

POLEMIA

Anders Blom

# Maan tapamurroksessa



Maan tapa murroksessa



Anders Blom

# Maan tapa murroksessa

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

## MAAN TAPA MURROKSESSA

Kieliasun tarkistus:

Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 111

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2019

ISBN 978-952-349-019-2 (nid)

ISBN 978-952-349-020-8 (pdf)

ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE .....	7
MYRSKYVAROITUS .....	9
KORRUPTIIVISUUDEN KÄSITE JA TULKINNAT .....	11
SUOMEN KORPORATISMI ENNEN EU-JÄSENYTTÄ .....	17
SUOMI EU-KORPORATISMISSA .....	24
JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN JA VIESTINNÄN MURROS .....	43
LÄPINÄKYVYYSKESKUSTELU SUOMESSA .....	53
KUNNAT LÄPINÄKYVYYSKESKUSTELUSSA .....	67
POHDINTAA JA PÄÄTELMIÄ .....	75
TILASTOKESKUS: SATAVUOTIAS SUOMI MAAILMAN KÄRJESSÄ .....	83





# Esipuhe

Maan tapa. Siksi sanotaan aikojen kuluessa muodostuneita käytäntöjä, hyviä ja huonoja.

Hallintoa ja yhteiskuntajärjestelmää rapauttava korruptio on aina ja poikkeuksetta huonoa maan tapaa, jos sellainen on päässyt muodostumaan.

Korruption vähäisyydessä olemme maailmassa sijaluvulla kolme. Ei huono sijoitus. Parempaan pyritään.

Avoimuutta halutaan lisää. Eduskuntia on maassamme vain yksi ja siellä 200 edustajaa. Sinne kaavaillaan rekisteriä lobbareille. Kuntia on Suomessa noin kolmesataa ja niissä valtuutettuja noin 9 000. On selvää, että jatkossa avoin katse kohdistuu entistä enemmän kuntiin.

VTT Anders Blom arvioi Polemia-sarjan kirjassa ”Maan tapa murroksessa” suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen vaikuttamista ja korruptiota. Tieteellistä perustaa kirja saa Blomin tuoreesta väitöskirjasta. Lämmin kiitos kirjoittajalle.

Suomi on maailman vakain ja turvallisim maa. Hallintomme on maailman paras. Meillä on maailman riippumattomin oikeuslaitos ja vähiten järjestäytyntä rikollisuutta. Olemme maailman ykkönen ihmisten perusoikeuksien suojelussa. Näin kertovat Tilastokeskuksen kokoamat kansainväliset vertailut parilta viime vuodelta.

Pidetään tämä ja kehitetään sitä.

Helsingissä helmikuussa 2019

*Antti Mykkänen*

Asiamies

KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö



# Myrskyvaroitus

**T**ässä Polemiassa luodaan perspektiiviä ja yhteenvetoa suomalaisesta korruptiivisuus- ja läpinäkyvyyskeskustelusta sekä pohditaan, mitä murroskausi merkitsee erityisesti kunnille.

Olemmeko todella maailman vähiten korruptoituneiden maiden kärkitasoa? Miten Suomessa itseymmärrys korruptiivisuudesta on 2000-luvulla kehittynyt ja mitä uudistus- ja kehittämishankkeita meillä on vireillä?

Maan tapa on toissijainen oikeuslähde, jota sovelletaan, kun ensisijaista oikeuslähdettä eli kirjoitettua lainsäädäntöä ei ole käytettävissä. Vakiintunut maan tapa saattaa muodostua tapaoikeudeksi, ja se saatetaan omaksua oikeudellisten ratkaisujen perustaksi. Vaikka jokin toiminta olisi yhteiskunnassa yleinen käytäntö, ei se muutu sallituksi, jos se on lainsäädännöllä kielletty. Tiiviin ja jatkuvan käytön saanut maan tapa saattaa muodostua tavanomaiseksi oikeudeksi.

Korruption määrittelyä leimaa sosiaalinen konstruktivismi. Sen mukaan korruptio on sitä, mitä pidetään korruptiona tietynä aikana ja tietyissä paikoissa. Tasavallan presidentti kokosi yhteen yhteiskunnallisen tunnelman uudenvuodenpuheessaan 2019:

”Elämme murroskautta. Uuteen tartutaan nyt hanakasti, mutta siitä saatetaan nopeasti myös luopua. Vaarana on, että menettämme jotain edustukselliselle demokratialle olennaista, nimitäin kyvyn sovittaa yhteen erilaisia näkemyksiä. Ja samalla kyvyn kuunnella ja yrittää ymmärtää muiden mielipiteitä, vaikkei niitä hyväksyisikään. Oikeus kyseenalaistamiseen on demokratian ytimessä. Valta tyytyä tai olla tyytymätön kuuluu kansalle. Tyytymättömyydestä nykypuolueetkin ovat aikanaan syntyneet. Myös näiden uusien liikkeiden voima voi siis kanavoitua yhteistä hyvää rakentavaksi.”

Suomalaisessa arvokeskustelussa termien korruptiivisuus, lobbaus, pyöröovi-ilmiö ja läpinäkyvyys sisältöä tulisi täsmentää. Meidän on tärkeä ymmärtää, mitä keskustelussa näillä sanoilla todella tarkoitamme ja mitä emme tarkoita. Kun olemme tekemässä historiallisen suurta hallintouudistusta, yhteinen politiikan kieli on a ja o.

Suomi on elänyt koko sodanjälkeisen ajan sosiaalista nousua, kun pienestä ja syrjäisestä maatalousvaltaisesta maasta kehittyi pohjoismainen hyvinvointivaltio, korkeaan teknologiaan ja osamiseen nojaava teollisuus- ja palvelutuotannon maa. Koulujärjestelmäämme pidetään maailman parhaimpiin kuuluvana. Olemme myös loistaneet lukuisten tutkimusten kärjessä. Lopussa on Tilastokeskuksen keräämä menestyslista satavuotisen Suomen noususta maailman kärkisijoille.

Onko vähäinen korruptiivisuutemme kupla? Tässä Polemiassa analysoidaan kuplaa, jossa elämme. Tämä on myrskyvaroitus tulevasta poliittisesta säätilasta.

Kuntapäätäjät ja kuntajohtajat, jotka ei käsitä, mitä poliittisessa kulttuurissa on tapahtumassa eli mitä rakenteellinen korruptio on, voi olla nopeasti entinen kuntapäätäjät. Sama koskee yritysjohdajat. Kupla on jo puhjennut. Sen puhkaisi globalisaatio.

# Korruptiivisuuden käsite ja tulkinnat

**K**orruptio-sanasta on erilaisia tulkintoja. Corruptio on latinaa ja tarkoittaa mädäntymistä, rappeutumista ja rapautumista. Jos maito on jääkaapissa liian kauan, se happanee. Sama asia ilmenee maataloilla, yrityksissä ja päätöksenteossa. Jos vanha johto tai omistaja vuosikymmenestä toiseen hoitaa tilaa eikä uudistu ja investoi uutta, tila rappeutuu kuten isäntäkin.

## **Vallan kolmijako-opista kansalaisuuteen ja tasavaltaan**

Montesquieun analyysi korruptiosta liittyi yhteiskunnan rapautumiseen, kun kaikki valta oli keskittynyt yhdelle ihmiselle. Korruptio on prosessi, jossa vallitseva valtiomuoto kadottaa toiminnalliset perusteensa. Demokraattisessa hallinnossa ei ole hyveellisyyttä, mikäli kansalaiset eivät kykene käyttämään heille annettua valtaa. Demokratian kehitys ei voi päätyä sellaisiin äärimmäisyyksiin, jotka hävittävät tavat, järjestyksen ja hyveen, joka kuuluu demokratiaan.

Julkisten varojen väärinkäyttö ja jakaminen väärin perustein omaan käyttöön sekä oman ylellisyyden ylläpitoon aiheuttavat

korruptiota. Tämän pohjalta Montesquieu esitti vallan kolmijako-oppia, jotta ruhtinaan valtaa vähennettäisiin. Kolmijako-oppi tuntee lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan.

Kolmijako-oppi syntyi valistusaikana, kun idea tasavallasta syntyi uudelleen. Englannissakin 1215 Magna Charta syntyi pakkotilanteessa, kun Juhana Maattoman veronkerääjät, aateliset, halusivat tulla kuulluiksi, miten ruhtinas käytti verorahat. Näin syntyi parlamentti ja kuuleminen, kun aatelisto ja myöhemmin säädyt kokoontuivat neuvomaan hallitsijaa. Ennen kuin hallitsija teki päätöksen, hän kuuli valikoituja alamaisiaan.

Lobbaaminen on ollut aikojen alusta vaikuttamista päätösten valmisteluun, ei vain yrityksiä nykäistä päättäjää hihasta. Lobbaaminen on ollut osa päätöksentekoprosessia, ja sitä on kutsuttu monilla eri nimillä.

”Lobby”-sana on edelleen ajankohtainen Britannian alahuoneessa. Siellä äänestetään siten, että parlamentaarikot lähtevät pois istuntosalista ja menevät salin viereisille käytävälle. Ne, jotka kannattavat ehdotusta, menevät oikeanpuoleiselle jaa-äänien käytävälle (Aye Lobby). Ehdotuksen vastustajat menevät vasemmalle ei-äänien käytävälle (No Lobby).

Tasavalta, perustuslaillinen monarkia, vallan kolmijako-oppi ja demokratia ovat vanhoja ideoita, mutta niiden sovellutukset maailman valtioiden keskuudessa vaihtelevat. Vallankäytön vastapainot ja vallan tasapainottaminen eri valtalähteiden ja eturyhmien välillä on ollut demokraattisen päätöksenteon kehittymisen suuri linja.

Valta voi jäädä pitkäksi aikaa samoihin käsiin, ja se on kaikkien organisaatioiden yksi ominaisuus, ”harvainvaltaistuminen”. Oligarkian rautaisen lain mukaan kaikilla organisaatioilla, myös demokraattisessa yhteiskunnassa kansanvaltaisain periaattein toimivilla on taipumus harvainvaltaistumiseen, vallan säilyttämiseen samoissa käsissä ja organisaatioiden toiminnan jatkamiseen, vaikka tehtävä olisi tullut suoritetuksi.

## **Läpinäkyvyyden ja korruptiivisuuden tutkimus**

2000-luvulla syntyi lobbaustutkimuksen suuntaus, joka tutkii järjestelmän läpinäkyvyyttä, ulko- ja sisäpiirin suhteita sekä poliittisen päätöksenteon taustalla käytettäviä taloudellisia voimavaroja.

Transparency Internationalin (TI) Corruption Perception Index (CPI) on luonut ympärilleen kulttuuria, jossa tutkimuslaitokset seuraavat poliittista vaikuttamista ja sen säätelyä. Seuranta on ollut vuodesta 1995 lähtien. Suzanne Mulcahy on tutkinut korruptioriskejä Euroopassa TI:n lukuun – ensin rahan, vallan ja politiikan suhteita ja lopulta lobbausta Euroopassa – ja salattua vaikuttavuutta ja etuoikeutettua läpäisyvoimaa valtaa pitäviin.

Korruptiota Suomessa ja maan ”hyvä veli” -verkostoja ovat tutkineet Ari Salminen ja Venla Mäntysalo. Erkki Laukkanen tutki kansallisia integriteettihankkeita ja havaittua korruptiota ja päätyi siihen, että TI:n selvitykset olivat julkistamiseen saakka koskeneet ensisijaisesti hallinnossa (erityisesti poliisi, oikeuslaitos) ilmenneitä väärinkäytöksiä.

Institutionaalisen korruption käsitteen avulla hyvä veli -verkoston luonne avautuu rakenteisiin hiipivänä korruptiona. Suomalaisessa keskustelussa puhutaan joko institutionaalisesta tai rakenteellisesta korruptiosta. Termillä ”maan tapa” viitataan yleensä rakenteelliseen korruption eli siihen, että toimitaan lain puitteissa. Rakenteellinen korruptio liittyy epäasialliseen ja luottamusta heikentävään toimintaan, joka johtuu yhteiskunnan rakenteiden epäeettisestä hyväksikäytöstä.

Kansallista poliittista vaikuttamista EU:n jäsenmaissa ja sen eroja vaikuttamisesta Brysselissä (EU:n instituutioissa) on alettu tutkia, kun Brysselistä on tullut lobbauksen keskus Euroopassa. Tämän tutkimussuuntauksen edelläkävijöitä ovat EU:n instituutioissa Van Den Schendelen ja Daniel Guèguen. Alberto Bitontin ja Phil Harrisin kokoelma Euroopan maiden poliittisen vaikuttamisen kulttuureista ja säätelystä perustuu eri kansallisten kirjoittajien laadultaan hyvin eritasoisiin analyysiin, mikä osoittaa, kuinka eritahtisessa murrostilassa Euroopan maiden poliittiset pelisäännöt ja toimintatavat ovat.

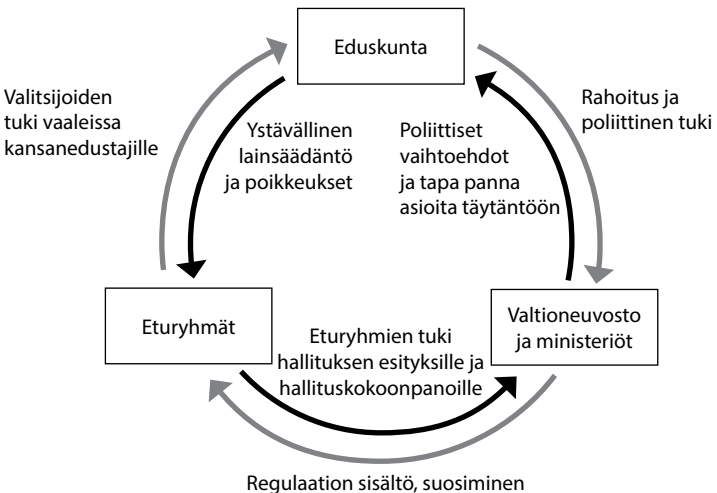
Harri Jaskari, Minna Hyytiäinen, Jussi Lähde ja Pekka Perttula puolustivat lobbausta ajankohtana, jolloin Suomessa keskusteltiin vaalirahoituksen korruptoivasta vaikutuksesta Suomen politiikassa. Erityisesti Perttula puolusti vaalirahoitusta. Esimerkkinä uudesta mutta niukasta suomalaisesta kiinnostuksesta, miten Brysselin hallinnoissa toimitaan, on Jaana Kiven pamfletti ”Bryssel myyty: Lobbausparatiisin kauppiat”.

Suomalaista yhteiskuntaa pidetään kansanvaltaisena ja läpinäkyvänä, ja Transparency Internationalin selvitysaineistot ovat hyvä pohja luoda näkökulma läpinäkyvyyteen. Yhdysvalloissa ja Brysselissä poliittista vaikuttamista ”vahditaan” tutkimalla politiikan, hallinnon ja lobbaajien suhteita sekä avoimuutta, jolloin medialla ja kansalaisilla olisi mahdollisuus seurata poliittista vaikuttamista päätöksentekoon.

Eturyhmien ja yksittäisten toimijoiden roolia osana poliittista järjestelmää selittää ns. pyörövi-ilmio, joka tarkoittaa henkilöiden siirtymisiä liike-elämän, hallinnon ja politiikan välillä. Samalla siirtyy tietoa, osaamista ja henkilösuhteiden verkostoja.

Tätä avaavat Seppo Tiihosen tutkimukset valtiojohdon neuvonantajien merkityksestä. Tutkimukset tukevat käsitystä päätöksenteon sisäpiiristä ja siitä, kuinka vaikeata on päästä valtiojohdon lähelle. Kun elinkeino tai toimiala kaappaa viraston, kyseessä on virastokaappaus, joka voi kulkea pyöröoven kautta molempiin suuntiin. Suomessa virkamieseettinen toimikunta ehdotti vuonna 2014 toimenpiteitä, jotka liittyvät politiikan pyöröoven liikkeen säätelyyn.

Kysymyksessä on koko systeemin toimintaa kuvaava teoreettinen ajattelu, jossa näkökulmana ovat systeemin panokset ja



*Politiikan pyöröoven yleisiä toimintaperiaatteita*



tuotokset. Silloin politiikan pyöröovi kuvaa asioiden, etujen, rahan ja äänivallan liikettä poliittisessa järjestelmässä.

Läpäisy tai pääsyvalta, pyöröovi ja läpinäkyvyys ovat tärkeitä temaattisia välineitä, kun tutkitaan, mikä on eturyhmien ja yritysten vaikutusvalta poliittiseen päätöksentekoon. Jyrki Kataisen hallituksen demokriatiopoliittinen selonteko on ollut katalyyttinä melko laajalle selvitystuotannolle vuoden 2011 jälkeen.

Korruptiota ryhdyttiin analysoimaan Suomessa tarkemmin vasta EU-jäsenyyden aikana. Korruptiolla tarkoitetaan valta-aseman väärinkäyttöä henkilökohtaisen edun saamiseksi. Toimivallan mukainen korruptio tarkoittaa lahjuksen saajan toimintaa asemassaan tavalla, joka helpottaa tai nopeuttaa asian käsittelyä ja ratkaisua. Toimivallan vastaisella korruptiolla tarkoitetaan toimintaa, jossa henkilö lahjusta vastaan harjoittaa toimintaa, johon hänellä ei ole valtuuksia.

Korruption ilmenemismuotoja on kuvattu kansantajuisesti esimerkiksi verohallinnon verkkosivuilla:

**Eturistiriidalla** tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä tai organisaatiolla on useita intressejä, rahallisia tai muita, joista yksi saattaa mahdollisesti korruptoida motivaation tai päätöksen tekokyvyn kyseiseltä henkilöltä tai organisaatiolta.

**Kaksoisroolilla** tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on kaksi roolia esim. tarjouskilpailuun osallistuvana tahona ja päätöksentekijänä.

**Suosinnalla** tarkoitetaan, että asetetaan tietty henkilö, yritys tai muu toimija (oikeudettomasti) muiden edelle.

**Nepotismilla** tarkoitetaan sukulaisen suosimista.

**Hyvä veli -verkostoilla** tarkoitetaan suljettuja piirejä, joiden toiminta perustuu vastavuoroisuuteen ja epäeettiseen suosintaan.

**Ystävyyskorruptiolla** tarkoitetaan ystävien tai tuttavien vastavuoroista (oikeudetonta) avustamista.

Suomessa korruptio käsitetään 2020-lukua lähestyttäessä aikaisempaa laaja-alaisempaan ja syvällisempään rakenteelliseen ilmiönä, joka liittyy Suomen perinteisten suljettujen markkinoiden avautumiseen ja kilpailun kiristymiseen, ulkomaalaisomistuksen kasvuun yritysmaailmassa 1993–2018 sekä julkisen sektorin kasvuun. Kaikki verkostot eivät välttämättä perustu epäeettiseen suosintaan. Suosiminen on toisaalta luonnollista – vanhemmat yleensä suosivat lapsiaan. Siksi sanoja on yhteiskunnallisessa keskustelussa käytettävä harkiten ja ymmärrettävä niistä syntyvät erilaiset tulkinnat.

# Suomen korporatismi ennen EU-jäsenyyttä

## Luonnolliset ja vapaat valtiot

Maaailmassa on 175 ”luonnollista valtiota” ja vain 25 muuta ”avoimen läpäisyn valtiota”, joissa asuu kenties 15 prosenttia maailman väestöstä. Esimerkeiksi avoimista valtioista käyvät pääosin OECD:n jäsenmaat. Suomen tie kulki 1900-luvulla Venäjän imperiumin alla eläneestä luonnollisesta valtiosta Neuvostoliiton naapuriksi ja OECD:n jäsenmaaksi, joka on oikeusvaltio.

Yleensä (luonnollisissa) valtioissa on kolme edellytystä, joihin sosiaalinen järjestys perustuu. Ensinnäkin on oikeusvaltio tai -järjestys eliittejä varten. Toiseksi on julkisten ja yksityisten eliittien pysyviä muotoja, organisaatioita, mukaan lukien valtio. Kolmanneksi sotilaallisen voiman (tai valtion pakkovallan) kontrolloimisesta on yhteinen sopimus. Eliittejä tulee yhdistää jokin ”liima”, jotta ne pysyvät yhdessä luonnollisessa valtiossa.

Valtio voi kehittyä avoimeksi yhteiskunnaksi, jos kansalaisten osallistumisesta ja tasa-arvosta on yhteinen käsitys, jos taloudelliseen, poliittiseen, uskonnolliseen ja kasvatukselliseen toimintaan voi osallistua ilman rajoituksia, jos sopimustoiminta ja niiden dokumentointi on julkista, jos oikeusvaltioperiaate koskee

kaikkia ja jos julkisten palveluiden käyttö ei perustu henkilökohtaisiin suhteisiin.

Tämä onkin Suomen poliittisen systeemin aito ongelma, jos teoriatasolla on tehtävä valinta luonnollisen ja avoimen valtion välillä. Suomi on väkiluvultaan niin pieni maa, että ”kaikki tuntevat toisensa”. Erilaiselle suosinnalle löytyy aina inhimillisiä syitä. Tämä on rakenteellisen korruptiivisuuden suomalainen ”hiivasienibakteeri”, joka ei sovi yleiseurooppalaiseen oikeusajatteluun ja joka on läsnä varsinkin pienissä suomalaisissa kunnissa ja maakunnissa.

Tehokkaat (tuottavat) instituutiot syntyvät siten, että tietoa tuottavista instituutioista saadaan tietoa kustannustehokkaaseen hintaan murroksessa olevien yhteiskuntien käyttöön, esimerkiksi vaikkapa itäisen Euroopan yhteiskunnat. Kovan työn, rehellisyyden ja lahjomattomuuden perinteet alentavat kustannuksia yhteiskunnallisissa murroksissa ja mahdollistavat monimutkaisia murroksia. Luonnollisessa valtiossa läpinäkyvyys voi olla rajoitettua, ja avoimessa valtiossa avoimuus merkitsee päätösten läpinäkyvyyttä. Ratkaisevaa on mahdollisuus päästä käsiksi tietoon tai saada keskustella päättäjien kanssa.

Varsinkin yritysjohdossa unohdetaan, että yhteiskunnalliset instituutiot ja tavat kantavat perinteitä ja toimintatapoja yli sukupolvien. Ne löytävät uusia ilmenemismuotoja, mutta kehitys jatkuu niissä ja niiden kautta.

## **Suomen mallin kehitys**

Suomen kehityksen suuri linja on ollut ”Suomen malli”. Kysymys on valtiollisen elämän kiintopisteistä ja niiden kehityksestä 1700-luvun lopulta tähän päivään. Suomi irtautui Ruotsista Ruotsin valtakunnan kuutena lääninä, jotka luovutettiin 1809 Venäjälle. Alue liitettiin Venäjään autonomisena suuriruhtinaskuntana. Venäjä keisari lupautui ylläpitämään Suomessa sen voimassa olevat lait eli Ruotsin vallan aikaisen hallinnon. Suomen politiikassa tämä perustuslaillisuus ja suhde Ruotsin vallan aikaisen lainsäädännön puolustamiseen on ollut keskeinen vedenjakaja.

Suomen malli, suomalainen poliittinen toimintatapa on syntynyt siitä aktiivisuudesta, jolla Suomen asiaa on ajettu ja edistetty

Venäjän hallinnossa, Pietarissa 1808–1918 ja sittemmin Moskovassa. Siksi Suomen poliittisessa kulttuurissa yhdistyy kyky osata lukea Venäjän autoritaarista ylhäältä alas kulkeutuvaa hallintoa ja päätöksentekoa sekä taitoa soveltaa alhaalta ylöspäin mobilisoiduja voimia poliittisessa täsmävaikuttamisessa.

Itse tulkitsen kehitystä siten, että corumpere on toiminut Suomen eduksi ja Venäjän tappioksi. Jälkimmäinen on menestynyt Suomen suunnalla aina sovittelemalla etunsa suomalaisten kanssa, ei alistamisella. Jännite aiheutti sen, että Suomessa perustuslaki oli ”kuningashenkinen”, vaikka olikin säädetty tasavaltaa varten. Perustuslaki oli melko koskematon siihen asti, kunnes Suomi aloitti liittymishankkeen Euroopan unioniin 1992 Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen.

