

EU rakentaa tiedon vapaakauppaa

Tarkastelemme artikkelissamme aluksi EU:n komission synergiasuosituksista ja sen vaiherikasta kehitystä kohti direktiiviä ja kansallisia lainsäädäntötoimia¹. Julkisin varoin kerätyn informaation kaupallista käyttöä koskeva suositus on pieni mutta tärkeä osa EU:n laajuisten informaatiomarkkinoiden luomista. Toiseksi otamme tarkastelun kohteeksi kaupallisen sisältöteollisuuden eli multimediatuotteet, tilausvideot ja vuorovaikutteiset pelit. Kolmanneksi pohdimme EU:n suunnitelmia erityisesti kansalaisten tiedonsaannin kannalta. EU:n suunnitelmissa nämä äkki-päätä yhteismitattomilta vaikuttavat asiakokonaisuudet liittyvät hyvin läheisesti toisiinsa. Unioni nimittäin katsoo, että työttömyysongelma ratkeaa sisältöteollisuuden markkinoita kehittämällä. Samalla myös kansalaisten käytettävissä oleva tieto lisääntyy. Tähän skenaarioon kuitenkin nähdäksemme sisältyy eräitä perustavia ongelmia.

Euroopan unioni valmistelelee mallia, jossa julkisin varoin kerättyä tietoa ja ryhdytään hyödyntämään kaupallisesti. Mallissa tietojen keruun ja alustavan käsittelyn tekee julkinen sektori. Jatkojalostuksen ja kaupallisen hyödyntämisen hoitavat yksityiset yritykset, joiden käyttöön kerätty raakadata luovutetaan siitä aiheutuneiden kustannusten hinnalla. Tämä ns. synergiasuositus on askel kohtaan EU:n sisäistä tiedon vapaakauppaa, jonka unioni uskoo yhdessä viihteellisen sisältöteollisuuden kanssa ratkaisevan jäsenmaita piinaavan työttömyysongelman. Kansalaisten tiedonsaannin malli lupaa ehostuvan entisestään. Synergiasuosituksen toteutuminen tarkoittaa merkittäviä muutoksia kansallisiin lainsäädäntöihin. Suomessa valtiovarainministeriö valmistelelee jo valtion maksuperustelain muuttamista. Myöskään asiakirjajulkisuus ei pysy ennallaan.

EU:n toimia työttömyyden ratkaisemiseksi ohjaa hyvin vahva ennakoasenne, jonka mukaan julkista sektoria ei kannata laajentaa ja ainoastaan yksityistä sektoria tulee kehittää. Tästä lähtökohdasta suunnitelma antaa julkisten tietojen kaupallinen hyödyntäminen kokonaan yksityisen sektorin vastuulle on looginen. EU:n synergiasuosituksen toteutuminen tarkoittaa sitä, että Suomessa ja muissakin EU-maissa joudutaan muuttamaan lainsäädäntöä merkittävästi.

Meillä julkisten tietojen kaupan tärkeimmät lainsäädännölliset esteet koskevat valtion maksuperustelakia ja asiakirjajulkisuutta. Maksuperustelaki edellyttää, että valtion laitokset itse myyvät informaatiotuotteensa markkinahintaan. Julkisuusmääräysten keskittyminen asiakirjamuotoiseen aineistoon puolestaan estää tietokannoissa olevan sekalaisen informaation yhdistelemistä ja luovuttamista yksityisten yritysten käyttöön.

Informaation ja viihteen myyminen tietoverkoissa on ongelmallista muutoinkin kuin lainsäädännön kannalta. Yksi ongelmista on kopioimisen ja monistamisen helppous. Koska elektronisen tuotteen kopio on identtinen alkuperäisen kanssa, käyttäjän (katselijan) kannalta on samantekevää, käyttääkö hän alkuperäistä tuotetta vai sen kopiota. EU haluaakin muuttaa tekijänoikeuslain sellaiseksi, että kaikki elektronisen tuotteen väliaikaisetkin kopiot kuuluvat tekijänoikeu-

den piiriin. Luvattoman kopioinnin estämiseksi kehitetään myös uutta turvateknologiaa, jonka purkamisyrietykset aiotaan kriminalisoida.

EU:n suunnitelmissa sisältöteollisuus (*content industry*) nostaa yhteisön uuteen taloudelliseen kukoistukseen. Sisältöteollisuudella tarkoitetaan laajasti tietohyödykkeiden ja -palvelujen tuottamista, tuotteistamista ja jakelua. Sen piiriin kuuluvat perinteiset painotuotteet, elektroniset julkaisut ja audiovisuaaliset tuotteet. Mukaan mahtuvat sekä viihde (erityisesti tietoverkkojen välityksellä levitettävät tilausvideot) että asiallinen informaatio (oppikirjat, lainsäädäntö, tilastot, kartat, jne.).

EU:ssa uskotaan sisältöteollisuuden työllisyyttä elvyttävään voimaan. Perinteinen teollisuus ei näet pysty laajentamaan toimintaansa niin paljon, että se synnyttäisi merkittävässä määrin uusia työpaikkoja. Myöskään julkishallinto ei enää pysty palkkaamaan teollisuudesta ja peruselinkeinoista vapautuvaa työvoimaa. Palvelusektorin mahdollisuudet merkittävään työllistämiseen ovat nekin rajalliset korkean ja joustamattoman palkkatason maissa – EU:n alueelle ei kovin helposti muodostu laajamittaisia kengänkiillottajien työmarkkinoita.

Suunnitelmat herättävät lukuisia kysymyksiä: Kykeneekö markkinavetoinen sisältöteollisuus olennaisesti vähentämään massatyöttömyyttä Euroopassa? Turvaavatko informaatiomarkkinat kansalaisten tiedonsaannin paremmin ja taloudellisemmin kuin mitä julkishallinto on tehnyt vai onko Euroopan Unionilla edessään kuolonhyppy?

