

Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla



Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla

Aino Hirvola, Aalto-yliopisto

Salla Mikkonen, Tampereen yliopisto

Mika Skippari, Jyväskylän yliopisto

Paul Tiensuu, Helsingin yliopisto

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf: 978-952-259-876-9

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijät	Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari ja Paul Tiensuu		
Kieli	suomi	Sivumäärä	192

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa selvitetään lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla lobbauksen kohteiden ja lobbareiden näkökulmasta. Lobbauksen käytänteissä erityisesti epävirallinen vaikuttaminen nousee merkittävään rooliin. Lobbaus on suunnitelmallista toimintaa, jossa pyritään pitkäjänteisesti suhteita luomalla rakentamaan luottamusta lobbareiden ja päättäjien välillä. Keskeisimpiä lobbauskohhteita ovat ministerit ja ministeriöiden keskeiset virkamiehet. Keskeisimpiä lobbaajia ovat elinkeinoelämän järjestöt sekä institutionaaliset järjestöt; sen sijaan ammattiliittojen merkitys on näitä vähäisempi. Lobbauksessa keskeistä on vaikuttaa prosessin varhaiseen valmisteluvaiheeseen. Lobbauksen vaikuttavuus on yhteydessä lobbausorganisaation statukseen ja maineeseen sekä lobbarin henkilökohtaiseen osaamiseen.

Tutkimus osoittaa tiettyjä puutteita lobbauksen avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä. Lobbauksesta saatavilla olevaa virallista tietoa on runsaasti saatavilla, mutta se on hankalasti hyödynnettävää. Epävirallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvasta lobbauksesta etenkin ei-julkinen osa jää usein pimemään. Toisaalta tutkimustulokset viittaavat siihen, että lobbaamisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisellä voi olla tavoiteltujen vaikutusten lisäksi toimijoiden välistä luottamusta rapauttavia vaikutuksia.

Tutkimus perustuu laaja-alaiseen ja monitieteelliseen kirjallisuusanalyysiin, asiakirja-aineistoanalyysiin, haastattelu- ja havainnointiaineistoihin sekä kyselyaineistoon. Tutkimus tehtiin oikeusministeriön rahoittamassa selvityshankkeessa, joka on osa oikeusministeriön avoimuusrekisterivalmistelua.

Tämä on akateeminen tutkimus. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta oikeusministeriön näkemystä.

Asiasanat lobbaus, avoimuus, läpinäkyvyys, avoimuusrekisteri, edunvalvonta, Suomi

ISBN PDF 978-952-259-876-9
Asianumero

ISSN PDF 2490-0990
Hankenumero VN/4118/2019

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9>

På väg mot en öppnare lobbyverksamhet: Lobbyverksamheten på statlig nivå i Finland i nuläget

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:6 **Tema** Utredningar och anvisningar

Utgivare Justitieministeriet

Författare Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari och Paul Tiensuu

Språk finska

Sidantal

192

Referat

I den här undersökningen utreds hur lobbyverksamhetens praxis ser ut på statlig nivå i Finland när det gäller föremålen för lobbyverksamheten och lobbyisterna. Särskilt det inofficiella inflytandet spelar en betydande roll i lobbyverksamhetens praxis. Lobbyverksamheten är en systematisk verksamhet där man genom att skapa förbindelser på lång sikt försöker bygga upp ett förtroende mellan lobbyister och beslutsfattare. De viktigaste föremålen för lobbyverksamheten är ministrar och centrala tjänstemän vid ministerierna. De viktigaste lobbyisterna är näringslivsorganisationerna och de institutionella organisationerna, medan fackförbunden har mindre betydelse. Det viktigaste i lobbyverksamheten är att påverka den tidiga beredningsfasen i processen. Hur effektiv lobbyverksamheten är hänger samman med en lobbyorganisations status och rykte samt med lobbyisternas personliga kunskande.

Undersökningen pekar på vissa brister när det gäller öppenhet och transparens i lobbyverksamheten. Det finns en stor mängd officiell information tillgänglig om lobbyverksamheten, men den är svår att använda. Framförallt den icke offentliga delen av den lobbyverksamhet som sker genom inofficiella kanaler för inflytande förblir ofta osynlig. Å andra sidan tyder forskningsresultaten på att en större öppenhet och transparens i lobbyverksamheten kan bidra till, utöver de effekter som eftersträvas, att tilliten mellan aktörerna minskar.

Undersökningen bygger på en omfattande och tvärvetenskaplig analys av litteratur och dokumentmaterial, på intervju- och observationsmaterial samt enkätmaterial. Undersökningen genomfördes inom ramen för ett utredningsprojekt som finansieras av justitieministeriet och är en del av beredningen av öppenhetsregistret.

Detta är en akademisk undersökning. De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis justitieministeriets ståndpunkt.

Nyckelord lobbyning, lobbyister, öppenhet, öppenhetsregister, transparens, intressebevakning, Finland

ISBN PDF 978-952-259-876-9

Ärendenummer

ISSN PDF 2490-0990

Projektnummer VN/4118/2019

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9>

Towards more open lobbying: Current state of lobbying in Finland at central government level

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2021:6	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Authors	Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari and Paul Tiensuu	
Language	Finnish	Pages 192

Abstract

This study examines the lobbying practices in Finland at central government level, from the viewpoint of the lobbying targets and the lobbyists. Informal lobbying activities in particular appear to play a key role. Lobbying is a systematic activity that aims to build trust between lobbyists and policy-makers through long-term relations. Lobbying is primarily targeted at government ministers and key officials at ministries. Whereas the central organisations of Finnish industries and various institutional organisations emerged as the most active lobbyists, the role of the trade unions was less significant. Attempting to exert influence at the early preparation stage of a process is essential. The effectiveness of lobbying correlates with the status and reputation of the lobbying organisation in question and with the personal competence of the lobbyist.

The study shows certain shortcomings in the openness and transparency of lobbying in Finland. While there is plenty of official information available on lobbying, it does not easily lend itself for further use. Where lobbying takes part through unofficial channels, the non-public part in particular often remains in the dark. On the other hand, the results suggest that stepping up openness and transparency in lobbying may not only produce desired effects but also undermine trust between those involved.

The study draws on an extensive multidisciplinary literature analysis, documentation analysis, interview and observation material, and survey data. The research was done within the framework of an investigation project financed by the Ministry of Justice as part of its preparations for a transparency register.

This is an academic research publication. Its content is the responsibility of the data producers and therefore does not necessarily represent the view of the Ministry of Justice.

Keywords lobbying, lobbyists, openness, lobbyist register, transparency, interest representation, Finland

ISBN PDF	978-952-259-876-9	ISSN PDF	2490-0990
Reference number		Project number	VN/4118/2019

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9>

Sisältö

LUKIJALLE	8
1 Johdanto	9
1.1 Tutkimuksen tausta	9
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	9
1.3 Tutkimuksen analyysiviitekehys	10
1.4 Tutkimusraportin rakenne	12
1.5 Käytetyt tutkimusaineistot	14
1.5.1 Kirjallisuuskatsaus	14
1.5.2 Asiakirja-aineisto	14
1.5.3 Laadullinen haastattelu- ja havainnointiaineisto	15
1.5.4 Määrällinen kyselyaineisto	15
2 Lobbaus ja avoimuus nykytutkimuksen valossa	16
2.1 Lobbaus Suomessa	16
2.2 Lobbaussäätely	19
2.3 Avoimuus ja läpinäkyvyys	21
2.3.1 Läpinäkyvyys välttämätön, mutta ei riittävä ehto osallistumiselle	22
2.3.2 Läpinäkyvyyden riittävä määrä ja läpinäkyvyyden mahdolliset haitat	23
2.3.3 Avoimuus, läpinäkyvyys ja kansalaisten luottamus päätöksentekoon	24
2.4 Sisäpiiriläisyys ja lobbauskolitiot	26
2.5 Lobbauksen resurssit ja vaikuttavuus	28
2.5.1 Resurssien merkitys lobbaamiselle	28
2.5.2 Lobbauksen vaikuttavuus	30
3 Poliittisen järjestelmän rakenne ja vaikuttaminen virallisessa prosessissa	32
3.1 Vaikuttamispisteindeksi	34
3.1.1 Vaikuttamispisteindeksin laskeminen	34
3.1.2 Vaikuttamispisteindeksin arviointia	38
3.2 Vaikuttamispisteet Suomen poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä	41
3.2.1 Poliittisen järjestelmän makrotason ominaisuuksien tuottamien vaikuttamispisteiden kartoitus	41
3.2.2 Vaikuttamispisteindeksin laskennassa huomioimattomat rakenteelliset vaikuttamispisteet ..	42
3.3 Mitä tietoa Suomen valtio julkaisee vaikuttamisesta?	46
3.4 Ketkä vaikuttavat virallisen dokumentaation mukaan?	47
3.4.1 Valiokunta-aineiston analyysi	47
3.4.2 Hankeaineiston analyysi	53
3.4.3 Yhteenveto	61

4	Lobbaus käytäntönä ja epävirallinen vaikuttaminen	63
4.1	Katsaus käytäntötutkimukseen ja luvun analyysiraamiin.....	64
4.2	Lobbareiden ymmärrys lobbauksen käytännöstä.....	65
4.3	Päätäjät – lobbauksen nykyiset ja tulevat kohteet lobbareiden näkökulmasta	67
4.4	Lobbaamisen toimintakenttä Suomessa: tausta-alue ja näyttämö	70
4.5	Epävirallinen vaikuttaminen suhteessa viralliseen vaikuttamiseen	72
4.6	Epävirallisen vaikuttamisen toimintatavat	74
4.6.1	Julkinen epävirallinen vaikuttaminen.....	74
4.6.2	Ei-julkinen epävirallinen vaikuttaminen	76
4.7	Konsulttilobbareiden rooli vaikuttamisessa	79
4.8	Yhteenveto	83
5	Lobbauksen ominaispiirteet lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkökulmasta: kyselytutkimuksen tuloksia	85
5.1	Lobbauksen relevantit toimijat ja toimintatavat.....	92
5.1.1	Lobbauksen ja julkisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus	92
5.1.2	Lobbauksen yleisyys ja yhteydenpidon tavat	96
5.1.3	Ketkä lobbaavat päätöksentekijöitä?	107
5.1.4	Vaikuttamisen kohteet: ketä on tärkeä lobata?	112
5.1.5	Tärkeimmät lobbauskeinot	114
5.1.6	Viralliset ja epäviralliset vaikutuskanavat	115
5.1.7	Vaikuttamisstrategiat	119
5.1.8	Lobbauksen ajoitus	124
5.2	Lobbauksen organisointi, resursointi ja vaikuttavuus.....	126
5.2.1	Lobbauksen organisointi	126
5.2.2	Lobbauksen rahalliset resurssit	129
5.2.3	Henkilöressurssien merkitys lobbaamiselle	130
5.2.4	Lobbauksen vaikuttavuus	133
5.3	Yhteenveto	136
6	Johtopäätökset	141
	Liitteet	151
	Lähteet	186

LUKIJALLE

Tämän selvityshankkeen tekeminen on ollut antoisa ja opettavainen projekti meille kaikille. Koska taustamme on eri tieteenaloilta, projekti on avannut meille uusia mielenkiintoisia näkökulmia lobbaukseen ja sen nykykäytäntöihin. Olemme pystyneet oppimaan toisiltamme ja täydentämään toistemme osaamista lobbauksen tutkimuksesta. Olemme siis päässeet nauttimaan monitieteisen tutkimusprojektin eduista.

Saimme tutkimuksessa analysoidun virallisaineiston hankkimisessa tärkeää apua useilta tahoilta. Kiitämme eduskunnan kirjaston työntekijöitä avusta eduskunnan valiokuntiin lausuntoja antaneiden henkilöiden ja organisaatioiden tietojen keräämisessä. Aivan erityisesti kiitämme Erkka Rautiota, joka lisäsi suullisen lausunnon antajat taulukkoon, johon on listattu eduskunnan valiokuntakuulemiset, ja järjesti kyseisen taulukon paremmin käsiteltävään muotoon. Kiitämme myös Sari Koskea, joka vastasi auliisti kysymyksiin ja informoi meitä siitä, ettei taulukko alkujaan sisältänyt suullisen lausunnon jättäneitä. Kiitämme myös István Rytköstä, joka auttoi löytämään valtioneuvoston Hankeikkunan rajapinnan kautta hankkeiden valmisteluun osallistuneiden henkilöiden tiedot.

Kiitämme kaikkia ennakkoluulottomia ja avoimia lobbareita sekä päättäjiä, jotka ovat vuosien varrella osallistuneet haastatteluihin ja havainnoiteihin. Jokainen näistä kohtaamisista on syventänyt ymmärrystämme lobbaamisesta ja rikastuttanut empiiristä aineistoamme. Toivomme tutkijoina tekevämme oikeutta osallistuneiden näkemyksille.

Suurkiitokset Jeppe Tiensuulle, joka auttoi käsittelemään sekä valiokuntalausunto-aineistoa että Hankeikkunasta saatua valmisteluvaiheen aineistoa niin, että niistä saatiin eroteltua tarvittavat tiedot analyysin mahdollistavassa muodossa. Suurkiitos myös Lotta Mikkoselle tutkimuksen analyttinen viitekehys -kuvan saattamisesta painokelpoiseen muotoon.

Kiitämme myös Oikeusministeriön ohjausryhmää tärkeästä tuesta ja käsikirjoituksen kommentoinnista. Sami Demirbas, Heini Huotarinen, Anna Pohjalainen ja Niklas Wilhelmsson: suurkiitos tuestanne. Lisäksi erityiskiitos Sami Demirbasille toimimisesta kyselykaavakkeen koekaniinina.

Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari ja Paul Tiensuu
Helmikuu 2021

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Lobbaus on monisyinen ilmiö ja se on ollut – Suomessakin – tutkimuskohteena monella eri tieteenalalla (Blom 2018; Hirvola & Mäntyselä 2019; Kantola 2016; Lounasmeri 2018; Mantere, Pajunen & Lamberg 2009; Ruostetsaari 2014; Skippari, Eloranta, Lamberg, Parvinen 2005; Vehka & Vesa 2020; Vesa & Karimo 2019). Yhteistä aikaisemmalle lobbaustutkimukselle on, että lobbaus on nähty keskeisenä osana poliittista päätöksentekoa ja edustuksellista demokratiaa (ks. esim. Jaatinen 1999; Tusinski Berg 2009; Niinimäki 2019). Lobbaus voidaan nähdä osana suomalaista korporatiivista päätöksentekojärjestelmää, mitä ovat leimanneet erityisesti konsensuspolitiikan traditio ja kolmikantainen sopiminen työmarkkinapolitiikassa (Häikiö 2014; Niinimäki 2019). Viime vuosikymmeninä lobbaus Suomessa on ammattimaistunut ja viestintäkonsulttien käyttö lobbauksessa lisääntynyt (Kantola & Lounasmeri 2014; Lounasmeri 2018). Viimeaikainen tutkimus on myös painottanut lobbaukseen liittyviä avoimuusongelmia Suomessa (Vesa 2015; Vesa & Kantola 2016; Niinimäki 2019). Laajasta lobbaustutkimuksesta huolimatta lobbauksen käytänteistä ja toimintatavoista ei ole muodostunut tarkkaa käsitystä Suomen kontekstissa.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa selvitetään lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla. Tutkimuksella tuotetaan laaja-alainen kokonaiskuva siitä, mikä on lobbauksen käytäntö Suomessa – miten toimijat näkevät lobbaavansa ja millaisena lobbaus nähdään. Tutkimus tarjoaa taustatietoa Suomessa käynnissä olevalle avoimuusrekisterivalmistelulle ja täydentää viime vuosina valtionhallinnon tilaamien selvitysten tuottamia tietoja suomalaisten edunvalvontatoimijoiden osallistumisesta lainsäädännön valmisteluun (Vesa & Kantola 2016) ja lobbausrekisterien kansainvälisistä käytännöistä (Korkea-aho & Tiensuu 2018). Tutkimuksen tuottaman tiedon avulla päätöksentekijät voivat tarkastella, millaisia lobbausrekisterikäytäntöjä Suomessa on hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön.

Tässä tutkimuksessa lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon. Lobbaaminen tapahtuu vuorovaikutuksessa, joka koostuu yhteydenpidosta päätöksiä tekevän, valmistelevan tai toimeenpanevan tahon ja sellaisen tahon välillä, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä tai joka edustaa tahoa, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä.

Huomionarvoista on se, että käytäntöjä tutkimalla ei tarkoituksena ole syventyä tai paljastaa toimijoiden arvomaailmaa (Nicolini 2012, 221), eikä tässäkään tutkimuksessa tavoitteena ole esitellä eri toimijoiden lobbausagendoja tai ottaa kantaa niiden sisältöön. Tarkoituksena ei ole myöskään arvottaa lobbausta hyvänä tai pahana ilmiönä, vaan ymmärtää sitä käytäntönä. Täten tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millä tavoin osana lobbauksen käytäntöä kuvataan muita toimijoita, asemoidutaan suhteessa heihin ja toimitaan heidän kanssaan.

Lobbauksen käytäntöjä tarkastelemalla tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Mitkä tahot ovat keskeisimpiä lobbauksen kohteita ja mitkä tahot niitä lobbaavat?
- 2) Mitkä ovat lobbauksen keskeisimmät vaikutuskanavat ja keinot?
- 3) Missä vaiheessa päätöksentekoprosessia lobbaus tapahtuu?
- 4) Miten lobbaus on resursoitua ja miten vaikuttavaa se on?
- 5) Miten lobbauksen käytänteet näyttäytyvät avoimuuden vaatimusten valossa?

Näihin tutkimuskysymyksiin pureudutaan tarkastelemalla sekä lobbausten kohteiden että lobbareiden näkemyksiä. Lobbauskäytänteet muovautuvat lobbareiden ja lobbausten kohteiden vuorovaikutuksessa, minkä takia on tarkoituksenmukaista, että tutkimuksessa ääneen pääsevät niin lobbausten kohteena olevat kuin lobbausta harjoittavat tahot. Tutkimuksemme rajoittuu lobbausten tarkasteluun valtiollisella tasolla. Tutkimuksen tulokset eivät siten suoraan ole yleistettävissä muuhun kuin valtiollisen tason lobbaamiseen, mutta voivat yleisesti lisätä ymmärrystä paikallisella ja monikansallisella tasolla tapahtuvasta lobbauksesta.

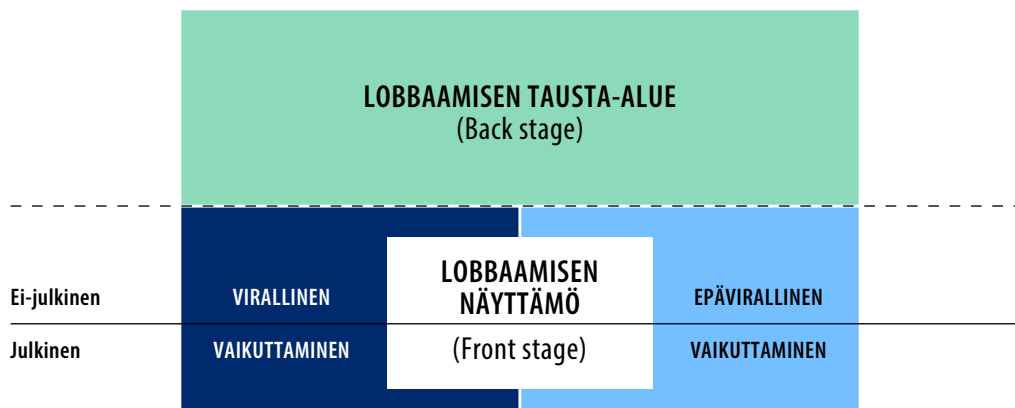
1.3 Tutkimuksen analyysiviitekehys

Tutkimuksen läpileikkaavina teemoina toimivat seuraavat lähtökohdat: 1) lobbaamiseen kuuluu sekä virallista että epävirallista vaikuttamista; 2) lobbaaminen voi olla sekä julkista että ei-julkista; 3) lobbaus ja sen sääntely tapahtuvat aina kontekstissa, eli nykyinen suomalainen lobbausten toimintaympäristö (lobbaussääntely, poliittisen päätöksenteon rakenteet, lobbaamisen kulttuuri) muokkaa ja raamittaa lobbaamisen käytäntöjä; 4) lobbaukseen liittyy piiloon jääviä elementtejä, joten lobbausten käytänteitä ja yhteiskunnallista roolia on tarkoituksenmukaista tarkastella avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta.

Näistä lähtökohdista rakentuu tutkimuksen analyttinen viitekehys (ks. kuva 1). Viitekehyksessä lobbausten toimintakenttä jakaantuu näyttämöön (*front stage*) ja tausta-alueeseen (*back stage*) (Goffman 1959). Lobbausten kontekstissa tämä tarkoittaa sitä, että kaikki

lobbauksen kohteille (päättäjille) näkyvä vaikuttaminen mielletään lobbauksen näyttämöksi. Puolestaan lobbauksen tausta-alueeksi mielletään lobbareiden organisaation sisäinen ja mahdollisesti keskinäinen toiminta, mikä ei suoraan näy tai sen ei ole tarkoitettu näkyvän päättäjille (eli yleisölle). Näin määriteltynä lobbauksen käytäntö näyttäytyy laajempaan kuin mitä lobbauksen kohteille näkyy, ja se pitää sisällään myös lobbareiden keskinäisen vuorovaikutuksen. Näin myös ymmärrys verkostoista, resursseista ja tiedon liikkumisesta lobbauksen käytännön sisällä muodostuu kattavammaksi kuin pelkästään lobbauksen ja lobbauksen kohteiden välistä vuorovaikutusta tarkastelemalla.¹

Kuva 1. Tutkimuksen analyttinen viitekehys.



Lobbauksen näyttämöllä lobbauksen käytänteitä ohjaavat ja muovaavat sekä formaalit että epäformaalit yhteiskunnan institutionaaliset rajoitteet, kuten vallitseva lainsäädäntö, normit ja kulttuuri (North 1990, 4). Tässä tutkimuksessa virallinen viittaa julkishallinnollisten päätöksentekoprosessien säännöin, asetuksin ja päätöksin vahvistettuihin vaiheisiin. Viralliseen prosessiin kuuluvat esimerkiksi virkavalmisteluun kuuluvat kokoukset ja kuulemiset, ministerityöryhmän kokoontumiset ja eduskunnan valiokuntatoiminta. Lobbausta virallisia vaikuttamiskanavia pitkin harjoittavat ne valtionhallinnon ulkopuoliset tahot, jotka osallistuvat päätöksentekoprosessien virallisiin vaiheisiin, esimerkiksi työryhmiin tai lausuntokierroksiin. Virallisuutta ei siis ole sidottu dokumentaation tuottamiseen tai muodollisten päätösten tekemiseen. Siten virallisuuden harmaata aluetta ovat esimerkiksi hallituksen iltakoulut ja neuvottelut, joilla ei ole muodollista asemaa prosessissa, mutta jotka liittyvät virallisiin prosesseihin ja joissa mukana olevat henkilöt ilmiselvällä tavalla osallistuvat virallisiin prosesseihin.

¹ Käsittelemme yksityiskohtaisemmin lobbauksen toimintakentän ominaisuuksia luvussa 4.4.

Epävirallisella vaikuttamisella viitataan tässä tutkimuksessa kaikkeen siihen, mitä ei virallisesti ole tehty osaksi valtionhallinnon päätöksentekoprosessia. Siten siihen lasketaan esimerkiksi kampanjoinnin ja epämuodollisten tapaamisten lisäksi myös muodollinen yhteydenpito työasioissa, jos yhteydenpito ei tapahdu virallisen prosessin kontekstissa. Esimerkiksi lobbarin sopima tapaaminen ministerin kanssa on epävirallinen, jos se ei nimenomaisesti ole osa jonkin valtionhallinnon hankkeen prosessia.

Lobbauksen käytänteistä osa on julkisia, osa ei-julkisia. Tämä johtuu osaksi siitä, että julkisten päätöksentekoprosessien julkisuusaste vaihtelee. Tyypillisesti esimerkiksi hankkeiden suunnittelu ei ennen virallisen virka- tai työryhmävalmistelun aloittamista ole kaikille julkista. Vaikuttaminen tärkeisiin päätöksiin siitä, millaisia hankkeita aloitetaan, on siksi yleensä mahdollista vain tahoille, jotka ensinnäkin saavat julkishallinnosta tietoa hankkeista ennen kuin ne tulevat julkisiksi, ja toiseksi kykenevät itse viestimään hallinnolle jo ennen prosessin alkamista (Ks. Pakarinen 2011, 33–4, 40–1). Julkisella tiedolla tarkoitetaan tässä raportissa periaatteessa kaikkea, mikä julkisuuslain mukaan on luovutettava pyydettyssä, ja käytännössä erityisesti sellaista tietoa, mikä on tehty näkyväksi ja on saatavilla niin sanotusti suurelle yleisölle. Näin julkisen tiedon määritelmään ei riitä, että esimerkiksi asianosaisilla on pääsy tietoon. Julkisuus ei ole tarkkarajaista ja yhteydenpito voi olla osin julkista, osin ei-julkista. Tai yhteydenpito voi olla periaatteessa julkista, mutta vaikeasti yleisön tavoitettavissa. Päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyden ja avoimuuden kannalta on merkitystä paitsi tiedon julkisuudella myös sen käsiteltävyydellä ja käyttökelpoisuudella.

1.4 Tutkimusraportin rakenne

Tässä raportissa lähdetään liikkeelle kontekstin kuvaamisesta selvittämällä luvussa 2 Suomen valtionhallinnon päätöksentekojärjestelmää ja nykyistä lobbaussäätelyä. Analyysi perustuu kirjallisuuskatsaukseen, jossa luodetaan lobbaustutkimusta eri tieteenaloilla (politiikan tutkimus, oikeustiede, kauppatiede, hallintotiede, viestintätiede) ja tuodaan esille erilaisia, keskenään ristiriitaisiakin näkökulmia lobbaukseen. Tarkasteltavia teemoja ovat lobbauksen avoimuus ja läpinäkyvyys, lobbaussäätely, lobbausstrategiat ja lobbauksen vaikuttavuus. Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen sektorin keskeisenä arvona, joka voi lähtökohtaisesti olla ristiriidassa lobbauksen kanssa, jossa julkisuuden *hallinta* on keskeisessä roolissa. Huomiota kiinnitetään muun muassa avoimuuden ja läpinäkyvyyden käytännön sovellettavuuteen sekä niiden kanssa kilpaileviin arvoihin. Lisäksi tarkastellaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden roolia luottamuksen rakentumisessa. Lobbausrekisteri on yksi lobbaussäätelyn keino muiden joukossa, eikä sitä voida suoraan siirtää yhdestä poliittisesta järjestelmästä toiseen. Kuten muutkin säätelykeinot, se toimii kontekstissa, jonka muodostavat: (1) olemassa oleva lobbausta koskeva säätely ja ei-velvoittavat avoimuuskäytännöt, (2) sen päätöksentekojärjestelmän rakenne, johon kohdistuvaa lobbausta rekisteri koskee, ja (3) se lobbaus, jota siihen

kohdistuu. Tämän osion pääasiallisena kirjoittajana toimi Aino Hirvola. Lisäksi Paul Tiensuu kirjoitti sääntelyä koskevan osuuden (luku 2.4) sekä yhdessä Mika Skipparin kanssa lobbauksen resurssija käsittelevän osuuden (2.5.1). Mika Skippari kirjoitti lobbauksen vaikutavuutta käsittelevän osuuden (2.5.2).

Luvussa 3 tarkastellaan lobbauksen virallisia vaikutuskanavia ja keinoja. Tässä tukeudutaan vaikuttamispisteanalyyysiin (*access point analysis*) (Ehrlich 2011), jonka avulla lasketaan, kuinka paljon Suomen poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on kohteita, joita lobbaamalla päätöksentekoon voidaan vaikuttaa ja mitkä nämä kohteet ovat. Lisäksi analysoidaan, mitkä eri tahot pääsevät virallisten vaikutuskanavien kautta osallistumaan poliittisen päätöksenteon prosesseihin. Tätä arvioidaan tarkastelemalla eri etujärjestöjen ja lobbareiden edustusta eduskunnan valiokunnissa ja ministeriöiden työryhmissä. Analyysi tuottaa kokonaiskuvan siitä, missä vaiheessa Suomen valtiolliseen päätöksentekoon voidaan vaikuttaa, miten vaikuttamista dokumentoidaan nykyisin (lainsäädännöllinen jälki) ja mikä on vaikuttamisesta saatavilla olevan tiedon relevanssi ja käytettävyys. Kokonaisuudessaan luvun kolme analyysillä luodaan ymmärrystä siitä, miten Suomen valtiollisen tason viralliset poliittiset prosessit mahdollistavat lobbauksen ja mitkä intressitahot tyypillisesti pääsevät vaikuttamaan poliittisiin prosesseihin. Analyysin perusteella muodostetaan kuva kohteista, joista vaikuttamistiedon kerääminen tulevassa avoimuusrekisterissä on relevanttia avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Tämän osion pääasiallisena kirjoittajana toimi Paul Tiensuu.

Luvussa 4 tarkastelu pureutuu kuvaamaan yksityiskohtaisesti lobbauksen epävirallisia toimintatapoja. Luvussa lähtöoletuksena on, että epäviralliset vaikutuskeinot voivat merkittävältä osin poiketa virallisen (luvussa 3 kuvatun) toimintaympäristön määrittämistä toimintatavoista. Tarkemmin luvussa tarkastellaan käytäntötutkimuksen kautta sitä, mikä on lobbareiden ymmärrys lobbauksen käytännöstä, lobbauksen kohteista, lobbaamisen toimintakentästä Suomessa ja epävirallisen vaikuttamisen suhteesta viralliseen vaikuttamiseen. Tämän jälkeen tarkastellaan lähemmin epävirallista vaikuttamista. Lisäksi tarkastellaan sitä, mikä on niin sanottujen konsulttilobbareiden rooli vaikuttamisessa. Tämän osion pääasiallisena kirjoittajana toimi Salla Mikkonen. Konsulttilobbareita käsittelevän alaluvun pääasiallisena kirjoittajana toimi Aino Hirvola ja lukua täydennettiin Salla Mikkosen empiirisellä aineistolla.

Luvussa 5 analysoidaan Suomen valtiollisen tason lobbaamiseen liittyviä ominaispiirteitä perustuen lobbareille ja lobbauksen kohteille suunnattuihin kyselyihin. Tämän luvun tarkoituksena on täydentää ja laajentaa luvuissa 3 ja 4 raportoituja tuloksia lobbauksen toimintatavoista Suomessa. Tarkasteltavia näkökulmia ovat 1) lobbauksen läpinäkyvyys ja avoimuus, 2) lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välinen yhteydenpito, sen yleisyys ja vaikutuskeinot, 3) lobbauksen strategiat ja asemat 4) lobbaukseen käytetyt resurssit ja

lobbauksen organisointi ja 5) lobbauksen vaikuttavuus. Tämän osion pääasiallisina kirjoittajina toimivat Paul Tiensuu ja Mika Skippari.

Luvussa 6 vedetään yhteen keskeiset tutkimustulokset ja luodaan kokonaisvaltainen käsitys siitä, miten Suomessa vaikutetaan lobbaamalla valtiollisen tason päätöksentekoon. Näiden pohjalta esitetään johtopäätöksiä siitä, miten tutkimustuloksemme voivat tukea avoimuusrekisterin valmistelua.

1.5 Käytetyt tutkimusaineistot

Hankkeen tutkimusaineisto koostuu neljästä osasta: 1) kirjallisuuskatsaus, 2) laadullinen asiakirja-aineisto, 3) laadullinen haastattelu- ja havainnointiaineisto, ja 4) määrällinen kyselyaineisto. Aineistot kerättiin itsenäisesti omina osioinaan, mutta niistä saatuja tuloksia peilattiin ja verrattiin toisiinsa, millä pyrittiin saavuttamaan aineiston triangulaation keinoin monipuolinen ja laaja-alainen ymmärrys lobbauksen käytänteistä Suomessa ja samalla lisäämään tutkimustulosten luotettavuutta (Eskola & Suoranta 1998, 69–70; Tuomi & Sarajärvi 2002, 141–142). Kirjallisuuskatsauksen ja määrällisen kyselyaineiston keräämiseen ja analysointiin osallistui koko tutkimusryhmä, laadullisen asiakirja-aineiston keräämisen ja analysoinnin teki Tiensuu, haastattelu- ja havainnointiaineiston keräsi ja analysoi Mikkonen.

1.5.1 Kirjallisuuskatsaus

Kirjallisuuskatsaus pohjautuu suomalaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen politiikan tutkimuksen, oikeustieteen, kauppatieteen, hallintotieteen sekä viestintätieteen aloilta. Lisäksi katsauksessa on hyödynnetty ajankohtaisia asiantuntijoiden laatimia raportteja sekä käyty läpi ajantasaista lainsäädäntöä. Kirjallisuuskatsaus on yhtäältä ilmiötä kuvaileva pyrkien johdonmukaisesti muodostamaan kuvaa lobbauksesta Suomessa, ja toisaalta ilmiötä kommentoiva pyrkien herättämään keskustelua lobbaukseen liittyvistä teemoista, kuten avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä.

1.5.2 Asiakirja-aineisto

Asiakirja-aineisto koostuu julkisesti saatavilla olevista dokumenteista, joihin on kirjattu tietoja valiokuntakuulemisista, valtioneuvoston hankkeista ja hallitusneuvotteluista. Analyysin tekoon käytettiin eduskunnan kanslian listausta vuosina 2015–2020 valiokuntiin annetuista lausunnoista ja valtioneuvoston hankeikkunan rajapinnasta haettua aineistoa vuosina 2015–2020 aloitetuista hankkeista. Aineistojen avulla selvitettiin, mitä tietoa valtio

kerää ja julkaisee virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta sekä vaikuttamiseen virallisesti osallistuneista hallinnon ulkopuolisista tahoista.

1.5.3 Laadullinen haastattelu- ja havainnointiaineisto

Tässä selvityshankkeessa on hyödynnetty väitöskirjatutkija Salla Mikkosen keräämää haastattelu- ja havainnointiaineistoa. Haastatteluaineisto koostuu 36 puolistrukturoidusta haastattelusta (24 eri alojen lobbarien haastattelua ja 12 lobbauksen kohteen haastattelua, kerätty vuosina 2017–2020). Haastattelut keskittyivät käsityksiin lobbauksesta ja lobbauksen toimintatavoista. Osassa haastatteluista käsiteltiin myös avoimuusrekisterivalmistelua ja sen tarpeellisuutta sekä käytettävyyttä Suomessa. Tässä selvityshankkeessa hyödynnetty etnografinen havainnointiaineisto kerättiin havainnoimalla lobbauksen käytäntöjä lobbareiden arjessa Suomessa.² Lisäksi Hirvolan väitöstyöhönsä keräämästä aineistosta (17 haastattelua, kerätty 2017–2019) laatimat analyysit, joissa tarkastelukulmana on päätöksenteon avoimuus, toimivat analyysin keskeisenä taustamateriaalina.

1.5.4 Määrällinen kyselyaineisto

Selvityshankkeen aikana kerätty kyselyaineisto koostuu lobbareille ja lobbauksen kohteille erikseen kohdistetuista kyselyistä. Näissä kyselyissä kartoitettiin lobbauksen yleisyyttä, vaikutuskanavia, lobbauksen kohteita sekä lobbaamiseen käytettäviä resursseja. Kysely toteutettiin loka-marraskuun 2020 aikana verkkokyselynä. Lobbarikysely lähetettiin sähköpostin välityksellä keskeisille työmarkkinaosapuolten keskus- ja toimialajärjestöille, ammattiliitoille, kansalaisjärjestöille, konsulttilobbareille ja yrityksille Suomessa. Lobbauksen kohteiden kysely lähetettiin vastaavasti keskeisille valtiollisen tason poliittisille päättäjille (kansanedustajat ja heidän avustajansa), ministeriöiden virkamiehille ja valtion virastojen johtohenkilöille. Lobbarikyselyyn saatiin 180 vastausta, lobbareiden kohteiden kyselyyn vastasi 128 henkilöä. Kyselylomake ja tarkempaa tietoa kyselyn toteuttamisesta löytyy liitteestä 1.

² Kokonaisuudessaan Mikkosen väitöskirjaansa vuosina 2017–2020 keräämä haastattelu- ja havainnointiaineisto on laajempi, käsittäen myös EU-tason haastatteluja ja havainnointia. Tässä selvityshankkeessa hyödynnetään vain sitä osaa aineistosta, minkä avulla voidaan tarkastella lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla.

2 Lobbauks ja avoimuus nykytutkimuksen valossa

Lobbauks tapahtuu aina kontekstissa. Suomalaisen yhteiskunnan rakenteet, tavat ja käytännöt muodostavat sen kontekstin, jossa lobbauks tässä selvityksessä tarkastellaan. Viime vuosina päätöksentekoa koskevassa julkisessa keskustelussa on painottunut avoimuuden ja läpinäkyvyyden teema, joka liittyy myös lobbauksesta käytävään keskusteluun. Tämä selvitys on laadittu taustatiedoksi Suomessa käynnissä olevalle avoimuusrekisterivalmistelulle ja siksi lobbauks tarkastellaankin erityisesti avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmista. Tässä luvussa näitä näkökulmia samoin kuin suomalaista kontekstia avataan tarkemmin esittämällä avoimuuden ja läpinäkyvyyden eri ulottuvuuksia sekä selvittämällä nykyistä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä. Lisäksi tarkastellaan erilaisia lobbauksstrategioita, lobbaukseen käytettäviä resursseja ja lobbauksen vaikuttavuutta.

2.1 Lobbauks Suomessa

Tässä selvityshankkeessa lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon joko suoraan tai välillisesti. Tähän määritelmään sisältyvään toimintaan saatetaan eri yhteyksissä ja toimijoistakin riippuen viitata esimerkiksi edunvalvontana, viestintänä, vaikuttamisena tai muilla termeillä, joiden tarkempi määrittely voi poiketa tässä esitetystä lobbauksen määritelmästä. Sitä, pitääkö lobbauks taho itse tai lobbauksen kohde toimintaa lobbauksena, ei tässä selvityksessä problematisoida.³ Lobbauksessa on pyrkimyksenä vakuuttaa päätöksentekijä toimimaan tavalla, joka edistää lobbauks taho ajamaa asiaa. Koska pyrkimystä ja lobbauksen vaikuttavuutta on monesti hankalaa näyttää toteen, tässä selvityksessä lobbauksen määritelmässä keskeistä on yhteydenpito päätöksä tekevän, valmistelevan tai toimeenpanevan taho ja sellaisen taho välillä, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä tai joka edustaa taho, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä. Tällä tavoin määriteltynä lobbauks ei ole uusi ilmiö, vaan sitä on harjoitettu aina.

³ Aiemman tutkimuksen valossa toimijoilla on vaihteleva käsitys lobbauks-termin käytöstä (ks. esim. Davidson 2015; Kantola 2016; Blom 2018). Tässä selvityshankkeessa haastatelluista toimijoista valtaosa piti termiä "lobbaaminen" kuvaavana. Termiä "lobbari" ei myöskään yleisesti vieroksuttu, vaikka osan mielestä se ei ollutkaan paras mahdollinen. Ks. myös luku 4.2 Lobbareiden ymmärrys lobbauksen käytännöstä.

Lobbausta voidaan pitää tärkeänä osana poliittista päätöksentekoa ja edustuksellista demokratiaa (ks. esim. Jaatinen 1999; Tusinski Berg 2009; Niinimäki 2019). Toimijoilla, niin kansalaisilla kuin erilaisilla eturyhmillä, mukaan lukien yritykset ja järjestöt, on oikeus vedota päätöksentekijöihin ja antaa näille tietoja. Ei ole laitonta pyrkiä edistämään omaa tai jonkun toisen etua, eikä yhteydenpitoa viranomaisiin tai poliittisiin päättäjiin ole rajoitettu, vaan siihen pikemminkin kannustetaan. Virkamiehen velvollisuus on hankkia kattavasti ja monipuolisesti tietoa päätettävästä asiasta (Hallintolaki 434/2003, 31 §), ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa pidetään myös ”eduskunnan toiminnan kulmakivenä” (Aula & Konttinen 2020, 56). Päätöksenteko ei tapahdu tyhjiössä, irrallaan erilaisista näkökulmista. Päinvastoin voidaan ajatella, että päätöksentekijän tulisi jossain määrin altistaa itsensä erilaisille näkemyksille, mielipiteille ja informaatiolle – siis vaikuttamiselle.

Vaikka lobbaus ymmärrettäisiinkin tärkeäksi osaksi poliittista päätöksentekoa ja demokratiaa, ei kansalaisilla ole hyviä keinoja varmistaa, että käytössä oleva tieto on mahdollisimman monipuolista ja eri näkökannat huomioon ottavaa. Tästä huolehtiminen jää päätöksentekijän ja valmistelijan vastuulle. Mitä tulee toimijoiden kykyyn ja mahdollisuuksiin lobata asiaansa, eriarvoisuutta todennäköisesti esiintyy (Kantola ja Lounasmeri 2014). Vaikka Suomessa on leimallisesti matala kynnys ”päästä päättäjän puheille”, ovat vaikuttamisen keinot ja kanavat toisille helpommin tiedossa ja avoinna kuin toisille. Lobbauksen nykytutkimus kiinnittääkin huomiota esimerkiksi kommunikaatioprosesseihin ja valtaepätasapainoon lobbaavien tahojen välillä (esim. Kantola ja Lounasmeri, 2014). Lobbauksen keinojen ja kanavien tekeminen näkyväksi voi osaltaan tasoittaa eriarvoisuutta tässä suhteessa.

Vähemmälle huomiolle jää helposti lobbauksen kaksisuuntaisuus: lobbaus voi palvella myös päätöksentekijää. Tällöin lobbauksen ymmärtäminen ainoastaan yritysten pyrkimyksenä vaikuttaa kilpailukykyynsä tai järjestöjen pyrkimyksenä ajaa asiaansa, jättää ulkopuolelle joitain näkökulmia. Esimerkiksi puhuttaessa lobbauksen resursseista painotetaan usein lobbaavan tahon lobbaukseen käyttämiä resursseja (esimerkiksi rahaa tai verkostoja, ks. luku 5), vaikka myös lobbari voi olla päätöksentekijälle resurssi, jolta saa tietoa ja näkökulmia (ks. luku 4, erityisesti alaluku 4.6). Kuten tässä raportissa tuodaan esille, myös päätöksentekijät tarvitsevat resursseja voidakseen ajaa kannattamiaan asioita tai voidakseen tehdä informoituja päätöksiä (ks. luku 5). Toimiva kommunikaatio voi olla resurssi, jota tarvitsevat juurikin ne, jotka tavoittelevat tai käyttävät valtaa – niin suuret yritykset ja eturyhmittäiset kuin ehdokkaat vaaleissa ja poliittiset puolueet – tullakseen nähdyiksi ja kuulluiksi ja voidakseen edistää tavoitteitaan.

Määritelmästä ja tarkastelunäkökulmasta riippuen lobbauksella voidaan nähdä olevan hyvin suuri tai melko pieni rooli suomalaisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi vaikuttajaviestinnän yritysten lobbauspalveluilla – erityisesti niiden saamaan mediahuomioon suhteutettuna – on vielä suhteellisen pieni merkitys suomalaisessa päätöksenteossa, joskin

liiketoiminta alalla kasvaa Suomessakin (Kantola & Lounasmeri 2014; ks. myös tämän raportin luku 4.7 ja luku 5). Toisaalta taas esimerkiksi työmarkkinajärjestöillä on vakiintunut asema vaikkapa työllisyys- tai sosiaalipolitiikassa (ks. esim. Häikiö 2014), mistä syystä lobbauksella voidaan nähdä olevan suuri rooli päätöksenteossa.

Länsi-Euroopan moderneja korporatiivisia järjestelmiä luonnehtivat muun muassa laaja julkinen sektori, tulonjakopolitiikka, hyvinvointivaltion palvelutarjonta, runsas poliittinen osallistuminen ja vahvat vapaaehtoisjärjestykset (Pierre 2011, 50) ja tämä kuvaus on sopinut myös Suomeen ainakin viime vuosien saakka. Huolimatta siitä, että korporatistista päätöksentekoa on viime vuosina myös haastettu yhä enenevässä määrin⁴, voidaan ajatella, että Suomessa konsensuspolitiikan traditio ja erityisesti kolmikantainen sopiminen työmarkkinapolitiikassa osaltaan ovat luoneet Suomelle ominaista lobbaukskulttuuria. Tällaisen neuvottelu- ja sopimuskäytäntöjä painottavan perinteen voi nähdä myötävaikuttavan myös lobbauksen uusien muotojen juurtumiseen; lobbaus ei ole vierasta päätöksentekijöille, koska edunvalvonnallisten organisaatioiden rooli päätöksenteon ohjailussa on perinteisesti ollut vahva. Lobbauksen vahvaan rooliin vaikuttaakin Suomessa vahva järjestökenttä. Vaikka Suomi ei kansainvälisen vertailututkimuksen valossa enää näyttäydäkään ”järjestöjen luvattuna maana” samassa mitassa kuin ennen, tukevat järjestöt monin tavoin suomalaista demokratiaa (Helander 2006, 92). Järjestöjen ja yhdistysten kautta vaikuttaminen on ollut luonteva tapa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta korporatistisen tradition voi nähdä yhtäältä avaavan ja toisaalta sulkevan osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Vahva vapaaehtoisen järjestäytyminen voi sitouttaa yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja lisäksi yhden eturyhmän järjestäytyminen synnyttää järjestäytymistä ja osallistumista myös vastapuolella (Pierre 2011, 50). Järjestöjen ja yhdistysten kautta ”opitaan osallistumaan ja kehitytään myös kansalaistaidoissa” (Helander 2006, 95). Toisaalta kaikkia ryhmiä ei välttämättä tunnusteta legitimeiksi toimijoiksi korporatistisessa hallinnossa ja tällöin niiden osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuudet saattavat jäädä heikoiksi (Häikiö 2014; Kyntäjä 1993).

Avoimuuden näkökulmasta Suomen murroksessa olevat vaikuttamisen areenat näyttävät ristiriitaisina. Avoimuuden peräänkuuluttaminen näyttää haastavan neuvottelun ja sopimisen traditiota, mutta toisaalta tilalle pyrkivät uudet hallinnan muodot (esim. verkostohallinnan keinot sidosryhmäjäjestelyineen) hämärtävät julkisen ja yksityisen rajaa

4 Korporatistista päätöksentekoa on kritisoitu erityisesti siitä, että mallissa ohitetaan parlamentaariset käsittelytavat. Niinimäen (2019, 10) mukaan korporatististen rakenteiden nähdään heikentävän demokraattisesti valittua parlamenttia politiikka- ja lakialoitteita koskevan keskustelun tapahtuessa kolmikantaisessa järjestelmässä. Tätä näkökulmaa avaavat tarkemmin esim. Kyntäjä (1993), Savtschenko (2015) ja Bergholm (2015). Toisaalta suomalaisen korporatistisen perinteeseen ja kolmikantaiseen sopimiseen on kuulunut, että valtiovalta on itse halunnut osallistua hyvin järjestäytyneiden työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen palkanmuodostusprosessiin. Kyse on ollut poliittisesta vaihdannasta, jossa valtiovalta on vastineeksi luovuttanut osan talous- ja sosiaalipolitiikan päätöksentekovallastaan kolmikantaiselle valmistelulle. (Bergholm 2015.)

sekä sulkevat suuren osan väestöstä päätöksenteon ulkopuolelle (Keränen 2014). Samaan aikaan lobbaus ammattimaistuu ja kaupallistuu (Kantola & Lounasmeri 2014; Kantola 2016), mikä osaltaan tuo haasteita avoimuuspyrkimyksiin. Ristiriitoja seuraa konsultti-lobbauksen toimiessa markkinalogiikan periaatteiden mukaan, mutta samalla kuitenkin demokraattisen päätöksenteon liepeillä (Kantola 2016, ks. myös tämän raportin luku 4.7). Parhaimmillaan ammattimaistuminen voi johtaa parempaan alan sisäiseen valvontaan ja edistää asiallisia lobbauskäytäntöjä (Joos 2016) ja se voi myös luoda painetta sääntelyn laatimiselle. Toisaalta ammattimaistuminen voi tarjota keinoja julkisuuden hallintaan, mikä viittaa valikoivaan ja oikea-aikaisuutta korostavaan viestintään, ei niinkään yksiselitteisesti avoimuuteen (Davis 2013).

Suomalaista lobbausta ja siihen liittyviä avoimuuspyrkimyksiä tuleekin tarkastella suomalaisessa institutionaalisessa ympäristössä ottaen huomioon sen muutokset samoin kuin muutokset lobbauksen käytännöissä lobbauksen ammattimaistuesssa.

2.2 Lobbaussäätely

Avoimuuteen velvoittava lainsäädäntö Suomessa nojaa lähinnä hallinto- ja virkamieslakiin sekä erityisesti asiakirjajulkisuuslakiin (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä.

Hallinnon eri yksiköiden käytännöt asiakirjojen oma-aloitteisen julkaisemisen suhteen vaihtelevat. Oma-aloitteinen julkaiseminen ja viime kädessä velvollisuus luovuttaa dokumentteja tai tietoa dokumenteista niitä vaadittaessa tarjoavat paljon tietoa virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta (ks. luku 3). Yleensä merkittävä osa julkiseen päätöksentekoon vaikuttamista tapahtuu kuitenkin epävirallista reittiä – näin myös Suomessa (ks. Vesa & Kantola 2016). Tällainen epävirallinen vaikuttaminen ei näy julkisen päätöksenteon dokumentaatiossa, kuten hallituksen esityksissä tai kokouspöytäkirjoissa. Toisin sanoen asiakirjajulkisuus ei yleisesti tee epävirallista vaikuttamista näkyväksi. Ministerin, tämän avustajan, tai valtiosihteerin tai muun ministeriön virkamiehen lähettämät ja vastaanottamat kirjeet- ja sähköpostit kuitenkin voivat sisältää epävirallista vaikuttamista, ja viranomaisen hallussa olevina asiakirjoina ne kuuluvat julkisuuslain piiriin (KHO 2020:48), elleivät ne ole virkamiesten keskinäistä sisäistä työskentelyä (KHO 2017:157). Siten ne on yleensä arkistoitava ja pyynnöstä luovutettava ja niistä voi saada tietoa myös epävirallisesta vaikuttamisesta.

Ministereillä ja valtion virkamiehellä on hallintolain 28 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa esteellisyydestään ja jättäytyä pois asian käsittelystä, jos hän tai hänen läheisensä (1) on asianosainen tai taho jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa,

(2) avustaa tai edustaa asianosaista tai tahoja, jolle ratkaisusta on erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai (3) on palvelu- toimeksianto- tai hallintosuhteessa asianosaiseen tai tahoon, jolle ratkaisusta on erityistä hyötyä tai vahinkoa, sekä jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. (Hallintolaki 2003/434 27–28 §; Laki valtioneuvostosta 2003/175 17a §). Ylimpien virkamiesten – joilla tässä tarkoitetaan valtioneuvoston oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria, puolustusvoimain komentajaa, valtiosihteereitä, kansliapäälliköitä, alivaltiosihteereitä ja osastopäälliköitä sekä näitä virka-asemaltaan vastaavia ministeriön virkamiehiä, ja valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköitä – on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan sekä ennen virkaanastumistaan että sen jälkeen, jos sidonnaisuudet muuttuvat. (Valtion virkamieslaki § 8a.) Myös kansanedustajien on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan (Eduskunnan työjärjestys 76a–b §).