Syntyi uusi poliittinen kulttuuri, sopimiskulttuuri, jota kutsutaan kaksoissidokseksi. Suomi oli kehittynyt etujärjestöjen yhteiskunnaksi, ja viime kädessä työnantajat loivat korporatiivisen systeemin.

Tällä ei väheksytä palkansaajien tai tuottajien itsenäistä edunvalvontaa. Kaksoisstrategia, jossa toisaalta neuvoteltiin tulonjakopolitiikasta palkansaajien kanssa ja toisaalta harjoitettiin aktiivista poliittista vaikuttamista lyömällä kiilaa moskovamielisten kommunistien ja sosialidemokraattien väliin, todistaa työnantajalinjan olleen suunnitelmallista. Korpilammen henki jäi näkyväksi signaaliksi tästä politiikasta, johon sosialidemokraatit ja palkansaajat tarttuivat ja jonka työnantajat tarjosivat. Epäviralliset projektit loivat korporatiivisen työskentelytavan: sosialidemokraatit integroitiin sisäpiiriin, kommunistit jätettiin ulkopiiriin.

Korporatiivinen järjestelmä kehittyi sodanjälkeisen Suomen yhteiskuntapolitiikan suureksi konsensuslinjaksi, jonka taakse kaikki ryhmittäytyivät Moskovasta ohjeita saaneita kommunisteja lukuun ottamatta. Jos presidentti Urho Kekkonen olisi ollut poikkiteloin korporatiiviselle suuntaukselle, sitä ei olisi syntynyt.

Työmarkkinajärjestöjen ”yhteiskunnalliset toimihenkilöt” olivat korporatiivisen elämäntavan eli suomalaisen mallin luoja. Palkansaajajärjestöt kasvoivat merkittäviksi ja vaikutusvaltaisiksi poliittisiksi toimijoiksi, joita ilman ei yhteiskunnassa enää pystytty tekemään suuria ratkaisuja. Palkansaajasta tuli hyvinvointivaltion tärkeä mittari ja perustelu.

Maiju Wuokko on tarkastellut amerikkalaista näkökulmaa ”huippujärjestöistä”, jotka Yhdysvalloista puuttuvat. Suomessa huippujärjestöjen muodostuminen oli osa liike-elämän kaksoisstrategiaa, yhteistyöhakuista tulopolitiikkaa ja aktiivista suoraa poliittista vaikuttamista poliittisella areenalla puolueita rahoittamalla, kouluttamalla ehdokkaita, muokkaamalla median toimintatapoja sekä tukemalla mediakehitystä yritysostoin.

Liike-elämällä oli kaksoisstrategia, jonka kovimmassa ytimessä oli noin 40–50 yritys- ja järjestöjohtajaa. He olivat selvillä kokonaiskuvasta, jota valikoiden avattiin ulkopiirille. Vaikka liike-elämän huipulla oli erilaisia intressejä, suurista linjoista pystyttiin sopimaan. Yritysjohdolla oli ”näkyvä käsi” – Elinkeinoelämän valtuuskunta ja Teollisuuden keskusliitto ja työnantajajärjestöt – ja ”näkymättömänä kätenä” Taloudellinen Tiedotustustoimisto.

Työeläkeyhtiöiden varallisuus on vajaan 60 vuodessa kasvanut yli 180 miljardiin euroon vastaten Suomen vuosittaisen bruttokansantuotteen määrää. Jäsenmaksuperintäsopimuksella työnantajat ovat lähes 50 vuoden ajan keränneet noin 1–2 prosenttia palkkasummasta ja tilittäneet ne ammattiliitoille.

---

## Suomalaisen talousmallin kehitysvaiheita

1917–1940	Työnantajat eivät neuvottele työehtosopimuksista; neuvottelukielto
1939–1944	Sotatalous; Tammikuun kihlaus 1940, Suojeluskuntasopimus
1944–1955	Sodanaikaiset valtalait voimassa, Valvontakomissio 1944–1947, sotakorvaukset 1944–1952, Porkkalan tukikohdan rasitus 1944–1956
1956–1967	Yleislakosta nelikantaiseen sopimiseen; liittokorporatismi
1968–1991	Tulopolitiikan aikakausi – yhteiskuntakorporatismi
1992–	EU-korporatismi; EU- ja EMU-jäsenyyden politiikka

---

Taulukossa esitellyt vaiheet kuvaavat suomalaisen yhteiskunnan korporatiivista kehitystä. Ennen työnantajat ja työntekijät eivät neuvotelleet työehtosopimuksista. Oli neuvottelukielto, sillä työnantajat eivät luottaneet ammattiliittoihin. Merkittävä osa valtion kaikista tuloista – yli puolet ennen vuotta 1940 – tuli tulleista, siis viennin ja tuonnin maksuista.

Talvisodan aikana vuonna 1940 annettiin yhteinen julistus, Tammikuun kihlaus, jota kutsutaan myös suojeluskuntasopi-

mukseksi. Sosialidemokraatit saivat liittyä suojeluskuntiin, ja yhdessä taisteltaisiin maahan tunkeutuvaa kommunistista hyökkääjää vastaan. Sodan jälkeen neuvoteltaisiin työehdoista. Toimintatapaa kutsutaan sotakorporatismiksi, ja elinkeinot olivat sotatilassa tukien sotaponnistuksia.

Sodan jälkeen kommunistit ja heidän tukijansa palasivat poliittiseen toimintaan. Suomessa järjestettiin vapaat eduskuntavaalit jo tammikuussa 1945 sodan vielä riehussa Euroopassa ja liittoutuneiden valvontakomission valvoessa Suomessa Moskovan välirauhansopimuksen 1944 täytäntöönpanoa. Kommunistit ja kansandemokraatit saivat runsaan viidenneksen annetuista äänistä.

Aina vuoteen 1956 saakka Suomi oli suvereeniteettinsa osalta vajaa, kun sitä rasitti Porkkalassa sijainnut Neuvostoliiton sotilastukikohta. Sotakorvaukset rasittivat Suomen taloutta vuoteen 1952 asti. Maassa olivat voimassa sotatilan aikaiset sääntelyvaltuudet, joiden avulla hallitus määräsi palkoista ja hinnoista. Sotakorporatismi päättyi, ja Neuvostoliitto vetäytyi Porkkalasta 1956.

Vähitellen päästiin työehtosopimusneuvotteluihin, joissa työnantajien ja työntekijöiden rinnalla merkittävin taloudellinen eturyhmä olivat maanviljelijät: he muodostivat yli puolet työssä käyvästä väestöstä. Vuonna 1956 maataloustuottajat tekivät maidonluovutuslakon ja teollisuustyöntekijät aloittivat työtaistelun. Eturistiriidat johtivat 20 päivää kestäneeseen yleislakkoon. Työnantajat olivat selkkauksessa sivustaseuraaaja.

Työnantajien ja työntekijöiden työsopimusneuvottelut kehittivät liittokohtaisiksi. Maataloustuottajat olivat mukana vaikuttamassa tuotteidensa hinnoitteluun. Suomen talouspolitiikkaa leimasi kilpailu siitä, että maataloustuotteiden tuottajahinnat seuraisivat inflaatiota ja teollisuustyöntekijöiden palkkoja. Ensimmäinen merkittävä liittokorporatiivinen ratkaisu oli työnantajien ja työntekijöiden sopima ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä vuonna 1962. Siitä on tullut suomalaisen korporatistimin taloudellinen kulmakivi.

Työntekijäjärjestöt olivat jakautuneet kommunistisiin ja sosialidemokraattisiin. Jälkimmäiset jakautuivat vielä kahteen leiriin, joista skogilaiset pystyivät liittoutumaan kommunistien kanssa ja

leskisläiset perustivat omat ammattiliittonsa. Myös kommunistit jakautuivat. Stalinistinen siipi sai Moskovasta rahoitusta ja noudatti väkivaltaisen vallankumousopin linjaa. Kommunistien enemmistösiipi luopui 1966 väkivaltapykälästä ja linjasi pyrkivänsä vallankumoukseen parlamentaarista tietä. Vaaleissa kommunistit esiintyivät kansandemokraattisen liiton tunnuksilla, ja kannattajiksi ja ehdokkaiksi saatiin henkilöitä, jotka eivät olleet lainkaan kommunisteja mutta kannattivat sosialismia.

Myös sosialidemokraatit kannattivat sosialismia ja esimerkiksi pankkien, vakuutuslaitosten ja apteekkien yhteiskunnallista omistusta. Poliittisen pohjan tulopolitiikalle loivat vasemmiston ja työntekijäliikkeen eheyttämiskeskustelut. Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK perustettiin uudelleen 1969, ja sen toiminnan poliittisen perustan loi sosialidemokraattien ja kansandemokraattien (kommunistien enemmistön) yhteistyö. Vanhat demariliitot lakkautettiin. SAK:n rinnalle olivat kehittyneet akateemisten työntekijöiden keskusjärjestö AKAVA ja toimihenkilökeskusjärjestö TVK, eräänlainen STTK:n edeltäjä.

Tulopolitiikan eli yhteiskuntakorporatismiin aikaan siirryttiin 1960-luvun lopulla. Työnantajat ja työntekijät sopivat kansanrintamahallituksen (Paasio ja Koivisto) aikana tulopolitiikasta, jota työnantajat olivat edistäneet muun muassa tukemalla ammattiliittojen sosialidemokraatteja. Vuoden 1968 tulopoliittisen sopimuksen suuret linjaukset olivat inflaation hillitseminen, tulosovinto sekä rakenteellinen yhteisymmärrys siitä, että työnantajat keräisivät suoraan palkasta työntekijöiden jäsenmaksut ammattiliitoille, joille työnantajat ne tilittivät. Jäsenmaksuille, myös työnantajien jäsenmaksuille omille liitoilleen, tuli lakisääteinen oikeus tulla vähennetyksi valtion verotuksessa verotettavasta tulosta. Lisäksi vasemmistoenemmistöinen eduskunta säätöi 1970 työopimuslakiin sisällytettävän periaatteen työehtojen yleissitovuudesta.

Siirryttiin yhteiskuntakorporatismiin, jonka perusteet olivat ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä, jäsenmaksuperintäsopimus, yleissitovuus sekä kolmikantainen sopimusjärjestelmä. Työmarkkinajärjestöt vahvistuivat, ja ammattiliittoihin tuli 1970-luvulla yli miljoonaa uutta jäsentä. Yhteiskuntakorporatismi oli poliittinen työkalu rakentaa Suomeen pohjoismainen hyvin-



vointiyhteiskunta. Oman rahan ulkoista arvoa sääтели Suomen Pankki yhteistyössä hallituksen kanssa.

Työnantajat hyötyivät tästä politiikasta. Kommunistit saatiin aisoihin, sosialidemokraatit luopuivat sosialismista, talouspolitiikka muuttui eräänlaiseksi valtiojohtoiseksi sopimispolitiikaksi, jota kutsuttiin vakaan markan politiikaksi. Suomen kauppasuhteet länteen ja itään kehittyivät suotuisasti. Erityisesti Suomen suhteet EFTAn ja EEC:n kanssa kehittyivät.

Suomen suvereniteettia arvosteltiin suomettumisesta. Suomen poliittinen liikkumavara kasvoi Neuvostoliiton naapurissa kuitenkin merkittävästi verrattuna siihen tilanteeseen, jossa oltiin sotakorvausten maksamisen jälkeen olympiavuonna 1952.

# Suomi EU-korporatismissa

## **EU-areenasta seurasi uusi ”sosiaalinen järjestys”**

Perinteisen edunvalvonnan rakenteet alkoivat muuttua, kun ylikansallinen poliittinen areena ja sen avoin läpäisy mahdollistivat uusien toimijoiden ja eturyhmien esiintulon Euroopassa. Useissa Euroopan maissa kansalliset järjestöt olivat yritysten väline säädellä kilpailua, valvoa suljettuja markkinoita tai sopia markkinoiden sisälle tulon ehdoista.

Yhteismarkkinoiden luomisen kaudella 1988–2005 strateginen lobbaus alkoi kukoistaa, ja EU:ta kehitettiin ranskalais-saksalaisen yhteistyön varassa Jacques Delorsin johdolla. Järjestöt ja yritykset riensivät Brysseliin, jossa niiden strateginen yhteistyö komission kanssa käynnisti uuden lobbauskulttuurin ja kommunikaation Euroopan integraation toimiessa kasvualustana uusille poliittisille vaikuttamistekniikoille.

Yritysten kilpailulle ominaista oli kyky tuoda ratkaisuja, joihin järjestöt eivät pystyneet – tuottajan ja kuluttajan etukäteen sopimaa ratkaisua sääntelymallista, lakiesityksestä tai ohjeesta, jota voitiin tarjota kaikkialle sisämarkkinoille. Liike-elämän lobbaus Brysselissä ei hakenut työmarkkinayhteyttä vaan tuottajan roolia, eikä EU:lla ollut korporatiivista kompetenssia.

Vuonna 1971 Washingtonissa oli 175 lobbaria, mutta 2018 lobbareita oli 10 272. Sama koskee Brysseliä, jossa nykyisin on 11 900 lobbaria. Todellisuudessa toimialan palveluksessa on vähintään kaksi tai kolme kertaa enemmän henkilöitä, koska kaikkia henkilöitä ei rekisteröidä. EU:n läpinäkyvyysrekisteriin Brysselissä on tammikuussa 2019 kirjautunut 120 suomalaista toimijatahoa, mutta luku voi olla suurempikin.

Työmarkkinajärjestöt ja niiden tärkeimmät yritykset muodostivat poliittisen valmistelun sisäpiirin, jota julkisuuslaki suojeli vuoteen 1999 saakka. Suomen EU-jäsenyys merkitsi avoimuutta ja muutosta aikaisempiin hallinnon ajattelutapoihin sekä uutta hallintokulttuuria.

Suomen politiikkaan oli 1990-luvulla syntynyt uusi areena, Bryssel, Euroopan unionin päätöksentekoareena. Brysselissä Suomella oli kolme diplomaattista edustustoa: Suomen suurlähettiläs Belgian kuningaskunnassa, Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa ja Suomen edustaja Pohjois-Atlantin puolustusliitto NATOssa.

Etelärannan edustajat kävivät jo 1950-luvulla kokouksissa Brysselissä, kun STK liittyi vuonna 1952 Euroopan Teollisuusjärjestöjen Neuvostoon (Council for European Industrial Federations, CEIF). Business and Industry Advisory Committeeen (BIAC) huomioitsijaksi STK tuli 1960-luvun alussa ja täysjäseneksi 1969. Vuonna 1974 STK ja TKL:n edeltäjä Suomen Teollisuusliitto liittyivät EEC:n teollisuuden järjestöjen yhteiseen organisaatioon UNICEen.

Lisäksi Brysselissä toimi vuodesta 1974 alkaen suomalaisten työntantajajärjestöjen perustama edustusto (RIF), joka oli vahvistus Suomen Teollisuusliiton harjoittamaan seurantatyöhön Brysselissä. Ensimmäinen suomalaisyritys EU-vaikuttamisessa oli Nokia.

Brysselin areenasta oli tullut ”neuvostoareenaa” läpinäkyvämpi ja demokraattisempi poliittinen prosessi, johon kaikki – kannattajat ja vastustajat – olivat voineet jo ennen EU-jäsenyyttä osallistua. Poliitiikkaan vaikuttamaan pyrkivien tahojen oli orientoiduttava Brysseliin. Oli ainakin oltava selvillä, mitä sieltä oli tulossa.

Puolueiden poliittiset kontaktit Länsi-Euroopan puolueisiin olivat aktiivisia jo 1970-luvulla. Suomen sosialidemokraattisen

puolueen yhteydet sosialidemokraattisiin veljespuolueisiin olivat säännöllisiä ja aktiivisia jo ennen EU:n kehitystä. Sosialidemokraatit olivat johtavissa asemissa useissa Länsi-Euroopan maissa, kuten Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Kristillisdemokraattiset ja keskustaoikeistolaiset puolueet olivat 1960-luvulta alkaen toimineet Interparty-yhteistyössä (Pohjoismaat, Britannia, Saksa, Itävalta) ja kristillisdemokraattien yhteistyössä (Nouvelles Equipes Internationales, NEI), jotka yhdistyivät Euroopan kansanpuolueeksi (Euroopan People's Party). Sen edeltäjään Euroopan demokraattiseen unioniin (European Democrat Union, EDU) Kansallinen Kokoomus liittyi 1978.

Suomen puoluejohtajilla (Ilkka Suominen, Kalevi Sorsa, Paavo Lipponen) oli henkilösuhteet Saksaan ja Ruotsiin. Suurten puolueiden suhteet Eurooppa-puolueisiin kehittyivät 1980-luvun aikana, kun kansallisten puolueiden yhteistyötä tuli kehittää ylikansalliseksi Euroopan parlamentin päätöksentekomenettelyyn. Näiden puolueverkostojen kautta suomalaispuolueet saivat informaatiota EU:sta.

Yhtenäisasiakirjaan sitoutuminen merkitsi ammattimaisen lobbauksen kasvua. Ammattilaisten eli asiamieslobbareiden määrä kolminkertaistui vuodesta 1987 vuoteen 1990 Brysselissä ja Strasbourgissa, mikä oli seurausta Yhtenäisasiakirjasta. Eurooppalaisten etujärjestöjen lukumäärä oli kasvanut vuoden 1959 luvusta 100 vuoden 2005 Euroopan komission ilmoittamaan 2 600:aan.

## **Suomen EU-jäsenyysratkaisun suuret linjat**

Suomi tavoitteli aluksi vain jäsenyyttä Euroopan talousalueessa (ETA, EEA), koska katsottiin, ettei Neuvostoliiton kanssa 1948 solmittu yya-sopimus mahdollistanut jäsenyyttä läntisen Euroopan poliittisessa hallitusten välisessä unionissa. Neuvostoliitto hajosi vuonna 1991, ja Suomi jätti helmikuussa 1992 hakemuksen ja tavoitteli jäsenyyttä samanaikaisesti Ruotsin ja Itävallan kanssa.

Suomen tuli hyväksyä EU:n voimassa oleva yhteisölainsäädäntö kokonaan ("klubin säännöt") ja neuvotella 12 jäsenmaan muodostaman unionin kanssa poikkeuksista ja siirtymäajoista. Suomen tuli avata suljetut markkinansa ulkomaiselle kilpailulle ja hyväksyä vapaa ulkomainen omistusoikeus EU:n jäsenmaiden

kansalaisille ja yrityksille. Sosiaalinen järjestys Suomessa alkoi muuttua, kun maa liittyi sisämarkkinoihin.

EU:n jäsenmaat hyväksyivät vuonna 1992 Maastrichtissa sopimuksen Euroopan unionista ja yhteisen valuutan ja rahaunionin luomisesta sekä unionin tiivistämisestä kolmen peruspilarin avulla: yhteisö, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. EU tähtäsi laajoihin sisämarkkinoihin, jossa ”neljä vapautta” toteutuisivat. Kansalaismielipide ei Suomessa ollut vielä EU-jäsenyyden kannalla 1990-luvun alussa.

Vuonna 1990 työnantajat olivat kahdessa leirissä, luopuako omasta valuutasta vai ei. Suomea kohtasi suuri taloudellinen lama syksyllä 1991. Markan arvo romahti, ja markka jätettiin kellelumaan. Osa työnantajista (metsäteollisuus) vaati markan devalvoimista, mutta siihen ei menty. Työnantajat jakautuivat kahteen leiriin devalvaatiolinjan jäädessä tappiolle. Sen sijaan työnantajat olivat yksituumaisia siinä, että EU-jäsenyyttä tuli tavoitella. Ammattiliittojen näkemys oli epävarmempi.

EU-jäsenyydessä oli monia pohdintaa aiheuttaneita kysymyksiä, kuten ulkomaalaisomistus, alkoholimonopoli, ydinvoimaturvallisuus ja työvoiman liikkuvuus, mutta jäsenyys oli liike-elämän pitkäaikainen tavoite. Etelärannassa ryhdyttiin valmistelemaan Hakaniemen ammattiliittopäämajoja jäsenyydelle suopeiksi. Taloudellinen lama, 500 000 suomalaisen suurtyöttömyys ja konkurssialto sekä pankkijärjestelmän kaatuminen veronmaksajien eli valtion vastuulle loivat ilmapiirin, jossa jäsenyydestä alettiin neuvotella.

EU-jäsenyydestä tuli Suomen mittavin lobbaushanke, vaikka jotkut vanhan polven diplomaatit ovat sillä kannalla, että se oli vain kansallista etujen ajamista, isänmaallista toimintaa. Sitä se varmasti oli, mutta enemmistö aikakauden poliittisista vaikuttajista näkee sen myös suurena lobbaushankkeena. Merkittävä kysymys on siinä, että korporaatioiden asemaa onnistuttiin vahvistamaan kokonaisratkaisun seurauksena. Tammikuun kihlauksen 50-vuotisjuhlassa sekä SAK:n että STK:n puheenjohtajat liputtivat jäsenilleen tulevaisuudessa tehtävää paikallista sopimista ja siirtymistä lobbaamiseen eli vaikuttamiseen yksittäisissä tärkeissä yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa asioissa – eli elinkeinojen edistämiseen.

EU-jäsenyyssratkaisu ei olisi ollut mahdollinen ilman maatalousväestön poliittista tukea. Toisaalta sisämarkkinadirektiivit uhkasivat työeläkejärjestelmää. Työnantajat sitoutuivat kolmikantaisen sopimisen ja työmarkkinapolitiikan jatkamiseen vastineena sille, että ammattiliitot tukisivat EU-jäsenyyttä. Työmarkkinajärjestöt onnistuivat saamaan jo jäsenyysneuvottelujen alkuvaiheessa kesään 1993 mennessä EU:n hyväksymään sen, että Suomen työeläkejärjestelmä, keskinäinen yhtiöjärjestelmä ja yhteisvastuullisuus työeläkeyhtiöiden kesken jatkuvat myös EU-jäsenyyden aikana.

Työeläkevarallisuus onnistuttiin myös lobbaamaan osaksi julkista taloutta, mikä helpotti kotimaassa sen mielikuvan luomista, että Suomen velkainen julkinen talous oli sittenkin EMU-kelpoinen. Tällä oli suuri merkitys jo EU-jäsenyyden kansanäänestyksessä. Eduskunta päätti asiasta lopullisesti, mutta kansanäänestys helpotti hallituksen esitystä jäsenyydestä.

Jäsenyydestä seurasi monia muutoksia. Maatalous onnistui saamaan siedettävän lopputuloksen, kun otetaan huomioon, että toimiala joutui luopumaan moista erityiseduista, jotka perustuivat kansallisiin maataloustukiin. EU:ssa kansalliset tuet on pääasiassa kielletty, mutta Suomi onnistui saamaan poikkeukset pitkälle tulevaisuuteen – yhä tänäänkin oikeus kansallisen tuen maksamiseen on mahdollista. Ulkomaalaisomistus muutti yritysten omistajakehitystä. Nyt jo lähes puolet Suomen 500 suurimmasta yrityksestä on ulkomaalaisomistuksessa.

Valuuttaunioniin ja rahaliittoon liittyminen merkitsi sitä, että Suomi luopui oman valuutan kiinteän arvon määrittelystä. Suomen liittyessä rahaliittoon työmarkkinajärjestöt sopivat kolmikantaisen sopimisjärjestelmän jatkamisesta sekä puskurirahastoista, jotka perustettiin työeläkeyhtiöiden yhteyteen. Niiden hallinnoimaa työeläkevarallisuutta lisättiin lisämaksuin, joita perittiin sekä työnantajilta että työntekijöiltä. Puskurirahastot katsottiin riittäväksi toimenpiteeksi sen rinnalla, että hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat työmarkkinapolitiikan olevan kansallinen talouspolitiikan työkalu. Suomessa luovuttiin rahapolitiikasta, ja kansallisesta keskuspankista tuli Euroopan keskuspankin haarakonttori.

