

JYVÄSKYLÄ STUDIES IN COMMUNICATION 10

Asko Hynninen
Periaatteessa julkista
Julkisuusperiaatteen käytäntö
EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa

Esitetään Jyväskylän yliopiston humanistisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi yliopiston Villa Ranan Blomstedt-salissa
tammikuun 15. päivänä 2000 klo 12.



Periaatteessa julkista

Julkisuusperiaatteen käytäntö
EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa

JYVÄSKYLÄ STUDIES IN COMMUNICATION 10

Asko Hynninen

Periaatteessa julkista

Julkisuusperiaatteen käytäntö
EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 2000

Editors

Raimo Salokangas

Department of Communication, University of Jyväskylä

Kaarina Nieminen

Publishing Unit, University Library of Finland

Cover picture

Asko Hynninen

ISBN 951-39-0576-4

ISSN 1238-2183

Copyright © 1999, by University of Jyväskylä

Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä
and ER-Paino Ky, Lievestuore 1999

ABSTRACT

Hynninen, Asko

Public, in principle. Principle of openness on a practical level in the decision-making and journalism in EU-Finland.

University of Jyväskylä 1999, 226 p.

(Jyväskylä Studies on Communication,

ISSN 1238-2183; 10)

ISBN 951-39-0576-4

Diss.

This study is about the principle of openness on a practical level in administration and journalism since Finland joined the European Union. The very pragmatic motive is to create new tools for journalists to test and perhaps break the limitations of openness and secrecy. I also seek to map a brand new administrative and openness culture which was born in a new social situation when Finland became a member of the European Union.

I analyze the principle in a practical level through the interaction of sources and journalists. My hypothesis is that the principle is manifested in a certain form via this interaction, and the form is information. According to the professional ethic codes one of the main targets of journalists is truthfulness of information. In this sense both the principle of openness and the ideals of journalists have the same basis.

The approach has its roots in the structuration theory of Anthony Giddens. My hypothesis is that journalists can affect structures from the outside like the administrative system and openness principle. Journalists are not only passive objects but also active subjects in the interaction where journalistic products are formed. I call the approach to the material "realistic constructivism". That means I accept the concept that discourse in texts and speeches are both constructions of reality and refer to certain facts outside texts and speeches.

The research method is mainly qualitative. The analyzed material consists of several empirical elements: documents which are produced by administration; the in-depth-interviews; the openness test addressed to the officials; content analysis of four regional newspapers, and the literal form enquiry.

There are two main obstacles in regional administrative systems which prevent the principle of openness and transparency from being realized. The first obstacle is the practises of the Ministry of Trade and Industry which is based on 'the effectiveness principle', which often means secrecy in practise. The second obstacle is in the antidemocratic structure in the system of regional administrations. From the journalistic point of view there are two solutions to this kind of pragmatic and structural secrecy. Firstly, journalists should consistently test the limits of publicity. Secondly, regional newspapers could affect the antidemocratic structures directly by demanding more access to the meetings.

Keywords: principle of openness, journalism, information, structuration, EU, region.

Author's address	Asko Hynninen Etelä-Suomen Sanomat PL 80 15101 Lahti asko.hynninen@ess.fi
Supervisors	Professor Raimo Salokangas Department of Communication Professor Heikki Luostarinen Department of Communication University of Jyväskylän
Reviewers	Professor Heikki Luostarinen Department of Communication University of Jyväskylän Professor Ullamaija Kivikuru Swedish School of Social Science University of Helsinki
Opponent	Professor Ullamaija Kivikuru Social- och kommunalhögskolan Helsingfors Universitet

ALKUSANAT

Ensimmäinen kiitos tämän tutkimuksen syntymisestä kuuluu kaikille niille suomalaisille, jotka äänestivät Euroopan unioniin liittymisen puolesta. Sen vallinnan ansiosta toimittajan arjessa eteen ilmestyi monia ahdistavia asioita; uutta tietoa tulvi kasapäin toimitukseen, mutta ymmärrys puuttui siitä, mitä tuolle tiedolle voisi ja pitäisi tehdä. Aukko oli niin ammottava, että sitä ei pystynyt täyttämään toimittajan rutiinien täyttämänä työaikana.

Toinen julkinen kiitos menee kauppa- ja teollisuusministeriölle. Se teki veto-oikeudellaan selväksi, että tukirahoja ei käytetä sellaisiin akateemisiin tutkimuksiin, joissa selvitetään EU-tukihallinnon julkisen ja salaisen rajoja. Se helpotti työtä ratkaisevasti: jos tutkimukseni kohteina olisi ollut tutkimuksen rahoittajia, olisin joutunut päivittäin kysymään itseltäni oman riippumattomuuteni perään.

Tämän tutkimuksen tavoitteet ovat varsin käytännölliset. Toivon, että julkisuusperiaatteen ja julkisen hallinnon tieteellisestä analyysistä on arkistakin hyötyä journalistikollegoilleni. Ainakin itselleni on ollut jännittävää suunnistaa paikoin kartoittamalla maaperällä, vaikka, tai juuri siksi että olen matkan varrella usein ollut eksyksissä. Tärkeintä on lähteminen, muuten ei uusia asioita opi.

Taloudellisesti tutkimustani ovat tukeneet Etelä-Suomen Sanomat, Kunnallisanalan kehittämissäatiö, Suomen kulttuurirahasto, Jyväskylän yliopistoyhdistys, Journalistisen kulttuurin edistämissäitiö sekä Nuorsuomalainen sanomalehtimiesyhdistys. Erityinen kiitos työnantajalleni, joka on myöntänyt vapaata leipätyöstäni juuri niin paljon kuin olen pyytänyt.

Etäopiskelijalle korvaamattomana tukena ovat varsinkin tutkimuksen alkuvaiheessa olleet Seppo Pänkäläinen, Pekka Laakso ja Lauri Kuukasjärvi, jotka myös ovat kommentoineet rakentavan kriittisesti työni eri vaiheita ja osia. Tutkimuskokonaisuuden kannalta tärkeimmät kyselijät ja ohjaajat ovat olleet professorit Heikki Luostarinen ja Raimo Salokangas. Lisäksi olen saanut seminaareissa ja luentojeni yhteydessä palautetta lukuisilta henkilöiltä, jotka varmaan tunnistavat tästä itsensä.

Tiede-elämän tärkein vastapaino on ollut perhe-elämä. Naiset ensin: lämpimät kiitokset äidilleni Aunelle ja vaimolleni Seijalle. Nuoret miehet, Jarno, Joonas, Alekski ja pikku-Samuli ovat muistuttaneet jatkuvasti terveellä tavalla siitä, että elämä on yhtä oppimista, ja vaipanvaihto joskus vaativampaa kuin väitöskirjan väsäminen.

Lahdessa marraskuussa 1999

Asko Hynninen

SISÄLLYS

ABSTRACT

ALKUSANAT

JOHDANTO	11
Tausta	12
Kysymyksenasettelusta ja tavoitteista	12
Rakenne	14
1 Aineisto ja tutkimusmenetelmät	15
1.1 Laadullisesta tutkimuksesta	15
1.2 Aineistosta	15
1.3 Teemahaastattelusta	16
1.4 Lähestymistapa: "realistinen konstruktivismi"	17
2 Tieto ja journalismi	20
2.1 Journalistin ohjeet ja tieto	20
2.2 Esimerkki: tutkiva journalismi tieteen ja journalismin rajalla	23
3 Julkisuus ja julkisuusperiaate	28
3.1 Amebamaisen käsitteen määrittelyä	28
3.2 Markkinapaikalta demokratiaan	31
3.3 Poliitiikan ja talouden ristiriita	32
3.4 Julkisuus julkisessa hallinnossa: "periaatteessa julkista"	34
3.4.1 Vanha laki: vastuu kysyjälle	35
3.4.2 Uudistusyritysten pitkä juoksu	37
3.4.3 Tehokkuus vastaan avoimuus	39
3.4.4 Uusi(kin) laki niin kuin sitä käytetään	39
3.5 Julkisuustoiminta	41
3.5.1 Markkinointi, PR-toiminta, tiedottaminen	41
3.5.2 Esimerkki tiedottamisesta: kuntalaki edelläkävijänä	43
3.6 Vaitiolovelvollisuus: satoja poikkeuksia julkisuudesta	45
3.7 Julkisen ja yksityisen harmaa vyöhyke	47
3.8 Julkisuus väärinkäytösten ehkäisijänä	50
3.9 Arvioita viranomaisuusjulkisuudesta	51
3.10 Suomi ja EU:n julkisuuskulttuuri	52
3.10.1 Julkisuus Euroopan unionissa	52
3.10.2 Vaikutukset Suomeen: erottuuko tärkein tiedon tulvasta ..	54
3.10.3 Suomi avoimuuden asialla	56
3.10.4 Suomi ja EU:n salassapito	58
3.10.5 Suomalaiset journalistit eivät kokeile EU:n rajoja	59
3.11 Missä julkisuusperiaatteen ja journalismin yhteys	61
4 Journalistien ja lähteiden vuorovaikutus	62
4.1 Lähteen ylivaltaa	62
4.2 Esimerkki julkisuuspelistä: Kouri-kaupat	65
4.3 Journalismin valta	66
4.4 Lähteiden laiminlyöty näkökulma	69

	4.5	Toimittajien lähdekäytännöt	70
	4.6	Vuorovaikutus ja julkisuus: kaksi mallia	72
	4.7	Yritys vuorovaikutuksen ja julkisuuden strategiamalliksi	75
5		Eliitti ja media	79
	5.1	Eliitin määrittelyä	79
	5.2	Asiantuntijaeliitti	80
	5.3	Eliitin ja sen avoimuuden tutkimuksen menetelmistä	82
	5.4	EU-Suomen alue-eliitti	83
	5.4.1	Päätöksenteon epädemokraattiset rakenteet	84
	5.4.2	Julkisuuden ulottumattomissa	87
6		Tausta: tukien varassa	90
	6.1	Tavoitteena työpaikkoja	90
	6.2	Tuomitut tuet	91
	6.3	Tuntemattomat tuet	92
	6.4	Julkisuus ja valvonta	93
	6.5	Puhetta hallinnosta	95
	6.5.1	Arviot faktoina	95
	6.5.2	Käsitteet sekaisin: uusi yhtä kuin vanha?	96
	6.5.3	Lisää vai vähemmän?	97
	6.5.4	Tutkimukset arvailujen varassa	99
	6.5.5	Tutkimusten julkisuusvaje	100
7		EU-tukien julkisuus	102
	7.1	Julkisuusnormit	102
	7.1.1	KTM: julkisuuden negaatio	102
	7.1.2	SM: huomio näkyvyyteen	105
	7.1.3	Mielivaltaiset tulkinnat	105
	7.1.4	Salailun kritiikki	108
	7.2	Tiedotusohjeet ja julkisuus	110
	7.2.1	EU:n tiedotus: näkyvyyttä vaan ei läpinäkyvyyttä	110
	7.2.2	Kansallinen tiedotus: sattuman varassa	112
	7.2.3	”Suomessa noudatetaan lakeja”	116
8		Empiria 1: tukitietojen julkisuustesti	118
	8.1	Ei saa, saattaa saada, saa	118
	8.2	Viivyttelyjen kautta voittoon	120
	8.3	Tiedonhankinnan esteet ja hidasteet	122
	8.4	... ja kuinka ne murretaan	123
	8.5	Tekes, absoluuttisen salailun linnake	123
	8.6	Tukiorganisaatioiden julkisuusstrategiat	125
9		Empiria 2: Maakuntalehdet julkisuuden vahtikoirina	128
	9.1	Aineisto ja analyysimenetelmä	128
	9.2	Tutkitut lehdet	129
	9.3	Näkökulma: työllisyys	132
	9.4	Maakuntalehden julkisuus ja periaate	134
	9.4.1	Teema työpaikat: tavoitteet esitetään tuloksina	134
		Taivaallinen merkitys	136
		Meinasi päästä itku	139
		En halua arvioida onnistumista	142

9.4.2	Teema raha: ainakin saatu menemään	145
	Ei rakkaus- vaan rahaliitto	146
	Eliitti puhuu ohi	147
	Ei tarvitse tietääkään	148
	Tuhannen taalan paikka	150
9.4.3	Yhteenveto: Huomio hallinnon ongelmiin	151
9.5	Päätöksenteon rakenteiden kritiikki	152
	Syylliset kaukaa	154
	Maakunnasta löytyy ystävä	156
	Valtaa ilman vastuuta	158
9.6	Julkisuustapaus 1: Yritystuet menestyville firmoille	159
9.7	Julkisuustapaus 2: Tutkimus joka haluttiin salata	163
9.8	Aineiston määrällinen luokittelu	170
9.8.1	Lähteet	170
9.8.2	Rahanjakoa vai työpaikkoja	171
9.8.3	Julkisuusperiaate	172
9.9	Yhteenveto: Yhden hengen tietoelekti	172
10	Empiria 3: Viranomaisten ja median julkisuusmäärittelyt	177
10.1	Maakuntahallinto: kokoukset avoimiksi	178
10.2	KTM: epäjohdonmukaiset julkisuusmääräykset	181
10.3	Toimittajat: periaatteiden ja käytännön välinen ristiriita	186
10.4	Päätoimittajat: Julkisuus on itseisarvo	190
10.5	Synteesi: Julkisuu den pullonkaulat	192
11	Epilogi: Paavillisempia kuin paavi?	195
11.1	Päätöksenteon rakenne: järjestelmä hylkii julkisuusperiaatetta ..	195
11.2	Journalismin toiminta: vain harva kokeilee rajoja	198
11.3	Pintatiedosta tiedon pohjamutiin	202
11.4	Rajojaan rikkova journalismi	203
	SUMMARY	206
	LÄHTEET	210
	LIITTEET	220

JOHDANTO

”Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden periaatteet muodostavat demokratian perustan ja takaavat sen toimivuuden. Avoimuus ja läpinäkyvyys merkitsevät sitä, että päätöksentekoprosessi on kaikilla tasoilla kansalaisten kannalta niin avointa ja julkista kuin mahdollista.”

”Totutun tavan mukaan hallituksen lakiesitys on kääritty äänestäjiä hämäävään karamellipaperiin. Sanotaan mielistelevästi, että lain tavoite on julkisuuden lisääminen, mutta tosiasiallisesti salassapitomääräyksiä tiukennetaan ja salassa pidettävien asioiden määrää lisätään aina naurettavuuksiin asti.”

”Kansalaiset eivät ole enää hallintoalamaisia. Nyt he ovat asiakkaita.”

Näiden puheenvuorojen yhteinen nimittäjä on *julkisuus*, ja erityisesti *julkisuusperiaate* siinä merkityksessä, kuinka hyvin se valvoo vallankäyttäjiä. Ensimmäinen sitaatti on Euroopan parlamentin asettamalta asiantuntijaryhmältä, jonka raportti EU-hallinnosta johti komission eroon keväällä 1999. Tämän ns. viisaiden miesten raportin mukaan komission virkamiehet olivat syyllistyneet petokseen, rahavarojen väärinkäyttöön ja sukulaisten suosintaan. Valvonta oli pettänyt, ja parlamentti vaati sen toimintaan lisää avoimuutta. Toisessa puheenvuorossa entinen virkamies ja entinen syyttäjä Ritva Santavuori¹ arvioi eduskunnan käsittelyssä ollutta ja sittemmin lähes sellaisenaan hyväksyttyä julkisuuslain uudistusesitystä. Kolmannessa lainauksessa oikeusministeri Jussi Järventaus arvioi saman lakiesityksen eroa vanhaan julkisuuslakiin².

Esimerkit kertovat siitä, kuinka elintärkeänä demokratialle pidetään periaatetta, jonka mukaan päätökset tehdään julkisesti eikä missään kabinettien kätköissä hyväveli-järjestelmän pohjalta. Vastakkain ovat demokratia ja byrokraatia: sekä Suomi että EU ilmoittavat pyrkivänsä vähentämään virkavaltaisuutta ja lisäämään kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ja valvoa hallintokoneistoa. Vain demokratian kautta oletetaan avoimuuden toteutuvan, ja julkisuusperiaatteen kautta oletetaan demokratian to-

¹ Iltalehti 13.10.98

² STT 24.9.98

teutuvan. Julkisuusperiaate on siis sekä demokratian väline että demokratian päämäärä.

Tausta

Avoimuus tai julkisuus liitetään ns. länsimaisiin demokraattisiin poliittisiin järjestelmiin: niitä kutsutaankin avoimiksi, toisin kuin totalitaarisia järjestelmiä, joita kutsutaan suljetuiksi. Avoimuuden asteet tietenkin vaihtelevat; ei ole olemassa yhteiskuntaa, jossa julkisuus ulottuisi kaikkiin asioihin, edes kaikkiin ns. julkisen hallinnon asioihin.

Hallinnossa julkisuusperiaatteella on ainakin kaksi ulottuvuutta: moraalinen ja funktionaalinen. Moraalinen ulottuvuus liittyy järjestelmän uskottavuuteen, legitimitettiin: läpinäkyvyyden kautta kansalaiset voivat luottaa edustajiensa toimintaan. Funktionaalinen ulottuvuus taas liittyy konkreettiseen vallankäytön valvontaan, esimerkiksi siihen, että verorahat käytetään kansalaisten enemmistön hyväksymällä tavalla.

EU:n ylätason päätöksenteon avoimuuden puutetta on käsitelty ja arvosteltu paljonkin. Uutta vauhtia avoimuus- ja julkisuuskeskustelu sai vuoden 1999 maaliskuussa, kun komissio joutui eroamaan. Sen sijaan sitä ei ole juuri pohdittu ja tutkittu, onko EU-jäsenyys lisännyt vai vähentänyt läpinäkyvyyttä ruohonjuuritasolla, siinä päätöksenteossa, joka tapahtuu ainakin fyysisesti lähellä kansalaisia. EU:hun liittymisen myötä Suomessa alueiden kehittämisvaltaa on siirretty suoraan maakuntiin, ns. subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. On syntynyt uusi julkisuuskulttuuri: Euroopan reunalla kohtaavat "avoimen" Suomen ja "salailevan" EU:n päätöksenteko- ja hallintokoneistot.

Järjestelmää, jossa jäsenmaiden kansalaisilta kerätty rahoja jaetaan tukina takaisin, on arvosteltu elämää byrokraattisemmaksi, monimutkaisemmaksi ja sekavammaksi. Tukiviidakko koostuu lukemattomista ohjelmista, tukimuodoista, rahastoista ja hallintoon osallistuvista viranomaisista. EU:n rakennerahojen – kansankielellä tukiaisten – on myös väitetty olevan rahoitusautomaatti, josta rahaa saa kunhan osaa täyttää tukihakemuksen. (Ks. esim. Aakkula 1997; Kettunen 1998, 42.) EU:n tilintarkastajat puolestaan ovat arvioineet, että vuosittain EU:n maatalous- ja rakennetuista 10 miljardin markan verran nostetaan väärin perustein. Tästä lähtökohdasta on ymmärtääkseni yhteiskunnallisesti arvokasta - myös rahallisesti - tutkia sitä, miten julkisuus toteutuu tukia koskevassa päätöksenteossa ja sitä seuraavassa journalismissa.

Journalismin kautta aivan uuden päätöksenteon lohkon toiminta on näytettyynyt juttujen määrällä mitaten hyvinkin merkittävänä aihealueena. Tämän tutkimuksen tärkein kimmoke on varsin pragmaattinen: toimittajan työn kannalta turhauttava ja jopa ahdistava *tiedon puute* tämän koneiston toiminnasta, siitäkkin huolimatta, että journalismin tietona välittämästä informaatiosta ei totta vieköön ole ollut pulaa.

Kysymyksenasettelusta ja tavoitteista

Työni käsittelee julkisuusperiaatteen toteutumista *käytännön tasolla*. Tutkimus on ensiksikin *kartoitus* julkisen ja salaisen rajoista, ehdoista ja mahdollisuuksista

EU-Suomen tukihallinnossa sekä sitä seuraavassa maakuntalehtien journalismissa. Toiseksi pyrin tekemään käytännöllisiä *ehdotuksia* siitä, miten journalismi voi toiminnallaan laventaa julkisuuden rajoja.

Kartoitus pyrkii kattamaan sitä aukkoa, joka näyttää olevan maakunnallista päätöksentekoa ja sen julkisuuskäytäntöjä koskevassa tiedossa. Tutkimus on siksi vahvasti empiria- ja lähdepainotteinen. Empiirisiä aineistoja on useita, jo siksikin, että sekä päätöksenteon rakenteita että julkisuuslakia on arvioitu monimutkaisiksi; kokonaisuuden ymmärtämiseksi tarvitaan oletettavasti monipuolista aineistoa kummastakin ennen kuin ymmärrys on mahdollinen.

Puheiden ja tekstien lähestymistapaa voi luonnehtia "realistiseksi konstruktivismiksi" (ks. luku 1.4). Tällä lähestymistavalla pyrin välttämään sekä ahtaan kriittisen realismin että konstruktivismiin vajavaisuudet mutta hyödyntämään niiden hedelmälliset puolet. Lähtökohtana on, että viranomaisten ja journalismin puheita voidaan tarkastella sellaisenaan, mutta samalla puheet ja tekstit viittaavat aina johonkin, ja siitä jostakin on myös saatavissa tietoa. Journalismin pohjana ovat usein viranomaisten tuottamat tekstit ja puheet, jotka taas kiinnyttävät johonkin. Tässä tutkimuksessa kiinnittymispisteenä on hallinnon rahanjaosta ja rahalla tavoitelluista työpaikoista tuotettu tieto.

Julkisuusperiaatetta tuskin kukaan vastustaa – ainakaan avoimesti. Voidaan sanoa, että periaate on kaikille sama, mutta käytäntö vaihtelee. Ajatuksena on, että lähteiden synnyttämä ja journalismin tarjoilema tieto muotoutuu merkittävältä osin lähteiden, *tietoeliitin*, ja toimittajien, *tiedonvälittäjien*, välisessä vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi virkamieseliitin kannalta julkisuusperiaate usein rajaa tietojen antamista, kun taas toimittajille se on työväline, joka ennen muuta antaa oikeuksia ja mahdollisuuksia.

Väljänä teoreettisena kehyksenä kysymyksenasettelulle on sosiologinen rakenteistumisen teoria siten kuin Anthony Giddens (1984, 118-120, 377) on sen määritellyt. Siinä rakenne ja toimija ovat keskinäisesti riippuvaisia. Rakenne ei ole vain toiminnan este vaan oleellinen tekijä sen toteuttamisessa. Tämän käsityksen mukaan toiminnan refleктоiva tarkkaileminen sekä käyttää hyväkseen institutionaalista järjestystä että myös uusintaa sitä. Voidakseen olla yhteiskunnan jäsen jokaisen yksilön täytyy tietää melko paljon tämän yhteiskunnan toimintamekanismeista. Rakentuistumisteoria korostaa näin yksilön mahdollisuuksia tehdä henkilökohtaisia valintoja, mutta samalla se tunnustaa rajoitukset, joita sosiaalinen konteksti sille asettaa.

Julkisuusperiaate lähtee liikkeelle itse asiassa samasta oletuksesta: kun kansalaisella (toimijalla) on tietoa (rakenteesta), hän voi vaikuttaa päätöksentekoon itseään koskevissa asioissa. Julkisen ja salaisen alueita määrittävät sekä rakenteelliset (makrotason) että toiminnalliset (yksilötason) ehdot. Esimerkiksi journalistinen lopputuote, lehtijuttu, on tulosta sekä rakenne- että yksilötason tekijöistä, jotka kummatkin vaikuttavat koko ajan toistensa muotoutumiseen.

Vuorovaikutuksessa lähde on toimittajan kannalta yksi rakenteellinen ehto ja mahdollisuus. Samoin julkisuusperiaate normeihin kirjattujen rajoitusten ja oikeuksien muodossa tuo omia rakenteellisia ehtoja tähän vuorovaikutukseen. Kysyn, miten nämä rakenteelliset *ehdot toimivat* ja miten *niihin voi vaikuttaa* journalismin toiminnan kautta. Rakentuistumisteorian ohella käytän tarkastelussa apuvälineinä tieto- ja eliittiteorioiden tuottamia ajatuksia.

Lähteiden ja journalismin tuottamaa tietoa tarkastelen kysymällä, vastako se niitä tavoitteita ja ihanteita, joita on kirjattu sekä julkisuuslainsäädäntöön että journalistien eettisiin ohjeisiin.

Vastausta näihin kysymyksiin on haettava yhtä paljon lähteiden kuin toimittajien kautta. Journalismin tutkimuksessa, varsinkin suomalaisessa, lähteiden oma näkökulma on jäänyt vähälle. Usein lähteet on nähty ulkopuolisina objekteina ilman että ne (dokumenttilähteet) tai he (henkilölähteet) olisi nostettu esiin journalismin tuotteiden takaa.

Toimittajankokemukseni on toivoakseni avuksi niiden puheiden ja tekstien ymmärtämisessä, joita toimittajat ja heidän lähteensä ovat tuottaneet osin tietäen ja osin tietämättään tämän tutkimuksen aineistoksi. Omalla esiympäryksellä tarkoitan kykyä arvioida journalistisia lopputuotteita myös niiden arkisten käytäntöjen ja ongelmien kautta, joissa ne ovat syntyneet. Erikoislaatuiseksi tilanteen tekee se, että monet asiat olivat uusia ja outoja myös niille lähteille, joiden tehtävä oli kertoa, mistä oikein oli kysymys.

Rakenne

Tutkimus etenee seuraavasti. Luvussa 1 esittelen tutkimuksen menetelmiä ja empiirisen aineiston lähestymistapaa. Luvussa 2 pohdin tiedon merkitystä journalismissa. Luku 3 kartoittaa julkisuusperiaatetta sen synnystä Suomen ja EU:n nykyisiin määrittelyihin. Luku 4 arvioi lähteiden ja toimittajien välistä vuorovaikutustutkimusta. Luvussa 5 tarkennan huomion tämän tutkimuksen lähteisiin, EU-Suomen alue-eliitin jäseniin. Luvussa 6 lähestyn EU-tukijärjestelmää ja sitä koskevaa tiedontuotantoa työllisyyden näkökulmasta. Luvussa 7 arvioin päätöksentekojärjestelmän avoimuutta julkisuusnormien ja tiedotusohjeiden kautta. Empirian ensimmäisessä osuudessa, luvussa 8 testaan, miten näitä määräyksiä ja ohjeita noudatetaan KTM:n hallinnonalalla. Luvussa 9 tutkin sisältöanalyysin kautta, mihin julkisuusperiaatteen kova ydin, tieto painottuu maakuntalehtien kirjoituksissa. Luvussa 10 tarkastelen lomakekyselyn kautta, mitkä ovat lähteiden ja median omat julkisuusperiaatetta ja sen toteutumista koskevat määrittelyt. Luvussa 11 kokoan empiiriset aineistot yhteen rakenteen, toiminnan ja tiedon käsitteiden kautta, ja kysyn, miten julkisuusperiaate toimii ja miten se voisi toimia journalistin työvälineenä.

1 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

1.1 Laadullisesta tutkimuksesta

Tämän tutkimuksen menetelmä on pääosin laadullinen. Julkisen ja salaisen rajojen määrittely numeraalisesti, kvantitatiivisesti tuntuu jo ajatuksena absurdilta: kysymys on hämärästä ja harmaasta vyöhykkeestä, joka on, jos on, otettavissa haltuun vain sanallisen kuvaamisen kautta. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö analyysille pidä asettaa eksaktiuden vaatimus; itse asiassa se korostuu mm. siksi, että yksi näkökulma on normien tarkastelu. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen lähestymistapa eivät toisalta sulje toisiaan pois, vaan parhaimmillaan täydentävät toisiaan. Yhtenä lisänäkökulmana olen käyttänyt lehtitekstien analysoinnissa karkeaa määrällistä luokittelua.

Laadulliselle tutkimukselle voidaan määritellä joitakin yhteisiä tyypillisiä piirteitä. Näitä ovat ensiksikin erilaiset empiiriset aineistot, toiseksi asioiden tutkiminen niiden luonnollisessa ympäristössä tarkoituksena tehdä selkoa tai tulkita ilmiöitä ihmisten niille antamien merkitysten perusteella ja kolmanneksi monimetodisuus, kun tutkija pyrkii löytämään tutkimuksen päämäärien kannalta parhaan mahdollisen yhdistelmän, jolloin tutkimusmenetelmä usein räätälöidään kunkin tutkimuksen tarpeisiin. (Ks. Denzin & Lincoln 1994a; Mörä 1999.)

1.2 Aineistosta

Tutkimuksen empiirinen aineisto on varsin laaja. Julkisuuden käytäntöjä on tutkittu vähän, ja pyrin luomaan siitä mahdollisimman monipuolisen kokonaiskuvan yhdistelemällä erilaisia aineistoja keskenään. Käytän aineistoja 'luovasti', joustavasti sekä tausta-aineistona, extra media datana että lähiluvun, sisältöanalyysin kohteina.

Ensiksikin kirjallisina dokumentteina ovat kaikki ns. taantuvia teollisuusalueita koskevat ohjelmat, tutkimukset ja selvitykset, jotka olen saanut käsiini. Näissä huomio kiinnittyy ohjelma-asiakirjaan kirjatun avoimuustavoitteen määrittelyihin ja toteutumiseen. Tämän jälkeen olen käynyt systemaattisesti läpi neljän maakuntalehden EU-tukia koskevan kirjoittelun vuosilta 1996-1997. (Ks. tarkemmin luku 9.)

'Pohjatyön' jälkeen haastattelin 13 EU-tukihallinnon virkamiestä eri hallinnon tasoilta sekä kuusi maakuntalehden toimittajaa, jotka ovat säännöllisesti kirjoittaneet EU-tukiasioista. Teemahaastattelujen lisäksi tutkimuksen tiedollisen taustan vahvistamiseksi on haastateltu kymmenen julkisuus- ja rakennepoliitiikan asiantuntijaa. Tämä osoittautui välttämättömäksi siinä vaiheessa, kun tukihallinnon eri viranomaiset esittivät koko ajan ristiriitaisia väitteitä toistensa toiminnasta, mm. julkisuusnormien noudattamisesta. Haastattelukierroksen

ongelma oli siinä, että se synnytti koko ajan uusia avoimia kysymyksiä, epäilyn siitä, että haastateltavien joukko oli sittenkin liian suppea. Näitten keväällä 1997 tehtyjen haastattelujen syventämisen tarpeesta johtuen mukaan on otettu myös KTM:n piiritoimistoille/yritysosastoille tehty 'avoimuustesti', joka pyrkii konkreettisesti ja käytännöllisesti havainnollistamaan sitä, mitkä ovat yhden viranomaisen sisällä julkisuuskäytännöt sekä sen, mitkä ovat kansalaisen ja toimittajan tiedonhankinnan asteet ja mahdollisuudet. (Ks. luku 8.)

Kaikista näistä aiemmin kerätyistä aineistoista muodostuneen tietopohjan päälle on lopuksi rakennettu lomakekysely. Kaikkiaan 84:lle henkilölle lähetettyyn kyselyyn vastasi 37 maakunnallisten viranomaisten edustajaa sekä 14 neljän maakuntalehden toimittajaa ja päätoimittajaa. Lomakyselyjä käytetään useimmiten kvantitatiivisissa tutkimuksissa, mutta tässä lähestyn myös kyselyaineistoa kvalitatiivisesti. Se on mahdollista, koska vaihtoehtovastausten jälkeen vastaajat perustelivat valitsemaansa vaihtoehtoa omin sanoin avoimissa vastauksissa.

Tutkimusaineiston laajuutta perustelen sillä, että julkisuusperiaatteen näkökulmasta Suomessa on tehty journalistiikan alaan luettavia empiirisiä tutkimuksia hyvin vähän. Jopa koko julkisuusperiaatteen ja journalismin suhteen julkinen pohdiskelu on rajoittunut lähes kokonaan Journalisti-lehdessä julkaistuihin Timo Vuortaman ja Erkki Metsälammen kirjoituksiin. Niiden pontimena ovat olleet (1) Suomen liittyminen EU:hun ja (2) julkisuuslainsäädännön uudistus. Varsinaista keskustelua Vuortama ja Metsälampi eivät ole ammattilehden palstoilla onnistuneet virittämään, mikä omalta osaltaan vahvasti oletusta, jonka mukaan koko periaate ja laki ovat ainakin toimittajille vieraita asioita.³

1.3 Teemahaastattelusta

Sekä viranomaisten että toimittajien haastattelumetodina oli puolistrukturoitu teemahaastattelu, jossa kysymysten muotoa ja esittämisjärjestystä ei ole ennalta täysin määrätty. Menetelmä muistuttaa siis melko tavalla journalistista haastatteluprosessia. Haastattelun aihepiirit, teema-alueet, ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Ks. Hirsjärvi & Hurme 1993, 29-35.)

Puolistrukturoitu haastattelu sopii erityisen hyvin menetelmäksi silloin, kun haastateltavien määrä on pieni ja kun tutkija on paneutunut hyvin tutkittavaan asiaan. Tämä tutkimus täyttää uskoakseni nämä kriteerit: taustaa ovat antaneet paitsi julkisuuskysymyksiä ja EU-Suomen aluepolitiikkaa koskevat dokumentit myös tutkittavien lehtien kirjoitukset, joissa moni haastatelluista

³ Päivä- ja iltapäivälehdissä julkisuuslain uudistus sai jonkin verran huomiota kahdessa vaiheessa: ensiksi keväällä 1998, jolloin lakiesitys annettiin eduskunnalle, ja toisen kerran syksyllä 1998, kun julkisuuslain asiantuntijat (mm. professorit Martin Scheinin ja Olli Mäenpää) arvostelivat valiokuntavaiheessa salassapitopykälän laajuutta. Julkisuusperiaatteen kannalta on mielenkiintoista, että nämä valiokunta- eli viimeisessä vaiheessa annetut asiantuntijalausunnat eivät ole julkisia, kun kaikki aiemmat lausunnot (joita oli noin 200) olivat julkisia. (Uutta julkisuuslakia koskevasta lehtikirjoittelusta ks. Hynninen 1999a, 98-101.)

esiintyi omalla äänellään, joko haastateltuina (virkamiehet) tai kirjoittajina (toimittajat). Lehtitekstien kautta minulla oli ennakkokäsitys mm. virkamiesten ja toimittajien asenteista ja tiedon tasosta, mikä helpotti ja täsmensi kysymyksenasettelua.

Teemahaastattelussa myös tutkittava toimii tutkijan ohella operationaalistajana. Haastattelutilanteessa tämä merkitsi sitä, että haastateltavat saivat haastattelun aluksi kertoa ”kovia faktoja” työstään, minkä jälkeen etenin julkisuusperiaatetta ja edelleen hallinnon ja journalismin tuottamaa tietoa koskeviin määrittelyihin. Haastattelukierroksen aikana uudet haastateltavat toivat koko ajan esiin lisää teemoja syventäviä kysymyksiä ja näkökulmia. Haastattelut etenivät prosessina siten, että tarkoituksella testasin ristiin toisella osapuolella toisen osapuolen esittämiä väitteitä ja näkemyksiä, samoin kuin asetin vastakkain toimittajakunnan ja virkamieskunnan sisällä esitettyjä näkemyksiä. Erityisen hyvin tämä metodi toimi viranomaispuolella: eri hallintotasoilla (maakunta, keskushallinto, komissio) näkemykset poikkesivat usein hyvinkin voimakkaasti toisistaan.

Parin ensimmäisen haastattelun aikana teemat selkenivät ja myös kysymyksenasettelu terävöityi. On nöyrästi tunnustettava, että tutkimusprosessin alussa monet viranomaispuolen haastateltavista toimivat monimutkaiselta näyttävää hallintoa koskevan tiedon lähteinä, jotka auttoivat hakeutumaan tutkimuksen kannalta olennaisten dokumenttien äärelle.

Haastattelut tapahtuivat kahden kesken⁴, ne nauhoitettiin ja litteroitiin. Pituudeltaan ne olivat tunnista kahteen tuntiin. Haastateltavat suostuivat puhumaan omalla nimellään, mutta henkilöllisyyden nostan esiin vain niissä tapauksissa, kun se on tutkimuksen tavoitteen kannalta perusteltua. Teemahaastatteluja käytän ja kuljetan koko tutkimusmatkan ajan kommentoimaan niitä löydöksiä, joita muista aineistoista irtosi tämän tutkimuksen tarpeisiin. Muiden aineistojen kysymyksenasettelut ja analyysimenetelmät esittelen tarkemmin niitä käsittelevien lukujen yhteydessä.

1.4 Lähestymistapa: ”realistinen konstruktivismi”

Eskola & Suoranta (1998, 140-142) toteavat, että perinteiset laadullisen aineiston analyysit ovat usein olleet deskriptiivisiä, kuvailevia. Kun perinteisissä laadullisten aineistojen analyysitavoissa etsitään yhtäläisyyksiä ja samanlaisuutta, keskitytään uudemmissa tavoissa aineiston eroihin ja moninaisuuteen. Tarinoita ei ymmärretä todellisuuden heijastuksina, todellisuudesta välittömästi kertovina tekstikatkelmina, vaan lukutapa edellyttää niiden tematisointia kulttuurissa tuotetuiksi kulttuurituotteiksi. Tämän mukaan tekstit ovat sinänsä jo osa sosiaalista toimintaa ja osa sosiaalisen todellisuuden rakentamista.

⁴ Kahdenkeskisestä haastattelusta poikkeus oli Etelä-Karjalan liiton EU-projektipäällikön tapaaminen. Kun menin haastattelemaan projektipäällikköä, maakuntajohtaja ilmoitti haluavansa kertoa samalla omia näkemyksiään. Haastattelutilanteesta tulikin ehkä kaikkein mielenkiintoisin, koska muutaman kerran esimiehen ja alaisen mielipiteet menivät selvästi ristiin. Samalla kuitenkin alainen ryhtyi selvästi varomaan vastauksiaan.

Tämän mukaan aineistojen lukeminen kulttuurituotteina edellyttää myös tieteenfilosofisesti uudenlaista asennoitumista *tietoon* ja *todellisuuteen* – kahteen tämän tutkimuksen kannalta keskeiseen käsitteeseen. Uusissa analyysi- ja tulkintatavoissa intressi yhteen totuuteen unohdetaan ja sen sijaan etsitään episodien yhteisiä totuuksia ja mahdollisia merkityksiä. Tässä diskursiivisessa lähestymistavassa myös ns. tosiasioista koostuvat kertomukset ovat konstruktioita, tietyllä tavalla tuotettuja. Sanojen sosiaalista vaikutusta tutkittaessa tarinoiden totuudenmukaisuus ei ole keskeinen kysymys, kun lähdetään siitä, että myös vähemmän totuudenmukaiset tarinat voivat vaikuttaa sosiaaliseen todellisuuteen.

Koska tutkimuksen keskiössä on sekä julkisuuden käytäntöjen että mahdollisuuksien kartoitus, mielestäni pelkkä diskursiivinen, tekstilähtöinen lähestymistapa ei riitä: on mentävä tekstien taakse siihen todellisuuteen, johon ne viittaavat. Seuraavassa pohdiskelen tarkemmin näiden kahden lähestymistavan, realismin ja konstruktivismien yhdistämistä. Innoittajana on ollut eritoten Erkki Karvosen artikkeli *Perspektiivinen realismi – parempi perustus kansalaisjournalisille?* (1999). (Ks. myös Karvonen 1997, 9.)

Karvonen (1999, 44-46) toteaa, että viime vuosina yhteiskuntatieteissä on korostunut uuden konstruktivismien ja vanhemman realismin välinen vastakohtaisuus. Tiedotusopissa realismia on edustanut esimerkiksi objektiivisen joukkotiedotuksen teoria, jonka Suomeen toivat Hemánus & Tervonen (1980 ja 1986). Äärimmillään realismi lähtee siitä, että esitys on tosi, jos se vastaa todellisuutta ja epätosi jos se ei vastaa sitä; tällöin sovelletaan totuuden korrespondensi- eli vastaavuusteoriaa.

Konstruktivismissa tutkitaan erityisesti yhteiskunnallisten ongelmien syntyä ja kehityksen dynamiikkaa. Perusajatus on se, että ihmisten sosiaalinen toiminta ja kollektiiviset määrittelyprosessit konstituovat yhteiskunnallisen ongelman (Väliverronen 1996, 40). Määrittelyt eivät vain kuvaa todellisuutta, vaan myös luovat sitä. Tutkimuskohteena on prosessi, yhteiskunnallisen ongelman synty ja kehitys. Koulukuntia on konstruktivisminkin piirissä ainakin kaksi: ns. tiukat konstruktivistit ja kontekstualistit. Ensin mainitut sulkevat ongelmiin liittyvät olot ja asiantilat tutkimuksen ulkopuolelle. Heidän mielestään tutkijan ei ole tarpeen pohtia sitä, onko ongelma empiirisesti todennettavissa – pikemminkin heille on siitä haittaa. Kontekstualistit puolestaan lähtevät siitä, että ulkoisia tietoja kuten tilastoja ja tutkimuksia ei ole syytä sulkea pois, jolloin arvoa annetaan myös tulkintojen pätevyydelle.

Karvonen toteaa, että realismin haittapuolena on pidetty sen taipumusta johtaa tietoteoreettiseen absolutismiin, essentialismiin ja objektivismiin. Tämän ”jumalan näkökulman” mukaan todellisuus on tuolla ulkona, objektiivisesti ja kaikille samanlaisena esitettävissä ja kuvattavissa. Konstruktivismien heikkous taas on siinä, että se johtaa usein tietoteoreettiseen ”anything goes” -relativismiin, jossa tiedon totuudellisuutta ei haluta tai voida arvioida. Tällöin saattaa olla miltei pelkästään makuasia minkä väitteen haluaa ottaa totena.

Usein on tyydytty myöntämään realismin ja konstruktivismien yhteensovittamattomuus, jolloin molemminpuolinen syrjintä on johtanut eräänlaiseen apartheidiin. Karvosen tapaan lähden siitä, että omaksumalla näiden op-

pisuuntien kestävät puolet ja luopumalla niiden huonoista osista on mahdollista luoda kumpaakin suuntaa hedelmöittävä ajatusrakennelma.

Käsittääkseni jokseenkin yhdenmukaiseen lähestymistapaan on päätynyt kriittisenä realistina pidetty Pertti Hemánus (1997). Kirjassaan *Doping - hyvä vihollinen* (1997) Hemánus tekee nelijaon suhtautumisessa todellisuuteen: ensiksi tiukkoihin objektivisteihin ja väljiin objektivisteihin, ja toisaalta tiukkoihin konstruktivisteihin ja väljiin konstruktivisteihin. Hemánuksen mukaan väljä objektivisti ja väljä konstruktivisti ovat hyvin lähellä toisiaan. Hänen ihanteenaan on näin kahden lähestymistavan yhdistelmä seuraavasti: Ihmisten sosiaalinen toiminta ja määrittelyprosessit konstituivat, konstruivat, luovat ja rakentavat yhteiskunnallisen ongelman. Määrittelyt eivät vain kuvaa todellisuutta, vaan myös luovat sitä. Samalla kuitenkin väistämättä nämä määrittelyt kuvaavat todellisuutta, viittaavat siihen. Yhteiskunnalliset ongelmat eivät synny tyhjästä.

Itse tutkin tekstejä ja puheita suhteessa myös saatavilla olevaan (tausta)informaatioon, niin monipuolisen aineiston kautta kuin mahdollista. Tästä siis perimmiltään selittyy myös aiemmin todettu empiirisen aineiston laajuus: en katso vain tekstejä vaan myös sitä, mihin ne viittaavat. Katsanto on hermeneuttinen: ymmärryksen lähtökohtana oleva yksipuolinen abstrakti ennakkoluulo (toivottavasti) monipuolistuu ja tulee monimääreisemmäksi vuoropuhelussa kohteen kanssa. Tämä on myös lähellä Hemánuksen ja Tervosen (1980; 1986) maksimaalisen vastaevienssin periaatetta: sen mukaan journalistin on annettava hypoteeseilleen ja ennako-odotuksilleen samanlainen mahdollisuus osoittautua niin oikeiksi kuin vääriksi. Valitsemani lähestymistapa on siten myös mediakriittinen siinä mielessä, että hyvälle journalismille esitetään usein monipuolisuuden vaatimus.

Tiedolle rakentuvan julkisuusperiaatteen toteutumisen tarkastelun pohjaksi olen pyrkinyt rakentamaan kuvan siitä todellisuudesta, jossa EU-tukihallinto toimii. En väitä, että se välttämättä olisi totuudenmukaisempi kuin se kuva, jonka esimerkiksi virkamiehet, muut tutkijat tai journalistit omista teksteissään ovat antaneet. Rakentamani kuva todellisuudesta on yksi todellisuus muiden joukossa, mutta toivoakseni ainakin vaihtoehtoinen niille määrittelyille, joita tutkimani kohteet ovat luoneet.

Tukihallinnon päätavoitteeksi on rakennerahasto-ohjelmien määrittelyjen mukaan asetettu uusien työpaikkojen luominen, siis työttömyyden vähentäminen. Se on faktinen yhteiskunnan ja yksilötason ongelma, joka on koko ajan läsnä niin kansalaisten arjessa, valtaapitävien puheissa kuin mediassakin. Ei ole samantekevää, onko journalismin välittämä tieto työttömyyden vähenemisestä totta vai ei, ovatko työnhakijat esimerkiksi saaneet vakituisen työpaikan vai väliaikaisen koulutuspaikan. Journalismi ei ole tarkka kuva ulkoisesta todellisuudesta, mutta ainakin useimmiten se kiinnittyy johonkin tietoon, jonka totuudenmukaisuutta voidaan ja on syytä arvioida.

2 Tieto ja journalismi

Seuraavassa määrittelen sen, mitä tarkoitan julkisuusperiaatteen kovalla ytimellä, tiedolla, ja miten se kytkeytyy tässä tutkimuksessa journalismiin. Heinonen (1995, 12) toteaa, että länsimainen journalismimalli näyttää tätä nykyä olevan maailmanlaajuinen journalismin standardi. Sen toimintaa ohjaavat periaatteet ovat kehittyneet ns. demokraattisten yhteiskuntien kehittymisen myötä.

Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisua varten on olemassa päätöksenteko, jolta demokratioissa edellytetään avoimuutta. Niemisen (1998, 275) mukaan ihanteellisen demokraattisen julkisuuden toteutumiseksi viestimien on 1) levitettävä tehokkaasti päätettävänä olevaa asiaa koskeva tieto ja informaatio kaikille niille, joita asia koskee, 2) turvattava avoin ja kriittinen julkinen keskustelu eri päätösvaihtoehtojen välillä, 3) informoitava päättäjiä keskustelun tuloksena muodostuneesta julkisesta mielipiteestä, 4) julkistettava tehdyt päätökset ja 5) seurattava ja tiedotettava päätösten toimeenpanosta ja seurauksista. (Ks. myös Habermas 1989; Williams 1982.)

Tämä ihanteellinen tehtävä tuntuu perustellulta ainakin siinä suhteessa, että lukuisten hallinnon korruptiota koskevien tutkimusten mukaan päätöksentekijöiden julkisuus ehkäisee väärinkäytöksiä jo ennakolta – ja tulee sitä paitsi halvemmaksi kuin aikaa ja työvoimaa vaativa jälkikäteisvalvonta. Tässä *etukäteisjulkisuudessa* journalismin mahdollisuudet ja keinot ovat ylivertaiset verrattuna ns. suureen yleisöön: toimittajilla on usein käytännössä ensikäden oikeus ja kontakti päätöksentekijöiden tietoon, vaikka tietoverkot ovatkin 'demokratisoineet' pääsyä alkuperäislähteille ilman toimittajien välikäsiä.

Miten sitten journalismi kytkeytyy tietoon? Sitä ei tarvitse suomen kielessä kaukaa hakea: onhan kysymys *tiedonvälityksestä*. Tieto perustuu faktoihin, kuten Hemánuksen (1990, 14) määrittelyssä, jonka mukaan journalismia on tosi-asiapohjaisten esitysten kokoaminen, muokkaaminen ja esittäminen joukkotiedotusvälineiden avulla sekä myös tuon toiminnan tulos. Luostarisen (1994, 38) ja Heinosen (1995, 12) mukaan tähän on kuitenkin syytä lisätä täsmennys, jonka mukaan journalismi on myös arvojen ja normien järjestelmä, joka ei ole yksinkertainen teknisten ja yritystaloudellisten tavoitteiden funktio.

Vanhanaikaisena Hemánuksen määrittelyä voi pitää siksi, että hän puhuu *tosiasioista* tänä enemmän tai vähemmän postmodernina aikana, jolloin jokaisella väitetään olevan (mahdollisuus muodostaa) oma totuutensa. Toimittajien ammattikunnan kannalta totuuden käsite ei ole kuitenkaan yhdentekevä, kuten jatkossa osoitan. Ensin kuitenkin pyrin määrittelemään tiedon amebamaisen käsitteen.

2.1 Journalistien eettiset ohjeet ja tieto

Hallinnon ja journalismin tarjoaman tiedon tarkastelun pohjana on tässä tutkimuksessa Ilkka Niiniluodon (1989, 1997) esittämä tiedon määritelmä. Valinta on

pragmaattinen: sama tietoteoreettinen ajattelu on toimittajien ammattiliiton hyväksymien Journalistin ohjeiden pohjalla. Hemánuksen ja Tervosen (1980, 1986) ohella Niiniluoto lieneekin pohtinut Suomessa perusteellisimmin informaation, tiedon ja journalismin välistä suhdetta. (Niiniluodon sekä Hemánus & Tervosen kritiikistä ks. Karvonen 1989, 59 ja 1990, 37-48. Tietoteorioista ks. myös esim. Bruun & Koskimies & Tervonen 1986; Aittola & Pirttilä 1989; Pirttilä 1994; Turunen 1995.)

Niiniluoto lähtee liikkeelle Platonista, jonka klassisen määritelmän mukaan tieto on *hyvin perusteltu tosi uskomus*. Niiniluodon oma määritelmä edustaa ns. kriittistä tieteellistä realismia. Sen mukaan me voimme kutsua 'tiedoksi' niitä *väitteitä*, joille meillä on *toistaiseksi paras perustelu* - siitä huolimatta, että saatamme epäillä niiden totuutta ja olla oikeassa tässä epäilyssä. Uuden evidenssin sekä uusien käsitteiden ja teorioiden myötä tieto paranee lähestymällä totuutta, tulemalla yhä 'totuudenkaltaisemmaksi'.

Bruunin ym. (1986, 12) Uutisoppikirjan mukaan uutisjournalismi on tapa hankkia, muokata ja välittää *tietoa*. Itse kutsuisin tätä määritelmää yhdeltä osin enemmän uskomukseksi kuin tiedoksi; jopa uutisjournalismi, tuo journalismin luotettavimpana pidetty muoto, on professionalisoitunut tapa hankkia, muokata ja välittää *informaatiota*. Myös Bruun ym:ille on siirtynyt niiniluotolainen tiedon määrittely: he edellyttävät tiedolta jonkinlaista varmuutta, eli sen on "oltava *perustellusti* todenmukaista tai ainakin todennäköistä".⁵

Kauhanen (1998, 301) toteaa, että journalismin perimmäinen eetos on sukua tieteen tietoteorialle: molemmat lähtevät länsimaisen filosofian valtavirralle ominaisesta perusoletuksesta, jonka mukaan on olemassa objektiivisia asiain-tiloja tai ainakin enemmän totuudellisia ja vähemmän totuudellisia tapoja puhua maailmasta. Kauhasen mukaan myös journalismin eetos on "pyrkimys totuudellisuuteen":

"Se on ensi silmäyksellä totuutta heikompi vaatimus, mutta tarkemmin ajatellen se osoittautuu paljon rajummaksi, sillä siihen sisältyy vaatimus itsensäkorjaavuudesta. Totuus on jo jotain valmista, mutta pyrkimys totuudellisuuteen pakottaa tarkastelemaan jo omaksuttuja käsitteitä kriittisesti tämän tuosta."

Journalismi esittää enemmän ja vähemmän perusteltuja väitteitä. Mielestäni toimittajan professioon kuuluu olennaisesti aito kiinnostus sen suhteen, kuinka perusteltuja nämä väitteet ovat, ja mistä aineksista väitteet on keitetty kokoon. On tärkeää tutkia sitä, olisiko journalistinen lopputuote voinut olla toisenlainen, jos toimittaja olisi käyttänyt jotain muuta, paremmin perusteltua tietoa.

⁵ Tässä vaiheessa on syytä erotella käsitteitä tieto ja informaatio. Kurosen (1998, 5) määrittelyn mukaan informaatio erotuksena tiedosta on sellaista dataa, johon on liitettävissä jokin merkitys tai tulkinta. Esimerkiksi kirjat, levyt, videonauhat ja tietokoneiden tallennuslaitteet sisältävät runsaasti ihmisten tuottamaa ja tallentamaa informaatiota. Usein sanotaan, että jossakin kirjassa on runsaasti tietoa. Oikeampi ilmaisu olisi, että kirjassa tai sanomalehdessä on runsaasti informaatiota. Kurosen toteaa, että pieni osa kaikesta informaatiosta on sellaista, että se on oppimisen ja omaksumisen kautta muunnettavissa tiedoksi. Voidakseen muuntaa tiedoksi informaation on oltava ymmärrettävissä ja omaksuttavissa. Informaation omaksuminen edellyttää usein runsaasti ennakkotietoja. Ihmisen omaksumat tiedot taas kehittyvät ymmärrykseksi kokemusten karttuessa. Uutta tietoa ihminen taas luo tietojensa, kokemustensa ja ymmärryksensä pohjalta sekoittamalla mukaan viisautta.

Journalismin tietona välittämän informaation todenmukaisuuden pohtiminen ei ole ollut enää muotia 1990-luvun suomalaisessa journalismin tutkimuksessa. Hemánuksen ja Tervosen (1980) esittämät objektiivisuuden eli todenmukaisuuden ja olennaisuuden vaatimukset ovat kuitenkin koko ajan läsnä, tiedostettuina tai tiedostamatta, sekä journalistien eettisissä koodeissa että journalistien asenteissa.

Länsimaisen journalismin demokraattista näkökulmaa edustava maailmanlaajuinen International Federation of Journalists korostaa journalistien oikeutta ja velvollisuutta 1) kunnioittaa totuutta ja ihmisten oikeutta tietojen saamiseen, 2) tietojen hankkimiseen ja julkaisemiseen sekä asioiden kommentoimiseen ja kritisoimiseen sekä 3) kertoa olennaisia tietoja käyttämällä vain luotettavia lähteitä.

Tiedon merkitys ei jää epäselväksi. Lisäksi IFJ:n määritelmässä viimeinen (3) vaatimus on kaksiteräinen miekka. Kun toimittajalta edellytetään, että hän käyttää vain luotettavia lähteitä, hän helposti tyytyy virallislähteisiin, eikä etsi 'totuutta' lähteiden kirjon kautta.

Suomen Journalistiliiton ammattieettisissä Journalistin ohjeissa (1992) puolestaan todetaan heti ensimmäiseksi, että "yleisöllä on oikeus saada oikeita ja olennaisia tietoja todenmukaisen kuvan muodostamiseksi maailmasta ja yhteiskunnasta". Journalistin velvollisuus puolestaan on vastaavasti pyrkiä "totuudenmukaiseen, olennaiseen ja monipuoliseen tiedonvälitykseen".

Ari Heinosen (1995) tekemän kyselytutkimuksen tulosten mukaan totuudellisuuden vaatimus on toimittajille kaikkein tärkein osa Journalistin ohjeista. Samassa tutkimuksessa kuitenkin toimittajista lähes puolet (46 prosenttia) piti ongelmallisena totuuden ja olennaisuuden vaatimusta ja joka neljäs tosiasioiden ja mielipiteiden/sepitteiden erottamista. Todenmukaisen tiedon hankinta ja välittäminen koetaan siis sekä tärkeäksi periaatteessa että ongelmalliseksi käytännössä.

Journalismin tavoite voi olla tiedon välittäminen, mutta useimmiten se välittää sirpaletietoa. Vaikka journalismi määritellään tosiasioiden pohjalta (esim. Hemánus 1990), siinä voi olla kysymys yhtä hyvin valheiden kuin tiedonkin välittämisestä; esimerkiksi uutisjournalismin keskeinen alue on politiikka, jossa valhe on erittäin yleistä; itse asiassa se kuuluu politiikkaan välttämättömänä osana (Paastela (1995, 14). Journalismi vain harvoin oikaisee samassa uutisessa lähteen esittämän valheen, koska sen todenperäisyyttä ei tarkisteta. Journalistien ammatillisten moraal sääntöjen mukaan toimittajien tehtävä on kuitenkin varmistaa se, että kysymys on tiedosta. Käytännössä toimittajat vain harvoin syyllistyvät vääristelyyn ja salailuun; sen sijaan lähdekritiikissä on hyvin usein aukkoja.

Kauhanen (1997, 294) toteaa hieman juhlavasti, että valvontatehtävän kautta journalismi pyrkii kamppailemaan väärää tietoisuutta vastaan; sillä on emansipatorinen tehtävä. Hän esittää, että vaikka oikeaa tietoisuutta ei löytyisikään, jo väärän tietoisuuden paljastaminen on arvokasta ja toteuttaa journalismin perusetiikan ideaaleja. Journalismin oman uskottavuuden voikin ajatella olevan kovalla koetuksella, jos se rationaalisin argumentein tuomitsee esim. ns. rajatieteen opit, mutta samalla toistaa papukaijan tavoin yhteiskun-

nallisen vallankäyttäjän jakamia väitteitä tietona – edes viitsimättä tarkistaa niiden todenperäisyyttä.

2.2 Esimerkki: tutkiva journalismi tieteen ja journalismin rajalla

Journalismi liittyy tieteen tavoin historiallisen valistuksen projektiin – niin kuin julkisuusperiaatekin. Journalismin on myös sanottu muistuttavan tieteistä ennen historiaa, koska kummassakin on kysymys tapahtumien kronikoinnista. Tähän on huomautettava, että varsinkin uutisjournalismille on usein leimallista historiattomuus: esimerkiksi poliitikkojen väitteitä verrataan vain harvoin edes samassa tiedotusvälineessä aiemmin julkaistuun aihetta koskevaan tietoon tai edes saman lähteen aiemmin esittämiin ja mahdollisesti ristiriitaisiin väitteisiin.

Tärkeimpänä erona tieteen ja journalismin välillä Niiniluoto pitää tietojen perustelemisen tapaa. Uutiset julkaistaan mahdollisimman nopeasti, koska niiden uutisarvo laskee ajan mukana, jolloin niitä ei ehditä testata, tarkistaa ja korjata, vaan virheiden sattuessaa väärät tiedot oikaistaan. Tähän on lisättävä, että ne oikaistaan ainakin silloin, jos lähinnä virheen kohde sitä vaatii – omaloitteisesti näin ei läheskään aina tehdä, vaikka virhe huomattaisiinkin. Journalismille on vierasta itsekritiikki – kritiikkiä harrastetaan korkeintaan tiedotusvälineiden välillä. Sen sijaan tieteen olemuksen keskeinen piirre on se, että vasta tieteellisen keskustelun lopputulokset ovat tieteellistä tietoa. Tieteellisen tiedon julkistaminen edellyttää sen perusteiden samanaikaista julkistamista. Silti median toimintaa koskee samantapainen totuuden ja perusteltavuuden periaatteellinen vaatimus kuin tiedettäkin: tosiasioita ei saa vääristellä, relevantteja seikkoja ei saa salata ja lähteisiin on suhtauduttava kriittisesti. Erona tässä on kuitenkin se, että tieteen tulosten perustelujen on oltava julkisia, kun taas toimittajilla on oikeus salata tietolähteensä.⁶

⁶ Lähdesuoja tulee avuksi esimerkiksi silloin, kun toimittajan ja lähteen intressit yhtyvät, mutta lähde ei uskalla puhua omalla nimellään julkisuudessa. Lähdesuoja tarkoittaa todistajan oikeutta kieltäytyä vastaamasta kysymykseen, kuka on julkaistun kirjoituksen tai lähetetyn ohjelman laatija tai antanut niiden perustana olevat tiedot. Oikeudenkäynnissä lähdesuoja voidaan murtaa kahdessa tapauksessa. Ensimmäinen koskee rikosta, josta voi seurata kuusi vuotta vankeutta tai sellaisen rikoksen yritystä tai siihen osallisuutta. Näin suuria tuomioita jaetaan käytännössä lähinnä vain henki- ja huumausainerikoksista, joten ainakaan virkamiehen on vaikea kuvitella sekaantuvaan sellaiseen työhönsä.

Virkamiehen ja toimittajan suhteiden kannalta käytännössä merkittävämpi on rajoitus, jonka mukaan uutislähteen suoja väistyy, mikäli on kysymys tiedoista, joka on annettu vastoin sellaista salassapitovelvollisuutta, jonka rikkomisesta on säädetty rangaistus. Tämän mukaan siis esimerkiksi liike- ja ammattisalaisuuden epäilty rikkominen voi olla peruste lähdesuojan murtamiseen.

Mahkonen (1997, 118) pitää lähdesuojaa julkisuusperiaatteen kääntöpuolena, salaisuusperiaatteenä, kun toimittaja ei paljasta tietolähdettään. Lähdesuojasta hyötyvät tämän mukaan ennen muuta poliitikot, jotka eivät ole samalla tavalla salassapitovelvollisia kuin viranhaltijat. Lähdesuojan vetoaminen, sen taakse piiloutuminen voi epäilemättä kääntyä julkisuusperiaatetta vastaan. Liian hyvät ja luottamukselliset suhteet anonyyminä pysyttelevän lähteen ja toimittajan välillä voivat johtaa siihen, että yleisöllä ei ole mahdollisuutta lähdekritiikkiin, nähdä jutun tai ohjelman lävitse. Avoimeen yhteiskuntaan kuuluu myös se, että lähde esiintyy omalla ni-

Niiniluoto toteaa, että vaikka merkittävä osa ihmisen jokapäiväisen kokemukseen perustuvasta arkitiedosta on totta, tarkempi tutkimus paljastaa arkitiedosta myös runsaasti epätasällisyyksiä, epätarkkuuksia ja virheitä. Myös tiedeyhteisön saavuttamat toistaiseksi parhaat tulokset ovat aina periaatteessa arvosteltavissa ja korjattavissa, sillä ne saattavat olla puutteellisia, epätarkkoja tai vain likimäärin tosia. Totuus on kuitenkin tieteenharjoituksen tavoite, johon tieteellinen tiedonmuodostus pyrkii ja jota se onnistuessaan lähenee.

Journalismin tiedon voi arvioida sijoittuvan tässä jonnekin arkitiedon ja tieteellisen tiedon välimaastoon. Takala & Konstari (1982, 12) arvioivat, että joukkotiedotusvälineillä ja tieteellisellä tutkimuksella on usein samat tarpeet, eli tieteen ja tutkivan journalismin raja on liukuva. Julkisuusperiaate kytkeytyy tutkivaan journalismiin siten, että se pyrkii kertomaan asioita, jotka rakenteellisista syistä eivät tule esiin tai joita joku (useimmiten vallanpitäjä) yrittää aktiivisesti salata.⁷ Käsillä olevan tutkimuksen tutkimusmenetelmä läheneekin osin tutkivaa journalismia: pyrin paitsi määrittelemään julkisen ja salaisen rajoja, myös koettelemaan niitä. Koska oppiaine on journalistiikka, on kiinnostavaa sekä käyttää (ja testata) toisaalta tutkivaa journalismia tutkimusmenetelmänä ja toisaalta etsiä tieteellisen tutkimuksen kautta sekä teoreettisia että konkreettisia välineitä (tutkivan) journalismin avuksi.

Journalismin ja tieteen vuorovaikutus voisi olla paljon läheisempää kuin mitä se käytännössä on; läheisempää se voisi olla myös menetelmiltään. Tähän antaa valmiuksia ainakin toimittajien koulutustason nousu. Sekä tieteessä että journalismin käytännöissä on perinteisesti kuitenkin oltu sitä mieltä, että kumpikin ammattikunta pysyköön lestissään. Tyypillistä 'käytäntödeterminististä' näkemystä edustaa esimerkiksi myös tutkijana tunnettu Jorma Miettinen (1988, 96), jonka mukaan tutkijan ja toimittajan ammateilla on lopulta vain ylimal-kaista samankaltaisuutta.

mellään, ja erityisesti siinä tapauksessa, että hän käyttää yhteiskunnallista valtaa. Siksi toimittajan on syytä joka kerta tarkoin miettiä, mitä tarkoitusperiä vuotaja ajaa, vaikkei olisikaan kysymys EU:n väitetystä ns. vuotokulttuurista.

Havainnollisena esimerkkinä lähdesuojan pitkälle viedystä käytöstä voi pitää STT:n vuonna 1998 julkaisemia väitteitä hiihtäjä Jari Räsänen dopinginkäytöstä. STT:n toimittaja ja päätoimittaja eivät paljastaneet lähdeään, ja seurauksena olivat ankarat herjaustuomiot ainakin alimassa oikeusasteessa. Ainakin tässä tapauksessa ongelmana on se, että lähdesuoja estää ainakin yleisöä harjoittamasta lähdekritiikkiä, arvioimasta 'todistusaineistoa' – eli journalismi ei ole läpinäkyvää. Journalismin uskottavuuden ja yksilön suojankin kannalta on ongelmallista, jos media pyrkii lähdesuojan kautta vain väistelemään omaa vastuutaan todenmukaisten tietojen antamisessa. Niinluotolaisittain voi sanoa, että STT:n esittämistä väitteistä puuttuivat julkiset perustelut, ja juridisesti näyttö. Siis julkinen sana ei ole itsekään avoimuuden airut, ja myös toimittajalla on oikeus esiintyä nimettömänä, vaikka tapa on muuttunut harvinaisemmaksi. Omalla nimellä kirjoittaminen ei kuitenkaan johdu ainakaan ensisijaisesti toimittajien pyrkimyksestä suurempaan avoimuuteen vaan työnantajan pyrkimyksestä lähentää mediaa yleisöön. Median sisältöjen henkilökeskeistymisen ulottuu myös toimittajien henkilöihin.

⁷ Tutkivan journalismin määrittelyistä ks. Hiilamo & Kuutti (1997). Kuutti määrittelee väitöskirjassaan (1995, 47) tutkivan journalismin "perinteisen rikosjournalismin moraalittomuuksilla laajennetuksi alueeksi". Tämän määrittelyn kapeutta arvostelee Hiilamo (1997, 32), jonka mukaan taas tutkiva journalismi on yhtä kuin "yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden selvittämistä itsenäisesti, perusteellisesti ja kriittisesti".

”Kumpainenkin joutuu aineistoa hankkimaan, hankintansa suunnittelemaan ja aineistojaan käsittelemään. Syvemmälle asiaan perehtynyt kyllä havaitsee, ettei toimittajalla ja tutkijalla muuta samankaltaisuutta sitten olekaan.”

Kun Miettinen paaluttaa tiukasti tutkijan ja toimittajan työprosessin yhtäläisyydet, niin sama määrittely sopisi melkein mihin tahansa ns. tietotyöhön. Itse asiassa jo moni peruskoulun ala-asteen oppilas ”hankkii, suunnittelee ja käsittelee” monenlaisia aineistoja. Miettisen mukaan vertailusta sentään voi olla se hyöty, että toimittaja oppii systemaattiseen työskentelyyn ja asioiden monipuoliseen käsittelyyn.

”Mutta jos sen takia taas joku erehtyy kuvittelemaan, että juttua tekemään lähdetessä pitää aina tehdä laajoja selvityksiä arkistoissa ja muiden tietolähteiden parissa tai että toimittaja ei osaa erottaa olennaisia ja kiinnostavia asioita vähemmän tärkeistä ja kiinnostamattomista, vaan potee juttua tehdessään eräänlaista mammuttitautia, niin vertauksen avulla on aiheutettu vahinkoa ammattikunnalle. Tämänlaatuinen ajattelu lienee eräänlainen ylilyönti amerikkalaisperäisistä ’tutkivasta journalismista’.”

Uskoakseni sekä tekniset apuvälineet (esim. sähköiset arkistot, internet) että asenteet ovat muuttuneet vuosikymmenessä ratkaisevasti. Edelleen pitää kuitenkin käytännössä paikkansa Miettisen seuraava toteamus: ”Laajan ja erittelevän tarkastelun kohteeksi voi nousta kuitenkin vain kovin rajallinen määrä asioita. Valtavirta on edelleen sitä sirpalemaista pintatietoa, jota myös uutisvälitykseksi sanotaan.”

Kovin analyttisena Miettisen näkemystä ei voi pitää. Hän ei erottele a) lähteiden tarjoamaa ”tietoa” ja b) sitä ”tietoa”, jota media välittää. Hänelle nämä informaation muodot ovat yksi ja sama, eikä hänen mielestään tiedotusvälineen ole syytä mennä jalostamaan lähteen tarjoamaa informaatiota. Jos hän muuta tarkoittaa, hän ei ainakaan sitä oppikirjassaan kerro.

Miettisen mukaan myös kuvaileva, arvioiva tai tutkiva journalismi poikkeaa sisällöltään ja luonteeltaan tutkijan työstä, ja ”niinpä toimittajan ja tutkijan ammattien keskinäistä vertailua voisi sinänsä pitää joutavanpäiväisenä, kielteisessä merkityksessä ’akateemisena’”.

Oma kantani kuitenkin on – ja pyrin sen myös jatkossa empiirisesti osoittamaan – että a) tutkiva journalismi voi ammentaa paljonkin tutkimuksista, niin tuloksista kuin metodeistakin b) myös tutkijat voivat käyttää joissakin tapauksissa (tutkivan) journalismin menetelmiä ja varsinkin älyllisen uteliaisuuden julkisuudenhän rajoja rikkovaa asennetta.

Miettisen mainitsemia ’akateemisia’ sääntöjä on tähän saakka opeteltu alan oppilaitoksissa, mutta pelitaidot on hankittu edelleen ”siellä ulkona”, julkisuuden pelikentällä. Toisaalta Miettisen oppikirjan eri versiot (Journalistinen työprosessi 1976 ja Toimitustyö 1984, 1988) ovat kuluneet lukuisien toimittajavuosikertojen käsissä, eivätkä ole voineet olla jättämättä jälkiään toimittajankujen asenteisiin.

Tällaisten oppien seuraus on ollut mm. se, että journalismin tutkimuksen omimpia alueita ei ole ollut tutkia sitä, missä kulkevat julkisen ja salaisen (tiedon) rajat, ja miten ne muotoutuvat. Tämä voi johtua myös tieteen ja tutkimuksen omista premissistä, jotka lähtevät tutkijan ja tutkittavan välisestä luottamuksesta, joka taas voi olla ristiriidassa tällaisten rajojen koetteluun kanssa. Var-

sinkin koko ajan yleistyvälle tilaustutkimuksille voi esittää kysymyksen, mitä tilaajan kannalta kiusallista on jätetty kertomatta.

Jotta julkisuusperiaatteen muuttumista lihaksi voitaisiin tutkia, pitäisi tutkia ei vain journalismin vaan myös lähteiden käytäntöjä ja lähteiden tuottamia aineistoja, ja suhteuttaa ne journalismin käytäntöihin ja tuloksiin. Tämä ns. extra media datojen käyttö vertailevana aineistona on unohtunut jonnekin 1970-luvulle; itse asiassa lähteiden tarjoamien tietosisältöjen tutkimus ei meillä koskaan ole päässyt edes kunnolla käyntiin. Taustalla lienee objektiivisuuden ideaaliin 1980-luvulla kohdistunut inhoreaktio. Journalististen lopputuotteiden kieltä on diskurssianalyysin menetelmin viilattu pilkkuja myöten, mutta sitäkin vähemmälle on jäänyt alkuperäislähteiden analyysi. Olen kuitenkin samaa mieltä kuin Hemánus (1990, 20), joka toteaa, että kaikkien journalismista kiinnostuneiden pitäisi olla kiinnostuneita myös tuosta raaka-aineesta, joiden aineksista journalistit tekstinsä rakentavat.

Kivikuru (1995, 110) tosin arvioi, että journalismin tutkimus on "vähitellen" kohdentunut alueelle, jota tähän saakka on lähestytty vain varoen, nimittäin lähteiden käyttöön ja lähdekritiikkiin. Moneen kertaan tutkimuksissa on toki todettu, että virallislähteiden asema on journalismissa vankka, ja että "vain ani harvoin journalistinen teksti pohjautuu vankkaan, monipuoliseen evidenssiin, jossa tekijä on tietoisesti pyrkinyt haravoimaan vastakkaisia lähteitä".

Perustelluimman saatavilla olevan tiedon hankkimisessa ei kuitenkaan ole kysymys vain vastakkaisten lähteiden haravoimisesta: jotta kuva jostain asiasta olisi mahdollisimman tarkka, lähteiden ei tarvitse olla dramaattisesti vastakkaisia, vaan usein riittää, että käytetään edes vaihtoehtoisia lähteitä. Pyhää 'totuutta', ei ehkä saavuteta koskaan, mutta tätä ja käsittääkseni vain tätä kautta on mahdollista selvittää se, onko olemassa jotakin todenmukaisempaa tietoa kuin se (usein virallinen) informaatio, jota toimittajille tarjotaan lopullisena tietona.

Kivikuru kritisoi voimakkaasti juuri samaa sirpaletietoa, jota Miettinen (vielä vuonna 1988, vain seitsemän vuotta aikaisemmin) piti journalismin itsestään selvänä ja keskeisenä valtavirtana.

"Silloin kun journalismi sattuu lähdekritiikkiä harjoittamaan, se keskittyy usein melko toisarvoisiin seikkoihin, kuten numerotäsmällisyyteen. Vallitseva uutisjournalismi suosii nimiä, paikkoja ja yksityiskohtaisia prosentteja kokonaisuuksien ja trendien kustannuksella. Näitä nimiä ja numeroita tarkistetaan, mutta asioiden yleisemmät raamit saattavat jäädä usein vähälle huomiolle."

Itse kallistun tässäkin vähemmän jyrkälle kannalle: usein nämäkin ns. kovat faktat ovat tärkeää materiaalia ns. laajemmalle analyysille. Johonkin kokonaisuuksien ja trendien tarkastelunkin on syytä kiinnittyä. Ennakkoluuttomalla (mutta toki kurinalaisella) erilaisten aineistojen yhdistelyllä saattaa syntyä hyvinkin mielenkiintoinen journalistinen tuote.

Kutsuttakoon tällaista työmenetelmää sitten vaikkapa tutkivaksi journalismiksi, johon myös Miettisen ja Kivikurun em. kirjoituksissa viitataan; kumpikin varoittelee pitämästä Watergate-journalismia journalismin ihanteena mutta päätyy täysin päinvastaisiin lopputuloksiin. Miettinen pitää tutkijan ja toimittajan työn vertailua "eräänlaisena ylilyöntinä amerikkalaisperäisestä 'tut-

kivasta journalismista””. Miettinen siis puhuu tutkivasta journalismista sitaateissa. Kivikuru taas toteaa, että aikoinaan ihannoitu Watergate-journalismi on menettänyt hohtoaan, ”kun sen naiivin luottavaista lähteiden käyttöä on ryhdytty kuurnitsemaan”. Näin Miettinen on sitä mieltä, että tutkiva journalismi on liian syvällistä, Kivikuru taas on sitä mieltä, että se on liian pinnallista, ainakin amerikkalaisessa, ’alkuperäisessä’ muodossaan.

Heikki Kuutti toteaa tutkivaa journalismia koskevassa väitöskirjassaan (1995), että tutkivilla toimittajilla on tarve selvittää, ”mitä *todella* tapahtui”; he siis kokevat pyrkivänsä eräänlaiseen journalistiseen totuuteen. Hemánus (1995, 43) puolestaan on nähnyt tutkivan journalismin keskeiseksi toiminta-ajatukseksi sen, ettei journalistien yhteiskuntakritiikki ole mielivaltaista vaan perustuu suhteellisiin tosiasioihin, joiden kiistäminen perustellusti on vaikeaa. Tässä tavoittelussa on kuitenkin ongelmansa. Ettema ja Glasser (1993, Kuutin mukaan) ovat kritisoineet tutkivia journalisteja siitä, ettei heillä ole kovin välitöntä yhteyttä kertomiinsa asioihin, eivätkä jutut pohjaudu suoraan empiriaan. Asioiden vastaavuutta ei rakenneta niinkään todellisuuden ja sitä koskevan selvityksen vaan eri selvitysten välille.

Näin on kuitenkin usein myös esimerkiksi yhteiskuntatieteissä; käytetty empiria vain harvoin perustuu tutkijan omiin havaintoihin vaan toisen tai jopa kolmannen käden lähteisiin, vaikkapa lehtiteksteihin. Itse pyrkisin erottamaan tutkivan journalismin muusta journalismista työtapojen kautta. Keräämällä tutkittavasta aiheesta mahdollisimman paljon ja mahdollisimman pitkälle taustoihin menevää raaka-ainetta, ja esittämällä tälle materiaalille kriittisiä kysymyksiä, toimittajan on mahdollista saada perustellumpaa tietoa kuin luottamalla ensimmäiseen tarjolla olevaan ja mieleen tulevaan lähteeseen. Tämä perustellumpi tieto voi näyttäytyä ristiriitaisempänä kuin yhden lähteen kautta hankittu tieto, mutta jo tämän ristiriitaisuuden osoittaminen voi olla askel laadukkaampaan journalismiin.

3 Julkisuus ja julkisuusperiaate

Tämä luku käsittelee (1) julkisuusperiaatetta yleensä ja (2) julkisuuden käytäntöjä erityisesti Suomessa EU-jäsenyyden aikana. Luku toimii paitsi julkisuusperiaatteen kartoituksena myös pohjana empiiristen aineistojen tiedon tarkastelulle.

Suomessa hallinnon ja erityisesti asiakirjajulkisuutta on kattavimmin analysoinut Timo Konstari väitöskirjassaan (1977). Julkisen ja salaisen rajoista ilmestyi vuonna 1982 Konstarin yhdessä Jukka-Pekka Takalan kanssa kokoama pamflettimainen *Mikä Suomessa salaista*. Kumpikin teos on ollut tälle tutkimukselle tärkeänä pohjana. Huomionarvoista kuitenkin on, että Konstarin ja Takalankin kirjan ilmestymisestä on tätä kirjoitettaessa kulunut jo lähes kaksi vuosikymmentä. Tänä aikana Suomi on liittynyt kansainväliseen poliittis-taloudelliseen yhteisöön, jolla ei ollut julkisuuslainsäädäntöä.

Kotimaisen julkisuusperiaatteen kannalta merkittävin muutos tapahtui vuonna 1999, kun Suomi sai kokonaan uuden julkisuuslain. Lain voimaantulon kynnyksellä ilmestyi Olli Mäenpään *Julkisuusperiaate*-teos (1999), jonka päähuomio on uuden lain kattavassa esittelyssä.

Oma tarkasteluni painottuu luonnollisesti julkisuusperiaatteen tarkasteluun median käytäntöjen kannalta. Tarkastelukulma on enemmän pragmaattinen kuin juridinen. Näkökulman valintaan syynä ei ole vain lainopillinen dilettanttimaisuuteni, vaan myös tavoite, että kartoituksesta olisi arkista hyötyä toimittajille, kun he suunnistavat julkisen ja salaisen rajamailla.

3.1 Amebamaisen käsitteen määrittelyä

Julkisuuden käsitettä voi luonnehtia amebamaiseksi - niin vaikeasti määriteltävä se on. Sana 'julkinen' liitetään arkikielessä monenlaisiin toimijoihin ja toimintoihin. Nykysuomen sanakirja (1998) antaa julkisuuden käsitteelle kaksi merkitystä. Ensimmäinen viittaa julkisuusperiaatteeseen, oikeuteen ja lakiin oikeudenkäytön julkisuudesta. Toisena merkityksenä on tiedon, kirjoituksen tai teoksen saattaminen julkisuuteen. Adjektiivi julkinen taas määritellään kaikkien tiedossa olevaksi ja avoimesti tapahtuvaksi asiaksi. Toisaalta julkisuus liittyy yleiseen, yleisöön ja kaikkia koskevaan asiaan.⁸

Englannin kielessä on lukuisia ilmauksia, jotka suomessa on käännetty julkisuudeksi. Näitä ovat ainakin publicity (suhdetoiminta, yleinen huomio),

⁸ Veikko Pietilä (1997) ja sittemmin Risto Kunelius (1998) ovat kääntäneet englannin kielen public-termin julkisyleisöksi ja audience-termin yleisöksi. Pietilä ja Seija Ridell (1998) ehdottavat kuitenkin, että publicia vastaavana terminä olisi julkisyleisön asemasta heidän kehittämiensä uudissana julkiso. Julkiso-termin etuna he pitävät ensiksikin sitä, että julkiso kuuluisi yksiselitteisesti julkislähtöisten termien perheeseen, jolloin sen käsitteellinen ero yleislähtöisten termien perheestä ja etenkin termistä yleisö pysyisi terävänä. Toiseksi julkiso ja yleisö rinnastuvat muodoltaan toisiinsa – toisin kuin public ja audience – mikä puolestaan korostaisi niiden käsitteellistä rinnakkaisuutta.

openness (avoimuus), right of access (lähinnä asiakirjoihin liittyvä saatavuus) sekä transparency (esim. hallinnon läpinäkyvyys). Nämä käänkösvaikeudet kertovat suomen kielen yksiulotteisuudesta, erottelukyvyn puutteesta.

Tieteellisessä keskustelussa julkisuudella tarkoitetaan yleensä yhteiskunnallista aluetta, jossa kansalaiset kokoontuvat yleisöksi (public) ja muodostavat yleisen mielipiteen asioista. Koivisto ja Väliverronen (1987, 1-3) toteavat, että tällaisena laajana ilmiönä julkisuudella voidaan viitata kahteen eri merkitykseen: ensinnäkin se viittaa kaikkien saavutettavissa oleviin julkisiin asioihin ja toisaalta julkistamiseen ja julkaisuun.

Julkisuus-käsitteen purkamisessa ja tarkastelussa käyttökelpoisena voi pitää Tuorin (1990, 205) jakoa kahteen merkityssisältöön: (1) julkisuus oikeudellisena periaatteena, jota noudatetaan valtiokoneiston toiminnassa, valtiokoneiston suhteessa sen ulkopuolisiin subjekteihin ja (2) julkisuus erityisenä yhteiskunnallisena, valtiota ja yhteiskuntaa välittävänä toiminta-alueena.

Ensimmäisessä merkityksessä julkisuus on yhtä kuin julkisuusperiaate, jälkimmäisessä merkityksessä yhtä kuin julkisuusalue. Ne eivät suinkaan ole toisistaan riippumattomia. Yhteyttä voi kuvailla siten, että julkisuusperiaate on yksi mutta vain yksi edellytys julkisuusalueen muodostumiselle ja toiminnalle.

Julkisuusperiaatteessa on useimmiten kysymys julkisen hallinnon, viranomaisten valvonnasta, joka perustuu tietoon. Hallinnon avoimuus, asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tieto viranomaisten asiakirjoista ovat lähtökohtana perustuslaissa (12 § 12 momentti). Näin se todetaan uudessa julkisuuslaissa (3 §)⁹:

”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti oma mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.”

Edelleen ”hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiseksi sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle”.

Kun Suomi liittyy Euroopan unioniin, moni pelkää pohjoismaisen avoimuusperiaatteen olevan meillä uhattuna. Niin myös toimittajat:

”Julkisuus on erottamaton osa yhteiskunnallista toimintaa. Itsenäisen yleisöä palvelevan journalismin kannalta on olennaista tiedon vapaa liikkuminen ja julkisen keskustelun kentän avoimuus monille toimijoille.”

”Kansalaisten tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että asiat ovat julkisia. (...) Pohjoismaista julkisuusperiaatetta ei saa kaventaa. Myös Euroopan unioniin on saatava pohjoismaiset julkisuusperiaatteet.”¹⁰

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole problematisoida julkisuutta tavoitteena, ideaalina, vaan tarkastella sitä, toteutuuko periaate käytännössä. Julkisuusperiaate on tässä käsitetty yleisesti hyväksytyksi, legitimeksi, erityisesti hallinnon avoimuutta koskeväksi periaatteeksi. Se on sekä keino että päämäärä, sekä

⁹ Yksinkertaisuuden vuoksi kutsun vuoden 1951 lakia yleisten asiakirjojen julkisuudesta vanhaksi julkisuuslaiksi ja vuoden 1999 lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta uudeksi julkisuuslaiksi.

¹⁰ 75-vuotiaan Journalistiliiton julkilausuma vuodelta 1996.

väline demokratian edistämiseksi että arvo demokratiassa sinänsä. Avoimuuspäämäärän avulla esimerkiksi Suomi on kansalaisten silmissä legitimoinut EU-jäsenyyttään: kun Suomen valtion johto sanoo saaneensa EU:n elimissä avoimuus-tavoitteensa läpi, se ikään kuin toi demokratian valoa unionin pimeyteen. Näin maamme saavutti henkisen täysjäsenyyden kansainvälisessä yhteisössä, mutta samalla oli itse aktiivisesti luomassa suurta yhteistä onnelaa.

Lähestyn julkisuutta avoimuuden ja läpinäkyvyyden käsitteiden kautta. Niistä ei voi puhua ilman niiden negaatioita, salailua ja "piiloon jäämistä". Arkiajattelussa julkiset asiat ovat kaikkien yhteistä tiedollista omaisuutta. Yksityiset asiat taas eivät muille kuulu. Tämä arkijaottelu ei kuitenkaan enää toimi monimutkaistuvassa yhteiskunnassa, missä esimerkiksi valtio puuttuu entistä enemmän yksityisen talouselämän toimintaan. Paradoksaalista on se, että esimerkiksi EU:ssa jäsenvaltiot ja unioni pyrkivät tällä puuttumisella turvaamaan mahdollisimman vapaan markkinatalouden häiriöttämän toiminnan.

Mäenpää (1999, 2) toteaa, että julkisuudella on tärkeitä tehtäviä myös yksityisessä toiminnassa. Sillä voi olla merkitystä muun muassa vapaan kilpailun mahdollistajana, julkisen luotettavuuden edistäjänä ja yleensäkin markkinoiden toimivuuden yhtenä edistäjänä. Varsinaisesta julkisuusperiaatteesta ei kuitenkaan voida puhua, koska avoimuus ja julkisuus eivät ole yksityisen toiminnan yleisenä lähtökohtana.

Takalan ja Konstarin (1982, 10) mukaan julkisen ja yksityisen välinen rajanveto tulee ongelmaksi silloin, kun asioita joilla on tärkeä yleinen tai julkinen merkitys, pidetäänkin yksityisinä, tai silloin, kun aidosti yksityiset asiat tulevat yksilön tahtomatta asiaankuulumattomien tietoon tai kokonaan julkisiksi. Ongelmallista on siis se, miten toisaalta suojata oikeutettuja yksityisiä salaisuuksia ja toisaalta miten turvata yleisesti tärkeiden tietojen tuleminen julkisuuteen.

Tämän tutkimuksen vuorovaikutustarkastelun toisena osapuolena on EU:n alue-eliitti, lähteet, jotka edustavat julkishallintoa. Toisena osapuolena julkisuutta pyrkii hallitsemaan julkinen sana, jonka yhdeksi tehtäväksi on määriteltä viranomaisten toiminnan valvonta. Ja vaikka kumpikin ovat *julkisia*, useissa tapauksissa julkishallinto ja julkinen sana mieltävät intressinsä vastakkaisiksi. Tässä vuorovaikutuksessa on kysymys paitsi julkisuuden, siis julkisen *alueen hallinnasta*, vallankäytöstä, myös *julkisen ja salaisen alueen rajojen määrittelystä*. On siis tehtävä ero käsitteiden julkinen ja julkisuus välille: jos uutisen lähde käyttää julkisuutta hyväkseen, se ei suinkaan välttämättä tai edes useimmiten tarkoita sitä, että lähde pyrkisi laajentamaan julkisen aluetta, tai pienentämään salaisen aluetta.

Tiedotusvälineille on siirtynyt pitkälti tehtävä vastata julkishallinnon avoimuuden toteutumisesta, esimerkiksi raportoimalla lakien ja kunnallisten päätösten valmistelusta. Tätä voi pitää paradoksaalisena tehtävänä, kun esimerkiksi Suomessa joukkotiedotusvälineistä liikevaihdolla mitattuna noin 90 prosenttia on yksityisessä omistuksessa. Näin yksityisomistuksessa oleva tiedotusväline toimii julkishallinnon portin- ja moraalinvartijana asioissa, joita tiedotusväline ei useinkaan voisi paljastaa liikesalaisuuden suojan takia omasta tai muiden yritysten toiminnasta.

3.2 Julkisuuden synty: markkinapaikalta demokratiaan

Julkisuus valtiokoneiston oikeudellisena periaatteena sekä yhteiskunnallisena toiminta-alueena syntyi palvelemaan liberaalin oikeusvaltion tarpeita. Tämän synnyn ymmärtämiseksi on palattava modernin yhteiskunnan alkulähteille.

Julkisuusaatteen ideologinen tausta on luonnonoikeusteoreetikkojen ja valistusfilosofien ajattelussa. Salassapito palveli tahtoon perustuvaa *herruutta* kun taas julkisuuden toteutumisen oli määrä palvella järkeen perustuvaa *lainsäädäntöä*. Julkisuuden avulla kuninkaan tai valtion toiminnasta oli tarkoitus poistaa satunnaisuus ja mielivaltaisuus ja saada toiminta noudattamaan yleisiä sääntöjä, laillisuutta.

Poliittisen julkisuuden katsotaan syntyneen 1600- ja 1700-lukujen vaihteessa lähinnä Englannissa. Julkisuus ja julkinen valta, lehdistö ja valtio asettuivat toisiaan vastaan. Parlamentin ja julkisuuden välille muodostui uusi suhde, jossa parlamentin kokoukset ja neuvottelut tulivat julkisiksi. Vähemmistöön jäänyt ryhmä saattoi vedota julkisuudessa kansan mielipiteeseen ja tuomioon. Enemmistö puolestaan pyrki järkeen vedoten legitimoimaan päätöksensä. (Habermas 1980, 71-79; Arminen 1989, 34.)

Uutta julkisuutta edustivat sanomalehdet ja kirjalliset viikkolehdet sekä suurkaupunkien kahvilat ja salongit, joihin porvaristo kokoontui keskustelemaan ajankohtaisista asioista. Edellytyksiä julkisuudelle loivat kapitalismin kehitys, parlamentaarinen hallintojärjestelmä ja suhteellisen lievä sensuuri. Sen sijaan esimerkiksi Ranskassa absolutismi esti julkisuuden kehittymistä, ja Preussi säilyi puolifeodaalisena maatalousvaltiona aina 1800-luvulle. (Ks. Koivisto ja Väliverronen 1987, 15; Tuori 1988, 62-64.) Ranskassa julkisuuden kriittisiä impulseja ei kyetty institutionalisoimaan ennen suurta vallankumousta. Vasta vallankumous toteutti yhdessä yössä sen, minkä aikaansaaminen kesti Englannissa yli vuosisadan. Vallankumousjulistuksen kautta poliittisen julkisuuden periaatteet levisivät eri puolille Eurooppaa (Arminen 1989, 34).

Konstari (1977, 15) hakee julkisuusperiaatteen synnyn juuria huomattavasti kauempaa kuin 1700-luvun valistuksen aatemaailmasta. Hän toteaa, että eurooppalaisen julkisuusperiaatteen ymmärtämiseksi on kiinnitettävä huomio uuden orastavan tuotantotavan, kapitalismin, piirissä laajenevaan kaupankäyntiin ja sen seurausilmiöihin. Tiedonvälityksessä tapahtunut kehitys on yhteydessä 1200-luvulla Pohjois-Italiasta muualle Eurooppaan levinneeseen kaukokauppaan. Kauppapääoma puettiin osakeyhtiömuotoon. Rahatalouden kehittyminen ja pääomien keskittyminen olivat edellytyksenä 1500-luvulla alkaneelle teollisuuden luomiselle.

Kaupankäynnin lisääntyminen ja kauppayhteyksien laajeneminen merkitsivät vilkastuvan tavaravaihdon ohella *tietojen vaihdon* kasvua. Kansainvälisille markkinoille suuntautuva yritteliäisyys edellytti liikemiesmäistä laskelmointia. Menestymisen ehdoksi muodostui, että käytettävissä oli tarkkoja ja mahdollisimman tuoreita tietoja etäisistä kauppakumppaneista, kaupankäynnin mahdollisuuksista ja tavaroiden hinnoista. Aluksi tämä tiedonvälitys tapahtui yksityiskirjeenvaihdolla; vasta kirjapainotoiminta avasi mahdollisuudet säännöllisen uutisvälityksen laajenemiselle 1400-luvulla. Kirjapainotoiminta ja

tiedonvälitys yleensä oli siis sekä julkisuuden seuraus että edellytys ja kiinteästi sidoksissa kapitalismin syntyyn.

Varhaiskapitalismin seurauksena syntyi myös merkantilismiksi kutsuttu politiikka, jossa valtio alkoi säännellä pääomien muodostumista. Konstari toteaa, että merkantilismin tuloksena yksityinen taloudellinen toimeliaisuus ei ollut enää pelkkä yksityisasiä. Kuitenkin samalla kun merkantilistinen politiikka kehitti uutta tuotantotapaa ja lujitti porvariston taloudellista asemaa, ankarasta sääntelystä muodostui kehityksen este ja taakka porvaristolle, joka pyrki vapautumaan siitä.

Pyrkimyksiä vaikeutti kuitenkin absoluuttiselle monarkialle luonteenomainen *salassapitokäytäntö*. Tämä hierarkkinen ja feodalistinen hallintotapa ilmeni ennen kaikkea virkamiesten salassapitovelvollisuutena. Kirjapainotoiminnan kehittyessä taas viestinnän sääntelykeinoksi syntyi painotuotteitten ennakkovalvonta- eli sensuurijärjestelmä. Sensuuri ei kuitenkaan pystynyt estämään taloudellisesti mahtavaksi muodostuneen yhteiskuntaluokan, porvariston ajattelun nousua. Julkisen keskustelun ja lehdistön kautta muotoutui porvarillinen kritiikki feodaalista yhteiskuntajärjestystä ja absolutistista valtiota vastaan. Tuloksena oli liberalistinen oikeusvaltio, jonka idea vastasi paremmin uuden tuotantotavan asettamia vaatimuksia. Uusi julkisuus oli ase feodaalisen yhteiskuntajärjestelmän ja sille tyypillisen julkisuusmuodon, edustavan julkisuuden kumoamisessa.

3.3 Poliitiikan ja talouden ristiriita

Takalan ja Konstarin (1982) mukaan klassinen liberaali erottelu julkiseen ja yksityiseen on osoittautunut ongelmalliseksi kummaltakin puoleltaan.

1) Valtion asioiden julkisuus ei koskaan vastannut liberalistisen julkisuusihanteen vaatimuksia. Valtio ei koskaan erottunut vain julkisten, yhteisten asioiden hoitajaksi. Valtio oli pitkään hallitsijan tai aateliston omaisuutta, ja senkin jälkeen se on ollut sidoksissa myös voimakkaisiin erityisetiuihin, kuten suuryritysten ja johtavien virkamiesten erityisintresseihin.

2) Kansainvälisessä kilpailussa valtion asiat muuttuivat ikään kuin yksityisasioksi suhteessa muihin valtioihin, ja myös suhteessa omiin kansalaisiin, joiden saattoi epäillä luovuttavan vaarallisia tietoja vihamielisille valtioille ja painattavan niitä, jolloin kuka tahansa saattaisi saada niistä tiedon. Lähinnä sotilaalliset ja ulkopoliittiset salaisuudet saattavat olla verukkeita myös muiden asioiden salailulle.

3) Pelkkien markkinavoimien mukaan toimivaa taloutta ei ole koskaan ollut olemassa. Näin valtio saattoi joutua hankkimaan tietoonsa asioita, jotka ihanteen mukaan olivat yksityisiä. Siten valtioiden kaikkien asioiden paljastaminen merkitsi myös monien yksityisten salaisuuksien paljastumista.

Habermas tekikin selvän eron liberaalille kapitalismille ominaisen julkisuusmuodon ja myöhäiskapitalismissa vallitsevan julkisuusmuodon välille. Monopolikapitalismissa julkisuuden liberaali muoto menettää ensiksikin taloudellisen perustansa. Toiseksi yhteiskunnan ja valtion, yksityisen ja julkisen erot

hämärtyvät. Valtio puuttuu entistä enemmän yksityisen alueen toimintaan, toisaalta taas yksityiset organisaatiot muuttuvat luonteeltaan julkisemmiksi. Kolmanneksi järkeilevä yleisö menettää merkitystään yhteiskunnan kehityksen ohjailussa, kun päätöksenteko siirtyy monopoleille, puolueille ja intressiorganisaatioille, jotka toimivat pääasiassa ei-julkisesti. Näin julkiseen keskusteluun osaa ottava yleisö laajeni porvariston ulkopuolelle. Julkisuudesta syrjäytetyt luokat ja ryhmät näkivät julkisuuden keinona päästä vaikuttamaan yhteiskunnallisen vallankäyttöön.

Toisaalta rakenteellisessa julkisuudessa organisaatiot eivät pyri julkiseen keskusteluun, vaan pikemminkin neuvottelemaan suljettujen ovien takana. Julkisuudesta on tullut usein yleisön manipulointia, vaikka toisaalta pyritään antamaan sellainen kuva, että yleisö ja julkinen mielipide ohjaisivat viime kädessä päätöksentekoa. Julkista keskustelua ei käydä niinkään ennen päätöksentekoa, vaan julkisuudessa pyritään lähinnä legitimoimaan jo tehdyt päätökset.

Paradoksaalisena voi pitää sitä, että 'vapaa' kansalaisjulkisuus toteutuu vain lakien, siis valtiokoneiston kautta, niin kuin markkinatkin, jotka syntyivät ja toimivat julkisuuden kautta. Valtio (tai unioni) tarvitaan suojaamaan markkinoiden vapaus, kun markkinat tai elinkeinoelämä eivät siihen itse kykene. Kuitenkin poliittinen julkisuus syntyi palvelemaan nimenomaan kauppaporvariston taloudellisia eli rahallisia tarpeita.

Poliittinen julkisuus (kansalaisyhteiskunta) ja taloudellinen julkisuus (kapitalismi) näyttävät näin olevan yhtenevästä lähtökohdista huolimatta yhä ratkaisemattomammassa ristiriidassa keskenään. Todellisuudessa kansalaisyhteiskunta oli vain kilpailukapitalismin lyhyenä kukoistuskautena vapautunut julkisen vallan ohjauksesta ja valvonnasta siten kuin itsenäinen julkisuusalue edellytti. 1800-luvun lopulta alkanut kiihtyvä valtiointerventionismi romahdutti valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen raja-aidan. Uudet sosiaalis-poliittiset liikkeet ja äänioikeuden laajentaminen avasivat kansalaisyhteiskunnan ristiriidoille tien poliittiseen julkisuuteen. (Tuori 1988, 63-64.)

Aina viime vuosikymmeniin saakka on ajateltu, että ihanteellisessa demokratiassa voi enemmistön tahto muodostua vain avoimen julkisen keskustelun kautta. Julkisuuden, viestinnän ja demokratian suhteiden itseäänselvyyden kyseenalaistivat Habermas ja brittiläinen Raymond Williams 1950- ja 60-lukujen vaihteessa. Tuolloin olivat alkaneet ilmaantua ensimmäiset merkit sodanjälkeistä liberaalia demokratiaa vaivaavista pitkäaikaisista ongelmista: kuilu poliittisen eliitin ja kansalaisten välillä oli kasvamassa, äänestysaktiivisuus laski, puhuttiin kansalaisten poliittisesta vieraantumuksesta ja apatiasta (Nieminen 1998, 280).

Tätä kirjoitettaessa takana ovat vuoden 1999 europarlamenttivaalit, ja ongelma tuntuu ainakin EU:n kannalta olevan ajankohtaisempi kuin koskaan: niin Suomessa kuin muissakin jäsenvaltioissa uurnille vaivautui murto-osa äänestäjäkunnasta. Samalla joutui epäuskottavaan valoon EU-koneiston luoma puhe "kansalaisten Euroopasta": ainakaan demokratian kannalta sillä ei ollut katetta, päinvastoin kampanjan aikana kansalaisten kiinnostus ja usko vaikuttamiskeinoihin yhteisissä EU-asioissa on laskenut kuin hullun lehmän häntä.

3.4 Julkisuus julkisessa hallinnossa: "periaatteessa julkista"

Ennen julkisen hallinnon julkisuuden käsittelyä on syytä määritellä lyhyesti julkinen hallinto. Pekosen (1995, 11) mukaan sen yksi olennainen ominaisuus on ollut sen kuuluminen osaksi julkista poliittista aluetta. Poliitikon ja virkamiehen vallan hän erottaa seuraavasti:

(1) Poliitikon valta tarkoittaa mobilisoidun *kannatuksen kautta* syntyvää mahdollisuutta pyrkiä vaikuttamaan vallan jakautumiseen ja tuleviin tapahtumiin.

(2) Virkamiehen valta on *tiedolle rakentuvaa* valtaa. Se on lain suomaa valtaa tehdä jotakin tai vaatia toisilta jotakin sekä koneiston mukanaan tuomaa valtaa sen seurauksena että hallintokoneistolla on keskeinen merkitys valtiossa. Virkamiehet ovat valtion valta-asemissa eli kiteytyneen vallan legitiimejä toteuttajia.