Vastavuoroisen hyödyn idea

EU:n komissio antoi vuonna 1989 suosituksen informaatiomarkkinoiden synergian parantamisesta julkisen ja yksityisen sektorin välillä (jatkoksa *synergiasuositus*) (European Commission 1989). Keskeisimmin suositus käsittelee julkisin varoin kerättyjen tietojen luovuttamista yksityiselle sektorille kaupallista hyödyntämistä varten. EU:n piirissä ajatellaan hyödyn olevan vastavuoroista. Yhtäältä yksityiset yritykset hyötyvät, kun julkisia tietoja jalostetaan ja myydään informaatiomarkkinoilla ja toisaalta julkiset laitokset hyötyvät kaikin puolin tehostuvasta tiedonvälityksestä.

Synergiasuositus jakaantuu neljään osaan. Seuraavassa tiivistelmä olennaisimmasta sisällöstä.

- Julkinen sektori kerää säännöllisesti ja systemaattisesti dataa ja informaatiota osana normaalia, säännönmukaista toimintaansa. Julkinen sektori antaa nämä aineistot yksityisen sektorin käyttöön veloituksetta tai luovu-

tuskustannuksia vastaavalla hinnalla kaupallista hyödyntämistä varten niitä osin kuin salassapitomääräykset tai muut lailliset näkökohdat eivät ole esteenä.

- Julkisen sektorin tulee rohkaista yksityisen sektorin investointeja julkisten aineistojen käyttöön perustuvien tietopalvelujen luomiseksi. Julkinen sektori ei saa vääristää kilpailua omaa palvelutoimintaa kehittämällä.
- Julkinen sektori voi antaa suoranaista tukea tietopalvelujen tutkimiseksi ja kehittämiseksi sekä ensimmäisiin markkinointiponnistuksiin. Tukea voidaan antaa myös sellaisten tietopalvelujen kehittämiseen ja ylläpitämiseen, jotka eivät muodostu kaupallisesti kannattaviksi. Tietopalvelujen järjestämiseksi voidaan perustaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiä yrityksiä.
- Julkisen sektorin tulee poistaa perusteettomat lainsäädännölliset esteet julkisten tietojen hyväksikäytön tieltä. Erityisesti tekijänoikeus tulisi poistaa kaikilta niiltä teksteiltä käänöksineen, jotka koskevat lainsäädäntöä, hallintoa ja lainkäyttöä. Aikaisemmin voimassa olleet kansalaisten tiedonsaantia koskevat oikeudet on kuitenkin säilytettävä aineistoja kaupalliseen käyttöön luovutettaessa.

EU:n komissio on teettänyt ulkopuolisilla asiantuntijoilla kolme perusteellista seurantaraporttia synergiasuosituksen tunnettuudesta, huomioon ottamisesta ja mahdollisesti tarvittavista lisätoimenpiteistä. Raportteja kutsutaan nimillä PUBLAW1 (1991), PUBLAW2 (1993) ja PUBLAW3 (1995). Niiden keskeisin anti koostuu maakohtaisista tilannekartoituksista.

Seurantaraporteista käy ilmi, että synergiasuositusta ei ole juurikaan otettu huomioon ja että se tunnetaan varsin huonosti. Aluksi eri osapuolet suhtautuivat synergian lisäämismahdollisuuksiin lievän optimistisesti ja korostivat tiedotuksen merkitystä ja kansallisten toimien vapaaehtoisuutta. Viimeisimmästä raportista ja siihen liittyneen seminaarin aineistosta käy ilmi, että suhtautumistapa on muuttunut. Vapaaehtoisuuteen ei enää uskota. Synergiasuosituksen tärkeimmistä ehdotuksista halutaan EU:n direktiivi, mutta ensin on tulossa vihreä kirja², jonka laatiminen on kuitenkin osoittautunut visaiseksi tehtäväksi.

Tietokauppa kannattavaksi

Vihreän kirjan pohjaksi Tilburgin ja Leidenin yliopistojen tutkijat ovat laatineet laajan keskusteludokumentin *Access to Public Sector Information* (Prins et al. 1995; Kuronen 1995a). Se on tehty professori J. E. J. Prinsin johdolla ja käytämmekin siitä nimitystä Prinsin raportti. Raportti jakaantuu asiasisällöltään kahteen osaan: kansalaisen oikeuksiin saada käyttöönsä julkisia tietoja ja yritysten mahdollisuuksiin myydä näitä tietoja.

Kansalaisen oikeus julkisiin tietoihin perustuu tavallisimmin asiakirjajulkisuutta säätelevään tai johonkin vastaavaan lakiin. Tällainen laki on voimassa Pohjoismaiden lisäksi mm. Ranskassa, Italiassa ja Kreikassa. Esimerkiksi Englannissa tai Saksassa ei Pohjoismaiden kaltaista asiakirjajulkisuutta tunneta. Myös Pohjoismaissa julkisuus on kuitenkin hyvin rajoitettua. Se koskee vain sellaisia tietoja, jotka ovat saaneet lopullisen asiakirjan muodon. Jos tiedot ovat vaikkapa tietorekisterissä, mutta eivät asiakirjoina, ne ovat harkinnanvaraisesti julkisia. Viranomaisen voi halutessaan kieltäytyä luovuttamasta tällaisia tietoja.

Prinsin raportissa esitetään hyvin pitkälle menevää tiedon julkisuutta. Sen tulee koskea sekä yleisten että paikallisten viranomaisten tietoja, joita on voitava etsiä automatisoitujen julkisten indeksien avulla. Julkisuuksien tulee koskea kaikenlaisia viranomaisten hallussa olevia tietoja, elleivät ne ole salaisia laissa

säädettyjen perusteiden nojalla. Kansalainen voi esittää pyyntönsä nimettömänä eikä hänen tarvitse perustella pyyntöään. Tiedot on saatava käyttöön ilmaiseksi tai nimellisillä kustannuksilla. Viranomaisen ei saa pyrkiä hyötymään tietojen myynnillä kansalaisille.

