemyksensä datapohjaisen toimialan kehityksen elementtien toimivuudesta, vaikutuksista ja haasteista antaa avaimia Euroopan reilun datatalouden rakentajille.

Sitra työpaperi

© Sitra 2020

Pelissä Euroopan datatalouden tulevaisuus

Opit tele- ja finanssimarkkinoilta

Tämä työpaperi perustuu merkittävien yhteiskunnallisten päättäjien ja vaikuttajien haastatteluihin keväällä 2020. Työpaperissa on hyödynnetty myös Sitran reilun datatalouden IHAN-hankkeen aiempaa työtä.

Sitran työryhmä: Laura Halenius, Antti Kivelä,
Jaana Sinipuro, Tuula Tiihonen ja Risto Tornivaara

ISBN 978-952-347-188-7 (PDF) www.sitra.fi

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

Sisällys

Esipuhe	5
Kooste finanssi- ja telesektorin haasteista ja avaintekijöistä sekä suositukset datatalouteen	6
1. Tulevaisuuden datatalouden tulee ottaa oppia tele- ja finanssimarkkinoista	8
1.1 Datatalouden hyötypotentialiaali Euroopan kansalaisille, yrityksille ja valtioille on valtava	8
1.2 Tele- ja finanssimarkkinoiden onnistumisia voi kopioida data-markkinaan	9
2. Datapohjaisten toimialojen kehityksen haasteet	11
2.1 Finanssi- ja telemarkkinoilla koetut haasteet	11
2.2 Euroopan reilun datatalouden rakentamisen haasteita nyt ja tulevaisuudessa	20
3. Avaintekijät finanssi- ja telemarkkinan luottamuksen rakentamisessa	22
3.1 Yritysten tavat rakentaa luottamusta	22
3.2 Lainsäätäjän keinot rakentaa luottamusta	24
3.3 Itsesääntely ja standardit luottamuksen rakentumisen välineinä	26
3.4 Sääntelyn valvontamalli vaikuttaa luottamukseen alalla	28
4. Suositukset Euroopan datatalouden rakentajille	32
4.1 Dataomaisuuden kokoaminen ja käyttö	32
4.2 Markkinoiden toiminnan hyödyntäminen	35
4.3 Lainsäädännön toimenpiteet	37
4.4 Itsesääntely ja standardit	39
4.5 Valvonnan toteutus	41
5. Johtopäätökset - datamarkkinoiden hallintamallin suunnittelussa ratkaistavat kysymykset	42
Tiivistelmä	44
Sammanfattning	45
Executive Summary	46
Lähteet	47
Liite 1: Haastatteluiden toteutus	48
Liite 2: Haastatellut henkilöt	49

Mitä on datatalous?

Datatalous on talouden osa-alue, jossa liiketoimintamalli perustuu tiedon hyödyntämiseen ja käyttöön eri tavoin.

Datataloudella tarkoitetaan yleisesti taloudellista tai yhteiskunnallista toiminnallisuutta, jossa eri toimijat edistävät datan siirrettävyyttä, yhteensopivuutta ja käytettävyyttä sekä hyödyntävät dataa ja luovat sen pohjalta uusia sovelluksia ja palveluita.

Mitä on reilu datatalous?

Se talouden osa-alue, joka keskittyy luomaan palveluja ja dataan perustuvia tuotteita eettisesti. Reiluus tarkoittaa sitä, että yksilöiden oikeuksia suojellaan ja kaikkien sidosryhmien tarpeet otetaan huomioon datataloudessa.

Reilussa datataloudessa datan hyödyntäminen yhdistyy ihmislähtöiseen toimintatapaan ja malliin, jossa eri toimijoilla on reilut pelisäännöt datan jakamiseen ja käyttämiseen palveluissa

Esipuhe

Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2020 kunnianhimoisen datastrategian, joka määrittää askeleet kohti eurooppalaisia datan sisämarkkinoita. Strategian tavoitteena on edistää datan saatavuutta ja jakamista niin, että yritykset, tutkijat kuin julkinen sektorikin voisivat paremmin hyödyntää dataa uusien palveluiden ja innovaatioiden polttoaineena.

Yhteisen datamarkkinan muodostaminen vaatii EU:n sisämarkkinoilla uudenlaista regulaatiota, itsesääntelyä sekä standardeja, sekä sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja koordinoitua. Nämä elementit eivät saa kuitenkaan heikentää innovaatiokykyä tai aiheuttaa kohtuuttomia taloudellisia haittoja.

Sitra käynnisti vuonna 2018 IHAN-projektin, jonka tarkoitus on edistää reilua datataloutta. Osana IHAN-projektia selvitämme, mitä elementtejä tarvitaan datamarkkinan hallintamallin luomiseen. Ymmärtääksemme kokonaisuutta paremmin analysoimme, mihin tarpeeseen ja miten vastaavat hallintamallit ovat syntyneet muilla toimialoilla. Keskeisenä kysymyksenämme oli, miten alan toimijoiden välinen luottamus on rakentunut ja mikä on ollut hallintamallien ja niiden eri osien rooli. Muiden toimialojen kehityskaaria peilaamalla

tavoitteenamme oli hahmottaa, millaisia elementtejä datatalous tarvitsee.

Vastauksia haettiin haastattelemalla asiantuntijoita, jotka ovat olleet rakentamassa eurooppalaisia finanssi- ja telemarkkinoita 40 viime vuoden aikana. Molemmilla toimialoilla on pystytty luomaan vuosikymmenten saattossa luottamuksen takaava hallintamalli, jossa data liikkuu eri toimijoiden ja maiden välillä. Kullakin haastattelulla on kymmenien vuosien kokemus johtotehtävistä yhdeltä tai useammalta selvityksen sisältöön liittyvältä toimialalta. Luvut 2, 3 ja 4 perustuvat suoraan haastattelujen näkemyksiin ja heidän kertomiin esimerkkeihin.

Tämä työpäperi on keskustelunavaus asioista, joita eurooppalaista datataloutta tulevana vuosina kehitettäessä tulisi tutkia tarkemmin. Haluamme haastaa niin yhteiskunnallisia toimijoita kuin yrityksiäkin yhteiseen keskusteluun kaikille reilun hallintamallin rakentamisesta.

Lämmin kiitos kaikille haastatteluihin osallistuneille tärkeästä panoksesta, jonka he toivat monimutkaisen kokonaisuuden hahmottamiseen.

Antti Kivelä
Johtaja, Sitra

Kooste finanssi- ja telesektorin haasteista ja avaintekijöistä sekä suositukset datatalouteen

* Näkemykselle löytyy tukea suurelta osalta haastatelluista henkilöistä.

Finanssi- ja telesektorin rakentamisessa koetut haasteet

<i>Markkinoiden toiminta</i>	<i>Sääntelyn vaikutukset</i>
1. EU-maiden markkinat ovat epäyhtenäiset *	5. Lainsäädäntö vähentää kilpailua ja tukea suurilla yrityksillä
2. Markkinat ovat globaaleja – tarve paikalliselle ratkaisulle on epävarmaa	6. Regulaattori yrittää ennustaa tulevaisuutta ja/tai tekee väärin teknologia- tai liiketoimintamallivalintoja
3. Markkinatoimijat ottavat yhteiskunnan kannalta liian suuria riskejä	7. Regulaatio voi heikentää palveluiden laatua, nostaa hintoja ja/tai vähentää palveluvalikoimaa
4. Suurten yritysten määriteltäessä yksin pelisäännöt, yhteistyötä ei välttämättä synny	8. EU-alueen ulkopuoliset toimijat saavat kilpailuetua kotimarkkinansa kevyemmästä regulaatiosta
	9. Innovaation mahdollistamisen ja riskin poistamisen välille ei löydy tasapainoa
	10. ”Kumuloituvaa” sääntelyä estää EU:n sisämarkkinan muodostumista
	11. Itsesääntely ja standardit luovat alalle tulon esteitä
	12. Yritysten osaaminen ja asenne regulaatioon on heikko

Euroopan reilun datatalouden rakentamisen haasteet

13. Datapohjainen liiketoiminta tarvitsee valtavat määrät raaka-ainetta – miten jälkijoukoissa seuraava Eurooppa rakentaa tämän omaisuuden?
14. Yritykset eivät jaa vapaaehtoisesti dataa
15. Digitaalisen infrastruktuurin avainyhtiöt ovat Euroopan ulkopuolelta
16. Palveluiden vakioehdot ja -toimintamallit eivät ole kuluttajan kannalta edullisia
17. Kuluttajien kiinnostus datansa käsittelytavoista on vielä arvoitus

Avaintekijät finanssi- ja telemarkkinan luottamuksen rakentamisessa

Yritysten tavat rakentaa luottamusta	Lainsäätäjän keinot rakentaa luottamusta
1. Asiakkaat luottavat suuriin ja tunnettuihin yrityksiin *	3. Regulaatio on ollut välttämätöntä (mutta sen haitat on minimoitava) *
2. Asiakkaille tarjotaan parhaat ja houkuttelevimmat palvelut *	4. Regulaatio ei saa olla liian ylä- ja/tai alatasolla
	5. Avoimella lisenssimallilla voi luoda luottamusta ja kilpailua alalla
Itsesääntely ja standardit luottamuksen rakentamisen välineinä	Sääntelyn valvonta
6. Itsesääntely tukee alan kehittymistä – ainakin regulaation kanssa yhdessä käytettynä (80/20) *	9. Valvojan rooli on kriittinen *
7. Yhteiset standardit ja rekisterit mahdollistavat tiedon vaihdon *	10. Vuoropuhelu viranomaisten ja alan yritysten välillä on välttämätöntä *
8. Yhtenäiset sopimusmallit ja palveluiden avoin vertailu lisäävät läpinäkyvyyttä	11. Lähellä oleva valvoja voi ymmärtää markkinaa
	12. Sidosryhmiä tulee osallistaa sääntelyn valvontaan
	13. Tarvitaan riippumaton ja alhaisen kynnyksen käsittelykanava kuluttajien valituksille
	14. Sääntöjä rikkovalla toimijalle on riittävä pelote

Suosituksukset Euroopan datatalouden rakentajille

Dataomaisuuden kokoaminen ja käyttö	Markkinoiden toiminnan hyödyntäminen
1. Euroopan julkisen sektorin omistamaa dataa tulee hyödyntää	6. Euroopassa tulee luoda maailman parhaita palveluja – läpimurtosovelluksia (ns. Killer App) *
2. Hallintamallin tulee keskittyä tärkeään tietoon	7. Kaikilla toimijoilla on oltava hyötyä tiedon jakamisesta – pakottaminen ei toimiva malli *
3. Yritykset tulee velvoittaa datan jakamiseen	
4. Kansalaisille tulee luoda datakäytön hallintapalvelu	
5. Tiedon käyttö ja arvo tulee tehdä läpinäkyväksi	
Lainsäädännön toimenpiteet	Itsesääntely ja standardit
8. Lainsäätäjän tulee varmistaa yhteensopivuus määrittelemällä tietosisällöt ja rajapinnat	10. "Reilun datatalouden" -sertifikaatti luo luottamusta *
9. EU:n tietosuoja-asetusta tulee uudistaa laajasti	11. Reilun datatalouden vaatimukset määritellään pakolliseksi osaksi vastuullisuusraportointia, hyvää hallintotapaa tai muita vastaavia vaatimuksia
Valvonnan toteutus	
12. Tulee luoda itsenäinen ja aktiivinen asiakkaiden edunvalvoja	
13. Valvonta tulee digitalisoida ja automatisoida	

1. Tulevaisuuden datatalouden tulee ottaa oppia tele- ja finanssimarkkinoista

Euroopan datamarkkinat ja alan yritykset ovat jääneet jälkeen kilpailijoistaan, ja ero on kasvamassa edelleen. Reilun datatalouden hallintamallin toteutuksessa Euroopalla on panoksena satojen miljardien eurojen taloudellinen hyöty ja samalla myös eurooppalaisten arvojen puolustaminen. Tele- ja finanssimarkkinoilla Eurooppa loi viime vuosikymmenten aikana menestystarinoita. Datatalouden tulee malttaa ottaa oppia näistä onnistumisista.

1.1 Datatalouden hyötypotentiaali Euroopan kansalaisille, yrityksille ja valtioille on valtava

Euroopan datatalouden markkina on vielä lähtötelineissä. Eurooppa ei tähän mennessä ole pystynyt luomaan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta datatalouden menestystarinoita. Hyvin kevyesti säännellyllä epäkyp-sällä toimialalla yhdysvaltalaiset yritykset ovat menesty-neet parhaiten datatalouden globaalissa kilpailussa. Toimintamallit perustuvat alan toimijoiden suljettuihin ratkaisuihin ja niin sanotut GAFA-yritykset (Google, Amazon, Facebook ja Apple) ovat saavuttaneet länsi-maissa lähes monopoliaseman. Vastaavasti Kiinassa Baidu, Alibaba ja Tencent dominoivat Aasian markki-noita.. Rakentamalla Eurooppaan datatalouden mark-kina, tuetaan nykyisten eurooppalaisten yritysten kilpai-lukykyä, luodaan uusia yrityksiä ja työpaikkoja sekä varmistetaan kansalaisten tietojen reilu käyttö.

Haastatteluista on nostettu suorina lainauksina yksittäisiä kantaa ottavia ja ajatuksia herättäviä näkemyksiä. Nämä kommentit on merkitty lainausmerkeillä sekä muusta tekstistä eroavalla fonttikoolla ja värillä.

Data mahdollistaa yhä käyttäjälähtoisemmät, edullisemmat ja ympäristöystävällisemmät palvelut. Datavetoisessa yhteiskunnassa erilaiset laitteet, koneet, tehtaot ja prosessit tuottavat koko ajan lisää dataa. Tämä data tulee etäkäytettäväksi ja liitettäväksi muuhun tietoon, jolloin mahdollistetaan uudet tekoälyn ja automaation kaltaisen teknologian innovaatiot. Datan avulla päätöksenteon suunnittelu ja analysointi, tulevan ennakointi sekä inno-vaatiokyky nousee uudelle, merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä tuovalle tasolle.

Datatalous tuo valtavia mahdollisuuksia eri aloille terveydenhuollosta, ympäristöalasta, elintarviketurvalli-suudesta, ilmastosta ja luonnonvarojen tehokkaasta käytöstä energiaan, älykkäisiin liikennejärjestelmiin ja älykkäisiin kaupunkeihin. Euroopassa tulee edistää edelleen datan saatavuutta ja hyödyntämistä lisääviä toimia.

*”Datamaailma tulee olemaan jatkossa kaikki. Tämä pitäisi kaikkien tajuta.” **

Nykyisten markkinajohtajien kotimarkkinoiden lainsäädäntö ja sen pohjana oleva ajattelu eroaa euroop-palaisesta. Liiketoimintamallit perustuvat pitkälti siihen, että palvelutarjoajilla on merkittäviä vapauksia datan hyödyntämiseen ja yksilö luopuu oikeuksistaan dataan. Euroopan unionin periaatteet edellyttävät, että kulutta-jien ja käyttäjien oikeuksia omiin tietoihinsa ja niiden uudelleenkäyttöön tulee lisätä (omadata-malli). EU:n yleinen tietosuoja-asetus (GDPR) luo hyvän pohjan yksilön oikeuksien vahvistamiselle, mutta tällä hetkellä käytännön työkalut oikeuksien hyödyntämiseen ja vah-vistamiseen vaativat vielä työtä. Kansainväliset toimijat saavat tällä hetkellä käyttöönsä massiivisia määriä eurooppalaisten kuluttajien dataa ilman korvausta. Kuluttajilla ei ole myöskään mahdollisuutta vaikuttaa luovuttamansa datan jatkokäyttöön.

Juuri nyt Euroopalla on mahdollisuus löytää ratkai-suja eurooppalaisten datapohjaisten palveluiden sisä-

*) Sitaateissa on yksittäisiä, kantaa ottavia ja ajatuksia herättäviä lainauksia selvitykseen haastatelluilta henkilöiltä.

markkinoiden luomiselle, mutta ikkuna tulosten saavuttamiselle on sulkeutumassa. Kansainväliset markkinajohtajat ovat karkaamassa tavoittamattomiin.

1.2 Tele- ja finanssimarkkinoiden onnistumisia voi kopioida data-markkina

Finanssi- ja telemarkkinoilla on kummallakin satojen vuosien pituinen historia. Alat ovat aikoinaan rakentaneet asiakkaiden tarpeista – vaihdannan ja viestinnän alueilla.

Finanssitoimiala on kiinteä osa ihmisten arkea lähes päivittäin ja ihmiselämän suurimpien päätösten yhteydessä. Luottamus näiden tietojen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen on välttämätöntä nyky-yhteiskunnan toiminnalle. Ihmisen talouteen liittyvät tiedot ovat yksityisiä.

Telemarkkinan tarkoituksena on ollut 1800-luvulta lopulta asti tiedonvälitys ihmisten välillä. Matkapuhelimen keksimisen jälkeen 1980-luvun lopussa markkinan merkitys on kasvanut räjähdysmäisesti. Suurin osa Euroopan kansalaisista on telesektorin yritysten asiakkaita, ja luottaa yksityisen tiedonvälityksensä ja siihen liittyvän tunnistetiedon teleoperaattorinsa hallintaan.

Vielä 1970–80-luvuilla markkinoiden toiminta ei ollut läpinäkyvää, finanssitoimijat olivat hyvin määräävässä asemassa ja toimijoiden välinen tiedonvaihto oli kankeaa. Molemmilla aloilla on kuitenkin tehty valtava kehitysloikka viimeisten 20–40 vuoden aikana. Data-markkina on nyt hieman vastaavassa tilanteessa. Markkinan päättäjien tulee nyt tunnistaa verrokkitoimialoilta tarvittavia malleja, joilla voidaan tukea ja ohjata tämän markkinan rakentumista jopa 20–30 vuotta eteenpäin.

Kummallakin verokkimarkkinalla käyttäjät antavat tietonsa toimialan palveluntarjoajien hallintaan. Liiketoiminta aloilla perustuu tämän valtavan datamäärän hallintaan ja käyttöön. Data on yhteensopivaa toimijoiden välillä ja on olemassa globaalit datanvaihtomallit toimijoiden välillä.

Molemmat alat ovat vahvasti reguloituja ja toimijat ovat rakentaneet yhdessä perustana olevia standardeja.

Verrokkitoimialojen yritysten ja toimialan omaehtoisen ohjaus- ja sääntelytoiminnan lisäksi julkiset toimijat ovat asettaneet lakeja, säännöksiä ja muita ohjausmekanismeja. Aloilla on kansallista, Eurooppa-tasoisista ja kansainvälistä lainsäädäntöä, itsesääntelyä ja yhteisesti sovittuja standardeja.

Nämä menettelyt varmistavat palveluiden kansallisen ja kansainvälisen yhteensopivuuden, mutta suojaavat myös kuluttajien etuja ja asettavat reunaehdoja erilaisille palveluille, esim. annettavan informaation, tuotteiden sopimusehtojen ja kuluttajilta perittävien maksujen osalta. Yritykset ovat voineet luottaa siihen, että kun ne tekevät investointeja, rakennetut ratkaisut ovat yhteensopivia muiden toimijoiden kanssa.

”Telesektorilla oli monopoli-pohjainen lähtötilanne, josta on luotu fiksulla sääntelyllä markkinalähtöinen kokonaisuus.”

Euroopan matkapuhelinverkkojen rakentaminen ja niihin liittyvien palveluiden kehittäminen ovat esimerkki markkinan regulaation ja hallintamallien onnistuneesta käytöstä sekä alan yhteistyöstä. Lähtötilanteessa suuressa osassa Euroopan maita on toiminut valtio-omisteinen valtakunnallinen yhtiö, joka hallinnoi alussa kauko- ja ulkomaanpuhelukojen välittämistä ja myöhemmin ensimmäisen sukupolven matkapuhelinverkkoa (NMT). Tästä valtiollisen monopolin lähtötilanteesta haluttiin alkaa liberalisoimaan toimintaa viisaasti reguloimalla – täysin vapaan markkinatalouden sijaan.

Viisaan regulaation avulla markkinalle on luotu kilpailua ja vältetty monopolin tai duopolin syntyminen. Osassa Euroopan maista sääntely on onnistunut erityisen hyvin, jolloin palveluiden laatu on hyvä ja kuluttajahinnat alhaisia. Lisäksi on pystytty välttämään ylisuuret veloitukset lisensseihin liittyen ja toimijoiden yli-investoinnit päällekkäisiin matkapuhelinverkkoihin.

1.3 Selvityksen toteutustapa

Verrokkitoimialojen hallintamallit ovat laajoja ja ne sisältävät toimialan erityispiirteisiin liittyviä osuuksia. Hallintamallien nykytilan yksityiskohtien tutkiminen ei todennäköisesti anna vastauksia toimialan kehityskaaren kriittisistä kohdista tai hallintamallin soveltamisesta datamarkkinassa. Tarvitaan nykyistä strategisempaa ja pitkän ajan käytännön kokemuksen tuomaa tietoa.