Oletuksena siis on, että virkamies on asiantuntija joka tuottaa tietoa. Usein virkamies onkin ainoa, jonka asiantuntemukseen ja omaan arvioon perustuu journalismin puhe tiedosta.

Bruun ym. (1995, 142) toteavat, että mm. käsittelyn julkisuus kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Kansalaisten *oikeus* hyvään hallintoon onkin vahvistettu vuonna 1995 voimaan tullessa perustuslain luvussa. Viranomaistoiminnan *passiivisuudesta* kertoo kuitenkin se, että koko julkisuus-käsite on Bruunin ym. virkamiehen oikeusasemaa käsittelevässä teoksessa kuitattu tällä yhden virkkeen yhdellä kohdalla, kun taas virkamiehen salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta käsitellään hyvin seikkaperäisesti yli kymmenessä eri yhteydessä. Julkisuuden ei siis Suomen lainsäädännössä ole katsottu olevan virkamiehen tehtävien hoidossa ainakaan ensisijainen velvollisuus. Suomessa onkin lähdetty siitä, kuten nimikin *laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta* sanoo, että *asiakirjat* ovat julkisia.

Muodollisesti Suomen julkisuuslainsäädäntö on ollut hallinnon avoimuutta suosivampi kuin useimmissa muissa EU-maissa. Lähimpinä vertailukohtina voi pitää muita Pohjoismaita sekä Hollantia. Ruotsissa julkisuusperiaate on ollut perustuslain tasolla säädettyä jo vuodesta 1766. Aina 1970-luvulle asti lähinnä vain Pohjoismaissa oli voimassa viranomaisia koskeva asiakirjojen julkisuuslaki. Pisimmällä on oltu Ruotsissa myös yleislain tasolla: erityisen tietojenantamisoikeuden (*meddelarfrihet*) mukaan virkamiehellä on oikeus antaa salassapidettäviä tietoja tiedotusvälineille.

90-luvun puolivälissä julkisuuslainsäädäntö oli Suomen ja Ruotsin lisäksi Tanskassa, Norjassa, Hollannissa, Ranskassa, USA:ssa, Kanadassa, Australiassa, Uudessa Seelannissa ja Japanissa. Kansainvälisesti tarkastellen siis julkisuutta määrittelevät useimmiten salassapitoperiaate tai harkinnanvaraisen julkisuuden periaate. Yleisperiaatteesta huolimatta salassapidon ja harkinnanvaraisuuden alue on kuitenkin myös Suomessa ollut varsin laaja, mistä tarkemmin seuraavassa luvussa.

3.4.1 Vanha laki: vastuu kysyjälle

”Viranomaistoiminta on Suomessa periaatteessa julkista.” Näin kaksimielisesti aloittavat Vuortama ja Kerosuo julkisuutta ja sen rajoituksia käsittelevän luvun kirjassaan *Viestinnän lait ja säännöt* (1994). Viranomaisten *toiminta ei käytännössä* ole ollut välttämättä julkista, ainakaan ennen vuonna 1999 hyväksyttyä *lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta*. Esimerkiksi Nykysuomen sanakirja (1998) määrittelee julkisuusperiaatteen ”yleiseksi oikeudeksi saada tietoja julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten toiminnasta”. Kansalaisen mahdollisuuksista ei puhuta mitään. Käytännössä avoimuus ei läheskään aina onnistu ilman virkamiehen välikättä. Sitä, mikä virkamiehen tehtävä tässä julkisuuden tehtävässä on, jäi siis julkisuusperiaatteen määrittelyssä avoimeksi.

Perinteisen jaottelun mukaan hallinnon julkisuusperiaate on toteutunut Suomessa kolmessa muodossa: asianosaisjulkisuutena, käsittely- ja kokousjulkisuutena ja asiakirjajulkisuutena (Takala & Konstari 1982, 28-29).

(1) *Asianosaisella* on oikeus saada häntä itseään koskevassa hallintoasiassa kertynyt aineisto. Asianosaisjulkisuus ei ennen vuotta 1995 perustunut mihinkään lakiin, eli ennen kuin se kirjattiin hallitusmuodon perusoikeuslukuun. Asianosaisjulkisuus palvelee ennen muuta yksilön oikeusturvan valvomista yksittäisissä ratkaisuisissa. Tiedotusvälineen kannalta sen merkitys on näistä vähäisin.

(2) *Käsittely- eli kokousjulkisuus* tarkoittaa sitä, että hallinnon elimet tekevät päätöksensä julkisissa, jokaisen seurattavissa kokouksissa. Tärkeimpiä julkisia kokouksia ovat eduskunnan täysistunnot, oikeudenkäynnit sekä kuntien valtuustojen kokoukset. Myös kuntayhtymien, kuten maakuntaliittojen valtuustojen kokoukset ovat julkisia. Käsittely- ja kokousjulkisuus rajoittuu kuitenkin tärkeimpien päättävien elinten kokouksiin. Esimerkiksi kunnanhallitusten ja lautakuntien kokouksiin ei ole pääsyä ilman nimenomaista lupaa, ja käytännössä näiden kokousten avaaminen onkin ollut hyvin harvinaista.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeä on myös jaottelu etukäteis- ja jälkikäteisjulkisuuteen. Etukäteisjulkisuus vaikuttaa jo ennen päätöksentekoa, jälkikäteisjulkisuus vasta päätöksenteon jälkeen. Etukäteisjulkisuus avaa tosiasiallisen vaikuttamismahdollisuuden myös niille, joilla ei ole virallista asemaa päätöksenteossa. Jälkikäteisjulkisuus taas palvelee ennen muuta valvontatehtävää. (Ks. esim. Tuori 1990, 206.)

Nämä kummatkin tehtävät on perinteisesti liitetty tiedotusvälineiden asemaan demokratian vahtikoirana. Nykyään esimerkiksi kunnallishallinnossa merkittävä osa päätöksistä tehdään jo lautakunnissa tai viimeistään kunnallishallituksissa. Käytännössä suuri osa näistä päätöksistä tulee julkisiksi vasta sen jälkeen, kun päätökset on jo tehty, elleivät lähinnä tiedotusvälineet kerro esityksistä esimerkiksi siinä vaiheessa, kun toimittajat saavat käsiinsä lautakuntien esityslistat. Yleensä listat tulevat toimituksiin vain muutamaa päivää ennen kokouksia, joten kansalaisilla on varsin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin enää siinä vaiheessa. Suurin osa myös luottamusmiesten tekemistä faktisista päätöksistä tehdään siis suljettujen ovien takana, ja perusteluna on useimmiten se, että asioiden valmistelun julkisuus liian aikaisessa vaiheessa haittaa päätöksentekoa.

(3) *Asiakirjajulkisuutta* on pidetty tärkeimpänä hallinnon julkisuusperiaatteen osana, niin kuin vanhan lain nimikin kertoo. Sitä koskevat yleiset säännökset olivat lähes 50 vuoden ajan laissa yleisten asiakirjojen julkisuudesta (83/51) sekä asetuksessa, joka sisältää poikkeuksia näiden asiakirjojen julkisuudesta (650/51). Tämän vuonna 1999 kumotun lain mukaan yleiset asiat olivat Suomessa julkisia, paitsi jos ne on erikseen säädetty salaisiksi (salaiset asiakirjat) tai luvanvaraisesti julkisiksi (ns. ei-julkiset asiakirjat). Yksityiset asiat ovat niin julkisia tai salaisia kuin yksityinen itse haluaa paitsi tapauksissa, joissa on säädetty erikseen tiedonantovelvollisuus. Näissäkin tapauksissa on kyse useimmiten velvollisuudesta antaa tietoja viranomaiselle, joka puolestaan on ollut velvollinen pitämään tiedot salassa (Takala & Konstari 1982, 9). Tällaisia asioita ovat vaikkapa tämän tutkimuksen kohteena olevat EU-tukihakemustiedot.¹¹

Vuoden 1951 julkisuuslaissa ei ole ollut nimenomaista säännöstä siitä, että viranomaisen pitäisi antaa tietoa asiakirjasta suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Käytännössä tietoja on toki näin annettu esimerkiksi toimittajille, mutta viranomaisen on myös voinut vedota siihen, että *velvollisuutta* tähän ei ole. Vanhaan lakiin oli myös liitetty varaus, että niiden luovuttamisesta ei saa aiheutua viranomaiselle *kohtuutonta haittaa ja vaivaa*. Tähän vetoaminen on antanut harvintavaltaa, ja mahdollisuuden salailuun.

Vanhassa laissa julkisuus jäi oikeudeksi tai mahdollisuudeksi saada tietoja asiakirjoista, sitä kautta, että kansalaiset, organisaatiot ja toimittajat pyysivät tietoja asiakirjoista. Lakiin oli rakennettu ajatus, että viranomaistoiminta on tehokkaimmillaan silloin, kun sitä ei ”turhaan” häiritä. Julkisuusperiaate on näin ollut *vastataan jos kysytään* –periaate. Vuodesta 1951 vuoteen 1999 saakka voimassa olleen julkisuuslain säädöksistä suuri osa oli itse asiassa peräisin 1930-luvulta, siis ajalta, jolloin Suomi oli maatalousvaltainen yhteiskunta.

Takala ja Konstari toteavatkin, että suomalaisella virkakoneistolla ei ole ollut aihetta itsetyytyväisyyteen, ”huolimatta hyvästä periaatevalinnasta” – jonka kai pitäisi olla poliittinen eikä virkakoneiston valinta. Vaikka Suomessa noudatetun periaatteen mukaan hallinto on julkista paitsi erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa, käytäntö on usein ollut päinvastainen: hallinto on salaista paitsi niissä tapauksissa joissa laki nimenomaan estää salassapidon. Kun asiat on pyritty hoitamaan julkisten kokousten ja asiakirjojen ohi, laki on ollut hengeltään ja huomattavasti demokraattisempi ja avoimutta suosivampi kuin viranomaisten noudattama käytäntö.

¹¹ Asiakirjoiksi luetaan viranomaisen laatimat ja antamat, niille lähetetyt tai niiden hallussa olevat asiakirjat. Viranomaisella taas tarkoitetaan valtion, kunnan, kirkollisen ja muun itsehallintoyhdyskunnan viranomaisia, kuten julkisoikeudellisia kokouksia, edustajistoja, valiokuntia, lautakuntia, toimikuntia ja komiteoita viran- ja toimenhaltijoineen. Jokaisella on oikeus saada tieto yleisestä asiakirjasta, joka on julkinen. Keskeistä on se, että viranomaisen ei saa vaatia selvitystä tietoja pyytävän henkilöllisyydestä tai siitä mihin tarkoitukseen se pyydetään. Asiakirja tuli vanhassa laissa kuitenkin julkiseksi pääsääntöisesti vasta sitten, kun se oli valmis. Viranomaisille lähetettyjen yksityisten asiakirjojen julkisuus alkaa siitä, kun ne ovat tulleet perille. Tästä on kuitenkin lukuisia poikkeuksia, esimerkkinä vaikkapa liikesalaisuuksiksi katsottavat asiakirjat, kun yritys hakee julkista tukea.

Väitöskirjassaan (1977, 93) Konstari toteaa, että asiakirjajulkisuus on valtiolle yksi keino ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaan. Hän ikään kuin kääntää pääläelleen suomalaiskansallisen argumentoinnin: useimmat länsimaiset demokratiat ovat tähän asti tulleet toimeen ilman asiakirjajulkisuuden periaatetta.

Konstari arvostelee julkisuuslakia siitä, että se asettaa julkisuuden käytännöllisen toteutumisen riippumaan kansalaisten omasta aktiviteetista. "(Tiedon) hakijalla on oltava runsaasti resursseja - aikaa, viitseliäisyyttä, kykyä ja myös tosiasialliset mahdollisuudet etsiä tietolähteelle, löytää haluamaansa tietoa, ymmärtää se ja pystyä soveltamaan sitä oman tilanteensa edellyttämällä tavalla."

Konstari pitää näin julkisuuslakia muodollisena oikeutena, viestintästrategiana joka liberalististen juuriensa mukaisesti perustuu *laissez faire* -ideologiaan. Hän arvioi tiedon hankinnan ja jakelun siirtyneen joukkoviestinten tehtäväksi, mutta pitää tätä julkisuuden osa-aluetta "riittämättömänä takaamaan kansalaisille tietoja yhteiskunnalliseen päätöksenteon sisältöön vaikuttavalla tavalla".

3.4.2 Uudistusyritysten pitkä juoksu

Julkisuusperiaatteen puristaminen juridiseen muotoon ei ole helppoa. Kaikessa yksitoikkoisuudessaankin havainnollisen kuvan tästä antaa kronologinen katsaus kaatuneisiin tai korkeintaan osittain toteutuneisiin julkisuuslain uudistushankkeisiin.

Suomalaiset saivat elää vanhan julkisuuslain kanssa lähes puoli vuosisataa, tai oikeastaan pidempäänkin: vuonna 1999 kumotun lain juuret ovat 1930-luvulla saakka. 1970-luvun alusta lähtien julkisuuslainsäädäntöä yritettiin uudistaa muutamien vuosien välein, mutta uudistukset kuivuivat joko kokonaan tai lähes kokonaan kerta toisensa jälkeen. Tämä on johtanut osaltaan siihen, että asiakirjojen salassapitoa koskeva säännöstö on kehittynyt Suomessa rönsyillen, ja niin, että sitä on vaikea hallita.

(1) Vuonna 1972 valtioneuvosto asetti tietojärjestelmäkomitean laatimaan luonnoksen julkisuuslaiksi. Luonnos tietojärjestelmäkomitean osamietinnöksi valmistui 1975, mutta se ei johtanut mihinkään, ja samalla komitea lakkautettiin.

(2) Myöskään vuonna 1974 valmistunut komiteanmietintö (1974:70) ei johtanut toimenpiteisiin. Siinä ehdotettiin luotavaksi lupajärjestelmä, jonka mukaan salassapidettävästä asiakirjasta voitaisiin antaa tietoja erityisellä luvalla.

(3) Oikeusministeriö asetti 1976 työryhmän, joka valmisteli esityksen julkisuuslainsäädännön osittaisuudistukseksi. Siihen kirjattiin tavoitteeksi mm. uutisvälityksen lisääminen viranomaisten toiminnasta. Kuitenkin työryhmän näkökulma oli viranomaisen: sen päätettäväksi jätettiin mm. se, millä asiakirjalla on julkisuusarvoa ja millä ei. (OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 1978: 14, 102.) Tämän esityksen ansiosta julkisuuslakiin lisättiin seuraavalla vuosikymmenellä (1982) hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä luku asianosaisen oikeudesta asiakirjaan.

(4) Jo tätä ennen, vuonna 1980 OM asetti työryhmän, jonka piti em. työryhmän työn pohjalta antaa esitys julkisuuslain muuttamiseksi. Esitys valmistui 1981, ja siitä pyydettiin lausunnot eri tahoilta. Niiden pohjalta valmistuikin luonnos, mutta muutos kariutui laintarkastuslautakunnan lausuntoon (3/1982). Se totesi, että valmistelun julkisuutta ei ole syytä lisätä luonnoksessa esitetyllä tavalla. Lainvalmistelua jatkettiin OM:ssä vuoteen 1985, mutta sekään ei johtanut mihinkään.

(5) Samoin kävi VN:n 1981 asettaman tietosuojakomitean esityksen (komiteanmietintö 1981:66). Henkilörekisterilain säätämisen yhteydessä tehtiin julkisuuslakiin vain henkilörekisterilaista johtuvat muutokset.

(6) Valtion budjettikirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä valmisteltiin valtiovarainministeriön 1983 asettamassa työryhmässä (työryhmämuistio 1984: VM 2). Mietinnön pohjalta laadittu ehdotus ei johtanut lain muutokseen.

(7) Vuonna 1990 OM asetti toimikunnan julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistamista varten. Se sai työnsä päätökseen 1992, minkä jälkeen mietintöön pyydettiin lausunnot 99 eri organisaatiolta.

(8) Juuri ennen Suomen liittymistä EU:hun, kesäkuussa 1994, valmistui OM:n esitys laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Esitys pohjautui vuoden 1992 komiteanmietintöön. Lähtökohtana oli kuten vuoden 1951 laissakin se, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin säädetä. Merkittävimpinä ehdotus, jonka mukaan viranomaisille tulisi velvollisuus tiedottaa toiminnastaan sekä antaa tieto myös keskeneräisestä asiasta. Julkisuus pyrittiin turvaamaan myös tapauksissa, joissa valtio tai kunnat ostavat palveluja yrityksiltä.

Lakiesityksestä pyydetyissä lausunnoissa eniten huomautettavaa oli valtiovarainministeriöllä (allekirjoittajana Iiro Viinanen) ja Suomen Pankilla (allekirjoittajana tuleva Euroopan keskuspankin johtaja Sirkka Hämäläinen). Lausunnoissa oli nähtävissä selvä kahtiajako: lähes kaikki noin sadasta lausunnonantajasta kannattivat julkisuuden lisäämistä valmisteilla olevista asiakirjoista, kun taas VM ja SP pitivät sitä liian julkisuusmyönteisenä. Merkittävimpänä perusteluna oli Suomen liittyminen EU:hun. SP valitti joutuvansa ongelmalliseen tilanteeseen Suomen mahdollisen EU-jäsenyyden takia, koska "EU:ssa ei julkisuusperiaatetta juuri tunneta". SP ja VM nostivat näin kädet pystyyn EU:n edessä, aivan päinvastoin kuin esimerkiksi EU-asiakirjojen julkisuutta selvittänyt työryhmä, jonka mukaan "julkisuus turvataan EU-jäsenyyden oloissa vaikuttamalla EU:n normistoon ja toimintatapoihin" (muistio 9.12.1994).

(9) OM:n erityisasiantuntija Anna-Riitta Wallin arvioi vuonna 1996, että uusi julkisuuslakiesitys saataisiin eduskuntaan saman vuoden kuluessa. Näin ei kuitenkaan käynyt. Uusi lausuntokierros venytti aikataulua vielä kahdella vuodella. Toukokuussa 1997 hallituksen iltakoulu sai eteensä vasta luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle. Eduskunnalle lakiesitys saatiin 10 kuukautta myöhemmin, maaliskuussa 1998. Tuossa vaiheessa arvioitiin, että uusi julkisuuslaki saadaan voimaan aikaisintaan vuoden 1999 puolivälissä eli juuri ja juuri samalla vuosikymmenellä, jolla koko uudistustyö käynnistyi.

(10) Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta hyväksyttiin 17. helmikuuta 1999 – viimeisenä istuntopäivänä ennen eduskunnan hajoamista. Lakiin jouduttiin vielä viime hetkellä tekemään muutoksia, vaikka uudistuksen vii-

meinen vaihe oli kestänyt koko 90-luvun. Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat arvostelivat vielä aivan loppusuoralla 32-kohtaista salassapitopykälää (ks. esim. Pohjolainen 1998). Oman mielenkiintoisen ulottuvuutensa näihin asiantuntijalausuntoihin antoi se, että ne eivät olleet julkisia, toisin kuin kaikki muut yli sata valmisteluvaiheessa annettua lausuntoa. Laki saatiin voimaan juuri vuosituhannen vaihteen kynnyksellä, 1. joulukuuta 1999.

3.4.3 Tehokkuus vastaan avoimuus

Uudistusyritysten kuivuminen kokoon osittain tai kokonaan johti osaltaan siihen, että salassapitoa koskeva säännöstö kehittyi Suomessa rönsyillen: se muuttui koko ajan vaikeammin hallittavaksi. Julkisuusperiaatteen liberalistinen lähtökohta kansalaisten keinona valvoa hallintoa oli enemmänkin tarkoituksenmukaisen hallinnon ja yksilön oikeusturvan väline.

Vaikka julkisuuden lisääminen lainsäädäntöteitse eteni matelemalla, pyrkimysten lähtökohdissa on vuosikymmenien kuluessa havaittavissa selvä muutos: esimerkiksi vuonna 1974 valmistui *Salassapitokomitean mietintö*. Julkisuutta lähestyttiin negaation kautta, niistä ongelmista, joita vuoden 1951 laki viranomaisille aiheutti. Sanaa kansalainen ei mietinnön yhteenveto- ja perusteluosassa mainita lainkaan. Sen kantava ajatus kiteytyy seuraavaan virkkeeseen:

”Toimikunta on ehdotusta laatiessaan pyrkinyt siihen, että toisaalta hallintotoimintaa ei työläillä menettelymuodoilla tarpeettomasti vaikeutettaisi ja että toisaalta kulloisetkin menettelymuodot suhteutettaisiin suojattavien etujen tärkeyteen.”

Ajalle tyypillistä oli määritellä median tehtävä ja jopa tyyli viranomaisvoimin. Viestintäpoliittisen komitean I osamietinnössä vuodelta 1973 todetaan, että joukkoviestintien eräänä tärkeänä tehtävänä on ”tuoda julki yhteiskunnassa vallitsevia epäkohtia ja asiallisessa mielessä arvostella muun ohella viranomaisten toimintaa”.

Julkisuusperiaatteesta vuonna 1977 väitellyt Timo Konstari on sittemmin ollut itse mukana uutta julkisuuslakia valmistelleissa komiteoissa. Väitöskirjansa lopuksi hän siteeraa tietojärjestelmäkomitean hallinto- ja elinkeinotietojaoston luonnosta julkisuuslaiksi (1975). Tässä luonnoksessa ovat jo mukana vuoden 1999 julkisuuslain peruspiirteet. Hämmästyttävää on se, että niiden hyväksyminen suomalaisessa yhteiskunnassa, niin hallinnossa kuin elinkeinoelämässäkin, kesti jotakuinkin neljännesvuosisadan.

Mäenpään¹² mukaan tähän lain viivästymiseen on kaksi pääsyytä. Ensimmäinen syy on tekninen: viranomaisten kautta kulkevan tiedon tallennusmenetelmät muuttuivat 80- ja 90-luvulla lähes täysin. Toinen syy viivästymiseen oli joidenkin viranomaisten, kuten valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin halussa jarruttaa salassapidon alueen kaventamista.

3.4.4 Uusi(kin) laki niin kuin sitä käytetään

Julkisuuslakiesityksessä (1998, 30) todetaan, että vuodelta 1951 peräisin olevan lain mukaan julkisuus toteutui ensisijaisesti niin, että kansalaiset, organisaatiot

¹² Haastattelu 8.10.1999.

ja toimittajat pyysivät tietoja asiakirjoista. Julkisuusperiaatteen liberalistinen lähtökohta kansalaisten keinona *kontrolloida hallintoa* on vanhassa laissa enemmän *tarkoituksenmukaisen hallinnon* ja yksilön oikeusturvan väline.

Uudessa laissa periaate on käännetty nurin; julkiselle hallinnolle on säädetty sekä velvollisuus edistää tiedonsaantia että tiedottaa. Tiedonsaannin edistäminen viittaa velvollisuuteen olla aktiivinen silloin kun kansalainen pyytää tietoa, ja tiedottaminen taas siihen, että tietoa on jaettava aktiivisesti vaikkei sitä erikseen pyydetä.

Keskeistä kuitenkin on se, mikä merkitys tiedottamisvelvollisuus-sanalle annetaan – eli mitä on se informaatio, jota jaetaan. Yhdyssanan ensimmäinen osa 'tiedottaminen' ymmärretään yleensä jonkin organisaation jakamaksi tiedoksi muille, tässä tapauksessa viranomaisten jakamaksi tiedoksi kansalaisille. Tiedottaminen viittaa siis tiedonantajan ehdoilla tapahtuvaan, yleensä ylhäältä alas tapahtuvaan yksipuoliseen tiedonjakoon. Yhdyssanan jälkimmäinen osa 'velvollisuus' taas viittaa jonkinasteiseen pakeroon, jonka rikkomisesta seuraa jokin rangaistus.

Tiedotusvälineiden kannalta lain ehkä merkittävin päämäärä on valmistelun eli etukäteisjulkisuuden kasvattaminen. Vuoden 1951 lain mukaan valmisteluasiakirjoista saattoi saada tietoja vain viranomaisen luvalla, eli ne säilyttivät ns. ei-julkisen luonteensa vielä asian käsittelyn päättymisen jälkeenkin ja jäivät näin kansanvaltaisen valvonnan ulottumattomiin. Uudessa laissa korostetaan, että "kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta olennaista on, että tietoja voidaan saada mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä".

Keskeistä tässä on tiedon määrittely: vanhassa laissa se tieto oli tietoa joka on jo päätetty, uudessa laissa tietoa siitä, mitä aiotaan päättää.

Lain tavoitteena on myös viranomaisten harkintavallan rajoittaminen; asiakirjajulkisuuden ja vaitiolovelvollisuuden suhde on ollut käytännössä valkeaselkoinen, sillä salassapito on perustunut lakiin, kun taas vaitiolovelvollisuus on voinut perustua viranomaisen määräykseen tai jopa asian laatuun. Vaikka julkisuus onkin ollut pääsääntö, sekä kansalaisten että viranomaisten on usein ollut vaikea päätellä, ovatko tietyt asiakirjat julkisia vai salassa pidettäviä. Esityksessä todetaan, että tämä taas on johtanut myös julkisten asiakirjojen perusteettomaan salassapitämiseen tai ainakin tiedon saannin viivästymiseen. Toisaalta myös arvioitu, että harkintavalta jopa lisääntyy, kun osa salassapitettävistä asioista on sellaisia, joissa viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava tiedon antamisen haitta suojeltavalle edulle (ks. Alarotu 1999, 19). Virkamiesten sananvapautta on joka tapauksessa pyritty laajentamaan siten, että harkinnanvaraisesti salaisen asian kertominen julki ei enää ole rikos.

Olennaista on kuitenkin se, miten lakia käytetään. Juuri ennen lain voimaantuloa arviot ovat olleet varsin varovaisia. Mäenpään (1999, I) mukaan uusi julkisuuslaki tarjoaa hyvän pohjan julkisuusmyönteiselle ja avoimelle viranomaistoiminnalle, mutta toteaa, että se voi toimia myös päinvastoin:

"Näin käy, jos salassapitoperusteita tulkitaan laajasti, valmistelun julkisuutta sovelletaan rajoittavasti, julkisten tietojen maksullisuus toteutetaan liikevoittoa tavoitellen ja EU-asioiden luottamuksellisuus ymmärretään väljästi. (...) (J)ulkisuuslakia voidaan lukea useallakin tavalla, Myös lain yksityiskohtaisuus ja monimutkaisuus antavat tähän aiheetta."

Journalisti-ammattilehden juristi-päätoimittaja Timo Vuortama on samoilla linjoilla (HS 22.5.1999):

”Kaikki riippuu siitä, millä tavalla lakia ryhdytään soveltamaan käytännössä. Tietoa tarvitsevien, esimerkiksi journalistien, täytyy tuntea lain keinot hyvin ja testata sitä käytännössä aktiivisesti.”

Näiden näkemysten valossa sen paremmin vanha kuin uusikaan laki ei taannut tai tule takaamaan sitä, että viranomaisen tulisi tarjoamaan tietoa, vaan useissa tapauksissa aloite jää edelleen tiedon tarvisijalle. Asiakirjajulkisuus on näin julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta välttämätön ehto, mutta riittävä se ei ollut vanhan lain aikana. Eli kuten oikeusministeri Jussi Järventaus luonnehti uutta lakiesitystä: ”Se on perustavanlaatuinen käänne kansan ja esivallan suhteissa: kansalaiset eivät ole *enää* hallintoalamaisia, *nyt* he ovat asiakkaita.” (Ilta-lehti 19.4.1998, kurs. AH)

Giddensin (1984) rakenne-toiminta-ajattelun valossa siis julkisuusperiaate on rakenne, joka on jatkuvassa vuorovaikutuksessa sekä niiden kanssa, joiden takana tieto on, kuin myös niiden kanssa, jotka sitä haluavat. Keskeistä on se, haluavatko viranomaiset sitä antaa, ja se, haluavatko ’asiakkaat’ sitä niin kipeästi, että osaavat sitä hankkia. Jokaiseen lakiin jää aina (viranomaisen puolelta) tulkinnan varaa ja (’asiakkaan’ puolelta) testaamisen varaa.

3.5 Julkisuustoiminta

3.5.1 Markkinointi, PR-toiminta, tiedottaminen

Julkisen vallan ja julkisuuden suhde ei ole vain yksisuuntainen väylä kohti aktiivista salailua, tai ainakaan kohti aktiivista julkisuudesta vetäytymistä – pikemminkin päinvastoin. Aiemmin mainittu julkisen vallan tulostuun kasvu on johtanut eri sektoriviranomaisten entistä näkyvämpään kilpailuun julkisuudessa ja erityisesti tiedotusvälineissä. Hallinto itse tuottaa julkisuutta ja tekee aktiivista julkisuustyötä. Tuori (1990, 206) toteaa, että muuttunutta asetelmaa kuvastavat erilaiset yleisökampanjat, virkamiesten ahkera esiintyminen joukotiedotusvälineissä tai hallinnon sisäisten kiistojen oma-aloitteinen tuominen julkisuuteen. Tätä suuntausta ovat edelleen kiihdyttäneet julkisten menojen leikkausvaatimukset: monissa kunnissa esimerkiksi kulttuuri- ja sosiaalitoimi pyrkivät tiedotusvälineiden kautta vaikuttamaan yleisöön ja sitä kautta päättäjiin siinä, että leikkaukset vaikuttaisivat vähiten juuri omaan hallinnon lohkoon.

Tällainen julkisen alueen hyväksikäyttö ei kuitenkaan kiinnity juuri julkisuusperiaatteeseen. Kampanja-, PR- tai markkinajulkisuuden kautta päätöksentekijät pyrkivät ajamaan itse määrittelemiään päämääriä. Luostarisen (1994, 55) sanoin: ”Julkisen sektorin sisäinen resurssikamppailu tapahtuu paljolti journalismissa, ja oletettavasti yhä suurempi osa julkisista varoista käytetään - kilpailuun julkisista varoista.”

Mainonnan, markkinoinnin, PR-työn, tiedottamisen ja journalismin rajat ovat koko ajan häilyvämmät. Toimittajat ovat perinteisesti tottuneet työskente-

lemään julkisenkin hallinnon pr-ammattilaisten kanssa, ja pelin säännöt ovat olleet suhteellisen selvät. Lehtonen (1998, 122) jopa väittää, että sekä journalisti että PR-henkilö pyrkivät molemmat oman professionsa eettisiä ohjeita noudattaen "totuudenmukaiseen, olennaiseen ja monipuoliseen tiedonvälitykseen" – vaikka viittaakin vain Journalistin ohjeisiin, jotka eivät toki PR-henkilöitä tai tiedottajia koske.

Suhdetoiminnan harjoittamisen eurooppalaiset säännöt (ns. Lissabonin koodi) sitovat Suomen Tiedottajien liiton jäseniä. Niissä sitoudutaan toki mm. kunnioittamaan lehdistön vapauden periaatteita ja olemaan antamatta harhaanjohtavia lausuntoja tai vääriä tietoja. Lehtosen (mt.) mukaan "journalisti haluaa ensi sijassa seurata yhteiskunnan toimintaa ja tehdä ne yleisölleen näkyviksi, kun taas PR-työn perimmäisenä tavoitteena on vaikuttaa yleisön tietoihin ja asenteisiin niin, että yleisö ymmärtäisi ja tukisi organisaation tavoitteellista toimintaa". Jos näin on, tiedottajien ainakaan ensisijainen päämäärä ei voi olla "totuudenmukainen, olennainen ja monipuolinen tiedonvälitys" vaan sekä tiedotusvälineiden että yleisön manipulointi ja oman organisaation etu ja lojaalisuus sille.

Lopullisesti Lehtonen kumoaa itse 'objektiivisuus'-vaatimuksensa toteamalla, että raja tiedottamisen ja mainonnan välillä on häilyvä. Hän erottelunsa mukaan mainonta tavoittelee tiettyä toimintaa, PR taas tiettyä suhtautumistapaa. Mainonta vetoaa enemmän emootioihin, kun PR argumentoi enemmän taloudellisilla ja yhteiskunnallisilla riippuvuussuhteilla.

Jos mainonnan ja PR:n välinen raja on häilyvä, journalistien on syytä olla varuillaan. Näin sanoo Graafisen Teollisuuden Työnantajaliiton ja Journalistiliiton hyväksymä työehtosopimus (7 §):

"Tekstimainontana pidetään materiaalia, jonka tarkoituksellinen tehtävä on pääasiallisesti hyödyttää jotain yritystä, tukea tuotteen tai palvelun myyntiä tai perusteetomasti edistää yksityisen henkilön, yhteisön tai viranomaisen etua." (...)

"Toimittajalla ei ole oikeutta tai velvollisuutta tehdä tai ottaa toimituksellisen käsittelyyn sellaista julkaistavaksi tarkoitettua tekstiä tai kuvaa, jota on pidettävä tekstimainontana."

Tässä ajattelussa informaatioketjun voisi havainnollistaa näin:

MAINONTA – PR-TOIMINTA – TIEDOTTAMINEN - JOURNALISMI

Journalismille asetetun totuudenmukaisuuden vaatimuksen mukaan informaation pitäisi tässä ketjussa olla sitä perustellumpaa, mitä lähemmäksi journalismia siirrytään. Käytännössä nämä eri 'tiedonvälityksen' muodot ovat lähestyneet toisiaan. Esimerkkinä olkoot vaikka lehtien internet-sivut, joissa välitetään 'yritysuutisia'. Ne eivät ole kuitenkaan journalistisesti tuotettuja uutisia, vaan yritysten tiedotteita, siis sitä raakamateriaalia, jota journalistit perinteisesti käyttäneet laatimiensa uutisten pohjana tai lähtökohtana – elleivät ole heittäneet niitä suoraan roskakoriin.

3.5.2 Esimerkki tiedottamisesta: kuntalaki edelläkävijänä

Kuten edellisessä luvussa totesin, markkinoinnin ja tiedottamisen välinen raja on varsin häilyvä. Nykyisin julkisuusperiaatteeseen luetaan kuitenkin mukaan myös tiedottaminen.

Vanhan julkisuuslain aikana tiedottamisvelvollisuudesta puhuttiin vain kunnallislaisissa, jossa määritellään rajat kansalaisia lähimmälle vaaleihin eli demokratiaan perustuvalla päätöksenteon muodolla. Sama laki koskee periaatteessa myös kuntayhtymiä, siis myös EU-rahoja hallinnoivia maakuntaliittoja, vaikka niiden elimiä ei suoralla vaalilla valitakaan.

Vielä vuoden 1977 kunnallislaki jätti *kunnan itsensä* – siis viranomaisen – harkittavaksi, missä laajuudessa tietoja on annettava, ja mitkä ovat sellaista yleistä mielenkiintoa herättävät asiat, joista tietoja on annettava.

Askel eteenpäin oli vuoden 1995 kuntalaki, joka korostaa kunnan ja kuntalaisten *vuorovaikutusta*.

”Kunnan on tiedotettava asiakkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.” (Kuntalaki, 29 §)

Hannus ja Hallberg (1997, 214) kommentoivat lainkohtaa toteamalla, että kunnan tiedotustoiminta kohdistuu ensisijaisesti sen asukkaisiin, mutta se palvelee samalla muitakin – nimittäin tiedotusvälineitä:

”Ne tavat, joilla tiedotustoimintaa harjoitetaan, ovat varsin moninaiset. Kysymyksen tulevat mm. paikallislehtien ja muiden sanomalehtien hyväksi käyttäminen, kuntaa esittelevien tiedotteiden julkaiseminen, selostukset uutisvälineiden (...) kautta joistakin ajankohtaisista asioista (...).”

Kuntalain asettaman tiedottamisvelvoitteen tulkinnanvaraisuudesta kertoo myös Hannuksen ja Hallbergin tulkinnan hämäryys. Epäselväksi jää, tarkoittaako tiedotusvälineiden hyväksi käyttäminen ”maksullista ilmoittelua” vai toimittajien ”hyväksi käyttämistä”. Samoin ilmaisu ”selostukset uutisvälineiden kautta” jättää auki sen, kuka ”selostukset” tekee: kunnan edustaja vai toimittaja. Kunnan tiedotustoiminta palvelee tiedotusvälineitä, mutta itse asiassa median tehtävä on palvella kunta-viranomaista sen tavoitteissa. Kuntalain kunniaksi verrattuna vanhaan julkisuuslakiin on kuitenkin todettava se, että se velvoittaa aktiivisuuteen eikä vain passiiviseen tietojen luovuttamiseen.

Kuntatason julkisuuden nopeimmin laajeneva ongelma on siinä, että uusiin julkisuuslaki ei koske julkisia osakeyhtiöitä, vaikka kunnat ovat viime vuosina yhtiöittäneet toimintojaan yhä kiihtyvällä vauhdilla. Harjula ja Prättälä (1998, 209) toteavat, että kun kunta antaa tehtäviään osakeyhtiön, yhdistyksen, säätiön tai muun yhteisön hoidettavaksi, virkavastuu, julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu niissä samalla tavoin kuin kunnan hallinnossa.

Kuntalaissa tosin tätä demokratian puutetta on pyritty lieventämään ilmauksella, jonka mukaan kunnan velvollisuutena on huolehtia, että näiden yhteisöjen toiminnasta tiedotetaan. Säännös jättää kuitenkin tiedottamistavan ja

sisällön kunnan harkintaan – eli viranomaisen harkintavalta (jota uusi julkisuuslaki ilmoittaa pyrkivänsä rajoittamaan) toteutuu puhtaimmillaan.

Kuntien tiedottaminen -julkaisun (1995) kirjoittajat, eri kuntien tiedottajat toteavat, että ”jatkoissa markkinointiviestintä, kunnan ’myyminen’ tulee korostumaan tiedottajan työssä”. He eivät pidä sitä eettisenä ongelmana, koska ”markkinointiviestintäkään ei voi olla valheellista, koska valehtelu ja yksipuolinen myönteisen totuuden kertominen johtavat ennemmin tai myöhemmin epäonnistumiseen”. He päättävät kirjoituksensa:

”Tiedotuksen ja markkinoinnin rinnakkaisuutta korostaa tehokas joukkoviestintä, joka takaa sen, että kunnan omien asukkaiden tietoon tarkoitettu raaka totuus kantautuu koko valtakunnan tietoon ja myös kansainvälisten sijoittajien korviin. Ns. demokraattinen maailma on tottunut kovaan poliittiseen keskusteluun ja kritiikkiin ja osaa suhteuttaa sen muuhun informaatioon.”

Yksi puoli ’myymisestä’ on kuntien ja maakuntien koveneva kilpailu omalle alueelle saatavista yrityksistä. Eräät yritykset ovat oivaltaneet tästä itselleen hyötyvän edun ja ryhtyneet kilpailuttamaan kuntia ja EU-tukialueita sillä, mikä kykenee tarjoamaan yritykselle esimerkiksi parhaat ilmaiset tuet tai edulliset tilat. Tällaisessa tilanteessa kunnan etu tuskin on kertoa kovin avoimesti sitä, miten neuvottelut yrityksen kanssa etenevät. Kun elinkeinoelämä pääsee määrittelemään neuvottelujen kulun, se luultavasti määrittelee ensisijaisesti myös julkisuuden rajat.

Kuntien tiedottaminen –teoksen ehkä mielenkiintoisin esimerkki kuntien ja median välisistä suhteista koskee viranhaun julkisuutta: virkamiehet ihmettelevät toimittajien passiivisuutta julkisuusperiaatteen käyttäjinä. Viran hakupaperi on yksityinen kirje, joka tulee julkiseksi kun se saapuu viranomaiselle. Sekä kunta että tiedotusvälineet voivat lain mukaan julkistaa nimet myös niistä hakijoista, jotka eivät halua nimeään julkisuuteen. Usein lehdet kirjoittavat kuitenkin siten, että niin ja moni hakija ei halunnut nimeään julkisuuteen.

”Asianmukaista tietysti on, että kunta ilmoittaa tiedotusvälineille, ketkä hakijat ovat esittäneet salassapitotoiveita. Toimituksen asiana on ratkaista, miten se toiveisiin suhtautuu. Ainakaan johtotason virkojen kohdalla ei nimen julkaisemista hakijan salassapitotoiveiden vastaisesti ole katsottu myöskään hyvän lehtimiestävän vastaiseksi. Hämmästyttävään usein tiedotusvälineet eivät kerro hakijoiden nimiä.” (Mt., 24.)

Tämän mukaan toimittajat tai ainakin toimituksen linjasta päättävä johto voi olla salailevampia kuin viranomainen itse. Eräät päätoimittajat ovatkin perustelleet nimien julkaisematta jättämistä sillä, että nimen kertomisesta saattaa olla haittaa viranhakijalle hänen työssään. Vasta-argumenttina voi sanoa, että tällainen periaate voi tarpeeksi pitkälle vietyinä vaikkapa viedä kuntalaiselta mahdollisuuden arvioida sitä, valittiinko kunnanjohtajaksi pätevin hakija vai ratkaistiinko valinta poliittisen sopivuuden mukaan.¹³

¹³ Mediaa useammin viranhakijoiden nimiä toki salailee tietolähde eli viranomainen itse. Esimerkiksi vuonna 1995 eduskunnan oikeusasiamies antoi huomautuksen ulkoministeriön lehdistöosastolle, joka kieltäytyi kertomasta eräiden julkisuutta kaihtavien viranhakijoiden nimiä. Oikeusasiamies totesi, että julkisuuslaki velvoittaa kaikkien hakijoiden nimien kertomisen pyydettyään. (KSML 1.7.95)

Kuntalaki koskee myös kuntayhtymiä, kuten EU-ohjelmien alueellisesta toteuttamisesta vastaavia maakuntien liittoja (joita kutsun jatkossa yksinkertaisemmin ja kansanomaisemmin maakuntaliitoiksi). EU-tukia koskevan päätöksenteon julkisuudesta vastaa yhteistyöryhmä. Euroopan rakennerahastojen yhtenäisessä ohjelma-asiakirjassa tiedottamisesta todetaan seuraavasti:

”Yhteistyöryhmän tehtävä on varmistaa sovelias tiedottaminen ja julkisuus alueella ja toimenpiteet kansalaisten saamiseksi mukaan alueelliseen toteuttamissuunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon.”

Kuntalain tiedottamisnormeihin ja -käytäntöihin verrattuna maakuntaliiton EU-tiedottaminen on tämän mukaan jätetty täysin sattumanvaraiseksi; esimerkiksi tiedotusvälineitä siinä ei mainita lainkaan. Siinä ei puhuta myöskään mitään päätöksistä saati vireillä olevista asioista tiedottamisesta. Tämä sanamuoto kattaa kaiken ja ei mitään: kuten myöhemmin huomaamme, sen käytännön merkitys onkin jäänyt olemattomaksi.

Osittain tätä avoimuuden ja julkisuuden hallinnan puutetta selittää se, että yhteistyöryhmällä ei ole varsinaista juridista asemaa hallintokoneistossa. Sen asema on määritelty vain ohjelma-asiakirjassa; kuntalaki sitä ei tunne, vaikka uusittu laki tuli voimaan samana vuonna kun Suomesta tuli EU:n jäsen ja tuki- en vastaanottaja.

3.6 Vaitiolovelvollisuus: satoja poikkeuksia julkisuudesta

Viranomaisten ja virkamiesten *vaitiolovelvollisuudesta* on ollut huomattavasti laajemmat ja yksityiskohtaisemmat määräykset kuin edellä esitellystä *tiedottamisvelvollisuudesta*. Konstarin (1986, 61) mukaan Suomen lainsäädäntöön sisältyi 390 salassapitosäännöstä, joista valtaosa koskee virkamiehiä. Tämän lisäksi lakeihin ja asetuksiin on sisällytetty myös muita kuin salassapitosäännöksi luonnehdittavia ilmaisuvapauden rajoitusnormeja.

Konstari toteaa, että pelkät lait ja asetukset antavat harhaanjohtavan kuva kokonaistilanteesta, sillä virkamiehen ilmaisuvapauden sääntely on tapahtunut käytännössä usein lakia ja asetusta alemmanasteisissa säädöksissä, määräyksissä ja ohjeissa. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus voi perustua paitsi lakiin ja asetukseen myös viranomaisen tai virkamiehen esimiehen antamaan määräykseen tai asian laatuun. Tuorin (1984, 299-301) mukaan vaitiolovelvollisuuden jättäminen niin epämääräisen perusteen kuin asian laadun varaan on arveluttavaa sekä virkamiehen ilmaisuvapauden että hallintoa koskevan tiedonvälityksen ja kontrollin kannalta. Bruun ym. (1995, 162) puolestaan toteavat, että vaitioloon ei riitä pelkästään se, että virkamies ei pidä suotavana tiedon ilmaisemista asian käsittelyn edistämiseksi tai siksi, että sen ilmaiseminen olisi hyvän tavan vastaista.

Uudesta julkisuuslaista poistettiinkin mahdollisuus määrätä asiakirja salaiseksi sen vuoksi, että virkamies ”asian laadun vuoksi” katsoo sen sellaiseksi, jota ”ilmeisesti ei saa ilmaista”.

Tiedottamis- ja vaitiolovelvollisuutta ei voi erottaa virkamiehen sanan- tai ilmaisuvapaudesta. Hallitusmuodossa säädetty sananvapaus koskee toki myös virkamiehiä, ja heillä on oikeus esittää julkisuudessa näkemyksensä niistä asioista, jota he joutuvat virassaan käsittelemään. Vanhan lain mukaan hän ei kuitenkaan saanut paljastaa luvatta tietoja esimerkiksi valmisteluasiakirjoista.

Virkamiehellä on ollut periaatteessa oikeus myös esittää työnantajansa näkemyksistä poikkeavia mielipiteitä. Mutta se mikä on laillista, ei ole aina sopivaa. Suomalaisessa hallinnossa on perinteisesti noudatettu ns. lojaliteetti-ideologiaa. Virkahierarkkisen kuuliaisuuden ja uskollisuuden vaatimuksen mukaan virkamies ei saa kiertoteitse, esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta pyrkiä omien eriävien käsityskantojensa edistämiseen.

Konstarin (1986, 29-40) mukaan kritiikin kohteen kannalta virkamiehen esittämän julkisen arvostelun tekee kiusalliseksi se, että kritiikin esittäjä on virkamies. Esimerkiksi joukkoviestimen edustajan tai akateemisen tutkijan viranomaistoimintaan kohdistama kritiikki ei useinkaan kosketa arvostelun kohteeksi joutunutta yhtä kipeästi kuin toisen saman alan virkamiehen julkisesti lausuma asiantunteva käsitys tai kannanotto. Virkamiehen esittämä kritiikki ei ole yhtä helposti sivuutettavissa tai torjuttavissa kuin ulkopuolisen arvostelijan esittämä kritiikki.

Konstari näyttää aliarvioivan median merkitystä viranomaistoiminnan kriittikkona. Ensiksikin tätä keskustelua käydään ennen muuta mediassa; jos virkamies ei saa ääntään kuuluville tiedotusvälineessä, hänen kritiikkinsä voima jää heikoksi. Näin siis toimittaja ”portinvartijana” käyttää valtaa – vaikka ehkä näkymätöntäkin – siinä, kuka virkamies pääsee julkisuuteen ja millaisin näkemyksin. Toiseksi ulkopuolisen tutkijan/asiantuntijan ja median yhteinen voima saattaa olla varsin suuri. Reunanen (1996, 157) toteaa, että kun keskeiset tutkimustulokset on huomattu ensin jossain lehdissä, ne huomioidaan helpommin myös virallisvalmistelussa. Virkamies käyttää hyväkseen demokratian pelisääntöjä, joiden mukaan se mistä julkisuudessa paljon puhutaan, sen myös päätöksentekijät helpommin huomioivat.

Yleensä hallinnossa ei ole katsottu hyvällä silmällä sananvapauden maksimaalista käyttöä. On katsottu, että jos epäkohdat ovat oikaistavissa hallinnon sisäisin toimenpitein, niiden tuominen julkisuuteen ei ole läheskään aina tarpeellista.

Rajanveto hallinnon sisäisten ’normaalien’ ongelmien ja väärinkäytösten välillä on kuitenkin vaikeaa – ylätason virkamiestoiminnasta tästä olkoon jälleen esimerkkinä EU-komission ero. Lähes paradoksaalista on, että vuonna 1995 toimintansa aloittaneen komission eroa vauhdittivat edellisen komission aikana tapahtuneet väärinkäytökset. Hallintokoneiston läpinäkyvyyden puute mahdollisti sen, että niitä pystyttiin salaamaan vuosikaudet. Osa läpinäkyvyyttä on se, että virkamiehet puhuvat ongelmista avoimesti; muuten ulkopuoliset eivät voi arvioida, mikä on ’normaalia’ ja mikä sellaista, joka vaatii ei vain sisäistä vaan myös sellaista yhteiskunnallista keskustelua, joihin hallinnon kohteiden on syytä osallistua.

Konstari toteaaakin, että vaikka ilmaisuvapauden ääri rajojen koettelu ei ole mikään itsetarkoitus, tällaista vaaraa tuskin on käytännössä syytä pelätä.

"Päinvastoin ongelmana on se, että virkamiehet vaikenevat silloinkin kun siihen ei ole perusteltua aihetta. Tähän saattaa vaikuttaa se, että virkamiehet ovat epävarmoja tai jopa tietämättömiä ilmaisuvapautensa rajoista. Niiden tuntemisella on omalla tavallaan 'vapauttava' vaikutus."

Konstarin mukaan paineita ilmaisuvapauteen tuo mm. se, että "viime vuosien kuluessa on ollut selvästi havaittavissa yksityisten kansalaisten, tutkijoiden ja erityisesti toimittajien aktivoitumista julkisuusperiaatteen käyttäjinä".

"Tietojen tarvitsijat ovat oppineet vähitellen ymmärtämään, että pyytäessään viranomaisilta yleisiä asiakirjoja he käyttävät laissa turvattua oikeuttaan eivätkä ole periaatteessa viranomaisten hyväntahtoisuuden armoilla. Aikaisempaa pelottomampi ja välistä aggressiivinenkin tietojen kalastus on aiheuttanut epävarmuutta ja ärsyyntymistä viranomaisten keskuudessa."

Tätä epävarmuutta ja ärtymystä selittää ainakin osaltaan kirjan viimeisen kappaleen toteamus, jonka mukaan virkamiehen ilmaisuvapauden suoja ei ole oikeudelliselta kannalta eikä muutenkaan Suomessa kovin vahvalla pohjalla, vaikka lähtökohtana onkin se, että virkamiehellä on oikeus viranomaistoiminnan julkiseen arvosteluun. Jos hyväksytään virkamiehen ilmaisuvapaus yhdeksi julkisuusperiaatteen toteutumisen edellytyksistä, niin ainakaan Konstarin mukaan tämä periaate ei ole toteutunut kovinkaan hyvin käytännössä.

3.7 Julkisen ja yksityisen harmaa vyöhyke

Tässä luvussa käsittelen 'yksityistä' yksityisen taloudellisen ja poliittisen vallan merkityksessä. Näkökulma on yhteiskunnallinen vallankäyttö, jota yksityisen kautta harjoitetaan, ei siis privaatti, intiimi yksityiselämän suoja.

Luostarinen (1994, 78) uskoo, että journalismin perusintressi on julkisen alueen mahdollisimman suuri laajuus ja yksityisen alueen mahdollisimman pieni lainsäädännöllinen tai muu suojaus. Lähteillä taas saattaa eri syistä olla toisensuuntaisia intressejä. Esimerkiksi tuomioistuimet, poliisi tai sosiaaliviranomaiset saattavat salata kansalaisia koskevia tietoja ajatellen ennen muuta näiden oikeusturvaa.

Luostarinen kuittaa maininnalla toisen ja mielestäni laajuudessaan ongelmallisemman ulottuvuuden, kun yhteiskunnallinen ja yksityinen etu törmäävät: "Toisaalta on runsaasti tilanteita, joissa eri yhteiskunnalliset toimijat pyrkivät pitämään yksityisen alueella yleisessä intressissä olevia tietoja. (...) Oikeudellisessa mielessä julkisen ja salaisen väliin jää alituisesti liikkeessä, oleva, maittain vaihteleva ja jatkuva poliittisen ja kulttuurisen taistelun alainen 'harmaa' vyöhyke."

Tämä harmaa vyöhyke on ehkä laajin liikesalaisuuden suojan alueella, siis elinkeinoelämässä, missä on kyse taloudellista arvoista eli rahallisesta voitontavoittelusta. Tätä hämärtää edelleen se, että yksityinen talouselämä on entistä riippuvaisempi viranomaisista, jotka vastaavasti pyrkivät yksityistämään perinteisiä yhteiskunnan toimintoja. Kun aiemmin esimerkiksi valtionyhtiöiden merkitystä perusteltiin työllisyysyllä, nyt yksityiset yritykset sidotaan tukiin

liittyvän sosiaalisen työllisyystavoitteen tai velvoitteen kautta kuntiin, valtioon ja unioniin.

Isaksson (1997, 61) toteaa, että markkinatalousyhteiskunnan julkinen hallinto mustuttaa entistä enemmän perusideoiltaan yksityisen sektorin toimintaa ja elinkeinoelämässä noudatettavia periaatteita. Julkiseen hallintoon on lainattu elinkeinoelämästä tavoitejohtamisen ja tulostavastuun ideat, mikä luo moraalisen jännitteen uuden ja perinteisen virkamieseettisen mallin välille.

Klassisen liberalistisen teorian mukaan yksityisomistuksellinen talous ei kuulunut julkisuuteen eikä kiinnostanut julkisuutta sikäli kuin yksityinen pysyi lain puitteissa. Mutta jo sen valvominen, että toiminta pysyi lain puitteissa, vaati tietoja yksityisestä toiminnasta. Takala ja Konstari toteavat jo 1982 ilmestyneessä Mikä Suomessa salaista -teoksessaan, että "kun julkisen vallan puuttuminen talouselämään on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmeninä, myös yksityistä toimintaa koskevien tietojen tarve on lisääntynyt". Toisaalta perinteisistä valtionyhtiöistä jo lähes puolet on siirtynyt yksityiseen omistukseen.

Konstari ja Takala toteavat, että liberalistisen teorian ongelmaksi on tullut se, miten 'julkinen valta' valvoo yksityistä toimintaa ilman, että yksityisestä toiminnasta tulee 'julkista'. Samalla ihmisten luottamus on heikentynyt klassisen liberalistisen ideologian mukaiseen mahdollisuuteen pitää juridisesti yksityisoikeudellista talouselämää myös todellisuudessa kokonaan yksityisenä asiana. Yksityisen talouselämän merkitys on katsottu niin suureksi, että siitä täytyy saada olennaisia tietoja julkisuuteen.

Mitään yksityisen sektorin julkisuusperiaatetta ei Suomessa kuitenkaan ole. Lainsäädäntö tarjoaa silti joitakin mahdollisuuksia saada tietoja yksityisestä talouselämästä. Esimerkiksi erilaiset rekisteriviranomaiset keräävät tietoja, jotka ovat kaikille julkisia. Osa rekistereistä on kokonaan julkisia, osaa koskee laki asiakirjojen julkisuudesta poikkeuksineen ja joistakin annetaan tietoja vain tietulle viranomaisille ja yksityiselle vain erityisestä syystä.¹⁴

Ennen julkisuuslain uudistusta liikesalaisuudelle antoi väljät raamit salassapitoasetus (650/51). Sen mukaan salassa on pidettävä asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten "virkatoiminnassaan hankkimia ja saamia tietoja ja selvityksiä yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta, elinkeinon ja ammatin harjoitta-

¹⁴ Takala ja Konstari (mt., 159) erottavat yksityisen vallankäytön julkisuudelle kolme muotoa: (1) suora yleisöjulkisuus (kuten osakeyhtiölain velvoite osake- ja osakasluettelon näyttämisestä), (2) viranomaisten kautta toteutuva yleisöjulkisuus (tiedot joita yksityiset antavat viranomaiselle ja jotka ovat viranomaisen luona julkista tietoja) ja (3) julkisuus valvontaviranomaisten suhteen (tiedot jotka yksityinen on velvollinen antamaan viranomaiselle, joka kuitenkin on velvollinen pitämään ne salassa). Esimerkiksi kaupparekisteristä on saatavissa yhtiöiden omistus- ja toimialaa koskevia (tilinpäätös- ym.) tietoja, ja eräitä yhdistyksiä koskevia tietoja saa oikeusministeriön yhdistysrekisteristä. Pörssiyhtiöistä saa tietoja hankkiutumalla yhtiöiden omistajaksi, jota koskevat osakkaan suojaksi annetut määräykset. Tätä keinoa on käyttänyt mm. Esko Seppänen tiedonhankinnassaan. Arvopaperimarkkinoita koskevassa laissa on säädetty tiedonantovelvollisuus sille, joka laskee yleiseen liikenteeseen arvopaperin tai huolehtii siitä toimeksiannon nojalla. Merkittävien yhtiöiden saatavilla on pidettävä riittävät tiedot paperin arvoon vaikuttavista asioista. Pörssiyhtiön taas on julkistettava kaikki sellaiset päätöksensä ja yhtiötä koskevat seikat, jotka olennaisesti vaikuttavat sen osakkeen arvoon. (Ks. Vuortama ja Kerosuo 1994, 81-82.)

misesta taikka yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee, ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen".

Takala ja Konstari (s. 41) toteavat, että tämä sanamuoto antaa mahdollisuuden tulkita salassapitovelvollisuus hyvin laajaksi: siten viranomaisen ei saisi ilmaista esimerkiksi yrityksen osoitetta. He arvioivat, että "käytännössä monet viranomaiset näyttävätkin ottavan tämän pykälän kovin kirjaimellisesti, mistä seurauksena on liioiteltu pidättyvyys tietojen antamisessa". Tähän voi liittää, että itse asiassa asetus lähtee siitä, että yksityinen (ja nimenomaan yrittäjä) määrittelee julkisen ja salaisen rajat.

Liikesalaisuus on usein luonnehdittu "tekniseksi tai taloudelliseksi tai teknis-taloudelliseksi tiedoksi, jota ei ole yleisesti tunnettu tai jonka salassapito on yritykselle tärkeää". Teknisten menetelmien, asiakassuhteiden ja taloudellisten suunnitelmien pitäminen vain yrityksen omana tietona helpottaa tämän mukaan yrityksen toimintaa ja vaikeuttaa kilpailijoiden mahdollisuuksia manöövereihin. Liikesalaisuudella on oltava haltijalleen taloudellista merkitystä tai siihen on oltava oikeutettu taloudellinen intressi.

Takala ja Konstari (s. 94) ovat sitä miltä, että Suomessa monet asiat ovat liikesalaisuuksia ikään kuin suotta; niiden salaamiseen ei näytä olevan oikeutettua taloudellista intressiä. He esittävät kysymyksen, missä kulkee julkisen vallan julkisen valvonnan raja:

"Mitä enemmän asioita valvotaan salassa kansalaisten silmiltä, vain viranomaisten salassapitämien tietojen avulla, mitä vähemmän olennaisista asioista saadaan tietoa julkisuuteen sitä heikommat mahdollisuudet kansalaisilla on puuttua asioihin ja sitä enemmän syntyy mahdollisuuksia sille, että viranomaiset ja valvottavat yksissä tuumin toimivat yleistä etua ja myös muita valvottavia vastaan."

Yksityisen tiedon yhteiskunnallinen merkitys on siis kaiken aikaa kasvanut. Silti, vaikka elinkeinoelämä on tullut riippuvammaksi julkisen vallan sääntelystä, yritysten ei tarvitse maksaa tästä riippuvuudesta vastavuoroisesti suuremmalla avoimuudella. Myös uudessa julkisuuslaissa elinkeinoelämän koskemattomuus näyttää säilyvän, vaikka Takala ja Konstari päättelivät jo lähes 20 vuotta sitten, että kipein uudistustarve on juuri siinä, että viranomaisen hallussa olevien yksityisiä koskevien tietojen salassapitotarvetta ei liioiteltaisi.

Uudessa laissa liikesalaisuudella tarkoitetaan "yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia". Tähän sisältyy myös ns. know-how'n suoja. Liike- ja ammattisalaisuudet ovat salassapitettavia ilman lisäedellytyksiä. Samoin salassa olisi pidettävä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi konkreettista taloudellista vahinkoa.

Määrittelemättä jää se, miten etukäteen voi tietää, mikä aiheuttaa taloudellista vahinkoa ja mikä ei. Myöskään sitä ei kerrota, tarkoitetaanko yksityiselle vai yhteiskunnalle aiheutuvaa vahinkoa. Kääntäen voi myös ajatella niin, että esimerkiksi yritystukitietojen salaaminen voi aiheuttaa taloudellista vahinkoa veronmaksajille ja/tai tuesta paitsi jääville kilpaileville yrityksille.

Yhteiskunnan jakamien tukien kannalta mielenkiintoinen on kohta, jonka mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapa-

uksissa kuulla yrittäjää sekä otettava arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto.

Laissa luetellaan "yhteiskunnan monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata". Yleisiä etuja ovat mm. julkinen taloudellinen etu ja viranomaisen valvonta- ja tarkastustoiminnan tehokkuus. Yksityisiä etuja ovat mm. yksityinen taloudellinen etu ja tutkimus- ja kehittämisintressit ja yksityisyyden suoja. Lähtökohtana on, että "markkinatalouteen perustuvassa yhteiskunnassa liiketoimintaan, teknologiseen osaamiseen ja tietoon liittyvät taloudelliset arvot ovat niiden määrättävissä, jotka ovat ne aikaansaaneet".

Uudessa laissa ei näin näytä tulevan muutosta esimerkiksi yritystukitietojen julkisuuden tulkinnanvaraisuuteen. Käytännössä julkisuusperiaate hylätään siinä mielessä, että yksityisen edun suojelun takia kansalaisilla ei ole mahdollisuutta kontrolloida hallintoa, tässä tapauksessa julkisen hallinnon jakamia rahojen. Näin yksityinen etu pääsee kulkemaan yleisen edun edellä.

3.8 Julkisuus väärinkäytösten ehkäisijänä

Virkamiestoiminnan ei vain pidä olla rehellistä, vaan sen on myös näytettävä rehelliseltä, jotta se olisi legitiimiä kansalaisten silmissä. Tämän mukaan asioiden julkinen käsittely on paras tae julkisen vallan korruptoitumisesta vastaan. (Ks. esim. Tengelin 1978; Alvesalo, Laitinen & Virta 1995; Isaksson 1996; Lehtola & Paksula 1997.)

EU:n komission eroa vuonna 1999 voi pitää malliesimerkinä siitä, että puuttuva avoimuus on usein aiheutuksen menettelyn korruptiivisuudelle. Vaikka vain muutaman komissaarin todettiin syyllistyneen suoraan lähipiirinsä suosimiseen, koko komission ero katsottiin ainoaksi keinoksi palauttaa kansalaisten luottamus koko unionin demokraattiseen vastuuseen.

Isakssonin (1996, 72) mukaan vallan väärinkäytön ongelmat ovat yhteydessä useimmiten virkamiehen laajaan harkintavaltaan ja valvonnan vähäisyyteen. Liike-elämän ja julkisen vallan vuorovaikutuksen lisääntyminen on merkinnyt ja merkitsee potentiaalisten korruptiotilanteiden kasvua. Tällaisia tilanteita ovat virkamiesten ja poliitikkojen "moniroolit", erilaiset neuvottelutilanteet yritysten, rakennuttajien, rakentajien ja virkamiesten välillä. Kytköksiä ovat lisänneet myös EU:n myötä tulleet uudet julkisen tuen muodot.

Toisaalta on huomautettava, että olisi kohtuuttoman moralisoivaa ja yhteiskunnan toimintojen ja toimivuuden kannalta epätarkoituksenmukaistakin vaatia virkamiesten luostarimaista eristäytymistä muusta yhteiskunnasta. Avainsana onkin avoimuus: kenen tahansa on pystyttävä arvioimaan, onko julkisen vallan, siis virkamiesten toiminta eettisesti ja juridisesti kestävä.

Kun kilpailuttaminen, yksityistäminen, yhtiöittäminen sekä tavoite- ja tulosjohtaminen ovat tulleet entistä kiinteämmäksi osaksi perinteistä julkista hallintoa, se on vaikuttanut myös sen toimintatapoihin. Esimerkiksi uuden julkisuuslain ympärillä käydyssä keskustelussa on oltu huolissaan siitä, että julkinen valta siirtää toimintojaan yritysmuotoon, jolloin ne ajautuvat liike-elämän sääntöjen piiriin (ks. esim. Mäenpää 1999, I; Journalisti 5.3.1998). Silloin ollaan

tilanteessa, jossa julkinen valta valvoo itse itseään yksityisen liikesalaisuuden suojassa. Kuntien omistamien yhtiöiden johtajat ovat kaksoisroolissa: kukaan ei oikein tiedä, ajavatko he kuntalaisten vai jotain yksityistä etua. Näin on päässyt syntymään aivan uusi harmaa salassapidon vyöhyke.

3.9 Arvioita viranomaisjulkisuudesta

Useimmat ylimmät laillisuuden valvojat ja virkamiesoikeuden asiantuntijat lähtivät vanhan julkisuuslain aikana siitä, että monissa kohdin tulkinanvaraista lakia pitäisi tulkita niin, että salaisen alue on mahdollisimman pieni eikä laaja. Tällä linjalla ovat olleet mm. eduskunnan oikeusasiamiehet Jacob Söderman ja Lauri Lehtimaja. Söderman on jatkanut johdonmukaisesti linjaansa myös EU:n oikeusasiamiehenä mm. vaatimalla EU:n elimiin lisää avoimuutta ja julkisuussääntöjä.

Söderman puuttui viisi vuotta ennen EU:hun liittymistä, vuonna 1990 oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa julkisuuskeskusteluun. Oikeusasiamiehelle oli kanneltu siitä, että viranomaiset eivät halua antaa tietoja heillä olevista asiakirjoista silloin, kun asiakirjaa ei ole valmisteltu heillä. Söderman huomautti, että julkisuusperiaate koskee kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Södermanin mukaan moni viranomaiskokee julkisuuden negatiivisena asiana, joka vaikeuttaa toimintaa ja häiritsee työrauhaa (Alm 1995, 9).

Asiakirja- ja tallennejulkisuus nostettiin vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin. Södermanin seuraajan Lauri Lehtimajan mukaan julkisuusperiaate ei kuitenkaan toteudu käytännössä, jollei virkamies myös aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tiedota asioista.

”Erityisesti EU-asioissa korostuu viranomaisen aktiivinen avunantovelvollisuus. (P)ääasiallinen ongelma tavalliselle ihmiselle ei ole tiedon panttaaminen sinänsä vaan kokonaistietomäärän massiivisuus ja olennaisen tiedon hahmottamisen vaikeus. (...) Viime kädessä ongelma palautunee asennekysymykseksi: sisäistetäänkö julkisuusperiaatteen tärkeys?” (Lehtimaja 9.11.95)

Toisella puolen on siis valtava, ja koko ajan kasvava tiedon määrä, ja toisella puolella virkamieskunnan asenteet. Uotila (1984, 29) arvioi, että Suomessa perinne ja asenne ovat suosineet ”niukkasanaista, karunlaista ja hieman saamantontakin hallintotapaa”. Samoilla linjoilla on EU:n vaikutuksia Suomen hallintoon tutkinut Temmes (1994, 110), jonka mukaan suomalainen hallintokulttuuri on tuonut ”sisäänpäin suuntautuneita, kuuliaisista, varovaisia ja passiivisia virkamiehiä ja organisaatioita”:

”Hallintokulttuuriset ongelmamme ovat pääosin hallintokoneistomme sisäisiä. Hallintokulttuurimme ei aktivoi rohkeaan vastuunottamiseen tai idearikkauten eikä se enää edes suosi rohkeaa haasteita pelkäämätöntä johtamista. (...) Liian passiivinen hallintokulttuuri on päivänselvästi ongelma integraation yhteydessä. Pelkkä kielitaito ja osaaminen ei riitä tuomaan Suomea EU:n foorumeille. Tarvitaan myös aktiivisuutta ja idearikkautta. Todennäköisesti pieni liioittelukin näissä kysymyksissä olisi paremman tuloksen kuin jättäytyminen nykyiseen hallintokulttuuriin.”

Yhtä lohduttomaan arvioon päätyy Ryynänen (1993, 35), joka niin ikään perää kaikkeen julkiseen toimintaan lisää avoimuutta:

”Suomalainen asioidenhoidon perinne ei valitettavasti tässä suhteessa ole kovin korkealla tasolla. Vanha 'lehmäkauppaperinne' jatkuu niin valtionhallinnon tasolla kuin kunnallishallinnossa, huolimatta vaatimuksista julkisuuden lisäämiseksi tai eräiden puolueiden hyväksymistä 'moraalipäätöksistä'.”

Samaisessa julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä käsittelevässä teoksessa valtionhallinnon johtava virkamies, alivaltiosihteeri Juhani Kivelä harjoittaa itse-kritiikkiä toteamalla, että huolimatta julkisuusperiaatteesta virkamiehet ovat käytännössä harjoittaneet julkisuutta ja julkista vastuunottoa vain omaan toimivaltaansa kuuluvista päätöksistä. Kivelän mukaan vastuu on vieritetty byrokrattiselle koneistolle ja suojaverhoksi on otettu lait ja asetukset.

3.10 Suomi ja EU:n julkisuuskulttuuri

3.10.1 Julkisuus Euroopan unionissa

Tässä luvussa tarkastelen EU:n ja Suomen julkisuusperiaatteiden eroja ja yhtäläisyyksiä siten kuin niillä on vaikutusta Suomen kansallisiin käytäntöihin. En käsittele yksityiskohtaisesti esimerkiksi EU:n toimielimien julkisuusnormeja, elleivät ne koske suoraan Suomen hallintoa.¹⁵

Suomessa puhutaan usein 'salailevasta' EU:sta. Unionilla ei olekaan ollut julkisuusperiaatetta ja -lainsäädäntöä. Vasta vuonna 1997 EU:n uusittuun perussopimukseen eli ns. Amsterdamin sopimukseen lisättiin avoimuusartikla, jonka sisältö oli määrä lyödä lukkoon Suomen puheenjohtajakaudella vuoden 1999 lopussa.

Perinteisesti Keski- ja Etelä-Euroopan maissa sekä EU:ssa on noudatettu *harkinnanvaraisuusperiaatetta*. Tämä periaate voidaan sijoittaa Suomessa noudatettavan julkisuusperiaatteen ja sen vastakohtan salassapitoperiaatteen välimaastoon. Sen lähtökohtana ei ole sen paremmin julkisuus kuin salassapitokaan, sillä viranomaisella on viime kädessä valta päättää tiedon julkistamisesta. Yhteisön toimielimen on punnittava vastakkain kansalaisen tiedon tarvetta ja sen omaa tarvetta suojata tietojen luottamuksellisuus. Virkamiehen pitää lisäksi ottaa huomioon ulkopuolisen edut siten, että ulkopuolisille ei saa antaa sellaista luottamuksellista tietoa, joka on saatu kolmansilta osapuolilta. Harkintaa ovat vielä rajanneet eritasoiset salassapito- ja vaitiolonormit sekä asiakirjojen saattavuutta koskevat käytäntösäännöt.

Mielenkiintoinen yhtymäkohta Suomeen on se, että uusi julkisuuslaki tähtää nimenomaan varsin laajan harkinnanvaraisuuden vähentämiseen, vaikka meillä onkin ollut vallalla julkisuusperiaate. EU:n käytännön julkisuutta on lisännyt lisäksi ns. vuotokulttuuri, salaistenkin asioiden usein tarkoitushakui- nen kertominen tiedotusvälineille. Suomeen verrattuna ongelma on näin juridi-

¹⁵ EU:n toimielinten julkisuudesta ja arvioiduista vaikutuksista Suomeen ks. esim. Ojames 1996.

nen ennakoimattomuus: tiedon pyytäjä ei ole voinut asiakirjaa pyytäessään nojata julkisuusperiaatteeseen, mutta Suomessakin lakiin vetoamista vaikeuttanut julkisuuslain hajanaisuus, vaikeaselkoisuus ja poikkeusten suuri määrä.¹⁶

Periaatteessa kukin jäsenvaltio päättää itse omien asioittensa julkisuudesta. Asia ei kuitenkaan ole aivan yksinkertainen: näin se todetaan luonnoksessa uudeksi julkisuuslaiksi (1994):

”Julkisuuslainsäädäntö hallintoa koskevana lainsäädäntönä kuuluu Euroopan unionissa jäsenmaiden sisäisen lainsäädännön alaan. Siten muiden kuin EU:n käsiteltävinä olevien asioiden julkisuusaste ja menettelytavat jäävät kokonaan jäsenvaltioiden oman lainsäädäntövallan piiriin, jollei unionin antamista asetuksista ja direktiiveistä muuta johdu.” (Kurs. AH)

Koko julkisuusvyyhdin sekavuudesta - ja harkinnanvaraisuudesta - kertoo se, että perustamissopimuksen 5 artiklaan nojautuvaan jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuteen voidaankin katsoa sisältyvän velvollisuus, jonka mukaan kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus ottaa riittävästi huomioon myös EU:n julkisuus- ja salassapitonormit. Suomeksi sanottuna asiakirja saattaa olla julkinen, mutta saattaa olla olemattakin.

Mäenpää (1996, 261-265) ottaa esimerkiksi viranomaisten välisen tiedonvälityksen. Suomen asiakirjojen julkisuuslain 23 §:n mukaan salaiseksi määrätty ei ole enää salainen, kun se on luovutettu toisella viranomaisille. Sen sijaan EU:ssa salaiseksi merkitty asiakirja pysyy ammattisalaisuuden piirissä luovuttamisen jälkeenkin, ja tässä EU kävelee kansallisen lainsäädännön yli.

Samoin vaikka EU:n toimielimen saama tieto tai asiakirja olisi julkinen jäsenvaltiossa, se ei ole sitä enää välttämättä EU:ssa.

Koko keskustelu julkisuusperiaatteesta on EU:ssa nuorta: keskustelun avasi parlamentti vasta 1980-luvulla, ja asiaan päästiin vieläkin myöhemmin, 1990-luvun alussa, jolloin Maastrichtin sopimuksesta käydyissä neuvotteluissa Tanska ja Hollanti esittivät sopimukseen asiakirjajulkisuutta koskevaa artiklaa. Sitä ei saatu, mutta sopimukseen liitettiin päätöksenteon julkisuutta koskeva julistus. Neljä vuotta myöhemmin Amsterdamissa hyväksyttiin vihdoinkin avoimuusartikla, joka lisättiin perustamissopimukseen. Kansalaisia pyrittiin lähentämään EU:hun nostamalla avoimuus sopimuksessa unionin perusperiaatteeksi läheisyysperiaatteen rinnalle. Julkisuusperiaate käännettiin ikään kuin ylösalai-

¹⁶ Syytä siihen, että EU:lta on puuttunut julkisuusperiaate, Mäenpää (1996, 256) etsii useista Euroopan integraation ominaispiirteistä. (1) *Juridis-tekniset* syyt kytkeytyvät siihen, että EY on alunperin *jäsenvaltioiden välinen yhteisö*, ja tällaisissa kansainvälisissä organisaatioissa ei ole ollut tapana noudattaa julkisuusperiaatetta - siitä huolimatta, että EU on nykyään paljon muutakin kuin puhdas kansainvälinen järjestö. (2) *Funktionaaliselta* kannalta selittävä tekijänä on se, että integraatio perustuu lähinnä jäsenvaltioiden väliseen neuvotteluun ja päätöksentekoon, jonka tulosten toteuttaminen kuuluu kansallisille hallintokoneistoille. Jäsenvaltioiden tasoa mahdollisesti toteuttava yleisöjulkisuus ei ole ulottunut tälle ylikansalliselle tasolle, jonka on katsottu kuuluvan lähinnä *ulkopolitiikan* alaan. (3) *Sisällöllisesti* EU:n toiminta on perinteisesti keskittynyt *taloudelliseen* integraatioon. Laajan yleisöjulkisuuden ei ole yleensä katsottu soveltuvan taloudellisiin suhteisiin. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on se, että erityisen suojan kohteena ovat liiketoimintaan liittyvät seikat. (4) *Hallinto- ja oikeuskulttuuriin* taas perustuvat syyt, joiden taustana on keskieuropalainen julkisuuskäytäntö. Hallintotoiminnan valvonnassa painopiste on ensisijaisesti tuomioistuinten toteuttamassa *jälkikäteisessä* laillisuuden valvonnassa. Etukäteiskontrollia on EU:ssa pidetty vähemmän tärkeänä, toisin kuin Pohjoismaissa. Tämä keskieuropalainen perinne on kuitenkin murtunut esim. Hollannissa.

sin: asiakirjat ovat julkisia ellei niitä erikseen julisteta salaisiksi.¹⁷ Sen mukaan kansalaisilla ja EU-alueen oikeushenkilöillä on oikeus tutustua parlamentin, ministerineuvoston ja komission asiakirjoihin, mutta ei EU:n muiden toimielinten, kuten Euroopan keskuspankin tai EY-tuomioistuimen asiakirjoihin. Tässä suhteessa Amsterdamin sopimus jäi esimerkiksi EU:n oikeusasiamiehen Jacob Södermanin mukaan puolitiehen.¹⁸

Jo ennen Amsterdamia Söderman kehotti useaan otteeseen EU:n eri elimiä hyvän hallinnon nimissä hyväksymään asiakirjajulkisuutta koskevat käyttäytymissäännöt. Käytäntöjä on täsmentänyt myös EY-tuomioistuin ratkaisuillaan. Jo ennen Amsterdamia vuonna 1993 ministerineuvosto ja komissio hyväksyivät yhteiset käytäntösäännöt ja avoimuuspäätökset. Niissä määriteltiin kansalaisten oikeudet tutustua toimielinten asiakirjoihin ja asiakirjapyyntöihin liittyvä menettely. Poikkeukset perustuvat julkisen ja yksityisen edun turvaamiseen sekä toimielinten luottamuksellisen toiminnan turvaamiseen. EU-retoriikan mukaisesti lähdetään siitä, että yleisöllä on "mahdollisimman laaja pääsy" komission ja ministerineuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin. EU:ssa kukin toimielin on kuitenkin päättänyt itse omien asiakirjojensa julkistamisesta.

Avoimuuspäätöksen (1993) antamisen jälkeen vuoden 1995 loppuun mennessä komissiolle oli tehty 490 asiakirjapyyntöä. 15 prosenttiin kyselyistä komissio vastasi salassapitoperusteisiin vedoten kielteisesti. Osuus on siis yllättävänkin pieni, mutta sen lisäksi 25 prosenttia pyynnöistä oli sellaisia, joita "komissio ei voinut noudattaa" muusta syystä. Yleisimpien perustelujen mukaan pyydetty asiakirja oli jo julkaistu, sitä ei ollut olemassa, pyyntö oli liian epämääräinen tai pyyntö kohdistui muuhun kuin komission omaan asiakirjaan. Ilman vastausta jäi siis yhteensä 40 prosenttia pyynnöistä, mikä kertoo ainakin sen, että kansalaisten on ollut vaikea löytää etsimäänsä tietoa tai vastausta, siis itselleen olennaisia tietoja sinänsä valtavasta tietomassasta, kun tiedonhankinta on kiinni kansalaisten omista ennakkotiedoista ja aktiivisuudesta. Tilanne on kuitenkin menossa parempaan suuntaan; Astolan (1999, 22) mukaan vuonna 1998 neuvostolta pyydettyistä asiakirjoista luovutettiin noin 80 prosenttia ja komission asiakirjoista noin 10 prosenttia. Lukujen valossa siis julkisuus on edennyt EU:ssa ilman periaatteen kanonisointiakin.

3.10.2 Vaikutukset Suomeen: erottuuko tärkein tulvasta

Kun Suomi liittyi EU:hun, varsin yleinen huolenaihe oli se, että julkisuusvaajeesta syytetyn EU:n salailevat käytännöt ulottuvat myös Suomen hallintoon.

"Tieto EU:n julkisuusrajoituksista hämmensi jonkin verran virkamiehiä ja saattoi lisätä varovaisuutta tietojen antamisessa. Jäsenyyden arkipäiväistyessä on onneksi ilmennyt, että ministeriöt voivat valmistella ja hoitaa EU-asioita paljolti samaan tapaan kuin muitakin asioita. (...) Oleellisemmaksi kysymykseksi on osoittautunut esimerkiksi se, erottuvatko todella tärkeät asiat EU-tiedon tulvasta." (Kivistö 1996, 6.)

¹⁷ Näillä säännöksillä on tarkoitus luoda yleisölle oikeus tutustua unionin päätöselimen asiakirjoihin. Amsterdamin sopimus tuli muodollisesti voimaan toukokuussa 1999, kun se oli ratifioitu kaikissa jäsenmaissa. Avoimuusasetus ei ennättänyt kuitenkaan tulla voimaan vielä vuonna 1999 eli Suomen puheenjohtajakauden aikana.

¹⁸ Hynninen 1999b.

Liikenneministeriön tiedotuspäällikön huoli on itse asiassa sama kuin monen toimittajan ja tiedotustutkijankin, vaikka näkökulma on toinen. Jos monet asiat jo ennakkoon ammattinsa puolesta tietävän virkamiehen on vaikea erottaa olennaista tietoa epäolennaisesta, miten siinä onnistuu toimittaja ja lopulta kansalainen?

Jäsenyyden alun sekavasta tilanteesta kertoo sisäministeriön tiedotusohje (päiväämätön), johon on koottu oikeusministeriön huomioita asiakirjojen julkisuudesta:

- (1) "EU:n julkisuuskäytäntö on hyvin epäselvä ja epäjohdonmukainen. Sen vuoksi EU:n asiakirjoihin tekemiä merkintöjä kannattaa tarkastella kriittisesti ja tutkia asiaa Suomen julkisuuslainsäädännön kannalta.
- (2) EU:sta saadut asiakirjat voivat olla Suomessa vain julkisia tai salaisia, mutta eivät harkinnanvaraisesti julkisia.
- (3) Unohda "vain virkakäyttöön" -merkintä - sille ei ole juridista perustaa.
- (4) Asiakirjan julkisuutta harkittaessa yhtenä lähtökohtana voi pitää jakelun laajuutta: jos asiakirjaa jaetaan laajasti, se ei todennäköisesti sisällä mitään salassapidettävää.
- (5) Julkisuuslainsäädäntö säätelee sitä, mistä asiakirjasta on oikeus saada kopio: asioista tiedottaminen ja kertominen on eri asia.
- (6) Valtioneuvoston periaatepäätöksessä edellytetään mahdollisimman avointa tiedottamista EU-asioissa. Tiedotusvelvollisuus voi edellyttää muistion tai tiedotteen laatimista, mutta ei välttämättä oikeuta kopion saamiseen asiakirjasta.
- (7) Vaikka ei voi kertoa eri maiden kantoja julkisuuteen, voi silti kertoa millaisia vaihtoehtoja on ollut esillä ja esimerkiksi, että jotain kohtaa on vastustettu."

Nämä tiedotusohjeet säilyttävät melkoisen vastuun virkamiehille, sillä jos (kuten ohjeessa arvostellaan) "EU:n julkisuuskäytäntö on hyvin epäselvä ja epäjohdonmukainen", niin myös nämä ohjeet ovat tulkinnanvaraisia. Niitä onkin syytä tarkastella lähemmin kohta kohdalta.

Kohdat (1)-(3): Jos EU:n ja Suomen julkisuusmääräykset ovat ristiriidassa, Suomen julkisuuslainsäädäntö on määrävämpi. Lause "EU:sta saadut asiakirjat (...) eivät voi olla harkinnanvaraisesti julkisia" (2) on kuitenkin ristiriidassa VN:n tiedotusohjeen kanssa. Siinä todetaan, että "kukin virkamies arvioi itse, missä määrin hänen hallussaan olevasta EU-asiakirjasta voi antaa tietoja julkisuuteen". Kyse on siis harkinnanvaraisuudesta mitä suurimmassa määrin.

Kohta 4 on ristiriidassa kohdan 2 kanssa: virkamies joutuu käyttämään harkintaansa niinkin epämääräisellä perusteella kuin 'jakelun laajuudella'.

Kohta 5 jää hämäräksi: Tarkoittaako se, että tiedottamisen ja kertomisen pitää olla avoimempaa vai suljetumpaa kuin mitä julkisuuslainsäädäntö asiakirjoista sanoo?

Kohta 6 jättää niin ikään virkamiehelle täyden valinnanvapauden. Jos keran kopiota ei saa, muistio ja varsinkin tiedote antaa mahdollisuuden rajata esimerkiksi viranomaista itseään koskevasta raportista kielteiset asiat.

Raportissa Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa (1995) europarlamentaarikko Heidi Hautala paikallistaa Suomen julkisuusvajeen keskukseksi

ulkoministeriön, joka johtaa EU-politiikkaa. UM:n vallan kasvu perustuu siihen, että monista sisäasioista on tullut kansainvälisiä asioita, jotka eivät ole automaattisesti julkisia. Toisaalta kaikki suomalaiset virkamiehet eivät ole ilmeisesti ole sisäistäneet sitä, että EU:n salassapitomääräykset koskevat vain EU-hallinnossa työskenteleviä.

3.10.3 Suomi avoimuuden asialla

Kun Suomi liittyi unioniin, se halusi liittymissopimuksen päätösasiakirjaan julistuksen avoimuudesta:

”Suomi suhtautuu myönteisesti unionissa nykyisin tapahtuvaan kehitykseen kohti suurempaa avoimuutta. Suomessa avoin hallinto, johon kuuluu virallisten asiakirjojen julkisuus, on oikeudellisesti ja poliittisesti ensisijainen periaate. Suomen tasavalta jatkaa tämän periaatteen soveltamista Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa mukaisesti.”

Julistuksella Suomi halusi tähdentää, että EU-jäsenyys ei muuta julkisuusperiaatteen asemaa Suomessa, mutta myös sitä, että Suomi ei julistuksellaan halunnut irtisanoutua yhteisön sääntöjen noudattamisesta. Sanamuoto lienee jätetty tahallisen tulkinnanvaraiseksi; Suomi toimii kuten ennenkin, paitsi jos EU toisin määrää. Julistuksen tässä kohdassa on nähty sisäinen ristiriita. Esimerkiksi julkisuusasiantuntija Timo Vuortaman mukaan Suomessa lähdettiin siitä, että EU-asioita pidetään pääsääntöisesti ulkopoliittikkana. Ruotsissa asia päätettiin ratkaista niin, että erityinen ulkoasiainsalaisuus poistui eli EU-asiat ovat julkisia tai salaisia kuten muutkin hallintoasiat.

Myös valtioneuvosto huomautti periaatepäätöksessään (28.12.1994), että EU:n avoimuus ei ole riittävä. VN korosti, että EU:n Suomea ahtaampi julkisuuskäytäntö ei kuitenkaan sido tiedottamista Suomessa ja piti tärkeänä, että Suomi käyttää täysimääräisesti hyväkseen kansallisen liikkumavaransa. Kannanoton mukaan esimerkiksi Suomen viranomaisten hallussa olevat asiakirjat kuuluvat Suomen julkisuuslainsäädännön piiriin. Hallitus lupasi julkistaa ministerineuvostossa esittämänsä kannanotot Suomen salassapitonormien sallimissa rajoissa. Myös hallituksen EU-asioiden ministerivaliokunnan periaatepäätöksen mukaan ministeriöiden on kerrottava aktiivisesti hallinnonalaansa koskevien EU-asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta.

Oikeusministeriön asettama työryhmä laati vuonna 1995 muistion ”Säädösvalmistelun lisääminen Euroopan unionissa”. Työryhmä totesi, että Suomi sitoutui liittymissopimuksessa noudattamaan EU:n normeja ja käytäntöjä ja arvioi, että julkisuuskäytäntöjen erot saattavat johtaa julkisuuden kaventumiseen etenkin verrattuna Suomen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteisiin. Uudistuksessa pyrittiin alunperin väljentämään erityisesti kansainvälisten asioiden salassapitoa. Työryhmän mielestä julkisuus turvataan parhaiten vaikuttamalla EU:n normistoon ja toimintatapoihin.

Työryhmä ehdotti EU:n perustamissopimuksen täydentämistä avoimuutta koskevalla artiklalla. Kunnianhimoisena lähtökohtana oli, että säädösvalmistelun pitäisi olla yhtä julkista Suomessa ja EU:ssa. Työryhmä luonnehti EU:n salassapitoperusteita ja salassapitoluokituksia epäselviksi. EU:n harkinnanvaraisen julkisuuden se katsoi johtavan tietoa tarvitsevien epätasa-arvoiseen kohte-

luun: huonoimmat mahdollisuudet tiedonsaantiin on tavallisella EU-kansalaisella, jolla ei ole takanaan suhteita ja vahvoja järjestöjä.

Työryhmä ilmoitti pyrkineensä keräämään tietoja VN:n joulukuussa päättämien EU:n säädösvalmistelun julkisuutta koskeneiden ratkaisujen käytännön toimivuudesta, ja ilmoitti "ettei näitä ratkaisuja ole tarvetta muuttaa". Outoa ilmoituksessa oli se, että tähän käsitykseen päädyttiin niin lyhyessä ajassa, alle puolessa vuodessa. Siinä ajassa ratkaisujen toimivuudesta lienee ollut mahdotonta kerätä tarpeeksi tietoa.

Suomen esitys meni selvästi pidemmälle kuin puheenjohtajamaa Irlannin esitys. Irlanti lähti siitä, että EU-kansalaisella olisi oikeus tutustua parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin kunkin toimielimen työjärjestyksensä mukaisesti määräämin ehdoin. Kuvaavaa EU:n periaatteille on lisäesitys neuvoston työjärjestyksestä koskevaan EY:n perustamissopimuksen 151 artiklaan:

"Neuvosto vahvistaa työjärjestyksessään ehdot, joilla yleisö voi tutustua neuvoston asiakirjoihin. Tätä kohtaa sovellettaessa neuvosto määrittelee tilanteet, joissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjän ominaisuudessaan, jotta sellaisissa tapauksissa voitaisiin useammin sallia yleisön tutustuminen asiakirjoihin, kuitenkin niin, että päätöksentekoprosessin tehokkuus samalla säilyy."

Lisäykseen on rakennettu sisään kaksi keskeistä periaatetta. Ensiksikin julkisuus lähtökohtaisesti häiritsee EU:n tehokkuutta. Toiseksi päätöksentekoprosessiin sisäinen tehokkuus on itseisarvo niin, että kun tehokkuus ja julkisuus ovat ristiriidassa, julkisuusperiaate on alisteinen tehokkuusperiaatteelle.

Suomen neuvottelijat katsoivat saaneensa avoimuusartiklassa tahtonsa läpi. Suomen EU-sihteeristön oman näkemyksen mukaan Suomen panosta avoimuusperiaatteen läpisaamisessa voidaan pitää jopa ratkaisevana¹⁹.

Muut Pohjoismaat tosin arvostelivat Suomen taktiikkaa: Tanskan ja Ruotsin mielestä esitys oli liian varovainen. Suomen EU-suurlähettiläs Antti Satuli perusteli Suomen linjaa muutamaa kuukautta ennen sopimuksen hyväksymistä:

"Ruotsi pyrki toiminnallaan ennen kaikkea saamaan julkisuutta, kun taas Suomi pyrki saavuttamaan tuloksia. Ruotsi ja Tanska pelasivat äärimmäisellä linjallaan itsensä ulos, Suomi taas on toiminut niin, että voi vaikuttaa siihen mikä lopputulos tulee olemaan."²⁰

Kun Amsterdamin sopimus oli valmis, ulkoministeri Tarja Halonen totesi avoimuusartiklan mukailleen pitkälle tuolloin valmisteilla ollutta kansallista julkisuuslakia. Suomalaislähteet arvioivat "julkisuuspykälän ratkenneen Suomen kannalta paremmin kuin hyvin"²¹.

Hallituksen toisen juristin, oikeusministeri Jussi Järventauksen haastattelusta (STT 24.9.1998) aukeaa kovin toisenlainen kuva niistä ehdoista, joilla lakiesitys syntyi. Järventausta oli haastateltu ulkoasiainsihteerin Olli T. Mattilaan kohdistuneiden vakoiluepäilyjen takia. Järventauksen mukaan vakoilutapaus ei johda lainmuutoksiin, ja totesi, että "(Suomen) lakiesitys vastaa hyvin pitkälle EU:n periaatteita, eikä siihen ole syytä pohtia muutoksia".

¹⁹ EU-sihteeristön tiedote 23.6.1997.

²⁰ Puheenvuoro 22.1.1997 Poliitiikan toimittajat ry:n tilaisuudessa.

²¹ HS 11.6.1997.

Tämän mukaan Suomi sai EU:ssa (ulkoministeri Halosen mukaan) tahtonsa läpi, eli EU mukautui Suomen julkisuuslakiin. Toisaalta oikeusministeri Järventausta antoi ymmärtää, että nimenomaan Suomen laki oli sopeutunut EU:n periaatteisiin, siis saman EU:n, joka on ollut tunnettu siitä, että sillä nimenomaan ei ole mitään julkisuusperiaatetta.

3.10.4 Suomi ja EU:n salassapito

Periaatteellisella tasolla avoimuusartiklan saaminen perussopimukseen oli merkittävä askel verrattuna aiempaan, harkinnanvaraisuuteen ja virkamiesten väliseen luottamukseen perustuvaan käytäntöön. Toisaalta Suomen esittämä poikkeuslista julkisuuden ulkopuolelle jäävistä asioista oli pitkä ja kattava (OM:n avoimuustyöryhmän esitys 29.8.1996):

- 1) kansainväliset suhteet
- 2) turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
- 3) sisäinen turvallisuus
- 4) talouspolitiikan edut
- 5) valvonta- ja tarkastustoiminta
- 6) muut painavat syyt, joilla etuja turvataan
- 7) liike- ja ammattisalaisuus
- 8) yksityiselämän suoja ja turvallisuus

Suomen taktiikaksi ilmoitettiin listata selvästi, mikä on salassapidettävää ja mikä ei. Listan avulla Suomi halusi näyttää, että kaiken lähtökohtana ei ole avoimuus, vaan sellainen sivistynyt tilanne, joka vallitsee Suomessa. Suomen esitys saikin HVK:ssa kiitosta.

Timo Vuortama on muokannut *Suomen* uuden julkisuuslain 32-kohtaisen salassapitoykälän aihepiireittäin 14-kohtaiseksi luetteloksi²²:

- 1) ulkopoliittiset edut
- 2) rikostutkinta ja poliisin toiminta
- 3) turvajärjestelyt
- 4) valtion turvallisuus, väestönsuojelu
- 5) tulo-, finanssi- ja rahapolitiikka
- 6) rahoitus- ja vakuutusjärjestelmät
- 7) luottamus pääoma- ja finanssimarkkinoihin
- 8) tarkastustoiminta
- 9) luonnonsuojelu
- 10) tutkimus- ja tilastotuotanto
- 11) taloudelliset edut
- 12) tutkimuksen ammatilliset edut
- 13) opetuksen edut
- 14) yksityisyys

²² Julkaisematon esitelmä, pidetty 22.3.1999 Etelä-Suomen Sanomalehtimiesyhdistyksen tilaisuudessa.

Listojen vertailu osoittaa, että kotimaisen julkisuuslain salassapito näyttää jopa laajemmalta kuin EU:ta koskemaan ehdotettu lista. Erityisen paljon arvostelua herätti kansantaloutta koskevien merkittävimpien päätösten ja valmisteluasiakirjojen salassapito.²³

Ahtaasti tulkiten poikkeukset näyttäisivät kattavan melkein kaiken, mistä suomalainen viranomaislain yleensä voi tiedottaa EU:n jäsenenä, jolloin ulkopoliittikasta on tullut sisäpolitiikkaa ja päinvastoin. Siksi onkin syytä katsoa, mitä vanha julkisuuslaki (9 § 2 mom.) luettelee eduiksi, joiden suojaamiseksi voidaan säätää asiakirjojen salassapidosta:

- 1) valtion turvallisuus tai suhteet ulkovaltoihin,
- 2) maanpuolustuksen etu,
- 3) rikosten ehkäiseminen tai syytteeseen asettaminen,
- 4) luonnonsuojelu,
- 5) valtion tai itsehallintoyhdyskunnan tai yksityisen liiketoimen tai oikeudenkäynnin tai tietosuojan varmistaminen ja
- 6) yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- ja sairaanhoidon, verotuksen tai julkisen tarkastustoiminnan alalla.

Itse asiassa uuden lain salassapitopykälä on selkeästi kattavampi kuin vanhaan lain nojalla annetun salassapitoasetuksen määrittelemä salaisen alue. Tätä kattavuutta on selitetty sillä, että kun salassapidon alueet on selkeästi määriteltä, se vähentää viranomaisten harkintavaltaa.

3.10.5 Suomalaiset toimittajat eivät kokeile EU:n rajoja

Mäenpään²⁴ mukaan Suomen vanhan julkisuuslain rajat ja käytännöt muotoutuivat suurilta osin toimittajien tekemien valitusten ja kantelujen pohjalta, kun viranomaiset olivat kieltäytyneet antamasta asiakirjoja. Sen sijaan EU:ssa linja on ollut toinen: yksikään suomalainen toimittaja ei ollut vuoteen 1999 mennessä tehnyt yhtään asiakirjapyyntöä ministerineuvostolle. EU:ssa salassapitosäännösten käytännön soveltamista ovat eniten selkeyttäneet englantilaiset toimittajat. Mielenkiintoiseksi asian tekee jo se, että Isossa-Britanniassa ei ole yleisiä lain taseisia säännöksiä, jotka oikeuttaisivat saaman tietoja hallinnon asiakirjoista.

Seuraavassa lyhyet yhteenvedot tunnetuimmista EU:n julkisuusrajojen kokeiluista 90-luvulla.

Guardian-lehden toimittajan John Carvelin vireille panemassa oikeustapauksessa (T-194/94, oikeuden ratkaisu 19.10.1995) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien totesi, että neuvoston on yksittäisissä asiakirjapyynnöissä "asetettava tasapainoon kansalaisten oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin ja päätöksentekonsa luottamuksellisuus". Päätöksen mukaan neuvoston asiakirjaa ei luovuteta, jos siinä olevien tietojen julkaiseminen vahingoittaa seuraavia etuja: 1) julkisen intressin suojeleminen (yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, raha-

²³ Ks. Helsingin Sanomat 18.11.1998; Etelä-Suomen Sanomat 7.1.1999.

²⁴ Haastattelu 8.10.1999.

markkinoiden vakaus, oikeudenkäynti, tarkastustoiminta ja tutkinta); 2) yksilön ja yksityisyyden suoja tai kaupallisen ja teollisen salaisuuden suoja; 3) yhteisön taloudelliset edut sekä 4) luottamuksen suoja.

Päätöstä on tulkittu niin, se "ei sisällä velvollisuutta olla antamatta tietoja neuvoston käsittelyssä olevista asiakirjoista eikä myöskään oikeutta olla antamatta tietoa asiakirjoista sillä perusteella, että se viittaa neuvostossa käytyihin keskusteluihin" (ks. esim. hallituksen esitys 12.2.1998). Tulkinnan kaksinkertaisesti kielteinen sanamuoto kertoo ainakin siitä passiivisesta asenteesta, joka EU:n julkisuuskulttuurissa on perinteisesti ollut vallalla.

EU:n julkisuuden rajoja on järjestelmällisesti koetellut Tony Bunyanin toimittama Statewatch-lehti, joka on erikoistunut kansalaisoikeuksien toteutumiseen Britanniassa ja EU:ssa. Joulukuussa 1996 Bunyan pyysi 119:ää sisä- ja oikeusasioihin, lähinnä EU:n poliisiyhteistyön elimen Europolin toimintaan liittyntä asiakirjaa. Neuvosto antoi niistä lopulta vain 68.

Bunyan kääntyi EU:n suomalaisen oikeusasiamiehen Jacob Södermanin puoleen ja sai häneltä sivustatukea. Neuvoston mukaan oikeusasiamiehellä tosin ei ollut toimivaltaa neuvoston asioissa. Södermanin tuki ei riittänyt, ja Bunyan ei saanut kaikkia pyytämäänsä asiakirjoja. Maaliskuussa 1999 ministerineuvosto kuitenkin taipui oikeusasiamiehen ehdotukseen ja ilmoitti sisä- ja oikeusasioissa tehtyjen päätösten olevan julkisia. Jupakan aiemmissa vaiheissa neuvosto oli muun muassa väittänyt, ettei tällaista listaa ole olemassakaan.²⁵

Englantilaisten toimittajien aktiivisuus verrattuna suomalaisiin journalisteihin selittyy ehkä osin Ison-Britannian pitkällä EU-jäsenyydellä, mutta samalla voi kysyä, onko Suomen asiakirjajulkisuusperiaate enemmän kansalaisia ja toimittajia passivoiva periaate kuin aktiiviseen tiedonhankintaan kannustava käytännön väline. Itsestäänselvytyenä pidetty julkisuusperiaate voi tuudittaa myös toimittajat luottamaan hallinnon toimintaan, kun taas aktiivinen salailu lienee opettanut esimerkiksi englantilaiset toimittajat kokeilemaan rajoja ja synnyttämään mahdollisesti epävirallisia tiedonhankintakanavia.

Avoimuudestaan tunnetuista Pohjoismaista vain ruotsalaiset toimittajat ovat kokeilleet salaisen ja julkisen rajoja. Ruotsin toimittajaliiton lehti Journalisten pyysi vuonna 1995 sekä ministerineuvostolta että Ruotsin hallitukselta 20 Europolia koskevaa asiakirjaa. Ruotsin hallitus antoi kahta lukuunottamatta kaikki pyydettyt asiakirjat, mutta ministerineuvosto vain neljä. Journalisten haastoi ministerineuvoston EY:n tuomioistuimeen syyttäen neuvostoa omien julkisuuspäätöstensä rikkomisesta. Neuvosto taas väitti Ruotsin rikkoneen EU:n säädöksiä antaessaan pyydettyt asiakirjat lehdelle.