Yritysten oikeudet julkisten tietojen käyttöön puolestaan liittyvät tietojen kaupalliseen hyödyntämiseen. Raportin mukaan tekijänoikeudet eivät saa olla julkisen sektorin tietojen luovuttamisen esteenä. Tietojen kaupallisella hyväksikäytöllä ei tule muutenkaan olla mitään lakiin selvästi perustumattomia esteitä. Tietojen kaupallista käyttöä on pikemminkin edistettävä aktiivisella tiedottamisella ja erilaisilla teknisillä ratkaisuilla. Tiedot pitää luovuttaa yrityksille pelkkiä luovutuskustannuksia vastaan. Tietojen sinänsä tulee olla ilmaisia.

Julkisen sektorin on koko ajan kehitettävä tietojen keruu-, käsittely- ja tallennusmenetelmiä niin, että tietojen luovuttaminen yritysten käyttöön onnistuu mahdollisimman helposti. Kaupallisen hyödyntämisen tulee koskea kaikkea julkista tietoa riippumatta siitä, onko se asiakirjamuodossa, manuaalisina rekistereinä tai tietokoneilla käsiteltävässä muodossa.

EU:n sisämarkkinoilla jäsenvaltioiden tulee pidättäytyä keskinäisestä epärealistista kilpailusta. Julkisen sektorin tietojen on oltava minkä tahansa muun jäsenvaltion yritysten vapaasti käytettävissä. Julkinen sektori ei myöskään saa kehittää omia ilmaisia tietopalvelujaan niin, että se vie pohjan yksityiseltä liiketoiminnalta. Sen on kokonaan pidättäydyttävä maksullisten tietopalvelujen kehittämisestä, mikäli yksityiselle liiketoiminnalle nähdään vähänkään mahdollisuuksia.

Vain tilanteessa, jossa taloudellisesti kannattavaa yksityisen sektorin järjestämää kaupallista palvelua ei synny, julkisen sektorin on lupa kehittää omia ilmaisia tietopalvelujaan.

Kansalaisten oikeudet ja yritysten oikeudet saattavat kuitenkin olla ristiriidassa keskenään. Jos julkinen sektori kehittää kansalaisille tarkoitettuja, korkealuokkaisia palveluja tietoverkkoihin, se samalla vie pohjan kaupallisiin perustein toimivilta palveluilta. Yksityisten yritysten näkökulmasta julkinen sektori ei saisi luovuttaa tietoja suoraan kansalaisille lainkaan, mikäli yksityinen taho toimittaa vastaavia tietoja.

Prinsin raportin mukaan yksityiset yritykset pystyvät tyydyttämään kansalaisten tietotarpeet julkista sektoria paremmin. Tästä syystä mitkään seikat eivät saa olla esteenä kaupallisten tietopalvelujen kehittämiselle.

Prinsin raportissa esitetään kansalaisten tiedonsaannista ja yritysten liiketoiminnan edistämisestä jossakin määrin ristiriitaisia kannanottoja. Kaiken keskustelun jälkeen raportti kuitenkin päätty kansalaisten kannalta myönteiseen esitykseen. Kun julkisen sektorin kaikentyyppiset tiedot ovat aikanaan asiakirjajulkisuuden mielessä pääosin julkisia ja kenen tahansa hyödynnettävissä, julkisen sektorin on turvattava kansalaisten perustason tiedonsaanti siinäkin tapauksessa, että samoja tietoja myydään kaupallisilla markkinoilla.

Prinsin raportti tuli julkisuuteen vuoden 1995 jälkipuoliskolla. Silloisen suunnitelman mukaan vihreä kirja piti julkistaa vuoden 1996 alkupuolella, mutta aikataulu ei ole pitänyt. Helmikuussa 1996 tuli jakeluun vihreän kirjan hyvin alustava luonnos, joka sisältää enemmänkin kysymyksiä kansallisille viranomaisille kuin lopullisia kannanottoja. Komissio on luvannut, että vihreä kirja julkistetaan vuoden 1997 tammikuussa.

Käytettävissä olevan kirjallisen aineiston pohjalta voidaan päätellä, että EU joutuu todennäköisesti hyväksymään suuret maakohtaiset eroavuudet julkisten tietojen levittämisessä ja kauppaamisessa. Esimerkiksi Englannissa tehtiin Thatcherin hallituksen aikana massiivisia järjestelyjä valtion laitosten yhtiöittämisessä ja niiden kannattavuuden lisäämisessä. Tietojen myynti yksinoikeudella on keskeinen osa tätä ideologiaa. Englanti tuskin tulee muuttamaan omaa linjaansa – ainakaan kovin helposti – EU:n vaatimien synergiasyiden takia.

Kompromissina erilaisten pyrkimysten välillä ollaan kehittelemässä julkisen informaation universaalial palvelua, jonka perusajatus on kopioitu Yhdysvaltain telepalveluista. Universaalial palvelun mallissa informaatio olisi yhteistä sekä kansalaisille että yrityksille. Malli muodostaisi informaatiopalvelujen vähimmäistason, ja palvelujen laajuus ja toimintamuodot olisivat yhtenäiset koko EU:n alueella.

Suomessa käytännöt vaihtelevat

Valtiovarainministeriössä on selvitetty valtion tietojen maksullisuutta. Maksuperustelain seuranta- ja projekti asetti vuoden 1995 alussa jaoston, jonka laatima muistio *Valtion tietojen maksullisuus* julkaistiin saman vuoden lopussa.