Selvityksessä haastateltiin kuuttatoista (16) asian-tuntijaa, jotka ovat olleet rakentamassa Suomen ja Euroopan tele- ja finanssimarkkinaa. Haastatteluihin selvitettiin tele- ja finanssimarkkinan kehityskaarten aikana koettuja luottamuksen rakentumisen haasteita sekä toimivaksi osoittautuneita hallintamalleja ja niiden elementtejä. Lisäksi haastateltavia pyydettiin katsomaan eteenpäin tulevaisuuteen ja tunnistamaan Euroopan reilun datatalouden rakentamisen haasteita ja antamaan suosituksia niiden ratkaisemiseksi.

Haastatelluilla on kymmenien vuosien kokemus ylimmän johdon tehtävistä verrokkitoimialalta tai sen regulaatioon liittyvistä tehtävistä. Haastatellut ovat tai ovat olleet merkittävässä päättävässä asemassa ja vaikuttajana toimialallaan.

Haastatelluilta saadut opit (haasteet, tekijät ja suositukset) on kuvattu luvuissa 2–4. Tiettyyn oppiin liittyvän erityisen tuen (tai vastustuksen) määrää on esitetty alla kuvatulla mallilla. Selvityksen toteutusmalli ja haastateltujen henkilöiden tarkempi kuvaus löytyvät julkaisun liitteistä.

Haastatellut henkilöt – yhteenveto

Haastatellut henkilöt edustivat laajasti tele- ja finanssimarkkinan päättäjiä viime vuosikymmenten aikana:

Useita pohjoismaiden suurimpien pankkien, teleoperaattorien ja globaalien matkapuhelin- ja verkkovalmistajien johtotehtävissä toimineita henkilöitä.

Useita keskuspankkien (EKP ja Suomen pankki) johtotehtävissä toimineita henkilöitä

Viestintäministeriön, tietosuojan, finanssialan kuluttajan riitatilanteiden käsittelytoimielimissä johdossa toimineita henkilöitä

Useita luottamustehtäviä finanssialan, telesektorin, muiden toimialojen, kolmannen sektorin sekä start up -yritysten kentässä

2. Datapohjaisten toimialojen kehityksen haasteet

Haastatellut tunnistivat useita haasteita kaikkia osapuolia hyödyttävälle toimialan kehittymiselle – sekä markkinoiden sisäisen toiminnan että alan ohjaamiseksi luodun sääntelyn osien seurauksena. Haastatelluilla oli molempien osalta omakohtaista kokemusta tällaisista epätoivotuista vaikutuksista. Toimivan datatalouden hallintamallin tulee ratkaista, kontrolloida tai poissulkea esitetyt haasteet.

2.1 Finanssi- ja telemarkkinoilla koetut haasteet

Haastattelujen perusteella tele- ja finanssimarkkinoiden kaltaisen datapohjaisen markkinan kehittymiseen liittyviä haasteita ja riskejä voidaan jakaa kahteen ryhmään: markkinoiden toimintaan ja sääntelyn vaikutuksiin.

Sääntelyyn ja lainsäädännön käyttöön voi liittyä useita negatiivisia vaikutuksia ja/tai sillä ei saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Näitä vaikutuksia voidaan estää suunnittelemalla regulaation tavoitteet, sisältö ja kohteet oikealla tavalla. Suurin osa haastateltavista kuitenkin näki, että näitä negatiivisia vaikutuksia ei ole mahdollista kokonaan välttää. Sen sijaan haittoja tulee pyrkiä minimoimaan. EU:n luoma regulaatio kansalaisten oikeuksien ja reilun kohtelun varmistamiseksi voi olla myös globaali kilpailuetu.

”Finanssialan osalta EU-tason yhtenäinen markkina on ollut osittain vähän utopiaa.”

Haaste 1: *

EU-maiden markkinat ovat epäyhtenäisiä

Markkinoiden yhtenäistämiseksi on tehty Euroopassa töitä pitkään eri toimialoilla, jopa useita vuosikymmeniä, ja on saatu aikaan merkittävää edistystä. Euroopan maiden välillä on haastateltavien näkökulmasta kuitenkin edelleen liian suuria eroja liiketoiminnan näkökulmasta. Tämä epäyhtenäisyys on Euroopan taloudelle suuri este. Se vaikeuttaa uusien palveluiden syntyä ja kilpailua toimijoiden kanssa, joilla on suuret kotimarkkinat.

Valtioiden lainsäädännön, kulttuurien ja markkinoiden väliset erot estävät alueen yrityksiä luomasta palveluita alusta asti noin 450 miljoonan ihmisen markkinalle. Yritysten on rakennettava ja hyväksyttävä palvelunsa kunkin maan kohdalla erilaisen prosessin avulla, erilaisia sääntöjä vasten ja/tai erilaisten viranomaisten kanssa.

EU-maiden erilaisuus vaikeuttaa myös yhtenäisen hallintamallin luomista. Valtioiden nykyinen sääntely ja menettelytavat ovat hyvin erilaiset. Myös eri maiden tulkinta Euroopan yhteisestä lainsäädännöstä ja regulaation käyttöönoton mallit eroavat merkittävästi.

Esimerkkejä vaikutuksista:

Euroopassa ei ole käytössä yhtenäisiä vakuutus- ja vakuutuspalvelutuotteita. Eurooppalaisen kotivakuutuksen myyvä yhtiön pitää luoda tuotteen vakuutusehdot jokaiseen EU-maahan erikseen. Markkinaa on pyritty yhtenäistämään jo vuosikymmeniä (jopa -70-luvun lopusta saakka), tässä kuitenkin onnistumatta.

* Näkemykselle löytyy tukea suurelta osalta haastatelluista henkilöistä.

Haaste 2:**Markkinat ovat globaaleja – tarve paikalliselle ratkaisulle on epävarmaa**

Digitaalisten palveluiden osalta markkinat keskittyvät tyypillisesti yksittäisille suurille globaaleille toimijoille, esimerkiksi käyttöjärjestelmä (Apple ja Microsoft), sosiaalinen media (Facebook ja Instagram) tai internetin hakupalvelu (Google). Eurooppalaiset ratkaisut kilpailevat globaaleilla markkinoilla näitä ja vastaavia markkinajohtajia vastaan. On epävarmaa, onko olemassa kysyntää ja liiketaloudellisesta kannattavuutta Euroopan alueen omille digitaalisille palveluille.

Yhtiön palvelun käytön kasvaessa globaalisti alansa suurimmaksi, palveluntarjoajan muuttuvat kustannukset palvelun tarjoamisesta uusille käyttäjille laskevat vähitellen nolnaan ja kehityskulujen osuus per käyttäjä laskee kaikkia kilpailijoita alhaisemmalle tasolle. Alueellisen toimijan kustannustaso ja kehitysesurssit eivät voi olla kilpailukykyisiä.

Merkittävä syy markkinoiden keskittymiseen globaaleille suurimmille toimijoille on myös digitaalisten palveluiden markkinoilla vaikuttavat verkostovaikutukset, niin sanotut ekosysteemit. Kunkin yrityksen menestyminen on riippuvainen muiden yritysten ja niiden muodostaman koko ekosysteemin menestyksestä. Usein ekosysteemissä kaikkien mukana olevien toimijoiden saama hyöty kasvaa ekosysteemin käyttäjä- ja toimijamäärän kasvaessa. Ekosysteemin laajeneminen houkuttelee mukaan lisää toimijoita, jotka luovat uusia palveluita ja siten lisäävät edelleen koko ekosysteemin asiakkailleen tuomaa arvoa.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Matkapuhelinten käyttöjärjestelmien osaksi rakentuneet integroidut sovelluskaupat Apple App Store ja Google Play Store ovat rakentaneet reilussa kymmenessä vuodessa kokonaan uutta liiketoimintaa ja luoneet merkittävää taloudellisesta toimintaa mahdollistavat ekosysteemit (Applen mukaan sen App Store -ekosysteemi loi 519 miljardin dollarin edestä myyntiä ja laskutusta vuonna 2019).
- Ranskan Minitel-palvelu oli 1980–2000 luvuilla edistynyt ja laajasti käytössä ollut on-line-palvelu, joka tarjosi Internetin kaltaisia ominaisuuksia. Järjestelmä oli suljettu. Palvelun käyttö hiipui Internetin kasvaessa johtavaksi yhdistettyjen tietoverkkojen ratkaisuksi.

”EU:ssa ollaan datatalouden osalta huolissaan siitä, että kaikki suuret yhtiöt tulevat USA:sta. Tämä on ymmärrettävää, koska Euroopan markkina on täysin fragmentoitunut.”

**Haaste 3:
Markkinatoimijat ottavat yhteiskunnan
kannalta liian suuria riskejä**

Finanssimarkkinan erityispiirteenä on, että vaikka yksittäisen yrityksen voi olla optimaalista ottaa erittäin suuria riskejä tavoitelleessaan korkeinta mahdollista tuottoa, riskin määrä voi olla epäoptimaalinen koko yhteiskunnan kannalta. Yksittäinen toimija ei välttämättä näe ja/tai ole tietoinen systeemisistä riskeistä, joihin liittyy ulkoisvaikutuksia.

Markkinoiden liian suurta riskinottoa on perinteisesti hallittu regulaatiolla. Regulaatiokehikon tulee pitää sisällään myös systeemiriskin mahdollisuudet. Pelkästään yksittäisten toimijoiden valvonta ei enää riitä (mikrovalvonta), vaan tarvitaan koko järjestelmän vakauden seuranta (makrovalvonta). Regulaatio ei kuitenkaan ole historiallisesti pysynyt aina mukana toimialan innovaatiotoiminnan vauhdissa.

Esimerkkejä vaikutuksista:

Finanssitoimialalle on myös luonteenomaista, että yksittäisen toimijan toiminnalla ja riskinotolla voi olla ulkoisvaikutuksia koko yhteiskunnan tasolla. Vuoden 2007 finanssikriisi on äärimmäinen esimerkki alan toimijoiden liian suuren riskinoton vaikutuksista yhteiskuntaan ja systeemiriskin toteutumisesta.

**Haaste 4:
Suurten yritysten määritellesä yksin
pelisäännöt, yhteistyötä ei välttämättä
synny**

Finanssi- ja telemarkkinoilla suuria yrityksiä on tarvittu innovaatioon ja toimialojen kehittämiseen. Suurten yritysten kyvykkyydet ylittävät alueellaan jopa yksittäisen valtion kyvykkyydet. Alan yhteisten pelisääntöjen kehittämisessä ja yhteistyössä suuret toimijat voivat kuitenkin määritellä alan säännöt puhtaasti omien tavoitteidensa mukaan ja dominoida alaa, ellei tätä rajoiteta julkisen sektorin toimesta.

Suuret toimijat voivat myös jättäytyä pois alan yhteisistä kehityshankkeista ja rakentaa omilla ehdoillaan vastaavia palveluja. Isoilla toimijoilla on resurssit ja kyvykkyys luoda omissa kontrollissaan olevia ekosysteemejä. Kansainväliset toimijat saavat etua kyvystä testata tuotteita, palveluita tai toimintamalleja vähemmän reguloiduilla markkina-alueilla. Tällä tavalla nämä yritykset saavat nopeasti käytännön oppia, mitkä asiat toimivat asiakasrajapinnassa ja mitkä eivät.

Alalla tulee olla välttämätön tarve yhteistyölle, jotta omaehtoinen ja laaja toimijoiden yhteistyö etenee.

”Regulaatiosta puhuttaessa Euroopan filosofia on tavoitteiltaan paras, mutta menestys- ja liiketoimintamahdollisuuksiltaan se on hitain. Sääntely hidastaa – ensin suunnitellaan toteutus ja sitten toimeenpano.”

Haaste 5:**Lainsäädäntö vähentää kilpailua ja tukee suuria yrityksiä**

Regulaatio voi vähentää kilpailua markkinoilla. Se voi luoda esteitä alalle tuloon tai vähentää nykyisten toimijoiden välistä kilpailua. Kilpailun mahdollistaminen tulee olla regulaation laatimisessa lähtökohtana. Alan toimintaedellytysten tulee olla sellaiset, että sääntely ei estä alan toimintaa laajasti. Regulaatio ei saa myöskään rikkoa mekanismeja, jolla yritys saa markkinoilla onnistumisestaan hyötyä.

Verrokkitoimialojen sääntely on yksityiskohtaista ja laajaa. Myös yli toimialojen menevä sääntely asettaa velvollisuuksia alan organisaatioille. EU:n yleinen tietosuoja-asetus on esimerkki tällaisesta sääntelystä. Suuret yritykset pystyvät resurssillaan vastaamaan näihin vaatimuksiin lain kirjaimen mukaan. Sen sijaan pien- ja kasvuyritysten osaaminen ja resurssit eivät välttämättä riitä vaatimusten ymmärtämiseen ja toteutukseen. Lainsäädäntö voi rajoittaa PK-yritysten mahdollisuuksia kehittää uusia palveluita ja toimia alalle tulon esteenä.

Uutta regulaatiota suunniteltaessa on arvioitava, kuinka paljon sen sallitaan heikentää markkinoiden tehokasta toimintaa. Finanssialalla tehdään usein itsearviointia organisaation toiminnasta. Osana tätä arviointia kartoitetaan mahdollisia riskejä, arvioidaan organisaation tilannetta ja luokitellaan riskejä. Myös regulaation suunnittelussa tulisi pyrkiä arvioimaan sen vaikutusta markkinoihin ja sen kehitykseen, yrityksiin ja toimijoiden tasapuoliseen käsittelyyn. Julkiseksi tehtävä etukäteisarviointi regulaation vaikutuksista lisäisi regulaation avoimuutta.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Henkilö on käynyt jo vuosia samassa yksittäisessä parturiliikkeessä. Parturi kysyy henkilöltä, tarvitseeko hän täydennystä hiustenhoitotuotteisiin. Myönteisen vastauksen jälkeen parturi suosittelee tiettyä tuotetta henkilön edellisen oston perusteella. Todennäköisesti pienyrittäjä ei edes tiedä, että EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen aloittamisen jälkeen tällainen tiedonkeruu ei ole mahdollista ilman asiakkaan suostumista.
- Niin sanottu FinTech (engl. Financial Technology) on yksi lupaavimmista ja nopeimmin kasvavista toimialoista. FinTech-yrityksiin kohdistuu odotuksia kilpailun lisäämisestä finanssimarkkinoilla, koska alalle on tullut melko vähän uusia menestystarinoita. FinTech-yritysten kasvu on kuitenkin ollut usein odotettua hitaampaa. Yrityksillä, joilla ei ole käytössään merkittävää ulkopuolista sijoitusmuotoista rahoitusta ja siihen liittyvää tukea, on haastavaa selvittää alan regulaatiosta ja vaaditusta toiminnan tasosta.
- ETLAn tutkimuksen mukaan tietosuoja-asetus heikensi eniten eurooppalaisten dataintensiivisten PK-yritysten kannattavuutta. Asetuksella ei ollut vaikutuksia suuriin yhdysvaltalaisiin ja eurooppalaisiin yhtiöihin.

”Kilpailu oli merkittävin alan kehityksen ajuri. Silloin mentiin eteenpäin, kun aidosti kilpailtiin. Yksi yhtiö avaa pelin ja pakottaa muut toimimaan. Kuluttajat vaativat myös enemmän.”

Haaste 6:**Regulaattori yrittää ennustaa tulevaisuutta ja/tai tekee väärää teknologia- tai liiketoimintamallivalintoja**

Uuden teknologian tai palvelukonseptin ilmestyessä markkinoille sen lopullinen merkitys ja elinkaari on vielä tuntematon (esim. Geoffrey Mooren kysyntäkuilu tai Gartnerin teknologian kypsyysmalli). Palvelun todellinen asiakaskysyntä ja teknologian toimivuus suhteessa odotuksiin selviävät asiakkaille ja yrityksille lopullisesti vasta vuosien kuluessa.

Palvelun elinkaaren kehityksen arviointi etukäteen ei ole mahdollista myöskään lainsäätäjälle. Regulaattorin ei tulisi ollakaan teknologiakehityksen eturintamassa. Liian aikainen regulaatio voi jäykistää markkinaa. Regulaattori voi keskittyä kontrolloimaan teknologiaa, jolla ei ole alan pitkällä aikavälillä merkitystä. Tällöin julkisen sektorin ja yritysten resursseja tuhlataan sekä mahdollisesti hidastetaan alan kehitystä.

Vaihtoehtoisesti viranomaisten toiminnan haasteena voi olla uuden tuotekategorian tai palvelukonseptin merkityksen ymmärtäminen riittävän ajoissa. Olemassa oleva lainsäädäntö ja valvoja keskittyy kontrolloimaan olemassa olevia määriteltyjä tuotteita, eikä uudelle tekniselle tuotteelle löydy vastuullista valvojaa.

Yritysten näkökulmasta regulaattori on jatkuvasti markkinoiden kehityksestä jäljessä (haastatteluissa esitetty yleisin arvio oli 1–2 vuotta). Markkinatoimijoilla ei ole intressejä opettaa viranomaista säilyttääkseen toimintavapauksia. Tämä pätee etenkin toimintamallien rajoja hakevien uusien palveluiden tarjoajiin.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- EU pyrki reguloimaan interaktiivisen television kehittymistä sen alkuvaiheessa. Tällöin haluttiin kontrolloida etenkin elektronisen ohjelmaoppaan (Electronic Programme Guide, EPG) yhteensopivuutta monopoliin välttämiseksi. Television sijaan matkapuhelimet ovat nousseet tärkeimmäksi digitaalisten palveluiden päätelaitteeksi, eikä television rooli Internetin päätelaitteena ole enää merkittävä.
- Regulaatio velvoitti telemarkkinan kehitysvaiheessa operaattoreita jakamaan SIM-kortin kapasiteettia muille toimijoille. Tällä toiminnallisuudella ei ole enää merkitystä.
- Suomessa finanssisektorin regulaatio ja valvojen toiminta oli jo kehittyneyttä pikavippien tullessa uutena tuotteena markkinoilla. Pikavippituotteille ei ollut olemassa regulaatiota estämässä haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Ei myöskään ollut valvojaa, joka olisi aktiivisesti ottanut alueen valvottavakseen ja alkanut luoda sille regulaatiokehikkoa. Toimiala tunnisti pikavippien sääntelytarpeen paljon valvojaa aikaisemmin.
- Subliminaalinen (ns. piiloviestit) mainonta televisiossa on kielletty EU:n alueella. Nykyisten digitaalisten palveluiden kyvyt ohjata kuluttajaa eteenpäin ja tekemään erilaisia valintoja ovat hyvin edistyneitä. Näitä ohjailumalleja ei olla säännelty.

”Parhainkaan lainsäätävä ei pysty ennustamaan tulevaisuutta.”

**Haaste 7:
Regulaatio heikentää palveluiden laatua,
nostaa hintoja ja/tai vähentää
palveluvalikoimaa**

Regulaatiolla voidaan luoda toimijoille väärennlaisia insentiivejä, rajoitteita tai toimintaympäristö, joka johtaa palveluiden hintojen nousuun tai laskee asiakkaille tarjottavien palveluiden laatua. Rajoitteet saattavat myös heikentää tarjottavien palveluiden ominaisuuksia tai estää tiettyjen palveluiden tarjoamisen.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Matkapuhelinten 3G-taajuusosoikeuksien osalta joissain maissa regulaation toteutuksessa korostui maksimaalisen hinnan saaminen lisenssin ostavilta yrityksiltä. Taajuusosoikeuksien jakaminen tapahtui huutokaupmallin avulla. Toimijoiden taajuusosoikeuksiin käyttämät taloudelliset resurssit vähensivät ja/tai hidastivat merkittävästi tulevia investointeja matkapuhelinverkkoihin. Tämä johti puolestaan heikompilaatuisiin palveluihin kansalaisille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle.
- Matkapuhelimissa toimivat karttapalvelut, kuten GoogleMaps, keräävät käyttäjistään paljon henkilökohtaista tietoa. Jos EU-tason uusi regulaatio poistaa eurooppalaisten kuluttajien käytöstä maailman johtavia ja kuluttajien laajasti arvostamia palveluita, lisäksi mikä tämä kansalaisten hyvinvointia?