Kesäkuussa 1998 tuomioistuimien ilmoitti, että neuvosto oli toiminut väärin, kun ei ollut perustellut tarpeeksi hyvin sitä, millä tavalla asiakirjojen luovuttaminen uhkaa yleistä turvallisuutta.²⁶

Suomalaisista EU:n julkisuusrajoja on koetellut aktiivisimmin *entinen* toimittaja, europarlamentaarikko Heidi Hautala. Kun Hautala halusi nähtäväkseen asiakirjan, joka käsittelee sitä, miten ihmisoikeuskriteerit vaikuttavat aseiden vientiä koskeviin sääntöihin, hän sai neuvostolta epäävän vastauksen.

²⁵ HS 1.5.1999

²⁶ T-174/95 Svenska Journalistförbundet vs. ministerineuvosto (17.6.1998).

Myös Hautala vei asian EY-tuomioistuimeen, joka ei tätä kirjoitettaessa ole vielä tehnyt asiassa ratkaisuaan.

3.11 Missä julkisuusperiaatteen ja journalismin yhteys?

Lukuunottamatta Vuortaman ja Kerosuon teosta Viestinnän lait ja säännöt (5. painos 1995) journalismin ja journalistiikan oppikirjoissa Suomen julkisuusperiaatetta on käsitelty vain ylimalkaisesti ja ohimennen. Vielä vähemmän on tarkasteltu ja pohdittu julkisuusperiaatetta ja sitä koskevan lainsäädännön uudistusta ja sen tarvetta, vaikka uudistusprosessi kesti lähes 30 vuotta. Toimittajan työtä konkreettisesti koskettavat juridiset kysymykset eivät ole olleet journalismin tutkimuksen ja opetuksen ominta aluetta Suomessa.

Havainnollisen kuvan keskustelun puutteesta saa Jorma Miettisen Toimitustyö-oppikirjan kahden painoksen (1984, 1988) sekä niitä edeltäneen Journalistinen työprosessi-teoksen (1976) kautta. Miettinen tyytyy jokaisessa painoksessa toteamaan lakonisesti ja samoin sanoin, että ”itse (julkisuus)lainsäädäntöä ollaan tätä kirjoitettaessa uudistamassa”. Hän ei ihmettele eikä kysy, miksi uudistus eteni etanan vauhtia. Sitä hän ei toki voinut tietää, että uuden lain synnytyks tulisi kestämään vielä vuoden 1988 jälkeenkin toiset 12 vuotta.

Myös Konstarin ansiokkaan tutkimuksen (1977) heikkoutena on tietty idealistinen suhtautuminen joukkoviestinten haluihin tai kykyihin koetella julkisuuslain rajoja. Hän valittelee laajassa työssään, että tuolloin ei ollut mahdollisuutta selvittää sitä, missä määrin kansalaiset ja joukkoviestimet käyttävät hyväkseen viranomaisten hallussa olevaa asiakirjamateriaalia tai missä määrin viranomaiset kokevat asiakirjajulkisuuden kontrolloivan heidän toimintaansa. Tuo selvitys on muuten vieläkin tekemättä.

4 Journalistien ja lähteiden vuorovaikutus

4.1 Lähteen ylivaltaa

Tässä luvussa laskeudutaan periaatteen tasolta siihen käytännön vuorovaikutukseen, jossa julkisuuden käytännöt muotoutuvat. Lähten liikkeelle lähteistä yleensä, mistä tarkennan huomion eliittilähteisiin sekä viimein tämän tutkimuksen empirian toiseen osapuoleen, EU-Suomen alue-eliittiin.

Journalistiikan tutkimuskirjallisuudessa lähteellä "viitataan yhtäältä uutisjournalismin kohteena ja aiheena oleviin ryhmiin ja organisaatioihin, toisaalta niihin yksilöihin, jotka tiedottavat todistamistaan tapauksista tai päätöksistä" (Luostarinen 1994, 42-43). Esimerkiksi Gans (1979, 80) määrittelee lähteet "toimijoiksi, joita journalistit tarkkailevat tai haastattelevat (...) sekä ne, jotka tuottavat taustatietoa ja jutunaiheita".

Alan kirjallisuudessa on varsin laajalti hyväksytty ajatus siitä, että "uutiset ovat journalistien ja heidän lähteidensä vuorovaikutuksen tuote". Sigalin (1986, 15) mukaan "uutiset eivät ole, mitä tapahtuu, vaan mitä joku sanoo tapahtuneen". "Yleensä journalisti ei kerro itse vaan kertoo mitä joku muu on hänelle alunperin kertonut", kiteyttää EU-journalistien työrutiineja tutkinut Mörä (1996, 108). Tämän ajattelun mukaan uutisjournalismissa on kysymys pikemminkin lähteiden ja journalistien kuin 'todellisuuden' ja journalistien välisestä suhteesta. Tavanomaisessa lehtijutussa kysymys on useimmiten parhaimmillaankin toisen käden tiedosta. Esimerkiksi jokapäiväistä poliisikierrosta soittava toimittaja saa päivystäjältä poliisin välittämän kuvan mahdollisesti uutisiksi yltävistä aiheista; se on siis poliisin konstruoima käsitys tapahtuneesta. Itse asiassa toimittajan haastatteleman poliisipäivystäjän kertomus ei juuri koskaan perustu päivystäjän omaan havaintoon, vaan siihen, mitä esimerkiksi onnettomuus- tai rikospaikalla käynyt poliisi on kirjannut raporttiin. Ja vielä: tämäkään tapahtumapaikalla käynyt poliisi on harvoin ollut todistamassa itse tapahtumaa.

Poliisikierron on esimerkki myös siitä, että uutisten nopea tuotanto ei olisi mahdollista, ellei toimittajan ja lähteen välille olisi syntynyt pysyvää suhdetta. Kuten Rentola (1983, 19) toteaa, kysymys on molemminpuolisesta luottamuksesta, jonka rikkominen haittaa ainakin tiedotusvälineen työtä jatkossa. Käytännössä varsinkin uutisen kirjoittaminen odottamattomasta tapahtumasta olisi mahdotonta, jos toimittaja joutuisi jokaisen yksittäistapahtuman kohdalla valitsemaan lähes rajoittamattomasta joukosta sopivimman. Tärkeä osa toimittajan ammattitaitoa on tietää, kuka on milloinkin lähde kun jotakin tapahtuu, missä tahansa.

Poliisin ja toimittajan välisessä suhteessa on kysymys jokapäiväisestä, avioliitonomaisesta riippuvuudesta. Toimittajan lähdehierarkiassa poliisi on kuitenkin alemmaa keskiluokkaa; journalisteilla on taipumus suodattaa uutiset yleensä viranomaisten ja muiden virallisten lähteiden, mutta aivan erityisesti eliittilähteiden kautta. Suuri osa uutisista on peräisin näiden tahojen tiedotteista, tiedotustilaisuuksista ja haastattelulausunnoista. (Ks. esim. Gans 1979; Alt-

heide 1986; Ericsson et. al. 1987; Schlesinger 1987; Peterson & Carlberg 1990; Mancini 1991; McQuail 1994; Allan 1999.)

Lähdetutkimuksen keskeinen kysymys on kuulunut, kumpi on niskan päällä, toimittaja vai lähde, ja kuinka selvästi. Ylivoiman asteesta on käsityksiä yhtä paljon kuin tutkijoitakin. Hall ym. (1987, 57-60) katsovat, että eliittilähteet ovat journalismissa ensisijaisia määrittelijöitä, jotka määrittelevät keskustelunaiheet ja niistä tehtävien tulkintojen raamit. Journalistit ovat vasta toissijaisia määrittelijöitä, jotka uusintavat vallanpitäjien määrittelyä. Millerin (1993) mielestä Hall ym. yleistävät liikaa olettamalla eliitit homogeenisemmiksi kuin ne ovat. Tämän mukaan eliittien sisällä on henkilökohtaisia, ammatillisia ja poliittisia eroja ja ne kilpailevat keskenään, mikä taas antaa journalismille liikkumavaraa. Myös keskeinen uutiskriteeri, konflikti, suosii eliittien näkökulmien kyseenalaistamista. Erityisesti tilanteissa, joissa lähteet ovat erimielisiä, tiedotusvälineet voivat sekä määrittellä valtaa uudelleen eliitin sisällä ja määrittellä uudelleen legitiimien alueiden rajoja. Lähteet eivät myöskään pääse julkisuuteen täysin omilla ehdoillaan, vaan ne joutuvat sopeutumaan tiedotusvälineiden uutisarvoihin, käytäntöihin ja muotoihin. Toisaalta tilanteessa, jossa eliitit ovat yksimielisiä jostakin asiasta, ei voimakasta mediaoppositiota synny. (Miller 1993, 384-402; ks. myös Aula 1991, 27-28.)

Ericson ym. (1989, 378) päätyvät, päinvastoin kuin Hall ym., siihen, että tiedotusvälineet ovat lähteiden näkökulmasta hyvin vaikutusvaltaisia. Aspin (1986, 359) kehittämän medialisoitumisen käsitteen mukaan poliitikkojen onkin toiminnassaan otettava huomioon joukkoviestimet ja niiden toimintatavat saavuttaakseen yhteyden kansalaisiin. Toisaalta poliitikkojen on myös pystyttävä hallitsemaan julkisuutta niin, että heille itselleen epäedulliset asiat eivät pääse mediajulkisuuteen. Tämän näkemyksen mukaan poliitikot siis elävät tai kuolevat mediajulkisuuden kautta.

Kivikuru (1996) on kyseenalaistanut politiikan medialisoitumisen. Manciniin (1991) viitaten hän arvelee, että kyse saattaa hyvinkin usein olla "kahden palatsin pelistä", jossa kaksi eliittien rykelmää, poliittistaloudellisen vallan käyttäjät ja media toimivat pikemminkin rinnakkain kuin ristikkäin. Tämän mukaan mediajulkisuuden ja politiikan lähentyminen on useasti intressien yhteisyyttä, kieli on yhteinen. Medialle on kuitenkin valtajuoksuuden politiikkaa peilaavien kiinnostuskohteiden ohessa tyypillistä sisäänrakennettu arvaamattomuus ja anarkistisuus, joka nostaa esiin ja korostaa myös toisen palatsin kannalta epäedullisia seikkoja. Olennaista on kuitenkin se, että palatsien välinen yhteys pelaa, kun taas palatsien ja kansalaisten välisiä yhteyksiä testataan sisällöstä käsin melko harvoin.

Toisaalta poliitikot valittavat sitä, että media ei ole tarpeeksi aktiivinen demokratian asian edistäjä. Esimerkiksi pääministeri Paavo Lipponen vaati Yleisradiota järjestämään puoluejohtajien paneelikeskustelun kesäkuussa 1999, jotta eurovaalien äänestysprosentti saataisiin nousemaan mahdollisimman korkeaksi. Lipponen antoi näin ymmärtää, että demokratia on riippuvainen tiedotusvälinejulkisuudesta, se seisoo tai kaatuu median poliittisille päätöksentekijöille antaman tilan mukana.

Vaatimuksen voi ymmärtää niinkin, että demokraattisen valvonnan ulkopuolella toimiville (ja entistä keskittyneemmille) tiedotusvälineille on keskitty-

nyt liikaa valtaa, mistä korvauksena sen on annettava tilaa myös muulle kuin kaupallis(tuv)ille pyrkimyksille.

Kuten moni poliitikko, myös moni hallinnon ja politiikan tutkija (ks. esim. Reunanen 1996; Ruostetsaari 1992) on sitä mieltä, medialla on liikaa valtaa politiikan ja hallinnon sisältöihin. Voi kysyä, johtuuko tämä näkemyselero tietystä kuolleesta kulmasta: toisaalta mediatutkijat eivät ainakaan empiirisesti tutki ja tunne lähteiden käytäntöjä ja toisaalta politiikan ja hallinnon tutkijat eivät välttämättä tunne median toimintatapoja sen läheisemmin kuin miltä ne näyttävät ja kuulostavat lopputuotteiden kautta.²⁷

Itse yhdyin niihin näkemyksiin, joiden mukaan toimittajien ja lähteiden valta vaihtelee tilanteesta ja toimijoista riippuen. Tässä ajattelussa journalismin ja lähteiden suhde on monitahoinen kilpailutilanne. Yhtäältä tiedotusvälineet kilpailevat siitä, kuka saa käyttöönsä uutisarvoisimmat ja auktoritatiivisimmat lähteet. Toiseksi lähteet kilpailevat keskenään journalistisesta julkisuustilasta. Kolmanneksi lähteet kilpailevat journalistien kanssa siitä, kummanko näkökulmat ja sosiaalisen todellisuuden määrittelyt asettuvat etusijalle. Neljänneksi journalistit kilpailevat usein kiusalliseksi tai vahingolliseksi koetun tiedon saamisesta julkisen alueelle (Luostarinen 1994, 64).

Journalismin ja lähteiden suhde ei kuitenkaan ole vain kilpailu- vaan myös yhteistyötilanne. Luostarinen (s. 50) erottelee kolmentyyppisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat eri toimijoiden kykyyn päästä esille julkisuudessa. Lähteellä saattaa olla (1) näyttämön takana poliittista tai taloudellista valtaa, jolla se vaikuttaa välittömästi tiedotusvälineiden toimintaan tai toimintaedellytyksiin. Lähteellä voi olla myös (2) kykyä vaikuttaa journalistiseen työprosessiin käytännöllisesti, sitä nopeuttaen, helpottaen ja kustannuksia alentaen - tai päinvastoin. Lisäksi lähteellä voi olla (3) kulttuurista pääomaa, joka vaikuttaa lähteen haluttavuuteen ja siihen, miten sitä journalistisissa esityksissä kohdellaan.

Kysymys on näin valtasuhteesta: Reesen (1991) sanoin journalismin sisällön määräytymisessä merkittävää on se valtasuhteen muoto, jolla lähteen ja journalistin vuorovaikutus tapahtuu. Valtasuhteet voi jakaa kolmeen muotoon. Jos sekä medialla että lähteellä on paljon valtaa, seurauksena voi olla symbioottinen yhteistoiminta tai kilpaileva, jopa vihamielinen suhde. Usein nämä toimijat kuitenkin vahvistavat vastavuoroisesti toisensa arvovaltaa yhteiskunnan tai talouden johtavan eliitin jäsenenä. Jos lähde on mediaa voimakkaampi, lähde saa myönteistä raportointia. Virallisilla ja vallakkailla lähteillä on tyypillisesti rakenteellinen etulyöntiasema, sillä niillä on kyky tuottaa tasaisesti uutisteollisuuden raaka-ainetta. Lisäksi yhteiskunnallisesti voimakkaat ryhmät muodostavat journalismin taloudellisesti parhaan kohdeyleisön. Jos media on voimakkaampi, se voi marginalisoida tai tuhota lähteen toimintaedellytykset (julkisuudessa).

On kuitenkin syytä huomauttaa, että tiedotusvälinejulkisuus on määriteltävissä vain yhdeksi julkisuudeksi muiden julkisuuksien joukossa. Se on toki

²⁷ Nieminen (1998, 280) toteaa, että viestinnän ja julkisuuden merkitystä demokratian toteutumisen kannalta on pohdittu yllättävän niukasti. Viestinnän ja julkisuuden problematiikkaan viitataan demokriateoriaa käsittelevissä teoksissa useimmiten vain ohimennen. Aktiivisemmin tätä suhdetta ovatkin pohtineet viestinnän tutkijat.

merkittävä osa julkisuutta; esimerkiksi poliitikkojen valitukset median vallasta kantautuvat äänestäjien korviin lähes ainoastaan median kautta - jos media suo. Media vahvistaa näin omaa valta-asemaansa kun se antaa tilaa poliitikkojen mediaan kohdistuvalle kritiikille. Se, että kritiikki saa tilaa tiedotusvälineissä, kertoo median tietystä avoimuudesta. Toisaalta poliitikkojen valitukset median vallasta vahvistavat omalta osaltaan median institutionaalista uskottavuutta kansalaisten, äänestäjien ja yleisön silmissä. Jos tiedotusväline niin haluaa, poliitikot näyttävät vaikkapa marisevina ja itsekkäinä vätyksinä, joitten aika kuluu muussa kuin yhteisten asioiden hoidossa. Medialla on halutessaan useimmiten viimeinen sana esimerkiksi siten, että kielteinen uutinen on kuudella, mutta oikaisu tai vastine vain yhdellä palstalla.

4.2 Esimerkki julkisuuspelistä: Kouri-kaupat

Lähteiden ja toimittajien välisen vuorovaikutuksen kuvaamisen kuluneimpia termejä on 'julkisuuspelejä', jossa kamppaillaan julkisuuden tilan hallinnasta. Toimittajat ja lähteet kamppailevat vallasta, mutta ovat samalla riippuvaisia toisistaan. Otteluahan ei useimmiten pelata yksin.

Keskeistä mielestäni peli-ajattelussa on se, että journalismi on myös aktiivista toimintaa. Tuchman (1978) määrittelee journalismin todellisuutta rakentavaksi toiminnaksi, joka noudattaa omia sääntöjään. Toimittaja rakentaa työrutiinien avulla jutuistaan mahdollisimman faktuaalisia ja objektiivisia. Toimintatilan tarjoamisen lisäksi journalismi toimii itse; se päättää miten ja mistä asioista puhutaan.

Julkisuuspelejä-ajattelu lähtee siitä, että kummallakin osapuolella on aina tavoite, siinä joko voittaa tai häviää. Toimittaja ja hänen lähteensä voivat toki pelata peliä, kissa ja hiiri -leikkiä, jossa kumpikin pyrkii olemaan kissa. Kumpikin yrittää maksimoida voittonsa taloudellisesti ja/tai henkisesti. Esimerkiksi tutkivassa journalismissa on kysymys eräänlaisesta pelistä, jossa toimittaja saattaa pyrkiä kokemaan itsensä voittajaksi, hakea henkistä tyydytystä paljastamalla asioita, joita journalismin kohde (joka voi samalla olla myös lähde) yrittää salata.

Eräs tutkivan journalismin pelikenttä oli ns. Kouri-kauppojen tapaus 1990-luvun alussa. Se oli peliä julkisuudessa ja julkisuudella ja myös julkisen ja salaisen rajoilla. Muistelmissaan sijoittaja-professori Pentti Kouri tunnusti luoneensa yhdessä konsultti-filosofi Esa Saarisen kanssa mediastrategian, jonka avulla käytettiin tiedotusvälineitä hyväksi Kourin omien päämäärien ajamiseksi. Prosessi johti lopulta KOP:n pääjohtajan Jaakko Lassilan umpikujaan ja eroon; se on vielä epäselvää, kuinka suuri merkitys siinä oli Kourin ja Saarisen suunnitelmalla.

Kouri-kauppojen tapaus osoittaa, että voiton ja häviön raja on vaikeasti määriteltävissä. Itse syytetyhdas, Pentti Kouri ei lopulta onnistunut pelastamaan yrityksiään, omaisuuttaan ja mainettaan vaikka ryhtyi vuotamaan luottotoimittajalleen pankkisalaisuuksia. Jaakko Lassila taas kieltäytyi julkisuuspelistä, ja sen takia tai siitä huolimatta menetti asemansa ja maineensa. Kolmante-

na osapuolena tässä 'pelissä' ollut tutkiva toimittaja Harri Saukkomaa sai ainakin hetkellisiä voittoja skuupeillaan ja juridisesti vapauttavilla päätöksillä. Kuitenkin useita vuosia näiden tapahtumien jälkeen tutkivan toimittajan maine on osittain vaakalaudalla, kun hänen väitetään sortuneen Kourin yksipuolisen ja tarkoitushakuisen manipulaation kohteeksi ja välittäjäksi. Osittain maineensa saattoi menettää myös mediafilosofi Esa Saarinen, ainakin objektiivisuuteen pyrkivän tiedemiehen ja liike-elämän moraalifilosofin rooleissa. (Ks. Saukkomaa 1994; Kouri 1996; Hiilamo 1997.)

Kouri-kaupat olisivat itsessään oman tutkimuksensa väärti. Julkisuuspelin moniulotteisuudesta antaa hyvän kuvan se, että vaikka Kouri omassa kirjassaan kehaisee käyttäneensä tiedotusvälineitä hyväkseen, hän Taloustoimittajat ry:n historiikissa (Mikkonen 1998) ensin kiistää näin tapahtuneen, mutta tokaisee kohta ärtyneeseen sävyyn, että "sitä vartenhan tiedotusvälineet ovat". Toisaalta ainakin Saukkomaa (Journalisti 6.8.1998) on kiistänyt olleensa hyväksikäytön kohde. Ulkopuolisen kannalta keskustelu on osittain huvittavaa ja osittain kiusallista seurattavaa. Kun sekä toimittaja (Saukkomaa) että lähde (Kouri) vaikeavat mahdollisista muista yhteistyökumppaneista, syntyy kuva ei vain pelistä vaan sopupelistä mediassa. Niin vapaaehtoisesti Kansallisannin osakkeita ostaneet kuin pakon edessä pankkitukea maksavat kansalaisetkin voivat jälkeensä vain ihmetellä, mihin ovat rahansa sijoittaneet. Pelissä ei näytä olleen juurikaan voittajia – paitsi ehkä yksi. Julkisuudessa olleiden arvailujen mukaan ainoa voittaja oli sijoittaja Hannes Kulvik, joka *kieltäytyi* koko julkisuuspelistä.

Kouri-kaupat on mielenkiintoinen esimerkki myös siinä mielessä, että julkisuuspelissä oletetaan medialla ja lähteillä olevan eri intressit. Tässä tapauksessa näyttää kuitenkin siltä, että toimittaja ja lähde ovat potkineet yhteiseen maaliin, yhteistyöllä pyrkineet hyötymään kolmannen tai kolmansien osapuolten kustannuksella. Etu saattaa olla yhteinen, vaikka toimittaja ei välttämättä ole hakenut taloudellista hyötyä, toisin kuin yhteistyökumppaninsa. Vielä monimutkaisemmaksi pelin tekee se, että Kouri oli aiemmin samassa joukkueessa KOP:n ja Lassilan kanssa, mutta kun ristiriitoja alkoi tulla joukkueen sisällä, tarvittiin liittoa median kanssa. Yleisön kannalta ongelma on se, että sen on vaikea erottaa, minkä värisissä paidoissa kukin pelaa. Julkisuuspeliin tarvittaisiin lähdekriittinen erotuomari, joka tuntisi pelin, eikä purematta nielisi vastakaisten osapuolten kuiskuttelua.

4.3 Journalismin valta

Myös EU:n kaltaisessa, vaikutuksiltaan lähes kaikille inhimillisen toiminnan alueille ulottuvassa organisaatiossa on ääretön määrä sisäisiä intressiristiriitoja, esimerkiksi komission, parlamentin, jäsenvaltioiden hallitusten, jäsenvaltion keskushallinnon ja alueiden päättäjien välillä – ja sisällä. Tiedotusväline voi täyttää tämän tilansa, näyttämönsä jakamalla enemmän tai vähemmän perusteltuja väitteitä, toimia valistajana, tai toimia kiistojen näyttämönä. Nämä kaksi eivät myöskään sulje toisiaan pois – pikemminkin päinvastoin: etäisenä ja by-

rokraattisena koetusta hallinnosta voi saada paremmin tietoa perille, kun kiistat tuodaan julkisuuteen, media-areenalle.

Aula (1991, 31) arvioi, että avoimet konfliktit lisääntyvät, koska nykyainen parlamentaarinen politiikka taisteluna todellisuuden määrittämisestä siirtyy tiedotusvälineareenalle. Tätä ajatuskulkua seuraten voi myös ajatella, että poliittisten konfliktien sisäinen ja välinen läpinäkyvyys kasvaa tiedotusvälineiden vallan ansiosta. Tiedotusvälineillä on siis halutessaan mahdollisuus käyttää tätä valtaa hyväkseen – esimerkiksi edistääkseen demokratiaa.

Toisaalta on myös populistista väittää, että kaikki poliitikot saati virkamiehet vain pelaisivat julkisuuspeliä. He käyttävät mediaa myös informaatio- ja keskustelukanavana: näin he saavat ajatuksilleen laajemman ja intensiivisemmän julkisuuden kuin hallinnon sisäisten kanavien kautta. Tulemalla julkisuuteen poliittisen tai hallinnollisen eliitin jäsen voi tavallaan pakottaa muut kannottoihin, ja samalla myös aidosti edistää demokraattisia tavoitteita. Tähän tähtää esimerkiksi julkisuuslain uudistus siltä kohdin, että harkinnanvaraisesti salassapidettävän asian julkistaminen ei ole enää rikos.

Jotta kuva areenasta olisi syvätarkka, sitä pitää tarkastella sekä organisaatio- että yksilösuhteiden kautta. Toimittajat ja lähteet ovat vuorovaikutuksessa mukana sekä yksilöinä että organisaatioidensa edustajina. Yksilöinä sekä toimittajilla että vaikkapa virkamiehillä saattaa olla ristiriitaisia intressejä oman organisaationsa sisällä, kun taas toimittajalla ja lähteellä saattaa olla samansuuntaisia yksilötason tavoitteita, jotka eivät vastaa jommankumman tai kummankaan työorganisaation tavoitteita. Esimerkiksi toimittaja voi ajaa työssään ja kirjoituksissaan vaikkapa oman lions-järjestönsä etua ilman että lukija sitä tietää. On siis kysymys yhtä paljon liittoutumisesta kuin kilpailusta – ja myös ilman että toimittajan tai lähteen edustama virallinen ammatillinen organisaatio on siitä tietoinen saati mukana liitossa.

Toisaalta täyteen palveluun pyrkiminen rajallisten resurssien maailmassa johtaa siihen, että vallitsevan media-agendan, päiväjärjestyksen voivat luoda vain muutamaa kanavaa tehokkaasti hyödyntämällä journalismin ulkopuoliset piirit, jotka tuntevat journalismin käytännöt, tyylin ja deadline-politiikan (Kivikuru 1995, 99-100). Esimerkiksi sillä, mihin aikaan tiedotustilaisuus järjestetään, on tämän mukaan suuri merkitys, samoin kuin sillä, miten kutsu tiedotustilaisuuteen laaditaan eli miten infon aihe onnistutaan myymään tiedotusvälineille.

Kivikurun havaintoa voi pitää oikeaan osuneena siinä suhteessa, että näin ainakin saadaan maksimaalinen joukko tiedotusvälineitä paikalle. Infon aiheen ja kohteen pitää olla toimituksen kannalta sekä sopiva että pätevä. Toisaalta tähän on huomaautettava, että se, että toimittaja on paikalla infossa, ei vielä kerro mitään siitä, miten infon aihe ylittää ns. uutiskynnyksen. Tiedotteiden (joiden tarjontaa lisää erityisesti sähköposti) ja infojen (joiden määrää lisää koveneva kilpailu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla) kasvava tulva pakottaa aina rajaamaan tarjonnasta osan – ja tarjonnan määrän kasvaessa myös *kasvaavan* osan pois. Tarjonta toki myös määrittelee journalismin sisältövalintoja ja sisältöjä: kun esimerkiksi maakuntalehdissä toimittajien määrä ei kasva, ja jos yksi toimittaja joutuu juoksemaan saman päivän aikana yhä useammassa tiedotustilaisuudessa, jutuista tulee väistämättä tilaisuuden järjestäjän sanoman toistamista.

Uutislähetysille ja uutissivuille on kuitenkin rajallinen tilansa; esimerkiksi sanomalehdessä tilankäyttöä ei suinkaan sanele uutisen tarjoaja yksin. Tiettyä ilmoitustilaa kohti lehdessä on tietty, sovittu määrä journalistisesti tuotettua tekstiä, ja ilmoitusten määrä vaihtelee esimerkiksi sen mukaan, onko lama, laskukausi vai nousukausi. Journalistisen julkisuustilan täytön määrittelevät siis ainakin toimittajat, lähteet, median ilmoitusosasto sekä ilmoittajat – eivätkä suinkaan vain journalistit ja lähteet keskenään kilpaillen ja/tai yhteistyötä tehden.

Jutun esillepanon kannalta ei ole ratkaisevaa se, miten infokutsu on esitetty vaan mittarina on päällikkötoimittajan määrittelemä uutisarvo suhteutettuna muuhun päivän tarjontaan. Aiheiden aggressiivinen 'myyminen' voi aiheuttaa ainakin pitkällä aikavälillä toimituksessa myös torjuntareaktion, alentaa lähteen uskottavuutta, jos houkuttevalta vaikuttavalla kutsulla luvataan enemmän kuin pystytään antamaan. Vastaavan reaktion voi aiheuttaa saman informantin ylenmääräinen tarjonta. Viisas lähde ei siis sen paremmin lupaa kuin tarjoakaan liikaa.

Käytännön työssä varmin tae uutiskynnyksen ylittymiselle on se, että toimittaja saadaan (esimiehen käskystä useimmiten) tulemaan kutsuttuna paikalle infoon. Toimittajan työrutiinien keskeinen nyrkkisääntö on edelleen vanha 'juttu päivässä pitää lopputilin loitolla'. Se innostaa useimmat toimittajat väentämään vaikka väkisin jutun, vaikka toimittaja epäilisikin, että juttu ei ketään kiinnosta. Rutiinisuoritus kaikessa turhauttavuudessaankin säästää toimittajan kiusallisilta kysymyksiltä, joita saattaa esittää niin esimies kuin tilaisuuden järjestäjänkin. Tilaisuuden järjestäjä siis on ensimmäinen, joskaan ei välttämättä ensisijainen jutun uutisarvon määrittelijä. Tiedotustilaisuus on sinällään lupaus 'kovasta' uutisesta. Toimituksessa katsotaan, että on jo epäkohteliasta olla menemättä paikalle, jos infon järjestäjä on nähnyt niinkin paljon vaivaa. Sen sijaan 'epähenkilökohtaisia' kirjallisia tai sähköisiä tiedotteita tällainen pakkojulkaiseminen ei koske, ja niistä suurin osa löytääkin tiensä roskakoriin tai jää huomiotta.

Makrotason eli ulkomaiden ja valtakunnan uutisissa median päiväjärjestys on varsin yhdenmukainen. Sen sijaan esimerkiksi maakuntalehdillä pääuutinen saattaa olla täysin omaehtoisesti ja tarkoituksellisesti valittu niin, että se poikkeaa usein sähköisten välineiden jo edellisenä päivänä lähes reaaliajassa välittämästä infojournalismista. Tällainen profiloituminen ja kiinnittyminen läheisyys-kriteerin kautta on ollut ja on edelleen yleistä ja jopa välttämätöntä, koska maakuntalehti ei pysty kilpailemaan samanlaisilla voimavaroilla valtakunnan keskuksissa kuin valtakunnalliset mediat. Ja kääntäen: valtakunnalliset tiedotusvälineet, kuten Helsingin Sanomat, ovat karsineet omaa aluetoimitusten verkkoaan maakunnista - jos kohta toki kaksi suurinta Suomessa toimivaa konsernia (Sanoma-WSOY ja Alma Media) omistavat merkittävän ja koko ajan kasvavan osan maakuntalehdistöstä osittain tai kokonaan.

4.4 Lähteiden laiminlyöty näkökulma

Kun lähteitä on pidetty ensisijaisina uutisten määrittelijöinä, toimittajien tehtäväksi on jäänyt uusintaa lähteiden byrokraattista propagandaa. Kuten Ericson ym. (1989, 24) toteavat, tällainen lähestymistapa on perustunut lähes pelkästään toimittajien työtapojen tutkimiseen ja vielä useammin pelkkien uutisten sisältö-analyysiin - ilman että olisi yritettykään tarkkailla tai haastatella uutisten lähteitä. Silloin on jäänyt kysymättä se, mitä *mahdollisuuksia* toimittajalla on.

Schlesinger (1991, 399) arvioi, että ennakko-oletus lähteiden rakenteellisesta kyvystä vaikuttaa joukkotiedotukseen on peräti invalidisoinut koko lähdetutkimuksen: miksi selvittää asiaa, joka jo tiedetään. Schlesingerin mukaan joukkoviestinten ja muiden toimijoiden suhteen selvittämiseen eivät riitä pelkästään mediatekstien analyysi tai toimittajien haastattelut, vaan tarvitaan 'eksternalistista lähestymistapaa'. Tällä hän tarkoittaa erityyppisiä, esimerkiksi havainnointiin tai haastatteluihin perustuvia tutkimuksia siitä, millaisin strategioin ja taktiikoin lähteet pyrkivät informaation hallintaan julkisuudessa. Väli-verronen (1996, 216) toteaa, että tämä näkökulma nostaa esiin myös sellaiset epäviralliset lähdekäytännöt ja vaikuttamisen keinot, jotka eivät ilmene suoraan esimerkiksi journalistisista teksteistä.

Havainnoinnin ja haastattelujen lisäksi 'eksternalismiin' kuuluvat mielestäni oleellisesti ja välttämättä journalististen tekstien ulkopuoliset dokumentit. On kaivettava esiin ne dokumenttilähteet, joihin lähde suoraan tai välillisesti viittaa, mutta joita ei ainakaan automaattisesti tarjota toimittajan luettavaksi. Niiden kautta saattaa avautua tietoa, joka ei vastaakaan sitä toisen tai vieläkin etäisemmän käden tietoa, jota lähde jakaa. Näihinkin dokumentteihin pitää tuki suhtautua niin lähdekriittisesti kuin mahdollista.

Avoimeksi on siis jäänyt se, miltä asia näyttää *lähteiden itsensä näkökulmasta* ja se, että tiedotusvälineiden ja lähteiden valtakompetenssit vaihtelevat.

Erityisen harvoin lähteiden näkökulma on noussut esiin suomalaisessa journalismin tutkimuksessa, jota voi tässä suhteessa luonnehtia sisäänpäin-kääntyneeksi. Voidaan kysyä, toteutuuko yksipuolisesti ensisijaisesti tekstintulkintaan ja toissijaisesti journalistien haastatteluihin painottuneessa suomalaisessa journalismin tutkimuksessa vähimmän vaivan laki - aivan kuin Kivirannan (1988) mukaan - suomalaisen journalismin käytännössä? Kynnys mennä lähteiden luokse voi olla tutkijalle yhtä korkea kuin toimittajalle mennä hankalan haastateltavan luokse. Pitäisikö kysyä, ja oikein tutkia, estävätkö yliopistojen rakenteisiin, tutkimustraditioihin, opetukseen, työrutiineihin tai yksilötason asenteisiin liittyvät tekijät uusien näkökulmien etsimisen.

'Toimittajasentrinen' lähestymistapa sulkee pois ne vivahteet, jotka saadaan mielestäni esiin molempien osapuolten vuorovaikutuksen tarkastelun kautta. Yksipuolinen tutkimuksen perinne on samalla estänyt käytännöllisten ehdotusten tekemistä journalismin kehittämiseksi. Ei riitä, että tunnetaan puhemaailma, jossa journalismi syntyy. Mielestäni pitää tuntea myös ne subjektit, jotka tuossa maailmassa tuottavat puheenaiheita.

Tekstintulkintaa ja toimittajahaastatteluja ei toki ole hylätty tässäkään tutkimuksessa. Pyrin kuitenkin tuomaan tähän vuorovaikutustarkasteluun yhden taustaulottuvuuden lisää.

4.5 Toimittajien lähdekäytännöt

Vaikka lähteiden näkökulmaa ei ole juuri Suomessa empiirisesti tutkittu, lähteiden käytön ongelmia on käsitelty jotakuinkin kaikissa johdatuksissa käytännön journalismiin mitä on kirjoitettu. Lähdetutkimus on kuitenkin ollut 90-luvun epämuodikasta. Suomessa on empiirisesti laajimmin tutkinut lähteiden käyttöä Mariam Ginman (1983), jonka mukaan sekä suomenruotsalaiset että ruotsalaiset journalistit pitivät tärkeimpinä lähteinään henkilölähteitä kirjallisten lähteiden kustannuksella.

Tärkeimmiksi lähdekäytäntöön vaikuttaviksi tekijöiksi Ginman (mt., 128) nimeää lähdesuojan ja julkisuusperiaatteen. Lähteet hän jakaa neljään ryhmään:

- 1) Henkilöt, jotka ovat vastuullisia tapahtumista tai joita tapahtumat koskevat. Nämä henkilöt toimittajat määrittelevät oman luokitusjärjestelmänsä mukaisesti.
- 2) Kirjallinen materiaali, jota em. henkilöt tuottavat tai joita heille tuotetaan.
- 3) Toimittajien tuottamat tekstit: aikakaus- ja sanomalehdet sekä niiden arkistomateriaali.
- 4) Käsikirjat ja hakuteokset.

Uolevi Kiviranta (1988, 54-55) pystyy erottelemaan selvästi hienosyisemmin oppikirjallisuuden ja oman toimittajakokemuksensa pohjalta kolme lähdetyyppiä, joita ovat henkilö-, dokumentti- ja tilannelähde.

Henkilölähteistä Kiviranta erottelee omiksi ryhmikseen seuraavat:

- Virallislähteisiin kuuluvat virkamiehet sekä erilaisten järjestöjen edustajat ja yritysten johtajat.
- Asianosaislähde on henkilö, jota asia koskee.
- Asiantuntijalähde on tutkija tai muu omalla erityisalallaan tunnettu osaaja.
- Kansalaislähde eli yleinen henkilölähde.
- Toimittaja oma lähteenään hyödyntäessään omia tietojaan, käsityksiään ja kokemuksiaan.
- Varsinkin saman välineen palveluksessa olevat kollegat.
- Anonyymi lähde.

2) Dokumenttilähteen Kiviranta määrittelee lähteeksi, jonka materiaali on uudelleen käytettävissä muuttumattomana. Näitä ovat mm. kirjat, tietosanakirjat, hakemistot, arkistot, sanomalehdet, aikakausjulkaisut sekä erilaiset asiakirjat, pöytäkirjat, esityslistat ja tiedotteet (myös digitaalisessa muodossa tiedostoina).

3) Tilannelähteen Kiviranta on kehittänyt itse. Siinä havainnoitava kohde on ainutkertainen, se ei toistu. Näitä ovat haastateltavan ja tämän ympäristön

nonverbaalinen viestintä, julkiset kokoontumiset ja tapahtumat sekä onnettomuudet tai luonnonympäristön havainnointi.

Kivirannan (mt., 66-67) mukaan oppikirjallisuuden perusteella henkilölähteet ja varsinkin virallislähteet hallitsevat journalismia. Hänen mielestään toimittajien pitäisi käyttää useampia lähteitä ja useampia metodeita, ei vain haastattelua aineistonhankinnassa. Tämä tarkoittaa entistä tietoisempaa dokumentti- ja tilannelähteiden käyttöä.

Tätä tulosta voidaan selittää ns. vähäisimmän vaivan lailla, jonka mukaan nopeimmin uutinen syntyy puhelimen avulla. Kynnystä turvautua puhelimitse henkilölähteisiin on madaltanut varmasti lehtitalojen eristäminen kauaksi kaupunkien keskustoista. Toisaalta internet-yhteyksien yleistymisen on ainakin periaatteessa mahdollistanut lisääntyvän kirjallisten lähteiden käytön (mikä olisi jo oman tutkimuksensa värti).

Henkilölähteisiin keskittyminen on johtanut myös samojen lähteiden yksipuoliseen käyttöön. Useissa tutkimuksissa on todettu, että toimittajille muodostuu pieni vakiohaastateltavien joukko, joka on valmis yhteistyöhön toimittajien kanssa, jonka monet ovat oppineet tuntemaan ja johon kuuluvilla on verbaalista valmiutta. Näin toteaa esimerkiksi Hemánus (1989) - muuten itsekin monen median (ja entisen oppilaan?) suosima vakiohaastateltava juuri edellä mainituista syistä, vaikka läheskään aina hänenkään asiantuntemuksensa ei ole ulottunut haastattelun kohteena olevaan asiaan. Tämä uutisten ja lähteiden henkilöityminen kiteytyy usein toistettuun toteamukseen, jonka mukaan tärkeintä on se, kuka sanoo eikä se mitä sanoo. Mitä useammin sama lähde esiintyy julkisuudessa, voidaan epäillä, että hänen esiintymisensä perustuu hänen uskottuun luotettavuuteensa. Tiedotusväline tuskin käyttää merkittävässä asemassa olevaa epäluotettavaa lähdeä senkään takia, että se syö pohjaa myös median omalta uskottavuudelta.

Satakunnan Kansan toimittajien aineistonhankintaa kyselyin ja haastatelluin tutkinut Katriina Murtonen (1992) sai tulokseksi, että lähteiden käyttö on juttutyypistä riippuen varsin epätasaista. Yhtä juttua kohden käytetään keskimäärin lähes neljää lähdeä, mikä vaikuttaa yllättävänkin suurelta määrältä. Toisaalta useat jutut kirjoitetaan pelkästään yhden lähteen varassa, toisaalta useissa jutuissa käytetään peräti kuutta tai useampaa lähdeä.

Murtonen luokittelee jutut rutiinijournalismiksi, normaalijournalismiksi ja tarkastelevaksi journalismiksi, joka on näistä vaativin juttuluokka. Näiden luokkien välillä hajonta on kuitenkin yllättävän pientä: rutiinijournalismissa hyödynnetään keskimäärin 3,1, normaalijournalismissa 3,8 ja tarkastelevassa journalismissa 4,1 lähdeä. Rutiinijournalismissa ja normaalijournalismissa esiintyy prosentuaalisesti lähes yhtä monta yhden lähteen varassa kirjoitettua juttua, kun taas tarkastelevassa journalismissa käytettiin joka kertaa useampaa kuin yhtä lähdeä.

Toisen maakuntalehden, Keski-suomalaisen aineistonhankintaa ja lähdekäytäntöjä on tutkinut Keijo Lehto (1992). 20 toimittajan teemaahaastelujen perusteella Keski-suomalaisessa käytettiin keskimäärin kuutta henkilölähdeä ja yhtä dokumenttilähdeä juttua kohti. Koska tarkastelun kohteina oli 60 toimittajien itse valitsemaa keskivertoa ansiokkaampaa juttua, lähteiden määrä oli väistämättä suurempi kuin (Mertasen termein) rutiini- tai normaalijournalismissa.

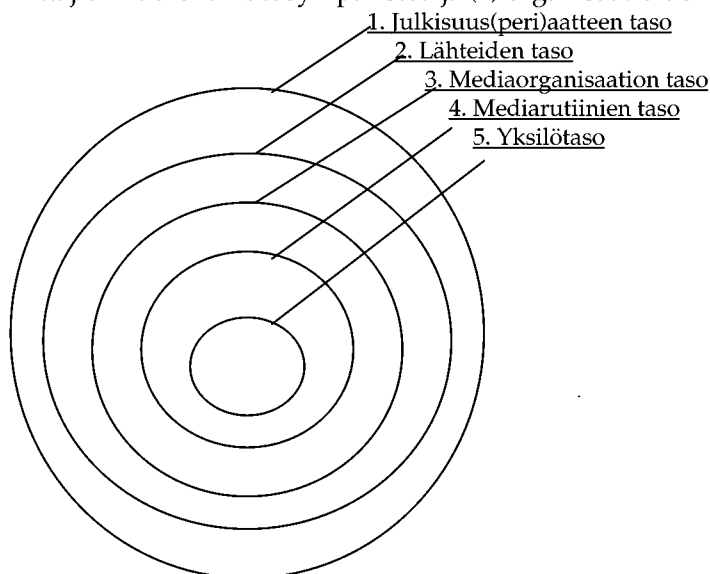
Suurastaan huolestuttavana voi pitää sitä tulosta, että keskimäärin käytettiin vain yhtä dokumenttilähdettä. Siis vaikka aikaa ja vaivaa oli käytetty henkilöhaastatteluihin, omien kysymysten ja näkökulmien pohjaksi toimittajat eivät olleet halunneet tai ennättäneet hakea alkuperäistä tietoa. Ainakaan asiakirjajulkisuuden keinoja ei ollut käytetty. Näin suuri riippuvuus oikeuttaa toteamaan, että jutut tehdään henkilölähteiden ehdoilla.

Käytännön esteet julkisuudelle murtuvat vasta sitten, kun tiedon etsijä tuntee mahdollisuuksiensa rajat. Kun toimittaja liikkuu esimerkiksi julkisen hallinnon suljetuilla alueilla, hänen ei juuri tarvitse henkilökohtaisella tasolla pohtia sitä, kertoako joku asia, vaan pikemminkin sitä, miten saisi jonkin asian selville. Julkisuuden rajat koskevat juridisessa mielessä päätöksentekijöitä. Toimittaja törmää näihin rajoihin oikeastaan vain liikkeessaan *yksilöiden* – ei yritysten ja yhteisöjen – intiimillä sfäärillä. Toimittajat voivat huomattavasti viranomaisia vapaammin kokeilla julkisuuden rajoja ilman pelkoa sanktioista. Julkisuuslaki ei rajoita toimittajien toimintaa; sitä rajoittavat muut säännöt, kuten journalistin ohjeet ja rikoslaki.

Toimittajat odottavat usein erityiskohtelua lähteiltä juuri siksi, että he edustavat tiedotusvälineitä. Julkisuuslain hengen ja kirjaimen toteutuminen on kuitenkin kiinni samoista oikeuksista, jotka ovat niin toimittajilla kuin muullakin yleisöllä. Uusi julkisuuslakiesitys ei suo toimittajille mitään sellaista erityiskohtelua, joka poikkeaisi tiedotusvälineiden yleisöstä.

4.6 Vuorovaikutus ja julkisuus: kaksi mallia

Seuraavassa otan esiin kaksi mallia, jotka ovat pyrkineet havainnollistamaan (1) toimittajien vuorovaikutusympäristöä ja (2) organisaatioiden julkisuusastetta.



KUVIO 1 Shoemakerin-Reesen mallin sovellus.

Shoemakerilla ja Reesella malli kuvaa julkisuuden toteutumisen ehtoja journalistisessa toimintaympäristössä. Mallin ideana on selvittää, miten yksilötason tekijät, mediarutiinit, journalistin oma organisaatio, lähteet ja muut ulkopuoliset tahot sekä ideologia vaikuttavat journalistiseen sisältöön. Jälkimmäinen taso aina sisältää edellisen tason, jolloin nämä lopulta kaikki sisältyvät ideologiaan. Tasot ovat luonnollisesti vuorovaikutuksessa keskenään.

Uloimmalla kehällä S-R:llä on ideologia, tässä (1) julkisuusperiaate, joka normien tasolla määrittelee tietyt puitteet sen alueella toimiville organisaatioille ja niiden toimijoille, siis sekä lähteille että journalisteille. Seuraava sisempi kehä muodostaa ulkoisten toimijoiden eli lähteiden tason, joka tässä on (2) alueiden EU-eliitti. Se noudattaa omia julkisuuskäytäntöjään. Seuraava kehä on organisaatiotasoa, (3) tiedotusvälineet, eli neljä maakuntalehteä. Niiden intressin voi ajatella olevan julkisuuden alueen kasvattaminen suhteessa EU-tiedon lähteisiin. (4) Mediarutiineja edustavat mm. EU-uutisointikäytännöt, jota taas määrittelee mm. se, miten EU-aiheista juttujen teko on osastoittain organisoitu toimituksissa. (5) Toimittajan yksilötasolta taas selvitettäväksi tulevat ennen muuta asenteelliset ja tiedolliset valmiudet, joiden puitteissa toimittajat juttunsa rakentavat.

Fabritius (1998, 94) toteaa, että esimerkiksi yksilötaso on alisteinen mediarutiinien tasolle siten, että yksilöt noudattavat sellaisia rutiineja, joita he eivät itse ole luoneet. Organisaatio määrittelee itse ne puitteet, joissa mediarutiineja toteutetaan, mutta toisaalta taas eri organisaatioiden journalistit soveltavat suurelta osin samoja rutiineja.

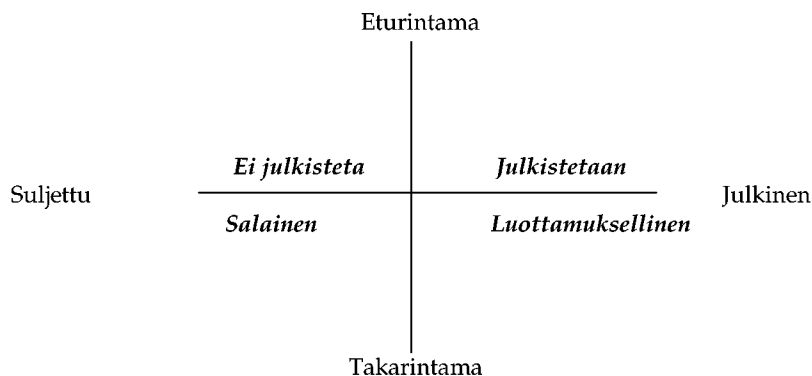
Malli antaa aina mekanistisen ja tyypistetyn kuvan kohteestaan, niin tässäkin tapauksessa. Journalistinen vapaus antaa mahdollisuuksia, ja jos niin halutaan, asettaa myös velvollisuuksia kullekin yksilölle luoda omia rutiineja. Joku (ihminen) rutiinit luo, ja niistä helposti tehdään selitys sille, että turvaudutaan esimerkiksi yhteen ainoaan lähteeseen. Tuskin missään toimituksessa esimies käskää tekemään mahdollisimman vähistä aineksista jutun. Malli aliarvioi toimittajan luovuutta ja aiemmille ratkaisuille vaihtoehtoisia ratkaisuja lähteiden käytössä ja aineiston hankinnassa. Rakenteet eivät määrää yksilöiden toimintaa yksisuuntaisesti, vaan yksilöiden toiminta vaikuttaa myös rakenteisiin (ks. myös Mörä 1999).

Rutiinit toki pitävät huolta mediaorganisaation toimivuudesta ennakoitavissa olevalla tavalla, jolloin sitä ei voi helposti horjuttaa. Kirjoitetuista ja kirjoittamattomista säännöistä muodostuvien rutiinien hallitseminen on tärkeä osa sitä, mitä sanotaan Mörän (1993, 24) mukaan media-ammattilaisuudeksi eli ammattitaidoksi. Tähän on kuitenkin lisättävä, että toimitusorganisaation (liian) pitkälle viety rutinoituminen merkitsee sitä, että rajoja ei koetella, ja myös ulkopuolinen lähde pystyy ennakoimaan (liiankin hyvin) median toimintaa omen tarkoitusperiensä mukaisesti.

Itse asiassa samalla tavalla kuvion keskiöön voidaan asettaa lähteet. Kysymys on jälleen vuorovaikutuksesta: oletan, että paitsi toimittajat joutuvat toimimaan ulkopuolisten, mm. EU-(alue-)eliitin asettamissa julkisuusrajoissa, myös tämä eliitti joutuu toimimaan tiedotusvälineiden (ulkopuolisten organisaatioiden) ja EU-hallintokoneiston (oman organisaation) asettamissa julkisuus-

rajoissa. Tällä lähestymistavalla pyrin välttämään sen mekanistisen ansan, jonka mukaan jommankumman osapuolen ylivalta määrittelee median sisällön.

Ericsonin ym. (1989, 9) nelikenttä kuvaa journalistien ja tiedotusvälineiden pääsyä lähdeorganisaation alueelle. Shoemakerin-Reesen mallissa tämä kenttä sijoittuisi toiseksi ja kolmanneksi uloimpien kenttien maastoon.



KUVIO 2 Ericsonin ym. malli organisaation eri alueiden julkisuuden asteesta.

Ericson ym. lähtevät liikkeelle lähdeorganisaation kaksoisstrategiasta: ne pyrkivät (1) salailemaan itselleen epäedullisia asioita ja (2) suopeaan julkisuuteen ratkastamalla asioilla, jotka ne arvioivat itselleen edullisiksi kilpailussa muiden organisaatioiden kanssa. Asian salaaminen tai pitäminen luottamuksellisena rajatun joukon tiedossa ja sen vastakohtana julkisuus tähtäävät organisaation kontrolliin eli julkisuuden hallintaan niin organisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Riippuen siitä, onko asian luonne kiinnostava sisäisesti vai myös ulkoisesti, organisaatio valitsee kahden vaihtoehdon välillä: asia joko julkistetaan tai salataan.

Tämänkin mallin heikkous on sen stereotyyppisyydessä. Kuten Ikävalko (1996, 90) toteaa, näkemys liioittelee organisaation kykyä toimia täysin omilla ehdoillaan. Tilanteen mukaan organisaatio voi olla pakotettu tai se haluaa omaehtoisesti avautua julkisuuteen sille itselleen kielteisessäkin yhteydessä. Malli ei myöskään ota huomioon sitä vaihtoehtoa, että joissakin tapauksissa organisaation tai sen osan ja tiedotusvälineen edut saattavat yhtyä, niin että salailun ja julkisuuden rajat vaihtelevat. Ne edut saattavat olla taloudellisia, esimerkiksi lehtiyrityksen ja ilmoittajan yhteisiä niin että myönteisellä jutulla lehti saa lisää ilmoituksia ja lisää tuloja. Tässä tilanteessa voi syntyä intressikonflikti lehtiyrityksen sisällä talousjohdon ja toimituksen välillä, jos toimitus haluaa pitää kiinni ammattieettisistä periaatteista.

Toimittajat työskentelevät pääasiassa eturintamalla, kaikille periaatteessa julkisella alueella, missä he uutisoivat julkisia asioita. Tällä julkisuuden alueella toimittaja voi liikkua joko niin, että hän kertoo vain niitä asioita, joita lähde tarjoaa vain esim. infojen ja tiedotteiden kautta. Organisaation eturintamaa on kuitenkin myös nelikentän "ei julkisteta" -alue: se on tietoa, joka on säädösten puitteissa mahdollista onkia esiin, jos vain toimittajan kyvyt, halut ja työntäjän tarjoamat mahdollisuudet riittävät. Lähde siis voi salata ja usein pyrkiikin sa-

laamaan asioita, jotka se tietää julkisiksi, jos se katsoo tiedon julkistamisesta olevan sille haittaa. Jos lähde luottaa mediaan tai journalistiin, se voi antaa luottamuksellista tietoa vain median käyttöön.

Ericson ym. korostavat, että journalistin työskentelykenttä ei ole riippuvainen vain journalistin halusta vaan myös siitä, kuinka pitkälle lähdeorganisaatio päästää hänet. Tämä on tietysti totta, mutta kysymys ei ole vain intuitiivisesta halusta, vaan myös rationaalista, esimerkiksi julkisuusnormeihin perustuvasta rajojen koettelusta. Toimittajan ammattitaitoa on paitsi rutiinien hallinta, myös rutiinien ja intuition ylittäminen, sekä omien että lähteiden toimintatapojen kyseenalaistaminen.

Esimerkiksi Fabritius (1998, 99) on sitä mieltä, että journalistinen kulttuuri asettaa journalistisen työprosessin ehdot niin, että yksittäinen toimittaja voi toimia vain niiden puitteissa. Tällaista ajattelua voi pitää deterministisenä. On erotettava toisistaan se, toimiiko toimittaja ja voiko hän toimia vain joissain tiukoissa rajoissa. Journalistinen kulttuuri toki määrittelee tietyt rajat, mutta niiden murtaminen ei ole mahdotonta, ei aina edes kovin vaikeaa. Eri asia on sitten se, onko median taloudellis-teknisten uudistusten vauhti vienyt toimittajien itsensäkin huomion viime aikoina johonkin muuhun kuin omiin mahdollisuuksiin vaikuttaa oman työnsä rajoihin niin että se näkyisi myös sanomien *sisällöissä*.

Toimittajalla on kuitenkin *mahdollisuuksia* muuttaa journalistista kulttuuria. EU-journalisteja tutkimuksessaan haastatellut Tuomo Mörä (1999, 126) löysi myös rutiineista irtautuneita journalisteja. Tosin irtautuminen helpoimmista tiedonkeruun menetelmistä vaati vaivannäköä ja saattoi aiheuttaa konflikteja lähteiden kanssa, mutta kollegat arvostivat sitä ja esimiehet kannustivat siihen. Tuki oli toki lähinnä henkistä: toimittajan ensisijainen tehtävä oli hoitaa ensin rutiinit pois.

4.7 Yritys vuorovaikutuksen ja julkisuuden strategiamalliksi

Elisa Ikävalko erottelee teoksessaan Ylivoimapeli mediassa (1996, 28) neljä julkisuusstrategiaa, joilla organisaatiot pyrkivät julkisuuden hallintaan. (1) Proaktiiviselle toiminnalle on ominaista ennakoiminen, viestinnän kiinnittyminen organisaation johtamiseen, yhteistyöhakuisuus median kanssa ja julkisuuden niveltäminen organisaation kokonaistoimintaan ja -tavoitteisiin. (2) Aktiivinen organisaatio pyrkii omin aloittein saamaan aikaan myönteistä julkisuutta. (3) Reaktiivisuudesta on kyse silloin, kun tyydytään toimimaan ulkopuolisten impulssien mukaan, esimerkiksi rajoittamalla damage control -tilanteissa haitalliset julkisuusvaikutukset minimiin. (4) Passiivinen strategia merkitsee tiedotettua vetäytymistä julkisuudesta.

Pyrin seuraavassa viemään tätä jaottelua hieman hienosyisempään suuntaan viranomaisten ja toimittajien välisen vuorovaikutuksen tarkastelussa. Käytän siinä hyväkseni niin Shoemakerin-Reesen, Ericsonin ym. kuin Ikävalkon ajatuksia. Tarkastelen asiaa sekä lähteen että median näkökulmasta. Viranomaisten strategioita tarkastelen avoimuusasteen mukaan, tiedotusvälineiden vastastrategioita taas lähinnä aktiivisuuden asteen mukaan.

Nämä strategiat eivät toki ole puhtaasti vaihtoehtoisia: organisaatiot (sekä lähteet että media) toimivat eri tilanteissa eri strategiain, ja erilaisia käytäntöjä voi olla käytössä samanaikaisesti.

Viranomaisten julkisuusstrategiat:

1. aste: Salailustrategia:

Organisaation lähtökohtana on, että tiedotusvälinejulkisuudesta on vain haittaa sen toiminnalle. Organisaatio lähtee siitä, että sen sisäinen tehokkuus riippuu keskeisesti siitä, että sen toimintaa ei häiritä. Organisaatio ei ole vain passiivinen, vaan se pyrkii rakentamaan yhdenmukaisen vaikenemisen muurin, niin että ulkopuoliset lähestymiset torjutaan jo ennen kuin ne ulottuvat organisaatioon. Kritiikkiin vastataan vaikenemalla, yhteiskunnalliseen keskusteluun ei osallistuta. Ulkopuoliset kontaktinsa se hoitaa luottamuksellisesti. Tietoa organisaation toiminnasta leviää korkeintaan vuotojen kautta, ja niistäkin seuraa työntekijöille ankarat sanktiot.

2. aste: Passiivinen tiedotusstrategia:

Julkisuuteen tulo perustuu lähinnä julkisuussäädösten sanatarkkaan noudattamiseen. Perinteisen varovaisessa ylhäältä alas –virkamiesstrategiassa kerrotaan sen verran kuin oman työn häiriöttömyyden takaamiseksi on välttämätöntä. Mikäli joudutaan valitsemaan, kertoako jokin asia julkisuuteen vai ei, eikä olla varmoja onko asian julkistamisesta hyötyä vai haittaa, se jätetään kertomatta. Organisaation oma sisäinen tehokkuus kulkee kaiken muun edellä. Asioista kerrotaan päätökset, ei valmistelun ja tulosten etenemisestä.

3. aste: Markkinointi- tai PR-strategia:

Lähde kertoo tai on kertomatta asioista sen mukaan, katsotaanko julkisuudesta olevan hyötyä vai haittaa päämäärän saavuttamiseksi. Tavoitteena on tiedotusvälineiden hyväksikäyttö yhtenä keinona lisätä yhteiskunnallista ja taloudellista vaikutusvaltaa. Julkisessa hallinnossa tämä perinteinen elinkeinoelämän strategia on yleistymässä julkisen ja yksityisen vallan yhteen kietoutumisen ja tulosvastuun myötä. Aktiivinen pyrkimys positiivisen kuvan luomiseen tekee organisaation jossain määrin haavoittuvaksi; puolittainen, vaikkakin lähdelähtöinen avoimuus avaa toimintaa myös ulkopuoliselle kritiikille.

4. aste: Avoin strategia:

Julkisuutta pidetään itseisarvona, se on tehokkaan toiminnan edellytys. Ulkopuolisen kritiikin uskotaan oikaisevan vääristyneitä rakenteita, konflikteja ei pyritä salaamaan vaan niiden katsotaan olevan edellytys muutokselle. Läpinäkyvyyden uskotaan tuovan organisaation lähemmäksi intressiryhmiä. Tiedotusvälineiltä jopa kaivataan kriittisyyttä, jos toisena vaihtoehtona on vaikeaminen. Median tarpeet ymmärretään ja niiden kanssa käydään jatkuvaa kes-

kustelua sekä mediassa että lähteen omilla julkisuuden foorumeilla kuten seminaareissa ja sen omissa julkaisuissa.

Tiedotusvälineiden sopeutumisstrategiat:

1. aste: Info- eli virkamiesjournalismi:

Ulkopuolisten intressiryhmien kanssa ei liittouduta mutta myös konflikteja vältetään. Lähdeorganisaatiot koetaan tarpeellisina juttumateriaalin automaateina. Välit ovat etäiset. Toimittajan työ muistuttaa byrokraatin työtä: noudatetaan vähimmän vaivan lakia. Elinkeinoelämän tiedotteet ja hallinnon päätökset julkaistaan reaktiivisesti, lähes sellaisenaan, ilman aktiivista tiedonhankintaa. Toimittaja on sisäistänyt kyynisyyden ja passiivisuuden, ei pohdi eettisiä kysymyksiä, vaikka ei olekaan joutunut ulkopuolisen painostuksen kohteeksi. Yleisön, hallinnon, liike-elämän ja median annetaan elää omaa elämäänsä.

2. aste: Hyöä veli- eli markkinajournalismi:

Tiedotusväline pyrkii esiintymään ja toimimaan samassa veneessä -periaatteella mahdollisimman monen ulkopuolisen organisaation kanssa maksimoidakseen henkisen arvostuksen eliitin silmissä ja samalla taloudelliset voittonsa ilmoitustulojen kautta. Tärkeintä on yhteiskuntarauha, eivät journalistiset päämäärät. Jos julkisuuden ja tasaisen yhteiskunnallisen kehityksen väliltä joudutaan valitsemaan, avoimuus saa väistyä. Tiedotusväline on tässä ensisijaisesti yritys, jonka tehtävänä on tuottaa voittoa, ja muu toiminta on sille alisteista riippuen siitä, hyödyttääkö se yritystä. Median kietoutuminen voi ulottua ei vain elinkeinoelämään vaan myös julkiseen hallintoon, riippuen siitä, kuinka riippuvainen elinkeinoelämä on julkisen vallan tuesta. Journalistisissa käytännöissä tämä johtaa itsesensuuriin, sisäistettyyn ylivarovaisuuteen. Kirjoitetut tai kirjoittamattomat säännöt synnyttävät journalismia, jossa tämän varovaisuuden takia ensisijainen tavoite on varoa tekemästä sitä virhettä, että astuttaisiin väärille likavarpaille. Toimittajat oppivat varomaan sanojaan kielteisen palautteen pelossa. Uutisen ja puffin rajaa venytetään tekstimainonnan suuntaan. Ulkopuoliseen (eliitin) painostukseen reagoidaan herkästi.

3. aste: Perinteinen normaalijournalismi:

Yritysten tuloksia ja kunnallista päätöksentekoa seurataan tiiviisti, koska sen katsotaan olevan paras tae lukijoiden luottamukselle ja demokratian toteutumiseksi. Lähdeorganisaatiot ja media ovat varsin tiiviissä yhteistyössä, mutta lähteiden ei haluta antaa vaikuttaa suoraan journalistisiin sisältöihin. Tiedotteisiin ja tiedotustilaisuuksiin haetaan omaa näkökulmaa sen estämiseksi että vain yksi intressiryhmä saisi tuoda näkemyksensä esiin. Kriittisyys rajoittuu kuitenkin vain yksittäisiin päätöksiin, ei rakenteisiin, jotka niiden taustalla ovat.

4. aste: Analyyttinen journalismi:

Marginaalinen, mutta ilmeisesti kasvava alue huolimatta myös markkinajournalismin kasvusta ainakin päätellen siitä, että tutkivan journalismin ryhmiä perustetaan jopa maakuntalehtiin. Toimituksen johto pitää yhteiskunnan avoimuutta itseisarvona demokratiassa. Tiedotusvälineen johto haluaa antaa kuvan moniarvoisuudesta, joka sallii myös poikkeamat normaalijournalismin tasaisuudesta. Toimittajat pyrkivät aktiivisesti murtamaan salailun muuria ja laajentamaan muodollisia julkisuuden rajoja. Toimitus määrittelee itse tarkkaan intressiryhmien julkisuustilan journalismissa. Tiedotustilaisuuksista ja tiedotteista tehtyihin juttuihin haetaan omaa, eri näkökulmaa kuin mitä lähde tarjoaa. Kirjallisia lähteitä, ulkopuolisia tiedostoja ja tutkimustuloksia käytetään juttujen taustoituksessa ja lähtökohtina. Tiedonhankinnassa käytetään poikkeavia menetelmiä, joilla koetellaan myös tarkoituksella lainsäädännön ja eettisiä rajoja. Keinoina voidaan käyttää myös painostusta ja jopa uhkailua esimerkiksi vetoamalla julkisuuslakiin ja tiedottamisvelvollisuuteen. Välit lähteeseen saattavat olla läheiset tai etäiset riippuen lähteen halusta noudattaa tiedotusvälineen laatimia pelisääntöjä. Lähteitä kilpailutetaan journalististen kriteerien avulla julkisuuteen pääsystä, mikä ruokkii vuotoja.

5 Eliitti ja media

5.1 Eliitin määrittelyä

Edellisessä luvussa käsittelin lähteiden ja toimittajien välistä vuorovaikutusta. Seuraavassa kartoitan tarkemmin tutkimuksen empirian toista osapuolta, eliittiä, ja sen toiminnan avoimuutta. Lähtökohtana on Pekka Väänäsen (1996) tutkimuksen tulos, jonka mukaan Suomen aluehallinnossa valta on keskittynyt erilliselle eliitille ja sen sisäpiirille, ”jolta puuttuvat täysin kansalaisläheiset kontrollit ja pidäkkeet”. Tätä sisäpiiriä hän kutsuu ”EU-Suomen alue-eliitiksi”.

Eliitti on yleensä käännetty suomen kielelle ’parhaimmistoksi’ tai ’valiojoukoksi’. Arkikielessä sillä tarkoitetaan yhteiskunnan vahvimpien, rikkaimpien ja kyvykkäimpien joukkoa, henkilöitä, joilla on niin arvo- kuin vaikutusvaltaakin, jota he myös käyttävät oman asiansa hyväksi ja usein yhteiskunnan ja yleisen edun nimissä. Eliitin valta on vähemmistön vallankäyttöä enemmistöön nähden.

Eliitin valta voi perustua kansanvaltaiseen oikeutukseen (kuten vaaleihin) ja siihen liittyvään toiminnan kontrolliin tai sitten perustana on vallankäyttö, jota ei suoranaisesti voida johtaa kansanvaltaisista menettelyistä. Klassisen eliittiteorian mukaan vähemmistö saa hallitsevan asemansa muulla kuin vaaleilla. Klassisen eliittiteorian vastustajat kehittivät ns. pluralistisen teorian, jonka mukaan yhteiskunnassa on useita kilpailevia eliittejä, minkä kautta demokratia pääsee ihanteellisesti toteutumaan. Sen mukaan vaalien ja useiden eliittien olemassaolo rajoittaa eliittivaltaa. Pluralistien arvostelijat puolestaan ovat sitä mieltä, että eliitit eivät itse asiassa kilpaile keskenään, vaan muodostavat yhden yhtenäisen valtaeliitin, jonka sisällä eliittien välinen vuorovaikutus ja kommunikaatio on tiivistä.²⁸

Ilkka Ruostetsaari on mm. verkostanalyysiä soveltamalla tehnyt laajan empiriseen aineistoon perustuvan tutkimuksen suomalaisesta valtaeliitistä (Vallan ytimessä, 1992). Väänäsen mukaan Ruostetsaaren valtatutkimuksen suurin lisäarvo on siinä, että hän yhdistää valtaeliitin ja median roolin. Lisäarvo tulee siitä, että tämä elementti puuttuu luonnollisesti valtatutkimuksen klassikoiden teoksista. Väänänen ihmettelee, ”mitä Niccolo Machiavellin terävä kynä kirjoittasi tästä neljänestä valtiomahdistista, joka on valtapesäke vailla parlamentaarista, poliittista vastuuta”.

Ruostetsaarella ja Väänäsellä media kuuluu valtaeliittiin. Tätä ajatuskulkua seuraamalla siis myös maakunnissa (maakunta)mediaa ja (maakunta)eliittiä yhdistää ensiksikin se, että kumpikin kuuluvat samaan sisäpiiriin ja toiseksi se, että kumpaakaan ei koske vaaleihin perustuva demokraattinen vastuu.

Väänänen (mt., 111) toteaa, että Suomesta puuttuvat eliitin moraaliiin ja toiminnan arviointiin, virheiden ja väärinkäytösten selvittämiseen ja sanktiointiin tarpeelliset ja nykyaikaiset rakenteelliset ja institutionaaliset menettelyt.

²⁸ Eliittiteorioista ks. esim. Michels (1986); Mosca (1939); Mills (1956); Dahl (1971).

Kaikkein pahinta hänen mielestään on se, että meiltä puuttuu myös valveutunut kansalaiskritiikki ja sitä palveleva media:

”Nykyaikaisen eliitin toiminnan ja menettelyjen arvioinnin ja kritiikin institutionaalinen puute selittyy klassikkojen ajattelun avulla: pienessä maassa eliitit, valtaklusterit, ovat epävirallisesti järjestäytyneet yhteistoimintaverkoiksi. Ne suojelevat toinen toisiaan ja tuntevat toinen toisensa henkilökohtaisesti. Kritiikkiä ja virheitä paljastavia mekanismeja päätöksentekoa ohjaava eliitti karsastaa.”

Kritiikistä huolimatta Väänänen antaa medialle tunnustusta siitä, että se on ollut aktiivinen kansalaisia lähentyneessä vallankäytön keskustelussa. Tiedotusvälineillä on kaksoisrooli: ne sekä kuuluvat eliittiin että valvovat sitä. Vastavaanlainen ristiriitahan medialla on omistuspohjansa takia: se on liikeyritys muiden joukossa.

5.2 Asiantuntijaeliitti

Kolmantena moraalisen kannanottona median valtaan otan esiin Jyrki Reunasen väitöskirjassaan Asiantuntijavalta (1996, 181) esittämän näkemyksen, jonka mukaan toimittajat ovat yleensä kansanvallan vannoutuneita kannattajia siksi, että julkinen keskustelu ja yleinen mielipide on yleensä tiedotusvälineiden luomaa. Reunasen mukaan toimittajat ovat superkansaa: kun kansa keskustelee he valitsevat keskustelunaiheet ja kysymyksenasettelun.

Hallinnontutkija Reunanen näkee näin suomalaiset toimittajat yhteiskunnallisen keskustelun ensisijaisina määrittelijöinä – tosin ilman mitään omaa empiiristä aineistoa ja näyttöä. Toimittajien ohella demokratian vannoutuneimpia kannattajia ovat Reunasen mukaan poliitikot, koska he ovat saaneet valtansa sen mekanismein.

Reunanen ilmoittaa ensin pitävänsä vallitsevaa järjestelmää ”jonkinlaisena demokratian, markkinatalouden ja teknokratian yhdistelmänä”, mutta heti perään nostaakin neljännen käsitteen, infokratian näiden yli:

”Jopa kansanvaltaan itseensä on kietoutunut siinä määrin infokratia eli mediavoimien valta, ettei edes vaaleissa voi puhua puhtaasta kansanvallasta. Yleinen mielipide vallitsee, mutta kuinka paljon taas markkinavoimat ja mediavoimat hallitsevat yleistä mielipidettä. Kun joukkotiedotusvälineet ylistävät demokratiaa, ne ylistävät omaa valtaansa.”

Tämän mukaan siis poliitikot, teknokraatit (asiantuntijat), markkinavoimat ja media ovat kaikki yhtä ja samaa manipulaatiokoneistoa, jota media pyörittää. Kannanottoa voi pitää enemmän moraalisenä kuin tieteellisen tarkkana analyysinä. Reunanen ei kuitenkaan pohdi lainkaan sitä, mistä median valitsevat keskustelun aiheet ovat peräisin. Jotain osviittaa saa siitä, että hän määrittelee joukkotiedotuksen ”asiantuntemuksen vastakohtaksi” ei siksi, etteikö joukkotiedotus voisi olla asiantuntevaa, vaan koska ”se mekanismeiltaan muodostaa ikään kuin tietotaustan, jonka päälle erityistuntemus tuodaan”. Reunasen mukaan joukkotiedotus on *passiivinen* tietoperusta, jonka ylittävää tietoa vasta voidaan kutsua asiantuntemukseksi.

Reunasen määrittelyn mukaan asiantuntijat ovat todellista tietoelektiä:

”Asiantuntemuksen vaatimassa seikkaperäisyydessä ja monimutkaisuudessaan se jää suppeiden piirien tiedoksi. Sen opiskelu vaatii vuosia ja usein vielä erityistaitumuksia. Vaikka kaikki kansalaiset olisivat koulussa lukeneet kemiaa, silti se spesiaalikemia, joka on uusien teollisten innovaatioiden tietopohjana, pysyy suljettuna suurelta yleisöltä. Myös valtion finansseihin ja säädöksiin perehtyminen on rasittavaa ammattityötä.” (kurs. AH)

Tässä ajattelussa tietoliitti, jonka valta ei enää perustu omaisuuteen, on yhteiskunnan parhaimmistoa, etujoukkoa, jonka innovatiivisuus ylittää normaalin järjen – mukaan lukien joukkotiedotuksen, joka on samalla sekä passiivinen tietopohja että poliittisen keskustelun määrääjä. Kuitenkin yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneiden toimittajien työ jos mikä on esimerkiksi valtion finansseihin ja säädöksiin perehtymistä ja niiden kommentointia, joka Reunanen mukaan vaatii asiantuntemusta, jota taas hänen mukaansa medialla ei ole. Tämä ajattelumalli tekee myös jotakuinkin tyhjäksi esimerkiksi uuden julkisuusperiaatteen lähtökohdan, joka valistuksen hengessä luottaa kansalaisten haluun ja kykyyn vaikuttaa omiin asioihinsa, jos heille annetaan mahdollisuus perehtyä heitä koskevan tietoon. Toisaalta, jos Reunanen on oikeassa, median ja toimittajien ammattitaidollinen vastuu on sitäkin suurempi kansalaisten aktivoinnissa käyttämään oikeuksiaan ja mahdollisuuksiaan.

Reunanen pitää itsestään selvänä sitä, että spesiaalitieto – olipa se sitten teollista tai hallinnollis-poliittista – pysyy suljettuna suurelta yleisöltä. On kuitenkin kysyttävä, mikä on ”suuri yleisö”. Pikemminkin journalismin tulevaisuus voi olla siinä, että se palvelee intresseiltään differentioituneita osayleisöjä, joiden kiinnostuksen kohteet voivat koulutuksen, ammatin tai harrastusten takia olla hyvinkin spesifejä. Sen vuoksi myös suuren yleisön osayleisöt voivat olla hyvinkin asiantuntevia.

Journalismin tehtävä tässä tilanteessa on siten myös jokin muu kuin toimia passiivisena tietopohjana. Toimittajilta se edellyttää erikoistumista, ja nykyistä kovempia ammatillisia vaatimuksia, sillä tämä erikoistuminen pitää rakentaa useimmissa tapauksissa – kuten maakuntalehdissä – sen ihanteen päälle, jonka mukaan ammattitaitoinen toimittaja osaa kyllä tehdä jutun niin autokolarista kuin ylinopeuksista johtuvien onnettomuuksien kansantaloudellista kustannuksista, niin oopperaesityksestä kuin Kansallisoopperan hallituksen jäsenten kytköksistä sitä rahoittaviin Veikkaus Oy:hyn ja valtiovarainministeriöön.

Vaikka Reunanen pitää asiantuntijavaltaa vastakohtana mediavallalle, hänen asiantuntijavallan määrittelynsä sisältää hämmästyttävän paljon yhtäläisyyksiä klassiseen uutisen määritelmään:

”Asiantuntijavalta on yleisen mielipiteen vastaista valtaa. (...) Asiantuntija voi uutussanomansa täytteeksi käyttää yleisesti tunnettua tietoa, mutta hänen varsinainen sanomansa on jokin uusi tieto ja näkökohta, jota ei aikaisemmin ole nostettu esille. (...) Kun tieto on riittävän monta kertaa sanottu ja kun siitä on tehty kaikki oleelliset johtopäätökset, se menettää uutisarvonsa tietona.”

Ajatuksena on näin se, että vain riippumaton asiantuntija voi esittää rehellisiä ajatuksia ilman yleisen mielipiteen kosiskelua, ja koska yleinen mielipide on yhtä kuin media, voisi luulla että asiantuntijoilla ei ole pääsyä mediaan. Tilanne on kuitenkin päinvastainen: media elää uusista ajatuksista, siis uutisista.

Reunanen mukaan asiantuntijat ovat virkamiesten joukossa vähemmistönä: yleinen tyyppi on johtavien virkamiesten keskuudessa on hänen mukaansa

poliittikovirkamies. Käsitys on jotakuinkin päinvastainen kuin esimerkiksi Väänäsellä (1996): alueiden EU-eliitti koostuu Väänäsen mukaan nimenomaan asiantuntijoista, jotka ovat virkamiehiä. Schudson (1989, 272) toteaa, että journalistien ja hallinnon byrokraattisten organisaatioiden välillä vallitsee kiinteä yhteistyö. Toimittaja-virkamies-suhde on tärkeä työkalu vakiintuneille viranomaisille. Esimerkiksi maakuntaliitolla ei sinällään ole valtaa maakuntalehden julkisuudessa, ellei sitä maakuntalehden toimituksessa sisäistetä tärkeäksi alueelliseksi vaikuttajaksi. Mutta ei riitä, että vaikutusvalta todetaan mediassa; se on siellä myös hyväksyttävä. Hallinnollisen vallan on legitimoitava itsensä journalistien silmissä. Jos sen rakenteet ovat epädemokraattiset, se voi olla este pääsille julkisuuteen.

5.3 Eliitin ja sen avoimuuden tutkimuksen menetelmistä

Ruostetsaari (1994) nimeää neljä lähestymistapaa eliittitutkimuksen menetelmiksi:

- (1) eliittien yhteiskunnallisen rakenteen ja rekrytoimisen tarkastelu,
- (2) lähestyminen yhteiskunnan instituutioiden kautta,
- (3) päätöksenteon tutkimus ja
- (4) asiantuntijamenetelmät.

Tässä tutkimuksessa vuorovaikutustarkastelun toisena osapuolena on Väänäsen (1996) institutionaalisesti määrittelemä 'alue-eliitti', joka käyttää muodollisesti lähinnä poliittis-hallinnollista valtaa, joka taas ei perustu suoranaisesti vaaleilla mitattavaan poliittiseen vastuuseen. Tutkin tuon institutionaalisesti määritellyn eliitin päätöksenteon julkisuutta. Kysyn, onko tämä poliittis-hallinnollinen eliitti myös *tietoeliitti*: tämä tietoon perustuva asiantuntijavalta ei esimerkiksi Reunanen mukaan edes edellytä julkisuutta. Toisaalta julkisuusperiaatteessa on kysymys siitä, että tiedon pitää nimenomaan olla kansalaisten saatavilla. Byrokratialla on käytössään virallinen informaatio.

Reunanen toteaa, että byrokraattinen hallinto merkitsee olemukseltaan tiedon pohjalta tapahtuvaa valvontaa, mikä tekee sen erityisen rationaaliseksi. Asiantuntemuksen osatekijöitä ovat tekninen tietämys, kokemus, tosiasioiden tuntemus, dokumenttien hallussapito ja virkasalaisuudet. Jos hyväksytään tämä weberiläinen ajatusmalli, virkamiesten muodostamalla alue-eliitillä on hallussaan oikeastaan kaikki keskeiset julkisuuslaissa mainitut elementit, eli tieto, asiakirjat ja virkasalaisuudet, joihin kansalaisilla pitäisi (julkisuus)periaatteessa olla pääsy mahdollisimman pitkälle.

Eliitin tutkimukseen soveltuvat menetelmät Väänänen luokittelee (1) nomenklatuura-menetelmiksi, (2) arvioitsijamenetelmiksi, (3) verkkoanalyysiksi ja (4) fokusanalyysiksi. Tässä tutkimuksessa menetelmä lähestyy kahden ensimmäisen yhdistelmää.

Nomenklatuura-menetelmissä lähtökohtana on eliitiksi luettavien nimilista. Tässä tutkimuksessa olen hankkinut Väänäsen alue-eliitin määrittelyn pohjalta nimilistat kuuden maakunnan maakuntahallituksista ja yhteistyöryhmistä sekä kauppa- ja teollisuusministeriön aluejohtajista (nykyisistä työvoima-

ja elinkeinokeskusten yritysosastojen osastopäälliköistä). Nämä nimelistat (ja nomenklatuura-menetelmä) ovat pohjana arvioitsijamenetelmälle, myös tuomarimenetelmänä tunnetulle tavalle kerätä tietoa. Eliittitutkimuksessa se tarkoittaa lähestymistapaa, jossa eliitti sellaisenaan on määritelty, mutta tiedonintressi ulottuu eliitin toimintaan ja työtapoihin. Tässä tapauksessa tiedonintressi kohdistuu toiminnan avoimuuteen ja sen toiminnan tuottamaan tietoon.

Lähtökohtana on, että ellei organisaation toiminta ole avointa (erityisesti asiakirja- ja kokousjulkisuuden kautta), ulkopuolinen ei voi myöskään arvioida sitä tietoa jota se tuottaa, eikä julkisuusperiaate toteudu. Lähteiden tarkastelussa siis avoimuus ja läpinäkyvyys ovat päätöksenteon ominaisuuksia, jotka toteutuvat eri tekijöistä riippuen eriasteisesti.

Epävirallisesti valtaa käyttävien ja epäsuoraa vaikutusvaltaa omaavien eliittien, kuten sisäpiirien tutkimuksessa laadulliset menetelmät ovat lähes ainoita tiedonkeruun ja käsittelyn metodeja. Väänänen pitää arvioitsijamenetelmän heikkoutena kaikkia laadullisen tutkimuksen arkoja kohtia. Aineiston luotettavuus riippuu aina osin sattumasta ja asettaa tutkijalle korkeat moraaliset ja ammattitaidolliset vaatimukset. Tämä tutkivaa journalismia lähellä oleva menetelmä on kuitenkin usein ainoa tapa lähestyä eliittejä ja sisäpiirejä. Tässä tapauksessa se voi olla toimiva menetelmä, kun ollaan varsin kartoittamattomalla uuden hallintokulttuurin, uuden julkisuuskulttuurin ja uuden journalistisen kulttuurin maaperällä.

5.4 EU-Suomen alue-eliitti

Kaupin (1996, 50) mukaan perinteinen suomalainen politiikan kartta on vanhentunut EU-jäsenyyden myötä: uuden valtokeskuksen tulo suomalaiseen poliittiseen peliin merkitsee koko poliittisen järjestelmän tasolla tapahtuvaa poliittisten resurssien uusjakoa. Uusjako ulottuu läpi koko suomalaisen hallinnon, lähtien Brysselin-Strasbourg'n tasolta ja ulottuen keskushallinnon ja maakuntahallinnon kautta paikalliselle 'subsidiariteettitasolle' saakka.

EU:ta on organisaationa arvosteltu demokratiavajeesta, siitä, että päätöksenteko ja valmistelu on keskittynyt jäsenvaltioiden kansalaisten ulottumattomiin ja ennen muuta virkamiehille. EU:ssa asioita valmistelelee noin 20 000 virkamiestä. EU-jäsenyyden aiheuttama työmäärän lisäys on paisuttanut virkamieskuntaa myös Suomessa. Esimerkiksi ensimmäisen jäsenyydensuoden 1995 talousarvion mukaan maa- ja metsätalousministeriö sai 64 ja kauppa- ja teollisuusministeriö 21 uutta vakanssia.

Murron (1996, 77) mukaan ministeriöissä henkilöstö on jakautunut "kahden kerroksen väkeen", ns. tavallisiin virkamiehiin ja EU-asioita hoitaviin ja Brysselin matkoja tekeviin virkamiehiin. Murto toteaa, että virkavaltaistuminen näkyy myös siten, että esimerkiksi valtiovarainministeriön ja ulkoministeriön ylimmillä virkamiehillä on tosiallista valtaa ja vaikutusvaltaa EU-asioihin usein selvästi enemmän kuin tietyillä ministereillä.

Väänänen (1996, 100) arvioi, että Suomessa virkakunnan ja asiantuntijoiden tai niiden yhdistelmien vaikutusvalta on monia muita maita suurempi.

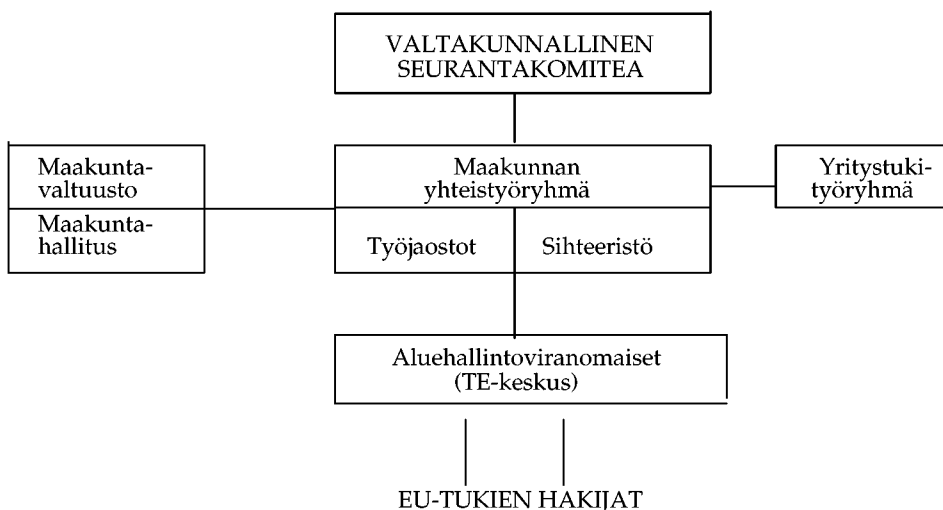
Hän toteaa, että tällaisia vallankäytön oikeutuksia, joilta puuttuu parlamentaarinen, vaaleihin perustuva vallankäytön oikeutus, on Suomessa muuallakin kuin valtiollisten instituutioiden sisällä. Näitä ovat kunnallisen itsehallinnon virkakunta ja ennen kaikkea välillinen kunnallishallinto kuten kuntayhtymät.

Näin sekä keskus- että aluehallintoon on Suomessa syntynyt aivan uusi asiantuntijaeliitti, virkakunta, joka keskittyy EU-jäsenyyden myötä tulleisiin tehtäviin. Valtakunnan tasolla tähän eliittiin kuuluvat ainakin EU-asioiden komitea, EU-sihteeristö ja EU:n valmistelujaostot. Alueatasolla on osoitettavissa vielä selvemmin uusi eliitti, jolta samoin puuttuu kansanvaltainen oikeutus asemaansa ja samalla selkeä poliittinen vastuu toiminnasta. Tämä eliitti syntyi, kun EU-jäsenyyden myötä maakuntien liitoille annettiin aluekehitysvastuu. Näitä kunnallisen itsehallinnon jatkeita Väänänen kutsuu "kolmannen tai neljännen asteen kunnalliseksi itsehallinnoksi".

Väänänen toteaa, että poliittis-hallinnollisen eliitin sisäpiirit ovat usein epävirallisen organisaation varaan rakentuvia ja hyvin keskenään sosiaalisesti toimeentulevien henkilöiden kuppikuntia, herrakerhoja, golf- tai saunaporukoita. Itse kutsuisin tätä hyvä veli -järjestelmäksi. Hän pitää näiden ei-avointen eliittien ja sisäpiirien tutkimusta ns. avoimessa yhteiskunnassa tärkeänä, mutta toteaa sen hankalaksi. Suomalaisilla eliittitutkijoilla, Väänänen ohella myös edellä siteeratuilla Ruostetsaarella ja Reunasella valtaeliitin ja median suhteiden määrittely jää empiirisesti puolitiehen, abstraktille tasolle. Suomalaisten hyvä veli -järjestelmien konkreettinen analyysi odottaa vieläkin syntymistään.

5.4.1 Päätöksenteon epädemokraattiset rakenteet

Ennen julkisuusperiaatteen toteutumisen empiiristä tarkastelua on syytä katsoa, miltä EU-tukijärjestelmän päätöksenteko näyttää muodollisesti, siten kuin viranomaiset sen ovat kuvanneet.



KUVIO 3 Tavoite 2 ja 6 -ohjelmien hallintojärjestelmä.

Suomi jakaantuu 20 maakuntaan, joiden aluekehitystä johtavat maakuntaliitot, jotka ovat kuntien muodostamia ja rahoittamia kuntayhtymiä. Aluekehitysvastuu liitoille annettiin vuoden 1994 alussa eli vuotta ennen Suomen liittymistä EU:hun. Tämä kasvatti aiemmin lähinnä seutukaavoista vastanneen viranomaisen tehtäviä ja valtaa huomattavasti. Toinen maakuntien kannalta merkittävä muutos tapahtui vuoden 1998 alussa, jolloin läänien määrä supistui kuuteen ja valtion piirihallintoviranomaiset koottiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi.

Maakuntaliiton päätöksenteon rakenne on päällisin puolin lähellä peruskuntaa, missä organisaatio koostuu valtuustosta, hallituksesta, lautakunnista ja henkilöstöstä. Niin kunnissa kuin kuntayhtymissä ylintä päättävää elintä kutsutaan valtuustoksi, mutta huomattava ero on siinä, että pari kertaa vuodessa kokoontuvia maakuntavaltuustoja ei ole valittu vaaleilla. Kun maakuntaliitot olivat vielä ennen lainmuutosta lähinnä seutukaavoja laativia viranomaisia, niiden päätöksenteon demokraattisuudesta ei ollut juuri kukaan kiinnostunut. Niiden toimenkuva ei ennen EU-jäsenyyttä herättänyt intohimoja sen paremmin muissa viranomaisissa, poliitikoissa kuin mediassakaan – saati kansalaisissa, joiden ei ennen EU-tukien hakemista tarvinnut juuri koskaan asioida maakuntaliiton viraston sokkeloissa.

Väänäsen (s. 163) mukaan EU-tukihallinto on luonut uuden alue-eliitin sisäpiireineen, mutta entisistä henkilöistä. Hän määrittelee eliitiksi yhteistyöryhmän, jossa sisäpiirin muodostaa työjaosto. Henkilötasolla sisäpiirin kärjessä on yhteistyöryhmän puheenjohtaja, lähes poikkeuksetta maakuntajohtaja, joka useimmiten on myös työjaoston puheenjohtaja.

Tämä uusi alue-eliitti toimii harvinaisen kaukana äänioikeutetuista kansalaisista. Tätä etäisyyttä kuvaa EU-tukia koskevan päätöksenteon portaikko huomattavasti havainnollisemmin kuin aiemmin esitelty virallinen kaavio.

1. Maakuntajohtaja ja maakuntaliiton työjaoston sihteeristö
2. Työjaosto
3. Maakunnan yhteistyöryhmä
4. Maakuntahallitus
5. Maakuntavaltuusto
6. Puolueiden piiriorganisaatiot, toimitsijat ja puolueaktivistit
7. Kunnanhallitus ja -valtuusto, valtuustoryhmät
8. Puolueiden kunnallisjärjestöt, toimitsijat ja puolueaktivistit
9. Kunnallisvaalit, äänestäjät

Tämän mukaan päätöksenteko ja asioiden valmistelu aluehallinnossa on *kahdeksan portaan päässä kansalaisista*. Itse asiassa keskeinen päätöksenteko EU-rahoitteisessa alueiden kehittämisessä on vieläkin kauempana: suurimmista hankkeista päätetään yritystukityöryhmässä, vielä tarkemmin KTM:ssä, alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten yritysosastoilla. Sitä ei edes näy tässä Väänäsen laatimassa portaikossa. Merkittävin valmistelu ja päätöksenteko on niin piilossa, että hallinnon tutkijakaan ei näe sinne. Julkisuusvajeen keskeinen elementti ei näy lainkaan muodollisen, institutionaalisen päätöksentekojärjestelmän tarkastelun kautta.

Keskimäärin 20-jäseninen maakunnan yhteistyöryhmä – Väänäsen määrittelemä laaja eliitti - vastaa aluekehitysviranomaisen tehtävästä EU-asioissa.

Yhteistyöryhmästä laissa ei kuitenkaan puhuta mitään, vaan sen asema on perustunut komission hyväksymään ohjelma-asiakirjaan. Sen asema on jo normatiivisesti heikko, lähes ilmassa. Käytännössä suomalaiset päättivät itsenäisesti oman EU-tukiin liittyvän hallintomallinsa.

Ohjelma-asiakirjan mukaan yhteistyöryhmä on paljon vartija: se käsittelee kaikkia tukihakemuksia, *paitsi liikesalaisuuksiksi* määriteltyjä tietoja sisältäviä hakemuksia, ennen kuin toimivaltainen viranomais tekee niistä päätöksen. Liikesalaisuuden – siis salassapidon - piiriin kuuluvat hankkeet käsittelee edellä mainittu yritystukityöryhmä. Tästä huolimatta yhteistyöryhmän tehtävä on huolehtia siitä, että hyväksyttäväksi tarjotut hankkeet sopivat kunkin alueen ohjelmakokonaisuuden kriteereihin – siis vaikka se ei edes tunne yritystuki-hankkeiden sisältöjä.

Yhteistyöryhmissä ovat edustettuina samat henkilöt kuin työjaostoissa eli maakuntaliitto ja valtion piiriviranomaisten edustajat. Alueellista tasapuolisuutta on pyritty turvaamaan kuntien edustuksen kautta. Lähes poikkeuksetta edustajina ovat kunnanjohtajat, siis virkamiehet. Lisäksi edustettuina ovat koulutuslaitokset sekä ammatti-, työnantaja- ja yrittäjäjärjestöt. Esimerkiksi Päijät-Hämeen yhteistyöryhmässä oli vuonna 1998 jäsenenä yksi ainoa 'luottamushenkilö'. Luottamushenkilö sitaateissa sen takia, että tämäkin jäsen oli maakuntaliiton hallituksen jäsen, ei edes kunnallisvaaleissa valittu kunnanvaltuutettu.

Vielä epädemokraattisempi on valmisteluelimenä työjaosto, jonka Väänänen (s. 151) nimeää todelliseksi päätöksenteon sisäpiiriksi. Hän toteaa, että "se koostuu suppeasta asiantuntijoiden ryhmästä, jonka toiminnalliset vastuut ovat poliittisesti vähäiset ja sille on ominaista suljetun klikin tuntu":

"Valta keskittyy laajan demokraattisen näköisen välillisen organisaatorakenteen (...) suppealle huipulle ja siellä se henkilöityy jopa yksittäiseen viranhaltijaan eli maakuntajohtajaan. Demokraattisen järjestelmän kulttuuriset piirteet eivät täyty miltään osin. Alueellinen demokratia on näiltä osin Suomessa 'lapsen kengissä'."

Väänäsen mukaan "on syytä puhua kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon sijaan asiantuntijavallasta, meritokratiasta". Hän kuvaa yhteistyöryhmän kokoonpanoa "pikemmin paradoksaaliksi kuin demokraattiseksi". Yhteys konkreettisiin päätöksiin jää kuitenkin näkymättömiin: hän ei viittaa siihen, kuinka moni tukipäätöksistä on koskenut yhteistyöryhmässä edustettuina olevien intressejä, kuten kuntia ja koulutuslaitoksia, eli ovatko ne olleet suoraan tai välillisesti päättämässä omille organisaatioille tulevasta rahoista. Väänäsen tarkastelu on tältäkin osin muodollista, institutionaalista: niin on, jos siltä näyttää.

Keskeisin henkilö sisäpiirissä on maakuntajohtaja, joka eri elinten puheenjohtajana on "tiedonkulun, asiantuntemuksen kasautumisen ja vaikuttamisen keskiössä". Yritystukipäätöksiin, keskeiseen julkisuuden pullonkulaan, hän viittaa vain ennakoidessaan tutkimuksen ilmestymisen jälkeen aloittaneita työvoima- ja elinkeinokeskuksia (TEK). Valtion aluehallintouudistuksen myötä kolme valtion aluehallintoviranomaista (KTM:n piiritoimisto, työvoimapiiri ja maaseutukelinkeinopiiri) yhdistettiin saman katon alle TEK:n yhden johtajan alaisuuteen. Tämä on johtanut siihen, että yhteistyöryhmässä valtion piirihallintoa edustaa enää TEK:n johtaja, kun ennen aluepäälliköitä oli kolme.

Väänänen toteaa, että TEK:ien perustamisen seurauksena "alueellisen eliitin sisäpiiri pienenee", mikä taas "johtaa tehokkuuden lisääntymiseen yhdessä muun alueellisen toiminnan kokoamisesta aiheutuvien hyötyjen, ns. synergiahötyjen, kanssa". Väänänen logiikkaa on vaikea seurata: ensin hän arvostelee vallan keskittymistä pienelle sisäpiirille, mutta kohta kannattaa vallan keskitystä entisestään, käytännössä siis kahdelle henkilölle, TEK:n ja maakuntaliiton johtajille. Perusteluna on sama tehokkuus, jolla esimerkiksi julkisuuden lisäämistä sekä hallinnossa että elinkeinoelämässä on perinteisesti vastustettu.²⁹

Laatikkokaaviot alkavat muuttua lihaksi, kun tarkastelee sitä, kuka missäkin lokerossa käyttää valtaa. Esimerkiksi Keski-Suomessa hankkeet päätöksentekokuntaan valmisteleva työjaosto on ollut käytännössä sama kuin yritystukityöryhmä. Väänänen analyysi peittää näin sen tosiasian, että jos yritystukityöryhmä ja työjaosto ovat kokoonpanoiltaan samat, käytännössä suurimman demokratia- ja julkisuusvajeen takana on KTM eikä maakuntaliitto. Väänänen muodollinen, institutionaalinen lähestymistapa on kuitenkin hedelmällinen lähtökohta tämän tutkimuksen empirialle, jossa yhteistyöryhmän ja yritystukityöryhmän jäsenet pääsevät määrittelemään päätöksentekomekanismin demokratian astetta, tiedonkulkua ja julkisuuskäytäntöjä.

Demokratiavajeen ratkaisuksi Väänänen esittää kunnallisvaalien yhteydessä valittavia maakuntavaltuustoja. Ratkaisu saattaa olla kansalaisvalvonnan näkökulmasta aivan oikea, koska poliittisen vastuun kautta maakuntavaltuudet joutuisivat käymään julkista keskustelua mm. EU-tukirahojen jaon perusteista. Valtion piirihallintoviranomaisten keskeistä, maakunnan liitosta riippumatonta valtaa se ei kuitenkaan poista. Itse asiassa onkin käynyt niin (vaikka Väänänen ei sitä sano), että myös valtion alueviranomaisten - kuten hänen edustamansa KTM:n - valta on kasvanut EU-tehtävien myötä.

5.4.2 Julkisuuden ulottumattomissa

Tuorin (1990, 215) mukaan hallinnon korporatisoitumis- ja politisoitumispiirteet ovat vaarassa murentaa sen tietojensaantioikeuden yleisyyden ja yhtäläisyyden, johon parlamenttijulkisuus ja hallinnon yleisöjulkisuus liberaalin oikeusvaltion mallissa nojautuvat. Näin etujärjestöjen tai puolueiden osallistuminen edustajien välityksellä hallintoelinten toimintaan saattaa ne etuoikeutettuun asemaan tietojen saannissa. Niiden kohdalla julkisuus laajentuu näin etukäteisjulkisuudeksi samalla kun ne itse, niiden oma toiminta, jäävät julkisuusperiaatteen ulottumattomiin.

EU-tukihallinnossa keskeisessä (muodollisessa) asemassa oleva yhteistyöryhmä tarjoaa kokoonpanonsa takia mielenkiintoisen kentän testata edelleen Tuorin ajatuskulttuuria, koska yhteistyöryhmissä on laaja järjestöjen (korporaatiot) ja kuntien byrokraattis-poliittinen edustus.

²⁹ Väänänen unohtaa monin tavoin ansiokkaassa ja uraauurtavassa alue-eliittianalyysissään yritystukityöryhmän ja sitä johtavan KTM:n aseman lähes täysin. Selitystä voi hakea samalla institutionaalisella tarkastelulla: dosentti Pekka Väänänen oli EU:n alue-eliittiä määriteltessään KTM:n suunnittelujohtaja, siis oman hallinnonalansa eliittiin kuuluva virkamies. Häveliäisyys ei selity sillä, että yritystukityöryhmän vaikutusvalta muodollisessa tarkastelussa näyttää vaatimattomalta, eräänlaiselta yhteistyöryhmän haarakonttorilta.

TAULUKKO 1 Maakuntaliittojen yhteistyöryhmien kokoonpanot (lähde: Väänänen 1996).