Selvityksen mukaan valtion laitokset noudattavat maksuperustelakia ja maksuasetuksia hyvin kirjavalla tavalla. Joissakin tapauksissa samansisältöisiä tietoja luovutetaan maksutta, toisinaan niistä saatetaan periä omakustannusarvoa vastaava hinta tai ne hinnoitellaan markkinaperusteisesti – käyttötarkoituksen tai muun syyn vuoksi. Eri laitoksilla on erilainen käytäntö ja samassakin laitoksessa käytäntö saattaa vaihdella asiakkaan ja tietojen käyttötarkoituksen mukaan. Valtiovallan kanta on viime vuosien aikana sinänsä ollut selvä: Valtion laitosten on pitänyt kehittää maksullista palvelutoimintaa ja tietojen myynnin kasvattaminen on ollut yksiselitteisesti osa tätä tavoitetta.

Muistiossa arvioidaan, että valtaosa tietojen myynnistä saaduista tuloista on tullut muilta valtion laitoksilta. Tietojen myynnillä ei siten ole ollut sanottavaa merkitystä valtion rahatalouden kannalta. Tietojen ostaminen ja myyminen on kierrättänyt veroina kerättyjä julkisten laitosten määrärahoja hiukan aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Valtion tulot eivät sinänsä ole lisääntyneet. Selvitysten pohjalta jaosto päätyi esittämään synergiasuosituksen mukaiseen käytäntöön siirtymistä.

Valtiovarainministeriö jatkaa valtion maksuperustelain uudistamiseen tähtäävää hanketta. Syyskuussa 1996 ministeriö asetti laajemman työryhmän selvittämään julkisin varoin kerätyn informaation maksullisuutta ja yksityisten yritysten mahdollisuuksia kaupalliseen hyödyntämiseen. Työryhmän määräaika on tammi-kuun loppu 1997.

Suomen tilanteesta voi lisäksi todeta, että synergiasuosituksesta ei ole informoitu sen enempää julkista kuin yksityistä sektoriakaan. Komission PUBLAW-raporteissa onkin useasti huomautettu jäsenvaltioiden puutteellisesta tavasta hoitaa synergiasuositusta koskevaa tiedotusta.

Luoko tarjonta kysyntää?

EU kehittää informaatioyhteiskuntaa osana työttömyysongelman ratkaisemista. Jacques Delors'n johtaman komission valkoinen kirja *Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys* laadittiin yksinomaan työttömyyden takia (European Commission 1994). Sen pohjalta käynnistyi suunnittelu, jonka tärkein asiakirja on Bangemannin raportti (Bangemann et al. 1994; Kuronen 1995b). EU:n visioissa informaatioyhteiskunta on kaupallisen informaation ja huipputeknologian yhteiskunta, jossa kaupallisen tarjonnan lisääminen ja monipuolistaminen luo niin paljon uutta kysyntää, että työttömyys poistuu.

EU:ssa uskotaan, että kulutus kyllä lisääntyy, jos vain pystytään tuomaan markkinoille uusia, entistä houkuttelevampia tuotteita. Delors'n komissio totesi, että ongelma syntyy ensijaisesti kuilusta, jonka yhdellä puolella on työpaikkoja tuhoavaa teknologiaa ja toisella puolella puutteellinen kykymme keksiä uusia yksilöllisiä ja kollektiivisia tarpeita, joiden tyydyttäminen loisi uusia työmahdollisuuksia

(European Commission 1994). Ongelmana siis tuntuisi olevan, että ihmiset eivät pysty keksimään, mitä vielä ostaisivat!

EU ohjaa ja toteuttaa informaatioyhteiskuntaa erilaisten säännösten ja rahoitusohjelmien avulla. Synergiasuositus ja sen pohjalta syntyvä direktiivi, samoin kuin tekijänoikeudesta laadittavat säännökset ovat tärkeitä informaatioyhteiskunnan pelisääntöjen luomisessa. Ohjelmista keskeisimpiä tässä yhteydessä on INFO2000, jonka tavoitteena on multimedia-alan sisältöteollisuuden edistäminen. INFO2000 käynnistyi vuoden 1996 alussa, se on nelivuotinen ja rahoitustavoitteena on 100 miljoonaa eua.

INFO2000:n tärkeimmät toimintalinjat koskevat multimediatuotteiden kysynnän vilkastuttamista, julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä ja varsinaisen sisältöteollisuuden edellytysten luomista. Kysyntää pyritään lisäämään tehostamalla tiedotusta ja luomalla tukikeskusten verkosto. EU aikoo hyödyntää Internetin palveluja kaikessa tiedottamisessa ja markkinoinnissa. Tältä osin kyseessä on täydellinen suunnan muutos. Bangemannin raportissa suunniteltiin vielä Euroopan oman tietoverkon rakentamista.

Julkisen sektorin tietoja pidetään tässä yhteydessä hyvin keskeisinä. Niiden taloudellinen hyödyntäminen on jäänyt EU:n mielestä aivan liian vähäiseksi. Kärjitetysti ilmaisten EU näyttäisi keksineen ovelan tavan, jolla kansalaiset saadaan maksamaan samat tiedot tavallaan kahteen kertaan. Ensinnäkin tiedot kootaan verovarojen julkisen sektorin toimesta ja jalostetaan käyttökelpoiseen muotoon. Sen jälkeen tiedot luovutetaan tietovälineen hinnalla yksityiselle sektorille, joka myy ne markkinahintaan hyödykkeinä ja palveluina kansalaisille.

Suurin osa INFO2000:n rahoituksesta suunnataan varsinaisten multimedia-tuotteiden ja -palvelujen aikaansaamiseen. Periaatteidensa mukaisesti EU rahoittaa ensisijaisesti pilottihankkeita. Ne tähtäävät yhteisömaiden yritysten yhteistyöhön ja menestymiseen globaaleilla markkinoilla. Sisällöllisessä mielessä ennen muuta rikas eurooppalainen kulttuuriperintö halutaan muuttaa mahdollisimman tehokkaasti rahaksi.