Työntekijäjärjestöt edellyttivät vuonna 1997 työeläkeyhtiöihin hallintomuutosta: puolet hallintotehtävistä jäisi työmarkkina-

järjestöjen keskusjärjestöjen – puolet työnantajia ja puolet työntekijöitä – nimettäväksi ja työntekijäpuoli saisi aina vähintään varapuheenjohtajan paikan hallituksessa. Vakuutuksen maksajayritykset nimeäisivät muun hallintohenkilöstön. Työeläkeyhtiöistä tuli näin suomalaiseseen talouselämään tärkeä tekijä, koska niiden hallinnoimat varat olivat kansallisesti merkittäviä. Niille uskottiin ansiosidonnaisen, työsuhteisiin perustuvan sosiaalipolitiikan kehittäminen (eläkepolitiikka), ja niiden merkitys suomalaisessa omistajapolitiikassa kasvoi.

Tämä oli seurausta siitä, että aluksi työeläkeyhtiöt ostivat hallituksen lainoja pois ja siten paransivat Suomen valtion rahoitusasemaa. Tämä laski korkotasoa nopeasti. Työeläkeyhtiöiden sijoituspolitiikkaa tarkistettiin siten, että ne saivat sijoittaa myös ulkomaisiin sijoitusvälineisiin.

Koska pankkijärjestelmä oli romahtanut valtion käsiin, työeläkeyhtiöiden omistuksellinen rooli korostui. Omistusehtojen muutokset loivat kasvavilla Suomen pörssimarkkinoilla trendin, jossa osakemarkkinoiden arvo oli 2,5 kertaa Suomen bruttokansantuote vuosina 1998–2001. Vielä 1985–1994 se oli kasvanut 9 prosentista 42 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Työeläkeyhtiöistä, valtion aktivoituneesta omistajaohjauksesta ja institutionaalisista suomalaisista rahastoista (säätitöt) tuli merkittävä kolmiliitto, jolla oli edustus useimmissa Helsingin pörssiin (sittemmin OMXH) listattujen suomalaisten pörssiyritysten (noin 160) nimitysvaliokunnissa.

Näin syntyi korporatiivinen omistajapolitiikka, jossa valtiolta, yksityiset säätitöt ja työmarkkinavetoiset työeläkeyhtiöt olivat koalition kova ydin. Koalitio pystyi sopimaan ketterästi ja matalalla profiililla asioita, esimerkiksi Elisan pysymisen suomalaisessa määräysvallassa ja Fennovoiman Hanhikivi-hankkeen jatkumisen.

Tällä rakenteella on yhä suurempi rooli Suomen elinkeino- ja talouspolitiikassa. Kuntien eläkevakuutusyhtiö Keva ei ole hakeutunut erilleen tästä yhteistyöstä – päinvastoin. Vaikka työmarkkinayhteistyössä on ollut vuoden 2007 jälkeen selvä poikkeama ja jopa suunnanmuutos keskitetyistä ratkaisuisista liittokohtaisiin työmarkkinaratkaisuihin verrattuna EMU-ratkaisun yhteisymmärrykseen, itse korporatiivinen omistajarakenne on säilynyt.

Suomeen onkin syntynyt kaksi ”omistajayhteisöä”, korporatiivinen kotimainen tiivis yhteisö, jonka pääominaisuus on suomen kieli, sekä ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten löyhä yhteisö, joka yrittää tulla kuulluksi Suomessa.

## **Murroskaudesta ”gold platingiin”**

Suomessa ei pystytty heti vaikuttamaan EU-asioiden valmisteluun. EU-asioiden valmistelussa vasta vuoden 1999 jälkeen valtioneuvoston kanslian rooli alkoi korostua, kun alettiin valmistella hallitusten välisiä konferensseja. Vuonna 2004 EU laajeni kymmeneen uuteen jäsenmaahan, ja näin unionista tuli toisenlainen yhteisö kuin se, johon Ruotsi, Itävalta ja Suomi olivat liittyneet.

Vuodesta 1999 Brysselissä vaikuttanut Petri Lahesmaa kertoo, että innostus vaikuttaa Brysselissä kesti kymmenen vuotta 1995–2005. Sitten alkoi hiipuminen. Uusia lainsäädäntöhankkeita ei seurata intensiivisesti eikä niitä analysoida. Uhat nähdään helposti, mahdollisuudet huonosti. Korporaatioissa palkansaajajärjestöjen toimintaa ei enää koeta merkittäväksi. Kolmikantaista valmistelua kuitenkin halutaan: järjestöt ovat aktiivisia Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa ja maakunnat ovat liikkeellä Alueiden komiteassa. ”Mutta suomalaisten firmojen vetäytyminen on tosiasia.”

EU-jäsenyys on vaikuttanut Suomeen muun muassa sääntelyn määrän moninkertaistumisena ja yhtiöraportoinnin kehittymisenä sekä tapauskohtaisten enemmistöjen syntyminenä poliittisessa päätöksenteossa. EU on ajanut lobbauksen läpinäkyvyyttä, kun taas Suomi ei ole vielä yhtä läpinäkyvä.

Suomessa on arvioitava, mitkä ovat kansallisia edunvalvontatahoja, koska asioihin vaikuttamiseksi on pakko lobata poliittisten päättäjien ohella myös muiden jäsenvaltioiden edustajia. Lobbaus on muuttumassa arkipäiväisemmäksi. Se on osa EU-lainsäädännön toteuttamista.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus teetti vuonna 2008 EU-vaikuttamisselvityksen, jonka mukaan Suomen pitää vaikuttaa aktiivisemmin EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa eri toimielimissä, erityisesti Euroopan komissiossa. Aikainen vaikut-



taminen on tulosten kannalta kaikkein otollisinta ja tuo parhaiten tuloksia.

Olellainen haaste on uudenlaisen hengen luominen valmisteluun. Ollaan vaikuttamassa, ei reagoimassa. Halutaan asioita, ei vain sopeuduta. Selvityksen henki perustuu hallituksen ja sidosryhmien vahvaan vuoropuheluun.

Vaikka selvitys ei nimenomaisesti suosi korporatioita, se rakentuu ajatukselle, että voimakkaimmat sidosryhmät eli korporatiot ovat EU-vaikuttamisen kannalta olellainen tekijä Suomen kansallisessa EU-vaikuttamisessa. Kärjistetysti korporatioiden jälkeen tuleva aktiviteetti on ollut muutaman suuren yrityksen varassa – Nokian sekä metsä- ja energiateollisuuden.

EU:n laajentuessa ja kehittyessä poliittisen vaikuttamisen kannalta EU:n areenat ovat kaksisuuntaisia katuja. Kansallisen aloitteen tai näkemyksen edistäminen tapahtuu toisaalta vaikuttamalla EU:n tulevaan lainsäädäntöön ja toisaalta EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanoon. Kummassakin on oltava valppaana ja tiedostettava vaikuttamismahdollisuudet.

Virkamiesten perusmuistioihin laatimat alustavat kannat jäävät usein lopullisiksi kannoiksi. Tämä havainto korostaa ministeriöiden virkavalmistelun ohjaavaa roolia Suomen kannanmuodostuksessa unionin lainlaadinnassa – tai sitä, että virkamiehiin on vaikutettava ennen kuin nämä tarttuvat kynään.

EU-kontekstissa gold plating -termillä (”ylisäättely”) tarkoitetaan sellaista EU-lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa, joka ylittää direktiivin asettaman vähimmäistason. Direktiivin kohteina olevista asiakokonaisuuksista siis säädetään jäsenvaltiossa tiukemmin kuin direktiivissä edellytetään. Usein jäsenvaltioilla on paljon liikkumavaraa direktiivien täytäntöönpanon suhteen, ja kansalliset ratkaisut voivat legitimiesti vaatia esimerkiksi tiukempia raportointijärjestelmiä, lisätä prosessivaatimuksia tai soveltaa tiukempia rangaistusseuraamuksia, kunhan ne pysyvät unionioikeuden yleisessä kehityksessä. Yleisesti gold plating ymmärretään negatiivisesti, sillä sen ajatellaan aiheuttavan sellaisia lisäkustannuksia, jotka olisi voitu välttää.

Gold plating on verrattavissa eräänlaiseksi EU-aikakauden myöntövyödeksi, jossa Suomi ”hyvänä EU:n jäsenvaltiona” osoittaa solidaarisuutta yhteisöläinsäädännölle, imaginaariselle euroop-

palaiselle yhteisöllisyydelle. Direktiivin täytäntöönpanossa on kolme perusvaihtoehtoa: kirjoitetaan direktiivin sisältöä vastavia uusia kansallisia säännöksiä, sisällytetään direktiivi sellaisenaan kotimaiseen sääntelyyn (sanasta sanaan) tai viitataan kansallisessa lainsäädännössä siihen, mitä direktiivissä on säädetty.

Suomen EU-vaikuttamisen haasteina pidetään ennakkovaikuttamisen ajoituksen vaikeutta ja politiikan reaktiivista luonnetta. Suomen kantojen yhteensovittaminen ennakoivasti on toisinaan epäselvää ja kantojen perusteellinen argumentointi haastavaa. Vaikuttamisessa ei ole kehittynyt vakiintuneita tapoja, eikä se siksi ole systemaattista. Lisäksi komissaareja ei kontaktoida riittävästi varhaisessa vaiheessa.

OECD:n vuoden 2010 Suomen lainsäädäntötoiminnan maatutkimuksessa todettiin, että Suomen vahvuus on pitkäaikainen ja vakiintunut kuulemisperinne, eli käytännössä säädösehdotuksista seuraa lausuntomenettely.

## **Suomen malli ja vaikuttamisreitit**

OECD:n vuonna 2010 tekemässä paremman sääntelyn maatutkimuksessa todetaan, että Suomen järjestelmän vahvuuksia ovat pääministerin vahva rooli unioniasioden yhteensovittamisessa, viikoittain kokoontuva EU-ministerivaliokunta ja eduskunnan osallistuminen kansallisten neuvottelukantojen muotoiluun suuren valiokunnan kautta. Parhaita vaikuttajia pienten jäsenvaltioiden joukossa ovat Ruotsi, Irlanti, Belgia, Suomi ja Tanska.

Sijoittuminen voittavaan koalitioon voi kertoa onnistuneesta vaikuttamisesta, mutta näin ei aina ole. Viime vuosien politiikan seurauksena Brysselissä kuulee myös, että Suomi olisi siirtynyt askeleen verran EU-kriittisten maiden leiriin.

Vaikuttaminen EU:n päätöksentekoon voi tapahtua periaatteessa kolmea eri reittiä pitkin. Ensimmäinen reitti on kansallinen reitti, jolloin eturyhmä pyrkii vaikuttamaan EU-päätöksentekoon kansallisessa valmistelussa ja saamaan kantansa kansalliseksi ehdotukseksi EU:ssa. Toinen reitti on vaikuttaminen eurooppalaisten kattojärjestöjen kautta, jolloin eturyhmä hyödynittää kansainvälistä verkostoaan ja pyrkii saamaan kantansa läpi Brysselissä komission valmisteluun EU-tasolla. Kolmas reitti

ovat suorat yhteydet komissioon ja parlamenttiin, jolloin aloite voi tulla näiden suunnalta. Kun tämä kertautuu useamman jäsenmaan kautta ja suorana vaikuttamisena, reittejä on useampia. Tämä koskee erityisesti suuria maita ja yrityksiä.

Keskeisiä vaikuttamisresursseja ovat äänimäärä neuvostossa, jäsenmaan talouden koko, veto-oikeus silloin, kun päätöksentekosääntönä on yksimielisyys, institutionaaliseen asemaan perustuva valta (mm. neuvoston puheenjohtajuus), kuuluminen unionin ”ytimiin”, sisällöllinen asiaosaaminen, neuvottelutaito ja henkilöverkostot, poliittinen informaatio muiden toimijoiden kannoista sekä jäsenvaltion valtiosääntöisestä järjestelmästä johtuvat rajoitteet (mm. valtiosääntötuomioistuin, kansallinen parlamentti).

Vaikuttamisedellytyksiä vahvistavia tekijöitä ovat maantieteellisesti ja kulttuurillisesti läheiset valtiot, Ranska–Saksa-liittouma, pohjoinen–etelä–itä-jako, nettomaksajat vs. nettosaajat, ideologisesti läheiset hallitukset oikeisto–vasemmisto-akselilla, talousjärjestelmä (avoin markkinatalous vai osittain valtiojohtoinen talous), jäsenvaltion suhtautuminen integraatioon ja EU-elinten toimivaltuuksien kasvattamiseen sekä muut jäsenvaltion erityispiirteet.

Otollinen vaikuttamisen paikka on silloin, kun komissiossa laaditaan lainvalmistelua edeltävää asiakirjaa (vihreä kirja, valkoinen kirja, tiedonanto). Tehokas vaikuttaminen komission esitykseen edellyttää, että hallituksen edustajat tuntevat komission organisaation ja sisäiset menettelyt. Mahdollisia kontaktihenkilöitä komissiossa on paljon: hankkeen vastuuvirkamies ja hänen esimiehensä, samassa pääosastossa työskentelevät suomalaiset virkamiehet sekä asianomainen komission jäsen esikuntineen. Yhteydet suomalaiseen komission jäseneen ja hänen esikuntaansa ovat osa Suomen vaikuttamisstrategiaa, vaikka suomalainen komission jäsen ei tietenkään edusta hallitusta.

Kun tällaisen analyysin perusteella vaikutetaan säädöksissä oleviin Suomelle ongelmallisiin kohtiin, kansalliselle täytäntöönpanolle syntyy huomattavasti paremmat edellytykset. Tätä täytäntöönpanoa kutsutaan myös kansalliseksi soveltavaksi lain-säädännöksi.

Parlamentin suuntaan tehtävässä Suomen EU-vaikuttamisessa on kuitenkin havaittavissa puutteita. Taustalla voi vaikuttaa se,

ettei ministeriöissä tunneta riittävästi parlamentin työskentelytapoja. Parlamentissa asioiden valmistelu on erilaista kuin neuvostossa, sillä päätökset perustuvat poliittisten ryhmien välisiin kompromisseihin ja koalitioihin.

Neljännesvuosisata EU-jäsenyyttä on luonut päättäjäkuntaan ainakin viiden kerroksen väkeä. Paikallistason päättäjien lisäksi maakuntasarja ja valtakunnan taso ovat edelleen tärkeimmät areenat, joista haetaan kannatus ja tuki päätöksille. Mutta kansainvälinen EU-areena on jo monen päättäjän arkea niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Ja huipputason EU-päättäjät ovat edelleen Suomelle harvinaista herkkua.

## **EU-korporatistimin fundamentit**

Suomalaisen korporatistimin perinne jatkui uudessa EU-jäsenyytilanteessa. Vanhat rakenteet vahvistuivat taloudellisista ja poliittisista syistä. Ansiotason kehitys ja sijoitusvarallisuuden kasvu vahvistivat työeläkevarallisuutta, ja jäsenmaksuperintäsopimusten tulovirta varsinkin työntekijäpuolelle oli kasvussa koko EU-jäsenyyskauden aina 2010-luvulle saakka. Työeläkeyhtiöistä tuli työmarkkinajärjestöjen vaikutuspiirissä olevia taloudellisia linna-keita, joihin pääosa suomalaisesta omistajuudesta ja sitä tukevasta politiikasta ankkuroitui.

Yleissitovuus oli lakiin perustunut vasemmistoenemmistöisen eduskunnan vuonna 1970 synnyttämä periaate, jonka vahvisti uudelleen porvarillisenemmistöinen eduskunta vuonna 2001. Lisäksi työttömyysturvavakuutusjärjestelmä oli syntynyt 1990-luvulla vahvistamaan korporatistimin kolmea fundamenttia, jäsenmaksuperintäsopimusta, yleissitovuutta ja ansiosidonnaista työeläkejärjestelmää.

EU-korporatistimiin siirryttiin Lipposen-Niinistön hallituksen aikana, jolloin perustuslaki uudistettiin ja Suomen poliittinen kulttuuri sopeutui uuteen EU-järjestelmään. Lipposen hallitukset pyrkivät viemään Suomea EU:n ”koviin ytimiin”, ja rahaliitto nähtiin prioriteettina. Jos olisi jääty EMU:n ulkopuolelle, oltaisiin enemmän alisteisia Saksan ja Venäjän suhteille kuin EMU:n sisäpuolella.

Eduskunnan rooli korostui suuren valiokunnan roolin uudistamisen myötä. Ulko- ja puolustusasioissa sekä EU-asioissa edus-

kunnan rooli on vahvistunut verrattuna Kekkosen aikakauden ruoskparlamentarismiin ja jopa Koiviston aikauteen. Sen sijaan perinteisessä sisäpolitiikassa – talous-, elinkeino-, ympäristö-, sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikassa – valtioneuvoston korporatiivinen ja kolmikantainen työskentelytapa on ollut hallitseva kehitystrendi.

Suomen lainsäädännöstä osa saa alkunsa EU:n piirissä vaikuttavasta etujen kilpailusta ja yhteisölainsäädännöstä. Kyse on viidenneksestä tai jopa kahdesta kolmanneksestä. Toisaalta tiedossa on, ettei kannata säätää sellaista omaa lainsäädäntöä, joka on yhteisölainsäädännön vastaista. Toisaalta kaikki EU-lainsäädäntö voimaantullessaan Suomessa mahdollistaa täytäntöönpanon soveltamista koskevan toissijaisen kansallisen lainsäädännön, EU-lakien soveltamisen.

Rakenteellisen korruptiivisuuden syvyyttä ja laajuutta arvioitaessa onkin etsittävä vastauksia työprosessista, jolla lakeihin ja julkisen sektorin toimintaan päästään vaikuttamaan. Oman tutkimukseni perusteella komitealaitos näyttää halvaantuneen.

Komitealaitos on koostunut vuosittain noin 150–470 komiteasta, ja luku kasvoi vuodesta 1940 vuoteen 1978. Komiteoiden kokoonpanoissa etujärjestöjen rooli kasvoi siten, että pääsääntöisesti komiteoissa oli työmarkkina- ja maatalousjärjestöjen edustusta 60–70 prosenttia. Voitto Helander nostaa keskeiseksi vaikuttamistekijäksi komitealaitoksen kautta ”kontaktipinnan” laajentumisen, mahdollisuuden vuorovaikutukseen erilaisten eliittien kesken, ja keskeistä on hallinto- ja järjestöeliitin vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisääntyminen. ”Parlamentaarisen järjestelmän rinnalle kehittynyt korporatiivinen tulopolitiikan osajärjestelmä on selväpiirteisesti heikentänyt parlamentaarisen järjestelmän ohjauskykyä.”

Jo autonomian ajalta alkaen valtion ns. komitealaitos on ollut merkittävä väline uudistusten ja lainsäädännön valmistelussa. Hyvinvointivaltion kiihkeimpänä rakentamisen aikana valmistelua varten asetettuja valtion komiteoita tai toimikuntia saattoi olla vuosittain toiminnassa sadasta kahteensataan. Pysyvämmät neuvottelukunnat, jotka niin ikään kuuluvat valtion komitealaitokseen, huolehtivat pysyvämmiin valtionhallinnon sidosryhmäsuhteista.

1990-luvulla valtion komitealaitos menetti lähes kokonaan merkityksensä ministeriötason ad hoc -valmistelussa. Tilalle ovat tulleet ministeriöiden itsensä asettamat työryhmät ja selvityshenkilöt tai pitäytyminen normaalissa virkamiesvalmistelussa. Syynä on ollut manageriaalisen tehokkuuden tavoittelun ohella se, että näin ministeriöiden ei tarvitse viedä hankkeidensa valmistelua koskevia suunnitelmia liian aikaisin valtioneuvoston yhteiseen käsittelyyn. Valmistelu on saattanut kehittyä tehokkaammaksi ja järjestelyiltään joustavammaksi, mutta samalla sen laatutaso tai ainakin eri tahojen mahdollisuus osallistua siihen on saattanut heikentyä.

Kun vuonna 1972 komiteoiden määrä oli 172, vuonna 1994 komiteoita oli enää 12. Valmistelu siirtyi työryhmiin, joita 1972 oli 113 ja vuonna 1994 jo 380. Olennaista valmistelulle oli kolmi-kantaisuuden kasvu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tutki hallinnon valmistelua vuosina 1999–2001. Rakenteellinen ohjaava tekijä on ollut poliittisen valmistelun haltuunotto. Vähitellen työmarkkinaosapuolet synnyttivät neuvottelu- ja valmistelumekanismeja, joissa niiden kahdenväliseen neuvotteluun perustuen asioita valmisteltiin komiteoissa ja työryhmissä.

Vuosina 1997–2013 hallituksella on ollut vuosittain käytettävissään noin 300 erilaista työryhmää, joiden kokoonpanojen enemmistön muodostavat työmarkkinaosapuolet. Hallituksen poliittinen valmistelu on näiden valmisteluprosessien kautta otettu haltuun työmarkkinajärjestöille ja agraarilobbylle.

Helsingin Sanomat tutki vuonna 2013, keitä hallitus on kuunnellut asioidensa valmistelussa vuosina 1997–2013. HS pyysi Valtionkonttorilta listauksen niistä ihmisistä ja organisaatioista, jotka ovat osallistuneet ministeriöiden uudistushankkeisiin ja lainvalmistelutyöhön kyseisinä vuosina. Yksittäisiä osallistumisia on lähes 140 000. Tästä aineistosta on irrotettu etujärjestöjen toimintaa kuvaava 13 774 nimen data. Elinkeinoelämä, palkansaajat ja maatalous kattoivat kolme neljännestä kaikista työryhmien jäsenistä. Työmarkkinajärjestöjen ja agraarilobbyn edustajat ovat 15 vuoden jaksolla olleet tekemisissä hallinnon kanssa jatkuvasti, keskimäärin 60 kertaa kuukaudessa.

Anne Maria Hollin tutkimusaineistoa jalostanut Mika Vehka on päätenyt siihen, että palkansaajien ja elinkeinoelämän järjestöt

edustavat vähintään puolta kaikista järjestöjen sidosryhmistä. Vaikka pääsy ei ole sama asia kuin vaikutusvalta, on näiden kahden välillä havaittu olevan erittäin vahva yhteys. Poliittisen prosessin valmisteluvaihetta voidaan lisäksi pitää erittäin hyvänä mahdollisuutena vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. ”Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä esimerkiksi voidaan nähdä selvästi vahvempi kokonaisedustus niillä hallinnonaloilla, joilla käsitellään eniten näiden järjestöjen ’omia kysymyksiä’, kuten työhön, elinkeinoihin tai yrittämiseen liittyviä asioita.”

Tämä korostuu Suomessa myös intressiryhmien osallistumisessa EU-asioiden valmisteluun. Intressiryhmistä vahvimmin edustettuina ministeriöiden EU-jaostoissa ja EU-valmistelussa ovat sosiaaloudellisia intressejä edustavat suuret kattojärjestöt, joilla on perinteisesti ollut vahva ja vaikutusvaltainen asema kansallisen politiikan valmistelussa. Näiden intressiryhmien mukana pääsy EU-valmisteluun perustuu niiden edustaman intressin kattavuuteen.

Poliittisen valmistelun keskeinen murroskohta on vuosi 1995, jolloin Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa mainitaan kolmikantainen valmistelu. Aikaisemminkin hallitusohjelmien laadinnassa konsultoitii sidosryhmiä ja työmarkkinaosapuolia, mutta ohjelmat olivat ennen vuotta 1995 lyhyitä ohjelma- ja suunta-julistuksia. Hallitusohjelmien pituus on kasvanut 2 700 sanasta (1991 Esko Ahon hallitus) 27 600 sanaan (2011 Jyrki Kataisen hallitus). Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on 10 600 sanaa. Vuoden 1995 jälkeen työmarkkinajärjestöt ovat toimittaneet yhteiset tavoitteet hallitusohjelmaneuvotteluihin ja hallitusohjelmissa on mainittu se, että hallitus sitoutuu kolmikantaiseen valmisteluun.