<i>Taho</i>	<i>lukumäärä</i>	<i>%</i>
Kunnat	141	24
Maakuntaliitot	89	15
Valtio	174	30
Järjestöt	91	15
Yritykset	59	10
Koulutus	32	5
Muut	4	1
<i>Yhteensä</i>	<i>590</i>	<i>100</i>

Jakaumasta nähdään, että demokratia ei toteudu myöskään edustuksellisuuden kautta. Vahvimmin yhteistyöryhmässä ovat edustettuina valtion ns. piirihallintoviranomaiset, jotka toimivat ministeriöiden tai keskusvirastojen tulosohtajuuksessa. He ovat valtion edustajia alueilla; alueellista demokratiaa he eivät edusta.

Toiseksi vahvimmin edustettuina ovat kunnat, joiden kautta muodollisesti toteutuu alueellinen tasapuolisuus. Kuntien edustajat ovat kuitenkin lähes poikkeuksetta kuntien johtavia viranhaltijoita. Vaalien kautta valtuutensa saaneita kunnallispoliitikkoja on vain muutama.

Kuntia lähellä ovat maakuntaliitot, jotka ovat nimennet yhteistyöryhmiin 15 prosenttia jäsenistä. Heistä suurin osa on liittojen virkamiehiä tai maakuntahallitusten tai -valtuustojen jäseniä. Heitä ei ole valittu yleisillä vaaleilla.

Yhtä suuri edustus kuin maakuntaliitoilla on järjestöillä, joista vahvimmin edustettuina ovat ammatti- ja etujärjestöt kuten SAK, STTK, Akava, MTK ja TT. Väänäsen mukaan ulkoparlamentaarisien painostusryhmien kytkeminen mukaan aluepolitiikkaan on "perusteiltaan taitavaa tasapuolisuutta ja maakunnan liiton keskeistä asemaa korostava", kun on luotu kattava edustusjärjestelmä, henkilösuhteiden ja tiedonkulun verkko maakunnan liiton sateenvarjon alle.

Hallinnon läpinäkymättömyyttä korostaa järjestelmän sulkeutuneisuus: yhteistyöryhmä täydentää itse itseään. Ironisesti Väänänen toteaa, että "siedettäväksi tilanteen tekee se, että yhteistyöryhmä ei ole keskeinen vallankäytön harjoittaja vaan seremoniallinen yhteydenpito-organisaatio". Vakavasti ottaen Väänäsen logiikkaa on vaikea seurata: hänen tulkintansa mukaan yhteistyöryhmän epädemokraattisuuden tekee siedettäväksi se, että todellinen päätöksentekovalta on itse asiassa vieläkin kauempana demokraattisesta valvonnasta, eli työjaostoilla sekä yritystukityöryhmällä.

Yhteistyöryhmän kokoonpanoa voi luonnehtia byrokraattis-korporatistiseksi, missä paino on byrokratian puolella. Erikoinen yksityiskohta on se, että jotkut liitot ovat varanneet ryhmään paikan myös EU-komission edustajalle. On vaikea kuvitella, että Brysselin virkamiehet kiertäisivät maakuntien kokouksissa ympäri Eurooppaa. Paikan varaaminen vaikuttaakin enemmän taktiselta, liiton oman päätöksenteon uskottavuuden pönkittämiseltä.

Varsinaista valtaa käyttävät Väänäsen mukaan työjaostot valmisteluvallan kautta. Se on julkisuudelta täysin suljettua asiantuntijavallan aluetta. Työjaoston jäsenistä lähes kaksi kolmannesta on piirihallintoviranomaisten päälliköitä, eli myös alueilla valtaa käyttää valtio. Kun mukaan vielä lasketaan maakuntaliittojen edustajat, alueviranomaisilla on määrällisesti yli 80-prosenttinen valta.

Samat virkamiehet ovat edustettuina myös yhteistyöryhmässä ja yritystukityöryhmässä.

TAULUKKO 2 Työjaostojen jäsenistön tausta (lähde: Väänänen 1996).

<i>Taho</i>	<i>Prosenttiosuus</i>	<i>Lukumäärä</i>
Kunta	10	16
Maakuntaliitto	17	29
Valtio	64	108
Järjestö	1	1
Yritys	8	14
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>	<i>168</i>

Näin eliitin pienellä sisäpiirillä on sekä valmistelu-, päätöksenteko- että valvontavalta. Ulkopuolisen on mahdotonta arvioida käytännössä salaisesti valmisteltavien ja päätettävien hankkeiden taustoja. Julkisia ovat vain yhteistyöryhmän esitys- ja päätösluonnokset – siis vaiheessa, jolloin päätökset on jo käytännössä tehty. Julkisuusperiaate ei toteudu sen paremmin asiakirja-, etukäteis- kuin kokousjulkisuudenaan osalta.

Etelä-Karjalan maakuntajohtaja pitää yhteistyöryhmän asemaa täysin epäselvänä, ja kutsuu sitä ”kummalliseksi virkamiehistä, sosiaalipartnereista, kuntien edustajista jne koostuvaksi sekasikiöksi, jolla ei ole mitään tekemistä demokratian kanssa”.

”Yhteistyöryhmässä meillä on hyvin vankka edustus luottamusmiehillä, mutta kun joudutaan tekemään yksittäisistä hankkeista päätöksiä, minusta on turha vedota johonkin demokratiaan. Silloin toimitaan niiden lakien mukaan, jotka eri viranomaisia sitoo. Silloin kerta kaikkiaan politiikka ei sovi siihen enää.”

”Minä ainakin ymmärrän yhteistyöryhmän transparenttisuuselimeksi, että mahdollisimman laajasti nähdään mitä se tekee. Sen takia päätettiin kutsua tiedotusvälineet paikalle.” (H1)

Maakuntajohtajan mainitsema luottamusmiesten ’hyvin vankka edustus’ oli haastatteluajankohdalla vuonna 1997 yhtä kuin kahdeksan 40:stä eli viidesosa yhteistyöryhmän jäsenistä. Yhteistyöryhmän epädemokraattisuutta hän puolustaa sillä, että ohjelman strategisista linjauksista on päätetty *demokraattisesti* maakuntaliiton hallituksessa ja valtuustossa.

”Sen jälkeen (hankkeita koskevassa) päätöksenteossa alkaakin ikään kuin vaihe, jossa pannaan toimeen ohjelmaa jonka demokratia on hyväksynyt. Tässä hallintojärjestelmässä se jakautuu monelle eri viranomaiselle. Minä pitäisin yritystuen kannalta täysin mahdottomana tilanteena, että jotkut poliitikot rupeaisivat jakamaan sitä. Se ei Herra nähköön satu tähän järjestelmään, ei kerta kaikkiaan!” (H1)

Maakuntajohtajan väittämältä strategisten linjausten ’demokraattisuudelta’ vie pohjan se, että sen paremmin maakuntavaltuusto kuin -hallituskaan eivät ole demokraattisesti, yleisillä vaaleilla valittuja elimiä. Myös ’ohjelmien strategiset linjaukset’ ovat käytännössä saman suppean maakunnan sisäpiirin laatimia, jonka toimintaan julkisuus ei ulotu.

6 Tausta: tukien varassa

6.1 Tavoitteena työpaikkoja

Tässä luvussa luodaan aluksi katsaus rakennepolitiikan käsitteistöön, tavoitteisiin, tuloksiin ja valvontaan; katsaus on pohjana Suomessa tehtyjen seurantaraporttien analyysille julkisuuden näkökulmasta. Aiemmin tehdyt tutkimukset toimivat tässä tutkimuksessa sekä extra media datana että oman sisältöanalyysin kohteenaan.

Rakennetukien tavoitteena on EU:n alueellisten kehityserojen vähentäminen. EU:n budjetista 80 prosenttia on erilaisia tukia, mistä rakennerahastotukien osuus on ollut 1990-luvulla ajan selvässä kasvussa ja maataloustukien osuus laskussa. EU:n budjetista rakennetukien osuus on lähes 40 prosenttia ennen vuosituhaten vaihdetta. Tukirahat saadaan EU-maiden jäsenmaksuista, eli ne ovat jäsenmaiden rahaa, joka kierrätetään komission kautta. EU:n vanhoille jäsenmaille jaettiin rakennerahastoista kaudella 1994-99 yhteensä noin 800 miljardia markkaa. Uutena jäsenmaana Suomi sai vuosina 1995-99 tukea 10 miljardia markkaa.

EU:n keskushallintokeskeisestä näkökulmasta kertoo se, että komission rahoitusoppaassa rakennerahastorahaa kutsutaan 'lahjarahaksi'. Tuen saajalle, esimerkiksi yritykselle se toki onkin ilmaista rahaa, mutta ei välttämättä jäsenvaltiolle.³⁰

Suomessa kolmella aluekehitysohjelmalla (2, 5b ja 6) tavoiteltiin viidessä vuodessa (1995-1999) yli 80 000:tta työpaikkaa. Tässä tutkimuksessa rajaudutaan maantieteellisesti 2-ohjelma-alueisiin eli ns. taantuviin teollisuusalueisiin. Näillä pahimmin teollisuuden rakennemuutoksesta kärsineillä alueilla asuu 15,5 prosenttia Suomen väestöstä eli noin 750 000 henkeä. Vuosina 1995-99 taantuvat teollisuusalueet olivat saamassa EU:lta tukea 785 miljoonaa markkaa. Tuen saamisen edellytyksenä on valtion budjetista tuleva kansallinen vastaraha, joka oli yli 900 miljoonaa markkaa. Lisäksi hankkeisiin vaaditaan noin kolmannes yksityistä tai kunnallista rahaa. Kun vuoden 2000 alussa taantuvat teollisuusalueet (2-alueet) ja maaseututukialueet (5b-alueet) olivat yhdistymässä 2-ohjelman alle, esimerkiksi Päijät-Häme oli saamassa vuosina 2000-2006 EU- ja kansallista rakennetukea noin miljardi markkaa.

³⁰ Arviot siitä, onko Suomi voittanut vai hävinnyt jäsenmaksuissa, ovat menneet ristiin laskijasta ja laskutavasta riippuen. Valtiovarainministeriön mukaan vuonna 1996 Suomi oli joka tapauksessa selvä nettohäviö: maksut EU:lle olivat 5614 miljoonaa, tulot vain 4 344 miljoonaa markkaa. Suomalaiselle medialle ei liene kovin suureksi kunniaksi Tuomiojan (1998, 30) huomio: "Kovin moni ei ole (...) muistellut valtiovarainministeriön ennen kansanäänestystä julkistamia selvityksiä siitä miten Suomi tulee saamaan enemmän rahaa EU:lta kuin sille jäsenmaksuina maksaa. Ministeriö antoi ymmärtää, että suhde olisi pysyvä, vaikka kyse oli vain siitä, että muuttuuko Suomi toisena vai kolmantena jäsenvuotenaan nettomaksajaksi." Sarkastisesti Tuomioja kieltäytyy ottamasta kantaa siihen, "onko armeliaampaa tulkita tämän johtuneen ministeriön epäpätevyydestä vai pyrkimyksestä tahalliseen harhaanjohtamiseen".

Ensimmäisen kauden 1995-96 keskeisenä tavoitteena oli 2-alueiden työllisyyden parantaminen alueiden tuotantorakennetta uudistamalla ja monipuolistamalla, parantamalla yritysten kilpailukykyä ja edistämällä niiden kansainvälistymistä. Tavoitteena oli luoda taantuville teollisuusalueille 10 000 uutta työpaikkaa ja alentaa työttömyyttä samaa tahtia kuin koko maassa keskimäärin. Vuosien 1997-99 ohjelma-asiakirjassa edellytetään, että *jokaisen hankkeen* on täytettävä työllistämisehto joko välittömästi (esim. investointien kautta) tai välillisesti (esim. koulutuksen kautta). Samoin edellytetään, että työllisyysvaikutusten pitää olla etukäteen määrällisesti arvioitavissa.

Suomen 2-alue koostui kuudesta erillisestä alueesta, jotka ovat länsirannikko, itäinen Suomenlahti, Päijät-Häme, Etelä-Karjala, Keski-Suomi ja Kokkola. Alueiden työttömyysasteet vaihtelivat vuonna 1994 (jolloin jäsenyydestä äänestettiin) 19,9 prosentista 24,6 prosenttiin, eli selvästi yli maan keskitason. Niiden teollinen rakenne on ollut kahtiajakautunut: tuotantorakenne on ollut riippuvainen muutamasta suuryrityksestä ja alueilta on puuttunut pienen ja kesisuuren yritystoiminnan perinne.

6.2 Tuomitut tuet

Periaatteessa, mutta vain periaatteessa EU suhtautuu kielteisesti vastikkeettomiin tukiin. Rooman sopimuksen mukaan kiellettyä on sellainen tuki, joka "vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotain yritystä tai tuotannonalaa" ja "vaikuttaa jäsenvaltioiden välisen kauppaan".

EU on rakentanut taloudellisen toimintansa tältä osin ristiriidan varaan: käytännössä unioni ei pysy koossa ilman tukiverkostoa. Kemppinen (1998, 74) toteaaakin, että tuen käsitettä ei ole määritelty tyhjentävästi ja kielteisestä peruslinjasta on poikkeuksia, mistä taas on seurannut käytännössä valvontaan ja säännösten tulkintaan liittyviä ongelmia. Komission valvonta onkin enemmän muodollista kuin kattavaa ja säännöllistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa selvityksessään (21.10.1997), että periaatteellisesta kiellostään huolimatta yritystoiminnan tukemisella on Euroopan yhteisössä aina huomattava merkitys. Komissio ilmoitti 1995 mahtipontisesti siirtyvänsä valtion tuissa kohti "vielä kerran viimeisen kerran" -politiikkaa. Itse asiassa kehitys on ollut aivan päinvastainen: vaikka unioni on vaatinut toistuvasti jäsenvaltioilta kovempia toimia tukien rajoittamiseksi, ne ovat jatkaneet kasvuaan. (Ks. myös XXV kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus: KOM 96, 126.)

Silti komissio on korostanut, että valtion tuki ei ole keino luoda kilpailukykyä, varsinkaan rikkaissa jäsenvaltioissa, koska se vain viivyyttää välttämättömyyden rakennemuutosta, vääristää kilpailua yritysten ja alueiden välillä sekä rasittaa julkista taloutta. Paradoksaalista on se, että aivan samoin perustein on arvosteltu EU:n jakamia rakennerahastotukia, jotka ovatkin useimmiten suoraan sidoksissa kansallisiin valtion ja kuntien jakamiin tukiin. Kaksoisstrategiana voi pitää sitä, että komissio ei vaadi tuen lopettamista kerralla, vaan pyrkii ohjaamaan sitä unionin tavoitteita palvelevalla tavalla.

6.3 Tuntemattomat tuet

EVA:n tutkimuksen (1996) mukaan 70 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että "EU-tukia jää paljon saamatta, koska niitä ei tunneta tai niitä ei osata hakea". Kuudella kymmenestä suomalaisesta ei ole mitään käsitystä siitä, kohdentuvatko tuet eri alueille oikein vai väärin. Kaksi kolmasosaa suomalaisista on sitä mieltä, että tukijärjestelmä on monimutkainen ja sekava ja että tukien hakemiseen liittyy paljon turhaa paperisotaa ja byrokratiaa. Kuitenkin raportissa todetaan, että tuet ovat olleet runsaasti julkisuudessa ja että "sanomalehdet ja muut tiedotusvälineet sisältävät päivittäin uutisia EU-tukien hakemisesta ja niiden kohdentumisesta".

Syytä huonoon perillemenoon voi hakea EU-kielen rantautumisesta Suomen viranomaiskieleen. Kemppinen (1998, 16) toteaa, että EU:n sopimuksissa monet lauseet ja käsitteet ovat olleet monen tiukan neuvottelun kohteena ja ne on "kirjattu sopimustekstiin tarkoituksellisen tulkinnanvaraisesti, jopa epäselvästi". Tällaisia ovat mm. käsitteet 'yhä läheisempi Euroopan kansojen liitto' ja päätösten tekeminen 'mahdollisimman lähellä kansalaista', eli subsidiariteetti-periaate. Läheisyysperiaatteeksi yleisimmin käännetyn käsitteen sisältöä on pidettävä tärkeänä kansalais- ja julkisuusnäkökulmasta: jos päätökset tehdään lähellä kansalaisia, heillä on aivan eri mahdollisuudet valvoa niiden oikeutusta kuin jos ne tehdään vaikkapa Brysselissä.

Suomessa subsidiariteetilla on perusteltu varsinkin sitä, että rakennetukien jaon täytyy tapahtua alue- eikä valtakunnan tasolla. Maakuntaliittojen näkemyksen mukaan maakunnissa on paras asiantuntemus niitä itseään koskevissa asioissa, jolloin rahatkin kuuluvat niille.

Subsidiariteetti-käsite on ristiriitainen siinä mielessä, että samalla kun päätöksentekoa siirretään ylikansalliselle tasolle ja elimille, samalla sitä siirretään lähemmäksi kansalaisia. Vuoden 1999 EU-parlamenttivaalien ennätysalhainen äänestysprosentti tosin kertoo siitä, että ainakaan Kansalaisten Eurooppa -tyyppiset iskulausekampanjat eivät ole saaneet kansalaisia vakuuttuneiksi EU:n läheisyydestä.

Kemppisen johtopäätös EU:n ymmärrettävyytsvajeesta on yllättävä:

"Unionin tarkoituksesta ja yhteisön periaatteista kertovat lauseet ohitetaan usein kotimaisessa keskustelussa meille vieraana, tyhjänä sanahelinänä. Sitä ne eivät kuitenkaan ole. Lauseet ovat syntyneet vuosikymmeniä jatkuneen kehityksen ja lukuisten yksimielisyyttä edellyttäneiden kompromissien tuloksena. Ne ilmaisevat juuri sen, miksi ne on tarkoitettukin: kuvauksen niistä periaatteista ja tavoitteista, joille Euroopan unionin kaikki toiminta perustuu. Niiden merkitys on suuri, ei vähiten siksi, että ilman niitä on vaikea ymmärtää mistä Euroopan unionin toiminnassa pohjimmiltaan on kyse."

Tätä päättelyketjua on vaikea seurata. Jos sopimustekstit ovat tulkinnanvaraisia ja epäselviä, niillä voidaan ajaa melkein minkälaisia päämääriä tahansa. Kuitenkin ulkoministeriön Brysselin-edustuston lehdistöneuvoksen mukaan "ilman niitä on vaikea ymmärtää mistä EU:n toiminnassa pohjimmiltaan on kyse". Kyynisesti voi kysyä, tietävätkö sopimuksia hyväksyneet valtioiden päämiehet, mihin he pyrkivät, vai onko niin, että tarkoituksella ei haluta kertoa kansalaisille todellisia päämääriä. Esimerkkinä tästä voi pitää vuoden 1997

Amsterdamin sopimusta. Sen tavoitteena oli EU:n ymmärrettävyyden parantaminen kansalaisten silmissä. Kuitenkaan Amsterdamin sopimus ei ole luettavuudeltaan ja ymmärrettävyydeltään juuri Maastrichtin sopimusta parempi. Myöskään perussopimuksia ei ole onnistuttu yhdistämään ja kirjoittamaan sellaisen muotoon, että ne avautuisivat kansalaisille. (Ks. myös Tuomioja 1998, 62.)

EU-retoriikan leviäminen suomalaiseen politiikkaan ja hallintoon voi johdattaa kansalaisten lisääntyvään vieraantumiseen. Jos suomalaiset virkamiehet oppivat viljelemään hämääviä käsitteitä asioidessaan EU:n suuntaan, se vaikuttaa myös kotimaiseen viranomaiskieleen. Eurokieleen perehtynyt Pirjo Karvonen (1997, 43) toteaa, että komission tekstit sisältävät runsaasti korulauseita, kehoituksia ja eurooppalaisuutta rakentavia ilmauksia. Karvosen mukaan suomalaisen niukka esitystapaan totuneesta tekstit vaikuttavat pompöösiltä tunnelman kohottamiselta.

6.4 Julkisuus ja valvonta

Seuraavassa tarkastelen julkisuusperiaatteen yhtä ydintä, julkisen vallan ja sen rahankäytön valvontaa. Huomio kiinnittyy toiminnan tuloksiin eli työpaikkojen luomiseen. Läpinäkyvyyden tarkastelussa käytän EU-tukihallintoa koskevia tutkimuksia ja selvityksiä.

Tukien valvontaan on kiinnittänyt huomiota useaan otteeseen Valtiontalouden tarkastusvirasto (8/1996). Seuraava arvio koskee valtiolta tulevaa maankunnan kehittämisrahaa:

”Käytännössä aluekehitysviranomaisten suorittama valvonta perustuu hyvin pitkälle avustuksen saajan esittämiin raportteihin ja selvityksiin. (...) Maakunnan liitoista ei tehdä käyntejä avustuskohteisiin tarkastusmielessä.”

”Vaikka hankkeet ovat yleensä saavuttaneet niille asetetut tavoitteet, toisin sanoen onnistuneet suhteellisen hyvin, liittojen laatimien raporttien perusteella on todettava, että rahoitetuilla hankkeilla ei ole ollut kovin suurta jos minkäänlaista vaikutusta syntyvien tai säilyvien työpaikkojen tai yritysten määrään.”

Lausunto on ajalta, jolloin kokemuksia ja tietoa EU-rahoituksen vaikutuksista oli vielä vähän. On kuitenkin kysyttävä, minkä lisäarvon nimenomaan työpaikkojen luomiseen sidottu EU-tuki toi tähän kansalliseen rahoitusosuuteen, jos ennen jäsenyyttä työllisyysvaikutukset jäivät vähäisiksi.

Tilanne on suomalaisille viranomaisille uusi siinä mielessä, että EU:ssa komissio edellyttää jatkuvaa rahankäytön raportointia. Ennen maakuntaliitot joutuivat raportoimaan keskushallinnolle rahankäytöstään vain kerran vuodessa, kun EU edellyttää kuukausittaista tilintekoa. Junka (1998, 16) toteaa, että EY edellyttää rakennerahastojen varoista rahoitettavien tukien valvonnan ja seurannan järjestämistä ”riittävän tehokkaalla tavalla väärinkäytösten estämiseksi”. Käytännössä kuitenkin valvonnassa sovelletaan kansallisen lainsäädännön säännöksiä; näin julkisuus on kiinni kansallisista viranomaisista.

EU:n vastikkeettomilla tuilla aikaansaatuisten tulosten valvonnan ja seurannan kannalta keskeistä on se, että tuen saajalle ei koidu mitään seuraamuksia jos arvioituja työpaikkoja ei synnykään. Tosin neuvoston asetuksessa (2082/93,

24 artikla) todetaan, että "jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta siihen myönnettyyn rahalliseen tukeen tai osaan siitä, komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen yhteistyöhön osallistumista noudattaen, pyytäen erityisesti asianomaista jäsenvaltiota tai muita tämän toimenpiteen täytäntöönpanoa varten nimeämiä viranomaisia esittämään havaintonsa määräjassa".

Asetuksen lähes käsittämätön sanamuoto varmaan hillitsee omalta osaltaan suurinta intoa mahdollisten väärinkäytösten tutkimiseen. Väärinkäytöstopauksissa komissio voi vähentää tukea tai pidättää sen. Asetuksessa todetaan, että jokainen aiheettomasti vastaanotettu rahasumma on palautettava komissiolle. Komission tulkinnan mukaan rahasumma ei ilmeisesti ole "aiheettomasti vastaanotettu", vaikka sillä ei synny juuri mitään tuloksia. Tukien tehottomasta käytöstä suurempi haitta saattaaakin koitua vastuuviranomaiselle: mikäli tuloksia ei synny, komissio voi leikata seuraavalla ohjelmakaudella jäsenmaalle maksettavaa tukea.

Käytännössä komission valvonta rajoittuu kertomuksiin, joita jäsenvaltion viranomaiset kirjoittavat ja toimittavat komissiolle. Nämä kertomukset taas perustuvat lähinnä maakuntaliittojen arvioihin oman toiminnan onnistumisesta, siis omavalvontaan. Koska komissio tekee vain pistokokeita jäsenmaiden tukia saaneisiin kohteisiin, sillä ei voi olla tarkkaa käsitystä todellisista tuloksista. Kansallisella tasolla EU-rakennepolitiikan 'demokraattinen' seuranta on järjestetty siten, että SM valmistelee eduskunnalle asiasta selonteon, joka sekkin perustuu muun muassa maakuntaliittojen SM:lle valmistelemiin selvityksiin. Väänänen (1996, 137) ja Juvosen (1997a, 167) mukaan selonteon sisältö värityy näin maakuntien liitojen näkemysten mukaiseksi, "jolloin siltä puuttuu arviointityön perusedellytyksenä pidetty sitoutumattomuus".

Seuranta ovat vaikeuttaneet myös tietojärjestelmää koskevat tekniset ongelmat. Ns. Reuha-järjestelmän tarkoituksena oli tuottaa kehittämisohjelmien seuranta ja hallinnointia varten tarvittavaa tietoa EU:lle asti. Vielä vuoden 1996 lopussa Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi, että "nykyisin käytössä oleva seurantarekisteri (Reuha) on merkinnyt parannusta entiseen verrattuna (...) ja valvonnan heikkoutena ollut jälkipainotteisuus vähenee" (tarkastuskertomus 8/96; ks. myös Juvonen 1997b, 103; SM 1/1998, 49-55).

Seuraavana vuonna tehdystä tarkastuskertomuksesta (11/97) muodostuu jo toisenlainen kuva. Siinä todetaan, että "runsaasta pohjatyöstä huolimatta tietojärjestelmälle asetetut vaatimukset ja tavoitteet jäivät suurilta osin selkiytymättä, mikä johtui paljolti EU-ohjelmatyön käytäntöjen uutuudesta, monimutkaisuudesta ja selkiytymättömyydestä".

Kolmen vuoden yrittämisen jälkeen rekisteristä päätettiin luopua keväällä 1998 ja rakentaa uusi tietojärjestelmä. Tietoyhteiskuntana itseään mainostavalle Suomelle ei ollut kovin mairittelevaa se, että eri hallinnonalojen tiedonkirjaamistapojen ja tietojärjestelmien yhteensovittaminen ei onnistunut Reuha-järjestelmällä koskaan. Se kuitenkin vei hallinnon huomiota entisestään sen omiin sisäisiin tiedonkulkuongelmiin ja antoi toisaalta mahdollisuuden selittää teknisillä ongelmilla sitä, että täsmällistä tietoa esimerkiksi työpaikkatavoitteen toteutumisesta ei ollut saatavissa.

6.5 Puhetta hallinnosta

6.5.1 Arviot faktoina

Vuonna 1996 hallintoministeri Jouni Backman, alueellisten rakenneohjelmien ylin kansallinen valvoja kritisoi ohjelmista käytä keskustelua:

”Tähän asti 96 prosenttia puheesta on koskenut sitä, kuka saa päättää ja mistä. Loppu puhe on ollut siitä, mitä pitäisi päättää. Minusta kunnan aluepoliittisessa keskustelussa suhteen pitäisi olla päinvastainen.” (Hallinto 2/1996, 5.)

Puhe oli siis keskittynyt päätöksenteon muotoihin, ei sisältöihin: ministerin mukaan ainakaan siitä ei ollut julkisuudessa tarjolla tietoa. Mutta mitä oli se vähä tieto, joka oli tarjolla? Backman korosti, että rakenneohjelmien tuloksia mitataan nimenomaan syntyneillä työpaikoilla, ja että taantuvien teollisuuspaikkakuntien kehittämiseksi perustettu 2-ohjelma oli kaikkein konkreettisin ”työpaikkojen suhteen”: ”Sen sanotaan johtuvan siitä, että startti oli niin hyvä ja hankkeet niin selkeitä, että työpaikkojen määrä ja niiden kerrannaisvaikutukset on helppo laskea.”

Työpaikkojen määrästä Backman esitti yli vuosi myöhemmin toisessa tiedotustilaisuudessa (5.11.1997) faktoina lukuja, jotka perustuivat lähinnä hakijoiden hakemuksissaan esittämiin arvioihin. Sisäministeri ei esittänyt varausta näiden lähinnä arvauksina pidettävien lukujen todenmukaisuudelle. Hän ei myöskään tuntunut tuntevan Valtiontalouden tarkastusviraston (5/97, 75) toteamusta, jonka mukaan tukirahoilla syntyneitä työpaikkoja on käytännössä mahdotonta erottaa muun taloudellisen kehityksen vaikutuksista.

EU:hun päin rahastovastuussa olevalla sisäministeriöllä on tarve osoittaa sen johdolla toimivan hallintojärjestelmän toimivuus. Vuoden 1997 vuosiraportissa (luonnos 19.5.1998, 16) todetaan, että ”työttömyysasteen aleneminen on jatkunut tavoite-2-alueilla edellisellä (siis 1995-96) ja nykyiselläkin (1997-99) ohjelmakaudella maan keskiarvoa nopeammin”.

Väite ei ole perusteltu: sisäministeriön ylitarkastaja Tarja Arajärvi kumoo tämän tiedon kuukausi myöhemmin:

”Ohjelmakausien 1995-96 ja 1997-99 aikana tavoite 2 -alueiden työttömyysaste on laskenut vuoden 1995 21,9 prosentista 18,6 prosenttiin eli 3,3 prosenttiyksikköä (maaliskuun 1998 tilanne). Vastaavana aikana koko maassa työttömyysaste on laskenut 3,4 prosenttiyksikköä.” (Alueintegraattori 26.6.1998)

Taantuvien teollisuusalueiden ja koko maan välisen eron *kasvu* nimenomaan toisella ohjelmakaudella (1997-99) on sitäkin oudompaa, kun työpaikkojen syntymisen hitautta ensimmäisellä ohjelmakaudella (1995-96) selitettiin sillä, että hankkeiden rahoitus viivästyi. Kun esimerkiksi vuosien 1995-96 ohjelman tavoitteeksi oli merkitty 10 700 uutta työpaikkaa, ja tuloksena olikin vain 5 000, osan erotuksesta on selitetty syntyvän myöhemmin. Kuitenkin tilastosta voi päätellä, että 2-alueiden työllisyystilanne parantui aluksi (1995-96) muuta maata vauhdikkaammin, siitäkin huolimatta, että tukia oli ennätetty saada niukanlaisesti. Paradoksaalista on, että kun tukien vastaanotossa päästiin vauhtiin, se näyttää huonontaneen 2-alueiden suhteellista kykyä lisätä työpaikkoja.

6.5.2 Käsitteet sekaisin: uusi yhtä kuin vanha?

Vuoden 1997 raportin lukijalta odotetaan melkoista valistuneisuutta: ilmaus työttömyyden alenemisesta muuta maata 'nopeammin' pitää lukijan osata korvata sanalla 'hitaammin'. Näitä kirjoituksia vertaamalla on todettava, että julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ainakin yhtä tärkeää kuin se mitä sanotaan, on se mitä jätetään sanomatta.

2-ohjelmasta vastaavan seurantakomitean puheenjohtaja myöntää 10 000 uuden työpaikan tavoitteen epärealistiseksi. Selitys syistä kuitenkin ontuu, kun vertaa sitä ohjelma-asiakirjan tekstiin:

"Tarkoitus ei ollut, että kaikki 10 000 olisivat uusia, vaan siinä on osa rakennusaikaisia ja osa sellaisia jotka on pystytty säilyttämään eli jotka ehkä muuten olisivat menneet." (H2)

2-ohjelmia valvovan seurantakomitean sihteerillä on eri käsitys 10 000 *nettotyöpaikasta*:

"Kyllä kai siinä oli sanatarkasti määritelty että 10 000 uutta. Miten hyvin sitten alueilla on mietitty onko ne uusia vai säilytettyjä, niin enpä uskalla sanoa." (H3)

Jotta ilmaus "nettotyöpaikka" ei jättäisi kaiken kattaville tulkinnoille sijaa, tarkastelen sitä, miten tavoite on ilmaistu yhden maakunnan ohjelmassa.

Päijät-Hämeessä tavoitteeksi kirjattiin työllisyyden parantaminen niin, että työttömyysaste alennetaan alle 20 prosenttiin.

"Tavoitteena on saada ohjelmakaudella 2500 *uutta* nettotyöpaikkaa, joista teollisuustyöpaikkoja 1 000 ja muita 1 500." (Kursivointi AH)

Päijät-Hämeen ohjelmassa *netto*-vaikutus varmistetaan vielä adjektiivilla *uusi*. Lisäksi työpaikkojen piti syntyä ohjelmakauden aikana eikä viipeellä. Todella syntyneiden uusien työpaikkojen määrästä ei näytä myöskään alueella olleen käsitystä. Vuoden 1997 alussa ilmoitettiin hyväksytyillä ohjelmahankkeilla syntyneen 1 000 työpaikkaa. Määrä ei kuitenkaan ollut kasvanut juuri lainkaan vuoden 1998 alkuun mennessä, joten viipeelläkään niitä ei näytä syntyneen. (Ks. Hynninen 1997, 138; SM luonnos 19.5.1998, 66.)

Työministeriön virkamiehen mukaan "alueiden arviot olivat ihan poskettomia siihen nähden mitä tiedämme (tukien) työpaikkavaikuttavuudesta".

"Esimerkiksi maaseudulla on erittäin vaikea luoda pysyviä työpaikkoja - ja onko yleensä olemassa mitään pysyviä työpaikkoja. Minusta tavoitteet olivat täysin epärealistisia. Ongelmana on myös se, että ei ole mitään yhtenäistä kehikkoa, jolla työpaikkavaikutuksia arvioidaan." (H6)

Eri virkamiehet lukivat työpaikkatavoitteita eri tavoin riippuen siitä, keneltä niitä kysyi. "Uusi" saattoi yhtä hyvin tarkoittaa uutta kuin vanhaakin, säilytettyä työpaikkaa. Teemahaastattelujen perusteella suullisesti ilmaistut työpaikkatavoitteet saattoivat hyvinkin olla aivan toiset kuin ne, jotka oli asiakirjoihin kirjattu, ja myös saman ministeriön virkamiehet tulkitsivat asiakirjaa eri tavalla. Tämän perusteella viranomaispuheiden lähdekritiikki on välttämätöntä silloinkin, kun puheena ovat kiistattomilta ja selkeiltä vaikuttavat numero- tai muut faktatiedot.

6.5.3 Lisää vai vähemmän?

Työpaikkavaikutuksia koskevalle hämärälle retoriikalle voi hakea selitystä muutamista asiantuntija-arvioista. Komissiossa rakennerahasto-ohjelmien evaluointia johtava suomalainen osastopäällikkö Elisabeth Helander on arvostellut seurantajärjestelmää epätarkkuudesta ja kysynyt, kuinka moni hankevaroin syntynyt uusi yritys on hengissä kolmen vuoden kuluttua³¹.

Samaan kuin Helander ovat päätyneet 6-ohjelman arvioijat: he toteavat, että uuden yrityksen perustaminen ei merkitse aidon yritystoiminnan aloittamista kuin runsaassa puolessa perustetuiksi luetuissa yrityksissä. Uudet yritykset ovat useimmiten pieniä ja suuri osa niistä lopettaa toimintansa kolmen ensimmäisen elinvuotensa aikana (SM 1/1998, 97). Kettusen (1998, 74) mukaan ”työllisyyden paranemisenkin kohdalla varjon tulosten arvolle luo se, että joissakin (EU-ohjelmien) toimenpidekokonaisuuksissa työpaikoista peräti 88 prosenttia on tilapäisiä”.

Asiaa on syytä tarkastella myös journalismin kannalta: työpaikkaseurannassa on kysymys hankalasti seurattavasta prosessista, ja toimittajille uutinen on tapahtuma, ei prosessi, kuten Fowler (1991, 14) toteaa.

Tähän prosessiin tulee vielä toinen mutka matkaan eräiden tutkimusten valossa. Valtiontalouden tarkastusviraston (5/1997) mukaan investointituella hankittavat koneet ja laitteet itse asiassa syrjäyttävät lyhyellä aikavälillä työvoimaa tukea saavassa yrityksessä. Teuvo Junkan (1998, 76) mukaan esimerkiksi investointituella on hyvin pieni investointeja lisäävä vaikutus: 1000 markan suuruinen tuki lisää investointeja vain 50 markalla. Samoin tukien vaikutus työllisyyteen oli ”positiivinen mutta erittäin pieni”: investointiavustukset lisäävät pääomavaltaistumista ja johtavat työvoiman korvaamiseen pääomalla. Junka toteaa, että investointiavustusten vaikutukset investointeihin ja työpaikkoihin jäivät niin pieniksi, että tukien oikeutus voidaan perustellusti kyseenalaistaa.

Valvovan viranomaisen suhtautumista työllistämistavoitteeseen konkretisoi KTM:n Keski-Suomen piirin toimintakertomus vuodelta 1995, siis ensimmäisenä EU-jäsenyydivuonna. Siinä todetaan, että ”piiritoimiston perinteisillä asiakkailta menee melko hyvin; velkoja on maksettu pois, *työvoimaa vähennetty* ja laatu- sekä tuottavuusasiat ovat hyvässä kunnossa” (kursivointi AH).

Rehellisyyttä osoittaa myös Keski-Suomen piirin toteamus, jonka mukaan syntyneiden työpaikkojen tilastointi on ylivoimaisen vaikeaa. Vuositasolla useista sadoista tukihankkeista oli tutkittu satunnaisesti muutamia kymmeniä: seuranta todettiin työlääksi silloisilla resursseilla.

Tavoitteiden ja tulosten välisten erojen, samoin kuin faktoina esitettyjen arvioiden ja todennettavan tiedon välisen kuilun ruotimista voisi jatkaa loputtomiin. Olennaista on se, että edes kukaan viranomainen ei tiedä, mitkä ovat oikeat luvut, mutta julkisuuteen pyritään antamaan kuva, ikään kuin tavoitteiden toteutumista seurattaisiin tarkkaankin.

Työllisyystavoitteen läpinäkyvyys jää vajaaksi kolmella tasolla:

³¹ Kauppalehti Optio 13.3.1998.

- (1) Ulkopuolinen ei tiedä, paljonko työpaikkoja hankkeilla arvioitiin alunperin syntyvän.
- (2) Ulkopuolinen ei tiedä, mistä (ja miten luotettavasta) lähteestä ilmoitetut työpaikat ovat peräisin.
- (3) Ulkopuolinen ei tiedä, olisivatko syntyneiksi ilmoitetut työpaikat syntyneet taloudellisessa noususuhdanteessa ilman kyseisiä tukia.

Kun rahat oli saatu, useissa maakunnissa keskeiseksi tavoitteeksi tuli - eivät suinkaan syntyneet työpaikat – vaan "että rahaa saataisiin kulumaan", kuten Kettunen (1998, 42) toteaa. Samaan on päätyneet komission suomalainen virkamies Maija Aakkula:

"(Suomessa) päällimmäisenä huolenaiheena näyttää olevan tukieucujen määrän maksimointi. Kilpaillaan siitä, kuka parhaiten täyttää rakennetukien ehdot eli lukeutuu EU:n alikehittyneimpiin alueisiin. Kilpailu rakennetukieucista joutuu outoon valoon siksi, että niiden vaikutuksista alueellisten kehityserojen tasaajana koheesiomaiden eli neljän köyhimmän jäsenmaan ulkopuolella ei ole juuri näyttöä."

"Rakennetukien (...) kuluttamisesta on tullut miltei itsetarkoitus. (...) EU:n budjettivallan haltijoiden eli neuvoston ja parlamentin pääasiallinen mielenkiinto on kohdistunut määrällisten kriteerien seuraamiseen. Jos rakennetukien käyttö jäsenmaissa on viivästynyt, komissiota moititaan tehottomaksi. Harvoin kysellään, mitä käytetyillä tuilla eri hankkeissa on saatu aikaan."³²

Toisaalta komissiokaan (jonka äänellä Aakkula puhuu) ei ole ollut kovin innokas puuttumaan tähän läpinäkyvyyden puutteeseen ja siitä (mahdollisesti) seuraavaan tehottomuuteen. Se on kuitenkin elin, joka hyväksyy alueiden ja maiden tukiohjelmia, joissa on määritelty tulostavoitteet. Komission virkamiesten tehtävä on avoimesti kertoa ministerineuvostolle ja parlamentille, jos nämä tavoitteet eivät täyty. Komissio on myös se piiskuri, jonka tehtävä on vaatia jäsenmaiden viranomaisia valvomaan tukien tehokasta käyttöä. Tai sen pitäisi olla piiskuri: yksi syy vuonna 1999 tapahtuneeseen komission eroon olikin juuri se, että tukien valvonta ei toiminut.

Aakkulan kommentti kertoo myös siitä, kuinka monen mutkan takana vastuu tukien heikosta käytöstä on tukihallinnossa. Siinä hän on oikeassa, että tulilinjalla on usein ollut komissio eivätkä suinkaan ministerineuvosto tai EU-parlamentti. Se kertoo siitä, että tukia koskeva päätöksentekoprosessi ulottuu lopulta ei vain komissioon vaan myös budjettivaltaa käyttäviin neuvostoon ja parlamenttiin.

Julkisuudessa esitetystä hallinnon kritiikistä itsekriittisin lienee Päijät-Hämeen liiton kehityspäällikön Marja Koivulan arvio, jonka mukaan "EU:n aluepoliittisen tuen hallinnointi on Suomessa niin monimutkainen, että järjestelmä vie enemmän resursseja kuin mitä ollaan jakamassa" (Kuntalehti 14/1997). Koivulan näkemystä voi pitää asiantuntevana, koska hän kuuluu alueensa EU-eliitin sisäpiiriin.

³² HS 12.12.1997.

6.5.4 Tutkimukset arvailujen varassa

'Objektiivista' tietoa tukiohjelmien tuloksista voidaan odottaa riippumattomien tutkimuslaitosten tekemiltä seurantaraporteilta, joita seuraavassa tarkastelen.

Tavoite 2-ohjelman vuosien 1995-96 arvioinnissa (SM 5/1997) todetaan, että ohjelmaa varten luodut seurantajärjestelmät ovat toimimattomia, joustamattomia ja epävarmoja. Ongelmia oli mm. projekteissa mukana olevien henkilöiden rekisteröinnissä, työllistymisen seurannassa, seurantalomakkeiden selkeydessä ja julkisen seurannan jälkijättöisyydessä. Jotkut yhteyshenkilöt olivat myöntäneet, että seurantalomakkeita oli täytetty lähinnä hankesuunnitelmien pohjalta, ilman kytkentää todelliseen tilanteeseen.

Erytisen ankarasti raportissa arvostellaan tiedottamista. Arvioijat toteavat, että "2-ohjelmien alueellinen tunnettavuus on yritysten osalta melko heikko", mikä tarkoittanee, että yritykset eivät tunne ohjelmia. Osa ohjelman toteuttajista suhtautui vastahakoisesti tietojen luovuttamiseen, ohjelmakieli oli virkamiesmäistä ja kankeaa sekä seurantajärjestelmät "toimimattomia, joustamattomia ja epävarmoja". Julkisuus ei siis raportin mukaan toiminut mihinkään suuntaan.

Raportissa todetaan myös, että "sanomalehdistä saa usein sellaista informaatiota, mitä ohjelman toteuttajilta ei pyynnöistä huolimatta ole saatu". Esimerkkinä on Satakunnan Kansassa 9.1. 1997 julkaistu juttu "KTM myöntänyt Satakunnan kakkostukialueelle 47,4 mmk".³³ Raportin tekijät eivät näin olleet saaneet tutkimustarkoituksiin samaa hankeluutteloa, jonka maakuntalehti oli saanut.

Tutkijat toteavat (mt., 18), että "ohjelmaan liittyvää avoimuutta on sekä kehitetty että kritisoitu":

"Avoin tiedottaminen on johtanut siihen, että monet virheelliset käsitykset on voitu oikaista ja yleisölle on muodostunut aikaisempaa oikeampi ja realistisempi kuva tukiohjelmista. Toisaalta jotkut yritykset katsovat, että tukitiedon vuodettua julkisuuteen ne ovat saaneet negatiivista palautetta sekä asiakkailta että kilpailijoilta; eräs haastateltu kilpailija ilmoitti julkisuuden vuoksi luopuvansa koko tuesta."

Ohjelmien arvioinnista vastanneiden *tutkijoiden määrittelemä avoimuus* näyttää lähtevän liikkeelle siitä, että julkisuus ja tehokkuus ovat ainakin jossain määrin ristiriidassa. Sitä ei kuitenkaan problematisoida lainkaan. Mitä tarkoittaa esimerkiksi ilmaus "tukitiedon vuodettua julkisuuteen"? Onko salaista tietoa lipsahtanut joltakin virkamieheltä vai onko kysymyksessä aivan julkinen tieto, jota tuen saajat eivät haluaisi julki? Tutkijat eivät näytä tuntevan sen paremmin julkisuusperiaatetta kuin tukia koskevia erityisiä julkisuusmääräyksiäkään.

Raportissa todetaan, että yritysten toiseksi tärkein tiedonsaantikanava olivat tiedotusvälineet, heti tukea myöntävän viranomaisen jälkeen. Samalla tiedotustoiminnan yhdeksi ongelmaksi nimetään se, että "laajempi yleisö ja pienyritykset toimivat pääosin lehdistötiedon varassa". Millään tavalla tutkijat eivät määrittele sitä, mitä ongelmia tästä aiheutuu.

Tutkijat valittavat sitä, että keskeisten tavoitteiden kuten luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen määrittely on hankalaa. Jotkut kyselyyn osallistuneista

³³ Päivämäärä tosin on väärä; todellisuudessa juttu julkaistiin 17.1.1997.

henkilöistä olivat myöntäneet työllisyysvaikutusten seurannan olevan vaikeaa tai jopa täysin mahdotonta. Loppupäätelmä on avoimuuden kannalta lohduton:

”Koska tukirahoja ei ole ohjattu esim. yrityksen palkkakuluihin, on erittäin vaikea osoittaa tietyn hankkeen osittaisen EU-rahoituksen vaikutus yrityksen työllisyyslanteeseen. Luotettavien indikaattorien puuttuessa tähänastiset seurantatiedot perustuvat lähinnä näppituntumaan.”

Kritiikki ei kuitenkaan yllä tätä pidemmälle. Tutkijat suosittavat "seurantajärjestelmien kuntoonsaattamista", mikä ei "kuitenkaan saisi johtaa monimutkaisten ja paljon resursseja vaativien järjestelmien luomiseen". Yhtä lailla ympäröivä on suositus, jonka mukaan "eri toimijoiden (esim. yritystukityöryhmän ja maakunnallisten yhteistyöryhmän) välistä tiedonkulkua parannetaan". Sitä ei kerrota miten, ja mistä tiedonkulun yleensä ja erityisesti seurannan ongelmat johtuvat.

Raporttia joutuu lukemaan rivien välistä; suoraan ei tunnusteta, että KTM saattaa luovuttaa halutessaan jotain hanketietoja lehdistölle, mutta ei välttämättä ohjelmien kokonaisuutta valvovalle yhteistyöryhmälle, eikä ohjelmia arvioiville tutkimuslaitoksille, jotka näitä raportteja laativat.

Tulosten läpinäkyvyydestä ei anna hyvää kuvaa myöskään Haapalaisen (1998) "evaluoinnin evaluointi" eli rakennerahastoarviointien arviointi. Arviointiraporttien tekijöille suoritetussa kyselyssä kävi ilmi, että evaluointityötä oli vaikeuttanut ministeriöiden nihkeäkö asenne tietojen luovuttamiseen. 2-ohjelman virallisen seurantajärjestelmän tietojen saatavuus, määrä ja laatu todettiin erittäin heikoksi: "Seurantatietokantaa ei arvioinnin aikana saatu toimimaan, tiedot eivät olleet ajantasaisia eivätkä kattavia. Lisäksi tietyt vastuutahot suhtautuivat (...) vastahakoisesti tietojen luovuttamiseen."

Siihen, mitä ovat salailevat "tietyt vastuutahot", Haapalainen suhtautuu häveliäästi. Tätä tietoa saa etsiä raportin muista eli 5b- ja 6-ohjelmia koskevista kohdasta. 5b-ohjelman evaluaattorit toteavat, että "tietojen saatavuus, määrä ja laatu oli erittäin heikko ohjelman virallisen seurantajärjestelmän osalta". "Suurimpana virheenä" evaluaattorin kannalta mainittiin KTM:n liiallinen salassapito. 6-ohjelman evaluaattorit taas valittivat KTM:ltä saatujen tietojen niukkuutta (SM 1/1998, 38 ja 43).

Johtopäätösososassa Haapalainen sivuuttaa nämä tiedonkulun pullonkaulat yhdellä lauseella toteamalla, että "aineistojen kohdalla mainittiin erikseen myös yritystietojen saamisen hankaluus".

6.5.5 Tutkimusten julkisuusvaje

Haapalainen ei problematisoi sitä, miksi yritystietoja ei saatu edes tutkimustarkeiksi, vaikka yritykset ovat olleet merkittävin tuen vastaanottajien ryhmä. Hän ei kysy myöskään sitä, mitä KTM:n salailu vaikuttaa tulosten ja koko järjestelmän arvioinnin laatuun. Evaluoinnin evaluointiin sopii itse asiassa sama arviointi, jonka Haapalainen (s. 72) kohdistaa tutkimuksensa kohteisiin:

” (A) rviointeja leimasi tietynlainen varovaisuus ja innovatiivisuuden puute. (...) Syynä tähän oli varmasti omalta osaltaan ensimmäisen arviointikierron aiheuttama epävarmuus arvioinnin tavoitteista ja tilaajien toiveista arvioinnin suhteen. Lop-

puraporttien osalta toivoisi kuitenkin enemmän rohkeita ulostuloja ja kriittisempää etäisyyden ottoa (...).”

Arvioitsijat näyttävät varoneen astumasta tutkimusten tilaajien varpaille. Vaikka KTM ei tutkimusten tilaaja olekaan, se on kuitenkin edustettuna valtakunnallisissa seurantakomiteoissa. Ne taas toimivat konsensusperiaatteella, jolloin esimerkiksi KTM pystyy veto-oikeudella estämään sen että jokin tietty tutkimuslaitos valittaisiin jatkossa tekemään seurantatutkimuksia.

Seurantaraportteja tekevien tutkimuslaitosten kannalta on kysymys merkittävistä rahoista: ne saavat tutkittaviltaan 2-5 miljoonan markan korvauksen arvioinnista (ks. Haapalainen s. 62). Voi kysyä, ovatko arvioita tekevät tutkimuslaitokset tehneet työtään ainakin osittain rahoittavan viranomaisen ehdoilla, siis juuri sen, jonka vastuulla on ohjelmien onnistuminen. Jotta myös tutkimusten (eikä vain rahanjaon) riippumattomuuteen ja avoimuuteen voi luottaa, tutkimusten rahoittajana pitäisi olla joku muu kuin rahastovastuuministeriö, tässä tapauksessa sisäministeriö. Julkisuusperiaatteen pitäisi ulottua myös arvioinnin lähtökohtiin, koska myös arvioinnit rahoitetaan julkisista varoista.

Lisäksi SM itse tiedottaa julkisuuteen raporttien sisällöstä tiedotusvälineille, siis tulkitsee niiden sanomaa. Raportit ovat julkisia, pyynnöstä saatavilla, mutta aktiivisesti niitä ei jaeta julkisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusviraston – siis toisen viranomaisen - kertomuksissa (5/97; 8/97) arvostellaan ohjelmia ja niiden toteuttajia huomattavasti suorasukaisemmin avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteista kuin sisäministeriön tilaamissa ja yliopistollisten tutkimuslaitosten tekemissä raporteissa. Tarkastusvirastolla on ollut pääsy myös sellaisiin tietoihin, jotka kuuluvat tai joiden on tulkittu kuuluvan salassapidon piiriin. Tilatut arvioinnit ovatkin keskittyneet enemmän hallinnon sisäiseen toimivuuteen kuin ohjelmilla aikaansaatuihin tuloksiin tai niiden läpinäkyvyyteen eli kansalaisjulkisuuteen.³⁴

Hallinnon toimintaa pitää kuitenkin arvioida mielestäni ensisijaisesti yhteiskunnallisten vaikutusten perusteella, vaikka joissakin arvioissa (esim. Kettunen 1998, 75) on pidetty viranomaisten yhteistyötä sinänsä tavoittelemisen arvoisena asiana. Se on kuitenkin vain väline johonkin; tuloksista se ei kerro vielä mitään. Pahimmassa tapauksessa pitkälle viety byrokraattinen konsensus voi lisätä hallinnon vieraantumista ulkopuolisesta elämästä.

³⁴ Riippumattomuusongelma koskee jopa tässä tutkimuksessa eräänlaisena riippumattomana extra media -auktoriteettina käytettyä Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Voidaan kysyä, onko se täysin riippumaton niin kauan kuin se toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa. Kun ministeriö vastaa *valtionvaroista*, niin miten sen toimintaa voi kriittisesti arvioida *valtiontaloutta* valvova virasto sen alaisuudessa. Tarkastusviraston siirtämisestä eduskunnan alaisuuteen onkin aina silloin tällöin käyty keskustelua.

7 EU-tukien julkisuus

7.1 Julkisuusnormit

7.1.1 KTM: julkisuuden negaatio

Keskeinen edellisestä luvusta kumpuava johtopäätös on se, että tutkijat eivät tunne niitä salassapitoperusteita, joiden mukaan KTM toimii. Ja kun näitä perusteita ei tunneta, ministeriön julkisuuskäytäntöjä ei myöskään kyetä kritisoi- maan. Seuraavassa tarkastelen näitä keskeisiksi julkisuuden pullonkaulaksi osoittautuneita ohjeita ja määräyksiä kahden keskeisen ministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä sisäministeriön hallinnonaloilla.

KTM:n julkisuusrajat on määritelty piiritoimistoille osoitetussa muistiossa (7/401/1996), nimeltään ”Yritystukihakemusten käsittely EU-yritystukityöryhmissä ottaen huomioon salassapidettävyyssäkökohdat”. Tässä muistiossa, joka on lähetetty tukia jakaville alueviranomaisille yli vuosi EU-jäsenyyden alkami- sen jälkeen, kaikki julkisuusrajoitukset ovat peräisin kansallisesta normistosta.³⁵ Otsikko kertoo, että lähtökohtana on *salassapito*, julkisuuden negaatio, ei julki- suus.

Muiden viranomaisten kuin KTM:n päätösvaltaan kuuluville rahoille ei ole olemassa ainakaan kirjallisia julkisuusrajoituksia – siinäkään tapauksessa, että esimerkiksi työministeriön kautta kanavoituvan tuen saajana olisi yritys.

Päätöksessä korostetaan, että ”EU-yritystukityöryhmän toimintaan liitty- viin salassapitonäkökohtiin on kiinnitettävä *erityistä huomiota*” (kursivoinnit AH):

”Salassapitovelvollisuutta on *tulkittava laajasti* ja sen osapuolen eduksi, jonka hyväksi salassapidettävyys on säädetty. Salassapidettäviksi liikesalaisuuksiksi katsotaan yleensä *kaikki* sellaiset *liiketoimintaa koskevat* tiedot, jotka eivät ole julkisia. On kuiten- kin huomattava, että se, jonka suojaksi salassapidettävyys on säädetty, voi myös va- paasti luopua lain hänelle tarjoamasta suojasta.” (kurs. AH)

Julkisuuden negaatio on määritelty mahdollisimman laajaksi: kaikki, mitä ei ole erikseen julkiseksi määritelty, on salaista. Suomalainen julkisuusperiaate kään- tyy yritystukien jaossa täsmälleen pääläelleen.

Yksityinen yrittäjä määrittelee tässä julkisuuden rajat: jos yrittäjä haluaa kertoa saaneensa muilta veronmaksajilta rahaa, hän saa kertoa sen ilman että julkinen valta rankaisee siitä häntä. Käytännössä tuen saajan pitäisi ottaa itse yhteyttä tiedotusvälineeseen, tarjoutua julkisuuteen, ikään kuin lottovoittajan, jonka nimeä Veikkauskaan ei julkista ilman tämän omaa tahtoa.

Juridisina rajoituksina muistiossa viitataan julkisuuslain nojalla annettuun ns. salassapitoasetukseen. Sen mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät

³⁵ Muistiossa viitataan KTM:n yritystukityöryhmiä koskevaan päätökseen (7/401/96), yritystukilain 33 pykälään, salassapitoasetuksen 1 § 9 kohtaan, rikoslain 40 luvun 5 pykälään sekä rikoslain 38 luvun 1 ja 2 pykälään.

viranomaisen virkatoiminnassaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta, elinkeinon ja ammatin harjoittamisesta taikka yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee, ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Seuraavaksi viitataan rikoslain 40 lukuun, jonka mukaan "on huomattava", että huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tapahtuneesta virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan tuomita sakko- tai vankeusrangaistukseen. Saman rikoslain pykälän mukaisesti rangaistava on teko, jos virkamies rikkoo yritystukilain määrittelemää salassapitovelvollisuutta.

Näiden varoitteiden jälkeen siirrytään yritystukia koskevien tietojen antamiseen maakunnan yhteistyöryhmälle. Muistiossa todetaan, että yhteistyöryhmän jäseniä koskee ehdoton vaitiolovelvollisuus, jos yritystukihakemuksia käsitellään yhteistyöryhmässä. Yleisöjulkisuuden kannalta keskeistä on kuitenkin päätös- ja hakemustietoja koskevan määräyksen epämääräisyys:

"Asianosaisella (tuen hakijalla, AH) on oikeus saada hakemukseen liittyvistä viranomaisten lausunnoista itseään suoranaisesti koskevia tietoja mutta ei esimerkiksi kilpailijaa koskevia tietoja. Tukipäätökset ovat julkisia yritysten nimen, tuen markkamäärän ja prosenttien osalta."

"Säännöllisesti toteutettavan raportoinnin osalta yhteistyöryhmälle välitettävä tieto voitaneen rajoittaa koontitietoihin, jotka sisältävät hakemusten lukumäärän ja myönnettyt markkamäärät tukimuodoittain ja tavoitealueittain ilman tuen hakijoiden yksilöintitietoja, jolloin salassapito-ongelmia ei ilmene."

Vaikeasti avautuvan määräyksen voi tulkita monella tavalla:

- 1) Päätökset (nimi, mk-määrä, prosenttiosuus) julkistetaan mitenkään yksilöimättä kohderyhmää.
- 2) Päätökset julkistetaan yhteistyöryhmälle.
- 3) Yhteistyöryhmälle julkistetaan koontitiedot hakemuksista, mutta ei mitään muuta. Ulkopuoliselle myös se on epäselvää, mitä tarkoitetaan koontitiedoilla.

Määräyksen sekavuutta on omiaan lisäämään vielä yhteenvedossa käytetty sanamuoto: "Säännöllisesti toteutettavan raportoinnin osalta yhteistyöryhmälle välitettävät tiedot voidaan rajoittaa koontitietoina esitettäviin hakemusten lukumääriin ja myönnettyihin markkamääriin tukimuodoittain ja tavoitealueittain. (...) (Y)ksittäisten tukipäätösten yritysten nimeä, tuen markkamääriä ja prosentteja koskevia tietoja on pidettävä julkisina."

Määräyksessä aiemmin esiintynyt epävarma ilmaisu "voitaneen rajoittaa" on muuttunut yhteenvedossa ehdottomaksi "voidaan rajoittaa" -ilmaisuksi. "Ovat julkisia" on taas lieventynyt ja samalla hämärtynyt yhteenvedossa muotoon "on pidettävä julkisina". Vaihtelevat ilmaisut ovat esimerkkejä siitä, miten monimutkaisella ja epäjohdonmukaisella virkakielellä pystytään vaikeuttamaan paitsi kansalaisten tiedonsaantia myös sitä, mitä virkamiehet uskaltavat kertoa kysyjälle. Takalan ja Konstarin (1982) sanoin:

"(J)ulkisen asiakirjan luovuttamisesta kieltäytyminen ei ole johtanut virkasyytteen nostamiseen; asiasta on yleensä selvinnyt korkeintaan huomautuksella, eikä sekään liene yleinen verrattuna siihen, miten usein virkamiehet todennäköisesti kieltäytyvät luovuttamasta julkisia asiakirjoja. Käytäntö ja asenteet näyttävät sellaisilta, että epävarma ja varovainen virkamies kokee usein turvallisemmaksi olla luovuttamatta

asiakirjaa, jollei ole täysin varma siitä, että se on julkinen. Virheellinen salaaminen tuomitaan huomattavasti lievemmin kuin salassa pidettävän tai "ei-julkisen" asiakirjan ilmaiseminen."

Tiedottamisesta, kansalaisten tai tiedotusvälineiden palvelemisesta KTM:n määräyksessä ei puhuta mitään. Määräyksen toisen allekirjoittajan Sakari Arki-on mukaan mitään suurta yleisöä tai tiedotusvälineitä koskevia julkisuus- tai tiedotusohjeita ei yritystuista ole³⁶. Lähtökohtana on siis vaikeneminen. Tiedotusvälineen kannalta tämä merkitse periaatteessa sitä, että tietoa on osattava kysyä tai vaatia, jotta sitä saa. Salassapitomääräyksessä vastuu siirtyy potentiaaliselle tiedontarvitsijalle, jonka pitäisi tuntea sekä monimutkainen yritystukia koskeva lainsäädäntö että KTM:n tulkinnanvaraiset käytännönsäännöt.

Yhden mielenkiintoisen ulottuvuuden KTM:n salassapitoperiaatteelle tuo 6-ohjelman seurantaraportti (1/1998, 12). Tarjouskilpailun voittaneen Helsingin yliopiston Tietopalvelut Oy:n konsortion tehtävänä oli selvittää miten hyvin asetetut tavoitteet oli saavutettu ohjelman ensimmäisten vuosien aikana. Tutkijat toteavat, että KTM:n raportoimasta hankkeiden työpaikka- ja yritysmääristä seurantatyöryhmä ei voi esittää luotettavuusarviota. Työpaikkatavoitteen tarkastelu jää ilmaan: joko tiedot ovat hakemusten ennakkotietoja eli arvauksia tai niitä ei ole ollenkaan.

Raportin lopuksi todetaan hieman turhautuneesti, että "arvioitsija joutuu toimimaan sen tiedon varassa, jonka hän saa tai joka annetaan hänen käyttöönsä". Turhautuneisuus selittyy KTM:n salassapitotulkinnalla, joka löytyy raportin liitteenä olevasta kokouskeskustelumistiosta (15/490/97):

"KTM:llä tai KTM:n yrityspalvelun piiritoimistolla ei ole oikeutta antaa tai saada liikesalaisuuksia koskevaa tietoa muuhun kuin (hakijan) suostumuksessa mainittuun tarkoitukseen. Täten salassapitosäännökset estävät ministeriötä tai piiritoimistoa luovuttamasta liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa esimerkiksi neuvoston ase-tuksen (ETY) N:o 2052/88 6 artiklassa tarkoitettuun seurantaan liittyvää arviointia varten."

Tätä tulkintaa perustellaan sillä, että liikesalaisuutta on tulkittava laajasti ja sen osapuolen hyväksi, jonka hyväksi salassapidettävyys on säädetty. Sen jälkeen seuraa yllätys: "Kauppa- ja teollisuusministeriön päätökset ovat julkisia markkamäärien ja prosenttien osalta (lukuunottamatta julkisia hankkeita)". Verrattuna aiemmin lainattuun KTM:n määräykseen (7/401/96), julkisia eivät enää olekaan *tuensaajien nimet* - eivät edes tutkimustarkoitukseen.

Seurantaraportin liitteenä olevan keskustelumistiosta perusteella on tehtävissä seuraavat johtopäätökset:

- 1) KTM on kiristänyt yritystukia koskevia julkisuusmääräyksiä EU-jäsenyyden aikana.
- 2) KTM:llä on itsellään sisäisesti ristiriitaisia julkisuusmääräyksiä joko ilmausten epätäsmällisyydestä tai jostain muusta syystä johtuen.
- 3) KTM tulkitsee omia julkisuusmääräyksiään ristiriitaisesti.
- 4) KTM:llä on käytännössä erilaisia julkisuusmääräyksiä riippuen siitä, kuka tietoja haluaa.
- 5) KTM ei katso tarpeelliseksi perustella mahdollisia uusia määräyksiä tai niiden uusia tulkintoja mitenkään.

³⁶ Puhelinkeskustelu 10.4.1998.

Samassa muistiossa todetaan, että lähtökohtaisesti kokonaan julkisia voivat olla yritysten toimintaympäristötukihankkeet, kun hakijana on tutkimuslaitos, oppilaitos, kunta tai muu julkinen yhteisö. Ensimmäinen kysymys kuuluu, miksi muistiossa käytetään ilmaisuja "voivat olla" eikä "ovat", ja mitä tarkoittaa "lähtökohtaisesti julkinen". Tällä retoriikalla KTM antaa itselleen aina viimeisen tulkintamahdollisuuden siitä, onko jokin asia julkinen vai ei. Tätä mielivaltaisuutta voidaan ilmeisesti perustella vuoden 1951 julkisuuslain kohdalla, jonka mukaan asiakirja on voitu määrätä salaiseksi sillä perusteella, että virkamies "asian laadun vuoksi" katsoo sen sellaiseksi, jota "ilmeisesti ei saa julkaista". Uudesta julkisuuslakiesityksestä tämä kohta on poistettu, ja sen myötä on poistettu virkamiehiltä lähes asiaan kuin asiaan ulottuva itsenäinen harkintavalta.

7.1.2 SM: huomio näkyvyyteen

Sisäministeriön ohjeissa yritystukitietoja ei pyritä varjelemaan yhtä tiukasti. Touho-työryhmän muistiossa (1995, 7) sanotaan toiveikkaasti, että "yhteistyöryhmän käsittely varmistaa rahoituspäätösten avoimuuden". Avoimeksi jää, mitä 'avoimuus' tarkoittaa: hallinnon sisäistä avoimuutta vai ulkopuolisten mahdollisuutta nähdä päätöksenteon sisään. Yritystuista todetaan, että etukäteen tarkastellaan vain tukijärjestelmää, kun taas yksittäisistä tukipäätöksistä saadaan vain jälkikäteistietoa. 'Avoimuus' on tämän mukaan sitä, että ohjelmien kokonaisuudesta ja myös tiedotuksesta vastaava yhteistyöryhmä saa tiedot eteensä päätöksistä vasta sitten, kun niihin ei voi enää vaikuttaa.

SM:n käsityksessä julkisuudesta on silti havaittavissa pieni, mutta periaatteellisesti merkittävä yhden sanan ero verrattuna KTM:n muistioon. SM lähtee siitä, että hakemuksista ja päätöksistä esitetään paitsi koontitiedot myös "täydellinen hankeluettelo, joka sisältää *ainakin* seuraavat tiedot: yrityksen nimi, myönnetyn tuen määrä, tukiprosentti ja tukimuoto" (kursivointi AH). Erona on sana *ainakin*: se mikä SM:lle on julkisuuden minimi on KTM:lle julkisuuden maksimi.

SM:n muistiossa korostetaan, että "erityistä huomiota tulee kiinnittää EU-hankkeiden näkyvyyteen". Lukijalle jää epäselväksi, tarkoittaako näkyvyys tässä ulkoista näkyvyyttä eli julkisuuskuvaa vai hankkeita koskevan päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä.

7.1.3 Mielivaltaiset tulkinnat

Seurantareportit eivät kykene vastaamaan kysymykseen, miksi julkisuus toteutuu EU-tukihallinnossa lähinnä sattumanvaraisesti. On siis mentävä niiden taakse: seuraavassa tarkastelen teemahaastattelujen pohjalta kahden keskeisen ministeriön, KTM:n ja SM:n virkamiesten määrittelyjä julkisuuden merkityksestä tukien jaossa.

KTM:n EU-tukia koskevassa salassapitomuistiossa noudatetaan itse asiassa samaa passiivisen pidättyväistä linjaa, mikä ministeriöllä on ollut yritystukiensa jaossa ennen liittymistä EU:hun. Valtakunnallisessa seurantakomiteassa

KTM:ää edustava teollisuusneuvos sanoo, että "ei ole mitään uutta siinä, että julkista on se kuka saa ja paljonko":

"On olemassa tietty paikka, esimerkiksi kirjaamo, mistä tiedot ovat saatavissa. Sen varmaan kaikki tietävät, että tiedot ovat julkisia."

"Toinen asia on jos edellytetään, että jokainen KTM:n piiritoimisto tuottaa tietyllä aikavälillä listat näistä myönnettyistä tuista. Sitä ei varmaan kaikki tee koska on kysymys myös henkilöresursseista mitä milläkin alueella on käytettävissä." (H5)

Epäselväksi jää, mitä KTM:n virkamies tarkoittaa niillä "kaikilla", joiden pitäisi tietää että tiedot ovat julkisia. Tämän tulkinnan mukaan julkisen ja salaisen rajat määrittelee loppujen lopuksi *tuen saaja*. KTM määrittelee päätösten julkisuuden sen mukaan, onko tuen saaja yksityinen vai julkinen yhteisö³⁷. Julkisuutta ei siis määrittele hankkeen sisältö vaan tuen saajan yhtiöoikeudellinen asema. Yhteiskunnan rahalle tapahtuu eräänlainen metamorfoosi; se muuttuu yksityiseksi, ainakin osittain salaiseksi jo ennen kuin se kilahtaa yrityksen tilille.

Ongelmalliseksi tämän jaottelun, jonka mukaan jotkut hakijat ja tuen saajat nauttivat liikesalaisuuden suojaa ja toiset eivät, tekee se, että moni julkisista yhteisöistä kuten koulutuslaitoksista saa nykyisin suurimman osan tuloistaan muualta kuin kunnalta tai valtiolta. Julkisen ja yksityisen raja on niidenkin kohdalla hämärtynyt, ja samalla perusteella ("emme halua nimeämme julkisuuteen") ne voisivat vaatia päätöstietojen salaamista – ja viedä salassapittoa vielä pidemmälle.

Mikä on sitten se syy, minkä perusteella yrittäjät eivät halua rahoitukselleen julkisuutta? Siksikö, että kilpailija saa edun itselleen? Näin tuskin on, koska julkisia ovat vain yrittäjän nimi, ei hankkeen sisältö. Yrittäjien virallinen kanta onkin se, että yhteiskunnan jakamat vastikkeettomat tuet vääristävät yritysten välistä kilpailua.³⁸

KTM:n lähtökohtana on periaate, jonka mukaan avoimuus ja tehokkuus ovat ristiriidassa keskenään, ja avoimuus on alisteinen tälle tehokkuudelle. Tätä voi kutsua *tehokkuusperiaatteeksi*, jonka kestävyyttä käytännössä ei ole päästy kuitenkaan kokeilemaan. Tehokkuusperiaatteesta seuraa puolestaan *salassapitoperiaate*. Avoimuuden katsotaan haittaavan niin hallinnon kuin elinkeinoelämänkin mahdollisimman häiriötöntä toimintaa. Julkinen ja yksityinen etu yhtyvät siinä mielessä, että sekä viranomaisen että sen toimien kohteen tavoite on pysyä piilossa julkisuuden katseelta.

Julkisuusperiaate, esimerkiksi siinä muodossa kuin se on kirjattu uuteen julkisuuslakiin, lähtee aivan päinvastaisesta asenteesta. Sen mukaan hallinnon avoimuus, julkisuus, on nimenomaan tehokkuuden edellytys.

Edes KTM:n eräiden virkamiesten väitteet siitä, että yrittäjät eivät halua nimiään julkisuuteen, eivät ole aivan kiistattomia. Kattavaan otantaan perustuva empiiristä näyttöä asiasta ei ilmeisesti ole. 2-ohjelmaa arvioineet tutkijat toteavat, että "ohjelmaan liittyvää avoimuutta on sekä kehuttu että kritisoitu":

³⁷ Muistio 15/490/97.

³⁸ Tätä mieltä on ollut mm. elinkeinoelämän etua ajavan Keskuskauppakamarin toimitusjohtaja Matti Aura (HS 29.7. 1997).

"Avoin tiedottaminen on johtanut siihen, että monet virheelliset käsitykset on voitu oikaista ja yleisölle on muodostunut aikaisempaa oikeampi ja realistisempi kuva tukiohjelmista. Toisaalta jotkut yritykset katsovat, että tukitiedon vuodettua julkisuuteen ne ovat saaneet negatiivista palautetta sekä asiakkailta että kilpailijoilta; eräs haastateltu kilpailija ilmoitti julkisuuden vuoksi luopuvansa koko tuesta." (SM 5/1997, 18)

KTM:ää seurantakomiteassa edustavan virkamiehen näkemyksen mukaan keskushallinnolla "ei ole mitään sitä vastaan", että myönnetyt EU-tuet julkistetaan kuten esimerkiksi Päijät-Hämeessä ja Satakunnassa. KTM:llä ei ole kantaa siihen, pitäisikö päätöksistä aktiivisesti tiedottaa:

"2-ohjelman arvioinnissa on sentyyppisiä yritysten kantoja että he eivät välttämättä halua ollenkaan julkisuutta. Me annamme sen mahdollisuuden että toimittajat voivat hakea sen tiedon. Kyllä me tiedostamme että tämä julkisuus on ollut olemassa vuosikymmenet."

"Itse kukin olemme kiinnostuneita siitä, mitä naapurissa tapahtuu (...) mutta pitää myös ajatella filosofiaa miksi me rahoitusta myönnämme: sen vuoksi, että meidän elinkeinotoiminta kehittyy, että sillä on kilpailuedellytykset olemassa, että se pystyy tuottamaan tuotteita, että se pystyy palkkaamaan työntekijöitä. Siihen liittyy myös elinkeinoelämän ymmärtäminen eikä vain huutotorvena oleminen." (H5)

Loogisesti tästä pitäisi seurata, että (1) yritystuet yleensä ja (2) niiden jakaminen salassa erityisesti tuottaisi hyvinvointia laajemminkin, esimerkiksi työpaikkojen muodossa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvitys (1994/76) puhuu kuitenkin tätä perustelua vastaan. Tukien systemaattinen jälkiseuranta ja niiden vaikuttavuuden arviointi on hyvin vähäistä. Varsinkin vastikkeettomien tukien jälkiseuranta näkyy vain negaation kautta. Käytännössä tuen käyttäminen hakemuksen vastaisesti tai hankkeen epäonnistuminen tulee ilmi vain jos yritys hakee tukea uuteen hankkeeseen.

Kysymys on kuitenkin ennen muuta arvofilosofinen: elinkeinoelämän erityinen etu on määritelty yhteiskunnan eduksi. Todellisuudessa rajat määrittelee yksi viranomainen omilla sisäisillä määräyksillään. Näin KTM on onnistunut tehokkaasti suojelemaan myös itsensä ulkopuoliselta kritiikiltä. Tämä yleisenä etuna esiintyvä erityinen etu saattaa olla virkamiesten työrutiiniperinteeseen nojaavaa mukavuudenhalua, halua tehdä työtään häiriöttömästi. Se saattaa olla myös harkittua ja järjestelmällistä salailua, jolla halutaan estää sen toimintaan kohdistuva ulkopuolinen valvonta.

Edellä kerrottujen esimerkkien valossa julkisuuden puute voi olla joko syy EU-tukihallinnon sisäisiin ristiriitoihin tai seurausta niistä. SM:n edustajien mukaan KTM ei luovuttanut ajoissa ohjelmaa hallinnoivalle SM:lle sen tarvitsemia (julkisia) tietoja. Sisäinen julkisuusvaje on seurausta valtataistelusta, jota käydään KTM:n ja SM:n välillä keskushallinnossa. Ennen EU-jäsenyyttä KTM:n yritystukien jako ei kuulunut muille viranomaisille, mutta nyt SM:n velvollisuus on koota ne EU:lle. KTM:ltä saadun tiedon kautta SM pystyy myös käyttämään valtaa KTM:n yli.

Tutkimusta varten haastateltu KTM:n edustaja kiisti ministeriönsä koskaan edes viivytelleen tietojen luovuttamisessa. SM:n edustaja puolestaan kehotti haastattelijaa panemaan KTM:n tiukalle tietojen salaamisesta – ikään kuin se olisi tutkijan tehtävä. EU-tukihallinnon virkamiesten teemahaastattelujen perusteella syntyi kuva, jonka mukaan oman organisaation edun tavoittelun ni-

missä monet virkamiehet esittävät faktoina väitteitä, jotka osoittautuivat jopa valheiksi, kun niitä tarkisti muista lähteistä. Tutkijalla onneksi oli aikaa ja mahdollisuuksia tarkistaa väitteiden todenperäisyys, mutta toimittajaa vaanii tässä tukiviidakossa eksymisen vaara jos hän lähtee sille polulle, jonka asiantuntijana esiintyvä opas ensimmäisenä tarjoaa.

7.1.4 Salailun kritiikki

Yritystukitietojen julkisuudesta ja salailusta on julkisuudessakin käyty välillä värikkäitäkin kiistoja. Aiheen arkuudesta kertoo Kansan Uutisissa (11.7.1996) julkaistun jutun jälkipyykki. EU:n aluepolitiikan osaston virkamies Frank Rawlinson puhui Brysselissä vierailleelle Vasemmistoliiton valtuuskunnalle tietämättä, että paikalla oli myös Kansan Uutisten toimittaja. KU siteerasi Rawlinsonia kuuden palstan jutussa "EU-virkamies pitää KTM:ää salailevana":

"Rakennerahastojen toimintaa Suomessa vaikeuttaa ainoastaan se, etteivät kaikki ministeriöt toimi avoimesti. Esimerkkinä hän mainitsi kauppa- ja teollisuusministeriön. - Emme paljoakaan tiedä siitä, mitä EU:n budjetista siirtyville rahoille tapahtuu, kun ne kulkevat KTM:n kautta."

KTM katsoi Rawlinsonin esittämän arvostelun olleen aiheetonta sillä perusteella, että Rawlinson esitti jutusta ministeriölle kirjallisen anteeksipyyntö (H2). Eri asia kuitenkin on se, halusiko komission virkamies lausuntonsa mediajulkisuuteen kuin se, seisoi hän sanojensa takana. Rawlinson toisti salailumoitteensa useaan kertaan myöhemminkin:

"Se (KTM:n salailu) on oikein vaikea asia, josta olemme keskustelleet KTM:n kanssa kauankin sitten. (...) Luetteloa, johon sisältyvät kaikki hankkeet yrityksen nimineen ja tukimäärineen, ei julkisteta, vaikka KTM myöntää että nämä tiedot ovat julkisia. KTM:n mukaan yritykset jotka saavat tukea eivät halua julkisuuteen. En ymmärrä, miksi teillä (Suomessa) yritykset eivät ilmeisesti halua että hankkeet kerrotaan." (H7)

Komission huoli KTM:n salailusta selittyy osittain sillä, että yritystukityöryhmät perustettiin Suomeen nimenomaan komission määräyksestä. Syynä olivat Suomen muihin EU-maihin verrattuna poikkeuksellisen tiukat liikesalaisuusmääräykset. Yritystukityöryhmät toimivat KTM:n vanhojen kansallisten julkisuusmääräysten ja -käytäntöjen mukaan, mikä näyttää kääntyneen komission omia tavoitteita vastaan: ne ovat este EU:n hankkeille kaipaamalle PR-julkisuudelle. Komission ja KTM:n välinen kiista osoittaa sen, että käytännössä avoimuudella kehuskelevat suomalaiset virkamiehet ovat joissakin tapauksissa paavillisempia kuin salailusta syytetty EU-paavi itse.

Arvosteluun ovat yhtyneet myös useat muut ministeriöt, äänekkäimmin 2-, 5b- ja 6-ohjelmia hallinnoiva sisäasiainministeriö. SM:n aluekehitysosaston päällikkö on luonnehtinut KTM:n salassapitotulkintoja hätävarjelun liioitteluksi (H6). Kritiikkiä esitti myös hallintoministeri Jouni Backman, Suomen korkein vastuuhenkilö näissä ohjelmissa:

"(Yritystukia koskeva) salaisuus on viety liian pitkälle. Yritysten taloutta ja kilpailuasemaa koskevien tietojen luottamuksellisuus on ymmärrettävissä, mutta ei se, että kaikki tiedot yrityksen nimestä lähtien pidetään salaisena. Hakiessaan julkista tukea yritys tietää joutuvansa julkisuuden kohteeksi." (SM:n lehdistötiedote 5.11.1997)

Huomio kiinnittyy Backmanin viimeiseen lauseeseen. Sen pitäisi kuulua, että "hakiessaan julkista tukea yrityksen *pitäisi* tietää joutuvansa julkisuuden kohteeksi". Yritystukia ei kuitenkaan ole Suomessa julkistettu ennen EU-jäsenyyttä edes poikkeustapauksissa. Tästä perinteestä johtuen moni yrittäjä luultavasti aivan vilpittömästi olettaa päätöksenkin olevan salainen. Lisäksi KTM:n piiritoimistot ja yritysosastot ovat tehneet päätöksiä EU-tuista ilman että yritykset ovat aina edes tienneet hakeneensa tai edes saaneensa rahaa juuri EU:lta (ks. SM 1/1998). Päätöksentekoa ei voi kehua avoimeksi, jos edes hakemuksen allekirjoittaja ei tiedä mitä tukiaisia on hakenut ja mistä on rahaa saanut.

6-ohjelmia koskevassa valtioneuvoston tarkastuskertomuksessa (5/97, 51-52) todetaan, että "ohjelmien toteuttamisessa yritystukityöryhmälle on annettu suhteellisen vapaa harkintavalta antaa informaatiota päätöksistä, toteuttaa seuranta- ja raportoida tuloksia maakunnan yhteistyöryhmälle". Informaatiota oli annettu joissakin tapauksissa vain tukipäätösten lukumäärän ja määrärahan kulumisen osalta - siis tuensaajien nimiä ei ollut kerrottu. Johtopäätös on varsin tyly:

"Yritystukityöryhmien toiminta on ollut puutteellista ja huonosti ohjeistettua. (...) Käsittelyjärjestelmä johtaa yrityshankkeiden ja ohjelman tulosten seurannan vaikeutumiseen, koska maakunnan yhteistyöryhmä saa vajavaista tietoa yritystuki-hankkeista. (...) Samalla tulisi liikesalaisuuden suoja määritellä tarkemmin. Ohjelmahankkeissa on myös yritystukien osalta kysymys julkisin varoin tuetusta toiminnasta. Yritystukien käsittelyjärjestelmä ei täytä hallinnointijärjestelmää luotaessa asetettuja partnership-periaatteen, hallinnon avoimuuden (transparensin) sekä riittävän seuranta- ja arviointiaineiston tuottamisen vaatimuksia."

Alvesalon ym. laaja tutkimus Tukien varassa (1995) osoitti, että tukien käytön seuranta oli sattumanvaraista, KTM:n piiritoimistot valittelivat resurssiensa puutetta ja maksatusvaiheessa hakijan ilmoituksen todenperäisyys jäi usein tarkistamatta. KTM:n päätehtäväksi koettu yritystoiminnan edistäminen nähtiin vastauksissa ristiriitaisena suhteessa valvonnan lisäämiseen.

Vastakkain on näin kaksi ristiriitaista tavoitetta: kun koko elinkeinotukiajatuksen keskeinen tavoite on yritysten toimintaedellytysten parantaminen, koetaan mahdollisten väärinkäytösten jahtaaminen – ja julkisuus sen keinona – tavoitteelle vieraana toimintana. Toisaalta Alvesalon ym. tutkimus osoittaa, että viranomaisten sisälläkin saattaa olla aivan päinvastaisiakin käsityksiä julkisuuden vaikutuksista. Yhden piiritoimiston näkemyksen mukaan päätösten pitäisi olla julkisia niiltä osin, kuka myönsi, kenelle, milloin ja kuinka paljon tukea. "Pelkästään tämä karsisi potentiaalisetkin avustusten väärinkäyttäjät", uskoi tämä kyselyyn vastannut.

Vaatus - tai ainakin ajatus - yritystukiin liittyvän salailun vähentämisestä ei siis ole uusi edes KTM:n sisällä. Toisaalta tästä kommentista paljastuu tietämättömyys siitä, että näiden päätöstietojen olisi pitänyt olla julkisia jo silloin kun tutkimusta tehtiin, mutta siitä ei näytä olleen tietoa KTM:n tällä virkamiehellä - eikä ilmeisesti edes tutkimuksen tekijöillä, koska nämä eivät käsittele lainkaan julkisuuden merkitystä sen paremmin viranomais- kuin kansalaisvalvonnankaan kannalta.

Yhteenvetona voi todeta, että KTM:n luomat julkisuuskäytännöt rajoittavat tukijärjestelmää koskevaa tiedon tuotantoa. KTM on määritellyt julkisuuden rajat suvereenisti niin tutkijoihin, toisiin viranomaisiin kuin tiedotusvälineisiin-

kin päin. Sen noudattama salassapitoperiaate on vastoin EU:n ohjetta, mutta EU:lla ei ole valtaa sen KTM:n omien määräysten yli.

7.2 Tiedotusohjeet ja julkisuus

Seuraavassa tarkastelen niitä määräyksiä ja ohjeita, joita EU ja kansalliset viranomaiset ovat antaneet tukiohjelmien tiedottamisesta. Se on julkisuuden 'positiivinen' puoli vastakohtana niille edellisissä luvuissa tarkasteluille määräyksille, jotka rajoittivat julkisuutta. Tarkastelun kohteena on se, antavatko ohjeet kansalaisille mahdollisuuden valvoa toimintaa. Sekä kuntalaki että uusi julkisuuslaki lähtevät siitä, että tiedottaminen on osa julkisuusperiaatetta ja että viranomaisen velvollisuus on tuottaa ja jakaa tietoa.

7.2.1 EU:n tiedotus: näkyvyyttä vaan ei läpinäkyvyyttä

EU:n tärkein tiedotusohje on "Euroopan komission käytännön opas rakennerahastojen ja kalatalouden tiedottamis- ja julkistamisvaatimuksista" (1996) antaa hyvin yleisluonteisia ohjeita:

"Hankkeen kehittelyn eri vaiheet tarjoavat useita mahdollisuuksia tiedotustoimiteiden toteuttamiseen. Tiedotusvälineitä koskeva suunnitelma sisältää näiden mahdollisuuksien ennakoimisen ja niiden mahdollisimman tehokkaan kohdentamisen suoraan suureen yleisöön, tiedotusvälineisiin ja potentiaalsiin edunsaajiin."

"Lukuisia tiedotusvälinesuunnitelman osia voidaan toteuttaa ennen hankkeen loppuun saattamista, kuten

- toteutettavasta hankkeesta etukäteen lehdistötiedotteella tiedottaminen
- lehdistötilaisuuksien järjestäminen alueen tiedotusvälineille ja potentiaalisille edunsaajille muuraustilaisuuden yhteydessä
- ohikulkijoille hankkeen kulusta kertovat rakennustyömaan taulut."

Mediasuhteita käsittelevässä luvussa "On aika luoda kiinteät suhteet tiedotusvälineisiin" todetaan, että "tiedotusvälineet muodostavat erityisen tärkeän kohderyhmän, sillä ne levittävät tietoa suurelle yleisölle". Media olisi pidettävä "kehityksen suhteen ajan tasalla" mm. lehdistötiedotteilla, virallisilla tiedotteilla, lehdistötilaisuuksilla, videoilla ja tekstimainoksilla. Edelleen "erityisesti alueelliset tiedotusvälineet (lehdistö, radio ja televisio) ovat kiinnostuneita saamaan tietoa alueellaan tapahtuvasta hankkeiden käynnistämisestä ja niiden toteutumisen tärkeistä vaiheista".

Tiedotusvälineiden tehtävä on toimia EU:n ehdoilla tapahtuvan PR-julkisuuden foorumina. Ohjeita voi kiittää tietynlaisesta avoimuudesta, siitä, että tarkoitusperät eivät jää epäselviksi. Suomenkielisen laitoksen kääntäjällä tai toimittajalla ei näytä kuitenkaan olleen tietoa esimerkiksi siitä, että journalistien eettisten ohjeiden mukaan tekstimainonta on kiellettyä.

EY:n virallisessa lehdessä³⁹ on julkaistu yksityiskohtaiset tiedotusta ja mainontaa koskevat määräykset, jotka perustuvat ministerineuvoston asetukseen (2082/93) ja komission päätökseen (94/342). Mielenkiintoinen, ja ehkä

³⁹ 18.6.1994.

EU:n julkisuuskäsitteen todellista sisältöä kuvaava yksityiskohta on käännösvirhe. Asetuksen 32 artiklan englanninkielinen nimi on "Information ja publicity", jossa 'publicity' on suomenkielisessä versiossa käännetty mainonnaksi. Komission suomenkielisessä tiedotusohjeessa pyydetään "lukijaa ystävällisesti mielessään korvaamaan sana mainostaminen sanalla julkistaminen". Vastuu siirtyy lukijalle varsin pitkäksi aikaa: sana 'mainonta' esiintyi vielä viisi vuotta myöhemmin siinä asetuksen tekstissä, joka oli saatavilla eduskunnan kirjastossa.

Määräysten avoimuuteen ja julkisuuteen viittaavat ilmaukset eivät taaskaan aukene kovin helposti lukijalle. Johdannossa todetaan, että "on aiheellista taata, että rakenteellisten tukitoimenpiteiden toteuttaminen on entistä avoimempaa". 25 artiklassa todetaan, että "rahastojen tehokkuuden lisäämiseksi *komissio takaa*, että niiden hallinnossa kiinnitetään erityistä huomiota asioiden hoidon avoimuuteen" (kurs. AH). Toisin kuin esimerkiksi KTM, komissio lähtee siis siitä, että avoimuus on tehokkuuden *edellytys* eikä suinkaan este. Tosin 'takaus' on ristiriidassa sen kanssa, että komission ero vuonna 1999 johtui osaltaan rakennerahastovarojen käyttöä koskevien väärinkäytösten salailusta.

Tiedotusta ja mainontaa käsittelevässä 32 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että suunnitelmia (tarkoittaa ilmeisesti ohjelmia) mainostetaan (pitäisi korjauksen mukaan olla 'julkistetaan') asianmukaisesti. Eri toimielinten on myös huolehdittava siitä, että EU-tukea saanutta toimintaa mainostetaan asianmukaisesti, "jotta mahdolliset edunsaajat ja ammattijärjestöt olisivat tietoisia toiminnan tarjoamista mahdollisuuksista ja jotta julkisuudessa tiedettäisiin yhteisön osuus toiminnassa".

Komission päätöksen (94/342) liitteessä annetaan varsin yksityiskohtaisia määräyksiä julkisuudesta: "tiedotus- ja mainontatoimenpiteisiin" sisällytetään "toteutuspaikoille pystytetyt tiedotuskyltit" sekä "pysyvät muistolaatat yleisölle tarkoitetuissa perusrakenteissa". Ohjeessa puhutaan "yhteisön tukitoimenpiteiden *näkyvyydestä* talouselämässä, muiden mahdollisten edunsaajien keskuudessa ja julkisuudessa" (kurs. AH).

Raja tiedottamisen ja mainonnan välillä on häilyvä näissä ohjeissa ja määräyksissä. Lehtonen (1998, 123) pelkistää eron niin, että mainonta tavoittelee viime kädessä tiettyä toimintaa, PR taas tiettyä suhtautumistapaa. Mainonta vetoaa enemmän emootioihin, PR-työ taas argumentoi enemmän taloudellisilla ja yhteiskunnallisilla riippuvuussuhteilla ja pysyvillä pitkän aikavälin yhteistyötavoitteilla. Vaikka mainonta on ensi sijassa markkinoinnin väline, sitä käytetään myös yhteydenpidossa sidosryhmiin ja suuren yleisön informoimisessa. Rajaa mainonnan ja PR:n välillä hämärtää myös yhteisömainonnan käsite. Yhteisömainonta on mainostamista, jolla yleisö halutaan saada suhtautumaan myönteisesti yhteisön tavoitteisiin ja toimintatapoihin, muodostamaan myönteinen käsitys yhteisön osaamisesta ja sen tuotteiden laadusta ja kiinnostumaan yhteisöstä työpaikkana ja sijoituskohteena.

Edellä esitellyt tiedotusmääräykset ja -ohjeet lähtevät siitä, että EU:n pitää olla mahdollisimman laajasti näkyvillä: julkisuus on yhtä kuin positiivisten mielikuvien luomista EU:sta, mikä on hyvin lähellä mainontaa (muutenkin kuin käännösvirheenä). EU:n tavoitteena on hankerahojen mahdollisimman tehokas *markkinointi* (mainonta). Onnistuessaan tämä markkinointi puolestaan tuottaa

näkyviä hankkeita, joilla vahvistetaan EU:n uskottavuutta suuren yleisön silmissä (PR-julkisuus).

Ohjeet ja määräykset ovat yksityiskohtaisia mutta kielellisesti vaikeaselkoisia ja käsitteellisesti sekavia. Tätä voi pitää paradoksina sinänsä, kun kysymyksessä ovat tiedotusohjeet ja jos niiden halutaan menevän tehokkaasti perille jäsenmaissa.

Hankkeiden julkistaminen tapahtuu jälkikäteen, kansalaiset saavat tiedon tukea saaneista hankkeista sen jälkeen kun päätökset on tehty. Komissio kyllä puhuu avoimuudesta, mutta sen sisältö jää määrittelemättä, se ei ankkuroidu julkisuusperiaatteeseen demokraattisen valvonnan merkityksessä. Julkisuus on viranomaisilta hallintoalamaisille tapahtuvaa tiedottamista viranomaisten määrittämällä ehdoilla.

7.2.2 Kansallinen tiedotus: sattuman varassa

Suurta merkitystä tai sitovuutta EU:n ohjeilla kansallisen tason tiedottamiseen ei näytä olleen; näkyvimmin ohjeet konkretisoituvat EU:n rahoittamien rakennusten työmaiden edessä seisovissa tähdin somistetuissa mainostauluissa. Itse opasta ei löytynyt esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmia koordinoivan sisäministeriön tietopalvelusta vielä ensimmäisen ohjelmakauden jälkeenkään.

Ohjelmien hallinnoinnin kansallisessa 'raamatussa', 55-sivuisessa ohjelmasiakirjassa tiedotukselle ja mainonnalle on uhrattu hyvin niukasti tilaa: kolmella rivillä viitataan tiedottamisesta annettuun komission päätökseen (94/342).

SM:n ohjeissa todetaan, että "tiedotusvälineet ovat EU-tiedotuksessakin merkittävin tietokanava":

"Toimitukselle jaetaan tiedotteita ja muuta aineistoa sekä järjestetään tiedotustilaisuuksia ja taustainfoja. Tärkeätä on myös palvella toimittajia silloin, kun he ottavat yhteyttä ministeriöön. Tämä edellyttää hyvää tavoitettavuutta sekä kykyä antaa luotettavasti tietoja. Erityisesti alue- ja rakennepolitiikan asioissa tiedotus kohdistuu myös maakunnallisille tiedotusvälineille."

EU-tyyppinen näkyvyyden korostus on sisäistetty myös kansallisella tasolla: se nousee keskeiseksi tavoitteeksi, kun Euroopasta saapuu arvovaltaisia vieraita:

"EU:n komissaarien, muiden maiden poliittisen johdon ja korkeiden virkamiesten tiedottamisessa otetaan ensisijaisesti huomioon vieraan toivomukset. Yleensä vieraat haluavat vierailulleen laajaa julkisuutta, johon vierailuohjelmassa on varattava mahdollisuudet."

Hiukan perusteellisemmin, yhdeksällä rivillä, käsitellään tiedottamista SM:n ohjeessa (8/011/98). Siinä todetaan, että "maakunnan liiton tulee aktiivisesti tiedottaa ns. kansallisiin hankkeisiin ja EU-hankkeisiin myönnettävistä avustuksista". Siinä viitataan myös ministerineuvoston asetukseen (2082/93) ja komission päätökseen (94/342). Muuten ohje antaa täysin vapaat kädet - ellei jopa siirrä vastuuta kokonaan - alueilla toimiville viranomaisille:

"Liiton tulee tiedottaa sopiviksi katsomillaan tavoilla tuella toteutetuista hankkeista ja aikaansaaduista vaikutuksista. Liitto toimii yhteistyössä muiden ohjelmiin osallistuvien tahojen kanssa varmistaakseen tiedottamisen parhaan mahdollisen tuloksen."

Ilmaus "sopiviksi katsomillaan tavoilla" voi tarkoittaa mitä tahansa, esimerkiksi sitä, että tiedotetaan vain hankkeista ja vaikutuksista, joissa on onnistuttu. "Tiedottamisen parhaan tuloksen varmistaminen" taas kertoo jostain päämäärästä, mutta ei keinoista, miten siihen pyritään.

Nämä kielellisesti kankeat, sisällöllisesti latteat ja suomalaisen julkisuusperiaatteen näkökulmasta vieraat ohjeet selittävät omalta osaltaan sitä, että tukiohjelmat menivät huonosti perille. Maakunnissa EU-ohjelmien ja -hankkeiden yleistiedottamisesta vastaavat maakuntien liitot ja erityisesti niiden alaiset yhteistyöryhmät. SM:n muistiossa (19.2.1997) on selvitetty tiedottamista ja julkisuutta 2-alueilla vuonna 1996:

"EU:n tavoiteohjelmista (...) tiedottamisen tarve on suuri, jotta mahdollisimman moni potentiaalinen tuen saaja saa tarvitsemansa tiedon ja hankkeiden taso säilyy korkeana. Tämä näkyy sekä maakuntien entistä järjestelmällisemmissä tiedotussuunnitelmissa että tiedotukseen tänä ja viime vuonna käytettävissä rahamäärissä."

Huomio kiinnittyy ilmaisuun "entistä järjestelmällisemmissä tiedotussuunnitelmissa": sille ei löydy katetta ainakaan seuraavan ohjelmakauden 1997-99 tavoiteohjelmista. Ensimmäisen ohjelmakauden 1995-96 tavoiteohjelmissa luvattiin, että tiedotusohjeet laaditaan seuraavalle ohjelmakaudelle. Kuitenkaan seuraavan ohjelmakauden ohjelma-asiakirjoissa tiedottamisesta ja julkisuudesta ei puhuta mitään.

SM:n muistiossa todetaan, että "maakuntien tiedotus on jatkunut johdonmukaisena, ja painopiste tiedotusmateriaalin osalta on esitteissä, lehdistötiedotteissa sekä eri alojen lehtiin kirjoitetuissa artikkeleissa". Tulkinta ei käy yksiin samaan muistioon kootun taulukon kanssa. Satakunnassa tiedotteita on tehty 16 ja Etelä-Karjalassa 13, mutta useimmissa maakunnissa yksi tai ei lainkaan. Vuoden 1997 vuosiraporttiluonnoksen perusteella tiedotteiden käyttö vähentynyt entisestään.

Muistion mukaan toinen painopistealue ovat olleet "eri alojen lehtiin, kuten maakuntalehtiin kirjoitetut artikkelit". Tällä tarkoitetaan ilmeisesti liittojen virkamiesten itse kirjoittamia ja julkaistuja artikkeleita. Kahdeksalla 2-tukialueella niitä oli julkaistu kaikkiaan seitsemän, siis alle yksi maakuntaa kohti vuoden aikana. Vuonna 1997 julkaistujen artikkeleiden määrä on vaihdellut maakunnasta riippuen nolasta (Keski-Suomi, Etelä-Karjala) 30:een (Keski-Pohjanmaa). Hämmästyttävään muutokseen on tapahtunut Keski-Pohjanmaan EU-tukivastaavien aktiivisuudessa: edellisenä vuonna he eivät taulukon mukaan olleet saaneet tai halunneet julki yhtään julkaistua kirjoitusta.

Lukujen perusteella liittojen tiedottaminen ainakin mediaan päin on ollut passiivista. Vuotta 1996 koskevassa muistiossa SM pyrkii antamaan sen valvonnassa toimivien maakuntaliittojen tiedotustoiminnasta katteettoman positiivisen kuvan. SM:n väite liittojen aktiivisuudesta on ristiriidassa myös muiden selvitysten kanssa (ks. esim. Mennola 1996; SM 5/997; Keskuskauppakamari 1997).

Luvut kertovat lähinnä ilmoitettujen tietojen *sattumanvaraisuudesta*. Tietojen kokoaja ei näytä harrastaneen lähdekritiikkiä; sekä SM:n että maakuntaliittojen etu on antaa komissiolle mahdollisimman positiivinen kuva hallinnon aktiivisuudesta. Komissio tuskin vaivautuu tarkistamaan tällaisia 'tiedotustietoja',

varsinkin kun ottaa huomioon sen omien tiedotusohjeiden pr-ajatteluun pohjautuvat lähtökohdat.

Euroopan parlamentin rakennerahastojen tiedotusta koskevassa selvityksessä (5/1997) on otettu esimerkiksi Päijät-Häme, joka on "ottanut käyttöön sekä yleiset että suunnatut informaatiokampanjat". Yleinen 2-ohjelman profiilinnostokampanja käsitti esitteiden jakelua, radion tietoiskuja sekä lehtiartikkeleita. Myös "seminaarit ja informaatiotilaisuudet ovat saaneet julkisuutta paikallisessa lehdistössä". SM:n keräämiin tietoihin verrattuna näyttää siltä, että Päijät-Hämeessä on pyritty antamaan kaunisteltu kuva tiedottamisesta.