Sisältöteollisuuden edistämiseksi yksi oleellinen kysymys on henkisen omaisuuden suoja. EU on julkaissut tekijänoikeuskysymyksistä vihreän kirjan ja se pyrkii jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön yhtenäistämiseen direktiivin avulla. Samalla pyrkimyksenä on yhteistyössä USA:n kanssa muuttaa Bernin konventiota niin radikaalisti, että kaikki elektronisessa muodossa oleva informaatio saataisiin paremmin oikeudenhaltijoiden määräysvaltaan. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on ilmiselvästi sellainen lainsäädännöllinen ja tekninen järjestely, jossa jokainen yksittäinen informaation käyttötapahtuma on joko maksullinen tai vähintäänkin luvanvarainen.

Suomen opetusministeriöllä on ollut tässä prosessissa vähemmän kunniakas rooli. Sen virkamies valmisteli joulukuussa 1996 pidettyä WIPO:n konferenssia varten erittäin yksipuoliset sopimusluonnokset, kuten marras-joulukuun (1996) päivälehdistä on voitu päätellä (ks. esim. Helsingin Sanomat 15.11, 17.11, 2.12, 6.12). Luonnokset noudattelevat Yhdysvaltain hallituksen, EU:n komission ja kansainvälisen viihdeteollisuuden näkemyksiä. Kirjastojen ja suuren lukevan yleisön näkemykset on niissä kokonaan sivuutettu.

Työllistävätkö tietomarkkinat?

Kaikki tämä antaa aiheen päätellä, että EU:n piirissä ollaan tekemässä mittavia uudelleenjärjestelyjä tiedon tuotannon, jakelun ja varsinkin kaupan edistämiseksi. Se alkuperäinen kysymys, jonka takia liikkeelle lähdettiin, on kuitenkin vielä uskottavaa vastausta vailla. Pystyykö EU:n kaavaileman kaupallisen informaatioyhteiskunnan kehittäminen todella vähentämään merkittävästi työttömyyttä? Vas-

tausta voi hakea yhtäältä yleisemmän, työttömyyden luonnetta koskevan tutkimuksen pohjalta sekä toisaalta yksityiskohtaisemmin tarkastelemalla EU:n suunnittelemissa konkreettisissa toimituksissa.

Kysymystä voi lähestyä yleisemmin tarkastelemalla kevyen tuotannon ja automaation käytöstä kertyneitä kokemuksia (Rifkin 1995; Womack et al. 1990). Jeremy Rifkinin laajaan aineistoon perustuva suorasukainen analyysi osoittaa, että automaatio ja kevyt tuotanto ovat alkaneet toden teolla purra vasta 1990-luvulla. Automaatiota sovellettiin aikaisemmin varsinkin yhdysvaltalaisissa suuryrityksissä vanhan työorganisaation pohjalta. Vasta kuluvalle vuosikymmenelle on kevyen tuotantoon siirryttäessä alettu myös koko organisaatio uusiksi. Tämä on vienyt suunnattoman määrän työpaikkoja keskijohdolta ja kouluttamattomalta työvoimalta työpaikat lähes kokonaan.

Tärkeää kevyestä tuotannosta keskusteltaessa on pohtia suuryritysten asemaa ja menestymismahdollisuuksia (Harrison 1994). Harrison toteaa, että väitteet pienyritysten työllistävästä merkityksestä, tuotannollisesta volyyminä ja teknologisesta ylivoimaisuudesta ovat toiveajattelua. Väitteiden tueksi ei ole esittänyt luotettavia tilastoja. Pikemminkin on käynyt niin, että suurimmat yritykset ovat pakkon edessä pystyneet uusiutumaan juuri kevyen tuotannon avulla. Ne tuottavat entistä enemmän ja työllistävät entiseen verrattuna huomattavasti vähemmän. Niiden valtaisa tuotannollinen volyymi globaaleilla markkinoilla ei anna pienille ja keskisuurille yrityksille niin paljon tilaa, että sillä olisi merkittäviä työllisyysvaihtoehtoja.

Yksityiskohtaisemmin työttömyyttä koskevaan kysymykseen voi yrittää vastata EU:n omien asiantuntijoiden esittämien näkemysten pohjalta. EU:n komission asiantuntijat Hans Schoof ja Adam Watson Brown käyvät tuoreessa artikkelissaan läpi EU:n toimenpiteitä informaation valtaväylien luomiseksi. Kirjoittajat toteavat, että teknologinen kehitys pyrkii lähentämään viestintävälineitä toisiinsa ja luomaan mahdollisuuksia uusien palvelujen kehittämiseksi. Uusien palvelujen täsmällinen luonne on ymmärrettävistä syistä vielä paljolti avoin. Useimmiten uusista sovelluksista puhuttaessa mainitaan etäostokset (teleshopping), tilausvideot (video-on-demand) ja vuorovaikutteiset pelit (interactive tele-games) (Schoof & Brown 1995). Muita suuren käyttäjäkunnan tarpeisiin suunniteltuja uusia tuotteita kirjoittajat eivät mainitse.

Tarkastelemme seuraavassa lähemmin, mitkä saattaisivat olla edellä lueteltujen (tai vastaavien) uusien palvelujen työllistävät vaikutukset. Kiinnitämme ensisijaisesti huomiota siihen, miten paljon kyseiset palvelut luovat kokonaan uusia työpaikkoja entisiä vähentämättä.