**Haaste 8:
EU-alueen ulkopuoliset toimijat saavat
kilpailuetua kotimarkkinansa
kevyemmästä regulaatiosta**

Euroopan unionin alueen sääntelytoiminta on laajempaa verrattuna muihin taloudellisiin alueisiin. Tämän sääntelyn avulla on mahdollista saavuttaa kaikkia osapuolia hyödyttäviä, reiluja ja Euroopalle yhtenäisiä palveluita. Esimerkiksi EU:n tietosuojasetuksella on erinomaiset tavoitteet ja se tukee digitaalisten palveluiden kestävä kehitystä. EU on datan reilun käytön sääntelyssä maailman edelläkävijöitä. Yhdysvalloissa Cloud Act -sääntelyn suunnittelussa on otettu huomioon tietosuojasetuksen periaatteita.

Toisaalta EU-alueen ulkopuoliset toimijat saavat kilpailuetua kotimarkkinansa kevyemmästä regulaatiosta. Yhtiöt voivat innovoida ja kehittää ketterästä uusista palveluista ilman regulaation aiheuttamia hidasteita ja lisäkustannuksia. Palvelut voivat nousta alansa markkinajohtajiksi suurten kotimarkkinoidensa avulla ennen, kun ne joutuvat kohtaamaan laajempaa regulaatiota. Kysymys kuluukin, ehtiikö Eurooppa enää mukaan digitalisaation kilpailuun vai ovatko edelläkävijän edun (englanniksi first mover advantage) saaneet muiden maiden yritykset valloittaneet nämä markkinat pysyvästi.

Suuret kotimarkkinansa valloittaneilla yrityksillä on resurssiansa avulla käytössä myös oikoteitä toimia Euroopan markkinoilla sääntelyn ”ohi” tai ”harmaalla alueella”.

Lisäksi Euroopan ulkopuolisten yritysten yksinkertaisempi toimintaympäristö ja lainsäädäntö voi tuoda niille kustannusetua verrattuna eurooppalaisiin yrityksiin, jotka käyttävät enemmän resursseja regulaatioon liittyvään toimintaan.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Euroopan telemarkkinan regulaatio sisältää myös tekstiviestit. WhatsApp-viestintä-ratkaisu tuli markkinoille regulaation ”ohi”. Yhtiö ei nähnyt toimintansa olevan regulaation alasta. Palvelun kehittämisen alkuvaiheessa yhtiöllä ei ollut tuloja, eikä liiketoimintamallia. Myös Suomessa viranomaiset näkivät, ettei WhatsAppin regulointi ole heidän vastuullaan. Olisiko WhatsAppia vastaava palvelu ollut mahdollista luoda Euroopassa vai olisiko regulaatio estänyt sen?
- Esimerkkejä muiden toimialojen globaaleista markkinajohtajapalveluista, jotka ”ohittivat” olemassa olleen toimialaregulaation, ovat Airbnb (majoitustoiminta) ja Uber (taksitoiminta). Nämä toimijat ovat vaikuttaneet merkittävästi suuriin, säänneltyihin toimialoihin ja niillä toimiviin yrityksiin.

Haaste 9:**Innovaation mahdollistamisen ja riskin poistamisen välille ei löydy tasapainoa**

Uuden regulaation suunnittelu on myös tasapainon hakemista innovaation mahdollistamisen ja riskien poistamisen välillä. Sääntely rakentuu tyypillisesti hitaasti ja huolellisesti, kun innovaatiotoiminta on puolestaan hyvin nopeaa ja siihen kuuluu sisäänrakennettuna epäonnistumisten onnistumisia suurempi määrä.

Tyypillisesti reguloimattomilla alueilla tehdään paljon innovaatioita. Toisaalta kansalaiset voivat joutua kärsimään näiden kokeilun tuloksena. Markkinat kehittyvät usein niin, että uudet innovaatiot rikkovat ensin toimivia käytäntöjä ja/tai luovat laajempia disruptioita toimialoilla, mutta niistä nousee lopulta myös yhteiskunnan kannalta positiivisia asioita. Toisaalta kansalaisten luottamus kärsii näiden riskien realisoitumisesta.

Euroopassa regulaation merkitys korostuu verrattuna digitalouden menestyjään, Yhdysvaltoihin. On mahdollista, että eurooppalainen toimintaympäristö ei tue innovaatiota ja merkittävää tuottavuuden parantamista. Sääntelyn luoma hidaste on voimakkain etenkin nykyisiä toimintamalleja laajasti rikkoviin suurempiin kehitysloikkiin.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Teleoperaattoreiden toimintaa koskee viestisalaisuus. Jos viestisalaisuus peruttaisiin, tämä mahdollistaisi laajan dataomaisuuden keräämisen ja hyödyntämisen, jonka pohjalta syntyisi todennäköisesti uusia innovaatioita. Tällainen muutos ei ole toivottua, mutta se osoittaa sääntelyn ja innovaation keskinäistä riippuvuutta. Googlen Gmail-verkkosähköpostipalvelussa automatisoidut algoritmit saattoivat aiemmin lukea oletusasetuksena käyttäjän sähköposteja, ja tarjota heille tämän perusteella kohdennettua mainontaa tai käyttää analysoitua dataa palveluidensa kehittämiseen. Yhtiö lopetti ilmoituksensa mukaan käyttäjän sähköpostin mukaan kohdennettujen mainosten tarjoamisen vuonna 2017.
- Koko Internet ja sen mahdollistama talous on kasvanut vapaasti ja kevyesti rajoitettuna. Alalle on annettu tietoisesti perinteistä toimintaa enemmän vapautta kasvun ja innovaation mahdollistamiseksi. Vaikutukset siirtymisestä regulointiin tietyn Internet-talouden osa-alueen (datatalous) kohdalla ovat tuntemattomat, eikä rajoitusten onnistuminen ole varmaa.

**Haaste 10:
"Kumuloituva" sääntely estää EU:n
sisämarkkinan muodostumista**

Euroopan unioni ohjaa jäsenmaidensa lainsäädäntöä. Sillä on käytössään tähän neljä työkalua: asetus, direktiivi, päätös ja suositus. Asetukset tulevat sellaisenaan voimaan jäsenmaissa, mutta direktiivityyppinen sääntely jättää jäsenmailla vapautta maansa lainsäädännön toteutukseen. Joissain tapauksissa kansallinen lainsäätävä tiukentaa edelleen EU-tason sääntelyä koko maassa tai tietyllä toimialalla. Valvoja voi myös luoda lainsäädäntöä alueille, joilla yritysten näkökulmasta riittäisi yhteisten standardien käyttö EU-direktiivien tukena. Tämän kansallisen sääntelyn rajoittavuuden tasoon voi vaikuttaa viranomaisen tai ministeriön, jonka alle alueen valvonta maassa kuuluu.

Regulaatiota luodaan ja valvotaan myös paljon toimialakohtaisesti, ns. "siiloissa". Yritykset voivat joutua tekemään hakemuksia, keräämään tietoja ja vastaamaan tietopyyntöihin useista eri lähteistä.

Monitasoinen sääntely on ongelma paikallisille yrityksille, mutta erityisesti se on ongelma Euroopan sisämarkkinoiden syntymiselle. Monitasoinen sääntely luo yritykselle kynnyksen laajentua kotimaastaan muille Euroopan markkinoille. Haastattelujen mukaan monille yrityksille, jotka ovat yrittäneet laajentua muille Euroopan markkinoilla, on ollutkin suuri yllätys, että direktiivejä ei noudateta tai niitä tulkitaan hyvin eri tavalla eri maissa. Monissa EU-maissa olemassa olevat käytännöt ovat hyvin vakiintuneita, eikä yhtenäistyminen edisty.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa vuonna 2018. Kyseessä on Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission yhteinen pyrkimys yhtenäistää tietosuojaa koskeva lainsäädäntö kaikkien Euroopan unionin jäsenmaiden kesken. Kuitenkin asetuksen tulkitsemisessa, valvonnassa ja valvovissa viranomaisissa on merkittäviä eroja eri maiden välillä sekä maiden sisällä tarkennuksia, esim. toimialan tai alueen mukaan. Esimerkiksi Suomessa Tietosuojavaltuutetun toimisto on asetusta valvova viranomainen, väärinkäyttösepäilyilmoitusten vastaanottaja ja keskustelukumppani. Saksassa puolestaan yhden valtiotason tietosuojaviranomaisen lisäksi jokaisella 16 osavalttiolla on oma tietosuojaviranomainen.
- Pankkisektorin pääomavaatimukset perustuvat pankkiunionin yhteiseen sääntökirjan, mutta niissä on vaihtelua Euroopan maissa johtuen paikallisen viranomaisen vaatimuksista. Ne ovat keskitasoa korkeammat esimerkiksi Suomessa ja Hollannissa. Riittävät pääomavaatimukset tuovat puskuria ja vähentävät riskitasoa, mutta samaan aikaan ne asettavat eurooppalaisia yrityksiä erilaiseen asemaan markkinoilla.

Haaste 11:**Itsesääntely ja standardit luovat alalle tulon esteitä**

Toimialan sisäisesti ohjaama itsesääntely voi johtaa nykyisten (suurten) toimijoiden aseman vakiinnuttamiseen. Alan luomat toimintamallit ja standardit voivat asettaa toiminnan vaatimukset ja tarvittavat vähimmäis-resurssit tasolle, joihin uusien toimijoiden on hyvin vaikea päästä.

Itsesääntelyyn pohjautuvat mallit eivät välttämättä kannusta alalla toimiva suuria yrityksiä yhteistyön rakentamiseen uuden toimijan kanssa. Toimialan vakiintuneilla yrityksillä ei ole kannustamia viedä tehokkaasti läpi alan yhteisiin hallintamalleihin ja tietoverkoston liittymisen neuvotteluita uuden toimijan kanssa. On mahdollista, että itsesääntely ei riitä, vaan tarvitaan näiltä osin velvoittavaa lainsäädäntöä.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Telesektorilla suuret toimijat osallistuvat aktiivisesti uusien teknologioiden kehitykseen ja siihen liittyvään standardityöhön. Ne käyttävät tuotekehitykseen merkittäviä taloudellisia panoksia ja saavat vastineeksi teknologian käytön kannalta välttämättömiä immateriaalioikeuksia. Merkittäville valmistajille kertyy lukuisia patentteja ja niiden käytöstä sovitaan valmistajien kesken ristiinlisensoinnilla. Tämä malli on toimiva tukemaan suurten yritysten yhteistyötä alan standardien kehittämiseksi, mutta voi johtaa siihen, että uudet toimijat eivät pysty tulemaan alalle. Näillä toimijoilla ei ole mahdollisuutta tehdä ristiinlisensointia puuttuvien omien patenttien vuoksi, joka johtaa merkittäviin lisenssikuluihin verrattuna alan vakiintuneisiin toimijoihin.
- Matkapuhelinverkkoihin liittyvä lainsäädäntö velvoittaa lisenssin haltijaa vuokraamaan verkkokapasiteettiaan kilpailijoilleen. Näin tuetaan uusien kilpailijoiden tuloa alalle.

Haaste 12:**Yritysten osaaminen ja asenne regulaatioon on heikko**

Etenkin pienten ja keskisuurten yritysten osaaminen ja asenne sääntelyyn on heikkoa. Yrityksillä ei ole kyvykkyyttä, aikaa ja/tai halua tutkia ja ymmärtää regulaatiota. Tämän ymmärryksen sijaan yritykset ottavat suuria riskejä toiminnassaan.

Regulaation käsittely on myös kustannuskysymys. Mitä monimutkaisempaa regulaatio on, sitä kalliimmaksi siihen perehtyminen yrityksille tulee. Monimutkainen regulaatio suosii suuria yrityksiä.

Esimerkkejä vaikutuksista:

- Useilla haastatelluilla henkilöillä oli kokemuksia ainakin yksittäisistä FinTech-yrityksistä, joiden tietoisuus lainsäädännöstä sekä prosessit ja toimintamallit eivät olleet alan lainsäädännön edellyttämällä tasolla. Monet FinTech-yritykset toimivatkin yhteistyössä suurten pankkien kanssa ratkaistakseen laajan regulaation noudattamisen vaikeudet.

”Tulevaisuuden kilpailukyky ja hyöty rakentuu jostain aineettomasta. Yhteiskunnan taloudellisen kasvun osalta data on raaka-aine. Tämä pitää oppia myös Euroopassa.”

2.2 Euroopan reilun datatalouden rakentamisen haasteita nyt ja tulevaisuudessa

Haastatelluilla päättäjillä on kokemusta myös datamarkkinoista tele- ja finanssimarkkinan sekä muiden toimialojen johto- ja luottamustehtävien kautta. Tämän kokemuksen perusteella Euroopan reilun datatalouden kasvuun liittyy alla mainitut haasteet.

Haaste 13:

Datapohjainen liiketoiminta tarvitsee valtavat määrät raaka-ainetta – miten jälkijoukoissa seuraava Eurooppa rakentaa tämän omaisuuden?

Digitaalisten palveluiden globaalit markkinajohtajat ovat yhdysvaltalaisia ja kiinalaisia yrityksiä. Niiden palveluilla on satoja miljoonia tai jopa miljardeja käyttäjiä. Valtavien käyttäjämääriensä avulla yhtiöille kertyy jatkuvasti lisää tietoa. Tämä tieto on datatalouden tärkeintä raaka-ainetta.

Yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta eurooppalaiset datatalouden yritykset ovat elinkaarensa alkuvaiheessa. Miten eurooppalaiset yritykset pystyvät luomaan niin suuren dataomaisuuden, että se mahdollistaa kilpailun nykyisten markkinajohtajien kanssa? Tämä on eurooppalaisille yhtiöille erittäin suuri, jopa ylittämätön, haaste.

Nykytilanteessa Eurooppa on pitkälti kansainvälisten alustayhtiöiden palveluiden varassa. Eurooppa on datataloudessa raaka-aineen tuottajamaa. Lisäarvo datasta tehdään muualla ja myös siitä saatava hyöty kohdistuu muualle. Näin merkittävä taloudellinen omaisuus virtaa Euroopasta muille alueille. Tämä on merkittävä haaste koko Euroopan kansantalouden kannalta.

Haaste 14:

Yritykset eivät jaa vapaaehtoisesti dataa

Euroopan reilun datatalouden ja alan ekosysteemien kehittymisen haasteena on yritysten haluttomuus jakaa vapaaehtoisesti dataa muille toimijoille. Tämä pätee etenkin alan vakiintuneisiin yrityksiin, jotka puolustavat asemaansa pitämällä datan itsellään. Jos alan toimijoiden välinen luottamus ei ole riittävä, kukin toimija pitää datansa itsellään, koska epäilee muiden toimijoiden pidättäytyvän oman datansa vastavuoroisesta jakamisesta.

Esimerkkejä alan laajasti yhdessä rakentamista datapohjaisista ja merkittävistä ekosysteemeistä on hyvin vähän. Tavoitetilanteessa ekosysteemin pitää olla riittävän avoin, että uusi toimija pääsee siihen helposti mukaan.

Haaste 15:

Digitaalisen infrastruktuurin avainyhtiöt ovat Euroopan ulkopuolelta

Digitalouden infrastruktuurin määritellään tyypillisesti sisältävän muun muassa Internetin runkoverkot, laajakaistaverkot, matkapuhelinverkot, käyttöjärjestelmät, konesalit sekä suosituimmat alustat ja matkapuhelin- ja verkkosovellukset. Myös maailman tärkeimpien luotto-korttiyhtiöiden rooli on merkittävä digitaalisessa taloudessa. Suurin osa näistä osa-alueista on tällä hetkellä yhdysvaltalaisen, ja omalla markkinallaan kiinalaisten, yhtiöiden hallitsemia. Tämä digitaalinen infrastruktuuri antaa datamarkkinoilla kilpailuetua Eurooppaan nähden.

Euroopan ainoat digitaalisen infrastruktuurin globaalit markkinajohtajayritykset ovat verkkoratkaisuja tarjoavat Ericsson ja Nokia. Näiden toimijoiden menestyminen on voimavara Euroopalle.

Haaste 16:**Palveluiden vakioehdot ja -toimintamallit eivät ole kuluttajan kannalta edullisia**

Käyttäjille epäreilu toimintamalli dataan liittyen on vakiintunut markkinoilla palveluiden perusmalliksi. Kuluttajan on hyväksyttävä laajat käyttöehdot saadakseen sovelluksen käyttöönsä. Käytännössä näiden ehtojen ymmärtäminen ja läpikäynti on tavalliselle kuluttajalle hankalaa. Suuri osa matkapuhelinsovelluksista vaatii, että käyttäjä antaa ohjelmistolla pääsyn kaikkeen tai suureen määrään matkapuhelimella olevasta yksityisestä tiedosta.

Luovutettuaan tietojansa yritykselle, kansalaisen on hyvin vaikea tai mahdotonta seurata tai kontrolloida tietojensa käsittelyä tämän jälkeen. Palvelun ilmainen käyttö on ainoa epäsuora korvaus luovutetusta datasta.

Luovuttaessaan tietojaan kansainvälisille datatalouden yrityksille, kuluttaja altista itsensä kohdistetulla mainonnalle tai kontaktoinnille. Tietojen luovutus ei ole aina kansalaiselle läpinäkyvää, esim. verkkohaun toteutus tai verkkopohjaisen ulkomaisen viestintäohjelmiston käyttö.

Esimerkkejä:

- Matkapuhelinsovellukset vaativat käyttäjältä laajan pääsyn hänen tietoihinsa. Sovellukset voivat lukea tietoa puhelimen mikrofonista, kameroista, kuva-arkistosta, sijaintipalveluista, kalenterista, kontakteista, liikesensoreista, puheentunnistuspalvelusta ja sosiaalisen median tileiltä. Tämän tiedon lukemiseen vaaditaan käyttäjältä lupa, mutta usein pyyntö esitetään ylätasolle, jolloin suostumuksen antamalla käyttäjä jakaa kaiken alueen tiedon toistaiseksi. Useissa sovelluksissa käyttöehdot vaativat tietojen jakamista, eikä käyttö ole muuten mahdollista.

Haaste 17:**Kuluttajien kiinnostus datansa käsittelytapoihin on vielä arvoitus**

Kuluttajien asenne ja kiinnostus tietojensa reiluun käyttöön ja asian seurantaan on vielä epävarmaa. Usein kuluttajille palveluiden helppous ja kitkan minimointi ovat tärkeimpiä palveluiden valinnan kriteereitä. Hyödyllinen palvelu halutaan joka tapauksessa ja tietoisuus datan luovutuksen vaikutuksista on pientä.

Juuri nyt kuluttajien suuntautuminen ei näytä hyvältä EU:n lähestymistavan kannalta. Toisaalta on myös indikaatioita, että kuluttajien kiinnostus ja vaatimukset yrityksille reilun datan käytön osalta ovat kasvussa.

Esimerkkejä:

- Kestävän kehityksen alueella tehtiin kokeilu, jossa kuluttajat saattoivat seurata ja vaikuttaa sähkön kulutukseensa. Lopputuloksena oli kuitenkin, että kuluttajat eivät käyttäneet ratkaisua. Tärkeimpänä syynä oli ajanpuute. Hallintamalleja ei voida rakentaa irrallaan kuluttajan yleisestä ajankäytön huomioinnista.

”Kaikilla toimialoilla on unohtunut, että kuluttajilla on oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä. Vain tällä tavalla markkinat toimivat kuluttajan eduksi.”

3. Avaintekijät finanssi- ja telemarkkinan luottamuksen rakentamisessa

Viranomaisten käytössä oleva lainsäädäntövalta on selkeä työkalu yritysten ohjaamiseen. Finanssitoimialan ja telesektorin käytännön kokemusten perusteella regulaatiota on kuitenkin pakko tukea muilla elementeillä, kuten markkinoiden toimintamallien hyödyntämisellä, itsesääntelyllä, standardeilla ja valvonnalla. Viranomaissääntely tulee myös toteuttaa oikealla tavalla, jotta toimialan kehittymisen haasteet voitetaan. Haastatteluissa nousi esille oikeenlaisen viranomaisääntelyn laajasti hyväksytyjä teemoja sekä yksittäisten erityisasiantuntijoiden tunnistamia tarkempia periaatteita.

3.1 Yritysten tavat rakentaa luottamusta

Tekijä 1: *

Asiakkaat luottavat suuriin ja tunnettuihin yrityksiin

Kuluttajien ja yritysten luottamus palveluntarjoajiin perustuu usein uskoon toimijan vastuullisuudesta. Kuluttajat luottavat siihen, että suuri ja tunnettu yritys toimii oikein.

Asiakkaiden luotto yritykseen on rakentunut vuosien tai vuosikymmenten kuluessa, kun on saatu itse ja kuultu muilta kokemuksia yrityksen toiminnasta ja kulttuurista. Asiakas luottaa pankkiinsa, jossa hänellä on voinut olla koko elämänsä ajan pankkitili. Myös yritysten välisessä luottamuksessa toisen tahon maine ja jatkuva oikea toiminta rakentaa luottamuksen.