Tiedottamisen vähäisyys johtuu ainakin osittain siitä, että ensimmäisellä ohjelmakaudella maakunnilta puuttuivat tiedotussuunnitelmat. Ohjelma-asiakirjoissa mahdollinen tiedottamisen tarve on kuitattu muutamalla ympäripyöreällä lauseella: "Hyväksytyistä ohjelmista tiedotetaan EU:n komission edellyttämällä tavalla. Valtion aluehallintoviranomaiset tiedottavat kukin oman käytäntönsä mukaisesti ohjelmiin sisältyvistä tukimuodoistaan" (Päijät-Hämeen 2-tukiohjelma 1995-96). Kuitenkaan Päijät-Hämeessä ei ollut käytössä koko ensimmäisellä ohjelmakaudella näitä komission ohjeita, joiden mukaan sen olisi pitänyt tiedottaa. Etelä-Karjalan ohjelmassa puolestaan luvataan, että tiedottamisesta laaditaan erillinen suunnitelma sen jälkeen kun komissio on hyväksynyt tukikehyksen. Tätä suunnitelmaa ei laadittu koko ohjelmakaudella. Keski-Suomen ohjelmassa tiedottamisesta ei puhuta sanallakaan, kuten ei myöskään Kokkolan ohjelmassa. Kymenlaaksossa asia on kuitattu kahdella lauseella: "Koko ohjelman tiedotusvastuu on Kymenlaakson liitolla. Kukin osaltaan toteuttamisvastuussa oleva viranomainen tai muu taho vastaa omaa alaansa koskevasta tiedotuksesta."

Satakuntaliitto puolestaan ilmoitti, että se "tulee tiedottamaan joukkotiedotusvälineissä ohjelmatyön valmistelusta ja sen toteutumisesta". Siis joukkotiedotusvälineissä, ei -välineille; siinä annetaan ymmärtää, että lähde (maakuntaliitto) päättää, mikä on EU-ohjelmia koskevan journalismin sisältö.

Seurantakomitean tiedottamisohjeessa tavoitteeksi on määritelty paitsi informoida muita viranomaisia myös "tiedottaa suurelle yleisölle ohjelmalla saavutetuista tuloksista ja tuen hakumahdollisuuksista". Tavoitteena on "laajalla ja näkyvällä tiedottamisella saavuttaa mahdollisimman suuri joukko potentiaalisia tuenhakijoita ja tasokkaita hankehakemuksia".

Julkisuuden lisäämiseen tähtäävä tiedottaminen jää kaikilla tasoilla, niin komissiolla (unionitasolla), seurantakomitealla (keskushallintotasolla) kuin yhteistyöryhmälläkin (maakuntatasolla) ilman sisältöä: se rajoittuu "laajaksi" ja "näkyväksi" rahaa ja hankkeita markkinoivaksi julkisuudeksi, mutta edes markkinoinnin sisältö ole konkretisoitunut. Ennen EU-jäsenyyttä lähinnä seutukaavatyöhön keskittyneiltä liitoilta näyttävät puuttuneen välineet laatia EU-ohjelmien edellyttämät tiedotusstrategiat. Ohjelmien lähtökohtana on kuitenkin avoimuus ja läpinäkyvyys, niin että ulkopuoliset pystyvät subjekteina myös arvioimaan ohjelmien ja hankkeiden sisältöjä, ei vain olemaan ohjelmahallinnoin kohteina, objekteina.

Ensimmäisen, vuosien 1995-96 ohjelmakauden jälkeen jotkut liitot ovat pyrkineet täsmentämään tavoitteitaan. Päijät-Hämeen liiton tiedotteessa (26.3.1997) kiteytyvät kokemukset tiedonkulun ongelmista:

"Uuden ohjelman markkinointia ja tiedottamista on tehostettava. Yhteistyöryhmän hyväksyttäväksi valmistellaankin ohjelman markkinointi- ja tiedotussuunnitelma. (...) Vanhan ohjelman tiedottaminen oli liian hankepainotteista. On selvää, että ohjelman hankkeista, tukitoimista ja hakumenettelystä on tiedotettava riittävästi, mutta myös yhä enemmän ohjelman tavoitteista, sisällöstä ja painotuksista, etenemisestä ja vaikutuksista, sekä hallintojärjestelyistä. Myös yhteistyö- ja yritystukityöryhmän välistä ajatustenvaihtoa ja viestintää on tiivistettävä."

"Tavoiteohjelman oma-aloitteinen markkinointi ja tiedottaminen kuuluu liiton lisäksi maakunnan muille EU-asioista vastaaville tahoille ja tiedottamisen ammattilaisille. Tiedon kulun turvaamiseksi pitäisi harkita jonkinlaisen ohjelma-asioihin liittyvän viestintäringin perustamista. Tiedotusvälineet pyritään perehdyttämään ohjelman perusteisiin ja etenemiseen, jotta ymmärtämättömyydestä ja väärinkäsityksistä tapahtuvat ylilyönnit voidaan välttää."

Tässäkin epäselväksi jää se kohderyhmä, jolle pitäisi tiedottaa: kaikille alueen asukkaille, rajatuille intressiryhmille (esim. yrittäjille), toisille virkamiehille ja viranomaisille ja/vai tiedotusvälineille? Tiedotteessa todetaan, että tiedottamis- ja markkinointivastuu kuuluu myös tiedottamisen ammattilaisille. Tämäkin ilmaus on hämärä, mutta ilmeisesti kysymys on ainakin osittain tiedotusvälineistä, siis toimittajista. Tämän tulkinnan mukaan toimittajien tehtävä on markkinoida ohjelmia, mikä tapahtuisi konsensus-hengessä toimivan viestintäringin kautta. Tiedotusvälineet ovat myös ilmeisesti haksahaneet virheisiin ja ylilyönteihin, jotka ovat olleet haitaksi ohjelman toteuttamiselle.

Tiedotusvälineiden tehtävä on näin asiantuntevasti, virheitä välttäen toistaa viranomaisen näkemyksiä: media pyritään valjastamaan rahasäkkejä vetävien tukivankkureiden eteen. Tiedonkulun ja julkisuuden ongelmia pyritään ratkomaan yksisuuntaisella tiedottamisella, ei esimerkiksi kriittisellä julkisella keskustelulla siitä, mikä tukien merkitys todella on alueen hyvinvoinnin lisäämisessä. Tiedotusvälineen ja toimittajien tehtävä on samassa veneessä soutaa hallinnon tahtiin.

Viranomaiskielen ilmaisujen (tahaton tai tarkoituksellinen) epätasällisyys voi olla osasyys myös siihen, että mitään viestintärinkiä ei perustettu, eikä tiedotusvälineitä ollut perehdytetty erikseen ohjelman perusteisiin ainakaan vielä vuonna 1999. Tätä puheenvuoroa voi pitää puheena puheen vuoksi: hallinnon on valvoviin viranomaisiin päin osoitettava aktiivisuutensa, mutta usein se riittääkin. Esimerkiksi tässä tapauksessa puhe ei kytkeydy toimintaan, vuorovaikutukseen median saati kansalaisten kanssa hallinnon läpinäkyvyyden parantamiseksi.⁴⁰

KTM:n määrittelemiä tiedotustavoitteita ei juuri asiakirjoista löydy ennen 2-ohjelman vuoden 1997 vuosiraporttiluonnosta (19.5.1998, 32). Yhdeksän riviä herättää enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia:

"Tavoite- ja yhteisöaloiteohjelmien toteutumisesta kertomusvuoden aikana informoitiin yrityksiä ja yhteistyöryhmiä erityisesti pk-yrityksille suunnatussa, keväällä ilmestyneessä KTM yrityspalvelulehden numerossa sekä syksyllä yhteiseksi TE-keskusten yritysasiakaslehdeksi muuttuneessa Yrityspalvelu-lehdessä."

"KTM tiedotti myös lehdistötiedotteella pk-yritystoiminnan edistämisestä vuonna 1996 ja 1997. Lehdistötiedotteeseen sisältyi myös EU-rahoitusta, sen vaikuttavuutta vuonna 1996 ja sen suuntaamista vuonna 1997 koskeva osa. Lisäksi erityisesti alueel-

⁴⁰ Itse asiassa tiedotteen laatineen EU-kehitysjohtajan virka lopetettiin ennen aikaansa maankuntaliiton sisäisten riitojen takia.

lisen KTM yrityspalvelun/TE-keskuksen yritysosasto sekä ministeriön henkilöstö ovat lukuisissa tilaisuuksissa kertoneet EU-ohjelmien toteutumisesta ja hankkeiden rahoitusmahdollisuuksista.”

Erikoisinta KTM:n tiedotuskäytännössä on se, että alueiden ohjelmien kokonaisuudesta vastaavien yhteistyöryhmien tärkein tietokanava olivat tämän mukaan yleisessä jakelussa olevat asiakaslehdet. Siis yhteistyöryhmä, jonka tehtävä oli valvoa myös KTM:n rahoituksen kokonaisuutta, sai tietoa asiakaslehdistä, jotka oli tarkoitettu yrittäjille, potentiaalisille tuen hakijoille. 2-ohjelman seurantaraportissa todetaankin, että ohjelmien toteuttajat saivat usein tietoa suoraan tiedotusvälineistä. Samoin ”laajempi yleisö ja pienyrittäjät toimivat lähinnä alueen lehdistön varassa” (SM 5/1997, 19). Media on toiminut näin välittäjänä niin hallintoviranomaisten kuin viranomaisten ja yleisön välillä.

7.2.3 ”Suomessa noudatetaan lakeja”

Ainakaan vielä 1990-luvulla kansallisen tason viranomaisten tiedottaminen ei kytkeytynyt julkisuusperiaatteeseen. Koko EU-jäsenyyden ajan voimassa olleen kuntalain tiedottamisvelvollisuus ei ulotu maakuntahallintoon, joka ei toimi kansalaisilta (demokraattisesti) vaan ylemmiltä viranomaisilta (byrokraattisesti) saadun valtuutuksen varassa. Kaikki kansallisen tason viranomaiset ovat kuitenkin uuden tilanteen edessä 2000-luvulla, jolloin noudatetaan *tiedonantovelvollisuuteen* perustuvaa julkisuuslakia. Se on eri asia kuin ensimmäisten jäsenyysvuosien ajan harjoitettu tiedottaminen, joka on tähdännyt tukirahojen markkinointiin ja positiivisen julkisuuskuvaan luomiseen.

Uuden rakennerahastokauden tiedottamisohjeissa ei silti mainita vielä kään Suomen julkisuuslakia, vaan viitataan komission asetukseen:

”Tiedotustoiminnan tavoitteena on edistää ohjelmien tehokasta toteutumista ja luoda hankkeille myönteinen julkisuuskuva. (Y)leistiedotusta lisätään edelliseen ohjelma-kauteen nähden. Yleistiedotuksessa painotetaan ohjelman ja sen tarjoamien rahoitusmahdollisuuksien tunnettuuden lisäämistä sekä sisällön, tulosten ja vaikutusten julkistamista. (...) Tiedotustoimenpiteet kohdistetaan hankkeiden toteuttajiin, kansalaisiin (välillisesti tiedotusvälineiden ja järjestöjen kautta) sekä viranomaisiin ja luottamusmiehiin.”⁴¹

Periaatteena on edelleen näkyvyys, ei *läpinäkyvyys*. Nyt puhutaan kylläkin jo tulosten ja vaikutusten julkistamisesta, mutta sana viittaa tiedottamiseen viranomaisen ehdoilla. *Julkistamis*periaate korostuu viimeisen lauseen ilmauksessa, jossa *toimenpiteet kohdistetaan* mm. median kautta mm. kansalaisiin.

Periaatteessa Suomessa noudatetaan myös tässä julkisen hallinnon toiminnassa 1.12.1999 voimaan tulevaa julkisuuslakia. Sisäministeriön tiedotuspäällikön Helinä Tuomisen mukaan ”ministeriön käsittelyssä todettiin tarpeettomaksi mainita, että täällä noudatetaan lakeja”. Lisäksi SM oli tekemässä viestintäohjelmaa uudelle kaudelle.⁴²

Ministeriön näkökulmasta voikin olla itsestäänselvyys, että Suomessa noudatetaan tiedotuksessa Suomen lakia ja julkisuusperiaatetta. Avoimeksi jää

⁴¹ Suomen esitys Itä-Suomen tavoite 1 –ohjelmaksi vuosille 2000-2006 (8.10.1999), 86-87. Ks. myös EY:n virallinen lehti 26.6.1999, L 161/36.

⁴² Sähköpostikeskustelu 15.10.1999.

se, tietävätkö tämän myös kaikki ne viranomaiset, jotka ohjelma-asiakirjoja lukevat ja soveltavat. Tähän kysymykseen pyrin vastaamaan tutkimuksen empiriaosuudessa.

8 Empiria 1: Tukitietojen julkisuustesti

Havainnollistan seuraavassa viranomaistoiminnan käytäntöjä esimerkillä, jossa tutkivaa journalismia muistuttavalla menetelmällä testasin EU-tukia jakavan kotimaisen hallinnon julkisuutta. On sanottu, että julkisuuslain tekee tärkeäksi sen huomaamattomuus; se toimii hyvin silloin kun sitä ei tarvita, eli silloin, kun kysyvä saa asioista tietoa. Silloin julkisuuslaki toimii huonosti, kun kansalaisen pitää vedota siihen. Siinä tapauksessa se, jonka takana tieto on, ei tunne lakia.

8.1 Ei saa, saattaa saada, saa

Ensimmäisen, lähinnä intuitiiviseen uteliaisuuteen pohjautuvan julkisuustestin tein keväällä 1997. Sen tehtävänä oli konkretisoida sitä kaoottista kuvaa, joka teemahaastattelujen pohjalta syntyi eri viranomaisten julkisuuskäsityksistä, ja erityisesti niistä valituksista, joiden mukaan KTM salailee julkisia tietoja. Tarkoitus on siis ollut mennä puheiden taakse, sellaiseen todellisuuteen viranomaisten käytännöistä, joista ei ollut aiempaa empiiristä näyttöä.

Tässä ensi vaiheessa joukko oli hyvin suppea: se käsitti KTM:n Keski-Suomen ja Kymen piiritoimistot sekä Teknologian kehittämiskeskuksen. Tiedossa oli, että Etelä-Hämeen piiritoimisto julkisti julkiset tiedot eli tuensaajien nimet ja markkamäärät kahdesti vuodessa.

Soitin kahden em. piiritoimiston yrityspalveluun ja pyysin listat tuensaa- jista, markkamääristä ja tuen prosenttiosuudesta hankkeen kustannuksista. Nämä tiedot, siis kuka sai ja paljonko, olivat KTM:n määräyksen (4.4.1996) mukaan julkisia. Toisena lähtökohtana oli keskushallinnossa työskentelevän virkamiehen toteamus, jonka mukaan "varmaan *kaikki* tietävät, että on olemassa paikka, esimerkiksi kirjaamo, mistä nämä tiedot ovat saatavissa" (H5). Jokaisen piiritoimiston oma asia oli tiedottaa tai olla tiedottamatta niistä tiedotusväli- neille – keskushallinto ei käsenyt eikä kieltänyt.

Kerroin myös olevani tutkija, mutta en pyytänyt tietoja luottamuksellisina.

Sekä Keski-Suomen että Kymen piiritoimistossa ensimmäinen vastaus oli, että tietoja ei ole ollut tapana antaa". Liikesalaisuuteen ei vedottu, vaan siihen, että näin ei ole tehty ennenkään. Keski-Suomen tuista vastaava myönsi, että yksittäiset päätökset ovat julkisia, "mutta kun puhutaan listojen lähettamisestä muille kuin liitoille ja asianosaisille, se ei ole ollut ihan yksinkertaista". Tämän jälkeen virkamies ilmoitti selvittävänsä asiaa. Muutaman päivän päästä sama virkamies ilmoitti, että listat on ehkä mahdollista saada, jos tutkimuksen tekijä pyytää niitä kirjallisesti - siis tutkimustarkoitukseen. Vastaus lienee tulkittavissa niin, että jos tiedot olisivat pysyneet tutkimuksessa luottamuksellisina, eli jos osallistuisin julkisten tietojen salassapitoon, ne ehkä olisi mahdollista saada.

Kirjalliseen pyyntöön tuli puhelinsoitto ko. virkamiehen esimieheltä, apulaisjohtajalta, joka ilmoitti, että "yritysten nimet ja tuet eivät ole julkisia, ellei kysyjä osaa yksilöidä, onko joku tietty yritys saanut tukea, jolloin vastataan

kyllä tai ei". Tälle virkamiehelle julkisuus oli sitä, että tiedon pyytäjän pitää jo ennakkoon tietää se tieto, jota hän vasta kysyy. Julkisen tiedon olisi pitänyt ilmeisesti vuotaa jostakin kysyjän korviin, jolloin virkamies olisi vastannut yhdellä sanalla.

Tämän päällikkövirkamiehen mukaan Hämeen yrityspalvelun johtaja oli tehnyt väärin julkistaessaan tuensaajat.

"Missään tapauksessa lehdistölle ei luetteloita anneta, ja miksi annettaisiinkaan, kun eivät ole edes niitä vaatineet. Me suhtaudumme EU-tukiin samalla tavalla kuin pankkisalaisuuteen, erittäin pidättyvästi. Vaikka ne ovatkin julkista rahaa, ne ovat yritysten liiketoimintaa koskevia tietoja. Tuensaajat eivät tykkää siitä, että niistä huudellaan julkisuudessa."

"Ymmärrän kyllä että EU lähtee eri linjasta, se haluaa julkisuutta."

Julkisuuskäytännön määritteli näin tuen kohde, edun saaja. Toisessa, Kymen piiritoimistossa linja oli hieman lievempi:

"Niissä (tukilistoissa) kai on periaatteessa julkisia tietoja, mutta mielellämme emme niitä anna. En ihan tarkkaan tiedä..."

Virkamies siirsi vastuun esimiehelleen. Yrityspalvelun apulaisjohtaja ilmoitti, että tuen saajan nimi ja tukimäärä ovat julkisia niin, että tukipäätökset sisältäviin mappeihin voi tulla tutustumaan Kouvolaan. Kymen piiritoimisto ei ollut tiedottanut tukien saajista aktiivisesti, koska "pienten tukien julkistaminen voisi olla kiusallista sille, joka vielä on toisen palveluksessa".

Listojen antaminen esimerkiksi postitse ei ollut mahdollista, koska se olisi edellyttänyt tietojen yhdistämistä eri järjestelmistä – siis likkaa työtä. Apulaisjohtaja ei kuitenkaan tiennyt, miten julkisten ja salaisten tietojen erottelu käytännössä järjestetään.

Myöskään maakuntalehden toimittajan käytös ei ollut kannustanut tiedottamaan:

"Yksi toimittaja suorastaan uhkaili. Ei riitä että toimittaja itse penkoi vaan pitää teettää virkamiehillä töitä. Kysymys on siitä, miten paljon tiedotusvälineet voivat omien tarkoitusperiensä mukaisesti saada tiedot niin kuin itse haluavat. Näitä tiedotusvälineitä on kymmenittäin meidän alueella, ja jotkut haluavat niitä tietoja ihan kunnittain."

Tulos tästä kierroksesta oli se, että julkisuuskäytännöt poikkesivat toisistaan täysin: yksi viranomaisen (Häme) antoi julkiset tiedot pyytämättä (tosin maakuntalehden julkisen painostuksen jälkeen), toinen jos tiedot tuli kaivamaan lähes sadan kilometrin päästä ja kolmas ei antanut ollenkaan. Kahdessa toimistossa mitään julkisuusperiaatetta ei ollut sisäistetty, lakia ei tunnettu, eikä KTM:n määräyksiäkään. Salassapidossa viranomaisen ei käyttänyt edes harkinta- vaan mielivaltaa.

8.2 Viivyttelyjen kautta voittoon

Vuosi myöhemmin, keväällä 1998 testasin uudelleen piiritoimistoista TE-keskusten yritysosoitukseksi muuttuneiden viranomaisten käytäntöjä. Esitin puhelimitse pyynnön saada jossain, viranomaisen valitsemassa muodossa 2-ohjelman yritystukipäätökset julkisilta osiltaan. Viranomaisen itsensä tehtäväksi jäi siis selvittää tietojen julkisuusaste. Tietopyynnöt esitin KTM:n keskushallinnolle Helsinkiin, Kymen TE-keskukselle Kouvolaan, Kymen TE-keskuksen Lappeenrannan toimistolle, Keski-Suomen TE-keskukselle Jyväskylään, Satakunnan TE-keskukselle Poriin sekä Pohjanmaan TE-keskuksen Kokkolan toimistoon.

Tällä kertaa pyysin tietoja niin sanottuna tavallisena kansalaisena, ilman tutkijan tittelä. Silloinkin, kun keskustelun toinen osapuoli tiesi entuudestaan minun tekevän tutkimusta, korostin pyytäväni tietoja 'yksityishenkilönä'.

Niin keskushallinnossa kuin TE-keskuksissakin ensimmäinen kysymys kuului, mihin tarkoitukseen tarvitsen näitä tietoja. Ainoa poikkeus oli Lappeenranta, missä ensimmäinen puhelimeen vastannut virkailija tiesi heti, että "ne tiedothan ovat julkisia". Yhtä lukuunottamatta virkamiehet eivät tunteneet sitä keskeistä julkisuuslain lähtökohtaa, jonka mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse perustella sitä, mihin hän julkisia tietoja tarvitsee.

Kun kieltäydyin julkisuuslakiin vedoten vastaamasta käyttötarkoitusta koskevaan kysymykseen, muut viisi joko halusivat selvittää asiaa tai pyysivät kääntymään virkahierarkiassa ylempänä olevan virkamiehen puoleen. Seuraavassa käyn läpi sitä labyrinthia, jossa sain tiedon perässä harhailla.

KTM:n keskushallinnon yrityskehitysosaston tietopalvelusta todettiin ensin, että yrityksen nimi on julkinen. Yleisöpäätteeltä tietoja ei kuitenkaan pääsyt lukemaan, koska ne olivat kaikki "varattuja". Tämän jälkeen tietopyyntö välitettiin EU-ohjelmia koordinoivalle ylitarkastajalle, joka ilmoitti neuvottelevansa asiasta lakimiehen kanssa. Seuraavana päivänä ylitarkastaja oli viisastunut niin paljon, että tiesi mitkä tiedot ovat julkisia. Tältä virkamieheltä niitä ei kuitenkaan saanut; hän ilmoitti, että ne täytyy pyytää alueellisilta TE-keskuksilta. Toisena perusteluna oli se, että TE-keskukset päättävät kaikista hankkeista itsenäisesti. Kun huomautin, että yli 10 miljoonan markan hankkeista päätetään keskushallinnossa, vastaus oli, että nekin päätökset menevät tiedoksi TE-keskuksiin. Kuitenkin julkisuuslain mukaan asiakirja tulee julkiseksi sen jälkeen kun päätös on tehty, ja näissä suurimmissa hankkeissa päätöksentekoviranomainen on keskushallinto.

Tietokoneajoja oli tehty vain seurantaraportteja tekeville tutkimuslaitoksille maksusta. Itsekin olisin voinut saada tiedot noin 10 000 markan hintaan.

Näin julkisten tietojen saaminen evättiin ei suinkaan juridisilla vaan aivan käytännöllisillä perusteilla, tietojen etsimisen työläydellä ja kalleudella. Ainoa, mitä luvattiin antaa suoraan keskushallinnon tiedostoista, olivat yksittäistä yritystä koskevat julkiset tiedot. Olisi vain pitänyt etukäteen tietää tukeaan yrityksen nimi – siis juuri se julkinen tieto, joka oli viranomaisen takana ja jota juuri olin hakemassa. Vastuu julkisesta tiedosta oli siirtynyt tietoa pyytä-

välle kansalaiselle. Etukäteen olisi pitänyt tietää julkinen tieto siitä, mikä yritys on saanut EU-tukea, minkä jälkeen olisi voinut saada muut julkiset tiedot.

Ennen kuin lopullinen vastaus tukitietojen julkisuuteen ja tietojen luovuttamiseen selvisi, asiaa selvitti keskushallinnossa ainakin neljä ihmistä. Vastaus oli siis se, että paikka oli väärä: tietojen saamiseksi kansalaisen pitää kääntyä alueellisten TE-keskusten yritysosastojen puoleen. Sama keskushallinto, joka määrittelee julkisuuden rajat, ei itse suostu samoja tietoja luovuttamaan erilaisiin byrokraattisiin syihin vedoten. Keskushallinnossa nämä perustelut olivat:

- 1) Tiedot eivät välttämättä ole julkisia.
- 2) Tiedon luovuttamista ei voi järjestää.
- 3) Tiedon luovuttaminen on liian vaivalloista.
- 4) Tiedon luovuttaminen on liian kallista.
- 5) Tiedon luovuttaminen kuuluu toiselle viranomaiselle.

Käytännössä kielteisen vastauksen saamiseen meni viikonloppu mukaan lukien viisi päivää.

Käännyin siis alueiden yritysosastojen puoleen. Kahdesta sain tiedot käyttötarkoitusta koskevan kysymyksen jälkeen. Kolmannesta paikasta Pohjanmaan TE-keskuksen Kokkolan yritysosastolta todettiin, että ”emme voi antaa – minun mielestäni tiedot eivät ole julkisia”. Virkamies käänsi puhelun virkahierarkiassa seuraavalle, joka kysyi jälleen käyttötarkoitusta. Tämän jälkeen hän lupasi kolmannen, jälleen ylemmän virkamiehen palaavan asiaan. Odotettuani 10 päivää soitin uudelleen Kokkolaan. Sama virkamies, jonka kanssa olin puhunut, ilmoitti viivästymisen johtuvan siitä, että hänen piti selvittää ministeriöstä asti, paljonko tietojen tulostaminen maksaa. Virkamies ilmoitti toimiston olevan muuttopuuhissa, mutta lupasi että tietojen pyytäjä voi itse tulla keräämään tiedot 500 kilometrin päästä. Virkamies ei kuitenkaan osannut sanoa, miten julkiset tiedot erotellaan salaisista. Tietokoneohjelmakin oli ollut uudistettava.

Lupaa tietojen tulostamiseen haettiin Helsingistä samalta virkamieheltä, joka oli todennut ”kaikkien” tietävän, että tiedot saa aluetoimistojen kirjastoista. Tosin keskushallinnon virkamies oli varoitellut, että piiritoimistojen henkilöresurssit eivät välttämättä riitä jokaisen uteliaan palveluun. Kokkolan toimiston virkamies epäilikin, että tietojen luovuttamisesta tulee hankaluuksia, ”jos kaikki rupeavat niitä kyselemään”. Se jäi epäselväksi, mitä hän tarkoitti ’kaikkilla’ – kaikkia kansalaisia vai kaikkia tiedotusvälineitä, ja Kokkolan seudulla vai koko maassa.

Kokkolan piiritoimistosta ihmeteltiin myös sitä, että tietoja ei saanut suoraan keskushallinnosta. Keskushallinto siis usutti tiedon tarvitsijaa alueviranomaisen luokse, joka taas usutti asiakkaan keskushallintoon.

Kaksi päivää tämän keskustelun jälkeen tuli lupaus listojen lähettämisestä. Tiedon hakuprosessi kesti kaksi viikkoa.

Keski-Suomesta – josta vuotta aiemmin oli kieltäydytty kategorisesti luovuttamasta tietoja, ja väitetty niiden luovuttamisen olevan lainvastaista – vaadittiin jälleen kirjallinen pyyntö. Lista tulikin, kuukausi pyynnön jälkeen.

Tiedon hitauteen voi tässä tapauksessa etsiä selitystä *kesälomasta*, koska pyyntö esitettiin kesäkuussa, ja lista saapui elokuussa. Niin kansalaisten pal-

velun kuin journalistisen tiedonhankinnan kannalta aikaa voinee pitää kohtuuttoman pitkänä.

8.3 Tiedonhankinnan esteet ja hidasteet...

Lopulta sain kaikilta saman viranomaisen eri puolilla maata sijaitsevista toimipaikoista julkisiksi määritellyt tiedot. Mutta entäpä jos olisin ollut ns. tavallinen kansalainen? Toisella kierroksella tietojen saamiseen vaikutti varmasti edellisen kierroksen aiheuttama maine. Testi osoitti toisaalta sen, että riittävällä sinnikkyydellä (asenteella) ja riittäväillä aikaresursseilla tietoja saa. On kuitenkin ihmeteltävä sitä, miten suuren työn takana näinkin vaarattomilta vaikuttavat tiedot ovat.

Takala ja Konstari listasivat näitä tiedonhankinnan esteitä vuonna 1982:

- 1) Tekniset esteet: asiakirja on toisen hallussa, kateissa tai sen etsiminen olisi liian hankalaa työkiireiden vuoksi.
- 2) Pyyntöön yksilöimättömyys.
- 3) Pakkauslaatikkoselitys: ne arkiston osat, joissa pyydettyjä asiakirjoja on tai saattaisi olla, ovat pakattuina odottamassa siirtoa toisiin tiloihin.
- 4) Yleisöpalvelutilojen puute.
- 5) Saastutustekniikka: sekä julkisia että salaisia asiakirjoja säilytetään samoissa tiloissa tai mapeissa, jolloin julkista asiakirjaa ei voida luovuttaa ilman että salaiset asiakirjat samalla paljastuisivat.
- 6) Virkamies vetäytyy esimiehensä selän taakse ja vaatii erityistä lupaa.
- 7) Tiedon maksullisuus.

Itse törmäsin seuraavanlaisiin esteisiin ja hidasteisiin:

- 1) Ei kerta kaikkiaan ole ollut tapana.
- 2) Tietojen käyttötarkoitus epäilyttää virkamiestä.
- 3) Virkamies ei tiedä, ovatko tiedot julkisia.
- 4) Vaikka virkamies tietäisikin tiedot julkisiksi, hän epäilee ylittävänsä valtuutensa, ja pallottelee vastuuta toiselle viranomaiselle.
- 5) Esimies, joka voisi tiedot antaa, on lomalla.
- 6) Muutto on kesken.
- 7) Tietokoneohjelmaa uusitaan.
- 8) Virkamies ei tiedä, miten julkiset ja salaiset tiedot erotellaan.
- 9) Tietojen luovuttamisesta voi tulla viranomaistoimintaa hankaloittava ennakkotapaus, jos kaikki ryhtyvät niitä kyselemään.
- 10) Tiedon kalleus.

Kun vertaa näitä luetteloita, paljon ei ole lisäämistä Takalan ja Konstarin parinkymmenen vuoden takaiseen toteamukseen, jonka mukaan "viranomaiset eivät näytä riittävän hyvin tuntevan lainsäädännön asettamia julkisuusvelvoitteita, eivätkä kansalaiset kovinkaan usein osaa tai uskalla perätä oikeuksiaan".

8.4 ...ja kuinka ne murretaan

Salailun murtamiseksi on toki olemassa keinoja – julkisuusperiaate toteutuu vain aktiivisella rajojen koettelulla. Seuraavassa vastalääkkeitä edellä luetteluille esteille ja hidasteille:

- 1) Testaa jatkuvasti, kärsivällisesti, nöyrästi ja röyhkeästi julkisuuden rajoja. Julkisuusmääräykset ovat aina tulkinnanvaraisia. Tee toistuvia suullisia ja kirjallisia kyselyjä, vetoa virkamiesten esimiehiin. Ota ennakkoon selvää aiheittasi koskevista julkisuusmääräyksistä: henkinen etulyöntiasema toimittajalle syntyy, jos tuntee ne paremmin kuin potentiaalinen lähde.
- 2) Varmin keino tiedon kaivamiseksi on tehdä julkisuuslain mukainen pyyntö saada tutustua asiakirjoihin ja vaatia pyynnön vastaanottamisesta kuittaus. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen mukaan tällaiseen kirjalliseen pyyntöön on vastattava viimeistään toisena arkipäivänä. Vastaus on annettava kirjallisena ja siinä on mainittava lainkohdat, joihin päätös perustuu sekä valitusosoite.
- 3) Etsi tai pyydä samaa asiakirjaa toiselta viranomaiselta. Virkamieskunta ei ole yhtenäinen julkisuusperiaatteissaan: toiset suhtautuvat toimittajiin kuin kiusankappaleisiin, toiset taas katsovat heidän edistävän kansalaisten asiaa ja/tai viranomaisten asiaa julkisuuden kautta.
- 4) Vaikka asiakirja ei olisikaan julkinen, diaari on sitä aina. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen mukaan viranomaisen on järjestettävä asiakirjojen taltiointi ja kirjaaminen diaariin siten, että erilaiset asiakirjat ovat toistaan riippumatta saatavilla. Samaisessa päätöksessä todettiin, että asiakirjayksilöinniksi riittää ”päivän postin” pyytäminen kirjaamosta.
- 5) Pyydä todistamaan pakkaaminen tai muutto kirjallisesti ja kysy aikataulua.
- 6) Kaikilla viranomaisilla on kirjaamo ja sen yhteydessä lähes aina yleisöpalveluun tarkoitettu tila. Tutustuminen julkisiin asiakirjoihin on järjestettävä, mikä siitä ei aiheudu kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Tämä kohtuuttoman haitan käsite kapenee uudessa laissa, joten siihen on entistä vaikeampi vedota.
- 7) Pyydä asiakirjan maksullisuudesta selvitys (esim. hinnasto) etukäteen. Lasku on syytä pyytää eriteltyinä työvaiheittain ja kuluittain. Kustannusten minimoimiseksi käytä omia apuvälineitä, kuten kannettavaa päätettä ja kopiokonetta, jos mahdollista. Ne maksavat itsensä nopeasti takaisin.

8.5 Tekes, absoluuttisen salailun linnake

Erikseen on syytä tarkastella KTM:n hallinnonalaan kuuluvan, ja yhä suurempaa valtaa käyttävän Teknologian kehittämiskeskus Tekesin julkisuuskäytäntöjä. Tukihallinnossa se on vienyt salassapidon, ja myös viranomaisten välisen salailun pisimmälle. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen (10/97) mu-

kaan Tekesin keskusyksikkö on antanut aluetoimistoilleen ohjeet, joiden mukaan ne eivät saa ilmoittaa tietoja suoraan KTM:n piiritoimistolle. Salailua perusteltiin - halulla suojata asiakkaiden liikesalaisuuksia.

Pyysin Tekesin EU-tukipäätöksistä niitä tietoja, jotka KTM on määritellyt julkiseksi. Vastauksen mukaan Tekes noudattaa pitkälle samoja ohjeita kuin KTM, mutta ei kuitenkaan julkista tuensaaajia. Tekesissä työnsä aloittavalle virkamiehelle korostetaan heti alkuun vaitiolovelvollisuutta. Keskusvirastolla ei ollut mitään tarvetta tuensaaajien julkistamiseen, koska kukaan - myöskään toimittaja - ei ollut tietoja pyytänyt:

”Ei ole olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua siinä, miten liikesalaisuutta Tekesin hankkeissa tulkitaan. Sitten julkisuuden rajat tulisi testattua, kun joku toimittaja pyytäisi ennakkopäätöksen KHO:lta.”⁴³

Tekesin pääjohtaja Martti Mäenpää on määritellyt Tekesin julkisuuskäytännön seuraavasti (HS 10.6.1998):

”Toiset (tuensaaajat) haluavat yleillä rahoitustaustastaan, toiset kieltävät sen ehdotomasti. Tehköön jokainen niin kuin itse haluaa.”

Julkisuus on näin kiinni ei vain tuen saajan suopeudesta vaan jopa aktiivisuudesta: yrittäjän on itse hakeuduttava julkisuuteen. HS:n jutussakin toimittaja tyytyy toteamaan, että ”Tekes ei koskaan paljasta asiakasyrityksiään”.

Tekesille erivapauden antavia salassapitonormeja ei ole; se on ottanut oikeudekseen tulkita normeja niin kuin tahtoo. Tekesin tapaus on esimerkki siitä, että avoimuutta korostavassa Suomessa on edelleen julkisessa hallinnossa alueita ja organisaatioita, joiden avoimuuden astetta ei ole koskaan edes kokeiltu. Vaikka julkisuuslainsäädäntö antaa tilaa erilaisille tulkinnoille, molemmin puolin, organisaatio on itse määritellyt oman julkisuutensa rajat ilman että kellekään olisi tullut mieleen tai rohkeutta niitä kokeilla.

Tekesin hankkeissa toteutuu näin liikesalaisuuden suoja puhtaimmillaan myös julkisessa rahoituksessa. Lähtökohtana on ajatus, että jos edes yrityksen nimi julkistetaan, kilpailija saattaa hyötyä teknisestä uudistuksesta tai tietotaidosta. Tekesin rahoittamiin hankkeisiin voi kuitenkin myös soveltaa Takalan ja Konstarin (1982, 93) huomautusta, että jos tekninen uudistus tai tuotteen muotoilu ovat riittävän omaperäisiä ja edistyneitä, ne voi suojata patentilla tai mallioikeudella.

Tekesin herkkyydestä kertoo 2-ohjelman seurantakomitean sihteerin kokemus liikesalaisuuden rajojen koettelusta. KTM:ltä oli lähtenyt eri piireille tieto siitä, mitkä tiedot ovat julkisia, mutta niiden julkistamisesta oli erilaisia tulkintoja:

”Kun tehtiin vuoden 1995 vuosiraporttia, hanketietojen julkistamisesta käytiin keskustelua seurantakomiteassa saakka. Me saimme KTM:ltä heidän hanketietonsa niin että niissä oli julkisiksi määritellyt tiedot ja ne pantiin vuosiraportin liitteeksi - myös Tekesin tiedot. Tekes on kirjelmöinyt meille että näin ei olisi pitänyt tehdä.” (H3)

Tämän virkamiehen mukaan myös Tekesin tiedot ovat julkisia, joskin tulkinnoissa on ristiriitoja. Tekes pitää edelleenkin liikesalaisuuskannoissaan kiinni

⁴³ Puhelinkeskustelu Tekesin lakiasiainpäällikön Ari Suomelan kanssa 6.6.1997.

aiemmista, EU-jäsenyyttä edeltävän ajan tulkinnoista. SM:n aluekehitysjohtaja taas pitää KTM:n ja Tekesin suhtautumista asenteellisena ongelmana.

"KTM on esittänyt, että mikä on se hyöty yritysten nimien, markkamäärien ja prosenttiosuuksien julkistamisesta sen jälkeen kun päätös on tehty. Olen samaa mieltä tarkastusviraston kanssa siitä, että tämä läpinäkyvyys ei toimi, ja se johtuu ihan KTM:n omista asenteista. Erityisen suuria ongelmia oli kun pyysimme seurantaraporttia varten hanke- ja yrityskohtaisesti julkisia tietoja sekä KTM:ltä että Tekesiltä. Ei tullut KTM:stä ennen kuin lähetettiin virallinen kirje että ne täytyy saada."

"Meillä on yliherkkä suoja sillä puolella. Mielenkiintoista on, että KTM:llä on periaatteet joita se ei itsekään noudata."(H2)

Seurantakomiteassa KTM:ää edustava virkamies kieltäytyi kommentoimasta Tekesin, KTM:n alaisen yksikön hankkeiden julkisuutta muuten kuin periaatteellisella tasolla:

"Investointihankkeet ovat varmaan periaatteessa helpommat, koska nehan, kuten rakennukset aina myös ovat näkyvillä. Sen sijaan kehittämishankkeissa on hyvin sensitiivisistä asioista kysymys, sillä silloin puhutaan myös yrityksen sisäisistä asioista. Jos yritys haluaa kehittää jonkin kehittämiseen liittyvän hankkeen, se ei halua sitä julkisuuteen reposteltavaksi, koska silloinhan se menettää kilpailuedun."(H5)

Aivan kaikki Tekesinkään jakamat tuet eivät ole salaisia. Julkisia ovat ne hankkeet, joissa tuen saajana on julkinen yhteisö. Näitä hankkeita käsitellään aivan avoimesti maakuntien yhteistyöryhmissä. Ratkaisevaa siis tässäkin on se, *kuka tukea saa*, eikä se, kuka tukea jakaa – siis yhteiskunta kansalaisilta kerättävistä varoista.

KTM:n ja Tekesin tietojen julkisuudessa on myös eroja sen mukaan, onko kysymys viranomaisten välisestä vai yleisöjulkisuudesta. Tekes - joka ei missään tapauksessa anna esimerkiksi tiedotusvälineille yrityksiä koskevia päätöksiä - luovutti ne kyllä rahastovastuuministeriölle (SM), joka taas erehtyi panemaan ne julkiseen vuosiraporttiin. Sen sijaan KTM, jonka jotkut piiritoimistot ovat antaneet vastaavia tietoja tiedotusvälineille, ei halunnut luovuttaa niitä toiselle viranomaiselle, yhteistyöryhmälle.

1990-luvulla Tekes on jo noussut hallitsevaan asemaan KTM:n rahankäytössä: sen osuus KTM:n budjetista on kasvanut puoleen valtionyhtiöiden yksityistämisestä saatujen tulojen avulla. Esimerkiksi vuonna 1998 Tekes jakoi tukea 2,1 miljardia, mutta vuonna 1999 jo 2,4 miljardia eli kasvua oli lähes 15 prosenttia. Vuodesta 1995 vuoteen 1999 kasvu oli 60 prosenttia. Entistä suurempi rahoitus jaetaan näin periaatteella, jonka mukaan "koskaan ei paljasteta asiakasyrityksiä".⁴⁴

8.6 Tukiorganisaatioiden julkisuusstrategiat

Ikävalkon (1996, 230-241) jaottelun mukaan organisaatio voi suhtautua julkisuuteen neljällä tavalla:

⁴⁴ HS 21.11.1998.

(1) *Dissonanssiorientoitunut organisaatio* joutuu helposti julkisuuteen vastoin tahtoaan; dissonanssi syntyy siitä, että median kiinnostus sitä kohtaan on suurempi kuin sen oma halukkuus tulla julkisuuteen.

(2) *Balanssiorientoituneen organisaation* julkisuusmekanismi on toiminnassa jatkuvasti; kysyntä ja tarjonta eli median kiinnostus ja organisaation halukkuus tulla julkisuuteen ovat tasapainossa.

(3) *Latenssiorientoitunut organisaatio* joutuu julkisuuteen vain satunnaisesti: organisaatio on tuntematon ja haluaa myös pysyä tuntemattomana.

(4) *Ekstensio-orientoituneen organisaation* halu julkisuuteen on vuorostaan suurempi kuin medioiden kiinnostus sitä kohtaan.

Seuraavassa tarkastelen kahden keskeisen ministeriön, KTM:n ja SM:n julkisuusstrategioita tämän Ikävalkon jaottelun valossa.

- 1) KTM ei mahdu luontevasti näistä mihinkään kategoriaan. Siinä on toki piirteitä sekä dissonanssi- että latenssiorientoineista organisaatioista: median kiinnostus sitä kohtaan on kohtalaisen suurta (dissonanssi) ja se haluaa hallita tarkkaan julkisuuden rajoja joilla se tulee esiin (latenssi). Sen halukkuuden rajat määräytyvät kuitenkin tapauskohtaisesti; sillä ei ole suoranaista tarvetta pysyä tuntemattomana. Se toimii julkisuudessa, mutta tarkoin itse määritellyissä rajoissa: päätöksentekoa (jonka valvonnasta julkisuusperiaatteessa on kysymys) ohjaa salassapitoperiaate: liikesalaisuuden suoja on ensisijainen julkisuuden rajojen määrittelijä. KTM kysyy, mikä hyöty syntyy esimerkiksi tuitietojen julkistamisesta, mutta se määrittelee hyödyn käsitteen omalle hallinnonalalleen. Julkisuus ei ole sille itseisarvo, perusoikeus, sen sijaan tehokkuus on. Se pystyy määrittelemään itse tehokkuuden, koska julkisuus ei ulotu sen toiminnan (tehokkuuden) arviointiin. Se suhtautuu passiivisesti julkisuuteen; jos jotain kerrotaan, kerrotaan pakon edessä.
- 2) Myöskään SM ei mahdu kunnolla mihinkään neljästä kategoriasta. SM:n toimintaa ohjaa julkisuusperiaate, mutta valikoivasti. Se julkistaa pääsääntöisesti raporttinsa ja tilastonsa, mutta niiden informaatioarvo on usein näennäinen. Toisaalta SM:n esteet julkisuudelle ovat lähes poikkeuksetta murrettavissa, koska sillä ei ole takanaan hankalasti murrettavaa ja tulkinnanvaraista liikesalaisuuden suojaa, jonka rajat määrittelee viranomaisomainen.
- 3) Tekes sopii muodollisesti latenssiorientoituneiden organisaatioiden joukkoon. Sen päätöksentekoa koskeva salassapito on kuitenkin niin hermeettinen, että jos jotain tietoja sen sisältä ulos vuotaa, se pikemmin vahvistaa salassapitosääntöä kuin ennakoi sen murtumista. Tosin sitä ei tiedetä, voisiko Tekesin rakenteellisen salailun murtaa toiminnalla, eli hallintovalituksella.

Ikävalkon jaottelu osoittautuu näiden esimerkkien valossa varsin stereotyyppiseksi. Organisaatioiden strategiat vaihtelevat tilanteen mukaan, ja suurissa viranomaisorganisaatioissa myös organisaation sisällä on toisistaan poikkeavia strategioita – lukuunottamatta Tekesiä. EU-tukihallinnossa tuskin edes voi puhua mistään julkisuusstrategioista, jos edes taktiikoista, useimmiten vain reagoinnista.

Viranomaisorganisaatioille olennaista on se, pystyvätkö ne säilyttämään legitimaationsa ja siten jatkuvuutensa niiden toiminnasta päättävien poliitikojen silmissä – suuren yleisön silmissä se ei ole välttämätöntä. Organisaation kannalta kielteiset asiat joko salataan tai kiistetään.

Tukihallinnon maakuntasarjassa maakuntaliittojen julkissuustrategiat noudattavat SM:n passiivista linjaa jo sen takia, että ne ovat hallintohierarkiassa sille raportointivelvollisia. Maakuntaliitot eivät ole suorassa edustuksellisessa vastuussa äänestäjille, joten niiden legitimaatio tulee ylhäältä eikä jäsenkuntien asukkailta. Sen sijaan EU hakee legitimaationsa myös suoraan kansalaisilta, ja se haluaa ennen muuta näkyvyyttä (visibility) toiminnalleen. Se edellyttää myös hallinnon *sisäistä* läpinäkyvyyttä – niin että komissio pyramidin huipulla voi valvoa EU-rahojen käyttöä, mutta tämä läpinäkyvyys ei viittaa kansalaisten suuntaan.

9 Empiria 2: Maakuntalehdet julkisuusperiaatteen vahtikoirina

9.1 Aineisto ja analyysimenetelmä

Tähän saakka tutkimuksen empiirisen tarkastelun kohteina ovat olleet lähteiden julkisuusmäärittelyt ja julkisuuskäytännöt, sellaisena kuin ne hahmottuivat dokumenttien, teemahaastattelujen ja julkisuusperiaatetestin avulla. Tutkimuksen toisessa empiirisessä osassa on aika siirtyä journalismin tuotosten puolelle, eli siihen, miten julkisuusperiaatteen kova ydin, viranomaistoiminnan valvonta ja sitä koskeva tieto näyttäytyy journalististen lopputuotteiden kautta. Lähtökohtana on se länsimaisen journalismin ideaali, jonka mukaan median yksi tärkeä tehtävä on toimia vallanpitäjien vahtikoirana. Oletan myös, että journalistilla on mahdollisuus halutessaan käyttää julkisuusperiaatetta välineenä tässä valvontatehtävässä, joka on paitsi ideaali, myös yksi arkisen työn sisältö.

Sisältöanalyysin kohteena ovat neljän alueellisen ykköslehden EU-tukien tuloksia käsittelevät kirjoitukset vuosilta 1996-97. Tarkasteluajanjaksoksi olen valinnut nämä vuodet sen vuoksi, että ensimmäisen jäsenyysvuoden (1995) jälkeen tukihallinto alkoi tuottaa ensimmäisiä työpaikkavaikutuslaskelmia. Vuonna 1996 ne olivat ennusteita, mutta ensimmäisen ohjelmakauden 1995-96 jälkeen vuonna 1997 siitä oli jo tutkittua, rekistereihin perustuvaa numero- eli tosiasiapohjaiseksi tulkittavaa tietoa. Uutisjournalismihan on määritelty nimenomaan faktapohjaisten tietojen välittämiseksi.

Tutkimusta varten olen käynyt läpi Etelä-Saimaan (ES), Etelä-Suomen Sanomien (ESS), Keski-suomalaisen (KSML) ja Satakunnan Kansan (SK) kaikki taantuvien teollisuusalueiden tukiohjelmaa ja -hankkeita koskevat kirjoitukset näiltä kahdelta vuodelta. Taantuvien teollisuusalueiden eli 2-ohjelmien piirissä on Suomessa kaikkiaan kuusi aluetta, mutta mukana ovat siis neljän alueen ykköslehdet; joukossa eivät ole mukana Kotkassa ilmestyvä Kymen Sanomat ja Kokkolassa ilmestyvä Keskipohjanmaa. Myös niiden EU-tukiaiheinen kirjoittelu on käyty läpi. Nämä kaksi lehteä eivät ole mukana lähiluvussa siitä syystä, että niiden aihealuetta koskeva vähäinen aineisto ei näyttänyt pystyvän antamaan tutkimuksen päämäärien kannalta juuri lisäarvoa. Analyysiin mukaan otetut lehdet oli helppo asettaa samalle lähtöviivalle niin resursseilla kuin aineistollakin mitattuna. Lisäksi näiden neljän lehden kautta syntyi maantieteellisesti riittävän kattava kuva 2-ohjelma-alueesta: mukana ovat Länsi-, Keski-, Itä- ja Etelä-Suomi – vain pohjoinen puuttuu.

Aineiston keruu on tapahtunut käyttämällä hyväksi lehtien sähköisiä arkistoja. Mukana ovat sekä uutiset, laajemmat tausta- ym. jutut, pääkirjoitussivun artikkelit että mielipidekirjoitukset. Keskeisinä hakusanoina on käytetty sanoja 'EU-ohjelma', 'EU-tuki', '2-ohjelma', '2-tuki' sekä 'taantuvat teollisuusalueet'. Haun kattavuutta olen pyrkinyt varmistamaan hakusanoilla 'työpaikka', 'työttömyys', 'maakunta' ja 'EU-raha'. Koska tutkittavien lehtien arkisto-

hauissa on käytetty samoja hakusanoja, uskoakseni kovin suuria vääristymiä lehtien väliseen tarkasteluun ei ole päässyt syntymään.

EU-tukiaiheisia juttuja ilmestyi tutkittavissa lehdissä viikoittain; sen voi sanoa olleen kestoaihe. Lähiluvun kohteeksi otettiin kaikkiaan 280 juttua. Niistä kirjoitettiin aluksi lehtikohtaisesti ja kronologisesti etenevä yhteenveto. Toisessa vaiheessa materiaali kirjoitettiin uudelleen etsien vastauksia jäljempänä esiteltäviin teemoihin. Pyrin kronologisella, historiallisella tarkastelulla myös löytämään niitä mahdollisia muutoksia, joita lehtikirjoittelussa on tapahtunut sitä mukaa kuin toimittajien tiedot ja myös tulokset tarkentuivat.

Tarkastelen näiden maakuntalehtien EU-tukiaiheista kirjoittelua kolmen eri teeman kautta. Ensimmäinen niistä on dikotomia raha-työllisyys. Rakennerrahasto-ohjelmat tähtäävät ensisijaisesti uusien työpaikkojen luomiseen, mikä rakentuu EU-tukirahan varaan. Kysyn, kumpaan kiinnittyy tekstien huomio, rahanjakoon sinänsä vai siihen, mitä tällä rahalla aiotaan saada tai on saatu aikaan. Toisin sanoen, kiinnittyykö huomio itse byrokraatiaan vai niihin päämääriin, jolla alueellisia ja sosiaalisia eroja piti kaventaa.

Toisena tarkasteluteemana ovat lehtiteksteistä ilmenevät lähdekäytännöt, kuka on näkökulman ensisijainen määrittelijä, keiden puheenvuoroille EU-tukien hyödyntämistä koskevat lehtijutut perustuivat. Tekstille asetettu kysymys kuuluu, ovatko toimittajat luottaneet yhteen (viranomais)lähteeseen vai oliko käytetty useampia tai peräti vaihtoehtoisia lähteitä. Kolmantena teemana tarkastelen sitä, miten jutuissa viitattiin julkisuusperiaatteen merkitykseen päätöksenteossa ja sen valvonnassa, joko periaate suoraan mainiten tai välillisesti.

Nämä teemat pyrkivät empiirisesti pureutumaan siihen, mitä ja kenen tuottamaa on se *tieto*, joka julkisuusperiaatteen kautta pitäisi välittyä, jotta kansalaiset ja lukijat voisivat valvoa viranomaistoimintaa, vallankäyttöä, niin kuin se esimerkiksi julkisuuslakiin kirjatussa (demokraattisessa) ihanteessa on ilmaistu. Ilman tietoa ei ole aitoa julkisuutta.

Lähtökohtana on se hallintoministeri Jouni Backmanin toteamus, jonka mukaan rakenneohjelmien onnistumista mitataan syntyneillä työpaikoilla. Journalismin diskurssi kiinnittyy jotakin kautta, esimerkiksi lähteiden kautta johonkin todellisuuteen, esimerkiksi työttömyyteen. Tähän saakka olen tutkinut tämän todellisuuden muita määrittelyjä (haastattelut, dokumentit, tietopyynnöt); nyt on siis journalismin vuoro tuoda tähän keskusteluun oma näkemyksensä, perusteltu tai ei.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen tarkastelussa on apuna konstruktivismia ja kriittistä realismia yhdistelevä lähestymistapa: huomio on lehtiteksteissä, mutta pyrin myös menemään niiden takaiseen "toiseen todellisuuteen", jos sellainen on havaittavissa ja löydettävissä. Kysyn siis sekä "mitä" että "miten".

9.2 Tutkitut lehdet

Alueellisilla ykköslehdillä tarkoitetaan sanomalehtiä, jotka ovat ilmestymisalueiltaan ainoita tai johtavia päivälehtiä. Suomessa niiden levikki on 30 000 - 140 000.

Aluelehdistä alueelliset ykköslehdet eroavat siten, että aluelehdet ilmestyvät maakuntaa pienemmällä alueella ja niiden levikki jää selvästi pienemmäksi (5 700 - 24 000). Puhutaan myös valtakunnanosaluuehdistä, joiden erottaminen alueellisista ykköslehdistä saattaa olla keinotekoisista. Valtakunnanosaluuehdistä ilmestyvät maakuntaa laajemmalla alueella, mutta niillä on ykköslehden asema ainoastaan ydinlevikkialueella. (Orjala 1995, 4.)

Seuraavassa lyhyet luonnehdinnat tutkittavien lehtien ideologisista ja taoudellisista taustoista sekä periaatteellisista linjauksista.

Lappeenrannassa ilmestyvä **Etelä-Saimaa** on entinen maalaisliiton ja keskustapuolueen äänenkannattaja. Lehti julistautui sitoutumattomaksi vuonna 1993. 1995 yhtiön osake-enemmistö siirtyi Sanoma Oy:n leiriin kuuluvan Kolmossivu Oy:n (sitten Kymen Lehtimedian) omistukseen. Tässä ketjussa ovat mukana kaikki kaakkoisien Suomen seitsenpäiväiset lehdet, Etelä-Saimaan lisäksi Kouvolassa ilmestyvä Kouvolan Sanomat ja Kotkassa ilmestyvä Kymen Sanomat.

Etelä-Saimaan täyttäessä 110 vuotta vuonna 1995 lehden pääkirjoituksessa (11.8.) linjattiin lehden periaatteita otsikolla "Maakunnan asialla". Sen mukaan lehdistö seuraa liikaa valtaapitäviä ja heidän ajatuksiaan:

"Sanomalehden on elettävä lukijoidensa kesellä, ei pelkästään vallan keskipisteessä. Huoli median ja valtaistuutuioiden symbioosista on aiheellinen. Viime vuosikymmenen hullut vuodet opettivat lehtitaloja kovalla kädellä. Lähes poikkeuksetta investoinnit kohdistuivat toimitiloihin ja painokoneisiin. Toimituksen määrätietoinen kehittäminen jäi usein taka-alalle. Virheistä on opittu. Journalistisesti laadukas lehti vaatii taakseen osaavat toimittajat."

Pääkirjoittajan mukaan lisääntyvä kaupallisuus ei kuitenkaan ole ristiriidassa toimituksellisen linjan kanssa, jos sanomalehden tekeminen mielletään oikein. Kirjoituksessa otetaan kantaa myös EU-jäsenyyteen:

"Suomen jäsenyys on tärkeä asia Etelä-Karjalalle. Jäsenyys turvaa yrityksille tasavertaisen kilpailun eurooppalaisessa kilpailussa."

Etelä-Saimaasta STT:hen siirtynyt päätoimittaja Kari Väisänen luotasi linjaa vielä läksiäishaastattelussaan (19.2.1996). Väisänen mukaan Etelä-Karjalaan muualta muuttaneena hänen oli joskus ollut vaikea ymmärtää paikallisten ihmisten herkkähipiäisyyttä.

"Jopa arvostetut kunnallispoliitikot ovat käyttäytyneet ala-arvoisesti ja sortuneet uhkailuun silloin kun lehden kirjoittelu ei ole heidän mielensä mukaista. Tällaisessa tilanteessa lehdellä on vain yksi vaihtoehto: olla entistä kovempi."

Entisiä alaisiaan Väisänen arvosteli siitä, että maakuntalehden sisältö painottuu liiaksi julkisyhteisöllisiin asioihin, joiden rajoista ihmisläheinen näkökulma ei nouse riittävästi esiin.

Väisänen jälkeen, vuodesta 1996 Etelä-Saimaan päätoimittajana on toiminut Helsingin Sanomien entinen politiikan toimittaja Mikael Pentikäinen. Lahdessa ilmestyvä **Etelä-Suomen Sanomat** on tutkittavista lehdistä 'vähiten sitoutunut'; nuorsuomalaisen puolueen ja kansallinen edistyspuolueen äänenkannattaja julistautui sitoutumattomaksi jo vuonna 1951. Se on myös viimeisiä lehtiä (ja tutkittavista ainoa), joka ei kuulu mihinkään mediakonserniin. Tämä selittyy omistuspohjalla: nurkanvaltausyritykset on onnistuttu torjumaan sen

ansiosta, että Esan Kirjapaino Oy:n osakkeet ovat käytännössä kokonaan Kivekkään suvun hallussa.

Lehden toimituspolitiikan kivijalkana on edelleen yhtiön nousun luoja, varatuomari Ossi Kivekkään vuonna 1971 laatima periaateohjelma. Siinä korostetaan yksilön vapautta ja riippumattomuutta "rahanvallasta". Lehden tehtävä on toimia maakunnan - levikkialueensa - yhdyssiteenä.

Sukupolvenvaihdoksen jälkeen 1990-luvulla lehti ei esiinny enää vain yhdysiteenä, vaan se on jo koko "maakunnan veturi". Toimitusjohtaja Jukka Otelan mukaan "ei olisi maakuntaa ilman maakuntalehteä" (ESS 10.10.1996):

"Väitän, ettei sen paremmin Päijät-Hämettä kuin muitakaan nykyisiä maakuntia olisi ilman vireitä, voimakkaita ja maakunnallisia sanomalehtiä. (...) Päijät-Häme, joka on syntynyt Lahden ympärille ja ESS:n luomalle yhteiselle lukijakulttuurille, saa tietonsa valtaosin Etelä-Suomen Sanomista. Tosin tiedostusvälineiden kirjo koko ajan monipuolistuu, mutta maakunnallisen lehden valta-asema on edelleen rikkumaton."

Tutkimusajanjakson aikana ESS:n päätoimittajina olivat Heikki Hakala ja Kauko Mäenpää.

Jyväskylässä ilmestyvä **Keskisuomalainen** julistautui vuonna 1986 "sitoutumattomaksi keskustalehdeksi". Lehteä julkaisee Keski-Suomen Media, jonka suurin osakas on Keskisuomalainen. Samaan konserniin kuuluu mm. Savon Sanomat sekä lukuisa joukko pienempiä lehtiä. Keskisuomalainen on osakas Väli-Suomen Media Oy:ssä eli Väli-Suomen ryhmän nimellä tunnetussa lehtiketjussa, johon kuuluvat Keski-Suomen Media Oy:n lehtien lisäksi Ilkka-konsernin Ilkka (Seinäjoki) ja Pohjolainen (Vaasa) sekä Karjalainen (Joensuu). Tämä ketju julkaisee yhteistä sunnuntailiitettä.

Päätoimittaja Erkki Laatikaisen laatiman ja vuonna 1979 vahvistetun linjanmäärittelyn mukaan journalistisena lähtökohtana on varmistaa sellainen tuote, joka mm. edistää kaikin tavoin maakuntahenkeä sekä toiminta-alueen etua. Pihlajasaaren (1996, 139) mukaan sitoutumattomuusjulistuksen jälkeenkin KSML ilmoittautui "keskustalaisuutta sympatiseeraavaksi julkaisuksi". Se ilmoittaa sitoutuneensa lukijoihinsa, maakuntaan, ilmoittajiin sekä Keski-Suomen ja koko maankin menestykseen.

Päätoimittaja Laatikainen itse on tosin valitellut, että sana maakuntalehti johtaa helposti harhaan. "Sana antaa ymmärtää, että oikeita sanomalehtiä tehdään vain Helsingissä ja joitain maakuntalehtiä muualla. Syntyy kuva, että maakuntalehti luopuu suosiolla täyden palvelun toiminnasta Helsingin Sanomien hyväksi" (Pihlajasaari 1996). Tämän lausunnon voi nähdä ennakoineen Väli-Suomen Median syntyä.

Porissa ilmestyvä **Satakunnan Kansa** irrottautui kokoomuksesta vuonna 1989. Suomen Sanomalehdistön historia -teoksessa arvioitiinkin edellisenä vuonna, että lehtimarkkinoiden muutos oli vaimentanut SK:n perinteisen puoluelehden roolia ja nostanut esiin sidonnaisuuden levikkialueeseen.

1980-luvun lopulla SK joutui nurkanvaltauspelin pyörteisiin. Viestintäkehitys Oy:n valtausyrityksen torjui Suomen suurimpien lehtien perustama Pro Lehdistö Oy. 90-luvun puolivälissä yhtiö ajautui pahoihin taloudellisiin vaikeuksiin, joiden seurauksena Aamulehti-yhtymä (nykyinen Alma Media) osti Satakunnan Kansaa julkaisevan SK-Investin (entisen Satakunnan Kirjateollisuuden) osake-enemmistön.

Ennen riippumattomuusjulistusta ja vielä sen jälkeenkin SK:ssa on ollut voimassa pääpiirteissään sama linjapaperi, jonka myös taloon tulleet toimittajat ovat saaneet. Siinä todetaan mm. että ”demokratian vastaiset pyrkimykset ja lailliseen yhteiskuntaan kohdistuvat laittomat muutospyrkimykset lehti tuomitsee”.

Päätoimittaja Erkki Teikari on ilmoittanut sitoutumattomuusjulistuksen syyksi lehden taloudellisen kehityksen turvaamisen. Teikarin arvion mukaan lehden levikki olisi pudonnut jyrkemmin, jos SK olisi jäänyt kokoomuksen äänenkannattajaksi. Päätoimittajan mukaan päätehtävä, maakunnallinen uutisointi oli etualalla ennen ja jälkeen sitoutumattomuusjulistuksen, mutta sitoutumattomuus johti myös yhteydenottojen lisääntymiseen ay-liikkeen puolelta ja ”kokonaisuudessakin lehti sai paremmin tietoja” (Pihlajasaari 1996, 158 ja 162).

9.3 Näkökulma: työllisyys

Kuten päätoimittajien kannanotoista huomaamme, lehdet ovat mediakilpailun kovetessakin tai ehkä juuri siksi edelleen voimakkaasti sitoutuneet maakuntaidentiteettiin. 1980-luvun taloudellisella nousukaudella maakuntien ykköslehdet kasvattivat voimakkaasti levikkiään. 1990-luvun alun lama havainnollisti maakuntalehdille kantapään kautta työllisyyden yhteyden niiden levikkeihin ja ilmoitustuloihin. Syvimmän laman aikana lehtien riippuvuus tilausmaksuista kasvoi voimakkaasti. Vielä 80-luvulla sanomalehtien tuloista kaksi kolmasosa tuli ilmoituksista ja kolmannes tilausmaksuista. 90-luvun puolivälissä tilanne kääntyi aivan päinvastoin: ilmoitustulot romahtivat kolmannekseen. Suora riippuvuus elinkeinoelämästä siis vähentyi ja riippuvuus yleisöstä kasvoi.

Esimerkiksi Etelä-Suomen Sanomien ilmestymispaikkakunnalla Lahdessa työttömyys oli vuonna 1991 10 prosenttia, seuraavana vuonna jo 24 prosenttia. Vuoden 1995 alussa, jolloin tukiohjelmat käynnistyivät, työttömyys oli 26 ja vuonna 1996 ohjelmakauden päättyessä 25 prosenttia. Lappeenrannassa työttömyys pysyi vuodesta 1994 vuoteen 1996 26 prosentissa. Jyväskylässä työttömyys laski kahdessa vuodessa 25 prosentista hieman alle 24 prosentin.

Levikkien lasku on tullut viipeellä, mutta määrällisesti se on verrannollinen työttömien määrän kasvuun. Sanomalehdet onnistuivat kasvattamaan 80-luvun nousukauden aikana levikkinsä 3,4 miljoonasta 4,1 miljoonaan. Sitten levikki alkoi laskea - ensimmäisen kerran koko sodanjälkeisenä aikana. Vuodesta 1990 vuoteen 1994 sanomalehtien levikit laskivat 17 prosenttia, 4,1 miljoonasta 3,4 miljoonaan (Joukkoviestimet 1998). Pudotus oli siis täsmälleen yhtä suuri kuin 80-luvun nousu. Lasku osoitti pysähtymisen merkkejä vasta vuonna 1998.⁴⁵

Maakuntalehtien levikkikehitystä tutkinut Mervola (1998, 70) toteaa, että kun osa väestöstä putoaa yhteiskunnan laitamille työttömyyteen ja köyhyyteen, nämä ihmiset luopuvat maakunnallisesta sanomalehdestä. Erityisen vaikeaa maakuntalehdille on 90-luvulla ollut tilausten säilyttäminen ilmestymispaikka-

⁴⁵ Suomen Lehdistö 7-8/1999.

kunnillaan, keskeisillä ydinalueellaan: esimerkiksi Keski-suomalaisen peitto on pudonnut Jyväskylässä vuoden 1990 95 prosentista vuoteen 1997 mennessä 74 prosenttiin, eli yli viidenneksen.⁴⁶

Tutkittavista lehdistä parhaiten levikkinsä onnistui säilyttämään Etelä-Saimaa, jonka lähtötasokin on ollut vain alle puolet Keski-suomalaisesta. Viime vuosina alamäki on selvästi loiventunut, mutta vielä vuodesta 1996 vuoteen 1997 ainoastaan Etelä-Suomen Sanomat onnistui kasvattamaan levikkiään, ja sekin vain runsaalla sadalla tilauksella. Keskimääräinen levikinlasku oli 5 000 - 6 000 kappaletta, eli noin tuhat tilausta vuodessa. Tämä on johtanut käytännöllisesti katsoen kaikissa sanomalehdissä talouden hevoskuureihin. Kuluja on leikattu mm. vähentämällä henkilökuntaa myös toimituksista joko varhaiseläkkeiden, irtisanomisten tai sitä kautta, että poislähteneiden tilalle ei ole palkattu uusia toimittajia. Lähes kaikki maakuntalehdet ovat supistaneet myös niiden identiteetin kannalta perinteisesti tärkeää aluetoimitusten verkkoa.

TAULUKKO 3 Levikinkehitys 90-luvulla (lähteet: Suomen Lehdistö 7-8/1993 ja 7-8/1998)

	1992	1997
Etelä-Suomen Sanomat	69 400	63 000
Etelä-Saimaa ⁴⁷	35 000	35 400
Keski-suomalainen	82 000	75 700
Satakunnan Kansan	61 300	56 565

Aiempien tutkimusten (ks. Paasi 1986; Orjala 1995) mukaan alueiden ykköslehdillä on kahtalainen rooli suhteessa maakuntiinsa: toisaalta ne kirjoituksillaan vahvistavat maakuntaidentiteettiä, toisaalta ne esiintymällä maakuntansa edun ajajina vahvistavat asemaansa lukijoiden ja ilmoittajien silmissä. Uudenlaista potentiaalia maakunnallisen identiteetin korostamiselle voi ajatella syntyneen ja syntyvän sitä kautta, että EU on määritellyt Suomesta tukialueita, jotka noudattavat pitkälti toisaalta aluekehitysviranomaisena toimivan maakuntaliiton ja toisaalta maakuntalehtien levikkialueiden rajoja. Tätä maakuntaidentiteettiä on

⁴⁶ Mervola ei tosin ilmeisesti ota huomioon ilmestymispaikkakunnan väestökehitystä: jos väkiluvun kasvu eli lähinnä muuttovoitto on kyseisessä kaupungissa suuri, eli potentiaalisten tilaajien määrä kasvaa voimakkaasti, peiton lasku ei välttämättä ole sama kuin levikin lasku. Työttömyyden lisäksi Mervola (1998, 67) hakee maakuntalehtien levikin laskuun selitystä medioiden kilpailutilanteen muuttumisesta 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla, siis laman kynnyksellä ja sen aikana. Paikallisten ja maakunnallisten uutisten markkinat kiristyivät, kun mm. paikallisradiot, paikallistelevisio ja uudet paikallis- ja kaupunkilehdet tulivat markkinoille, minkä lisäksi kakkua tuli jakamaan laajeneva aikakaus- ja erikoislehdistö. Samalla kun sanomalehdet menettivät mainoksia kilpaileville välineille, ne menettivät kiinnostavuuttaan lukijoiden silmissä. Kysymys lieneekin mediakilpailun ja yleisön ostovoiman heikkenemisen yhteisvaikutuksesta. Ostovoiman ja työllisyyden yhteydestä kertoo se, että vuonna 1997 lähtivät lehtien ilmoitustulot ja vuonna 1998 useiden maakuntalehtien levikit kasvuun, vaikka mainosmarkkoja ja yleisöä oli tullut jakamaan Neloskanava. Samalla toki maakuntalehdet ovat vastanneet kilpailuun monipuolistamalla tai ainakin muuttamalla tarjontaansa esimerkiksi erilaisilla viikonloppu-, tv- ja teemaliitteillä.

⁴⁷ Imatralainen Ylä-Vuoksi fuusioitiin Etelä-Saimaaseen vuonna 1993, minkä takia luvut eivät anna levikkikehityksestä vertailukelpoista kuvaa. Esimerkiksi vuodesta 1996 vuoteen 1997 ES:n levikki laski noin tuhannella tilauksella.

omalta osaltaan vahvistanut suurlääniä perustaminen ja sitä kautta läänien etääntyminen asukkaista.

Kurosen (1996, 9) mukaan EU toteuttaa yhteiskunnallisessa keskustelussa sentralismin ja subsidiariteetin kaksoislogiikkaa. EU:n päätöksiä koskeva tieto jaellaan keskitetysti EU:n päämajasta jäsenvaltioiden asianomaisiin ministeriöihin, ja sieltä edelleen erilaisten väliportaiden kautta hallintoalamaisille. Erityisesti liittovaltiohakuisuudessaan EU perustuu sentralismiin, ja siinä tavoitteessa se tukeutuu alueisiin, jotka selvästi haluavat kasvattaa omaa valtaansa ja itsenäisyyttään valtion keskusvaltaan.

Maakuntalehdellä puolestaan voi ajatella olevan intressi kasvattaa tätä alueiden valtaa, joka sitoo konkreettisella tavalla lukijoita maakunnallisen tai seutukunnallisen identiteetin ja ideologian tuotteeseen. Samalla kun maakuntalehti ilmoittaa olevansa maakunnan asialla se itse määrittelee oman maakuntansa ja voi tehdä sen vaikkapa liiketaloudellisista lähtökohdista, levikkiään ja ilmoitusmyyntiään maksimoiden. Viitekehjyksensä se tietenkin voi määritellä muutenkin kuin maakunnan kautta: lehden johto voi halutessaan vaikka luoda Väli-Suomen käsitteen, jos sen katsotaan olevan lehtiyritykselle edullista. (Ks. Hujanen 1998.)

Enemmän kuin näistä alueellisen tilan määrittelyistä olen kuitenkin kiinnostunut siitä, miten maakuntalehden nimellä kulkeva tiedotusväline määrittelee uutta EU:n kautta luotua päätöksenteon tilaa. Tämän päätöksenteon keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty työpaikkojen luominen EU:lta tulevalle rahalle. Kaikista tiedotusvälineistä maakuntalehdellä on paitsi selvästi olettavasti suurimmat intressit myös selvästi suurimmat voimavarat jo pelkästään toimittajien määrällä mitaten toimia myös oman maakuntansa päätöksenteon vahtikoirana. Kysyn, miten maakuntalehti julkisuusperiaatteen kautta käyttää tätä mahdollisuutta seurata päätöksentekoa loppuun, tuloksiin eli työpaikkoihin saakka.

Uskottavuuttaan tilaajakuntansa silmissä maakuntalehti voi rakentaa mm. jalkauttamalla monimutkaista ja etäiseltä näyttävää EU:ta lukijoilleen; subsidiariteettiperiaate (päätökset tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia) voi olla tukemassa sen omia paikallisia tavoitteenasetteluja. Maakuntalehti pyrkii profiloitumaan valtakunnallisesta mediasta painottamalla oman, rajatun levikkialueensa tapahtumia, mukaan lukien sitä koskevaa päätöksentekoa. Tämä kävi ilmi luvun 10.2 päätoimittajien linjanmäärittelyistä.

9.4 Maakuntalehden julkisuus, periaate ja käytäntö

9.4.1 Teema työpaikat: tavoitteet esitetään tuloksina

Vielä ensimmäisen EU-jäsenyyvuoden aikana minkään tutkitun lehden jutuisa ei pohdittu tukien ja työpaikkojen välistä elimellistä yhteyttä. Ensimmäisen kerran tähän viitataan vuoden 1995 viimeisenä päivänä Etelä-Saimaassa julkaistussa suuressa katsauksessa EU-jäsenyyden vaikutuksista maakuntaan. Kirjoittaja toteaa, että "EU:n budjetin aluepoliittisiin määrärahoihin kohdistuvi-

en hankkeiden käynnistyminen on Etelä-Karjalassa sujunut erittäin hyvin". Tämä viranomaiskielinen ilmaus osuu ilmeisen tahattomasti asian ytimeen: ainakin alussa keskeisenä lähtökohtana on, että hankkeita löytyisi kohdistumaan rahoihin eikä päinvastoin.

EU-hankkeet olivat käynnistyneet jopa erittäin hyvin, mutta työtä ne eivät jutun mukaan olleet poikineet. Tämä logiikka selittyy sillä, että jutun ääni on yhtä kuin maakuntajohtaja Timo Puttosen ääni, joka pääsi todistamaan omassa asiassaan eli siinä, kuinka hyvin Etelä-Karjala oli onnistunut hyödyntämään EU-tukia.

Maakuntajohtajan lisäksi äänessä ovat kauppakamarin ja yrittäjäjärjestön johtajat sekä kaksi kansanedustajaa. Kritiikkiä esittää ainoastaan yrittäjien edustaja, joka kaipaa "tavallisen ihmisen ymmärrykselle käyvää tiedottamista". Hän valittelee myös sitä, että rahanjaosta on tullut kilpailun kohde, ja että ohjelmia on tukirahojen toivossa räätälöity liian kiireellä.

Ensimmäinen määrällinen arvio syntyneistä työpaikoista löytyy Satakunnan Kansan selostuksessa (18.1.96) 2-ohjelman valtakunnallisen seurantakomitean kokouksesta. Komission edustaja Frank Rowlinson (pitäisi olla Rawlinson) toteaa, että komissio on pyrkinyt vähentämään suomalaisten haluamia infrastruktuuri- kuten satamahankkeita ja suuntaamaan tukea entistä enemmän pk-yritysten tukemiseen. Keskeistä on Rawlinsonin työllisyyttä koskeva huomautus:

"Komissio ei (...) tingi siitä ehdosta, että näidenkin (infra)hankkeiden on luotava uutta yritystoimintaa ja uusia työpaikkoja."

Samaa työllisyystavoitetta korostaa komissiossa Suomen edustajana sosiaali- ja työllisyysasioissa työskentelevä erityisasiantuntija. Kolmantena on äänessä seurantakomitean puheenjohtaja, jonka mielestä Suomessa oli 2-ohjelmissa "onnistuttu oikeastaan erinomaisesti, kun otetaan huomioon, että kysymyksessä on ensimmäinen ja suhteellisen lyhyt ohjelmakausi".

"Eri projektein on onnistuttu luomaan noin 3000 työpaikkaa, joista suhteellisesti eniten on saatu tietyille erityistoimialoille. Pk-yrityksiin mainituista paikoista on syntynyt noin tuhat työpaikkaa. Uusia yrityksiä on tullut 100-150. Kuluvalle ohjelmakaudella säilytetään tai kehitetään kaikkiaan noin 10 000 työpaikkaa."

Näin 2-ohjelmien rahastovastuuministeriön keskeinen virkamies pääsi todistamaan omassa asiassaan omaa onnistumistaan. Hänen faktoina esittämänsä "tiedot" vain eivät kestä lähihistoriallista tarkastelua.

- 1) *"Vuonna 1995 2-ohjelmilla luotiin 3 000 uutta työpaikkaa"*: Ensiksikään mitään varmuutta ei ole työpaikoista vielä voinut olla, koska seurantaraporttien tekijöidenkin tiedot lähes kaksi vuotta myöhemmin perustuivat hakemuksissa ilmoitettuihin arvioihin tai tuen saajien omaan ilmoitukseen. Toiseksi on lähes mahdotonta, että työpaikkoja olisi syntynyt vuonna 1995 3000, kun vuosina 1995-1996 syntyi yhteensä 5400 työpaikkaa.⁴⁸ On epätodennäköistä, että kun hankkeita päästiin rahoittamaan vasta syksyllä 1995, niillä olisi syntynyt heti parissa-kolmessa kuukaudessa enemmän työpaikkoja kuin koko seuraavan vuoden aikana.

⁴⁸ Tämäkin on arvio, joka on esitetty Itkonen ym. (1999, 40) tekemässä 2-ohjelman arvioinnissa.

- 2) *Kuluvalla ohjelmakaudella säilytetään tai kehitetään kaikkiaan noin 10 000 työpaikkaa:* Mikäli väite oli ennustus, se saattoi pitää paikkaansa. Kavonius viittasi kuitenkin ilmeisesti komission hyväksymään 2-ohjelma-asiakirjaan (s. 16), jossa tavoitteeksi oli asetettu "10 000 työpaikan nettolisäys". Ohjelma-asiakirjan ilmaus ei juuri anna tulkinnoille varaa; siinä on jopa kaksinkertainen (netto, lisäys) viittaus uusiin, tuilla synnyttettäviin työpaikoihin. Sen sijaan säilyttämisestä komission hyväksymässä asiakirjassa ei puhuta mitään, ilmeisesti siksikin, että käytännössä mahdotonta on arvioida eri tekijöiden vaikutusta työpaikan säilyttämiseen. Ohjelmien toteutumista valvovan komitean puheenjohtaja siis joko ei tiennyt, muisti väärin tai valehteli tavoitteen, jonka toimittaja ja lehti toistivat.

Tämän selityksen mukaan ohjelma-asiakirjalla on jokin salattu tarkoitus, päämäärä, joka ei selviä ulkopuoliselle. Ensiksi tavoitteet ovat epärealistisia. Toiseksi (ja ehkä edellisestä johtuen) tavoitteita ei ole tarkoitettu ymmärrettäväksi niin kuin ne on dokumenttiin kirjattu.

Myös Satakunnan omat työpaikat saatiin pian laskettua. Helmikuun puolivälissä maakuntajohtaja tiesi kertoa, että EU-tuilla oli maakuntaan syntynyt 500 uutta ja turvattu 1273 työpaikkaa. Tämän mukaan maakunnan viranomaiset olivat onnistuneet tehokkaasti laskemaan turvatut työpaikat, vaikka tukea oli päästy jakamaan vuonna 1995 käytännössä vain kolmen kuukauden ajan. Luku ei ole käsitettävissä muuten kuin että turvatuiksi on laskettu kaikki ne työpaikat, joita tukea saaneissa organisaatioissa oli hakuvaiheessa ollut. Mikäli laskelma oli tehty näin, täsmällisempi ilmaus olisi ollut ei-menetetyt.

Tilaston valossa väitettä 500 uudesta työpaikasta voi perustellusti pitää suoranaisena valheena, ei pelkkänä epätarkkana arviona. Vuoden 1997 syksyn laskelmien mukaan 2-ohjelmalla syntyi Satakunnassa vuosina 1995-96 655 työpaikkaa. Tätä tilastoa ja maakuntajohtajan puheita vertailemalla tullaan tulokseen, jonka mukaan kolmessa kuukaudessa vuonna 1995 syntyi EU-tukien avulla 500 työpaikkaa, mutta vuonna 1996 12 kuukaudessa enää 155 työpaikkaa. Jos näin on, tukihallinto on onnistunut loistavasti ensimmäisenä, mutta epäonnistunut täydellisesti toisena jäsenyyvuonna.

Todennäköisesti kysymys on kuitenkin hallinnon omasta retoriikasta, jonka ei tarvitse kiinnittyä todellisuuteen sen takia, että tulokset eivät ole käytännössä julkisia, kenenkään valvottavissa.

Taivaallinen merkitys

Vuoden 1996 aikana Etelä-Karjalan maakuntajohtaja ennättää useaan otteeseen korostaa EU-tukien "taivaallista merkitystä". Ensimmäisen särön tähän maakuntajohtajan luomaan sanalliseen konsensukseen tuo juttu, jonka mukaan "EU:n työllistämisen- ja yritystukirahan käyttö hiertää imatralaisia" (ES 24.7.96).

"Noin 90 miljoonan markan potilla on tarkoitus luoda uusia pysyviä työpaikkoja sekä tukea pk-yrityksiä. Nyt summasta on menossa neljännes liikenneliittymiin ja maakunnallisen jätehuollon kehittämiseen. Imatralla pelätään, että teiden ja kaato-
paikkojen rahoituksesta tulee vireillä olevan ohjelman perusteella tapa, mikä pienentää varsinaista yritystukea ja heikentää siten pysyvien työpaikkojen luomista."

Jutussa viitataan komission ohjeeseen, jonka mukaan tarvitaan erityisperusteita, jos perusinfrastruktuurihankkeita rahoitetaan ohjelman puitteissa. Rahaa jakavan viranomaisen edustaja puolustautuu sillä, että "vastaavanlaisia hankkeita löytyy kaikilta Suomen puolelta tusinalta tavoite 2 -alueelta". Tähän vastaa kehitysyrityksen edustaja: "Riittääkö perusteluksi yleinen käytäntö? Tekeekö se asiaa sen oikeammaksi?"

Ensimmäisen oman työpaikka-arvion ES esittää lokakuun lopussa (28.10.96) laajassa neljän jutun kokonaisuudessa. Etusivulla todetaan varovasti, että "EU-tuki on saattanut vaikuttaa jo jopa 400-500 työpaikan syntyyn". Lauseessa on peräti kolme varausta ('saattanut', 'vaikuttaa', 'jopa') verrattuna ilmaukseen, että "EU-tuilla on saatu aikaan 500 työpaikkaa". Jutussa todetaan, että EU edellyttää selviä lukuja ja mittareita siitä, montako työ- tai koulutuspaikkaa tuella on luotu.

"Selvitys on vielä kesken eikä tehtävä ole helppo. Tarkempia tuloksia on odotettavissa puolen vuoden kuluessa. Hankkeen toteuttajatkään eivät ole oikein sisäistäneet EU-hankkeisiin liittyvää pakollista tulosseurantaa eikä kyselykaavakkeisiin aina vastata."

Maakuntaliiton EU-projektipäällikkö toteaa: "Hankkeen toteuttajillekin tämä seuranta on uutta. Ei välttämättä ymmärretä sitä, että EU:ssa tämä arviointi on pakollista."

Jutun kirjoittaja luonnehtii työpaikkojen synnyn *arvioimista* paitsi vaikeaksi myös kunnianhimoiseksi; sen sijaan työpaikkatavoitteen *toteutumisen* kunnianhimoisuuteen tai realismisuuteen ei kukaan ota kantaa. Arvioitua 400-500 työpaikkaa ei verrata siihen 1500-2000 työpaikan tavoitteeseen, joka Etelä-Karjalan vuosien 1995-96 ohjelmaan on kirjattu. Koska ohjelmakausi oli melkein lopussa, näkyvissä oli, että tavoite ei tule läheskään täyttymään.

Aivan jutun lopusta löytyy uutishelmi: maakuntajohtaja kertoo, että hakemuksista hylätään 30 prosenttia. Sekä maakuntajohtaja että jutun tekijä näyttävät pitävän määrää suurena. Luku kuitenkin aivan päinvastoin osoittaa, että hankkeet eivät käytännössä juuri kilpaile paremmuudestaan, vaan useimmiten riittää, että hakemuslomake on osattu täyttää oikein. Hakemusten alhainen hylkäysprosentti tekee ymmärrettäväksi myös maakuntajohtajan toteamuksen, että "ainakin rahaa on saatu menemään". Lappeenrannan kehittämispäällikkö arvioikin, että "useimmat hankkeet olisi toteutettu ilman EU-tukeakin" ja että työpaikkoja luovat hankkeet ovat "kiven alla".

Uutinen on klassisen kaavan mukaan opetettu rakentamaan periaatteella "tärkeimmät asiat alkuun ja vähiten tärkeät loppuun". Toimittaja on sijoittanut nämä mielenkiintoiset kommentit jutun loppuun, noteerannut ne vähämerkityksisiksi lukijan kannalta – tai sitten varonut puremasta juttumateriaalilla toimitusta ruokkivaa maakuntajohtajan kättä.

Maakuntajohtaja kertoo valtuutetuille myös tietoja työpaikkatavoitteiden toteutumisesta (ES 12.12.96).

"Uuden EU-ohjelman keskeisin tavoite on työpaikkojen luominen ja Puttonen piti realistisena, että alueen tuotantorakennetta uudistamalla ja yleisen talouskasvun myötä voidaan luoda 2500-3000 työpaikkaa tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. (...) Hänen mukaansa Etelä-Karjalassa voidaan odottaa luotettavia arvioita EU-ohjelmien toteutumisesta ja onnistumisesta tämän vuoden lopulla."

Ilmaus työpaikkojen luomisesta "yleisen talouskasvun myötä" on sama kuin Etelä-Karjalan tavoiteohjelmassa. Komissio kuitenkin edellyttää rakennetuilta työpaikkavaikutuksia – ei yleiseltä talouskasvulta, koska silloinhan tuet olisivat tarpeettomia.

Puttosen puheenvuorossa kiinnittyy huomio myös ilmaukseen "*luotettava arvio*", joka jää hämäräksi. Siis kuinka luotettavia olivat ne arviot, joita maakuntajohtaja lupasi?

Ensiksikin Turun yliopiston tekemä raportti valmistui vasta syyskuussa 1997, ei vuoden 1996 lopussa. Toiseksi tutkijat toteavat, että "ohjelman piirissä rahoitettujen hankkeiden varhaisesta vaiheesta ja seurantajärjestelmään liittyvistä ongelmista johtuen ohjelman työllisyysvaikutuksia *ei voida vielä arvioida*" (SM 5/1997, 64). Täsmällisesti ottaen tämäkin tutkijoiden arvio ei pidä paikkaansa: sisäministeriöllä oli jo marraskuussa 1997 esittää tilasto työpaikkavaikutuksista. Näiden tilastojen luotettavuudesta tosin kertoo maakuntajohtaja määrittely:

"Tähänastisella ohjelmalla on pystytty yritysten omien ilmoitusten mukaan vaikuttamaan noin tuhanteen työpaikkaan." (Kurs. AH)

Kahden kuukauden päästä (11.2.97) Puttosella ei lupauksistaan huolimatta ole täsmätietoa työpaikkavaikutuksista. Ensin todetaan että "220 EU-hanketta poikivat yritysten ilmoitusten mukaan noin tuhat työpaikkaa". Tämän jälkeen alkaa maakuntajohtajan pohdiskelu.

"- On vaikea sanoa, kuinka paljon EU-rahalla luotiin uusia työpaikkoja. Jos niitä syntyi vaikka 400, pidän lopputulosta hyvänä. (...) Hänen mukaansa yksin EU-ohjelmilla maakuntaan ei luoda työpaikkoja, mutta ne tuovat lisärahaa. Yleinen talouskasvu vauhdittaa eniten työpaikkojen syntymistä."

Toimittaja ei ole lukenut edellistä aihetta käsittelevää juttua, eikä siten pane maakuntajohtajaa tilille tämän aiemmasta työpaikkatietoja koskevasta lupauksesta. Toteamusta voi pitää myös taktisena vetona julkisuuspelissä: jos ohjelman tuloksia ei voida arvioida, myöskään ohjelman onnistumista ei voida arvioida ja arvostella. Siihen ei puututa, pitäisikö järjestelmää arvostella siitä, että se ei kykene tuottamaan luotettavaa tietoa tuloksista.

Seuraava yritys tehtiin puoli vuotta myöhemmin Brysselin kautta (1.10.97), yhtä laihoihin tuloksiin. Otsikon mukaan "Suomen EU-ohjelmien tuloksista ei vielä haluta puhua Brysselissä". Toimittaja kävi kysymässä komission aluepolitiikan pääosastolta, kuinka hyvin Suomen EU-ohjelmat lopulta ovat onnistuneet ja millaiset tulokset ovat. Vaikka ensimmäinen ohjelmakausi oli päättynyt yhdeksän kuukautta aiemmin, ohjelmien seurannasta komissiossa vastaava suomalainen virkamies piti liian aikaisena arvioida, kuinka paljon työpaikkoja oli syntynyt EU-rahalla.

"Projektit ovat vielä pahasti kesken ja siksi meillä ei ole selvää tietoa, millaisia tuloksia EU-ohjelmilla on saatu."

Tosin komission käytävillä oli "keskusteltu siitäkin, olisiko samat työpaikat saatu ilman EU-rahaa". Suomen ohjelmia EU-virkamies Hannu Pirkola kritisoi monimutkaisuudesta, kilpailuttamisen puutteesta (lähes kaikki hankkeet oli

hyväksytyt) ja palkkakustannusten uittamisesta EU-hankkeisiin. Nämä kaikki kiinnostavat aiheet jäivät maininnoiksi.

Kuukausi jutun julkaisemisen jälkeen järjestetyssä sisäministeriön tiedotustilaisuudessa työpaikkaluvut julkistettiin.

Vuoden 1997 lopussa Etelä-Karjalan työpaikkojen määrä oli kääntynyt kasvuun (ES 20.12.97). Liiton tutkija pitää 85 miljoonan markan EU-tukirahojen merkitystä "oleellisena 1300 työpaikan säilymiseen tai syntymiseen". Hän ei kuitenkaan jutussa eritele millään tavalla niitä menetelmiä, joihin tämä arvio perustuu.

Etelä-Karjalan liitto oli kuukausia aiemmin (30.6.1997 tilasto) ilmoittanut sisäministeriölle 2- ja 5b-tukirahoilla vuosina 1995-96 syntyneiden *uusien työpaikkojen* määräksi tarkalleen 1146. Luku on lähes yhtä suuri kuin tutkijan mainitsemat syntyneet ja säilyneet työpaikat.

Parin päivän päästä artikkelissa alueen kokemia työpaikkamenetyksiä suhteutetaan alkaneeseen työpaikkamäärän kasvuun, jopa ironiseen sävyyn.

"Etelä-Karjalan työpaikat vähenivät kymmenen vuoden aikana noin 7 000 työpaikalla eli 13 prosentilla. Kun tähän lisätään maatalouden menetykset maakunnasta hävisi noin 10 000 työpaikkaa."

"Tapahtuneen pudotuksen syvyys tulee hyvin havaittavaksi sillä kun ajattelee miten kauan kestää tuon menetyksen umpeen kurominen. Nykyisellä kasvuvauhdilla siihen menee ainakin 40 vuotta."

"Luultavaa on, ettei noita kadonneita vielä puuttuvia 9 000 työpaikkaa saavuteta edes tuossa ajassakaan, tai sitten pitää saada EU-rahaa kymmenkertaisesti ja varakaita venäläisiä vähintään toinen mokoma."

Kun Satakunnan maakuntajohtaja tietää jo helmikuussa 1996, paljonko työpaikkoja on syntynyt, Keski-Suomen kollega on paljon varovaisempi vielä huhtikuussa (KSML 26.4.96).

"- Arvioita ei ole, koska seurantajärjestelmän kehittämisessä on ollut ongelmia. Tietokanta, johon hankkeet kerätään, on saatu aivan vastikään pystyyn."

Seuraavan kerran KSML yrittää selvittää asiaa heinäkuussa (16.7.), yhtä laihoin tuloksin. Maakuntajohtajalla ei ole nytkään tietoa – silti hän on suhteellisen tyytyväinen tuloksiin ja uskoo, että *rahat saadaan käytettyä*. Jutun kirjoittaja toteaa tavoitteita ja tuloksia sekoittaen, että "vielä ei ole selvää kuvaa siitä, millaisia määrällisiä *tavoitteita* on saatu esimerkiksi työpaikkojen lisäyksenä, joten sikäli tuloksia on vaikea arvioida" (kurs. AH). Ajatuskulkua on vaikea seurata, mutta ilmeisesti toimittaja on tyytyväinen, kun maakuntajohtajakin on tyytyväinen.

Meinasi päästä itku

Ensimmäistä kriittistä analyysia ja kokonaiskuvaa EU-tukijärjestelmän onnistumisesta saatiin Keski-suomalaiselta odottaa kaksi ja puoli vuotta jäsenyyden alkamisesta. Lähtökohta on edelleen raha, eivät tulokset: "EU-raha tekee hyvin kauppansa Keski-Suomessa/Eri rakennerahastoista virtaa lääniin kymmeniä miljoonia markkoja" (3.7.97).

"Moni epäilee, mitä konkreettista hyötyä Euroopan unionin jäsenyydestä on omalle kotiseudulle. Läänin sadat EU-hankkeet todistavat ainakin sitä, että unionin rahava-

roille on käyttöä Keski-Suomessa.(...) Mielikuva rahasammosta, josta voi pumpata tukea lähes millaiseen hankkeeseen tahansa, ei ole täysin vailla totuutta. (...)”

”– Jotkut ideat tuntuvat kieltämättä huimilta, mutta hankkeen kannattavuus ja työllistävä vaikutus tutkitaan aina, vakuuttaa talousasiantuntija Pirjo Ahola Keski-Suomen liitosta.”

Virkamies sanoo, että ”työllistävät vaikutukset tutkitaan aina”.⁴⁹ Kysymys kuuluu, oliko maakuntaliitossa todellakin tutkittu, miten (huonosti) tavoitteet täyttyivät, ja jos oli, miksi niitä ei kerrottu julkisuuteen. Toimittaja ei kysy, kuinka paljon työpaikkoja ja yrityksiä oli syntynyt siihen mennessä, vaikka tilastoja olisi ollut tuossa vaiheessa jo käytettävissä. Kaikki mitä kerrotaan, on virkamiehen kertoman varassa: hän määrittelee suvereenisti julkisen tiedon rajat.

Salailu on tässä tapauksessa tavoitteiden esittämistä tuloksina, tukia koskevan päätöksentekoprosessin alkutiedon esittämistä lopputietona. Toimittajan on itse asiassa vaikeampi tarttua tähän hämärään alueeseen kuin aktiiviseen salailuun.

Liiton talousasiantuntijan asiantuntemus näyttää rajoittuvan pelkkiin rahavirtoihin, ei siihen, mitä ovat olleet hankkeiden sisältö ja tulokset. Otsikko ”EU-raha tekee hyvin kauppansa” ei viittaa hyviin hankkeisiin; projektipäällikön mukaan (KSML 25.1.97) yrityksiltä puuttui uutta luovia hankkeita. Lause tarkoittaa, että viranomaiset ovat tehokkaita ilmaisen rahan myyntitykkeitä. Neljä kuukautta myöhemmin ilmestyneen jutun (9.11.97) valossa edes se, että rahat olisivat tehneet hyvin kauppansa, ei välttämättä pidä paikkansa: Keski-Suomen kokoomuksen puheenjohtaja sanoo, että myönnettyjä tukirahoja oli jäänyt kymmeniä miljoonia käyttämättä riittävän hyvien hankkeitten puutteessa.

Toimittajan kriittinen näkökulma tulee kommentissa:

”Kun sain käsiini listan maakunnan EU-hankkeista, meinasi päästä itku. Mummonmökkitie-hankkeet ja kylätori-projektit kuulostivat siltä, että myös Brysselin-herrojen pitäisi yhtyä pillityskuoroon.” ”Suunnittelin jo anomusta omalle EU-hankkeelle. Ruusunmarjojen kasvatusta tai langan kehrääminen rukilla voisivat vaikuttaa työryhmien ja lautakuntien silmissä tarpeeksi vaikuttavilta. Kannattaisi vedota jatkojalostustarpeisiin ja katoavaan kansanperinteeseen. Pitäisi vain huolehtia, että hanke työllistää ja kannattaa ainakin teoriassa.”

Ironian jälkeen toimittaja löytää myös empaattisen näkökulman:

”Hankeviidakon penkaiseminen alkoi kuitenkin mietityttää. Etenkin työvoimaviranomaisien kanssa keskustelu käännöksi kyynistä mieltä jo tosiasioiden valossa. Mistä taivaasta tipahtaisikaan samanlaisia lisärahoja työllisyyden hoitamiseen kuin EU:n rakennerahastoista?”

”Pienessä kunnassa pienikin projekti työllistää tai ainakin auttaa jotakuta pitkäaikaistyötöntä elämänsyrjään kiinni. Säilyy vielä maaseutukin maaseudun näköisenä. Niin sanotuissa hölmönkuuloisissa hankkeissa EU-rahamuutos liikkuu yleensä muutamassa kymppitonissa. Vuoden paperisotaa pellavahankkeen tähden ei taatusti käydä kylmällä bisnesälyllä vaan suurella sydämellä.”

⁴⁹ SM:n vuoden 1997 kesäkuun tilaston mukaan vuosina 1995-96 syntyi 2-ohjelmalla 798, 5b-ohjelmalla 196 ja 6-ohjelmalla 448 työpaikkaa, eli yhteensä 1452 työpaikkaa. Jos tahti olisi jatkunut samana seuraavat vuodet, työpaikkoja olisi syntynyt noin puolet tavoitteesta. Uusia yrityksiä syntyisi tasaisella vauhdilla kuudesosa tavoitteesta.

Kriittisen, jopa ironisen aloituksen jälkeen kaikki kääntyy rakentavalla tavalla hyväksi. Koko journalistinen tutkimusprosessi päättyy oikeastaan siihen lauseeseen, mistä sen olisi pitänyt alkaa: "Pitäisi vain huolehtia, että hanke työllistää ja kannattaa *ainakin teoriassa*." (Kurs. AH)

Eriävä näkemys EU-tukien työpaikkavaikutuksista tulee maakuntajohtajan äänellä (KSML 9.9.97). Järvelä toteaa, aluepolitiikan olevan käytännössä EU-politiikkaa eli EU-rahojen ohjausta alueelle ja että yrityksiä ja sitä kautta työpaikkoja syntyy liian hitaasti. Maakuntajohtaja ei puhu syntyneiden työpaikkojen määrästä mitään. Sen sijaan Keski-Suomen kauppakamarin puheenjohtaja perää keskustelua tukirahojen kohteista, siitä, mihin uusia työpaikkoja syntyy. Hänen mielestään palvelualat eivät lisää ostovoimaa tai uusia työpaikkoja, kun taas uutta synnyttävät teolliset työpaikat.

Porissa 90 prosenttia EU-rahoista oli mennyt julkiselle sektorille, koska kaupungin elinkeinojohtajan kummastukseksi "pk-yritykset suhtautuvat jostain syystä ujoistellen yritystukiin" (SK 24.1.97). Muutaman viikon päästä KTM:n aluejohtaja kertoo, että yritystuilla luotiin Satakuntaan 2-tukialueelle kahdessa vuodessa 588 työpaikkaa (14.2.97). Tätä tietoa on syytä verrata sisäministeriön vuoden 1997 lopulla kokoamaan tilastoon, jonka mukaan uusia työpaikkoja syntyi kaikilla 2-tuilla yhteensä 655.

Tällä matematiikalla julkisen sektorin saamalla EU-tuilla luotiin ainoastaan 67 työpaikkaa – vaikka julkinen sektori sai keskeisellä paikkakunnalla Porissa 90 prosenttia tukirahoista (24.1.97). Toimittaja, joka on tehnyt molemmat em. jutut, ei kuitenkaan ole suhteuttanut tukien kohteiden jakaumaa ja työpaikkojen määrää toisiinsa. Mikäli tiedot pitävät paikkansa, EU-tuilla ei luoda julkiselle sektorille juuri lainkaan työpaikkoja, kun taas yritystuet työllistävät hyvin tehokkaasti.

Satakunnan virkamiehet kertoivat innokkaasti paitsi tuloksia myös tavoitteita. Uuden kolmivuotisohjelman (1997-99) tavoitteista kertoo maakuntaliiton kehittämispäällikkö (22.5.96):

"- Arviomme on, että ohjelman myötä Satakunnassa syntyy tai säilyy kolmen ohjelmavuoden aikana noin 3350 uutta työpaikkaa. Yli puolet niistä olisi kokonaan uusia."