GRECO:n arviossa ongelmallisena pidettiin kuitenkin erityisesti sitä, että julkisen keskustelun kannalta tärkeät tiedot ministereiden ja heidän perheenjäsentensä taloudellisista siteistä luokitellaan yksityisiksi. Tämä siitä huolimatta, että ministereiden periaatteessa pitäisi ilmoittaa sidonnaisuuksistaan (Ministerin käsikirja, Hallituksen julkaisusarja 2019/21, 1.4.5). Myöskään ministerien avustajien ja erityisavustajien ei edellytetä ilmoittavan sidonnaisuuksistaan. Epäselvyyttä on myös sen suhteen, milloin yhteydenpito lobbareiden kanssa on julkista ja missä määrin asiakirjajulkisuus kattaa yksityiset yritykset, jotka enenevässä määrin hoitavat julkisia palveluita. (GRECO 2018, kohdat 53–55.)

Lobbauksen näkymättömyyteen liittyy riski vallan väärinkäytöstä, jota pahentaa se, ettei Suomessa ole määritelty lobbauksen hyvää toimintatapaa eikä vaikutusvallan väärinkäyttöä ole kriminalisoitu (Niinimäki 2019; Oikeusministeriön lahjusrikostyöryhmä 2015, 66–71). Lobbauksen avoimuutta lisäävä sääntely on vähäistä ja lobbauksen itsensä sääntely sitäkin vähäisempää (Niinimäki 2019; GRECO 2018, kohdat 49, 54). Suoraan lobbaukseen kohdistuvaa sääntelyä ovat vain karenssisopimukset, joilla voidaan rajoittaa valtion virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan. Karenssisopimus voidaan tehdä sellaisten virkamiesten kanssa, joilla on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi (Valtion virkamieslaki (750/1994) 44a §).

Karenssisopimuksilla pyritään yleensä kontrolloimaan niin sanottua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors). Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan lobbaavien intressitahojen ja näiden lobbaavien julkisen vallan instituuttien välistä henkilöstönvaihtoa. Tilanteeseen, jossa esimerkiksi ministeriön virkamies tai ministerin erityisavustaja siirtyy työstään suoraan yritykseen tai järjestöihin, joita koskevaa sääntelyä tai muita julkisia päätöksiä hän on ollut hoitamassa, hänen voidaan katsoa vievän mukanaan näitä päätöksiä koskevat tietonsa sekä

poliittiset suhteensa. Karenssiaika rajoittaa virkamiehen siirtymistä ylipäätään yksityis sektorille suoraan julkishallinnosta. Karenssiaikoja voidaan käyttää myös toisinpäin: sen estämiseen, että lobbari ei voi saada virkaa sellaisesta valtion hallinnon osasta, jota on lobannut tai hoitaa sellaista asiaa, jota on lobannut⁵.

Lobbauskielto on toinen tapa säädellä pyöröovea; tosin tätä koskevaa lainsäädäntöä ei ole tällä hetkellä käytössä Suomessa. Lobbauskielto tarkoittaa, että virkamies tai esimerkiksi ministerin avustaja yksityiselle sektorille siirryttyään ei saa lobata hallitusta. Lobbauskielto voidaan rajoittaa koskemaan lobbausta, joka kohdistuu 1) osastoon, jossa työskenteli, 2) henkilöihin, joiden kanssa työskenteli tai 3) asioihin, joista oli vastuussa.⁶ Suomessa tällainen sääntely voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Sote-uudistusta hoitanut sosiaali- ja terveysministerin avustaja ei saisi tiettyinä määräaikana lobata joko STM:ää tai Sote-asioissa yleensä.

2.3 Avoimuus ja läpinäkyvyys

Avoimuus on suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen sektorin keskeinen arvo. Sen katsotaan lisäävän hallinnon integriteettiä ja vastuullisuutta sekä tiedon ja päätöksenteon saatavuutta (Mäntysalo, Macaulay & Schnell 2012), ja alentavan korruptiota (GRECO 2018). Pohjoismainen avoimuus yhdistetään myös läpinäkyvyyteen, vastuuvollisuuteen, hyvään kansalliseen kilpailukykyyn, vahvaan luottamukseen ja vakaaseen demokratioon (Erkkilä 2012; 2015). Erityisesti viime vuosikymmeninä avoimuudesta on tullut keskeinen käsite demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevassa kielenkäytössä, ja avoimuuden katsotaan kuuluvan hyvän hallinnon ideaaliin yhdessä vastuuvollisuuden ja läpinäkyvyyden kanssa (Marklund 2015b, 237). Avoimuuden edistäminen onkin tärkeä hallinnon kehittämisen kohde Suomessa⁷. Paljon avoimuuden edistämisen hyväksi on jo tehty: hallitus ja eduskunta julkaisevat proaktiivisesti asiakirjoja käynnissä olevista lakihankkeista, erityisesti valmistelun lausuntokierroksista ja valiokuntien kuulemisista. Lisäksi myös työryhmien pöytäkirjoja ja muita asiakirjoja julkaistaan vaihtelevasti.

5 Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidentti Obaman vuonna 2009 antama hallinnon hyvän toimintatavan ohje sisälsi kahden vuoden karenssiajan lobbareille, jonka tarkoituksena oli estää heidän siirtymisensä työskentelemään organisaatiossa, jota he ovat lobanneet. (Federal Register/Vol. 74, No. 15/Monday, January 26, 2009/Presidential Documents 4673, 1(2) ja 1(3)). Presidentti Trump poisti ohjeen käytöstä, mutta marraskuussa 2020 presidentiksi valittu Joe Biden on kertonut aikovansa ottaa sen uudestaan käyttöön (<https://www.politico.com/news/2020/09/30/biden-transition-facebook-ethics-424000>). Lobbauskielto voi tarkoittaa kieltoa rekisteröityä lobbariksi ja Yhdysvalloissa Obaman lobbareiden julkiseen virkaan siirtymästä estävää toimintaohjetta käytettiin juuri lobbarirekisterin avulla.

6 Esimerkiksi kun Jyrki Katainen siirtyi Euroopan komissiosta Sitraan, hän sai kahden vuoden kiellon lobata komissiota, Euroopan investointipankkia, Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankkia sekä Euroopan investointirahastoa hänen komissaarinsalkkuunsa liittyneistä asioista (Yle 30.10.2019).

7 Tästä esimerkkinä valtiovarainministeriön Avoin hallinto -hanke: <https://avoinhallinto.fi/>. Hankkeen toimintaohjelmissa keskeisinä tavoitteina mainitaan muun muassa luottamuksen ja kansalaisten osallisuuden edistäminen.

Läpinäkyvyys voidaan nähdä edellytyksenä kansalaisten osallistumiselle eli sille, että he voivat käyttää demokraattisia oikeuksiaan. Päätöksentekojärjestelmän pitää siis olla läpinäkyvä, ja pääsääntöisesti kansalaisilla pitää myös olla pääsy tietoon, joka koskee päätöksenteon kohteina olevia asioita. On olemassa yksimielisyys siitä, että valtaa pitää voida julkisesti valvoa, ja hyvään hallintotapaan mielletäänkin kuuluvaksi erilaisia sisäisen ja ulkoisen valvonnan muotoja. (Marklund 2015b, 237.) Läpinäkyvyys siis edistää kansalaisten samoin kuin esimerkiksi median mahdollisuuksia valvoa valtaapitäviä. Nämä tavoitteet heijastavat demokratialähtöistä avoimuusajattelua. Tässä katsantokannassa läpinäkyvyys mahdollistaa päätöksentekoprosessin vastuullisuuden tarkastelun ja sen voi katsoa siten lisäävän päätöksenteon legitimaatiota.

Läpinäkyvyys ei kuitenkaan yksin takaa kansalaisille mahdollisuuksia valvoa päätöksentekoa tai osallistua ja vaikuttaa siihen. Näihin vaikuttavat yhteiskunnan rakenteet, instituutiot, tavat ja käytänteet yhdessä. Läpinäkyvyys voi institutionaalisesta ympäristöstä riippuen joko avata vaikutusmahdollisuuksia enenevässä määrin poliittiselle ulkopiirille, tai sallia pääsyn enimmäkseen merkityksettömään dokumentaatioon poliittisten päättäjien ehdoilla. Institutionaaliseen ympäristöön taas vaikuttavat esimerkiksi poliittisten päättäjien omat näkemykset sen suhteen, millaista avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pitäisi tavoitella ja miksi, sekä heidän mahdollisuutensa edistää omaa näkemystään. Myös ulkopuoliset tapahtumat ja trendit, samoin kuin ulkopiirin toimijoiden (esimerkiksi kansalaisten ja median) vaatimukset luovat painetta avata vaikutusmahdollisuuksia. (Hillebrandt 2017, 70–75.) Läpinäkyvyys voi siis avata vaikutusmahdollisuuksia poliittiselle ulkopiirille, tai se voi sallia ulkopiirille pääsyn enimmäkseen merkityksettömään dokumentaatioon. Seuravaksi tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin joitakin läpinäkyvyyteen liittyviä haasteita ja pohditaan läpinäkyvyyden sekä avoimuuden yhteyttä kansalaisten päätöksentekoa kohtaan tuntemaan luottamukseen.

2.3.1 Läpinäkyvyys välttämätön, mutta ei riittävä ehto osallistumiselle

Yleisessä keskustelussa läpinäkyvyys nähdäänkin melko yksiselitteisesti tavoiteltavana asiointilana, mutta akateeminen keskustelu näyttää, että läpinäkyvyyteen voi suhtautua myös kriittisesti. Keskustelua on herättänyt muun muassa julkisuusperiaatteen mahdollinen negatiivinen vaikutus neuvottelujen laatuun (Chambers 2004; Naurin 2004, 2005) ja tiedon tallentamiseen (Marklund 2015a; Waldemarson 2015), avoimuuden ja läpinäkyvyyden riittävä määrä (Fenster 2006) ja riski näennäisestä avoimuudesta (Götz & Marklund 2015; Kananen 2015; Marklund 2015a; Waldemarson 2015). Huomiota on kiinnitetty myös läpinäkyvyyden eri ulottuvuuksiin, jotka saattavat olla keskenään ristiriidassa (Erkkilä 2012; 2015) ja läpinäkyvyyden kanssa kilpaileviin arvoihin (Heald 2012; 2006).

Pohjoismaita pidetään usein hallinnon läpinäkyvyyden ja avoimuuden suhteen edelläkävijöinä, mikä on myös perinteisesti vastannut niiden käsitystä itsestään (Erkkilä 2012; Götz & Marklund 2015; Waldemarson 2015). On kuitenkin esitetty, että Suomessa vaalittu käsitys korkeasta avoimuuden tasosta olisi osin virheellinen. Tuore selvitys pitää läpinäkyvyyttä heikkona esimerkiksi lainsäädännöllisen jalanjäljen muodostumisessa sekä päätöksentekijöiden ja lobbareiden välisessä kommunikoinnissa. (Niinimäki 2019, 6.) Paikalleen jämähtänyt mielikuva korkeasta avoimuuden tasosta voi myös olla harhaanjohtava ja johtaa liialliseen itsetyytyväisyyteen ja uusien avoimuuden haasteiden huomiotta jättämiseen (Götz & Marklund 2015; Kananen 2015; Marklund 2015a; Waldemarson 2015). Lisäksi on havaittu, että viranomaistiedon julkisen saatavuuden periaate, joka on olennainen osa demokraattista yhteiskuntaa ja heijastaa pohjoismaista avoimuutta, voi itse asiassa vähentää poliitikkojen halukkuutta tallentaa tietoja julkisiin asiakirjoihin. Tämä voi johtaa niin kutsuttuun ”tyhjien arkistojen” ongelmaan ja suullisen tai epävirallisen päätöksentekokulttuurin syntymiseen. (Marklund 2015a; Waldemarson 2015.) Toisin kuin alun perin oli tarkoitus, tämä lisää poliittisen päätöksenteon läpinäkymättömyyttä.

Erytystä huomiota on syytä kiinnittää virallista päätöksentekoa edeltäviin keskusteluihin, joilla on merkittävä rooli nimenomaan lobbauksessa. Avoimuusvaatimukset saattavat hyvin täytyä, kun päätökset kirjataan julkisiin asiakirjoihin. Tämä ei kuitenkaan tee näkyväksi päätöksiä edeltävää keskustelua. Tiedot hylätyistä ehdotuksista, käyttämättä jätetyistä poliittisista vaihtoehdoista sekä mielipidekiistoista jäävät usein kansalaisilta piiloon. Ilman tietoa näistä, ja ylipäättään neuvottelujen kulusta taktisine vääntöineen, johtopäätöksiä voi tehdä ainoastaan päätöksistä niiden lopullisessa muodossa, ei päätöksiin johtaneesta prosessista. Ratkaisu, johon päädytään, voi näyttäytyä kiistattomana ja välttämättömyyden pakosta syntyneenä. (Waldemarson 2015, 174–175.) Päätöksentekijät voivat tällä tavoin pyrkiä näyttäytymään kansalaisille ja medialle lähinnä ratkaisuja toimittavana elementinä (Hillebrandt 2017). Näyttäytyminen pelkkänä ”viestintuojana”, ja vieläpä viestittävänsä asian suhteen yksimielisenä, on keino ehkäistä asian politisoituminen ja torjua ennalta ulkopiirin kritiikkiä ja kansalaisaktiivisuutta. Kansalaisten pääsy päätöksiä koskevaan tietoon ei siis vielä takaa mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon ja sitä koskevaan keskusteluun, saati antaa mahdollisuuksia konfliktoida tätä keskustelua ja visioida vaihtoehtoja (ks. Marklund 2015b). Läpinäkyvyys onkin kansalaisten osallistumisen välttämätön, vaan ei riittävä ehto.

2.3.2 Läpinäkyvyyden riittävä määrä ja läpinäkyvyyden mahdolliset haitat

Läpinäkyvyyden riittävään määrään kytkeytyy kysymys siitä, mitä kaikkea julkista hallintoa ja poliittista päätöksentekoa koskevaa tietoa on tarkoituksenmukaista läpivalaista. Suuri määrä julkaistua tietoa saattaa peittää alleen olennaisen tiedon ja olennaiseen tietoon on

siten vaikea päästä käsiksi (de Fine Licht 2014). Tiedon käytettävyys voi siis olla huono. Millainen avoimuuden ja läpinäkyvyyden taso sitten palvelee tarkoitusta? On esitetty, että sopivaa määrää ei ole, vaan aina jää jäljelle epäily salassapidosta, jota avoimuuslait eivät kykene hälventämään (Fenster 2006). Tietoa on aina mahdollista laajentaa ja syventää. Lisäksi, kansalaisille saattaa jäädä suurestakin tietomäärästä huolimatta epäily siitä, että juuri olennainen tieto jää piiloon (Fenster 2006, 932). Ei olekaan tarkoituksenmukaista tallettaa kaikkea mahdollista tietoa asiakirjoihin, arkistoihin ja rekistereihin, jos ylimitoitulla saatavuudella saavutetaan vain näennäistä avoimuutta. Huomiota pitäisikin kiinnittää tiedon relevanssiin ja käytettävyyteen.

Vaikka avoimuus ja läpinäkyvyys eivät aina toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla käytännössä, niiden tavoittelua kuitenkin harvemmin kyseenalaistetaan. Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pidetään toivottavampana yhteiskunnallisena asiointilana kuin salassapitoa, yksinoikeuksien myöntämistä tai tiedon puutetta (Götz & Marklund 2015, 7). Vaikka läpinäkyvyyden riskejä tunnistettaisiinkin, harvoin kuitenkaan kyseenalaistetaan tarvetta aitoon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Neuvotteluteorian voidaan kuitenkin katsoa tekevän juuri näin. On ehdotettu, että avoimuus voi joissakin olosuhteissa olla haitallista ja estää tehokasta ongelmanratkaisua. Taustalla on ajatus siitä, että toimijoiden täytyy voida turvallisesti ilmaista mielipiteitään, kehittää uusia ajatuksia ja ideoida ilman että he altistavat itsensä välittömästi julkiselle kritiikille tai toisen osapuolen julkisuuden paineessa esittämälle kritiikille. Neuvottelukumppaneiden välinen luottamuksellisuus nähdään edellytyksenä luovalle ongelmanratkaisulle. Neuvotteluteoreetikkojen näkemyksen mukaan julkisuus voi haitata kokeellisia ja alustavia keskusteluja (Walton & McKersie 1965, kuten Naurin viittaa 2005, 7, ks. myös Hirvola arvioitavana) ja toimijoiden halukkuutta paljastaa yksityisiä tietoja luovien kompromissien etsimiseksi (Naurin 2005, 7). Ajatus on, että julkisuuden paineen seurauksena neuvottelijat keskittyvät toimimaan lähinnä tavalla, jonka kuvittelevat edistävän menestystä seuraavissa vaaleissa (Chambers 2004; de Fine Licht 2014), ja siis välttelemään ”takinkääntöä”. Neuvottelujen laatua voidaankin siis pitää toisinaan perusteena salassapidolle (Naurin 2004; 2005; 2007a; Chambers 2004; de Fine Licht 2014).

2.3.3 Avoimuus, läpinäkyvyys ja kansalaisten luottamus päätöksentekoon

Läpinäkyvyydelle on tunnistettu myös kilpailevia arvoja, joiden kanssa läpinäkyvyys voi olla toisinaan ristiriidassa. Tällaisia ovat esimerkiksi luottamus, itsemääräämisoikeus, luottamuksellisuus, yksityisyys ja anonymiteetti. Läpinäkyvyys voi joissakin olosuhteissa kilpailla näiden kanssa, kun taas toisissa olosuhteissa se voi tukea niiden toteutumista. (Heald 2006, 68.) Moni näistä kilpailevista arvoista voi jollain lailla liittyä lobbaukseen; esimerkiksi yksityisyydensuojaa ja liikesalaisuuden suojaa joudutaan pohtimaan läpinäkyvyyttä lisättäessä. Demokratialähtöisen avoimuusajattelun kannalta onkin mielenkiintoista

huomata, miten luottamus voi toimia avoimuuden kanssa kilpailevana arvona. Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on perusteltu juuri luottamuksen vahvistamisella kansalaisten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden ja hallinnon välillä (esimerkiksi valtiovarainministeriön Avoin hallinto -hanke). Puhutaan jopa avoimuus- tai läpinäkyvyysdiskurssista (Marklund 2015b, Erkkilä 2015).

Merkillepantavaa kuitenkin on, että esimerkiksi kansalaisten poliittisen luottamuksen tasoon vaikuttavia pitkän ja lyhyen aikavälin tekijöitä kartoittanut CONTRE-hanke⁸ ei tuloksissaan osoittanut läpinäkyvyyttä sellaiseksi asiaksi, joka lisäisi kansalaisten luottamusta päätöksentekoon. Sen sijaan keskeisiksi teemoiksi nousivat esimerkiksi antelias hyvinvointivaltio ja pienet tuloerot. Yksilötasolla luottamukseen vaikuttaa CONTRE-tutkimuksen mukaan myös kansalaisen itsensä näkemys taloudellisesta tilanteesta, hänen kokemuksensa siitä, miten hän ymmärtää politiikkaa, sekä se, miten edustajien ja edustettavien näkemykset poliittisissa kysymyksissä osuvat yksiin. (Bäck & Kestilä-Kekkonen 2019, 11–12; Kestilä-Kekkonen & Vento 2019, 18.) Tutkimus nostaa tärkeänä asiana esille myös epäluottamuksen roolin hyvinvoivassa demokratiassa. Terve epäily voidaan nähdä merkinä valvotuneista, itsenäisesti ajattelevista kansalaisista ja kehittyneestä yhteiskunnasta (Kestilä-Kekkonen & Vento 2019, 19; ks. myös Warren 1999a, 5). Usein juuri auktoriteetteihin kohdistuva epäily toimii sytykkeenä demokratian kehittymiselle ja tuottaa uusia tapoja valvoa valtaapitäviä (Warren 1999b, 310).

Jos luottamus olisikin Suomessa laskussa, se ei siis välttämättä ole ongelma, joka pitäisi korjata. Ja edelleen, läpinäkyvyys ja lisääntynyt valvonta eivät välttämättä kulje käsi kädessä luottamuksen kasvun kanssa. Ne voivat jopa vähentää sitä. Tähän viittaa kehitys, joka vie kohti "auditointiyhteiskuntaa" (Power 1997). Siinä läpinäkyvyyden merkitys ei ole niinkään päätöksenteon vastuullisuuden varmistamisessa tai kansalaisten osallistumisen mahdollistamisessa. Auditointiyhteiskunnassa läpinäkyvyyden tarkoitus on mahdollistaa erilaisten sisäisen valvonnan järjestelmien käyttö työntekijöiden ja julkisten elinten suorittumisen ja ammattitaidon tarkastelussa (Power 1997). Taustalla on tehokkuusajattelun ja tulosohjauksen leviäminen liike-elämästä julkisen vallan ylläpitämiin järjestelmiin, jolloin niihin kohdistetaan yhä enemmän arviointia. Vaikka tämän kehityksen taustalla onkin ainakin taloudellisen vastuullisuuden parantamisen vaade, on se johtanut luottamuksen heikkenemiseen yhteiskunnassa. (Power 1994; 1997; 2000). Jatkuva auditoinnin kohteena oleminen ei rakenna luottamuksen ilmapiiriä. Arviointi edellyttää läpinäkyvyyttä, mutta läpinäkyvyyden toimiessa lähinnä kannustimena kilpailuun ja tulostuuseen,

⁸ Suomen Akatemian rahoittama CONTRE – *Consortium of Trust Research*. Ko. tutkimuksessa todetaan Suomen olevan yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa lähes kaikilla sosiaalisen ja poliittisen luottamuksen mittareilla kärkeä, joskin poliitikot ja eduskunta nauttivat alhaisempaa luottamusta kuin monet muut instituutiot (Bäck & Kestilä-Kekkonen 2019, 11).

loitonnutaan yhä kauemmaksi itse prosessin vastuullisuuden tarkastelusta ja demokrati-alähtöisestä avoimuusajattelusta.

Tehokkuusajattelun myötä taloudellinen avoimuus saattaa syrjäyttää poliittisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden. Poliittisten ja demokraattisten näkökohtien sijaan avoimuuteen kannustavat yhä enemmän liberaaliin talouspolitiikkaan liittyvät näkökohdat. Taloudelliset vaikuttimet avoimuuden tavoittelun taustalla eivät automaattisesti ole ristiriidassa demokraattisten vaikuttimien kanssa. Huolestuttavaa kuitenkin on, jos taloudellinen ymmärrys institutionaalisesta avoimuudesta korvaa kokonaan demokraattisen ymmärryksen. Tällöin avoimuus ja julkinen keskustelu nähdään lähinnä tulosohjauksen keinoina paremman tehokkuuden tavoittelussa, ei niinkään keinoina valvoa hallintoa. (Erkkilä 2012; 2015) Seurausena saattaa siis olla jopa huonompi hallinto.

2.4 Sisäpiiriläisyys ja lobbauskoalitiot

Julkiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivä toimija pyrkii aina edistämään jotakin intressiä. Intressit ovatkin aina jonkun intressejä, ja toimijoita, joilla on jonkin asian suhteen yhteneväinen intressi, kutsutaan intressiryhmäksi (*interest group*). Kaikki intressiryhmät eivät kuitenkaan pyri vaikuttamaan. (Olson 1971, 51.) Siten niistä on hyvä erottaa vaikuttamisryhmät (*pressure group*), joita ovat ne toimijat tai toimijoiden joukot, jotka pyrkivät vaikuttamaan julkiseen päätöksentekoon jonkin intressiryhmän tai intressiryhmien intressien puolesta (ks. esim. Smith 1993, 2).

Intressiryhmien organisoituminen lobbaukseen näyttää erilaiselta tarkasteltaessa yksittäisen poliittisen toimintaohjelman tai sääntelyn lobbaamista kuin jos tarkastellaan pitkän aikajänteen politiikkaan vaikuttamista. Tutkittaessa yksittäisen aiheen tai esimerkiksi ehdotetun säännöksen lobbaamista voidaan puhua tapauskohtaisesti muodostuvista lobbauskoalitioista (*lobbying coalition*), jonka muodostavat ne päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivät vaikuttamisryhmät, joilla on kyseisen julkisen päätöksen suhteen sama tavoite (Baumgartner & al. 2009, 6). Koalition jäsenet eivät silti välttämättä tee yhteistyötä, eikä niillä välttämättä ole muita yhteisiä intressejä (Klüver 2013, 53-7).

Lobbauskoalitio-näkökulmalla on kolme selvää sokeaa pistettä: pitkän aikavälin ryhmitymät, poliittisen järjestelmän sisällä olevat vaikuttajat ja tekemättä jäänyt lobbaus. Tarkasteltaessa julkiseen päätöksentekoon vaikuttamista pidemmällä aikajänteellä, voidaan havaita kannatuskoalitioita (*advocacy coalition*), joista kunkin jäseniä yhdistävät suhteellisen pysyvät peruskäsitykset siitä, millainen ihminen on, miten yhteiskunta toimii, ja millainen oikeudenmukainen yhteiskunta on. Siten kannatuskoalition jäsenet pitkällä aikavälillä kannattavat samoja tai samankaltaisia julkisia päätöksiä. Kannatuskoalitiot eivät ole yksittäisen aiheen mukaisesti muodostuneita vaikuttamisryhmien joukkoja, vaan niihin kuuluu

myös intressiryhmiä, jotka eivät aktivoidu vaikuttamaan jossakin asiassa. Ne eivät myöskään koostu vain lobbareista. Kannatuskoalitiioon voi kuulua intressiryhmien lisäksi myös poliittisen järjestelmän sisäisiä toimijoita, kuten ministeriöiden ja virastojen virkamiehiä, lainsäätäjiä, ja lainsäätäjien ja ministerien avustajia, sekä sellaisia poliittisen järjestelmän ulkopuolisia toimijoita, jotka eivät varsinaisesti ole asian suhteen intressiryhmiä, kuten journalistit ja tutkijat. (Sabatier 1993.)

Tahoja, joilla on pääsy hallintoon ja jotka voivat vaikuttaa virallisessa päätöksentekoprosessissa tai kommunikoida sen toimijoiden kanssa suoraan, kutsutaan ”sisäpiiriksi” (*insiders*). Lobbaustutkimukselle kiinnostavia sisäpiiriläisiä ovat erityisesti ne poliittisen järjestelmän ulkopuoliset toimijat, joilla on pääsy järjestelmän sisälle. Vastaavasti vaikuttamisstrategiaa, jossa intressiryhmä pyrkii pääsemään mukaan päätöksentekoon, kutsutaan ”sisästrategiaksi” (*insider strategy*). Sisästrategioita ovat esimerkiksi osallistuminen virallisiin kuulemisiin ja valmisteleviin työryhmiin, sekä epävirallinen yhteydenpito päättäjiin tai valmisteleviin virkamiehiin.⁹ Kannatuskoalition kannalta sisästrategiana voidaan pitää myös pyrkimystä edustukseen järjestelmän sisällä, siis esimerkiksi puoluepolitiikkaan tai hallinnollisten virkojen hankkimiseen.

Tahoja, joilla ei ole suoraa kommunikaatioyhteyttä julkishallintoon tai jotka eivät siihen pyri, kutsutaan puolestaan ”ulkopiiriksi” (*outsiders*) (Grant 1989, 14–16). ”Ulkostrategia” (*outsider strategy*) sisältää enimmäkseen julkista kampanjointia ja julkiseen mielipiteeseen vaikuttamista, joilla pyritään vaikuttamaan poliittiseen agendaan.¹⁰ Ulkostrategia on tehokas sisästrategian rinnalla, mutta ainoana strategianaan sitä käyttävät lähinnä ryhmät, 1) joilta puuttuu osallistumiseen vaadittava legitimitetti (esimerkiksi uusnatsit ja anarkistiset ryhmät), 2) jotka välttävät osallistumasta päätöksentekoprosessiin, koska pitävät sitä ryhmän arvoille, identiteetille tai päämäärille sopimattomana (esimerkiksi aktivistiryhmiksi identifioituvat ryhmät, kuten Greenpeace alkujaan 1970-80 -luvuilla ja poliittisen eliitin korruptiota vastustanut Occupy Wall Street) ja 3) jotka eivät kykene vaikuttamaan päätöksentekojärjestelmän sisällä vaikka pyrkisivätkin sisästrategiaan (esimerkiksi ryhmät, joilla on vain vähän resursseja tai jotka ovat ideologisesti oppositiossa) (Maloney & al. 1994; Smith 1993, 3–4.) Ilman suoraa kontaktia päätöksentekijöihin on yksityiskohtainen vaikuttaminen julkisten päätösten sisältöön vaikeaa (Rosenthal 2001, 178).

9 Ks. esimerkiksi luku 4.6. siitä, miten sisästrategiaa toteutetaan ei-julkisessa epävirallisessa vaikuttamisessa.

10 Ks. esimerkiksi luku 4.6. siitä, miten ulkostrategiaa toteutetaan julkisessa epävirallisessa vaikuttamisessa.

2.5 Lobbauksen resurssit ja vaikuttavuus

2.5.1 Resurssien merkitys lobbaamiselle

Lobbaamiseen vaaditaan organisaatio- ja yksilötason resursseja. Resursseja voidaan tarkastella lobbaustoimintaan panostettuina raha- ja henkilöresursseina (esimerkiksi, tapaamisten järjestämiseen käytetyt rahalliset resurssit tai lobbaamista harjoittavien henkilöiden palkkakulut). Resurssit voidaan myös nähdä pääomana, jota lobbaava taho voi käyttää pyrkiessään vaikuttamaan päätöksentekijöihin. Lobbauksen resursseja voidaan tarkastella sekä lobbarien että lobbauksen kohteiden näkökulmasta. Lobbausorganisaatiot käyttävät resursseja rakentaakseen uskottavaa mandaattia tulla kuulluksi. Lisäksi, organisaatiot pyrkivät lobbaamisella saamaan uusia resursseja, kuten parempaa kilpailukykyä markkinoilla, suosiollisia julkisia päätöksiä ja parempaa tietoa päätöksenteon prosesseista ja herätteitä käynnissä olevista prosesseista. Lobbauksen kohteet voivat saada resursseja lobbareilta, kuten tietoa päätöksenteon tueksi, potentiaalista kannatusta poliittisille linjauksilleen ja taloudellista tukea.

Lobbaamisen resursseja voidaan luokitella myös niiden ominaisuuksien mukaan. **Tietopohjaiset resurssit** (*informational resources*) pohjautuvat lobbausorganisaation erityisosaamiseen ja asiantuntijuuteen omalla alallaan (esimerkiksi teknologinen tieto). **Poliittinen osaaminen** (*political expertise*) liittyy lobbausorganisaation poliittisen ja hallinnollisen toimintaympäristön ymmärrykseen. **Suhdeperustaiset resurssit** (*relational resources*) pitävät sisällään viralliset ja epäviralliset suhdeverkostot julkishallinnon päättäjiin (poliitikoihin ja virkamiehiin). **Organisaatioresurssit** (*organisational resources*) viittaavat organisaatorakenteisiin. Esimerkiksi suurimmilla yrityksillä on yhteiskuntasuhteiden hoitoon erikoistunut yksikkö, jolla on oma johto ja tavoitteet. **Maineresurssit** (*political reputation*) pohjautuu julkisten päätöksentekijöiden käsitykseen lobbausorganisaation legitimitetistä ja kunniallisuudesta. Maineresurssit syntyvät tyypillisesti vuorovaikutuksesta julkishallinnon päättäjien kanssa, jonka perusteella päätöksentekijät arvioivat onko kyseinen organisaatio luotettava ja uskottava taho. **Rahallisia resursseja** (*financial resources*) voidaan käyttää joko suoraan (esim. vaalirahoitus) tai epäsuorasti (muiden poliittisten resurssien hankkimiseen) vaikutusvallan lisäämiseksi (Dahan, 2005). **Kansalaistukiresurssi** puolestaan viittaa toimintaan, jossa lobbaava taho pyrkii vetoamaan (yleensä julkisen keskustelun tai median kautta) laajaan yleisöön (kansalaismielipiteeseen) tai tiettyihin sidosryhmiin saavuttaakseen huomiota omille näkökannoilleen ja sidosryhmien tukea omien intressiensä edistämiseksi (Hillman & Hitt, 1999; Lord, 2000).

Tyypillisesti lobbaavat organisaatiot käyttävät useita eri resursseja yhtä aikaa. On myös tärkeä havaita, että lobbauksen resurssit ovat toisiinsa yhteydessä. Esimerkiksi suhdeperustaisilla resursseilla (läheiset suhteet keskeisiin päätöksentekijöihin) on mahdollista kartuttaa muita resursseja, kuten tietoa valmisteilla tai käsittelyssä olevista päätöksistä.

Suhderesursseilla voi myös edistää pääsyä päätöksenteon sisäpiiriin tai lisätä vaikutusvaltaa päättäjiin (Hillman, Zarkhoodi & Bierman 1999).

On hyvin yleistä, että lobbaavat organisaatiot ja ryhmittymät eroavat toisistaan resurssiansa määrän, laadun ja jakautumisen suhteen (esim., Bonardi et al, 2006). Esimerkiksi organisaatio, jolla on rajalliset taloudelliset resurssit, voi pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekijöihin panostamalla maine- ja suhderesursseihin, joiden kehittämiseen ei välttämättä tarvita suuria taloudellisia panostuksia. Toisaalta, kun organisaatiolla on runsaasti poliittista pääomaa, sen kannattaa harjoittaa omaa poliittista strategiaa ja pyrkiä saamaan yksilöllisiä etuja (erioikeuksia), joiden hyöty ei jakaannu kilpailijoille. Vähäisen poliittisen pääoman omaavan organisaation kannattaa pyrkiä kollektiiviseen lobbaamiseen luomalla koalitioita, jolloin lobbauksen kustannukset ovat alhaiset ja organisaatio hyötyy kumppaneiden poliittisesta pääomasta (Baron, 1995; Hillman & Hitt, 1999). Koalitioiden keskeisenä ajatuksena on yhdistää lobbauksen resursseja ja tätä kautta lisätä vaikutusvaltaa. Yksittäisen lobbaajatahon näkökulmasta koalitiolla pyritään pääsemään käsiksi resursseihin, joita sillä itsellään ei välttämättä ole lainkaan tai tarpeeksi pystyäkseen itsenäisesti pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon (Barron & Hulten 2014).

Erityisen tärkeää vaikuttamiselle onkin intressiryhmien järjestäytyminen toimimaan intressinsä edistämiseksi yhdessä. Yleisesti minkä tahansa joukon ongelmaa koordinoita yhteistä ja keskinäistä toimintaansa kutsutaan kollektiivisen toiminnan ongelmaksi. Kun intressiryhmällä tarkoitetaan mitä tahansa joukkoa toimijoita, jotka jakavat jonkin intressin (ks. luku 2.4), sille muodostuu kollektiivisen toiminnan ongelmaksi saada jäsenensä käyttämään vaikuttamisessa hyödylliset resurssinsa yhdessä ja yhtenäisesti yhteisen intressinsä edistämiseksi. Yleisen teesin mukaan ryhmän itsenäisten toimijoiden määrä ja heidän suhteidensa tiiviyys vaikuttavat sen kykyyn järjestäytyä kollektiiviseen toimintaan. Ensinnäkin suurissa ja hajanaisissa ryhmissä yksittäinen toimija ei helposti näe oman panoksensa merkitystä tai koe epäonnistumisen vaikutuksia kun ne jakautuvat koko joukolle, mikä vaikeuttaa yhteiseen toimintaan sitouttamista. Samoin vapaamatkustajuuden valvominen on vaikeaa on sitä vaikeampaa mitä suurempi ja hajanaisempi ryhmä on. Lopulta työnjako on sitä vaikeampaa mitä enemmän jäseniä on ja mitä huonommin ne ovat yhteydessä toisiinsa. Yleisesti siis pienemmillä ja tiiviimmillä ryhmillä on suurempiin ja löyhempiin verrattuna kollektiivisen toiminnan etu: niiden on helpompaa sitouttaa jäsenensä yhteiseen toimintaan, organisoida yhteinen toiminta tehokkaasti ja valvoa jäsenten osallistumista. (Olson 1971, 53-7.)

Kollektiivisen toiminnan logiikasta voidaan johtaa intressiryhmien lobbaukseen järjestäytymistä koskien seuraava teesi: mitä pienemmälle ja tiiviimmälle ryhmälle jäseniä intressiryhmän vaikuttamisessa hyödylliset resurssit jakautuvat, sitä paremmin se kykenee valjastamaan nämä resurssinsa tehokkaaseen vaikuttamiseen intressin puolesta. Tämä ei tarkoita, että intressiryhmällä, jossa on vähemmän jäseniä, olisi yleensä

paremmat resurssit, vaan että se saa jäsentensä resurssit paremmin intressejään edistävän vaikuttamisryhmän käyttöön.

Resursseilla on nähty olevan yhteys käytettäviin vaikuttamisstrategioihin ja eturyhmien strategiat määrittyvät pitkälti niiden käytössä olevien resurssien mukaan. Eturyhmät, jotka kykenevät käyttämään vahvoja informaatio- tai talousresursseja (etupäässä elinkeinoelämän eturyhmät), pyrkivät todennäköisemmin sisästrategiaan eli vaikuttamaan suoraan hallintoon ja siellä erityisesti toimeenpanevaan valtaan. Julkiseen mielipiteeseen ne voivat vaikuttaa tehokkailla mainoskampanjoilla. Vastaavasti eturyhmät, joiden resurssit jakautuvat laajalle ja joilla on käytössään vain vähän taloudellista ja teknistä pääomaa (erityisesti kansalaisjärjestöt) eivät kykene tehokkaasti vaikuttamaan usealla eri tasolla tai vetoamaan toimeenpaneviin elimiin. Tämän takia ne myös harvemmin pyrkivätkään siihen. Sen sijaan ne pyrkivät valjastamaan kansalaistuki-resurssinsa ulkostrategiassa (eli muokkaamaan julkista mielipidettä) ja vedotessaan hallintoon lähestyvät mieluummin lakiasäättävää elintä. Ammattipohjaiset eturyhmät (kuten ammatilliset yhdistykset ja ammattiliitot) käyttävät myös laajasti ulkostrategiaa, mutta niillä voi olla riittäviä taloudellisia ja teknisiä resursseja vaikuttaa suoraan hallitukseen erityisesti omalla alallaan. (Dür & Mateo 2016, 2–3; Klüver 2013, 40–53, 106–19.)

Erilaiset lobbausstrategiat vaativat erilaisia resursseja (Dahan, 2005; Oliver & Holzinger, 2008). Lobbausorganisaatiot, joiden lobbaaminen perustuu pääosin sääntely-ympäristön tarkkailuun, vaatii poliittisen toimintaympäristön syvällistä ymmärtämistä: kykyä tunnistaa keskeisimmät toimijat ja tärkeimmät poliittiset suuntaviivat sekä organisatorisia resursseja (yhteiskuntasuhdeyksikkö). Sääntely-ympäristöön aktiivisesti vaikuttamaan pyrkivät organisaatiot puolestaan tarvitsevat suhdeperustaisia resursseja ja maineresursseja. Pitkäikäiset suhteet poliittisiin päättäjiin luovat lobbausorganisaatiolle uskottavuutta ja luotamusta, joka edesauttaa vaikuttamistyötä. Samoin läheiset suhteet vahvistavat lobbausorganisaation mainetta luotettavana ja legitiiminä vaikuttajana (Oliver & Holzinger (2008).

2.5.2 Lobbauksen vaikuttavuus

Lobbauksella organisaatiot pyrkivät lähtökohtaisesti ja pääsääntöisesti vaikuttamaan julkiseen päätöksentekoon siten, että siitä on kyseiselle organisaatiolle hyötyä. Lobbauksen vaikuttavuus ja tehokkuus voidaankin määritellä seuraavasti: se on vaikuttavaa silloin, kun se onnistuu edistämään lobbaajan tavoitteita (Anastasiadis 2014). Tavoite voi liittyä taloudellisiin etuihin (esim. parempi kilpailukyky markkinoilla), poliittiseen vaikutusvaltaan tai sosiaalisiin tarkoitukseen (esim. parempi maine). Tämä voi näkyä lobbarin puolesta onnistumisena siten, että päättäjät huomioivat jonkun lobattavan asian. Esimerkiksi se, että lobbari saa lobattua asian hallitusohjelmaan tai häntä kuullaan hallitusohjelmaa laadittaessa (tekstimuotoilu tai ehdotettu asia lakiin) voi näyttäytyä lobbarille onnistumisena ja sitä

kautta vaikuttavana lobbaamisena. Toki lobbaaminen voi olla myös symbolista, jolloin tavoitteena ei ole konkreettinen hyöty, vaan oman näkökannan saaminen ylipäänsä päättäjien tietoon. Vastaavasti, valtiovallan sääntelytoimenpiteet voivat myös olla symbolista politiikkaa (Matten 2003).

Aikaisempi tutkimus on todennut, että lobbauksen vaikuttavuuden täsmällinen määrittäminen on haasteellista, koska poliittisiin päätöksiin vaikuttavat monet tekijät eikä yksioikoisten syy-seuraussuhteiden havainnointi ole helppoa (Anastasiadis 2014; Baumgartner et al. 2009; Mahoney 2008). Lisäksi onnistuneeseen lobbaukseen voi vaikuttaa monet yhtäaikaiset tekijät. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että lobbarin maine ja luotettavuus on yleisesti nähty keskeisenä lobbauksen vaikuttavuuden määrittäjänä useissa poliittisissa konteksteissa, kuten Yhdysvalloissa, Euroopan Unionissa ja Aasian kehittyvissä talouksissa (Hillman & Hitt 1999; Keim & Baysinger 1988). Suhteet poliittisiin päättäjiin on niin ikään nähty tärkeinä lobbauksen vaikuttavuuden taustatekijöinä, erityisesti ei-demokraattisissa maissa joissa poliittiset instituutiot eivät ole vakaita. Myös lobbaavan tahon poliittisen osaamisen ja oikeiden päättäjien tunnistamisen sekä heihin vaikuttamisen on nähty selittävän menestyksellistä lobbaamista (Oliver & Holzinger, 2008; White et al., 2018).

Tässä luvussa luodun katsauksen ja esiteltyjen käsitteiden pohjalta seuraavissa analyysiluvuissa keskitytään tarkastelemaan poliittisen järjestelmän rakennetta ja vaikuttamista virallisessa prosessissa (luku 3), lobbausta käytäntönä ja epävirallista vaikuttamista (luku 4) ja lobbauksen ominaispiirteitä lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkökulmista (luku 5). Lopuksi yhteenvetoluvussa tuodaan analyysilukujen tulokset yhteen, etenkin avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmista.

3 Poliittisen järjestelmän rakenne ja vaikuttaminen virallisessa prosessissa

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen valtionhallinnon virallista järjestelmää sekä virallista tietä tapahtuvaa lobbausta. Siinä vastataan kolmeen kysymykseen:

1. Millaisia mahdollisia lobbauksen kohteita Suomen valtiollisessa päätöksentekojärjestelmässä on?
2. Mitä tietoa lobbauksesta jo kerätään ja tehdään julkiseksi?
3. Mitä julkaistu tieto kertoo siitä, mitkä intressiryhmät vaikuttavat valtiolliseen päätöksentekoon virallisten prosessien kautta?

Kysymys mahdollisista lobbauksen kohteista on tärkeä lobbaussäätelyä suunniteltaessa: on tiedostettava, mitä valtionhallinnon alueita todennäköisesti voidaan tehokkaasti lobata, jotta tiedetään minne sääntely kannattaa kohdistaa. Lobbauksen kohteita voidaan tarkastella yleisesti (1) prosessin vaiheina, joissa päätöksiin voidaan vaikuttaa, tai (2) institutionaalisina positioina, joista käsin päätöksiin voidaan vaikuttaa.

Poliittisen prosessin vaiheiden tarkastelussa päätöksenteko jaetaan vaiheisiin, joista kussakin määrätty poliittisen järjestelmän osat voivat vaikuttaa tehtävään päätökseen. Suomen valtio julkaisee Finlex-sivustolla kaaviota, jonka avulla voi tarkastella koko lainsäädäntöprosessin päävaiheita sekä prosessin etenemistä kunkin sen vaiheen sisällä. Prosessin vaiheet on esitetty kuvassa 2.

brokereita, jotka pyrkivät tuottamaan jonkin ratkaisun kiistelevien poliittisten osapuolten välillä (luku 2.4). Hallituksen osastojen toimintaa hallitsevat ministerit, joilla on siten yleensä merkittävää valtaa määritellä hallituksen toimintapoliittista ohjelmaa. Tällaisten institutionaalisten positoiden vaikutusvalta ja verkostot usein ylittävät prosessin vaiheiden rajat, ja niiden hallinta selittää politiikan yleisiä linjoja paremmin kuin prosessin vaiheanalyysi. (Jenkins-Smith & Sabatier 1993.) Institutionaaliset positiot ovat niitä kohteita, joita lobbauskolitioiden on lobattava saadakseen edustamansa intressit näkymään päätöksissä. Kannatuskoalition kannalta ne voivat olla myös positioita, joka halutaan oman kannatuskoalition jäsenen haltuun.

Tässä luvussa tehdään ensin vaikuttamispisteanalyysi (alaluku 3.1), joka on edustuksellisen järjestelmän institutionaalisesti merkittävien päätöksentekijöiden suhteellista määrää arvioiva makrotason menetelmä. Sen lisäksi tarkastellaan myös lähemmin, missä Suomen poliittisessa järjestelmässä on institutionaalisia positioita, joista päätöksentekoon voidaan merkittävästi vaikuttaa (alaluku 3.2). Tässä tarkastelussa huomioidaan selkeiden poliittisten päättäjien lisäksi muut institutionaaliset positiot ja hyödynnetään myös päätöksenteon vaiheiden tarkastelua. Analyysin tuloksia peilataan tässä selvityshankkeessa toteutettujen kyselytutkimusten havaintoihin ja täten täydennetään vaikuttamispisteanalyysin löydöksiä. Yksityiskohtaisemmat kyselytutkimusten tulokset esitetään luvussa 5.

Analysoimalla aineistoja, joita Suomen valtionhallinto tällä hetkellä julkaisee (alaluku 3.3), selvitetään mitä Suomen valtiollisen tason lobbaamisesta tiedetään ilman lobbarirekisteriä (alaluku 3.4). Tätä varten tutkimuksessa on haettu vuosilta 2015–2020 (1) eduskunnan valiokuntien lausunnonantajien listasta organisaatioiden jättämät kirjalliset ja suulliset lausunnot sekä (2) hankeikkunan rajapinnasta löytyvien hankkeiden dokumentaatioon yhdistetyt henkilöt ja (3) lausunto-asiakirjojen laatijoiksi merkityt organisaatiot.

3.1 Vaikuttamispisteindeksi

3.1.1 Vaikuttamispisteindeksin laskeminen

Vaikuttamispisteanalyysissa verrataan poliittisia järjestelmiä toisiinsa makrotasolla. "Vaikuttamispiste" on käänös sanasta *access point*, kirjaimellisesti "sisäänpääsypiste". Se tarkoittaa yksinkertaisesti sellaista suhteellisen itsenäistä institutionaalista asemaa poliittisen järjestelmän sisällä, josta käsin päätöksentekoon voidaan merkittävästi vaikuttaa. "Sisäänpääsyn" ajatus onkin, että saamalla tällaisessa asemassa olevan henkilön puolelleen tai puolellaan olevan henkilön tällaiseen asemaan, päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivä vaikuttamisryhmä pääsee vaikuttamaan päätöksentekoon järjestelmän sisällä. Ne ovat siis myös potentiaalisesti hyvin tärkeitä lobbauksen kohteita. (Ehrlich 2011, 25–8.) Vaikuttamispisteindeksi on luku, joka antaa karkean arvion siitä *kuinka paljon suhteellisen*

itsenäisiä ja vaikutusvaltaisia positioita edustuksellisessa järjestelmässä on verrattuna muihin vertailun järjestelmiin. Sen laskemisessa on huomioitu seuraavin yhtäläisyyksin ja muokkauksin Ehrlichin (2011, 43–62) käyttämät viisi muuttujaa:

1. **Vaalipiirien määrä.** Kun vaaleja tarkastellaan tapana äänestäjille asettaa edustajat vastuuseen edellisen vaalikauden toimistaan (ks. esim. Ferejohn 1986), kukin ehdokas on poliittisessa vastuussa nimenomaisesti omalle vaalipiirilleen. Tällöin vaalipiirien määrä ratkaisee kuinka monta erillistä äänestäjien joukkoa on, joille edustajat ovat vastuussa, ja mitä vähemmän edustajia vaalipiireistä valitaan, sitä merkittävämpiä edustajat ovat. Ehrlich antaa tälle muuttujalle arvoksi yksinkertaisesti vaalipiirien määrän ja tässä on seurattu häntä.
2. **Puolueen merkitys vaalijärjestelmässä.** Ehdokasasettelu ja ääntenlasku voidaan joko kanavoida tai jättää kanavoimatta puolueiden kautta. Yksittäin valitut ehdokkaat muodostavat itsenäisempiä vaikuttamispisteitä kuin puolueen listalta valituksi tulleet ehdokkaat. Ehrlich antaa tälle muuttujalle arvon 2 yhden edustajan vaalipiirien enemmistövaalijärjestelmässä ja *“single nontransferable vote”* järjestelmässä, jossa jokainen äänestäjä voi antaa yhden äänen tarkalleen yhdelle ehdokkaalle ilman että sitä lasketaan listalle tai siirretään toiselle ehdokkaalle. Hän antaa arvon 1, jos ääni voidaan siirtää toiselle ehdokkaalle, ja lopulta arvon 0, jos äännet kootaan listan kokonaisääniluvuksi. Tässä on seurattu Ehrlichia.
3. **Merkittävien puolueiden määrä.** Merkittävä puolue tarkoittaa yleisesti puoluetta, joka voi käyttää hallitusvaltaa tai vaikuttaa siihen (Sartori 1997, 33). Vaikka oppositiopuolueita varmasti lobataan esimerkiksi siksi, että ne saattavat olla hallituksessa myöhemmin, vaikuttamispisteiden määrälle tällä ei ole merkitystä niin kauan kuin päätösten tekoon riittävät hallituspuolueet. Merkittävien puolueiden määrä lisää lobattavia kohteita, koska päätöksentekoon vaikuttaa useampi puolue. Analysoidakseen vaikuttamispisteiden määrän vaikutusta erilaisten intressien näkymiseen poliittisissa päätöksissä, Ehrlich käytti pitkiä ajanjaksoja, 1948–1998 ja 1978–2000, ja laski yksinkertaisesti kunkin vuonna hallituksessa olleiden puolueiden määrän. Tässä tutkimuksessa ei pyritä toistamaan Ehrlichin analyysia, vaan arvioimaan vaikuttamispisteiden määrää eri poliittisten järjestelmien nykytilassa yleisesti. Siten muuttujan arvoksi on annettu nykyisen ja sitä edeltävän hallituksen puolueiden määrän keskiarvo.
4. **Parlamentin ylähuone.** Ehrlich käyttää vaikutusvaltaisen parlamentin ylähuoneen, joka on valittu eri tavalla kuin alahuone, jäsenlukua indikaattorina federalismille. Federalismi lisää vaikuttamispisteiden määrää. Tässä on pidetty ylähuonetta yleisesti potentiaalisena vaikuttamispisteitä lisäävänä instituutina. Muuttujan laskemisessa on ylähuoneen jäsenmäärän sijaan käytetty

Lijphartin (2012, 198–200) jaottelua vahvoihin, puolivahvoihin ja heikkoihin kaksikamarisiin parlamentteihin, sekä yksikamarisiin parlamentteihin.¹¹ Vahvassa bikameralismissa huoneet edustavat eri valitsijakuntia ja ovat suunnilleen yhtä vahvoja, puolivahvassa toinen tekijä puuttuu, heikossa puuttuvat molemmat, ja unikameralismissa on vain yksi huone. Iso-Britannia sijoittuu Lijphartin listassa puolivahvan ja heikon väliin. Tässä on annettu arvo 4 vahvalle bikameralismille, 3 puolivahvalle, 2 puolivahvan ja heikon väliin sijoittuvalle, 1 heikolle, ja 0 unikameralismille.¹²

5. **Presidentialismi.** Presidentillisenä pidetään tässä järjestelmää, jossa hallitus on vastuussa presidentille, joka johtaa hallitusta yksin tai valitsemansa pääministerin kanssa. Presidentin voidaan nähdä muodostavan uuden erillisen lobbauksen. Koska tämä kuitenkin heikentää monipäisemmän parlamentin valtaa, Ehrlich arvioi presidentialismin vähentävän vaikuttamispisteiden määrää, ja antaa tälle muuttujalle arvon 0, jos hallitusta johtaa presidentti, ja 1, jos ei. Tämä ratkaisu ei ole kiistaton. Ensinnäkin on argumentoitavissa että monessa enemmistöparlamentaristisessa järjestelmässä pääministeri toimii ”kuin presidentti”, ja siten todellinen presidentti voisi lisätä yhden merkittävän vaikuttamispisteen parlamentaristiseen järjestelmään verrattuna (Poguntke & Webb 2005). Toiseksi, presidentialistisissa järjestelmissä ehdokkaan merkitys korostuu myös parlamenttivaaleissa (Morgenstern & Swindle 2005), mikä taas nostaa yksittäisten edustajien merkitystä. Tämä tukisi presidentialismin laskemista vaikuttamispisteitä lisäävänä tekijänä. Tämä ei kuitenkaan ole erityisen tärkeää, sillä vertailumaista vain Yhdysvallat on varsinaisesti presidentialistinen. Niinpä tässä on käytetty Ehrlichin muuttujaa sellaisenaan. Ehrlichista poiketen tässä on puolipresidentialistisista järjestelmistä presidentialistiseksi laskettu Ranska, missä presidentti sekä valitsee pääministerin että johtaa hallitusta tämän kanssa (ks. esim. Lijphart 2012, 94).