Liiketaloudellisesta näkökulmasta tunnettu brändi osaltaan pakottaa yritystä laadukkaaseen toimintaan. Yrityksen hyvän maineen ansaitseminen on vienyt vuosia, mutta sen voi menettää hetkessä väärin toimintamallien tullessa julkiseksi. Menetetty maine pitää rakentaa uudelleen ja se kestää pitkään.

Joidenkin näkemysten mukaan alan suurten yritysten korkea moraalit on lopulta ainoa tie, joka johtaa vastuulliseen toimintaan pitkällä aikavälillä. Verrokkitoimialoilla toimivien yritysten kulttuureissa ja haettavassa riskinotossa on eroja.

Tele- ja finanssimarkkinoilla vakiintuneiden toimijoiden pysyvyys ja suhteellisen rajattu joukko on lisännyt toimijoiden välistä luottamusta. Tämä luottamus mahdollisti alan yhteistyön standardien ja yhteensopivien toimintamallien kehittämiseksi.

Esimerkkejä:

- Internet on osa päivittäistä elämäämme, ja usein sekä yritystoiminnan että kuluttajille suunnattujen palveluiden perusta. Internetissä tapahtuva toiminta ei ole kuitenkaan vahvasti reguloitu. Monet epärehelliset toimijat pyrkivät Internetin avulla huijaamaan yrityksiä ja kuluttajia antamaan heille rahaa ja/tai tietojaan, tai muuten aiheuttamaan heille haittaa. Tässä ympäristössä tutut brändit toimivat kuluttajalle luottamuksen lähteenä: tutun alan yrityksen logo (esim. PayPal) tarkoittaa kuluttajalle varmistusta, että hänen ostotapahtumansa hoidetaan turvallisesti.

”Massamarkkinalla luottamus perustuu vain brändiin.”

Tekijä 2: ***Asiakkaille tarjotaan parhaat ja houkuttelevimmat palvelut**

Asiakkaat ottavat käyttöön ja käyttävät aktiivisesti houkuttelevia ja markkinoiden parhaita palveluita. Nämä tekijät voivat korvata luottamuksen kuluttajien toiminnan reunaehtona.

Yritysten välinen kilpailu on tärkein tekijä alan kehittymiselle. Yhden toimijan luodessa tele- ja finanssi-markkinoilla uuden palvelun tai nykyisen palvelun lisäominaisuuden, muiden toimijoiden on pitänyt vastata tähän avaukseen. Markkinataloutteen sisäänrakennettu kilpailu lisää tuottavuutta ja asiakkaiden (kuluttajat, yritykset ja julkinen sektori) palveluista saamaa hyötyä.

Suunnittelutalous ei ole toimiva malli uusien palveluiden kehittämiseksi. Kaiken toiminnan tulee lähteä arvон luomisesta asiakkaille, jota kautta syntyy yritysten menestystarinoita.

Esimerkkejä:

- Kun matkapuhelut tulivat markkinoille 1980-luvun loppupuolella, ne olivat VIP-palvelu, jonka hankinnassa asiakkaille "hinnalla ei ollut väliä". Matkapuhelimet tarjosivat toiminnallisuuksia, joita ei aiemmin ollut saatavilla. Nämä toiminnallisuudet toivat etenkin johto- ja päättäjätehtävissä toimiville asiakkaille merkittäviä hyötyjä. Matkapuhelimet ovat kasvaneet tämän jälkeen massamarkkinaksi, jonka palvelut ovat kaikkien saatavilla.
- Ennen matkapuhelupalvelun luomista kiinteät verkot olivat kommunikoinnin alusta. Puhelinmarkkinan alkuaikoina asiakkaiden luottamus palvelun toimittajiin oli huipussaan, sillä palveluntarjoajan työntekijä (puhelunvälittäjä) pystyi kuuntelemaan kaikki puhelut ilman jälkeä. Palvelulle ei ollut vastaavan toiminnallisuuden vaihtoehtoa ja palvelu oli saatavalla paikallisesti vain yhdeltä toimijalta.

3.2 Lainsäätäjän keinot rakentaa luottamusta

Tekijä 3: *

Regulaatio on välttämätöntä (mutta sen haitat on minimoitava)

Tele- ja finanssimarkkinoiden lainsäädäntö velvoittaa yrityksiä, julkisen sektorin organisaatioita ja/tai kansalaisia toimimaan tietyn mallin mukaan ja poissulkee muita toimintamalleja. Onnistunut regulaatio lisää toimialan hintakilpailua ja pakottaa palvelut toimimaan yhteen sekä noudattamaan tietyiltä osin määriteltyä laatutasoa, kuten on nähty esim. EU-alueen roaming-maksuissa. Regulaatio voi lisätä alan toimijoiden luottamusta toisiinsa.

Regulaatio on usein myös ainoa työväline, joka pakottaa yrityksiä toimimaan saman (vastuullisen) mallin mukaan ja tuo kaikki yritykset siten ”samalle viivalle”. Finanssisektorilla on nähty esimerkkejä, joissa toimijat ovat etsineet laista ”porsaanreiän” ja pyrkineet toimimaan sen avulla (esim. pikavippiyhtiöt). Jos rajoitusten noudattaminen ei ole pakollista, tämä asettaa vastuullisesti toimivat yhtiöt haastavaan asemaan.

Regulaatio voi olla alan suurille yrityksille loppujen lopuksi hyödyllistä, sillä se luo uusille toimijoille kynnyksiä alalle tuloon. Näin on käynyt ainakin finanssialalla. Nykyiset suuret toimijat käyttävät resursseja regulaation vaatimiin toimenpiteisiin ja haluavat alentaa näitä kustannuksia. Lopulta suurilla yrityksillä on kuitenkin ylivertainen kyvykkyys ja voimavarat toteuttaa tarvittavat sääntelyn vaatimat toiminnot.

Kaikki sääntely ei onnistu parhaalla mahdollisella tavalla ja voi luoda jopa nettonegatiivisia vaikutuksia. Pitkällä aikavälillä regulaatio on antanut kuitenkin Euroopalle voimaa yhtenäisistä markkinoista ja on siten ollut haittojensa arvoista.

”Pitäisi olla läpinäkyvyys tietoon, jotta kuluttaja pääsee oikeasti kilpailuttamaan yrityksiä. Kuluttajan oman kulutusdatan antaminen toiselle yrityksille tarjouksen tekemiseksi olisi hyvä lähtökohta.”

Vasta-argumentti

Osa päättäjistä näki regulaation merkityksettömäksi toimialan luottamuksen rakentumisessa sekä haitalliseksi kokonaisuutena tarkastellen. Tämän näkemyksen mukaan regulaatio ei lisää kuluttajien luottamusta, koska kuluttajilla ei ole tarpeeksi tietoa ja kiinnostusta palveluiden toimintaan ja regulaatioon. Tällöin regulaatio ei ole koskaan mahdollistamassa toimintaa, vaan ainoastaan rajaamassa sitä. Pahimmillaan regulaatio voidaan kokea yrityksissä tarpeettomina määräyksinä ja toiminnan luvanvaraisuutena, jotka estävät kehittämistä ja innovointia.

Regulaation osalta on harkittava, mitä yhteiskunnan alueita on säänneltävä regulaation avulla ja mitkä ovat sääntelyn tavoitteet. Finanssimarkkinoilla sääntely on tarpeellista systeemiriskien ja kansalaisten omaisuuden turvan takia. Muilla toimialoilla sääntelyn perimmäinen tarve ei todennäköisesti ole yhtä suuri.

Esimerkkejä:

- Euroopan talousalueella on käytössä talletussuojajärjestelmä, joka on yhdenmuokaistanut suojan periaatteita ja erityisesti suojan arvon. Talletussuoja tuo asiakkaalle tietyn perusluottamuksen palveluntarjoajiin, vaikka ne olisivat uusia kotimaisia tai muista EU-maista kansalaisen kotimaan markkinoille tulevia toimijoita. Kansalaiset ovat siirtäneet rahojaan uusien muista EU-maista tulevien haastajapankkien tileille ja/tai tuotteisiin.
- SEPA-järjestelmä (Single Euro Payments Area) on Euroopan keskuspankin, Euroopan komission ja eurooppalaisten pankkien hanke, joka mahdollistaa euromääräiset maksut yhtenäisellä euromaksualueella. Järjestelmää voidaan pitää onnistuneena regulaatiolähtöisenä kehityshankkeena.

Tekijä 4:
Regulaatio ei saa olla liian ylä- ja/tai alatasolla

Yksinkertaistettuna uusi regulaatio voidaan suunnitella ylätasoiseksi, jolloin se asettaa periaatteet sekä päälinjat ja -rajaukset, joita regulaation kohteena olevien toimijoiden on jatkossa noudatettava. Tällaisen minimalistisen regulaation tarkoituksena on häiritä mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaa. Alan toimijoille jää liikkumavaraa ratkaista lainsäätäjän asettamat periaatteet parhaaksi katsomallaan tavalla.

Ylätasolle jäävä regulaatio ei kuitenkaan varmista käytännön tason yhteensopivuutta toimijoiden välillä. Tele- ja finanssimarkkinoilta on käytännön kokemuksia siitä, että vasta yksityiskohtainen regulaatio pakottaa toimijat muuttamaan toimintaansa ja/tai tekemään yhteistyötä.

Toisin kuin finanssi- ja telemarkkinan toimialakohtainen sääntely EU:n yleinen tietosuojasetus on esimerkki vertikaalisesta, toimialariippumattomasta sääntelystä. Tällaisen sääntelyn hyvä puoli on se, että toimialojen kohtelu on tasa-arvoista, eikä toisen toimialan yhtiöllä ole epäreilua kilpailuasetelmaa markkinoiden väliselle ”harmaalla alueella” syntyvien tuotteiden osalta. Yleistä regulaation osaamista ja ratkaisumalleja tulee myös tarjolle laajemmin. Esimerkkinä päinvastaisesta tilanteesta PSD2-maksupalveludirektiivi (Payment Services Directive 2) velvoittaa vain pankkeja jakamaan tietoaan ja jättää muut toimijat velvoitteiden ulkopuolelle.

Horisontaalisen regulaation haasteena on eri toimialojen erilaisuus ja kaikkien näiden toimiva kattaminen. Esimerkiksi finanssimarkkinan toimintamallit ja muu sääntely poikkeaa täysin tele- ja energiamarkkinasta.

Regulaation noudattamisen ja valvonnan näkökulmasta yksityiskohtainen regulaatio voi olla liian helppoa kiertää. Liian ylätasoinen regulaatio jättää puolestaan paljon, tai jopa liikaa, harkintavaltaa valvojalle.

Tekijä 5:
Avoimella lisenssimallilla voi luoda luottamusta ja kilpailua alalla

Telemarkkinan sääntelyn luominen ja jatkokehitys on ollut suuri onnistuminen. Keskeistä mallin onnistumiselle on ollut ekosysteemin ja toimialan avoimuus. Kussakin maassa valitut mobiiliverkko-operaattorit omistavat matkapuhelinverkon ja heillä on toimilupa harjoittaa operaattoritoimintaa. Euroopan valtiot ovat antaneet valitsemillaan menetelmillä toimiluvat/lisenssit näille toimijoille, joita on aina useampi markkinalla. Lisenssiin liittyy velvoitteita ja niiden noudattamatta jättämisestä voi pahimmillaan seurata toimiluvan menetys.

Lisenssimalli luo kuluttajille luottamuksen markkinatoimijoihin. Kuluttaja voi valita kenen tahansa operaattorin palvelut ja luottaa siihen, että palvelut täyttävät tarpeelliset vaatimukset ja noudattavat samoja viranomaisen asettamia sääntöjä.

Lisenssimallin avulla kaupalliset toimijat voivat kilpailla markkinoilla ja kuluttaja luottaa toimijoihin, mutta valtion asettamat vaatimukset kuitenkin täytyvät. Lisenssiehtojen avulla voidaan myös velvoittaa toimijat tarjoamaan palveluja tai palveluita alueilla, joissa toiminta ei olisi liiketaloudellisesti kannattavaa, esim. vähemmän tiiviisti asutettu alue. Tämä vaatimus on osa hankittua kokonaislisenssiä ja näin viranomaisen varmistaa yhdenmukaiset palvelut kaikille kansalaisille.

Lisenssi on samaan aikaan markkinoille tulon este. Toisaalta markkinan toimivuuden ja vastuullisen toiminnan varmistamiseksi jokaisen palveluntarjoajan on pakko toteuttaa edellytykset ja noudattaa asetettuja sääntöjä.

Esimerkkejä:

- Viestintämarkkinalain mukaan periaatteessa kuka tahansa voi Suomessa tulla mukaan matkapuhelinmarkkinoille ostamalla lisenssin. Lisenssiin liittyy kuitenkin velvoitteita, kuten verkon rakentaminen. Vaihtoehtoisesti on mahdollista perustaa ja hankkia lisenssi virtuaalioperaattorina toimimiselle. Tällainen yhtiö toimii vuokralla olemassa olevan verkko-operaattorin verkossa. Ekosysteemi on avoin, eikä sidottu tiettyyn yritykseen.

3.3 Itsesääntely ja standardit luottamuksen rakentumisen välineinä

Tekijä 6: *

Itsesääntely tukee alan kehittymistä – ainakin regulaation kanssa yhdessä käytettynä (80/20)

Lainsäädännön luominen on huolellinen, ei erityisen ketterä, prosessi. Regulaation tulisi luoda periaatteet sisältävä kehikko, jonka sisällä toimiala voi viedä toimintaansa eteenpäin. Regulaatio pitää kirjoittaa niin viisaasti, että se ei vanhene välittömästi. Lakimuutos ei saa olla päätöspiste alan kehittymiselle ja innovaatiolle.

Minimoitu regulaatio sisältää vain pakolliset säännöt kuluttajien oikeuksien ja turvallisuuden varmistamiseksi, esim. tuotteiden turvallisuus ja pääsy omiin tietoihin. Regulaation tavoitteena on tällöin varmistaa oikeusuoja. Tällaisessa mallissa regulaatio olisi noin 20 prosenttia koko alan sääntelyn kokonaisuudesta. Tätä suurempi osuus tuo ylisääntelyn riskin, joka haittaa yritystoimintaa. Alan itsesääntelyn tulisi puolestaan olla 80 prosenttia alan sääntelystä. Ala määrittelee itse täsmennykset ja sovellusalueet lainsäädännön pohjalta.

Tällaisessa mallissa regulaatiopohja voi pysyä paikallaan, vaikka ala kehittyy eteenpäin. Regulaatio, alan itsesääntely ja standardit muodostavat yhdessä hallintamallin ytimen.

Viranomaisella tulee kuitenkin olla valta ohjata ja tarkentaa itsesääntelymekanismia. Jos alan sisäisen sääntelyn toimija tai yritykset eivät pääse eteenpäin, viranomainen on viimeisenä lukkona varmistamassa asioiden etenemisen.

”Toivemalli olisi varmaan sellainen, että regulaatio sisältäisi pakolliset asiat ja sitten toimiala tekisi standardin.”

Vasta-argumentit

Pelkkä itsesääntely ei riitä suurten toimijoiden kannustamiseen yhteistyöhön ja oikeiden muutosten aikaansaamiseksi. Telemarkkinoilla on ollut vuosien varrella tilanteita, joissa operaattoreita ei ole pakotettu tietyn osa-alueen regulaation avulla yhteistyöhön. Näissä tilanteissa toimijoilla ei ole ollut intressiä laajentaa palveluidensa toimintoja yhtiönsä ulkopuolella, eikä tehdä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Itsesääntely ei ole toiminut. Alalle voi myös syntyä kilpailevia ryhmittymiä, jotka eivät saa sovittua yhteistä standardia.

Itsesääntely voi johtaa siihen, että sääntelyä ei ole riittävästi. Pankkisektorilla on kokemuksia siitä, että pankki, rahasto tai muu toimija voi ottaa liian isoja riskejä koko talouden kannalta. Syntyy niin sanottu moraalikato (engl. moral hazard).

Viranomaisen toteuttaessa sääntelyä, lopputulos on todennäköisesti reilumpi uusille toimijoille. Toimialan sisäinen sääntely voi osittain suosia nykyisiä toimijoita ja luoda uusille toimijoille markkinoille tulon esteitä.

Esimerkkejä:

- FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta on vakuutus-, pankki- ja sijoitusalan asiakasneuvontatoimisto ja tuomioistuimelle vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin. FINE käsittelee ratkaisukäytännöiltään vakiintuneita ja oikeudellisesti selkeitä riitoja toimistomenettelynä. Se varmistaa tiettyjen toimintamallien olemassaolon ja takaa palveluiden laatua. FINE tukee myös omalta osaltaan regulaatiota. Kuluttajille FINE on ensimmäisen valitusten neuvonannon ja jättämisen rajapinta. FINEn toiminta on julkista, joka tuo osaltaan yhtiöille painetta toimia oikein ja siten hallita mainettaan. Lisäksi FINE tukee eri toimijoiden palveluiden vertailtavuutta julkaisemalla tietoa toiminnastaan.

Tekijä 7: ***Yhteiset standardit ja rekisterit mahdollistavat tiedon vaihdon**

Standardit ovat olleet olennainen osa verrokkitoimialojen hallintamallia. Regulaatio ja itsesääntelyllä luodut säännöt voivat olla alan toiminnan pohjana, mutta finanssi- ja teleala ovat luoneet alan yritysten johdolla standardeja tarpeen mukaan. Standardisointityössä luodut yhteiset ja yhteismuotoiset tietojen siirtotavat ja tietolähteet pakottavat kaikki toimimaan samojen pelisääntöjen mukaan ja vahvistavat palveluiden yhteensopivuutta toimijoiden välillä.

Toimialan yhteisen clearing-järjestelmän luominen 1970-luvulla on esimerkki finanssialan yritysten yhteisestä kehitystyössä. Tämä kehitys loi perustan myöhemmälle alan digitalisaatiolle. Tuorempi esimerkki yhteisesti kehitetystä standardista on asiakkaiden sähköinen tunnistaminen.

Alan yhteiset tietolähteet voivat myös toimia yhteensopivuuden ja yhteisten toimintamallien varmistajana. Rekistereiden avulla voidaan varmistaa asioiden lopullinen oikeellisuus. Alakohtaisten rekisterien lisäksi tällaisia yleisiä varmennettavia tietoja ovat muun muassa osake-, varallisuus-, kiinteistö- ja äänioikeusrekisteri.

Monet tärkeät standardit ovat syntyneet de facto -standardeina. Kun standardi on riittävän hyvä ja toimiva, se voi saavuttaa niin suuren markkinaosuuden, että sitä tulee käytännössä alan ohjaava standardi.

Koko alan tietämät ja yhdessä sovitut pelisäännöt ja toimintalogiikka tekevät alan turvalliseksi kaikille. Finanssi- ja telemarkkinatoimijat ovat yhteisten pelisääntöjen ansiosta voineet luottaa muihin alan toimijoihin. Joidenkin näkemysten mukaan standardit ovat tiedon liikkuvuuden osalta tärkeitä ja ensisijaisia. Oikeudellinen sääntelykehikko tarvitaan tämän näkökulman mukaan vasta standardin luomisen jälkeen, jos silloinkaan.

Esimerkkejä:

- Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT) on globaali finanssialan toimijoiden yhteisö, joka tarjoaa omistajilleen luotettavia ja turvallisia taloustransaktioita. Noin 240 pankkia perusti SWIFT-yhteisön vuonna 1973. Perustettaessa SWIFT korvasi aiemmin käytössä olleet manuaaliset sähkö- ja telefax-pohjaiset ratkaisut, ja loi tietoverkko-pohjaisen nopean ja luotettavan kansainvälisen maksuliikenteen. SWIFT-yhteisössä on tällä hetkellä noin 11 000 jäsentä.
- GSM-matkapuhelinstandardien kehitys eurooppalaisten suurten teleoperaattoreiden toimesta on esimerkki standardityöstä. Matkapuhelinverkkoihin liittyvät yhteiset ja yhteismuotoiset tietokannat luovat perustan yhteensopivuudelle ja pakottavat kaikki toimimaan samalla tavalla. Tällaisia kriittisiä globaaleja tietokantoja ovat mm. rekisterit verkon tilaajista, verkon alueella verkkovierailuvista tilaajista ja varastettujen ja väärrennettyjen laitteiden tunnistaminen.

”Hyvin yksityiskohtainen ja jäykkä regulaatio – maailma ajaa sen ohi.”

Tekijä 8:
Yhtenäiset sopimusmallit ja palveluiden avoin vertailu lisäävät läpinäkyvyyttä

Finanssi- ja telemarkkinalla on käytössä yhtenäisiä palveluiden ja tuotteiden ehtoja, jotka perustuvat lainsäädäntöön ja/tai alan itsesääntelyyn. Finanssimarkkinan yhteistyöelin kerää Suomessa tietoa kuluttajien valituksesta alan yhtiöistä. Tiedot valitusten määrästä ja käsitteilystä ovat saatavilla julkisesti.