Etäostokset: Näkemyksemme on, että etäostoksia tekevät jatkossa monet. Siihen viittaisi postimyyntiin suuri suosio. Verkkopalvelujen kehittyessä asiakas voi valikoida tuotteensa nykyistä laajemmasta tarjonnasta, tarkastella tuotetta ennakolta vaikkapa multimediaesityksen avulla ja tehdä tietokoneen avulla laskelmia erilaisista maksutavoista. Lopultakin voi hoitaa myös tilaamisen ja maksamisen tietoverkon avulla. Mutta mikä on tämän kaiken työllistävä vaikutus? Jos postimyyntistä siirrytään etäostoksiin, työpaikat vähenevät postimyyntin puolella ja lisääntyvät etäostoksien puolella. Ilmeistä joka tapauksessa on, että näin syntyväällä mahdollisella lisätyöllisyydellä ei ole suurta merkitystä. Jotta etäostokset todella loisivat runsaasti uusia työpaikkoja, kulutuksen tason tulisi merkittävästi nousta. Siirtyminen postimyyntistä etäostoksiin ei vaikuta sinällään kulutustasoon tai kulutushalukkuuteen lainkaan. Ne kiireiset perheenäidit, jotka uusia palveluja ehkä käyttävät, kuluttavat luultavasti jo nykyisinkin kaikki tulonsa perheen hyväksi.

Tilaisvideot: Tilaisvideoilla tarkoitetaan palvelua, jossa katsoja voi haluumallaan hetkellä aloittaa valitsemansa video-ohjelman katselun. Video-ohjelma (elokuva) tulee kaksisuuntaisen kaapeliverkon välityksellä suoraan palvelun tarjo-

ajalta ja laskutus perustuu elektronisen rahan käyttöön. Odotukset tämän palvelumuodon kaupallisesta menestyksestä ovat erittäin suuret (ks. esim. Mosco 1996). Palvelun mahdollisesta suosioista ei kuitenkaan voida etukäteen olla varmoja. Potentiaaliset asiakkaat eivät välttämättä ole halukkaita investoimaan uusiin laitteisiin niin paljon, että palvelu saataisiin kannattavaksi.

Tilausvideoilla voi olla kahdenlaisia työllistäviä vaikutuksia: palvelun infrastruktuurin luomisessa ja videotuotannossa. On luultavaa, että infrastruktuurin luominen ei työllistä merkittävästi. Se henkilökunta, joka tähänkin asti on hoitanut kaupallisten TV-yhtiöiden kaapeloinnin ja muut asennustyöt, pystyy hoitamaan merkittävän osan kaapelien ja välityslaitteiden asennuksista jatkossakin. Asiakaskunta on joka tapauksessa pääosin sama: ne kotitaloudet, joissa on televisio. Televisioiden tuotanto on sinällään ollut vaikeuksissa markkinoiden kyllästyksen takia kaikkialla Euroopassa. Uusien laitteiden tuotanto pystyy parhaimmillaankin korvaamaan vain osan supistuvasta tuotannosta.

Videotuotannossa EU-maiden mahdollisuudet menestyä kilpailussa USA:n ja Japanin kanssa ovat rajalliset. Jos tilausvideot yleistyvät, on luultavaa, että USA ja Japani ovat myös näillä videomarkkinoilla hyvin aktiivisia. On vaikea kuvitella, että niiden markkinaosuus jäisi pienemmäksi kuin nykyisin elokuvien, viihdemusiikin ja multimedian myynnissä. EU-maiden oma videotuotanto varmastikin vähitellen laajenee ja pystyy tarjoamaan uusia työpaikkoja. On silti luultavaa, että näin syntyvät uudet työpaikat eivät vaikuta merkittävästi EU:n keskimääräiseen työttömyysprosenttiin.

Vuorovaikutteiset pelit: Kyse on Nintendo-tyyppisten pelien siirtämisestä tietoliikenneverkkoihin. Vuorovaikutteisia pelejä varmasti pelataan tulevaisuudessa paljonkin ja jostakin pelit tietysti ostetaan. Kyseessä on kuitenkin hyvin pitkälle erikoistunut tuotannon sektori, jonka työllistävät mahdollisuudet maailmanlaajuisestikin ovat hyvin rajalliset. Kilpailu USA:n ja Kaukoidän maiden kanssa on jo nyt kova eikä ole mitään erityisiä perusteita olettaa, että EU pärjäisi tässä kilpailussa jatkossa yhtään nykyistä paremmin. Lisäksi tähänkin kohtaan soveltuu huomautus, että pelien siirtäminen verkkoihin vähentää jakelu- ja myyntiportaan työpaikkoja. Pelien tuottajien työpaikat taas eivät millään loogisella välttämättömyydellä lisääny vain siksi, että peli käynnistyy verkosta, kun se nykyisin käynnistyy levykkeeltä, CD:ltä tai joltain muulta tallenteelta.

Todettakoon vielä, että jos kuvatuolaisten "työllistämiskohteiden" luettelon esittäisi jokin EU:n ulkopuolinen taho ja väittäisi, että se on parasta mitä EU on pystynyt asiasta esittämään, väitettä voisi pitää vähintäänkin EU:n toimintaa vähättelevänä ja listaa pelkkänä parodiaa. Nyt kun lista tulee EU:n päämajassa työskenteleviltä asiantuntijoilta, siihen on täysi syy suhtautua vakavasti, vaikka se jonkinasteiselta vitsiltä vaikuttaakin.

Alkaako kansalaisuus maksaa?

EU:n viimeaikaisessa kehityksessä on huolestuttavinta se, että unioni on alkanut tarkastella asiakirjajulkisuutta ja kansalaisten tiedonsaantia osana informaatiomarkkinoiden kehittämistä. Lukuisissa EU:n dokumenteissa korostetaan, että yksityinen sektori pystyy markkinoiden avulla turvaamaan kansalaisten tiedonsaannin paremmin kuin julkishallinto. Väitettä ei sen kummemmin perustella, se esitetään pikemminkin itsestäänselvytenä.