Merkittävin ”sosiaalinen instituutio” on talousneuvosto, jonka merkitys kolmikantaisena talouspolitiikkaa koordinoivana ja konsultoivana elimenä korostui. Talousneuvostosta 1966 annettu asetus antaa sille väljän ja selkeän tehtävän:

”Neuvoston tulee tarkastella maan taloutta ja lähinnä sen pitkän ajan kehitysmahdollisuuksia sekä sitä, miten voitaisiin saavuttaa mahdollisimman nopea ja tasainen taloudellinen kasvu korkean työllisyyden, vakaan hintatason ja tyydyttävän maksutaseen tasapainon olosuhteissa. Neuvoston tehtävänä on myös

tarkastella maan tuotantovarojen tehokasta hyväksikäyttöä edistävää talouspolitiikkaa.”

Käytännössä neuvosto on kolmikantaan kuuluvien järjestöjen ja valtiovaltaa edustavien päättäjien ja virkamiesten säännöllinen yhteydenpitofoorumi, jonka ohjelmoiduissa kokouksissa on mahdollisuus olla jatkuvasti yhteydessä pääministerin johdolla tapahtuvaan politiikan valmisteluun. Kysymyksessä on sosiaalista pääomaa luova prosessi.

Talousneuvostolla on ollut johtava keskustelufoorumin rooli erityisesti kolmella tärkeällä poliittisen päätöksenteon alueella: Suomen talouden integroimisessa osaksi Euroopan unionia ja globaalia taloutta, tulopolitiikassa ja irtautumisessa 1990-luvun alun lamasta.

Tulopoliittiset ja työvoimaan liittyvät kysymykset ovat muodostaneet ainoastaan yhden, joskin tärkeän aihealueen hallituksen ja eri etujärjestöjen välisessä vuoropuhelussa. Talousneuvosto tarjoaa työmarkkinaosapuolten johtajille yhdessä muiden etujärjestöjen edustajien kanssa säännöllisen ja vakiintuneen tapaamispaikan, jossa he pystyvät laaja-alaisesti keskustelemaan talouspolitiikasta ja tulevista haasteista sekä vaihtamaan järjestelmällisesti informaatiota hallituksen kanssa. Talousneuvostossa käydyt keskustelut auttavat yhteisen tietopohjan ja talouspoliittisen tilannekuvan luomisessa. Ne ovat siten todennäköisesti vaikuttaneet myönteisesti työmarkkinaosapuolten väliseen keskusteluilma-  
piiriin muillakin foorumeilla.

Talousneuvosto voi tarjota hallitukselle arvokkaan mahdollisuuden sparrata aiottuja politiikkalinjauksia ja arvioida tulevan politiikan vaikuttavuutta. Tätä mahdollisuutta hallitus myös säännöllisesti hyödyntää. Sparrauksessa aloitteentekijä on hallitus, ja etujärjestöille jää melko passiivinen rooli kertoa, miten aiottuun politiikkaan niiden edustamilla tahoilla reagoidaan.

Käytännössä etujärjestöille tarjoutuu tilaisuus vaikuttaa politiikan muotoutumiseen eli lobata hallitusta. Mikäli hallitus ei avoimesti ole halukas ottamaan vastaan neuvoja, lobbaus voi olla epäsuoraa. Koska lobbausta tapahtuu joka tapauksessa, voi olla parempi, että tällaiselle vaikuttamiselle tarjotaan institutionaaliset ja kontrolloidut puitteet.

Talousneuvoston nykyinen ministeripainotteinen kokoonpano tarjoaa lobbaukselle hyvät edellytykset, koska kaikki hallitus-



puolueet ovat siellä edustettuina. Koska neuvostossa ovat läsnä myös muut asianosaiset ja asiaa tuntevat tahot, se vahvistaa päätöksentekijöille välitettävän tiedon kontrollia. Vahvuutena on myös se, että kaikki potentiaalisesti lobattavat tahot eli eri hallitusryhmät ja talousasioista vastaavat ministerit saavat asiasta yhdenmukaisen kuvauksen.

Talousneuvoston arviointiraportti korostaa sekä muodollista että epämuodollista vuorovaikutusta hallituksen edustajien ja etujärjestöjen välillä jo asioiden valmisteluvaiheissa sekä muun, nimenomaan epävirallisen, yhteydenpidon intensiteettiä. Hallituksen johto tapaa säännöllisesti työnantajien ja työntekijäjärjestöjen johtoa eli työmarkkinaseitsikkoo. Työmarkkinaosapuolten myötävaikutuksella toiminnassa ovat vielä Tutkimus- ja innovaatio-neuvosto sekä Työ-, koulutus- ja elinkeinoasiainneuvosto.

Epämuodollisuus on arviointiraportissa olennaista.

Julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta on korporatiivisella kaudella kasvanut 35 prosentin osuudesta vuodesta 1975 lähes 60 prosentin osuuteen vuonna 2014. Luvut kuvaavat myös julkiseen päätöksentekoon liittyvän toiminnan taloudellista merkitystä ja vaikutusta yritystoimintaan.

## **Korporaatioiden voimavarat**

Työmarkkinajärjestöillä on ylivoimaisia resursseja vaikuttaa poliittisten päätösten valmisteluun muihin eturyhmiin verrattuna.

Kaupan, palveluiden, teollisuuden ja työnantajien toiminnan volyyymi osoittaa, että jäsenmaksutulot ja järjestöjen voimavarat ovat laskeneet 274 miljoonasta eurosta noin 120 miljoonaan euroon. Yritysten edunvalvonta on laajentunut kansainväliseksi, jolloin niiden kustannukset eivät näy EK-yhteisön luvuissa.

Yritysten oma edunvalvontatyö erityisesti suurissa yrityksissä on kasvanut. Kertynyttä omaisuutta on säätiöity (esimerkiksi Teollisuuden ja Työnantajain säätiö 137 miljoonaa euroa, Teknologia-teollisuuden 100-vuotisjuhlasäätiö 116 miljoonaa euroa). EK-yhteisön, kauppakamarilaitoksen, yrittäjäjärjestöjen ja MTK:n tuottajayhdistysten ja liittojen yhteenlaskettu tulokertymä oli noin 174 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Ammattiliittojen jäsenmaksujen vähennykset verotuksessa ovat kasvaneet palkkasumman myötä vuoden 1985 tasosta 199 miljoonaa euroa 624 miljoonaan euroon vuonna 2013. Vähennyksen tehneitä oli vuonna 2013 kaikkiaan 1 986 588 henkilöä. Palkansaajajärjestöjen tapa ilmoittaa taloustietoja on muuttunut: 1990-luvun alkupuolen asiakirjoissa taloustietoja ei pääsääntöisesti käsitellä, 2000-luvulla tietoja on jo saatavissa mutta vasta vuoden 2016 kirjanpitolain muutoksen jälkeen.

Palkansaajajärjestöjen varallisuuden voidaan arvioida siis kasvaneen vuodesta 1990 vuoteen 2010 noin 900 miljoonasta eurosta vähintään kahteen miljardiin euroon. Samalla aikavälillä voidaan arvioida palkansaajajärjestöjen bruttotulojen kasvaneen noin 490 miljoonasta eurosta 670 miljoonaan euroon. Järjestöjen tulonmuodostus perustuu pääasiassa jäsenmaksuihin, jotka ovat verovähennyskelpoisia.

Lukuja voi verrata Verohallinnon tilastoon työmarkkinayhdistysten jäsenmaksutuloista, jotka ovat vähennyskelpoisia. Vuosina 1985–2013 vähennyksen tekijöiden määrä kasvoi 432 059 verovelvollisella. Ammattiliittojen jäsenmäärä on kuitenkin vuoden 2005 jälkeen kääntynyt laskuun, ja yksi selittävä tekijä on ollut ammattiliitoista riippumattoman Yleisen Työttömyyskassan (YTK) jäsenmäärän kehitys. YTK:n jäsenet muodostavat viidenneksen järjestäytyneestä työvoimasta. Siitä huolimatta ammattiliittojen legitimitetti on poikkeuksellisen vahva verrattuna muihin OECD-maihin.

Ammattiliittojen keskusjärjestöt ovat ilmoittaneet pienempiä jäsenmääriä Euroopan Ammatilliselle Yhteistyöjärjestölle kuin mitä järjestöjen jäsenmääräksi on ilmoitettu Suomessa. Jäsenmäärät ovat maksuperusteita, ja suomalaisliitot ovat halunneet ilmaista vain ”työssä käyvät” jäsenet erotuksena ”edunvalvonnan piirissä” olevista jäsenistä ja siten maksaa pienempiä maksuja Brysseliin. SAK:lla oli työssä käyviä jäseniä 627 000, STTK:lla 335 000 ja Akavalla 428 000, kun taas edunvalvonnan piirissä SAK:lla oli 985 000, STTK:lla 520 000 ja Akavalla 613 000 jäsentä.

Ammattiliittojen vuosittainen taloudellinen toiminta muodosti liikevaihdoksi muutettuna 650 miljoonaa euroa vuonna 2013. Keskimäärin ammattiliittojen jäsenet maksavat 295 euroa jäsen-

maksua vuodessa ammattiliitoille. Ammattiliittojen taseet ovat vahvoja, niiden omavaraisuusaste on yli 50 prosentin ja joillakin jopa 90 prosenttia. Taseissa näkyvät luvut kuvaavat kirjanpitoarvoja, eivät käypiä arvoja, jotka ovat yleensä kirjanpitoarvoja korkeammat. Taseista voidaan päätellä, että ammattiliittojen yhteenlaskettujen taseiden kirjanpitoarvo on vähintään 2 miljardia euroa, mutta luku voi olla merkittävästi suurempi, kun kirjanpitoarvoista siirrytään todellisiin arvoihin.

Palkansaajajärjestöjen yhteenlaskettu taloudellinen järjestövoima on kolme kertaa yritysten muodostamaa yhteistä jäsenmaksukertymää suurempi. Yhdessä palkansaajajärjestöt edustavat Suomessa ainutlaatuisen voimakasta ”toimialaa”. Kun ammattiliittojen yhteistuotoista vähennetään työttömyyskassamaksut, vuosittaiseen edunvalvontaan jää yli 470 miljoonaa euroa.

Sekä työntekijä- että työnantajapuolen edustajat jakautuvat kahteen leiriin siinä, kuinka suuri osuus jäsenmaksutulosta on ”varsinaista lobbausta”. Kun työttömyyskassarahat vähennetään, kaikki ammattiliittojen saamat jäsenmaksutulot käytetään edunvalvontaan. Toisen näkemyksen mukaan kaikkia jäsenmaksutuloja ei käytetä poliittiseen vaikuttamiseen. Työnantajienkaan jäsenmaksutulot liitoilleen eivät kokonaan kohdistu poliittiseen vaikuttamiseen, mutta ilman kokonaisuutta järjestöjen vaikuttavuus ja voima olisivat paljon nykyistä heikompia.

Palkansaajien edunvalvontakassassa onkin yli neljä kertaa enemmän rahaa verrattuna eduskunnan ja puoluetoiminnan yhteenlaskettuihin toimintavaroihin. Jos eduskunnan ja puoluetoiminnan voimavaroja (100 milj. euroa) verrataan työmarkkinajärjestöjen yhteisiin voimavaroihin, korporaatioilla on kuusinkertainen ylivoima. Tätä taustaa vasten vaalirahoitus kokonaisuutena on korporaatioiden resursseissa vähäpätöinen kustannuserä, mutta rahoituksella voidaan suosia ehdokkaita.

Suomessa käytetään lobbaamiseen noin 120 euroa/vuosi henkeä kohti, ja tämä raha on vähennyskelpoista yritysten ja henkilöiden verotuksessa. Yhtä kansanedustajaa kohden vuosittainen lobbauksen määrä on siis 3,2 miljoonaa euroa.

Järjestelmän piirissä on pääosa yrityksistä eli 18 000 työnantajayritystä, 65 000 maatilaa, 115 000 yrittäjää sekä 2 miljoonaa veronmaksajaa. Kun Yhdysvalloissa julkisesti saatavien tietojen

valossa lobbaukseen käytetään 2,7 miljardia euroa vuodessa, se on noin 9 euroa henkeä kohti. Mikäli Yhdysvalloissa rahaa käytettäisiin saman verran kuin Suomessa, Yhdysvaltain lobbausrekisteri näyttäisi 40 miljardin euron lobbauskuluja.

Tutkimusta varten laskettiin vuoden 2015 EU:n avoimuusrekisteriin kirjautuneiden noin 8 000 toimijan ilmoittamat toimintabudjetit, joita ne ilmoittavat kohdistavansa vaikuttamiseen EU:n instituutioissa. Kokonaisarvoksi saatiin 1,1 miljardia euroa, jota on pidettävä vähimmäislukuna. Vuonna 2018 luku voisi olla jo 1,5 miljardia euroa. Rekisteriin kirjautuneet ilmoittavat toimintabudjettinsa ja Brysselissä toimivien henkilöidensä lukumäärän, mutta kustannukset eivät kata kotimaisia kustannuksia tai kaikkia kustannuksia Brysselissä. Siksi rekisteritietoja on pidettävä puutteellisina. Suomesta oli 30.4.2016 mennessä kirjautunut Brysseliin 106 toimijaa (juridista henkilöä).

# Julkiisuuslainsäädännön ja viestinnän murros

**S**uomen perustuslaki takaa oikeuden saada tiedot viranomaisten julkisista asiakirjoista, ja julkisuuslaki toteuttaa tätä perusoikeutta. Ennen vuoden 1999 julkisuuslain uudistusta viranomaistoiminta ei käytännössä ollut aina julkista.

Perusoikeuksien ja julkisuuden toteuttaminen ovat viranomaisten yleisiä velvollisuuksia. Viestinnän oikeudellisia kysymyksiä on käsiteltävä kokonaisuutena. Yksi tapa hahmottaa viestintäoikeutta on jaotella se media-, informaatio- sekä viestintämarkkina- ja teletoimintaoikeuteen. Viestintäoikeus on poikkeustieteellinen oikeudenala, ja siihen kuuluvat niin valtiösääntöoikeus, rikosoikeus kuin hallinto-oikeuskin.

## Uusi julkisuuskäsitys

Perustuslain mukaan julkisuus koskee kaikkia ”viranomaisen hallussa” olevia asiakirjoja ja muita tallenteita. Julkiisuuslain määrittelemät tallenteet jaetaan kirjallisiin asiakirjoihin ja sähköisiin tallenteisiin. Viranomaisen hallussa olevan tiedon tallentamis-, säilyttämisen- tai käyttämismuodolla ei ole merkitystä julkisuussäätelyn kannalta. Merkitystä ei anneta myöskään sille, onko viran-

omainen laatinut asiakirjan vai onko se sille toimitettu. Asiakirjoiksi ei sen sijaan lueta suullisesti esitettyjä viestejä. Viranomaisen tallentaessa suullisen käsittelyn siitä tulee asiakirja.

Ei-asiakirja on viranomaiselle toimitettu tai siellä laadittu asiakirja, jota ei tästä huolimatta pidetä viranomaisen asiakirjana. Ei-asiakirjat ovat tallenteita, ”joiden julkisuutta ei voida perustella julkisuusperiaatteella”. Jotta asiakirja katsotaan viranomaisen laatimaksi, sen täytyy olla viimeistelty. Mikäli asiakirja on muistiinpanojen tai luonnoksen asteella, sitä ei pidetä viranomaisen asiakirjana, ennen kuin se on annettu esiteltäväksi tai muuta asian käsittelyä varten.

Täysimääräinen julkisuusperiaatteen soveltaminen alkaa asiakirjan tultua julkiseksi. Asiakirjasta tulee yleensä julkinen silloin, kun ”se valmistuu tai se saapuu viranomaiselle”. Asiakirjan tiedot tulevat julkiseksi viimeistään silloin, kun asiassa on tehty päätös. Viranomaisessa laadittu muistio, pöytäkirja ja muu vastaava valmisteluasiakirja hallintopäätöksen käsittelyä varten tulee julkiseksi valmistelun kohteena olleen päätöksen allekirjoittamisen jälkeen.

Julkisuuslain piiriin kuuluvat myös viranomaisen sisäiseen työskentelyyn laaditut asiakirjat, jos ne täytyy liittää arkistoon. Viranomaisen laatima asiakirja, johon sovelletaan julkisuuslakia, ei voi jäädä pysyvästi ei-julkiseksi. Yleinen alkamisajankohta julkisuudelle on käsittelyn päätyminen, ja sitä käytetään asiakirjoihin, ”joiden julkiseksi tulemisesta ei ole nimenomaista säännöstä”.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämä tarkoittaa sekä tiedonsaanti-oikeutta että viranomaisen velvollisuutta antaa tieto. Tiedonsaanti-oikeus sisältää myös oikeuden käyttää tai olla käyttämättä saatua tietoa. Vanhan lain voimassa ollessa asiakirja täytyi pystyä yksilöimään ”riittävän täsmällisesti”, jotta sai tiedon viranomaisella olevasta asiakirjasta. Uuden lain myötä viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuus ovat laajentuneet.

Julkisuuslaissa on säännökset asiakirjojen salassapidosta. Jos muutoin salassa pidettävässä asiakirjassa on julkisia osia tai osuuksia, puhutaan osajulkisuudesta. Salassapitovelvoite ei koske asiakirjan osia, jotka ovat julkisia. Viranomaisen on annettava tieto salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta, ”jos se on

mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon”. Joissain tapauksissa jo pelkkä tieto asiakirjan olemassaolosta voi olla salassa pidettävä. Viranomaisen täytyy antaa tieto asiakirjan julkisesta osasta, vaikka osa asiakirjasta on salassa pidettävä. Tallentamismuodosta riippumatta vaitiolovelvollisuus koskee myös pelkkää tietoa.

Vanha julkisuusperiaate painottaa yhteiskunnan vaihtelevuutta ja viranomaisen harkintavaltaa, kun taas modernissa korostuvat kansalaisten ja viranomaisten yhtäläisyys ja siten yhdenvertainen sekä laeva julkisuuden periaate. Vuoden 1951 laissa julkisuus oli oikeus tai mahdollisuus saada tietoja asiakirjoista, mikäli niitä pyydettiin. Laki oli muodostettu ajatukselle viranomaistoiminnan tehokkuudesta, jota ei ”turhaan häiritty”. Julkisuusperiaate rakentuikin vanhassa laissa ”vastataan, jos kysytään” -periaatteen varaan.

Julkisuuslainsäädäntöä pyrittiin uudistamaan useamman kerran 1970-luvun alkupuolelta lähtien, mutta muutosyritykset kaatuivat kokonaan tai osittain. Tämä johti vaikeuksiin hallita julkisuusnormistoa. Julkisuuslain uudistuminen viivästyi, koska viranomaistiedon tallennusmenetelmät muuttuivat huomattavasti 1980- ja 1990-luvuilla ja viranomaiset, esimerkiksi Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö, hidastivat toiminnallaan salassa pidettävän alueen supistamista.

1990-luvun alussa viranomaistoiminta oli Suomessa periaatteessa julkista. Ennen nykylakia avoimuus ei ollut käytännössä mahdollista ilman viranomaisen toimintaa ”välikätenä” kansalaisen ja hallinnon välissä. Viranomaisen tehtävä julkisuutta toteutettaessa jäi julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Vanhassa laissa ei ollut velvollisuutta asiakirjatietojen antamiseen suullisesti, eikä tietojen luovuttamisesta saanut aiheutua kohtuutonta haittaa ja vaivaa viranomaiselle. Tämä tarkoitti viranomaisen harkintavaltaa sekä tilaisuutta salailuun.

Uudessa julkisuuslaissa hallinnolla on sekä oikeus että velvollisuus tukea tiedonsaantia ja tiedottaa. Viranomaisen on oltava aktiivinen kansalaisen pyytäessä tietoa. Tietoa on myös jaettava oma-aloitteisesti, jotta tiedottamisvelvollisuus toteutuu.

Uuden ja vanhan julkisuuslainsäädännön pääkohtien vertailun perusteella eturyhmät onnistuivat pääsemään ennen uutta lakia

viranomaistiedon sisäpiiriin. Keskeinen kysymys on päätösten valmistelu, jolloin ulkopiirissä olevat eivät saaneet niistä mahdollisesti minkäänlaista tietoa, vaikka valmistelu koskikin kyseisiä eturyhmiä. Sen sijaan sisäpiirissä olevat eturyhmät osallistuessaan valmisteluun pääsivät käsittelemään ”keskeneräistä viranomais-tietoa”, joka ei ollut julkista, ja vaikuttamaan siihen ennen muita.

<b>Muutoksia</b>	<b>Vanha julkisuuslaki (1951)</b>	<b>Uusi julkisuuslaki (1999)</b>
Asiakirja-kohtaisuus	Asiakirjan yksilöiminen ”riittävän täsmällisesti”.	Tietopyyntö yksilöitävä ”riittävästi”.
Harkintavaltta	Viranomaisella laaja harkintavaltta. Salassapito perustui lakiin, ja vaitiolovelvollisuus saattoi perustua asian laatuun tai viranomaisen määräykseen.	Viranomaisen harkintavaltta supistui. Kansalaisten ja viranomaisten yhtäläisyys ja yhdenvertaisuus sekä laava julkisuuden periaate.
Tiedottamis-velvollisuus	”Vastataan jos kysytään -periaate”.	Oikeus ja velvollisuus tukea tiedonsaantia sekä tiedottaa oma-aloitteisesti.
Avoimuus	Virkamies välikätenä kansalaisen ja hallinnon välissä.	Merkittävä osa viranomaisten asiakirjoista internetissä.
Tietojen antaminen	Ei kohtuutonta haittaa ja vaivaa viranomaiselle.	Viranomaisella palvelu- ja neuvontavelvollisuus. Velvollisuus antaa tieto asiakirjasta myös suullisesti.
Etukäteis-julkisuus	Valmisteluasiakirjat ei-julkisia vielä asian käsittelyn päättymisen jälkeen.	Valmisteluasiakirjat julkisia, kun päätös asiassa on tehty.

Tärkein seikka tiedotusvälineiden osalta uudessa laissa oli kenties etukäteisjulkisuuden laajeneminen. Vanhan lain mukaan valmisteluasiakirjat olivat ei-julkisia vielä asian käsittelyn päättymisenkin jälkeen, jolloin niistä sai tietoja vain viranomaisen luvalla. Vuoden 1999 julkisuuslakia koskevissa perusteluissa sen sijaan todetaan, että ”kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta olennaista on, että tietoja voidaan saada mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä”.

Uudessa laissa myös viranomaisten harkintavalttaa on rajoitettu. Aiemmin salassapito perustui lakiin, mutta vaitiolovelvollisuus saattoi perustua asian laatuun tai viranomaisen määräykseen.

Julkisuuslain salassapitoa koskevat normit ovat laajat ja tulkinnanvaraiset, minkä pelättiin tarkoittavan melkein minkä tahansa asian



tai tiedon salaamista jollakin perusteella. Tiedonhankinta on myös saattanut johtaa tilanteeseen, jossa toimittajia painostetaan jättämään kesken tiedon etsintä tai asiakirjapyyntö.

Teknologinen kehitys laukkasi julkisuuslainsäädännön uudistamisen. Vaikka tiedonvälityksen teknologiat, kanavat ja ansaintalogiikat ovat periaatteessa lisänneet julkisuutta, on tiedon määrällinen kasvu saattanut rajoittaa tiedonvälityksen mahdollisuuksia supistaa salatun ja ei-julkisen tiedon piiriä. Toisaalta uusi julkisuuslaki ja kilpailu tiedosta ovat lisänneet asioiden, päätöksentekoprosessien ja valmistelun läpinäkyvyyttä.

Julkisuuslainsäädännön kehitys todistaa, että aina vuoteen 1999 saakka korporaatiot olivat tiedonsaannissa etuoikeutetussa sisäpiirissä. Vielä ollaan kaukana tilanteesta, jossa kaikki olisivat samalla viivalla, vaikka edistystä on tapahtunut.