Luomalla yhtenäisiä oletustuotteita, tuotteiden ja hintojen vertailu on kuluttajille helpompaa ja turvallisempaa. Tuotteiden ja palveluiden ehtojen yhdenmukaiseminen luo kuluttajille varmuuden, että hankittavan palvelun ehdot ovat hänen kannaltaan reilut. Alan yhtiöiden palautteiden ja arviointien kerääminen yhtenäisen mallin mukaan tuo lisää läpinäkyvyyttä kunkin yhtiön toimintaan. Jalostetun tiedon avulla kuluttajat voisivat arvioida heille sopivimpia palveluita oman käyttäytymisensä ja tarpeidensa mukaan. Yhdenmukainen palaute antaa myös yrityksille tärkeää tietoa heidän toimintansa tasosta ja sen muutoksista verrattuna muihin alan toimijoihin.

Euroopassa ei ole käytössä yhteisiä tuotteiden ja palveluiden digitaalisia vertailutyökaluja. Jotkut yritykset tai tiettyjen alojen vertailupalvelut (esim. ravintolat) ilmoittavat asiakaspalautteiden palautteita ja tuloksia, mutta näiden asiakaspalautteiden uskottavuus ja yhdenmukaisuus ei ole kovin korkea. Myös tuotteiden ja palvelujen (esim. vakuutus tai energia) hintojen vertailuun on olemassa erilaisia palveluita.

”Kaikkien tietämät yhteiset pelisäännöt ja turvalogiikka tekevät alan turvalliseksi kaikille.”

3.4 Sääntelyn valvontamalli vaikuttaa luottamukseen alalla

Tekijä 9: *

Valvojan rooli on kriittinen

Finanssi- ja telemarkkinan kokemusten perusteella valvojan luoma pelote pitää alan toimijat ”kaidalla polulla”. Valvojan tulee olla riippumaton ja sillä tulee olla valta tehdä yllätystarkastuksia.

On kuitenkin vältettävä valvojan tulkinnan luoma epävarmuus ja/tai mielivalta. Kuka valvoo valvojaa?

Esimerkkejä:

- Maailman antidopingtoimisto WADAn tavoitteena on maailma, jossa kaikki urheilijat kilpailevat puhtaasti. WADA puolustaa urheilun eettisyyttä ja takaa urheilijalle oikeusturvan. WADAn tehtävänä on myös yhdenmukaistaa antidopingtyötä kautta maailman. WADAn päätehtäviin kuuluvat muun muassa riippumaton kansainvälinen testausohjelma, riippumaton dopingvalvonnan tutkintaohjelma ja riippumaton dopingtestauksen tarkkailuohjelma suurissa kansainvälisissä urheilukilpailuissa. WADA on ylikansallinen toimija, jolla on oikeus tehdä yllätystarkastuksia valvontansa kohteille.

Tekijä 10: ***Vuoropuhelu viranomaisten ja alan yritysten välillä on välttämätöntä**

Vuoropuhelu viranomaisten ja toimialan välillä nähtiin yleisesti verrokitoimialojen luottamuksen rakentumisen ja alan kehityksen yhtenä avaintekijänä. Haastatteluiden perusteella tärkeimmät toimivan yhteistyömallin elementit ovat avoin vuoropuhelu ja ongelmien ratkaisu yhdessä. Toimiva malli on ollut ottaa alan järjestöt ja edustava joukko yrityksiä mukaan sääntelyn suunnitteluun ja tarkentamiseen, jolloin alan toimijat on saatu sitoutettua luotuihin sääntöihin.

Toimijoiden välisen keskustelun onnistuminen edellyttää, että valvoja ymmärtää toimialaa ja sen toimijoita. Yrityksillä on puolestaan oltava ymmärrystä regulaatiosta. Ilman molemman osapuolen tietotaitoa ja ymmärrystä markkinasta, ei osapuolten välille synny luottamusta.

Uuden regulaation suunnittelussa toimivin malli on ollut lähtöä rakentamaan sääntelymallia yhdessä regulaattorin ja toimijoiden kesken. Tässä mallissa regulaattori on tunnistanut sääntelytarpeen ja ongelman, mutta ei ole määrittellyt valmista ratkaisua etukäteen ja/tai sanele sitä toimialalla. Ongelma ratkaistaan yhdessä viranomaisen ja yritysten kesken.

Esimerkkejä:

- Suomessa otettiin käyttöön kansallinen tulorekisteri vuonna 2019. Tulorekisteri on kansallinen sähköinen tietokanta yksilöiden palkka-, eläke- ja etuustiedoista. Tätä ennen tulotietojen tuottajat ilmoittivat tietoja useaan eri paikkaan ja tietojen käyttäjät hakivat tietoja eri paikoista. Tulorekisteri kehittäminen koettiin haastatteluissa esimerkkinä onnistuneesta vuoropuhelusta alan kanssa. Vuoden 2020 luodaan suunnitelma positiivisen tulorekisterin toteuttamiselle ja käyttönotolle. Suunnittelussa ovat mukana viranomaiset ja alan tärkeimmät toimijat.
- Suomessa ei ole käytössä yhtä sähköistä tunnistautumisyjärjestelmää. Viranomainen tarjoaa tunnistautumiskäytännön, mutta se ei ole julkisen sektorin ulkopuolella markkinajohtaja. Suurilla pankeilla on omat tunnistautumisyjärjestelmät, jotka ovat yhteensopivia keskenään. Viranomaiset ja yritykset tarjoavat verkkosivuillaan vahvan tunnistautumisen yleensä julkisen sektorin tarjoamalla varmennekortilla tai mobiilivarmennteella tai kunkin noin kymmenen suurimman pankin omilla varmennuspalveluilla. Osa haastateltavista piti sähköisen tunnistautumisyjärjestelmän luomista esimerkkinä regulaation suunnittelusta, jossa vuoropuhelu oli puutteellista.
- Euroopan suurten pankkien valvonnan osalta EKP:n valvonta kertoo alan yritykselle etukäteen seuraavan vuoden regulaatiokehityksen painopisteet. Tämä on osa EKP:n toimintamalliin kuuluvaa valvojan toiminnan ennakoitavuutta. EKP:n toiminta tukee myös regulaatiotulkinnan tehokkaampaa yhtenäistymistä koko Euroopassa. Suuret pankit, joihin liittyy finanssimarkkinoiden systeemiriskiä, sekä niiden kautta pienemmät pankit keskittyvät tiettyinä vuonna saman regulaation aihealueen kehittämiseen.

Tekijä 11:**Lähellä oleva valvoja voi ymmärtää markkinaa**

Regulaation valvonnan toimivuuden kannalta on tärkeää, että kansallisella tasolla on valvoja, joka tuntee markkinan erityispiirteet. Kansallinen valvoja tarvitaan vuoropuhelun mahdollistamiseksi. Mitä kauempana viranomaisvalvoja on markkinasta, sitä kapeammassa roolissa ja ohuemman tiedon ja viestinnän varassa se joutuu toimimaan.

Käytännössä telemarkkinat ovat EU-maissa hyvin kansallisia, vaikka alla oleva infrastruktuuri onkin globaali. Myös lainsäädännön luominen ja valvonta telemarkkinoilla on ollut kansallista. Kansallisilla viranomaisilla on varsin laajat toimintavaltuudet. Telemarkkinan toimijat ovat halunneet jatkaa edelleen tätä kansallisen valvojan mallia.

Maan sisällä telemarkkinan keskustelu viranomaisen ja markkinatoimijoiden välillä on ollut aktiivista ja kaksisuuntaista. Tämä vuoropuhelu parantaa alan sitoutumisen lisäksi valvonnan tehokkuutta. Jos valvonta siirrettäisiin EU-tasolle, nykyinen pragmaattinen toimintamalli menetettäisiin. Joidenkin päättäjien näkökulmasta EU-tason valvoja on haaste jo nykytilanteessa.

Finanssitoimialalla kansallisen ja EU-tason lainsäädäntövaatimusten kumulatiivisuus voi mekaanisesti laskettaessa johtaa markkinaa huonosti tuntevaa valvojaa harhaan. Mekaanisen tulkinnan lisäksi tulisi arvioida myös toiminnan kokonaisuutta ja valvojalla tulisi olla liikkumavaraa ”järjen käyttöön”. Jos valvonta olisi täysin EU-tason valvojan hallussa, tällaista tulkintaa olisi hyvin vaikea tehdä.

EU-tason regulaatioiden haastaminen on suuri ponnistus ja hyvin pitkä prosessi. Mahdollisiin regulaation haasteisiin vaikuttaminen on haastavaa kansallisen toimijan tai PK-yrityksen kannalta. Yritykset kokevat, että kansallisen regulaation ongelmakohtiin on mahdollista vaikuttaa.

Normaalitilanteessa kansallisella viranomaisella pitää olla ensisijainen mahdollisuus käyttää harkintavaltaa ja toimia. Eurooppa-tason viranomaisen ohjaavalle roolille tulisi olla määritelty selvät ehdot, esimerkiksi yritysfuusion kokoluokka ja toiminta useassa Euroopan maassa. Toisaalta EU:n lainsäädännön harmonisoituessa EU-tason valvojan tarve kasvaa.

Viranomaisvalvojan kyky seurata markkinaa on joka tapauksessa rajallinen ja tämä on hyväksyttävä.

Esimerkkejä:

- Euroopan unionin tasoisen finanssisektorin valvonnan tehtäviä ovat pankkiunionin ja -sektorin yhteinen valvonta, kansallisten valvontamekanismien yhtenäistäminen ja raportoinnin kehittäminen. Globaalisti tätä työtä tekevät Finanssisektorilla Financial Stability Board (FSF) ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)
- FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan alan ongelmatilanteiden ja valitustilanteiden ratkaisuun sekä lainsäädännön valmisteluun osallistuvat työntekijät tuntevat vastualueensa tuotteiden ja yritysten toiminnan. Valvojalla oleva hyvä liiketoiminnan ymmärrys auttaa vuoropuhelua ja varmistaa sääntelyn onnistumisen.

Tekijä 12:**Sidosryhmiä tulee osallistaa sääntelyn valvontaan**

Finanssisektorilta on hyviä kokemuksia yhteiskunnan merkittävien tahojen ja mielipidevaikuttajien laajasta mukaan ottamisesta regulaation valvonta- ja tarkennustyöhön. Tällaisia toimijoita ovat muun muassa ammattiliitot, oikeusministeriö ja työnantajajärjestöt. Tavoitteena on saada mahdollisimman paljon yhteiskunnan kannalta tärkeitä toimijoita sitoutumaan yhdessä sovittuihin sääntöihin. Mielipidevaikuttajat ovat olleet osittain toimialaan liittyviä ja osittain yhteiskunnan yleisiä toimijoita.

Finanssialalta on hyviä kokemuksia myös asiakkaiden etuja ajavien tahojen osallistamisesta valvontatyöhön. Osa asiakkaiden etujärjestöistä voi suhtautua alun perin kriittisestikin alan yritysten toimintamalleihin. Kuitenkin toimijoiden välinen dialogi on vienyt alaa eteenpäin ja auttanut kumpaakin osapuolta ymmärtämään toistensa tilannetta ja haasteita. Yhteinen sääntelytyö on myös sitouttanut toimijoita tehtyihin päätöksiin. Yhteisessä sääntelytyössä mukana olevat tahot ovat laajemmin sillonrakentajia omissa sidosryhmissään ja auttavat luomaan avointa keskustelukulttuuria.

Tekijä 13:
Tarvitaan riippumaton ja matalan kynnyksen käsittelykanava kuluttajien valituksille

Useissa maissa käytössä oleva asiamiesmalli on tapa käsitellä kansalaisten valituksia, tutkia niitä ja antaa suosituksia tai päätöksiä. Valituksen kohteena voi eri maissa olla julkinen toimija tai yritys. Asiamiehen päätökset voivat olla sitovia tai suosituksia.

Asiamiesmallin vahvuutena on valitusten käsittelyn riippumattomuus. Malli antaa myös kuluttajille helppokäyttöisen ja ilmaisen kanavan ajaa eteenpäin yksittäisen yrityksen palveluun tai tuotteeseen liittyvää tyytymättömyyttään.

Riippumattoman kuluttajien valitusten käsittelytaho voidaan järjestää myös muun mallin, kuin asiamiesten avulla. Suomen finanssisektorilla on luotu sopimus pohjainen finanssialan organisaatio riitojen käsittelyyn ja kuluttajien neuvontaan.

Esimerkkejä:

- Englannissa on laajasti käytössä asiamiesmalli (engl. ombudsman). Jos kuluttaja ei saa ratkaistua erimielisyyttä yrityksen kanssa, hän voi kääntyä riippumattoman asiamiehen puoleen. Tämä käsittelee erimielisyyden ilmaiseksi ja puolueettomasti osapuolten toimittaman todistusaineiston mukaan. Asiamiehen ratkaisu sitoo yritystä, jos kuluttaja hyväksyy päätöksen. Englannissa asiamiespalveluita on erikseen muun muassa energia- ja finanssialalla.

Tekijä 14:
Sääntöjä rikkovalle toimijalle on riittävä pelote

Sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi toimijoille tulee seurata merkittäviä haittavaikutuksia sääntöjen rikkomisesta. Mahdollisia sääntelyn valvojan päätösvalan alla olevia vaikuttavia tekijöitä voivat olla suuret taloudelliset sanktiot tai mahdollisuus evätä toimilupa markkinalla. Lisäksi tele- ja finanssimarkkinalla yrityksen pelisääntöihin nähden epäyhteensopiva toiminta johtaisi usealla alueella yrityksen asiakkailleen tarjoamien palveluiden toimimattomuuden.

Yksittäiselle yritykselle pelote toimintaoikeuden menettämisestä markkinalla on suuri. Käytännössä tämän oikeuden menettämisen ehtona tulee olla sääntöjen vakava noudattamatta jättäminen. Väärin käyttäytyvän yhtiön poissulkeminen voisi toimia regulaattorin tai alan yhteisen toimielimen puolesta. Päätöksen julkisuus lisää yrityksille pelotetta, joka varmistaa yritysten sääntöjen mukaisen toiminnan. Prosessiin tulee sisältyä malli yrityksen ongelmien korjaamiseen – ennen tai jälkeen päätöstä.

EU:n tietosuojasetukseen liittyy merkittäviä taloudellisia sanktioita, enintään jopa neljä prosenttia yrityksen liikevaihdosta. Myös muun muassa kilpailurikkomusmaksuihin liittyy suuria sanktioita väärinkäytösten tultua todistetuksi. Näin suuret taloudelliset sanktiot muodostavat aidosti uhan yrityksille ja ohjaavat myös globaalien jättiyritysten toimintaa.

4. Suositukset Euroopan datatalouden rakentajille

Tele- ja finanssimarkkinan luottamuksen rakentumisen avaintekijät ovat sovellettavissa datataloudessa. Näiden tueksi tarvitaan suoraan Euroopan datatalouden tilanteeseen kohdennettuja toimenpiteitä. Toimenpiteitä tarvitaan dataomaisuuden kokoamiseen ja käyttöön, markkinoiden toiminnan tukemiseen, lainsäädäntötyöhön, itsesääntelyyn ja valvonnan rakentamiseen. Nämä suositukset on syytä huomioida Euroopan reilun datatalouden kehittämisessä.

4.1 Dataomaisuuden kokoaminen ja käyttö

Suositus 1: Euroopan julkisen sektorin omistamaa dataa tulee hyödyntää

Julkisen sektorin toimijat Euroopassa omistavat paljon ja laadukasta dataa verrattuna moniin muihin maihin. Valtioiden omistama data kattaa muun muassa terveydenhuollon, liikenteen ja liikkumisen sekä koulutuksen. Maailman parhaat viranomaisrekisterit sijaitsevat Euroopan maissa.

Tämä raaka-aine on Euroopan datamarkkinan vahvuus ja sen avulla tulee pystyä luomaan nykyistä enemmän arvoa. Julkisen sektorin datan avaaminen mahdollisimman laajasti eurooppalaisten yritysten käyttöön, päästää yritykset ideoimaan ja rakentamaan uusia innovatiivisia datapohjaisia palveluita. Datan avaaminen yritysten ja kansalaisten käyttöön saattaa olla yksi tärkeimmistä toimenpiteistä, mitä viranomainen voi tehdä markkinan tukemiseksi.

Data tulisi antaa Euroopassa yritysten käyttöön yhdenmukaisena, yhteisessä mallissa ja määritellyillä rajapinnoilla. Eurooppalaiset yritykset voisivat näin alusta asti kehittää palveluita koko Euroopan markkina-alueella. Kehittäjällä olisi tieto ja varmuus, että dataa olisi samoilla periaatteilla saatavilla kaikissa alueen valtioissa.

Julkisen sektorin datan avaamisessa on otettava huomioon eri tietotyyppien yksityisyys. Esimerkiksi terveysdata on alue, jossa riskit tiedon väärän käytön ja jakamisen suhteen ovat suuremmat. Mahdollisesti data-

louden innovointi tulisi kohdentaa vähemmän riskisille alueille.

Suositus 2: Hallintamallin tulee keskittyä tärkeään dataan

Euroopan datatalouden hallintamallin tulisi keskittyä oikeasti tärkeään ja hyödylliseen dataan. Sosiaalisen median tiedoilla ei ole oikeasti suurta merkitystä datamarkkinan kehittymiselle. Tälle alueelle kohdistettu sääntely voi olla ajan ja kustannusten haaskausta, joka tuo lisärajoituksia yrityksille. Sen sijaan Euroopan tulisi keskittää kaikki voimansa alueen datamarkkinan menestymisen kannalta tärkeisiin alueisiin.

Myös suurin osa kansalaisista on sitä mieltä, että heitä ei haittaa sosiaalisen median tietojen analysointi palvelua tarjoavan yhtiö toimesta. Kuluttajathan jakavat jo omasta tahdostaan näitä tietoja periaatteessa kenelle tahansa, esimerkiksi päivityksiä, valokuvia tai juoksu- lenkkiensä sijainteja.

”Jos Euroopassa on halua luoda datamarkkina, pitää lähteä arvon luomisesta asiakkaalle.”

Suositus 3: Yritykset tulee velvoittaa datan jakamiseen

Sekä digitaalisten palvelujen että ”perinteisten” toimialojen toimijoille kertyy valtavasti dataa niiden palveluiden ja tuotteiden käytöstä. Suurelta osin tämä data on kunkin toimijan omassa hallussa. Muut yritykset, kuluttajat ja laajasti koko datamarkkina eivät hyödy siitä.

Jo olemassa olevan datan ”vapauttaminen” on välttämätöntä Euroopan datamarkkinoiden synnylle. Laajan tietomäärän yhdistäminen ja jakaminen loisi markkinalle uusia mahdollisuuksia. Samalla syntyisi uutta alan yritystoimintaa ja hyötyä koko yhteiskunnalle. Datalla on käyttötarpeita myös julkisella sektorilla, esimerkiksi hyvinvointiin ja liikkumiseen liittyvä data.

Datan jakaminen yritysten vapaaehtoisen toiminnan tai alan yhteisten pelisääntöjen kautta ei näytä edistyvän riittävän nopeasti. On mahdollista, että tiedon jakamisen ja koko Euroopan dataomaisuuden rakentumisen voi varmistaa vain lainsäädännön avulla.

Yksittäisten kuluttajan vaikutusmahdollisuudet ovat tällä hetkellä pienet, esim. tietojensa saamiseksi ja jakamiseksi valtuuttamilleen tahoille. Jos regulaattori velvoitaisi kunkin toimialan laitevalmistajat (esim. autonvalmistajat) keräämään tietyt määritellyt datat ja mahdollistamaan kuluttajille niiden siirto, loisi tämä dataraaka-ainetta markkinalle ja antaisi kuluttajille lisää oikeuksia käyttötietojensa suhteen.

Telemarkkinan kaltaisessa toimintamallissa kansallaisen käyttötietojen hallintaan tarvittaisiin operaattoritoimija, tai tuotteen valmistaja toimisi tällaisena operaattorina. Telemarkkinalla toimialakohtainen lisensointimalli on ollut tapa jakaa tietoa yhteensopivasta ja jättää valtio kuitenkin valvontarooliin, alan itse rakentaessa tarkemmat standardit ja itsesääntelyn mallit.

”Yksityisen sektorin hallussa on valtavasti dataa, jota voitaisiin hyödyntää myös julkisiin käyttötarpeisiin. Miksi sitä ei käytetä yhteiskunnan hyväksi?”