Palatkaamme vielä julkisten tietojen kauppaa koskeviin ongelmiin. Aloitetaan synergiasuosituksen perusajatuksesta, jonka mukaan julkiset tiedot luovutetaan yksityisille yrityksille kaupallista hyödyntämistä varten. Yksityisellä sektorilla työpaikkojen voi olettaa lisääntyvän, mikäli julkisten tietojen kauppa osoittautuu sekä kannattavaksi että todella laajaksi liiketoiminnaksi. Tätä on kuitenkin syytä

vahvasti epäillä.

Suomessa on Englannin esimerkin mukaisesti useiden vuosien ajan määrätietoisesti kehitetty julkisten tietojen kauppaa julkishallinnon laitosten omana toimintana. Tämän liiketoiminnan laajuutta ja kannattavuutta on äskettäin arvioitu edellä esitellyssä valtiovarainministeriön raportissa. Lopputuloksena oli, että valtion nettotulot eivät tänä aikana merkittävästi lisääntyneet. Käytännössä julkishallinnon laitokset ostivat tietoja toisiltaan. Mitään vakuuttavia osoituksia laajasta potentiaalisesta, yksityisestä kysynnästä ei myöskään ole. Jos sitä olisi, se olisi tullut viime vuosien aikana esille. Tästä päättelemme, että olipa julkisten tietojen myynti järjestetty millä tavoin tahansa, se ei vaikuta merkittävästi kokonaistalouden myynteeseen.

Julkisten tietojen myynti yksityisille yrityksille on silti harkinnan ja keskustelemisen arvoinen asia – jos myynnillä vain olisi työllisyysvaikutuksia. Työttömän ihmisen kannalta työpaikka on arvokas olipa se julkisella tai yksityisellä sektorilla. Viime vuosien kokemukset Suomesta näyttäisivät viittaavan siihen, että julkisen sektorin työpaikkoja arvostetaan paljon aiempaa enemmän. Kansalaisten kannalta saattaisikin olla perusteltua kehittää uusia työpaikkoja nimenomaan julkiselle sektorille – siis myös julkisten tietojen varaan rakentuvan kaupallisen toiminnan avulla. Emme silti ole ehdottamassa kaupallisuuden lisäämistä sinänsä, esitämme tämän vaihtoehdona EU:n ajamalle ratkaisulle.

Mainitsimme jo edellä, että Prinsin raportissa päädytään pitkän keskustelun jälkeen malliin, jossa kannattavan yksityisen liiketoiminnan rinnalla toimii kansalaisille suunnattu ilmainen perustason tietojen jakelukanava. Komission seminaareissa 1995 ja 1996 sekä PUBLAW3:ssa on kehitelty tätä kansalaisille suunnattua palvelua edelleen *universaalien palvelun* idean pohjalta. Idea on peräisin USA:n telenet-julkisen palvelun puolelta (ideasta ks. esim. Mueller & Schement 1996). EU on tässä yhteydessä huolellisesti välttänyt kutsumasta tätä palvelua julkiseksi palveluksi (*public service*), jotta mielikuvat BBC:n ja muiden radioyhtiöiden toiminnasta vältettäisiin (käsitteestä tarkemmin ks. Keane 1991).

Universaalilla tietopalvelulla tarkoitetaan kansalaisille ja yrityksille yhtäläisesti tarjottavaa tietopalvelua, jonka sisältö ja palvelumuodot määriteltäisiin etukäteen. Tällä tavoin turvattaisiin kansalaisten ilmainen tiedonsaanti. Kaikki muut julkiset tiedot varattaisiin tavalla tai toisella yksityisen kaupallisen hyödyntämisen tarpeisiin. Universaalien palvelun toteuttamisessa on kuitenkin ongelmia.

Jos universaalit palvelut kehittyvät riittävän korkeatasoisiksi, kansalaiset oletettavasti käyttävät ensisijaisesti niitä ja kieltäytyvät vaihtoehtoisista kaupallisista palveluista. Vihreän kirjan luonnoksessa helmikuulta 1996 pohditaan huolestuneesti, millä tavoin kansalaiset ohjataan kaupallisten palvelujen pariin. Luonnoksessa esitetään harkittavaksi mahdollisuutta, että julkiset laitokset perisivät tietopalveluistaan niin korkean hinnan, että se karkottaisi yksityishenkilöt asiakaskunnasta mutta olisi samalla riittämätön kannattavan liiketoiminnan pohjaksi. Kyseessä olisi siis jonkinlainen rangaistusvero, joka patistaisi asiakkaat markkinatalouden pelisääntöjen mukaisesti oikeaan osoitteeseen.

Kuolonhyppy edessä?

EU:n komission synergiasuosituksen tie direktiiviksi on ollut pitkä ja mutkainen. Aikaa saattaa mennä vielä paljonkin ennen kuin suurimpia EU-maita tyydyttävä direktiivi on valmis hyväksyttäväksi. Viimeisin tiedossa oleva vaihe näyttää sisältävän eräänlaisen kuolemanhypyn, *salto mortalen*. EU haluaa samaan aikaan sekä tukea yksityistä liiketoimintaa työllisyyden parantamiseksi että turvata kansalaisten tiedonsaannin hallinnon valvonnan lisäämiseksi. Viimeksi mainitun tavoitteen

toteuttamiseksi ollaan kehittämässä universaalien palvelun periaatetta. Ilmaiseksi tarkoitettujen palvelujen rangaistusluonteinen maksullistaminen saattaa kuitenkin viedä uskottavuuden EU:n tasapainoilulta liiketoiminnan ja julkisen tiedottamisen välillä.