Ehrlich arvioi että myös vaalitapa (suhteellinen vs. enemmistö) voi vaikuttaa vaikuttamispisteiden määrään, mutta sen mahdolliset vaikutukset kuitenkin näkyvät jo vaalipiirien ja merkittävien puolueiden määrässä sekä puolueiden merkityksessä vaaleissa. Koska vaalitavan vaikutukset selittyvät pois näillä muuttujilla, Ehrlich jättää sen pois laskuista tarpeettomana. Tässäkin on seurattu Ehrlichia.

11 Ehrlichin menetelmällä vertailumaista vain USA:n parlamentin ylähuone on vaikutusvaltainen. Kuitenkin myös Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan, Puolan, Ranskan ja Slovenian parlamenteissa on ylähuoneet. Esimerkiksi Ison-Britannian parlamentin ylähuone on tunnetusti vähävaltainen, mutta silti aktiivisen lobbauksen kohde. (Ks. McGrath 2017, 335; Hughes 2018) Lobbaamisesta ei toisaalta seuraa vaikuttavuus: lobbaaminen voi olla tehotonta. Kuitenkin House of Lordsin kautta voi vaikuttaa, (Dixon 2019) ja se tarjoaa vähintäänkin reitin muihin vaikuttamispisteisiin.

12 Tällä ei ole Suomen indeksiluvun kannalta suurta merkitystä, sillä muuttujan arvo on Suomen kohdalla 0 joka tapauksessa. Lijphartin kriteerein on arvioitu Puola heikoksi bikameralismiksi (ylähuone valitaan samalla tavalla ja samoissa vaaleissa, eikä se käytä merkittävää valtaa) ja Slovenia puolivahvaksi (ylähuone edustaa intressiryhmiä ja käyttää kohtuullista lakiasäättävää valtaa olematta kuitenkaan yhtä vahva kuin alahuone).

Tässä tarkastelussa otettiin Suomen kanssa vertailuun Yhdysvallat sekä ne Euroopan maat, joissa lobbarirekisterisääntely on voimassa: Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska ja Slovenia. Ensin tarkasteltiin vaikuttamispisteiden suhteellista määrää, jonka tulokset näkyvät Taulukossa 1.¹³

Taulukko 1. Vaikuttamispisteiden suhteellinen määrä eri maissa.

Maa	Vaalipiirit	Lista	Puolueet	Ylähuone	Presidentti	Vpisteindeksi
Suomi	13	0	4	0	1	-1,66
Irlanti	39	1	2,5	1	1	-0,59
Iso-Britannia	650	2	1	2	1	2,67
Itävalta	9	0	2	1	1	-2,05
Liettua	72	1	2	0	1	-1,44
Puola	41	0	1	1	1	-2,47
Ranska	577	2	6	3	0	3,53
Slovenia	10	0	5	3	1	0,99
Yhdysvallat	435	2	1	4	0	1,01
Keskiarvo	205,11	0,89	2,72	1,67	0,78	
Keskihajonta	268,04	0,93	1,86	1,41	0,44	

Suomen indeksiluku on verrattain alhainen (-1.66), mikä kertoo, että järjestelmässä on suhteellisen vähän vaikuttamispisteitä. Vertailumaista vain Puolan ja Itävallan indeksiluvut ovat Suomea alhaisemmat. Tämä selittyy Puolan alhaisella hallituspuolueiden määrällä sekä Itävallan vähäisellä vaalipiirien määrällä. Tulos vastaa odotuksia, sillä Ehrlichin analyyseissä Suomen indeksiluku on tyypillisesti OECD-maiden pienimpiä. Samoin odotusten mukaisesti Ranskan indeksiluku on selvästi suurin¹⁴.

13 Vaikuttamispiste-indeksi on laskettu Ehrlichin seuraten standardoimalla muuttujien arvot ja laskemalla ne sitten yhteen. Arvot on standardoitu vähentämällä kunkin muuttujan kustakin taulukkoarvosta ensin kyseisen arvon kaikkien arvojen keskiarvo, ja jakamalla tulos keskihajonnalla. Ensimmäinen operaatio normalisoi kunkin muuttujan taulukkoarvot nollan ympärille ja toisella operaatiolla eri muuttujien arvot saadaan keskenään samalle skaalalle. Tämän jälkeen niillä ei enää ole painoeroa, vaan ne voidaan laskea yhteen. Tässä menettelyssä ei siten ole arvioitu muuttujien todellisia painoarvoja, vaan ne on Ehrlichin seuraten ja yleisten painotusperusteiden puutteessa oletettu yhtä tärkeiksi.

14 Tätä huomiota tukee myös tämän selvityshankkeen haastatteluaineisto. Monet haastateltavistamme totesivat, että EU:n päätöksentekojärjestelmässä jäljitellään Ranskan systeemiä ja siksi EU:ssa on niin monia tahoja joihin voi ja oikeastaan pitää – vaikuttaa.

3.1.2 Vaikuttamispisteindeksin arviointia

Indeksiluku siis arvioi kuinka paljon poliittisen järjestelmän yleiset piirteet tuottavat vaikuttamispisteitä poliittisessa päätöksenteossa suhteessa vertailumaihin. Tämä on samalla arvio siitä, kuinka paljon poliittisessa päätöksenteossa on sellaisia kohteita, joita lobbaamalla jokin intressiryhmä voi vaikuttaa päätöksiin. Lobbaukoalitionille tämä tarkoittaa niiden kohteiden määrää, mitä on lobattava saadakseen edustamansa intressit näkymään päätöksissä. Kannatuskoalition näkökulmasta osa lobbauskohdeista voi lobatussa asiassa jo valmiiksi kuulua tiettyyn kannatuskoalitioon. Lobbaukohteiden määrä puolestaan ennustaa kollektiivisen toiminnan edun merkitystä politiikkaan vaikuttamiseen eri järjestelmissä.¹⁵ Intressiryhmä, jolla on kollektiivisen toiminnan etu saa resurssinsa paremmin käyttöön lobbauksessa, mitä voidaan kutsua ”lobbauseduksi”. Tällainen osapuoli on perinteisesti esimerkiksi ulkomaankauppasuhteissa tulleista hyötyvä kotimainen suurteollisuus, joka koostuu yleensä vain kourallisesta hyvin linkittyneitä toimijoita, jotka kaikki voivat nähdä saman poliittisen ratkaisun olevan omien intressiensä mukaisia. Tämä joukko toimijoita on yleensä hyvin järjestäytynyt puolustamaan etujaan julkisessa päätöksenteossa ja sen jäsenillä on paljon lobbausresursseja. (Ehrlich 2011, luku 6)

Vaikuttamispisteteoria ennustaa lobbausedun vaikutusta ja politiikan intressipainotusta vaikuttamispisteiden määrällä. Yksittäisen vaikuttamispisteen lobbaaminen vaatii sitä suuremman osan koko poliittisen päätöksen lobbaamiseen vaadittavista resursseista, mitä vähemmän vaikuttamispisteitä on. Lobbaukohteiden määrän ollessa vähäinen, myös lobbaaminen on vähäistä. Julkiset päätökset suosivat lobbausedun omaavia intressiryhmiä lievästi, koska jokaisen vaikuttamispisteen lobbaaminen vaatii paljon resursseja. Vain lievästi, koska lobbaaminen ylipäättään on vähäistä ja heikompiin ryhmä voi vaikuttaa merkittävästi lobbaamalla vaikka edes yhtä tai muutamaa vaikuttamispistettä.

Lobbaukohteiden määrän kasvaessa lobbausedun vaikutus politiikkaan ensin kasvaa, koska yksittäisen vaikuttamispisteen merkitys heikkenee ja järjestäytyneempi ja tiiviimpi osapuoli kykenee lobbaamaan aktiivisemmin suurempaa määrää vaikuttamispisteitä ja saamaan suuremman enemmistön niistä puolelleen. Vastaavasti tahot, joilla on kollektiivisen toiminnan ongelmia ja siten vaikeuksia saada resursseja käyttöönsä, saavat suhteessa edustamiensa intressiryhmien yhteiskunnalliseen merkitykseen intressinsä huonosti näkymään politiikassa. Niinpä poliittisen prosessin tuloksena syntyvät julkiset päätökset ovat yksipuolisempia tällaisessa järjestelmässä, kuin jos lobbauskohdeita olisi hyvin vähän: niissä näkyy pienempi määrä eri intressejä.

¹⁵ Lobbaukoalition ja kannatuskoalition, ks. luku 2.4; kollektiivisen toiminnan etu, ks. luku 2.5.1. Lyhyesti, lobbauskolliitio on yksittäisessä asiassa samansuuntaisesti lobbaava vaikuttamisryhmien joukko, ja kannatuskoalition on pitkällä aikajänteellä samansuuntaisia politiikkatoimia kannattavien intressiryhmien joukko. Kollektiivisen toiminnan etu tarkoittaa kykyä vastapuolta paremmin järjestäytyä yhteiseen toimintaan ja saada oman puolen resurssit käyttöön. Se on tiiviimmällä ja paremmin järjestäytyneellä ryhmällä, jossa on pienempi luku itsenäisiä toimijoita.

Vaikuttamispisteiden määrän kasvaessa yksittäisten vaikuttamispisteiden lobbaaminen vaatii kuitenkin aina vain suhteessa pienemmän osan päätöksen lobbaamiseen vaadittavista resursseista. Jos päätöksen lobbaaminen ei tule samassa suhteessa kalliimmaksi, mitä sen ei pitäisi tehdä, niin vaikuttamispisteiden määrän kasvaessa erittäin suureksi niiden lobbaaminen tehokkaasti tulee mahdolliseksi myös hajanaisemmille ja resursseiltaan heikommille intressiryhmille. Tällöin lobbausedun merkitys on jälleen vähäisempi ja intressien pluralismi päätöksissä suurempi. (Ehrlich 2011, 24–43.)

Indeksiä (taulukko 1, yllä) tarkastellessa huomataan, että Ranskan järjestelmän pitäisi tuottaa selvästi suurin itsenäisten vaikuttamispisteiden määrä, kun taas Itävallan, Puolan ja Suomen vaikuttamispisteidenmäärät jäävät verrattain alhaisiksi. Kolmessa viimeksi mainitussa lobbausedun pitäisi tällöin olla pienempi, ja vastaavasti intressiryhmien huomioinnin päätöksenteossa monipuolisempaa, kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Sloveniassa.¹⁶ Avoimeksi tässä vertailussa jää, kuinka pienenä Suomen vaikuttamispisteiden määrää tulisi pitää. Hyvin pieni vaikuttamispisteiden määrä ennustaa lievää lobbausetua: lobbausta hallitsevat hyvin organisoituneet intressiryhmät, mutta niiden etu muihin intressiryhmiin nähden ei ole valtava lobbauksen ollessa yleisesti vähäistä. Jos vaikuttamispisteiden määrää pidetään ennemminkin vain melko pienenä, ennustaa tämä lobbausta ylipäättään tapahtuvan enemmän. Lisäksi se ennustaa hyvin organisoituneiden ja runsaita lobbausresursseja käyttävien intressiryhmien edun lobbauksen määrässä ja vaikuttavuudessa olevan suurempi.

Tässä tutkimuksessa tehdyn kyselyn tulokset (ks. luku 5) suurelta osin vastaavat ennustetta, joka syntyy, jos Suomen järjestelmän vaikuttamispisteiden määrä on vain *melko* pieni. Kyselymme mukaan lobbaus vaikuttaa olevan hyvin yleistä Suomessa. Lobbauksen kohteista yli puolet vastasi pitävänsä viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteyttä lobbareihin sekä kasvotusten että puhelimitse ja noin kaksi kolmasosaa myös sähköpostitse. Lobbareista vielä suurempi osa vastasi näin. Elinkeinoelämän edustajat ovat ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen edustajia enemmän yhteydessä varsinkin tärkeimpinä pidettyihin vaikuttamiskohteisiin, mikä viittaa järjestäytyneiden ja tiiviiden intressiryhmien lobbauksen suurempaan merkitykseen. Ne ovat myös useammin sisäpiiriläisiä ja harjoittavat enemmän epävirallista yhteydenpitoa. Kuitenkin kansalaisjärjestöt olivat keskimäärin jopa aktiivisempia lobbareita kuin ammattiliitot, eivätkä elinkeinoelämän ja ammattiliittojen keskusjärjestöjenkään edustajat vastanneet lobbaavansa jäsenjärjestöjä aktiivisemmin. Myös yksityishenkilöt ja -yrittäjät nousivat esille ryhmänä, joka on usein yhteydessä varsinkin poliittikkoihin. Tämän perusteella voitaisiin ajatella, että Suomen järjestelmässä on selvä lobbausetu, mutta päätöksentekijöitä lobataan monenlaisien, myös hajanaisempien ja pienempien intressiryhmien toimesta. Vaikuttamispisteiden

¹⁶ Ranskassa vaikuttamispisteiden määrä on niin suuri, että lobbausetu voi olla heikompi.

vähäisyyteen viittaa se, että lobbareiden kyselyn vastaajat olivat päättäjien kanssa yhteydessä keskimäärin selvästi ja merkitsevästi enemmän kuin päättäjien kyselyn vastaajat lobbareiden kanssa. Ero tasoittui, kun lobbauksen kohteiden kyselystä huomioitiin vain poliitikot ja näiden avustajat ja erityisavustajat sekä ministeriöiden virkamiehet. Tämä kertoo todennäköisesti siitä, että lobbarit kohdistavat lobbauksen vain pieneen osaan päättäjistä, joita pidetään järjestelmän vaikuttamispisteinä. Lopulta lobbauksen kohteille tehdystä kyselyssä lähinnä poliittiset päättäjät (poliitikot ja heidän avustajansa) kertoivat heihin kohdistuvan paljon lobbausta. Jopa ministeriöiden virkamiehet vastasivat olevansa lobbauksen kohteena hyvin harvoin: aktiivisin lobbausryhmä eli elinkeinoelämän edustajat oli heihin yhteydessä keskimäärin harvemmin kuin muutaman kerran vuodessa. Tämä saattaisi viestiä jo hyvin pienestä vaikuttamispisteiden määrästä, mutta toisaalta vaikuttamispisteindeksin muuttajat eivät huomioi virkamiehiä.

Vaikuttamispisteindeksi ennustaa kuitenkin ennemminkin eri intressiryhmien lobbauksen vaikuttavuutta siihen käytössä olevien resurssien perusteella. Lobbyille tehdyn kyselyn vastaajien ilmoittamat, edustamiensa organisaatioiden lobbaukseen käyttämät resurssit korreloivat merkitsevästi ja kohtuullisen vahvasti viestinnän onnistumisen ja lobbauksen tuloksellisuuden kanssa elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kohdalla (luku 5.2). Niiden kohdalla myös sisästrategian käyttäminen ja sisäpiiriläisyys korreloivat lobbaukseen käytettyjen resurssien kanssa merkitsevästi ja vahvasti (luku 5.1.7). Tämä viittaa paremmin järjestäytyneillä kuin mitä hyvin alhainen vaikuttamispisteiden määrä antaisi olettaa.

Yhteenvetona, Suomen poliittisen järjestelmän yleiset piirteet tuottavat vain vähän vaikuttamispisteitä ja sen perusteella voidaan odottaa lobbauksen kohdistuvan erityisesti näihin pisteisiin eri intressejä edustavien vaikuttamisryhmien toimesta. Indeksiin lasketuista muuttujista Suomen luku oli vertailuryhmän keskiarvoa suurempi (eli tuotti keskivertoa enemmän vaikuttamispisteitä) vain hallituspuolueiden määrässä ja presidentialismi-parlamentarismi-jaossa. Näistä jälkimmäinen on kyseenalainen, koska parlamentarismiin on huomattu korreloivan päinvastoin negatiivisesti merkittävien poliittisten toimijoiden määrän kanssa. Ainoa merkittävästi vaikuttamispisteitä lisäävä tekijä Suomen makrotason poliittisessa järjestelmässä on hallituspuolueiden suuri määrä. Keskiarvoa alhaisemman luvun saaneet muuttajat tosin eivät automaattisesti ole mitättömiä, mutta Suomi sai kahteen niistä pienimmän mahdollisen arvon.

3.2 Vaikuttamispisteet Suomen poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä

3.2.1 Poliittisen järjestelmän makrotason ominaisuuksien tuottamien vaikuttamispisteiden kartoitus

Vaikuttamispisteanalyysin muuttujat kertovat kaikki jotain poliittisen vallan jakautumisesta järjestelmässä. Samat asiat vaikuttavat luonnollisesti myös siihen, missä vaikuttamispisteitä on. Suomessa presidentillä ei juuri ole muodollista valtaa,¹⁷ ja yksikamarinen parlamentti ja parlamentaarinen järjestelmä keskittävät vallan periaatteessa eduskunnalle. Kuitenkin, koska hallitus on vastuussa eduskunnalle, hallitsee käytännössä eduskunnan enemmistökoalitio: *”Eduskunta on selvästi hallitukselle alisteinen kansanedustuslaitos. Eduskunnalla ei ole mitään omaa poliittista linjaa, vaan se vain luovasti reagoi hallituksen sille antamiin ärsykkeisiin.”* (Wiberg 2015, 169. Ks. myös Karvonen 2017, 81; Isaksson 2017, 121; Korkea-aho & Tiensuu 2018, 123.) Tämä tekee hallituksesta kaikkein tärkeimmän vaikuttamispisteiden keskittymän.

Siten hallituspuolueiden määrä on erityisen määräävä tekijä vaikuttamispisteiden määrälle. Esimerkiksi brittiläiseen parlamentarismiin verrattuna monipuoluejärjestelmä vähentää vallan keskittymistä pääministerille, koska päätöksiin tarvitaan aina usean puolueen tuki. Henkilöinä vaikuttamispisteitä ovat erityisesti ministerit sekä hallituspuolueiden ja niiden eduskuntaryhmien johtavat henkilöt. (Ks. Raunio & Wiberg 2008, 592; Lijphart 2012, luku 6.)

Suomessa hallituspuolueiden keskiarvo edellisen kerran kun hallitus vaihtui oli korkea 4, ja kahdella viimeisellä hallituskaudella hallituksessa on ollut yhteensä 8 eri puoluetta. Viimeisessä kolmessa hallituksessa on ollut yhteenä 9 eri puoluetta, joista yksikään ei ole osallistunut useampaan kuin kahteen hallitukseen. Tämä on poikkeuksellisen suuri määrä merkittäviä puolueita. Järjestelmässä ei ole selkeitä yksittäisiä hallitsevia puolueita ja äänestäjien korkea puolueuskollisuus (Söderlund 2020, 470) ja puoluekannan tärkeys äänestysvalinnassa (von Schoultz & al. 2020, 182-5) pitää tätä puolueiden moninaisuutta yllä. Siten suuri määrä puolueita pääsee vaikuttamaan politiikkaan, mikä lisää itsenäisten vaikuttamispisteiden määrää hallituksen sisällä. Vaikuttamispisteindeksi ei huomioi sellaisia muuttujia kuin valiokuntajärjestelmää, missä oppositiopuolueet voivat myös yrittää estää päätöksiä kutsumalla asiantuntijoita kuultavaksi ja tekemällä ponsia. Sekä lausunnot että ponnet on kirjattava valiokunnan mietintöön/lausuntoon (Eduskunnan työjärjestys 40/2000,

¹⁷ Ks. Niemi – Ruostetsaari 2017, 8. Muodollisesti presidentti vahvistaa lait, mutta jos hän ei vahvista, se vain palautuu eduskuntaan, joka voi melko lyhyen ajan sisällä hyväksyä sen ilman presidentin vahvistusta (PL 77 §). Valintaa kirjata Suomi ei-presidentialistiseksi tukee myös kysely, jossa lobbarit pitivät presidenttiä selvästi vähämerkityksisimpänä lobbauksen kohteena.

4 luku). Valiokunnat tekevät kuitenkin harvoin substantiaalisia muutoksia (Pakarinen 2011, 51-2) ja lait perustuvat vain harvoin kansanedustajien aloitteisiin (Wiberg 2010, 180). Vaikuttamisen kannalta onkin korostettava hallituspuolueita: oppositiopuolueet ovat epäilemättä myös tärkeitä lobbauskohteita potentiaalisina tulevina hallituspuolueina (ks. luku 4.3), mutta vaikuttamisen kannalta ne ovat oppositiossa ollessaan poissa vallasta, eivätkä näin ole oppositiossa ollessaan vaikuttamispisteitä.

Alhainen vaalipiirien määrä (13 piiriä, Vaalilaki 1998/714, § 5), ja suhteellinen listavaali (ts. äänet kootaan puolueille, Vaalilaki, § 88 – § 89) vähentävät yksittäisten kansanedustajien merkitystä. Toisaalta listavaali on avoin ja valittujen ehdokkaiden vaalibudjetit ovat suurimmaksi osaksi henkilökohtaisia. Kuitenkin vaalirahoitustakin kanavoidaan puolueiden kautta ja puolueen koolla on merkitys myös henkilökohtaiselle vaalirahoitukselle. (Mattila & al. 2020, 76–81.) Puolueet myös hallitsevat ehdokasasettelua (Sipinen & Koskimaa 2020, 26.), mikä on tärkeää, sillä vaalitavan ja äänestäjien suhteellisen vähäisen liikkuvuuden ja siten suhteellisen korkean puolueuskollisuuden (Söderlund 2020, 470; von Schoultz & al. 2020, 182-5) takia puolueen ulkopuolelta on todella vaikeaa päästä läpi. Vaalien henkilöitymisen onkin nähty keskittävän valtaa puoluejohdolle (Raunio & Wiberg 2008, 592; von Schoultz & al 2020, 170) ja eduskunnassa puoluekuri on vahva (Pajala 2013, 44–5).

Järjestelmän ison kuvan tarkastelun perusteella tärkeitä vaikuttamispisteitä olisivat nimenomaisesti hallituspuolueiden keskeiset johtohahmot ja ministerit. Ministerit ja näiden erityisavustajat nousevatkin esille sekä kyselyssä että haastatteluissa tärkeimpinä lobbauskohteina, haastatteluissa myös ministeriöiden virkamiehet. Avustajia ja erityisavustajia voidaan vaikuttamispistenäkökulmasta pitää reitteinä vaikuttaa ministeriin, jonka vallasta avustajan valta on riippuvainen. Kansanedustajien merkittävät roolit puolueissa, valtioneuvostossa ja valiokunnissa puolestaan määrittyvät institutionaalisina positioina (1) puolueen johtona (2) ministerinä (3) valiokunnan pj:nä (vähäisemmissä määrin jäsenenä). Yksittäinen kansanedustaja voi silti olla kiinnostava lobbauksen kohde mahdollisena tulevana tärkeänä poliitikkona, samalla tavalla kuin oppositiopuolue voi olla kiinnostava lobbauksen kohde mahdollisena tulevana hallituspuolueena (ks. luku 4.3).

3.2.2 Vaikuttamispisteindeksin laskennassa huomioimattomat rakenteelliset vaikuttamispisteet

Tosiasiaa kaikissa poliittisissa järjestelmissä on paljon vaikuttamispisteen määritelmän mukaisia suhteellisen itsenäisiä institutionaalisia positioita, joista päätöksiin voidaan merkittävästi vaikuttaa, jotka *eivät* ole edustuksellisia poliittisia positioita, ja jotka *eivät* määrydy poliittisen järjestelmän yleisten makrotason tekijöiden perusteella. Tällaisia ovat erityisesti ylin virkamiehistö ja virastot. Myös paikallishallinnon valta ja suoran demokratian

prosessit ovat asioita, jotka voivat vaikuttaa siihen, mitä kannattaa lobata. Lisäksi päätöksentekoprosessi vaikuttaa siihen, keitä kannattaa lobata.

Ylimmällä virkamiehistöllä tarkoitetaan esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköitä ja muita johtavia virkamiehiä sekä parlamentin pääsihteereitä ja muuta tärkeää sihteeristöä. Nämä tahot ovat usein tärkeimpiä kannatuskoalitioiden välisiä kiistoja sovittavia, ratkaisuihin pyrkiviä *policy brokereita* (Jenkins–Smith & Sabatier 1993), vaikka he voivat tietenkin asiasta riippuen myös itse kuulua kannatuskoalitioon ja edistää sen agendaa (ks. luku 2.4). Joka tapauksessa, heillä on lähes poikkeuksetta paljon valtaa, mutta he ovat selvästi itsenäisempiä vaikuttamispisteitä, jos he jatkavat toimessaan hallitusten vaihtuessa kuin jos uusi hallitus nimittää mieleisensä virkamiehet valtaan tullessaan.

Suomessa valtaa tehdä ja muotoilla aloitteita, joilla on realistinen mahdollisuus tulla hyväksytyksi, on lähinnä hallituksella. Sääntely valmistellaan virka- tai työryhmävalmisteluna (erillinen valmistelualue) ja molemmissa tärkeä rooli on ministeriön virkamiehillä. Virkamiehet paitsi johtavat esitysten valmistelua myös esittelevät ne valiokunnissa. Ministeriöiden virkamiehet puolustusministeriössä istuvia upseereita lukuunottamatta nimitää valtioneuvosto (Laki valtioneuvostosta 2003/175 13 §; Valtioneuvoston ohjesääntö 2003/262 42 §). Poliittiset valtiosihteerit ja ministerien erityisavustajat palkataan tietyn ministerin avuksi, ja he nauttavat ministerin luottamusta (Valtion virkamieslaki 1994/750 26a §; Laki valtioneuvostosta 2003/175 6 §; HE 142/2004). Kuitenkin monet muut ministeriöiden virat, erityisesti kansliapäälliköt ovat ministeristä riippumattomia. Ne voidaan irtisanoa vain hyväksyttävästä ja perustellusta syystä, jollaiseksi ei lasketa poliittiseen kantaaan liittyviä syitä (Valtion virkamieslaki 25–26 §). Nämä positiot ovat suhteellisen itsenäisiä ja ennen kaikkea jatkuvat hallituksen vaihtuessa. Prosessiin voikin vaikuttaa joko osallistumalla valmisteleviin työryhmiin tai olemalla suoraan yhteydessä ylimpiin virkamiehiin, jotka vastaavat poliittisesta agendasta ja hankkeiden valmistelusta. (Hyvärinen 2009; 2011; 2012; Hyvärinen & Raunio 2014.) Tässä tutkimuksessa tehdyissä kyselyissä ministeriöitä pidettiin tärkeinä lobbauskohteina, mutta virkamiehet eivät kuitenkaan raportoineet kohtaavansa huomattavaa lobbausta, eivätkä lobbaritkaan raportoineet lobbaavansa ministeriöiden virkamiehiä erityisen runsaasti (ks. luvut 5.3.1-5.3.2).

Myös eduskuntakäsittelyssä virkamiehillä on tärkeä rooli. Eduskunnassa on joukko tärkeitä virkoja, joita ei voida lakkauttaa ja joihin virkamiehet nimitetään toistaiseksi voimassaolevalla sopimuksella: eduskunnan kansliassa eduskunnan pääsihteeri, eduskunnan apulaispääsihteeri, eduskunnan hallintojohtaja, eduskunnan lainsäädäntöjohtaja, tieto- ja viestintäjohtaja, kansainvälisen osaston johtaja ja turvallisuusjohtaja; eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa kansliapäällikkö ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja; valtionalouden tarkastusvirastossa pääjohtaja; kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksessa johtaja (Laki eduskunnan virkamiehistä 2003/1197 4 §). Eduskunta nimittää pääsihteerin (Eduskunnan työjärjestys 1999/40 75 §), joka puolestaan nimittää

kanslian kaikki muut virkamiehet, toimii eduskunnan sihteerinä ja johtaa lainvalmistelua eduskunnassa (Eduskunnan kanslian ohjesääntö 1480/2015 15 §). Tämä pysyvä virka on siten erittäin vaikutusvaltainen. Samoin pääsihteerin nimittämä apulaispääsihteeriksi, joka suunnittelee ja johtaa valiokuntien toimintaa ja valmistelee hallitusten esitysten lähettämistä valiokuntiin (Eduskunnan kanslian ohjesääntö 1480/2015 16 §). Vaikka eduskunnan virkamiehiä voidaan erottaa hyväksyttävästä ja perustellusta syystä, tällainen syy ei voi olla esimerkiksi virkamiehen poliittinen kanta (Laki eduskunnan virkamiehistä 28–29 §), eivätkä virkamiehet siten vaihdu eduskunnan enemmistön vaihtuessa. Eduskunnan virkamiehistö ei kuitenkaan erityisesti noussut tämän tutkimuksen kyselyissä esille erityisen tärkeänä lobbauskohteena.

Virastoille on voitu antaa monenlaista merkittävää valtaa. Ne voivat esimerkiksi tehdä hankintapäätöksiä ja vaikuttaa sääntelyn toteutumiseen sen toimeenpanovaiheessa, ja niillä voi myös olla omaa sääntelyvaltaa. Myös niiden suhde hallitukseen vaihtelee: joissakin järjestelmissä hallitus voi ohjailla virastoja tai vaihtaa niiden johtoa helposti, toisissa taas virastot ovat suhteellisen itsenäisiä. Kannatuskoalition kuuluvan henkilön saaminen viraston johtoon voi olla kannatuskoalitiolle ratkaisevan tärkeää. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ympäristösääntelyn kannalta olennaisen ympäristönsuojeluviraston (Environmental Protection Agency, EPA) vuonna 2017 nimitetty hallintojohtaja Scott Pruitt kuuluu pitkällä aikajänteellä samaan kannatuskoalition ympäristöviraston sääntelyn kohteena olevan raskaan teollisuuden, kuten öljy- ja hiiliteollisuuden kanssa. Siten kyseisen lobbauskoalition ei tarvitse kuluttaa merkittävästi resursseja EPA:n lobbaamiseen, koska sen johtaja jo valmiiksi ajaa heidän agendaansa. Hän on raskaan teollisuuden lobbareille enneminkin hyödyllinen kontakti ja sisäänpääsy järjestelmään. Poliittikkaan vaikuttamisen kannalta olennaista on ollut saada kyseinen institutionaalinen vaikuttamispiste oman kannatuskoalition jäsenen haltuun. (Dillon & al. 2018)

Virastot ovat Suomessa myös suhteellisen itsenäisiä. Niistä tärkeimmät vaikuttavat sääntelyn toteutumiseen, tuottavat tietoa, jonka perusteella sääntelyä laaditaan, ja tekevät suuria hankintapäätöksiä. Niinpä niiden johtoa voidaan ainakin periaatteessa pitää merkittävänä vaikuttamispisteinä, ja vastaavasti ainakin potentiaalisesti hyvinä lobbauskohteina. Käytännössä virastoja ei kuitenkaan vaikuteta lobbaavan kovin paljon: tutkimuksen kyselyssä suurin osa lobbareista ei pitänyt virastojen lobbaamista tärkeänä, ja virastojen virkamiehet vastasivatkin yhteydenpitoa heidän ja lobbareiden välillä tapahtuvan hyvin vähän. (luku 5.3.2)

Paikallishallinto voi järjestelmästä riippuen toimeenpanna tai tuottaa sääntelyä, olla merkittävä hankintojen tekijä ja sillä voi olla oikeus kerätä veroja. Paikallishallinnon vallan pitäisi näkyä sen merkityksenä lobbauskohteena. Myös paikallishallinnon suhde valtionhallintoon voi vaihdella käytännössä. Esimerkiksi Suomessa monet kansanedustajat osallistuvat kunnallishallintoon, kun taas Ranskan parlamentaarikoilta on kielletty kaikki

paikallistason hallinnolliset positiot (ei kuitenkaan paikalliseen edustajistoon kuulumista; ks. Code Électorale 137 § & 141 §). Paikallishallinnon merkitystä on vaikea arvioida yksiselitteisesti ja sitä on siksi vaikea huomioida laskelmissa. Lisäksi paikallistason päätöksenteon merkittävyys siirtää vaikuttamispisteitä valtionhallinnosta paikallistasolle.

Suomessa on suhteellisen vahvat kunnat, jotka keräävät veroja ja tekevät suuren osan toimeenpanopäätöksistä. On myös niin sanotusti yleisessä tiedossa, että niitä lobataan. Tämä lisää vaikuttamispisteitä koko maassa. Kuitenkaan kunnallistasolla päätettyjä asioita ei ratkaista valtion tasolla, mikä voi vähentää valtionhallinnon potentiaalisten vaikuttamispisteiden merkitystä kuntatason asioissa. Toisaalta, jos kansanedustajat toimivat myös kuntatasolla, tämä vähentää vaikuttamispisteiden määrää koko maassa, mutta voi nostaa näiden edustajien henkilön merkitystä suhteessa puolueeseen. Lopulta on vaikea arvioida paikallistason päätöksiin vaikuttamisen merkitystä valtionhallinnon vaikuttamispisteiden määrittämisessä. Tämän tutkimuksen lobbareille esitetystä kyselyssä jotkut vastaajista nostivat myös kuntatason päättäjät kohtuullisen tärkeäksi lobbauskohteeksi valtiontason päätöksenteossa. (ks. luku 6.)

Suoran demokratian prosesseissa kansalaiset saavat äänestää päätettävänä olevista asioista sen sijaan että äänestäisivät edustajia jotka päättävät asioista. Jos kansanäänestyksellä on suoraa päätäntävaltaa, eli se ei vain ehdota päätöstä vaan velvoittaa hallituksen valittuun päätöksen, se on merkittävä vaikuttamiskanava ja yleensä vahvasti lobattu varsinkin elinkeinoelämän taholta. (Achen & Bartels 2016, 73–4) Suomen kansalaisaloite-järjestelmä ei ole tässä mielessä suoran demokratian väylä, koska sen avulla voi vain tehdä ehdotuksia valituille päättäjille. Se ei myöskään ole erityisen tehokas vaikuttamisväylä. Eduskunnassa vuosina 2015–2020 käsitellyistä 24:stä kansalaisaloitteesta 19 hylättiin ja 3 raukesi.¹⁸ Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteista vain ehdotuksen ryhtyä valmistelemaan lakia tyttöjen sukupuolielinten silpomisen kieltämiseksi (KAA 1/2019 vp) sekä muutettuna ehdotuksen äitiyslaiksi (KAA 3/2016 vp). Tässä tutkimuksessa toteutetun kyselyn perusteella kansalaisaloitteet eivät myöskään ole laajalti käytetty lobauksen keino.

Kyselyssä puolueorganisaatiot ja -kokoukset tai puolueiden ohjelmatyöt eivät kuitenkaan nousseet esille lobbareiden tärkeinä pitäminä vaikuttamiskohteina, mikä ehkä antaa syyn painottaa puolueiden merkitystä vähemmän. Toisaalta eduskuntavaalit ja hallitusneuvottelut, joissa vaikutetaan puolueisiin, olivat tärkeimpien vaikuttamiskohteiden joukossa. Samoin tekemissämme haastatteluissa tuli ilmi, että vaikuttaminen puolueisiin vaalien aikana ja hallitusneuvotteluissa on olennaista. Nämä havainnot tukevat puolueiden tai niiden johtohenkilöiden pitämistä tärkeinä vaikuttajina.

18 Mukaan ei ole laskettu aloitteita, joiden käsittely on vielä kesken.

Yhteenvedona, Suomen valtion järjestelmässä valta keskittyy valtioneuvoston kansliaan ja yksittäisiin ministeriöihin. Järjestelmän tärkeimpiä vaikuttamispisteitä ovat ministerit, hallituksen virkamiehet ja hallituspuolueiden johto. Ministerien avustajat ja erityisavustajat ovat tärkeitä reittejä ministerien luo.

3.3 Mitä tietoa Suomen valtio julkaisee vaikuttamisesta?

Suomessa on melko kattava asiakirjajulkaisuusääntely ja valtionhallinto julkaiseekin kohtalaisen paljon tietoa päätöksenteostaan (ks. luku 2) ja sitä myötä virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta. Virallisia vaikuttamisreittejä ovat: 1) kuuleminen hallitusneuvotteluissa, jolla voidaan vaikuttaa hallituksen politiikkaa ohjaavaan hallitusohjelmaan; 2) kansalaisaloite, jolla voidaan joko tehdä suora lakiehdotus tai kehottaa hallitusta valmistelemaan laki aiheesta; 3) valmistelevat työryhmät eduskunnassa ja ministeriöissä, joihin kutsutaan ulkopuolisia jäseniä auttamaan hankkeen valmistelussa ja jotka teettävät selvityksiä aiheesta; 4) lausuntokierrokset, joissa sidosryhmät voivat ilmaista mielipiteitään hankkeista; 5) valiokunnat, joihin ulkopuolisia tahoja voidaan kutsua kuultaviksi asiantuntijoina.

Kansalaisaloite on jo itsessään julkinen, mutta valtio julkaisee tietoa myös muista vaikuttamisreiteistä. Valtioneuvoston kanslia julkaisee listan hallitusneuvotteluiden työryhmiin osallistuneista tai niissä kuulluista ulkopuolisista asiantuntijoista. Eduskunta julkaisee valiokunnille annettuja lausuntoja, ja lausuntojen antajat käyvät ilmi valiokuntien mietintöjen pöytäkirjoista. Eduskunnan tietopalvelu myös pitää listaa valiokuntiin lausuntoja jättäneistä henkilöistä ja organisaatioista. Tässä on kohtalaisen paljon tietoa, joka kuitenkin ei ole erityisen helposti käytettävissä laajempaan vaikuttamisen tarkasteluun.

Valtioneuvoston kanslia julkaisee hankeikkunassa ministeriöiden hankkeiden dokumentaatiota jo hankkeiden ollessa käynnissä. Näistä löytyvät tyypillisesti tilatut ja julkaistut selvitykset ja lausuntokierroksilla annetut lausunnot. Joskus hankkeista on julkaistu myös työryhmien kokoonpanot ja pöytäkirjat, joista käy ilmi, mitkä tahot missäkin työryhmässä ovat virallisesti vaikuttaneet. Useista hankkeista ei kuitenkaan ole julkaistu pöytäkirjoja, työryhmien jäseniä tai välttämättä edes vastaavan virkamiehen nimeä. Hanketietokantaa voi tutkia hankeikkunana rajapinnassa ja hallituksen esityksiksi päätyneiden hankkeiden eri vaiheissa kuullut tahot käyvät tyypillisesti ilmi hallituksen esityksiin liitetystä käsittelytiedoista.

Sekä valiokunta- että hankeaineiston käsittelyä hankaloittaa se, että organisaatioiden nimet on kirjattu siten kuin lausunnonantaja nimen ilmoittaa, kaikkine kirjoitusvirheineen.

Ne on standardisoitava ja korjattava ennen kuin niitä voi käyttää analyysissa, mikä voi olla suuritöistä tarkasteltaessa välillä valtavia, kymmenien tuhansien tietueiden aineistoja.¹⁹

Lukuun ottamatta eduskunnan tietopalvelun listaa valiokuntien lausunnonantajista, kaikki dokumentit sisältävät tiedon vain yhdestä neuvottelusta, lausunnosta, työryhmästä tai valiokuntakuulemisesta. Ne eivät siis tarjoa tietoa valtionhallintoon vaikuttamisesta yleensä, vaan ainoastaan yksittäisten julkisten päätösten historiasta. Erityisesti hallituksen esityksissä julkaistaan tietoa prosessin vaiheista ja myös niiden osallistujista, mutta nyt julkaistussa muodossa niitä ei pysty käyttämään laajaan vaikuttamisen tutkimukseen.

3.4 Ketkä vaikuttavat virallisen dokumentaation mukaan?

3.4.1 Valiokunta-aineiston analyysi

Eduskunnan kanslia julkaisee aineistoa valiokuntiin annetuista lausunnoista taulukkona, joka sisältää tiedot valiokuntien käsittelemiin valtiopäiväasioihin kirjallisen tai suullisen lausunnon jättäneistä henkilöistä ja organisaatioista. Suullisia lausuntoja saatetaan antaa useita, mutta aineistossa lausunnonantaja ilmoitetaan vain yhteen kertaan, tai kahden kertaan, jos hän on antanut sekä suullisen että kirjallisen lausunnon. Siten taulukko ei anna aivan tarkkaa kuvaa lausuntojen määrästä.²⁰

Aineiston avulla on selvitetty, kuinka useisiin eri valtiopäiväasioihin eri organisaatioiden edustajat ovat jättäneet kirjallisia ja suullisia lausuntoja kussakin valiokunnassa. Tässä ei ole eroteltu suullisia ja kirjallisia lausuntoja, vaan niitä on pidetty yhtä tärkeinä. On siis laskettu yhteen organisaation valiokunnassa kussakin valtiopäiväasiassa kuultujen edustajien määrä, ja sen tai sen edustajien valiokuntiin antamien kirjallisten lausuntojen määrä. Ministeriöillä ja virastoilla on selvästi enemmän suullisen lausunnon antajia kuin mitä ne jättävät kirjallisia lausuntoja; kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla erot luvuissa ovat pienempiä. Tästä ei silti voida päätellä niiden antavan yleensä sekä suullisen että kirjallisen lausunnon: usein on annettu vain jompikumpi. Valiokunnat myös kuulevat harvoin useampaa kuin yhtä tai kahta saman valtionhallinnon ulkopuolisen organisaation edustajaa. Koska valiokuntiin pääsevät antamaan lausuntoja vain valiokunnan kutumat tahot, kertoo aineisto lobbareiden omaa aktiivisuutta enemmän siitä, keihin päättäjät ovat yhteydessä.

¹⁹ Ks. Liite 1. Koska hankkeiden jäsenet on kirjattu erillisillä uud-koodeilla, he ovat eroteltavissa luotettavasti. Samalla heidän määränsä dokumentaatiossa on niin pieni, että jopa edustettujen erillisten organisaatioiden määrä on voitu laskea tarkasti (ks. luku 3.4.2). Lausunnonantajien aineistot ovat valtavia, ja niissä on niin suuri määrä vain muutaman lausunnon antaneita, ettei kaikkia lausunnonantajia ole voitu standardisoida. Niinpä erillisten lausunnonantajien kokonaismäärää ei voida sanoa. Aineisto on kuitenkin käyty huolellisesti läpi ja koska tarkastelu on keskittynyt suurimpiin lausunnonantajiiin, mahdolliset korjaamatta jääneet kirjausvirheet eivät vaikuta analyysin tuloksiin.

²⁰ Aineisto on saatu 9.9.2020 ja viimeinen siihen syötetty tietue on päivätty 25.8.2020.

Ensin tarkasteltiin kuinka usein eri valiokuntiin antavat lausunnot eri organisaatioiden edustajat. Säännönmukaisesti eniten lausunnot antaneita organisaatioita ovat kaikissa valiokunnissa odotetusti ministeriöt, lukuunottamatta perustuslakivaliokuntaa, johon lausunnot antavat useimmiten henkilöt, jotka eivät ilmoita organisaatio-affiliaatiota. Ministeriöiden vahva edustus johtuu siitä, että asian valmistellut tahot esittelevät asian valiokunnassa, eikä se ole lobbauksen kannalta erityisen kiinnostavaa. Karsimalla listalta ministeriöt on seuraavaksi tarkasteltu, mitä ulkopuolisia tahoja kuullaan eri valiokunnissa (taulukko 2). Tällöin kokonaisluettelon kärkeen nousevat organisaatioista EK:n 193 lausuntoa talousvaliokunnassa MTK:n 154 lausuntoa maa- ja metsätalousvaliokunnassa, sekä Kelan 144 lausuntoa sosiaali- ja terveystalouden valiokunnassa.

Taulukko 2. Valiokunnissa useimmin lausunnot antaneet organisaatiot.

valiokunta	organisaatio	lausunnot, lkm
Perustuslakivaliokunta	Henkilö	1 131
Talousvaliokunta	EK	193
Lakivaliokunta	Henkilö	183
Maa- ja metsätalousvaliokunta	MTK	154
Sosiaali- ja terveystalouden valiokunta	Kela	144
Hallintovaliokunta	Poliisihallitus	140
Talousvaliokunta	Henkilö	127
Valtiovarainvaliokunta	Verohallinto	124
Maa- ja metsätalousvaliokunta	Luonnonvarakeskus	122
Talousvaliokunta	Yrittäjät	119

Valiokuntiin useimmin lausunnot antavat organisaatiot ovat yleisesti (1) kyseisen valiokunnan alaan liittyviä virastoja, joilla on alan sääntelylle tärkeää tietoa, ja (2) suuria organisaatioita, joilla on ilmeisiä kyseisen valiokunnan alaan liittyviä intressejä ja asiantuntemusta, ja joilla on muodostettuna yhteys poliittiseen hallintoon. Esimerkiksi talousvaliokunnassa on eri valtiopäiväasioissa yleisimmin kuultu raha- ja rahoitusmarkkinaviranomaisia, teollisuuden ja elinkeinoelämän edustajia, yrittäjiä, sekä työntekijä- ja kuluttajajärjestöjä. Samoin liikenne- ja viestintävaliokunnassa lausunnot antavat useimmin liikenne- ja viestintäviranomaiset, liikennealan yritysten edunvalvojat, elinkeinoelämän edunvalvoja, sekä valtion liikenneyhtiöt, varustamot ja poliisi (ks. Taulukko 3).

Taulukko 3. Liikenne ja viestintävaliokuntaan useimmin lausuntoja antaneet organisaatiot.

Organisaatio	Lausunnot
Liikenteen turvallisuusvirasto	114
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL	63
Viestintävirasto	62
FiCom	56
Liikennevirasto	51
EK	45
Poliisihallitus	43
Linja-autoliitto	39
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	38
VR	37

Sosiaali- ja terveysvaliokuntaan selvästi useimmin lausuntoja antavat sosiaali- ja terveystieteiden ammattilaiset, ja jälleen työmarkkinajärjestöt ovat edustettuina kymmenen kärjessä. Ympäristövaliokunnassa joukkoon pääsevät suuret luonnonsuojelujärjestöt, kuten luonnonsuojeluliitto ja WWF. Sama kaava toistuu useimmissa valiokunnissa ja kokonaisuudessaankin suuret edunvalvonta-organisaatiot ovat ylivoimaisesti eniten äänessä valiokunnissa (Taulukko 4). Laskettaessa yhteen eri organisaatioiden lausunnot kaikkiin valiokuntiin, selvästi useimmin valtiopäiväasioissa valtionhallinnon ulkopuolisista organisaatioista ovat edustettuina EK, 589, ja Kuntaliitto, 557. Niiden jälkeen 300 rajan ylittävät myös Suomen Yrittäjät, 374, MTK, 317, ja SAK 309. Kymmenen kärjen täydentävät Poliisihallitus, 280, tietosuojavaltuutetun toimisto, 248, Kela, 238, Verohallinto, 227, ja STTK, 211.

Taulukko 4. Useimmin valiokuntalausuntoja yhteensä antaneet organisaatiot.

Organisaatio	Lausunnot
EK	589
Kuntaliitto	557
Suomen yrittäjät	374
MTK	317
SAK	309
Poliisihallitus	280
Tietosuojavaltuutetun toimisto	248
Kela	238
Verohallinto	227
STTK	211

Tämä sopii kuvaan Suomen poliittisen järjestelmän korporatistisesta luonteesta: suuret edunvalvojajärjestöt, jotka kokoavat laajoja intressejä yhteen, ovat hallituksen suosimia kumppaneita. Aiemmassa tutkimuksessa 73 % haastatelluista hallituksen valmistelevista virkamiehistä oli samaa mieltä väitteestä ”Sektorillani on merkittäviä kattojärjestöjä, jotka edustavat kattavasti erilaisia intressejä” (Vesa & Kantola 2016, 41) ja EK, MTK ja Kuntaliitto erottuivat heidän vastauksissaan selvänä kolmen kärkenä epävirallisesti yhteyttä päättäjiin pitävinä järjestöinä (Vesa & Kantola 2016, 42).