Suosituksen liittyvät riskit

Datan jakamiseen pakottaminen on myös periaatteellinen kysymys. Datamarkkinaan panostaneet yritykset ovat keränneet tietoa ja luoneet lisäarvoa jalostamalla tätä tietoa. Tämän investoinnin avulla yritykset ovat parantaneet kilpailukykyään. Dataomaisuuden pakotettu jakaminen ei tue markkinatalouden ja yrittäjyyden periaatteita, ainakaan jos kyseessä ei ole markkinoita dominoiva toimija. Yksi mahdollinen ratkaisu on erotella lainsäädännön suunnittelussa raakadata ja yksittäisten yritysten tekemä datan jalostaminen.

Esimerkkejä:

- Modernit autot keräävät jatkuvasti tietoa ympäristöstään ja toiminnastaan. Tällä hetkellä tämä tieto menee vain auton valmistajan käyttöön, esim. yhtiön tuotteiden kehittämiseen ja huollon suunnitteluun. Kuitenkin auton keräämä tieto voisi jaettuna tuoda hyötyä muille (samalla tiellä liikkujille). Esimerkiksi tieto tiellä olevasta mustan jään kohdasta tai hirven liikkumisesta tien vieressä olisi hyödyllinen myös muille tien käyttäjille. Autojen keräämän tiedon yhdenmukainen ja määriteltynä rajapintojen kautta jaettava tieto tukisi myös autonomisten autojen kehittämistä.
- Useat älylaitteet keräävät hyvinvointiin liittyvää tietoa käyttäjästään. Tämä tieto on tyypillisesti kunkin eri laitevalmistajan hallinnassa, eikä yritys anna tietoa kuluttajalle helposti siirrettävässä muodossa. Yhdistämällä näitä eri teknisissä paikoissa olevia tietoja, yhteiskunta voisi säästää terveydenhuollon kustannuksissa, tai ainakin vähentää niiden nousua väestön vanhentuessa.
- Markkinoiden suurimmille päivittäistavaraketjuille kertyy valtavat määrät tietoa asiakkaiden ostokäyttäytymisestä. Muiden yritysten ei ole mahdollista päästä käsiksi tähän dataan, edes asiakkaan luvalla.

**Suositus 4:
Kansalaisille tulee luoda datakäytön
hallintapalvelu**

Hallintapalvelun tavoitteena on antaa kansalaiselle yksi paikka, josta hän voi hallita kaikkia omia tietojaan ja seurata niiden käyttöä. Palvelun avulla tulee olla mahdollista määritellä, kenet toimijat kansalainen valtuuttaa käyttämään tietojaan.

Hallintapalvelun avulla datatalouden toimijoiden käytössä oleva tietomäärä kasvaa, kun kuluttajat voivat siirtää helposti ja laajasti tietojaan haluamilleen eri yrityksille. Hallintapalvelun avulla keskitetyn tiedon määrä kasvaa jatkuvasti, kun dataa hyödyntävät toimijat jakaisivat vastavuoroisesti keräämäänsä dataa palveluun. Tällaista hyödyllistä tietoa voi olla esim. oman energian kulutusdatan antaminen toiselle palveluntarjoajalle tarjouksen tekemistä varten.

Läpinäkyvyys ja datan siirrettävyys auttaisivat kuluttajia kilpailuttamaan palveluntarjoajia laajemmin.

Suosituksen liittyvät riskit

Datan hallintapalvelun laajan käyttö kuluttajien toimesta ei ole itsestään selvä. Kuluttajien kiinnostuksen, tietoisuuden ja aktiivisuuden riittävyys palvelun laajaan käyttöön on vielä arvoitus.

Kuluttajilla ei todennäköisesti ole yksityisyysyistä intressiä koota kaikkia olemassa olevia tietoja itsestään ja kulutuskäyttäytymisestään yhden yrityksen tai viranomaisen tietokantaan. Yrityksillä ei ole puolestaan intressiä luoda avointa palvelua. Esimerkiksi 2000-luvun alussa operaattorit toivat markkinoille WAP-protokollaan (engl. Wireless Application Protocol) perustuvan palvelun Internet-selaimen käyttöön matkapuhelimella. Palvelu oli suljettu ja mahdollisti selailun vain operaattorin rajaa- massa sivustossa. Avoimen Internetin käytön mahdollistaneet palvelut sivuuttivat nopeasti WAP-palvelun.

Esimerkkejä:

- MyInfo on Singaporen valtion kansalaisilleen ja maassa asuville henkilöille tarjoama palvelu heidän henkilökohtaisten tietojensa hallintaan. Palvelu mahdollistaa käyttäjille omien tietojensa hallinnan ja suostumusten antamisen datan käyttöön. Käyttäjät voivat seurata palvelusta tietojensa käyttötapauksia. Palvelu sisältää muun muassa henkilön yhteystiedot, tulot ja sosiaaliturvan, tiedot perheestä, kiinteistöt ja koulutuksen.

**Suositus 5:
Tiedon käyttö ja arvo tulee tehdä
läpinäkyväksi**

Kuluttajan tietojen tallentamisen, käytön ja jaon läpinäkyvyyden tulee nousta Euroopassa uudelle tasolle. Kun näille alueille syntyy läpinäkyvyys, kuluttajalla tulee tämän jälkeen olla mahdollisuus estää haluamiaan toimenpiteitä. Luottamus alalle syntyy siitä, että kuluttaja voi nähdä, missä tietoa on ja miten sitä käytetään.

Nämä periaatteet ovat yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteiden mukaisia, mutta käytännön tasolla läpinäkyvyys ei vielä toteudu. Kuluttaja hankkii erilaisia palveluita, mutta ei ymmärrä palveluiden sopimusehtojen ja ylätasoinen lupapyyntöjen perusteella koko tilannetta. Digipalveluiden lisäksi myös olemassa olevat perinteiset palvelut keräävät käyttötietoja, esim. televisiot tai autot. Kuluttajille ei ole läpinäkyvyyttä tähän tietojen keräämiseen.

Taloudellisen arvon määrittely kansalaisen datalle olisi yksi väline läpinäkyvyyden parantamiseen. Kaupalliset periaatteet lisäävät läpinäkyvyyttä.

Datan arvon määrittelyssä on otettava huomioon, että yksittäisen kuluttajan tietty datapiste tai niiden joukko (esim. matkapuhelimen sijaintitiedot) voi olla käytännössä arvoton – sekä henkilölle itselleen että eri palveluntarjoajille. Datatalouden hyödyt syntyvät vasta, kun dataa on miljoonien ihmisten osalta.

4.2 Markkinoiden toiminnan hyödyntäminen

Suositus 6: *

Euroopassa tulee luoda maailman parhaita palveluja – läpimurto-ovelluksia (ns. Killer App)

Euroopan datatalouden, ja sille toimivien ekosysteemien, rakentuminen ei ole mahdollista ilman läpimurto-ovelluksia (engl. Killer App). Euroopan datatalous rakentuu vain arvon tuottamisesta asiakkaille ja eurooppalaisten yhtiöiden ideoista. Yritysten lähtökohtana tulee olla liiketoiminnan luominen datan avulla.

Yhtiöiden tulee tarjota asiakkaille kiinnostavia ja heidän ongelmiaan ratkaisevia palveluita. Ratkaisun etsiminen ja palvelu tuottaminen tapahtuu datan avulla, mutta palvelun kehittämisen lähtökohtana on ensin oltava asiakkaan tilanteen parantaminen. Tämänhetkiset datatalouden markkinajohtajat ja menestystarinat ovat syntyneet ensin palveluina. Datan hallintaan tai alustaan pohjautuva liiketoimintamalli on syntynyt vasta myöhemmin.

Euroopan datamarkkinaa ei voi luoda viranomaisten rakentamalla keskusjohtoisella mallilla, joka keskittyy datan keräämiseen. Palveluiden hyöty, helppous ja käytön sujuvuus ratkaisevat asiakkaiden valinnat. Käyttäjällä pitää olla pienin mahdollinen käytön kitka.

Nykyisten markkinajohtajien tarjoamien palveluiden tuottama arvo käyttäjilleen on usein erittäin suuri, mutta palvelut ovat ilmaisia (pois lukien datan luovuttaminen). Googlen tarjoama Internetin-hakutoiminto on tästä esimerkki. Tämä on verrokkitaso kehitettävälle eurooppalaisille palveluille.

Esimerkkejä:

- Facebook ei syntynyt datatalouden alustaratkaisuna, vaan alkujaan palvelua voidaan pitää deittailun helpottamisen palveluna yliopisto-opiskelijoille. Facebook oli pitkään palvelu, jolla oli paljon asiakkaita, mutta ei ansaintamallia.
- WhatsApp perustettiin vuonna 2009. Palvelu kasvoi nopeasti, eikä sillä ollut toimivaa ansaintamallia. Markkina-arvioiden mukaan palvelulla oli 200 miljoonaa aktiivista käyttäjää ja 50 työntekijää vuonna 2013. Vuoden 2013 lopussa yhtiöllä oli 400 miljoonaa aktiivista käyttäjää. Yhtiöblogin helmikuussa 2020 tehdyn päivityksen mukaan palvelulla on tällä hetkellä yli 2 miljardia aktiivista käyttäjää. WhatsApp on kasvanut myös tärkeäksi liiketoiminnan työkaluksi. Kun Facebook osti yhtiön 19 miljardilla dollarilla vuonna 2014, palvelun käyttö oli ilmaista, pois lukien 1 dollarin maksu ensimmäisenä vuonna.
- Google tarkoituksena oli alussa tuottaa maailman paras hakukone-palvelu. Monet datan hyödyntämiseen liittyvät ideat ja palvelut ovat syntyneet vasta myöhemmissä vaiheissa.

Suositus 7: ***Kaikkien toimijoiden on saatava hyötyä tiedon jakamisesta – pakottaminen ei ole toimiva malli**

Lainsäätäjän suunnitellessa tiedon jakamiseen liittyvää sääntelyä sen päällimmäiset tavoitteet voivat liittyä yhteiskunnallisiin hyötyihin, kuten kansalaisten oikeuksiin ja turvaan. Sääntelyllä voidaan pyrkiä myös lisäämään kilpailua alalla. Tämä voi tapahtua rajoittamalla suurten yritysten toimintaa tai pyrkimällä vähentämään niiden kyvykkyysien tuomia etuja.

Tällaisia tavoitteita voidaan nähdä muun muassa datan jakamiseen liittyvässä yleisessä ja toimialakohtaisessa lainsäädännössä, esimerkiksi tietosuojasetuksen ja PSD2- maksupalveludirektiivin osalta. Yritysten kannalta kumpaankin regulaatioon liittyy kustannusvaikutuksia ja mahdollisia kilpailukyvyyn heikennysvaikutuksia. Kumpikaan regulaatio ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

Haastatteluiden perusteella datatalouden hallintamallien suunnittelussa tulisi huomioida regulaation vaikutukset ja hyödyt kaikkien toimijoiden kannalta. Kun kuluttajien asemaa parannetaan regulaation avulla, tulisi myös muistaa eduista toimijoille seuraavat haasteet ja pyrkiä poistamaan aiempia rajoitteita vastavuoroisesti.

Myös toimialan vakiintuneiden yritysten olisi hyvä saada jotain hyötyä uudesta regulaatiosta, muussa tapauksessa suuret toimijat voivat aktiivisesti tai passiivisesti vastustaa muutosta ja hidastaa sen etenemistä. Asiakkaat luottavat alan suuriin toimijoihin, joten niiden jättäytyminen pois uudesta datanjakomallista voi tarkoittaa myös suurten käyttäjämäärien pysymistä poissa uusista datatalouden palveluista.

Esimerkkejä:

- Euroopan parlamentin hyväksymän PSD2-maksupalveludirektiivin tarkoituksena oli parantaa kuluttajien oikeuksia sekä edistää kilpailua pankkitoimialalla. Direktiivi mahdollistaa ulkopuolisten toimijoiden pääsyn pankkitietoihin. Odotuksena oli, että alalle syntyy uusia palveluita ja yrityksiä. Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Alan vakiintuneiden toimijoiden kannustimet tiedon jakamiseen ovat olleet heikot, eikä niillä ole ollut intressiä edistää tiedonjaon tavoitteiden toteutumista. Pankkien näkökulmasta PSD2 antoi kolmansille osapuolille ilmaisen pääsyn pankin tietoihin, ilman korvausta tai muuta hyötyä tietojen hallinnoijalle. Haastatteluissa yleinen mielipide oli, että direktiivi ei ole onnistunut ja merkittävä syy tähän on kannustimien puute. Yksittäiset haastateltavat näkivät direktiivin ideat pohjimmiltaan kannatettavina, vaikka lainsäädäntö tarvitseekin jatkokehitystä.
- Telesektorilla EU-tason regulaatio varmistaa virtuaalioperaattoreiden toimintamahdollisuudet. Virtuaalioperaattorit vuokraavat verkkokapasiteetin mobiiliverkko-operaattoreilta ja tarjoavat asiakkailleen mobiilipalveluita. Tavoitteena oli lisätä kilpailua ja luoda uusia alan yrityksiä. Käytännössä lähes kaikki virtuaalioperaattorit on ostettu osaksi isompia toimijoita tai ne ovat lopettaneet toimintansa kannattamattomana.

"Ajatus, että Euroopassa tehtäisiin oma datamarkkina, ei ole realistinen."

4.3 Lainsäädännön toimenpiteet

Suositus 8:

Lainsäätäjän tulee varmistaa yhteensopivuus määrittelemällä tietosisällöt ja rajapinnat

Datamarkkinan muodostuminen vaatii, että data on saatavilla yhteismitallisessa ja koneluettavassa muodossa. Ilman regulaatiota tiedon vaihto ei välttämättä etene. Lainsäätäjän linjaus pelkästä datan jakamisesta ei ole vielä riittävä, tiedonvaihdon tulisi perustua määriteltyyn rajapintaan.

Yhteismitallisen tiedon, tietojen koneluettavan jakamisen ja rajapinnan (tai tiedonsiirron standardin) määrittelevän regulaation avulla toimijat saadaan jakamaan tietoja. Näiden ehtojen vallitessa on mahdollista rakentaa hajautettu käyttöympäristö.

Regulaattorin tulee todennäköisesti luoda toimialakohtaisesti määritellyt jaettavista tiedoista ja niiden siirron yhteensopivuudesta. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi finanssi-, tele-, energia- ja liikennetoimialat, joissa syntyy jatkuvasti valtavia määriä käyttödataa.

Toinen mahdollisuus on rakentaa datataloutta geneerisesti (horisontaalisesti) säätelevää lainsäädäntöä. Myös tässä tapauksessa rajapintojen määrittely on välttämätöntä. Horisontaalisessa lainsäädännössä ihmislähtöisyys ja yhteistyön rooli korostuu. Datan siirto on enemmän yksittäisten kuluttajien vastuulla, joka voi tarkoittaa dramaattisesti vähäisempää dataomaisuuden kertymistä pienemmän tiedonsiirtomäärän takia.

Esimerkkejä:

- Internet-protokollan valtava menestys on esimerkki määriteltyjen rajapintojen ja sen päälle luodun avoimen toimintamallin vahvuuksista. Internetin avoimuus on ajanut vahvasti siihen liittyvän ekosysteemin kehittymistä, esim. kuka tahansa on voinut rakentaa oman verkkosivun. Toisaalta rajapinnat, formaatit ja alustat ovat mahdollistaneet yhteensopivuuden ja tiedonvaihdon.

”Euroopan unionin ideologiaan kuuluu palveluiden vapaa liikkuvuus, tämä pätee myös dataan.”

Suositus 9:**EU:n tietosuoja-asetusta tulee uudistaa laajasti**

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetaan yrityksille ja organisaatioille henkilötietojen keräämistä, säilytystä ja hallinnointia koskevat tarkat vaatimukset. Vaatimuksia sovelletaan sekä eurooppalaisiin organisaatioihin, jotka käsittelevät ihmisten henkilötietoja EU:ssa, että EU:n ulkopuolisiin organisaatioihin, joiden suorittama tietojen käsittely kohdistuu EU:n alueella asuviin ihmisiin.

Tietosuoja-asetus on esimerkki toimialat ylittävästä, horisontaalisesta sääntelystä. GDPR:n ideologia ja tavoitteet ovat erinomaiset ja asetukset kehittää toimintamalleja tällä alueella. Asetuksessa on kuitenkin paljon ongelmakohtia ja sitä pitäisi uudistaa laajasti.

Toimialat ylittävänä asetuksena GDPR on kattava ja laajasti asioita vaikutuksensa alle ottava. Tämä tekee asetuksen soveltamisesta vaikeaa tietyllä toimialalla. Tämä on johtanut malliin, jossa tietyn toimialan regulaattori ottaa kantaa tietosuoja-asetukseen omalta osaltaan, ja siten luo laajempaa, tarkempaa ja epäyhtenäistä sääntelyä. Tästä sääntelystä seuraa toimijoille ongelmia

Yhtenä tietosuoja-asetuksen ongelmakohtana pidetään myös lainsäädäntömallia, johon se perustuu. GDPR

on monimutkainen, eikä ota huomioon kuluttajien todellisia toimintamalleja. Sen sijaan pitäisi siirtyä lainsäädäntömalliin, joka lähtee kuluttajien käyttäytymisestä. Regulaation määrittämien toimintamallien pitää perustua tähän ”asiakasymmärrykseen”.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ongelmakohtana voidaan pitää myös sen valvontaa. Valvontaviranomaisia ei ole vielä olemassa kaikissa Euroopan maissa tai niitä ei ole resursoitu riittävästi. Horisontaalisten valvojien kehikkoa Eurooppa-tasolla ei ole saatu rakennettua toimivaksi.

Oikeus siirtää tiedot suoraan rekisterinpitäjältä/järjestelmästä toiselle, on yksi tietosuoja-asetuksen pääominaisuuksista. Oikeuden avulla kuluttaja voi halutessaan kilpailuttaa toimijoita (esim. teleoperaattori, pankki tai energiayhtiö) kulutusdataansa hyödyntämällä. Kuluttaja säästää rahaa, kun hän voi ostaa juuri itselleen parhaat ja halvimmat palvelut Euroopasta. Käytännössä kuluttajan valtuuttama omien tietojen jako muille toimijoille ei toimi huolimatta lainsäädännöstä. Data ei yleensä liiku edes viranomaisten välillä.

Eri arvioiden mukaan tietosuoja-asetuksen kustannukset olivat globaalisti satoja miljardeja euroja jo ensimmäisen soveltamisvuoden aikana, perustuen pelkästään tarvittaviin uusiin henkilöstön rooleihin ja -osaamisiin.

”GDPR tulee olemaan kilpailuetu, mutta tämä vaatii mieletöntä osaamista regulaation luojilta.”

4.4 Itsesääntely ja standardit

Suositus 10: *

”Reilun datatalouden” –sertifiointi luo luottamusta

Miten kuluttaja voi tunnistaa luotettavan palveluntarjoajan? Tämä luottamukseen liittyvä epävarmuus voi olla myös palveluntarjoajalle este asiakkaiden saamiseen. Sertifikaatit tai erilaiset laatumerkit voisivat auttaa kumpaakin osapuolta. Näin kuluttaja voisi tunnistaa turvalliset ja reilut tuotteet, ja vastuullisesti toimiva yritys saisi asiakkaat luottamaan nopeammin toimintaansa. Sertifiointi antaisi PK-yrityksille tukea kilpailuun suurien ja tunnettuja toimijoiden kanssa.

Reilun datatalouden sertifiointi tai todistus takaisi, että kyseinen palvelu noudattaa asetettuja reilun datatalouden periaatteita. Reilun datatalouden ”leiman” menettämisen pelko pakottaisi toimijoita itsesääntelyyn.

Reilu datatalous -valtuutuksen tueksi on rakennettava verkosto toimintamallin valvontaan, neuvontaan ja tukeen, arviointien tekemiseen sekä ”Reilun datatalouden -leiman” virallisen rekisterin ylläpitäjään. Verkoston tulisi koostua pääosin kaupallisista toimijoista. Viranomaisella voi olla mahdollinen rooli tarkastajien akkreditoijana ja sääntelyn kehittäjänä.

Suosituksen liittyvät riskit

Kuvatun kaltainen ”sertifikaatti” on hyödyllinen vain, jos se tunnetaan ja se saa oikeanlaisen brändimielikuvan kuluttajien mielessä. Ilman tunnettavuutta se on merkityksetön ja on suuri riski, ettei tunnettavuutta synny.

Kuluttajat saattavat yhdistää merkin eri tavalla kuin kehittäjät ovat suunnitelleet. Maailmalla pikaluottoihin liittyvien varoitusten suunnittelun yhteydessä testattiin kansalaisille viranomaisen suunnitteleminen pakollisten varoitusten (”anti-sertifiointi”) käyttöä mainosten yhteydessä. Testeissä huomattiin kuitenkin, että kuluttajat tulkitsivat viranomaisen virallisen varoitusmerkin jonkinlaiseksi viranomaisen suositukseksi kyseisen palveluntarjoajan palvelulle.