## **Lobbaus ja julkisuus: viestintätoimistojen kehittyvä rooli**

”Demokraattiselle lobbaukselle” on ominaista tiedonvaihto, jota edesauttavat hyvät suhteet ja hyvä maine sekä se, ettei asioihin vaikuteta epälegitiimeillä valtasuhteilla (esim. hiljennetään jokin taho tai vääristellään julkinen kuva). Demokraattisessa lobbauksessa suvaitaan erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä (moniarvoisuus) ja päätöksentekojärjestelmä on avoin myös muille. Päätöksenteko voidaan alistaa ulkopuoliselle valvonnalle (esim. argumentit voidaan julkistaa).

Tiedon kätkeminen ja jakaminen on osa poliittista vallankäyttöä ja vaikuttamista. Salassa pidettävän tiedon tärkeä ominaisuus onkin juuri siinä, että tiedolla on ”parasta ennen”- ja ”vanhentumis”-ominaisuus. Mitä arkaluonteisempi asia, sitä pidempi on vanhenemisaika. Puolueilla on ollut liike-elämän poliittisessa vaikuttamisessa tärkeä rooli toimia luottamuksellisena kanavana ja informaatioväylänä. Poliitiikan huippunimet ovat avainasemassa liike-elämän informaatiovirrassa. Kunnissa politiikan paikallisilla huippunimillä on samanlainen asema informaatiovirroissa. Tämä tulee korostumaan sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamisvaiheessa.

Viestinnän huippuammattilaisten mukaan lobbaus oli 1970-luvulta saakka hys hys -ilmiö. Se liitettiin työmarkkinajärjestöihin

ja ylimmän yritysjohton kompetenssiin. Kun sijoittajasuhteet, ympäristö- ja vastuukysymykset lisäsivät yritysten tiedotustaakkaa, yritysjohto tarvitsi uusia viestintätyökaluja, joilla pystyi kommunikoimaan molempiin suuntiin.

Suomessa oli 1980-luvulla kymmenkunta tiedotustoimistoa ja puolensataa tiedottajaa yksityisillä markkinoilla. Sitten alettiin puhua viestintätoimistoista, joita vuonna 2014 oli yli 70. Vuonna 2014 viestintäalalla työskenteli yli 4 000 konsulttia, yrittäjää ja viranhaltijaa. Työkenttää kutsutaan ”promootioyhteiskunnaksi”, jonka konsultit ovat ajatusjohtajia ja ammattilaisia.

Markkinointiviestinnän kokonaismarkkinat olivat vuonna 2012 noin 500 miljoonaa euroa. Viestintätoimistojen osuus tästä on alle viidenneksen mutta kasvussa. Viestintätoimistojen strateginen merkitys muuttui 1990-luvun suuren omistuksellisen murroksen kautta ja on vahvistunut 2000-luvulla.

Digitaalisilla verkoilla on vallankumouksellinen vaikutus media- ja televiestintään. Sähköinen viestintämaailma muutti koko median ansaintalogiikkaa, mursi maksetun mainonnan ja toimitetun median välistä perinteistä journalistista ”kiinan muuria” heikentäen medioiden omia toimituksia sekä teki kuluttajista käyttäytymisen tiedustelukohteita. Tämän mahdollistivat uudet televerkot, älypuhelimet, hakuohjelmat ja ohjelmistosovellutukset.

Pauli Aalto-Setälä on kirjoittanut suurista digipoleista, joita kutsutaan GAFA-yhtiöiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi Facebook, Google, Amazon ja Apple. Pelkästään Facebook myy mainontaa enemmän kuin maailman mediatatol yhteensä. Kun perinteinen media on joutunut kenties historiansa vaikeimpaan puolustus-taisteluun, nousivat viestintätoimistot tässä murroksessa uusiksi vaikuttajiksi, joita tiedotus-, media- ja mainostoimistot olivat olleet kauan sitten.

Viestintätoimistoista tuli yritysten välisen kilpailun tiedusteluyksiköitä, koska ne tuottivat epävirallista tietoa markkinoista, yhteiskunnan päätöksenteosta ja julkisen sanan ajattelutavasta. Epävirallisen ja valmisteltavana olevan tiedon merkitys kasvoi 1990-luvun lopulla. Toisaalta omistajalle ja yritysjohdolle soitto viestintätoimistosta oli paljon pienempi julkisuusuhka kuin soitto toimittajalta, joilla on oman mediansa asettama määräaika julkistaa hankkimansa uutistieto.

Viestintätoimistot etsivät roolia, ja uusille palveluille oli tilaa. Viestintätoimistot nousivat asianajotoimistojen ja tilintarkastusyhteisöjen rinnalle strategisiksi neuvonantajiksi ja pääsivät käsiksi yrityksen asymmetriseen, salassa pidettävään tietoon. Viestintätoimistot pääsivät ylimmän yritysjohton neuvonantajina käsiksi myös sisäpiiritietoon aikaisemmin kuin mainostoimistot, joten ne ottivat mainostoimistoilta strategisen roolin yritysten viestinnän neuvonantajina.

Ajattelutapaa edisti Puolustusvoimien pääesikunta, jossa siirryttiin jo 1980-luvulla proaktiiviseen ja vaikuttavaan tiedotusstrategiaan. Tiedottajien tuli olla osa sodanjohtoa, jotta nämä osasivat tiedottaa oikein ja oikeaan aikaan. Tiedotusalan kertausharjoitukset, naisten integroiminen asepalvelukseen ja yhä tehokkaampi maanpuolustuskurssien toteuttaminen edistivät ajattelutavan leviämistä hallinnossa ja yrityselämässä.

Mainostoimistot olivat asiakkaidensa ”ideologisia toimijoita”, joista vain osalla oli yhteys ylimpään yritysjohtoon. Mainostoimistot keskittyivät hallitsemaan maksettua mainontaa mutta eivät hahmottaneet, että maksetun ja toimitetun median välinen jyrkkä raja-aita oli murtumassa teknisesti, tuotannollisesti ja kaupallisesti median ansaintalogiikkojen muuttuessa. Mainostoimistot halusivat alistaa viestintätoimistot, kuten medioiden toimitukset, eli päättää niiden hinnoittelusta, ansainnasta ja informaatioprosesseista, joista ne yleensä tiesivät liian vähän.

Viestintätoimistoista tuli journalistisen taustatiedon tuottajia. Niiden aineistot olivat journalistisesti hyvin kilpailukykyisiä, jolloin ne usein syrjäyttivät toimituksen omat aineistot uutiskilpailussa. Koska kilpailun kiristyessä tiedontuotanto muuttui yrityksissä viestintälähtöiseksi, taustatiedot ja pohjatyö tehtiin yhä enemmän viestintälähtöisesti.

Kun tiedosta tuli tuote tai palvelu, jota pystyttiin markkinoimaan, mainonta ja markkinointi astuivat kuvaan, mutta vasta kehitysprosessin loppupäässä. Tämä pakotti toimitukset kuuntelemaan nöyrästi viestintätoimistoja, joiden aineistot oli 1980-luvulla heitetty roskakoriin. Toimituksissa, joiden resurssit alkoivat olla laskusuunnassa 1990-luvulla, viestintätoimistojen aineistot helpottivat asioihin paneutumista ja uutisten tuotantoprosesseja. Lopulta dialogi toimitusten ja viestintätoimistojen välillä muuttui yhteistyöksi.

Viestintätoimistot olivat ketteriä ja innokkaita omaksumaan uusia viestintäteknologioita ja ansaintatapoja (verkkosivut, verkkolehdet, uutiskirjeet, tietopankit, sidosryhmärekisterit, verkko-profiloinnit, verkossa olevan tiedon manipulointi), ja ne syrjäyttivät mainostoimistoja entisestään. Mainostoimistot olivat yllättävän konservatiivisia arvioimaan uutta julkaisuohjelmateknologiaa ja perehtymään digitaaliseen toimintatapaan ja verkko-viestintään.

Neuvostoliitossa sähköposti oli kaupallisessa käytössä aikaisemmin kuin Suomessa. Vaikka Suomessa otettiin käyttöön runsaasti erilaisia tietoliikennealan sovellutuksia, suomalainen viestintäkulttuuri oli hyvin insinöörikeskeistä.

Osa viestintätoimistoista keskittyi talous- ja sijoittajasuhdeviestintään, jolle kasvava ulkomaalaisomistus sekä arvopaperimarkkinalain kehittyminen 1990-luvulta alkaen loivat kysyntää. Sijoittajasuhdeviestinnästä tuli talousviestinnän päälinja. Useat listaamattomat yritykset alkoivat matkia listattuja pörssiyrityksiä ja niiden tiedotusvelvollisuuksia.

Koska arvopaperimarkkinalain tuntemus ja sen kiihtyvän muutoksen seuraaminen olivat vain harvojen osaamisaluetta, talousviestinnän luovuus kärsi pysähtyneisyydestä. Talousviestinnästä tuli tiettyjen erikoistoimistojen alaa, ja yritykset rekrytoivat laskentatoimea ymmärtäviä viestintätaitoisia työntekijöitä. Talousjohtajista ja lakiasiainjohtajista, jotka ymmärsivät uutta arvopaperimarkkinalainsäädäntöä, tuli usein viestintäpäälliköiden esimiehiä, jolloin jälkimmäiset ajautuivat strategiassa marginaaliin. Sijoittajasuhdeviestinnän vaikutus pörssiin listattujen yritysten viestintäkulttuuriin yhdenmukaisti yritysviestinnän arvo maailmaa ja toimintatapoja.

Yhteiskuntavastuusta tuli hyve 1990-luvulla varsinkin ympäristökysymyksissä, sijoitustoiminnan periaatteissa ja yritysten läpinäkyvyyden korostamisessa. Yhteiskuntavastuusta tuli yritysten arvoja kuvaava ilmiö. Viestintätoimistot joutuivat erikoistumaan. Markkinointiviestintä kehittyi strategiseksi brändin rakentamiseksi, jolla viestintätoimistot kilpailivat mainostoimistogurujen luovan ajattelutavan kanssa.

Viestintätoimistot saivat yhteiskunnallisia ja poliittisia tehtäviä, koska yritysten yhteistyö etujärjestöissä harvoin tyydytti yksittäistä

johtavaa yritystä. Etujärjestöissä jäsenyrityksistä kehittyi saman alan kilpailijoita, jotka eivät enää voineet sopia toimialajärjestöissä markkinasäännöistä ja hinnoista. Tämän seurauksena useilla toimialoilla johtavat yritykset alkoivat kilpailla keskenään ja palkkasivat avukseen viestintätoimistoja poliittiseen tiedusteluun, viestintään ja suoraan vaikuttamiseen.

Eduskunnan pääsihteerinä toimineen Seppo Tiitisen mukaan Suomessa poliittisen vaikuttamisen kehityssuuntaa ei ole osattu hahmottaa. Hänen mielestään poliittinen vaikuttaminen on palannut 1970-luvulle, jolloin eduskunta oli kumileimasin, työmarkkinajärjestöjen ja vahvan presidentin työkalu. Aiemmin vaikuttajatahot antoivat kollektiivisesti informaatiota valiokunnille, eduskuntaryhmille ja komiteoille. Nyt myös korporaatiot ja niiden jäsenyritykset käyttävät yksityisiä lobbausfirmoja, jolloin kansanedustajat tulevat yksilöllisemmin otetuiksi hallintaan. Tässä on kenties suurin muutos 2000-luvulla. Liikkeellä ovat yksityiset firmat.

Viestintätoimistot ovat liikkeellä leveällä rintamalla, ja toimialaa pitävät kiinnostavana entiset pääministerit, entiset suuryritysten johtajat ja pankkiirit. Myös akatemian piirissä toimii tahoja, jotka tarjoavat palveluja yhtiöidensä ja jopa yhdistystensä kautta. Kysymys on asymmetrisen tiedon kapitalisoimisesta.

Viestintätoimistot voivat myös valloittaa toimeksiantajan ajattelutavan ja arvomaailman. Taloudellisesti viestintätoimistot eivät kuitenkaan uhkaa korporaatioiden asemaa. Viestintätoimistojen palveluvalikoimaan voi kuulua myös vaikuttajaviestintää, ja tällaisia toimistoja Suomessa on 19. Vuonna 2015 niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 38 miljoonaa euroa ja 43 miljoonaa vuonna 2017. Pääosa niiden palveluista on tavanomaista viestintää ja vain osa julkisuutta saanutta lobbausta.

Yksi mutta ei ainoa syy siihen, että viestintätoimistoissa on entisiä poliitikkoja, virkamiehiä ja jopa sotilaita, on luoda mielikuva, että niissä on poliittista, yhteiskunnallista ja taloudellista asiantuntemusta. Vasta pitkäaikainen kokemus toimialalta luo osaamista, jolla on yhteisöille lisäarvoa. Yrityksillä ei ole (eikä viestintätoimistoilla) ideologiaa, eikä niillä ole poliittista ohjelmaa. Tutkimuksen valossa taas ammattiliitot ovat ”opportunistisia”, jolla tarkoitetaan, että ne hyödyntävät jäsentensä eduksi kaikkia

mahdollisuuksia – myös epätavanomaisia – ja niiden henkilöstöt kilpailevat samassa rintamassa yritysjohton rinnalla. Koska yritykset jo lain mukaan tavoittelevat voittoa, yritysten yhteiskunnalliset päämäärät johtuvat niiden kilpailuasemasta, omistuksesta, tuotteista ja palveluista.

Ilmiönä yksityinen lobbaus on tärkeämpi kuin sen taloudellinen arvo, jota on erittäin vaikea määritellä, koska yksityiset lobbaajat eivät halua identifioitua yhteiskunnallisiksi tai poliittisiksi vaikuttajiksi. Tämä ei kenties koske entisiä pääministereitä tai vastaavia.

Myös yritykset varjelevat näitä tietoja, ja nekin tiedot, joita ne pakotetaan julkistamaan, ilmoitetaan mahdollisimman pieninä. Silti niiden käyttämät taloudelliset resurssit voivat olla 3–5 kertaa suuremmat kuin mitä ne maksavat järjestöilleen jäsenmaksuja. Yritysten yhteiskuntasuhteisiin käyttämät varat, jotka sisältävät järjestöjen jäsenmaksut ja alihankintakustannukset, ovat vuositasolla 350–700 miljoonaa euroa. Näistä varoista suurin osa kanavoidaan erilaisten järjestöjen kautta.

Viestintätoimistot ovat vain pieni osa konsultointitoimialasta. Suomessa sen liikevaihto on 1,8 miljardia euroa, ja se työllistää 18 000 henkilöä (2017). Ruotsissa ala on yli kymmenkertainen Suomeen verrattuna. Asianajo- ja tilintarkastustoiminta ei liity lukuihin.

# Läpinäkyvyyskeskustelu Suomessa

## **Stubbin raportista kotimaiseen vaalirahoituskeskusteluun**

Euroopan unionin korruption vastaisista toimista vastaava virolais-komissaari Siim Kallas vaati europarlamentin edustajilta ja Brysselin 15 000 lobbarilta selkeitä ja avoimia pelisääntöjä vuonna 2005. ”Jos saisimme lobbausta selvemmäksi, luottamus päätöksentekoon paranisi. Lobbaus ei ole negatiivista, sillä erilaisia mielipiteitä on aina kuultava. Mutta meidän on saatava tästä selkeä kuva”, Kallas sanoi medialle ”läpinäkyvysaloitteesta”.

Komission valmisteleva aloite päättyi lopulta Euroopan parlamentin käsittelyyn, jossa loppuraportin sai tehtäväkseen 2007–2008 Alexander Stubb. Jaana Kiven mukaan Stubb synnytti vain vapaaehtoisen lobbausrekisterin ja esti Euroopan parlamentissa olleen enemmistön haluaman pakollisen lobbausrekisterin syntymisen. Asia ei ole avian kuten Kivi kirjoittaa. Olennaista oli ottaa ensimmäinen vakava askel huhtikuussa 2008, kun raportti julkaistiin, ja toisaalta Stubb siirtyi Suomen ulkoasiainministeriksi.

Suomen itsenäisyyspäivän jälkeen 2007 oikeusministeriö julkaisi Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen

GRECO (Group of States against Corruption) suositukset: ”GRECO on antanut Suomelle toimenpidesuosituksia puoluerahoituksen valvonnasta sekä lahjonnan kriminalisointiin liittyvästä lainsäädännöstä ja lainkäytöstä. ... Rahoitusta koskevien säännösten rikkomisesta määrättävien sanktioiden tulisi olla tehokkaita.”

Vuoden 2007 hallitusohjelmaneuvottelujen jälkeen tiedotusvälineiden mukaan oli yhteiskuntakeskustelussa syntymässä kaksi journalistista tutkimuslinjaa: Yleisradion tutkima vaalirahoitus ja sanomalehdissä orastava kiinnostus lobbaukseen. Vaalirahoitus käänsi huomion pois erityisesti työmarkkinajärjestöjen lobbauksesta.

Pieni liikemiesryhmä oli perustanut vuonna 2006 Kehittyvien Maakuntien Suomi -yhdistyksen (KMS), jonka tarkoitus oli vaikuttaa eduskuntavaaleissa 2007 rahoittamalla merkittävillä summilla tiettyjä yksittäisiä ehdokkaita lähes kaikissa vaalipiireissä ja useimmissa puolueissa. Tukea saaneet poliitikot edustivat valtakunnan huippua. Keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja Timo Kalli ilmoitti vuonna 2008 rikkoneensa tietoisesti vaalilakia jättämällä ilmoittamatta yli 1 700 euron vaalilahjoitusten antajien nimet, koska laissa ei ollut säädetty ilmoittamatta jättämiselle rangaistusta. Vaalirahoituksesta käyty keskustelu ei lopulta tarkentunut työmarkkinajärjestöjen osalta.

Suomessa Stubbin raportti ei herättänyt viranomaisissa ja hallituksessa toimenpiteitä tällä alueella. Seurauksena raportista Suomeen perustettiin rekisteröimätön Edunvalvontafoorumi-yhdistys, joka aloitti läpinäkyvyysteeman tarkastelun ammattilaisten keskuudessa.

KMS:n ja sen taustayhtiön Nova Groupin avainhenkilöt saivat syytteet, ja niiden myötä alkoi 2011 oikeusprosessi, joka johti rangaistuksiin. Toisin kuin lobbauksen alueella, vaalirahoitusta koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin.

## **Vähän korruptoituneen valtion rakenteellinen korruptio**

Lobbauksen eettisten menettelytapojen kehitys EU-tasolla on ollut eritahtista. Kesäkuussa 2011 komissio ja parlamentti allekirjoittivat sopimuksen, jossa ne ilmaisivat noudattavansa yhdessä



läpinäkyvyysrekisterin periaatteita. EU:n jäsenmaissa keskustelu lobbauksen reguloinnista oli lähtenyt liikkeelle Brysselistä.

Transparency Internationalin (TI) mukaan lobbauksen sääntelyä on vain kuudessa tutkituista 25 EU-maasta, lainsäädäntöä vain kahdessa maassa. Suomi on yksi 19 maasta, joista lobbauksen julkinen sääntely puuttuu lähes kokonaan. ”Ja mitä pyöröviilmiöön tulee, kahdeksassa maassa ei ole minkäänlaisia karensseja. Lopuissa 17 maassa on, mutta yleensä varsin lyhyitä ja ehdollisia. Poikkeus säännöstä on Norja, jossa virkamiesten karensseista on säädetty lailla jo vuodesta 2005 lähtien.”

TI:n mukaan lobbauksen regulaatiota mitataan kolmella tekijällä, joita ovat avoimuus, lahjomattomuus ja osallistumisen yhdenvertaisuus päätösten valmisteluun. Nämä jaetaan vielä kymmeneen eri tekijään, joilla lobbauksista voidaan mitata. Tutkimus tehtiin 19:stä EU:n jäsenmaasta, mutta korruptioindeksin kärkimaat, siis maat, joissa Transparencyn mukaan on hyvin vähän korruptiota, kuten Suomi, Ruotsi ja Tanska, eivät kuulu selvityksen piiriin.

Avoimuutta tai läpinäkyvyyttä mitataan neljällä tekijällä: mahdollisuudella päästä käsiksi julkiseen tietoon, lobbareiden rekisteröinnillä, lobbareiden tekemien erehdysten tai rikkomusten julkisella kirjaamisella ja sanktioilla sekä ns. lainvalmistelun jäljellä.

Erityisesti korporaatioilla, joiden edustajat ovat osallistuneet komiteoissa ja hallinnon asettamissa työryhmissä asioiden ja erityisesti lainsäädännön valmisteluun, on ollut etuoikeus valmistelussa olevaan sisäpiiritietoon. Juuri tässä asiassa Suomessa on paikka harkita, suosiiko järjestelmä korporaatioita.

Lobbareiden rekisteröimisellä pyritään lobbareiden ja viranomaisten välisen vuorovaikutuksen tekemiseen läpinäkyväksi julkiselle valvonnalle. Kun lobbareita ei Suomessa ole määritelty, ei näitä voida rekisteröidä eikä erehdyksiä ja rikkomuksia kirjata eikä niistä rangaista, ellei ole rikottu lakia. Lobbareilla on siis kohtuullisen hyvä työrauha. Aktiivinen julkistaminen myös viranomaisten puolelta puuttuu, mutta lakiesityksiin merkitään eduskuntakäsittelyssä niiden valmisteluun valiokuntakuulemisessa osallistuneet tahot.

Lahjomattomuutta mitataan neljällä tekijällä: seuraamalla henkilöliikennettä politiikan pyöröovessa, viranomaisten ja lobba-

reiden eettisillä ohjeistuksilla ja lobbareiden itsesääteilyjärjestelmän olemassaololla. Lahjomattomuudella tarkoitetaan TI:n menetelmässä rehellisyyttä, selkeätä ja täytöntöönpanokelpoista eettistä säädöstä lobbareille ja viranomaisille, joiden molempien on niitä noudatettava. Yritysten, järjestöjen ja hallinnon verkostot kehittyvät ja monimutkaistuvat niin, että niiden seuranta on kasvava ongelma.

EU:n jäsenmaissa on yleisesti ottaen vähän lobbauksen sääteilyä, mutta viime aikoina sääteily on lisääntynyt. Suomi on varsin liberaali ja vähäisen säätelyn maa. Lobbaus on kaikkialla ollut kasvussa, minkä vuoksi sen seuranta on lisääntynyt. Myös lobbausta on mitattu määrällisesti, tosin ei Suomessa. Epäterveet menettelytavat ovat lisääntyneet, ja siksi keskustelu lobbauksen eettisistä menettelytavoista, itsesäätelystä ja säätelystä lainsäädännöllä on ollut kasvussa.

Vuonna 2010 valtioneuvosto ja oikeusministeriö laativat ohjeen kuulemisesta säädösvalmistelussa. Ohjeen mukaan kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Sillä pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisen avulla myös parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon.

Edunvalvontafoorumi laati vuonna 2012 ehdotuksen yhteiskuntavaikuttamisen eettiseksi menettelytapasäännöiksi Suomessa. Se hyväksyttiin SAK:ssa pidetyssä kokouksessa. Suositus oli ehdotus neuvottelupohjaksi, jossa valtioneuvosto ja eduskunta olisivat julkisen vallan neuvotteluosapuoli ja jonka työn käynnistäisi oikeusministeriö. Myös viestinnän ammattilaisten ProComm-järjestö laati oman eettisen ohjeensa vaikuttajaviestintään.

Suomessa lainvalmistelussa on todettu, että epäasiallinen lobbaus tulisi erottaa ”tavanomaisesta lobbaamisesta”, jota ei ole määritelty. Tästä seurasi ongelmia määrittää, mikä olisi epäasiallista lobbausta. Lobbaamisen ja vallankäytön välinen suhde on muuttunut.

Epäasiallisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemiseksi, demokraattisen päätöksenteon turvaamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi

on syytä etsiä rikosoikeudellisia keinoja toimivampia ratkaisuja. Nykyisin Suomen järjestelmä on jo varsin avoin, sillä tiedot eduskunnan valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden nimistä ja heidän edustamistaan tahoista ovat julkisia. Lisäksi valiokunnan mietinnön tai lausunnon antamisen jälkeen myös valiokunnille annetut kirjalliset lausunnot ovat julkisia.