Toisaalta joissakin valiokunnissa, joissa lausuntoja keskimäärin annetaan erityisen paljon, niitä antavat etupäässä muut kuin suurimmat työmarkkinaosapuolten edunvalvojajärjestöt. Esimerkiksi sivistysvaliokunnassa ääneen pääsevät muiden alalle relevanttien sidosryhmien, kuten akateemisten ammattiliittojen, kuntien, ja yliopistojen edustajat (ks. Taulukko 5).

Taulukko 5. Sivistysvaliokuntaan useimmin lausuntoja antaneet organisaatiot.

Organisaatio	Lausunnot
Opetushallitus	90
Kuntaliitto	86
OAJ	58
Henkilö	51
Ammattiin Opiskelevien Liitto	45
Lukiolaisten Liitto	44
Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU	44
Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK	42
SYL	41
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene	40

Samoin useimmin lausuntoja kaikkiin valiokuntiin yhteensä antaneiden organisaatioiden listalla näkyvät kymmenen kärjessä vastakkaiset työmarkkinaosapuolet, ja tarkasteltaessa listaa hieman pidemmälle, kahdenkymmenen useimmin lausuntoja antaneen joukosta löytyvät esimerkiksi Luonnonsuojeluliitto (13. eniten lausuntoja, 191 lausuntoa), Kilpailuja kuluttajavirasto (14., 182), ja Finanssiala (18., 147). Se, että valiokunnat kuulevat monenlaisia, toisilleen vastakkaisia intressejä edustavia tahoja, saattaa liittyä Suomen monipuoluejärjestelmään ja poliittiseen sopimisen kulttuuriin, jossa vastakkaisia ääniä kuullaan. Analyysissa ei tosin ole eroteltu sitä, onko vastakkaisia intressitahoja kuultu nimenomaisesti samassa asiassa, emmekä voi tietää onko niitä kutsuttu lausumaan eri määriä samassa asiassa.

Poikkeavia valiokuntia ovat esimerkiksi Puolustusvaliokunta, jossa kuullaan ministeriöiden lisäksi lähinnä puolustusvoimain ja rajavartioston edustajia, sekä tulevaisuusvaliokunta, joka kuulee asiantuntijoita yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Erityinen poikkeus on Perustuslakivaliokunta, jonne lausunnon antaneet organisaatio-affiliaatiota ilmoittamattomat henkilöt ovat ylivoimaisesti suurin yksittäinen lausunnonantajien ryhmä. Nämä ovat enimmäkseen oikeustieteen asiantuntijoita. He työskentelevät tyypillisesti yliopistoissa, mutta luultavasti, ja perustellusti, eivät koe edustavansa lausunnoissaan yliopistoaan. Listassa ei ole eritelty lausunnon antaneita henkilöitä, mutta kuusi useimmin lausuntoja perustuslakivaliokuntaan antanutta tahoja ovat yksittäisiä oikeustieteen asiantuntijoita, ja jos henkilöt listattaisiin yksittäin, kymmenen kärkeen mahtuisivat organisaatioista vain Tietosuojavaltuutetun toimisto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Tätä selittää se, että perustuslakivaliokunnassa pyydetään lausuntoja ehdotetun sääntelyn perustuslaillisuudesta, ei sidosryhmien intresseistä.

Yleisesti valiokuntiin käsiteltävää asiaa kohden kirjallisia ja suullisia lausuntoja antavat lukuisat tahot: keskimäärin 17,28 eri tahojen kirjallista lausuntoa tai suullisesti kuultua edustajaa valtiopäiväasiaa (vpasia) kohden, ja 11,16 valiokunnan mietintöä tai lausuntoa kohden. Tämä ero on luonnollinen, koska samaan valtiopäiväasiaan voi tulla useiden valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä. Lausunnoista suurimman osan antavat, kuten mainittua, ministeriöiden virkamiehet, tieteelliset asiantuntijat ja sääntelylle relevanttien virastojen asiantuntijat. Kuten taulukossa 6 näkyy, lausuntojen keskimäärässä on myös paljon vaihtelua, eikä aineisto sisältänyt tietoa yhdestäkään Tiedusteluvaliokuntaan jätetystä lausunosta. Onkin vielä huomioitava, että aineistossa on mainittuna vain ne valtiopäiväasiat, joihin on ylipäätään jätetty lausuntoja, mutta kaikissa lausuntoja ei anneta. Niinpä saatu luku on keskiarvo kirjallisten lausuntojen ja suullisesti kuultujen edustajien summalle niissä valtiopäiväasioissa, joihin on jätetty lausuntoja.

Taulukko 6. Kuhunkin valiokuntaan valtiopäiväasiaa kohden annettujen lausuntojen määrä.

Valiokunta	Lausunnot/vpasia
Tulevaisuusvaliokunta	21,3
Puolustusvaliokunta	15,5
Sivistysvaliokunta	15,4
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	15,3
Lakivaliokunta	15,3
Valtiovarainvaliokunta	13,5
Hallintovaliokunta	13,3
Tarkastusvaliokunta	12,5
Liikenne- ja viestintävaliokunta	11,7
Maa- ja metsätalousvaliokunta	11,6
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	11,5
Talousvaliokunta	10,7
Ympäristövaliokunta	8,9
Suuri valiokunta	8,2
Perustuslakivaliokunta	7,3
Ulkoasiainvaliokunta	7,0
Tiedusteluvaliokunta	NA

3.4.2 Hankeaineiston analyysi

Valtioneuvoston hankeikkunan rajapinnasta haetussa henkilöaineistossa eivät nousseet esiin samat organisaatiot kuin valiokunta-aineistossa. Aineisto analysoitiin hankedokumentaation metadatatista saatujen uuid-tunnusten avulla, eikä hakua rajoitettu muuten kuin hankkeiden ajankohdan mukaan.²¹ Aineisto sisälsi ministeriöiden kaikki julkisesti nettisivuilla dokumentoitujen hankkeiden asiakirjat työryhmien perustamisesta lausuntokierroksille riippumatta siitä ovatko hankkeet johtaneet hallituksen esityksiin.²²

Aineistosta etsittiin hankkeiden jäsenet ”henkiloVersioUuid” -koodien avulla. Näin saadulle osallistuja-aineistolle tehdyn analyysin keskeinen tulos on, että aineisto on puutteellista ja metadata on kirjattu puutteellisesti. Esimerkiksi valtiovarainministeriön hankkeista löytyy 868 henkilöVersioUuid:ta, joista kukin kytkee jonkin henkilön johonkin dokumenttiin, joka liittyy valtiovarainministeriön vuosina 2015–2020 asettamaan hankkeeseen. Näissä on 706 itsenäistä henkilöä, joista kukin näkyy aineistossa yhdestä kahdeksaan kertaa. Tämä siis tarkoittaa, että aineiston mukaan 706 henkilön nimet löytyvät valtiovarainministeriön vuosina 2015–2020 asettamien hankkeiden metadatatista työryhmien osallistujina tai lausuntojen antajina, enimmillään kahdeksan kertaa. Luku on selvästi puutteellinen, ja sen voi todistaa pistokokeella. Valtiovarainvaliokunnassa useimmin valtiopäiväasioissa lausunut EK oli aineiston mukaan ollut valtiovarainministeriön työryhmissä edustettuna vain kaksi kertaa vuosina 2015–2020. Haku Lakitutkassa (lakitutka.fi) suoraan hankedokumentaatiosta samalla aikavälillä ja termillä ”*linkeinoelämän keskusl*” tuotti sen sijaan toista sataa tulosta. Manuaalisesti tarkistettaessa havaittiin EK:n olleen useissa näistä hankkeista edustettuna valmistelevissa työryhmissä. Täten Taulukossa 7 esitettyihin tuloksiin on syytä suhtautua varauksella.

21 Aineiston on haettu rajapinnan kohdehausta 19.11.2020–23.11.2020 ja hankedokumentaation hakua on rajattu hankkeen asettamispäivällä, 1.1.2015–31.12.2020 välille.

22 Aineistosta poistettiin ne, joilla ”työnantaja” -merkintä oli ”NULL”. Näistä vähintään useimmat olivat ministeriöiden omia virkamiehiä, jotka ymmärrettävästi muodostivat valtaosan ilmoitetuista henkilöistä. Lisäksi poistettiin ne, joilla ”työnantaja” -kohta oli jätetty tyhjäksi.

Taulukko 7. Valtiovarainministeriön työryhmissä vuosina 2015–2020 eniten edustetut organisaatiot hankeikkunan rajapinnan mukaan.

Työnantaja	Edustukset
Kuntaliitto	31
Kela	11
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	10
Valtori	9
Digi- ja väestötietovirasto	6
Allianssi	5
Helsingin kaupunki	4
Moniheli ry	4
Oulun kaupunki	4
Sipoon kunta	4
Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto	4

Sama toistui muiden ministeriöiden kohdalla. Tätä testattiin myös toisella tavalla, etsimällä aineistosta manuaalisesti nimellä sellaisia työryhmien jäseniä, joiden nimet löytyivät aineistoon kuuluvien hankkeiden julkaistusta työryhmä-dokumentaatiosta. Useampi tällainen haku tehtiin eri ministeriöiden hanke-aineistoon, eikä yksikään haku tuottanut tulosta. Tämä vahvistaa käsitystä, että työryhmien kokoonpanoja paitsi julkaistaan harvoin myös kirjataan huonosti metadataan silloin, kun ne julkaistaan.

Aineistosta löytyvien nimien määrässä oli selviä ministeriökohtaisia eroja. Sosiaali- ja terveysministeriön, opetus ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hankedatasta löytyi noin 150 erillistä organisaatiota kustakin. Sen sijaan entisen kauppa- ja teollisuusministeriön uuid-tunnuksella ei löytynyt hankkeita lainkaan, ja ulkoasiainministeriön kahdella tunnuksella löytyi yhteensä kaksitoista hankkeeseen yhdistettävää henkilöä, joista yhdellekään ei oltu merkitty työnantajaa – ja jotka ovat mitä ilmeisimmin ministeriön omia virkamiehiä.

Kaiken kaikkiaan hanke-aineisto on selvästi epätäydellistä. Osaksi tämä johtuu hankkeiden puutteellisesta dokumentaatiosta osallistujien suhteen: lausunnot on yleensä julkaistu, mutta työryhmien kokoonpanot ja kokouspöytäkirjat puuttuvat usein. Ainakin hankkeiden jäsenten osalta aineiston puutteet ovat kuitenkin vielä suurempia, koska metadata on myös kirjattu puutteellisesti, mikä vaikeuttaa julkaistun valiokuntadatan tutkimuskäyttöä.

Hankkeisiin annettujen lausuntojen tietoja ei rajapinnan aineistossa ole yhdistetty henkilödataan eivätkä ne löydy samasta paikasta hankkeiden osallistujien kanssa. Niiden tiedot pitää osata löytää muun aineiston seasta,²³ missä ne on yhdistetty lausuneeseen organisaatioon, mutta organisaatioille puolestaan ei ole uuid-koodeja, joiden avulla niitä voisi yhdistää aineistojen välillä. Tämä ei suoranaisesti edistä tietojen näkyvyyttä tai käytettävyyttä. Tiedonhakua helpottaisi, jos lausuntoja antaneille tai työryhmissä edustetuille organisaatioillekin olisi annettu omat tunnukset, jotka voisi hakea samalla tavalla listana kuin tällä hetkellä ministeriöiden omat tunnukset.

Kuten hankeikkunan dokumentaatiossakin, myös rajapinnan aineistossa lausunnoista on kuitenkin paljon enemmän tietoa kuin työryhmistä. Johtuen materiaalin suuresta määrästä ja siitä ettei siihen täysin voida luottaa, tarkastelu on tässä rajoitettu vain viiden ministeriön hanke-aineistoon. Tässäkin aineistossa on yhteensä yli kymmentuhatta lausuntoa. Ei ole varmuutta siitä, etteikö tämäkin aineisto olisi puutteellista, mutta lausunto-asiakirjojen suuri määrä puoltaa olettamusta, että ainakin suurin osa asiakirjoista löytyy rajapinnan kautta. Samoin näin suuresta aineistosta saa varmasti jonkin käsityksen ministeriön hankkeisiin jätetyistä lausunnoista.

Tarkempaan tarkasteluun on valittu seuraavat neljä ministeriötä: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö, jonka kohdalla on tehty vähän vertailua maa- ja metsätalousministeriöön. Ympäristöministeriön mielenkiinto on siinä, että ympäristövaliokunnan lausunnoissa näkyi voimakas yleisten kansalaisjärjestöjen intressiedustus. Yleisten kansalaisjärjestöjen edustus on mielenkiintoinen tarkkailun kohde. Ympäristöministeriön ohessa pienempään tarkasteluun on nostettu maa- ja metsätalousministeriön hankkeet, koska myös sen sääntelyn alalla ympäristöjärjestöjen ja maatalouden intressit usein törmäävät, ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa olivat vahvimmin edustettuina monet samat tahot kuin ympäristövaliokunnassa: MTK, Luonnonsuojeluliitto, Luonnonvarakeskus, WWF. Myös liikenne- ja viestintäministeriön hankkeiden voisi uskoa kiinnostavan kansalaisjärjestöjä, mutta valiokunta-aineistossa niitä tai työntekijäin edustajia ei juuri näkynyt. Liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön hankkeet oletusarvoisesti kiinnostavat myös kuntia, teollisuutta ja työmarkkinajärjestöjä. Niiden hankkeilla on usein suuri taloudellinen merkitys, mikä usein on syy lobbaukseen, ja niiden lausuntoluvut hankeaineistossa ovatkin erityisen korkeita. Samoin sosiaali- ja terveysministeriö on erityisesti viime vuosina ollut tekemässä taloudellisesti valtavia päätöksiä, joihin on uskottavasti kohdistunut suuri lobbausintressi. Sosiaali- ja

²³ Lausuntokierrosten lausunnot etsittiin rajapinnasta hakemalla ensin kohteita, ts. hankkeita, ja erottelemalla hankkeiden "asiakirjat" otsikon alta kaikki ne asiakirjat, joiden tyyppi = "LAUSUNTO", oletuksella, että tämä erottaa asiakirjoista ne, jotka ovat jätettyjä lausuntoja. Muita tyyppejä olivat esimerkiksi "LAUSUNTOPYYNTÖ" ja "KUTSU". Lausuntojen antajat on haettu asiakirjoista listamalla kaikkien asiakirjojen "laatija" -otsikon alla ilmoitetut organisaatiot.

terveysvaliokuntaan jätetyissä lausunnoissa silmään pistävää on, että työntekijäpuoli oli vahvasti, jopa työnantajia paremmin, edustettuna.

Kuten valiokunta-aineistossa, myös hanke-aineistossa yleisimpiä yksittäisiä lausunnoantajia ovat ministeriöt.²⁴ Ministeriöt eivät ole lobbauskontekstissa erityisen kiinnostavia lausuntojen antajia, joten ne suljettiin analyysin ulkopuolelle. Toinen huomio on, että lausunnoista suuren osan ovat antaneet virastot. Tältäkin osin valmistelun lausunnot vastaavat valiokuntien lausuntoja. Myös hallinnon ulkopuoliset lausijat ovat pitkälti samoja kuin vastaavissa valiokunnissa. Niinpä näyttäisi siltä, että valmisteluvaiheen ja valiokuntavaiheen lausuntoja antavat enimmäkseen samat toimijat. On mainittava, että suurin osa lausujista on jättänyt hyvin pienen määrän lausuntoja, niin että suurimmat lausunnonantajat eivät ole jättäneet suhteessa suurta osuutta lausunnoista. Merkittävimpänä yleisenä erona aineistosta nousee esille kuntasektori: kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät, jotka harvoin lausuvat valiokunnissa, ovat antaneet valmisteluvaiheessa valtavia määriä lausuntoja. Monet niistä nousevat yksinäänkin korkealle lausunnonantajien listoilla, ja yhteenlaskettuna ne ovat usean ministeriön aineistossa eniten lausuntoja antanut ryhmä. Seuraavaksi tarkastellaan lausunnonantajia yksittäisten ministeriöiden hankkeissa erikseen ja katsotaan löytyykö niistä erityispiirteitä tai esimerkiksi huomattavia eroja suhteessa valiokunta-aineistoon.

Ympäristöministeriön 1.1.2015–23.11.2020 asetettuihin hankkeisiin on kirjattu 1 018 lausuntoa, joista muiden kuin ministeriöiden laatimia oli 951. Pienenä kuriositeettina, virastojen lisäksi eri hallinto-oikeudet olivat jättäneet yhteensä 27 lausuntoa. Virastoista paikalliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat jättäneet yhteensä 57 lausuntoa, näistä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto yksinään 11 lausuntoa, mikä teki siitä eniten lausuntoja jättäneen yksittäisen viranomaisen (ministeriöt pois luettuna). Suomen ympäristökeskus on jättänyt 8 lausuntoa, Luonnonvarakeskus LUKE 7 lausuntoa ja paikalliset ympäristönsuojeluviranomaiset 10 lausuntoa.

Eri kaupungit tai kaupunkien hallinnolliset yksiköt (kuten ympäristönsuojeluviranomaiset) ovat antaneet yhteensä 93 lausuntoa, joista Helsingin kaupunki, sen valtuusto ja hallinnolliset yksiköt yhteensä (ei HSY, HSL tai muut vastaavat) 13 lausuntoa. Eniten lausuntoja antaneet yksittäiset tahot ovat kuitenkin suuria järjestöjä: MTK 19 lausunnonalla (näihin laskettu mukaan sen alueellisten osastojen yhteensä 4 lausuntoa) ja Kuntaliitto 18 lausunnonalla. Kaikkein suurimmaksi yksittäiseksi lausunnonantajaksi ympäristöministeriön hankkeissa nousee Suomen Yrittäjät, jos lasketaan mukaan paikallisyhdistysten lausunnot

²⁴ Ministeriöiden jättämien lausuntojen osuus kaikista lausunnoista vaihtelee tarkastelluissa ministeriöissä ympäristöministeriön hankkeiden noin kymmenestä prosentista valtiovarainministeriön hankkeiden noin neljännekseen. Määrä herättää epäilyksen, voiko tällä dokumenttityypillä olla kirjattu muitakin kuin lausuntoja. Lausuntojen laatijat kuitenkin edustavat eri ministeriöitä, eivät vain hankkeen asettanutta ministeriötä.

(20, joista 13 paikallisyhdistysten lausuntoja). Tässä on selvä ero ympäristövaliokuntaan, minne Suomen Yrittäjät on vastaavalla aikavälillä jättänyt lausuntoja vain 5:ssä valtiopäiväasiassa. Toinen selvä ero valiokuntaan on siinä, että nämä järjestöt ovat ministeriön hankkeissa jättäneet enemmän lausuntoja kuin mitkään yleiset kansalaisjärjestöt. Ympäristövaliokunnan suurin yksittäinen lausunnonantaja Suomen luonnonsuojeluliitto on myös eniten lausuntoja ympäristöministeriön hankkeisiin antanut yleinen kansalaisjärjestö, mutta 14 lausunnolla (mukaan luettuna yksi paikallisosaston jättämä lausunto) se on vasta neljänneksi eniten ympäristöministeriön hankevalmistelussa lausunut organisaatio. Ympäristövaliokuntaan myös WWF on jättänyt tilaston mukaan viidenneksi useiten lausuntoja, 37 kertaa, mutta ympäristöministeriön hankevalmistelu-aineistosta löytyi vain kaksi WWF:n lausuntoa.

Eri teollisuuden alojen edunvalvojat, kuten Energiateollisuus ry (6 lausuntoa), Rakennusteollisuus ry (6), Metsäteollisuus ry (6) ja Energiateollisuus ry (5), ovat jättäneet yhteensä 40 lausuntoa. Tämä on paljon paitsi suhteessa ympäristöministeriön verrattain pieneen lausuntojen määrään, myös suhteessa teollisuutta edustavien toimialaliittojen lausuntoihin esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä, 23, ja valtiovarainministeriössä, 28. Eri teollisuuden edunvalvojien lausuntoja löytyi 85 kappaletta myös ympäristövaliokunnasta. Tästä voisi varovaisesti päätellä, että ympäristölainsäädännössä ollaan kiinnostuneita teollisuuden intresseistä, ja että usealla teollisuudenalalla on intressi vaikuttaa ympäristölainsäädäntöön.

Kaiken kaikkiaan ympäristöministeriön hankkeiden lausunto-aineisto siis eroaa merkittävästi ympäristövaliokunnan lausunnoista. Ympäristövaliokunnan käsittelemiin valtiopäiväasioihin ympäristöjärjestöt antavat paljon lausuntoja, mutta valmisteluvaiheessa teollisuus, MTK, Kuntaliitto sekä ympäristövaliokuntaan vain harvoin lausuntoja antava Suomen Yrittäjät, ovat selvästi niitä paremmin edustettuina. Myös asiantuntijalaitokset, kuten Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus ovat valiokuntalausunnoissa listan kärkipäässä, mutta ministeriöön jätetyissä lausunnoissa niiden edelle kiilaavat esimerkiksi Kiinteistöliitto, Metsähallitus, Korkein hallinto-oikeus, Traficom ja mainittu Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus.

Maa- ja metsätalousministeriön hankkeiden lausunnot (1 592, joista 1 386 muita kuin ministeriöiden laatimia) näyttäisivät puolestaan pääasiassa seuraavan samaa linjaa kuin valiokunnan: MTK lausuu selvästi eniten (59 lausuntoa, valiokunnassa 154), perässään Luonnonvarakeskus LUKE (34 lausuntoa, valiokunnassa 122). Hajanaiset maa, metsä- ja kalateollisuuden edustajat näyttäisivät lausuvan yhteenlaskettuna paljon, ja Luonnonsuojeluliitto edustaa järjestöpuolta melko vahvasti 20 lausunnolla (46 valiokunnassa), mutta WWF ei pääse lähelle kärkeä 8 lausunnolla (33 valiokunnassa). Mielenkiintoista on kuitenkin huomata, että ympäristöjärjestöt näyttävät antavan enemmän lausuntoja maa- ja metsätalousministeriön kuin ympäristöministeriön hankkeisiin – tosin maa- ja

metsätalousministeriön hankkeisiin on ylipäätään jätetty lähes puolet enemmän lausuntoja. Erilaiset teollisuuden edunvalvojat lausuvat maa- ja metsätalousministeriön hankevalmistelussa melko aktiivisesti, mutta eivät yksittäisinä erotu lausunnonantajien kärjessä kuten valiokunnassa, missä esimerkiksi Metsäteollisuus, Elintarviketeollisuusliitto ja Kalatalouden keskusliitto olivat kukin vahvemmin edustettuja kuin mikään virasto Luonnonvarakeskusta lukuun ottamatta. Valmistelun lausunnoissa nousevat yksittäisten teollisuudenalojen edelle asiantuntijalaitokset, kuten Maaseutuvirasto (18 lausuntoa), Maanmittauslaitos (17) ja Ruokavirasto (16).

Liikenne- ja viestintäministeriön hankkeisiin oli jätetty tarkastellulla aikavälillä 1 901 lausuntoa, joista 1 503 muita kuin ministeriöiden laatimia. Kolme eniten lausuntoja antanutta ei-ministeriötä ovat nekin kaikki valtion kirjanpitoyksiköitä: Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (41 lausuntoa), Poliisihallitus (25 lausuntoa), Liikennevirasto (24 lausuntoa). Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeriön lausuntokierroksilla on jättänyt MTK (22 lausuntoa, joista 10 alueellisten jäsenjärjestöjen) ja yleisesti elinkeinoelämän edustajat SKAL (16), Taksiliitto (15), Suomen varustamot (13) ja Suomen Yrittäjät (13 lausuntoa, joista yksi paikallisyhdistyksen antama). Myös Kuntaliitto (11 lausuntoa) ja Helsingin kaupunki (12) erottuvat. Suurimmat 10 yksittäistä lausujaa ovat antaneet kaikista (ei ministeriöiden laatimista) lausunnoista yhteensä 13,2 %.

Kansalaisjärjestöjen lausunnot ovat vähäisiä, samoin ammattiliittojen. Ammattiliittojen keskusjärjestöistä lausuntoja on jättänyt vain SAK, sekin kolme kappaletta. Yhtä monta lausuntoa on antanut esimerkiksi Turun seudun taksiryrittäjät. Ylipäätään taksiryittäjien ja muiden liikenteen yrittäjien edustajat olivat antaneet paljon lausuntoja. Eniten lausunut työntekijäpuolen edustaja on Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry seitsemällä lausuntonaan. Kansalaisjärjestöistä eniten ovat lausuneet Näkövammaistenliitto (6 lausuntoa), Kuuloliitto (5) ja Pyöräliitto (4).

Liikenne- ja viestintäministeriössä näkyvät siis hyvin pitkälti samat lausujat kuin liikenne- ja viestintävaliokunnassakin. Ammattiliitot ja kansalaisjärjestöt olivat jättäneet liikenne- ja viestintävaliokuntaankin lausuntoja vain harvoin.

Valtiovarainministeriön hankkeisiin tarkastellulla aikavälillä jätettyjen lausunto-asiakirjojen määrä aineistossa on peräti 3 937, joista 3 226 ei ole ministeriöiden jättämiä. Siten suurimpien lausujien lausuntomäärät voivat nousta korkeiksi ilman, että ne ottavat suurta osaa kaikista lausunnoista. Lausuntoja ovat antaneet pitkälti samat tahot kuin valtiovarainvaliokuntaankin. Suurin yksittäinen lausunnonantaja valtiovarainministeriössä on tarkkaillulla aikavälillä 64 kertaa lausunut Verohallinto (mukaan luettuna Harmaan talouden selvitysyksikkö, 3 lausuntoa), aivan kuten valtiovarainvaliokunnassakin (missä se antoi samalla aikavälillä 124 lausuntoa). Kuullut viranomaiset edustavat enimmäkseen taloutta säänteleviä tai sääntelyä toimeenpanevia virastoja tai asiantuntijalaitoksia, esimerkiksi

Verohallintoa, Suomen Pankkia, Finanssivalvontaa, Poliisihallitusta ja Kansaneläkelaitosta, Rahoitusvakausvirastoa ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Eri hallinto-oikeudet ovat antaneet yhteensä 51 lausuntoa.

Eniten lausuntoja antanut yksittäinen hallinnon ulkopuolinen taho on, kuten valtiovarainvaliokunnassakin, EK (57 lausuntoa). Elinkeinoelämän edunvalvojat ovat muutenkin vahvasti edustettuina, Suomen yrittäjät neljänneksi eniten lausuntoja jättäneenä (47 kertaa) ja Finanssiala ry viidenneksi eniten (37), ja Keskuskauppakamarikin kymmenen kärjessä (27 lausuntoa). Finanssialan vastapainona Finanssivalvonta on myös lausunut 32 kertaa, mikä osoittaa eri puolia kuultavan. Työntekijäpuolta edustaa SAK, sekin kymmenen eniten lausuneen joukossa 32 lausunnolla. Lisäksi Akava on lausunut 18 kertaa ja STTK on antanut 15 lausuntoa. Näiden lisäksi ammattiliittojen lausuntoja löytyi 7 kappaletta. Ammattiliittojen lausuntoluvut ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä kuin elinkeinoelämän, ja suhteessa pienempiä kuin valtiovarainvaliokunnassa. EK:n, Suomen yrittäjien, ja Finanssi-puolen edustuksen lisäksi muut työnantajien, yrittäjien ja teollisuuden edustajat ovat jättäneet n. 50 lausuntoa.

Kuntasektorin edustus nousee valtiovarainministeriössä huimiin lukemiin. Kuntaliitto on jättänyt aineiston mukaan kolmanneksi eniten, 51 lausuntoa. Sen lisäksi kaupungit ovat antaneet 342 lausuntoa ja kunnat ja kuntayhtymät 270 lausuntoa (ilman esimerkiksi ”koulutuksen” tai ”sairaanhoidon” kuntayhtymiä, tai muita palveluihin liittyviä kuntayhtymiä). Jopa hyvin pienet kunnat ovat voineet jättää 10 lausuntoa. Yhteensä ne ovat jättäneet lähes yhtä paljon lausuntoja kuin ministeriöt, ja enemmän kuin elinkeinoelämä ja ammattiliitot yhteensä. Valtiovarainvaliokunnassakin kuntaliitto on antanut lausuntoja valtiovarainministeriön, Verohallinnon ja EK:n jälkeen neljänneksi suurimpaan määrään valtiopäiväasioita, mutta kaupunkien lausuntoja löytyi vain kuusi ja pienempien kuntien ei lainkaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön hankeaineistosta löytyi 1.1.2015–23.11.2020 aikavälillä peräti 6 472 lausunto-asiakirjaa, joista 6 070 oli muiden kuin ministeriöiden laatimia. Lausuntojen kärjestä löytyy sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitoksia, kuten THL (65 lausuntoa) Valvira (51) ja KELA. (34 lausuntoa). Myös aluehallintovirastot ovat lausuneet paljon, yhteensä 118 lausuntoa. Tämä ei ole yllätys, kun ottaa huomioon että sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään alueellisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen on liittynyt maakunta- ja hallintouudistus. Samat syyt selittänevät kuntasektorin lausuntojen valtavaa määrää: Paitsi että Kuntaliitto on suurin yksittäinen lausuntojen antaja (70 lausuntoa), kaupungit ovat jättäneet 904 lausuntoa ja muut kunnat ja kuntayhtymät (mukaan luettuna sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymät) 1 251 lausuntoa. Yhteensä nämä lausunnot (2 225) kattavat yli kolmanneksen (36,7 %) muiden kuin ministeriöiden lausunnoista. Näistä Helsingin kaupunki ja sen eri viranomaiset ovat yksinään antaneet 48 lausuntoa, mikä tekee siitä yhden suurimmista yksittäisistä lausunnonantajista.

Työmarkkinaosapuolet ovat kuitenkin yksittäisistä lausujista myös hyvin edustettuina. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ammattiliittojen edustus on vahva: SAK 64 lausuntoa, STTK 56 lausuntoa, Akava 55 lausuntoa, Lääkäriliitto 27 lausuntoa ja Tehy 15 lausuntoa. Nämä luvut kestävät vertailun myös työnantajien ja elinkeinoelämän edustajien jättämien lausuntojen määrään: EK 62 lausuntoa, Suomen Yrittäjät 47 lausuntoa, Kuntatyönantajat 17 lausuntoa, Hyvinvointiala liitto 12 lausuntoa, Lääkäripalveluyritykset 2 lausuntoa ja Sosiaalialan työnantajat 1 lausunto.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön hankkeiden lausunnoissa työntekijät ovat hyvin edustettuina, mutteivät enää työnantajapuolta paremmin. Eniten lausuneet ammattiliitot ovat alan liitot Lääkäriliitto (46 lausuntoa, joista 7 alaosastojen lausuntoja) ja Tehy (39 lausuntoa, joista 7 jäsenjärjestöjen lausuntoja), missä on selvää kasvua verrattuna valiokunta-aineiston lukuihin. Keskusjärjestöjen luvut sen sijaan ovat pienempiä kuin valiokunnissa: SAK (29 lausuntoa), Akava (27), STTK (22). Myös toisella puolen pöytää EK:n luku on pienempi kuin valiokunnassa (33 lausuntoa). Eniten lausuntoja antanut elinkeinoelämän edustaja sosiaali- ja terveysministeriön hankeaineistossa onkin Suomen Yrittäjät (47 lausuntoa, joista 21 paikallisyhdistysten jättämiä). Myös muut elinkeinoelämän intressejä edustavat tahot, kuten Finanssiala (20) ja Kauppakamarit (Keskuskauppakamari 7, muut 11) ovat lausuneet melko usein, vaikka esimerkiksi kauppakamarit eivät olleet antaneet yhtäkään lausuntoa sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Kansalaisjärjestöjä edustaa aktiivisesti SOSTE, joka on 8. eniten lausuntoja antanut yksittäinen 39 lausunnollaan. Terveysalan yritysten laatimia lausuntoja löytyi jopa yllättävän vähän, Terveystalolta 6, Mehiläiseltä 7 lausuntoa. Sen sijaan Lääkäripalveluyritykset ry oli antanut 25 lausuntoa, mikä vie sen suurimpien yksittäisten lausunnonantajien joukkoon.

Kaikkiaan sosiaali- ja terveysministeriön hankkeisiin lausuntoja ovat antaneet pääpiirteittäin samankaltaiset tahot kuin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, mutta huomattavia eroja-kin on: aluehallinnon ja erityisesti kuntien paljon suurempi edustus, elinkeinoelämän ja sen puolella erityisesti yritysten, finanssialan ja kauppakamarien suurempi lausuntojen määrä, sekä työmarkkinaosapuolten keskusjärjestöjen pienempi lausuntojen määrä suhteessa niiden sosiaali- ja terveysvaliokuntaan antamiin lausuntoihin ja erityisesti ammattiliittojen keskusjärjestöjen lausuntojen pienempi määrä suhteessa alan yksittäisten ammattiliittojen lausuntoihin. Kymmenen suurimman yksittäisen lausujan osuus on kuitenkin vain 7,7 % kaikista (ei ministeriöiden laatimista) lausunnoista, joten suurimpien lausunnonantajien keskinäisistä suhteista ei voi päätellä paljoa sen suhteen, millaisia intressejä lausuntojen suuri massa edustaa.

Yhteenvetona ministeriöiden hankkeiden lausunto-aineiston analyysistä voidaan sanoa, että erityisesti aluehallintoviranomaiset ja kuntasektori, joita ei näy valiokunnissa, antavat paljon lausuntoja valmisteluvaiheessa. Toinen trendi on, että teollisuus, elinkeinoelämä ja erityisesti kauppakamarit ja finanssiala ovat suhteessa vahvemmin edustettuja

valmistelussa kuin valiokunnissa, ja ammattiliitot päinvastoin hieman heikommin kuin valiokunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriössä merkille pantavaa oli työmarkkinaosapuolten keskusjärjestöjen yksittäisiin ammattiliittoihin ja toimialajärjestöihin verrattuna heikompi edustus kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa.

3.4.3 Yhteenveto

Valtioneuvoston kanslia ja eduskunta julkaisevat hankevalmistelusta ja valiokuntien toiminnasta paljon dokumentaatiota, mikä tekee hyvin läpinäkyväksi sen, mitkä tahot ovat olleet virallisesti mukana prosessissa ja myös mitä prosessissa on lausuttu. Yksittäisen hankkeen tai valtiopäiväasian vaiheita on myös helppo tarkastella verkkosivuilta. Avoinmuutta kuitenkin heikentää aineiston massan vaikea analysoitavuus, erityisesti mitä tulee hankkeiden dokumentaatioon (ks. luku 2.3.1 ja 2.3.2). Käytännössä ainoa keino tarkastella virallista tietä tapahtuvaa vaikuttamista asioiden valmistelussa on hankeikkunan rajapinta. Rajapinnan käyttäminen kuitenkin vaatii koodaustaitoja. Valmisteluun osallistuneita tahoja koskeva dokumentaatio on puutteellista ja sen metadata niin epätarkkaa, ettei siihen voida luottaa. Sen sijaan valiokuntalausuntojen lisäksi myös valmisteluvaiheessa annettuja lausuntoja julkaistaan erittäin hyvin, ja niiden metadata näyttäisi olevan kirjattu myös rajapintaan hyvin, niin että lausunnonantajia voi mielekkäästi tutkia, jos ne löytää.

Yhteenvetona, Suomessa valtion julkisiin päätöksiin pääsee vaikuttamaan virallista tietä, jos on kutsuttu joko ministeriön valmistelevaan työryhmään tai eduskunnan valiokunnan asiantuntijaksi. Tietoa vaikuttamisesta julkaistaan muodossa, joka on sinällään hyvin luettavissa ja haettavissa. Yksittäisen hankkeen vaiheisiin tutustuminen on helppoa etenkin jos hanke johti hallituksen esitykseen. Sen sijaan dokumenttien käyttäminen esimerkiksi tilastollisissa analyysissä vaatii paljon manuaalista työtä eikä olemassaoleva data aina ole tarpeeksi tarkkaa analyysien tekemiseen.

Valiokunta-aineistossa nousee esille virastojen merkitys: ne tekevät paljon lausuntoja ja mitä ilmeisimmin eduskunta luottaa niihin päätöksissään. Toiseksi valiokunnissa lausuvat laajoja intressejä yhteenkokoavat järjestöt, kuten työmarkkinaosapuolten edunvalvojat. Koska valiokuntiin pääsevät antamaan lausuntoja vain valiokunnan kutsumat tahot, kertoo aineisto lobbareiden omaa aktiivisuutta enemmän siitä, keitä eduskunnassa halutaan kuulla. Vastakkaisten intressitahojen kuuleminen saattaa kertoa sopimisen kulttuurista ja vahvasta puoluepoliittisesta pluralismista, missä vastakkaisia näkemyksiä edustavia tahoja kuullaan institutionaalisella tasolla.

Myös ministeriöiden hankeaineistosta löytyvät asiakirjat kertovat samaa viestiä: virastot ja ministeriöt itse lausuvat paljon. Hankkeisiin kuitenkin jättävät lausuntoja erittäin paljon myös kunnat ja aluehallintoviranomaiset. Intressiedustuksen pluralismi näkyy niissä

hieman heikommin kuin valiokunnissa, ennen kaikkea teollisuus ja elinkeinoelämä jättävät enemmän lausuntoja kuin ammattiliitot. Institutionaaliset järjestöt, etenkin Kuntaliitto, ovat hyvin aktiivisia sekä valmistelussa että valiokunnissa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa usein lausuva Sosiaali- ja terveysjärjestöjä edustava SOSTE on aktiivinen myös sosiaali- ja terveysministeriön hankkeissa, samoin Suomen Luonnonsuojeluliitto ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hankkeissa.

Siitä, ketkä ovat osallistuneet ehdotusten valmisteluun työryhmissä ei nyt saada tarpeeksi tietoa. Kuitenkin sekä makrotason vaikuttamispisteanalyysin että Suomen järjestelmän tarkemman tarkastelun perusteella valta keskittyy hallitukseen ja tärkein vaikuttaminen tehdään ennen kuin esitykset etenevät eduskuntaan. Niinpä olisi tärkeää, että lainsäädäntöä valmistelevista hankkeista olisi saatavissa enemmän ja paremmin käytettävää tietoa, jotta virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta saisi todellisen kuvan. Olisi hyvä, jos tämä tieto olisi myös paremmin käsiteltävissä. Esimerkiksi omien uuid-tunnusten antamisesta organisaatioille olisi hyötyä.

4 Lobbauksen käytäntönä ja epävirallinen vaikuttaminen

Tässä luvussa tarkastellaan lobbauksen käytäntönä, keskittyen etenkin lobbareiden näkemyksiin ja epäviralliseen vaikuttamiseen. Näin syntyvää kuvaa lobbauksesta täydennetään tarpeellisin osin lobbauksen kohteiden näkemyksillä heille näkyvästä ja heihin kohdistuvasta vaikuttamisesta.

Luvussa tarkastellaan käytäntötutkimuksen kautta sitä, mikä on lobbareiden ymmärrys lobbauksen käytännöstä, lobbauksen kohteista, lobbaamisen toimintakentästä Suomessa ja epävirallisen vaikuttamisen suhteesta viralliseen vaikuttamiseen. Tämän jälkeen keskitytään tarkastelemaan lähemmin epävirallista vaikuttamista. Lisäksi tarkastellaan sitä, mikä on niin sanottujen konsulttilobbareiden rooli vaikuttamisessa.

Tarkastelun kohteena on lobbauksen käytäntö Suomessa valtiollisella tasolla ja ajallisesti tarkastelu ulottuu vuodesta 2017 vuoteen 2020. Luvun analyysi perustuu 36 haastattelun haastatteluaineistoon (24 eri alojen lobbarien²⁵ haastattelua ja 12 lobbauksen kohteen²⁶ haastattelua). Tarpeellisilta osin haastatteluaineistoa on täydennetty etnografisella havainnointiaineistolla.²⁷

25 Mukana in-house-lobbareita (talous- ja elinkeinoyhdistykset, ammattiliitot ja ammatilliset yhdistykset sekä kansalaisjärjestöt) ja konsulttilobbareita.

26 Mukana virkamiehiä, poliitikkoja, poliittisia avustajia ja eduskunta-avustajia.

27 Havainnointiaineisto kerätty *shadowing*-menetelmällä (ks. esim. Czarniawska 2007) havainnoimalla lobbauksen käytäntöjä lobbareiden arjessa Suomessa.

4.1 Katsaus käytäntötutkimukseen ja luvun analyysiraamiin

Käytäntötutkimuksessa ja tässä luvussa keskitytään tarkastelemaan yksilöiden ja rakenteiden välistä, eli käytäntöä.²⁸ Lobbausta siis tarkastellaan kokonaisuudessaan käytäntönä (*practice of lobbying*) ja analyysi keskittyy siihen, millaisista toimintatavoista (*everyday practices*), normeista ja ymmärryksistä tämä käytäntö koostuu.

Luvun analyysiraami pohjautuu esimerkiksi Nicolinin (2012) käyttämään käytäntötutkimuksen lähestymistapaan, jossa lobbauksen käytäntöä tarkastellaan yksityiskohtaisesti ja samalla suhteessa ympäröivään kontekstiin (*zooming in and out*, ks. esim. Nicolini 2012, 214–220). Pyrkimyksenä on rekonstruoida lukijan nähtäville lobbauksen käytäntö ja siihen sisältyviä toimintatapoja, kuten ne arjessa näyttäytyvät, kuitenkin yksinkertaistamatta tai yleistämättä liiaksi.

Useista lobbausta käsittelevistä tutkimuksista poiketen tässä luvussa ensisijaiseksi tarkastelunäkökulmaksi on valittu lobbareiden näkökulma. Aineiston analyysi on toteutettu laadullisena sisällönanalyysinä, missä on analysoitu tarkemmin 1) tapaan puhua käytännöstä ja tapoihin toimia, 2) koodistoon, joka ohjaa vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä, 3) lobbauksen ajoittamiseen ja rytmiin, 4) tietoon, joka koetaan oleelliseksi ja tämän tiedon liikkumiseen, 5) välineisiin tai materiaaleihin, joita hyödynnetään lobbauksessa sekä 6) siihen, mikä koetaan normin mukaisena tai normista poikkeavana toimintana. Tarkastelemalla näitä kaikkia osa-alueita pyritään ymmärtämään lobbausta käytäntönä ja etenkin siihen kuuluvaa epävirallista vaikuttamista sekä hahmottamaan missä kulkee sallittavan käytöksen rajat.

28 Vaikka yhtä ja yhteistä määritelmää käytännölle ei ole, käytäntö voidaan määritellä rutinoituneena toimintana ja tapana ymmärtää, käsitteellistää ympäröivää (asioita ja toimijoita), kuvailla asioita sekä ymmärtää maailmaa. (Reckwitz 2002). Oleellista käytännöissä on se, että ne ovat aina yksilöiden välisiä ja sosiaalisia. (Reckwitz 2002). Käytäntöteoriaa ("practice theory" tai "theory of practice") voidaankin pitää laajemmin ajateltuna jaettuna näkökulmana, jossa tarkastelun keskiössä ovat arkisen toiminnan kautta käytännöt (Schatzki 2001, 2, 11; Nicolini 2012, 3–4, 7, 9; Reckwitz 2002.). Keskittymällä analyysissa juuri käytäntöön pystytään pääsemään joidenkin kenties ongelmallisten tutkimuksellisten dikotomioiden yli, esimerkiksi yksilö-rakenne tai ideat-materiaalisuus (Adler & Pouliot 2011, 14; Nicolini 2012, 2–8, 42–43, 52).

4.2 Lobbareiden ymmärrys lobbauksen käytännöstä

”Et siinäkin mielessä, että vaikka sitä lobbaustermiä käyttää, niin se on vaan ehkä sit osa siitä, mitä tehdään. [...] Et se [lobbaus], tämmöinen suora, esimerkiksi asiantuntija-kontaktit ja seurustelu päätöksentekijöiden kanssa, niin se on vaan yksi osa, tästä vaikuttamistyön kokonaisuudesta.”

Lobbarihaastattelu

Yllä esitetystä sitaatista tulee tiivistetysti esille se, miten haastatellut lobbarit pääasiassa ymmärsivät lobbauksen terminä suhteessa muihin termeihin, kuten vaikuttamistyö tai edunvalvonta. Lobbaamiseksi usein miellettiin se osa vaikuttamis- tai edunvalvontatyötä, jonka oli tarkoitettu näkyvän päättäjille ja joka oli suunnattu heihin suoraan. Samalla lobbaus nähtiin rajattuna osana jotakin isompaa kokonaisuutta, kuten vaikuttamistyö tai edunvalvonta.

Vaikuttamistyö ja edunvalvonta olivat yleisimmät termit, joita haastatellut lobbarit halusivat käyttää puhuessaan omasta työstään kokonaisuutena.²⁹ Haastatteluissa kuitenkin pohdittiin sitä, että osa vaikuttamistyöstä tai edunvalvonnasta ei ollut suunnattu päättäjille, jolloin tällaista toimintaa ei pidetty lobbauksena, eikä edunvalvontaa ja vaikuttamista pidetty toistensa synonyymeina kaikilta osin.³⁰ Osa haastatelluista lobbareista myös koki, että lobbaus ei terminä kuvaa työn pitkäjänteisyyttä täysin kattavasti. Lobbaukseksi mielletyn osan työtä katsottiin vaativan paljon valmistelua, jota ilman lobbaus ei ole mahdollista. Kuten yksi haastatelluista kuvasi:

”... jos lobbaus on se, että minä teen jotain sinua kohden, että sinä teet jotakin eteenpäin. Niin sanoisin ehkä... suurin osa tästä [koko työajasta] on tämmöistä tiedonkeruuta, valmistelua. Jahka ehkä ei nyt oo suoranaisesti sitä lobbausta. Mutta ilman sitä [valmistelua] – sitä lobbaushetkeä tai asiantuntemusta ei ole olemassa.”

Lobbarihaastattelu

29 Yleisin syy sille, että haastatellut eivät halunneet käyttää termiä lobbaus puhuttaessa omasta työstä kokonaisuutena oli se, että termin koettiin ”meneen vähän pahaksi”, sillä koettiin olevan ”huono klangi” tai sillä koettiin kuvattavan jotakin ”legitimiteetiltään kyseenalaista tai demokratiaan kuulumatonta”. Kuitenkin, sen jälkeen, kun eri termeistä oli keskusteltu, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta haastateltavat eivät kokeneet ongelmalliseksi puhua lobbauksesta. Osa myös kertoi, että vuosien varrella ja työn kautta he olivat kenties vasta ymmärtäneet lobbaavansa työssään, jolloin myös suhde termiin oli arkipäiväistynyt.

30 Esimerkiksi omiin verkostoihin ja sisärjestöihin vaikuttamista, jäsenten vaikuttamiskoulutuksia, ja yrityksiin vaikuttamista ei katsottu lobbaukseksi. Vaikuttamistyötä pidettiin taas terminä neutraalimpana ja yhteistä hyvää ajavana kuin edunvalvontaa. Puolestaan edunvalvonnan koettiin terminä joissakin tapauksissa korostavan liiaksi yksisilmäistä asioiden ajamista ilman kokonaiskuvan hahmotusta tai edunvalvonta saatettiin myös mieltää rajatun neuvottelutoiminnaksi. Osa haastatelluista kuitenkin piti termejä lobbaus, vaikuttaminen ja edunvalvonta kutakuinkin synonyymeina toisilleen, eikä erottelua termien välillä nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Erotuksena muunlaisesta tai yleisemmästä vaikuttamisesta, tässä luvussa on päätetty puhua juuri *lobbauksen käytännöstä* tarkasteltaessa lobbareiden ymmärryksiä päättäjiin kohdistuvasta suorasta tai epäsuorasta vaikuttamisesta Suomessa valtiollisella tasolla. Tämän termin ymmärretään myös kattavan kaiken sen valmistelevan työn, jonka lobbarit kokivat relevantiksi lobbauksen kannalta. Tässä luvussa käytetään myös yleisesti nimitystä ”lobbari”, koska useampi haastateltava puhui itsestään lobbarina tai ei kokenut nimitystä hankalaksi.³¹ Termi voi kuitenkin herättää monenlaisia mielikuvia eivätkä kaikki haastatellut samaistuneet tähän nimikkeeseen.³²

Haastatellut lobbarit ja lobbauksen kohteet (päättäjät) pitivät myös ammattitaitoisina lobbauksena hyvin eri tyyleillä ja erilaisille persoonille sopivilla tavoilla tehtyä lobbausta. Käytäntötutkimuksessa ajatellaankin, että yksilöiden välillä on eroja siinä, miten he samaa käytäntöä toteuttavat (Nicolini 2012, 4–5; Reckwitz 2002). Tästä huolimatta yhteisesti jaettu ymmärrys käytänteistä viitoittaa yksilöiden toimintaa: totuttujen käytäntöjen mukaisesti toimitaan niitä erityisesti tunnistamatta saati kyseenalaistamatta (Nicolini 2012, 3, 84; Adler & Pouliot 2011). Pitkään lobbausta työkseen tehneet puhuivat haastatteluissa siitä, miten toiminta oli heille arkijärkistä ja miten monia asioita teki automaationa tai tiedostamatta sen kummemmin. Käytäntöjen rikkominen tekee ne kuitenkin näkyviksi saaden tietynlaisen käytöksen näyttäytymään sopimattomana tai ammattitaidottomana (ks. esim. Nicolini 2012, 48, 56, 63, 83–85). Tätä kautta käytännöt myös rajoittavat sitä, mikä ymmärretään käytännön mukaiseksi kompetentiksi toiminnaksi itseltä ja muilta (Barnes 2001, 28–30). Näkökulmaa käytännön normatiivisuudesta hyödynnetään analysoitaessa sitä, mitä ymmärretään lobbauksen kohteiksi, toimintakentäksi ja relevanteiksi toimintatavoiksi Suomessa.

Kontekstilla on merkitystä tässä tutkimuksessa ja myös laajemmin käytäntöjä tarkasteltaessa. Tiettyinä aikana sama käytäntö, esimerkiksi lobbaus, voi ilmetä eri yhteiskunnissa eri tavoin. Haastateltaessa toimijat vertasivat usein Suomen toimintakenttää EU-vaikuttamiseen tuoden esille sitä, miten lobbaus käytännön tasolla erosi näissä. Näitä eroja käsitellään tulevissa alaluvuissa tarpeellisin osin. Käytännöt elävät myös ajassa ja vallitsevan tilanteen mukaan (esim. Nicolini 2012, 3–4, 6, 10, 48), kuten myös tuore raportti osoittaa:

31 Selkeyden vuoksi termiksi on valittu juuri ”lobbari”, eikä esimerkiksi vaikuttamistyön, edunvalvonnan tai viestinnän ammattilainen, joiden toimenkuvaan kuuluu haastateltujen mukaan paljon muutakin kuin päätöksentekijöihin suunnattua vaikuttamista. On kuitenkin syytä nostaa esille, ettei yhdenkään haastatellun virallinen työnimike ole lobbari – yleisimmät tittelit olivat asiantuntija, koordinaattori, vastaava, päällikkö tai johtaja jollakin tarkentavalla etuliitteellä.