Esimerkkejä:

Tietokone- ja kuluttajaelektroniikkavalmistajat loivat vuonna 2003 DLNA-standardin (Digital Living Network Alliance) digitaalisen median yhteensopivuuden lisäämiseksi esim. matkapuhelinten, tietokoneiden, televisioiden ja pelikonsolien välillä. Standardin luomisen ideana oli luoda kuluttaja-brändi, jonka avulla kuluttaja tietää tuotteen ostaessaan, että hän voi luottaa tuotteen toimivan yhteen muiden sertifikaattien noudattavien laitteiden kanssa. Ala näki, että kuluttajille tarvitaan tunnistettava brändi ja vallinnutta tilannetta helpompi tapa varmistaa ostettavan tuotteen yhteensopivuus.

”Pakko siirtyä yksinkertaiseen malliin – monimutkaisuuden tie on kuljettu loppuun.”

Suositus 11:**Reilun datatalouden menettely määritellään pakolliseksi osaksi vastuullisuusraportointia, hyvää hallintotapaa tai muita vastaavia vaatimuksia**

Tekemällä yrityksille pakolliseksi datan keräämiseen, käyttöön ja hallintaan liittyvän raportoinnin aihealue on mahdollista nostaa johdon agendalle ja lisätä merkittävästi yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyttä dataan liittyen. Malli voidaan toteuttaa esimerkiksi asettamalla datan käyttöön liittyvä raportointi osaksi pörssiin listattujen yritysten raportointi- ja hallintovaatimuksia.

Tällaisella raportoinnilla on vahva sidosryhmävaikeus. Samaan aikaan raportointi pakottaa johdon pysähtymään asian äärelle ja tarkastelemaan nykyistä tilannetta. Kun kilpailukyky perustuu tulevaisuudessa entistä enemmän dataan, raportoitu tilanne pakottaa yritystä kehittämään alueella.

Suosituksen liittyvät riskit

Kaikille suurille yrityksille pakollinen reilun datan käytön raportointi voi luoda positiivisen ”julkisivun” toiminnasta. Toiminta ei kuitenkaan muutu käytännössä ja raportointi jää ainoaksi konkreettiseksi toimenpiteeksi asiaan liittyen.

Esimerkkejä:

Ympäristövaikutusten, sosiaalisten vaikutusten ja hyvän hallintotavan raportointi (ESG - Environmental, Social ja Governance) mittaa yritysten vastuullisuutta. Markkinat asettavat vaatimuksia ja rajoituksia yrityksen ESG-tekijöiden tilanteelle.

Pikavippifirmat ovat korostaneet markkinoinnissaan vastuullisuuttaan, kuluttajasääntösten noudattamista, kotimaisuuttaan ja muita vastaavia positiivisia elementtejä. Kuitenkin näiden tuotteiden vaikutukset on lainsäätäjän näkökulmasta koettu negatiiviseksi ja alan toimintaa on rajoitettu säätelemällä useampaan otteeseen.

”Yritykset mieltivät usein, onko kuluttaja luotettava. Tämä tarkastelu pitää kääntää myös toisinpäin – voivatko kuluttajat luottaa yritykseen.”

4.5 Valvonnan toteutus

Suositus 12:

Tulee luoda itsenäinen ja aktiivinen asiakkaiden edunvalvoja

Datatalouden alueelle tarvitaan alalla liiketoimintaa tekevien yritysten ja lainsäätäjän lisäksi muita toimijoita. Näiden toimijoiden tulisi olla riippumattomia ja ajaa aktiivisesti kansalaisten etuja.

Olemassa olevien toimijoiden tehtävien laajentaminen on yksi mahdollinen ratkaisu. Tilintarkastuksen tai sisäisen tarkastuksen toimijat olisivat esimerkkejä tällaisista toimijoista. Niillä olisi resurssit ja toimintamallit käynnistää nopeasti toiminta suurten yritysten datatalouden liittyvän vastuullisuuden varmentamiseksi.

Pehmeän vaikuttamisen keinona voisi olla myös aktiivinen toimija, joka nostaa datatalouden reiluuteen liittyviä kysymyksiä julkisesti esille, yleisesti ja erityisesti yksittäisiin yrityksiin liittyen. Tällainen toimija varmistaisi asian pysymisen johdon ja omistajien agendalla sekä julkisuuden kautta että osakeyhtiölain kautta esimerkiksi yhtiökokouksessa.

Kokonaisvaltaisin tapa rakentaa tällainen toimija olisi luoda dataoperaattorin kaltaisia toimijoita. Dataoperaattorin tehtävänä on kerätä ja käsitellä tietoa määritellyyn toimialaan liittyen, perustuen viranomaisen asettamaan regulaation. Kansalaisten näkökulmasta tämän operaattorin tulee olla muu toimija kuin viranomainen, jotta säilytetään yksityisyys ja valinnanvapaus.

Dataoperaattori toimisi viranomaisen antaman lisenssin perusteella. Operaattoritoimintaan liittyvä

lainsäädäntö luo dataomaisuutta ja luottamusta varmistamalla tietojen viestisälaisuuden. Viranomainen valvoo dataoperaattorien toimintaa, mutta ei pääse käsiksi tietoihin, ellei tähän ole oikeuden päätöstä.

Suositus 13:

Valvonta tulee digitalisoida ja automatisoida

Datatalous perustuu tietotekniikan mahdollisuuksien laajan hyödyntämiseen, esim. datan laajan keräämisen, jakamisen, älykkään automatisoinnin ja tekoälyn keinoilla. Myös regulaattorin tulee noudattaa näitä periaatteita. Datatalouden lakien ja/tai pelisääntöjen seuranta tulee rakentaa digitalisaation keinoja hyödyntäen.

Teknologian avulla voidaan automaattisesti seurata tietojen käyttöä ja sääntöjen toteutumista hyvin laajasti, esim. sopimusehtojen automaattinen tulkinta ja niiden toteutumisen seuranta. Teknologia tunnistaa pelisääntöjen rikkomukset ja nostaa monimutkaisemmat ongelmat kohdat ihmisvalvojalle käsittelyyn.

Digitaalisen valvojan lisäksi tarvitaan ylikansallinen valvoja, jolla on oikeus tehdä yllätystarkastuksia ja nähdä yrityksen tiedot.

5. Johtopäätökset - datamarkkinoiden hallintamallin suunnittelussa ratkaistavat kysymykset

Finanssi- ja telemarkkinan päättäjät tunnistivat laajan joukon haasteita ja ehdotuksia Euroopan datamarkkinan kehityksen ohjaamiseen. Mitkä ovat suurimmat EU:n reilun datatalouden syntyyn liittyvät haasteet? Millaisella hallintamallilla annetaan Euroopalle paras mahdollisuus onnistua? Mitkä ovat Euroopalle reilun datatalouden kannalta tärkeimmät toimenpiteet? Nämä asiat voidaan tiivistää kahdeksaksi avainkysymykseksi, joihin tulee pystyä vastaamaan Euroopan datamarkkinoiden hallintamallia suunniteltaessa.

Euroopan kilpailukyky edellyttää, että dataa on saatavilla innovaatioiden raaka-aineeksi niin yksityisen kuin julkisen sektorin käyttöön. Esimerkiksi EU:n datastrategiassa mainitut 740 miljoonan euron hyöty junaliikennettä automatisoimalla tai 5 miljardin euron säästö malarian torjunnassa toteutuvat käytännössä vain, jos niin yksityisestä kuin julkisissa rekistereissä olevasta datasta saadaan tehtyä yhteiskäyttöistä, luotettavaa sekä koneen ja ihmisen ymmärrettävää. Dataa voidaan silloin käsitellä kuin mitä tahansa vaihdannan välinettä taloudessa. Se voidaan tuotteistaa, hinnoitella ja sille voidaan luoda toimivat vaihdannan markkinat

Se, millaisten arvojen, osaamisen ja lainsäädännön mukaisesti nämä digitaaliset rakenteet tehdään, määrittävät datatalouden pelisäännöt ja ansaintamekanismit.

Tämä on Euroopalle suuri mahdollisuus hyötyä satoja vuosia vanhasta arvopohjastaan myös taloudellisesti. Aikaa ei kuitenkaan ole hukattavana, jos haluamme ehtiä mukaan kilpajuoksuun.

Aivan kuten rautateiden tai sähkölinjojen myös digitaalisen infrastruktuurin rakentaminen vaatii investointeja. Euroopalla on nyt kohtalon hetket suunnata rahoitusta sinne, mistä löytyy tulevaisuuden kilpailukyvyn siemenet.

Tämä julkaisu ja seuraavaksi esitetyt kahdeksan avainkysymystä on pyritty rakentamaan niin, että ne ohjaavat päätöksentekijöiden ajatuksia tulevaa mallia rakennettaessa. Sellaisia edelläkävijäyrityksiäkin löytyy jo, joilla on valmiina osaamista ja ratkaisuja.

”Yrittääkö Eurooppa tehdä parastaan, mutta ei sitten ehdi mukaan?”

Avainkysymykset:

1. Millä hallintamallin rakentamisen toimenpiteillä saadaan luotua vaikuttavuutta mahdollisimman nopeasti?

Käsillä ovat viimeiset hetket nykyisten markkinajohtajien saavuttamiseen. Pian etumatka on kasvanut liian suureksi tavoitettavaksi nykyisen teknologian elinkaaren aikana.

2. Miten luodaan Eurooppaan yhtenäiset datamarkkinat, kun alla olevat toimialat ovat niin erilaisia?

Datamarkkina ei ole toimiala, vaan se kattaa tulevaisuudessa kaikki toimialat. Toimialojen välillä on suuria eroja ja nykyisin moni onnistunut hallintamalli perustuu toimialan erityispiirteisiin ja sen päätoimijoihin. Tämä on keskeinen kysymys, kun Euroopassa kehitetään sektorikohtaisia ja ylisektoraaalisia data-avaruuksia.

3. Miten luodaan toimintaympäristö, jossa pienet ja suuret yritykset toimivat yhdessä, ja kummankin yritystyyppin vahvuudet saadaan mukaan?

Suurten yritysten rooli on ollut verrokkitoimialojen rakentumisessa merkittävä. Toisaalta suurten yritysten dominointi voi jättää pienet yritykset ilman elintilaa.

4. Miten lainsäädännön avulla voidaan saada Euroopassa kilpailuetua ja edelläkävijyyden hyötyjä reilun datan käytön ja hallinnan avulla?

Nykyisten markkinajohtajien kiinnisaaminen datatalouden nykyisessä kilpailukentässä on hyvin haastavaa. Eurooppa on edelläkävijä reilussa ja ihmislähtöisessä datatalouden hallinnassa, tästä edelläkävijyydestä pitää saada hyötyä talousalueelle ja sen yrityksille.

5. Osataanko ennakoida lainsäädännön aiheuttamat haitat ja miten reagoidaan yllätyksiin niiden realisoitumisessa?

Lainsäädännön tavoitteiden tulee olla kirkkait ja hyötyjen tulee olla sen aiheuttamia kustannuksia suuremmat. Lainsäädännön toteutuneita haittoja tulee pystyä seuraamaan.

6. Ymmärretäänkö hallintamallin luomat insentiivit eri osapuolille?

Pakottava lainsäädäntö ilman hyötyjä kaikille osapuolille voi vaikeuttaa lainsäädännön tavoitteiden toteutumista.

7. Mikä estää eurooppalaisia yrityksiä luomasta data- ja digitaalouden menestyjätuotteita?

Miten kilpailuasetelmaa saataisiin muutettua eurooppalaisille yrityksille edullisemmaksi?

Digi- ja datataloudessa syntyy globaaleja markkinajohtajia. Tällaisen yhtiön perustana on tyypillisesti tietty menestystuote, jonka kysyntä syrjäyttää kaikki nykyiset palvelut (vrt. GAFA-yhtiöt).

8. Miten eurooppalaisten viranomaisten ja yritysten omistamasta tiedosta saadaan luotua lisää arvoa?

Euroopan viranomaisten tietorekisterit ovat kansainvälisesti verrattuna erinomaisella tasolla. Yritykset keräävät tietoa omiin tietokantoihinsa. Tiedon tulisi olla vaihdettavissa ja jaettavissa yritysten välillä ja yli toimialojen, reilusti.

Tiivistelmä

Euroopan kansalaiset käyttävät aktiivisesti digitaalisia palveluita ja alueen viranomaiset keräävät maailman laadukkainta dataa. Datan hyödyntäminen tapahtuu kuitenkin ulkomaalaisten yritysten toimesta. Eurooppa on datataloudessa raaka-aineen tuottaja-alue! Alalla toimivat markkinajohtajat ovat globaaleja yrityksiä, joiden ratkaisut ovat suljettuja, eivätkä perustu eurooppalaiseen arvopohjaan.

Finanssi- ja telesektori ovat dataan pohjautuvia toimialoja. Euroopan suurimmat yhtiöt kuuluvat globaalisti alan johtaviin toimijoihin. Finanssi- ja telemarkkinat ovat kehittyneet viimeisten 20-40 vuoden aikana dramaattisesti. Kummallakin alalla vahva sääntely ja alan toimijoiden yhdessä rakentamat standardit ovat olleet onnistuneen kehityskulun keskiössä. Näiden toimialojen kehityksestä on syytä ottaa oppia suunniteltaessa Euroopan datatalouden hallintamalleja. Näitä oppeja on kerätty haastatteleamalla alojen tärkeimpiä päättäjiä. Heidän laaja-alainen näkemyksensä datapohjaisen toimialan kehityskulusta antaa avaimia Euroopan reilun datatalouden rakentajille.

Finanssi- ja telesektorilla suurimpia markkinoiden kehityksen haasteita ovat olleet EU-markkinoiden epäyhteinäisyys ja sääntelyn kerroksellisuus. Alueen yritykset eivät pysty kehittämään maakohtaisten erojen takia kerralla tuotteita ja toimintamalleja koko sisämarkkinalle. EU-tason sääntelyn lisäksi maat tekevät maa- ja toimialakohtaista sääntelyä ja tulkintaa.

Markkinoiden luottamuksen rakentumisen päätekijöitä finanssi- ja telesektorilla ovat olleet tunnetut yritykset sekä oikeatasoinen regulaatio, itsesääntely ja näiden kahden yhdistäminen. Kuluttajat ovat luottaneet suurten, pitkän historian omaavien yritysten tarjoamiin uusiin palveluihin. Regulaatio on ollut välttämätöntä toimialan

kaikkia hyödyttävän kehityksen kannalta, mutta se on ollut oikein määriteltyä ja rajattua. Regulaatiota on tuettu alan rakentamalla itsesääntelyllä, joka on luonut viranomaista joustavammin yhteiset standardit, ja edelleen yhteensopivat palvelut ja tiedonvaihtomallit. Euroopan datamarkkinan rakentumisessa pätevät hyvin todennäköisesti datapohjaisten finanssi- ja telesektorin opit. Sen lisäksi datatalouden luottamuksen rakentumisessa tärkeitä tekijöitä tulevat olemaan asiakkaille tarjottujen palveluiden houkuttelevuus, kaikkien osapuolten hyötyminen tiedon jaosta sekä reilun datatalouden toimijoiden tunnistamisen helpottaminen. Euroopan datatalouden hallintamallia suunniteltaessa tulee pystyä vastaamaan tärkeimpiin nykyhetken kysymyksiin: Mikä estää eurooppalaisia yrityksiä luomasta datatalouden menestyjätuotteita? Miten luodaan toimialat ylittävät Euroopan yhtenäiset datamarkkinat? Miten eurooppalaisten viranomaisten ja yritysten omistamasta tiedosta saadaan luotua lisää arvoa? Miten luodaan toimintaympäristö, jossa pienet ja suuret yritykset toimivat yhdessä, ja kummankin yritystyyppin vahvuudet saadaan mukaan? Miten Euroopassa voidaan saada kilpailuetua reilusta datataloudesta?

Datasta on tullut yhteiskunnan taloudellisen, työmarkkinoiden ja yleisen kehityksen mahdollistava olennainen omaisuus. Euroopan kilpailukyky edellyttää yhtenäistä datatalouden markkinaa ja datan saatavuutta innovaatioiden raaka-aineeksi niin yksityisen kuin julkisen sektorin käyttöön. Eurooppaan rakennettavassa reilussa datataloudessa datan hyödyntäminen yhdistyy ihmislähtöiseen toimintatapaan ja malliin, jossa eri toimijoilla on reilut pelisäännöt datan jakamiseen ja käyttämiseen palveluissa. Nyt on viimeinen hetki kääntää suuntaa ja luoda eurooppalainen datatalous!

Sammanfattning

De europeiska medborgarna använder aktivt digitala tjänster och myndigheterna i området samlar in världens bästa data. Det är dock utländska företag som utnyttjar den data som samlas in. Inom dataekonomin är Europa ett område som producerar råvaror! Marknadsledare i branschen är globala företag vars lösningar är slutna och inte bygger på en europeisk värdegrund.

Finans- och telesektorn är branscher som bygger på data. De största bolagen i Europa hör globalt till de ledande aktörerna inom branschen. Finans- och telemarknaden har utvecklats dramatiskt under de senaste 20–40 åren. Inom båda branscherna har en stark reglering och de standarder som aktörerna i branschen har byggt upp tillsammans stått i centrum för en lyckad utveckling. Det finns skäl att ta lärdom av utvecklingen inom dessa branscher när man planerar förvaltningsmodeller för den europeiska dataekonomin. Denna publikation ”Framtiden för Europas dataekonomi på spel – Lärdomar från tele- och finansmarknaden” samlar in dessa lärdomar genom att intervjua de viktigaste beslutsfattarna inom branschen. Deras breda syn på utvecklingen av den databaserade branschen ger nycklar till dem som bygger upp en rättvis dataekonomi i Europa.

Inom finans- och telesektorn har de största utmaningarna för utvecklingen av marknaden varit att EU-marknaden är oenhetlig och att regleringen består av olika skikt. På grund av skillnaderna mellan länderna kan företagen i regionen inte på en gång utveckla produkter och verksamhetsmodeller för hela den inre marknaden. Utöver regleringen på EU-nivå har länderna egen lands- och branschspecifik reglering och tolkning.

Huvudfaktorerna för att bygga upp marknadens förtroende inom finans- och telesektorn har varit kända företag samt reglering på rätt nivå, självreglering och sammanslagning av dessa två. Konsumenterna har litat på nya tjänster som erbjuds av stora företag med lång historia. Reglering har varit nödvändig för en utveckling som

gynnar alla inom branschen, men den har varit korrekt definierad och begränsad. Regleringen har stötts av en självreglering som byggts upp av branschen och som har skapat gemensamma standarder som är mer flexibla än en myndighet, och tjänster och modeller för informationsutbyte som fortfarande är kompatibla.

I uppbyggnaden av den europeiska datamarknaden gäller mycket sannolikt lärdomar från den databaserade finans- och telesektorn. Därtill kommer faktorer som är viktiga i uppbyggandet av förtroende för dataekonomin att vara attraktionskraften hos de tjänster som kunderna erbjuds, delningen av information som alla parter har nytta av och underlättande av identifiering av hederliga aktörer inom dataekonomi.

När den europeiska dataekonomins förvaltningsmodell planeras ska man kunna svara på de viktigaste aktuella frågorna: Vad hindrar europeiska företag från att skapa framgångsrika dataekonomiska produkter? Hur skapar man en enhetlig europeisk datamarknad över sektorsgränserna? Hur skapar man ett ökat värde av den information som ägs av europeiska myndigheter och företag? Hur skapar man en verksamhetsmiljö där små och stora företag arbetar tillsammans och får med styrkorna hos båda företagstyperna? Hur kan Europa få konkurrensfördelar av en rättvis dataekonomi?

Data har blivit en väsentlig tillgång för samhällets ekonomi, arbetsmarknad och allmänna utveckling. Europas konkurrenskraft förutsätter en enhetlig marknad för dataekonomi och tillgång till data som råvara för innovationer för såväl den privata som den offentliga sektorn. I en rättvis dataekonomi som byggs upp i Europa kombineras utnyttjandet av data med ett människoorienterat verksamhetssätt och en människoorienterad modell där olika aktörer har rättvisa spelregler för att dela och använda data i tjänsterna. Det är nu hög tid att byta riktning och skapa en europeisk dataekonomi!

Executive Summary

Europeans are active users of digital services, and the region's public authorities collect the world's highest quality data. However, this data is predominantly used by non-European companies. Europe is a raw material producer for the data economy! The sector's market leaders are global companies with closed solutions that are rooted in the European value base.