Tarkastellaanpa tarkemmin virkettä "syntyy tai säilyy (...) 3350 uutta työpaikkaa". Selvää on, että uudet työpaikat "syntyvät". Mutta mitä tarkoittaa "säilyvä uusi työpaikka"? Lisäksi on olemassa ilmeisesti *osittain* uusia työpaikkoja, koska kehittämispäällikkö puhuu *kokonaan* uusista työpaikoista. Jotta retoriikan hämäryys johtaisi täydelliseen pimeyteen, kehittämispäällikkö ilmoittaa syntyvien ja säilyvien työpaikkojen tavoitteeksi sata pienemmän luvun kuin mitä itse tavoiteohjelmaan on kirjattu.

Vaikka virkamiehet ovat Satakunnassa innokkaita kertomaan tuloksia, se ei ole innostanut Satakunnan Kansaa itse arvioimaan tuloksia. Yksi harvoista kannanotoista on jälkiartikkeli, jossa pyritään ottamaan kantaa työllisyystavoitteisiin – mutta vain pyritään: se on pääkirjoitusretoriikkaa latteimmillaan. Uuden 2-ohjelman todetaan "painottuvan ajan hengen mukaisesti työllisyysvaikutuksiin". Kirjoittaja toteaa, että "ilman muuta näin pitääkin olla". Lukujen pyörittelyn jälkeen seuraa kaino kannanotto:

”Toivon mukaan ohjelma aikanaan myös käytännössä toteutuu. Jos niin käy, niin työttömyysastetta saataisiin muutama prosenttiyksikkö alemmaksi.”

Mekanismi toimii myös toisinpäin: kun puhutaan työpaikoista, ei kysytä niistä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Lehti esittelee esimerkkitapauksena tukihankkeista Wärtsilän alihankkijana toimivaa itseohjautuvaa tuotantosolua, joka on tuonut toimitusjohtajan mukaan uusia työpaikkoja seitsemän. Avajaisissa kaikki ylistävät kilvan hanketta. KTM:n ylitarkastaja toteaa, että hanke on esimerkki siitä, miten kovasti moititut yritystuet ovat vaikuttaneet merkittäväällä tavalla kasvukykyisten pk-yritysten kehitykseen.

”- Satakunta, joka on Suomen tavoite 2 -ohjelman tärkeimpiä alueita, on pystynyt jo parin vuoden aikana osoittamaan sen, että pitäisi todellakin puhua kehittyvistä teollisuusalueista eikä taantuvista.” (15.2.97)

Noin kuukautta aiemmin (17.1.97) SK oli kertonut, että Satakunnan työllisyys ei parantunut vuoden 1996 aikana lainkaan. Heti tämän kirjoituksen jälkeen (28.1.97) lehti totesi Porin kehittämisohjelman esittelyn yhteydessä, että investoinneilla on teollisuudessa pyrkimys pikemminkin syrjäyttää kuin lisätä työpaikkoja, ja näin vähentää henkilöstökustannuksia ja että talouden ja bruttokansantuotteen kasvu ei sinänsä luo uusia työpaikkoja.

En halua arvioida onnistumista

Etelä-Suomen Sanomilta saatiin odottaa varsinaista selvitystä tuloksista vuoden 1997 syyskuuhun, jolloin maakuntaliitto järjesti 2-ohjelmasta tiedotustilaisuuden. ESS (9.9.97) kertoo, että uusia työpaikkoja syntyi runsas tuhat, kun tavoite oli 2500 työpaikkaa. Nyt liiton kehityspäällikkö myöntää, että tavoite oli selvästi yliarvioitu: ”- Virhearvio johtui osaltaan siitä, että Päijät-Hämeen ongelmat ovat vaikeammat kuin millään muulla 2-alueella koko maassa.”

Se ei selviä, mitä ovat nämä ongelmat, jotka erottavat Lahden seudun muista taantuvista teollisuusalueista. Jutun mukaan työpaikkaluvut perustuvat KTM:n yritysiltä keräämiin tietoihin.

”- Tiedot ovat käsittääkseni niin luotettavia kuin ne ylipäätään voivat olla, en usko että niissä on ilmaa mukana, Koivula sanoo.”

Kun tavoitteesta jäätiin näin kauas, ESS kysyy seuraavana päivänä 2-hankkeita valvovan valtakunnallisen seurantakomitean puheenjohtajalta, peritäänkö rahat takaisin, jos EU-hanke epäonnistuu. Ylijohtaja Pirttimäen mukaan ”kysymykseen on mahdotonta teoriassa vastata” – ne peritään jos ilmenee väärinkäytöksiä. Virkamies kiertää vastaukset tavoitteiden ja tulosten välisestä kuilusta seuraavin argumentein:

- 1) ”Sen verran monitahoinen ongelma, etten puhuisi teoreettisten esimerkkien pohjalta. On vaikea sanoa, että jokin hanke on epäonnistunut ja että rahat ovat menneet hukkaan.”
- 2) ”Esimerkiksi monet yrityshankkeista saattavat jopa johtaa työpaikkojen väheneemiseen, mutta ne kohottavat samalla tuottavuutta ja pelastavat siten toimialan. Ohjelmakokonaisuus on tarkoitettu sovellettavaksi paikallisiin olosuhteisiin, siinä ei ole kategorisia säästöjä (työpaikkojen syntymisestä).”
- 3) ”En halua arvioida tässä vaiheessa ohjelmien toteutumista tämän tarkemmin. Täsmällisen vastauksen saa loppukuusta valmistuvista ennakkoraporteista.”

Salailu on näissä vastauksissa sitä, että puhe on läpinäkymätöntä: se ei sisällä lainkaan sellaista informaatiota, joka lisäisi ymmärrystä. Viranomaisen mukaan asiat ovat niin monimutkaisia ja vaikeita, että niistä ei voida keskustella yleisöjulkisuudessa. Vastauksia voi kuitenkin verrata aiempaan tietoon.

- 1) Syntyneiden työpaikkojen määrä (arvio) oli selvillä syksyllä 1997 – mistään teoriasta ei ollut kysymys. Pirttimäen esimies, sisäministeri Backman oli todennut maaliskuussa 1996 (samassa tiedotustilaisuudessa jossa Pirttimäkikin oli äänessä), että ohjelmien onnistumista mitataan työpaikkojen määrällä.
- 2) Ohjelmilta edellytetään nimenomaan työpaikkojen syntymistä ja säilyttämistä, mistään toimialan pelastamisesta ei niissä puhuta.
- 3) Täsmällisiä vastauksia tuloksista ei saanut seurantaraportista; tutkijat välittelivät, että kerätyt työpaikkatiedot olivat epäluotettavia.

Kun Päijät-Hämeen liitto syyskuussa kertoi uusia työpaikkoja syntyneen yli tuhat, lokakuussa ilmoitettiin tarkkana lukuna 812 (ESS 18.10.97). Noin kaksi viikkoa myöhemmin sisäministeriö jakoi tiedotustilaisuudessa tilaston, jonka mukaan Päijät-Hämeen 2-ohjelma olikin synnyttänyt 1119 työpaikkaa. Yli 300 työpaikan eroa ei voi pitää aivan vähäisenä. Liiton virkamies selitti 2500 työpaikan tavoitteen jäämistä kolmannekseen seuraavasti:

”Uusien työpaikkojen lukumäärän jääminen huomattavasti tavoiteltua pienemmäksi johtuu liiton erityisasiantuntija Pasi Miettisen mukaan hankkeen aloituksen viivästyttämisestä ja siitä, että Päijät-Hämeen yritysten rahoitusrakenne on keskimääräistä huonompi. Mieltinen uskoo myös, että surulliset toteutumisluvut eivät kerro koko totuutta. – Tilastot johtavat helposti harhaan. Luvuista eivät näy välilliset vaikutukset.”

Virkamies-asiantuntija unohtaa, että tavoitteissa eivät ole mukana välilliset vaikutukset. Hän selittää epäonnistumista argumenteilla, joista ei ohjelmasiikirjassa puhuta mitään. Hän myöntää, että työpaikoissa voi näkyä myös talouskasvun vaikutus. Hän ei usko yritysten kaunistelleen itse ilmoittamiaan lukuja, pikemminkin päinvastoin.

”- Minun käsitykseni mukaan hakijat ovat antaneet tietoja hyvin varovaisesti. Vakinaisia työpaikkoja on saattanut syntyä enemmän kuin mitä on ilmoitettu. Projektien vetäjien antamat luvut ovat tavallaan virallisia ja kun EU tekee tarkastuksia, myös vaikutuksia tarkastellaan. EU on äskettäin tehnyt päätöksen, että hankkeiden seuranta lisätään.” (kurs. AH)

Kommentti kertoo siitä epävarmuudesta, jolla tuloksia annetaan. Lopulta virkamies vetoaa EU:n päätökseen lisätä seuranta. EU ei kuitenkaan lisää seuranta itse, vaan se kuuluu kansallisten, käytännössä alueviranomaisten tehtäviin. Kettunen (1998, 73) toteaa, että maakunnissa seurataan rahoitusta, ei lopullisia tuloksia – ja rahoitustakin periaatteessa:

”(E)räs haastateltu maakuntaliiton edustaja totesi, että rahoituksen seuranta ei kannata: valtakunnan tasolla asialla ei ole mitään merkitystä ja maakuntatasolla seuranta ei kannata, koska ei ole ennakoitavissa miten varoja irrotetaan. Vastajan mukaan käytännössä maakunnassa seurataan vain, ettei kehystä ylitetä.”

Tavoitteiden epämääräisyys ja tulosten mittaamisen vaikeus kiteytyy jutussa, jossa kerrotaan Heinolan EU-sihteerin työstä. Hän oli edistänyt mm. kalastus-

matkailua, lähiöprojektia, leirintäalueen kunnostusta, lintutarhan kehittämistä ja ystävyyskuntatoimintaa (ESS 24.9.97).

"Hankkeiden arvioidaan toteutuessaan tuovan seitsemisenkymmentä työpaikkaa, joista pysyviksi voisi jäädä parikymmentä. Kerrannaisvaikutuksia hankkeista olisi tietysti myös."

Eli jos hankkeet toteutuvat, ne ehkä tuovat noin 70 työpaikkaa, joista ehkä jää pysyviksi noin 20, ja jos ne toteutuvat, syntyy myös muita työpaikkoja.

Tavoitteiden, tulosten ja tulosten mittaamisen välisen tietokuilun kiteyttää työministeriön osastopäällikkö Anssi Paasivirta, jonka mukaan "työllisyysvaikutusten arviointi koko EU:ssa on huuhaata" (ESS 14.10.97).

"Yhdestä maasta ilmoitetaan 10-kertainen määrä työllisyysvaikutuksia samankaltaiselle toimenpiteelle kuin jostain toisesta maasta. (...) EU:n rakennepolitiikalle on asetettu kohtuuttomia odotuksia – ikään kuin se kykenisi ratkaisemaan Suomen työttömyyden."

Tulosten valvonnan "mahdottomuus" nousee esille myös KTM:n ylimmän virkamiehen, kansliapäällikkö Matti Vuorian haastattelussa (ESS 22.10.97):

"Vuoria painottaa, että työllistäminen on edelleen (EU-)tuen lähtökohta. Uusien työpaikkojen syntymistä on hänen mukaansa kuitenkin hyvin hankala ruveta valvomaan. – Vaikea nähdä, että siihen olisi mitään mekanismeja. Tilanne ei ole koskaan yrityksissä muuttumaton."

Samalla tavalla "periaatteessa kyllä, käytännössä ei" –periaatteella Vuoria suhtautuu tukien julkisuuteen, siis juuri tärkeimpään keinoon valvoa tuloksia:

"Totta kai toiminnan pitäisi olla läpinäkyvää niin paljon kuin mahdollista. Jos tuen saaja on raa'an kansainvälisen kilpailun seurauksena voittanut jonkun investointihankkeen, täytyy yritysten intressejä suojella."

Vuoria unohtaa mainita – ja toimittaja kysyä – että julkisuus tähtää kuitenkin myös viranomaisten toiminnan valvontaan. Sama toimittaja oli vain muutama viikko aiemmin tuonut tämän näkökulman esiin yrittäjän – siis "salailevan" tuen kohteen – näkemyksen kautta:

"Teollisuusneuvos Reino Rajamäki ehdotti (TE-keskuksen johtajalle) Pekka Savolaiselle, että TE-keskuksen onnistumista mitattaisiin uusien työpaikkojen määrällä. Teollisuusneuvos tietää yrityselämästä, että mitään ei saada aikaan mittaamatta. Johtaja Savolaisella oli vastaus valmiina: TE-keskuksen kolmen osaston tuloksia mitataan kolmella mittarilla: uusien yritysten määrä, työttömyyden alentumisprosentti ja uudet avautuneet työpaikat." (ESS 1.10.97)

Seminaari antaa varsin skitsofrenisen kuvan suhtautumisesta tukiin yleensä ja yritystukiin erityisesti.

"Puheenvuoroissa arvosteltiin rajusti yritystukia. Muiden muassa maaherra Linnainmaa omasta kokemuksesta muisteli, kuinka rankasti tuet vääristävät kilpailua."

"- Vuosina 1995-96 alkoi hirveä määrä hankkeita EU-tuella, mutta vain yritystuilla on saatu aikaan merkittävästi työpaikkoja", muistutti Hämeen TE-keskuksen yritys-osaston päällikkö Harri Sjelvgren."

9.4.2 Teema raha: ainakin saatu menemään

Ilmaus ”EU-rahast ovat käyneet hyvin kaupaksi” toistuu lähes sanasta maakuntalehdestä toiseen. Näin siitäkin huolimatta, että järjestelmää vasta opeteltiin (ESS 14.1.96). Jutussa todetaan, että hankkeista vain *hyvin pieni osa* tähtää uuden yrityksen perustamiseen.

”Päijät-Hämeen liitossa uskotaan vahvasti hyviin hankkeisiin. – Joukossa on monia erittäin hyvin suunniteltuja kohteita. Kyllä tuloksia varmaan syntyy. Rahojen jaossa on lähdetty siitä, että hankkeen pitää olla mahdollisimman konkreettinen (...) tavoitteessa onkin onnistuttu varsin hyvin.”

Toimittaja on saanut mahtumaan samaan kappaleeseen adjektiivin *hyvä* kolme kertaa korostamaan onnistumista. Muita positiivisia ilmauksia ovat että tuloksia varmaan syntyy ja että hankkeet ovat konkreettisia. Jutun olisi voinut kirjoittaa virkamies itse, ja se olisi voitu julkaista jossain hallinnon julkaisussa maakuntalehden sijaan.

Etelä-Saimaassa (28.10.96) maakuntajohtaja tähdentää EU:n ”taivaallista” merkitystä Etelä-Karjalalle. Itseironisena voi pitää lisäystä, jonka mukaan ”ainakin rahaa on saatu menemään”, käytettyä suurin osa tukirahoista.

Toisaalta kyllä liitoissa osattiin noudattaa myös tarkan ecun politiikkaa:

”Ennen Suomen EU-jäsenyyttä maakuntaa piti todistella. Nyt se on muuta kuin hallinnollinen yksikkö. Se on tullut läheisemmäksi.”

”Jos suuri yleisö jotain Päijät-Hämeen liitosta tietää, varmaan sen, että sen kautta kulkee paljon rahaa. Hopeakoski kertoo mielellään, kuinka tarkkoja raha-asioissa ollaan. EU-tilintarkastajia kävi alkukesästä Helsingistä ja Brysselistä. Kaivettiin ja tutkittiin kuitit, eikä ainakaan vielä ole tullut vaatimuksia lisäselvityksistä. Hopeakoski kehuu, että suomalainen virkamies on tottunut olemaan tarkka ja vastuullinen. Hyviä eväitä Brysselin byrokratiaan.”

”- Yhtään ei ole myönnetty rahaa väärin tarkoituksiin. Huonoihin tosin kylläkin. On virkamiehen tehtävä seuloa hyvät huonoista, maakuntajohtaja erittelee.” (ESS 2.8.96)

Maakunnan eliitin ykköshahmo saa todistaa jälleen omassa asiassaan – ilman että tilintarkastajia kuulutaisiin – kuinka hyvin liitossa asiat on hoidettu. Ilman vastausta jää sekin, miksi huonoihin hankkeisiin on myönnetty rahaa, vaikka virkamiesten tehtävä olisi seuloa ne hyvistä. Vajaan kuukauden päästä (1.9.) ESS kertoo, että ”Päijät-Hämeen EU-hankkeet kuuluvat nappikaupparajaan”. Nyt liiton aluekehityssuunnittelija paljastaa, että tilintarkastajat pelkäsivät useimpien maakunnan hankkeiden yhteiskunnallisten vaikutusten jäävän vähäisiksi.

Tällä kertaa syytä löytyy siitä, että Suomessa ei ole perinnettä laajoihin yhteistyöhankkeisiin ja varsinkin valtion budjettikäytännöstä, jonka takia yhteen ja samaan hankkeeseen voi tulla rahaa kymmeneltä eri momentilta. EU:sta asti virkamies ei lähde syntipukkeja hakemaan:

”Usein kuulee syytettävän EU:n byrokratiaa, mutta ainakin tämä sotkuisuus johtuu omasta byrokratiastamme. Asiat pitäisi panna kuntoon kotimaassa.”

Toinen liiton virkamies valittelee sitä, että koko tukikulttuuri on uutta Päijät-Hämeessä.

”(S)e ei ole voinut tulla tutuksi näiden kahden vuoden aikana. Toista on jossain Itä- ja Pohjois-Suomessa. Siellä on tukipolitiikkaa harjoitettu parikymmentä vuotta, niille alueille on syntynyt alan konsultteja ja asiantuntijoita. On selvää että ne alueet olivat heti lähdössä meitä monta metriä edellä.”

Tukihallinnon ontumista selittäviin syihin listautuu näin vielä virkamiesten kokemattomuus rahastaa tukia. Soraäänien keskusteluun tuo kolmas haastateltu, KTM:n piiripäällikkö. Hän kiistää maakuntaliiton virkamiesten väitteet siitä, että tukirahoja olisi kadonnut mihinkään.

”Ne rahat jotka ministeriö on luvannut, ovat meille tulleet, ja ne on käytetty. Kaikkialla kakkosalueella voitaisiin sanoa, että rahoja on kadonnut, jos tuijotetaan vain niihin lukuihin jotka lyötiin lukkoon ohjelmaa tehtäessä pari vuotta sitten. Ohjelman tavoitteet perustuvat ehkä enemmän budjettitekniikkaan kuin todelliseen, tällä hetkellä vallitsevaan tilanteeseen.”

Toimittaja on jutussa omassa asiassa todistavien virkamiesten armoilla, kun hän ryhtyy selvittämään ainoastaan paikallisilta tasolta rahojen kohtaloa. Kynnys soittaa ministeriöihin tai komissioon on ilmeisesti liian korkea.

Virkamiesten juupas-eipäs-keskustelu ei ulotu koko laajassa jutussa kuin yhdessä lauseessa kansalaisten tasolle. Liiton suunnittelijan mukaan monet yrittäjät pitävät yhä tuen hakemista viestinä siitä, että yrityksessä on jotain vinnossa. Siksi hakemus saatetaan jättää tekemättä. Tämän mukaan yrittäjät todellakin kammoksuvat julkisuutta, jolloin yrittäjien suojelulla voidaan perustella julkistenkin tietojen salaamista. Tätä salassapitovaatimusta vastaan puhuu kuitenkin komission tilintarkastajien arvio siitä, että EU-hankkeet ovat olleet heppoisia. Julkisuuden kautta tuen saajat joutu(isi)vat perustelemaan nimenomaan ne yhteiskunnalliset vaikutukset, joita tilintarkastajat peräsivät verovaroin tuetuilta hankkeilta.

Ei rakkaus- vaan rahaliitto

Päätöksenteon läheisyysperiaatteen toinen puoli, alueellinen eduntavoittelu, tulee esiin ohjelmakauden edetessä, kuten jutussa ”Suomenselän kunnat elävät yhteistä kulissielämää” (KSML 18.9.96):

”Sekalainen seurakunta naitettiin viettämään yhteistä kulissielämää pari vuotta sitten, jotta Suomenselän tunnusluvultaan köyhät kunnat saataisiin EU:n kuutostuen piiriin. Ilman tätä keinotekoista, vain kartalla yhtenäiseltä vaikuttavaa yhteenliittymää EU:n parhaat aluetuet olisivat jääneet kunnilta saamatta. Kyseessä onkin rakkaudeton, rahaan perustuva järkiavioliitto: Joku kunnista rehvasteli saaneensa eri projekteihinsa miljoonia markkoja enemmän kuin jos olisivat sijainneet huonommalla tukialueella.”

”Ei siis ihme, jos Viitasaaren seutukuntakokouksessa käytettiin enemmän tai vähemmän tuskastuneita puheenvuoroja. Pyhäjärven kunnanjohtaja Pasi Vallivaaran mielestä tällaisella joukolla päättäjiä on varmasti parempaakin tekemistä kuin istua kokouksessa, jossa ei oikein tiedetä mitä tehdään.”

KSML (26.4.96) kertoo, että 32 miljoonan markan EU-potista on *toteutunut* reilut 20 miljoonaa, mikä merkitsee maakuntajohtajan mukaan, että ”vauhdissa ollaan”. Tosin perinteisistä poikkeavia hankkeita on vireillä vähän, esitykset ovat olleet ideatasoisia ja valmistelu ja laskelmat puutteellisia. Työvoimapiirin virkamies toteaa, että ”tuntuu että on päätetty koettaa kepillä jäätä, kun on kuultu että EU-rahaa on saatavissa”.

Toukokuussa KSML otsikoi, että "Jyvässeutu hyödyntää hyvin EU:n kak-kostukea". Jutun ensimmäisestä kappaleesta selviää, että maakuntaliiton virkamiehen mukaan määräraha "tulee kokonaan käyttöön". Kolmannessa kappaleessa sama mies uskoo, että koko summa "saadaan hyötykäyttöön". Epäselväksi jää, tarkoittavatko käyttö ja hyötykäyttö samaa, mutta ilmeisesti on aina parempi, jos rahat saadaan ei vain käyttöön vaan myös hyötykäyttöön. Otsikon perusteella on positiivinen arvo sinänsä, että rahoja osataan hyödyntää. Esimerkkinä hyötykäytöstä on Jyväskylään rakennettava uusi matkailuvaltti, Viherkeskus. Projektipäällikön mukaan se luo "runsaasti uusia työpaikkoja", mutta sitä ei kerrota, paljonko niitä oli arvioitu syntyvän 10 miljoonan markan hankkeeseen.

Edes virkamiehillä ei kuitenkaan ole selvää kuvaa siitä, minkä verran rahaa tulee ja menee.

"(Maakuntajohtaja) Pekka Turunen ja (sisäministeriön virkamies) Ilkka Salonen eivät päässeet oikein yhteisymmärrykseen siitä, kuinka suuri osa mainituista (EU-tukina saaduista) sadasta miljoonasta on EU-rahoista ja kuinka suuri osa kansallista tukea."

"Turunen väitti, että näistä Satakunnan hankkeisiin lienneistä rahoista noin puolet tai hiukan yli puolet tulee valtion, loput EU:n kassaholveista. Yleisesti ottaen EU-aluehankkeisiin tulevista rahoista on Ilkka Salosen mukaan 35 prosenttia EU:n rahaa, 40 prosenttia kansallista rahaa, loput yritysten tai hankkeisiin osallistuneiden kuntien rahaa." (SK 15.2.96)

Sisäministeriön valvova virkamies taas ilmoittaa "yleisesti ottaen" yksityisen rahoituksen osuudeksi vain neljänneksen. Mikäli yleisesti ottaen tarkoittaa koko maan rahoituksen jakaumaa 2-alueilla, niin yksityinen osuus ainakin tilaston mukaan oli yli puolet. EU:n osuudeksi SM:n virkamies ilmoittaa kolmanneksen, kun se oli koko maassa kuudenneksen.

Eliitti puhuu ohi

Kun maakuntajohtaja Turunen oli heinäkuussa kotimaan sivulla moitiskellut KTM:ää Satakunnalle kuuluvien rahojen panttauksesta, elokuussa KTM:n piiritoimisto pääsi taloussivulla vastaiskuun piiritoimiston apulaisjohtajan suulla:

"Sisäasiainministeriön pahoin viivästyneistä irrotuspäätöksistä johtuen investointi- ja kehittämistukipäätöksiä päästiin KTM yrityspalvelussa tekemään tänä vuonna vasta toukokuussa ja kansainvälistymistukia vasta nyt heinäkuussa."

Runsas kuukausi myöhemmin (12.10.96) taas oli maakuntajohtajan vuoro: hän väitti, että KTM ei myönnä riittävästi rahaa Satakunnan yrityshankkeisiin, mikä haittaa 5b-ohjelman toteuttamista. Näin maakuntalehden sivuilla eliittilähteet eivät kohdanneet eri väitteissään, saati että kukaan toimittaja olisi vaivautunut ottamaan selvää, kuka puhuu totta. Tämä keino, että kotimaantoimittaja haastattelee maakuntajohtajaa ja taloustoimittaja KTM:n virkamiestä, tuottaa takuuvarmasti juttuja, kun saman lehden osastot puhuvat toistensa ohi, ja samalla toimivat kritiikittömänä äänitorvina yksille ja samoille auktoriteeteille.

Numeroiden vyörytyksestä voi ymmärtää ainakin sen, että kysymys on monimutkaisesta ja vaikeasti hallittavasta asiasta. Viranomaisten jakamiin tietoihin voi tämän perusteella suhtautua uskokoon ken tahtoo/lukekoon ken viitsii -periaatteella. Ensiksikään byrokratia ei näy läpi, kun tiedot ovat ristirii-

taisia, eikä journalismista ole erotuomariksi. Täsmällisten, todellisten rahamäärien saamisen selville estää liikesalaisuus: yksityisestä rahoituksesta suuri osa on yritysten normaaleja palkkakuluja, joita kukaan ulkopuolinen ei pysty käytännössä tarkastamaan. Journalismi näyttää näissä tapauksissa pudonneen pahasti kahden virkamiehen väliin; vaikka jutuissa yritetään kehittää tiettyä vastakkainasettelua, lukija pysty päättämään, kumpi virkamies oli oikeassa, jos kumpikaan. Toimittaja olisi kyllä vähällä vaivalla pystynyt tarkastamaan taivoteohjelmista, mikä rahoituksen suunniteltu jakauma oli.

ESS seurasi viiden päivän ajan viranomaisten kiistelyä siitä, mihin EU-miljoonat ovat hallinnossa hukkuneet. Ensimmäisen uutisen (28.8.96) mukaan Päijät-Hämeeltä oli kadoksissa EU-rahoja ja hakijoita. Tämän jälkeen maakuntaliitto pääsi lähes päivittäin moittimaan ministeriöitä rahojen viipymisestä. Kun puoli vuotta aiemmin hankkeilta puuttui EU:n rahoitusosuus, nyt puuttui kansallinen raha.

”Ensimmäisten EU-rahojen käyttölaskelmat ovat laittaneet Päijät-Hämeen liitossa sormen suuhun. Alueella kummastellaan sitä, etteivät ohjelmien mukaiset rahat olekaan kulkeneet Helsingistä Lahteen. Toisaalta 2-tukirahoista uhkaa jäädä käyttämättä valtaosa eli 50 miljoonaa hakemusten vähäisyyden takia.”

”Outoa tilannetta pähkäiltiin EU-yhteistyöryhmässä tiistaina.”

Tämän mukaan Päijät-Hämeessä oltiin tilanteessa, jossa ei ollut rahaa – mutta eipä ollut rahan kysyjäkään. Jutun tekijä ei kysy vastauksia rahan- ja tiedonkulkuongelmiin keneltäkään muulta kuin maakuntaliiton suunnittelijalta. Syylliset ovat jutun mukaan keskushallinnossa, lähinnä KTM:ssä. Huomio kiinnittyy myös siihen, että ongelmana on hakemusten puute – siis se että rahalle ei ole kysyjä – eikä se, että hakemukset olisivat huonoja. Kukaan ei vain kysy, miksi hakemuksia ei tule.

Myös tässä jutussa syntipukit löytyvät keskushallinnosta, kun ministeriöt eivät ole päässeet keskenään sopuun. Ongelmasta tulee pitkittyessään puhtaasti byrokraattinen.

Rahasotkuvyyhtiä yritettiin purkaa aiheen ympärille järjestetyssä seminaarissa, jossa sama eri viranomaisten syytely jatkui (18.9.96). Byrokratia erkanee yhä kauemmaksi tuen maksajista ja tuen saajista omaksi linnakkeekseen. Eri viranomaisten välit kiristyivät seminaarissa jo sille asteelle, että maakuntaliiton kehitysjohtaja pohdiskelee sitä, pitäisikö tehdä rikosilmoitus siitä, että aluekehitysrahat olivat jääneet jonnekin matkan varrelle. Liiton ja KTM:n välinen kiista siitä, oliko rahaa kadonnut jonnekin vai ei, jää epäselväksi. Se selviää, että hallinto on täynnä ristiriitoja, syytelyä ja epäselvyyksiä. Lehti varoo ottamasta selvää kantaa tähän monimutkaiseen vyyhteen, jonka kokonaisuutta ei näytä hallitsevan kukaan asiantuntijakaan ainakaan hallinnon sisällä.

Ei tarvitse tietääkään

Kun byrokratia puhuu, sen kohde pääsee vain harvoin ääneen. Esimerkiksi ESS:ssa pienyrityksen näkökulmaa saatiin odottaa lähes tukikauden loppuun (4.10.96).

”EL-Korin toimitusjohtajaa Marjut Nordströmiä, 40, harmittaa jatkuva hokeminen EU-tuista. – Pienyritys ei ehdi hakea rahoja. Sen pitäisi palkata ihminen tekemään

anomuksia, niin työläitä ne ovat. (...) Jos tukina jaettavat rahat käytettäisiin työntöön kustannusten alentamiseen, koko kansantalous hyötyisi.”

”Nordströmiä hirvittää, että joutenolo arvostetaan yhtä korkealle kuin työnteko. Vastavalmistuneet nuoret pitää palkata töihin millä hinnalla hyvänsä. Pitkä työttömyys vie kyvyn olla töissä.”

Toisaalta byrokrania pyörii niin tehokkaasti, että kaikkien ei tarvitse edes tietää mitä rahaa on hakemassa:

”Lahtelainen Asuste-Atlas anoi pari vuotta sitten investointitukea KTM:ltä. ”Tukea saatiin, mutta vasta päätöksestä luimme, että kyseessä oli EU-rahaa”, kertoo toimitusjohtaja Jorma Lindqvist. – Mielenkiintoinen tilanne, mutta eihän hakijan tarvitsekaan tietää etukäteen saako EU-rahaa vai ei”, totesi Timo Puukko TE-keskuksesta.

Jutussa yrittäjä toteaa, että ”anomien ei ollut monimutkaista”. Sitoutuiko yrittäjä – joka ei tiennyt hakeneensa EU-rahaa – hakemuksellaan – jonka hän kai itse oli sentään allekirjoittanut – myös noudattamaan EU-tukia koskevia sää-döksiä? Herää epäily, että viranomaisena, joka jakaa hakijan tietämättä tukia, ei myöskään ole kiinnostunut valvomaan näitä kriteereitä, joihin hakija ei ole voinut juridisesti sitoutua. EU-tukihakemuksissa hakija joutuu ilmoittamaan myös arvion syntyvistä työpaikoista, eli tietyn tulostavoitteen.

Kaikkien yrittäjien päällimmäinen huoli ei ole – kuten rahaa jakavalla EU:lla - työpaikkojen luominen vaan rahoituksen saaminen. Näin ainakin antaa ymmärtää Päijät-Hämeen Yrittäjien toimitusjohtaja (26.4.97):

”- On koko ajan hirveä huoli siitä, että rahoja jää erityisesti yrityspuolella käyttämättä.”

Huoli ei ollut toki aiheeton. Kaksi kuukautta myöhemmin irtisanoutui Lahden ympäristöteknologiakeskus Neopolin toimitusjohtaja (19.6.97).

”Yhtiön talouden raportointi ja seuranta petti pahan kerran, eikä projekteihin hankittu edes kaikkia sellaisia rahoituksia, jotka olisivat olleet varmuudelle saatavissa. (...) Virheellisestä raportoinnista johtuen tulos näytti tilikauden aikana huomattavasti paremmalta. (...) Kuvaavaa asiainhoidolle oli, että joillekin projekteille unohdettiin hakea EU-rahoitusta.”

Lahden seudun yrityselämän veturina esiintyneen Neopolin osake-enemmistö on Lahden kaupungilla. Se on esimerkki julkisen hallinnon ja yksityisen elinkeinoelämän kietoutumisesta, ja sen valvonnan ja julkisuuden puutteesta. Ongelmat tulivat julkisiksi vasta siinä vaiheessa, kun yhtiö päätti vaihtaa toimitusjohtajaa. Vaikka EU-rahoja oli jäänyt hakematta, se oli kuitenkin ennättänyt saada tätä tukea useisiin projekteihin. Se on osakeyhtiö, jonka omistavat veronmaksajat kuntien kautta, mutta joka toimii liikesalaisuuden suojassa.

Joka paikassa raha ei mennyt kaupaksi. Keski-Suomessa KTM:n piiritoimisto myönsi vuonna 1995 vähemmän tukia kuin koko 1990-luvulla.

”KTM:n piiritoimiston johtaja Paavo Koukkumäki sanoo, ettei yhtä huonoa kautta ole ollut niinä kuutena vuotena, jotka hän on toimistossa työskennellyt. Kyse ei ollut siitä, etteikö KTM olisi halunnut myöntää rahaa, mutta hakemusten joukossa ei ollut sopivia, kasvuun perustuvia hankkeita.”

Jutun perusteella vika ei ollut rahan jakajassa, hallinnossa, vaan hallinnon kohteissa, rahan vastaanottajissa.

"- Joukossa ei ollut sellaisia teknologia- tai kasvuinvestointeja, jotka olisivat täyttäneet meidän kriteerimme, Koukkumäki tähdentää. KTM:n tukea saa sellaisiin teollisuuden investointihankkeisiin, jotka parantavat yrityksen tuotteiden ja tuotannon tasoa sekä työllisyyttä."

Toimittaja ei pohdiskele tai edes kysy, miksi tulos oli näin huono, vaikka EU:n myötä rahoitusmahdollisuudet kasvoivat. Johtajan puhe siitä, että tuilla edes pyrittäisiin luomaan työpaikkoja, ei pidä paikkaansa ainakaan Keski-Suomen piirin saman vuoden toimintakertomuksen perusteella (ks. luku 6.5.3). Valtiontalouden tarkastusvirastolle toimitetussa vastineessa piiritoimisto toteaa, että "syntyneiden työpaikkojen tilastointi on ylivoimaisen vaikeaa".

Pientä ristiriitaa tämän kanssa voi löytää myös siitä uutisesta, jossa on äänessä KTM:n virkamies (KSML 11.5.97):

"- Valtion myöntämä yritystuki on aina ongelma kilpailun kannalta, mutta tätä seurataan hyvin tarkasti."

Valtiontalouden tarkastusvirasto (8/97, 35-37) toteaa, että nimenomaan Keski-Suomessa "yksittäisten yritystukipäätösten kilpailuvaikutusten selvittäminen on ollut erittäin vähäistä ja eräissä tapauksissa tukea on myönnetty vastoin kilpailuvaikutuksista annettuja ohjeita". Keski-Suomen piiritoimiston yritystutkijat jopa myönsivät tämän ristiriidan, mutta korostivat, että "on erittäin vaikea tukea kannattavia yrityksiä siten, että tuki ei vääristä markkinoita". Tarkastajat toteavat myös, että yritystutkijat eivät suinkaan tarkasta jokaisen tukea saavan yrityksen tilinpitoa tai tuloksellisuutta.

KSML ei ollut kiinnostunut siitä, että KTM:n Keski-Suomen piiritoimisto suhtautui hyvin kielteisesti yritystukia koskevien tietojen luovuttamiseen sekä valvoville viranomaiselle että tiedotusvälineille. Tosin ei KSML niitä ollut koskaan pyytänytäkään. KSML tuki omalta osaltaan KTM:n salailua – tarkoituksella tai tahtomattaan. Journalismin tehtävä on tässä puolustella paikallisbyrokratian olemassaoloa sinänsä, kun valtionhallinto karsii toimintojaan.

KTM:n Keski-Suomen aluejohtajan puheet yritysten innottomuudesta saavat uuden näkökulman jutussa, jossa EU:n tilintarkastajat ruotivat unionin varojenkäyttöä (19.12.97).

"Huomattava määrä varoista jää pitkäksi aikaa välittäjinä toimivien tahojen käsiin sen sijaan, että varat toimitettaisiin edelleen lopullisille edunsaajille. (Tilintarkastustuomioistuimen puheenjohtaja) Friedmanin mukaan 80 prosenttia pk-yrityksistä ei lisäksi tiedä yhteisön tukiohjelmista, minkä takia ne eivät ole voineet hakea tukea."

Kysymys ei siis tämän mukaan ole yritysten innosta, vaan siitä, että (1) tieto ei kulje tukea jakavilta viranomailta niiden potentiaalisille kohteille, minkä seurauksena myöskään (2) rahat eivät "käy kaupaksi".

Tuhannen taalan paikka

Mutta ennen kuin rahaa päästään myymään, sitä on saatava EU:lta. Kun muutama vuosi on harjoitettu tukibyrokraatia, toimittaja uskaltaa antaa sarkastisia ohjeita, miten tukia saataisiin jatkossakin (ESS 12.10.1997):

"Tukien saamiseksi onkin parasta karistaa kaikki myönteisyys pois ja esittää oikein heikkoa ja sairasta. Hymyillä ei saa edes selän takana. Tämän on tuhannen taalan ja satojen miljoonien markkojen paikka, ja sellaiset pitää käyttää hyväksi tai häviää."

Ilmaukseen "tuhannen taalan paikka" kannattaa kiinnittää erikseen huomiota. Sitä käytti Etelä-Karjalan maakuntajohtaja tuon tuostakin todistellessaan tukien merkitystä maakunnalleen, ja tähän ilmaukseen yhtyi Etelä-Saimaan toimittaja. Kolmannella käyttäjällä, ESS:n toimittajalla asenne on aivan päinvastainen: hän pyrkii tekemään koko järjestelmän naurunalaiseksi osoittamalla ilmauksen ontouden.

Aineksia dramaattisellekin vastakkainasettelulle rahakeskeisissä jutuissa toki on. Uutispalvelu-tietoimiston välittämässä jutussa "EU:n aluetuki Suomelle kasvamassa 400 miljoonaa" (29.7.97) vastakkain on saatu sisäministeriö ja valtiovarainministeriö.

"Valtiovarainministeriössä ei hurrata, sillä omat menot lisääntyvät saman verran. Kun EU tukee suomalaista aluekehitystyötä, Suomen on varattava suurin piirtein saman verran omaksi kansalliseksi osuudekseen. (...) Valtiovarainministeriössä on perinteisesti ajateltu niin, että varat menevät kankkulan kaivoon. – Näin voisi varovasti sanoa, mutta en sano kuitenkaan. Se olisi virallisen politiikan vastaista, budjettipäällikkö Erkki Virtanen sanoo."

"VM pitää nykyjärjestelmää monimutkaisena. (SM:n) Aluekehitysjohtaja Veijo Kavoniuksen mukaan monimutkaisuus johtuu VM:stä itsestään. – Budjetointijärjestelmä on aivan älytön."

9.4.3 Yhteenveto: Huomio hallinnon ongelmiin

Tiedot EU-tukien työpaikkavaikutuksista oli kaikissa maakuntalehdissä täysin sen tiedon varassa, jonka viranomainen, joko maakuntajohtaja tai harvemmin KTM:n piiripäällikkö jakaa. Jaettu tieto ei perustunut muuhun kuin tuen saajien itse ilmoittamiin lukuihin tai viranomaisten hakemuksista poimittuihin arvioihin. Kun maakuntalehdet vuonna 1997 muutaman kerran itse kyseenalaistivat näitä lukuja, epäilyt jäivät ironisiksi heitoiksi, vaikka vaihtoehtoisia lähteitä olisi esimerkiksi tilastojen muodossa jo ollut käytössä.

Kun kaksi tukihallinnon viranomaista on vastakkain, puhutaan vain rahasta. Maakuntalehti ei kysy, miksi Suomeen on luotu EU:n myötä näin järjetömän monimutkainen rahanjakojärjestelmä; itsestään se ei ole syntynyt, vaan kansallisella poliittisella päätöksellä. Jos tuilla on tavoitteena synnyttää työpaikkoja, niin syntyykö niitä tehokkaammin kierrättämällä rahaa EU:n kautta ja EU:n kriteerien mukaan, vai hukkuvatko rahat matkalle? Sijaitseeko EU-kansalaisten hyvinvointia parantava viisaus EU:ssa, keskushallinnossa vai maakunnissa? Jos se sijaitsee keskushallinnossa, missä ministeriössä?

Kun vielä kaikissa tiukasti osastojaon mukaan kotimaantoimittaja haastattelee maakuntajohtajaa ja taloustoimittaja KTM:n virkamiestä, tuloksena on juttuja, joissa kumpikin osasto toimii kritiikittömänä äänitorvena ulkopuolisille isännilleen.

Aakkula (HS 12.12.1997) toteaa, että Suomessa rakennetukirahojen kuluttamisesta tuli itsetarkoitus, tärkeimmäksi tavoitteeksi nousi "tukieujen määrän maksimointi", kilpailu siitä, kuka lukeutuu EU:n alikehittyneimpiin alueisiin. Tässä tavoitteessa maakuntalehti on mukana, tosin ei tarkoituksella vaan ilmeisesti ajopuuna. Hallinnon monimutkaiset rakenteet ja läpinäkymätön numeroilla ladattu puhe eivät toimittajille aukene.

Näin huomio kiinnittyy hallintobyrokratian sisäisiin ongelmiin; sosiaalinen arvoulottuvuus, työllisyyspohdinta saa väistyä. Journalismi osallistuu keskusteluun tarjoamalla auliisti foorumin. Pelkkä hallinnon sisäinen rahasummi- en liikuttelu on hyvin vaikeasti seurattava prosessi, johon on vaikea ottaa kantaa. Mitä enemmän hallinto kiistelee omista ongelmistaan, sitä vähemmän journalismilla on halua tai voimia kiinnittää huomiota itse lopputulokseen. Julkisuusperiaatteelliset ongelmat siirtyvät samalla byrokratian sisälle, sen omiksi valvontaongelmiksi.

Myös muilla kuin taloussivuilla julkaistut jutut muistuttavat talousjournalismia. Numeroilla operoiva taloudellinen argumentointi sopii sinänsä hyvin uutisen geneerisiin tarpeisiin, kun asiat näyttäytyvät ehdottomilta (Koistinen 1998, 58). Numerot saattavat olla tärkeää informaatiota, mutta tuskin sellaisenaan vaan pohjatietona jollekin muulle analyysille. On helpompi puhua siitä ongelmasta, että rahaa on kadoksissa byrokratian sokkeloissa kuin siitä, mitä niillä on saatu aikaan.

9.5 Päätöksenteon rakenteiden kritiikki

Vaikka maakuntalehtien linjauksen mukaan maakuntaa ei olisi ilman maakuntalehteä, maakuntahallinnon demokraattisuutta ja avoimuutta pohdiskeltiin vain muutamissa kirjoituksissa. Samalla kun ES ensimmäisenä tutkituista lehdistä oman toimittajan voimin yritti selvittää syntyneitä työpaikkoja, se myös vaati hallintoon avoimuutta:

”Seuranta on kuitenkin erittäin oleellinen osa koko systeemin arvioinnin kannalta ja on tärkeää, että tulokset tuodaan kaiken kansan arvioitavaksi.” (28.10.96)

Artikkeli on ES:n ensimmäinen puolikriittinen analyysi EU-tuista. Siinä sidotaan tavoitteet (työpaikat) kansalaisten oikeuteen saada tietää, mikä on rahojen vaikutus heidän arkeensa. Artikkelin pohjana oleva uutinen kuitenkin osoittaa, että näiden tulosten kaivamisessa journalismi ja journalisti on reaktiivinen eikä proaktiivinen, aloitteellinen. Viranomaisiin kertoo jonkin luvun, joka joko toistetaan tai parhaassa tapauksessa asetetaan lainausmerkkeihin arviona, mutta lukuja ei analysoida, ei suhteuteta mihinkään, ei verrata jo olemassa olevaan tausta-aineistoon, ei edes omiin arkistoihin. Toimittaja tuntee myötätuntoa viranomaista kohtaan, kun tätä on raskautettu tulosten valvontavelvollisuudella.

Lokakuun lopun juttupaketti oli vielä varovainen tulosten arvioinnissa. Muutaman päivän päästä (2.11.) ES puhuu otsikossaan jo väärinkäytöksistä: *”Etelä-Karjalan EU-hankkeiden konsulttitoimeksiannot näyttävät ohjautuvan samoille yrityksille/EU:n kilpailuttamisvelvoite on vieras monille yrityksille”.*

”EU-into kantaa hedelmää Etelä-Karjalassa, ainakin jos hedelmällisyyttä mitataan maakunnan saamien EU-rahojen määrällä. Maakunnassa on ilonpilaajakin. Lappeenrannassa väitetään, että erilaisten EU-hankkeiden verovaroin kerätyt konsulttirahat sujahtavat samojen yrittäjien taskuihin pienessä kaveripiirissä. Kilpailuttamisesta ei ole usein tietoaakaan.”

Osin ironisen jutun mukaan rahaa siis tulee – konsulteille. Nimettöminä esiintyvät 'muutamat yrittäjät' sanovat EU-rahojen kulkeutuvan kaverilta toiselle sisäpiirissä. Toimittaja varoo ottamasta itse suoraan kantaa siihen, onko väärinkäytöksiä tapahtunut. Yhdeksän nimellä ja useiden nimettömästi haastateltujen joukolla on pyritty toteuttamaan journalistinen tasapuolisuus. Arvostelijat esiintyvät nimettöminä ja arvostelun kohteet nimellään. Syntyy kuva pelistä, johon isot pojat ottavat mukaan vain kavereitaan, ja muut jäävät katkerina jupisemaan nurkan takana:

"Suositusten konsulttien ammattitaitoa kyseenalaistamatta arvostelijat pohtivat, toteutuuko maakunnan EU- ja muissa julkisissa konsulttitoimeksiannoissa avoimuuden ja julkisuuden periaate vai ovatko toiset suhteineen paremmassa asemassa."

Tämä vastaa Väänäsen (1996) näkemystä siitä, että alueilla päätökset tekee pieni asiantuntijaeliitti ilman avointa ja demokraattista kontrollia.

Maakuntajohtaja pitää kuitenkin väitteitä mustamaalauksena ja kateutena. Reaktio on torjunta: tukihallinnon lähes yksinvaltainen henkilölähde pyrkii tyrmäämään muilla kuin asiaperusteilla julkisen keskustelun johtamansa hallinnonalan toiminnan perusteista. Ääneen lausumattomana perusteena on se, että asiantuntijat itse keskuudessaan tietävät parhaiten mikä on paras ratkaisu. Kuitenkin toimittaja asettuu 'heikomman' osapuolen puolelle lehden aiemmin yksipuolisesti käyttämiä viranomaislähteitä (käytännössä yhtä lähdettä, maakuntajohtajaa) vastaan. Jo tasapuolisuus on uusi kannanotto, kun aiemmin tukihallinto oli saanut yksin todistaa omassa asiassa.

Toisaalta jutussa ei kyseenalaisteta lainkaan nimettömien arvostelijoiden tarkoituksia. Toimittaja ei huomaa sitä ristiriitaa, joka syntyy siinä, että arvostelijat vaativat lisää avoimuutta ja julkisuutta, mutta eivät uskalla itse esiintyä avoimesti ja julkisesti. Sekä nimettömien lähteiden käyttö että se, että toimittaja ei uskalla itse ottaa suoraan kantaa, heikentää jutun uskottavuutta. Lähdekritiikki on sitäkin tärkeämpää, kun käytetään anonyymilähteitä. Erityisen tärkeää se on siksi, että kun lukija ei tiedä, kenen äänellä puhutaan, toimittaja saatetaan samastaa nimettömän lähteen esittämään mielipiteeseen.

Jutusta saa kuvan, jonka mukaan EU-tukirahoja on jaettu yhteistyöryhmässä hyvässä konsensushengessä välittämättä laeista ja mahdollisista jääviyksistä.

"Pesu (kauppakamarin toimitusjohtaja) sanoo, ettei hän tullut ajatelleeksi itsensä jääväämistä maakunnan yhteistyöryhmässä, kun Faxxonin toteutettavaksi päätyneitä hankkeita käsiteltiin. Tämä tapahtui Pesun mukaan sen vuoksi, että päätökset ryhmässä tehtiin aina konsensusperiaatteella äänestämättä."

Tulosten julkisuus nousee lähes tarkalleen vuoden päästä esiin, kun ES kyselee, mitä samainen Faxxon Oy oli saanut aikaan rahoilla, jotka se sai Venäjäneuvontapalveluiden järjestämiseen Pietarissa.

"Hankkeen loppuraportti valmistuu (ohjausryhmän vetäjän ja kauppakamarin toimitusjohtajan) Pesun mukaan marraskuussa ja siitä ilmenevät hankkeen tulokset. Tosin raportissa saattaa hänen mukaansa olla yrityksiä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Siksi on vielä epäselvää, missä laajuudessa EU-hankkeen tuloksista kerrotaan julkisesti." (6.11.97)

Jutun perusteella yhdellä ihmisellä ei juuri enempää sidonnaisuuksia voi olla: kauppakamari on saanut EU-tukea, hän on jäsenenä hankkeet hyväksyvässä yhteistyöryhmässä, minkä lisäksi hän vielä valvoo tuloksia ja tulosten julkistamista hankkeen ohjausryhmässä.

Kauppakamarin ja Faxxonin saamat rahat levisivät valtakunnalliseen julkisuuteen, kun MTV:n Sunnuntairaportti tarttui aiheeseen. Tiedotteessa kauppakamari kiisti, että Etelä-Karjalassa jaettaisiin sulle-mulle-hengessä kaveripiirissä. Se korosti, että "EU-tukiohjelmat ovat maakunnalle suuri mahdollisuus, jonka käyttämisestä maakunnan on kannettava suuri vastuu". Perustelu esitetään tarkoitus pyhittää keinot -hengessä; ensin on maakunnan etu, sitten vasta tulee päätöksenteon demokraattisuus:

"Muutoin tuet ohjautuvat maakuntamme ulkopuolelle ja kilpailevien yritysten kehittämiseen. Tämä taas johtaisi maakuntamme surkastumiseen." (ES 10.12.97)

Tiedotteen mukaan maakunnallisessa yhteistyöryhmässä "ei ole todettu koskaan jääviyttä kenenkään osalta, koska ryhmä itse arvioi hankkeet ja tekee päätökset yksimielisesti". Lauseen loogisuus pettää: siinä todistetaan, että kun elin itse arvioi hankkeet ja tekee päätökset yksimielisesti, siitä seuraa se, että kenenkään osalta ei ole *todettu* jääviyttä. Jutun tekijä ei kuitenkaan kiinnitä huomiota lauseen sisään rakennettuun ristiriitaan, eikä siihen, että jo vuosi aiemmin (ES 6.11.96) kauppakamarin toimitusjohtaja oli myöntänyt jääviytensä.

Syälliset kaukaa

Jouluaattona 1997 myös ESS kysyy, ajavatko yhteistyöryhmän jäsenet omaa etuaan, kun suuri osa rahoista menee jäsenten edustamille organisaatioille. Päijät-Hämeen koulutus konserni oli saamassa EU- ja kansallista rahaa viisi miljoonaa. Yhteistyöryhmässä istui kaksi koulutus konsernin edustajaa. Maakuntajohtajan mukaan "jäsenet eivät voi käytännössä ajaa omaa etuaan, koska työryhmässä ei tehdä äänestyspäätöksiä" – perustelu on siis sama kuin vuosi aikaisemmin Etelä-Karjalan kauppakamarin vastineessa. Perustelu ontuu siinä suhteessa, että mikään ei estä sopimasta sulle-mulle-periaatteella jo ennakkoon rahoista. Maakuntajohtaja torjuu epäilyt myös sillä perusteella, että hankkeet käyvät tarkan seulan, asiantuntija-arviointiryhmien läpi. Näissä työjaostoissa on kuitenkin edustus lähes samoilla intressiryhmillä kuin yhteistyöryhmässäkin.

Keskisuomalainen pääsee yhdessä vaiheessa varsin lähelle päätöksenteon sisällön kummallisuuksia:

"Jo pitkään on puhuttu EU-rahojen leväperäisestä käytöstä. (EU-projektipäällikkö) Laakso muotoilee asian, että konsultit ovat tehailleet hakemuksia, joista puuttuu todellinen sisältö." (KSML 14.1.97)

Juttu jää puolitiehen, koska virkamies on ainoa lähde. Epäselväksi jää myös se, olivatko alueen viranomaiset (kuten EU-projektipäällikkö) olleet hyväksymässä näitä hakemuksia, joista puuttui todellinen sisältö. Jos (kuten kirjoittaja antaa ymmärtää) rahoja käytettiin leväperäisesti, tarkoittaako 'käyttö' myös jakavien viranomaisten vai pelkästään tuen saajien vai molempien toimintaa.

Projektipäällikön mukaan yrittäjien ei tarvitse tarkkaan tietää EU:n eri ohjelmista. Vajaa kuukausi sen jälkeen kun KSML ennätti kertoa, kuinka EU-rahaa myönnettiin uutta luoviin hankkeisiin (20.12.96), lehti kertoo maakuntaliiton virkamiehen suulla, että yrityksiltä on puuttunut luovuutta EU-hankkeissa. Sen sijaan kunnat ja muu julkinen valta olivat osanneet hyödyntää EU-tuet "perinteisellä tavalla".

Toukokuussa 1997 Keskuskauppakamari julkaisee tutkimuksen, jonka mukaan yrityksissä ei kunnolla tiedetä, millaisia rahoja on jaossa, saati että osaisivat niitä hakea. KSML kommentoi tutkimusta (29.5.97):

"Kenelle kuuluu vastuu siitä, että tieto tarjolla olevasta EU-tuesta ja sen ehdoista ei mene perille sinne, missä sitä tarvittaisiin? EU-byrokratian kykyyn palvella suomalaisia räätälöidyllä informaatiolla ei kukaan usko, vaikka tukena toimiikin usean tason tiedonsiirtovirkamiehiä."

"Valistusvastuu kuuluu mitä ilmeisimmin valtiovalle, joka suomalaismarkat ensin veroina täältä kerää ja sitten lähettää Brysselin pohjattomaan budjettisäkkiin."

Oman alueen tukiohjelmien valistus- ja tiedottamisvastuu on kuitenkin omassa maakunnassa; maakuntalehti etsii syylliset muualta, kuten myös puoli vuotta myöhemmin (KSML 7.11.97). Kun lehti aiemmin moitiskeli EU:ta valvontabyrokratian kasvattamisesta, nyt vaaditaan sen tehostamista tukirahaliikenteseen.

"(Tukia koskevan) ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tuskin johtuu halusta harastaa kähmintää. Luultavasti kyseessä on EU-byrokratian ja valtion uudistuneen tukirahakäytännön vaikeaselkoisuudesta johtuva tuensaajan virhemenettely; jonkun kaavakkeen täyttämättä jättäminen. Tuskin tästä syystä kunnille tai muille tukien välikäsilä kannattaa perintälaskuja lähettää. Tilanne voidaan aivan hyvin laittaa valtionhallinnon informaatiotoiminnan tehostommuuden tiliin, ja jos Brysselistä vaatimuksia tulee, niiden oikea osoite on valtion porras."

Pääkirjoittaja olisi myös voinut kaivaa arkistosta jollain hakusanalla jutun, jossa maakuntaliiton projektipäällikkö lausui, ettei yritysten edes tarvitse tuntea EU-ohjelmia. Maakuntalehden sitoutuminen maakunnan ja myös sen virkamiesten arvoihin on niin tiivis, että se hakee syylliset automaattisesti kaukaa, ilman todellista tietoa joko Helsingistä tai Brysselistä, ja ystävät läheltä omasta maakunnasta.

Yleistä maakuntahallinnon kritiikkiä voi esittää turvallisesti valtakunnantasolta tunnettu poliitikko, kuten Tuija Brax, jonka mielestä "maakuntahallinnon epädemokraattisuus on suuri ongelma, koska maakuntahallintoon ei valita edustajia suoralla vaalilla" (KSML 23.9.96).

"Monissa maakunnissa maakuntaneuvostoon (pitäisi olla maakuntavaltuustoon, AH) on Braxin käsityksen mukaan valittu kabinettineuvoksia. – Jotkut maakuntien kehittämishankkeet haisevat tuttuun firmojen kehittämishankkeilta, kytköksiä on selvästi. Yksittäisillä kansalaisilla ei ole aavistustakaan, mitä maakunnat tekevät heidän puolestaan, Brax ryöpyttää."

Braxin puheenvuoro olisi ollut hedelmällinen lähtökohta paikalliseen päätöksenteon ja vallankäytön analyysiin. Se kuitenkin jää Keskisuomalaiselta tekemättä, kuten myös Satakunnan Kansalta. Ne eivät kertaakaan pohtineet vallankäytön ja päätöksenteon demokraattisuutta periaatteellisella tasolla, eivätkä myöskään kaivaneet konkreettisia esimerkkejä. Jos jotain epäkohtia nostettiin esiin, ne olivat virkamiesten suulla esitettyä omaa kritiikkiä järjestelmää koh-

taan – ja se järjestelmä oli varsinkin KSML:lla korkeammassa, valtionhallinnon tai EU:n kädessä.

KSML:lle tyypillistä oli ottaa EU-tukiin kantaa vain kun oli kysymys oli väärinkäytöksistä, jotka kansainväliset uutistoimistot olivat uutisoineet.

”Julkisen vallan maksamiin avustuksiin ja tukiin sisältyy aina kontrollin vaikeus. On mahdoton luoda järjestelmää, joka takaisi avustusten käytön todella siihen tarkoitukseen, mihin ne on myönnetty. (...) Mikäli EU:ta kehitetään edelleen avustusten ja tukien jatko-organisaationa, ei miljoonien ohjautumista väärin taskuihin voida läheskään kokonaan välttää. (...) Tähän kiteytyykin EU:n keskeinen uhka. Ellei jäsenmaksuina kerättävien varojen väärinkäyttöä ja byrokratian paisumista kyetä estämään, heikkenee usko yhteisön tulevaisuuteen jäsenmaissa.” (KSML 14.11.96)

Pääkirjoittaja on sitä mieltä, että avustusten väärinkäyttöä on mahdotonta estää, mutta se kuitenkin pitäisi estää. Tämän sisäisen ristiriidan lisäksi ei lainkaan osata ottaa huomioon sitä, että käytännön valvonta tapahtuu ei suinkaan EU:n byrokratiassa vaan kansallisella ja alueellisella tasolla. Kirjoitus edustaa tyypillistä EU-byrokratiakritiikkiä, jonka osoite on epämääräisesti ja useimmiten jossain komissiossa.

EU:n talouskomission varapuheenjohtaja Jean Pierre Thierryn vieraillessa Suomessa KSML kertoo, että ”Miljardeja katoaa EU:n jättibudjetista mustiin aukkoihin/EU:ssa valvonta on puutteellista, koska varojen ehdottajat, päättäjät ja jopa käyttäjät ovat itse myös valvojan asemassa” (28.8.96).

”EU:n budjetin varoista lähes viidennes eli noin 100 miljardia Suomen markkaa on käytetty väärin tai kavallettu. Ylikansallisessa EU:n jättiläismäisessä hallinnossa ei ole mitään sellaista valvontaa, jolla saataisiin selville, minne rahat ovat menneet.”

Kritiikki kohdistuu kaukaiseen komissioon. Sen sijaan maakuntalehteä ei kiinnosta penkoa sitä rahankäyttöä, joka maakunnille on annettu EU:ssa subsidiariteetin nimissä. Myös Suomessa – ei siis vain jossain epämääräisessä EU:n byrokratiassa – ”varojen ehdottajat, päättäjät ja jopa käyttäjät ovat itse myös valvojan asemassa”. Toimittajia kiinnostavat enemmän näkyvät, viranomaisten tutkinnan kautta paljastuvat perinteiset väärinkäytökset ja rikokset kuin se, että rahankäyttö tapahtuu muodollisesti normien mukaan, mutta katoaa samalla tavalla johonkin mystiseen mustaan aukkoon.

Maakunnasta löytyy ystävä

Etelä-Karjalan yhteistyöryhmä kokoontui 7.3.1997 ensimmäisen kerran avoimin ovin niin, että tiedotusvälineet laskettiin seuraamaan kokousta. Etusivulla todetaan, että ”käytäntöä on tarkoitus jatkaa, koska EU haluaa hankkeiden rahoituksen tapahtuvan mahdollisimman julkisesti”.

Yhteistyöryhmän ensimmäistä avointa kokousta koskeva laaja, kolme erillistä juttua käsittävä selostus ei tarjoa mitään kovin paljastavaa verrattuna siihen, että juttu olisi tehty – kuten siihen saakka – pelkästään esitys- ja päätöslistan perusteella ja maakuntajohtajaa kokouksen jälkeen haastatteleamalla. Pääosassa tässäkin kokousselostuksessa on maakuntajohtaja, joka ensin toteaa, että ”Etelä-Karjalassa halutaan noudattaa EU:n päätöksenteon transparensia eli läpinäkyvyyden periaatetta”. Pari kappaletta myöhemmin hän vie pohjan omilta

puheiltaan myöntämällä, että "EU-hankkeiden hyväksyminen on melkoista byrokratiaa, jolla ei ole demokratian kanssa mitään tekemistä".

Yhdellä lauseella todetaan, että yritysten liikesalaisuuksista yhteistyöryhmä ei päätä, vaan niistä keskustellaan piiripäälliköiden muodostamassa yritystukiryhmässä. Lauseeseen on saatu mahtumaan kaksi varsin keskeistä epätarkkuutta. Ensiksikin, myös maakuntajohtaja kuuluu yritystukiryhmään. Toiseksi, yritystuista ei vain 'keskustella' vaan päätetään yritystukiryhmässä, ja vieläkin tarkemmin, KTM:n yritysosastolla.

Maakuntajohtajan itse muotoilema julkisuusperiaate kiinnittyy seremonialliseen pr-julkisuuteen; päätöksenteon läpinäkyvyyden ja vallankäytön valvonnan kanssa sillä ei ole juuri tekemistä. Toisaalta, kuten maakuntajohtaja itsekin epäsuorasti toteaa, tämä julkisuus ei edes tähtää demokratian toteutumiseen. Jos kerran itse päätöksenteko ei ole demokraattista, miten myöskään julkisuusperiaate voisi toteutua avaamalla sellaisen elimen kokoukset, jolla ei ole todellista päätösvaltaa.

Maakuntajohtaja paitsi määrittelee julkisuuden rajat myös täyttää mediajulkisuuden tilan: yhteistyöryhmän kokousta koskevassa kolmen jutun kokonaisuudessa Puttosen lisäksi ääneen pääsee ainoastaan tullipiirin päällikkö, joka "tulisti Suomen ja Venäjän välisten rajanylityspaikkojen Tacis-rahoituksen siirtämishankkeista maakuntajohtajalle".⁵⁰ Kuitenkin yhteistyöryhmässä on 36 jäsentä.

Kahden päivän päästä julkaistussa pääkirjoituksessa arvostellaan EU-rahojen jakamista byrokraattisuudesta, keskushallintokeskeisyydestä, sukupuolten epätasa-arvosta ja salailusta. Vaikka maakuntajohtaja on Etelä-Saimaan julkisuudessa lähes ainoa alueen (sekä maantieteellisen että aihealueen) ääni, häneen arvostelu ei ulotu. Maakuntajohtaja on koko järjestelmän yläpuolella:

"Kuten kummankin maakunnallisen yhteistyöryhmän puheenjohtaja, maakuntajohtaja Timo Puttonen on huomauttanut, EU-rahojen jakamisjärjestelmällä ei ole demokratian kanssa mitään tekemistä. Toisaalta on vaikea kuvitella, miten systeemi voisi olla kansanvaltaisempi. (...) Etelä-Karjalassa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa jakaa eurorahoitusta myös Kaakkois-Suomen Interreg-hallintokomitea, jota sitäkin vetää maakuntajohtaja Puttonen. Hän istuu melkoisen rahasäkin päällä. (...) Maakuntajohtaja Puttonen on ihan aiheesta toittanut jokaisessa mahdollisessa kokouksessa, että Etelä-Karjalalla ovat vuodet 1997-99 tuhannen taalan paikka hyödyntää EU:n jäsenyys, koska aluetukien jatkuminen on sen jälkeen epävarmaa."

"Maakuntien yhteistyöryhmiä voi kiittää siitä, että ne tekevät päätöksensä avoimesti; tiedotusvälineet kutsutaan kokouksiin, joissa hankkeiden soveltuvuutta arvioidaan. Toisaalta käytännössä asiat on pitkälle päätetty maakuntajohtajan ja piiripäälliköiden työjaostossa. Hankalampi tapaus on yrityshakemuksia käsittelevä piiripäälliköiden yritystukiryhmä, joka liikesalaisuuden suojaan vedoten ei julkista päätöksiään siitä, keille yrityksille, mihin hankkeisiin ja minkä verran se jakaa rahaa. Yhteiskunnallisen kontrollin kannalta ainakin EU-rahaa saavien yritysten nimet ja myönnetty summat pitäisi kertoa julkisuuteen."

(Kurs. AH)

Kirjoittajan logiikkaa on hankala seurata: hän kehuu yhteistyöryhmän kokousten avaamista, mutta toteaa, että käytännössä päätökset tehdään muualla. Hie-man vaivaa näkemällä kirjoittaja olisi saanut selville, että ensiksikin maakuntajohtaja on mukana salailusta syytetyssä yritystukiryhmässä; se on Etelä-

⁵⁰ Lause on sinänsä tahattoman kaksimielinen.

Karjalassa itse asiassa kokoonpanoltaan sama kuin yhteistyöryhmän päätettäväksi hankkeet valmisteleva työjaosto. Toiseksi, hiukan lisää vaivaa näkemällä toimittaja olisi saanut selville, että vaikka yritystukityöryhmä (mukaan lukien avoimuutta korostava maakuntajohtaja) salaisi tuen saajat ja tuen määrät, ne ovat KTM:n päätöksen mukaan julkisia.

Valtaa ilman vastuuta

Etelä-Suomen Sanomissa pohdittiin maakunnallisen päätöksenteon demokrati-aa syvällisimmin siinä vaiheessa, kun Päijät-Hämeen liitto vaati maakuntayhtymille koko tukirahapottia, ”jonka käytöstä voitaisiin päättää EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti maakunnissa” (22.10.96). Perusteluna oli se, että kuntien omistamat kuntayhtymät ovat vastuussa lain mukaan alueiden kehittämisestä ja EU-ohjelmien toteuttamisesta.

ESS:n pääkirjoittaja torjui seuraavana päivänä tämän jyrkästi otsikolla ”Valtaa ja rahaa ilman vastuuta”:

”Seudullisessa kehitystyössä vallitsee nyt niin sekava tilanne, että hallituksen tulee puuttua asiaan selkein ja tiukoin linjanvedoin. Ei ole mitään syytä suostua sellaisiin vaatimuksiin, että maakuntayhtymät saisivat korvamerkkiä vailla olevan rahapotin, jonka käytöstä voitaisiin päättää EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti maakunnissa.”

”Tämä olisi ennenkuulumaton tapa hoitaa julkisia varoja. On näet pidettävä mielessä, että maakuntaliiton päätöksenteko ei ole demokraattista. Suomessa ei ole vaaleilla valittuja maakuntavaltuustoja – kaikissa muissa EU-maissa on, Kreikkaa lukuunottamatta. Ennen kuin maakunnallinen päätöksenteko on saatettu kansanvaltaiselle pohjalle, maakuntien liitoille ei ole syytä antaa minkäänlaista rahapottia.”

Pääkirjoitus on merkittävä poikkeus siinä mielessä, että siinä pohditaan päätöksenteon kansanvaltaisuutta, sen rakenteita. Pääkirjoittaja unohtaa kuitenkin sen, että suurimmista EU-rahoista päättävät KTM ja työministeriö, ei maakuntaliitto. Demokratiavajetta on myös se, että nämä viranomaiset eivät kerro edes luottamusmieselimille päätösten perusteita. Muodollinen vastuu (vaaleilla valittu valtuusto) saattaa olla välttämätön, mutta se ei ole riittävä ehto demokratian ja demokraattisen valvonnan toteutumiselle.

Yhteenvedona voi todeta, että maakuntahallinnon demokratian (ja sen myötä avoimuuden) toteutuminen rajoittui muutamiin kirjoituksiin maakuntalehdissä. Erot lehtien välillä olivat kuitenkin selvät: Etelä-Saimaa ja Etelä-Suomen Sanomat sentään käsittelivät näitä rakenteita kriittisesti sekä uutisissa että pääkirjoitussivun artikkeleissa, kun taas aihe ei näyttänyt kiinnostavan Keskisuomalaista ja Satakunnan Kansaa lainkaan. Keskisuomalainen tosin arvosteli tukihallinnon tiedonkulkua, mutta syylliset etsittiin muualta kuin läheltä, eli kaukaa epämääräisestä EU-byrokratiasta.

Lehtien sisältöanalyysin lopuksi otan esille kaksi juttuesimerkkiä, jotka koskevat viranomaisten pyrkimystä salata a) yritystukipäätöksiä (josta kirjoitti Etelä-Suomen Sanomat) b) ohjelmia ja hankkeita koskevia tutkimuksia (Etelä-Saimaa). Esimerkit kertovat samalla siitä, miten media voi omalla aktiivisuudellaan ja normaalijournalismista poikkeavalla ’toisin tekemisellä’ laajentaa julkisuuden aluetta.

9.6 Julkisuustapaus 1: Yritystuet menestyville firmoille

Seuraavan yritystukitapauksen tarkastelussa olen käyttänyt apuna toimittajan ja KTM:n virkamiehen teemahaastatteluja. Haastattelut osoittivat, että pelkkä tekstien tarkastelu, lähiluku antaa varsin kapean kuvan siitä vuorovaikutuksesta, jonka tuloksena lehtijuttu syntyy. Vielä kapeamman kuvan lehtitekstit antavat siitä, mitä seurauksia lehtijutulla on sekä lähteen (ja hänen organisaationsa) ja toimittajan (ja hänen organisaationsa) käytäntöihin.

ESS kertoo (23.3.96), että KTM onnistui luomaan Päijät-Hämeessä 300 uutta työpaikkaa vuonna 1995, mutta yrityspalvelu ei kerro tuettujen yritysten nimiä. Epäsuoraa salailuun kohdistuvaa kritiikkiä esitetään jo etusivulla.

”Miljoonat markat vaihtoivat omistajaa (...) suljettujen ovien takana. Yritystukea myöntävän KTM Yrityspalvelun virkailijat eivät kerro tuettujen yritysten nimiä. Selityksenä on vaara, että yritysten liikesalaisuudet paljastuisivat. Pieni porsaanreikä vaihtolovelvollisuudessa kuitenkin piilee. Jos osaa kysyä, onko jokin tietty yritys saanut tukea, virkailijat voivat vastata ”kyllä” tai ”ei”.”

Sisäsivun jutussa virkamies perustelee käytäntöä:

”- Voimme vain vastata kyllä tai ei, jos jostakusta yrityksestä kysytään, onko se saanut tukea. Toimintamme perustuu yritysten ehdottomaan luottamukseen. Emme voi paljastaa yrityssalaisuuksia. On yritysten oma asia, jos he haluavat kertoa tuen käytöstä, perustelee projektipäällikkö Outi Tammivuori.”

ESS kyseenalaistaa KTM:n salassapitokäytännön intuitiivisesti; toimittaja ei vetoa sen paremmin julkisuusperiaatteeseen kuin normeihinkaan, yritystukiin ja ministeriön omaan yritystukien julkisuutta koskevaan käytänneseen. Sitä toimittaja ei näytä tietävän, että KTM:n sisäisen viranomaismääräyksenkin mukaan yritysten nimet ovat julkisia. Näin virkamies onnistuu tässä vaiheessa torjumaan vaatimukset, vaikka perustelu, että jo pelkkä yrityksen nimi on liikesalaisuus, tuntuu maallikkojärjellä käsittämättömältä.

Vaikka vaatimus julkisuuden lisäämiseksi on epäsuora, luettavissa rivien välistä, sillä on vaikutusta. Runsaan kahden viikon päästä (12.4.96) yrityspalvelu julkisti yllättäen nimet. Toimittaja (eri kuin aiemmassa jutussa) ei kuitenkaan tyydy siihen, että tavoite toteutui, vaan esittää jo suoraa kritiikkiä:

”KTM Yrityspalvelun toimisto Lahdessa on näihin päiviin asti käsittänyt liikesalaisuuden laajasti. Se kieltäytyi kertomasta, mitkä yritykset on kelpuutettu nauttimaan yhteiskunnan tukea.”

”Lahdessa ei suostuttu ymmärtämään, että yrityksen nimen kertominen ei ole yrityssalaisuuden paljastamista. Veronmaksajat saavat lukea yritysten nimet Etelä-Suomen Sanomista ”Helsingin herrojen” ansiosta: vasta kun ministeriöstä tuli siunaus, uskalsivat lahtelaiset kertoa, minne yhteiset miljoonat menivät.”

Toimittaja ei myöskään ole tyytynyt vain viranomaisen jakamaan tietoon, vaan mennyt tässäkin askeleen pidemmälle, kaivanut julkiset tilinpäätöstiedot vertailuaineistoksi:

”Listoista näkee, että pahasti velkainen valtio tukee yrityksiä, joista moni on täysin velaton ja erittäin hyvin menestyvä. Tuntuu pelottavalta, että Suomessa ei enää tapahdu mitään ilman tukea. Onko tämä sitenkään mikään markkinatalousmaa?”

Näin julkisuusperiaatteeseen vetoamisen ansiosta lehti sai tietää, että tukia jaettiin kyseenalaisin kriteerein, mikä taas johti koko järjestelmän kritiikkiin.

Yrityspalvelun johtajalla oli kuitenkin täysin toinen näkemys siitä, kenen aloitteesta – viranomaisen vai maakuntalehden – tuen saajat julkaistiin.

”Meidän ei tarvitse kysyä mitään keskushallinnosta, koska me on julkistettu ne tuet. Meillä kävi komission tarkastaja, joka kysyi asiaa. Me näytettiin lehtijutut, ja hän sanoi, että olette ainoa piiri Suomessa joka ne julkistaa. Meille oli positiivinen yllätys, että tarkastajat sanoivat, että tuet olisi hyvä kertoa lehdissä.”

”Mekin varmaan täällä aluksi pelättiin, yritystutkijat pelkäsi, että sieltä tulee negatiivista palauteta. Yhtään ei ole tullut eikä yksikään ei ole ilmoittanut, että ei koskaan hae tukea kun nimi oli lehdissä. Päinvastoin yksi yrittäjä soitti ja sanoi, että tämä on ensimmäinen kerta kun hänen yrityksensä on päässyt lehteen. Se on positiivinen asia, jota hän voi käyttää markkinointivalttina, että KTM on tutkinut hänen yrityksensä ja hanke on todettu hyväksi. Ja me olemme saaneet tätä kautta uusia yrityksiä asiakkaisiksi.” (H8)

EU-hankkeiden julkistamisessa näyttävät näin lopulta yhtyneen (1) komission, (2) alueviranomaisen ja (3) tiedotusvälineen intressit. Siitäkin huolimatta, että tavoitteet ovat monissa kohdin toisistaan poikkeavat.

- (1) Komissio haluaa hankkeiden julkisuuden kautta parempia hakemuksia ja sitä kautta EU:lle legitimizeettää kansalaisten silmissä.
- (2) KTM:n piirihohtaja pyrki vahvistamaan julkisuuden kautta omaa asemaansa. Yhtäkkiä piirihohtajan määrittelyissä avoimuus johtaakin tehokkuuteen: hän käänsi salassapitoperiaatteen pääläelleen, kun lehti oli arvostellut KTM:ää salailusta ja kun keskushallinnolta oli tullut määräys julkistamisesta. Haastattelussa piiripäällikkö kiisti, että kummallakaan olisi ollut vaikutusta; julkisuuslinjan muutos johtui yksin piirihohtajan päätöksestä. Totuus lienee jossain sillä välillä: keskushallinto ei ole antanut piiritoimistoille käskyä eikä kieltoa näiden julkisten tietojen julkistamisesta.⁵¹
- (3) Maakuntalehti selvisi voittajana tässä julkisuukiistassa. Pelkkä tukien julkistaminen ei olisi ollut kovin kiinnostavaa, mutta viranomainen-media-vastakkainasettelun kautta siihen saatiin draaman aineksia. Se osoitti olevansa veronmaksajien, hallintoalamaisten asialla salailevaa byrokratiaa vastaan. Tämä tapahtui toimittajan ammattitaidon kautta: hän yhdisteli, käytti ristiin saatavilla olevia niukkoja julkisia tietoja.

Virkamiehen ja toimittajan näkemykset poikkesivat siinä, kenen aloitteesta KTM alkoi tukia julkistaa. Jos keskushallinto puuttui vain yhden maakunnan julkisuuskäytäntöihin, se kertoo siitä, että määräyksiä ei sovellettu julkisuusperiaatteen mukaan ennakoitavasti vaan sattumanvaraisesti tai jopa mielivaltaisesti. Toisaalta se kertoo siitä, että tiedotusvälineellä on halutessaan valtaa: se pystyy rajatapauksissa laajentamaan julkisen aluetta jopa spontaanilla aktiivisuudellaan – vaikkei edes olisi perillä niistä normeista, joiden puitteissa viranomainen toimii. Maakuntalehdissä tällainen rajojen koettelu ei ole kovin johdonmukaista, toisin kuin valtakunnallisissa medioissa, missä ennakkopäätöksiä haetaan julkisuuskiistoissa mm. korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

⁵¹ Teollisuusneuvos Liisa Mieskylän (KTM:n yritysosasto) haastattelu 20.3.1997.

ESS:n toimittajalle ei riittänyt kuitenkaan se, että se selvisi julkisuuskiistassa voittajana. Voitto oli välitavoite ja väline: osavoiton jälkeen, saatuaan tuen kohteet selville, toimittaja kiinnitti huomiota menestyvien yritysten tukemiseen yhteiskunnan varoin. Ellei lehti olisi omalla kritiikillään onnistunut murtamaan salailua, siis julkisuuslain tulkintaa, se ei olisi pystynyt kritisoimaan myöskään kilpailuperiaatetta.

Journalistinen painostus tuotti yhden tuloksen, avoimuuden kasvun, jonka ansiosta toimittaja pystyi arvioimaan päätöksenteon kriteerejä. Tässä astuttiin jo toisen kerran viranomaisen varpaille. Kun kerran toimittaja sai julkiset tiedot, hänen olisi luultavasti pitänyt tyytyä tähän, eikä ryhtyä arvostelemaan viranomaista, joka oli suostunut joustamaan (tosin oman ilmoituksen mukaan omasta halustaan). Julkisuudesta tullaan toimittajan sananvapauteen, oikeuteen esittää mielipiteensä ilman että siihen puututaan. Ennakkoon siihen ei tässä tapauksessa puututtukaan. Jälkikäteen siihen voidaan puuttua joko suoraan tai epäsuorasti, joko niin, että ulkopuolinen organisaatio pyrkii vaikuttamaan toimituksen toimintaan tai että toimituksen johto oma-aloitteisesti puuttuu toimittajan mielipiteeseen.

Toimittaja arvioi saamaansa palautetta:

”Jos minä olisin kommentissa kirjoittanut pidempään, olisin päässyt siihen, että elinkeinotuet vääristävät kilpailua yleensäkin eivätkä mitenkään edesauta eurooppalaisen teollisuuden hyvinvointia niin kuin lyhytnäköisesti kuvitellaan.” (H9)

Toimittajan mukaan juttua oli tulkittu ”kuin piru raamattua”. Tämän jälkeen päätoimittaja kanonisoi lehden linjan kirjallisesti:

”ESS suhtautuu positiivisesti EU-jäsenyyteen. Tämä ei tarkoita, etteikö EU:hun kuulumisen erilaisia vaikutuksia arvioitaisi kriittisesti. EU:n tukijärjestelmässä voi olla arvostelemisen sijaa, mutta niitä on silti hyödynnettävä täysimääräisesti. Suomi maksaa EU:lle suuria jäsenmaksuja, ja näillekin rahoille on ottajia, ellei Suomi pidä puoli-äänä. Erityisen aktiivisia on oltava juuri Päijät-Hämeessä, joka on maan pahimpia työttömyysalueita. Päijät-Häme on sekä moraalisesti että asiallisesti oikeutettu ottamaan vastaan tukea, jota EU työttömyyden helpottamiseksi antaa.”

Tässä periaatelinjauksessa yhdistyvät mielenkiintoisella tavalla EU:n, Suomen, maakunnan, elinkeinoelämän, veronmaksajien, lukijoiden (myös työttömien), toimituksen ja lehtiyrityksen edut. Se jättää – ehkä tarkoituksella – mahdollisuuden perustellusti kriittisiin näkemyksiin, vaikka lehti suhtautuukin positiivisesti EU-jäsenyyteen. Pitkällä aikavälillä se ei näytä vaikuttaneen lehden kirjoituksiin – pikemminkin päinvastoin, koska jatkossa kriittisten juttujen määrä jopa lisääntyi.

Julkisuusperiaatteeseen ja siihen kuuluvaan sananvapauteen kuuluu toki myös se, että arvostelun kohde (tässä tapauksessa virkamies tai tukea saanut yritys) voi ilmaista ja saada tiedotusvälineessä julki oman, mahdollisesti toimittajan näkemyksestä eriävän näkemyksensä. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan käytetä kovin usein – ainakaan julkisesti, niin, että keskustelua jatkettaisiin lehden palstoilla. Liikesalaisuudet ovat niin arkoja asioita, että salassapitorajoja paaluttavat virkamiehet eivät mielellään keskustele perusteistaan julkisuudessa.

Myöskään tähän juttuun ei vastinetta tullut. Jutun tekijä ihmettelee sitä, että ”markkinatalousmiehet systemaattisesti unohtavat, että vapaaseen markki-

natalousyhteiskuntaan kuuluvat tiedotusvälineet, jotka kertovat asioista niin hyvässä kuin pahassa”.

”Sitten sanotaan, että suomalaisissa toimittajissa on itsessään vikaa, että ne eivät ota selvää asioista. Miten tällaisesta mylläkästä mitään ottaa selvää? Millä resursseilla?” (H10)

Prosessin toinen osapuoli, julkisuuden tärkeyttä korostava virkamies, ei ollut tyytyväinen julkisuuden kautta syntyneeseen journalistiseen lopputulokseen:

”Samat listat tuensaaajista on julkistettu ja samat infot on pidetty paitsi Lahdessa myös Hämeenlinnassa ja Forssassa. ESS on ikävä kyllä kaikkein negatiivisimmin suhtautunut asiaan. Kun muut näkee positiivisessa mielessä että näin paljon uusia hankkeita on tullut.”

”Minusta lehden pitäisi olla sillä tavalla linjakas, kuka sitä lehteä johtaa jos yksittäinen toimittaja voi tehdä minkä tahansa linjanvedon. Jos katson ESS:n yleisotsikointia, niin se on hirveän negatiivista. Aina kun työttömyys kasvaa, siitä on isot otsikot.” (H8)

Julkisen vallan ja elinkeinoelämän yhteenkietoutuminen on niin vahva ja tiivis, että ns. vapaan kilpailun puolustaminen ei ole enää elinkeinoelämänsä etu. Julkisesta vallasta riippumatonta yritystoimintaa ei ole, ja tuet ovat yksi suoja-verkko joidenkin yritysten ja työpaikkojen säilymiseksi. Sama raha voi olla keino voittojen, siis omistajien tulojen kasvattamiseksi, ja koneinvestointien kautta työpaikkojen ja palkkakustannusten vähentämiseksi. Tuet antavat myös oikeutuksen yhdelle merkittävälle byrokratian lohkolle, ja työpaikat sillä lohkolle työskenteleville.

Maakunnan viranomaiset kokevat arvoiksi sinänsä sekä tukien hankkimisen että niiden kaupaksi saamisen. Virkamieseliitti pyörittää tässä ruletissa satujen miljoonien liikevaihtoa. Taitava kauppias sekä saa rahaa että saa sitä kaupaksi. Hän ei ole niinkään kiinnostunut puhumaan yhteiskunnallisista vaikutuksista muuten kuin omilla ehdoillaan.

Taloustoimittajat perustelivat jutuisia julkisuusvaatimustaan oikeudella saada tietää mihin veromarkat menevät. Toinen aiheesta kirjoittaneista kutsui tuen saajien julkistamista ”paikalliskateuslistaksi”, jonka lukuarvo on suuri. Toisaalta hän korosti, että sen kautta avoimuus toteutuu niin että jokaisella lukijalla on mahdollisuus arvioida onko tuki mennyt oikeaan kohteeseen.

Toinen näistä perusteluista vastaa KTM:n keskushallinnon virkamiehen näkemystä eräänlaisesta tirkistelynhalusta, jonka mukaan ”kaikkihan me olemme kiinnostuneita siitä mitä naapurissa tapahtuu”. Inhimillisen uteliaisuuden tyydyttyminen tai tyydyttämättä jääminen on kuitenkin seurausta ns. avoimuuteen perustuvan yhteiskunnan normeihin kirjatusta ideologiasta. Avoimuusperiaate tulee esiin myös ESS:n toimittajien kirjoituksista ja haastattelusta, se siis koetaan tai ainakin jotkut toimittajat kokevat sen tärkeäksi oman journalistisen työprosessin kannalta.

Vaikka avoimuus on journalisteille lähtökohta, vaikutuksiin eli prosessin loppupäähän asti ketju ei ulotu. Taloustoimittajat kiinnittävät huomiota lähinnä yritysten välisiin kilpailuvaikutuksiin, eivät enää sosiaalisiin vaikutuksiin. Ne ovatkin olleet perinteisesti toimitusten sisäisessä työnjaossa kotimaanoston työsarkaa. Toimittajat näyttävät pitävän riittävänä sitä, että yrityksen nimi on julkinen: se ei tarkoita sitä, että yrityksen koskaan tarvitsisi kertoa mihin tar-

koitukseen rahat menevät, ja kun sitä ei tarvitse kertoa, ainakin tiedotusvälineen on mahdotonta valvoa sitä, mitä tuloksia ne saavat rahoilla aikaan.

Toimittaja kiittelee EU:ta siitä, että se on ainakin raottanut liikesalaisuuden verhoa. Ennen EU-jäsenyyttä yritysten nimiä ei annettu tiedotusvälineille. Hänen mielestään tilanne on paradoksaalinen, kun EU:ta syytetään kaiken salaamisesta.

”Tähän prosessiin voidaan olla tyytyväisiä. Yritystukijutut ovat hyvin luettuja. Ja tästä jutusta tuli myös paljon myönteistä palautetta.” (H9)

Niin läpinäkymättömiä EU-tukien tulokset eivät ole, etteikö niitä voisi seurata yksittäistapauksissa. Tällainen esimerkki on miljoonalla EU-markalla tuettu Kujala Green Valley –hanke (ESS 30.10.97). Jutun mukaan tuen saajat olivat ilmoittaneet hakemuksessaan, että hankkeeseen oli saatu mukaan 25 yritystä. Tukihakemus tuli perusteluineen julki Päijät-Hämeen liiton yhteistyöryhmän esityslistalta. Muutama päivä myönteisen päätöksen jälkeen tuen saajien lähettämässä tiedotteessa kerrottiin, että Kujalaan oli sijoittunut yrityksiä ja useita hankkeita. Kun toimittaja meni paikalle, mitään toimintaa ei ollut. Toimittaja ihmettelee projektipäällikölle, missä olivat luvatut yritykset ja toiminta.

”- Tiedotteen tekstissä puhutaan tulevaisuuden tavoitteista. Siellä (Kujalassa) on väkeä nyt 2-3 ja minun toimistoni on vielä remontissa.”

Toimittaja ihmettelee, että tiedotteessa kerrotaan toiminnan olevan jo käynnissä, ja että rahoituspäätöksen perustelujen mukaan mukana oli 25 yritystä.

”- Siinä on kysymys tulevan aikamuodon puuttumisesta. Kysymyksessä ovat projektin tavoitteet. Toiminta on vasta alkanut. (...) Neuvottelut yritysten kanssa on aloitettu.”

Paitsi että yritys antoi julkisuuteen harhaanjohtavia tietoja, jutusta käy ilmi, että hankkeelle oli ilmeisesti myönnetty rahaa virheellisillä perusteilla, eli myös rahoittajaa oli johdettu harhaan. *Tavoite*, että 25 yritystä lähtee mukaan, kerrotaan toteutuneena *tosiasiana*.

Tavoitteiden ja tulosten sekoittuminen ei suinkaan koske vain tätä hanketta; samalla tavalla hakemuksiin kirjattuja tavoitteita toistetaan tukihallinnossa tuloksina. Tämän esimerkin tapaus tosin meni vielä pidemmälle, koska hakemukseen oli kirjattu selvä valhe, jonka tukea jakava ja valvova viranomaisen toisti tiedotusvälineiden kerrottavaksi. Kun tiedotusväline ei pääse tutustumaan hakemuksiin eikä seuraamaan päätöksentekoa, se välittää informaatiota, jonka todenperäisyys on monen portaan takana. Tässä tapauksessa tarjoutui mahdollisuus tarkistaa lähteen antamat ’tiedot’, mutta useimmissa tapauksissa se ei ole mahdollista, esimerkiksi silloin kun tukea saanut yritys ei laske toimittajaa tiloihinsa tarkistamaan julkiseksi tulleita tietoja.

9.7 Julkisuustapaus 2: Tutkimus joka haluttiin salata

Toisessa esimerkissä tarkastelen seitsemänä päivänä Etelä-Saimaassa marrasjoulukuussa 1996 ilmestyneiden juttujen ’sarjaa’. Se lähti liikkeelle, kun ES jul-

kisti tuloksia tukiohjelmiä koskevasta tutkimuksesta. Tarkastelu pohjaa paitsi lehtijuttuihin myös Mennolan ym. raporttiin sekä maakuntajohtajan, projekti-päällikön ja ES:n toimittajien haastatteluihin.

Valtiovarainministeriö antoi toukokuussa 1996 Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksen tutkijaryhmälle tehtäväksi analysoida maakuntien tukiohjelmiä. Arvioinnilla pyrittiin selvittämään, miten innovatiivisuus, realismi, läpinäkyvyys ja maakunnallisuus ohjelmissa toteutuivat.

Dosentti Erkki Mennolan johtama työryhmä totesi, että "ohjelmatekstistä ei voinut saada selville, mistä asiasta todellisuudessa oli kysymys". Tutkijat siis tunnustivat, että analyysi jäi vajavaiseksi, kun he eivät edes ymmärtäneet, mitä ohjelmien laatijat tarkoittivat:

"Huonosti kirjoitetut, sisällöltään epäselvät ja latteat ohjelmat ovat monesta näkökulmasta haitallisia myös maakunnan omille pyrkimyksille. Ne 'myyvät' hankkeita huonosti EU:lle, valtion keskushallinnolle ja muille rahoittajille. Ne antavat potentiaalisille kumppaneille huonot lähtökohdat niiden harkitessa mukaantuloaan. Epämääräiset ohjelmat vaikeuttavat myös tiedotusvälineiden mahdollisuuksia seurata ohjelmatyötä ja hankkeiden etenemistä ja välittää tietoja ja käsityksiä edelleen suuren yleisön suuntaan. Ympäripyöreän ohjelmatekstin pohjalta ei myöskään voi syntyä ohjelmien kelvollisuuden kannalta monesti välttämätöntä kriittistä keskustelua." (Mennola ym. 1996, 13.)

Tutkijat pitivät vakavana läpinäkyvyyden puutteena sitä, että väärinkäytösten mahdollisuudet lisääntyvät: "Epäselvän ohjelman taakse voidaan myös verhota suorastaan EU-periaatteiden vastaisia pyrkimyksiä kuten yksittäisten yritysten subventointia, kotimaisten kustannusten korvaamista EU-rahoituksella taikka kilpailun rajoittamista."

Valtiovarainministeriön ja sisäministeriön virkamiehet päättivät vaieta tutkimuksesta, "koska se oli täysin epäpätevä"⁵². Elokuussa 1996 valmistunut tutkimus vuoti kuitenkin julkisuuteen 25. marraskuuta, kun Etelä-Saimaa oli saanut raportin käsiinsä suoraan Mennolalta.

ES:n haastattelussa Mennola käytti vieläkin kovempaa kieltä kuin tutkimuksessa.

"Maakunnalliset tukiohjelmat ovat keskimäärin erittäin heppoisia, eivätkä ne täytä alkuunkaan EU:n aluepolitiikan todellisia tarkoitusperiä. Ne ovatkin pitkälti strategifraasien kokoelmia, joilla voidaan rahoittaa melkein mitä tahansa." (ES 25.11.1996)

Mennolan mukaan rahaa oli jaettu epämääräisiin hankkeisiin, joilla oli paikattu konsulttien kukkaroita tai oppilaitosten ja yrityskeskusten budjetteja. Hän kyseenalaisti myös Etelä-Karjalan liiton arvion, jonka mukaan ohjelmat olisivat synnyttäneet 400-500 työpaikkaa:

"Tämä luku tuntuu täysin hihasta vedetyltä, koska maakunnan kokonaistyöpaikkamäärä ei ole kasvanut."

Etusivun pääjutuksi kohonneen aiheen poleemisuutta lisää se, että jutussa ei annettu puolustukselle puheenvuoroa. Sen vuoro tuli seuraavana päivänä, jolloin äänessä olivat maakuntajohtaja Puttonen ja sisäministeriön aluekehitysosaston johtaja Paavo Pirttimäki. Molemmat muistuttavat EU:n komission hyväksyneen Suomen EU-ohjelmat ja pitäneen niitä korkeatasoisina. Maakunta-

⁵² SM:n ylitarkastaja Kielo Kariojan kanssa käyty puhelinkeskustelu 26.11.1996.

johtajan mukaan tutkimuksen tilanneiden ministeriöiden (VM:n ja SM:n) virkamiehet totesivat tutkimuksen epäpäteväksi eikä sitä julkaistu:

”Mennola ei ollenkaan käsittänyt, mistä EU-ohjelmissa on kysymys. Hänen tutkimuksensa ja mielipiteensä kuvastaa jonkinlaista antipatiaa ja ihmettelyä, että Tampereen yliopiston kunnallistieteen apulaisprofessori laskee tällaista roskaa julkisuuteen.”

Maakuntajohtaja unohtaa mainita, että tutkimuksella oli sen kestäessä myös seurantaryhmä, johon kuuluivat eri ministeriöiden edustajat. Seurantaryhmässä ollut sisäministeriön ylijohtaja Paavo Pirttimäki arvosteli Mennolaa siitä, että ”tutkimus ei liity mitenkään EU-ohjelmien toteuttamiseen”:

”Mennola sanoo tutkineensa 500 hanketta, mutta ne eivät ole toteutettuja hankkeita vaan maakuntien ohjelmien liitteinä olleita toivomusluonteisia listoja.” (ES 26.11.96)

Tukihallinnon seuraamista helpottaa kyllä tieto siitä, että komissio edellyttää erilaisia raportteja ilmestyväksi säännöllisin väliajoin. Mennolan tutkimus oli kuitenkin kansallisen keskushallinnon tilaama, ja sen tilaajien kannalta oli puhdas työtapaturma, että se pulpahti julkisuuteen. Virkamiehistä maakuntajohtaja kuitenkin ainoana sanoo ääneen sen, että jos tutkimuksen tulos on väärä, siitä pitää vaieta:

”Voi kysyä, minkä takia Mennola mustamaalaa tarkoituksellisesti asuinmaakuntaansa. Tässäkin pitää paikkansa vanha sanalasku, että karavaani kulkee, koirat haukkuvat. Se on pitänyt paikkansa hänen muissakin toimituksissaan.”

Mennolan tutkijaryhmää moitittiin erityisesti siitä, että he arvostelivat hankkeita joita ei edes ollut ohjelmissa. Arvostelijoiden mukaan maakuntien tavoiteohjelmat ovat 'strategiasuunnitelmia'. Ohjelmia lukemalla saa kuitenkin toisenlaisen, Mennolan kantaa tukevan käsityksen. SM:n ylijohtajan mainitsemilta 'toivomusluonteisilta listoilta' hyvin moni 'toive' on päätynyt myös EU-rahoitettavaksi hankkeeksi.

Ensiksi on kysyttävä, miksi ”listat” ovat mukana, jos niitä ei ole tarkoitus toteuttaa. Virkamiehen lause on myös epätosi: esimerkiksi Etelä-Karjalan tavoiteohjelmassa luetellut Lappeenrannan kiitotien pidennys, tulli- ja vapaavarastoalueen rakentaminen, Imatran seudun kehitysyrityksen osakepääoman korotus sekä Etelä-Karjalan jätehuollon kehittäminen ovat kaikki mukana varsinaisessa ohjelmatekstissä eivätkä suinkaan missään ”liitteessä”.

Etelä-Saimaan toimittajat eivät olleet kaivaneet näitä tietoja dokumentista, tavoiteohjelmasta, joka olisi pitänyt löytyä jopa toimituksesta. Journalismi kertoo mitä joku henkilölähde – useammin virkamies kuin tutkija – kertoo. Journalismi ei kerro sitä, mihin lähde väitteensä perustaa, vaikka kysymyksessä olisivat julkiset ja helposti löydettävät tiedot.

Mennolan vuoro oli vastata kritiikin kritiikkiin seuraavana päivänä (27.11.). Väittely alkoi saada koomisia piirteitä: kun maakuntaliitto ja sisäministeriö olivat sitä mieltä, että Mennola oli ymmärtänyt ohjelmat väärin, niin Mennolan mukaan tutkimuksen tarkoitus oli ymmärretty väärin.

Vastineessaan Mennola pohdiskelee raportin julkisuutta jo hiukan kiuasantuneeseen sävyyn. ”Julkaistavaksi raporttia ei ollut varsinaisesti tarkoitettu, jos kohta ei ehkä salaiseksikaan.” Mennolan mukaan valtiovarainministeriö oli ollut raportin julkaisemisen suhteen ”pidättyväinen sisäministeriön aluekehi-

tysoston ylireagoinnin takia". Hänen mukaansa selvitystä ei tehty EU:n vaan aluepolitiikan rahoittajien, viime kädessä tavallisen veronmaksajan näkökulmasta.

"Arvioimme, saavatko suomalaiset viulujen maksajat EU-ohjelmista riittävät ja luotettavat tiedot omalle päätöksenteolle. Tulos on huolestuttava."

Mennolan julkilausuttuna lähtökohtana on näin julkisuusperiaate, kansalaisten oikeus tietää itseään koskevista suunnitelmista ja päätöksistä. Mennola vastaa sisäministeriön väitteeseen, jonka mukaan hän olisi käyttänyt väärää ja liian varhaista aineistoa:

"Meidän olisi pitänyt tuntea myös tekeillä olevat ohjelmat ja EU-virkamiesten kassa käydyt keskustelut. Voin vastineeksi todeta, että myös rahoittajat joutuvat yleensä ottamaan asioihin kantaa kulloinkin käytettävissä olevan julkisen aineiston pohjalta."

Mennola ihmetteli myös sitä, miten SM:n ylijohtaja oli jo useita kuukausia ennen tutkimuksen alkua arvioinut hyvin positiiviseen sävyyn suomalaisia EU-ohjelmia⁵³. Mennola ironisoi, millaisella aineistolla ylijohtajan arvio oli mahtanut tapahtua, jos kerran hänen työryhmänsä työ Pirttimäen mielestä perustui puutteelliseen aineistoon. Mennolan työryhmän yksi keskeisistä huomioista kohdistui juuri tähän: työllisyysvaikutuksia on lähes mahdoton arvioida.

Tutkimuksen tilaajan edustaja, valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Juhani Kivelä piti tutkimusta täysin relevanttina, kun tarkastelun kohteena oli EU-ohjelmien liikkeellelätövaihe. Kivelän mukaan tutkimus oli kuitenkin vanhentunut vuoden 1996 lopussa, koska EU-ohjelmat olivat muuttuneet konkreettisemmiksi, kun ne alussa liikkui hyvin yleisellä tasolla. (ES 27.11.1996)

Kivelän väitteet eivät kuitenkaan saa tukea maakuntien seuraavista, vuosien 1997-99 ohjelmista: ne eivät konkretisoidu yhtään selkeämmin kuin ensimmäisetkään ohjelmat, joiden ylimalkaisuutta selitettiin niiden laatimisen kiireellä.

Toisen maakuntaliiton edustaja myöntää, että Mennolan kritiikki osui monessa kohdin myös oikeaan.

"Kun vuoden 1994 syksyllä laadimme ohjelmaehdotuksia, meillä ei ollut ohjeita, kun ministeriöt eivät tunteneet systeemejä. Eihän meillä edes ollut tietoa siitä, mistä EU-rahastosta minkäkin tyyppiseen hankkeeseen voi hakea rahaa. Tietysti oli harmaa aavistus, mutta ei selkeitä ohjeita. Siltä osin ne ohjelmat olivat ihan pielessä. Oltiin todella vähäisen tiedon varassa." (H11)

Artikkelissa (28.11.) Etelä-Saimaa asettuu selkeästi Mennolan puolelle viranomaisia vastaan.