32 Esimerkki lobbarihaastattelusta: *”Niin kun puhutaan lobbarista, niin se on vähän ehkä [hankala termi]... Tämä keskustelu [haastattelu] on ehkä kääntynyt vähän siihen suuntaan, että omassa ajattelussa puhutaan ehkä asian-tuntijasta, tiedonkerääjästä. Niin ehkä siinä pitää olla... jotta saa sitä tietoa, niin ehkä pitää olla tällainen sosiaalinen puoli. Että saa kontaktia ja näin. Sitten sitä tietoa pitää myöskin pystyä analysoimaan. Ja lukemaan, nopeassa aikataulussa. Ja sitten myöskin, että pitää pystyä tiivistämään sen saadun tiedon. Ja sitten löytää kenen kanssa tästä tiedosta puhutaan. Ehkä tässä oli tällaiset, neljä ominaisuutta.”*

koronaviruksen aikana lobbauksen käytäntö kymmenessä Euroopan maassa on muovautunut joiltain osin, vaikka edelleen on kyse lobbauksesta (Junk ym. 2020).

4.3 Päätäjät – lobbauksen nykyiset ja tulevat kohteet lobbareiden näkökulmasta

Valtiolliseen päätöksentekoon vaikuttamisesta keskusteltaessa haastateltavat kuvasivat vaikuttamisen kohteita usein yleisnimityksellä ”päättäjät”. Kysyttäessä tarkemmin, keitä päättäjillä tarkoitetaan, yksi haastateltava tiivisti asian näin:

”Virkamies on se, kuka sen [asian] valmistelee. Eli se on oikeastaan se ykkönen tietyllä tavalla. Sitten poliittinen...eli ministeri toisena, ja sitten kansanedustajat kolmantena.”

Lobbarihaastattelu

Yleisesti haastatteluissa painotettiin sitä, että pitää tuntea Suomen lainsäädäntöprosessin vaiheet ja virallinen päätöksenteon reitti Suomessa sekä identifioida siinä relevantit päättäjät. Virallisessa päätöksentekoprosessissa keskeisiksi vaikuttamiskohteiksi määriteltiin hallitus ja oleelliset ministeriöt, virkamiehet sekä kansanedustajat.³³

Useat haastatellut painottivat virkamiesten roolia varhaisessa vaikuttamisessa. Kuitenkin tiedostettiin, että viime kädessä valtiollinen päätöksenteko on poliittista. Siksi ministereihin vaikuttaminen katsottiin tärkeäksi, unohtamatta relevantteja kansanedustajia. Osa haastatelluista myös korosti erityisavustajien roolia – heidät koettiin merkittävänä pyrittäessä ministerien puheille ja suuren osan päätöksentekoa nähtiin kulkevan heidän kautaan. Tältä osin haastattelujen pohjalta tehty analyysi tukee vaikuttamispisteanalyysin tuloksia: virallisen vaikuttamisen relevantteimpia kohteita ovat ministerit ja heidän avustajansa, hallituksen virkamiehet ja hallituspuolueiden johto (ks. luku 3.2.2).

Kuitenkin haastatteluissa tuotiin esille, että jokaiseen prosessiin linkittyy myös muunlaista tietoa päättäjistä ja vaikuttamisen kohteista. Haastatellut katsoivat oleelliseksi sen, että tunti kuhunkin asiaan liittyvät poliittiset virtaukset ja tunnot sekä osasi identifioida oleelliset hetket ja kohteet vaikuttamiselle läpi prosessin, alkaen jo asian nostamisesta agendalle.

³³ Tulee myös huomata, ettei lobbareilla ole kuitenkaan resursseja vaikuttaa esimerkiksi kaikkiin 200 kansanedustajaan. Tämä ei myöskään ole ammattimaista lobbaamista: yleensä lobbaamisessa perusedellytyksenä on, että vaikutetaan oikeaan kohteeseen, eli tahoön, joka on jossakin roolissa vaikutettavassa asiassa ja jolla on myös mahdollisesti intressejä asiaa kohtaan.

Haastatellut lobbarit toivatkin esille, että usein suhde päättäjiin on hyvä ja se pyritään luomaan jo ennen kuin henkilö nousee merkittävään asemaan. Esimerkiksi puolueiden sisällä pyrittiin identifioimaan ”*nousevia tähtösiä*”, joista voi tulla kansanedustajia ja kenties jonakin päivänä ministereitä. Myös puolueiden sisäistä dynamiikkaa analysoitiin suhteellisen paljon haastatteluissa ja etenkin havainnointien aikana. Tausta puoluepolitiikassa katsottiin lobbarille hyödylliseksi kontaktin saamisessa joihinkin päättäjiin.³⁴ Lobbausta tarkasteltaessa tulee myös muistaa, että demokraattisessa järjestelmässä päättäjät vaihtuvat ja uusia henkilöitä nousee avainasemiin. Näin oppositioon jääneitä puolueita ei sovi unohtaa – seuraavat eduskuntavaalit ovat aina maksimissaan neljän vuoden päässä, ja vaalivaikutaminen saattaa alkaa jo puolitoista vuotta ennen vaaleja. Kaikkiin relevantteihin päättäjiin pyrittiin siis luomaan vaikuttamiskanava ja pitämään se auki sekä samalla varmistamaan myös vaikuttamismahdollisuudet tulevien päättäjiin.

Yhteyksien luominen merkittäviin päättäjiin ei ole aina kuitenkaan tarkkaan laskelmoitua. Suomen kaltaisessa suhteellisen pienessä maassa henkilöverkostot ovat suppeat, joten ihmiset samoista piireistä tutustuvat melko helposti toisiinsa tai voivat tuntea vuosien takaa. Henkilökohtaiset suhteet myös sekoittuvat tosielämässä eikä muun elämän ja lobbauksen raja ole aina selkeä. Näin asiaa pohti yksi päättäjä:

”Se on todella vaikeata, et... jos mä näen [ennalta sovitusti työajan ulkopuolella] mun ystävää, joka on nykyisin töissä lobbarina... niin onko mä silloin lobattavana? Vai onko mä sen kanssa ystävänä?”

Päättäjähastattelu

34 Lobbarille taustalla puoluepolitiikassa voi olla etua siinä, että lobbaustilanne syntyy aiemman tuntemisen kautta ja lobbauksen kohteista tiedetään henkilökohtaisella tasolla. Toisaalta, aktiivipoliitikkona toiminut lobbari voi myös leimautua tietyn puolueen edustajaksi, eikä tämä ole aina vaikuttamistyössä eduksi.

Pelkän verkostoitumisen³⁵ ei kuitenkaan katsottu riittävän vaikuttamisen kannalta hedelmällisen suhteen syntymiselle, vaikka se saattoikin helpottaa ensimmäisiä kontakteja. Hyvässä suhteessa päättäjiin katsottiin oleelliseksi uskottava asiantuntijuus ja syntynyt luottamus:

”Henkilökohtaisestikin koen ja koen, että on laajemminkin jaettu [käsitys]...että meidän pitää rakentaa asiantuntemus niissä teemoissa, missä tehdään työtä, pitkäjänteisesti, jotta me ollaan uskottavia ja jotta me voidaan vaikuttaa. Et se on semmoinen pitkä jatkumo. Et pitää tuntea ihmiset – vaikka jotain virkamiehiä, niin nyt tuntuu, että ollaan semmoisella niinku tasolla, yli seitsemän vuoden tuntemisen jälkeen, et pystyy hyvin vapaasti vaihtamaan tietoja. Ja on se luottamus, et se [asia] ei siitä mene eteenpäin. Mut et sitä [luottamusta] tarvitaan, että pystyy sitten vaikuttaa. Ja poliitikkojen kanssa tietysti sama juttu.”

Lobbarihaastattelu

Tässä alaluvussa on tuotu esille sitä, miten lobbarit näkivät vaikuttamisen kohteina nykyiset, mutta myös tulevat päättäjät. Tämän pohjalta lobbaaminen voidaan nähdä jatkumona, jossa oleellista on pitkäjänteinen yhteistyö ja luottamuksen rakentaminen lobbauksen kohteiden kanssa. Lobbaamisen aikajänne on siis pidempi kuin usein ajatellaan. On nimittäin nähtävissä, että lobbaukseen sisältyy paljon valmistelevaa työtä ja pitkäjänteistä suhteiden luontia. Ymmärrys lobbauksen käytännöstä laajenee, kun nämä seikat otetaan huomioon.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan lobbaamisen toimintakenttää Suomessa ja sitä, miten ymmärrys lobbauksen käytännöstä laajenee ottamalla huomioon myös lobbaamisen valmistelun.

³⁵ Lobbarit näkivätkin verkostot päättäjiin Suomessa melko pysyvinä, etenkin virkamiehistö nähtiin sangen pysyvänä Suomessa. Esimerkiksi EU-vaikuttamisessa jatkuva verkostoituminen nähtiin olevan suuremmassa roolissa kuin mitä se on Suomessa, vaikka Suomessakin verkostoja on toki syytä päivittää.

4.4 Lobbauksen toimintakenttä Suomessa: tausta-alue ja näyttämö

Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, millainen on lobbauksen toimintakenttä Suomessa: mikä on päättäjille näkyvää lobbauksessa ja toisaalta mikä ei ainakaan suoraan näy päättäjille. Lobbauksen näkyvää ja näkymätöntä osaa tarkastellaan nojautuen johdannon luvussa 1.3. esitettyyn tutkimuksen analyttiseen viitekehykseen (kuva 1), jossa lobbauksen toimintakenttä jaetaan kahteen osaan: tausta-alueeseen ja näyttämöön.

Näyttämöllä tapahtuvassa vuorovaikutuksessa oleellista on vaikutelman hallinta (*impression management*) suhteessa katsojaan. Tausta-alueella toimija pystyy toimimaan näyttämöä vapaammin tiimensä kesken ja myös suunnittelemaan näyttämöllä tapahtuvaa toimintaa (Goffman 1959). Tulee myös huomata, ettei lobbauksen tausta-alueella tapahtuva toiminta ole välttämättä fyysisesti piilossa tapahtuvaa, vaan termillä tausta-alue käsitteellistetään ja erotetaan vuorovaikutuksen luonnetta näyttämöllä tapahtuvasta toiminnasta (Goffman 1959, 112–113, 127–128).

Goffmanin lähestymistapaa hyödyntävässä lobbaustudkimuksissa katsojan rooliin määritellään usein suuri yleisö. Tällöin julkinen toiminta rinnastetaan käsitteeseen näyttämö ja julkisuudelta suojassa tapahtuva toiminta, jonka päättäjät kuitenkin näkevät, määritellään lobbauksen tausta-alueeksi. (ks esim. Naurin 2007a; Naurin 2007b; Nothhaft 2017, 124). Tämä jaottelu kuitenkin jättää huomioimatta sen, että lobbarit pyrkivät vaikutelman hallintaan suhteessa päättäjiin myös ei-julkisessa vaikuttamisessa. Lisäksi lobbareiden keskinäinen lobbauksen suunnittelu on usein päättäjille näkymätöntä toimintaa, jonka lobbarit kuitenkin mieltävät osaksi lobbauksen käytäntöä. Lobbaustudkimuksessa, jonka fokus on rajattu tarkastelemaan pelkästään lobbareiden ja päättäjien välistä vuorovaikutusta, lobbareiden keskinäinen vuorovaikutus usein sivuutetaan tai jätetään tarkastelun ulkopuolelle (ks esim. Naurin 2007a; Naurin 2007b; Nothhaft 2017).³⁶

Edeltävässä alaluvussa on tuotu esille, miten lobbarit asettavat lobbauksen ensisijaiseksi kohteeksi, eli yleisöksi, nykyiset ja tulevat päättäjät. Näin itse asiassa kaikki lobbauksen kohteille (päättäjille) näkyvä vaikuttaminen voidaan mieltää lobbauksen näyttämöksi. Lobbauksen tausta-alueeksi puolestaan voidaan ymmärtää lobbareiden organisaation sisäinen ja mahdollisesti eri lobbareiden keskinäinen toiminta, mikä ei suoraan näy tai sen ei ole tarkoitettu näkyvän päättäjille.

Haastattelujen ja havainnoinnin kautta kävi ilmi, että tausta-alueella lobbarit keskustelivat keskenään laajemmin ja vapaammin kuin mitä näyttämölle mahdollisesti välittyi (ks. myös

³⁶ Tähän rajaukseen on johtanut myös teoreettinen tarkastelunäkökulma, jossa huomiota on kiinnitetty etenkin lobbauksen vuorovaikutustilanteisiin päättäjien kanssa enemmän kuin lobbauksen käytäntöön kokonaisuutena.

Goffman 1959, 128 tausta-alueen näyttämöä vapaammasta puhetyylistä). Myös päättäjistä, etenkin poliitikoista, puhuttiin huomattavasti vapaammin ja keskenään jaettiin hiljaista tietoa lobbauksen kohteista silloin kun he eivät olleet kuulemassa.³⁷ Tausta-alueella saattoi myös olla yllättävääkin yhteistyötä ja yhteydenpitoa lobbareiden kesken, vaikka julkisuudessa he eivät olleet juurikaan tekemisissä.³⁸ Näin ollen tausta-alueella tapahtuva lobbareiden keskinäinen vuorovaikutus, tiedonvaihto ja yhteistyö ei suoraan näkynyt lobbauksen kohteille.

Lobbarit kuvasivat haastatteluissa sitä, miten tausta-alueella myös valittiin oma lobbausagenda ja päätettiin missä asioissa ei lähdetty vaikuttamaan. Linjauksia ja valintoja ei kuitenkaan tehty tyhjiössä, vaan suhteessa organisaation asiantuntijuuteen, mandaattiin, resursseihin ja tausta-alueen muihin toimijoihin (esim. sisarjärjestöjen kanssa ei välttämättä haluttu tehdä päällekkäistä työtä), mutta myös suhteessa päättäjiltä ja lobbauksen näyttämöltä saatuun tietoon. Lobbaukseen liittyvä suunnittelutyö tai päätös lobbaamatta jättämisestä harvoin näkyi päättäjille³⁹, vaikka molemmat ovat oleellisia lobbauksen käytännössä ja kytköksissä siihen, mitä lobbauksen näyttämölle lopulta viedään.

Haastatteluissa ja havainnoinnin aikana kävi myös ilmi, että ammattitaitoinen lobbari valmistele viestin viemistä näyttämölle huolella. Tässä valmistelussa ennakkotieto ja aiempi tunteminen päättäjän kanssa koettiin hyödylliseksi. Tausta-alueella muodostettujen lobbauskoalitioiden kesken saatettiin myös miettiä tarkkaan, kuka on sopiva viestinviejä kullekin päättäjälle. Kuten eräs lobbari kuvasi haastattelussa, *”pitää etsiä semmoinen viestinviejä, joka voi viedä sen viestin olematta itse sen viestin tiellä”* tarkoittaen, että jos hän tai hänen edustamansa organisaatio ei ole sopivin esittämään asiaa tietylle päättäjälle, tällöin viestinviejänä on parempi toimia joku muu lobbauskoalitiosta.⁴⁰

Lobbauksen tausta-alueella on siis paljon vuorovaikutusta, tietoa ja asiantuntemusta, mikä on ensiarvoisen tärkeää lobbaamisessa, mutta mikä ei välttämättä näy suoraan päättäjille. Yksi aiemmin vaikuttamisen kohteena ollut lobbari tiivistä asian haastattelussa näin:

37 On kuitenkin huomattavaa, ettei lobbareiden kesken kaikkea tietoa jaeta kaikille. Tausta-alueella oli havaittavissa erilaisia luottamuksellisuutta ohjaavia normeja ja raja-aitoja siinä, ketkä lobbareiden keskuudessa mielletään sisäpiiriin ja ketkä ulkopiiriin kuuluviksi.

38 Lobbausorganisaatiot myös kytkeytyvät toisiinsa virallisten jäsenyyksien ja löyhempien yhteistyöverkoston kautta. Lobbarit myös vaihtavat organisaatiosta toiseen, jolloin aiempi työkokemus lobbauksesta katsotaan eduksi ja ammattitaidoksi.

39 Päättäjät myös kuvasivat, että he eivät olleet aina aivan selvillä siitä, miten viesti on syntynyt tai kenen kesken se on muotoiltu, eikä lobbaustilanteissa yleensä ole aikaa mennä niin syvälle asioihin. Toisaalta, kun päättäjille jaettiin asioiden taustoja ja tietoa valmisteluprosessista, he kokivat ymmärtävänsä asiaa laajemmin. Tämä tieto tuli kuitenkin lobbareiden kertomana, toisen käden tietona lobbareiden tausta-alueelta.

40 On myös huomattava, että kaikki lobbarit eivät esiinny yhtä aktiivisesti näyttämöllä tietyn asian viestinviejinä, vaikka olisivatkin osallistuneet esimerkiksi kannanmuodostukseen. Myös päättäjien mielestä on selkeämpää, jos puhutaan yhdellä äänellä – vaikkakin päättäjät ymmärtävät myös, että intressiryhmän sisällä voi olla joissakin asioissa ristivetoa.

”Sanotaanko että, kun mä tulin tänne niin, kyllä mulle oli ehkä yllätys se, että kuinka paljon on tietoa sitten taas tällä [vaikuttajien] puolella. Ja asiantuntemusta. Et enhän mä sitä puolta tietenkään tuntenut [aiemmin].”

Lobbarihaastattelu

Toisaalta, päättäjillä on oma tausta-alueensa, jonne lobbareilla ei ole suoraa pääsyä, ellei heillä ole pyöröoven kautta kokemusta siitä itsellä. Pyöröoven kautta saavutettu tieto on hyödyksi siinä, että lobbari saattaa sen kautta tietää, miten asiat liikkuvat ja miten niistä konkreettisesti päätetään virallisessa prosessissa.

Haastatteluissa lobbarit toivat esille, että erilaiset lobbaustilanteet päättäjien kanssa sisältävät tiettyjä oletettuja vuorovaikutuksen sääntöjä. Lobbarit pyrkivät toimimaan niiden mukaan antaakseen itsestään ammattitaitoisena kuvan (tästä lisää alaluvussa 4.6). Lobbarit myös esimerkiksi kuvasivat miten *”ei voi ihan omana itsenään mennä puhumaan tonne, kaikkien päättäjien kanssa”*, tuoden esille miten lobbaustilanteissa käytös oli jossakin määrin harkittua ja mietitty suhteessa läsnä oleviin päättäjiin. Lobbarit kertoivat myös valitsevansa joskus tarkoituksella rennon ja epäformaalin tavan käyttäytyä lobbaustilanteissa viestiäkseen samalla puolella oloa ja luottamuksellisuutta päättäjälle. Kaikki nämä ovat esimerkkejä pyrkimyksestä vaikutelman hallintaan näyttämöllä⁴¹ ja vahvistavat edelleen näkemystä siitä, että vuorovaikutus päättäjien kanssa sijoittuu kokonaisuudessaan lobbaamisen näyttämölle.

4.5 Epävirallinen vaikuttaminen suhteessa viralliseen vaikuttamiseen

Päättäjille näkyvää osaa lobbaamisesta, eli lobbaamisen näyttämöä, voidaan jakaa edelleen osiin: viralliseen ja epäviralliseen vaikuttamiseen (ks. luvussa 1.3. esitetty viitekehys).

Virallisella vaikuttamisella viitataan julkishallinnollisten päätöksentekoprosessien sääntöihin, asetuksiin ja päätöksiin vahvistettuihin vaiheisiin. Haastatteluissa sekä lobbarit että päättäjät toivat esille, että ammattitaitoisena lobbarin oletetaan ymmärtävän virallisen päätöksenteon vaiheet ja pystyvän identifioimaan siinä relevantit toimijat.

⁴¹ Esimerkiksi toimimalla tausta-alueen rentoudella ja sen sallimaan tapaan voidaan viestiä luottamusta ja avoimuutta yleisölle myös näyttämöllä (Goffman 1959, myös Nothhaft 2017, 49).

Usein tämä ei kuitenkaan riitä. Lobbarit puhuivat haastatteluissa epävirallisesta prosessista tai yleisemmin *”kaikesta siitä virallisen prosessin ulkopuolelle jäävästä, mikä on paljon vaikeampaa”*. Yleisesti myös nähtiin, että epävirallisen vaikuttamisen tunteminen on osa ammattitaitoa ja *”se vaan pitää tietää”*. Näin kuvasi virallisen ja epävirallisen prosessin nivoutumista yhteen yksi haastateltu lobbari:

”[...] miten asiat päätetään, missä järjestyksessä, mikä on se...virallinen prosessi. Ja mikä on toisaalta se epävirallinen prosessi. Kun ne kuitenkin koko ajan menee [Suomessa] rintarinnan.”

Lobbarihaastattelu

Tulee kuitenkin huomata, että epävirallisella vaikuttamisella tai prosessilla ei viitata tässä raportissa mihinkään laittomaan tai hämäräperäiseen. Epävirallisella vaikuttamisella tarkoitetaan tässä raportissa vaikuttamista, joka jää virallisen prosessin ulkopuolelle ja mitä ei ole virallisesti tehty osaksi valtionhallinnon päätöksentekoprosessia.

Haastattelujen perusteella lobbarit katsoivat päättäjille suunnatusta vaikuttamisesta merkittävän osan sijoittuvan juuri epäviralliselle alueelle. Raja-aidat ovat kuitenkin häilyviä virallisen ja epävirallisen vaikuttamisen välillä, ja tosielämässä vuorovaikutustilanteissa on usein elementtejä molemmista läsnä⁴². Epävirallista vaikuttamista onkin hyvä tarkastella juuri virallisen vaikuttamisen rinnalla. Usein lobbarit myös puhuivat epävirallisen vaikuttamisen toimintatavasta, esimerkiksi tapaamisista, vakiintuneena tapana toimia. Tämä tuo esille sen, että jotkin tilanteet ja toimintatavat ovat muodollisesti niin vakiintuneita, että ne saatettiin jossain määrin mieltää virallisiksi.

On myös hyvä huomata, että pohjimmiltaan epävirallisella vaikuttamisella on sama tavoite kuin virallisella vaikuttamisella – molemmissa tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Epäviralliseen vaikuttamiseen kuuluvien toimintatapojen voidaankin katsoa olevan osa lobbauksen vakiintunutta käytäntöä, virallisen vaikuttamisen rinnalla ja sen kanssa yhteen nivoutuen.

42 Laajemmin esimerkiksi vaalivaikuttaminen on Suomessa prosessi, jossa virallinen ja epävirallinen vaikuttaminen, samoin kuin julkinen ja ei-julkinen vaikuttaminen risteävät mielenkiintoisella tavalla eri aikoina tarkasteltuna.

4.6 Epävirallisen vaikuttamisen toimintatavat

Tässä alaluvussa tarkastellaan lähemmin julkista epävirallista vaikuttamista ja ei-julkista epävirallista vaikuttamista (ks. luvussa 1.3. esitetty viitekehys)⁴³. Samalla myös pohditaan kuinka avointa ja läpinäkyvää epävirallinen vaikuttaminen on:

”Tuota...hyviä lobbareita niin... en tiedä, näkyykö hyvä lobbari ulospäin? Et sehän on ehkä tämmöinen asia, mitä on hyvä [mieltä].”

Lobbarihaastattelu

4.6.1 Julkinen epävirallinen vaikuttaminen

Julkinen, epävirallinen vaikuttaminen keinoina voidaan pitää muun muassa mediaan vaikuttamista, sosiaalisessa mediassa vaikuttamista, julkisia kampanjoita, vaalikampanjoita, julkisia yleisötilaisuuksia, mielenosoituksia ja kansalaisaloitteita.

Haastatellut lobbarit katsoivat, että ammattitaitoinen lobbari saa tarvittaessa viestinsä suurelle yleisölle näkyville. Tässä mielessä hyvän lobbarin katsottiin näkyvän tarkoituksella julkisesti ja toiminnan olevan avointa suurelle yleisölle. Näkyvyyden ja uskottavan julkisuuskuvan katsottiin myös olevan osa ammattitaitoista lobbaamista. Lisäksi uskottava, julkinen maine jonkun asian asiantuntijana ja puolestapuhujana nähtiin tarpeellisena, jotta pääsy päättäjien puheille avautuu (ks. myös luku 2 tästä).

Lobbarit katsoivatkin, että vaikuttamalla julkiseen mielipisteeseen vaikutetaan päättäjiin, etenkin poliitikkoihin.⁴⁴ Julkisessa keskustelussa esiin nousevat asiat herättävät kiinnostusta ja samalla niihin kohdistuva poliittinen paine saattaa kasvaa. Lobbarit antoivat haastatteluissa esimerkkejä, joissa median ja sosiaalisen median⁴⁵ kautta oikein ajoitettu vaikuttaminen ja poliittinen paine esimerkiksi ministeritasolla on saattanut muuttaa jonkun asian valmistelua. Tällaisessa vaikuttamisessa ajoittaminen oli kaiken keskiössä, mikä vaatii tiedonsaantia muita vaikuttamisen kanavia hyödyntäen.

43 Tulee lisäksi huomata, ettei kaikki virallinen vaikuttaminen tapahdu julkisesti. Esimerkiksi työryhmien kokoukset eivät ole julkisia (esim. luku 4.7. siitä, että konsulttilobbareilla ei ole pääsyä niihin). Myös luvun kolme asiakirja-analyysi osoittaa, että periaatteessa julkinen tieto virallisesta vaikuttamisesta ei ole usein käytännössä julkaistua tai julkaistun tiedon käytettävyydessä on haasteita. Puolestaan kaikki epävirallinen vaikuttaminen ei tapahdu suljettujen ovien takana, kuten tämän alaluvun analyysi osoittaa.

44 Mielenkiintoista kuitenkin oli, että haastatellut lobbarit nimesivät julkiseen keskusteluun tai mediaan vaikuttamisen useimmiten vaikuttamiseksi eikä lobbaamiseksi, vaikka tällaisen epäsuoran vaikuttamisen kohteena he pitivät päättäjiä.

45 Sosiaalisesta mediasta Twitteriä pidetään kaikkein relevanteimpana, joskin pienen ja rajallisen piirin keskustelualustana.

Lobbarit kuitenkin katsoivat, että asioiden vieminen julkiseen keskusteluun tai väärin ajoitettu julkisuus saattaa politisoida asioita liikaa. Siksi joissakin tilanteissa julkisen keskustelun nähtiin mutkistavan asioita. Toisaalta myös pohdittiin, että lobbarin kannalta epäedullisesti etenevän prosessin voi pyrkiä nostamaan julkisesti esille, vaikkei kyseisen prosessin lopputulokseen voisi enää vaikuttaa. Tällaisella julkisella huomiolla nimittäin nähtiin olevan potentiaalisesti merkitystä tuleviin prosesseihin.

Retoriikka julkisessa vaikuttamisessa saattaa kuitenkin olla paljon kovempaa kuin puhuttaessa päättäjän kanssa kahden kesken. Myös lobbauksen vuorovaikutusta tutkittaessa on päädytty siihen, että lobbarit itse asiassa kuulostavat paremmalta suljettujen ovien takana, pyrkiessään argumentoimaan esittämänsä asian kyseiselle päättäjälle sopivalla tavalla ja myös yleistä hyvää korostaen. Sen sijaan julkisessa vaikuttamisessa sekä lobbari että lobbauksen kohteet ymmärtävät, että silloin puhutaan suuren yleisön lisäksi ”omille” sidosryhmille. (ks. esim. Naurin 2007a)⁴⁶. Tämä tuli esiin myös havainnointitutkimuksessa: lobbarit kuulostivat jyrkemmitä puhuessaan julkisesti, kun taas kahdenkeskisissä tai ei-julkisissa tapaamisissa päättäjien kanssa keskustelut olivat konsensushakuisempia ja niissä myös saatettiin kertoa omien näkemysten rajoitteista avoimemmin.

Julkisessa, epävirallisessa vaikuttamisessa kuitenkin ei ole aina selvää, näkykö alkupe räinäinen viestin lähde. Esimerkiksi julkisissa kampanjoissa on saatettu käyttää apuna konsulttilobbausta, vaikka kampanjan keulakuvana toimii in-house-lobbausorganisaatio. Toisaalta, julkisessa vaikuttamisessa onnistumiseksi koettiin se, että joku muu toistaa omia viestejä – etenkin jos viestin toistaa lobbauksen kohteena ollut päättävä. Myös päättäjät tunnustivat tämän pyrkimyksen ja saattoivat myös itse pyytää lobbareilta taustamateriaalia ennen julkista esiintymistä. Esimerkiksi yksi päättävä totesi haastattelussa, että lobbarilta saa viimekädessä *”helpot sanat suuhun, että voi itse sitten kuulostaa asiantuntevalta”*. Huomiolla kyseinen päättävä alleviivasi kriittisesti sitä, ettei julkisuudessa aina näy, että viesti on alun perin peräisin lobbarilta.

Toisaalta, kaikki perinteisessä ja etenkin sosiaalisessa mediassa aktiivisesti vaikuttavat tahot eivät välttämättä ole niitä toimijoita, jotka vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon kokonaisuudessaan aktiivisesti ja monipuolisesti eri kanavia hyödyntäen (Vehka & Vesa 2020, 216). Julkisuudessa näkyvän lobbauksen perusteella ei voidakaan suoraan päätellä toimijoiden aktiivisuutta lobbaamisessa yleisesti.

Julkinen epävirallinen vaikuttaminen on tarkoituksella varsin avointa ja sen halutaan saavuttavan mahdollisimman suuri näkyvyys. Uskottava julkinen näkyvyys vahvistaa myös

46 Yhdessä haastattelussa esimerkiksi kuitenkin pohdittiin tilannetta, jossa virkamies oli pahastunut kriittisestä, julkisesta tiedotteesta. Tämän nähtiin myöhemmin vaikuttaneen siihen, että pääsy vaikuttamaan, esimerkiksi tapaamiseen tai kutsuttuna tilaisuuksiin, vaikeutui.

lobbauksessa oleelliseksi katsottua mainetta (ks. lisää luku 5). Julkisessa vaikuttamisessa on kuitenkin piirteitä, jotka eivät ole täysin läpinäkyviä, kuten julkisesti lausutun viestin alkuperäinen lähde. Julkisuudessa näkyvä vaikuttaminen ei myöskään yksistään anna lobbaamisesta ja lobbareista riittävän monipuolista kuvaa.

4.6.2 Ei-julkinen epävirallinen vaikuttaminen

Ei-julkiseen epäviralliseen vaikuttamiseen voidaan katsoa kuuluvan muun muassa sovitut työtapaamiset, päättäjille suunnatut tilaisuudet tai järjestetyt vierailut, päättäjille järjestetyt illanvietot tai muu epäformaali ohjelma, yhteydenpito sähköpostilla ja puhelimitse, tiedonvaihto tai -välitys jommankumman lobbarin tai päättäjän aloitteesta, spontaanit keskustelut kohdatessa ja epämuodollinen sekä henkilökohtainen vuorovaikutus. Rajanveto siinä, mikä näistä katsotaan joiltakin osin tai kokonaan lobbaukseksi on kuitenkin vaikeaa.

Yksittäisten keinojen tarkastelun sijaan⁴⁷ ei-julkista epävirallista vaikuttamista on hedelmällistä tarkastella avoimuuden, luottamuksen ja vuorovaikutuksen sääntöjen näkökulmista. On huomattava, että juuri ei-julkisesta epävirallisesta vaikuttamista lobbarit puhuivat alleviivaamalla luottamusta ja avointa keskustelua päättäjien kanssa. Myös päättäjät puhuivat samaan tapaan ja saattoivat viitata lobbareihin jopa kollegoina, joiden kanssa voi avoimesti ja luottamuksellisesti puhua asioista. Tämä osa lobbaamisesta ei kuitenkaan ole suurelle yleisölle avointa ja näkyy myös lobbareille sekä päättäjille rajatusti.

Kuten aiemmin on tuotu esille, lobbareilla odotetaan olevan jonkin verran ennakkotietoja päättäjistä jo ennen lobbaustilannetta. Lobbarit kuvasivatkin haastatteluissa sitä, miten ennakkotietojen avulla lobbarit räätälöivät viestiään kulloinkin läsnä oleville päättäjille etenkin ei-julkisessa epävirallisessa vaikuttamisessa⁴⁸. Myös päättäjät toivat haastatteluissa esille, että he olettavat ammattitaitoisilta lobbareilta tällaista viestin räätälöintiä.

Lobbarit kuitenkin harvoin suoraan näkevät toistensa ei-julkista epävirallista lobbausta tai sitä, miten muut lobbarit räätälöivät viestiä eri päättäjille. Päättäjät puolestaan näkevät miten heille asia esitetään, mutta he eivät näe miten saman asian viesti on räätälöity muille päättäjille ei-julkisessa epävirallisessa vaikuttamisessa. Toisaalta, poliitikot näkevät miten lobbarit puhuvat heille yhteisesti esimerkiksi valiokuntakuulemisissa, jotka kuuluvat viralliseen vaikuttamiseen. Osa päättäjistä toikin esille, miten tällainen yhteisesti

47 Eri lobbarit katsovat käyttävänsä keinoja myös eri tavoin, riippuen resursseista (ks. luvut 2 ja 5 resurssien osalta).

48 Jotkut lobbarit pohtivat, kuinka pitkälle viestin räätälöinnissä voi mennä. Faktojen vääristely, valehtelu tai lobbausagendan muuttaminen kohteen mukaan nähtiin sopimattomaksi käytökseksi ja eri asiaksi kuin viestin räätälöinti.

kuuleminen on hyvä piirre Suomessa ja vastaavaa kuulemisen tapaa olisi kaivattu EU-parlamenttiin.

Myös luottamuksellisen tiedon, tai pikemminkin tiedonvaihdon, osalta ei-julkinen epävirallinen vaikuttaminen on oleellista. Lobbarit toivat esille, että niiltä päättäjiltä, joihin on solmittu luottamuksellinen suhde, voidaan saada tietoa, joka voi auttaa lobbauksen suunnittelutyössä tai ajoittamisessa.⁴⁹ Myös nähtiin, että luottamuksellista tietoa omasta tausta-alueesta voitiin jakaa lähinnä epävirallisesti ja ei-julkisesti.⁵⁰ Tällaiseen tiedonjakoon päästään kuitenkin vasta kun suhde koetaan luottamukselliseksi, avoimeksi ja se perustuu pitkälle yhteistyölle, kuten sekä lobbarit että päättäjät kuvailivat haastatteluissa. Lobbarit kokivat myös jossakin määrin onnistumisena ja merkinä luottamuksellisesta suhteesta sen, kun päättäjät itse pyytävät heiltä tietoja:

”Kaikki semmoinen kun päättäjät pyytää meiltä jotain. Niin sillon tietää, että ne luottaa siihen, että ne myös saa meiltä jotain. Niin se on niinku semmoinen onnistuminen.”

Lobbarihaastattelu

Lisäksi etenkin in-house-lobbareiden haastatteluista oli havaittavissa, että lobbarit mielsivät usein kuulemansa julkisen tiedon myös suurelle yleisölle julkaistuksi tiedoksi. Tulee kuitenkin huomata, että jotkut materiaalit voivat olla julkisuuslain mukaisesti julkisia, mutta niitä ei ole julkaistu tai suoraan saatavilla suurelle yleisölle. Näyttäisi kuitenkin siltä, että lobbareilla on juurikin epävirallisen vaikuttamisen ja tiedonsaannin kautta helpompi pääsy julkaisemattomaan julkiseen tietoon kuin suurella yleisöllä. Jossakin määrin lobbarit myös erottivat puheissaan itsensä suuresta yleisöstä ja tiedostivat, että heillä on työnsä puolesta poikkeuksellinen asema saada tietoa poliittisesta päätöksenteosta.⁵¹

Edellä on kuvattu vuorovaikutusta ja tapoja toimia, jotka epävirallisuudesta huolimatta miellettiin usein vakiintuneiksi tavoiksi toimia. Ei-julkiseen epäviralliseen vaikuttamiseen liittyy kuitenkin myös epämuodollista ja henkilökohtaista vuorovaikutusta:

⁴⁹ On kuitenkin osa vuorovaikutuksen koodistoa, ettei lobbari saa liian hanakasti pyytää päättäjiltä tietoja ja ymmärretään, että osaa tiedoista ei voi vuotaa. Liian aikaisin vuodetulla tiedolla ei myöskään koeta olevan niin relevanttia arvoa lobbauksessa kuin mitä ehkä yleisesti ajatellaan.

⁵⁰ Saatua tietoa saatetaan jakaa myös eteenpäin lobbaukskoalitiolle lobbauksen tausta-alueella ja päättäjille saatetaan jakaa puolestaan luottamuksellista tietoa omista taustakeskusteluista. Huomiona kuitenkin, että myös pyörövi-ilmiö tai mahdolliset päällekkäiset roolit, niin lobbareilla kuin päättäjillä, mahdollistavat osapuolille suoran pääsyn toistensa tausta-alueelle.

⁵¹ Mikkosen havainnointitutkimuksen aikana oli mielenkiintoista huomata, että jossakin määrin lobbarit erottivat puheissaan itsensä suuresta yleisöstä. Tämä tuli esille esimerkiksi ennen eduskuntavaaleja ja vaalikampanjoinnin aikana. Lobbarit kokivat, että puolueiden kampanjointi on pitkälti kohdistettu suurelle yleisölle, eikä heille, vaikkakin vaalikampanjoinnin aikana oli suhteellisen helppo luoda suhteita päättäjiin. Lobbarien osalta relevantti vaikuttaminen ajoittui puolestaan reilusti ennen vaaleja, kun myös vaalien jälkeen, jolloin pyrittiin vaikuttamaan tulevaan hallitusohjelmaan. Kysyttäessä lobbarit eivät kuitenkaan kokeneet kuuluvansa eliittiin.

”Et loppujen lopuksi, jos mitään uskottavaa yhteiskuntavaikuttamista haluaa tässä Suomi-merkkisessä kerhossa tehdä, niin se on yllättävänkin tärkeitä se et on niin vähän niin kun piireissä.”

Lobbarihaastattelu

Ei-julkiseen, epäviralliseen vaikuttamiseen sisältyvä epämuodollinen ja henkilökohtainen vaikuttaminen on kenties vaikein alue lobbausta, eivätkä kaikki lobbarit suhtautuneet siihen samoin. Osa kritisoi sitä enemmän, osa vähemmän. Kaikki kuitenkin tunnistivat sen olemassaolon ja jossakin määrin se miellettiin osaksi nykyistä lobbauksen käytäntöä Suomessa. Kuitenkin haastatteluissa oli aistittavissa se, että lobbareiden samoin kuin päättäjien on vaikea suhtautua tähän osaan lobbauksen käytäntöä.

Pitkän linjan lobbarit toivat myös haastatteluissa esille, miten lobbauksen käytäntö on muuttunut Suomessa ajan saatossa. Lobbaamisen koetaan esimerkiksi muuttuneen asiakkeisemmäksi ja nopeatempoisemmaksi sekä jossain määrin arkipäiväistyneen. Suurin osa koki epävirallisten illanviettojen ja *”saunottamisten”* vähentyneen, vaikkakin jossain määrin näitä nähtiin edelleen tapahtuvan – tosin osa myös päättäjinä olleista lobbareista koki, ettei kenelläkään ole nykyään aikaa sellaiseen, tai koki turhauttavana, että *”mun aikaa on käytetty dokaamisen katsomiseen”*. Liian epämuodollinen lobbaus voi siis kääntyä myös itseään vastaan ja näyttäytyä epäammattimaisena.

Lobbarit pyrkivätkin toimimaan ammattitaitoisesti ja näin pitämään yllä luottamuksellista suhdetta päättäjiin. Luottamuksellisuuden näkökulmasta katsottiinkin hankalaksi, että lobbari olisi tehnyt lobbauksen tai yhteydenpitoa päättäjään näkyväksi, mikäli ei ollut varmaa halusiko päättäjä tuoda tämän esille.⁵² Pääasiallisesti lobbarit pitivät lobbausta Suomessa ammattitaitoisena. Haastatellut lobbarit olivat myös varsin yksimielisiä siitä, millainen käytös olisi sopimatonta tai nähtäisiin huonona vaikuttamisena itseltä tai muilta (esim. valehtelu, epäasiallinen käytös, väärän päättäjän lobbaaminen tai lobbaaminen ilman selkeää viestiä).⁵³

Sen sijaan päättäjät näkivät, että lobbauksen ammattimaisuus vaihteli, eivätkä kaikki vaikuttamista tekevät tahot hallinneet vuorovaikutuksen sääntöjä. Osa haastatelluista päättäjistä toi myös esille, että oli kokenut epäasiallista lobbausta. Tyypillisimmät esimerkit olivat lobbareiden suunnasta koettu uhkaava tai epäasiallinen käytös, faktojen vääristely tai

52 Puhuttaessa lobbausrekisteristä osa lobbareista koki, että päättäjien olisi kirjattava tiedot lobbauksesta, eikä lobbareiden. Muuten nähtiin, että lobbaus voi siirtyä entistä epämuodollisempaan ja henkilökohtaisempaan suuntaan, mahdollisen lobbausrekisterin ulottumattomiin ja samalla myös kohti vähenevää läpinäkyvyyttä.

53 Pääasiallisesti se, mitä lobbarit itse katsovat kenties tarpeelliseksi valvoa lobbauksessa, sijoittuu lobbauksen epäviralliselle, ei julkiselle alueelle ja osittain myös lobbauksen tausta-alueelle (esim. muiden lobbareiden resurssit ja sisäiset toimintatavat).

lokakampanjat, joista poliitikot olivat kuulleet huhuja.⁵⁴ Nämä asiat sijoittuvat juuri lobbauksen epävirallisen, ei-julkiseen osaan tai osittain lobbauksen tausta-alueelle.

Tämän alaluvun yhteenvedona voidaan todeta, että ei-julkisen, epävirallisen vaikuttaminen ei ole suurelle yleisölle avointa. Se näkyy myös päättäjille sekä lobbareillekin aina rajoitetusti. Lisäksi voidaan todeta, että ei-julkisen epävirallisen vaikuttamisen avoimuudesta ja luottamuksesta puhuttaessa lobbarit sekä päättäjät tarkoittavat mahdollisesti eri asiaa kuin läpinäkyvyyttä tai luottamusta suurelle yleisölle. Päättäjät ja lobbarit puhuvat ennemminkin keskinäisestä luottamuksesta ja avoimuudesta keskenään.

4.7 Konsulttilobbareiden rooli vaikuttamisessa

Perinteisesti Suomessa lobbausta ovat harjoittaneet aktiivisimmin ja laajimmin työmarkkinajärjestöt, muut etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt. Näiden lisäksi päätöksentekijöitä lobbaavat yritykset, joilla tätä tehtävää voi hoitaa esimerkiksi yhdyskuntasuhdejohtaja tai muu ylin johto kuten toimitusjohtaja. Kun puhutaan ammatikseen lobbausta tekevistä henkilöistä, mukaan lasketaan myös konsulttilobbarit eli vaikuttajaviestinnän konsultit.

Koska lobbauksen kentällä työskentelee siis joukko ammattilaisia – osa tehden lobbausta muun toimensa ohessa, osa päätoimisesti – selvittää lobbareiden luokittelu työnantajansa perusteella tätä kenttää. Suoraan edustamansa organisaation hyväksi työskenteleviä lobbareita voidaan kutsua organisaation sisäiseksi lobbareiksi (*in-house lobbyist*). Tällaisia lobbareita työskentelee niin järjestöissä kuin yrityksissä. Yhdyskuntasuhdejohtaja on esimerkki *in-house-lobbarista*. Kun organisaatio ostaa lobbauspalveluita ulkopuoliselta toimijalta, voidaan lobbauksessa avustavaa toimijaa kutsua konsulttilobbariksi (*consultant lobbyist, external lobbyist, contract-lobbyist*). (Esim. Godwin et al. 2013; Drutman 2015, Hirvola, arvioitavana.) Konsulttilobbari on siis palkattu lobbaamaan jonkun toisen puolesta tai neuvomaan ja opastamaan asiakastaan lobbaamisessa.

Konsulttilobbari voi työskennellä itsenäisenä yrittäjänä tai hänen työnantajansa on yritys, jonka joko päätoimialaan tai sivutoimialaan lobbauspalvelut kuuluvat. Konsulttilobbareita voi työskennellä esimerkiksi lakitoimistoissa tai viestintätoimistoissa, joissa vaikuttajaviestintä on tietyn yksikön tai jopa vain yhden työntekijän vastuulla. Suomessa puhutaan usein vaikuttajaviestinnän palveluista ja nimikin kertoo näiden palvelujen kuuluvan täällä tyypillisesti viestinnän alalle. Suomessa vaikuttajaviestinnän toimiala on laajentunut viestintätoimistojen oheispalveluista itsenäiseksi toimialaksi parin viime vuosikymmenen

⁵⁴ Esimerkiksi vaalien aikaan lobbaustahojen omille jäsenille mahdollisesti kerrottu, että ketä ei kannattanut äänestää.

aikana. Markkinointi, mainonta ja PR-palvelut ovat saaneet rinnalleen poliittisen vaikuttamisen, ja tämän alatoimialan painoarvo on pikkuhiljaa kasvanut Suomessakin. (Kantola & Lounasmeri 2014; Kantola 2016.) Vaikka yhteiskuntavaikuttamiseen ja lobbaukseen liittyvät tehtävät ovat viestinnän ammattilaisten keskuudessa yleistyneet viime vuosina (Procom 2019), ei kaikilla konsulttilobbareilla silti ole taustaa viestinnässä. Pikemminkin suunta on 1990-luvulta lähtien ollut se, että politiikasta tai virkauralta siirrytään vaikuttajaviestintään, joko in-house-lobbariksi tai viestintäyhteyteen konsulttilobbariksi (Kantola & Lounasmeri 2014, 16).

Vaikka konsulttilobbarit voidaan nähdä omana alaryhmänään, käytännössä eri lobbareiden tehtävät ja toimeksiantajat ovat hyvin pitkälle samoja. Ulkoistamisen myötä konsultin hoidettavaksi saatetaan antaa tehtäviä, joita ennen hoidettiin organisaation sisältä käsin. Konsultin käyttö nähdään joustavaksi ja kustannustehokkaaksi ratkaisuksi (Kantola & Lounasmeri 2014, 7). Perinteisesti lobbausta Suomessa harjoittaneet tahot, kuten edellä mainitut etujärjestöt, kansalaisjärjestöt ja yritykset, ovatkin vaikuttajaviestinnän yritysten potentiaalisia asiakkaita. Konsulttilobbausta määrittelee se, että lobbarilla voi olla hyvin erilaisia toimeksiantajia ja tapauksia, ja hänen ammattitaitoonsa ei niinkään kuulu substanssiosaaminen vaan muun muassa poliittisten prosessien tuntemus ja viestintä. Viestintätoimistojen tarjoamaan tuotepaletteihin kuuluvat esimerkiksi viestin muotoilu ja tiivistäminen sekä hyvät verkostot mediaan ja poliittisiin päättäjiin (Kantola & Lounasmeri 2014, 7–9). Konsulttilobbaukselle luo kysyntää myös kansainvälistyminen: Kansallisen päätöksenteon areenat saattavat jäädä etäisiksi kotimaisille toimijoille, jos markkina-alueet sijaitsevat ulkomailla. Toisaalta taas Suomeen tulleet ulkomaiset yritykset eivät välttämättä tunne suomalaista toimintaympäristöä, mukaan lukien lainsäädäntö, ja ne voivat hyötyä konsultin paikallisoamisesta ja kontakteista. (Kantola & Lounasmeri 2014, 12–13.) Konsulttilobbauksen kysynnän kasvu on liitetty myös toimialojen ja tuotantoalojen hajanaisuuteen: yrityksissä saatetaan kokea, että ne eivät saa ääntään kuuluviin isojen etujärjestöjen kautta, ja myös alan sisäinen kilpailu voi haitata yhteisten intressien löytämistä. Omia, erityisiä intressejä edistämään saatetaan tällöin palkata konsulttilobbari⁵⁵. (Kantola & Lounasmeri 2014, 14; ks. myös Hirvola, arvioitavana)

Vaikka konsulttilobbaukselle näyttäisi olevan muodostunut oma ekolokeronsa Suomessa kansallisella tasolla, ja kysyntää sille on, ei tämä ekolokero ole muodostunut aivan kitkatta. Tämän selvityksen haastatteluaineistosta käy ilmi, että in-house-lobbarit näkevät konsulttilobbarit osin negatiivisessa valossa. In-house-lobbarit puhuivat konsulttilobbauksesta muun muassa viherpesuna, resurssirikkaiden tahojen rahalla vaikuttamisena tai hämähäpäperäisenä toimintana. In-house lobbarit myös usein vihjasivat, että konsulttilobbarit

55 Myös Mikkosen haastatteluaineisto tukee tätä väitettä. Osa haastatelluista in-house-lobbareista myös koki tämän haastavan heidän mandaattiaan.

”tekevät mitä vain rahasta” ja ”ei tehdä maksamattomia projekteja”. Konsulttilobbarit toivatkin haastatteluissa esille, että he kuulevat usein heistä puhuttavan negatiivisesti in-house-lobbareiden taholta. Näin asiaa kuvasi yksi haastateltu konsulttilobbari:

”Me ollaan tämmösiä guns for hire [naurahtaa], mä oon kuullu tän erään in-house-lobbarin [sanomana], että ’niin, että on meitä rehellisiä lobbareita ja sitten on niitä palkkamurhaajalobbareita’. Ja sit mä olin heti et ’mä tunnistan nyt tän, et mä selvästi kuulun tähän palkkamurhaaja-kategoriaan’ [naurahtaa].”

Konsulttilobbarit painottivat kuitenkin, että heillä saattaa olla hyvin tarkkojakin näkemyksiä siitä, millaisia asiakkuuksia he ottavat, ja itse asiassa he näkevät in-house-lobbarit potentiaalisina asiakkaina.

Konsulttilobbarit myös toivat esille, että heillä ei ole samanlaista asemaa tai pääsyä työryhmiin kuin vakiintuneilla in-house-lobbareilla. He myös tiedostivat, että heidän toimintansa alkaa vasta asiakkuudesta, mikä saattaakin johtaa myöhään liikkeellä oloon ja sitä kautta vaikuttamisen vaikeutumiseen. Toisaalta he kokivat saavansa verkostojensa kautta tai omalla aktiivisella toiminnallaan työhönsä vaadittavan oleellisen tiedon muuta kautta. Tällainen tiedonsaanti sijoittuu siis epävirallisen vaikuttamisen alueelle.