The financial and telecom sectors are data-based fields of business. The largest European companies are among the global leaders of their respective sectors. During the last 20 to 40 years, the financial and telecom markets have developed substantially. In both sectors, the strong regulation and standards jointly built by actors in the sector have been at the centre of successful development. It would pay to learn from the development of these sectors when designing governance models for the European data economy. These insights were collated by interviewing major decision makers in the sectors. Their extensive views of the development of the data-based sector provide keys for the architects of a European fair data economy.

The biggest obstacles facing market development in the financial and telecom sectors have been the lack of uniformity and the multiple-tier structure of regulation in the EU markets. Due to differences between countries, companies in the region are unable to develop products and operating models for the entire internal market in one move. In addition to EU-level regulation, country and sector-specific regulation and interpretation takes place in EU countries.

The main factors in building trust in the markets of the financial and telecom sectors have been well-known companies and regulation at the right level, self-regulation and a combination of the two. Consumers have trusted the new services offered by large companies with long track records. Regulation has been necessary for the

sector's development, which has benefited all, but it has been correctly defined and limited. Regulation has been supported by the self-regulation built by the sector, which has created common standards more flexibly than the public authorities would have, and further compatible services and data exchange models.

Lessons from the data-based financial and telecom sectors are probably relevant when building the European data market. Furthermore, factors that are important for establishing trust specifically in the data economy will be the attractiveness of the services offered, the benefits to all parties in sharing the data and easier recognition of fair data economy actors. In designing the governance model for the European data economy, the important questions of today must be answered: What prevents European companies from creating successful data economy products? How can uniform European data markets spanning sectoral boundaries be created? How can added value be produced from the data owned by European authorities and companies? How can an operating environment be created in which small and large companies act together, and the strengths of both company types are involved? How can Europe achieve a competitive edge from a fair data economy?

Data is an essential asset enabling the economic, labour market-related and general development of society. The competitiveness of Europe requires a uniform data market and the availability of data for use as a raw material for innovations, both by the private and public sectors. In the fair data economy to be built for Europe, the utilisation of data will be combined with a humane approach and model in which different actors have fair rules of engagement for sharing data and using them in services. This is now the last chance for changing course and creating the European data economy.

Lähteet

Liikenne- ja viestintäministeriö. Principles for a human-centric, thriving and balanced data economy. 2019.

Borck, Jonathan, Caminade, Juliette, von Wartburg, Markus.
How Large Is the Apple App Store Ecosystem? A Global perspective for 2019. Analysis Group 2020.

Goode, Lauren. App Permissions Don't Tell Us Nearly Enough About Our Apps. Wired. 2020.

Koski, Heli, Valmari, Nelli. Short-term Impacts of the GDPR on Firm Performance.
ETLA Economic Research. 2020

Liite 1: Haastatteluiden toteutus

Selvityksen suoraan haastatteluihin perustuvissa luvuissa esitetään päättäjien tunnistamia haasteita, oppeja ja suosituksia. Haastatteluissa käytettiin paljon avoimia kysymyksiä, koska tavoitteena oli ymmärtää päättäjien näkemykset mahdollisista luottamuksen rakentamisen työkaluista, ilman ennakkoon rajattua mahdollisten vastausten ja tarkasteltavien elementtien joukkoa.

Valitulla haastatteluiden toteutusmallilla saatiin kerättyä laaja joukko mahdollisia haasteita ja työkaluja viranomaisten ja yritysten käyttöön. Jokaiselta haastateltavalla ei ollut kantaa kaikkiin esitettyihin ratkaisuihin tai sitä ei saatu haastattelussa selville. Aina kantaa ei ollut mahdollista kysyä johtuen muun muassa tunnistettujen haasteiden ja mahdollisten ratkaisujen listan pituudesta, niiden jatkuvasta laajenemisesta ja haastatteluiden aikarajasta johtuen.

Haastateltavilta kysyttiin tele- ja finanssimarkkinan kehityskaareen liittyviä avainkysymyksiä: Miten toimijoiden välinen luottamus voidaan rakentaa? Mitkä ovat dataintensiivisen toimialan kehitykseen liittyvät tyypilliset haasteet? Mitä vahvuuksia, heikkouksia ja oppeja liittyy regulaation, itsesääntelyn, standardien ja muiden vastaavien hallintamallien käyttöön? Mitä Euroopan tulisi tehdä datamarkkinansa rakentamiseksi?

Luvussa esitetyt haasteet sekä niihin liittyvät esimerkit on koottu suoraan haastatteluiden perusteella, arvioimatta tai ottamatta kantaa esitettyihin näkemykseen (esim. regulaation vaikutus innovaatioon alalla). Esitetyt faktat on tarkastettu mahdollisuuksien mukaan, kun niihin ei liity varsinaista haastateltavan näkemystä (esim. lain voimaantulovuosi, standardin kohdealue tai olemassa olevan palvelun toiminnallisuus). Näkemykset on kirjattu tekstissä esitettävänä väitteinä, eikä jokaisessa luvuissa 2–4 esitetystä kohdasta ole erikseen mainittu näkemyksen perustuvan haastatteluihin.

Luvuissa esitetyt elementit ja niiden kuvaus perustuu tyypillisesti useamman haastatellun henkilön toisiaan tukeviin näkemyksiin, jossain tapauksissa vain yhden kokeneen henkilön näkemykseen omalta erikoisalueeltaan. Elementtiin liittyvä esimerkki perustuu usein yhden henkilön näkemyksiin.

Yksikään elementti ei saanut kaikkien haastateltavien henkilöiden tukea. Suurimmassa osassa tapauksia tämä johtui siitä, että haastateltavalla ei ollut lopullista mielipidettä asiasta tai kyseisestä aiheesta ei ehditty kysyä arvioivaa näkemystä haastattelun aikana. Elementit, joiden osalta näkemyksissä oli suurta vaihtelua puolesta ja vastaan, on merkitty erikseen.

Haastatteluissa mainittuja esimerkkejä on tarvittaessa laajennettu faktapohjaisilla lisäkuvauksilla. Näin on toimittu, kun haastateltavan kuvaus on olettanut kuulijalla olevan perustiedot aiheesta, eikä haastateltava ole avannut aihetta sisällöllisesti tarkemmin. Annettu esimerkki ja sen soveltuvuus on kuitenkin saatu haastattelussa.

Haastatteluiden perusrunko

Regulaatioselvityksen tausta ja tavoitteet

Henkilön tuntemaan / tuntemien toimialojen kehittyminen

- "tarina": näkemys verrokitoimialan kehityspolusta ja luottamuksen rakentumisesta

Regulaation, itsesääntelyn ja standardien rooli luottamuksen rakentumisessa

- toimivuus ja käyttö toimialan kehittymisen eri vaiheissa
- riskit ja heikkoudet
- henkilön näkemys muista tärkeistä luottamuksen rakentamisen tekijöistä

Euroopan datatalousmarkkina – henkilön suositukset

- Tärkeimmät Euroopan reilun datatalouden rakentamisen tekijät henkilön oman kokemuksen perusteella?

Liite 2: Haastatellut henkilöt

Reijo Aarnio

Tietosuojavaltuutettu Tietosuojavaltuutetun toimisto

Reijo Aarnio on toiminut tietosuojavaltuutettuna vuodesta 1997 lähtien. Aarnion johtajama tietosuojavaltuutetun toimisto on kansallinen valvontaviranomainen, joka valvoo tietosuojalainsäädännön noudattamista. Tietosuojavaltuutetun toimisto turvaa ihmisten oikeuksia ja vapauksia henkilötietojen käsittelyssä.

Timo Ali-Vehmas

Nokia Fellow, Head of Ecosystems Research, Puheenjohtaja TkT, Nokia Technologies, Nokia Oyj:n Säätiö

Timo Ali-Vehmas on ollut ekosysteemien johtava tutkija Nokia Technologies yksikössä vuodesta 2015. Ekosysteemien tutkimus täydentää teknologiatutkimuksen keskeistä roolia innovaatioiden luonnissa ja johtamisessa, etenkin ICT pohjaisessa teollisessa toiminnassa data talouden aikana.

Aikaisemmin vuodesta 2005 hän on ollut vastuussa Nokia Oyj:n standardoinnista ja siihen liittyvästä teollisesta yhteistyöstä globaalisti, kattaen kaikki oleelliset mobiilin tietoliikenteen ja Internet tekniikoiden standardointiyhteisöt. Hänen 40 vuotiselle uralleen Nokiassa on mahtunut useita keskeisiä hankkeita, kuten ensimmäisen GSM puhelimen tuotekehitysprojektin sekä myöhemmin ensimmäisen 3G puhelinten tuotelinjan tuotekehityksen johtaminen. Nokia tutkimuskeskukseen hän perusti radiotekniikan tutkimuslaboratorion. Hän on toiminut alan teollisissa yhteistyöjärjestöissä ja ollut myös useita vuosia jäsenenä DG CONNECTin alaisessa OISPG (Open Innovation advisory board) ryhmässä.

Timo Ali-Vehmas valmistui tekniikan tohtoriksi Aalto-Yliopistosta vuonna 2019.

Aleksi Grym

Digitalisaation neuvonantaja, Suomen Pankki

Aleksi Grym, VTL, KTM, on toiminut digitalisaation neuvonantajana Suomen Pankissa vuodesta 2016. Sitä ennen hänellä on pitkä ura ohjelmisto- ja konsultointialan kasvuyrityksissä, alkaen vuonna 1999 perustetun suomalaisen neuvonta- ja ohjelmistopalveluja tuottavan yrityksen toimitusjohtajana. Vuosina 2011-2015 Grym toimi Lontoossa maajohtajana kansainvälisessä konsulttiyhti-

össä, jonka asiakkaita olivat muun muassa kansainväliset rahoitus- ja teknologia-alan yritykset.

Pentti Hakkarainen

Valvontaelimen jäsen (EKP:n edustaja), Euroopan keskuspankki

Pentti Hakkarainen on Euroopan keskuspankin pankki-valvontaneuvoston jäsen. Tämän päätoimen lisäksi hänellä on vastuullaan digitalisaatio-, budjetti-, valvontaraportointi-, IT- ja tarkastustehtäviä.

Ennen EKP:a Hakkarainen työskenteli Suomen Pankin johtokunnassa 15 vuotta, josta suurimman osan aikaa pankin varapääjohtajana. Tätä ennen hän oli 17 vuotta yksityisellä sektorilla toimien mm. OKO Oyj:n ja Postipankki Oyj:n toimitusjohtajana sekä Outokumpu Oyj:n rahoitusjohtajana.

Lisäksi Hakkarainen on Olvi Oyj:n ja Finnvera Oyj:n hallitusten puheenjohtaja ja hänellä on ollut hallitusjäsenyyksiä useissa yksityisen ja julkisen sektorin yhteisöissä

Harri Hollmén

Managing Partner, Novum Corporate Advice

Harri Hollménilla on pitkä työhistoria ylimmän johdon tehtävissä finanssimarkkinoilla, joissa infopalvelut ja informaation käsittelyyn liittyvät systeemit ovat haasteelliset yhteensovittavia, muodostavat huomattavan kuluerän ja ovat ehdoton edellytys menestykselliseen toimintaan. Harri toimi toimitusjohtajana ja osaomistajana Sonera Plazassa (1999-2000), jota kehitettiin elektroniseksi tavarataloksi sisältäen muun muassa finanssipalvelut, informaation jakamispalvelut, kauppapaikan erilaisille kestokulutustavaroille ja päivittäistavara-kaupan kotiinkuljetuksineen. Hänellä on kokemusta lukuisista investointipankki- ja strategiaprojekteista sähköisen palvelun yrityksille.

Reijo Karhinen

*Vuorineuvos, Työelämäprofessori,
Hallitusammattilainen, Itä-Suomen Yliopisto*

Reijo Karhinen on suomalainen vuorineuvos ja yritysjohtaja. Hän oli OP-finanssiryhmän pääjohtaja vuosina 2007–2018, kunnes jäi eläkkeelle. Pitkäaikaisen OP-uran jälkeen Karhinen on yhteiskunnallinen vaikuttaja.

Karhinen on tällä hetkellä Liikesivistysrahaston hallituksen puheenjohtaja, Keskuskauppakamarin Työ-, koulutus- ja osaamisvaliokunnan puheenjohtaja, Luja-yhtiöiden hallituksen jäsen, Allied ICT Finlandin (AIF) strategisen ohjausryhmän jäsen, Professor of Practice Itä-Suomen Yliopistossa sekä toimi 2018-2019 pääministerin asettamana selvityshenkilönä aiheena Suomen maatalouden kannattavuus

Petri Kokko

Managing Director, Branding and Consumer Markets, Google Germany

Petri Kokko on työskennellyt yli 10 vuotta Googlella muun muassa Saksan johtajana sekä Suomen ja Ruotsin maajohtajana. Aiemmin hän työskennellyt mm. urheiluvaatevalmistaja Niken Suomen-maajohtajana sekä Urheilukanavan ohjelmajohtajana. Hän on myös toiminut hallitustehtävissä suurissa yrityksissä.

Kokko oli ammattiuurheilija vuosina 1985-2000. Hän on entinen taitoluistelija, ja on luisteluparinsa kanssa EM-tason kultamitalisti, MM-hopeamitalisti sekä kahden talviolympialaisen veteraani.

Harri Koponen

Toimitusjohtaja, Nortall Oy

Harri Koponen on kansainvälisen ohjelmistoyhtiö Nortallin kaupallinen johtaja ja Suomen maayhtiön toimitusjohtaja. Ennen nykyistä, vuonna 2016 alkanutta Nortall-uraansa Koponen on toiminut lukuisissa koti- ja kansainvälisissä vastuullisissa tehtävissä. Toimitusjohtajana Koponen on toiminut yhtiöissä SSH, Tele2, Watania Telecom ja Sonera ja varatoimitusjohtajana TeliaSonerassa. Pitkään ja monipuoliseen uraan IT-alalla kuuluvat myös operatiivisen johtajan rooli peliyhtiö Roviossa sekä useat kansainväliset johto- ja myyntitehtävät Ericssonilla.

Koposen nykyisiin luottamustehtäviin kuuluvat hallituspositiot Soprano Oyj:ssä, Telinekatalja Oy:ssä, Seepsula Oy:ssä ja Osaka Oy:ssä. Helsingissä asuva Koponen on koulutukseltaan EMBA, merkonomi ja Jyväskylän yliopiston kunniaohtori. Hänen erityisosa-

misalueisiin kuuluvat kansainvälisen myynnin ja markkinoinnin johtaminen, eri kulttuuritaustaisten tiimien vetäminen ja motivointi sekä muutosjohtaminen vaativissa olosuhteissa. Koponen on neljän lapsen isä ja harrastaa urheilua eri muodoissa, metsästystä ja maanpuolustusta.

Pertti Korhonen

Toimitusjohtaja, Traffic Management Finland Oy

Pertti Korhonen toimii Traffic Management Finland Oy -konsernin toimitusjohtajana. Korhonen on toiminut aiemmin muun muassa Nokian teknologiajohtajana ja johtokunnan jäsenenä sekä toimitusjohtajana Elektrobittissä ja Outotecissa. Korhonen on toiminut lisäksi useiden eri yhtiöiden ja organisaatioiden hallituksissa muun muassa puheenjohtajana DNA Oyj:ssä ja Business Finlandissa.

Irene Luukkonen

Hallitusammattilainen

Irene Luukkonen toimi FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan toimitusjohtajana 9 vuoden ajan 2009 alkaen eläkkeelle jäämiseen saakka. FINEen kuuluivat Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Vakuutus-, Pankki- ja Arvopaperilautakunta. FINEn toiminta perustuu Finanssivalvonnan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Finanssiala ry:n väliseen sopimukseen. Tätä ennen Luukkonen oli johtajana lähes 30 vuotta FINEn edeltäjässä Kuluttajien vakuustustoimistossa, jonka yhteydessä toimi Vakuutuslautakunta. Tehtäväkenttään kuului maailmanlaajuisista finanssialan ombudsmanien välistä yhteistyötä, finanssialan lainsäädäntötyöhön osallistumista ja finanssialan julkaisu- ja koulutustoimintaa. Nykyisin Luukkonen on muun muassa kahden vakuutusyhtiön hallituksen jäsen

Veli-Matti Mattila

Toimitusjohtaja, Elisa Oyj

Veli-Matti Matti on toiminut Elisa Oyj:n toimitusjohtajana vuodesta 2003 alkaen. Ennen siirtymistään Elisalle Mattila toimi L M Ericsson Oy:n toimitusjohtajana vuosina 1997-2003.

Mattila toimii hallituksen jäsenenä seuraavissa organisaatioissa : Sampo Oyj, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA) ja Elinkeinoelämän Valtuuskunta (EVA), Palvelualojen työnantajat PALTA ry, Mannerheim-säätiö sr, Helander-säätiö, ja ShedHelsinki Säätiö sr. Hallintoneuvoston jäsen: Suomen Messut Osuuskunta.

Anja Peltonen

Johtaja, kuluttajapolitiikka, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Peltonen on toiminut erilaisissa asiantuntija- ja johtotason tehtävissä kuluttajaviranomaisissa ja vastaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttajavastuualueella kuluttajapolitiikasta.

Peltonen on pitkäaikainen vaikuttaja kuluttajaoikeuden ja kuluttajapolitiikan alueella. Erityisesti Peltonen on pyrkinyt edistämään käyttäytymistaloustieteitä ja kuluttajan todellisen käyttäytymisen huomioonottamista. Peltonen on julkaissut alaltaan kirjoja ja useita artikkeleita ja on pidetty puhuja.

Olli Rehn

Pääjohtaja ja johtokunnan jäsen, Suomen Pankki

Olli Rehn on Suomen Pankin pääjohtaja ja johtokunnan puheenjohtaja. Pääjohtaja Rehn vastaa rahapolitiikan valmistelusta, kotimaan talouspoliittisesta vaikuttamisesta, ulkoisesta viestinnästä, kansainvälisistä asioista sekä sisäisestä tarkastuksesta. Pääjohtaja Rehn on Euroopan keskuspankin neuvoston jäsen.

Rehn on toiminut pitkään eurooppalaisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Hän oli Euroopan komission varapuheenjohtaja 2011–2014. Komission jäsenenä hän vastasi EU:n laajentumisesta 2004–2010 ja talous- ja raha-asioista 2010–2014, jolloin hänen vastuullaan olivat mm. rahaliiton sääntöuudistus, kriisimaiden rahoitusohjelmat ja vakausmekanismien valmistelu. Hän edusti Euroopan komissiota Euroopan keskuspankin neuvostossa, G7/G20-yhteistyössä ja Kansainvälisen valuuttarahaston kokouksissa 2010–2014.

Rehn on toiminut lyhyesti myös EU:n tietoyhteiskunta- ja teollisuuskomissaarina v. 2004 ja kabinettipäällikkönä 1998–2002.

Rehn toimi elinkeinoministerinä Sipilän hallituksessa 2015–2016. Euroopan parlamentin jäsen ja varapuhemies hän oli 2014–2015.

Koulutukseltaan Rehn on Oxfordin yliopistosta vuonna 1996 valmistunut filosofian tohtori, pääaineenaan kansainvälinen talous.

Risto Tornivaara

Senior Advisor, Sitra

Risto Tornivaara on toiminut rahoituspalveluja tarjoavien yritysten kuten fintech-yhtiö Mitigramin, varainhoitaja B10 Asset Managementin, Fennia Group, EuroGiro A/S hallituksissa sekä MasterCard Western European Advisory Boardin jäsenenä. Ennen Sitraan tuloa, hän toimi Danske Bank Plc Finlandin toimitusjohtajana. Danske Bank -konserni toimii 16 maassa.

Timo Tuominen

Johtava asiantuntija, Finanssiala Ry

Timo Tuominen toimii johtavana asiantuntijana Finanssiala Ry:n Infra ja turvallisuus -ryhmässä. Finanssiala ry edustaa Suomessa toimivia pankkeja, henki-, työeläke- ja vahinkovakuutusyhtiöitä sekä rahasto- ja rahoitusyhtiöitä ja arvopaperivälittäjiä. Tuominen työskentelee vakuutusalan sähköisen asioinnin kehittämiseen alueella.

Laura Vilkkonen

Osastopäällikkö, Liikenne- ja viestintämisteriö

Laura Vilkkonen on työskennellyt liikenne- ja viestintäministeriössä vuodesta 2000. Tänä aikana hän on osallistunut telemarkkinoiden sääntelyn isoihin kokonaisuudistuksiin vuosina 2003, 2005 ja 2010 sekä viime vuodet vastannut telemarkkinoiden keskeisestä sääntelystä. Vuodesta 2016 lukien Vilkkonen on toiminut ministeriön ylijohantajana ja tieto-osaston osastopäällikkönä vastuualueinaan muun muassa datatalous, kyberturvallisuus, tietoturva ja tietosuojat.

SITRA

SITRA TYÖPAPERI 1.10.2020

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

ISBN 978-952-347-188-7 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160, 00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991
🐦 @SitraFund