"Etelä-Saimaassa julkaistiin taannoin uutinen eräiden maakunnallisten hankkeiden kilpailuttamatta jättämisestä sekä EU-rahojen mahdollisesta kulkeutumisesta pienen piirin käsiin. Uutinen pyrittiin vesittämään vihjailuilla kateellisista kilpailijoista. (...) Tutkimuksen tyrmäämisessä on menty pitkälle henkilökohtaisuuksiin, mikä ei ole omiaan antamaan kuvaa asianosaisten puhtaista papereista. Merkillistä asiassa on se, että tutkimusta arvostelevat eniten ne, joilla on niin sanotusti oma lehmä ajossa, ohjelmien tekijät ja valvojat, eli maakunnalliset liitot ja sisäasiainministeriö. Sen sijaan tutkimuksen tilaaja eli valtiovarainministeriö on suhtautunut asiaan tilaajan tyyneydellä: todennut senhetkisen tilanteen ja löytänyt uusista hankkeista paljon muutakin kuin fraaseja."

⁵³ Hallinto 3/1996, 5.

”Entinen palokunta sai moitteita siitä, että sammutti tulipalon väärin. Olisiko tässä kyseessä sama asia? Väärinkään sammuttamista ei voine pitää virheenä, jos sammutus johtaa pelisääntöjen selvenemiseen ja käytäntöjen yhdenmukaistumiseen. Myös EU-rahojen ympärillä.”

Lehti tekee pesäeron alue-eliittiin, ja asettuu väittelyssä yksin jääneen Mennolan eli ulkopuolisen asiantuntijan puolelle. Samalla lehti asettuu kansalaisnäkökulman puolelle, koska Mennola ilmoitti tutkineensa ohjelmia veronmaksajien, ei EU-hallinnon näkökulmasta.

Mennolan tapausta on syytä tarkastella myös julkisuuteen liittyvän tiedon kautta. Vaikka väittely juuttui juupas-eipäs-jankutukseksi, tutkimuksen tuloksia voi pitää ainakin *perustellumpina* kuin niitä väitteitä, joita hänen arvostelijansa esittivät. Vaikka tutkimuksen päämäärät eivät Mennolan mukaan olleet tieteelliset, metodiikka, selityspersusta ja lähteet oli selkeästi määritelty. Tuloksilta voi odottaa pyrkimystä objektiivisuuteen, kun tekijänä on tieteellinen tutkimuslaitos. Tämän objektiivisuuden tosin asetti kyseenalaiseksi tutkimuksen kohteena olleen Etelä-Karjalan maakuntajohtaja. Maakuntajohtajan mukaan Mennolan pahin synti on siinä, että hän ”mustamaalaa omaa maakuntaansa, mikä ei ole uutta”. Mennolan objektiivisuutta ei välttämättä vähennä hänen asuinpaikkansa, mutta se, mihin Puttonen ilmeisesti vihjaa, mutta ei sano ääneen, saattaa siihen vaikuttaa. Mennola toimi Etelä-Karjalan maakuntajohtajana ennen kuin maakuntaliitot ja seutukaavaliitot yhdistettiin. Mennola haki myös sitä maakuntajohtajan paikkaa, johon Puttonen valittiin.

Mennolan tutkimuksen totuusarvoa ei voi kuitenkaan nollata näillä jääviysargumenteilla, koska Etelä-Karjala oli vain yksi tutkituista maakunnista. Hänen asiantuntemustaan tuskin vähentää aluehallinnon tunteminen myös sisältäpäin. Huomio on kiinnitettävä niihin vastaväitteisiin, jotka kohdistuvat tutkimuksen sisältöön eikä niihin argumentteihin, jotka kohdistuvat Mennolan henkilöön. Yksi ulottuvuus kritiikin kritiikkiin ja julkisuusperiaatteen käytännön toteutumiseen tulee siinä vaiheessa, kun keskusteluun tulee mukaan KTM:n piiripäällikkö (3.11.).

Mennola oli arvioinut eräät yrityshankkeet EU:n kilpailupolitiikan ja kilpailulainsäädännön vastaisiksi. Kritiikki kohdistui taiwanilaisen tietokonefirman ja intialaisen parkettitehtaan tukemiseen.

”27.11. Mennola kertoo, että työryhmä tutki vain maakuntien liittojen ohjelmia, ei yksittäisiä toteutettuja hankkeita. Onko näin ollen niin, että Mennola kritisoi yksittäisiä hankkeita tutkimatta ja tuntematta niitä.”

”Tukien myöntäminen hyväksytyjen tukijärjestelmien puitteissa ei voi olla kilpailulainsäädännön vastaista. Tavoiteohjelmien keskeiset tavoitteet liittyvät työpaikkojen lisäämiseen. Yrityskohtaisia tukipäätöksiä tehtäessä tärkein päätöksentekoperuste on se, kuinka hyvin yrityksen esittämä hanke tukee työpaikkatavoitteiden toteutumista joko luomalla uusia työpaikkoja tai uudistamalla olemassa olevia siten, että niiden pysyvyys on turvattu.”

KTM:n virkamies Lankinen arvostelee Mennolaa siitä, että tämä ei tunne yritystutkihankkeita. Todellisuudessa tilanne on päinvastainen: Mennolan pitäisi arvostella KTM:ää siitä, että hänellä tutkijana(kaan) ei ole oikeutta saada tutkimuksen kannalta olennaisia tietoja yrityshankkeista, koska ne on määritelty salaisiksi. Kuutosohjelman väliraportin tekijöille, siis tutkijoille osoitetussa kes-

kustelumuistiossa (15/490/97) KTM toteaa, että sillä ei ole oikeutta antaa tai saada liikesalaisuuksia koskevaa tietoa ilman tuen hakijan lupaa:

”Täten salassapitosäännökset estävät ministeriötä tai piiritoimistoa luovuttamasta liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa esimerkiksi neuvoston asetuksen (ETY) n:o 2052/88 6 artiklassa tarkoitettuun seurantaan liittyvää arviointia varten.”

Kuten aiemmin on todettu, KTM:n päätöksen mukaan julkisia ovat vain tuen saaja, markkamäärä ja prosenttiosuus hankkeen kokonaiskustannuksista. Näiden tietojen pohjalta Mennolan – tai kenenkään muunkaan – on ollut mahdollista arvioida hankkeita. KTM:n virkamies esittää tosiasiassa, että yritystuki-päätöksissä tärkein peruste on työpaikkojen lisäys tai säilyttäminen. Tätä väitettä eivät tue Valtiontalouden tarkastusviraston ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvitykset. Niissä todetaan, että yritystuet eivät juuri synnytä työpaikkoja ja että KTM ei valvo tukien käyttöä järjestelmällisesti. KTM:lle jopa ”tilastointi on ylivoimaisen vaikeaa”. (Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 5/97 ja 8/97; Junka 1998.)

Omassa vastauksessaan KTM:n päällikölle (4.11.) Mennola kiistää edes väittäneensä, että tuen jakajat olisivat toimineet säädösviidakon vastaisesti. Hän toteaa, että ”minulla ei ole mitään syytä eikä mahdollisuusiakaan tutkia tarkemmin asiaa” ja sanoo puhuneensa haastattelussa hankkeista esimerkkeinä.

”Varsinaisesti kyse oli paljon periaatteellisemmasta ongelmasta (...) Niin kaikenlaiset kilpailunrajoitukset kuin yritystuetkin ovat EU:n yleisten tavoitteiden ja usein lainsäädännönkin vastaisia.”

”Toinen ja suomalaisten veronmaksajien kannalta vielä tärkeämpi arvioinnin peruste on se, onko meidän verorahojemme käyttäminen juuri tällaisiin hankkeisiin järkevää, vaikka EU-avustukset olisivatkin käytettävissä. Siihen keskusteluun meillä kaikilla on oikeus osallistua, vaikka emme hankkeiden hakemuspapereihin olisi Lankisen tavoin yksityiskohtaisesti tutustuneetkaan. Kysymys EU-asioissakaan ei saa olla minikäänlaisista ”viisivuotissuunnitelmista” vaan päätösten tekemisestä vapaassa maassa avoimen ja periaatteellisen keskustelun jälkeen.”

Keskustelu Mennolan tapauksesta päättyy siihen, josta sen oikeastaan olisi pitänyt alkaa, eli keskusteluun tukien jakoperiaatteista ja niitä koskevan päätöksenteon demokraattisuudesta ja avoimuudesta. Kirjoittelu ei tarkentanut koko ongelmakentän ydintä: EU-tukia koskevia päätöksiä ei tehdä ”avoimen ja periaatteellisen keskustelun jälkeen”.

Kriittisten juttujen jälkeen arvosteluun puuttui tosin vielä Etelä-Karjalan liiton valtuusto. Otsikon mukaan ”Etelä-Karjalan liiton valtuustosta vastattiin arvostelijoille: maakunnan hankkeet ovat hyviä” (19.12.96):

”- Verrattuna muihin maakuntiin Etelä-Karjalalla ei ole mitään häpeämistä. EU-rahoinnin käyttöä ei voi arvostella lukemalla ohjelmia etukäteen vaan arvioimalla toteutettuja hankkeita.”

Paitsi että maakuntaliitto itse kysyy ja itse vastaa, otsikko ei saa jutusta tukea; kukaan ei sano, että hankkeet olisivat hyviä. Puolustavan puheenvuoron käyttää maakuntajohtaja Timo Puttonen, ei mikään ’valtuusto’ tai edes yksittäinen luottamusmies, kuten otsikko antaa ymmärtää, vaan alueen virkamiessäpiiriin vaikutusvaltaisin edustaja, joka ei ole edes valtuuston jäsen.

Julkisuusperiaatteen näkökulmasta koko väittelyn ydin on Mennolan haastattelun (25.11.) kärki, jossa todetaan, että ”maakunnallisten EU-ohjelmien

sisällöstä on julkisuudessa puhuttu hyvin vähän, vaikka niissä liikutellaankin kymmenien miljoonien markkojen rahapottia”. Mennola korosti itse asiassa ai- van samaa kuin sisäministeri Backman maaliskuussa 1996: hän toteaa, että ”aluekehitysohjelmien tuloksellisuutta pitää jatkossa arvioida työllisyysvaiku- tusten kautta”. Lähellä tätä on myös valtiovarainministeriön budjettisihteeri Maija Aakkulan toteamus, jonka mukaan rakennetukien lähtökohdista ei ole käyty julkista keskustelua, mistä taas seuraa, että rakennetukien kuluttamisesta on tullut miltei itsetarkoitus:

”Yhteisön rakennetuilta pitäisi vaatia konkreettisia tuloksia niiden vaikutuspiirissä eli kaikissa jäsenmaissa. Vaikka kyse on suhteellisen vaatimattomista summista, ra- kennetuet ovat usein paikallisesti varsin merkittäviä.” (HS 12.12.1997)

Mennolan tapausta voi pitää esimerkkinä siitä, että hallinto pyrkii estämään kriittisen katseen suuntautumisen itseensä. Se herättää kysymyksen siitä, kuin- ka moni viranomaisen toimintaa koskeva raportti jää julkistamatta, jos se si- sältää tutkimuksen tilaajan toimintaan kriittisesti suhtautuvaa ja jopa epämiel- lyttävää tietoa. Jos lopputulos on kohteen kannalta ikävä, tilaajan on helppo to- deta, että ”väärin tutkittu – ei julkisuuteen”.

Mikäli Mennolan tutkimus olisi jäänyt vuotamatta julkisuuteen, sillä olisi ollut ainakin kahdenlaisia haitallisia seurauksia: se olisi paitsi estänyt EU- tukijärjestelmää koskevaa avointa keskustelua myös tukia koskevia tutkimuksia koskevaa avointa keskustelua. Mitään määräyksiä tai edes yhtenäistä käytäntöä ei ole siitä, miten seurantatutkimukset tulevat julkisuuteen. Osa niistä julkais- taan raporttisarjoissa, mutta ei kaikkia, kuten ei Mennolan tutkimustakaan.

Mennolan tapaus ei ole suinkaan ainoa lajissaan: ainakin Päijät-Hämeessä tuloksiltaan epäonnistuneita EU-projekteja koskevia raportteja ei olisi julkis- tettu ilman tiedotusvälineen aktiivisuutta. Kukaan ei ole väittänyt, että ne olisi- vat salaisiksi luokiteltuja, mutta ketään ei ole myöskään velvoitettu niistä tie- dottamaan. Tiedottaminen on EU-rahojen myynnin edistämistä, etupainotteista – päätöksenteon kriteereihin ja tuloksiin se ei ulotu. Yleisellä tasolla muutoksen tarve on kirjattu uuteen julkisuuslakiin, joka korostaa nimenomaan kansalaisten oikeutta sekä vallankäytön että varainkäytön valvontaan.

Maakunnan johtavan virkamiehen mielestä tutkija teki kaksi virhettä: en- siksikin sai maakunnan kannalta väärä tuloksia ja toiseksi meni puhumaan tuloksista julkisuudessa. Tutkimus ja media olivat lyöneet hynttyyt yhteen vaa- rallisella, maakuntaa vahingoittavalla tavalla; oli julkistettu tietoa, vieläpä il- man hallinnon lupaa. Tämä esimerkki pakottaa pohtimaan sitä, mitä on tieto 1) EU-hallinnossa, 2) rahanjakoprosessia koskevissa (yliopistotasoissa) tutkimuk- sissa ja 3) näiden kahden edellisen tuottamaan informaatioon tukeutuvassa journalismissa.

9.8 Aineiston määrällinen luokittelu

9.8.1 Lähteet

Vaikka tutkimusmenetelmänä on laadullinen sisällönanalyysi, lähiluku, luvun lopuksi vedän vielä yhteen tuloksia karkean määrällisen luokittelun avulla. Ensimmäisessä taulukossa tarkastelun kohteena on se, käytettiinkö jutuissa yhtä vai useampaa lähdettä, ja edustivatko lähteet yhdenmukaisia ja vai toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Toisessa taulukossa tarkastelun kohteena on tarkemmin se, mitkä yksittäiset toimijat käyttivät pääsivät määrittelemään EU-tukien jakoa koskevaa päätöksentekoa ja tuloksia.

TAULUKKO 4 Maakuntalehtien lähdejakauma (%)

	Yksi lähde	Usea yhdenmuk.	Vastakkaisia	Oma kriittinen	Yht. %	
ES	38	17	25	20	100	N:65
ESS	44	27	11	18	100	N:73
KSML	48	23	13	16	100	N:44
SK	54	26	15	5	100	N:46

Kaikki lehdet tyytyivät valtaosassa jutuissaan käyttämään joko yhtä lähdettä tai mielipiteiltään yhdenmukaista lähteitä. Selvästi eniten vastaavien käytti ES, jolla oli myös suhteellisesti eniten omia kriittisiä kommentteja. Sen jutuista lähes puolessa oli joku kriittinen näkökulma, joko oma tai vaihtoehtoisen lähteen esittämä. Seuraavaksi eniten omia kriittisiä äänenpainoja oli ESS:llä, jolla kuitenkin oli vaihtoehtoisia lähteitä yhtä niukasti kuin KSML:lä ja SK:lla.

TAULUKKO 5 Juttujen näkökulman ensisijaiset määrittelijät (%)

	Maak. johtaja	Muu virkamies	KTM:n virkamies	Ulkopuol. asiantunt.	Muu lähde	Yht. %	
ES	33	10	4	5	48	100	N:73
ESS	9	23	11	2	55	100	N:115
KSML	17	9	6	0	68	100	N:47
SK	29	4	11	2	53	100	N:45

Taulukko 5 selittää osin ES:n eroa muihin vastakkaisten lähteiden käytössä. Määrää nostaa Mennolan raportista käyty väittely, johon ES asetti ensin Mennolan hyökkääjäksi, mutta joka joutui itse altavastaajaksi. Juttujen ensisijaisten määrittelijöiden erittelystä näkee, että vaikka ES oli määrällisesti kriittisin lehti, se turvautui myös ylivoimaisesti useimmin pelkästään alue-eliitin ykkösmiehen maakuntajohtajaan. Suhteellisesti yhtä usein tietolähteenään käytti maakuntaliittoa ESS, mutta jutuissa esiintyi asiantuntijavirkamiehenä maakuntajohtajan lisäksi peräti seitsemän muuta virkamiestä. Liiton virkamiesten linja oli kuitenkin yhtenäinen. Päijät-Hämeessä maakuntajohtajan vahva kilpailija mediajulkisuudessa olikin KTM:n piiripäällikkö (sittemmin TE-keskuksen yritys-

osaston päällikkö). Liiton ja KTM:n välillä oli ESS:n jutuissa jatkuva jännite, mutta samassa jutussa ne kohtasivat vain pari kertaa.

Vastakkaisia lähteitä käytettiin siis useammin kuin mitä taulukko osoittaa, mutta useimmiten juoni eteni niin, että liiton virkamies arvosteli useimmiten kotimaanosaston jutussa ensin KTM:ää, joka taas vastasi taloussivulla päivän tai parin päivän päästä. Näin eri viranomaiset puhuivat toistensa ohi; juttuihin ei saatu sitä jännitettä, joka olisi syntynyt kun jutun tekijä olisi heti pyytänyt kommentin siltä virkamieheltä, jonka toimintaan arvostelu kohdistui.

ES ja ESS muistuttivat näin toisiaan puolittaisessa ja silloin tällöin toistuvassa kriittisyydessään, myös KSML ja SK muistuttivat toisiaan siinä, että ne eivät käyttäneet juuri lainkaan vaihtoehtoisia lähteitä. KSML:ssa ja SK:ssa jutut oli usein purettu suoraan yhden virkamiehen puheista tai tiedotteista.

Toimittajien omat arviot puuttuivat lähes kokonaan. Niissä ei pyritty selvittämään sitä, mitä numeroiden ja EU-tukijargonin takana todella tapahtui. Tuloksena oli puisevia juttuja ilman omia oivalluksia. Teemahaastattelussa KSML:n toimittaja ei pitänyt kukaan tukihallinnon päätöksentekoa kiinnostavana ellei vastaan tule väärinkäytöksiä (H12). Vastaavasti sekä ES että ESS kirjoittivat useaan otteeseen tukien joutumisesta johonkin muuhun kuin väitettyyn tarkoitukseen.

Taulukossa 5 huomio kiinnittyy siihen, että ulkopuolisia asiantuntijoita ei käytetty juuri lainkaan missään lehdessä, Mennolaa lukuunottamatta. Julkisudessa ääntään eivät käytä lainkaan luottamusmiehet eikä myöskään yhteistyöryhmä. Niin maakuntahallitusta, valtuustoa kuin yhteistyöryhmääkin edustaa poikkeuksetta maakuntajohtaja. Maakuntajohtaja edusti myös komission ääntä alueilla; eräissä tapauksissa hän myös pääsi kertomaan mitä mieltä EU:n tilintarkastajat ovat aluekehitysviranomaisen toiminnasta, ilman että tilintarkastajilta olisi kysytty mitään.

9.8.2 Rahanjakoa vai työpaikkoja

Seuraavassa tarkastelen sitä, millaisiin sisältöihin tämä lähdejakauma on johtanut. Jutut on luokiteltu sen mukaan, tarkastellaanko päätöksentekoa rahanjaon vai sen tavoitteiden ja tulosten, työpaikkojen synnyn näkökulmasta.

TAULUKKO 6 Juttujen näkökulmat (%)

	Raha	Työpaikat	Ei selvää näkökulmaa	Yhteensä	
ES	44	33	23	100	N:52
ESS	43	26	31	100	N:80
KSML	63	4	33	100	N:46
SK	39	18	43	100	N:33

Myös näillä muuttujilla ES ja ESS ovat hyvin lähellä toisiaan: kummallakin runsas neljäsosa jutuista painottui tuloksiin ja jonkin verran enemmän, noin kaksi viidesosaa hallinnon rahanjakoon. Erona oli se, että vuonna 1996 ESS:lla oli vain puolenkymmentä tuloksia selvittävää juttua, kun taas ES:lla niiden määrä väheni vuonna 1997. Tuloksia käsittelevien juttujen olisi nimenomaan voinut olettaa lisääntyneen kolmantena jäsenyysvuonna, koska ensimmäinen kakkos-

tukikausi päättyi vuoden 1996 LOPUSSA, minkä jälkeen ensimmäisiä luotettavaksi väitettyjä arvioita ryhdyttiin esittämään.

Vaihtoehtoisten lähteiden käyttö ja omien arvioiden esittäminen joka tapauksessa korreloi sen kanssa, että huomio kohdistui päätöksentekoprosessin loppupäähän, tuloksiin. SK:lla ja KSML:lla ei ollut omia selvityksiä tuloksista lainkaan; työpaikkoihin keskittyvät jutut perustuivat viranomaisten arvioihin, joiden perusteita ei asetettu kertaakaan kyseenalaiseksi. Huomionarvoista on myös KSML:stä puuttui lähes kokonaan tulosten seuranta.

9.8.3 Julkisuusperiaate

EU-tukia koskevan päätöksenteon julkisuuteen, avoimuuteen tai läpinäkyvyyteen viitattiin eri lehdissä seuraavasti:

TAULUKKO 7 Julkisuusperiaate jutuissa (kpl)

	kpl
ESS	25
ES	24
KSML	15
SK	9
Yhteensä	73

Sama jako kahteen näkyy myös tämän tarkastelun kautta: ES ja ESS erottuivat omaksi kategoriakseen, KSML ja SK omakseen. ES:n ja ESS:n määrällisesti suurempi kirjoittelu näyttää johtaneen myös aiheen monipuolisempaan ja analyyttisempään käsittelyyn. Julkisuusperiaatteen toteutumista koskevat kirjoitukset olivat useimmiten toimittajien mielipidekirjoituksia: tukijärjestelmän rakenteita koskevat uutisjutut antoivat paitsi kimmokkeen myös asiantuntemusta toimittajille puhua omalla äänellään.

9.9 Yhteenveto: Yhden hengen tietoliitti

Teemahaastattelujen ja lehtikirjoitusten valossa maakunnan EU-eliitin ja maakuntalehden vuorovaikutus vaihteli maakunnissa hyvinkin paljon. Etelä-Karjalassa sekä lehti että maakuntaliitto olivat varsin aktiivisia. Etelä-Suomen Sanomat oli sekä aktiivinen että reaktiivinen ja maakuntaliitto reaktiivinen. Keski-Suomessa ja Satakunnassa sekä lehti että liitto olivat passiivisia.

Hallinto, ja sen eliitin henkilöitymä, maakuntajohtaja, on aktiivisempi mediaan päin kuin media hallintoon päin. Julkisuuden kautta maakuntajohtaja voi vahvistaa omaa asemaansa sekä maakunnassa että suhteessa keskushallintoon. Maakuntalehti laskee maakuntajohtajan mielellään uutiskynnyksensä yli, koska näin maakuntamedia voi vahvistaa omaa legitimitettiään yleisön silmissä. Koska kumpikin esiintyy maakunnan asialla, samassa maakuntaveneessä, hallinnon ja päätöksenteon epädemokraattisia elementtejä katsotaan läpi sormien.

Maakuntaliiton aktiivisuus Etelä-Karjalassa tuotti sekä maakuntajohtajan sanelemaa journalismia että lehden ja hallinnon välisiä konflikteja lehden palstoilla. Etelä-Suomen Sanomissa maakuntaliitto sai runsaasti tilaa, mutta myös kritiikkiä esitettiin, tosin ei yhtä värikkäästi kuin Etelä-Saimaassa. Keskisuomalaisen ja Satakunnan Kansan luomat maakunnat olivat taas varsin värittämiä; varsinkaan Satakunnassa ei tapahtunut juuri mitään, mikä olisi herättänyt lukijaa miettimään, kuka EU-rahaa jakaa, millä perusteilla ja millä tuloksilla.

Kaikissa maakuntalehdissä EU-tiedon ja julkisuuden valtias oli maakuntajohtaja. Tämän alue-eliitin ykkösmiehen puheita ei asetettu kuin muutaman kerran kyseenalaisiksi. Hän määritteli maakunnan ja maakunnan asioiden julkisen ja salaisen rajat, minkä lisäksi hän hallitsi mediajulkisuuden tilaa. Hän oli EU:n edustaja maakunnassa. Ainoa kilpailija oli KTM:n piiripäällikkö, joka sai taloustoimittajien kautta silloin tällöin omia eriäviä näkemyksiään julki.

Esimerkiksi Etelä-Karjalassa maakuntajohtajan tiedon monopoli on niin merkittävä, että myös presidentti toimi sen varassa.

”Keski-Suomen maakuntakierroksellaan joulun alla presidentti Ahtisaari äityi julkisesti kehumaan Etelä-Karjalaa siitä, kuinka maakunnassa on pystytty hyödyntämään EU:n kakkosalueohjelmaa. Ahtisaaren kehuihin vaikutti varmaan hänen tapaamisensa muun muassa Etelä-Karjalan maakuntajohtajan Timo Puttosen kanssa. Ahtisaari sai suoraa ja ajankohtaista tietoa.” (ES 2.1.1997)

Etelä-Saimaan palvontaa hipova suhtautuminen alue-eliitin ykkösmieheen on samalla paradoksi, koska tutkituista lehdistä siinä olivat myös kriittisimmät jutut. Se asettui tutkijoiden puolelle esimerkiksi silloin, kun tämä arvosteli ohjelmien sisältöä ja myös ilmoitettujen työpaikkatietojen luotettavuutta. Arvostelevisinkin jutuisia maakuntajohtajalle toki annettiin aina puolustuksen puheenvuoro, jolloin tämä torjui arvostelun maakunnan edun vastaisena.

Vastaavanlainen suhde oli SK:lla: EU-parlamenttiehdokkaana haastateltu Satakunnan maakuntajohtaja on ”ehdottomasti sitä mieltä, että pääkaupunkiseudun ulkopuolelta on hyvä olla ehdokas (pitäneen olla edustaja, AH) Euro-parlamentissa” 20.9.96). Teksti on kuin suoraan ehdokkaan vaalilehdestä:

”Hän oli kiinnostunut Euroopan yhdentymisestä jo ennen kuin Suomessa kukaan oli hiiskunutkaan EU:sta tai ETA:sta. Nykyisessä virassaan maakuntajohtajana Pekka Turunen on viran puolesta tekemisissä erityisesti EU:n aluerakennepolitiikan kanssa. Häntä voi hyvällä syyllä luonnehtia käytännön EU-asiantuntijaksi.”

Maakuntajohtaja on toki kiistaton asiantuntija; samalla hän on johtava virkamies, jonka vallankäyttö muistuttaa enemmän perinteisen poliitikon kuin virkamiehen toimintaa. Sellaiset iskulauseet kuin ”Etelä-Karjalalla on näytön/tuhannen taalan paikka” tai ”EU on Etelä-Karjalalle taivaallinen mahdollisuus” ovat poliitikkojen retoriikkaa. Asiantuntemus ja valta perustuu siihen, että hän on kaikilla päätöksenteon asteilla mukana, ja käyttää useimmissa maakunnissa suvereenia valtaa julkisuudessa.

Vallankäytön suvereniteetilläkin on toki rajansa mediajulkisuudessa. Etelä-Karjalan maakuntajohtaja luonnehtii Etelä-Saimaata hyväksi, kriittiseksi keskustelukumppaniksi liiton kannalta, ”vaikka välillä tulee lunta tupaan”.

”Olisi äärimmäisen typerää pyrkiä vaikuttamaan lehden linjaan meidän asioissamme. Yhden ainoan kerran olen käyttänyt oikeutta joka virkamiehellä on eli pyytänyt

jutun etukäteen, ne sanat jotka suuhun laitetaan. Yhden ainoan kerran! Se oli se, me-nevätkö EU-rahast joidenkin konsulttien taskuihin.”

”Kyllähän se (Etelä-Saimaa) meitä välillä pölyttää niin että höyhenet pölyyää, mutta jos se on asiallista niin so what. Se on nykyaikaa; tämä ei ole mikään tsaarinajan Suomi missä virkamiehet sanovat mitä lehti saa sanoa. Jos joku asia menee pieleen, niin ihan hyvä jos siitä syntyy julkista keskustelua.”(H1)

Etelä-Karjalan maakuntajohtajan vallankäyttöä on syytä tarkastella lähemmin, koska siinä julkisuusperiaatteen teoria ja käytäntö poikkeavat toisistaan. Haastattelulausunnoissaan hän korostaa julkisen kriittisen keskustelun tärkeyttä, mutta käytännössä hän reagoi voimakkaasti kielteiseen julkisuuteen. Itse asiassa vapaan keskustelun korostaminen – mm. päätös avata yhteistyöryhmän kokoukset – palvelee ennen mutta maakuntajohtajan omaa julkisuuskuvaavaa, imagoa. Yhteistyöryhmän kokouksistakin tehdyissä jutuissa äänessä oli maakuntajohtaja, mikä kertoo paitsi toimittajan arviosta siinä kuka käytti painavimmat puheenvuorot, myös siitä, että todellista keskustelua ei juuri käyty.

Etelä-Karjalan maakuntajohtajan vallantavoittelu kiteytyy vaatimuksessa ohjata EU-rahoitus maakuntien yhteistyöryhmille (ES 29.1.97). Tätä lausuntoa on syytä verrata hänen määritelmäänsä, jonka mukaan yhteistyöryhmä on ”kummallinen virkamiehistä, sosiaalipartnereista, kuntien edustajista jne koostuva sekasikiö, jolla ei ole mitään tekemistä demokratian kanssa ja jonka rooli on täysin epäselvä ” (H1). Tämän rahanjakovallan kasvun kautta siis itse asiassa maakuntajohtaja kasvattaisi valtaansa, jos kerran yhteistyöryhmällä ei ole mitään tekemistä demokratian kanssa.

Maakuntajohtajan suhteettoman vahvan aseman sekä hallinnossa että mediajulkisuudessa voi selittää luottamusmiesten epädemokraattisella valintamenettelyllä myös epäpätevyydellä. Hoikan ym. (1996) tutkimuksen mukaan maakuntien luottamusmieselinten jäsenet ovat lähinnä kolmosketjulaisia. Heillä ei ole luultavasti silloin halua ja kykyä kyseenalaistaa omaa ja niiden (virkamiesten) asemaa, jotka maakuntahallinnossa asioista todella päättävät.

Rakenne-toiminta-tarkastelun kannalta merkittävää on se, että ES ’pakotti’ kriittisillä jutuillaan avaamaan yhteistyöryhmän kokoukset. Sen demokraattista julkisuutta lisäävää merkitystä ei pidä yliarvioida, mutta kertoo siitä, että media voi vaikuttaa päätöksenteon rakenteisiin korostamalla julkisuusperiaatteen merkitystä. Tämäkään ei tietysti toimi automaattisesti ja yksisuuntaisesti: tässä tapauksessa lähes yksinvaltaisen julkisuuden käyttäjän maakuntajohtajan pitää myös arvioida sen enemmän hyödyttävän kuin haittaavan joitain päämääriä.

Toinen lehti joka puuttui ja pystyi vaikuttamaan EU-tukihallinnon päätöksenteon rakenteisiin oli ESS, kun painostuksella sai KTM:n päätöstiedot julkisiksi. ESS irrottautui ainoana myös maakunta-asian ajamisesta kirjoituksessa, jossa se vaati maakuntahallintoon demokratiaa ennen kuin sen valtaa lisätään.

Nämä kuitenkin olivat poikkeuksia. Kun yhdellä tai kahdella henkilöllä on tiedon monopoli maakuntahallinnossa, hän myös määrittelee suvereenisti mitä on tieto. Hess (1984, 24) toteaa, että toimittajat ovat varsin pitkämielisiä lähteen valehtelun suhteen. Valhetyypit hän jaottelee neljään. Ensiksikin rehellinen valhe on välttämätön harhautus, joka esimerkiksi suojelee vaaranalaisia ihmishenkiä. Tarkoittamaton valhe johtuu lähteellä itsellään olevista vääristä tiedoista. Puolitotuus on sitä, että osa asiaan vaikuttavista tekijöistä jätetään

kertomatta. Ja lopuksi vain tavallinen valhe on selvästi rike julkisuuspainissa lähteen ja toimittajan välillä.

Edellä esitellystä empiirisestä aineistosta löytyi viranomaisretoriikasta vaivatta kolmea valhetyyppiä neljästä: tarkoittamattomia valheita, puolitotuuksia ja tavallisia valheita. Ensiksikin monella viranomaisella oli selvästi väärää tietoa, vaikkapa siitä, mitkä tiedot ovat julkisia ja mitkä eivät. Toiseksi viranomaiset esittelivät totuuksina pelkkiä arvioita tai arvauksia, erityisesti syntyneistä työpaikoista. Tavallisesta valheesta taas jäi kiinni niin viranomaisia kuin tuen hakijoitakin; esimerkiksi luvussa 9.6. esitellyssä Green Valleyn tapauksessa viranomaisen toisti tuen saajan valheen.

Maakuntalehtien julkisuusareenalla näyttäytyy joukko toimijoita, lähes pelkästään EU-eliitin sisäpiiriin kuuluvia virkamiehiä, joiden lausunnot ovat usein ristiriitaisia, kun niitä tarkastelee aikajatkumolla. Lausunnot eivät ole ristiriitaisia vain virkamiesten *kesken*. Yhden hengen tietomonopolissa samankin virkamiehen lausunnot, tiedon sisältö saattaa vaihdella lyhyelläkin ajanjaksolla, mutta kun sisällön määrittelijä on tarpeeksi arvovaltainen, siihen ei puututa. Vaikka lähin ja helpoimmin saatavilla oleva vaihtoehtoinen lähde on oman lehden aiempi juttu, vain hyvin harvoin lähteen tarjoamaa tietoa verrataan aiemmin julkaistuihin tietoihin.

Mörän (1996, 220) 'ylätason' EU-toimittajien haastattelututkimuksen tulosten valossa journalistit pitivät EU-asioita journalismin kannalta hankalina. Seurattavat asiat olivat abstrakteja, hitaasti eteneviä prosesseja. Tapahtumat olivat usein kokouksia ja neuvotteluja, joiden ei uskottu kovin paljon yleisöä kiinnostavan, mutta niistä kuitenkin uutiset suurelta osin tehtiin. Uutisen määrittelyssä ei niinkään painotettu perinteisiä uutiskriteerejä (tärkeys, epätavallisuus, ajankohtaisuus, läheisyys), vaan uutiset määrittyivät usein kokousten logiikan ja viranomaisten aloitteiden mukaan. Tämä kaikki pätee yllättävänkin hyvin myös 'periferian EU-journalismiin'.

Yksittäisten juttujen väliset ristiriitaisuudet kertovat uutisjournalismin kyvyttömyydestä selostaa muita kuin *tässä-ja-nyt*-tapahtumia; lähihistorialliseen ja muun yhteiskunnan kontekstiin niitä ei saada mahtumaan. Journalismi on sirpaletietoon perustuvaa bulkkitavaraa, yksittäisten virkamiesten hallinnollista pohdiskelua, lukijan silmissä tasalaatuista mutta tylsää.

Tietomonopolissa tiedon sisältö keskittyy hallinnon sisäisiin asioihin, usein rahanjakoon, sen onnistumiseen tai ongelmiin. Silloin kun "raha on mennyt hyvin kaupaksi", ansio kuuluu maakuntahallinnolle. Silloin kun on ongelmia, vika on tukihallinnon jossain muussa viranomaisessa. Silloin kun puhe siirtyy tuloksiin, työpaikkoihin, sisällön ensisijainen määrittelijä ja aloitteen tekijä on toimittaja. Ero on siinä, että viranomaisella on tarjota rahasummia, mutta ei tietoa työpaikoista. Hallinnon ensisijainen etu on todistaa omaa tehokkuuttaan; jos työpaikkoja ei ole syntynyt odotetulla tavalla, median huomio on syytä kohdistaa onnistuneeseen rahojen hallinnointiin.

Viranomaisen toimintaa kyseenalaistetaan silloin, kun toinen viranomaisen tarjoaa, vuotaa näkemyksiään toisen viranomaisen virheistä tai muuten väärästä toiminnasta. Tällöin hallinnon sisäinen lojaalius jää valtataistelussa toissijaiseksi. Esimerkiksi eräs maakuntalehden toimittaja kaipasi väärinkäytöksiä, ennen kuin aihepiiri alkaisi kiinnostaa:

”Nyt on sellainen aika että kilpailu on kiristynyt tällä alalla ja voidaanko me lähteä siitä, että onko ne niin kiinnostavia ihmisten kannalta ennen kuin sieltä tulee jotain väärinkäytöksiä. Jos joku firma saa puoli miljoonaa tai miljoona markkaa, ei me voida lähteä vertaamaan sitä firmaa että se on täysi paska jos se ei varsinkaan ole, jos täytyy vähänkään luottaa että KTM tekee ennakkoseulonnan. Ne aiheet mitä sieltä tulee ei ole ainakaan näyttäneet meille kiinnostavina tai ainakaan ei ole osattu haakea.” (H12)

Näitä ’väärinkäytöksiä’ ei aktiivisesti etsitä, vaikka useissa jutuissa annetaan ymmärtää tukien jaon mahdollisesti tapahtuvan hyväveli-periaatteella. Tämäkin väite – jonka esittää useimmiten nimetön lähde – olisi tarkistettavissa yhteistyöryhmän päätöslistoilta. Tällöin tosin *toimittaja itse* joutuisi rakentamaan teesistä ja antiteesistä synteesin, oman näkemyksen, jotta sen voisi tarjoilla lukijalle uutisena. Tällöin todistustaakka on toimittajalla, eikä sillä, joka on äänessä. Mutta kun ollaan toisen tai kolmannen käden tiedon varassa, on vaikea kysyä *miksi*. Kun toimittaja ei ole paikalla seuraamassa päätöksentekoa, parhaassakin tapauksessa tyydytään asettamaan vastakkain eri silminnäköjien havaintoja ja tulkintoja (ks. Sigal 1986, 15), koska päätösten *hyväksymisen* tehokkuus siitä kärsii.

Viranomaispuheissa, joita journalismi välittää, esimerkiksi tehokkuus on sitä, kuinka paljon tukea saadaan maakuntaan ja maakunnassa käytettyä. Sillä luodaan uudenlaista alueellista yhteenkuuluvaisuutta, maakuntaidentiteettiä suhteessa muihin maakuntiin ja keskushallintoon. Samalla tämä me-vastaanmuut-puhe kuitenkin sulkee muualta tulevat kriittiset arviot ulos, ja omassakin maakunnassa kritiikki voidaan leimata oman pesän likaamiseksi. Kun oman maakunnan etu kulkee muun edellä, kiusallisista asioista vaietaan ja niiden salaaminen koetaan helposti hyväksyttäväksi. Tieto on julkista vain silloin kun se palvelee oman maakunnan etua, ja viranomaispuheissa määritelty oman maakunnan etu voi olla sama kuin hallintobyrokratian etu.

Tehokkuusarviot eivät yleensä perustu mihinkään tietoon vaan se on viranomaisen omaa arviointia omasta toiminnastaan. Sen todellisuus pohjaa on toimittajan lyhyessä ajassa mahdotonta arvioida, mikä antaa lähteelle täydellisen vallan julkaistun uutisen sisältöön. Se on luotettavana pidetyn lähteen tarjoamaa tietoa, joten vastuu on viranomaisella, ei journalistilla. Viranomaisella taas ei ole pelkoa siitä, että lausunto joutuisi journalistisen suurennuslasin alle, koska perinteisesti näitä asiantuntijalausuntoja ei ole kyseenalaistettu.

Aluetasolla EU-tukihallinto on varsin homogeeninen, eikä ristiriitoja kovin helposti tuoda julkisuuteen (ks. luku 9.5). Ne, joilla on tietoa, joutuvat istumaan samojen kokouspöytien ääressä, eikä asioiden repostelu julkisuudessa välttämättä ole hallinnon pienen sisäpiirin etu. Kun ulkopuolinen esittää kritiikkiä, hän on yleensä omasta mielestään ilmeisen kaltoin kohdeltu yrittäjä, yleensä konsultti. Nämä kriitikot eivät esiinny omalla nimellään. Osa ei uskalla tulla julkisuuteen, kun pelkää menettävänsä jatkossa mahdollisuudet tukiin, kun taas osa taas ei halua julkisuutta saamilleen tuille, kun pitää niitä vapaan kilpailun vastaisina ja siksi hävettävinä. Näin syntyy vaikenemisen, ei julkisuuden kulttuuri, jossa kyllä puhutaan jostain paljonkin, mutta se puhe saattaa olla niin latteaa, että se muuttuu journalismin omalta osaltaan (tosin tahdottomasti) rakentamaksi salailuksi.

10 Empiria 3: Viranomaisten ja median julkisuusmäärittelyt

Tutkimuksen viimeisen empiirisen osan muodostaa lomakekysely. Sen vastausten kautta tarkastelen sitä, miksi lähteiden ja toimittajien vuorovaikutus tuottaa julkisuusperiaatteen kannalta varsin rajoittuneita tiedollisia sisältöjä. Näitä rakenteellisia ja toiminnallisia ehtoja pääsevät määrittelemään sekä eliittilähteet että journalistit omalla äänellään. Näitä makro- ja mikrotasoja ei voi erottaa toistaan: niin journalistit kuin virkamiehetkin joutuvat toimimaan rakenteiden puitteissa, mutta toisaalta he myös vaikuttavat omalla toiminnallaan normien, työrutiinien ym. muodostamiin rakenteisiin.

Julkisuusperiaatetta voi pitää viranomaisten kannalta ennen muuta rakenteellisena ehtona: se sitoo ja velvoittaa viranomaisia. Toimittajille samoin kuin muille kansalaisille – siis ei-viranomaisille - se antaa toiminnallisia välineitä, laillisia oikeuksia ja mahdollisuuksia saada tietoa. Julkisuusperiaate ei sido toimittajia juridisesti, mutta sen olemassaolo asettaa toimittajien ammattikunnalle aivan erityisiä odotuksia käyttää sitä työvälineenä. Näitä odotuksia luovat niin yleisö kuin journalistien ammatillinen kulttuuri. Tätä kulttuurin painetta tuovat mm. journalistien eettiset ohjeet esimerkiksi todenmukaisuuden ja lähdekritiikin vaatimusten kautta. Nämä odotukset voivat toki olla ristiriidassa esimerkiksi toimituksen johdon näkemysten kanssa, mikäli se ei ole sitoutunut samoihin arvoihin, kuten julkisuusperiaatteeseen. Konflikti voi syntyä toimitushierarkian sisälle, eikä vain lähteiden ja toimittajien välille. Näin voi käydä esimerkiksi jos toimituksen johto sitoutuu elinkeinoelämän tai elinkeinoelämää edustavien viranomaisten sellaisiin arvoihin, jotka ovat ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa.

Toisaalta on huomattava, että journalistinen vapaus antaa mahdollisuuksia rikkoa tiettyyn rajaan asti myös toimituksen johdon määrittelemiä kirjoitettuja tai kirjoittamattomia sääntöjä. Se missä raja tulee esimerkiksi rangaistusten muodossa toimittajaa vastaan, vaihtelee tapaus-, yksilö- ja välinekohtaisesti. Sääntöjen rikkominen sallitaan helpoimmin sille toimittajalle, joka on hyvissä väleissä esimiestensä kanssa. Toisaalta myös yksittäinen toimittaja voi vaikkapa liittoutumalla lähteensä kanssa harrastaa sellaista itsesensuuria, asioiden salaamista, jota toimituksen johto ei hyväksy. Rivitoimittajakin voi esimerkiksi kuulua leijoniin tai rotareihin, jolloin hän joutuu kuuntelemaan sidosryhmänsä niitäkin ajatuksia, toiveita ja vaatimuksia, jotka koskevat journalistisia sisältöjä. Näistä organisaatioista saatetaan tuoda toimitukseen viestejä, että jollekin asialle pitäisi saada julkisuutta. Toisaalta toimittaja voi saada myös yhteiskunnallisesti merkittävää tietoa, jonka hän salaa lojaalisuudesta sidosryhmälleen.

Lomakekyselyn tarkoituksena on valottaa tätä monimutkaista vuorovaikutuksen verkkoa. Osittain samat ja osittain eri kysymykset (ks. liite) lähetettiin toukokuussa 1998 kuudelle KTM:n piiripäällikölle, kuuden maakunnan 60:lle (kymmenelle maakuntaa kohden) maakuntahallituksen ja yhteistyöryhmän jäsenelle, kuuden maakuntalehden päätoimittajalle sekä kahdelletoista maakuntalehden EU-tukiasioista kirjoittavalle toimittajalle (kahdelle lehteä kohden).

Vastaukset annettiin nimettöminä, mutta vastaajaa pyydettiin kertomaan organisaationsa. Vastauksia tuli 51, eli vastausprosentti oli noin 60. Maakuntahallinnon edustajista vastasi 33, KTM:n virkamiehistä neljä, päätoimittajista kaikki kuusi ja toimittajista kahdeksan.

Verrattuna aiemmissa luvuissa tarkasteltuihin aineistoihin olen ottanut lomakekyselyyn mukaan kaksi taantuvaa teollisuusaluetta aluetta lisää: mukana ovat Kymenlaakson ja Keski-Pohjanmaan viranomaiset sekä niissä ilmestyvien ykköslehtien Kymen Sanomien ja Keskipohjanmaan toimittajat ja päätoimittajat.

Tämän kyselyn tehtävänä on antaa vähemmän tilaa tutkijan tulkinnoille ja enemmän tilaa tutkimuksen kohteille kertoa julkisuustilan määrittymisen ehdoista. Lomakekysymysten tekoa ja analysointia helpottivat ja valmistivat ratkaisevasti teemahaastattelut, joiden pohjalta oli jo muodostunut käsitys julkisen ja salaisen määräytymisen asenteellista ehdoista. Lehtitekstien sisältöanalyysin johtopäätösten jälkeen sekä toimittajilla että lähteillä on puheenvuoro, journalistisesti sanottuna vastineoikeus. Tosin, kuten journalismissakin, viimeinen sana on sillä joka tekstin kirjoittaa.

Tarkastelen seuraavassa kunkin kohderyhmän vastauksia erikseen, lähtien liikkeelle lähteistä. Tämän jälkeen pyrin luomaan synteessin lähteiden ja journalistien näkemyksistä, siitä, missä julkisuuden määrittelyt kohtaavat ja missä poikkeavat toisistaan.

10.1 Maakuntahallinto: kokoukset avoimiksi

Muodollisen julkisuuden kannalta keskeisin kysymys koski sitä, kuinka maakuntahallituksen ja yhteistyöryhmän "maakuntakansan edustajat" suhtautuvat yhteistyöryhmän kokousten avaamiseen tiedotusvälineille. Tämä kokousjulkisuus oli toteutunut vain Etelä-Karjalassa.

Tämän ryhmän 33:sta vastanneesta noin kaksi kolmasosaa (20) kannatti kokousten avaamista, 11 vastusti ja kaksi ei osannut sanoa kantaansa. Erityisen myönteisesti kokousten avaamiseen suhtautuivat ne, joilla siitä oli kokemusta eli eteläkarjalaiset: seitsemän kahdeksasta kannatti avoimuutta. Lähes päinvastainen tulos oli Päijät-Hämeessä, missä kuusi yhdeksästä vastusti kokousten avaamista. Muista maakunnista vastausmäärät jäivät pieniksi, mutta muutamaa poikkeusta lukuunottamatta niissä kannatettiin tiedotusvälineiden päästämistä kokouksiin.

Julkisuuden kannattajat perustelivat kantaansa useimmiten sillä, että kysymys on yhteiskunnan rahoista ja että avoimuus kuuluu demokratiaan. Julkisuutta puolestaan vastustettiin sillä perusteella, että kysymyksessä on asiantuntijaelin, ja julkisuus vaikeuttaisi päätöksentekoa. Eteläkarjalaisten kokemukseen perustuvien vastausten perusteella näin ei ole kuitenkaan käynyt.

Päijäthämäläisten vastaajien enemmistö perusteli kokousten pitämistä suljettuina seuraavasti:

"Kokouksissa käsitellään usein liikesalaisuuksien tyyppisiä asioita, joita ei voi pitää julkisina."

"Kokouksen jälkeen voi informoida, mitä on päätetty."

"Kysymys on asiantuntijaryhmän työskentelystä – se ei voi olla julkista. Eri asia on tiedottaa päätöksistä esim. tilaisuuksissa, joissa on läsnä yhteistyöryhmän jäsenet."

"Johtaa helposti pisteiden keruuseen. Avoin keskustelu vähenee."

"Asiantuntijaelin joka ei tee lopullisia päätöksiä. Tiedottamista olisi varmasti lisättävä tiedotusvälineille."

"Ei mitään hyötyä. Aiheuttaisi lisää kustannuksia ja viivyttäisi kokouksia."

Yllättävin on vastaus, jonka mukaan "kokouksissa käsitellään usein liikesalaisuuksien tyyppisiä asioita, joita ei voi pitää julkisina". Liikesalaisuuksien käsittely on kuitenkin jo ohjelma-asiakirjassa rajattu yritystukityöryhmään. Monessa maakunnassa yhteistyöryhmä ei ollut saanut yritystukityöryhmältä (KTM:ltä) käyttöönsä edes päätöksiä saati tietoja yritysten taloudellisesta toiminnasta. Tämän vastauksen perusteella liikesalaisuudeksi voidaan tulkita melkein mikä tahansa ja mitä tahansa tuen saajaa koskeva tieto.

Muutamit vastustajat ehdottivat kokousten avaamisen sijaan muuntyyppisen tiedottamisen lisäämistä. Tätä voi pitää virkamiesvallan korostumisena, koska käytännössä vain yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimivan maakuntajohtajan voi ajatella hallitsevan kokonaisuuden tai edes kelpaavan kertomaan mikä on yhteistyöryhmän yhteinen virallinen kanta. Kun kokoukset eivät ole julkisia, eri intressiryhmien näkemykset, olivatpa ne sitten asiantuntevia tai ei, eivät tule laajempaan julkiseen keskusteluun.

Useimmilla vastustajilla lähtökohtana oli se, että julkisuus häiritsee viranomaisen/asiantuntijoiden/luottamusmiesten toiminnan tehokkuutta. Lopullisista päätöksistä ollaan valmiita kertomaan. Siinä vaiheessa kansalaiskeskustelu on jo myöhäistä.

Kokousjulkisuutta kannatettiin seuraavin perustein:

"Subsidiariteettiperiaate ja avoimuus (transparenttisuus) toteutuvat näin. Myös Suomen julkisuusperiaatteita noudattavaa, yhteistyöryhmien toiminta 'vastuullistuu'."

"Yhteiskunnan rahoituksen on oltava julkista. Mitä enemmän ihmiset saavat asiasta tietää, niin se vähentää ennakkoluuloja."

"Tieto leviää, EU-julkisuusperiaate!"

"Jaetaan julkista rahaa."

"Julkisuus lisää kiinnostusta ohjelmatyöhön ja poikii uusia hakemuksia."

"Hakijat ovat useimmiten julkisia yhteisöjä. Kyse on myös yhteiskunnan rahan jaosta, siis julkista toimintaa."

"Yritysten varojen käytössä täytyy julkisuuden olla mahdollisimman suuri."

"Asiat eivät edellytä mitään salailua."

"Avoimuus poistaa turhia ennakkoluuloja."

"Päätösten käsittelyn ja itse päätösten pitää olla julkisia siltä osin kuin ne eivät käsittele yksityisten yritysten sisäisiä asioita."

Kahdessa vastauksessa mainittiin julkisuusperiaate ja se, että yhteistyöryhmän toiminnan pitää olla läpinäkyvä; muuten perustelut olivat käytännöllisiä. Etelä-Karjalassa ainoa kokousjulkisuutta vastustanut toteaa, että (kokousten avaamisella) ei ole saavutettu mitään lisäarvoa ja että se lienee hillinnyt keskustelun selväsanaisuutta.

Väänänen (1996) mukaan muodollisesta, ohjelma-asiakirjassa määritellystä asemastaan huolimatta yhteistyöryhmä on enemmän seremoniallinen kuin asiantuntijaelin. Lähelle samaa tulkintaa päätyivät maakuntien päättäjät itse. Jakauma oli seuraavanlainen⁵⁴:

TAULUKKO 8 Yhteistyöryhmän asema

	kpl	%
Demokraattinen päättäjä	2	6
Virkamiesten asiantuntijaelin	7	20
Intressiryhmien edunvalvontaelin	12	34
Ennakkoon sovittujen päätösten muodollinen siunaaja	14	40
Yhteensä	35	100

Yhteistyöryhmä keskittyy toisaalta edunvalvontaan ja toisaalta toimii kabinettipäätösten kumileimasimena: tätä mieltä oli kolme neljästä vastaajasta. Tämän perusteella ohjelmia maakunnissa valvovalla ja julkisuudesta vastaavalla yhteistyöryhmällä ei ole sen jäsenten mielestä demokratian kanssa juurikaan tekemistä. Voidaan kysyä, mikä merkitys on EU:n kuuluttamalla subsidiariteetillä, jos päätökset tehdään maantieteellisesti lähellä kansalaisia, mutta julkisuus ei ulotu päätöksiin. Kun ainoa jossain määrin avoin päätöksentekoeelin yhteistyöryhmä ei käytä faktista päätösvaltaa, kansalaiset eivät tiedä mitä päätetään - tai edes kuka päättää.

Selvä enemmistö (18/33) oli myös sitä mieltä, että tukipäätösten julkistaminen lisää yrittäjien kiinnostusta ja hyviä hakemuksia. Yli puolet vastaajista ei kuitenkaan saanut mielestään tietoja yritystukihankkeista. Kuitenkin samoin yli puolet (18) oli sitä mieltä, että päätökset ovat periaatteessa julkisia ja vain neljä oli sitä mieltä, että ne eivät ole lainkaan julkisia. Vaikka vastanneiden valtaosa oli sitä mieltä, että yritystukipäätökset ovat julkisia asioita, vain harva oli vaihtunut pyytämään tai vaatimaan tietoja käyttöönsä.

Lähes puolet (14) vastaajista arvioi, että yhteistyöryhmä valvoo heikosti tai ei lainkaan tulostavoitteita, kuten työpaikkojen syntymistä. Muissa vastauksissa yleisin oli "tilastotietojen perusteella". Kuusi vastaajaa eli alle viidesosa uskoi saavansa tarpeelliset tiedot.

Kysymyksessä, pitäisikö maakuntalehden valvoa aktiivisesti tulostavoitteiden toteutumista, näkemykset jakoutuivat selkeästi. Osa oli sitä mieltä, että maakuntalehden tehtävä on vain tiedottaa ja seurata mitä viranomaiset tekevät, osa taas kaipasi aktiivisempaa, kriittisempää ja tutkivampaa journalismia. EU-

⁵⁴ Valittujen vaihtoehtojen yhteismäärä (35) ylittää vastaajien (33) määrän, koska vastaajista kaksi valitsi useamman vaihtoehdon.

tukikirjoittelun arvosanaksi 90 prosenttia vastaajista valitsi vaihtoehdon ”välillä hyvin ja välillä huonosti”. Kysymyksen erottelukyky ei ollut kovin hyvä, lukuunottamatta Etelä-Karjalaa, joka jälleen poikkesi muista alueista selvästi: sen vastaajista puolet oli tyytymättömiä maakuntalehtensä kirjoitteluun. Avoimissa vastauksissa Etelä-Saimaata syytettiin sensaatiohakuisuudesta ja repivyydestä.

Tulos on mielenkiintoinen verrattuna siihen, että juuri Etelä-Karjalassa oli tiin lähes yksimielisiä kokousjulkisuuden tuomasta hyödyistä. Vastausten välillä ei kuitenkaan ole välttämättä ristiriitaa, koska yhteistyöryhmän *kokouksia* käsittelevät muutamat jutut eivät olleet kriittisiä, kun taas tukien jaon *perusteita* arvosteltiin muutaman kerran ankarastikin. Avoimissa kokouksissa yhteistyöryhmän jäsenillä on mahdollisuus päästä haluamallaan tavalla julkisuuteen. Toimittajaa kokoustilanne passivoi, sitoo, koska pöytä on valmiiksi katettu. Journalistisesti suurempi vapaus on silloin kun toimittaja ei ole sidoksissa tapahtumaan, vaan voi valita itse lähteensä. Tällöin maakuntaeliitti ei pysty kontrolloimaan ja ennakoimaan raportointia. Tämän kysymyksen vastausten ja lehtijuttujen perusteella kokousjulkisuus ei ole riittävä edellytys kriittisen julkisuuden toteutumiselle.

Kokousjulkisuuden vastustajien perustelu, jonka mukaan kokouksissa käsitellään liikesalaisuuksia, ei saa tukea yritystukitietoja koskevista vastauksista. Kysyttäessä ”miten saatte tietoa yritystukityöryhmän käsittelemistä hankkeista”, vain joka viides ilmoitti saaneensa näitä tietoja. Osa vastaajista kuului itse myös yritystukityöryhmään.

Yhteenvedona voi todeta, että EU-tukihallinnon muodollisesti tärkeimmässä elimessä yhteistyöryhmässä päätöksenteko on tiedollisesti heikolla pohjalla. Monet vastaajista eivät tienneet 1) millaisista asioista he saavat tietoa ja 2) ovatko he edes pyytäneet joitain tietoja. Periaatteiden – suurin osa kannattaa sekä kokous-, asiakirja- että tiedotusvälinejulkisuuden lisäämistä – ja noudattajien käytäntöjen eli toiminnan välillä on selvä ristiriita.

Yhteistyöryhmän jäsenillä ei tunnu olevan käytännön työssään halua toimia niin, että rakenteet muuttuisivat avoimemmiksi. Kumileimasimeksi itsensä määritelleen edunvalvojaelimen jäsenet ilmoittivat olevansa valmiita omaa päätöksentekoaan koskevaan suurempaan avoimuuteen. Kokousjulkisuuteen perustuva ”Etelä-Karjalan malli” ei kuitenkaan ole saanut seuraajia; siksikö, että yhteistyöryhmä ei itsekään pidä asemaansa merkittävänä, vai siksikö, että julkisuusperiaatteen muuttuminen käytännöksi ehkä sittenkin vaarantaisi eri intressiryhmien omat edut.

10.2 KTM: epäjohdonmukaiset julkisuusmääräykset

Kauppa- ja teollisuusministeriön pienen otannan ja vain neljän vastauksen takia huomio kiinnittyy avointen vastausten sisältöihin. Tarkoituksena oli esimerkiksi tapausten kautta kaivaa esiin niitä sanallisia perusteluja, jotka ovat tuottaneet hyvin erilaisia yritystukiin liittyviä julkisuuskäytäntöjä eri maakunnissa.

Kyselyyn vastasivat Hämeen, Satakunnan, Kymen ja Pohjanmaan TE-keskusten yritysosastot. Kyselyyn ei vastannut Keski-Suomen yritysosasto, joka osoittautui luvun 8.1. tietopyyntötestissä julkisuuskielteisimmäksi.

Tiedotusvälinejulkisuudesta oli KTM:n työlle haittaa vain yhden vastanneen mielestä.

”EU-osarahoitteista tukea jaetaan hyvin monesta lähteestä ja hyvin erilaisin tukimuodoin eli säädöksin. Epätasällinen uutisointi ja joskus jopa suoranainen EU-tukien markkinointi antaa ns. suurelle yleisölle ja yrityksille harhaanjohtavan kuvan tukien myöntämisestä.” (Satakunta)

Kuitenkin Satakunnassa julkistettiin yritystukien saajat – siis ilmeisesti vastentahtoisesti. Täysin eri linjaan, nimittäin juuri markkinointiin luotettiin Hämeessä:

”(Tiedotusvälinejulkisuus) hyödyttää jossakin määrin, kun saadaan oikeata tietoa nopeasti sitä tarvitseville esim. asiakkaille.”

Yhdenkään mielestä yritystukien saamasta mediajulkisuudesta ei ollut suoranaista haittaa elinkeinoelämälle; kolme katsoi sen hyödyttävän jonkin verran, ja yksi, ettei siitä ollut haittaa eikä hyötyä. Myönteisesti suhtautuvat olivat sitä mieltä, että media voi auttaa juuri tukien markkinoinnissa yrityksille.

Kysyttäessä sitä, mitkä tiedot EU- ja kansallisista tuista ovat julkisia, tapahtui yllättävää hajontaa. Kolme oli sitä mieltä, että julkisia ovat yrityksen nimi, tuen markkamäärä ja tukiprosentti, mutta yhden mukaan *kansallisia* tukipäätöksiä voi julkistaa ”vain silloin kun osataan kysyä yksittäistä tukipäätöstä”, eli tuen saajan nimi pitäisi tietää etukäteen. Tämän KTM:n virkamiehen mukaan siis päätöksen julkisuus vaihtelee sen mukaan, tuleeko yhteiskunnan tuki suoraan Suomen valtiolta vai kiertääkö raha EU:n kautta. EU-raha olisi näin ”julkisempaa” kuin kansallinen raha.

Myös siinä oli vaihtelua, mihin normeihin vastaajat katsoivat julkistamisen tai julkistamatta jättämisen perustuvan. Yhden mielestä julkisuuden rajat perustuivat pelkästään lakiin, kolmen mielestä sekä lakiin, asetukseen että viranomaismääräykseen.

Tarkasti ottaen EU-tukia koskeva selkeä julkisuusnormi on ainoastaan KTM:n päätös (7/401/96), siis viranomaismääräys, joka määrittelee, että julkista ovat tuen saajan nimi, markkamäärä ja prosenttiosuus. Julkisen ja salaisen rajoja määrittelevät virkamiehet tuntevat julkisuusnormeja näin vaihtelevasti. Kuten Takala ja Konstari (1982, 51) toteavat: kysymys on paitsi asiakirjojen julkisuuslainsäädännön heikkouksista, mutta kenties vielä enemmän siitä, että niin virkamiehet kuin aineistojen pyytäjät tuntevat lakia (ja varsinkin sitä koskevia poikkeuksia) heikosti.

Yksi pullonkaula yleisöjulkisuuden toteutumisessa näyttää olevan jo viranomaisen omassa sisäisessä tiedonkulussa. Toinen este on normien ymmärrettävyydessä: kaksi vastaajaa pitikin julkisuusmääräyksiä selvinä ja kaksi epäselvinä. Yksi vastaajista tuohtui:

”Epäselvät, sillä ei ole yhtenäistä käytäntöä eri ministeriöiden osalta, missä ovat työministeriön ja opetusministeriön tukilistat?

Miksi tämäkin tutkimus koskee ainoastaan KTM:n tukia??????”

Selvin ja mielenkiintoisin hajonta tuli kysymyksessä, kuuluuko yhteiskunnan jakama tuki liikesalaisuuden piiriin. Kaksi KTM:n aluepäällikköä oli sitä mieltä, että kuuluu, ja kaksi sitä mieltä, että ei kuulu.

"Kyllä (kuuluu) silloin kun tukipäätöksen julkisuudella haitataan tuen hakijan liike-toimintaa ts. annetaan kilpailijalle sellaista tietoa, mitä kilpailija ei muutoin saisi tietoonsa 'julkisista tietolähteistä'." (V1)

"Mielestäni kuuluu, koska julkisaatettavat tiedot ovat niin niukat, ettei niiden perusteella voida kuitenkaan arvioida tuen perusteiden täyttymistä. Tietojen julkistamisesta on enemmän haittaa kuin hyötyä." (V2)

"Mielestäni ei kuulu. Jos valtio avustaa yrityksiä sen pitää olla 'kaiken kansan tietoa'." (V3)

"Tässä asiassa ensisijainen velvollisuus on noudattaa lakia. Henkilökohtaisesti olen sitä mieltä että nykyisten myöntämisvaiheessa julkisten tietojen lisäksi myös hankkeen sisältöön liittyvät tiedot voisivat olla julkisia sen jälkeen hanke on muutenkin tullut julkiseksi." (V4)

Luottamusmiehistä vain joka kymmenes oli sitä mieltä, että yhteiskunnan jakama tuki kuuluu liikesalaisuuksiin. Vastauksista mielenkiintoisin on 2, joka on kehäpäätelmä: koska julkiset tiedot ovat hyvin niukat, niiden julkistamisesta on haittaa. Vastaus kertoo myös sen, että päätöksestä niin pieni osa on julkista, että ulkopuolinen ei voi valvoa sen perusteita. Samalla tavalla hämäräksi jäävät vastauksen 1 perustelut: siinä lähdetään siitä, että vain julkisista tietolähteistä saatava tieto ei haittaa liiketoimintaa. Viranomaisen siis määrittelee sen, mistä on haittaa ja mistä ei. Vain viranomaisella on kyky jo ennakkoon arvioida, haittaako julkisuus yrittäjää; se on ennakkokäsitys joka ei perustu kokemuspäiseen tietoon. Kun toisissa maakunnissa tuensaajat julkistetaan ja toisissa ei, julkisuuden haitat ja hyödyt määrittyvät subjektiivisesti viranomaisten, eivät minkään tuen saajan kautta. Kansalaisten oikeuteen, eli epäsuorasti julkisuusperiaatteeseen viittaa vastaus 3. Julkisuuden lisäämiseen on valmis vastaaja 4, mutta hänkin korostaa sitä, että virkamiehen on ensisijaisesti oltava lojaali lainsäätäjälle: rajoja eli rakenteita hän ei halua koetella omalla toiminnallaan.

Hajontaa on myös käsityksissä tai tiedoissa siitä, oliko EU-jäsenyyden aikana tullut muutoksia julkisuusmääräyksiin. Kaksi oli sitä mieltä, että muutoksia ei ollut tullut, yhden mielestä kehittämistukia oli ryhdytty julkistamaan ja yksi totesi, että muutoksia oli tullut, koska EU tukee julkisuuden lisäämistä.

Kolmen vastaajan mukaan mikään muu viranomainen ei ollut vaatinut tukitietojen julkisuuden lisäämistä tai vähentämistä. Yksi totesi maakunnan liiton vaatineen lisäämistä. Virkamies, jonka piiritoimistoa maakuntalehti oli arvostellut, tuohtui jälleen:

"Ei viranomainen, mutta paikallislehti haluaa lisää julkisuutta ainoastaan KTM:n tukien osalta. Missä ovat muut yritystukipäätökset?????"

Tämä piiripäällikkö unohtaa vastauksessaan sen, että muiden viranomaisten kuin KTM:n ja Tekesin rahoittamat hankkeet ovat julkisia yhteistyöryhmän kokousten kautta jo esityslistavaiheessa. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä tukipäätökset ovat luettavissa internetissä liiton kotisivuilta – lukuunottamatta KTM:n

tietoja.⁵⁵ Siinä KTM:n jakamat rahat ovat pelkästään könttäsommina, siis ilman tuen saajan nimeä ja yksittäistä tukimäärää, saati käyttötarkoitusta. Luettelo kertoo vain sen, että KTM rahoitti esimerkiksi vuonna 1995 yli 150 miljoonan hankkeet Päijät-Hämeessä. Muiden viranomaisten rahoittamien 2-ohjelmahankkeiden yhteissumma jää vain murto-osaan tästä.

Kaksi virkamiestä ilmoitti, että tietoja päätöksistä luovutetaan sekä puhe-
limitse, postitse että paikan päällä lukemalla. Yhdellä alueella tiedot annettiin tiedotustilaisuuksissa ja yksi – paradoksaalista kyllä, avoimuuden lisäämisen kannattaja - ilmoitti yllättäen, että tiedot saa tukea saaneilta yrityksiltä. Vastauksesta on vaikea ymmärtää sitä, miten päätöstiedon voi saada tuen saajalta, ellei viranomaisen sitä ensin kerro.

Virkamiesten oman ilmoituksen mukaan kolmella alueella neljästä maakuntalehdet olivat pyytäneet yritystukitietoja ja myös saaneet niitä. Yhdellä alueella, Keski-Pohjanmaalla, oli pyydetty vain tilastoja.

Seuraava kysymys vaatii keskeisyytensä takia lähempää tarkastelua:
"Etelä-Hämeessä ja Satakunnassa KTM:n yrityspalvelut/yritysosastot ovat julkistaneet yritystukia saaneiden yritysten nimet maakuntalehden kautta. Onko eri yrityspalveluilla/yritysosastoilla eri julkistamisohjeet vai ovatko ohjeet tulkinnanvaraisia?"

Vastaukset poikkesivat huomattavasti toisistaan:

"Ohjeet ovat tulkinnanvaraisia." (V1)

"KTM ei ole ohjeistanut kirjallisesti sitä, miten tai pitäisikö tiedot ylipäänsä julkistaa, vaan on antanut ohjeet siitä, mitkä ovat julkiset tiedot. Näin ollen kunkin yritysosaston omaan harkintaan jää miten se yritystukitiedot julkistaa vai julkistaako ollenkaan. Pyydettyäessä julkiset tiedot on aina ilmoitettava." (V2)

"Ministerin suositus 'ettei pitkiä listoja julkaistaisi'." (V3)

"Julkisuussäädökset ovat kaikilla samat. Julkisen tiedon kokoaminen ja muokkaaminen tiedotusvälineiden käyttöön on TE-keskuksen yritysosaston harkinnassa." (V4)

Näiden vastausten mukaan julkistaminen on täysin *harkinnanvaraista*. Kuitenkin kysyttäessä seuraavaksi, kuinka paljon itsenäistä päätösvaltaa on, kolme osastopäällikköä arvioi, että harkintavaltaa ei ole lainkaan. Yksi tosin totesi, että "julkiset tiedot on tarkkaan määritelty, mutta sen suhteen on paljon päätösvaltaa, halutaanko yritystukitietoja julkistaa aktiivisesti vai ei". Yksi kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että harkintavaltaa on tai ei ole riippuen siitä, ketä virkamiestä tarkoitetaan. Hämeessä tietojen julkistaminen olikin käytännössä yhden eli alueen ylimmän KTM:n virkamiehen takana.

Kolme neljästä oli sitä mieltä, että tuen saajien ja tukisummien julkistaminen lisää yrittäjien kiinnostusta ja hyviä tukihakemuksia, kun toiset yrittäjät saavat tiedon tiedotusvälineistä. Kukaan ei uskonut julkisuuden vähentävän hakemuksia. Satakunnassa, missä Hämeen ohella päätökset kerrottiin medialle, ei ollut havaintoja kumpaankaan suuntaan. Näiden kahden alueen vertailu on mielenkiintoista: Hämeessä virkamies piti tukien saajien julkistamista ehdottoman myönteisenä, mitä hän myös korosti useissa tilaisuuksissa, missä yrittäjiä

⁵⁵ Tosin tukitietoja ei päivitetty syksyn 1997 jälkeen lähes kahteen vuoteen. Myöskään vuoden 1999 tiedoissa eivät KTM:n hankkeet ole näkyvissä vielääkään, vaikka ne olisivat liiton poimittavissa vaikka maakuntalehdestä. Muiden kuin Päijät-Hämeen maakuntaliiton kotisivuilla rahoituspäätöksiä ei ole näkyvissä.

on ollut paikalla. Oma tutkimuksensa aihe olisikin siinä, miksi julkisuus synnyttää Hämeessä hyviä hankkeita mutta ei Satakunnassa (näin ainakin ko. virkamiehet ilmoittivat).

Kaikki osastopäälliköt vakuuttivat yritysosastojensa luovuttavan yritystuki- ja markkamäärätiedot yhteistyöryhmälle. Väitteet ovat ristiriidassa yhteistyöryhmän jäsenten vastauksien kanssa. Päijät-Hämeessä yhteistyöryhmäläisistä yksikään ei ollut saanut mitään tietoja yritystukihankkeista. Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassakin yhteistyöryhmälle oli luovutettu vain rahoituksen kokonaismäärät. Ainoastaan Satakunnan kolme vastaajaa ilmoittivat saaneensa tarvitsemansa tiedot.

Kolme neljästä osastopäälliköstä oli sitä mieltä, että yhteistyöryhmä pystyy valvomaan ohjelmakokonaisuutta ja sen toteutumista ilman näitä tietoja; yksi oli sitä mieltä ettei pysty, siitä huolimatta tämä piiripäällikkö ei ollut todellisuudessa luovuttanut niitä. Myös muilla vastauksilla on oma mielenkiintonsa:

"Pystyy, sillä yrityksen nimellä ei ole merkitystä."

"Pystyy. Valtaosa jäsenistä/edustetuista tahoista ei kuitenkaan tunne yritystukijärjestelmää kovinkaan perusteellisesti. Heille riittää toimenpidekokonaisuustason tieto tai ylipäänsä yhteissumma yritystuista, jotka eivät ole merkittävin osa ohjelman toteutuksesta."

"Yritysten nimien ja markkamäärien julkistaminen ei vaikuta mitenkään yhteistyöryhmän kykyyn valvoa asioita."

Viranomaisten välinen julkisuus ei näiden vastausten perusteella ole itseisarvo KTM:n virkamiehille: julkisuuden rajat määrittyvät tarkoituksenmukaisuuden perusteella myös hallinnon sisällä, ja tämä tarkoituksenmukaisuusperiaate johtaa melko täydelliseen salassapitoperiaatteen noudattamiseen. Yksi on sitä mieltä, että yrityksen nimellä ei ole merkitystä, kun toinen on sitä mieltä, että sillä nimenomaan merkitystä – nimittäin kun se julkaistaan tiedotusvälineessä – sen sijaan hierarkiassa ylempänä olevasta valvovasta, luottamusmiesmäisyyttä tavoittelevasta elimestä ei ole väliksi. KTM:n virkamiehet eivät luota heitä valvovan uuden elimen asiantuntemukseen, mikä oikeuttaa tietojen salaamiseen. Tiedot kerrotaan julkisuuteen kahdessa tapauksessa:

- 1) vapaaehtoisesti, jos siitä katsotaan olevan hyötyä oman hallinnon lohkon tavoitteille, tai
- 2) pakon edessä, jos kerran keskushallinto ja nimenomaan oma ministeriö on niin määrännyt.

Osastopäälliköitä pyydettiin ilmoittamaan, kuinka paljon yritystuilla oli syntynyt työpaikkoja, ja mihin nämä tiedot perustuivat. Vastausten mukaan Hämeessä oli työpaikkoja syntynyt noin 800, ja valvonta tapahtui "jälkikäteen maksatusten yhteydessä, seurantatutkimuksin, valvontakäynnin jne.". Satakunnan 588 ilmoitettua työpaikkaa olivat myöntöhetken arvio, siis yrityksen oma ilmoitus hakuvaiheessa. Pohjanmaalla "maksatushakemuksen yhteydessä tarkistetaan onko ilmoitetut työpaikat toteutuneet". Kymen TE-keskuksen johtaja totesi, että "hakijat ovat maksatushakemustensa liitteessä arvioineet, että osarahoitettavissa hankkeissa syntyy 955 työpaikkaa, minkä lisäksi uudistetaan 1137". Kukaan johtajista ei epäillyt tietojen luotettavuutta. Kolmessa tapauksessa neljästä tuloksia ei valvottu, ja yhdessäkin tapauksessa valvontakäynnit oli vain yksi keino muiden joukossa.

Kaikki vastanneet arvioivat maakuntalehtien EU-tukiaiheisen kirjoittelun onnistumista "kohtalaiseksi". Lopuksi pyydettiin luonnehtimaan kirjoittelua lyhyesti, esimerkiksi oliko se ollut asiantuntevaa/asiantuntematonta, aktiivista/passiivista, kriittistä/välinpitämätöntä.

"Enemmän kriittistä ja asiantuntematonta, ei neutraalia (vain KTM esillä, missä muut tukien myöntäjät)." (V1)

"Melko aktiivista ja asiantuntevaa. Paikallislehdet melko passiivisia; julkaisevat mielellään TE-keskuksen valmiita tiedotteita." (V2)

"Sävy on yleensä ollut myönteinen, mutta tiedot joskus epätasällisia." (V3)

Vastaaja 1:n tyytymättömyys maakuntalehteen on ymmärrettävissä sitä kautta, että muutamissa jutuissa sekä maakuntaliiton edustajat että lehden toimittajat arvostelivat KTM:n toimintaa. Kuitenkin toimittajat arvostelivat maakuntaliiton toimintaa huomattavasti useammin kuin KTM:n piiriviranomaista. Yksittäisen toimittajan yksittäinen tukien jakoperusteita koskeva kritiikki näyttää olleen virkamiehelle traumaattinen kokemus. Vastauksen 2 keuhut ovat lähinnä osoitus konsensushengestä lehden ja viranomaisen välillä: kaikki KTM:n yritystukia koskevat jutut on tehty viranomaisen äänellä. Ajattelemisen aiheita antaa vastauksen 3 arvio; jutut on tehty lähteen ehdoilla, mutta asioita ei ole hallittu kovinkaan hyvin.

10.3 Toimittajat: periaatteiden ja käytännön ristiriita

Toimittajille osoitettu kysymykset lähtivät liikkeelle toimitusorganisaation rakenteista. Vastausten mukaan EU-asioiden seuranta ja uutisointia ei ole organisoitu tai keskitetty kenellekään tai millekään osastolle maakuntalehtien toimituksissa. EU-rahoja jaetaan niin urheilu-, kulttuuri-, koulutus-, työllisyyskuin yritysinvestointihankkeisiin, joten kohteiden perusteella ne ylittävät kaikki perinteiset osastorajat. Juttujen perusteella päätöksenteon seuranta on kotimaan/maakuntaosastolla silloin, kun on kysymys maakuntaliiton tai työministeriön jakamista rahoista, ja talousosastolla silloin, kun KTM jakaa rahaa.

"Meillä EU-asiat jaettiin aluksi (v. -95) topakasti osastojen mukaan (ulkomaat, valtakunta, maakunta, politiikka). Sitten huomattiin, että verkko on liian väljä. Valtakunta/maakunta jaettiin substanssiryistä mm. yritystalouteen & maatalouteen. Sitteen on huomattu, että sektorointi ei oikein toimi, koska tukiasiat ovat usein monialaisia."

"EU-juttuja tekee vähän kuka sattuu(...)EU-tukien ja rahojen seuranta on järjestämättä. Nyt se on muutaman toimittajan aktiivisuuden varassa."

"Ei ole organisoitu kenellekään. Poliittinen toimittaja seuraa eniten, muut sen mukaan kun kerkiää, sattumanvaraisesti siis."

"Jokainen seuraa omalla revierillään minkä viitsii. Lehtemme levikkialueella on käynnissä (tai ainakin viritetty) satoja EU-projekteja, joten seuranta voi olla korkeintaan satunnaista. Lehdiltä ei tule 'käyttövoimaa'."

"Suuri joukko toimittajia hoitaa EU-asioita ainakin kotimaan, kunnallisasioiden ja talouden, ehkä ulkomaisten osastolla."

Organisoimattomuus saattaa tavoitella joustavuutta, mutta luultavampaa on, että kun kukaan (esimieskään) ei voi hallita koko EU-päätöksenteon kokonaisuutta, aihepiirin hoito on päässyt ajelehtimaan. Tämä rakenteellinen puute voi olla este journalistisesti tehokkaalle toiminnalle.

Yli puolet (5/8) ilmoitti tuntevansa EU-tukijärjestelmää melko huonosti tai hyvin huonosti. Tulosta voi pitää tälläkin otannalla huolestuttavana kirjoitusten määrään nähden – tämän mukaan usein kirjoitetaan ilman asiantuntemusta. Kaksi toimittajaa arvioi hallitsevansa alueen melko hyvin ja yksi hyvin.

Tämän kanssa ristiriitaisena voi pitää sitä, että toimittajat arvioivat tuntevansa tukia koskevat *julkisuusmääräykset* hieman paremmin kuin itse järjestelmän. Melko hyvin ne ilmoitti tuntevansa neljä ja yhtä moni huonosti tai melko huonosti. Yksi ilmoitti tuntevansa järjestelmän melko hyvin mutta julkisuusmääräykset huonosti. Järjestelmän toiminta ja sen julkisuuden ehdot kytkeytyvät niin elimellisesti yhteen, että on vaikea kuvitella, miten järjestelmää tuntevatta voi hallita sen toiminnan yhden ulottuvuuden. Järjestelmä (ohjelmat, organisaatiot, päätöksentekomekanismit) on talo ja julkisuus se ikkuna, jonka läpi nähdään talon sisälle. Pelkkä satunnainen tirkistely ei kuitenkaan vielä auta ymmärtämään sitä, ketä talossa asuu ja mitä he puuhaavat keskenään.

Seitsemän kahdeksasta vastanneesta oli jokseenkin samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan maakuntien EU-tukijärjestelmä ei täytä demokraattisuuden ja avoimuuden vaatimuksia. Yhtä moni ilmoitti maakuntaliiton (yhteistyöryhmän) julkistavan tukiesityksensä ja –päätöksensä. Yksi vastaajista ei pitänyt järjestelmää demokraattisena ja avoimena, mutta ei tiennyt sitä, julkistaako yhteistyöryhmä päätöksensä. Puolet vastaajista ei tiennyt, julkistaako paikallinen KTM:n yritysosasto päätöksensä. Kolme tiesi että julkistaa, yksi tiesi, että ei julkista. Näistä vastauksista päätellen edelliset demokraattisuutta ja avoimuutta koskevat vastaukset perustuivat useimmissa tapauksissa enemmän kuulopuheisiin kuin itse hankittuun tietoon tai kokemuksiin.

Yleensä vain yhtä lähettä ilmoitti käyttävänsä kolme, kolme yhtä tai kahta lähettä ja kaksi useita lähteitä. Vastaukset antavat jonkin verran kaunistellun kuvan siitä, että juttujen perusteella yhtä useamman lähteen käyttö on enemmän poikkeus kuin sääntö maakuntalehdillä.

Aloite EU-tukiaiheisiin juttuihin tulee neljän vastaajan mukaan yleensä lähteeltä, kolmen mukaan ”sekä että” ja vain yhden mukaan toimituksen puolelta. Tätäkin ainoaa ”toimituksen puolelta” –vastausta on syytä tarkastella kriittisesti siinä valossa, että kyseisessä maakunnassa KTM pitää kaksi kertaa vuodessa tiedotustilaisuuden, jossa se kertoo tukipäätöksistään. Lehden journalistisen painostuksen ansiota tosin on se, että KTM ryhtyi julkistaman tuen saajat, mutta sen jälkeen KTM on tiedottanut omilla ehdoillaan, silloin ja siten kuin sille sopii. Juttuihin verrattuna vastaukset antavat hieman kaunistellun kuvan lehtien aktiivisuudesta tällä aihe-alueella.

Lähteiden ylivallasta koruttomimman kuvauksen antaa seuraava vastaus:

”Kyllä aloite on murskaavasti viranomaisilla, mutta viime aikoina tämä ”tasapaino” on alkanut järkkä, toivottavasti pysyvästi.”

Lähteen ja lehden tasapaino on perinteisesti ollut kunnossa silloin, kun lehti on ollut hyvin ruokittu ja kylläinen. Etelä-Suomen Sanomien esimerkki (ks. luku

10.6.) osoittaa, että ainakin osittain EU:n ansiosta toimittajat ovat aktivoituneet vaatimaan ennen salattuja tietoja. KTM ryhtyi luovuttamaan tiedotusvälineelle sinänsä julkisia tietoja, joita eivät olleet Päijät-Hämeessä saaneet sen paremmin maakuntaliiton virkamiehet kuin yhteistyöryhmäkään. Satakunnan Kansa puolestaan julkaisi sellaisia tietoja, joita evaluointiraportin tekijät (Turun eri korkeakouluyksiköiden tutkijat) eivät olleet saaneet. Vaikka tukijalla on periaatteessa mahdollisuus saada salaisiakin tietoja, tutkijan painostuskeinot ovat rajallisemmat – ja ehkäpä asennekin on usein säyseämpi, koska tutkijan ei tarvitse saada tietoja heti.

Yli puolet (5/8) vastaajista kertoi lähdeviranomaisen saaneen lehdessä ”melko usein” sellaisenaan läpi tarjoamansa uutisen. Tämän myönsivät myös Etelä-Saimaan toimittajat, vaikka lehdessä oli runsaasti kriittisiä juttuja – ja jopa liiankin kriittisiä Etelä-Karjalan luottamusmiesten vastausten perusteella. Toisaalta kolme ilmoitti kategorisesti, että näin ei ollut tapahtunut *koskaan*; näin ilmoittivat ESS:n ja KP:n toimittajat. ”Ei koskaan” –vaihtoehto on voitu ymmärtää niinkin, että viranomaisen olisi saanut tiedotteensa painetuksi lehdessä sanasta sanaan. Näin varmaan ei ollut käynytäkään; sen sijaan varsinkin Keski-pohjanmaan jutuissa viranomaisen sai sanoa sanottavansa ilman että jutuista näkyi mitään merkittävää journalistista näkökulmaa normaaliin viranomaistiedotukseen verrattuna.

Lähes kaikki toimittajat (7/8) olivat sitä mieltä, että tukipäätöksillä (kuka saa, mihin tarkoitukseen ja paljonko) on merkitystä ja kiinnostavuutta lukijoiden kannalta. Ainoa, jonka mukaan niillä oli vain vähän merkitystä, perusteli näkemystään näin:

”Jutut tупpaavat jäämään luetteloiksi, joiden lukuarvo on kyseenalainen.”

Tässä vastauksessa vastuu lukuarvosta jätetään viranomaiselle, ikään kuin toimittajan palkallinen tehtävä ei olisi jalostaa saamiaan tietoja kiinnostaviksi journalistisiksi tuotteiksi.

Tukipäätösten julkistamisen merkitystä korostavien perustelut vaihtelivat huomattavasti:

”Esimerkiksi projekteihin tai yrityksille myönnetyt rahat kiinnostavat ainakin ns. sidosryhmiä ja myös laajemmin katsoen kansalaisten luulisi kiinnostuvan siitä mihin meidän veromarkkoja käytetään.”

”Alku- tai projektirahoituksen kanssa painiskelevat seudut/ryhmät saattavat innostua lukiessaan, että EU:lta voi saada tukea kehittämishankkeisiin, kun tietyt perusedellytykset täyttyvät.”

”Lukijoiden mielestä tukiasiat ovat vaikeaselkoista massaa joka ei heihin kohdistu, paitsi maataloustuet ja viljelijät.”

”Kiinnostavaa, mihin kaikkeen EU-tukia voi saada, paljon myös turhanpäiväisiin hankkeisiin.”

”Ainakin projekteissa mukanaolevia kiinnostaa, jos vaikka omat projektit ovat jääneet ilman rahaa. Lehden kautta uutiset menevät nopeasti eteenpäin.”

”Ei kukaan jaksaa yksittäisistä pikkupäätöksistä kiinnostua – linjat ja tärkeimmät päätökset julkisuuteen! Paikallislehti voi julkaista sirpaletietoa niille, jotka ovat kauteuden vuoksi uteliaita.”

”Isot rahat kiinnostavat aina.”

Näitten vastausten perusteella julkisuusperiaate on vain harvoilla toimittajilla mielessä silloin kun uutisia tehdään. Lähtökohtana on ennen muuta tuen hakijoiden hyöty, ja toiseksi lukijoiden uteliaisuustarpeen tyydyttäminen.

Työpaikkojen syntymisen seuraamista piti vastaajista neljä hyvin tärkeänä, kolme melko tärkeänä. Tulosten seuraamista pidetään näin tärkeämpänä kuin kuivakoiden päätösten raportointia. Ristiriita periaatteiden ja käytännön välillä näkyy siinä, että vaikka työllisyystavoitteen seuraamista pidettiin tärkeänä, kuusi kahdeksasta ilmoitti että ei ollut seurannut työllisyystavoitteen toteutumista. Toimittajan työssä on kuilu toivotun ja toteutuneen tilan välillä. Tulosten julkisuus on kahden läpinäkymättömän muurin takana: viranomaiset eivät kerro vapaaehtoisesti tuloksia, joita toimittajat eivät yritä seurata, saati että menisivät vielä viranomaisten luovuttaman informaation taakse ja vaatisivat perusteltua tietoa päättäjiltä.

Ne toimittajat, jotka olivat seuranneet myös tuloksia, osasivat suhtautua varauksella saatujen tietojen luotettavuuteen:

"Ainakin yritystukijuttujen yhteydessä on ollut selvityksiä työpaikoista. (Vaikka tuen vaikutus työpaikan syntymiseen ei ole mitenkään selvä.)"

"Kysymällä viranomaisilta, joskin vastaukset ovat aika epätarkkoja, tietoa ei tunnu olevan tarpeeksi."

Vaihtoehtoisia lähteitä eivät aktiivisimmatkaan toimittajat käytä. Viranomainen kertoo tai on kertomatta tulokset, ja jos kertoo, kertoo oman arvionsa, eikä toimittaja puutu siihen.

Toimittajien tärkeänä pitämien tulosten jääminen seuraamatta kiteytyi melko tavallisiin toimitusrutiineihin liittyvin selityksin:

"En ole ehtinyt. Aikaa ei muilta töiltä ole näin vaativiin juttuihin."

"Voi vain aavistella, koska koottua varmaa tietoa ei liene olemassa."

"Hyvä kysymys. Tarkoitus olisi olla tikkana, vaan kun ei ehdi, eikä kukaan muukaan seuraa, kun ei ole organisoitua systeemiä; vielä?"

Kun ei ole aikaa" -perustelu lienee yleisin puolustelu vähemmän vaivan lain toteutumiseksi toimittajan jokapäiväisessä työssä. Kuvaava on myös *arvio*, että tietoa ei edes "liene" olemassa. Tietoina markkinoituja arvioita oli kyselyn aikaan keväällä 1998 käytettävissä ja jopa julkaistu myös tämän toimittajan edustamassa lehdessä. Toimittajan pitäisi siis tuntea muitakin tietolähteitä kuin vakiohenkilölähteet.

Kukaan vastaajista ei vastustanut yhteiskunnan jakamia tukia; kriittisimmät arviot lähtivät siitä, että niistä on sekä hyötyä että haittaa. Kysyttäessä oliko tukia koskevassa tiedonhankinnassa vaikeuksia, kuusi kahdeksasta valitsi vaihtoehdon "joskus, mutta harvoin". Toisaalta aiemmat vastaukset kertovat, että tietoa ei kovin aktiivisesti ollut yritetty hankkia. Avoimet vastaukset kertovat jo paljon enemmän:

"Virkamies ei kertonut esimerkiksi tukiprosenttia hankkeen koko kustannuksista. Vaikeaselkoisuus haittaa."

"Kysymys oli maakunnallisen kehittämissuunnitelman hankkeesta, josta ei voinut tarkasti kertoa, mitä se oli, koska mukana oli liikesalaisuuksia."

"KTM ei julkaise yritystukia. Joistakin vireillä olevista hankkeista ei ole haluttu kertoa (kunnat, KTM, maakuntaliitto): kyse aina yritysasioista."

”Tukijärjestelmä on kovin *monimuotoinen* eikä periaatteet pysy päässä, mistä seuraa *vaikeuksia hahmottaa* kokonaisuuksia, jolloin lukija saa myös *arvotonta* tietoa. Tietävätköhän päättäjätäkään, mihin päätös asettuu kokonaisuudessa? Jos tietävät, laittakoot tiedotteeseen joka kerta lyhyen selityksen.”

”Jos on parantamisen varaa toimittajilla, niin on myös virkamiehillä. *He eivät yksinkertaisesti osaa vastata* vähänkin epätavanomaisempiin kysymyksiin. EU-tukivii-dakkoa verhoaa suuri ja mahtava neuvottomuuden tunne. Hän, joka tietää (maakuntajohtaja) voi yksin huseerata haluamallaan tavalla.”

Viisi toimittajaa arvioi EU:n muuttaneen viranomaisten tukien julkistamista avoimempaan suuntaan. Kolme oli sitä mieltä, että muutosta ei ollut tapahtunut.

Puolet toimittajista ei ollut saanut tukijutuistaan minkäänlaista palautetta, sen paremmin toimituksen sisältä kuin ulkopuolisiltakaan organisaatioilta. Palautettakin saaneet arvioivat sitä yhtä lukuunottamatta varsin vaisusti:

”Pomot joskus kiittäneet. Ei muualta kuulunut moitetta, ei kiitosta.”

”Vähän palautetta, ehkä eniten poliitikoilta ja virkamiehiltä. Yleensä myönteistä, kun olen asiallisesti kertonut hankkeista. Kielteinen palaute: miksi piti jo näin aikaisin julkistaa hanke, koska se on keskeneräinen (virkamiehet). Myönteinen: hyvä että EU-hankkeista kirjoitetaan lehdessä.”

”Ei kielteistä, muuten kuin pohdiskelevaa tukien mielekkyyden kannalta. Ei paljon myönteistäkään, kun ”normaali”-ihminen ei jaksakaan niitä lukea. Ihmisiltä kuppilassa. (Projektisihteereiltä toki kiittelyä.)”

”Myönteistä palautetta ei ole tippunut, kielteistä kyllä – maakuntajohtajalta ja muutamilta luottamushenkilöiltä. Esimiehiä eivät EU-jutut kiinnosta. Paikallinen kunnallispolitiikka sitäkin enemmän.”

”Satakuntaliitossa maakuntajohtajan ja sen sapolinkantajien valta on suuri. Maakuntahallitus ei ota sitä valtaa joka sille kuuluu, ja valtuustosta ei ole mihinkään. Jos EU-jutut liippaavat tätä problematiikkaa, niin palautetta tulee, jos on tullakseen.”

10.4 Päätoimittajat: julkisuus on itseisarvo

Päätoimittajien ja heidän alaistensa käsitykset eroavat siinä, miten EU-aiheiden käsittely on toimituksissa organisoitu. Kun toimittajat useimmissa vastauksissa toteavat, että kuka tahansa tekee EU-aiheisia juttuja tilanteen mukaan, niin päätoimittajien mukaan EU-asioiden hoito on järjestetty osastoittain tai ne on keskitetty muutamalle toimittajalle.

Vastauksia täsmentääkin kysymys, miten toimittajat ovat saaneet aikaa perehtyä tukijärjestelmään. Vain yhden päätoimittajan mukaan aikaa on ollut riittävästi, yksi ei tiennyt ja neljän mukaan jonkin verran mutta ei riittävästi. ”Riittävästi” vastanneen päätoimittajan alaisen mukaan toimituksen johtoa eivät EU-tukiasiat tosin edes kiinnosta.

Ansaittuna jäsenmaksupalautuksena piti EU-tukia kolme päätoimittajaa, kaksi rahojen turhana kierrätyksenä Brysselin kautta ja yhden mielestä ne ovat kumppaakin. Kaksi oli sitä mieltä, että vastikkeettomat tuet vääristävät kilpailua, kaksi sitä mieltä, että yrityksiä voidaan tukea aloitusvaiheessa ja kaksi sitä mieltä, että yrityksiä voidaan tukea yleensäkin.

Kaikki kuusi olivat yhtä mieltä siitä, että yhteiskunnan jakamat tuet eivät kuulu yksityisen liikesalaisuuden piiriin. Kolme päätoimittajaa piti nykyistä liikesalaisuuden suoja tiukkana ja kolme sopivana.

Neljän päätoimittajan mukaan tukihallintoviranomaisten tai elinkeinoelämän kanssa ei ollut tullut ristiriitatilanteita tukiin liittyvien kirjoitusten takia. Kaksi muuta kirjoittaa kokemuksistaan:

”On tullut. Tukipäätöksiä ei olisi haluttu päästää julkisuuteen.”

”Kyllä. Meitä on moitittu, kun olemme arvioineet kriittisesti EU-rahojen käyttöä.”

Näiden kahden päätoimittajan johtamissa lehdissä olikin sisältöanalyysin perusteella eniten tukihallintoon kohdistuvaa kritiikkiä. Ensimmäinen vastaus on mielenkiintoinen siinä suhteessa, että lehden ilmestymispaikkakunnalla KTM:n päällikkö nimenomaan ilmoitti haluavansa päätökset julkisuuteen – sen jälkeen kun lehti oli arvostellut salassapitoa.

Tukipäätösten julkistamisella oli kahden päätoimittajan mielestä paljon merkitystä, kolmen mielestä jonkin verran ja yhden mielestä vähän. Paljon merkitystä –vaihtoehdon valinneiden päätoimittajien lehdissä kummassakaan ei julkistettu yritystukipäätöksiä. Näiden päätoimittajien periaatteelliset kannanotot eivät ulotu oman toimituksen journalistisiin käytäntöihin. Toispäin paradoksaalista on se, että yhden päätoimittajan mukaan ”talosuutisten lukuarvot ovat yleensä alhaiset”, ja kuitenkin hänen johtamansa lehti julkisti yritystukien saajat.

Vain yhdellä päätoimittajalla oli sekä pragmaattinen että periaatteellinen kanta julkisuuden merkitykseen:

”Rahanjakojärjestelmä on sellainen, että siellä voi vetää kaverin pussiin jos haluaa. Julkisuus vähentää väärinkäytön riskiä.”

Jonkin verran merkitystä -vaihtoehdonkin valinneet puolsivat perusteluissaan julkistamista:

”Tukipäätökset voivat ’paljastaa’ uutisen, eli tuotekehityksen tai muun kiinnostavan olennaisuuden.”

”Lukijoita kiinnostaa, miten tukea saaneet yritykset ovat suhtautuneet henkilöstöönsä (irtisanomiset, lomautukset).”

”Em. julkisuus on välttämätöntä ns. kansalaisyhteiskunnan/demokratian kannalta. Suurempi julkisuusarvo muussa yritys kentässä.”

Näistä vastauksista löytyy useita perusteluja tukien julkistamiselle:

- 1) tuki on uutinen
- 2) tukien seuraukset yritykselle on uutinen
- 3) julkisuuden kautta demokraattinen valvonta toteutuu
- 4) julkisuuden kautta väärinkäytökset vähenevät.

Samoin kuin toimittajat, myös päätoimittajat arvioivat, että jaettujen tukien tuloksilla on enemmän julkisuusarvoa kuin itse päätöksillä. Tätä voi pitää paradoksina siihen nähden, kuinka vähän tavoitteiden toteutumista on seurattu verrattuna siihen juttumäärään, joka koskee pelkkää rahaliikennettä. Kolmen mielestä työpaikkatiedoilla oli merkitystä paljon ja kolmen mielestä jonkin verran:

”Kyse on julkisesta asiasta. Maksajalla on oikeus tietää.”

”Vaikuttaa suoraan tai välillisesti isomman joukon elinehtoihin.”

”Menevätkö rahat yrityksen rutiinotoimintoihin vai onko niillä muutoksia tuottavaa vaikutusta?”

Periaatteiden ja journalististen käytäntöjen välistä eroa selvensi kysymys siitä, kumman päätoimittajat arvioivat lehden kannalta tärkeämmäksi, senkö että

- 1) *elinkeinoelämä toimii mahdollisimman tehokkaasti, vaikka ilman julkisuutta vaiko että*
- 2) *julkisuus on maksimaalista, silläkin uhalla, että elinkeinoelämä siitä kärsii.*

Kuudesta päätoimittajista neljä asetti ”absoluuttisen julkisuuden” ja kaksi elinkeinoelämän edun etusijalle. Julkisuusperiaatteen kannattajien voi katsoa pitävän lähtökohtanaan journalismin jakamatonta sananvapautta, sitä että juttujen sisältöjä koskevaa päätösvaltaa ei siirretä toimituksen ulkopuolelle edes painostuksen edessä, kun taas tehokkuusperiaatteen kannattajat määrittelevät journalismin oikeudet ulkopuolisten intressiryhmien lähtökohdista.

Kysyttäessä kuinka hyvin lehti oli pystynyt tuomaan EU-asiat lähelle lukijan arkipäivää, omalle lehdelle ei kiitettävää arvosanaa herunut yhdeltäkään päätoimittajalta. Kahden mielestä lehti oli onnistunut melko hyvin ja neljän mielestä vaihtelevasti. Sekin ainoa päätoimittaja, joka katsoi alaistensa saaneen riittävästi aikaa perehtyä EU-asioihin, arvioi kirjoittelun tasoa vaihtelevaksi. Tämä päätoimittaja suhtautui kaikkein kriittisimmin koko EU-tukiasioista kirjoittamiseen.

10.5 Synteesi: julkisuuden pullonkaulat

Toimittajien tiedonhankinnan esteet olivat lomakekyselyn vastausten perusteella seuraavat:

- 1) salassapitomääräykset
- 2) viranomaisten asenteet
- 3) viranomaisten tiedon puute
- 4) maakuntajohtajan yksinvalta tietoon
- 5) hallintojärjestelmän monimutkaisuus
- 6) tiedon lukuarvon puute
- 7) toimittajien tiedon puute

Luvun lopuksi tarkastelen sitä, kuinka pysyviä ja kuinka ylitettäviä nämä esteet ovat.

- 1) *Salassapitomääräykset.* Salassapidon voi olettaa uuden julkisuuslain ansiosta kapenevan, kun viranomaisten harkintavaltaa vähennetään; enää tiedon antamisesta ei voi kieltäytyä niinkin epämääräisestä syystä kuin asian laadun vuoksi. Hajallaan olleita salassapitomääräyksiä on myös pyritty selkeyttämään yhdistämällä ne julkisuuslakin. Liikesalaisuuteen ei kuitenkaan näytä olevan tulossa lievennystä.