Transparency Suomi (TS) perustettiin vuonna 2003, ja toiminnan painopisteitä ovat korruptio Suomessa, harmaa talous, hyvä veli -verkostot, ilmiäntäminen, korruptio kunnissa, lahjonta, lobbautuminen, luottamusaseman väärinkäyttö, korruptio urheilussa sekä media ja korruptio yrityksissä. Yhdistyksen jäsenmaksutuotot ovat alle 10 000 euroa, mutta avustuksia järjestö sai vuonna 2012 noin 80 000 euroa, josta puolet TI:lta. Ulkoasiainministeriö on rahoittanut kehitysyhteistyövaroista TI:n toimintaa 800 000 eurolla vuodessa vuosina 2011–2015. TI:n vuosibudjetti 2014 oli 26,85 miljoonaa euroa, josta lahjoituksia oli 26 miljoonaa euroa. Suomi kuuluu TI:n suurimpiin lahjoittajiin.

Suomi on vuodesta 1995 julkaistuissa CPI:n (Corruption Perception Index) tilastoissa ollut kärkisijoilla viiden vähiten korruptoituneen maan joukossa. Ammatillinen järjestäytymisaste on korkea Norjassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Kolme viimeksi mainittua ovat myös suuria TI:n rahoittajia. Suomesta rahoitusta annettiin 4,05 miljoonaa euroa vuosina 2011–2015. Pohjoismaita ei ole tutkittu lainkaan, kun kysymys on ollut poliittisen vaikuttamisen läpinäkyvyyden, osallistumisen yhdenvertaisuuden ja rehellisyyden toteutumisesta.

TS:n puheenjohtajana 2013–2014 toimineen Erkki Laukkasen mukaan Suomen hyvä maine perustuu lähinnä poliisiin, oikeuslaitoksen, armeijan ja koulutusjärjestelmän varaan. Pisteet poliittisille puolueille, liike-elämälle, medialle ja eduskunnalle ovat pienentyneet. Noin puolet suomalaisista pitää näitä valtaistutuuksia joko melko tai erittäin korruptoituneina. Jos korruptio määritellään viranomaisten lahjonnaksi, kuten useimmat suomalaiset edelleen tekevät, Suomelle riittää CPI:n takaama paikka maailman vähiten korruptoituneena maana. ”Jos korruptio määritellään valta-aseman väärinkäytöksi, joko yksityisen tai porukan hyödyksi, fokus on rakenteellisessa korruptiossa. Sanapari, joka mielessäni on pyörinyt, on hyperkorporatismi.”

Suomalaisen yhteiskunnan verkostoja on yleensä pidetty positiivisena ilmiönä. Myös kykyä sopia on pidetty voimavarana ei vähiten siksi, että Suomessa yhteiskunnallinen kahtiajakautuneisuus vuoden 1918 sodan jälkeen leimasi kehitystä kolmen sukupolven ajan – kenties vieläkin. Pieni ja autonominen Suomi Venäjän imperiumin osana ja myöhemmin itsenäisenä valtiona menestyi kartellien avulla. Kartellia voi pitää verkostotyyppisen toiminnan järjestyneenä muotona, jolla Suomen metsäteollisuus yhdisti voimansa. Kun Suomi etsii parhaita toimintatapaansa 2020-luvulle, se ei voi hylätä puhdasoppisesti verkostojaan eikä se voi rakentaa toimintaansa kartellifilosofian varaan. Sen on löydettävä uusi toimintatapa, johon murros maan tavassa liittyy.

Tässä on vahva perustelu ja syy sille, miksi käsitteistä pitää olla tietoinen ja miksi näkemuserot eivät saisi perustua ymmärtämättömyydelle siitä, että sanojen merkityksistä on liikaa tulkintoja. Yhteinen tulkinta ja tilannekuva on 2020-luvun valossa välttämätön ehto.

## **Keskustelua lobbauksesta ja lobbareista**

Mikäli halutaan tarkastella politiikan pyöröoven liikennettä, on pyrittävä määrittelemään lobbari, poliittinen vaikuttaja. Euroopan komissio määritteli lobbaajat Läpinäkyvyyssaloitteessa vuonna 2005:

”Lobbaamisella tarkoitetaan tässä vihreässä kirjassa kaikkea toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan Euroopan unionin politiikan muotoutumiseen ja toimielinten päätöksentekoon.”

”Lobbaajilla tarkoitetaan tällaista toimintaa harjoittavia henkilöitä, joita toimii erilaisissa organisaatioissa, kuten yhteiskuntasuhteiden parissa työskentelevissä konsulttitoimistoissa, lakiasiantomistoissa, kansalaisjärjestöissä, ajatushautomoissa, yritysten omissa lobbausyksiköissä ja ammattiyhdistyksissä.”

Suomessa ei ole määritelty lobbausta eikä lobbareita, joten on vaikeata määrittellä tarkastelutapaa pyöröoven liikenteestä ja tavanomaisesta lobbauksesta. Läpinäkyvyyssrekisteriä ja hyvää edunvalvontatapaa perustellaan käytännöllisillä syillä. Päätökset vaikuttavat miljoonien ihmisten elämään, joten ne on tehtävä mahdollisimman avoimesti. Julkiset toimielimet ovat vuorovaikutuksessa erilaisia etuja ajavien ryhmien ja organisaatioiden kanssa.

Tällainen kanssakäynti on päätöksentekoprosessin tärkeä (= myönteinen) osa, jolla varmistetaan, että julkisten päätösten synnyttämä politiikka perustuu kansalaisten todellisiin tarpeisiin. Prosessin on oltava avoin, jotta sitä voidaan kunnolla valvoa ja jotta toimielinten valitut päättäjät ja hallinto voidaan asettaa siitä vastuuseen. Ilman lobbausta politiikkaa ei olisi. Se olisi kuollut. Sen sijaan olisi diktatuuri tai tapa kuulla aina samoja tahoja.

OECD:n selvitykset lobbauksen sääntelystä kertovat, kuinka merkittävästä asiasta on kysymys. Vuonna 2009 tehdyssä ensimmäisessä selvityksessä etsittiin näkökulmia ja suhtautumistapoja lobbaukseen ja sen sääntelyn tarkasteluun. Vuonna 2012 tehdyssä toisessa selvityksessä todettiin, ettei lobbauksesta ole määritelmällistä yhteisymmärrystä ja sen sääntelyllä on suuri merkitys päätöksenteon läpinäkyvyydelle. Raportti päättyy suosittelemaan kaikkien ammattimaisten eli korvausta (säännöllinen palkka tai epäsäännöllinen palkkio) saavien lobbareiden rekisteröimistä.

OECD:n kolmas selvitys osoitti, että kansallisten hallitusten yleinen luottamus kansalaistensa keskuudessa on heikentynyt ja sillä on yhteys poliittisen prosessin läpinäkyvyyteen. OECD:n mukaan kaikki sidosryhmät ovat yhdenvertaisessa asemassa päästäkseen vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoprosessiin eli lobbauksen sääntelyyn. Poliittisen prosessin läpinäkyvyyttä tuli uudistaa, jotta kansalaisten luottamus hallitusten aikomuksia kohtaan vahvistuisi. Lobbauksen identifioiminen ja parhaisiin käytäntöihin perustuva lobbauksen säätely nousivat selvityksen politiikkasuosituksiksi.

Euroopan neuvosto antoi vuonna 2017 suosituksen jäsenmaille lainsäädäntöön perustuvan lobbausta koskevan säätelyn luomiseksi poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Suosituksessa lobbaus määritellään rakenteelliseksi ja organisoiduksi toiminnaksi julkiseen päätöksentekoon, jolloin henkilövaikuttaminen jää toissijaiseksi. Lobbaajalla tarkoitetaan myös juridista henkilöä.

## **Erilaiset lobbausrekisterit – pohjoismainen puute**

Esimerkkinä lobbaajan määrittelyn merkityksestä on lyhyt vertailu Britannian, Irlannin ja Itävallan lobbausrekistereiden välillä. Britanniassa vain sopimussuhteiset konsultit ja alan yritykset

joutuvat rekisteröitymään, eivät esimerkiksi heitä palkkaavat järjestöjen, viranomaisten tai yritysten lobbaajat ja edunvalvojat.

Irlannissakaan lobbaaja ei ole vain henkilö, vaan myös juridinen henkilö tai organisaatio. Toiminta rajataan toimeksiantajiin, joilla on yli 10 henkilöä palveluksessa, edustukselliseen elimeen (yhteisö), jolla on vähintään yksi palkollinen, asianajotahoon, jolla on vähintään yksi työntekijä päätoimisesti edunvalvonnassa tai toimiston haltijana, ja henkilöön, joka vaikuttaa maankäytön kehittämiseen tai kaavoitukseen. Itävallassa lobbaajat jaetaan sopimussuhteisiin, etupiirejä edustaviin, henkilökohtaisia etujaan edustaviin, yrittäjätoimintaa harjoittaviin, eturyhmiä edustavien liittojen lobbaajiin, joiden lisäksi alueet, osavaltiot ja niiden liitot luetaan lobbaajiksi.

Valtioneuvoston kanslian tilaamassa lobbarirekisteriselvityksessä 2018 analysoidaan Yhdysvalloissa, Britanniassa, Irlannissa, Itävallassa ja Euroopan unionissa olevia rekistereitä. Nämä rekisterit poikkeavat toisistaan monilta osin, ja kansalliset tulkinnot poikkeavat mm. OECD:n, EU:n ja Euroopan neuvoston lobbausmäärittelmistä. Määrittelmillä on yhteys siihen, miten eturyhmille sallitaan oikeus tulla kuulluksi.

Rekistereissä on ilmoitettava perustiedot rekisteröitävästä tahosta, asiakkaat, edistettävät asiat (eivät julkisia Itävallassa) ja rahoitustiedot (eivät julkisia Britanniassa ja Irlannissa). Lobbauksen kohde eli päätöksentekijä on kerrottava vain Irlannissa.

EU:ssa rekisteri koskee parlamenttia ja komissiota, ei kaikkia EU:n virastoja eikä paikallistasoa. Irlannissa ja Itävallassa rekisterit ulottuvat parlamenttiin, hallitukseen, virastoihin ja paikallistasolle. Britanniassa rekisteri koskee vain hallitusta vaikuttamiskohteena. Yhdysvalloissa rekisteröinti koskee kongressia, ja se ulottuu virastoihin, mutta ei hallitukseen.

Kaikissa maissa rekisteröityminen sisältä sitoutumisen hyvään edunvalvontatapaan paitsi Yhdysvalloissa, jossa liittovaltion laissa on paljon menettelytapamääräyksiä. Hyvä edunvalvontatapa on kansallinen käsitys, jonka määrittelytapa vaihtelee. Useissa maissa tämä on edunvalvojien aloitteen ja yhteistyön varassa, mutta joissakin maissa parlamentti säätää normista kuultuaan edunvalvojia.

Kaikissa edellä mainituissa maissa rekisteri on sitova, paitsi EU:ssa se on vapaaehtoinen. EU:ssa pakollisuus on valmisteilla ja

käytännössä voimassa, koska komissio ja parlamentti eivät tapaa vaikuttajatahoja, joilta puuttuu rekisteröinti. Valvonta on järjestetty monella tapaa: Itävallassa valvonnan hoitavat parlamentti ja paikallisviranomaiset, Irlannissa ja Britanniassa itsenäinen viranomainen, EU:ssa komissio ja parlamentti yhteisen sihteeristön kautta ja Yhdysvalloissa kongressi.

Sanktioina kaikissa maissa on huomautus paitsi Itävallassa, sakkoa voi saada kaikissa muissa rekistereissä paitsi EU:ssa, vankeutta voi saada Irlannissa ja Yhdysvalloissa ja rekisteristä poistaminen on käytössä muualla paitsi Yhdysvalloissa. Poliitiikan pyöröovea eli liikennettä hallinnosta eturyhmiin ja yrityksiin säädellään karensseilla paitsi Itävallassa, jossa karenssit ovat valmisteilla.

Useassa maassa työmarkkinaosapuolet nauttivat erityistä suojaa. Esimerkiksi Itävallassa LobbyG-laki ei pidä työmarkkinaosapuolia lobbareina ja laki koskeekin niiden toimintaa rajoitetusti. Euroopan unionissa avoimuusrekisteri ei koske toimintoja, jotka liittyvät perussopimuksissa mainittuun työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun. Avoimuusrekisterin työmarkkinajärjestöjä koskeva poikkeus kattaa ainoastaan perussopimuksessa tarkoitettun vuoropuhelun, ja muilta osin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tulee rekisteröityä. Suomalaisista toimijoista esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto ja SAK ovat molemmat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin.

Irlannissa työmarkkinaosapuolet rekisteröityvät normaalisti, mutta palkkaneuvotteluihin liittyvää yhteydenottoa työnantajana toimivaan tai tätä edustavaan julkiseen virkaan nimettyyn henkilöön ei ilmoiteta rekisteriin. Britannian rekisteri ei koske työmarkkinajärjestöjä, elleivät nämä toimi konsulttilobbareina. Silloin se koskee niitä normaalisti.

Euroopan unionin komission tehtävänä on edistää työmarkkinaosapuolten kuulemista unionin tasolla ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet osapuolten vuoropuhelun helpottamiseksi varmistamalla molemmille osapuolille tasapuolinen tuki. Komissio kuulee työmarkkinaosapuolia unionin toiminnan mahdollisista suunta-aivoista ennen kuin tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla.

Jos komissio kuultuaan työmarkkinaosapuolia pitää unionin toimintaa tarkoituksenmukaisena, se kuulee työmarkkinaosa-

puolia ehdotuksen sisällöstä. Työmarkkinaosapuolet antavat komissiolle lausunnon ehdotuksesta tai suosituksen. Asiat voivat koskea työllisyyttä, työoikeutta ja työehtoja, ammatillista perus- ja jatkokoulutusta, sosiaaliturvaa, työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemistä, työterveyttä, järjestäytymisoikeutta sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä kollektiivisia neuvotteluja. Euroopan parlamentti pidetään ajan tasalla. Komissio kuulee talous- ja sosiaalikomiteaa ennen kuin se antaa lausunnon.

Järjestäytymisasteet Yhdysvalloissa (10 % työvoimasta), Irlannissa (32 %), Itävallassa (29 %) ja Britanniassa (27 %) ovat alhaisia pohjoismaiseen tasoon verrattuna (yli 65 %), joten on mahdollista, että tästä löytyy yksi syy, miksi pohjoismaissa ei ole perustettu läpinäkyvyyssrekistereitä lobbaamisen sääntelemiseksi. Pohjoismaissa sosiaalidialogi on ollut korkealle arvostettua, ja se on ollut yksi hyvinvointivaltion kivijalka. Toisaalta työn hinnoittelu yleisillä työehtosopimuksilla tulkitaan Yhdysvalloissa työn hintakartelliksi. Globalisaatio on tuonut tämän keskustelun Eurooppaan ja Suomeen.

Yhdysvalloissa ryhdyttiin jo 1800-luvun lopulla noudattamaan anti-trustilainsäädäntöä, jonka tavoitteena oli edistää vapaata kilpailua ja taata kuluttajille mahdollisuus vapaaseen hinnanmuodostukseen. Euroopassa natsi-Saksan talousmalli perustui kartelleihin ja voimakkaaseen sääntelyyn, jossa valtiolla oli vahva rooli.

Kilpailupolitiikasta tuli yksi natsien jälkeisen Euroopan talouselämän uuden nousun henkisistä kivijaloista, liberaali talous-suuntaus, jossa valtiolta loi edellytyksiä kilpailulle ja elinkeinon vapaudelle. Mitalilla on myös toinen puoli. Koska amerikkalaiset sijoittivat lahjarahaa (Marshall-apu) 18:aan Euroopan maan talouteen lähes 13 miljardia dollaria (vuoden 2015 arvolla noin 100 miljardia dollaria), nämä odottivat pääsevänsä mukaan euroopalaisiin yhtiöihin ja talousrakenteiden sisäpiireihin. Tämä vaati kilpailupolitiikkaa, jota Euroopassa tunnettiin huonosti.

Kilpailusta tuli myös Euroopan suuren rauhanajatuksen kivijalka. Rooman julistuksen taustalla on vahva ideologinen, natsismin vastainen ajattelutapa ja poliittinen perinne. Komissio sai ilman parlamentin tai ministerineuvoston päätöstä oikeuden aloittaa tutkimukset kartelliepäilyistä, tutkia, tuomita ja rangaista



sakkoon – jopa 10 prosenttia tuomittavan yrityksen vuosiliikevaihdosta.

Kilpailun ulkopuolelle jäivät erityisesti maatalous sekä puolustusteollisuus, liikennesektori ja ydinenergia. Myös työmarkkinajärjestöt jätettiin kilpailulakien ulottumattomiin, ja se on lain-säädännössä tänäänkin. Tässä on lisätaustaa sille, että Suomessa hallitukset 1995–2003 sitoutuivat voimakkaasti EU-jäsenyyteen. Se oli keino perustella EU:n ammattiliittojen johtajille, joille luvattiin kolmikantayhteistyön jatkuminen.

Työmarkkinajärjestöt eivät ole kokeneet olevansa lobbaajia, koska ne haluavat olla yhteiskunnallisen säätelyn ylä- tai ulkopuolella ja ne ovat tulkinneet sanaa lobbaus mahdollisimman suppeasti. Esimerkkinä tästä on EK:n puheenjohtajan kommentti vuonna 2012, kun elinkeinoministeri Jyri Häkämies aloitti EK:n toimitusjohtajana: ”Ensinnäkin en koe, että EK olisi mikään lobbarijärjestö. Se edustaa elinkeinoelämää ja muodostaa sen mielihiteen. Lobbaus on siinä mielessä väärä sana, että Häkämiehen tehtävänä on puolustaa elinkeinoelämän ajatusmaailmaa. En näe siinä mitään ristiriitaa siihen tehtävään, missä hän on aikaisemmin ollut.”

Euroopan parlamentin 485 entisen jäsenen urapoluista tehdyn tutkimuksen mukaan työelämään siirtyi 171, joista 51 rekisteröityi EU:n läpinäkyvyysrekisteriin. Vastaavasti 27:stä komission jäsenestä 15 rekisteröityi. EU:n hallinnossa keskustellaankin karenssiajoista, joita ehdotetaan pidennettäväksi komissaarien osalta 18 kuukaudesta 3 vuoteen ja parlamentin jäsenten kohdalla 6 kuukaudesta 2 vuoteen. EU:n instituutioiden palveluksessa oleviin noudatetaan karenssisäännöstöä, jonka mukaan komission virkamiehet eivät suoraan voi siirtyä yksityisen sektorin palvelukseen.

Ranskassa pyöröovea säätelee kolmen vuoden karenssiaika. Japanissa tunnetaan käsite amakudari, jonka avulla korkeat virkamiehet siirtyvät ”sivistyneesti pois taivaista” ministeriöiden alaisiin yrityksiin tai virastoihin. He eivät saa ottaa vastaan työtä yrityksistä, joiden kanssa he ovat olleet tekemisissä viisi vuotta ennen kuin siirtyvät eläkkeelle.

Esimerkiksi Uber, ArcelorMittal, Goldman Sachs, Volkswagen ja Bank of America Merrill Lynch ovat palkanneet komissaareja.

Yhdysvalloissa valvotaan lailla siirtymisiä hallinnosta lobbaus-toimialalle, jolloin siirtyvän on odotettava vähintään vuosi. Jos henkilö aloittaa välittömästi uudessa tehtävässä, se ei saa liittyä aikaisempaan tehtävään. Tällä halutaan sulkea politiikan pyörö-ovi politiikan ja elinkeinoelämän välillä.

Britanniassa hallinnosta voi siirtyä yksityiselle sektorille, ja virasta siirtyvä virkamies voidaan asettaa riippumattoman ar-  
vion kohteeksi. Menettelyä on arvosteltu keinotekoiseksi ja kiu-  
salliseksi. Suomessa virkamieseettinen toimikunta ehdotti vuon-  
na 2014 toimenpiteitä, jotka liittyvät politiikan pyöröoven sääte-  
lyyn, ja toimenpiteet ovat nyt voimassa.

## **Lobbareiden typologiat**

Kun EU:ssa läpinäkyvyysrekisterin perustamisesta on kulunut kohta kymmenkunta vuotta, ja Pohjola on toistaiseksi ainoa poliittinen alue, jossa ei ole rekistereitä. Vaikka EU on määritellyt lobbarin, Suomessa näin ei ole tehty. Keskustelua suomalaisten lobbareiden identifioimisesta ja tunnistamisesta voi helpottaa lobbareiden luokittelu kuuteen luokkaan: toimeksiantajat, luotetut, palkkasuhteiset, sopimussuhteiset, asiantuntijat ja vapaaehtoiset. Luokittelu on osittain hierarkkinen.

Toimeksiantajat päättävät järjestöissä niiden poliittisista ta-  
voitteista, ja yrityksissä he ovat vastuussa liiketoiminnoista ja nii-  
den vaatimusten mukaisesta poliittisesta vaikuttamisesta. Toi-  
meksiantajat edustavat yritysten omistajia ja johtoa sekä järjestö-  
jen johtohenkilöitä, jolloin esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen  
keskeiset luottamushenkilöt ovat lobbareita.

Esimerkiksi EVA:n, Taloudellisen Tiedotustoimiston ja mo-  
nien edunvalvontajärjestöjen hallitusten jäsenet tai ainakin  
niiden puheenjohtajistot täyttävät toimeksiantajan kriteerit. Toi-  
meksiantajat eivät välttämättä itse ole toiminnassa mukana, mutta  
he antavat lobbaukselle legitimitetin sekä lobbareille budjetin ja  
mandaatin.

Suuret liike-elämän tavoittelemat ratkaisut ovat tarvinneet tahto-  
tilan, rahaa kustannusten kattamiseksi ja yhteiskunnallista legiti-  
miteettiä. Suuria ja pitkää sitoutumista vaatineita poliittisia rat-  
kaisuja, joissa toimeksiantajat olivat ratkaisijoita, ovat olleet Työ-

eläkeratkaisu 1961, Jäsenmaksuperintäsopimus 1969, Taloudellisen Tiedotustoimiston ja EVA:n uusien vahvojen roolien antaminen 1975–1995, EEC-sopimus 1973, Kekkonen valinta poikkeuslailla 1973, EY-jäsenyyden tukeminen ja kampanjointi sekä EMU-päätökseen osallistuminen.

Korporaatioissa toimeksiantajia ovat olleet erityisesti merkittävien järjestöjen luottamushenkilöt. Tällaisia henkilöitä ovat kaikkien edunvalvontajärjestöjen keskeiset luottamushenkilöpäätäjät. Myös palkansaajajärjestöjen luottamushenkilöt ovat lobbauksen toimeksiantajia. Osa palkansaajajärjestöjen luottamushenkilöistä toimii kokopäivätoimisesti palkallisessa luottamustehtävässä, mutta merkittävä osa luottamushenkilöistä ei saa palkkaa ammattiliitolta. Suurten työpaikkojen luottamusmiehet ovat palkansaajajärjestöissä päättävissä elimissä ja asemansa puolesta ”viimeisiä irtisanottavia”.

Luotetut ovat toiseksi ylinnä, koska he voivat kulkea politiikan pyöröovesta sisään päätöksentekoeleimiin, myös valtioneuvostoon ja ottaa vallan ja vastuun. Luotetut ovat myös haluttuja kulkemaan pyöröovesta ulos ja kysyttyjä vastuukauden jälkeen yksityisellä sektorilla, koska samalla heidän mukanaan kulkee hallinnosta ulos strategista ja salaista tietoa, poliittista läpäisyvoimaa ja verkostojen hallintakompetenssia. Vaikka he eivät luovuttaisikaan salaista tietoa uudelle toimeksiantajalle, he tietävät asioita, joista uusien vastuuhenkilöiden julkisessa virassa on otettava selvää.