In-house-lobbareiden ja konsulttilobbareiden ymmärrykset päättäjille näkyvästä lobbauksesta sekä vuorovaikutuksen säännöistä virallisessa ja epävirallisessa lobbauksessa olivat varsin yhteneviä. Tästä huolimatta in-house-lobbarit katsoivat konsulttilobbareiden toimivan joissain asioissa toisin kuin he. In-house-lobbareiden mukaan konsulttilobbarit käyvät puhumassa eri asiakkaiden puolesta päättäjille, mikä heikentää heidän uskottavuuttaan. Haastatellut konsulttilobbarit tunnistivat tämän haasteen, mutta toisaalta he toivat esille, etteivät kaikki konsulttilobbarit osallistu asiakkaansa kanssa varsinaisiin lobbaustapaamisiin sen takia, että Suomessa tämä näyttäytyisi totuttujen toimintatapojen vastaisena. Asiaa kuvasi näin yksi päättäjänakin ollut lobbari:

”Suomi on niin pieni maa ja tää on tosi henkilövetoista, et se näyttää hassulta ja hullulta et joku vaikuttajataho menis et nyt mä tuun kerton näistä jutuista, niin sit tulee vähän sellainen olo et eiks se nyt itse osaa tulla kertomaan tästä jutusta. Niin sen takia suurin osa viestintätoimistoista työskentelee niin et ne auttaa ja sparraa sitä asiakasta siihen et ne voi mennä itse tapaan päättäjiä.”

Osa konsulttilobbareista kuitenkin kertoi osallistuvansa tapaamisiin varmistaakseen, että tapaamisissa kunnioitetaan vuorovaikutuksen koodistoa ja taataksaan myös sen, ettei tapaamisissa tapahdu mitään omaa mainetta tahraavaa tai vaikuttamista myöhemmin hankaloittavaa. Konsulttilobbarit kertoivat myös tapaavansa joskus päättäjiä itsenäisesti

keskustellakseen ajankohtaisista asioista, usein kerätäkseen taustatietoja asiakkaalleen. Kerättyä tietoa saatetaan hyödyntää myös myöhemmin toisen asiakkaan tapauksessa.

Kuten aiemmin on tuotu esille, in-house-lobbauksessa viestinviejä ei ole aina viestin muotoilija ja myös in-house-lobbarit miettivät, kuka on sopiva viestinviejä lobbaus-konsortiossa. Esimerkiksi korkea-arvoisissa tapaamisissa viestin vie usein hierakiselta tasolta sopiva toimija, vaikka joku toinen olisi muotoillut viestin. Myös näkemys siitä, että usean eri tahon edustaminen olisi ainoastaan konsulttilobbaukseen liittyvä ilmiö, perustuu ajallisesti rajattuun katsontakantaan. Konsulttilobbarit edustavat lyhyellä aikajänteellä useampia tahoja, mutta pidemmällä aikajänteellä tarkasteltuna myös in-house-lobbarit vaihtavat organisaatiosta toiseen. Niin in-house lobbareina kuin konsulttilobbareina työskentelee henkilöitä, jotka ovat aiemmin olleet vaikuttamisen kohteina, eli toteuttavat niin kutsuttua pyörövi-ilmiötä. Voidaankin todeta, että in-house-lobbaukseen ja konsulttilobbaukseen liittyy samankaltaisia piiloon jääviä elementtejä – kunhan tarkasteluperspektiivi on riittävän pitkä ja tarkastellaan myös lobbauksen tausta-aluetta.

Lobbauksen ammattimaistuminen ja vaikuttajaviestinnän toimialan kehittyminen voidaan nähdä myös positiivisena kehityksenä, joka voi johtaa läpinäkyvämpiin ja asiallisempiin lobbauskäytäntöihin muun muassa alan sisäisen sääntelyn lisääntyessä (Joos 2016). Ammattimaistumisen voi siten nähdä edistävän hyviä käytäntöjä ja ottavan etäisyyttä ”hyväveli-verkoston” kautta vaikuttamiseen. Käytännön tasolla avoimuus ja läpinäkyvyys eivät kuitenkaan välttämättä toteudu. Vaikka alan sisällä tahdotaan vahvistaa mielikuvaa siitä, että ammattimaistuminen lisää läpinäkyvyyttä, eivät lobbareiden käytännöt useinkaan vastaa tätä mielikuvaa (Kantola 2016, 35, 49). Konsulttilobbareiden ammatilliseen harkintaan vaikuttaa yhtäältä demokratian ja avoimuuden vaatimukset ja toisaalta markkinalogiikka, joista jälkimmäinen tyypillisesti dominoi (Kantola 2016; ks. myös Hakala 2015). Markkinalogiikka ei näytä kannustavan avoimuuteen: kyse on lopulta liiketoiminnasta ja jos asiakkaan etua palvelee se, että lobattavan asian kanssa pysytään poissa julkisuudesta, näin tehdään (Hirvola, arvioitavana). Tässä suhteessa konsulttilobbaus ja in-house-lobbaus näyttävät itse asiassa samankaltaisina: asian edistämisen vuoksi voidaan tarvittaessa pysyä poissa julkisuudesta riippumatta siitä, pyritäänkö edistämään ”omaa” vai asiakkaan asiaa (ks. alaluku 4.6).

Avoimuuden näkökulmasta konsulttilobbauksen läpinäkyvyyttä rajoittaa myös se, että Suomessa konsulttilobbaus on tyypillisesti neuvonantoa eikä niinkään asiakkaan edustamista: konsultit toimivat taustalla. Vaikka onkin vain oikein ja asianmukaista, että asianomistaja edustaa itse itseään lobbaustilanteessa, jättää konsulttilobbareiden käyttö lobbauksen tausta-alueella osan lobbausresursseista näkymättömiin. Kuten todettua, ulkopuoliselle ei useinkaan näy, jos taustalla toimii konsulttilobbari antamassa neuvoja. Konsulttilobbauksen toiminnan avoimuutta pohdittaessa täytyy konsulttilobbausta tarkastella in-house-lobbauksen rinnalla muun muassa juuri resurssinäkökulmasta. Yritykset

ja järjestöt käyttävät lobbaukseen aikaa ja varoja monin eri tavoin, ja konsulttilobbari on asiakkaalleen yksi – joskin arvokas – resurssi muiden joukossa.

4.8 Yhteenveto

Tämän luvun tarkoituksena on ollut lisätä ymmärrystä lobbauksesta käytäntönä ja lobbauksen käytäntöön kuuluvasta epävirallisesta vaikuttamisesta. Tarkastelussa on keskitytty etenkin lobbareiden ymmärrykseen lobbauksen käytännöstä Suomessa valtiollisella tasolla.

Lobbauksen kohteille (päättäjille) näkyvä vaikuttaminen voidaan mieltää lobbauksen näyttämöksi. Päättäjille näkyvä lobbaaminen (lobbaamisen näyttämö) ei kuitenkaan kata koko lobbauksen käytäntöä. Lobbauksen käytännön ymmärtämiseksi on oleellista tunnistaa siihen kuuluvan myös lobbauksen tausta-alue ja siellä tapahtuva toiminta. Lobbauksen tausta-alueeseen kuuluu lobbareiden organisaation sisäinen toiminta ja toisinaan myös eri lobbareiden keskinäinen toiminta. Tausta-alueeseen kuuluvaksi voidaan mieltää myös konsulttilobbareilta saatu apu lobbauksen suunnittelussa. Toiminta tausta-alueella ei suoraan näy tai sen ei ole tarkoitettu näkyvän päättäjille. Päättäjillä taas on oma tausta-alueensa, jonne lobbarin roolissa ei ole suoraan asiaa. Kuitenkin pyöröovi-ilmiö tai mahdolliset päällekkäiset roolit, niin lobbareilla kuin päättäjillä, mahdollistavat osapuolille suoran pääsyn toistensa tausta-alueelle. Huomioimalla lobbauksen näyttämön ohella tämän tausta-alueen kuuluvan lobbauksen käytäntöön ymmärrys lobbauksen toimintatavoista, normeista ja ajoituksesta laajenee.

Tiettyyn päätöksentekoprosessiin kohdistunutta virallista ja epävirallistakin vaikuttamista voi olla haastavaa erotella. Voi myös olla vaikea tulkita milloin lobbaus on alkanut ja milloin se päättyy. Lobbausprosessit ovat pidempiä kuin usein ajatellaan, etenkin kun otetaan huomioon lobbauksen tausta-alueella tapahtuva valmistelu. Myös relevantteihin päättäjiin verkostoituminen on esimerkki lobbauksen käytäntöön kuuluvasta toimintatavasta, joka ei ole välttämättä yksilöitävissä mihinkään tiettyyn prosessiin kuuluvaksi. Lobbauksen käytäntöä onkin hyödyllisempää tarkastella jatkumona, ennemmin kuin alkavana ja päättyvänä prosessina, jotta osa lobbauksesta ei jää piiloon tai rajaudu tarkastelun ulkopuolelle.

Oleelliseksi lobbauksen käytännössä nousee ei-julkinen epävirallinen vaikuttaminen ja lobbauksen tausta-alue. Sekä lobbarit että päättäjät näkivät, että näillä osa-alueilla olisi elementtejä, joihin lobbauksen valvonnan olisi hyvä kohdistua (ks. luku 4.6.). Nämä ovat kuitenkin ne lobbauksen osa-alueet, joita olisi käytännössä kaikkein vaikeinta valvoa esimerkiksi lobbausrekisterillä. Myöskään lobbausorganisaatioiden sisäiset asiat, kuten lobbauksen toimeksiantajat, eivät ole kaikilta osin julkista tietoa, eikä toimijoita voi välttämättä

velvoittaa julkaisemaan tietoja, vaikka tarkoitusperänä olisi avoimuus ja lisätiedon saaminen lobbauksesta (ks. esim. luku 4.7.).

Lobbauksen käytäntö ei ole avoin ja läpinäkyvä kaikilta osin tai kaikille tasapuolisesti.⁵⁶ Lobbauksen käytäntöön näyttäisi kuuluvan se, että ammattitaitoisilla lobbareilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa Suomessa valtiolliseen päätöksentekoon etenkin epävirallisen vaikuttamisen kautta. Myös konsulttilobbareiden toimintaa tarkasteltaessa käy ilmi, että epävirallisen vaikuttamisen osaaminen on tärkeässä roolissa ja tätä osaamista arvostavat myös lobbauksen toimeksiantajat. On ilmeistä, että virallisen prosessin tunteminen ja sen vaikutuskanavien hyödyntäminen eivät yksin riitä Suomessa valtiollisella tasolla vaikuttaessa. Pikemminkin olennaista lobbaamisessa on pitkäjänteisyys ja luottamuksellisen suhteen syntyminen.

Voidaan myös todeta, että in-house-lobbaukseen ja konsulttilobbaukseen liittyy samankaltaisia piiloon jääviä elementtejä – kunhan tarkasteluperspektiivi on riittävän pitkä ja huomioidaan myös lobbauksen tausta-alueita sekä epävirallista vaikuttamista.

56 Tämä tukee aiemmassa tutkimuksessa saatuja tuloksia, joiden mukaan vaikuttamisen keinot ja kanavat ovat toisille helpommin tiedossa ja avoinna kuin toisille (ks. luku 2.1.)

5 Lobbauksen ominaispiirteet lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkökulmasta: kyselytutkimuksen tuloksia

Tässä luvussa analysoidaan Suomen valtiollisen tason lobbaamiseen liittyviä ominaispiirteitä. Analyysi perustuu lobbareille ja lobbauksen kohteille suunnattuihin kyselyihin, jotka toteutettiin loka-marraskuussa 2020.⁵⁷ Tämän luvun tarkoituksena on antaa laaja yleiskuva lobbauksesta, sekä täydentää ja laajentaa luvuissa 3 ja 4 raportoituja tuloksia lobbauksen toimintatavoista Suomessa. Luvun 3 vaikuttamispisteanalyysiä tämä luku täydentää tarkastelemalla, mitä eri keinoja ja vaikutuskanavia lobbarit käyttävät sekä viralliseen että epäviralliseen vaikuttamiseen. Luvussa 4 esitetystä haastattelututkimuksen laadullisesta analyysistä lobbareita tarkasteltiin yhtenäisenä ryhmänä. Tässä luvussa sen sijaan lobbarit nähdään heterogeenisenä ryhmänä, jolla on erilaisia toimintatapoja ja resursseja lobbauksen harjoittamiseen, mikä heijastuu erilaisina lobbauksen käytänteinä eri toimijaryhmien välillä. Lisäksi tarkastellaan, miten näkemykset lobbauksen ominaispiirteistä eroavat lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välillä.

Lobbauksen ominaispiirteiden tarkastelu kohdistuu erityisesti seuraaviin teemoihin; 1) lobbauksen läpinäkyvyys ja avoimuus, 2) lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välinen yhteydenpito, sen yleisyys ja vaikutuskeinot, 3) lobbauksen strategiat ja asemat 4) lobbaukseen käytetyt resurssit ja lobbauksen organisointi ja 5) lobbauksen vaikuttavuus.

Lobbauksen kohteiden kyselyyn tuli 127 vastausta. Vastauksista laskettiin useita koko aineiston analyysieja erottelematta, mutta ne myös eroteltiin vastaajien toimen mukaan. Vastaajista 14 oli kansanedustajia ja ministereitä, 9 kansanedustajien ja ministerien avustajia ja erityisavustajia, 2 eduskunnan virkamiehiä, 3 eduskuntaryhmien työntekijöitä, 72 ministeriöiden virkamiehiä, 26 virastojen virkamiehiä ja 1 jokin muu, täsmentämätön. Näistä eduskunnan virkamiesten, eduskuntaryhmien työntekijöiden ja täsmentämättömien muiden vastausmäärät olivat niin pieniä, että ne jätettiin pois kaikista analyysieista, joissa vastaajia eroteltiin toimen mukaan. Joitakin analyysieja varten kansanedustajista ja ministereistä tehtiin yhdessä avustajiensa ja erityisavustajiensa kanssa yksi ”poliitikkojen”

⁵⁷ Tarkempia tietoja kyselystä ja saadun aineiston käsittelystä liitteissä 2 ja 3. Kyselykaavakkeet ovat nähtävillä liitteissä 4 ja 5.

joukko. Tämä oli perusteltua, koska nämä kaksi ryhmää ovat vahvasti toisiinsa kytkettyjä vaihtuvia poliittisia toimijoita, verrattuna heistä selvästi erillisiin ja suhteellisen pysyvää byrokratiaa edustaviin virkamiehiin. (Ks. taulukko 8)

Taulukko 8. Lobbauksen kohteiden kyselyn vastaajien määrät, kuten jaoteltuna myöhemmin tämän tutkimuksen analyysissa.

Kaikki vastaajat	n	Ryhmäjaottelu	n
Kansanedustajat ja ministerit	14	Poliitikot	23
Avustajat ja erityisavustajat	9		
Eduskunnan virkamiehet	2		
Eduskuntaryhmien työntekijät	3		
Ministeriöiden virkamiehet	72	Ministeriöt	72
Virastojen virkamiehet	26	Virastot	26
Muut	1		
Lobbauksen kohteet yhteensä	127		121

Kun kyselyssä tarkastellaan joko (1) poliitikkoja, ministeriöitä ja virastoja, tai (2) ministeriöiden virkamiehiä, virastojen virkamiehiä, avustajia, ja edustajia ja ministereitä, niin tarkasteltu otanta on siis pienempi, 121, kuin kaikkien vastaajien määrä, 127. Ellei toisin ole mainittu, nämä ovat määrät, joita luvun lobbauksen kohteiden vastauksia esittävässä kuvajissa ja taulukoissa on käytetty.

Lobbareiden kyselyyn vastasi 180 vastaajaa, josta analyysissa käytettiin 177:ä vastausta.⁵⁸ Vastaajat on jaoteltu edustetun organisaation mukaan. Järjestöjen jako on yleisesti otettu Vesan & Kantolan (2016) järjestötutkimuksesta, jossa hyvin perusteltiin kansalaisjärjestöjen jakaminen tyypeittäin.

Kysyttäessä hallituksen valmistelevalta virkamiehiltä, mitkä järjestöt ovat olleet heihin epävirallisesti yhteydessä merkittävien säädösvalmisteluhankkeiden aikana, erottui vastauksissa selvänä kolmen kärkenä Kuntaliitto, EK ja MTK (Vesa & Kantola 2016, 42). Samoja

⁵⁸ Lobbareiden kyselyyn vastaajista organisaationsa tyyppin oli jättänyt tyhjäksi 2 vastaajaa. Toinen täsmensi kysymyksen 20 avoimissa vastauksissa olevansa viestintätoimisto, joten vastaus korjattiin sen mukaisesti. Toinen laitettiin lokeroon 14, "muu". Lokerosta 14 koitettiin siirtää mahdollisimman moni sopivaan lokeroon täsmennyksen mukaan. Organisaatiokseen "EK" täsmentänyt vastaaja siirrettiin lokeroon 1 (elinkeinoelämän keskusjärjestö), "Kehitysteistyöjärjestö" lokeroon 9 (yleinen kansalaisjärjestö), ja ev.-lut. kirkko lokeroon 8 (vapaa-ajan järjestö). Listalta myös lyötiin pois kolme vastaajaa, jotka olivat jättäneet lähes kaikki vastaukset tyhjiksi.

järjestöjä kuullaan usein myös virallisesti (ks. luku 3.4). Kuntaliitto on Suomen suurin niin sanottu institutionaalinen järjestö, eli järjestö joka edustaa jotakin hallinnon kannalta olennaista instituutiota. Tällaiset järjestöt poikkeavat merkittävästi muista järjestöistä sillä, että ne ovat yleensä selvästi poliittisen sisäpiirin toimijoita ja käyttävät sisäisen vaikuttamisen tapoja (suora institutionaalinen kontakti päättäjiin). Ne ovat jopa enemmän yhteydessä päättäjiin kuin perinteisesti aktiivisiksi uskotut työntekijäjärjestöt, ja ne myös uskovat parhaiten kykenevänsä vaikuttamaan. Yleiset kansalaisjärjestöt, kuten luonnonsuojelujärjestöt, ovat päinvastoin lähtökohtaisesti ulkopiirin vaikuttajia, jotka käyttävät ulkoisen vaikuttamisen tapoja (kansalaisten mobilisointia).

Institutionaaliset järjestöt ja yleiset kansalaisjärjestöt erottuvat muista nimenomaisesti suhteessaan poliittiseen vaikuttamiseen, ts. että ne pitävät sitä olennaisena tehtävänä. Muiden järjestöjen toiminta keskittyy pääasiassa johonkin muuhun kuin poliittiseen vaikuttamiseen, eikä niillä yleensä ole samanlaisia vakiintuneita suhteita politiikkaan. Ammatilliset yhdistykset tai professionaaliset järjestöt, kuten Duodecim tai Nuorisotutkimusseura, ovat tyypillisesti keskittyneet ammatin kehittämiseen tai sen arvostuksen parantamiseen. Ne saattavat tulla virallisesti kuulluksi asiantuntijoina, mutta niillä on vähänlaisesti epävirallisia kontakteja hallintoon tai kykyä mobilisoida väkijoukkoja. Vapaa-ajan järjestöt ovat harrastajien järjestöjä ja uskonnollisia yhteisöjä ja yhdistyksiä, kuten Palloliitto ja Evankelis-luterilainen kirkko. Niillä voi olla merkittäviä resursseja vaikuttamiseen, mutta ne pääasiassa harjoittavat vapaa-ajan toimintaa eivätkä pyri vaikuttamaan ellei asian koeta koskevan juuri niiden toimintaa. Identiteettijärjestöt, kuten Eläkeliitto ja SYL, edustavat puolestaan jotakin muuta kuin työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyvää ihmisryhmää, ja niitä kuullaan virallisesti lähinnä tätä ryhmää koskevissa asioissa. (Ks. Vesa & Kantola 2016) Kyselyssä on lisäksi eroteltu omiksi kategorioikseen työmarkkinaosapuolten kattojärjestöt, koska sekä virallisaineiston (luku 3.4) että aiemman tutkimuksen (esim. Vesa & Kantola, 41) kattojärjestöt vaikuttavat enemmän kuin jäsenjärjestöt. (Taulukko 9)

Taulukko 9. Lobbarien kyselyn vastaajien määrät jaoteltuna edustetun organisaation mukaan.

Kaikki vastaajat	n
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	9
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	49
Ammattiliittojen keskusjärjestö	4
Ammattiliitto	22
Professionaalinen järjestö	5
Institutionaalinen järjestö	6
Identiteettijärjestö	18
Vapaa-ajan järjestö	3
Yleinen kansalaisjärjestö	15
Viestintätoimisto tai think tank	19
Muu yritys	18
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	5
muu	4
Yhteensä	177

Taulukon 9 lukuja on käytetty analysoitaessa kaikkia vastaajia (n = 177), sekä analysoitaessa vastaajia tarkasti työnantajan tyyppin mukaan. Lobbarit on kuitenkin analysoitaessa jaoteltu useaan otteeseen erilaisiin ryhmiin. Perinteinen perusjaottelu, jota lähdettiin tarkastelemaan ensin, on jako elinkeinoelämään (keskusjärjestöt, toimialajärjestöt ja muut yritykset kuin viestintätoimistot ja think tankit), ammattiliittoihin (keskusjärjestöt ja yksittäiset ammattiliitot) ja järjestöihin (professionaaliset⁵⁹, institutionaaliset, vapaa-ajan, yleiset ja identiteettijärjestöt). Analyysissa päädyttiin myös erottamaan näistä kuitenkin erikseen elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt, koska niiden edustajat poikkesivat selvästi muista kyselyn vastaajista, sekä yleiset kansalaisjärjestöt koska niillä on vahvasti poliittisen vaikuttamiseen suuntautunut ymmärrys omasta toiminnastaan. (Ks. taulukko 10)

59 Näissä lyhennyksissä professionaalinen järjestö tarkoittaa siis erillaisia ammatillisia yhdistyksiä.

Taulukko 10. Lobbareiden kyselyyn vastaajien määrät jaoteltuna edustetun organisaation tyyppin mukaan.

Edustettu organisaatio	n	Ryhmäjaottelu	n	Ryhmäjaottelu2	n
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	9	Elinkeinoelämä	76	Elinkeinoelämän keskusjärjestö	9
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	49			Elinkeinoelämän toimialajärjestö	49
Yritys	18				
Ammattiliittojen keskusjärjestö	4	Ammattiliitot	26	Ammattiliitot	26
Ammattiliitto	22				
Institutionaalinen järjestö	6	Järjestöt	47	Institutionaalinen järjestö	6
Professionaalinen järjestö	5			Järjestöt	26
Identiteettijärjestö	18				
Vapaa-ajan järjestö	3				
Yleinen kansalaisjärjestö	15			Yleinen kansalaisjärjestö	15
Yhteensä	149		149		131

On siis huomattava, että kun tämän luvun analyyseissa on eroteltu elinkeinoelämä, ammattiliitot ja järjestöt tällä tavalla, analyysissa eivät ole kaikki vastaukset, vaan tarkasteltujen vastausten määrä on 149 tarkasteltaessa järjestöjä ja elinkeinoelämää kokonaisuuksina, ja 131 kun osa järjestöistä on eroteltu. Välillä tähän tarkasteluun on otettu mukaan myös muut vastaukset. Ne on tällöin jaettu seuraavasti: konsultit (lakiasiaintoimistot ja viestintätoimistot), akateemiset (yliopistot ja tutkimusinstituutit) ja muut (muut). (Ks. taulukko 11).

Taulukko 11. Lobbareiden kyselyn vastaajat jaoteltuina ryhmiin, mukana kaikki vastaajat.

Edustettu organisaatio	n	Ryhmäjaottelu ³	n
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	9	Elinkeinoelämä	76
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	49		
Yritys	18		
Ammattiliittojen keskusjärjestö	4	Ammattiliitot	26
Ammattiliitto	22		
Institutionaalinen järjestö	6	Järjestöt	47
Professionaalinen järjestö	5		
Identiteettijärjestö	18		
Vapaa-ajan järjestö	3		
Yleinen kansalaisjärjestö	15		
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	5	Akateemiset	5
Viestintätoimisto tai think tank	19	Konsultit	19
Lakiasiantoimistot	0		
Muu	4	Muut	4
Yhteensä	177		177

Tällöin tarkasteltujen vastausten kokonaismäärä on jälleen 177. Lobbareiden kyselyn kysymykset organisaation lobbaukseen käyttämistä resursseista mahdollistavat vastaajien tarkemman tarkastelun.

Lobbareiden kyselyn vastausten edustavuutta voidaan tarkastella ilmoitettujen resurssien avulla. Vastaajista 156 vastasi kysymykseen edustamansa organisaation lobbaukseen käyttämistä henkilötyövuosista, ja 130 antoi vastaukseksi positiivisen luvun. Lobbaukseen paljon henkilötyövuosia käyttäviä organisaatioita edustavia vastaajia oli suhteellisen vähän, ja

he jakautuivat hajanaisesti eri kokoihin ja tyyppisiin organisaatioihin.⁶⁰ Jos suurista organisaatioista olisi vastannut moni lobbari, niin aineistosta pitäisi löytyä vastaajia, jotka ovat ilmoittaneet saman organisaatiotyypin ja suunnilleen saman määrän lobbaukseen käytettyjä henkilötyövuosia. Koska näin ei ole, voidaan päätellä ettei suurimmista organisaatioista vastannut moni lobbari.

Suurten organisaatioiden edustusta voidaan verrata myös aiempaan kyselyyn, missä n. 10 ammattiliittoa, 11 elinkeinoelämän järjestöä, 11 yleistä kansalaisjärjestöä ja 1 institutionaalinen järjestö ilmoittivat poliittista vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrään 10 tai enemmän (Vesa & Kantola 2016, 23).⁶¹ Usein moni henkilö voi käyttää vain osan työajastaan poliittiseen vaikuttamiseen, mutta tarkasteltaessa vastaajia, joiden organisaatio käyttää 10 henkilötyövuotta tai enemmän vuodessa lobbaukseen, saadaan kyselyn aineistosta 30 eri vastaajaa, joista 21 edustaa elinkeinoelämää, 4 ammattiliittoa, 3 institutionaalisia järjestöjä ja 1 yleisiä kansalaisjärjestöjä. Jos tarkastellaan kaikkia, jotka ilmoittivat organisaationsa käyttävän enemmän kuin 5 henkilötyövuotta lobbaukseen, ammattiliittojen ja yleisten kansalaisjärjestöjen edustukset kasvavat yhdellä.⁶²

Suurin osa vastaajista on ilmoittanut hyvin pienen määrän, 1–2 henkilötyövuotta. Vaikka vähät henkilötyövuodet voivat jakautua usealle työntekijälle, ei ole uskottavaa, että tällaisia vastauksia tulisi kovin montaa samasta organisaatiosta. Karkeasti voimme arvioida, että vastaajat yleensä edustavat eri organisaatioita. Näin ollessa kysely antaa itse asiassa melko kattavan otannan suomalaisesta lobbarikentästä⁶³, erityisesti sen suurimmista toimijoista, minkä ansiosta otanta voi olla luotettavampi kuin raa'at luvut antavat ymmärtää. Esimerkiksi ammattiliittojen keskusjärjestöjen edustajia on kyselyssä vain 4 kappaletta, minkä takia kaikki heidän vastauksensa antavat raa'assa tilastoanalyysissä epäluotettavia tuloksia, mutta toisaalta ammattiliittojen keskusjärjestöjäkään ei ole kuin 3. Jos vastaukset ovat tulleet eri keskusjärjestöiltä, kuten vastausten perusteella vaikuttaisi olevan, ne ovat

60 Kymmenen vastaajaa edusti organisaatiota, joka käyttää 30 henkilötyövuotta vuodessa lobbaukseen tai enemmän, ja näistä viisi sellaista organisaatiota, joka käyttää 50 henkilötyövuotta tai enemmän. Nämä vastaajat jakautuivat eri organisaatioihin siten, että heistä 3 edusti elinkeinoelämän keskusjärjestöä, 2 institutionaalista järjestöä, 2 elinkeinoelämän toimialajärjestöä, 1 ammattiliittojen keskusjärjestöä, 1 yleistä kansalaisjärjestöä ja 1 viestintätöimistöä. Vaikka yksi nimenomaisesti EK:n edustamukseen organisaatioksi ilmoittanut vastaaja jättikin vastaamatta kysymykseen organisaationsa käyttämistä lobbaushenkilötyövuosista, voimme sanoa karkeasti, että nämä vastaajat yleensä edustivat eri organisaatioita.

61 6 % vastanneista ammattiliitoista, 4 % vastanneista elinkeinoelämän järjestöstä, 2 % institutionaalisisista järjestöistä ja 6 % yleisistä kansalaisjärjestöistä, suhteutettuna vastausten määrään (Vesa & Kantola 2016, 23).

62 Kaksi elinkeinoelämän keskusjärjestön edustajaa, joista toinen ilmoitti edustavansa EK:ta, jätti vastaamatta kysymykseen lobbaukseen käytetyistä henkilötyövuosista, ja muutkin vastaajat, jotka ovat jättäneet lobbaukseen käytetyt henkilötyövuodet arvioimatta voivat edustaa suuriakin järjestöjä.

63 Mikä on huomattavasti rajatumpi joukko kuin suomalainen järjestökenttä. Kyselyä nimenomaisesti ei haluttu lähettää jokaiselle järjestölle, vaan tavoittaa mahdollisimman hyvin juuri ne, jotka ovat suoraan yhteydessä päättäjiin (ks. Liite 1).

luultavasti kaikki edustettuina. Puutteita aineistossa näyttäisi olevan lähinnä pienissä institutionaalisissa järjestöissä⁶⁴ (3) ja suurissa yleisissä kansalaisjärjestöissä.⁶⁵

5.1 Lobbauksen relevantit toimijat ja toimintatavat

5.1.1 Lobbauksen ja julkisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus

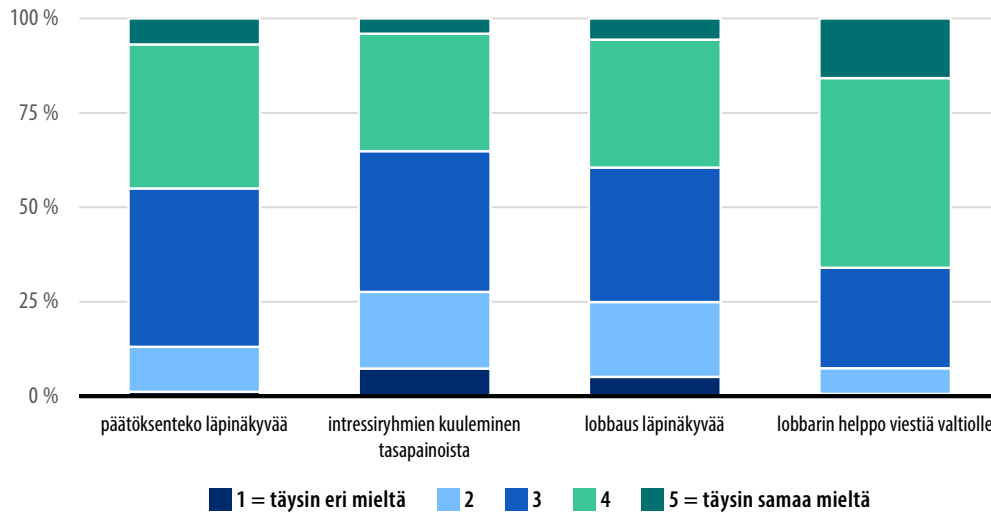
Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, lobbauksen avoimuus ja läpinäkyvyys ovat keskeisiä yhteiskunnallisia arvoja demokraattisissa yhteiskunnissa. Avoimuus ja läpinäkyvyys eivät pelkästään palvele demokratian tavoitteita, vaan niillä on merkitystä myös lobbaamista harjoittavien organisaatioiden näkökulmasta. Avoimuus ja läpinäkyvyys lobbaamisessa vahvistaa organisaatioiden legitimitettiin ja antaa lobbaustoiminnalle oikeutuksen kansalaisten silmissä.

Tässä kyselytutkimuksen osassa tarkasteltiin sekä lobbarien että lobattavien näkemyksiä lobbauksen avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Kumpaakin ryhmää pyydettiin ottamaan kantaa (asteikolla 1 = täysin eri mieltä; 5 = täysin samaa mieltä) lobbauksen ja julkisen päätöksenteon avoimuutta ja tasapuolisuutta koskeviin väitteisiin ”Julkinen päätöksenteko on läpinäkyvää”, ”Julkisessa päätöksenteossa kuunnellaan tasapuolisesti eri intressiryhmiä” ja ”Lobbaus on Suomessa avointa ja läpinäkyvää”. Lisäksi selvitettiin kuinka hyvin lobbarit saavat viestinsä läpi päätöksentekijöille kysymällä vastaajien mielipidettä väitteeseen ”Lobbarin on Suomessa helppo saada viestitettyä näkemyksensä valtiolliselle päätöksentekijälle”.

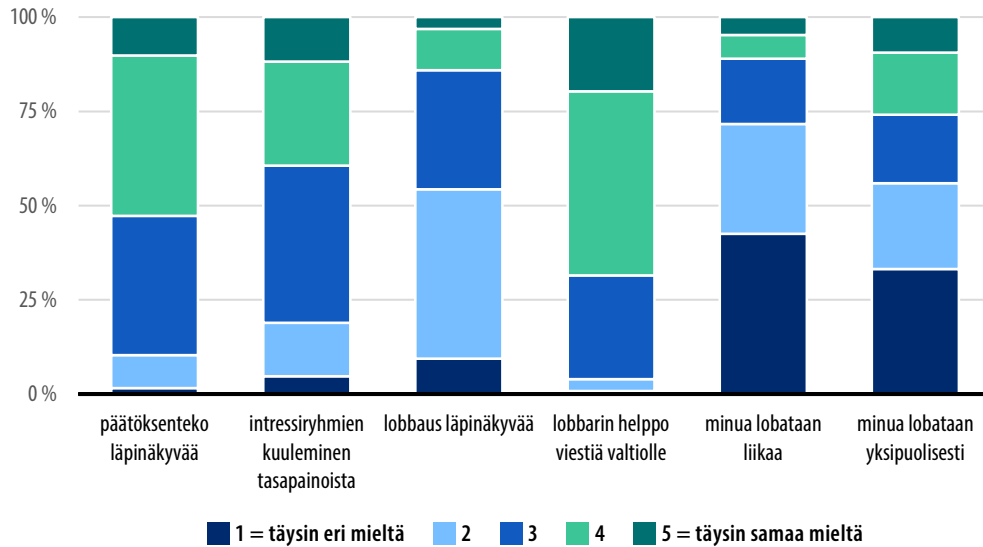
Kuvasta 3 ilmenee, että hyvin harva lobbareista näkee avoimuudessa tai läpinäkyvyydessä suuria ongelmia. Kyselyyn vastanneista lobbareista 39,5 % ovat samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että lobbaus on Suomessa avointa ja läpinäkyvää. Niin ikään 45,2 % lobbareista on sitä mieltä, että julkinen päätöksenteko on melko tai hyvin läpinäkyvää. Intressiryhmien kuulemista tasapuolisena tai hyvin tasapuolisena piti hieman pienempi osuus, 35,1 % vastaajista.

64 Vastaajissa on vain 3 institutionaalista järjestöä, jotka käyttävät alle 10 henkilötyövuotta vuodessa lobbaukseen.

65 Tosin yleisillä kansalaisjärjestöillä voi myös olla yksinkertaisesti paljon jäseniä, joiden työstä pieni osa on poliittista vaikuttamista tai vaikuttaminen voi olla eri tyyppistä kuin tässä kyselyssä kysytty lobbaus.

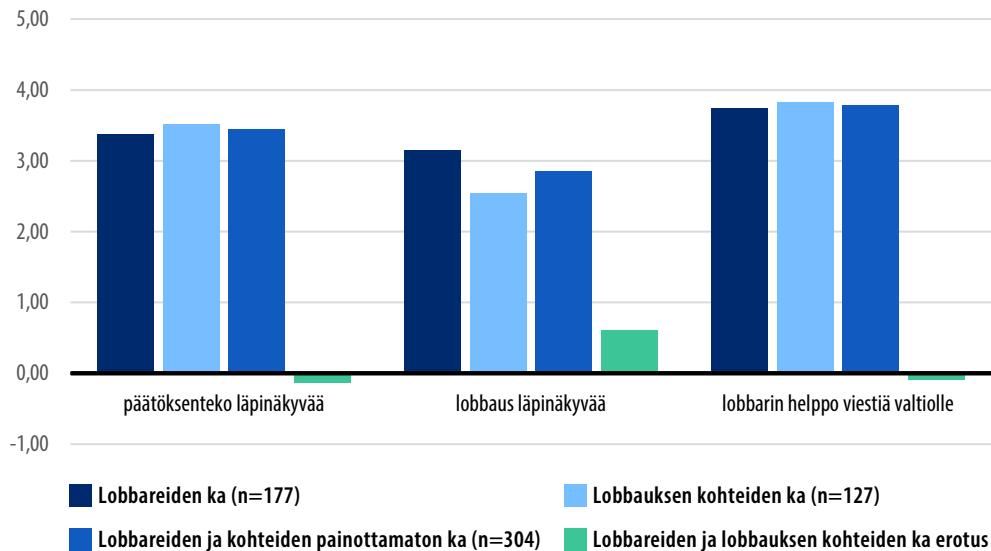
Kuva 3. Lobbareiden näkemykset lobbauksen avoimuudesta (n=177).


Lobbauksen kohteiden näkemykset avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä olivat samantapaisia kuin lobbareiden. Sekä lobbarit että lobbauksen kohteet kokivat, että lobbarin on Suomessa helppo saada viestittyä näkemyksensä valtiollisille päätöksentekijöille: lobbareista 66,1 % ja lobbauksen kohteista 68,5 % olivat tätä mieltä (Kuvat 3 ja 4). Tämä tulos tukee näkemystä siitä, että Suomessa intressiryhmien kynnys päästä osalliseksi päätöksentekoprosesseihin koetaan melko matalaksi ja kommunikointi lobbareiden ja valtiolisten päätöksentekijöiden välillä koetaan helpoksi. Samoin lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemykset julkisen päätöksenteon läpinäkyvyydestä olivat samansuuntaisia ja positiivisia. Odotetusti lobbauksen kohteet, jotka itse ovat julkisia päätöksiä tekemässä, näkivät julkisen päätöksenteon avoimempuna kuin lobbarit: heistä 52,7 % oli joko samaa tai täysin samaa mieltä väitteestä, että päätöksenteko on läpinäkyvää.

Kuva 4. Päättäjien mielipiteet avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä (n=127).

Eniten eroavuuksia ilmeni näkemyksessä lobbauksen läpinäkyvyydestä. Lobbauksen kohteista 52 % vastasi olevansa jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että lobbaus on läpinäkyvää, kun vastaava osuus lobbareista oli vain 24,9 %.⁶⁶ Sama asia näkyy myös Kuvassa 5, jossa on vertailtu lobbareiden ja lobbauksen kohteiden vastausten keskiarvoja lobbauksen avoimuuteen liittyviin kysymyksiin. Tämä tulos voi selittyä haastattelututkimuksessa esiin tulleella havainnolla siitä, että lobbauksessa on lobbauksen kohteilta näkymättömiin jääviä elementtejä. Lobbauksen kohteet näkevät lähinnä itseensä tai oman työnsä kannalta relevanttiin prosessivaiheeseen kohdistunutta lobbausta. Lobbareilla voikin olla paljon kattavampi kuva lobbauksesta kokonaisuutena, jolloin lobbaus myös näyttäytyy avoimempänä. Tämä ei aivan sovi kuvaan Suomen korporatistisesta intressiedustuksesta (vrt. luku 3.4.1): koska korporatistisessa järjestelmässä sidosryhmiä edustavat keskitetysti hallituksen itsensä hyväksymät ja sille läheiset järjestöt (ks. esim. Schmitter 1974), lobbaus on siinä yleensä päättäjille läpinäkyvää.

⁶⁶ Lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemyksissä lobbauksen läpinäkyvyydestä oli keskimäärin 0,61 pisteen ero, joka on merkitsevä 95 % luottamusvälillä. Toisin sanoen, yli 95 %:n todennäköisyydellä voidaan todeta, että lobbauksen kohteet oikeasti (eikä vain tässä otannassa) keskimäärin pitävät lobbausta vähemmän läpinäkyvänä kuin lobbarit.

Kuva 5. Vertailu lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemyksistä lobbauksen avoimuudesta.

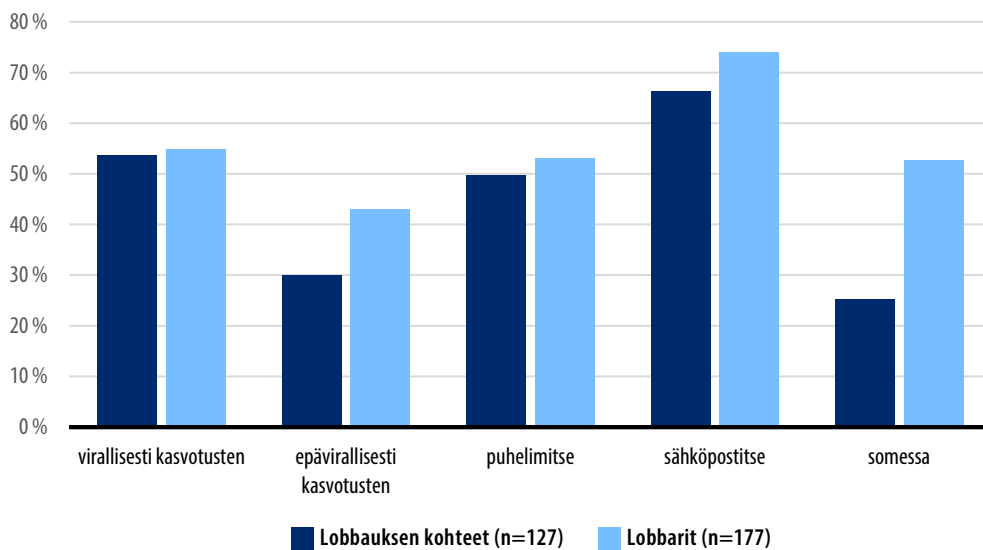
Lobbauksen tasapuolisuuden suhteen lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemykset olivat melko yhteneväisiä. Molemmissa vastausten keskiarvo jäi lähelle 3:a (ei samaa eikä eri mieltä), hajonta oli suurta: keskihajonta oli n. 1. Lobbauksen kohteet keskimäärin raportoivat intressiryhmien kuulemisen olevan tasapuolisempaa kuin mitä lobbarit sen ajattelivat olevan: lobbauksen kohteista 39,4 % (keskiarvo 3,28) oli samaa tai täysin samaa mieltä intressiryhmien edustuksen tasapuolisuudesta, kun lobbareiden vastaavat luku oli 35,1 % (keskiarvo 3). Lobbauksen kohteilta kysyttiin tähän liittyen myös kokevatko he tulevaisuudessa lobatuksi liian yksipuolisesti. Vain 25,9 % vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä tämän kysymyksen kanssa ja vastauksien keskiarvo oli alhainen 2,46. Tämä on linjassa sen kanssa, että lobbauksen kohteet kokevat intressiryhmien kuulemisen olevan tasapainoisia, mutta tässä kysymyksessä kokemus lobbauksen tasapuolisuudesta oli vielä vahvempi (keskiarvo 3,54).

Lobbauksen tasapuolisuuteen liittyen kysyttiin erikseen lobbauksen kohteilta heidän kokemustaan lobbauksen määrästä. Tulosten mukaan 71 % lobbauksen kohteista ei kokenut itseensä kohdistuvaa lobbausta. Tulokset viittaavat siihen, että Suomessa valtiollisen tason lobbaaminen ei ole – ainakaan lobbauksen kohteiden kokemana – erityisen aggressiivista ja liiallista. Samoin päättökentekijät eivät koe, että heihin kohdistettaisiin lobbausta vain muutamien intressiryhmien taholta, vaan että monet eri intressiryhmät saavat viestinsä perille päättökentekijöille.

5.1.2 Lobbauksen yleisyys ja yhteydenpidon tavat

Seuraavaksi tarkasteltiin lobbaamisen yleisyyttä Suomessa. Yksi tapa kuvata asiaa on katsoa, kuinka usein erityyppistä yhteydenpitoa tapahtuu lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välillä. Kyselyjen perusteella voidaan yleisesti todeta, että yhteydenpito lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välillä on suhteellisen tiivistä. Yli puolet lobbareiden kyselyn vastaajista piti viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteyttä päättäjiin virallisesti kasvotusten, puhelimitse ja somessa, ja yli 70 % sähköpostitse. Lobbauksen kohteiden luvut ovat samansuuntaisia, mutta pienempiä, erityisesti useimmat päättäjät eivät ole lobbareihin aktiivisesti yhteydessä somessa. On huomattava, että nämä yhteydenpitotavat kartoitettiin erikseen, mikä tarkoittaa, että yli puolet lobbareista on yhteydessä päättäjiin monta kertaa kuukaudessa sekä kasvotusten, puhelimitse että sähköpostitse, ja samoin yli puolet päättäjistä ovat yhteydessä intressiryhmien edustajiin. Tällaista yhteydenpidon määrää voidaan pitää korkeana.

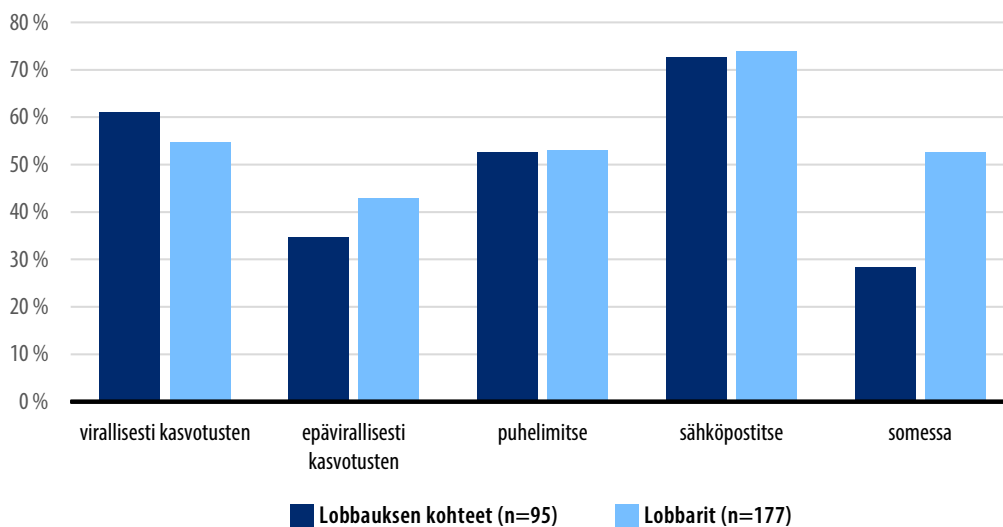
Kuva 6. Viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteyttä pitäneiden osuus vastaajista.



Selvästi useampi lobbari kuin lobbauksen kohde ilmoitti viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa tapahtuvasta lobbauksesta (ks. kuva 7). Tämä ei välttämättä tarkoita, että lobbarit kokevat herkemmin lobanneensa kuin mitä päättäjät olevansa lobbauksen kohteina. Vähintään yhtä uskottava selitys on, että suurempi määrä lobbareita on paljon yhteydessä pieneen määrään päättäjiä. Tätä voidaan tarkastella esimerkiksi ottamalla vertailuun lobbareiden kanssa vain poliitikot ja ministeriöiden työntekijät, joita voidaan pitää tärkeimpinä lobbauksen kohteina (kuva 7). Tällöin monta kertaa kuukaudessa yhteyttä pitävien

osuudet ovat lähempänä toisiaan, ja lobbauksen kohteista jopa suurempi osa pitää monta kertaa kuukaudessa tapaamisia kasvotusten lobbareiden kanssa, kuin toisin päin.

Kuva 7. Viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteyttä lobbareihin pitäneiden osuus (poliitikot ja ministeriöt).



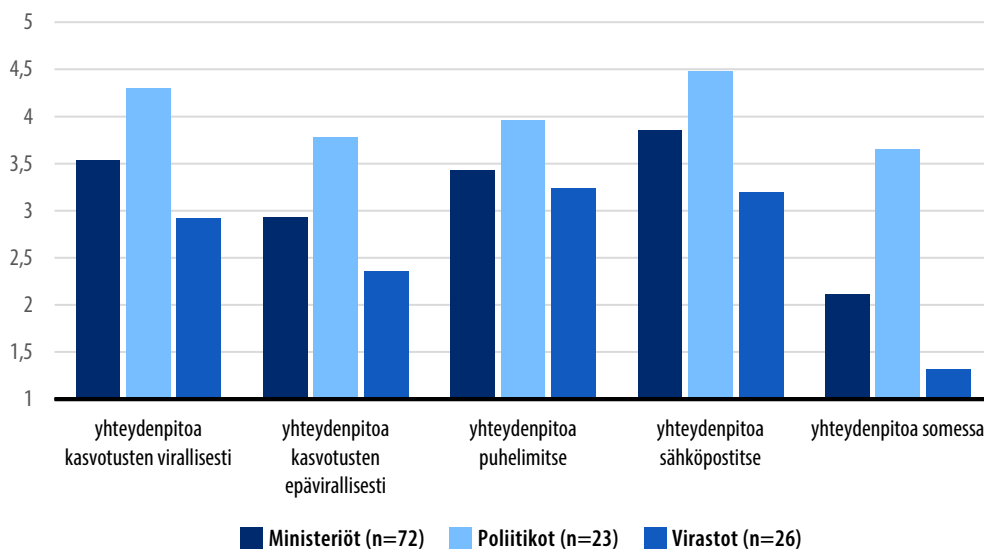
Kyselyaineiston mukaan lobbaukskeinoina käytetään sekä suoraa (keskustelut, puhelut, sähköpostiviestit) että epäsuoraa (kampanjointi sosiaalisessa tai perinteisessä mediassa, kansalaisaloitteet) vaikuttamista, mutta keinojen yleisyys vaihtelee melko paljon. Sekä lobbareiden että lobbauksen kohteiden yleisimmät yhteydenpidon keinot ovat sähköpostiviestintä, kommunikointi puhelimitse ja keskustelu kasvokkain virallisessa tapaamisessa. Sen sijaan epäsuorien vaikuttamiskeinojen käyttö on huomattavasti harvinaisempaa kuin suorat kontaktit. Esimerkiksi kansalaisaloitteiden laatiminen, vaikuttamiskampanjat perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa sekä viestittely sosiaalisessa mediassa ovat melko harvoin käytettyjä lobbaukskeinoja.

Yllä olevista kuvoista käy myös ilmi, miten lobbarit ja lobbauksen kohteet käyttävät eri kanavia yhteydenpitoon. Sähköposti ja viralliset kasvotusten tapahtuvat tapaamiset ovat sekä lobbareilla että lobbauksen kohteilla yleisimmät yhteydenpitotavat. Lobbarit käyttävät huomattavasti enemmän epävirallisia tapaamisia ja sosiaalista mediaa yhteydenpitoon kuin päättäjät.

Lobbauksen kohteiden yhteydenpitoa tarkemmin tarkasteltaessa huomataan, että päättäjien välillä on selkeitä eroja yhteydenpidon tavoissa. Seuraavassa vertaillaan poliitikkojen ja heidän avustajiensa, valtion virastojen ja ministeriön virkamiesten yhteydenpitotapoja

lobbareihin. Poliitikot ovat valtion virastojen ja ministeriöiden virkamiehiä selvästi useammin yhteydessä lobbareihin riippumatta yhteydenpitotavasta (ks. Kuva 8). Yhteyttä pidetään erityisen tiiviisti kasvotusten tapaamalla ja sähköpostitse. Huomion arvoista on myös se, että yhteydenpitoa käydään useammin virallisissa kuin epävirallisissa tapaamisissa. Tämän selvityshankkeen haastattelututkimuksen perusteella lobbarit tosin mieltävät usein esimerkiksi tapaamisten olevan virallista vaikuttamista, jos ne tapahtuvat selkeästi työasioissa, vaikka ne eivät olisi osa virallista päätöksentekoprosessia (ks. luku 4).