- 2) *Viranomaisten asenteet.* Viranomaisille on uuden lain myötä myös luvassa koulutusta, ja heille tulee sekä tiedonanto- että tiedottamisvelvollisuus. Kyselyn viranomaisvastaukset myös osoittavat, että mikäli salassapidon pakkopaita hellittää – ja selvenee – lähteiden puolella on valmiutta suu-rempaan avoimuuteen.
- 3) *Viranomaisten tiedon puute.* Sekä virka- että luottamusmiesten vastaukset osoittivat, että julkisuusnormien viidakko on niin monimutkainen, että moni on mieluummin vaiennut kuin ottanut riskin. Virkamiehet tuntevat yllättävän huonosti julkisuuslain, jos sitä eivät tunteneet toimittajtkaan.⁵⁶
- 4) *Maakuntajohtajan yksinvalta tietoon* johtuu perimmiltään maakuntahallinnon epädemokraattisista rakenteista: vallankäyttäjää ei ole valittu vaaleilla. Kyselyn ehkä merkittävin tulos sekä demokratian, avoimuuden että mediajulkisuuden kannalta on se, että suurin osa yhteistyöryhmän ja liittohallituksen jäsenistä on valmis avaamaan yhteistyöryhmän kokoukset tiedotusvälineille, siis lisäämään yhtä tärkeää julkisuuden osa-aluetta, kokousjulkisuutta. Se ei vielä riitä: faktiset päätökset tapahtuvat useimmiten jo ennen näitä kokouksia. Kokousten avaaminen saattaa pahimmassa tapauksessa jopa lisätä niiden seremoniallisuutta. Ainoa keino seremoniallisuuden vähentämiseksi on päätöksenteon rakenteiden demokratisoiminen maakuntahallinnossa. Suoraa vastuuta äänestäjille ei ole edes maakuntavaltuustossa, jolla ei ole enää mitään tekemistä tukien jakamisen periaatteiden saati käytäntöjen kanssa. Tämä taas lisää virkamieskunnan valtaa maakuntahallinnossa entisestään. Moni kokousten avaamista vastustanut perusteli kantaansa sillä, että avoimuus johtaa populistiseen pisteiden kalasteluun julkisuuden kautta. Perustelu on sama millä EU:ssa on vastustettu ministerineuvoston kokousten avoimuutta: yleisöavoimuus estää avointa keskustelua. Tätä vastaan voi argumentoida sillä, että näin on, koska televisiointi on ollut poikkeus, ei sääntö; jos se olisi sääntö, ”luonnollinen” tila, se synnyttäisi pian varmaankin myös keskustelukulttuurin.
- 5) *Hallintojärjestelmän monimutkaisuuteen* ja epädemokraattisuuteen on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan Neuvosto. Kesäkuussa 1999 hyväksymässään suosituksessa se pyysi Suomen hallitusta ja eduskuntaa ”olemaan valmiit vahvistamaan maakuntien liittojen demokraattista legitimitettä niin, että kansalaiset voivat valita ne suorilla vaaleilla”. Neuvosto totesi, että Suomen alueellinen järjestelmä ei vaikuta vakaalta ja kestävältä, ja että epävarmuutta tuo myös demokraattisen vastuun epä-

⁵⁶ Niinkin korkeassa asemassa olevalla virkamiehellä kuin lakeja säätävän eduskunnan pääsihteerillä on vaikeuksia julkisuusnormien hallinnassa. Pääsihteerin, varatuomari Seppo Tiitinen antoi puhemies Riitta Uosukaisen tuella syyskuussa 1999 MTV:n toimittaja Jarkko Sipilälle porttikiellon eduskuntaan, koska Tiitisen mielestä Sipilä ”oli rikkonut salassapitovelvollisuutta” julkistamalla eduskunnan suuren valiokunnan saamia EU:ssa salaisiksi luokiteltuja papereita. Toimittajaa ei salassapitovelvollisuus koske. Tiitinen ei lopulta löytänyt sellaista lainkohtaa, johon tämä suullinen rangaistus perustui, mutta hän totesi, että ”toimittajan tehtävä eduskunnassa on selostaa, ei puuttua prosessiin”. Kävi myös ilmi, että Sipilän saamat asiakirjat eivät edes olleet salaisiksi luokiteltuja. Oikeustoimittajat ry valitti toimittajan kohtelusta oikeusasiainmiehelle. Puhemies perui rangaistuksen viikko sen antamisen jälkeen. (Ks. esim. HS 15.9.99; Journalisti 16.9.99.)

määräisyys.⁵⁷ EN:n kannanottoon on lisättävä vielä se, että järjestelmän monimutkaisuus on koko EU-tukihallinnon ominaisuus, joka ei koske vain maakuntatasoa.

- 6) Jos *EU-tiedon lukuarvo* on huono, toimittajan tehtävä on jalostaa sitä omalla tiedonhankinnalla, käsitteiden selventämisellä sekä – julkisuusperiaatteen mukaisesti – esittämällä viranomaisille vaatimuksia ja tietopyyntöjä. Ammattitaitoon kuuluu kyky löytää vaihtoehtoisista lähteistä uutta tietoa, jotka tuovat uusia näkökulmia tarjottuun tietoon.
- 7) Toimittajan *tiedon puute* liittyy keskeisesti lukuarvoon. Mikäli toimittaja ei hallitse edes keskeisiä käsitteitä ja päätöksenteon rakenteita, journalistinen tuotos on parhaimmillaankin viranomaiskielen toistoa. Se jää kertomatta, mitä rakenteiden sisällä tapahtuu. Tiedon puute liittyy myös toimituksen rakenteellisiin ongelmiin: esimerkiksi toimitusten kankea osastojako on johtanut siihen, että kotimaantoimitus ja taloustoimitus hoitavat omia siivujaan tukihallinnosta, niin kuin kotimaanosasto hoiti maakuntaliiton ja talousosasto yrityselämän asioita ennen EU:takin. Teemahaastattelut osoittivat, että vain harvoilla toimittajilla on kokonaiskuvaa siitä, mikä viranomainen päättää ja mistä, ja mikä on julkista ja mikä ei.

⁵⁷ Etelä-Suomen Sanomat 3.9.1999.

11 Epilogi: Paavillisempia kuin paavi?

11.1 Päätöksenteon rakenne: järjestelmä hylkii julkisuusperiaatetta

”EU haluaa hankkeiden rahoituksen tapahtuvan mahdollisimman julkisesti. (...) Maakuntajohtaja myöntää, että EU-hankkeiden hyväksyminen on melkoista byrokratiaa, jolla ei ole demokratian kanssa mitään tekemistä.”

Tähän kappaleeseen (ES 8.3.97) on rakennettu sisään maakunnallisen päätöksentekojärjestelmän ratkaisematon ristiriita: *toiminnan* pitäisi olla julkista, mutta päätöksenteon *rakenne* estää sen. Jos päätöksenteko ei ole demokraattista, saa valtuutusta kansalta, julkisuusperiaate ei toteudu; jos julkisuusperiaate ei toteudu, päätöksenteko ei voi olla demokraattista, koska kansa ei voi sitä valvoa. Länsimainen demokratia ja julkisuusperiaate käyvät koko ajan keskenään vuoropuhelua: ilman toista ei ole toista.

Olen pyrkinyt tässä tutkimuksessa ankkuroimaan julkisuusperiaatteen viranomaislähteiden ja toimittajien vuorovaikutukseen. Julkisuusperiaatteen toteutumista olen tarkastellut päätöksentekoa koskevan *tiedon* kautta. Lopullinen kysymys kuuluu, tuottaako journalismin toiminta perusteltua tietoa, jonka varaan julkisuusperiaatteen kova ydin rakentuu. Jos tieto ei ole perusteltua, julkisuusperiaatekaan ei toteudu.

Mutta ensin rakenteisiin ja toimintaan, jotka tuota tietoa määrittävät.

EU-Suomen maakuntasarjan julkisuudessa epädemokraattisista rakenteista on oltu kummallisen hiljaa. Muutamissa lehtikirjoituksissa esitettiin epäilyjä, kuinka kaupungilla huhutaan tukiaisten jaon tapahtuvan sulle-mulleperiaatteella. Nämä piikit syövät maakuntahallinnon uskottavuutta yleisön silmissä, mutta niin kauan kuin maakuntahallinnon ei tarvitse saada toiminnalleen maakuntakansalta valtuutusta, sillä ei ole oikeastaan merkitystä. Kansallinen maakuntahallinto voi ainakin vielä ennen vuosituhannen vaihdetta elää rauhassa omaa elämäänsä suppeankin eliitin ehdoilla.

Suomalaisen tukihallinnon demokraattisuutta ja avoimuutta voi verrata hyvin EU:n julkisuuteen: kumpikin on toiminut viranomaisten *harkinnanvaraisuuden* periaatteella, niin että äärimmillään se on johtanut mielivaltaan. Mikäli aluehallinnon päätöksenteon rakenteita ei muuteta demokraattisemmiksi, julkisuuslaki jää tällä julkisella sektorilla väistämättä puolitiehen.

Julkisuusperiaatteen jääminen torsoksi EU-rahojen kylvöalueilla on sitäkin nolompaa, kun Suomi on koko jäsenyyden ajan vaatinut unionin hallintokulttuurin rakenteiden uudistamista ja avoimuuden lisäämistä. Näin totesi pääministeri Paavo Lipponen Suomen puheenjohtajakauden alussa vuonna 1999:

”(Kankean ja sulkeutuneen EU:n) hallintokulttuurin juuret ovat jäsenmaissa. Yhtä lailla kun uudistetaan EU:n hallintoa, pitäisi myös jäsenmaissa katsoa peiliin. On-

gelmat johtuvat elitistisestä ja byrokraattisesta kulttuurista, avoimuuden puutteesta.⁷⁸

Tällä lausunnolla Lipponen tuskin viittasi Suomeen, joka on EU:ssa esiintynyt avoimuuden mallimaana. Näyttää kuitenkin siltä, että oma takapiha, maakuntahallinto on jäänyt siivoamatta. Tässä suhteessa suomalainen hallinto on paavillisempi kuin EU-paavi itse, niin kuin myös siinä, että komissio on joutunut patistamaan suomalaisia virkamiehiä väljentämään liikesalaisuuden rajoja. EU haluaa valvoa ja tietää, mitä sen rahoilla tehdään. Yksin se ei siihen kykene, joten sille on tärkeää sekä viranomaisten välinen että yleisöön päin suuntautuva julkisuus. Sen legitimitetin, uskottavuuden kannalta taas on tärkeää, että ainakin näyttää siltä, että sen jakamista rahoista käydään aitoa kilpailua.

Demokratiavajeesta syytetyn EU:n ylätason päätöksentekoa voi jopa pitää monessa suhteessa avoimempana kuin jäsenmaan aluetasoa: viikoittain kokoontuvan EU-parlamentin istunnot ovat avoimia, kun taas maakuntahallinnon ainoa avoimesti kokoontuva elin maakuntavaltuusto kokoontuu vain kaksi kertaa vuodessa. EU-parlamentissa käytetään muuta hallintoa koskevia kriittisiä puheenvuoroja, toisin kuin maakuntavaltuustoissa. EU-parlamentin valtaa on kasvatettu, ja se myös osoitti valtansa kun komissio joutui eroamaan vuonna 1999. Maakuntavaltuusto on nykymuodossaan lähinnä seremoniallinen lounastilaisuus. Vielä selkeämmin avoimuuden puute koskee EU-tukia koskevaa päätöksentekoa, joka tapahtuu ainakin kahdeksan tason päässä kansalaisten valvonnasta. Suomessa on menty ikään kuin väärin päin puuhun: ensin on kasvatettu maakuntahallinnon valtaa, ja vasta sen jälkeen on ryhdytty kysymään hyvin varovasti, käytetäänkö tuota valtaa demokratian sääntöjen mukaan.

Suomalaiseen hallintokulttuuriin EU on tuonut ennen näkemättömän monimutkaisen järjestelmän, joka on rakennettu kansallisen hallinnon päälle lukuisine ohjelmineen, rahastoineen, tukimuotoineen ja päätöksenteon tasoineen. EU-tukihallinnossa päätöksentekojärjestelmä toimii julkisuusperiaatetta vastaan. Ryynänen (1997, 149) toteaa, että kovin monimutkainen hallinto tai toimintajärjestelmä ei ole kansalaiskontrollin hallittavissa. Kun transparenttisuus estyy, piilossa tapahtuva toiminta alkaa toimia omilla ehdoillaan.

Eräs haastateltu maakuntaliiton virkamies kiteytti ongelmakokonaisuuden näin:

”Joka paikassa tässä systeemissä ei tiedetä vastuitakaan, tämä on niin hallitsematon juttu. Kun EU-käytäntö on tullut Suomeen, suomalainen viranomaiskäytäntö ei ole muuttunut mitenkään. Kun kaksi toisilleen vierasta asiaa lyödään yhteen, niin tietäähän sen mitä siitä seuraa. Tiedonvälitysongelma on seuraus tästä systeemistä. Tieto ei kulje mutta ei kulje paljon muukaan.” (H13)

Kun päätöksenteko ei ole lähtökohdiltaan julkista, toimittajan pitäisi käyttää julkisuusperiaatetta aktiivisesti välineenä päätöksenteon läpinäkymättömien rakenteiden purkamiseksi. Näiden kahden rakenteen asetelmaa voi kuvata näin:



⁵⁸ Euroopan komission Suomen edustuston lehti Europa 5/1999.

Periaate edustaa tässä länsimaisen demokratian ihannetta, hallinnon toiminta virkamiesvallalle rakentuvaa byrokratiaa. Jotta journalismi olisi jotain muuta kuin viranomaisretoriikan toistoa, toimittajien pitäisi hallita molempien rakenteellisten tekijöiden ehdot. Toiminnan ensimmäinen edellytys on tieto julkisen ja salaisen rajoista, toinen edellytys tieto päätöksenteon mekanismeista. Julkisuusperiaate on mahdollisuus, joka on jäänyt mahdollisuudeksi: se ei ole institutionalisoitunut toimittajan työväliseksi. Toimittajilta puuttuu näin välttämätön esiymmärrys, kyky purkaa monimutkaisia päätöksenteon prosesseja. Jos esiymmärrys olisi, sen pohjalta olisi mahdollisuus tarkastella sitä tietoa, jota hallintokoneisto tuottaa julkaistavaksi, ja etsiä sille tiedolle vaihtoehtoja.

Yksi syy tähän on se, että valta ja päätöksentekoa koskeva tieto, tuo julkisuusperiaatteen kova ydin, on maakunnissa keskittynyt yhdelle tai korkeintaan muutamalle eliitin jäsenelle, toisin kuin keskushallinnossa. Omaan rahoitukseen liittyvä mustasukkainen varjelu korostaa me vastaan muut – yhtenäisyyttä, konsensusta, jonka ulkoista rikkomattomuutta julkisuus saattaa haitata. Tässä hallinnossa tietoliitin ykkösmiehet ovat pystyneet luomaan julkisuuden käytännöt ja määrittelemään sen rajat itse.

Maakuntahallinto byrokraattisena rakenteena on jäänyt elämään omaa elämäänsä siinäkin suhteessa, että vaikka se on kuntayhtymä, kuntia koskevan aktiivisen tiedottamisen vaatimukselle ei ole syntynyt aitoa sisältöä. Subsidiariteettitason hallintokoneisto on saanut pyörittää EU-ohjelmia rauhassa puolenkymmentä vuotta ilman että edes jäsenkunnissa olisi ääneen kysytty, mitkä voimat rattaita pyörittävät ja millä tuloksilla. Tämä taas johtuu yhteistyöryhmien rakenteesta: edunvalvontaelimessä on tärkeintä että oma organisaatio, kuten kunta tai koulutuslaitos saa rahaa, ja se turvataan parhaiten konsensusperiaatteen mukaisesti tyytymällä muita koskeviin päätöksiin.

Kun mitään päätöksiä ei tehdä julkisessa keskustelussa, salamyhkäisyys ulottuu julkisuusperiaatteen kaikkiin tärkeimpiin elementteihin, joita ovat asiakirjajulkisuus sekä päätöksentekoa koskeva etu- ja jälkikäteisjulkisuus. Osa asiakirjoista on muodollisesti julkisia, mutta edes esityslistoihin ja kokouspöytäkirjoihin ei ole aina luottamista (vrt. luvun 9.6. Green Valley –tapaus).

Hallinnon epädemokraattisuuden ohella toinen rakenteellinen ongelma on liikesalaisuuden ahdas tulkinta, joka on johtanut myös epämääräisyydessään erikoisiin käytäntöihin. KTM:n eräs yritysosasto ilmoittaa, että tukien saajien nimet ovat julkisia, mutta ne eivät kuitenkaan näy internetissä julkaistussa päätöslistassa. Vastuu ei ole tällöin vain 'reilusti' salailevalla KTM:llä vaan tiedottamisvastuussa olevalla passiivisella maakuntaliitolla, ja varsinkin sen ykkösmiehellä maakuntajohtajalla, joka taas johtaa suljettuja (yhtä maakuntaa lukuunottamatta) yhteistyöryhmän kokouksia.

Internet-julkisuuden tapausta on syytä tarkastella laajemminkin perspektiivissä. Tämä yhden maakunnan vajavainen päätöslista on poikkeus siitä säännöstä, jonka mukaan muiden maakuntaliittojen kotisivuilta eivät ole nähtävissä minkään muunkaan viranomaisen rahoittamat hankkeet. Joillakin liitoilla on kotisivuilla valikko 'rahoituspäätökset', mutta sitä ei voi edes avata. Tällä ikään kuin todistetaan, että päätökset ovat periaatteessa julkisia, mutta eivät nyt sentään kenen tahansa tarkistettavissa.

Jos on julkishallinnon tutkittavana olleella lohkolla rakenteellisia, järjestelmän monimutkaisuudesta ja kankeudesta johtuvia ongelmia, on niitä myös toimitusorganisaatioissa. Kun maakuntaliitto jakaa rahaa, siitä kirjoittavat kotimaantoimittajat, ja kun sitä jakaa KTM, siitä kirjoittavat taloustoimittajat. Toimituksellinen differentioituminen noudattaa samaa perinteistä osastojakoa joka on muotoutunut ennen EU-jäsenyyttä, vaikka julkisen hallinnon eri lohkojen pakollisen tai vapaaehtoisen yhteistyön lisääntymisen myötä rajat menevät ristiin. Näin kokonaisnäkemys, monimutkaisen päätöksentekoprosessin hallinta sekä syvyys- että leveysuunnassa jää puuttumaan. Myös se jää näkemättä, että eri ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat alueviranomaiset noudattavat erilaisia julkisuusperiaatteita.

Perinteisen journalistisen työnjaon mukaisesti esimerkiksi talousjournalismi ohittaa yritystukia käsittelevissä jutuissa tukien yhteiskunnalliset vaikutukset. Tämä on ymmärrettävissä Hujasen (1990, 50) tapaan: talousjournalismin maailmankuvan perusyksikkö on yksityinen yritys, ja tämän mukaisesti sen tehtäväksi markkinatalouden vahtikoirana asettuu yritysten toimintaedellytysten turvaaminen. Elinkeinoelämän valtuuskunnan tutkimuksen (1997) mukaan vain kolme prosenttia suomalaisista yritysjohtajista piti sosiaalista vastuuta ja työllisyyttä tärkeinä. KTM:n tukia jakava virkamies saattaa puolestaan pitää toimittajan työllisyysvaikutuksia koskevaa kysymystä pyrkimyksenä murtaa liikesalaisuutta, vaikka kysymyksessä olisivatkin yhteiskunnan varoin tuetut yritykset. Tällaisten elinkeinoelämää koskevien kysymysten voi ajatella loukkaavan siis 1) KTM:ää elinkeinoelämän etua ajavana viranomaisena 2) yksityisiä taloudellisia etuja.⁵⁹

11.2 Journalismin toiminta: vain harva käy kamppailuja

Eivät vain viranomaiset, vaan myös toimittajat voivat piileskellä pykälien ja muiden esteiden takana, vaikka pitävätkin vallanpitäjien vahtimista yhtenä tärkeimmistä ammatillisista velvollisuuksistaan. Takala ja Konstari (1982, 12) kirjoittavat tutkijoista:

”Joku tyytyy siihen tietoon mitä saa, eikä osaa tai uskalla vaatia enempää. Joku toinen taas tuntee salassapitoa koskevan käytännön ja säännökset riittävän tarkkaan asettaakseen itselleen vain helppoja tehtäviä, eikä siksi törmää salaisuuksien muuriin. Kolmannet käyvät ankariakin kamppailuja saadakseen tärkeiksi kokemiaan tietoja. Neljännet saattavat saada tietoja joita muut eivät saa, mutta eivät osaa tai halua tehdä niiden pohjalta ainakaan yleisesti kiinnostavia tutkimuksia.”

Tämä pätee myös journalismiin ja journalisteihin. Takalan ja Konstarin jaoteltuun sovellettuna vain yhdessä tapauksessa tutkitusta 280:stä jutusta toimittaja näyttää ”käyneen ankariakin kamppailuja” saadakseen haluamiaan tietoja. Tä-

⁵⁹ Voidaan esimerkiksi kysyä, miten pankkikriisi vaikutti virkamiestoiminnan avoimuuteen, kun moni pankinjohtaja menetti työpaikkansa ja joutui siirtymään töihin julkisen hallintoon. Yhden KTM:n yhden aluetoimiston apulaisjohtaja tunnusti noudattavansa samoja julkisuus- eli salassapitoperiaatteita kuin entisessä työpaikassaan pankissa.

mä toimittaja käytti ensiksikin julkisuutta painostaakseen viranomaista luovuttamaan julkiset tiedot ja tämän jälkeen yhdisteli julkisia tietoja keskenään niin että sirpaletieto sai uuden ulottuvuuden: markkinataloudessa yhteiskunnan tukia menee kannattaville yrityksille. (Ks. luku 9.6.) Jutun johtopäätös saa yhteiskunnallista kantavuutta: se rinnastuu usein esillä oleviin uutisiin, joiden mukaan moni kansalainen käyttää sosiaaliturvaa väärin. Sosiaaliturvatapauksissa on vain kysymys pienemmistä rahoista kuin yritystukien jaossa. (Tutkiva toimittaja Ari Korvola on puolestaan kutsunut yritystukia lahjaksi vuorineuvoksille.⁶⁰)

Toimittajien työtapoja havainnoimalla tutkinut Gaye Tuchman (1972, 1978) huomasi toimittajan rakentavan omaa ja juttujen uskottavuutta mm. esittämällä ristiriitaisia ja toisistaan poikkeavia näkökantoja, tavoitteena tasapuolisuuden rakennelma. Kotoinen maakuntalehtijournalismimme ei onnistu näyttämään siltä, että lähteet olisi valittu kattavasti ja riittävän monipuolisesti. Tärkeä syy tähän on siinä, että toimittaja ei valitse lähdeä vaan lähde valitsee toimittajan. Lähteen aktiivisuus ja ylivoimainen asiantuntemus passivoi edelleen toimittajaa tyytymään kirjurin rooliin, ja lähdekritiikki ei tule mieleen.

Edelleen (Tuchmanin mukaan) uskottavuutta rakennetaan valitsemalla erityisesti jutun sisältöä tukevia faktoja. Tukibyrokraatian toimintaa koskevien juttujen näkökulmien ja painotusten perusteella aloite on tullut selvästi useammin hallinnosta kuin toimituksesta, ja samaa, tosin ei yhtä selvästi osoitti toimittajille osoitettu kysely. Kun aloite tulee viranomaiselta, lähde tavoittelee ja usein saakin sellaista julkisuutta, jolla ei ole tekemistä julkisen vallan toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisen vaan PR-julkisuuden kanssa. Myös tässä tapauksessa "faktat", valmis informaatioaineisto, ovat valinneet toimittajat. Nyt toimittajat listaavat rahamääriä, he eivät analysoi, kysy mitä luku tarkoittaa, mistä se on peräisin, mitä sillä on saatu aikaan jne.

Yhteen tai useaan yksiiäniseen lähteeseen luottaminen ei täytä sitä mieliteiden pluralismin vaatimusta, joka länsimaiselle tiedonvälitykselle on asetettu. Subsidiariteettitasolla, siis kansalaisia lähellä olevalla päätöksenteon tasolla on tarjolla vain yksi totuus. Tällainen yksiiänisyys ja epäkriittisyys ei tulisi kuuloonkaan silloin kun maakuntalehdet raportoivat kunnallisesta päätöksenteosta. Kaupunginjohtajaa voidaan hyväksytysti arvostella kovinkin sanoin, mutta maakuntajohtajaa ei, koska hän on demokraattisen valvonnan ja siten myös journalismin ulottumattomissa. Kun byrokraatian valta on kasvanut, journalismi ei ole pysynyt sen vallan vahtimisen perässä.

Maakuntahallinto ei toki ole koko hallintokoneisto. Esimerkiksi sisäministeriön virkamiehille sisäinen julkisuus on tärkeä asia: tietojen pimittäminen estää hallinnon tehokkuutta. SM:n johtava virkamies oli jopa niin turhautunut salailuun, että kehotti sekä tutkijaa että tiedotusvälineitä painostamaan KTM:ää yritystietojen julkistamiseen. Kun hallinto ei pystynyt ratkaisemaan omia sisäisiä tiedonkulku- ja julkisuusongelmiaan, hallinnosta riippumattomia julkisuuden voimia pyydettiin apuun.

Kysymys oli kuitenkin sisäisestä tiedonkulkuongelmasta, ei siitä, että oltaisiin oltu huolissaan kansan oikeudesta ja mahdollisuudesta valvoa viran-

⁶⁰ MOT 5.5.1997.

omaistoimintaa. EU-tukikoneiston ja yleensä hallinnon avoimuus onkin vain yksi, mutta ei missään tapauksessa riittävä edellytys sille, että julkisuus myös ulospäin toteutuisi. Hallintokoneiston pitkälle viety kiinteys ja lojaalius saattaa jopa olla este avoimuudelle ulospäin. Sisäisen avoimuuden kautta hallintokoneisto saattaa hyvinkin parantaa sisäistä tehokkuuttaan, jolla sitten voidaan perustella kansalaisjulkisuuden puutetta tarpeettomana.

Koska hallinnon sisällä käydään jatkuvaa ja kiristyvää kilpailua vallasta, tässä eliittien kilpailuttamisessa saattaa olla journalismin paikka. Demokraattisen valvonnan kannalta on kiinnostavaa, jos tiedotusvälineistä muodostuu riisteyspaikka, jossa eri viranomaiset kertovat avoimesti tai vuotavat asioita, joita samassa hallinnossa (tässä tapauksessa EU-tukihallinnossa) toimivat viranomaiset salaavat toisiltaan. Se vahvistaa ainakin sitä teoriaa, jonka mukaan tiedotusvälineijulkisuus on se arena, jossa eri intressiryhmät pyrkivät vahvistamaan asemiaan.

Jos maakuntalehti tarjoaa tai peräti rakentaa areenan mielipiteille, se ei enää voikaan käyttää maakuntajohtajaa mielipide- ja asiantuntija-automaattina aina silloin, kun on kysymys maakuntaa koskettavista asioista. Se joutuisi rakentamaan itse oman asiantuntemuksensa ja tekemään itse johtopäätökset esimerkiksi siitä, onko EU-tuella taivaallinen merkitys maakunnan kannalta, ja ainakin ottamaan selvää, mitä tarkoittaa taivaallinen merkitys, hyötyykö siitä hallinto, yrittäjä vai mahdollisesti laajempi joukko maakunnan asukkaita työpaikkojen muodossa. Se paitsi hankaloittaisi päivittäisten rutiiniuutisten tekemistä, myös siirtäisi vastuun jutun sisällöstä toimittajalle. Toimittajan kannalta ei ole vaarallista, jos osoittautuu, että arvovaltainen lähde, vaikkapa maakuntajohtaja puhuu jutussa palturia – vastuu on käytännössä äänessä olevalla lähteellä. Sen sijaan jos toimittaja kaivaa vaihtoehtoisia tietoja ja yhdistelee niitä kriittiseksi lopputulokseksi, vastuu ja seuraukset ovat tarpeeksi pitkälle vietyinä yksin hänen.

Tilanteen voi myös kääntää pääläelleen, mahdollisuudeksi: jos ja kun hallinto on tarjonnan perusteella näin riippuvainen mediajulkisuudesta, siinä tilanteessa maakuntalehdellä on varaa myös kysyä miksi ja miten, kun tietoa tarjotaan.

Eräs maakuntalehden toimittaja kertoi joutuneensa lyhytaikaiseen tiedotusboikottiin kriittisten juttujensa takia, mutta lehden vallasta kertoo se, että boikotti ei kestänyt kauan. Jos maakuntaeliitti ei pysty legitimoimaan valtaansa muuten kuin tiedotusvälineen kautta, maakuntalehden ominta aluetta on tarkastella mihin tämä legitimaatio perustuu. Tämän tiedotusboikotin jälkeen maakuntajohtaja määrittelikin maakuntalehden tärkeäksi ja kriittiseksi keskustelukumppaniksi. Kun maakuntaeliitti pyrkii rakentamaan uudella tavalla ja uudella rahalla valtaansa, voikin olla, että tuo eliitti on riippuvaisempi maakuntalehdestä kuin maakuntalehti eliitistä.

Tutkittujen lehtien puolustukseksi on todettava, että reaktiivinen suhtautuminen tarjottuun informaatioon ei koske vain melko pienellä työvoimalla työskenteleviä maakuntalehtiä. Samantapaiseen tulokseen päätyivät Pietilä ja Sondermann (1994, 326) Helsingin Sanomia koskevassa empiirisessä tutkimuksessaan. He toteavat, että lehdeltä puuttuu *You say X; but what about Y* –keskustelutapa, joka tavataan angloamerikkalaisen oikeuskäytännön ristikuulustelu-

menettelyssä, haastattelevassa uutisjournalismissa ja muissakin yleisöille suunnatuissa puhe- ja interaktiutilanteissa.

”Helsingin Sanomat ei kysy mitään. Se ei vastaa niin, että kysymyksistä seuraisi jotakin. Se ei ihmettele. Se ei ole ymmällään. Se ei antaudu peleihin; pidättyvyytensä se perustelee siihen, ettei ole viestimen asia esittää mielipiteitä, sen asia on esittää faktoja. Mutta omien mielipiteiden ja käsitysten esittäminen ei ole ainoa tapa osallistua peleihin; pelissä on monenlaisia asemia. Kysyminen ja ihmettely eivät ole mielipiteen esittämistä; ironia ja muut älyn joustavat sosiaalitaidot eivät ole mielipiteen esittämistä.”

Pietilä ja Sondermann peräävät Helsingin Sanomilta modernin yhteiskunnan asennetta, johon kuuluu epäkunnioittava asenne auktoriteetteihin – vaikka he toteavatkin, että se voi todellisuudessa on harvinaista. Itse en väittäisi, että maakuntalehdet eivät kysy mitään: toiset kysyvät toisinaan, toiset eivät juuri koskaan, mutta lehdissä on eroja. Auktoriteetti-usko on kuitenkin vahva: ainoastaan Etelä-Saimaa uskalsi Mennolan tutkimuksen pohjalta kyseenalaistaa ja ironisoida maakuntajohtajan, alueen johtavan auktoriteetin ja eliitin ykkösmiehen toimintaa ja asemaa. Uskallus selittyy jutun pohjana olevalla tutkitulla tiedolla; sen totuusarvo saatetaan noteerata uutishierarkiassa korkeammalle kuin virkamiehen tai koko hallinnon, jos epäilyjä on ollut jo aiemmin. Mennolan tapaus jäikin yksittäiseksi siinä suhteessa, että se oli neljässä tutkitussa lehdessä kahden vuoden aikana ainoa EU-tukiaiheinen jutut, jossa oli käytetty lähteenä tutkimusta.

Auktoriteetti-usko, tottelevaisuus, voi olla seurausta lähteiden toimittajiin kohdistamasta odotuksesta. Vaikka julkisuusperiaate hyväksytään, sitä ei saa käyttää väärin. Viranomaisten mielestä toimittajien tehtävä on *tiedottaa* ja *seurata* päätöksentekoa ja tuloksia, ei ottaa *osaa prosessiin* valvomalla sitä.

Tällaiset käsitykset toimittajan ”tiedottamisvelvollisuudesta ja ”seuranta-velvollisuudesta” ovat iskostuneet ilmeisen syvälle suomalaiseen hallintoon. Kun eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen antoi syyskuussa 1999 porttikiellon MTV:n toimittajalle, hän perusteli päätöstä sillä, että ”kun täällä (eduskunnassa) tehdään päätöksiä, toimittajan rooli on selostava eikä prosessiin puuttuva”.⁶¹ Lausunto on tulkittavissa niin, että asioista kerrotaan vasta sitten kun niistä on päätetty, vaikka julkisuuslaki tähtää nimenomaan valmisteluvaiheen julkisuuteen. Lakeja säättävän elimen juristi-pääsihteeri ei kuitenkaan tuntenut sen paremmin kansallisia kuin EU:nkaan asiakirjoja koskevia julkisuusmääräyksiä.

Näiden esimerkkien valossa viranomaiset tuntevat julkisuusnormit niin huonosti, että heille on iskostunut intuitiivinen käsitys siitä, että vaitiolo- ja tiedottamisvelvollisuus koskee myös toimittajia. Viranomaistoimintaa koskevat juridiset määräykset sekoitetaan omiin subjektiivisiin käsityksiin siitä, että toimittajilla olisi vähintään moraalinen velvollisuus tiedottaa tai olla vaiti joistain asioista.

Esimerkiksi toimittajien eettisissä ohjeissa puhutaan vastuusta yleisölle, mutta ei sanallakaan vastuusta viranomaisille. Käytännössä, kun toimitaan yhden lähteen antaman tiedon varassa, toimittajan työ voi olla ja usein onkin tiedottavaa eikä kriittisesti päätöksentekoa valvovaa. Näin toimittajan roolit ovat ikään kuin kääntyneet pääläelleen: haluttaisiin ja pitäisi olla valppaita vahtikoiria, mutta toimitaankin kuin viranomaiset.

⁶¹ Helsingin Sanomat 15.9.1999.

Keskuskauppakamarin (1997) tutkimuksen pohjalta voi hieman ironisoiden todeta, että media ei olekaan epäonnistunut aivan täysin tukihallinnon tiedotusapulaisena. Haastatelluista yrittäjistä suurin osa ilmoitti tuntevansa ohjelmat ja niihin liittyvät rahoitustuet huonosti tai ei lainkaan. Tärkeimmäksi tietolähteeksi ilmoitettiin tiedotusvälineet ja valtion viranomaiset. Sen sijaan EU-ohjelmien valmistelusta ja toteuttamisen seurannasta vastaavat maakuntaliitot olivat tietolähteinä vähiten merkittäviä.

Paradoksi on siinä, että juttujen perusteella maakuntalehtien ylivoimaisesti tärkeimpiä tietolähteitä ovat juuri maakuntaliitot. Käytännössä siis maakuntalehdet toimivat maakuntaliiton tiedotusorganisaationa yleisöön tai ainakin osayleisöön, tuen hakijoihin päin. Tähän eivät kuitenkaan sen paremmin maakuntaliitot kuin maakuntalehdet ole johdonmukaisesti pyrkineet, maakuntaliitoilta kun ovat puuttuneet tiedotusstrategiat ja toimituksilta EU-strategiat. Uusi 'strategia' lieneekin syntynyt maakuntahallinnon ja maakuntalehden perinteisen riippuvuuden ympärille. Rahanjakovallan kautta ennen varsin kasvotonta maakuntahallinto on päässyt vahvistamaan asemiaan mediajulkisuudessa, ja maakuntamedia saanut helposti hankittua joskaan ei aina helppolukuista uutisaineistoa.

11.3 Pintatiedosta tiedon pohjamutiin

Mitä siis on se tieto jota julkisen hallinnon ja toimittajien vuorovaikutus tuottaa journalismissa; onko se totuudenmukaista, niin kuin journalistit itseltään odottavat? Onko jossain totuudenmukaisempaa tietoa kuin se, joka täyttää viikoittain maakuntalehtien sivuja? Palataan työttömyyteen; näin sitä koskevasta tiedosta kirjoittavat Hemánus ja Tervonen (1986, 80):

"Meillä tuskin on 'totta tietoa' työttömyydestä merkityksessä: tuskin tiedämme miten se on poistettavissa. Mutta eikö sitten ole järkevää kutsua 'todeksi' luotettavinta olemassa olevaa tietoa työttömien määrästä, sen kehityksestä, työttömyyden koostumuksesta, sen ilmenemismuodoista jne. aina syvimpään työttömyyden olemuksen paljastamisen saakka?"

Palaan työttömyyttä koskevaan problematiikkaan luvun 9 julkisuustestin kautta. On pakko tunnustaa, että niillä nimi- ja numerotiedoilla, jotka työn ja tuskan kautta sain hankittua, ei ole sinällään mitään merkitystä. Ne eivät auta meitä juuri yhtään paremmin ymmärtämään sitä, miten EU-Suomessa tehdään päätöksiä sellaisista rahoista, joiden avulla pitäisi lieventää yhteiskuntamme ehkä pahinta ongelmaa, työttömyyttä. Tämä tuen saajien nimiä ja tuen markkamääriä koskeva informaatio täyttää (ilmeisesti) totuudenmukaisuuden vaatimuksen, mutta se on vasta lähtökohta jollekin muulle tiedolle, esimerkiksi sille, onko rahat käytetty työpaikkojen luomiseen vai onko se ollut lahjarahaa yksittäisille yrittäjille.

Työttömien määrästä on toki tarjolla runsaasti tietoa. Sekä Tilastokeskus että työministeriö julkaisevat kuukausittain työttömyystilastot, työministeriö jopa paikkakunnittain. Kummankin laitoksen edustajat väittävät, että luvut ovat oikeita; esimerkiksi lokakuussa 1998 Tilastokeskuksen mukaan maassa oli 250 000

työtöntä, työministeriön mukaan taas 350 000 eli noin 40 prosenttia enemmän. Kumpikin on 'totta', vain laskentatapa vaihtelee. Palkansaajien tutkimuslaitoksen Tuire Santamäki-Vuori (1998) taas sai työttömien määräksi yli 800 000, kun mittarina oli se, kuinka moni oli ollut työttömänä vuoden 1997 aikana.

Yhden näkökulman 'tietoon' sain selvittäessäni toimittajana EU-tukien työpaikkavaikutuksia. Sain käsiini tilaston, jossa oli laskettu syntyneet työpaikat maakunnittain. Taulukossa oli kolme saraketta; tilapäiset, pysyvät sekä työpaikat yhteensä. Minkään maakunnan kohdalla tilapäisten ja pysyvien työpaikkojen yhteenlasku ei tuottanut sitä tulosta, joka oli merkitty kohtaan 'yhteensä'. Ihmettelevä soitto sisäministeriöön tuotti vaivautuneen hiljaisuuden; sieltä kerrottiin, että vika on "lopulta sekavassa käsitteistössä, joka on komissiolta peräisin, sekä monimutkaisessa hallinnossa".

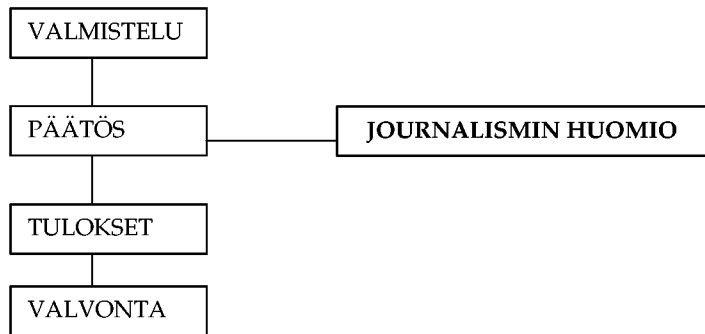
Törmäämme taas selityksiin, joiden mukaan vika on "tuolla jossain", vaikka hallinnon rakenteet ovat aina jonkin inhimillisen toiminnan tuloksia, eivät mitään luonnonvoimia. Olennaista tiedon kannalta on kuitenkin se, että työpaikkojen syntymistä koskevan tiedon lähdekritiikki on pettänyt ensin tietojen keruun alimmalla tasolla, minkä jälkeen keskushallinnon tasolla tietoisesti on toistettu tämä virhe. Tämän jälkeen tieto on mennyt ainakin komissioon, ja ehkä jollekin tiedotusvälineellekin. Aikaa tilastojen oikomiseen olisi ollut, koska nämä tuoreimmat tilastot olivat vuoden vanhoja.

Vaikka en koskaan saanut selville, mikä oli totuus työpaikkojen määrästä, niin sain tosiasioihin perustuvan jutun siitä, että tilastot valehtelevat – sitä on pidettävä ainakin matemaattisena totuutena. Esimerkin pohjalta korostuu äärimmäisen pitkälle viety lähdekritiikki myös silloin kun on kysymys julkisesta aineistosta. Epätoden informaation tuottaminen saattaa olla hankalammin havaittavissa kuin avoin salailu, tietojen antamisesta kieltäytyminen. Ennen tämän tilastokuplan puhkeamista sisäministeri oli ennättänyt tiedotustilaisuuksissa kertoa vastaavia tietoja. On vaikea kuvitella, että ne olisivat perustuneet mihinkään muuhun kuin vastaavalla tavalla koottuihin tilastoihin.

11.4 Rajojaan rikkova journalismi

Tämän tutkimuksen yksi keskeisistä huomioista on se, että päätöksentekoa koskevan journalismin huomio kiinnittyi enemmän päätöksenteon välineeseen rahaan kuin päätöksenteon päämääriin ja tuloksiin, työpaikkoihin. Tätä EU-tukia koskevaa päätöksentekoprosessia on syytä lopuksi tarkastella lähemmin julkisuusperiaatteen kautta.

1. Päätösten valmistelu ei ole miltään osin julkista.
2. Päätöksistä osa on julkisia, mutta eivät perusteet.
3. Tulokset ovat julkisia, mutta lähempi tarkastelu osoittaa, että esimerkiksi työpaikkoja koskevat tilastot eivät ole olleet perusteltua tietoa.
4. Tulosten kriittinen arviointi, valvonta tapahtuu periaatteessa julkisten tutkimusten ja raporttien kautta, joita tutkimuksen tilaaja ei aktiivisesti julkista ja joita journalismi ei aktiivisesti seuraa.



Journalismin huomio ja journalismin tieto kiinnittyy tässä prosessissa vain siihen osaan, jonka lähdeorganisaatio aktiivisesti julkistaa, eli viranomaisen suljetussa kokouksessaan tekemään päätökseen. Tällöin huomio kohdistuu hallinnon sen hetkiseen toimintaan, yleensä rahanjakoon, ei toiminnan seurauksiin. Lähde tarjoaa valmiita sirpaletietoa, joka ei edellytä aktiivista toimintaa vaan valmiin informaation muokkaamista journalistiseen muotoon.

Halutessaan journalisteilla olisi pääsy päätöksen jälkeisiin tietoihin, mutta se edellyttäisi fokuksen siirtämistä syvyysuuntaan alkuperäisiin ja vaihtoehtoihin lähteisiin tarjotun pintatiedon sijaan. EU:n vaatiman seurannan ansiosta ns. kovasta faktasta ei ole ainakaan pulaa. Paitsi viranomaistoiminnan rajoja toimittajien pitäisi pystyä rikkomaan omia rajojaan käyttämällä tutkittua tietoa, jota varsinkin hallinnosta tuotetaan jatkuvasti. Lähdekritiikin vaatimus koskee kaikkea tietoa, mutta vaihtoehtoisten lähteiden kautta syntyy aina jännittävämpää journalismia. Lähtökohtana voi pitää sitä Kuneliuksen (1998, 220) havaintoa, että jo rutiinilähteiden erimielisyyksien tunteminen ja niihin tarttuminen antavat journalisteille liikkumatilaa. Itse asiassa vain näiden rutiinilähteitä koskevan 'esitiedon' kautta kulkee polku vaihtoehtoihin lähteisiin ja kokonaisuuden ymmärtämiseen.

Journalisteilla on tiedonhankinnassa halutessaan käsissään painostuskeino, jota ei ole kellään muulla: julkisuus. Aiemmin on tullut todetuksi, että tutkijat eivät ole saaneet käyttöönsä edes kaikkia tukihallinnon julkisia tietoja, vaikka tietoja on pyydetty luottamuksellisina. Tutkijat ovat tyytyneet tähän. Sen sijaan toimittajat ovat onnistuneet saamaan haltuunsa sellaista tietoa, jota tutkijalle ei viitsitä luovuttaa. Moni virka- ja luottamusmieskin kokee toki henkilökohtaiseksi loukkaukseksi sen, että toimittaja tai kuka tahansa kokeilee julkisuuden rajoja. Yksi tärkeä syy tähän on yksinkertaisesti se, että suomalaiset toimittajat eivät ole näitä rajoja kovin aktiivisesti kokeilleet; siihen ei ole totuttu pohjoismaisessa avoimuudessa kai siksi, että julkisuusperiaatteen toimituutta on pidetty itsestäänselvytenä.

Tätä kirjoitettaessa kukaan ei vielä tiedä, miten uusi julkisuuslaki toimii käytännössä. Julkisuuslakia valmistelleessa toimikunnassa mukana olleen Olli Mäenpään mukaan lain salassapitoperusteet antavat mahdollisuuden monenlaisin tulkintoihin: jatkossakin byrokraatti voi halutessaan mennä pykälän

taakse.⁶² Vastuu ei siis kokonaan ole siirtynyt viranomaisille. Uusi laki on kuitenkin ainakin vähän entistä selkeämpi ja ymmärrettävämpi. Se antaa toimittajille paremmat edellytykset kokeilla rajoja, ja näin muuttaa laki lihaksi, julkisuuden käytännöiksi. Toimittajilla on itse asiassa tärkeä tehtävä ja mahdollisuus muokata normien muodostamat rakenteet toiminnallaan käytännöiksi. Se tapahtuu vaatimalla salassapidolle perustelua sekä kanteluihin ja valituksiin. Viranomaisille laki tietää paitsi velvollisuuksia antaa entistä auliimmin tietoa myös uusia vapauksia, kun esimerkiksi harkinnanvaraisesti julkisen valmisteluasiakirjan vuotaminen ei ole enää rikos. Näin myös lähteille tarjoutuu mahdollisuus vapaampaan vuorovaikutukseen median kanssa.

Tämän tutkimuksen vastausten perusteella eräät viranomaiset ja luottamusmiehet, maakuntahallinnon päättäjät ovat valmiita lisäämään päätöksenteon avoimuutta. Siis periaatteessa; käytännössä maakuntahallinto harrastaa myös tässä eräänlaista rakenteellista salailua, koska viranomaisilta itseltään aloitetta ei näytä tulevan. Etelä-Karjala ei ole saanut yli kahden vuoden aikana seuraajia kokousten avaamisessa.

Paloheimon ja Wibergin (1997, 294) mukaan viestimet voivat auttaa kietyttämään poliittisia ongelmia, mutta pystyvät vain harvoin luomaan poliittisia asiakokonaisuuksia. Julkisuus on reagoivaa, se ei juuri nosta uusia asioita poliittisen punninnan ja päätöksenteon piiriin.

Tässä jos missä on maakuntalehtien journalistisen avauspotkun paikka omalla kotikentällään: käynnistää keskustelu vaatimalla aluksi kokousjulkisuuden lisäämistä. Se voisi olla ensimmäinen, nopea ja konkreettinen askel maakuntahallinnon demokratisoimiseksi, koska mahdollisen lainmuutoksen kautta tapahtuvat rakenteelliset muutokset kestävät joka tapauksessa vuosikausia.

Journalismi haastaisi näin eliitin julkisuudella ja julkisuudessa, ja samalla edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Tämän julkisen ehdotuksen jälkeen on mielenkiintoista nähdä, onko eliitti valmis avoimuuteen muutenkin kuin tutkimusta varten kysyttäessä. Media osoittaisi yleisölleen, että se ei ole vain sivustakatsoja. Journalismi voi toiminnallaan vaikuttaa päätöksenteon rakenteisiin, sen ei tarvitse pelkästään reagoida ja sopeutua muiden määrittelemiin ehtoihin.

Läpinäkyvyyden lisääminen on itse asiassa ”kaikkien osapuolten”, niin päättäjien, median kuin kansalaistenkin etu. Kun päätöksenteko on avointa, pelättyä byrokraattista valvontaa voidaan vähentää. Kun kansalaiset voivat itse (median avulla) valvoa päätöksentekokoneiston toimintaa, hallinnoinnista säästävät verovarot voidaan käyttää – vaikkapa työpaikkojen luomiseen.

⁶² HS 1.10.1999.

SUMMARY

This study is about the principle of openness on a practical level in administration and journalism since Finland joined the European Union. The study has two main targets. Firstly, the very pragmatic motive is to create new tools for journalists to test and perhaps break the limitations of openness and secrecy. Secondly, I seek to map a brand new administrative and openness culture which was born in a new social situation when Finland became a member of the European Union, and the new regional elite had more power than ever.

The principle of openness in Finnish society is understood as the combination of political culture, legal access to information and practise, together guaranteeing citizens the rights to monitor the governing bodies. I analyze the principle on a practical level through the interaction of sources and journalists. My hypothesis is that the principle is manifested in a certain form via this interaction, and the forms are information and knowledge. My hypothesis is that just access to information does not guarantee realization of the principle of openness. Journalists should climb from the information level to the next level, which is access to knowledge. In this study the concept of knowledge is defined as a well-grounded argument which is connected to certain verifiable facts.

According to the ethic codes of the Finnish Journalists Association one of the main targets of journalists is truthfulness of information in journalism. If the information given by sources is not true (verifiable), one can't talk about openness. If and when the decision-making of citizens is supposed to be based on true facts we must focus our attention on truthfulness. The amount of information does not guarantee the quality or value of it.

In this sense the principle of openness and the ideals of journalists have the same basis. I try to find out how this 'truthfulness' target has been realized in journalism, or is there a gap between ideals and journalistic practices.

There has not been any principle of openness in the European Union before the Amsterdam Treaty which was accepted in 1997. The practices were based on discretion by the authorities. When Finland became a member of the European Union it was said that the same lack of openness will soon be part of the Finnish administration. At the same time there was a change in the national law on openness. This study also tries to find out what are the effects of the European Union on the national law and practices of openness.

The approach has its roots in the structuration theory of Anthony Giddens. My hypothesis is that journalists can affect structures from the outside like the administrative system and openness principle. Journalists are not only passive objects but also active subjects in the interaction where journalistic products are formed. I call the approach to the material "realistic constructivism". That means I accept the concept that the discourse in texts and speeches are *both* constructions of reality *and* refer to certain realities or facts outside texts and speeches.

I also use information and elite theories as a tool for analyzing empirical material. The research method is mainly qualitative; in some parts of the empi-

ria the method of testing "truthfulness" consistently comes close to investigative journalism. This investigative method or approach to the material can be efficient on such an unexplored area as the openness practices in the newborn national EU-administration.

The analyzed material consists of several empirical elements. Firstly: the documents which are produced by officials in the structural fund government. Secondly: the in-depth-interviews including the Union, national and regional aid officials in charge and journalists working in regional newspapers specialized in this subject. Thirdly: the personal openness test addressed to the officials of the Finnish Ministry of Trade and Industry. Fourthly: content analysis of four regional newspapers in Finland. Fifthly: literal form enquiry in which both regional authorities and journalists are asked to define their own views and practices regarding to openness principle.

This study is more source-oriented than most of the studies in the field of mass communication research. As a matter of fact, according to Schlesinger (1991) the preconception of the power of sources on media has even disabled the source research.

It can be seen that there are two main obstacles in regional administrative systems which prevent the principle of openness and transparency from being realized.

The first obstacle is the various and inconsequent openness and secrecy principles followed by the numerous authorities participating in the structural fund administration. Most of the ministries as well as the regional councils are basically quite open when informing about the Union and national support. The problem is that the information given to and mediated by journalists does not fulfil the criteria of truthfulness. The principle followed is based more on PR-publicity than openness and transparency.

There are also authorities which base their activities on consequent secrecy. Especially practices of the Ministry of Trade and Industry are built on 'the effectiveness principle', which often means strict business secrecy in practice. According to the officials in the Ministry of Trade and Industry their task and duty is to think of the benefit of the private sector and therefore protect entrepreneurs from publicity. When the enterprises are given free financial support by the Union and state - originally financed by tax-payers - it is taken as a business secret. According to this way of thinking access to aid decisions would be a threat to the competitive position of the entrepreneur.

This interpretation of law is based on discretion which can also mean arbitrariness at the utmost. The principle followed can be compared to bank secrecy. The public money turns to private and it is then not part of the public but private sphere. The main conclusion is that there is no principle of openness in the most powerful sector of the regional EU aid administration. There are rather several and different practises followed than legal principle in this field of decision making.

One of the consequences of this secrecy is that it is impossible for the citizen (or journalist) to estimate how effectively not only the supported organisations but the financing administration works. It is impossible to see transparently if the money originally given by citizens in the EU is used for the

common good or is it just a free gift to local promoters without any social impacts, for example and especially in the form of new jobs created.

Because of the structural secrecy one can not be sure if the information is valid or is it, at the utmost, a pure lie. There is no transparency in the information system. For example the figures of new jobs created have been mostly guesses, not data-based verifiable facts. There are masses of statistics created by the fund administration but the information or data is seldom based on reliable facts.

The second obstacle is in the antidemocratic structure in the system of regional administrations. The system rejects the openness principle because the regional elite is not in charge of the decisions to the public. The elite consists of a couple of top officials who are also in the core of information. They can make decisions untransparently. In this sense the "principle of subsidiarity" is just a phrase without content: citizens have almost no opportunities to influence the decisions made in this system. There is always a suspicion that many projects are not chosen based only on their merit per se, but instead political decisions and "behind the doors wheeling and dealing" have taken place.

Anyhow from the journalistic point of view there are methods to break this kind of pragmatic and structural secrecy in the regional decision making systems.

Firstly, journalists should not trust just one source but use alternative sources, both personal and literal, such as researchers and documents. On the other hand, journalists may sometimes have better access to information than researchers. But because of the untransparency of the information the source critique is especially important even when the sources appear independent from the administration.

Secondly, the journalists should consistently test the limits of publicity and secrecy. That is the way to affect the openness principle in practice. Finland as a member of the European Union still has the right to decide about its own national limits of openness and secrecy in most cases. Journalists have the possibility and duty to test the limits of legislation both in the EU and Finland. That is how the law becomes real.

Now the attention of regional newspapers is paid only to the decision making. Both the preparatory work and the results of the administrative system are intentionally or unintentionally kept in secrecy. Regional newspapers could affect the antidemocratic structures directly for example by demanding more access to the meetings. That demand can have an immediate affect on the structures of the regional decision making systems.

According to the enquiry of this study the members of regional elites are ready for this kind of openness – at least in principle. If the media wants, it can show the public that journalism is an active part of the social debate – not just a reactive or passive observer. In this sense the openness principle can be both a tool and target for media and journalists.

Of course the principle must be used skilfully and consistently. Journalists don't always have time to wait for decisions of the court on their complaints if journalists think the openness principle is violated by authorities. When the new law of openness comes into effect it will be more difficult for the authori-

ties to refuse to give information when asked. But although the authorities will have the informing *duty* according to law, it is obvious that also in the future, access to all the significant information is not self-evident.

It is a high obstacle itself if the official thinks that journalists just try to do harm and disturb his everyday work. That is why the journalists should be masters of the principle and law which affect their work almost every day. That is not easy because also the new legislation is complicated and difficult to interpret, but it is worth trying for the sake of deeper, more interesting and more truthful journalism.

LÄHTEET

- Aakkula, Maija 1997: EU:n rakennetuilla huono hyötysuhde. Helsingin Sanomat 12.12.1997.
- Aittola, Tapio & Pirttilä, Ilkka 1989: Tieto yhteiskunnassa. Gaudeamus. Helsinki.
- Alarotu, Pekka: Viranomaisten harkintavaltaa halutaan rajoittaa. Hallinto 2/1999.
- Allan, Stuart 1999: News Culture. Open University Press. Buckingham – Philadelphia.
- Alm, Oili 1995: Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa. Euroopan parlamentin jäsen Heidi Hautalan toimisto. Helsinki.
- Asp, Kent 1986: Mäktiga massmedier. Studier in politisk opinionsbildning. Akademilitteratur. Stockholm.
- Altheide, David L. 1986: Media Power. Sage. Beverly Hills. CA.
- Altschull, J. Herbert 1995: Agents of Power, The Media and the Public Policy. Longman Publishers. New York.
- Alvesalo, Anne & Laitinen, Ahti & Virta, Erja 1995: Tukien varassa. Tutkimus eräiden julkisten tuekin myöntämisestä ja siihen liittyvistä riskeistä. Poliisin oppikirjasarja.
- Amsterdamin sopimus 1997: Yhteenveto ja yleisarvioita. Suomen EU-sihteeristö n:o 4/1997.
- Arminen, Ilkka 1989: Juhannustansseista Jumalan teatteriin. Suomalainen julkisuus ja kulttuurisodat. Tutkijaliiton julkaisusarja 58. Jyväskylä.
- Asp, Kent 1986: Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning. Förlaget Akademilitteratur AB. Stockholm.
- Astola, Tiina 1999: Avoimuus on osa toimivaa demokratiaa. Hallinto 2/1999.
- Aula, Maria-Kaisa 1991: Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa. Tutkimus Yleisradion politiikan toimittajien ammatti-identiteetistä 1980-luvulla. Yleisradio. Tutkimusraportti 5/1991. Hakapaino. Helsinki.
- Aula, Pekka 1996: Mediasta verkkoihin, detaljeista metateemoihin. Kansalaisten mediakäsitykset ja viestintäverkot. Teoksessa Kivikuru, Ulla-Maija (toim.): Kansa Euromylyssä. Yliopistopaino. Helsinki.
- Bruun, Mikko & Koskimies, Ilkka & Tervonen, Ilkka 1989: Uutisoppikirja. Tammi. Helsinki.
- Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo 1995: Virkamiesten oikeusasema. WSOY. Juva.
- Dahl, Robert 1971: Johdatus politiikan tutkimukseen. Tammi. Helsinki.
- Ehdotus julkisuuslainsäädännön osittaisuudistukseksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 14/1978. Helsinki.
- Ericson, Richard & Barnarek, Patricia & Chan, Janet 1987: Visualizing Deviance. Open University Press. Milton Keynes.
- Ericson, Richard & Barnarek, Patricia & Chan, Janet 1989: Negotiating Control: A Study of News Sources. Open University Press. Milton Keynes.

- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Jyväskylä.
- Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Etelä-Karjalan liitto.
- Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Etelä-Karjalan liitto.
- Ettema, James S. & Glasser, Theodore L. 1993: *The Intimate Interdependence of Truth and Value: Case Studies from Journalism*. A paper presented to the Philosophy of Communication Division of International Communication Association Annual Convention. Washington D.C., May 1993.
- EU-hankkeiden valinta ja seuranta. Touho-työryhmän muistio. Sisäasiainministeriö 1995.
- EU-rahoitus ja suomalaiset yritykset - kohtaavatko tavoitteet ja tarpeet. Keskuskauppakamari 1997.
- European Community Structural Funds. Objective 2. Single Programming Document 1997-1999. Finland.
- EVA 1995: Suomalaisten EU-kannanotot.
- EVA 1996: Suomalaisten EU-kannanotot.
- Fabritius, Hannele 1998: Tiedon ja muun aineiston hankinta toimittajan työssä. Informaatiotutkimus 4/1998.
- Fowler, Roger 1991: *Language in the News*. Routledge. London/New York.
- Gans, Herbert 1979: *Deciding What's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. Pantheon Books. New York.
- Giddens, Anthony 1984: Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan rakenteen, ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Otava. Helsinki.
- Ginman, Mariam 1983: En modell för journalisternas informationanskaffning. Relationen mellan informationsflöde och substans inom olika informationprocesser i samhället. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A Vol. 154.
- Haapalainen, Petri 1998: Rakennerahastoarviointien laatu: arvio evaluaatioiden onnistumisesta ohjelmakauden puolivälissä. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Habermas, Jürgen 1980: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Darmstadt und Neuwied.
- Habermas, Jürgen 1985: Julkisuus. Tiedotustutkimus 3/1985. (1964).
- Habermas, Jürgen 1989: *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into A Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity.
- Hall, Stuart & Critcher, Chas & Jefferson, Tony & Clarke, John & Roberts, Brian 1987/1978: *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*. MacMillan Education. London.
- Hallin, Daniel & Manoff, Robert 1994: Sourcing Pattern of National Security reporters. *Journalism Quarterly* 70 (4).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (9.4.1998)
- Hannus, Aarno & Hallberg, Pekka 1997: *Kuntalaki*. WSOY. Juva.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 1998: *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Hemánus, Pertti & Tervonen, Ilkka 1980: *Objektiivinen joukkotiedotus*. Otava. Helsinki.
- Hemánus, Pertti & Tervonen, Ilkka 1986: *Totuuksista utopioihin*. Otava. Hel-

sinki.

- Hemánus, Pertti 1990: Journalistiikan perusteet. Johdatusta tiedotusoppiin 2. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hemánus, Pertti 1995: Opettaako journalistia Siperia vai tieto-oppi? Teoksessa Elina Sana (toim.): Tieto-opista mediapeliin. WSOY. Juva.
- Hemánus, Pertti 1998: Doping – hyvä vihollinen. Jyväskylän yliopiston kirjaston julkaisuyksikkö. Jyväskylä.
- Heinonen, Ari 1995: Vahtikoiran omatunto. Journalismin itsesääntely ja toimittajat. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A84/1995.
- Heinonen, Ari 1996: Journalistit sananvapauden portinvartijoina. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.): Sananvapaus. WSOY. Juva.
- Hess, Stephen 1984: The Government/Press Connection. Press Officers and Their Offices. Brooking Institution. Washington D.C.
- Hiihlamo, Heikki & Kuutti, Heikki 1997: Kymmenen erää tutkivasta journalistista. Atena. Jyväskylä.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 1993: Teemahaastattelu. Gaudeamus. Helsinki.
- Hirvasnoro, Kai 1996: Suomen rakennerahoja hoitava virkamies: KTM:n salailu on häiritsevää. *Kansan Uutiset* 11.7.1996.
- Hoikka, Paavo & Kallio, Olavi & Ryyänen, Aimo 1996: Kuntien unioniin. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 49/1996. Tampere.
- Hujanen, Jaana 1997: Maakunta, lääni, maakuntalääni, Väli-Suomi. *Sanomalehti Keski-suomalaisen käsittepolitiikka lääni-uudistuksessa*. *Politiikka* 1/1997.
- Hujanen, Taisto 1990: Avauksia talousjournalismin kritiikkiin. Teoksessa Taisto Hujanen & Heikki Luostarinen (toim.): Avauksia journalismikritiikkiin. Tampereen yliopisto tiedotusopin laitos sarja C 12/1990.
- Hynninen, Asko 1997: Julkisen ja salaisen rajat maakuntien EU-tukihallinnossa. Journalistiikan lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto.
- Hynninen, Asko 1999a: Julkisuuden ihmemaassa. *Tiedotustutkimus* 1/1999.
- Hynninen, Asko 1999b: EU:n oikeusasiamies Jacob Söderman: Kokeilkaa julkisuuden rajoja. *Suomen Lehdistö* 9/1999.
- Ikävalko, Elisa 1996: Ylivoimapeli mediassa. Julkisuusmekanismit ja julkisuuden hallinta. Hakapaino. Helsinki.
- Isaksson, Paavo 1997: Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos julkaisuja 15/1997.
- Itkonen, Kari & Heinonen, Juha & Laakso, Seppo & Penttinen, Anu & Salo Hannu 1999: Suomen tavoite 2 –ohjelman arviointi kaudella 1995-1999. 2. väliraportti. Sisäasiainministeriö 5/1999.
- Joukkoviestimet 1998. Tilastokeskus. Helsinki.
- Journalistin ohjeet 1994. Suomen Journalistiliiton käsikirja. Kouvola.
- Julkisuuslainsäädännön uudistaminen. Julkisuustoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1992:9. Oikeusministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Junka, Teuvo 1998: Yritystuen kehityspiirteet 1984-1996. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Juvonen, Leena 1997: Eurooppalaiset kauppa- ja teollisuusministeriöt. Edita. Helsinki.

- Juvonen, Leena 1997: Eurooppalaiset sisäasiainministeriöt. Edita. Helsinki.
- Karvonen, Erkki 1989: Kun sanat tekevät ylityötä. Tiedotustutkimus 3/1989.
- Karvonen, Erkki 1990: Objektiivisuustutkimus, realismi ja "ulkoinen todellisuus" - keskeisen metaforan kritiikkiä. Tiedotustutkimus 1/1990.
- Karvonen, Erkki 1997: Imagologia. Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Karvonen, Erkki 1999: Perspektiivinen realismi – parempi perustus kansalaisjournalismille. Tiedotustutkimus 2/1999.
- Karvonen, Pirjo 1997: Suomi eurooppalaisessa kieliyhteisössä. Opetusministeriö. Helsinki.
- Kauhanen, Erkki 1998: Ajatuksia tiedejournalismin tekemisestä. Teoksessa Anu Kantola & Tuomo Mörä (toi.): Journalismia! Journalismia? Areena. WSOY.
- Kauppi, Niilo 1997: Kohti post-absolutistista valtiota. EU-tutkimus haasteena politiikan tutkimukselle. Poliittika 1997:1.
- Kavonius, Veijo 1997: Uusia työpaikkoja on syntynyt tuhansia. Hallinto 1/1997.
- Kemppinen, Reijo 1998: Suomi Euroopan Unionissa. Edita. Helsinki.
- Keski-Suomen tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Keski-Suomen liitto.
- Keski-Suomen tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Keski-Suomen liitto.
- Kettunen, Pekka 1998: EU-rakennerahasto-ohjelmien maakunnallinen toimeenpano. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A.
- Kivelä, Juhani 1993: Esimiehen vastuun ulottuvuudet. Teoksessa Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Kivikuru, Ullamaija 1995: Journalismin tutkimus. Teoksessa Elina Sana (toim.): Tieto-opista mediapeliin - journalismin tutkimuksen näkökulmia. WSOY. Juva.
- Kivikuru, Ullamaija 1996: Tasot eivät kohdanneet. Kansalainen ja media. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija (toim.): Kansa Euromyllyssä. Yliopistopaino. Helsinki.
- Kiviranta, Uolevi 1988: Journalistinen lähdejärjestelmä: peruserottelua, -määrittelyä ja arviointia. Tiedotusopin pro gradu. Tampereen yliopisto.
- Kivistö, Katariina 1996: Julkisuuslainsäädäntö on tiedottamisen selkäranka. Hallinto 3/1996.
- Koistinen, Mikko 1998: Pelkkää taloutta. Retoriikka journalismin tutkimuksessa. Teoksessa Kantola, Anu ym. (toim.): Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Tampere.
- Koivisto, Juha & Väliverronen, Esa 1987: Julkisuuden valta. Jürgen Habermasin sekä Oskar Negtin ja Aleksander Klugen julkisuusteorioiden tarkastelua. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisu A57.
- Konstari, Timo 1977: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Suomen lakimiesyhdistys. Vammala.
- Konstari, Timo 1986: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Lakimiesliiton Kustannus. Vammala.
- Korvola, Ari 1997: Yritystuet - lahja vuorineuvoksille. MOT 5.5.1997. TV 1 ajankohtaistoimitus.
- Kouri, Pentti 1996: Suomen omistaja ja elämäni muut roolit. Otava. Helsinki.

- Kunelius, Risto 1998: Viestinnän vallassa. Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin. WSOY. Porvoo, Helsinki, Juva.
- Kunelius, Risto 1998: Modernin myyntitykit. Journalistisen professionaalisuuden pulmat ja haasteet. Teoksessa Ullamaija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.): Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan ilmiöön. WSOY. Juva.
- Kuntien tiedottaminen 1995. Uuden kuntalain tiedotusperiaatteet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuronen, Timo 1996: Kansalaisen oikeus tietoyhteiskunnassa - teemojen esittely. Alustus tiedotusopin jatkokoulutusseminaarissa Tampereen yliopistossa 9.5.1996.
- Kuronen, Timo 1998: Tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia. Sitra. Helsinki.
- Kuutti, Heikki 1994: Tutkiva journalismi. Journalistinen suuntaus ja suomalaisen journalismin tutkivuus. Atena. Jyväskylä.
- Käytännön opas tiedotus- ja julkistamisvaalimuksista 1996. Rakennerahastot ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline. Euroopan yhteisön rakennerahastot. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 621/1999. Oikeusministeriö.
- Lehtimaja, Lauri 1995: Julkisuusvaje Suomessa. Puheenvuorotiivistelmä 9.11.1995.
- Lehto, Keijo 1992: Journalismin lähteille: Toimittajien lähdekäytäntö sanomalehti Keski-Suomalaisessa. Journalistiikan pro gradu. Jyväskylän yliopisto viestintätieteiden laitos.
- Lehtola, Markku & Paksula, Kauko 1997: Talousrikosten tilannetorjunta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Lehtonen, Jaakko 1998: Yhteisöt ja julkisuus. Mainonnasta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Teoksessa Ullamaija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.): Viestinnän jäljillä. WSOY. Helsinki.
- Local and regional Authorities and the Structural Funds: The Role of Information. European Parliament. Regional Policy Series 5/1997. Luxembourg.
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta sekä siihen liittyviksi laeiksi 1994. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki.
- Luostarinen, Heikki 1994: Mielen kersantit. Julkisuuden strategiat ja journalistiset vastastrategiat sotilaallisissa konflikteissa. Hanki ja jää. Juva.
- Mahkonen, Sami 1997: Oikeus yksityisyyteen. WSOY. Helsinki.
- Manoff, Karl & Schudson, Michael (toim.) 1986: Reading the News. Pantheon Books. New York.
- Mancini, Paolo. 1991: The Public Sphere and The Use of News in a Coalition System of Government. Teoksessa Dahlgren, P. & Sparks, C. (toim.): Communication and Citizenship. Journalism and The Public Sphere in The New Media Age. Routledge. London/New York.
- McQuail, Dennis 1992: Media Performance. Mass Communication and The Public Interest. Sage Publications. Great Britain.
- Melin, Harri & Nikula, Jouko 1993: Journalistit epävarmuuden ajassa. Tutkimus

- Suomen journalistiliiton jäsenistä. Suomen Journalistiliiton julkaisusarja 1/93. Forssa.
- Mennola, Erkki 1996: Vanhaa, uutta, lainattua, sinistä. Arvio maakuntien liittojen EU-ohjelmista. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos.
- Mervola, Pekka 1998: Suomalaiset ovat sanomalehden lukijakansaa. Teoksessa Touko Perko & Raimo Salokangas (toim.): Kymmenen kysymystä journalismista. Atena. Jyväskylä.
- Michels, Robert 1986: Puoluelaitos nykyajan demokratiassa. WSOY. Juva.
- Miettinen, Jorma & Kalliomäki, Ilkka & Suominen, Elina 1976: Journalistinen työprosessi. Gaudeamus. Helsinki.
- Miettinen, Jorma 1988: Toimitustyö. Journalistiksi suunnistautuvan oppikirja. Yliopistopaino. Hämeenlinna.
- Mikkonen, Antti 1998: Rahavallan rakkikoirat. Tositarinoita talousjournalismista. WSOY. Helsinki.
- Miller, David 1993: Official Sources and 'Primary Definition': The Case of Northern Ireland. *Media, Culture and Society*. 15 (1993).
- Mills, C. Wright 1956: *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Mosca, Gaetano 1939: *The Ruling Class*. McGraw-Hill Company. New York & London.
- Murto, Eero 1996: Poliittinen eliitti ja virkamieseliitti. Teoksessa Murto, Eero & Väänänen, Pekka & Ikonen, Raimo: *Sisäpiirit EU-Suomessa*. Edita. Helsinki.
- Murtonen, Katriina 1992: Tiedontarve- ja tiedonhankintatutkimus Satakunnan Kansassa: tutkimus toimitustyön luonteen vaikutuksista tiedontarpeisiin ja -hankintaan tilannetekijät huomioon ottaen. Sivuaineen tutkielma. Tampereen yliopisto tiedotusopin laitos.
- Mäenpää, Olli 1994: Julkisuusperiaate Euroopan unionissa. Teoksessa Scheinin, Martin & Dahlgren, Taina (toim): *Euroopan unioni ja ihmisoikeudet*. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti. Turku.
- Mäenpää, Olli 1996: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Mäenpää, Olli 1999: *Julkisuusperiaate*. Yliopistopaino. Helsinki.
- Mörä, Tuomo 1993: EY-journalistien työprosessit, lähteiden käyttö ja asenteet. Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen julkaisu C/2/93.
- Mörä, Tuomo 1996: Maiseman rakentaminen. Media-agendan synty EU-journalismissa. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija (toim.): *Kansa Euromyllyssä*. Yliopistopaino. Helsinki.
- Mörä, Tuomo 1999: EU-journalismin anatomia. Mediasisältöjä muokanneet tekijät ennen kansanäänestystä. Helsingin yliopisto Viestinnän laitos sarja 1A/2/1999. Yliopistopaino. Helsinki.
- Mäntyranta, Hannes 1996: Sisäministeri Jouni Backman: "Työllisyys aluepolitiikan mittariksi". *Hallinto* 2/1996.
- Nieminen, Hannu 1998: Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta. Teoksessa Ullamaija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.): *Viestinnän jäljillä*. WSOY. Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka 1997: Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Filosofinen käsiteanalyysi. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita. Helsinki.

- Noelle-Neumann, E. 1984: *The Spiral of Silence. Public Opinion - Our Social Skin*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Nohrstedt, S. A. (toim.) 1994: *En nyhetsdag. Svenska nyhetsredaktionens organisation, reportrar och uppdrag. Journalistikens normer. Rapport 1. Högskolan i Örebro.*
- Nohrstedt, S.A. & Ekström, M. 1994: *Ideal och verklighet. Nyhetsjournalistikens etik i praktiken. Journalistikens normer. Rapport 2. Högskolan i Örebro.*
- Nykysuomen sanakirja 1998. WSOY. Helsinki.
- Ojamies, Minna 1996: *The Effects of Finnish Membership On Openness of Government in Finland. Journalistiikan pro gradu. Jyväskylän yliopisto.*
- Orjala, Jaana 1995: *Omaksi ja maakunnan hyväksi. Alueellisten ykköslehtien levikkialuetta yhdistävä ja puolustava sisältö ja alueellisuuden ehdot. Journalistiikan lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto.*
- Paasi, Anssi 1986: *Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia n:o 8.*
- Paastela, Jukka 1994: *Valhe ja politiikka. Tutkimus hyveestä ja paheesta yhteiskunnallisessa kanssakäymisessä. Gaudeamus. Tampere.*
- Pekonen, Kyösti 1995: *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.*
- Peterson, Olof & Carlberg, Ingrid 1990: *Makten över tanken. Carlssons. Stockholm.*
- Pietilä, Kauko & Sondermann, Klaus 1994: *Sanomalehden yhteiskunta. Vastapaino. Tampere.*
- Pihlajasaari, Jouni 1996: *Sitoutumattomaksi ei tulla yhdessä yössä. Viiden maakuntalehden taival puolueen äänenkannattajasta sitoutumattomaksi ykköslehdiksi. Journalistiikan pro gradu. Jyväskylän yliopisto.*
- Pietilä, Veikko 1997: *Joukkoviestintätutkimuksen valtateillä. Vastapaino. Tampere.*
- Pietilä, Veikko & Ridell, Seija 1998: *Julkea ehdotus. Tiedotustutkimus 1/1998.*
- Pirttilä, Ilkka 1994: *Me ja maailman mallit. Gaudeamus. Helsinki.*
- Pohjolainen, Teuvo: *Laajentaako uusi laki julkisuutta? Helsingin Sanomat 18.12.1998.*
- Päijät-Hämeen tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Päijät-Hämeen liitto.
- Päijät-Hämeen tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Päijät-Hämeen liitto.
- Rakennerahastojen budjetointiryhmän mietintö. Sisäasianministeriö 12/1996.
- Reese, Stephen 1991: *Setting The Media's Agenda: A Power Balance Perspective. Communication Yearbook 14. Teoksessa Anderson, James (toim.). Sage Publications. USA.*
- Rentola, Ilkka 1983: *Normaalijournalismin säännöt. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A47.*
- Reunanen, Esa 1991: *Merkitysympäristö ja uutisgenren säännöt. Pro gradu. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A76.*
- Reunanen, Jyrki 1996: *Asiantuntijavalta: asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. Yliopistopaino. Helsinki.*

- Ruostetsaari, Ilkka 1992: Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Gaudeamus. Helsinki.
- Ryynänen, Aimo 1997: Paikallinen itsehallinto yhdentymiskehityksen varjossa. Tummavuoren Kirjapaino. Vantaa.
- Santamäki-Vuori, Tuire 1998: Työllisyyden parantaminen – yhteinen etu. Teoksessa Jukka Pekkarinen (toim.): Takaisin täystyöllisyyteen. Työväen sivistysliitto.
- Satakunnan tavoite 2 –ohjelma 1995-96. Satakuntaliitto.
- Satakunnan tavoite 2 –ohjelma 1997-99. Satakuntaliitto.
- Saukkomaa, Harri 1991: Kuka tarvitsi Pentti Kouria? Otava. Helsinki.
- Schlesinger, Philip 1990: Rethinking the Sociology of Journalism: Source Strategies and the Limits of Media-Centrism. Teoksessa Ferguson, Marjorie (ed.): Public Communication: The New Imperatives. Future Directions Media Research. Sage Publications. London, Newbury Park, New Delhi.
- Schudson, Michael 1989: The Sociology of News Production. *Media, Culture and Society*, 11 (3).
- Shoemaker, Pamela & Reese, Stephen 1996: Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content. Longman Publishers. New York.
- Sigal, L. 1973: Reporters and Officials: The Organization and Politics of News-making. D.C. Heath and Company. Toronto.
- Suomen esitys tavoite 1 –ohjelmaksi vuosille 2000-2006 (8.10.1999). Sisäasiainministeriö.
- Suomen laki I 1996.
- Suomen Lehdistö 7-8/1995.
- Suomen Lehdistö 7-8/1998.
- Suomen Lehdistö 7-8/1999.
- Suomen tavoite 2 -ohjelman vuosiraportti 1995. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosasto 1996.
- Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995-1996 arviointi. Turun yliopisto Research Unit for the Sociology of Education, Turun kauppakorkeakoulu Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus/PK-Instituutti, Turun yliopisto maantieteen laitos. Turku 1997.
- Suomen tavoite 6-ohjelman arvioinnin väliraportti. Sisäasiainministeriö 1/1998.
- Suunnitelma säädösvalmistelun julkisuuden turvaamiseksi EU-jäsenyyden aikana. EU-asiakirjojen julkisuutta selvittävän työryhmän muistio 9.12.1994.
- Säädösvalmistelun julkisuuden lisääminen Euroopan unionissa. EU-asiakirjojen julkisuutta selvittäneen työryhmän muistio 22.6. 1995. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.
- Takala, Jukka-Pekka ja Konstari, Timo 1982: Mikä Suomessa salaista. Salaisen ja julkisen rajat. WSOY. Juva.
- Temmes, Markku 1994: Euroopan unionin vaikutukset Suomen hallintoon – askel tuntemattomaan vai tuttuun eurooppalaisuuteen. Teoksessa Euroopan unioni ja julkinen hallinto. Kokemuksia ja näkemyksiä Euroopan integraation vaikutuksista julkiseen hallintoon. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus. Helsinki.
- Thorén, Torsten 1988: Ljusets riddare och djävulens advokater. En bok om den journalistiska yrkesrollen. Tidens Förlag. Stockholm.

- Tommila, Päiviö 1988: Suomen sanomalehdistön kehityslinjat. Teoksessa Suomen lehdistön historia 3. Sanomalehdistö sodan murroksesta 1980-luvulle. Kustannuskiila. Kuopio.
- Touho-työryhmän muistio. Sisäasiainministeriö 1996.
- Tuchman, Gaye 1978: Making News. A Study In The Construction of Reality. The Free Press. New York.
- Tuomioja, Erkki 1998: Millaiseen Eurooppaan. Eurooppatoimikunta. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo 1988: Oikeuden rationaalisuus. Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Hakapaino. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo 1990: Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Turunen, Kari E. 1995: Tieto ja tiede. Atena. Saarijärvi.
- Työministeriön työnvälitystilasto. Tilannekatsaus 31.12.1994
- Työministeriön työnvälitystilasto. Tilannekatsaus 31.12.1996.
- Työministeriön työnvälitystilasto. Tilannekatsaus 31.12.1997.
- Valtioneuvoston päätös 28.12.1994. Säädösvalmistelun julkisuuden turvaaminen EU-jäsenyyden aikana.
- Valtioneuvoston tiedotusohje 1987.
- Valtioneuvoston tiedotusohje 1994.
- Vuortama, Timo 1997: Budjettisalaisuus säilyy. Uusi lakiluonnos parantaa tietojen saantia asiakirjoista, mutta vahvistaa salassapitoa nykyisestä. Journalisti 29.5.1997.
- Väliverronen, Esa 1996: Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Vastapaino. Jyväskylä.
- Väänänen, Pekka 1996: EU-Suomen alue-eliitti. Teoksessa Murto Eero & Väänänen, Pekka & Ikonen, Raimo: Sisäpiirit EU-Suomessa. Edita. Helsinki.
- Wallin, Anna-Riitta & Siitari-Vanne, Eija (toim.) 1995: Lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Tiivistelmä. Oikeusministeriö.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 1996: EU-asioiden käsittely Suomen valtionhallinnossa. Tarkastuskertomus 8/96.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 1997: EU-rakennerahasto-ohjelman Hallinnointi Suomessa. Tarkastuskertomus 5/1997.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 1997: Euroopan aluekehitysrahaston ja Suomen valtion rahoittamien tavoiteohjelmiin 6 ja 2 liittyvien yritystukihankkeiden valinta ja seuranta. Tarkastuskertomus 8/1997.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 1997: EY:n perustamissopimuksiin 92 ja 93 liittyvä valtion tuen seuranta. Tarkastuskertomus 10/1997.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 1997: EU:n alueellisten kehittämisohjelmien seurantatietojärjestelmä. Tarkastuskertomus 11/97.
- Weibull, Lennart & Olsson, C.-O. & Lundqvist, L.-A. 1971: Nordisk nyhetsförmedling. En studie av de nordiska nyhetsbyråernas utrikesredaktioner. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs Universitet.
- Welcome to The European Union. A Practical Guide for Journalists. European Commission 1996. Brussels.

- Williams, Raymond 1982: *Communications*. Penguin Books. Harmondsworth.
- Vuortama, Timo & Kerosuo, Lauri 1994: *Viestinnän lait ja säännöt*. Kustannus Mäkelä. Karkkila.
- Yhtenäinen ohjelma-asiakirja 1995-1996. Tavoite 2. Euroopan yhteisöjen komissio. Aluepolitiikan ja koheesion pääosasto.
- Yhtenäinen ohjelma-asiakirja 1996-1999. Tavoite 2. Euroopan yhteisöjen komissio. Aluepolitiikan ja koheesion pääosasto.
- Yritystukihakemusten käsittely EU-yritystukityöryhmässä ottaen huomioon salassapidettävyyšnäkökohdat. KTM muistio 7/401/96.

LIITE 1

Tutkimusta varten teemahaastatellut henkilöt:

Maakuntajohtaja Timo Puttonen, Etelä-Karjalan liitto
2-ohjelmavastaava Pirkko Kotiharju, Etelä-Karjalan liitto
Maakuntajohtaja Pekka Hopeakoski, Päijät-Hämeen liitto
2-ohjelmavastaava Marja Koivula, Päijät-Hämeen liitto
Maakuntajohtaja Erkki Järvelä, Keski-Suomen liitto
2-ohjelmavastaava Pekka Järvinen, Keski-Suomen liitto
Aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius, sisäasiainministeriö
Suunnittelija Tarja Arajärvi, sisäasiainministeriö
Teollisuusneuvos Liisa Mieskylä, kauppa- ja teollisuusministeriö
Johtaja Harri Sjelvgrèn, kauppa- ja teollisuusministeriön Etelä-Hämeen piiri-
toimisto
Erityisasiantuntija Risto Tienari, Suomen EU-suurlähetystö
Suomen 2-ohjelmavastaava Frank Rawlinson, EU:n komission alue- ja rakenne-
politiikan osasto
Johtaja Elisabet Helander, EU:n komission alue- ja rakennepolitiikan osasto
Kunnallistoimittaja Anne Kotiharju, Etelä-Saimaa
Politiikan toimittaja Urpo Laaninen, Etelä-Saimaa
Taloustoimittaja Ursula Lehtivuori, Etelä-Suomen Sanomat
Kotimaantoimittaja Jari Taari, Etelä-Suomen Sanomat
Taloustoimittaja Keijo Lehto, Keski-suomalainen
Kunnallistoimittaja Jorma Rahkonen, Keski-suomalainen

LIITE 2

Virkamiesten teemahaastattelujen kysymysrunko:

1. Miten 2-tukiohjelmat ovat mielestäsi menneet perille
 - a) potentiaalisille tuen hakijoille
 - b) tiedotusvälineille?
2. Ovatko ohjelmien tavoitteet toteutuneet?
 - Paljonko uusia yrityksiä on syntynyt?
 - Paljonko uusia työpaikkoja on syntynyt?
3. Ovatko tukiohjelmat mielestäsi ymmärrettäviä?
 - Onko ne tehty hakijoille vai toisille virkamiehille?
4. Millä tavalla olette perehdyttäneet toimittajia tukiohjelmiin?
5. Onko liitolla tukiohjelmia koskevaa tiedotussuunnitelmaa?
6. Miten arvioit tukiohjelmista tehtyjen juttujen tasoa maakuntalehdessä?
 - Ovatko ne olleet asiantuntevia?
 - Ovatko ne olleet kriittisiä?
7. Onko sinulla maakuntalehdessä ketään luottotoimittajaa?
8. Miten luonnehdit suhteitasi maakuntalehteen?
9. Täyttääkö EU-tukihallinto maakunnissa mielestäsi demokratian ja avoimuuden periaatteet?
10. Mitkä ovat tukiohjelmien avoimuuden esteet?
 - Rajoittaako liikesalaisuus ohjelmien perillemenoaa?

Toimittajien teemahaastattelujen kysymysrunko:

1. Miten EU-asioiden seuranta yleensä ja tukiohjelmien seuranta erityisesti on organisoitu toimituksessa?
2. Oletko perehtynyt tukiohjelmiin?
 - Ovatko ne mielestäsi ymmärrettäviä?
 - Mitkä ovat niiden työllisyystavoitteet?
 - Miten ne ovat toteutuneet?
 - Onko niistä mielestäsi mahdollista tehdä suurta yleisöä kiinnostavia juttuja?
3. Kuka on tärkein tietolähteesi maakuntaa koskevissa EU-asioissa?
4. Käytätkö useampaa kuin yhtä tietolähdettä?
5. Oletko törmännyt julkisuuden rajoihin EU-asioissa? Miten arvioisit EU-tukihallinnon demokraattisuuden ja avoimuuden asteen?
6. Oletko tyytyväinen maakuntaa koskevan EU-journalismin tasoon?

7. Missä ovat paremman EU-journalismin suurimmat esteet: lähteiden asenteissa, esimiesten asenteissa, omissa asenteissa, EU:n rakenteissa, koulutuksessa, mediarutiineissa vai jossain muussa?
8. Oletko saanut maakunnallisista EU-jutuista positiivista tai negatiivista palautetta esimiehiltäsi?
9. Oletko saanut maakuntaa koskevista EU-jutuista positiivista tai negatiivista palautetta toimituksen ulkopuolelta?
10. Pitääkö maakuntalehden mielestäsi olla ja onko se yhteisessä veneessä tukemassa esimerkiksi työpaikkojen lisäykseen tähtääviä tukiohjelmia?

LIITE 3

Lomakekysely

Yhteistyöryhmän ja maakuntahallituksen jäsenille esitetyt kysymykset:

1. Kuuluuko EU-tukien jakoon mielestänne julkisuus niin, että tuensaajien nimet ja tuen suuruus kerrotaan, myös yritystukien?
2. Pitäisikö myös päätösten perustelujen olla julkisia?
3. Etelä-Karjalan liitossa yhteistyöryhmän kokoukset on avattu tiedotusvälineille. Kannatatteko vai vastustatteko kokousten avaamista?
5. Millä perusteella kannatatte/vastustatte kokousten avaamista?
6. Onko kokousten avaamisesta hyötyä vai haittaa keskustelulle ja päätöksenteolle?
7. Onko yhteistyöryhmä
 - 1) demokraattinen päättäjä, 2) virkamiesten asiantuntijaelin 3) eri intressiryhmien edunvalvontaelin? Ympyröikää mielestänne lähinnä oikea vaihtoehto.
8. Miten yhteistyöryhmä valvoo tulostavoitteiden toteutumista, kuten tärkeintä tavoitetta eli uusien työpaikkojen syntymistä?
9. Saatteko mielestänne riittävästi tietoa päätetyistä yritystukihankkeista yritystukityöryhmältä?
10. Yritystukipäätökset on julkistettu 2-ohjelma-alueista ilmeisesti vain Etelä-Hämeen ja Satakunnan alueilla. Ovatko yritystukia koskevat päätökset mielestänne yksityisen yrityksen liikesalaisuuden piiriin kuuluvia vai julkisia asioita?
11. Haittaako vai hyödyttääkö mielestänne näiden EU-tukitietojen julkistaminen tukien hakemista ja elinkeinoelämän toimivuutta? Ympyröi lähinnä mielipidettäsi oleva vaihtoehto.
 1. Haittaa. 2. Haittaa jossakin määrin. 3) Ei haittaa eikä hyödytä. 4. Hyödyttää jossain määrin. 5. Hyödyttää.
12. Mikä on mielestänne maakuntalehden tehtävä tukien käytön valvonnassa? Miten se onnistunut ohjelmista, päätöksistä ja tuloksista kirjoittaessaan? Ympyröi lähinnä mielipidettäsi oleva vaihtoehto.
 1. Huonosti. 2) Välillä hyvin ja välillä huonosti. 3. Hyvin.
13. Onko maakuntalehden kanssa tullut ristiriitailanteita: onko lehti arvostellut maakunnan tukiohjelmaa/hankkeita/hallintoa? Jos on, onko kritiikki ollut oikeaan osunutta?

KTM:n virkamiehille esitetyt kysymykset:

1. Haittaako vai hyödyttääkö julkisuus hallinnonalanne käytännön työtä ja tehokkuutta? Ympyröikää lähinnä mielipidettänne oleva vaihtoehto.

1. Haittaa. 2. Haittaa jossakin määrin. 3. Ei haittaa eikä hyödytä. 4. Hyödyttää jossakin määrin. 5. Hyödyttää.
Miten perustelette kantaanne?
2. Haittaako vai hyödyttääkö julkisuus elinkeinoelämän toimivuutta ja tehokkuutta?
1. Haittaa. 2. Haittaa jossakin määrin. 3. Ei haittaa eikä hyödytä. 4. Hyödyttää jossakin määrin. 5. Hyödyttää.
Miten perustelette kantaanne?
3. Miltä osin KTM:n myöntämien kansallisten yritystukien päätöstiedot ovat julkisia? Entä EU-tukien?
4. Mihin lakiin/asetukseen/viranomaismääräykseen yritystukitietojen julkistaminen tai julkistamatta jättäminen perustuu?
5. Ovatko määräykset mielestänne selvät/epäselvät? Jos epäselvät, missä suhteessa?
6. Onko määräyksiin tullut muutoksia EU-jäsenyyden aikana?
7. Onko EU-komissio tai Suomen keskushallinto vaatinut tukipäätöksiin lisää julkisuutta tai julkisuuden vähentämistä?
8. Onko kukaan muu kuin tuen saaja tai hakija, esimerkiksi maakuntalehti, pyytänyt saada tietoja yritystukipäätöksistä käyttöönsä?
9. Jos luovutatte tietoja, miten ne saa? Ympyröikää oikea vaihtoehto tai oikeat vaihtoehdot.
1. Puhelimitse. 2. Postitse 3. Paikan päällä lukemalla. 4. Jotenkin muuten: miten?
10. Kuuluko julkinen tuki yksityisen liikesalaisuuden piiriin? Millä perusteella?
11. Miten arvioisitte lyhyesti tiedotusvälineiden ja erityisesti maakuntalehden EU-tukia koskevaa kirjoittelua? (esim. asiantuntevaa/asiantuntematonta, aktiivista/passiivista, kriittistä/välinpitämätöntä)
12. Ainakin Etelä-Hämeessä ja Satakunnassa KTM:n piiritoimistot/ yritysosastot ovat julkistaneet yritystukia saaneiden yritysten nimet. Mikä on käsityksenne: onko eri piiritoimistoilla/yritysosastoilla eri ohjeet vai ovatko ohjeet tulokinnanvaraisia?
13. Kuinka suuri on mielestänne virkamiehen itsenäinen päätösvalta siinä, mitä asioita julkistetaan ja mitä ei?
14. Ympyröikää mielestänne oikea vaihtoehto:
1. Tuensaajien ja tukimäärien julkistaminen lisää kiinnostusta ja hyviä tukihakemuksia, kun toiset yrittäjät saavat tiedon tiedotusvälineestä.
2. Tuensaajien ja tukimäärien julkistaminen vähentää hakemuksia, kun yritykset eivät halua nimeään julkisuuteen.
15. Luovutatteko tukea saaneiden yritysten nimi- ja markkamäärätiedot yhteistyöryhmälle?
16. Pystyykö yhteistyöryhmä mielestänne valvomaan ohjelmakokonaisuutta ja sen toteutumista ilman näitä tietoja?

17. Kuinka paljon työpaikkoja alueenne 2-ohjelman yritystuilla on syntynyt?
18. Miten piiritoimistonne valvoo uusien työpaikkojen syntymistä?
19. Onko tiedotusvälineen, kuten maakuntalehden tehtävä mielestänne valvoa ohjelmataivoitteiden toteutumista ja tukihallinnon toimintaa?
20. Miten se on siinä mielestänne onnistunut?

Päätoimittajille esitetyt kysymykset:

1. Ovatko EU-rahast mielestänne 1. ansaittua jäsenmaksupalautusta 2. rahojen turhaa kierrätystä Brysselin kautta. Ympäröikää mielestänne lähinnä oikea vaihtoehto.
2. Onko yrityksiä syytä tukea yhteiskunnan rahoista vai vääristävätkö vastikkeettomat tuet kilpailua?
3. Kuuluvatko julkiset, siis yhteiskunnan jakamat tuet mielestänne yksityisen liikesalaisuuden piiriin?
4. Onko Suomessa liian tiukka vai liian löysä liikesalaisuuden suoja?
5. Onko maakuntalehti "samassa veneessä" muun paikkakunnan elinkeinoelämän kanssa vai voiko se olla eri linjoilla kuin muut yritykset?
6. Onko tukihallintoviranomaisten tai elinkeinoelämän kanssa tullut ristiriitaitilanteita siinä, miten lehti on suhtautunut EU-tukijärjestelmään yleensä ja yksittäisiin tukipäätöksiin sekä tuloksiin erityisesti?
7. Ovatko toimittajat saaneet tukea tai moitteita mahdollisessa konfliktitilanteessa tukihallinnon tai elinkeinoelämän kanssa?
8. Onko a) tukipäätöksillä (yritysten nimet ja tukien määrät) b) tukipäätösten tuloksilla (syntyneet uudet työpaikat ja yritykset) julkisuus- tai uutisarvoa lukijoiden kannalta?
9. EU-tukijärjestelmä on monessa yhteydessä todettu sekavaksi ja monimutkaiseksi. Onko toimittajien syytä toistaa mitä hallinnon viranomaiset sanovat vai tarvetta ja mahdollisuuksia selvittää onko päätösten takana esimerkiksi epädemokraattisia rakenteita tai tukien väärinkäytöksiä?
10. Kumpi on mielestänne ollut yleisempää lehdessänne?
11. Kumpi on tärkeämpää: 1) elinkeinoelämä toimii mahdollisimman tehokkaasti, vaikka ilman julkisuutta vai 2) julkisuus on maksimaalista, vaikka elinkeinoelämä siitä ehkä kärsisikin?
12. Onko lehdessänne EU-asioihin erikoistuneita toimittajia?
13. Ovatko toimittajat saaneet mielestänne riittävästi koulutusta ja aikaa perehtyä EU:hun yleensä ja tukijärjestelmän rakenteisiin ja käytäntöihin erityisesti?
14. Minkä yleisarvosanan annatte siitä miten lehtenne on pystynyt paikallistamaan EU-asiat. Ympyröikää mielipidettänne lähinnä oleva vaihtoehto.
1. Huonosti. 2. Melko huonosti. 3) Vaihtelevasti. 4. Melko hyvin. 5. Hyvin.

Toimittajille esitetyt kysymykset:

1. Millä tavoin EU-asioiden käsittely on organisoitu lehdessäsi? Onko ne keski-
tety tietyille toimittajille vai menevätkö ne osastojen ja aihepiirien mukaan?
2. Miten EU-tukien seuranta on järjestetty? Seuraako esim. maataloustoimittaja
maataloustukia, kotimaanosasto tai vastaava maakuntien liittojen kautta tu-
levia EU-rahoja ja taloustoimitus EU-yritystukia?
3. Kuinka arvioit tuntevasi EU-tukijärjestelmän? Ympyröi lähinnä oikea vaihto-
ehto.
1. Huonosti. 2. Melko huonosti. 3) Melko hyvin. 4) Hyvin.
4. Kuinka hyvin tai huonosti arvioisit tuntevasi tukia koskevat julkisuusmäärä-
ykset ja -käytännöt?
1. Huonosti. 2. Melko huonosti. 3. Melko hyvin. 4. Hyvin.
5. Onko EU-tukihallinnon päätöksentekokoneisto mielestäsi demokraattinen ja
avoin?
6. Julkistaako a) maakuntaliitto omat tukiesityksensä ja -päätöksensä b) paikal-
linen KTM:n yritysosasto yritystukipäätökset?
7. Kirjoitatko tukiasioista enemmän omilla ehdoillasi vai lähteen ehdoilla?
Kumman puolelta aloite yleensä tulee?
8. EU-tukihallinnossa on monia eri viranomaisia. Käytätkö yhtä vai useampaa
lähdettä juttua tehdessäsi?
9. Luotatko yhteen lähteeseen vai oletko havainnut ristiriitoja/ ristiriitaisuuksia
eri viranomaisten ja virkamiesten välillä?
10. Kuinka paljon merkitystä tukien julkistamisella on mielestäsi lukijoiden kan-
nalta?
1. Ei lainkaan. 2. Vähän. 3. Jonkin verran. 4. Paljon. Perustele lyhyesti?
11. Oletko itse aktiivisesti yrittänyt saada ne selville?
12. Mikä on kantasi: hyödyttävätkö vai haittaavako EU-tuet elinkeinoelämää?
11. Oletko seurannut miten tukien työllisyystavoitteet ovat toteutuneet?
12. Kuinka tärkeänä pidät työllisyystavoitteen toteutumisen julkistamista?
1. En lainkaan tärkeänä. 2. Jossain määrin tärkeänä. 3. Melko tärkeänä. 4. Hy-
vin tärkeänä.
13. Oletko törmännyt julkisuusvaikeuksiin tietoja hankkiessasi, esim. että virka-
mies olisi kieltäytynyt luovuttamasta jotain päätöstietoa?
14. Onko EU muuttanut viranomaisten tapaa julkistaa tukipäätöksiä avoimem-
paan vai suljetumpaan suuntaan? Ympyröi mielestäsi lähinnä oikea vaihto-
ehto.
1. Selvästi avoimempaan. 2. Hieman avoimempaan. 3. Ei mitenkään. 4. Hie-
man suljetumpaan. 5. Selvästi suljetumpaan.
15. Oletko saanut myönteistä tai kielteistä palautetta EU-tukijutuista?

JYVÄSKYLÄ STUDIES IN COMMUNICATION

- 1 MERVOLA, PEKKA, Kirja, kirjavampi, sanomalehti. Ulkoasukierre ja suomalaisten sanomalehtien ulkoasu 1771-1994. - From newsbook to newspaper. The appearance spiral and the outward appearance of Finnish newspapers from 1771 to 1994. 429 p. Summary 17 p. 1995.
- 2 PÖRHÖLÄ, MAILI, Yksin yleisön edessä. Esiintymisjännitykseen ja esiintymishalukkuuteen liittyvät kokemukset, käyttäytymispiirteet ja vireytyminen yleisöpuhetilanteessa. - Alone in front of an audience. Cognitive experiences, behavioral features and physiological arousal in speech anxiety and willingness to speak. 203 p. Summary 6 p. 1995.
- 3 KUUTTI, HEIKKI, Tutkiva journalismi. Journalistinen suuntaus ja suomalaisen journalismin tutkimus. - Investigative reporting. The journalistic trend and the investigative nature of Finnish journalism. 325 p. Summary 8 p. 1995.
- 4 LUUKKA, MINNA-RIITTA, Puhuttua ja kirjoitettua tiedettä. Funktionaalinen ja yhteisöllinen näkökulma tieteen kielen interpersonaalisiin piirteisiin. - Spoken and written science. Functional and social perspective on the interpersonal features of scientific texts. 158 p. Summary 12 p. 1995.
- 5 ISOTALUS PEKKA, Toimittaja kuvaruudussa. Televisioesiintyminen vuorovaikutuksen näkökulmasta. - Presenter on screen. Television performance as interaction. 208 p. Summary 10 p. 1996.
- 6 PURO, JUKKA-PEKKA, Towards a phenomenological theory of interpersonal communication. - Kohti keskinäisviestinnän fenomenologiaa. 214 p. Yhteenveto 3 p. 1996.
- 7 HURME, PERTTI, Acoustic studies of voice variation. - Puhe- ja lauluäänen akustiset piirteet. 148 p. Yhteenveto 5 p. 1996.
- 8 GARANT, MIKEL DEL, Intercultural teaching and learning. English as a foreign language education in Finland and Japan. 322 p. 1997.
- 9 KANERVA, JUKKA, Character, intimacy, and issues in a PresiTentti interview series, Finland. 123 p. 1997.
- 10 HYNNINEN, ASKO, Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. - Public, in principle. Principle of openness on a practical level in the decision-making and journalism in EU-Finland. 226 p. Summary 4 p. 2000.