EU:n suunnitteleman informaatioyhteiskunnan toteuttaminen ratkaisuna joukkotyöttömyyteen on sekin hyvin kiistanalainen ja monella tavoin ristiriitainen hanke. Markkinoiden vapauttaminen antaa eniten lisämahdollisuuksia globaaleilla markkinoilla toimiville suur yrityksille. Niiden tavoitteena ei kuitenkaan ole työllisyyden turvaaminen EU-maissa eikä muuallakaan. Ne pyrkivät vain markkina-asemansa säilyttämiseen ja lujittamiseen, mistä syystä tuotantoa siirrellään aina tarpeen mukaan maanosasta toiseen.

Nykykaikaiseen demokratiaan – jopa alkeellisen kilpailevan demokratian oloissa (Held 1987) – kuuluu oleellisesti informoitu kansalaisuus. Kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoja julkisten viranomaisten ja laitosten toiminnasta ei tule sitoa maksukykyyn tai maksuhalukkuuteen. Tästä syystä julkisten tietojen kaupallistamisen lähtökohta on periaatteessa demokratian vastaista. EU:n tulisikin kehittää informaatioyhteiskuntaa pikemminkin niin, että julkiset tiedot olisivat kaikkien EU-kansalaisten käytettävissä mahdollisimman laajasti, joustavasti ja veloitusetta.

EU:n suunnittelema informaatioyhteiskunta kyllä toteutuu ja tuo mukanaan monia sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Näyttää kuitenkin siltä, että työttömyysongelmaa se ei ainakaan ratkaise. Mahdollista on, että se pikemminkin pahentaa työttömyyttä. Viime kädessä kyse on näet siitä, onko työttömyys markkinatalouden keinoin ylimalkaan ratkaistavissa.

Viitteet

- 1 Käsitteellä tieto tarkoitetaan tässä artikkelissa varsin väljästi erilaisia informaation lajeja ja muotoja, jotka kuitenkin on jalostettu niin pitkälle, että informaatio on osittain omaksuttavissa tiedoksi filosofian tarkoittamassa mielessä. Filosofisessa mielessä oikeampaa olisi erottaa koko ajan data, informaatio ja tieto (joidenkin kirjoittajien mielestä myös tietämys) toisistaan. Vakiintunut kielenkäyttö kuitenkin hyväksyy tiedon yleiskäsitteenä, jolla viitataan kaikkiin kolmeen. Ensisijaisesti mielessämme on sellainen julkisin varoin kerätty tieto, jolla on merkitystä kansalaisten yhteiskunnallisessa ja ammatillisessa toiminnassa.
- 2 Vihreä kirja on EU:n käytännön mukainen tapa tiedottaa valmisteilla olevasta direktiivistä tai muusta säädöksestä.

Kirjallisuus

- Bangemann, Martin et al. (1994)
Report on Europe and the global information society. Recommendations of the high-level group on the information society to the Corfu European Council. Bulletin of the European Union, Supplement 2/94:5-39.
- European Commission (1989)
Guidelines for Improving the Synergy between the Public and Private Sectors in the Information Market. Luxembourg.
- European Commission (1994)
Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century. White Paper. Luxembourg.
- Harrison, Bennett (1994)
Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility. New York: Basic Books.
- Held, David (1987)
Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Keane, John (1991)
The Media and Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Kuronen, Timo (1995a)
EU ja tietoyhteiskunta. Tilastokeskuksen EU-raporttisarja: Tutkimus ja kehittäminen, 1(5):46-52. <URL: <http://www.gsf.fi/~kuronen/EUJaTietoyhteiskunta.html>>.
- Kuronen, Timo (1995b)
Euroopan tie tietoyhteiskuntaan. Bangemannin raportin esittely. Tiedotustutkimus, 18(1):26-36.
- Mosco, Vincent (1996)
The Political Economy of Communication. Rethinking and Renewal. London: Sage Publications.
- Mueller, Milton L. & Schement, Jorge Reina (1996)
Universal service from the bottom up: A study of telephone penetration in Camden, New Jersey. The Information Society, 12(3):273-292.
- Prins, J. E. J. et al. (1995)
Access to Public Sector Information. Discussion paper. A study by Tilburg and Leiden Universities for the European Commission.
- Rifkin, Jeremy (1995)
The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era. New York: A. Jeremy P. Tarcher/Putnam Book.
- Schoof, Hans & Brown, Adam Watson (1995)
Information highways and media policies in the European Union. Telecommunications Policy, 19(4):325-338.
- Womack, James P., Jones, Daniel T., & Roos, Daniel (1990)
The Machine that Changed the World. New York: Rawson Associates.

Sosiologia-lehti on vuodesta 1964 tarjonnut lukijoilleen sosiologisen tutkimuksen uusimpia tuloksia. Vuonna 1997 aineitamme ovat mm. kulttuuripääoma summamuuttujan valossa, taylorismi ja naistyo, toiminta ja selonteot, valokuva sosiologian kohteena, jäsenkategorisoinnin analyysi, kollektiivinen identiteetti, pedagoginen teos ja lukionkäynti, kollektiivisuus ja yksilöllisyys ay-liikkeessä, hyvinvointivaltioasenteet, kulutusteorioiden "pinnallistuminen", keskeyttäminen korkeakoulutuksen statuskerroksissa, lääketieteellinen tutkimus muutoksen tuottajana, sosiaalinen pääoma, työttömyys

Artikkelien ohella julkaisemme keskustelua ja kirja-arvosteluja.

Tilaukset v.1997 kotimaahan 200 mk, ulkomaille 300 mk. Sosiologia on Westermarck-seuran julkaisu, joka tulee jäsenille jäsenetuna. Tilaukset ja jäsenhakemukset lähetetään julkaisija Ismo Kaakko, Sosiolia, PL 124, 20521 TURKU, puh. 010 2361909

1997

34. VUOSIKIRJA

WESTERMARCK-SEURAN JULKAISU

WESTERMARCK-SAMFUNDETS TIDSKRIFT