Monesti luotetut ovat raskaan sarjan päättäjiä, joilla on omat esikunnat ja asiantuntijat. He ovat myös toisinaan puoluejohtajia, jolloin heidän toimintaansa liittyy kokonaisen puolueen ajattelutapaa ja parlamentaarista voimaa. Luotetuiksi voidaan kutsua myös lobbareita, jotka nousevat hallintoon, jopa valtioneuvoston jäseniksi ratkaisemaan juuri oman toimialansa kannalta merkittävää asiakokonaisuutta. Poliittiset erityisavustajat ja poliittiset sihteerit ovat luotettujen suurin joukko. Heistä vain osa edustaa eturyhmiä ja osa poliittisia puolueita. Euroopan unionin jäsenyys on merkinnyt Suomen poliittiselle kulttuurille sitä, että uusia tehtäviä ja politiikan pyöröovia on syntynyt hallinnon ja eturyhmien välille. Tehtävien lisääntyminen on vahvistanut verkostoja.

Tärkein lobbareiden kategoria on palkkasuhteessa olevat lobbarit. Heidät on pestattu päätoimisiksi yhteiskuntasuhteita, sidos-

ryhmiä ja viestintää tai tiettyä politiikkasektorin asiantuntemusta edustaviksi tai hoitaviksi ammattilaisiksi järjestöihin tai yrityksiin. Heillä on järjestön tai yrityksen merkittävyydestä riippuen suuri mandaatti. He ovat myös lobanneet hallituksia ja valtioita.

Järjestöjen palveluksessa olevat päätoimiset henkilöt ovat muodostaneet perinteisesti suomalaisen lobbarin prototyypin, ”järjestäjän” tai ”yhteiskunnallisen toimihenkilön”, joka tekee jalkaja-ajatustyötä. Järjestöissä ammattiliittojen ja niiden keskusjärjestöjen puheenjohtajia, liittosihteereitä ja toimitsijoita sekä työnantajaliittojen johtajia, asiamiehiä ja asiantuntijoita alettiin kutsua 1980-luvulla Helsingin Sanomien nimitysuutisissa lobbareiksi.

Uusi ja kasvava lobbareiden kategoria on sopimussuhteisten lobbareiden ryhmä. Nämä koostuvat esimerkiksi asianajotoimistojen valikoiduista juristeista, valikoiduista tilintarkastajista sekä liikkeenjohdon konsulteista ja viestintätoimistojen konsulteista, joiden toimeksiannot sisältävät yhteiskunnallista suunnittelua, vaikuttamista ja poliittista asiantuntijatyötä.

Asiantuntijalobbareiden kategoria on kiistanalainen. Asiantuntijat eivät yleensä halua harteilleen lobbarin viittaa. Mutta on olemassa selkeä ryhmä asiantuntijoita, joita jatkuvasti kuullaan jonkin politiikkasektorin asiantuntijana. Vaikka kysymyksessä on henkilön meritoituminen politiikkasektorin asiantuntijana, asiantuntijan nousu julkisuuden kiinnostohdeksi ja usein kysytyksi asiantuntijaksi voi perustua myös poliittiseen valintaan tai mediajulkisuuteen ja henkilön edustamaan taustaryhmään. Esimerkkejä asiantuntijoista ovat taloudellisten tutkimuslaitosten ekonomistit ja useat professorit, joilla on edunvalvonnallinen sidosryhmä toimeksiantajana eli sivukustantaja tai poliittinen viiteryhmä.

Vapaaehtoiset lobbarit muodostavat lobbareiden suurimman ryhmän, jonka käyttövoimana on usein henkilökohtainen vakuumus ja oma etu. Kun pohditaan lobbaamisen yleistä yhteiskunnallista merkitystä, yksi ulottuvuus on siinä, ovatko kaikki lobbarit periaatteessa yhdenvertaisessa asemassa. Toinen ulottuvuus on siinä, onko lainsäätäjä ja kunnallinen päättäjä riippumaton ja koskematon suhteessa erilaisiin lobbaajiin.

# Kunnat läpinäkyvyyskeskustelussa

**L**äpinäkyvyyskeskustelussa on tapahtunut vuoden 2017 jälkeen käänne, joka on synnyttänyt uuden keskusteluvaiheen. Läpinäkyvyyden ongelmat, korruptiivisuus ja poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien yhdenvertaisuus oikeusvaltiossa ovat nousseet poliittiselle agendalle, myös Suomessa.

Taustalla on ollut kehitys hallinnossa, muun muassa virkamieseettisten säädösten kehittyminen esteellisyyksien osalta, pitkäaikainen toiminta harmaan talouden rajoittamiseksi, lainsäädäntövalmistelun jalanjäljen seurannan kehittäminen, sähköiset palvelut, suurehkojen järjestöjen tilinpäätösten lakiin perustuva julkistamisvelvollisuus Patentti- ja rekisterihallitukselle, akateeminen tutkimus korruptiivisuuden ja poliittisen läpinäkyvyyden alueilla sekä kansainvälisen vertailut.

## **Tietoisuuden lisäämistä ja torjuntaa jo vuosia**

EU-jäsenyyden aikana lainsäädäntö on kiristynyt ja tarkentunut. Myös muut kuin rikosoikeuden säännökset pyrkivät estämään korruptiivisia tekoja. Esimerkiksi virkamiehiä koskemaan on laadittu tarkempi säännöstö valtion virkamieslaissa, eduskunnan

virkamiehistä annetussa laissa ja kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa.

Yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa lahjan antamista pidetään julkisen luottavuuden vaatimuksen vuoksi helpommin moitittavana menettelynä kuin yksityisellä sektorilla. Myös virkamiehen määritelmää on laajennettu niin, että säännökset koskevat nyt myös julkisia luottamustehtäviä. Lahjusrikosten uuskriminalisointien painopiste on ollut erityisesti elinkeinotoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa. Rikoslaisia on 14 lahjusrikospykälää, jotka koskevat lahjuksen antamisen ja ottamisen erilaisia tekemuotoja sekä erikseen elinkeinotoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyviä tekoja.

Myös laki julkisista hankinnoista, kilpailulaki, laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, puoluelaki, elinkeinotulon verottamisesta annettu laki, hallintolaki, tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki sekä perustuslain pätevyysperusteet ja syrjäntäkielto voidaan nähdä kuuluvan korruption torjunnan kenttään.

Lisäksi erityisaloilla tehtäviin hankintoihin sovelletaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Lainsäädännön lisäksi on olemassa niin sanottua pehmeää sääntelyä, kuten erilaisia eettisiä koodistoja muun muassa valtionhallinnon henkilöstöä varten. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on antanut vuonna 2010 koko valtionhallinnolle ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista.

Viranomaisyhteistyö ja julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuhelu ovat lisääntyneet. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt selvityksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi tarvittavista toimenpiteistä vuonna 2016. Sen loppuraportissa työmarkkinajärjestöt korostavat harmaan talouden torjuntaohjelmien jatkuvuuden tarpeellisuutta. Uuteen ohjelmaan halutaan konkreettisia toimia, esimerkiksi 5–10 priorisoitua torjuntatointia, joiden toteutumista voitaisiin seurata. Näiden toimien toteutumisesta tulisi raportoida eduskunnalle vaalikauden kestäessä. Jonkin tahon pitäisi seurata yhteistyötä keskitetysti ja kantaa siitä kokonaisvastuu.

Harmaan talouden torjuntaviranomaisilla tulisi olla yhteinen uhkakuva ja sitova strateginen päämäärä (EK). Ohjelman ei tulisi

olla verottajavetoinen eikä perustua keskeisesti verolainsäädännön lisäykseen. (FK). Harmaan talouden sijaan tulisi nostaa esille verovaje sekä aggressiivinen verosuunnittelu ja korruption torjunta (SAK).

## **Harmaa talous ja korruptiivisuus kunnissa**

Suomessa esiintyvä korruptio ei ole henkilökohtainen ongelma, mutta luottamus julkista sektoria ja poliitikkoja kohtaan on heikko (kolme neljästä uskoo näiden ottavan lahjuksia) ja suomalainen vieraanvaraisuus on anteliaampaa kuin muissa pohjoismaissa. Tässä esityksessä ei tarkastella kuntien ja kaupunkien korruptio- ja lahjusrikoksia tai vastaavia tapauksia, jotka ovat olleet tai ovat rikostutkinnassa, oikeudessa tai päättyneet tuomioon. Tällaisia tapauksia on runsaasti vireillä, ja ne kertovat alueiden ja paikkakuntien toimintakulttuureista. Korruptiivisia, poliisiin tietoon tulleita rikoksia on vuosina 2010–2015 tilastoitu 700–1300. Luvut ovat laskussa.

Verottajan mukaan korruptio maksaa EU:n taloudelle vuosittain 120 miljardia euroa, mikä tekee 250 euroa kansalaista kohden. Suomalaisille hintalappu tästä olisi 1,3 miljardia euroa. Suomessa harmaan talouden osuus olisi 5–13 prosenttia bruttokansantuotteesta eli 10–25 miljardia euroa. Harmaata taloutta voisi verata esimerkiksi kuntatalouteen (44 miljardia euroa), jolloin laskeutavasta riippuen kuntatalous olisi 2–5 kertaa suurempi kuin harmaa talous. Joka tapauksessa puhutaan merkittävästä taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta ilmiöstä.

Julkisyhteisöjen tavara- ja palveluostot sekä niiden teettämät rakennusurakat olivat Suomessa 35 miljardia euroa vuonna 2010 eli lähes viidenneksen bruttokansantuotteesta. Julkisten hankintojen merkitys on lisääntynyt jatkuvasti, koska monia julkisia palveluja on ostettu yksityisiltä palveluntuottajilta.

Esimerkkinä harmaan talouden torjunnasta käy Helsinki. Helsingin kaupungin ulkopuolisten palvelujen ostojen määrä oli vuoden 2013 tilinpäätöksessä 1,6 miljardia euroa. Selvityksen kohdejoukon yritysten Helsingin kaupungille tuottamien palvelujen arvo oli 464 miljoonaa euroa. Helsinki aloitti oman harmaan talouden torjuntaohjelman vuonna 2011. Torjuntaohjelmassa

selvitettiin yhdessä verottajan harmaan talouden yksikön kanssa yrityksiä, jotka olivat myyneet palveluksia ja tuotteita kaupungille.

Selvityksen aineistossa oli 420 kohdejoukon organisaatiohenkilöä, jotka saivat palkkaa tai muita suorituksia Helsingin kaupungilta vuosina 2007–2013. Tarkasteluaikana palkkaa päätoimesta sai 199 henkilöä ja sivutoimesta 165 henkilöä. Palkkatietojen perusteella vuonna 2013 on ollut yhteensä 1 566 henkilöä, jotka olivat saaneet palkkaa päätoimesta Helsingin kaupungilta sekä yrityksiltä, jotka olivat myyneet Helsingin kaupungille palveluja. Esimerkiksi henkilöitä, jotka ovat saaneet Helsingin kaupungilta palkkaa 30 000–50 000 euroa ja samaan aikaan asiakasyritykseltä 10 000–30 000 euroa, on ollut 14.

Kuntaliiton vuonna 2018 tehdyssä tietopakettissa ”Korruptio ja eettisyys kunnassa” tarkastellaan eettisiä periaatteita, valvontaa ja korruptioriskejä. Korruption erilaisia esiintymismuotoja voivat olla esimerkiksi:

- virka-aseman väärinkäyttö, lahjonta, lahjusten ottaminen ja pyytäminen
- petos, kavallus, varastaminen, yhteisten varojen väärinkäyttö
- uhkailu ja väkivallalla pakottaminen
- luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito
- lakien ja määräysten kiertäminen
- tosiasioiden vääristely
- laitton seuranta ja tarkkailu
- velvollisuuksien laiminlyönti ja asioiden viivyttely
- huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- välinpitämätön johtamistyö
- epäreilujen ja epäasiallisten keinojen käyttäminen alaisiin.

Julkaisu pohtii myös rakenteellista korruptiota, joka on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto. Se hyödynittää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia. Rakenteellisen korruption piirteitä esiintyy esimerkiksi poliittisissa virkanimityksissä, poliittisessa rahoituksessa, julkisissa hankinnoissa sekä epävirallisissa päätöksenteko- eli hyvä veli -verkostoissa.



## Julkiset hankinnat

- Kilpailuttamatta jättäminen
- Hankinnan kohteen määrittely siten, että tiettyä tarjoajaa suositaan vailla perusteluja
- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Päätöksentekijät pyrkivät saamaan etuja itselleen tai lähipiirilleen osana kilpailutusta
- Esteellisyysilanteiden huomiotta jättäminen
- Hankintasopimuksen laajentaminen tai muuttaminen ilman perustetta
- Tilaukset tai lisälaskut ilman todellista tilaustarvetta
- Kilpailun välttäminen tarjouskartellitilanteessa

## Maankäyttö ja rakentaminen

- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Maanomistajien epäasiallinen suosiminen (esim. kaavoitusaloitteet, tontinluovutus)
- Ammattivalittajat ja kunnan/rakennuttajan kiskonta
- Esteellisyys ja päätöksentekijän omat intressit päätöksenteossa
- Lisätyöt

## Poliittinen toimintaympäristö

- Poliittiset virkanimitykset ja virkojen kelpoisuusehtojen räätälöinti tietyille henkilölle sopivaksi
- Päättäjiä siirtyy politiikasta suoraan liike-elämän palvelukseen (pyöröovi-ilmiö)
- Peitelty vaalirahoitus
- Päättäjien kaksoisroolit

## **Sote, maakuntaudistus ja korruptionriski**

GRECO julkisti maaliskuussa 2018 Suomea koskevan evaluaatio-raportin korruptiivisuudesta ja hallinnon sekä lainvalvonnan rehellisyydestä. Sen mukaan sote- ja maakuntaudistuksiin sisältyy suuri korruptiivisuusriski ja etenkin soteen pyöröoviriski. Julkisen ja yksityisen raja vastuineen hämärtyy, kun vastuussa olevat virkamiehet tai poliitikot liikkuvat esimerkiksi julkisen ja yksityisen

sektorin välillä. GRECO kehottaa Suomea pikaisesti hyväksymään ja sen jälkeen käyttämään nykyistä parempaa ohjelmaa korruptiota vastaan.

GRECO viittaa ohjelmalla hallituksen asettaman työryhmän ehdotukseen uudeksi korruptio-ohjelmaksi. Vuosi sitten valmistuneessa ohjelmaehdotuksessa korruption vastaista työtä pitää tehostaa lisäämällä läpinäkyvyyttä ja muuttamalla lahjusrikoksia estävää lainsäädäntöä. Myös korruptioepäilyjä esille tuovien suo- jelta pitäisi vahvistaa.

Sote- ja maakuntauudistuksen kokoluokka on poikkeuksellisen suuri, ja kuntien asema muuttuisi historiallisessa mielessä merkittävästi. Uudistus johtaisi 225 000 työntekijän siirtymiseen kunnan palveluksesta uuden maakuntahallinnon ja sen liikelaitosten tai ostopalveluja tuottavien yritysten palvelukseen. Uudistus muuttaisi verotusta, ja siirtyvien julkisten varojen arvoksi ilmoitetaan 18,6 miljardia euroa vuoden 2019 tasolla. Lakisääteiset kuntayhtymät siirtyvät varoineen ja velkoineen maakuntiin. Kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat yhteisen vuokrasopimus- pohjan mukaisesti. Siirtymäkauden ajaksi maakunta vuokraa kaikki sen järjestämistä varten kuuluvan toiminnan käytössä olevat tilat. Siirtymäkauden jälkeen maakunta arvioi tilatarpeensa.

Uusi maakuntahallinto syntyy väliaikaisen valmistelutoimi- elimen myötävaikutuksella. Virasto lupa- ja valvontamenettelyjä varten edellyttää uudistuksen voimaansa-panoa. Maakuntavaalit järjestetään samassa rytmissä kunnallisvaalien kanssa, eli ensimmäiset vaalit olisivat 2021. Kuntapäätäjien verotuksellinen päätös- valta vähintään puolittuu, ja maakuntien verotulojen kerääminen toteutetaan valtion verotuksessa, jonka merkitys kasvaa.

Siirtymäkausi merkitsee suuria hallinnollisia muutoksia. Kysymyksessä on Suomen EU-jäsenyyden valmisteluun verrattava päätöksentekoprosessi, jossa hallituksen tavoitteena on tuottaa julkiseen talouteen myös mittavahkoja säästöjä (3 miljardia euroa julkistalouteen vuoteen 2029 mennessä). Poliittisessa kilpailussa vastakkain on useita erilaisia etuja. Perustettavan maakuntahallinnon kilpailija on suurten kaupunkien eturyhmä (G21 ja sixpack): ne haluavat säilyttää verotusoikeutensa ja alueellisen vaikutus- valtansa. Julkinen hallinto kilpailee siis keskenään. Sen rinnalla

ja sisällä kilpailevat yksityiset palveluntuottajat, jotka tarjoavat palveluja tulevalle maakuntahallinnolle, jonka tehtävänä on järjestää palvelutuotanto.

Lisäksi terveydenhuollossa on kaksi suurta palvelujärjestelmää: ”yksityinen työterveys” ja kansanterveys. Kansalaisen valinnanvapaus terveydenhuollossa rahoitetaan kapitaatioperiaatteella. Kapitaatiosumma on vakuutettujen pääluvun ja heidän keskimääräisen tai jollakin tavalla painotetun euromääräisen hyvinvointiriskinsä tulo.

Kriitikon mukaan se on 2000-luvun huutolaisjärjestelmä: mitä vähemmän huutolaislasta syötti, sitä enemmän isännälle tai emännälle jäi tuloja käteen.

Asiakas voi listautua valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen asiakkaaksi ja valita lisäksi haluamansa hammashoitolan. Erikoissairaanhoidon hoitopaikan voi valita kuten nykyisinkin. Lisäksi asiakas voi valita maakunnan liikelaitoksen toimipisteen ja palveluyksikön, jossa asioi. Asiakas voi saada palvelut suoraan maakunnan liikelaitoksesta. Vaihtoehtona asiakas voi saada asiakasasetelin tai henkilökohtaisen budjetin, jolla hankkii asiakassuunnitelman mukaiset palvelut. Valinnanvapauden ulkopuolella olevista yksityisistä terveyspalveluista ei enää makseta sairausvakuutuskorvausta siirtymäajan jälkeen.

Sote- ja maakuntauudistusta on valmisteltu kolme vaalikautta eli yli 12 vuotta. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa, ehditäänkö ehdotetut lakiesitykset viedä läpi valtiopäivillä ennen huhtikuussa 2019 pidettäviä eduskuntavaaleja. Hallitus on käyttänyt uudistusten valmisteluun noin 400 miljoonaa euroa vaalikauden aikana. Varat on kohdistettu maakuntien ja valtionhallinnon asiantuntijoiden sekä ulkoisten asiantuntijapalvelujen hankkimiseen, minkä seurauksena on syntynyt hallintoon uudistusta eteenpäin vievä voimaryhmä.

Eduskunnassa on käsittelyssä myös hallituksen esitys kilpailulain uudistamisesta, jossa pyritään saamaan kunnallisesti omistettuja yhtiöitä läpinäkyviksi, koska niiden harjoittama elinkeinotoiminta on hallituksen esityksen mukaan piilossa. Myös näiden yhtiöiden tasetta on vaikea erottaa viranomaisen tai kunnan toiminnan taseesta. Vastakkain on kaksi merkittävää periaatteellista lakia: kuntalaki ja kilpailulaki.

Tilanteen vakavuutta kuvaa World Economic Forumin Kilpailukykyraportissa oleva Suomen sijoitus. Kun suomalaisilta yritysjohtajilta kysytään paikallisia kilpailuoloja Suomessa, sijoitus on 97. sija – samalla tasolla kuin Benin. Kun vastaajilta kysytään, kuinka tehokkaina he pitävät kilpailuviranomaisten toimintaa Suomessa, vastaukset antavat maailman kärkisijan eli 1. Minkään vertailumaan vastausten ero näiden kahden sijoituksen välillä ei ollut niin suuri kuin Suomen.

Kuluttaja- ja kilpailuvirasto (KKV) toimii hyvin pienellä budjetilla verrattuna siihen, mitä se voisi kilpailun edistämiseksi ja korruptiivisuuden uhkien torjunnassa tuottaa rahaa yhteiskunnalle ja veronmaksajille. Jo pelkästään suuren hallintouudistuksen (sote ja maku) pitäisi herättää kelloja kaksinkertaistamaan Kuluttaja- ja kilpailuviraston määrärahat.

## Pohdintaa ja päätelmiä

**S**uomalainen yhteiskunta on hädän, vaaran ja murroksen hetkellä pystynyt uudistumaan ja sopimaan asioita yli suurten vastakohtaisuuksien ja astumaan uusiin rooleihin. Ominaista näille ratkaisuille on ollut kyky sopia kansallisesta edusta, siitä, mikä koetaan isänmaan ja yhteisön intressien mukaiseksi. Tällaisia järjestelmäpäivityksiä tehtiin 1940, 1968 ja 1992. Nyt meneillään olevassa Euroopan murroksessa, joka on osa globaalia murrosta, yritämme löytää yhteisymmärrystä ja yhteisöllisyyttä siitä, mikä on kansallinen etumme. Ja mitä siihen sanoo maan tapa säädösten ja lakien kyllästävässä maassa.

Se on politiikkaa, johon vaaleissa puolueet tarjoavat ratkaisuja ja eturyhmät pyrkivät vaikuttamaan puolueisiin. Tässä ei tarjota ratkaisuja, mutta sen sijaan on aiheellista pohtia, mitä järjestelmäpäivitys tarkoittaisi. Jäljempänä esitetyt uudistusehdotukset ovat suuntaa-antavia aihealueita, eikä tarkoitus ole ollutkaan olla yksityiskohtaisen täsmällinen. Kaikki asiat vaativat sopimista. Siksi ne ovat kietoutuneet toisiinsa. Ja siksi niistä riittää keskustelemista.

Suomessa yhteiset asiat etsivät positiivista arvostusta. Kenties eniten arvostusta etsii yhteiskunnallisiin asioihin osallistuminen ja vaikuttaminen. Arvostuksen löytämiseksi ja luottamuspääoman

kasvattamiseksi on tarkistettava yhteisiä pelisääntöjä ja täsmennettävä, mitä tärkeillä poliittisilla sanoilla ja periaatteilla todella tarkoitamme. Luottamus kasvaa siitä, että ihmisten teot ovat sanojen mittaisia.

## **Eduskunnan ja valtioneuvoston työtapojen uudistaminen**

Eduskunnassa on käynnistynyt parlamentaaristen työtapojen uudistaminen. Puhemies Paula Risikko on kiinnittänyt siihen henkilökohtaisesti suurta huomiota, ja kaikki eduskuntaryhmit ovat antaneet työlle laajapohjaisen tuen. Eduskunnan tulisi saada myös sisäpolitiikassa samanlainen proaktiivinen rooli, joka sillä on suuren valiokunnan työskentelyn valossa kehittynyt EU-asioissa. Suuren valiokunnan roolia pidetään kansainvälisestikin esimerkillisenä, vaikka hallituksen ja parlamentin suhteet ovat vahvasti kansallisiin traditioihin perustuvia kysymyksiä.

Eduskunnan oman tiedonhankinnan ja parlamentaarisen valmistelun roolin kehittämistä on paikallaan pohtia. Sote-uudistus on esimerkki vaikeasta ja suuresta sopimista vaativasta poliittisesta ratkaisusta, jossa on kuultava hallintoa, alueita, asiantuntijoita, eturyhmiä ja otettava huomioon yli vaalikausien menevät näkökohdat.

Ihmettelen, ellei sote johtaisi siihen, että eduskunta joutuu pohtimaan parlamentaarisen komitealaitoksen elvyttämistä. Se olisi myös väylä vahvistaa puolueiden omien asiantuntijakoneistojen laadullista ja määrällistä kehittämistä. Nyt niiden puute antaa tilaa erityisesti eturyhmien asiantuntemukselle jo paljon ennen kuin asiat tulevat poliittiselle areenalle eduskuntaan. Parlamentaarinen suunnittelu vähentää myös valtioneuvoston riskiä tuhjata kallisarvoista poliittista mainepääomaa, jota kuluu, kun jotakin uudistusta valmistellaan valtioneuvostossa.