Kuva 8. Ministeriön virkamiesten, poliitikkojen ja valtionviraston työntekijöiden yhteydenpito lobbareiden kanssa eri tavoin (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain).

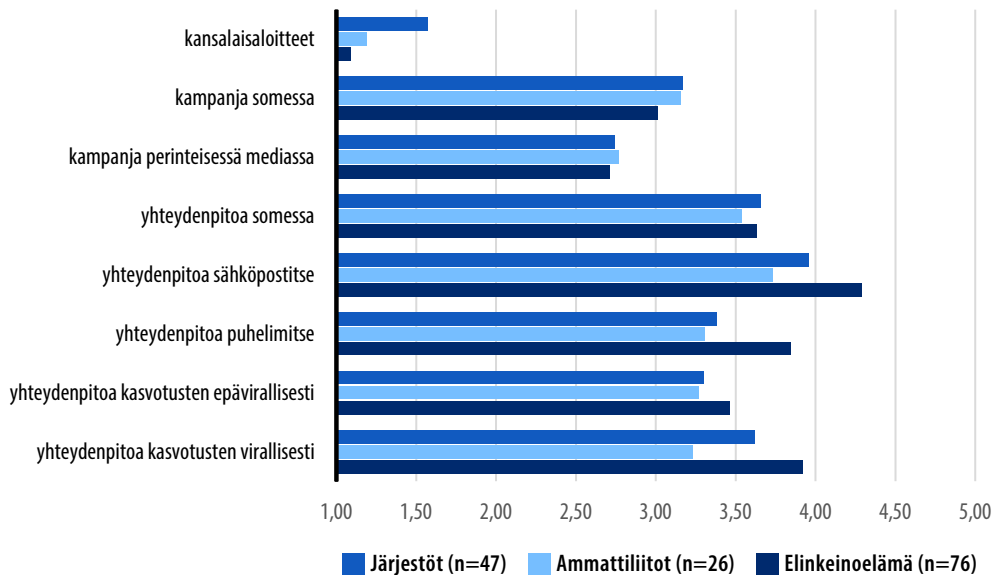


Poliitikot ovat myös valtion virastojen ja ministeriöiden virkamiehiä selvästi useammin yhteydessä kasvotusten, joko virallisen tai epävirallisen tapaamisen merkeissä. Erityisesti virastojen työntekijät ilmoittivat selvästi muita vähemmän yhteydenpitoa lobbareihin. Ero korostuu entisestään epävirallisten tapaamisten suhteen: 65,2 % prosenttia poliitikoista kertoo tapaavansa lobbareita säännöllisesti (vähintään muutaman kerran kuukaudessa) kasvotusten epävirallisissa tapaamisissa, kun vastaava luku ministeriön virkamiehillä on 25 % ja valtion virastojen virkamiehillä 11,5 %.

Yhteydenpitotapoja vertailtiin myös lobbausorganisaatioiden välillä. Analyysiä varten kyselyyn vastanneet lobbarit jaettiin kolmeen ryhmään edustamiensa organisaatioiden mukaan (elinkeinoelämä, ammattiliitot ja järjestöt). Vertailussa näkyy ensinnäkin, että elinkeinoelämä lobbaa muita enemmän kahdenvälisesti, mutta kampanjoinnissa erot

ovat vähäisiä. Toinen huomio on, että ammattiliitot, niiden keskusjärjestöt mukaan luetuna, tapaavat päättäjiä kasvatusten vähemmän kuin kansalaisjärjestöt. Tämäkin poikkeaa yleisestä käsityksestä suomalaisesta korporatismista, jossa työmarkkinajärjestöjen roolia pidetään keskeisenä. Muutoin yhteydenpito lobbausorganisaatioiden välillä oli samankaltaista (Kuva 9).

Kuva 9. Eri lobbariryhmien yhteydenpitotavat päättäjiin (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain).



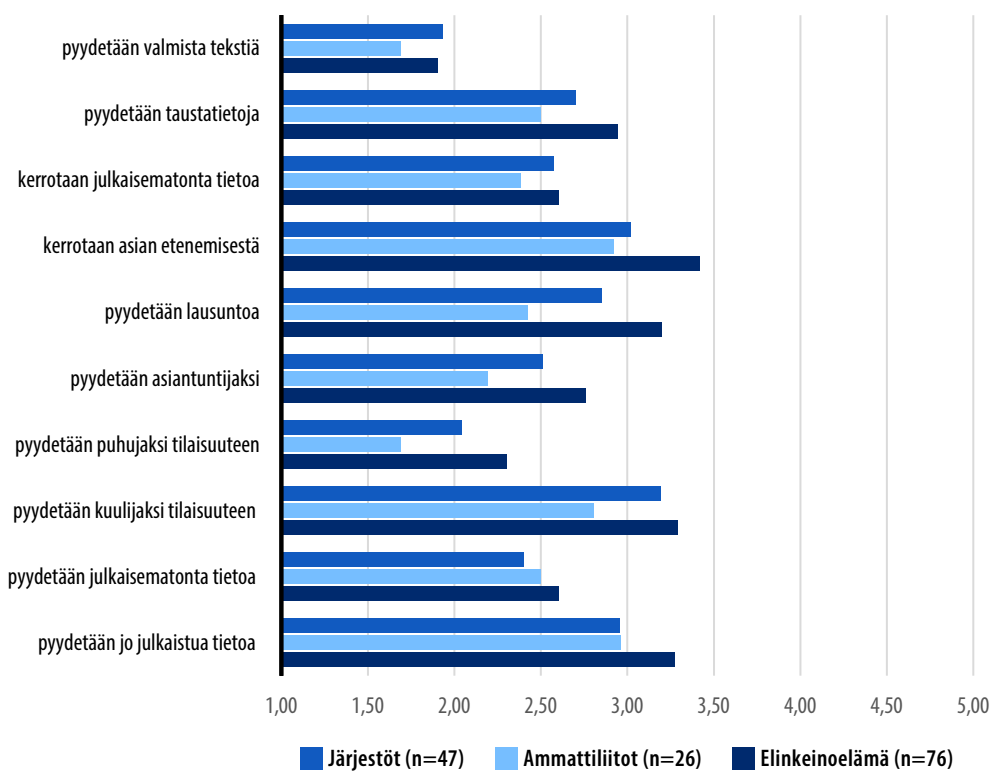
Tämän selvityshankkeen haastattelututkimuksessa havaittiin, että lobbareiden ja päätöksentekijöiden välinen yhteydenpito sisältää monia eri käytänteitä. Esimerkiksi lobbarit voivat pyytää päättäjiltä taustatietoja valmisteilla olevasta lainsäädännöstä tai päättäjät voivat pyytää lobbaria asiantuntijaksi valmisteluryhmään. Kyselyssä kartoitettiin, minkälaisiin aiheisiin liittyen yhteydenpitoa tapahtuu lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välillä.

Päättäjät ovat kaikista aiheista yleisesti eniten yhteydessä elinkeinoelämään, toiseksi eniten kansalaisjärjestöihin ja selvästi vähiten ammattiliittoihin. Ainoat poikkeukset tästä selvästä trendistä ovat (1) valmiiksi muotoillun tekstin pyytäminen, missä päättäjät ovat yhteydessä kansalaisjärjestöihin jopa useammin kuin elinkeinoelämään⁶⁷ ja (2) julkaise-

67 On kuitenkin syytä huomata, että kaikilta lobbariryhmiltä on pyydetty valmiiksi muotoiltua tekstiä keskimäärin harvemmin kuin kerran vuodessa.

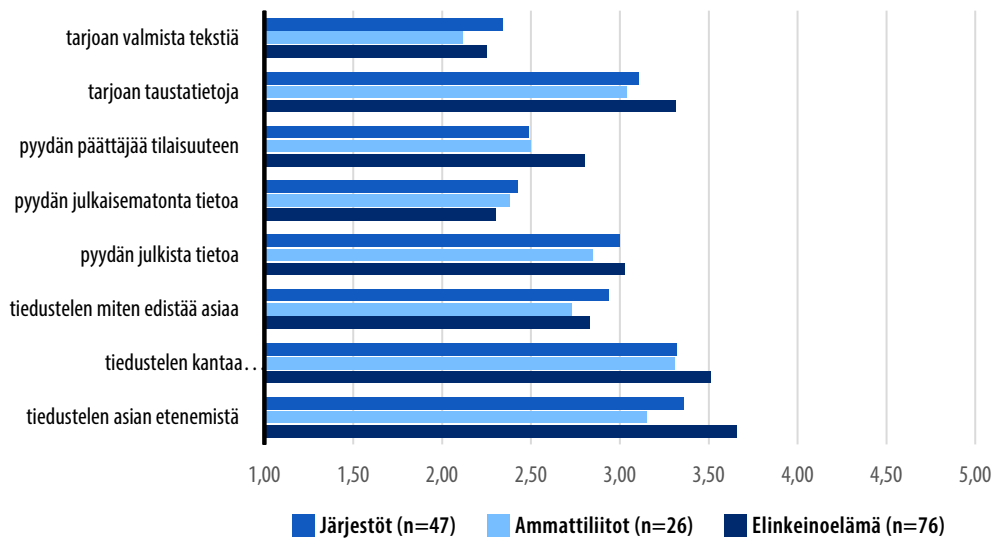
mattoman tiedon pyytäminen, missä päättäjät ovat useammin yhteydessä ammattiliittoihin kuin kansalaisjärjestöihin. (Kuva 10)

Kuva 10. Päättäjien yhteydenotot eri lobbariryhmiin jaoteltuna yhteydenoton aiheen mukaan (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain).



Tarkasteltaessa lobbariryhmien aktiivisuutta ottaa yhteyttä päättäjiin nähdään pitkälti sama trendi kuin päättäjien yhteydenotoissa (kuva 11): ammattiliitot ovat muita vähemmän aktiivisia ottamaan yhteyttä päättäjiin, elinkeinoelämä on yleisesti ottaen aktiivisinta. Kansalaisjärjestöt ovat muita aktiivisempia tarjoamaan päättäjille valmiiksi muotoilua tekstiä, pyytämään julkaisematonta tietoa sekä tiedustelemaan päättäjiltä miten jonkin tietyn asian edistämiseksi kannattaisi edetä.

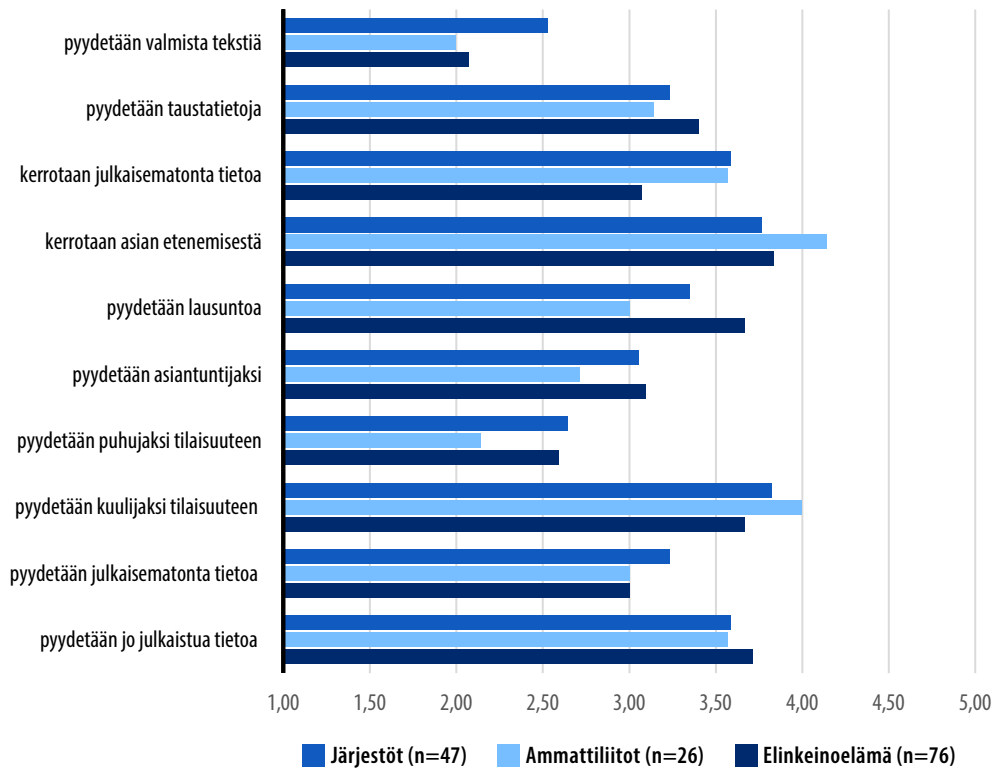
Kuva 11. Lobbareiden yhteydenotot päättäjiin jaoteltuna yhteydenoton aiheen mukaan (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain).



Voi kuitenkin olla, että erityyppisten järjestöjen edustus jakautuu eri tavalla. Esimerkiksi se, että ammattiliittojen yhteydenpito päättäjiin näyttää vastauksissa muita järjestöjä vähäisemmältä, voisi teoriassa selittyä uskottavasti ammattiliittojen keskitetyllä edustuksella. Tällöin pieni määrä ammattiliittojen edustajia pitäisi yhteyttä kaikkien muiden puolesta ja näiden muiden vastaukset painavat keskiarvon alas. Tätä ei tosin tue se, ettei vastausten keskihajonnassa ollut mainittavia eroja ammattiliittojen, elinkeinoelämän ja järjestöjen vastausten välillä. Kuitenkin tarkasteltaessa yhteydenpitotapojen yleisyyttä vain aktiivisimpien lobbareiden osalta⁶⁸, luvut nousevat selvästi ja erot ryhmien välillä vähenevät (ks. kuva 12). Toisaalta määrällisesti ammattiliittojen edustajia on tässä joukossa vain 7, järjestöjen edustajia 17, ja elinkeinoelämän edustajia peräti 42. Vaikka kaikkien lobbarikyselyyn vastaajien määrässä on samansuuntaisia eroja – ammattiliittojen edustajia 26, järjestöjen edustajia 47, elinkeinoelämän edustajia 76 – niin aktiivisimmissa lobbareissa nämä erot ovat suhteellisesti paljon suurempia. Kun koko kyselyaineistossa on 2,9 elinkeinoelämän edustajaa yhtä ammattiliittojen edustajaa kohden, aktiivisimpien lobbareiden joukossa niitä on 6. Muutkin erot kasvavat, joskaan eivät tuplaannu: 1,6 elinkeinoelämän edustajaa yhtä järjestöjen edustajaa kohden, mutta aktiivisimpien joukossa 2,5, ja 1,8 järjestöjen edustajaa yhtä ammattiliittojen edustajaa kohden, mutta aktiivisimpien joukossa 2,4.

⁶⁸ Tässä huomiotiin vain ne lobbarit, joilla kahdenvälisen yhteydenpidon, virallisen ja epävirallisen, keskiarvo on yli 3,9.

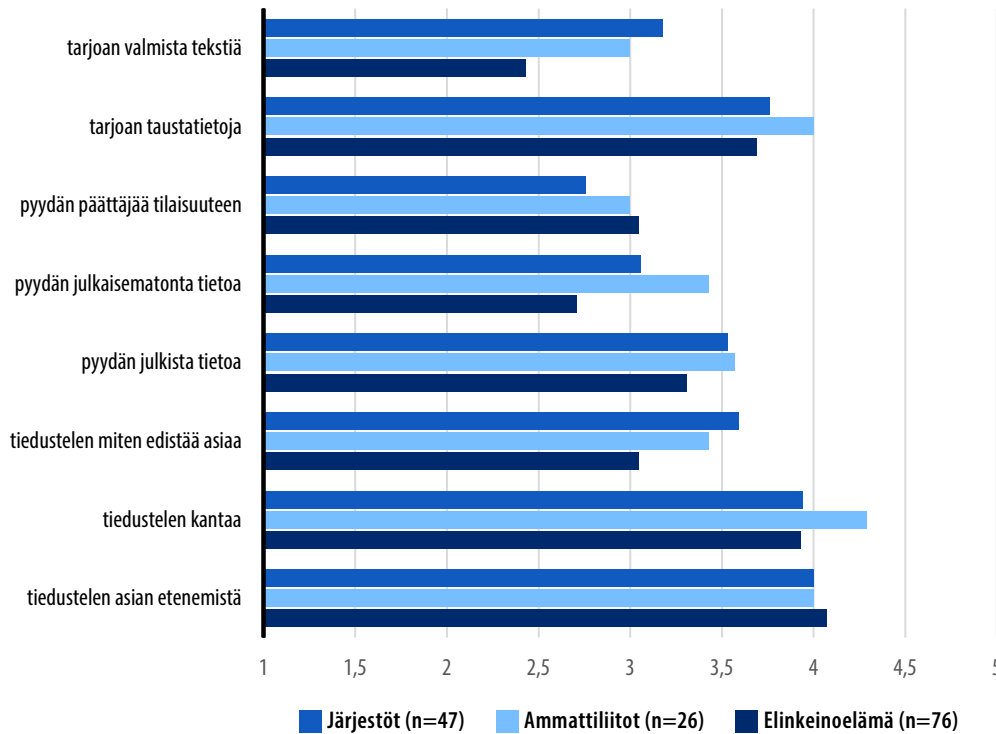
Kuva 12. Päätäjien yhteydenotot aktiivisimpiin lobbareihin, jaoteltuna lobbarien ryhmän ja yhteydenpidon aiheen mukaan.



Vertailtaessa vain aktiivisimpia lobbareita, ammattiliittojen edustajille on kerrottu jonkin prosessissa olevan asian etenemisestä jopa useimmin ja julkaisematonta tietoa kerrotaan harvimmin elinkeinoelämälle. Toisaalta on huomioitava, että vaikka aktiivisimmille ammattiliittojen edustajille on kerrottu asian etenemisestä useammin kuin aktiivisimmille elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajille, niin vertailussa on kuusinkertainen määrä elinkeinoelämän ja kaksi ja puoli kertainen määrä järjestöjen edustajia, joille tällaista tietoa on annettu. Vaikka joukossa on enää kourallinen eniten kysytyjä ammattiliittojen edustajia, heitä silti pyydetään puhujiksi ja asiantuntijoiksi keskimäärin harvemmin kuin huomattavasti lukuisampaa joukkoa järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajia.

Verrattaessa lobbareiden omaa aktiivisuutta ottaa yhteyttä päättäjiin (ks. kuva 14), ammattiliittojen seitsemän aktiivisinta nousevat monella alueella kuitenkin jopa kärkeen. Voidaan nähdä ammattiliittojen lobbareiden pieni ydinjoukko, joka on jopa muihin aktiivisimpiin lobbareihin suhteessa aktiivinen pitämään yhteyttä päättäjiin, mutta johon päättäjät silti ovat harvemmin yhteydessä kuin suurempaan määrään aktiivisimpia järjestöjen ja elinkeinoelämän lobbareita.

Kuva 13. Aktiivisimpien lobbareiden yhteydenotot päättäjiin, jaoteltuna lobbarien ryhmän ja yhteydenpidon aiheen mukaan.



Myös erityyppisillä järjestöillä voi olla hyvin erilainen suhde valtioon, joten lopuksi vastajat jaettiin eri työnantaja-organisaatioiden mukaan ilman ryhmittelyä elinkeinoelämään, ammattiliittoihin ja järjestöihin. Näin vertailtaessa joukosta erottui selvästi kaksi ryhmää, joihin päättäjät ottivat muita enemmän yhteyttä: institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt, joista vielä erityisesti elinkeinoelämän keskusjärjestöt (taulukko 12).⁶⁹ Julkisia instituutioita edustavina institutionaaliset järjestöt ovat julkishallintoa lähellä ja poikkeavat siten selvästi kansalaisyhteiskunnasta nousevista järjestöistä. Niiden toiminnasta ei siis voi tehdä suuria johtopäätöksiä muiden järjestöjen toiminnan suhteen.

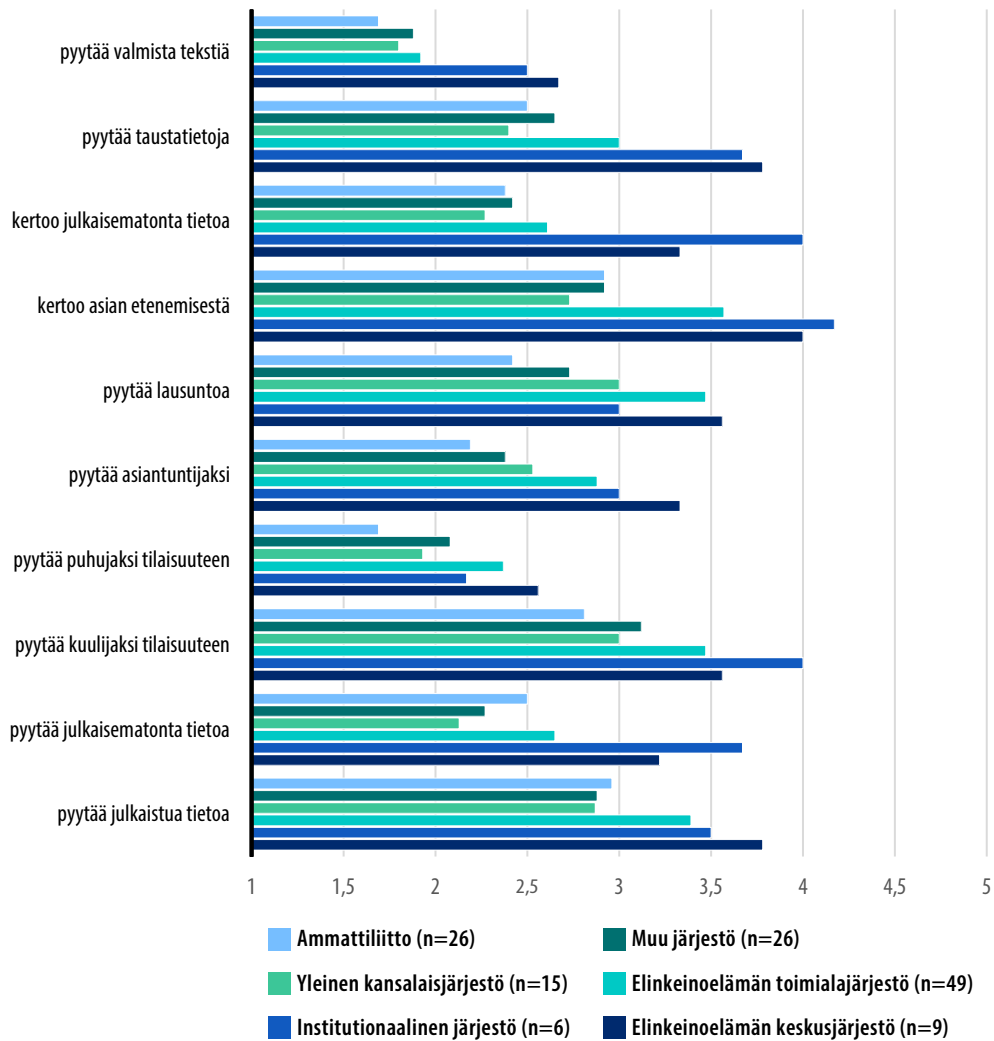
⁶⁹ Harvat näistä eroista ovat merkitseviä 95 % luottamusväylillä. Kuten tämän luvun johdannossa huomautimme, kysely näyttäisi monilta osin tavoittaneen lobbarikentällä toimivat organisaatiot varsin hyvin, joten voimme pitää tuloksia edustavina varsinkin työmarkkinaosapuolten osalta. Kuitenkin monissa järjestötyypeissä ja yrittäjissä vastaajia on vähän, ja institutionaalisten järjestöjen vastaajien luku 6 on kaukana institutionaalisten järjestöjen todellisesta luvusta. Vesa ja Kantola saivat kyselyssään vastauksen 69:ltä eri institutionaalista järjestöltä (Vesa & Kantola 2015, 12). Toisaalta Vesan ja Kantolan kyselyyn vastanneista institutionaalista järjestöistä vain kahdella oli 10 tai useampi poliittista vaikuttamista tekevä työntekijä (Vesa & Kantola 2015, 23). Koska tämän tutkimuksen vastaajissa oli puolestaan kolme institutionaalisten organisaatioiden edustajaa, jotka ilmoittivat organisaationsa käyttävän 10 henkilötyövuotta tai enemmän vuodessa lobbaukseen, ja nämä luvut vaihtelivat suuresti, voimme päätellä kyselyn tavoittaneen tässä kuten muissakin ryhmissä eniten lobbaavat organisaatiot. On mahdollista, että kuvaa vääristää kuitenkin juuri pienimpien institutionaalisten järjestöjen aliedustus.

Taulukko 12. Päättäjien yhteydenotot lobbareihin jaoteltuna lobbarien työnantaja-organisaation mukaan.

Organisaatio / yhteydenoton aihe	pyytää julkaistua tietoa	pyytää julkaisematonta tietoa	pyytää kuulijaksi tilaisuuteen	pyytää puhujaksi tilaisuuteen	pyytää asiantuntijaksi lausuntoa	kertoo asian etenemisestä	kertoo julkaisematonta tietoa	pyytää taustatietoja	pyytää valmista tekstiä	n
Ammattiliitto	2,95	2,55	2,77	1,68	2,14	2,82	2,36	2,5	1,68	22
Ammattiliittojen keskusjärjestö	3	2,25	3	1,75	2,25	3,5	2,5	2,5	1,75	4
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	3,78	3,22	3,56	2,56	3,33	4	3,33	3,78	2,67	9
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,39	2,65	3,47	2,37	2,88	3,57	2,61	3	1,92	49
Muu yritys	2,72	2,17	2,67	2	2,17	2,72	2,22	2,39	1,5	18
Identiteettijärjestö	3	2,44	3,22	2,06	2,5	3,06	2,56	2,61	1,94	18
Institutionaalinen järjestö	3,5	3,67	4	2,17	3	4,17	4	3,67	2,5	6
Professionaalinen järjestö	2,4	1,8	3	2,4	2,2	2,8	2	3	2	5
Vapaa-ajan järjestö	3	2	2,67	1,67	2	2,33	2,33	2,33	1,33	3
Yleinen kansalaisjärjestö	2,87	2,13	3	1,93	2,53	2,73	2,27	2,4	1,8	15
Viestintätoimisto tai think tank	2,47	2,11	2,32	1,53	1,37	2,89	2,42	2,32	1,68	19
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	2,8	1,8	2,6	2,2	2,4	2,8	2	2,4	1,8	5
muu	2,5	2,5	2,5	2	2,5	3,25	3	2,5	1	4
Kaikki	3,03	2,46	3,05	2,05	2,75	3,16	2,54	2,72	1,84	177

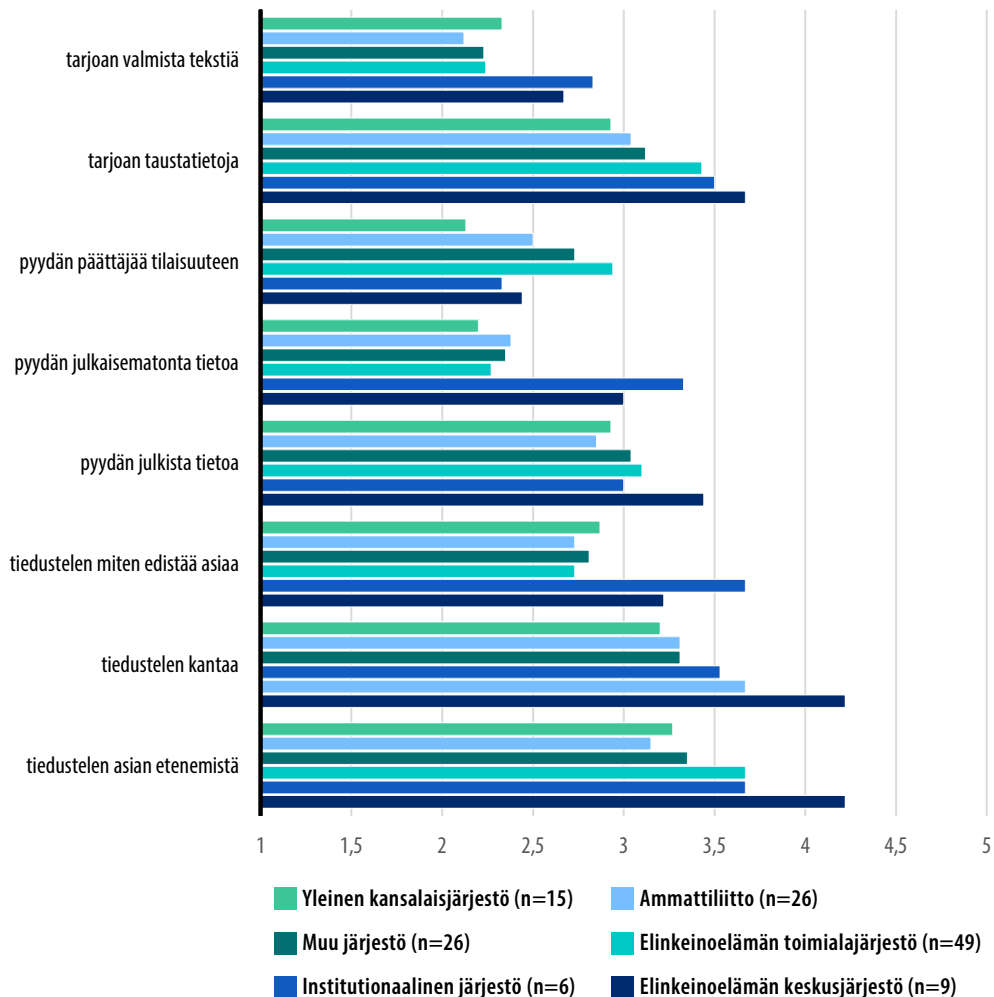
Tässä on erityisesti huomattavaa, että yleiset kansalaisjärjestöt joiden toiminta tyypillisesti keskittyy politiikkaan vaikuttamiseen eivät juuri erotu muista järjestöistä. Tarkasteltaessa järjestöjä uudestaan siten, että elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt erotetaan muista omiksi ryhmikseen, käy ilmi, että ne ovat oikeastaan joka osa-alueella kaksi suurinta päättäjien yhteydenottojen kohdetta (ks. kuva 14). Ainoastaan muutamia yhteydenottoja, lähinnä lausuntopyyntöjä, saavat enemmän elinkeinoelämän toimialajärjestöt kuin institutionaaliset järjestöt. Samalla ammattiliittojen ja järjestöjen väliset erot hälvenevät. Yhä eroteltuna yleiset kansalaisjärjestöt muista järjestöistä, niiltä pyydetään useammin lausuntoja kuin ammattiliitoilta, mutta muutoin eroja ei oikeastaan ole. Havainot lausuntojen pyytämisestä käyvät osin hyvin yhteen virallisaineiston analyysin kanssa. Suuret ammattiliittojen keskusjärjestöt lausuvat usein monissa valiokunnissa, mutta vähemmän kuin elinkeinoelämä ja institutionaaliset järjestöt, ja tämä ero kasvoi tarkasteltaessa valmistelussa annettuja lausuntoja. Sen sijaan muut kuin institutionaaliset järjestöt olivat saattaneet antaa itseään lähellä olevalla alalla paljonkin lausuntoja, mutta yleensä yleisesti vähän.

Kuva 14. Päätäjien yhteydenotot lobbareihin, ryhmiteltyinä lobbaavan organisaation mukaan, eroteltuna elinkeinoelämän keskusjärjestö ja institutionaaliset järjestöt.



Näin tarkasteltuna järjestöjen vahva edustus ei siten kerro erityisesti myöskään intressi-edustuksen pluralismista. Sen sijaan tässäkin tarkastelussa yhteydenotot ammattiliittoihin ovat yhä usealla alueella vähäisempiä kuin ei-institutionaalisiin järjestöihin ja yleisesti samalla tasolla. Tämäkin tulos on ristiriidassa korporatistisen mallin kanssa työntekijöiden edustuksen osalta, sillä ammattiliittojen pitäisi siinä olla järjestöjä edustetumpia. Samat erot ilmenevät tarkasteltaessa lobbareiden omia yhteydenottoja päättäjiin: institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt ovat muita aktiivisempia, ammattiliitot ja yleiset kansalaisjärjestöt eivät erotu muista järjestöistä.

Kuva 15. Lobbareiden yhteydenotot päättäjiin, ryhmiteltynä lobbaavan organisaation mukaan, eroteltu elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt.



5.1.3 Ketkä lobbaavat päätöksentekijöitä?

Tutkimuksessa pyrittiin myös selvittämään, mitkä tahot mihinkin päättäjiin ovat eniten yhteydessä. Lobbauksen kohteilta kysyttiin, kuinka usein heihin kohdistuu lobbausta eri organisaatioiden taholta. Lobbauksen yleisyyttä arvioitiin asteikolla: onko tullut lobatuksi viikoittain (5), muutaman kerran kuukaudessa (4), muutaman kerran vuodessa (3), vuosittain (2), harvemmin kuin kerran vuodessa (1).⁷⁰ Aineistosta nousee esiin selviä eroja eri sek-

⁷⁰ Koska kyselyssä kysyttiin lobbauksen ajallista toistuvuutta (kuinka usein), tulosten perusteella ei voida laskea eri tahoihin kohdistuvan tai eri tahojen harjoittaman lobbauksen määrää.

torien lobbareiden välillä (ks. Taulukko 13). Selvästi eniten säännöllistä⁷¹ lobbausta päättäjiin yleensä kohdistuu yksityishenkilöiden ja yksityisyrittäjien (25,2 % vastaajista kokee säännöllistä lobbausta), elinkeinoelämän toimialajärjestöjen (23,6 %) ja elinkeinoelämän keskusjärjestöjen (21,2 %) tahoilta.

Taulukko 13. Lobbauksen kohteiden kokema lobbaus eri organisaatioiden taholta, prosenttiosuudet vastauksista (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain).

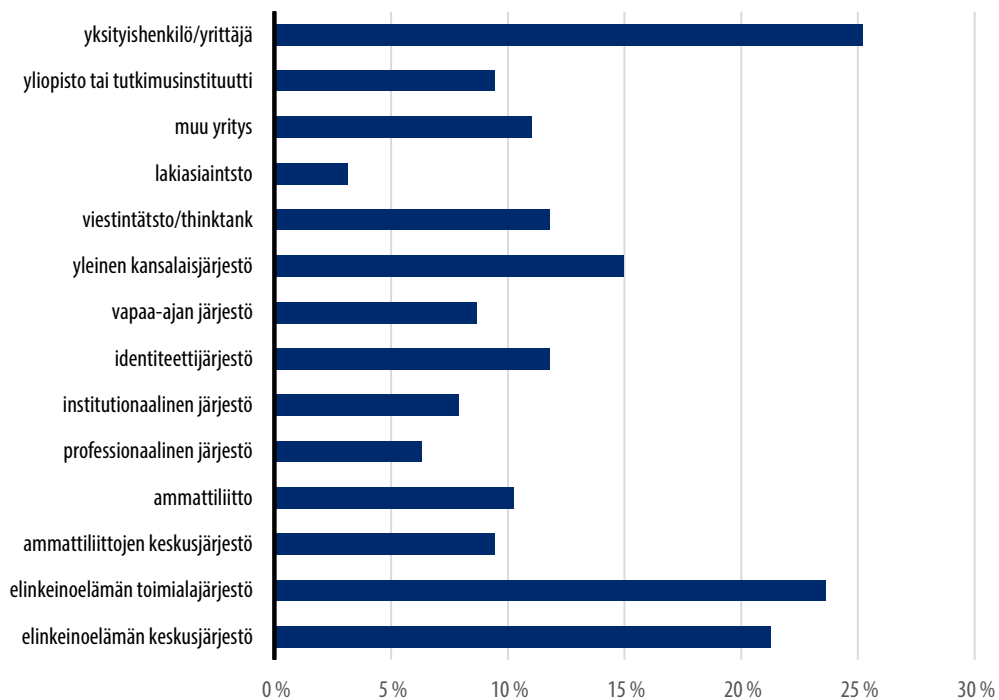
	1	2	3	4	5	ka	keskihajonta
elinkeinoelämän keskusjärjestö	37,0 %	18,9 %	22,8 %	17,3 %	3,9 %	2,3	1,25
elinkeinoelämän toimialajärjestö	32,3 %	21,3 %	22,8 %	18,9 %	4,7 %	2,43	1,25
ammattiliittojen keskusjärjestö	40,9 %	28,3 %	21,3 %	7,9 %	1,6 %	2,01	1,04
ammattiliitto	39,4 %	30,7 %	19,7 %	7,9 %	2,4 %	2,03	1,06
professionaalinen järjestö	50,4 %	27,6 %	15,7 %	4,7 %	1,6 %	1,80	0,98
institutionaalinen järjestö	43,3 %	28,3 %	20,5 %	5,5 %	2,4 %	1,95	1,04
identiteettijärjestö	37,0 %	25,2 %	26,0 %	10,2 %	1,6 %	2,14	1,08
vapaa-ajan järjestö	59,8 %	20,5 %	11,0 %	7,9 %	0,8 %	1,69	1,00
yleinen kansalaisjärjestö	31,5 %	32,3 %	21,3 %	12,6 %	2,4 %	2,22	1,10
viestintäto/thinktank	48,8 %	27,6 %	11,8 %	10,2 %	1,6 %	1,88	1,07
lakiasiantsto	66,1 %	23,6 %	7,1 %	2,4 %	0,8 %	1,48	0,80
muu yritys	40,2 %	25,2 %	23,6 %	10,2 %	0,8 %	2,06	1,06
yliopisto tai tutkimusinstituutti	32,3 %	34,6 %	23,6 %	7,9 %	1,6 %	2,12	1,01
yksityishenkilö/yrittäjä	19,7 %	29,9 %	25,2 %	14,2 %	11,0 %	2,67	1,25

Viestintätoimistot ja think tankit eivät erottautuneet erityisen keskeisenä lobbaajatahona: vain 11,8 % kyselyyn vastanneista lobbauksen kohteista raportoi niiden taholta esiintyvän säännöllistä lobbausta. Kuitenkin tämä on suurempi osuus kuin se, joka ilmoitti ammattiliittojen (10,3 %) tai näiden keskusjärjestöjen (9,5 %) säännöllistä yhteydenpitoa. Myös yleisten kansalaisjärjestöjen (15 %), identiteettijärjestöjen (11,8 %) ja yrittäjien (11 %) taholta kohdistui päättäjiin enemmän lobbausta kuin ammattiliittojen taholta. (Kuva 16) Tämä vahvistaa lobbareille tehdyn kyselyn tulosta, että ammattiliitot eivät ole erityisen aktiivisesti yhteydessä päättäjiin. Samalla huomataan, että elinkeinoelämän järjestöt ovat

71 Säännölliseksi lobbaamiseksi määrittelimme vastausarvot 4 ja 5, eli lobbausta tapahtuu viikoittain tai muutama kerran kuukaudessa.

selvästi yrityksiä aktiivisemmin yhteydessä päättäjiin. Lakiasiantoimistot lobbaavat päätöksentekijöitä erityisen harvoin: vain 3 % lobbauksen kohteista raportoi niiden kohdistaman lobbauksen säännöllisesti. On tosin huomattava, että lakiasiantoimistot ja viestintätoimistot tarjoavat lobbareina tyypillisesti konsulttipalveluita muille lobbareille, eikä tämä välttämättä näy päättäjille (luku 4.7).

Kuva 16. Eri organisaatiotyyppien edustajien säännöllisesti päättäjiin kohdistama lobbaus. Vähintään muutaman kerran kuukaudessa lobbauksen kunkin organisaatiotyyppin taholta ilmoittaneiden päättäjien osuus kaikista päättäjistä.



Lobbauksen kohteiden kokema lobbaus myös eroteltiin kohteiden toimen mukaan. Säännöllisen yhteydenpidon kohteina vastaajista olivat lobbarin organisaatiosta riippumatta selvästi muita useammin ministerit ja kansanedustajat, sekä näiden avustajat ja erityisavustajat. Näiden lisäksi oikeastaan vain ministeriöiden työntekijöissä oli henkilöitä, jotka ilmoittivat olevansa säännöllisesti lobbauksen kohteina. (Taulukko 14).

Taulukko 14. Eri päättäjryhmiin muutaman kerran kuukaudessa ja viikoittain kohdistunut lobbaus eri organisaatioiden tahoilta.

Lobbaava organisaatio	Avustajat ja erityisavustajat		Ministerit ja kansanedustajat		Ministeriöt		Virastot	
	Muutaman kerran kuukaudessa	Viikoittain	Muutaman kerran kuukaudessa	Viikoittain	Muutaman kerran kuukaudessa	Viikoittain	Muutaman kerran kuukaudessa	Viikoittain
elinkeinoelämän keskusjärjestö	44,4 %	33,3 %	42,9 %	14,3 %	15,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
elinkeinoelämän toimialajärjestö	33,3 %	33,3 %	50,0 %	14,3 %	19,4 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %
ammattiliittojen keskusjärjestö	55,6 %	22,2 %	7,1 %	0,0 %	5,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ammattiliitto	33,3 %	11,1 %	21,4 %	7,1 %	4,2 %	1,4 %	3,8 %	0,0 %
professionaalinen järjestö	11,1 %	11,1 %	7,1 %	7,1 %	5,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
institutionaalinen järjestö	22,2 %	11,1 %	7,1 %	7,1 %	5,6 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %
identiteettijärjestö	33,3 %	11,1 %	57,1 %	7,1 %	2,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
vapaa-ajan järjestö	33,3 %	0,0 %	28,6 %	7,1 %	4,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
yleinen kansalaisjärjestö	22,2 %	11,1 %	50,0 %	7,1 %	5,6 %	0,0 %	7,7 %	0,0 %
viestintätsto/ thinktank	22,2 %	11,1 %	57,1 %	7,1 %	2,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
lakiasiantsto	11,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %	1,4 %	3,8 %	0,0 %
muu yritys	44,4 %	0,0 %	28,6 %	0,0 %	5,6 %	1,4 %	3,8 %	0,0 %
yliopisto tai tutkimusinstituutti	11,1 %	11,1 %	21,4 %	7,1 %	8,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
yksityishenkilö/ yrittäjä	33,3 %	44,4 %	28,6 %	64,3 %	9,7 %	1,4 %	7,7 %	0,0 %

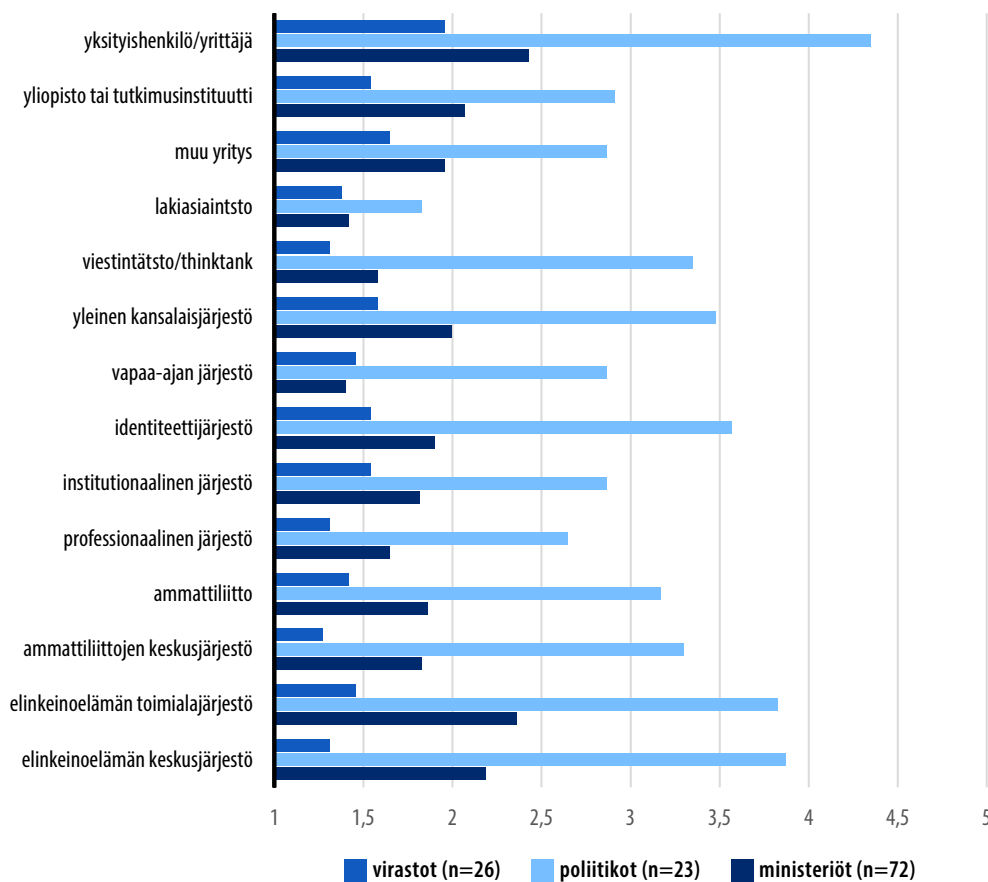
Viikoittain lobbauksen kohteena eivät ylipäättään ole oikeastaan muut kuin poliitikot ja heidän avustajansa ja erityisavustajansa. Heille säännöllisen lobbaamisen kohteena oleminen on jopa tavallista. Kansanedustajista ja ministereistä 55,2 % ilmoitti elinkeinoelämän keskusjärjestöjen, 64 % elinkeinoelämän toimialaliittojen, ja 93 % yksityishenkilöiden tai -yrittäjien olevan heihin yhteydessä viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa. Näiden avustajilla vastaavat luvut olivat 66 % elinkeinoelämän toimialaliitoille, 77 % elinkeinoelämän keskusjärjestöille ja 77 % yksityishenkilöille ja -yrittäjille. Alhaisista vastaajamääristä huolimatta voidaan tuloksista suurella varmuudella päätellä, että useimmat ministerit ja kansanedustajat ovat useammin kuin vain muutaman kerran vuodessa elinkeinoelämän liittojen ja keskusjärjestöjen sekä yksityishenkilöiden lobbauksen kohteina.⁷² On lisäksi huomioitava, että kyselyssä ei eroteltu kansanedustajia ja ministereitä toisistaan, joten tuloksista ei voi suoraan tehdä päätelmiä rivikansanedustajien ja ministereiden kohtaaman lobbauksen eroista. Kuitenkin muu selvityshankkeessa tehty tutkimus viittaa siihen, että ministereitä lobataan kansanedustajia enemmän, mikä on selitettävissä ministereiden suuremman vaikutusvallan takia. Sama koskee ministereiden ja kansanedustajien avustajia sekä ministereiden erityisavustajia; ministereiden avustajia lobataan enemmän ja useammin kuin kansanedustajien avustajia.

Ministeriöihin olivat selvästi eniten säännöllisesti yhteydessä elinkeinoelämän toimialajärjestöt (20,8 %) ja kattojärjestöt (15,3 %). Kolmanneksi suurin osuus ilmoitti yksityishenkilöiden tai -yrittäjien lobbausta, mutta osuus oli enää 11,1 %. Yliopistojen ja tutkimusinstituuttien yhteydenottoja ilmoitti saavansa muutaman kerran kuukaudessa 8,3 %, mikä oli suhteessa muiden järjestöjen edustajiin selvästi korkeampi osuus kuin muilla lobbauksen kohteilla. Vastanneista virastojen työntekijöistä oikeastaan kukaan ei kohdannut lobbausta säännöllisesti. Virastojen työntekijöihin kohdistuneessa vähässä säännöllisessä lobbauksessa herättää huomiota elinkeinoelämän järjestöjen täysi poissaolo. Vastanneista virastojen työntekijöistä 7,7 % ilmoitti olevansa muutaman kerran kuukaudessa yleisten kansalaisjärjestöjen, ja yhtä moni yksityishenkilöiden- ja yrittäjien lobbauksen kohteena, mutta kukaan ei elinkeinoelämän järjestöjen. Virastojen vähäinen säännöllinen lobbaaminen kertoo lobbauksen tärkeydestä, mutta se voi heijastella myös työn luonnetta: poliitikot ovat jatkuvasti päättämässä uusista asioista, joihin on vaikutettava, kun taas ministeriöiden ja erityisesti virastojen työntekijät työskentelevät pääsääntöisesti pidempien projektien parissa, joihin ei ole välttämättä mielekästä yrittää vaikuttaa joka viikko. Yleiskuva on joka tapauksessa, että poliitikot olivat selvästi suosituin lobbauksen kohde kaikille lobbareille ja ministeriöt toiseksi suosituin, mutta kaukana jäljessä. Tämä näkyy selvästi

72 Varsinkin avustajien kohdalla otanta oli hyvin pieni (9) suhteessa heidän kokonaismääräänsä eikä sitä voida pitää edustavana. Myöskään kansanedustajien ja ministerien otannan (14) ei voida sanoa riittävän tarkasti kuvaavan kohdepopulaatiota, 200 kansanedustajaa. Tulokset ovat kuitenkin chi square -testattuina merkitseviä p:n arvolla <0.005 olettaessa tasainen jakauma, mikä tarkoittaa, että satunnaisotanta tasaisesti jakautuneesta populaatiosta tuottaisi äärimmäisen epätodennäköisesti nämä tulokset. Tulokset ovat vielä epätodennäköisempiä olettaessa poliitikkojen lobbauksen jakautuvan normaalisti arvon 3 (muutaman kerran vuodessa) ympärille.

tarkasteltaessa näiden ryhmien vastausten keskiarvoja (kuva 17). Virastojen keskiarvo on lähes joka sarakkeessa melkein 1 = ei koskaan.

Kuva 17. Päätäjiin eri organisaatioiden taholta kohdistettu lobbaus. Lobbauksen kohteiden vastausten keskiarvot asteikolla 1–5 (1 = ei koskaan; 2 = kerran vuodessa tai harvemmin; 3 = muutaman kerran vuodessa; 4 = muutaman kerran kuukaudessa; 5 = viikoittain). Päätäjät jaettu ryhmiin poliitikot (kansanedustajat ja ministerit sekä näiden avustajat ja erityisavustajat), ministeriöt ja virastot.