Koska kunnissa on vahvat määräenemmistö- ja määrävähemmistöperiaatteet, kunnallishallinnon työskentelytapa on periaatteessa nykyistä eduskunnan järjestelmää kokoavampi. Kuntapäätäjien läpinäkyvyyden uhkana on puolestaan yhtiöittäminen, ja kuntien ja kuntayhtymien yleisöltä suljetut valmistelumekanismit heikentävät päätöksenteon luottamusta.

Eduskunnan valiokuntakäsittelyjä voidaan edelleen pitää suljettujen ovien sisällä, vaikka julkisia kuulemisia järjestettäisiinkin. Silloin ”tavanomaiset lausunnonantajatkin” joutuisivat debattiin ja eduskunta voisi ottaa kantaa kesken valmistelun. Eräs episodi oli opettavainen. Vuonna 2013 Suomen telakkateollisuuden pelastamisen poliittinen ratkaisu syntyi eduskunnan talousvaliokunnassa, koska hallituksessa ei ollut yhteisymmärrystä ja luottamusta siihen, mikä oli noudatettava teollisuus-, teknologia- ja valtiontukipolitiikka. Kun yhteinen tahtotila oli syntynyt valiokunnassa, hallitus sai luottamuslauseen eduskunnalta.

Luottamuslauseäänestys on parlamentarismien normitila, mutta valiokunnan yksimielisen kannanoton syntyminen vastuuministerin alkuperäisestä tahtotilasta poiketen kertoo parlamentaarisesta poikkeusmenettelystä. Siitä kannattaa ottaa jotakin opiksi. Hallituksen ja eduskunnan työskentely on yhteistyötä, joka perustuu luottamukseen. Siksi olisi harkittava julkisen kuulemisen valikoituja muotoja myös eduskunnan työskentelytapana.

Eduskunnan omien työskentelytapojen mahdollinen uudistaminen heijastuu myös hallituksen työskentelyyn. Näiden kahden valtakunnan yhteistyön tehostaminen on kansalaisten suuressa intressissä. Päätöksenteon läpinäkyvyyden rinnalla tärkeitä on kansalaisten poliittisen luottamuspääoman kasvattaminen eli seikka, että instituutioiden toimintakyky ja lainsäädännön laadukkuus parantuvat.

Luottamusta instituutioihin heijastelee äänestysaktiivisuus. Sen merkityksestä ei edes politiikan tutkimuksessa ole täyttä yksimielisyyttä, miten alhaista äänestysaktiivisuutta pitää tulkita. Äänestysaktiivisuus on ollut laskussa 82 prosentin tasolta vuodesta 1966 jopa alle 60 prosentin tasolle 2000-luvulla.

Vaalilainsäädännön asiantuntija, ministeri Lauri Tarasti ehdotti joulukuussa 2018 Kanava-lehdessä, että perustuslakiin kirjataan, että äänestäminen on kansalaisvelvollisuus. Äänestyspakkoa Tarasti ei halua, vaan hän uskoo, että pelkkä kirjaus kansalaisvelvollisuudesta innostaa ihmiset äänestämään.

Äänestysaktiivisuus on kuitenkin yhteydessä maan tapaan. Olisi selvitettävä, mikä yhteys sillä on vahvaan korporatiiviseen päätöksentekojärjestelmäämme, joka on osa maan tapaa ja johon liittyy korkea ammatillinen järjestäytymisasteemme – se on 65 prosentin tasoa.

## **Läpinäkyvyysrekisterin perustaminen: hyvä edunvalvontatapa**

Eduskunta tiedotti 9.1.2019, että eduskuntaryhmien puheenjohtajien ja puhemies Paula Risikon pitämässä kokouksessa käsiteltiin päätöksentekijöihin vaikuttamiseen eli lobbaamiseen liittyvän sääntelyn ja rekisteröinnin tarvetta. Työ jatkuu parlamentaarisessa ryhmässä, joka selvittää avoimuusrekisterin käynnistämistä. Eduskuntaryhmien lisäksi työhön kutsutaan ministeriöiden edustajia ja muita asiantuntijoita.

On merkittävä periaatelinjaus, että läpinäkyvyysrekisterin – josta puhemies yleensä puhuu tarkoittaen mediassa käytettyä ”lobbarirekisteriä” – suomalaisen mallin kantapultit määrittellään eduskunnan käynnistämällä työllä. Sen aihealueita ovat muun muassa kannanotot kysymyksiin, mitä tarkoitetaan lobbarilla, ketkä lobbaavat ja mikä on tavanomaista ja mikä epäeettistä lobbausta.

Lisäksi on ratkaistava, ulotetaanko läpinäkyvyysrekisteri koskemaan valtioneuvoston, ministeriöiden ja keskusvirastojen lisäksi alue- ja paikallishallintoa. Esimerkiksi maankäytön ja rakentamisen alueella olisi hyvä lisätä läpinäkyvyyttä siitä, ketkä valtakunnan alueella toimivat.

On hyvin todennäköistä, että seuraavan hallituksen ohjelmassa linjataan kiinnekohtia, syntykö suomalaisen läpinäkyvyysrekisterin malli ja periaatteet seuraavalla hallituskaudella. Merkittävimmät suomalaiset toimijat ovat jo rekisteröityneet Brysselissä EU:n avoimuusrekisteriin. Harva tulee ajatelleeksi, että suomalaiset viranomaiset ovat kahden toimintakulttuurin piirissä: Brysselin ja Helsingin (jolla tarkoitetaan koko Suomea). Eduksi olisi, jos pääperiaatteet olisivat samat.

Kuntiin ja (tuleviin) maakuntiin perustetaan todennäköisesti samantyyppiset rekisterit. Joka tapauksessa paikallistason ulottuvuus läpinäkyvyyskeskustelussa nousee esille lähivuosina.

Läpinäkyvyysrekisterissä mitalin toinen puoli on siinä, että rekisteröivät henkilöt ja yhteisöt allekirjoittavat mahdollisesti sitoutuvansa hyvään edunvalvontatapaan. Tämä dokumentti on statukseltaan paljon merkittävämpi ja velvoittavampi kuin eturyhmien omat itsesääteleyperiaatteet niitä mitenkään väheksymättä.



Hyvän edunvalvontatavan määrittely ei ole rakettitiedettä. Kun yhdessä eduskunnan johdolla ratkaistaan, keiden on pakollista ja suotavaa rekisteröityä, syntyy myös suomalainen määritelmä siitä, mitä tarkoitetaan lobbauksella ja lobbarilla. Olisi luontevaa, että sama määrittely toimii valtioneuvostossa, ministeriöissä sekä paikallis- ja tulevassa maakuntahallinnossa.

## **Kolmikannan uudistaminen sosiaalidialogin päivityksellä?**

Varsinkin liike-elämän piiristä on esitetty työelämän ja työmarkkinasopimisen joustavoittamista, mutta keskustelussa ovat puurot ja vellit menneet sekaisin. EK on menettänyt jäsenliitoilleen mandaattinsa sopia keskitettyjä työmarkkinasopimuksia, mutta sille on annettu rooli koordinoida työmarkkinasuhteita.

Suomessa korkean järjestäytymisasteen, työmarkkinajärjestöjen suurten voimavarojen ja työehtojen yleissitovuuden ansiosta poliittisen valmistelun läpinäkyvyys ja kuulemisen yhdenvertaisuus ovat jääneet sosiaalidialogin panttivangeiksi – suuria ratkaisuja Suomessa on hyvin vaikea tehdä ilman työmarkkinajärjestöjä.

Sekä työnantajien että työntekijöiden suunnasta puhutaan toista, sitä, että työmarkkinoilla on jo siirrytty uuteen vaiheeseen, ja huomio kiinnittyy esimerkiksi Teknologiateollisuuden uuden työmarkkinajohtaja Minna Helteen näkemyksiin. Helle liittää työmarkkinoiden jäykkyyden juuri työmarkkinaosapuolten ja hallituksen kolmikantayhteistyöhön, toteavat Tampereen yliopiston tutkijat Paul Jonker-Hoffrén, Markku Sippola ja Satu Ojala. He puolustavat kolmikantaista sopimista ja perustelevat sitä sillä, että työehdoissa on jo joustettu merkittävästi ja yleissitovuutta tarvitaan luottamusta herättävänä ”perälautana”, mikä on suomalaisen mallin kivijalka.

Jos tarkastelukulmaksi otetaan ensisijaisesti Suomen mallin toimintakyky, ei tarvitse puuttua työnantajien ja työntekijöiden sopimisen sisältöön eikä perusoikeuksiin. Yhteiskunnan kannalta sopimisella on merkitystä silloin, jos konfliktien sosialisointi eli sosiaalidialogin laajuus ja hinta rasittavat muuta yhteisöä liian korkeilla kustannuksilla ja kehityksen pysähtymisellä. Sitä voisi luonnehtia olotilaksi *corrumpere*, mädäntyminen.

Ilmiötä voisi kuvata myös väsymiseksi leirioloissa, jossa metsästäjiä tai saalista on liian vähän, mutta leirissä on yhä enemmän nälkäisiä suita. Leirin tasapaino järkkyy. Finanssikriisin jälkeiset kymmenen vuotta ovat olleet shokkivaihe Suomen taloudessa, jossa julkissektorin lisävelkaantumisen oli 60 miljardia euroa ja jossa ei käytetty EMU-puskureita. Ne eivät edes olisi riittäneet, sillä puskurirahastot ovat enintään kuudennes lisävelkaantumisesta.

Kysymys lienee siitä, että Suomessa kolmikantaista valmistelua kehitettäisiin määrittelemällä sosiaalidialogin piiriä aikaisempaa tarkemmin. Syntynyt EU-korporatiivinen valmistelu- ja työryhmäkulttuuri on niin monimutkainen ja laaja, että sen uudistaminen tapahtuu hitaasti ja kestänee enemmän kuin yhden vaalikauden.

Olennaista on olla keinuttamatta systeemin terveitä rakenteita ja mitoittaa sosiaalidialogi siten, että työelämän kehittäminen ei kuulu vain metsästäjille, vaan siihen voi osallistua koko leiri. Se ei tietenkään voi merkitä sitä, että hallitus puuttuisi työntekijöiden järjestäytymisen vapauteen ja sopimisen oikeuksiin. Mutta se voi merkitä sitä, ettei työmarkkinajärjestöillä ole kaikissa kysymyksissä laajempaa oikeutta tulla kuulluiksi kuin muilla. Siis hallituksen ei ole pakko ostaa (sosialisoida) kaikkia tarjottuja konfliktien ratkaisuja.

Tällöin on pohdittava, onko lainsäätäjällä oikeus puuttua siihen, että työmarkkinajärjestöjen paremmassa määräysvallassa on myös elinkeinojen edistäminen (kilpailu, omistaminen, erilaiset regulaatiomallit, elinkeinojen edistämisen toimintatavat yms.). Elinkeinojen edistämisen alue on vaikea kokonaisuus, kansainvälinen, hajanainen ja täynnä keskinäisriippuvuuksia. Siitä esimerkkinä on työ- ja elinkeinoministeriö, jonka perustamisesta on kulunut 10 vuotta ja joka oli yksi suurimmista Matti Vanhasen II hallituksen tekemistä uudistuksista. Yhä useampi pitää nykymuotoista ministeriötä EU-korporatismiin linnakkeena.

Työnantaja- ja toimialaliittojen yhdentymiseen kristallisoituu paljon. Se edelsi Suomen EU-jäsenyyttä 1992, ja sitä seurasi elinkeinoelämän keskusliitto EK:n perustaminen 2004 liike-elämän ”yhdeksi ääneksi”. Vastaavaa hajaannusta esiintyy kuntasektorilla, jossa suuret kaupungit (six pack Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu, Tampere, Turku ja Lahti) ja G21 symboloivat kaupunkipoliitikkaa ja Kuntaliitto aluepolitiikkaa. Edunvalvonnan intressit ovat

muuttuneet, ja julkisen sektorin rooli on kasvanut. Myös kuntapäätäjien on varauduttava reippaaseen keskusteluun.

Tässä on myös yhteys läpinäkyvyysrekisteriin ja eduskunnan eli politiikan työskentelytapojen uudistamiseen. On voitava kiihköttömästi arvioida, kuinka suuri paino valtakunnan kaikissa asioissa annetaan sosiaalidialogin ensisijaisuudelle. Vanhemman sukupolven muistissa on SAK:n entisen puheenjohtajan Lauri Ihalaisen sanat: ”SAK:lle kuuluu kaikki muu paitsi ulkopolitiikka.”

Suomalainen sisäpolitiikka, jonka tärkeä rooli on kilpailukykyimme edistäminen EU:n sisämarkkinoilla, tarvitsee uusia toimintatapoja. Niissä Suomea kantaneet sopimusyhteiskunnan hyvät käytännöt voivat jatkua uudistuneina ja mädäntyneet käytännöt on siirrettävä sivuun. Tähän tarvitaan aikaa, neuvotteluja, kärsivällisyyttä, tahtoa ja viisautta löytää toimivia ja kestäviä ratkaisuja. Yhdessä eturyhmiä kuunnellen, mutta eduskunnan johdolla.

## **Läpinäkyvyyskeskustelu tavoittaa kunnat**

Kuntien itsehallinto on tienhaarassa. Kuntien uusien ja vanhojen tehtävien arviointi sekä uuden maakuntahallinnon perustaminen osuvat yhteiskunnalliseen murrosvaiheeseen, jossa EU-korporatiivinen järjestelmä kysyy päivitystä.

Maan tapa on murroksessa. Suuri hallintouudistus tuo siihen ylimääräisen korruptionriskin ajassa, jossa etsitään tälle ilmiölle ja siihen liittyville termeille täsmällisempää ja yhteistä kansallista sisältöä. Tämä keskustelu tavoittaa kuntapäätäjät 2019, ja se leimaa yhteiskunnallista arvokeskustelua aina seuraaviin kuntavaaleihin ja maakuntavaaleihin, kunhan maakunnat perustetaan.

Niiden perustaminen viimeistään johtaa näkemään, kuinka suuri kilpailu on siitä, että voi tulla kuulluksi. Kunhan eduskunnassa on syntynyt yhteinen käsitys hyvästä edunvalvontatavasta ja läpinäkyvyysrekisteristä, se tavoittaa kunnallisen päätöksenteon niin pienissä kuin suurissakin kunnissa. Sote- ja maakuntakuntaudistuksen valmistelu ja toteuttaminen viimeistään avaa silmät tarpeelle tunnistaa eri toimijoiden intressit ja roolit.

Maankäytön ja rakentamisen läpinäkyvyyden kehittämiseen on pantava painoa. Paikallistason maankäyttö ja rakentaminen ovat

painopistealue, jossa hyvän edunvalvontatavan ja vastavuoroisesti hyvän hallintotavan toteutumista on syytä tarkastella kriittisesti. Kuntapäättäjien keskuudessa sidonnaisuuksien julkistaminen on ollut tapa jo lähes kahden vaalikauden ajan. Tulevaisuudessa kuntapäättäjien ja kuntalaisten on voitava identifioida myös ne tahot, jotka pyrkivät vaikuttamaan kunnan ja maakunnan asioihin.

Uudet päättäjät nousevat yleensä paikallistason luottamustehtävistä yhä vaativampiin tehtäviin. Siksi uusien päättäjien valmennusta päätöksenteon avoimuudesta, korruptiivisuuden riskeistä ja hyvästä edunvalvontatavasta on lisättävä. Paikallispäättäjiä on valmennettava ja koulutettava. Se on maan tavan murroksessa paljon suurempi tehtävä kuin arvaammekaan.

# Tilastokeskus: Satavuotias Suomi maailman kärjessä

(<http://www.stat.fi/tup/satavuotias-suomi/suomi-maailman-karjessa.html>)

Suomi on maailman vakain valtio.

*The Fund for Peace, Fragile States Index 2018*

Suomi on maailman vapain maa, Norjan ja Ruotsin ohella.

*Freedom House, Freedom in the World 2018*

Suomi on maailman turvallisimman maa.

*Maailman talousfoorumi (WEF), The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*

Suomi on maailman neljänneksi paras maa.

*The Good Country Index, Results*

Suomessa on maailman paras hallinto.

*Legatum Institute, The Legatum Prosperity Index 2018: Finland*

Suomen poliisi ja sisäinen turvallisuus ovat kokonaisuutena maailman toiseksi parhaat.

*The International Police Science Association, World Internal Security and Police Index*

Suomessa on maailman vähiten järjestäytyynyttä rikollisuutta.

*Maailman talousfoorumi (WEF), The Global Competitiveness Report 2018: Organized crime*

Suomalaiset kokevat norjalaisten ja islantilaisten ohella toiseksi vähiten turvattomuutta maailmassa.

*Tutkimusyhtiö Gallup, Law and Order Index 2018*

Suomessa on maailman riippumattomin oikeuslaitos.

*Maailman talousfoorumi (WEF), The Global Competitiveness Report 2018: Judicial independence*

Suomessa äänestetään Tanskan jälkeen vapaimmissa ja luotettavimmissa vaaleissa.

*Pippa Norris, Thomas Wynter ja Sarah Cameron, Electoral Integrity & Campaign Media: The Electoral Integrity Project 2018 mid-year update (The Electoral Integrity Project, Sydneyn yliopisto & Harvardin yliopisto)*

Suomessa on maailman kolmanneksi vähiten korruptiota.

*Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017*

Suomi on maailman kolmanneksi hyvinvoivin maa.

*Legatum Institute, The Legatum Prosperity Index 2018: Finland*

Suomessa omistusoikeuden suoja on maailman paras.

*Maailman talousfoorumi (WEF), The Global Competitiveness Report 2018: Property Rights*

Suomessa viranomaistiedon saatavuus on EU:n parasta.

*Center for data innovation, The State of data innovation in the EU: Freedom of information*

Suomessa on maailman vakaimmat pankit.

*Maailman talousfoorumi (WEF), The Global Competitiveness Report 2018: Soundness of banks*

Suomen eläkejärjestelmä on maailman kolmanneksi paras.

(Vertailussa 34 maata.)

*Mercer, Melbourne Mercer Global Pension Index 2018*

Suomalaisilla on maailman kolmanneksi eniten

henkilökohtaista vapautta ja valinnan vapautta.

*The Social Progress Imperative, 2018 Social Progress Index: Finland*

Suomessa on maailman neljänneksi paras lehdistönvapaus.

*Toimittajat ilman rajoja, 2018 World Press Freedom Index: Ranking*

Suomi on Tanskan ja Ruotsin jälkeen sosiaalisesti oikeudenmukaisin EU-maa.

*D. Schraad-Tischler & C. Schiller: Social Justice in the EU – Index Report 2017 (Bertelsmann Stiftung 2017)*

Suomi on rikkaista maista kolmanneksi kehitysmuotoisin köyhiä maita tukevien politiikkatoimien vertailussa.

*Centre for Global Development, The Commitment to Development Index 2018 (CDI)*

Suomi on inhimillisen hyvinvoinnin vertailussa maailman paras maa.

*Sustainable Society Index, Main results 2016*

Suomi on maailman kolmanneksi paras maa laillisuusperiaatteen noudattamisessa.

*The World Justice Project, Rule of Law Index 2017–2018*

Suomi on maailman paras maa ihmisten perusoikeuksien suojelemisessa.

*The World Justice Project, Rule of Law Index 2017–2018*

## **Tyytyväisyys ja luottamus**

Suomi on maailman onnellisin maa.

*Sustainable Development Solutions Network, World Happiness Report 2018*

Suomalaiset ovat eurooppalaisista toiseksi tyytyväisimpiä elämäänsä.

*Eurostat, Percentage of the population rating their satisfaction as high, medium or low*

Suomalaiset ovat EU:n kansalaisista tyytyväisimpiä asumiseensa.

*Eurostat, Percentage of the population rating their satisfaction as high, medium or low*

Suomalaisilla on EU:n kansalaisista toiseksi yleisimmin läheinen, johon turvautua tarvittaessa.

*Eurostat, Persons having someone to rely on in case of need*

Suomalaisten luottamus poliisiin on suurinta ja luottamus poliittiseen järjestelmään sekä oikeusjärjestelmään toiseksi suurinta Euroopassa.

*Eurostat, Average rating of trust*

Suomalaiset luottavat uutisiin eniten maailmassa. (Vertailussa 37 maata.)

*Reuters Institute, Digital News Report 2018*

Suomalaisten luottamus muihin ihmisiin on Euroopan suurinta.

*Euroopan komissio, Fairness, inequality and inter-generational mobility: Social Capital: Trust in people*

Suomessa kuluttajien luottamus talouteen on Euroopan toiseksi vahvinta.

*Euroopan komissio, Business and consumer surveys*

## **Tasa-arvo**

Suomi on maailman kolmanneksi tasa-arvoisin maa.

*Maailman talousfoorumi (WEF), Global Gender Gap Index 2017*

Suomessa sukupuolten osallistuminen työelämään on toiseksi tasa-arvoisinta EU:ssa.

*The European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender Equality Index 2017: Work / Participation*

Suomalaisnaisten tasa-arvo työelämässä on maailman neljänneksi paras.

*The Economist, The Glass-Ceiling Index 2018*

Suomessa valta on jakautunut sukupuolille kolmanneksi tasa-arvoisimmin EU:ssa.

*The European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender Equality Index 2017: Power*

Suomessa on Euroopan maista kolmanneksi eniten naisia kansanedustajina.

*Inter-Parliamentary Union (IPU), Women in Politics 2017*

Suomessa on OECD-maiden toiseksi alhaisin köyhyysaste.

*OECD, Poverty rate*

Suomessa on OECD-maiden viidenneksi pienimmät tuloerot.

*OECD, Income inequality*



## **Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,  
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN  
– sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ  
(1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen  
kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA  
(1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA  
(1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään  
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?  
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

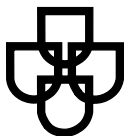
- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi  
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi  
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS –  
KUNTALAISEN ITSEHALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen  
SULJETUSTA AVOIMEEN –  
TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala  
BUDJETTI –  
JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen  
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)  
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina  
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ –  
ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg  
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi  
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN –  
KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki  
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)
- 90 Wille Rydman  
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?  
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen  
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?  
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka  
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)

- 94 Markku Lehto  
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA (2014)
- 95 Mikael Jungner  
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä  
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri  
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)
- 99 Eero Ojanen  
HYVÄ PÄÄTÖS?  
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen  
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönholm  
PULPETISTA TABLETTIIN  
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman muutoksessa  
(2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)  
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)
- 104 Heikki Saxén ja Salla Saxén  
MITEN BIOETIIKKA VOI MUUTTA  
SUOMALAISTA TERVEYDENHUOLTOA? (2016)
- 105 Raili Mäkitalo  
SUOMESTA IKÄIHMISTEN MALLIMAA (2016)
- 106 Karina Jutila  
PILAAKO ELIITTI SUOMEN? (2016)
- 107 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2016 (2017)
- 108 Pekka Sauri  
KUNNAT JÄLKEEN SOTEN (2017)

- 109 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2017 (2018)
- 110 Veli-Antti Savolainen  
GLOKALISAATIO – PAIKALLISEN ISO UUSI KUVA  
(2018)
- 111 Anders Blom  
MAAN TAPA MURROKSESSA (2019)





KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A  
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, [antti.mykkanen@kaks.fi](mailto:antti.mykkanen@kaks.fi),  
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, [veli.pelkonen@kaks.fi](mailto:veli.pelkonen@kaks.fi),  
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, [anja.kirves@kaks.fi](mailto:anja.kirves@kaks.fi),  
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

POLEMIA

Anders Blom

## Maan tapa murroksessa

Mitä on korruptio? Onko sitä Suomessa? Millainen on maan tapa? Miten suomalaisen yhteiskuntaan ja sen päätöspöytiin saadaan lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä? Ketkä Suomessa lobbaavat ja miksi?

VTT Anders Blom valottaa tässä Polemiassa "Maan tapa murroksessa" yhteiskunnallisen vaikuttamisen, lobbauksen ja korruption piirteitä Suomessa ja Euroopassa. Mitä meillä on odotettavissa?



Otavan Kirjapaino Oy



ISBN 978-952-349-019-2 (nid)  
ISBN 978-952-349-020-8 (pdf)  
ISSN 1235-6964