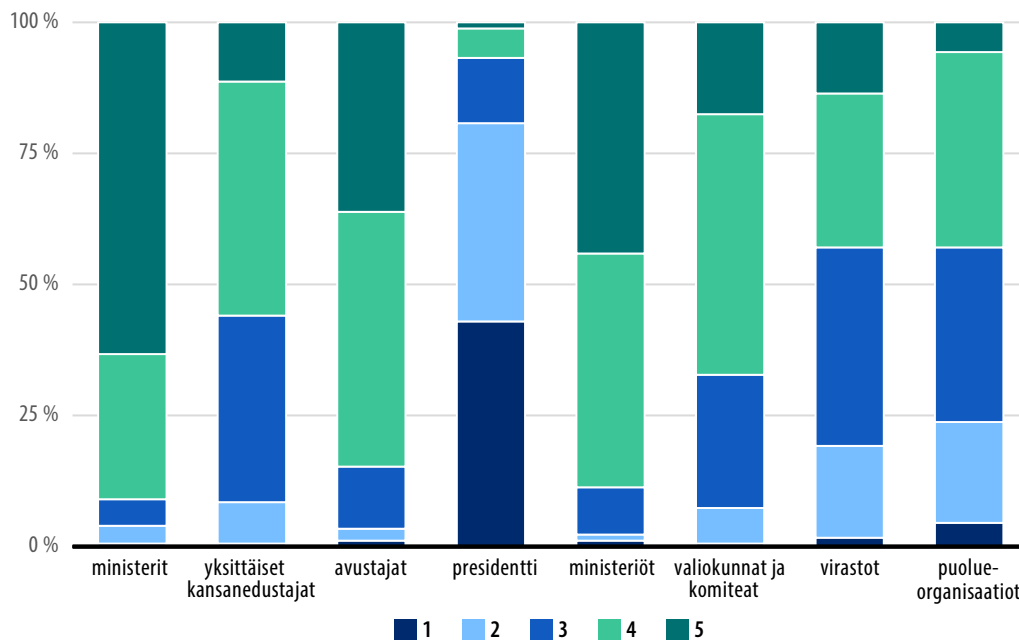


5.1.4 Vaikuttamisen kohteet: ketä on tärkeä lobata?

Keskeisimpiä lobbauksen kohteita tarkasteltiin kysymällä, mitkä tahot ovat keskeisimpiä vaikuttamiskohteita lobbarin edustaman organisaation näkökulmasta (Kuva 18). Tulokset osoittavat, että lobbareiden mielestä tärkeimpinä erottautuvat ministerit, ministerien ja kansanedustajien avustajat sekä yksittäiset ministeriöt. Näistä erityisesti ministerit nousivat keskeisiksi lobbauksen kohteiksi: 90 % lobbareista pitää ministereitä tärkeinä tai erittäin tärkeinä lobbauksen kohteina. Ministereiden ero yksittäisiin kansanedustajiin verrattuna on huomattava: jälkimmäisiä vain 55,9 % pitää tärkeinä tai erittäin tärkeinä. Tulokset

antavat viitteitä siitä, että Suomen hallituskeskeisessä poliittisessa järjestelmässä ministereiden rooli korostuu yksittäisiin kansanedustajiin verrattuna. Ylipäätään luvun 3 ennusteita mukailleen, selvästi vaikuttavimpina pidetään ministereitä (91 %), ministeriöiden työntekijöitä (88,7 %) ja ministerien avustajia ja erityisavustajia (84,8 %).⁷³ Muiden vaikutus jää jopa hyvin alhaiseksi. Ministeriöille annettu korkea arvo viittaa siihen, ettei lobbauksen määrä ole aivan suoraan suhteessa lobbauskohteen tärkeyteen, vaan ministeriöiden virkamiehet ovat tärkeämpi kuin mitä heihin kohdistuva lobbauksen määrä antaisi ymmärtää.

Kuva 18. Lobbauksen kohteiden tärkeys lobbareille, prosenttijakauma (1 = ei lainkaan tärkeä; 5 = erittäin tärkeä) (n=177).



Valtion virastoja ja puolueorganisaatioita ei koeta kovin merkittäviksi lobbauksen kohteiksi. Lisäksi presidentti erottautuu selvästi vähemmän tärkeänä lobbauksen kohteena kuin muut keskeiset julkista valtaa käyttävät instituutiot. Tämä heijastanee viime vuosikymmenen aikana tapahtunutta presidentin valta-aseman heikentymistä ja roolin painopisteen muuttumista entistä vahvemmin arvojohtajan suuntaan.

⁷³ Vaikka kyselyssä yhdistimme avustajat yhdeksi ryhmäksi, avoimissa vastauksissa huomautettiin, että tärkeitä vaikuttamiskohteita näistä ovat nimenomaisesti ministereiden avustajat ja etenkin erityisavustajat.

5.1.5 Tärkeimmät lobbaukeinot

Lobbauorganisaatioilla on käytettävissään useita eri keinoja vaikuttaa päätöksentekoon. Kyselyssä kysyttiin sekä lobbareilta että lobbauksen kohteilta eri keinojen tärkeyttä lobbauksessa.

Tärkeimpinä keinoina molemmat osapuolet pitivät työryhmäjäsennyttä, eikä kummallakaan puolella annettu suurta merkitystä julkisille tilaisuuksille tai media-kampanjoille. Eri-tyisesti lobbareiden arvio työryhmäjäsennyden tärkeydestä oli keskimäärin 4,46 asteikolla 1–5, eli keskimääräinenkin arvio lähestyi ”erittäin tärkeää”. 54 % vastaajista arvioi sen erittäin tärkeäksi (5), ja 93,2 % arvioi sen vähintään tärkeäksi (4). Työryhmäjäsennyden jälkeen neljän kärjen lobbareiden arvioissa tärkeimmistä vaikuttamiskeinoista täytti kolme keino, jotka oltiin keskimäärin arvioitu ”tärkeiksi”, eli arvojen keskiarvo oli noin 4: epävirallinen tiedonvaihto, lausuntojen antaminen valmisteluvaiheessa ennen esityksen etene- mistä eduskuntaan, sekä viralliset tapaamiset päättäjien kanssa. Työryhmäjäsennyys ja lausunnot valmisteluvaiheessa liittyvät molemmat nimenomaisesti virka- ja työryhmävalmisteluun, jota lobbarit myös pitävät tärkeimpänä vaikuttamisen vaiheena keskiarvolla 4,34.⁷⁴ Lobbauksen kohteet puolestaan arvioivat keskimäärin työryhmäjäsennyden jälkeen tärkeimmiksi (keskiarvolla 4) lausunnot sekä valmisteluvaiheessa että valiokunnissa. He pitivät niitä molempia tärkeämpinä kuin epävirallista tiedonvaihtoa, jonka kanssa yhtä tärkeänä he pitivät virallisia tapaamisia. Lobbauksen kohteet siis pitivät lobbareita useammin tärkeinä myös virallisen prosessin myöhäisempiä vaiheita, ja epävirallista vaikuttamista he pitivät vähemmän tärkeänä kuin lobbarit. (Ks. taulukko 15)

⁷⁴ Virka- ja työryhmävalmistelun tärkeys korreloi myös ($p < 0.01$) merkitsevästi ja kohtuullisella tasolla työryhmäjäsennyden tärkeyden (0,28) ja valmisteluvaiheen lausuntojen (0,22) kanssa. Työryhmäjäsennyden ja valmisteluvaiheen lausuntojen tärkeys merkitsevästi selittävät valmisteluvaiheen tärkeyttä myös kontrolloitaessa muilla vaikuttamiskeinoilla, mutta tämä korrelaatio kertoo hyvin vähän suhteesta siihen tosiasiaan, että lähes kaikki vastaajat pitivät näitä tärkeimpinä vaikuttamisen keinoina ja vaiheina

Taulukko 15. Eri vaikuttamiskeinojen tärkeys lobbareiden ja lobbauksen kohteiden mukaan; kaikkien vastaajien keskiarvot, lobbareiden tärkeysjärjestyksessä. Lobbarit n = 177, kohteet n =127.

Vaikuttamiskeinot lobbareiden tärkeysjärjestyksessä	Lobbarit	Kohteet
työryhmäjäsenedy	4,46	4,18
epävirallinen tiedonvaihto	4,13	3,81
lausunnot valmisteluvaiheessa	4,07	3,98
viralliset tapaamiset	4,00	3,85
viralliset kuulemiset	3,58	3,69
valiokuntalausunnot	3,56	3,94
lobbaavan organisaation tekemät tai teettämät raportit	3,55	3,32
päätäjien kutsuminen tilaisuuksiin	3,44	3,32
kampanjat somessa	3,19	3,12
julkiset tilaisuudet	3,14	3,29
kampanjat perinteisessä mediassa	2,97	3,09

Erot lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemyksissä vaikuttamiskeinojen tärkeydestä heijastelevat hyvin lobbauksen kohteiden sisäistä asemaa virallisessa prosessissa. Tästä näkökulmasta virallisen prosessin kaikki, myös myöhemmät vaiheet, näyttäytyvät tärkeinä. Tämä vastaa myös hyvin aiempaa tutkimusta, jonka mukaan lobbareiden näkökulmasta korostuu erityisesti varhainen ja epävirallinen vaikuttaminen.

5.1.6 Viralliset ja epäviralliset vaikutuskanavat

Tämän selvityshankkeen keskeisenä tavoitteena oli tutkia, miten lobbausta harjoitetaan sekä virallisen että epävirallisen vaikuttamisen kautta. Kyselyssä voitiin tarkentaa yhteydenpitotapojen ja yhteydenpidon aiheiden analyysia tarkastelemalla niiden joukosta virallisten ja epävirallisten yhteydenpitotapojen määriä ja painottamalla niitä sen mukaan miten tärkeinä niitä on pidetty. Yleisesti viralliseksi vaikuttamiseksi on tässä tutkimuksessa määritelty yhteydenpito, joka on osa virallista päätöksentekoprosessia, ja epäviralliseksi se, joka ei ole.⁷⁵ Lobbareiden virallinen vaikuttaminen on laskettu keskiarvona virallisella tapaamisella keskustelun (kysymys 7), asiantuntijaksi pyytämisen ja lausunnon pyytämisen

⁷⁵ Ks. luku 1.3. Kyselyssä ei kuitenkaan ole tehty tätä epävirallisen ja virallisen erottelua aivan selväksi, ja on mahdollista että varsinkin lobbarit ovat ymmärtäneet eron toisin.

(kysymys 8) arvoille, painotettuna kunkin yhteydenpitotavan tai yhteydenoton aiheen tärkeydellä (kysymys 13).⁷⁶

Taulukko 16. Virallisen vaikuttamisen mittarin muuttujien laskeminen.

yhtälö: √ ([yleisyyden vastaajakohtainen taulukkoarvo][tärkeyden kaikkien vastaajien keskiarvo])*

Yleisyyden muuttujat		Tärkeyden muuttujat		
Kysymys	Muuttuja	Muuttuja	Kysymys	Arvo
7A	Keskustelen virallisella tapaamisella	ei painotusta		
8E	Pyydetään asiantuntijaksi	Työryhmäjäsenedyys	13G	4,32
8F	Pyydetään lausuntoa	(Valiokunta lausunnot + Valmisteluvaiheen lausunnot)/2	13E 13F	3,88

Erityisesti lobbarit pitivät nimenomaisesti epävirallista tiedonvaihtoa erittäin tärkeänä vaikuttamisen keinona. Epävirallisen vaikuttamisen mittari määritettiin samaan tapaan kuin virallisenkin vaikuttamisen, usean muuttujan painotettuna keskiarvona. Sen yleisyyttä mitattiin seuraavilla muuttujilla: kasvatusten epävirallisesti tavattaessa keskustelun (kysymys 7), julkaisemattoman, epävirallisen tai luottamuksellisen tiedon pyytämisen (kysymykset 8B ja 9E) ja kertomisen (kysymys 8H), sekä taustatietojen (kysymys 8I) ja valmiiksi muotoillun tekstin (kysymys 8J) pyytämisen tai tarjoamisen (kysymys 9G ja H), ja päättäjien puhujaksi pyytämisen (kysymys 9F).⁷⁷

76 Kysymyksessä 8 "pyydetään asiantuntijaksi" on painotettu "työryhmien jäsenyyden" tärkeydellä ja "pyydetään lausuntoa", "valiokuntalausuntojen" ja "valmisteluvaiheen lausuntojen" tärkeydellä. Keskustelua kasvatusten virallisella tapaamisella ei ole painotettu. Yhteydenpitotavan tai yhteydenpidon aiheen vastaajakohtainen yleisyys on painotettu kertomalla se sen tärkeyttä kysymyksessä 13 mittaavan muuttujan keskiarvolla, ja ottamalla tulosta neliöjuuri. Tällä tavalla vertailuvuussa on painotettu sellaista yhteydenpitoa, mitä pidetään tärkeänä. Ei ole sinällään mitään ratkaisevaa syytä, miksi painotus on tehty juuri näin. Yhtä hyvin oltaisiin voitu käyttää esimerkiksi keskiarvoa, joka antaisi jokaiselle tekijälle hieman suuremman arvon kuin tulojen neliöjuuri.

77 Laskettu samalla kaavalla kuin virallinen vaikuttaminen. Yleisyyden muuttujat:

7B "keskustelen työasioista kasvatusten epävirallisesti tavattaessa".

8B "minulta pyydetään vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa".

8H "minulle kerrotaan tai välitetään julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa".

8I "minulta pyydetään taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa".

8J "minulta pyydetään valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi esityksessä".

9E "pyydän vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa".

9H "tarjoan päättäjälle tai virkamiehelle valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa".

9F "pyydän päättäjää puhujaksi tai osallistujaksi tilaisuuteen, jossa tarkoitus on kertoa osallistujille ajankohtaista tietoa valmistelussa olevista asioista".

9G "tarjoan päättäjälle tai virkamiehelle taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksen tai muun sääntelyn laadintaan".

7B ei ole painotettu. 8BHIJ, sekä 9EH on painotettu epävirallisen tiedonvaihdon tärkeydellä (13K), 3,97. 9F on painotettu päättäjien kutsumisen tärkeydellä (13H), 3,38, ja 9G raporttien tekemisen (13I) ja epävirallisen tiedonvaihdon (13K) tärkeyksien keskiarvolla, 3,7.

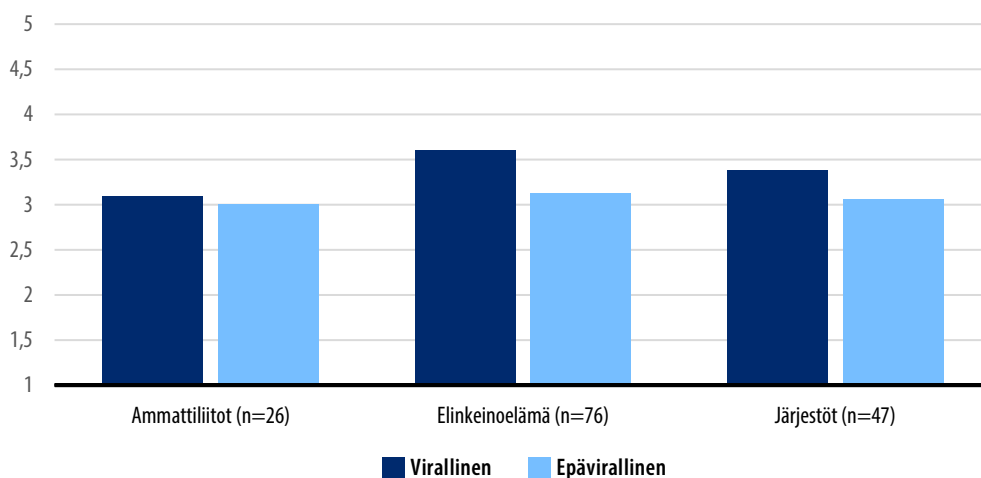
Taulukko 17. Epävirallisen vaikuttamisen mittarin muuttujien laskeminen.

*yhtälö: $\sqrt{([\text{yleisyyden vastaajakohtainen taulukkoarvo}] * [\text{tärkeyden kaikkien vastaajien keskiarvo}]}$*

Yleisyyden muuttujat		Tärkeyden muuttujat		Arvo
Kysymys	Muuttuja	Muuttuja	Kysymys	
7B	Keskustelen epävirallisella tapaamisella	ei painotusta		
8B	Pyydetään julkaisematonta tietoa	Epävirallinen tiedonvaihto	13K	3,97
8H	Kerrotaan julkaisematonta tietoa			
8I	Pyydetään taustatietoja			
8J	Pyydetään valmista tekstiä			
9E	Pyydän julkaisematonta tietoa			
9H	Tarjoan valmista tekstiä			
9F	Pyydän puhujaksi	Päätäjien kutsuminen	13H	3,38
9G	Tarjoan taustatietoja	Epävirallinen tiedonvaihto + Raporttien tekeminen	13K + 13I	3,7

Verrattaessa toisiinsa elinkeinoelämän, ammattiliittojen ja järjestöjen virallista ja epävirallista kanavaa pitkin tapahtuvaa vaikuttamista, virallisen vaikuttamisen määrät seurasivat aiempia tuloksia: elinkeinoelämä vaikuttaa eniten virallisia kanavia pitkin, järjestöt toiseksi eniten, ja ammattiliitot näitä muita vähemmän. Epävirallisessa vaikuttamisessa ei ilmene mainittavia eroja eri lobbariryhmien välillä. (Ks. kuva 19)

Kuva 19. Virallinen ja epävirallinen vaikuttaminen lobbausorganisaatioryhmittäin jaettuna.



Kuitenkin jälleen eroteltaessa erilaiset järjestöt toisistaan, eroja löytyy. Myös epävirallista vaikuttamista harjoittavat eniten institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt. (Ks. taulukko 18)

Taulukko 18. Epävirallinen vaikuttaminen, eri organisaatioiden edustajien keskiarvot.

Työnantajat	ka
Institutionaalinen järjestö	3,59
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	3,48
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,16
Ammattiliittojen keskusjärjestö	3,13
Identiteettijärjestö	3,11
Ammattiliitto	2,98
muu	2,96
Professionaalinen järjestö	2,94
Yleinen kansalaisjärjestö	2,91
Muu yritys	2,85
Viestintätoimisto tai think tank	2,83
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	2,80
Vapaa-ajan järjestö	2,69

Seuraavaksi tarkasteltiin missä määrin päätöksentekijöiden kohtaama lobbauks tapahtuu epävirallista ja virallista vaikuttamisreittiä. Tässä käytettiin samoja muuttujia kuin lobbareidenkin kohdalla.⁷⁸ Päätöksentekijät jaettiin neljään ryhmään: 1) ministerit ja kansanedustajat, 2) ministerien ja kansanedustajien avustajat, 3) ministeriön työntekijät, ja 4) valtion virastojen työntekijät. (Ks. taulukko 19)

Tuloksissa näkyy odotetusti, että poliitikot, jotka ovat eniten lobbauksen kohteena ylipäänsä, ovat eniten myös sekä virallisen että epävirallisen lobbauksen kohteena. Ministeriöiden virkamiehiin virallista tietä tapahtuva vaikuttaminen on avustajiin ja erityisavustajiin verrattuna suhteessa yleisempää kuin ministeriöiden virkamiesten kohtaama lobbauks yleensä. Tämä selittyy ministeriöiden virkamiesten roolilla virallisessa prosessissa. Oikeastaan muuttujat huomioiden on jopa yllättävää, etteivät ministeriöiden virkamiehet sijoitu tässä korkeammalle. Lobbauksen kohteet ovat muutoin selvästi enemmän virallisen

⁷⁸ Ks. laskutapa lobbareiden puolelta. Lobbauksen kohteiden kohdalla on käytetty näitä vastaavia muuttujia.

vaikuttamisen kohteina, mutta kansanedustajien ja ministereiden avustajilla ja erityisavustajilla epävirallisen ja virallisen vaikuttamisen suhde on hyvin tasainen.

Taulukko 19. Lobbauksen kohteisiin kohdistuva virallinen ja epävirallinen vaikuttaminen, kohteiden keskiarvot suurimmissa ryhmissä.

Lobbauksen kohteiden ryhmät	virallinen vaikuttaminen	epävirallinen vaikuttaminen	n
Kansanedustajat ja ministerit	3,69	3,28	14
Avustajat ja erityisavustajat	3,267	3,138	9
Ministeriöiden virkamiehet	3,06	2,71	72
Virastojen virkamiehet	2,41	2,20	26

5.1.7 Vaikuttamisstrategiat

Ne vaikuttamisen keinot, mitä tavallisesti pidetään lobbauksena, eli erilaiset tavat pitää yhteyttä päättäjiin, kuuluvat sisästrategiaan. Ne eivät ole lähtökohtaisesti julkisia ja joissain tutkimuksissa on havaittu, että niiden vaikutus heikkenee jos poliittinen kysymys nousee julkiseen keskusteluun. (Esim. Grasse & Heidbreder 2011.) Toisaalta hyvin toteutettu julkinen kampanja, joka muokkaa julkista keskustelua, voi vahvistaa lobbauksista ja olla jopa äärimmäisen tärkeää sen vaikuttavuudelle. (Martin 2013, 201-3.) Julkiset kampanjat ja muut ulkostrategiaan kuuluvat tavat vaikuttaa päätöksiin yleisen mielipiteen kautta taas ovat lähtökohtaisesti julkisia. Toisaalta niiden todellinen tarkoitus ja toteuttaja eivät aina näy yleisölle, mikä voi olla tärkeää varsinkin elinkeinoelämän ryhmien organisoimien julkisten kampanjoiden onnistumiselle. (Ks. Mayer 2016, 159–209.)

Sisästrategian omaksuminen ja sisäpiiriin pääseminen ovat aiemman tutkimuksen valossa tärkeitä tekijöitä vaikuttavassa lobbauksessa. Niille laskettiin mittarit samaan tapaan kuin viralliselle ja epäviralliselle vaikuttamiselle (ks. luku 5.1.6). Sisästrategian mittari laskettiin seuraavien muuttujien painotettuna keskiarvona: epävirallisen yhteydenpidon (kysymys 7), kysymyksen 9 vaihtoehtojen ”tiedustelen miten asiassa kannattaa edetä”, ”pyydän julkaisematonta tietoa” ja ”tarjoan valmiiksi muotoiltua tekstiä”, ja kysymyksen 9 vaihtoehdon ”tarjoan taustatietoa sääntelyyn”. Sisästrategialla mitattiin siis lobbarin omaa pyrkimystä olla läheisissä epävirallisissa tekemisissä päättäjien kanssa, ja se on siten rajatumpi versio epävirallisesta vaikuttamisesta.

Taulukko 20. Sisästrategian mittarin muuttujien laskeminen.

yhtälö: $\sqrt{([\text{yleisyyden vastaajakohtainen taulukkoarvo}] * [\text{tärkeyden kaikkien vastaajien keskiarvo}]}$

Yleisyyden muuttujat		Tärkeyden muuttujat		
Kysymys	Muuttuja	Muuttuja	Kysymys	Arvo
7B	Keskustelen epävirallisella tapaamisella	ei painotusta		
9C	Tiedustelen miten edistää asiaa	Epävirallinen tiedonvaihto	13K	3,97
9E	Pyydän julkaisematonta tietoa			
9H	Tarjoan valmista tekstiä			
9G	Tarjoan taustatietoja	Epävirallinen tiedonvaihto + Raporttien tekeminen	13K + 13I	3,7

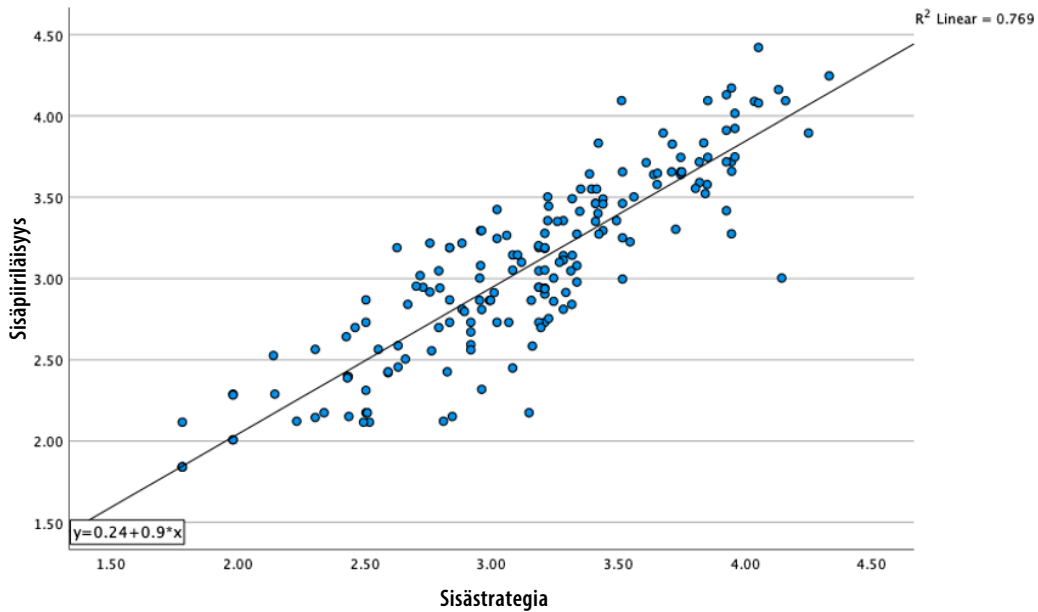
Verrattaessa eri lobbariryhmiä toisiinsa, sisästrategiassa ei ilmennyt suuria eroja. Kuitenkin jälleen eroteltaessa eri organisaatiot tarkemmin, huomataan odotettuja eroja (ks. taulukko 21).

Taulukko 21. Sisästrategia, eroteltuna lobbarin edustaman organisaation tyyppin mukaan.

Työnantaja	ka
Institutionaalinen järjestö	3,7
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	3,6
Ammattiliittojen keskusjärjestö	3,4
Identiteettijärjestö	3,3
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,2
Ammattiliitto	3,1
muu	3,1
Professionaalinen järjestö	3,1
Yleinen kansalaisjärjestö	3,1
Muu yritys	3
Viestintätoimisto tai think tank	2,9
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	2,9
Vapaa-ajan järjestö	2,7

Institutionaaliset järjestöt ja työmarkkinakeskusjärjestöt käyttävät eniten sisästrategiaa, ja viestintätoimistot, akateemiset ja vapaa-ajan järjestöt selvästi muita vähemmän. Sisästrategialla on erittäin vahva lineaarinen korrelaatio sisäpiiriläisyyden kanssa (kuva 20).

Kuva 20. Sisästrategian yhteys sisäpiiriläisyyteen.



Sisäpiiriläisyyttä, eli pääsyä sisäpiiriin, mitattiin seuraavien muuttujien painotettuna keskiarvona: epävirallisen yhteydenpidon (kysymys 7), kysymyksen 8 vaihtoehtojen ”pyydetään vielä julkaisematonta tietoa”, ”kerrotaan vielä julkaisematonta tietoa”, ”pyydetään taustatietoa sääntelyyn” ”pyydetään valmiiksi muotoiltua tekstiä”, ja ”pyydetään asiantuntijaksi työryhmään”.⁷⁹ Kaikkia asiantuntijoiksi kutsuttavia henkilöitä ei välttämättä normaalisti laskettaisi sisäpiiriläisiksi, mutta tosiasia on, että he tätä kautta pääsevät vaikuttamaan järjestelmän sisällä. Koska tässä tutkimuksessa kyselyn vastaajat olivat lobbareita, myös vastaajan pyytämistä työryhmään voidaan pitää sisäpiiriläisyyden merkinä.

⁷⁹ Tämä mittari käytännössä yhdistää epävirallisen vaikuttamisen mittarin joitakin keskeisiä muuttujia virallisen yhteydenpidon muuttujista työryhmä-asiantuntijuuteen.

Taulukko 22. Sisäpiiriläisyyden mittarin muuttujien laskeminen.

yhtälö: $\sqrt{([\text{yleisyyden vastaajakohtainen taulukkoarvo}] * [\text{tärkeyden kaikkien vastaajien keskiarvo}]}$

Yleisyyden muuttujat		Tärkeyden muuttujat		
Kysymys	Muuttuja	Muuttuja	Kysymys	Arvo
7B	Keskustelen epävirallisella tapaamisella	ei painotusta		
8B	Pyydetään julkaisematonta tietoa	Epävirallinen tiedonvaihto	13K	3,97
8H	Kerrotaan julkaisematonta tietoa			
8I	Pyydetään taustatietoja			
8J	Pyydetään valmista tekstiä			
8E	Pyydetään asiantuntijaksi	Työryhmäjäsenyys +	13G+	4,145
		Epävirallinen tiedonvaihto	13K	

Tulokset seuraavat samaa trendiä kuin muukin yhteydenpito (ks. taulukko 23). Elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt ovat selvästi muita enemmän sisäpiirissä eron keskisarjassa oleviin ammattiliittoihin ollessa 0.7-0.8. Elinkeinoelämän toimialajärjestöt ovat lähempänä keskiryhmää, ja ero niiden ja ammattiliittojen tai yleisten kansalaisjärjestöjen välillä on pieni.

Taulukko 23. Sisäpiiriläisyys edustetun organisaation tyyppin mukaan jaoteltuna (n=177) keskiarvo.

Työnantajat	ka
Institutionaalinen järjestö	3,8
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	3,7
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,2
Identiteettijärjestö	3,1
Ammattiliittojen keskusjärjestö	3
Ammattiliitto	3
muu	3
Professionaalinen järjestö	2,9
Yleinen kansalaisjärjestö	2,9
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	2,9
Muu yritys	2,8
Vapaa-ajan järjestö	2,8
Viestintätoimisto tai think tank	2,7

Keskihajonta on tässä kuitenkin suuri, ja erot voivat selittyä myös esimerkiksi juuri sisästrategialla tai organisaation lobbaukseen käyttämällä resursseilla. Toisaalta ero sisäpiiriläisyydessä on elinkeinoelämän toimialajärjestöjen eduksi huolimatta siitä, että ammattiliittojen keskusjärjestöt näyttäisivät pyrkivän sisästrategiaan jopa elinkeinoelämän toimialajärjestöjä enemmän (ks. taulukko 23). Kontrolloituessa lobbaukseen käytetyt henkilötöyvuodet ja sisästrategian käyttö, sisäpiiriläisyydessä ilmenevät erot vahvistuvat ja varmentuvat (taulukko 24).

Taulukko 24. Sisäpiiriläisyys edustetun organisaation funktiona, kontrolloituna organisaation lobbaukseen käyttämällä henkilötyövuosilla ja lobbarin sisästrategian käytöllä.

Työnantajat	ka.	keskivirhe	95 % luottamusväli	
			lower bound	upper bound
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	4	0,1	3,8	4,2
Institutionaalinen järjestö	3,8	0,1	3,6	4
Vapaa-ajan järjestö	3,3	0,2	2,8	3,7
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,2	0	3,2	3,3
Identiteettijärjestö	3,2	0	3	3,3
Ammattiliitto	3,1	0	3	3,2
Professionaalinen järjestö	3,1	0,1	2,8	3,4
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	3,1	0,1	2,9	3,3
Ammattiliittojen keskusjärjestö	3	0,1	2,8	3,2
muu	3	0,1	2,8	3,3
Yleinen kansalaisjärjestö	3	0,1	2,9	3,1
Muu yritys	2,9	0	2,8	3
Viestintätoimisto tai think tank	2,6	0,1	2,4	2,7

Tämä tarkoittaa, että elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt pääsevät sisäpiiriin muita enemmän myös suhteessa sisästrategiaan pyrkimiseen ja käytettyihin henkilötyövuosiin. Tämä vahvistaa aikaisemman järjestövaikuttamisen tutkimuksen (Vesa & Kantola 2016) sekä tämän tutkimuksen asiakirja-analyysin (luku 3.4) tuloksia, joiden mukaan elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt ovat selvästi keskeisimpiä lobbareita. Hyvin yllättäen työntekijäpuolella katto- ja jäsenjärjestöjen sisäpiiriläisyydessä ei ollut eroa.

5.1.8 Lobbauksen ajoitus

Kuten aikaisemmin luvussa 3 todettiin, valtionhallinnon päätöksentekoprosessit sisältävät monia eri vaiheita. Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, että lobbauksen ajoittamisella on keskeinen merkitys lobbauksen vaikuttavuudelle. Yleisesti nähdään, että erityisen tärkeää on pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoprosessin elinkaaren alkuvaiheessa, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoprosessiin ovat kaikkein suurimmat. Siten lobbauksen uskotaan yleisesti olevan sitä tehokkaampaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa prosessia se tapahtuu (Esim. Lehmann 2009; Bouwen 2009, 19–38; Hyvärinen 2007, 56; idem.

2015, 101-2). Toisaalta tällainen toimintapoliittinen sykli ei anna todellista kuvaa lobbauksesta, sillä usein on tärkeää päästä vaikuttamaan hankkeen syntyyn jo ennen kuin prosessi virallisesti alkaa, ja tärkeimmät lobattavat vaikuttamispisteet voivat vaikuttaa yli prosessin vaiheiden (ks. luku 3). Riittävän varhaisessa vaiheessa tapahtuva vaikuttaminen vaatiikin lobbaavilta organisaatioilta proaktiivista strategiaa (Bigelow et.al. 1997).

Samoin tämän selvityshankkeen haastattelututkimuksessa (luku 4) kävi ilmi, että lobbaus nähdään jatkumona ja pitkäjänteisenä toimintana. Usein vaikuttaminen voidaan aloittaa jopa ennen varsinaisen päätöksentekoprosessin alkamista tai se voidaan kohdistaa asian nostamiseen poliittiselle agendalle esimerkiksi mediakeskustelun kautta. Epävirallisella vaikuttamisella on suuri merkitys, mikä korostaa omalta osaltaan varhaisen vaikuttamisen merkitystä.

Kyselyssä tarkasteltiin lobbauksen ajoittamista kysymällä sekä lobbareilta että lobbauksen kohteilta, kuinka tärkeänä he näkevät vaikuttamisen valtiolliseen päätöksentekoon eri poliittisen päätöksentekoprosessin vaiheissa. Tulokset antavat tukea oletukselle varhaisen vaikuttamisen tärkeydestä. Sekä lobbarit että päätöksentekijät näkevät tärkeimpinä prosessin vaiheina lobbauksen kannalta virka- ja työryhmävalmistelut sekä hallitusneuvottelut, jotka kumpikin ovat päätöksentekoa valmistavia tai edeltäviä prosessin vaiheita. Erityisen huomattava seikka on hallitusneuvotteluiden tärkeä rooli vaikutuskohteena, koska se on täysin toimintapoliittisen syklin ulkopuolinen vaihe, jossa vasta luodaan pohjaa tuleville poliittisille linjauksille. Sen sijaan vaikuttaminen puolueiden ohjelmatyöhön ja puoluekokouksiin nähtiin melko merkitysettömänä.

Lobbareiden ja päättäjien näkemykset asiasta poikkeavat jonkin verran toisistaan (taulukko 25), mutta ainoa merkittävä ero koskee virallisen prosessin vaiheisiin vaikuttamista: aivan kuten lobbauskeinojen tärkeyttä arvioitaessa (ks. taulukko 15), lobbauksen kohteet näkivät tässäkin myöhäisen vaikuttamisen valiokunnissa olevan lähes yhtä tärkeää kuin vaikuttamisen virka- ja työryhmävalmistelussa, kun taas lobbarit pitivät valmisteluvaiheen vaikuttamista selvästi valiokunnissa vaikuttamista tärkeämpänä.⁸⁰

80 Lobbareiden kyselyssä kaikkien vastaajien (n = 177) valmisteluvaiheen tärkeyden ja valiokuntavaiheen tärkeyden keskiarvojen ero on keskimäärin 0,5. Tämä ero on merkitsevä 95 % luottamusväliillä.

Taulukko 25. Lobbauksen tärkeys päätöksentekoprosessin eri vaiheissa (1 = ei lainkaan tärkeää, 5 = erittäin tärkeää; lobbarit n=177, kohteet n=127).

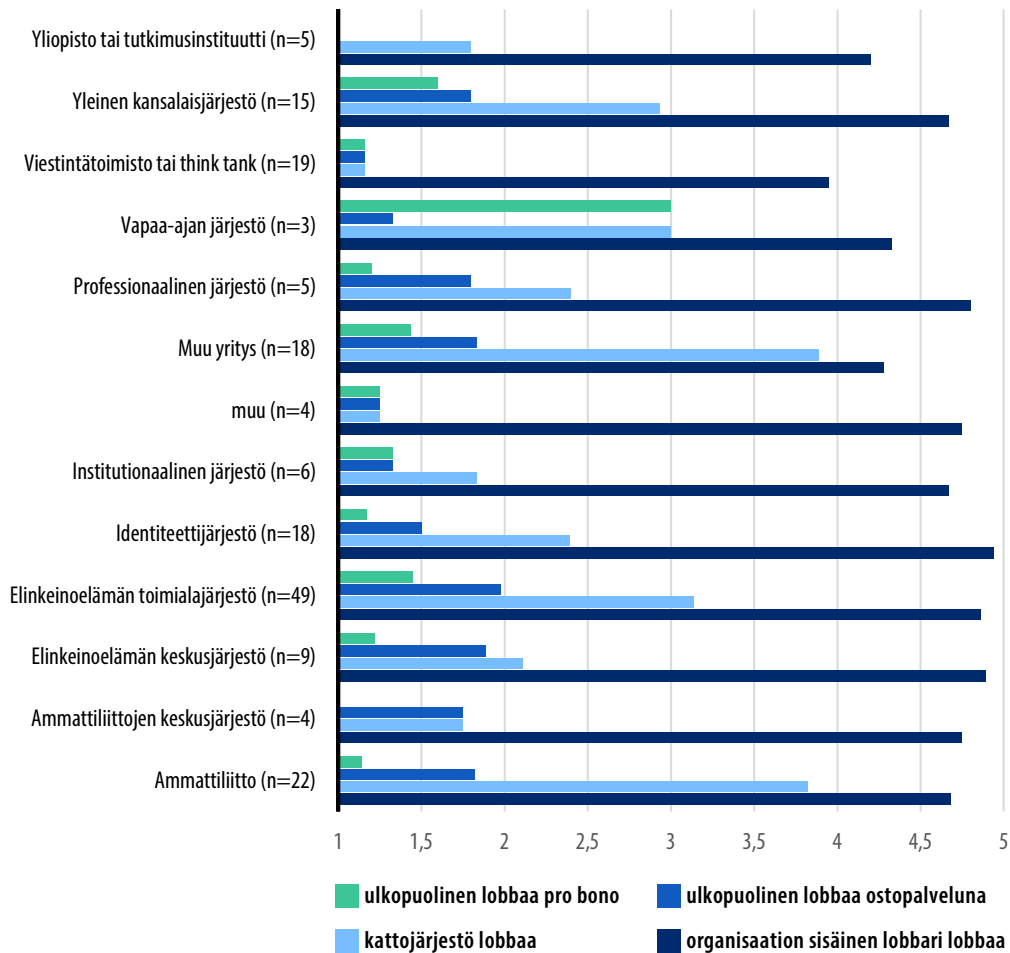
Prosessivaiheet lobbareiden tärkeysjärjestyksessä	Lobbarit	Kohteet
virka- ja työryhmävalmistelu	4,34	4,17
hallitusneuvottelut	4,24	4,44
valiokunnat	3,83	3,96
eduskuntavaalit	3,69	3,58
julkiset kuulemiset	3,69	3,61
puolueiden ohjelmatyö	3,04	3,39
puoluekokoukset	2,32	2,76

5.2 Lobbauksen organisointi, resursointi ja vaikuttavuus

5.2.1 Lobbauksen organisointi

Lobbaamisen käytännön toteutus voidaan organisoida monella eri tavalla. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin neljää yleisesti havaittua tapaa organisoida lobbaus: 1) palkata organisaation sisälle omaa henkilökuntaa, joka hoitaa lobbaamisen (ns. in-house -lobbaaminen), 2) liittyä jäseneksi toimialan kattojärjestöön ja antaa sen hoitaa edunvalvonta kollektiivisesti, 3) ostaa lobbauspalveluita ulkopuoliselta toimijalta (esim. vaikuttajaviestintätoimistoilta), ja 4) ulkopuolinen taho hoitaa lobbaamisen pro bono.

Lobbareille suunnatussa kyselyssä kysyimme, kuinka paljon edellä mainittuja organisointitapoja lobbausorganisaatiot käyttävät. Kuvassa 21 on esitetty eri organisointitapojen yleisyys jaoteltuna vastaajan edustaman organisaation mukaan. Kaikissa lobbausorganisaatio-tyypeissä selvästi käytetyin tapa organisoida lobbaaminen on palkata omaa henkilöstöä hoitamaan lobbaustyö. Toiseksi yleisin tapa on antaa kattojärjestön hoitaa edunvalvonta. Sen sijaan ulkopuolisena ostopalveluna tai pro bono palveluna hankittu lobbaaminen on vielä Suomessa melko vähäistä.

Kuva 21. Lobbauksen organisointitapojen yleisyys jaoteltuna vastaajan edustaman organisaation mukaan.

Tuloksissa erityisen mielenkiintoista on vaikuttajaviestintätoimistojen suhteellisen vähäinen hyödyntäminen lobbaamisessa. Tulokset ovat tältä osin linjassa aikaisemman tutkimuksen kanssa, joka on osoittanut, että vaikuttajaviestinnän yritysten lobbauspalveluilla on ollut vielä suhteellisen pieni merkitys suomalaisessa päätöksenteossa (Kantola & Lounasmeri, 2014). Tulokset myös tukevat kyselytutkimuksemme muita löydöksiä, joiden mukaan lobbauksen kohteet kohtaavat useammin lobbausta elinkeinoelämän keskusjärjestöjen kuin viestintätoimistojen taholta ja lobbarikyselyn mukaan elinkeinoelämän järjestöt osoittautuivat aktiivisemmiksi lobbareiksi kuin viestintätoimistot.

Vaikuttajaviestintään erikoistuneiden viestintätoimistojen määrä on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti viime vuosien aikana Suomessa. Samoin niiden rooli lobbaustoina on noussut merkittäväksi ainakin mediassa käydyssä julkisen keskustelun perusteella (ks. luku 4.7.). Vaikuttajaviestinnän yritysten on nähty tarjoavan asiakkailleen pääsyn

keskeisiin lobbauksen resursseihin, kuten suhdeverkostoihin ja poliittiseen osaamiseen. Tulosten osoittama viestintätoimistojen vähäinen rooli lobbauksen organisoinnissa voi selittyä sillä, että Suomessa viestintätoimistot toimivat enemmän asiakkaidensa sparraajina kuin varsinaisen lobbaustyön tekijöinä (ks. luku 4.7.). Tässä suhteessa viestintätoimistojen rooli on erilainen kuin Euroopan unionin lobbaustoiminnassa, jossa viestintätoimistot ovat aktiivisia toimijoita lobbauskentällä. Tämä voi osaltaan selittää sen, että lobbauksen kohteet eivät kyselymme mukaan havaitse kovin paljon viestintätoimistojen lobbaamista. Onkin mahdollista, että merkittävä osa viestintätoimistojen lobbaustoiminnasta voi jäädä päättäjiltä piiloon.

Lobbareille suunnattua kyselyä ei myöskään tältä osin oltu laadittu viestintätoimistoja ajatellen. Kysymykseen lobbaamisesta useat viestintätoimistojen edustajat vastasivat, etteivät lobbaa lainkaan, vaan auttavat asiakasta lobbaustyössä. Kysymys konsulttipalveluiden ostamisesta sopi ilmeisellä tavalla vielä huonommin viestintätoimistoille: he ovat itse konsultteja, joita muut palkkaavat. Ne viestintätoimistot, jotka raportoivat lobbausta ilmoittivatkin hoitavansa lobbauksen organisaation sisäisesti. Niin ikään odotetusti yritykset ja ammattiliitot raportoivat selvästi useimmin kattojärjestön lobbaavan puolestaan (taulukko 26).

Taulukko 26. Kattojärjestöiltä ja konsulteilta hankitut lobbauspalvelut.

Työnantajat	kattojärjestö lobbaa	Ulkopuolinen ostopalvelu	n
Muu yritys	3,9	1,8	18
Ammattiliitto	3,8	1,8	22
Elinkeinoelämän toimialajärjestö	3,1	2,0	49
Vapaa-ajan järjestö	3,0	1,3	3
Yleinen kansalaisjärjestö	2,9	1,8	15
Professionaalinen järjestö	2,4	1,8	5
Identiteettijärjestö	2,4	1,5	18
Elinkeinoelämän keskusjärjestö	2,1	1,9	9
Institutionaalinen järjestö	1,8	1,3	6
Yliopisto tai tutkimusinstituutti	1,8	1,0	5
Ammattiliittojen keskusjärjestö	1,8	1,8	4
muu	1,3	1,3	4
Viestintätoimisto tai think tank	1,2	1,2	19

5.2.2 Lobbauksen rahalliset resurssit

Kyselytutkimustemme perusteella voidaan päätellä, että Suomessa lobbareiden käytettävissä olevien rahallisten ja organisatoristen resurssien kirjo on hyvin suuri. Pienimmillään lobbarit ilmoittivat käyttävänsä lobbaamiseen muutama tuhat euroa vuodessa ja palkkaavansa muutaman henkilön tekemään lobbaamista. Toisaalta useat vastaajat ilmoittivat edustamansa organisaation käyttävän miljoonia euroja ja työllistävänsä kymmeniä henkilöitä vuodessa lobbaamiseen, suurimpien organisaatioiden ilmoitettiin käyttävän toistakymmentä miljoonaa euroa vuodessa.

Raha- ja henkilöresurssien käytössä ilmeni kuitenkin selviä ristiriitaisuuksia kyselyyn vastanneiden kesken: vastaajat saattoivat ilmoittaa suuriakin henkilötyövuosimääriä ja samalla vain pieniä rahallisia resursseja, niin että henkilötyövuosien hinnaksi jäisi esimerkiksi vain muutama tuhatta euroa tai jopa alle tuhat euroa, vaikka lobbausbudjettia ei käytettäisi mihinkään muuhun kuin työntekijöiden palkkaan. Näistä kahdesta luultavasti

vastaajien on helpompi arvioida henkilötyövuosia.⁸¹ Huomattavasti useampi vastaaja myös arvioi henkilötyövuosia kuin rahallisia resursseja, mikä myös puoltaa henkilötyövuosien pitämistä lobbarille helpompana arvioida. Kyselyn tuloksista luotettavimmaksi lopulta ilmeni henkilöresurssien määrä, joten käytimme sitä analyysimme perusteena.

Ilmoitettujen rahallisten resurssien perusteella voidaan kuitenkin hieman arvioida Suomessa vuosittain lobbaukseen käytettäviä rahasummia. 115 lobbaria arvioi kuinka paljon vähintään ja kuinka paljon enintään heidän edustamansa organisaatio käyttää vuosittain rahaa lobbaukseen. Arvioiden summa on 34–57 miljoonaa euroa. Kaikki vastaajat eivät välttämättä edusta eri organisaatioita. Kuitenkin tiedämme, että ainakaan suurimmista lobbausorganisaatioista ei resurssivastausten perusteella suurella todennäköisyydellä ole useaa vastaajaa (ks. luku 5, johdanto). Itse asiassa lobbausta harjoittavia organisaatioita on enemmän kuin mitä rahallisia resursseja ilmoittaneita vastaajia. Myös henkilötyövuosiluvut viittasivat säännönmukaisesti suurempiin resursseihin kuin edes ylimmät arviot rahallisista resursseista. Voidaankin päätellä, että lobbaukseen käytetään Suomessa vuosittain huomattavasti enemmän kuin 57 miljoonaa euroa.

5.2.3 Henkilöresurssien merkitys lobbaamiselle

Lobbaukseen käytetyt henkilötyövuodet ovat hyvä mittari lobbaukseen käytetyille resursseille. Ne hieman yllättäen eivät ole hyvä mittari organisaation koolle, sillä ne korreloivat sen kanssa vain tasolla 0,172 ($p = 0,032$). Toisaalta, osa suurten organisaatioiden edustajista ei ilmoittanut lobbaukseen käytettyjä henkilötyövuosia, ja toisaalta esimerkiksi yrityksillä ja ammattiliitoilla on valtava määrä työntekijöitä, joilla ei ole mitään tekemistä lobbauksen kanssa.

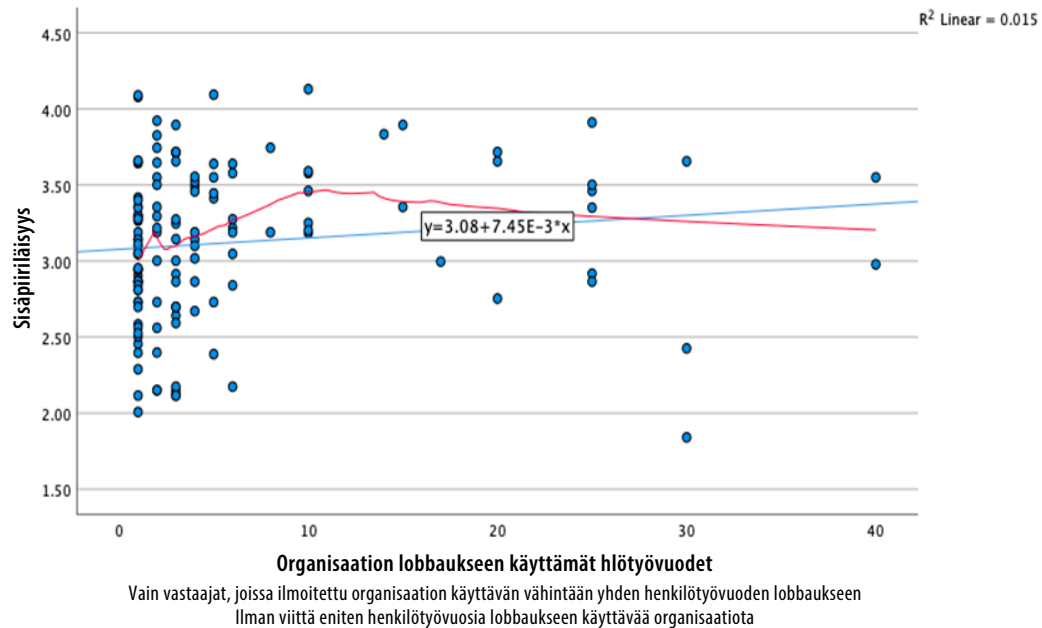
Erityisesti korporatistisessa skeemassa oletus on, että suurimmilla lobbaavilla organisaatioilla on paras pääsy päätöksenteon sisäpiiriin päättäjien yhteistyökumppaneina. Sisäpiiriin pääsy on myös perinteisen kirjallisuuden valossa vaikuttavan lobbaamisen ytimessä ja tässäkin kyselyssä lobbareiden kokemus viestinnän vaikuttavuudesta korreloi parhaiten juuri sisäpiiriläisyyden kanssa (ks. luku 5.1.7). Lobbaukseen käytetyillä resursseilla on kuitenkin yllättävän heikko suhde sisäpiiriläisyyteen. Ylivoimaisesti suurimmat organisaatiot (50–100 lobbaushlövt:tta) ovat vahvasti sisäpiirissä, niiden sisäpiiriläisyysluku oli keskimäärin 4,21. Tätä pienemmillä organisaatioilla lobbaukseen käytettyjen henkilötyövuosien määrä kuitenkin korreloi enää heikosti (0,172, $p < 0,05$) sisäpiiriläisyyden kanssa. Jos

81 Kun vastaaja esimerkiksi ilmoittaa organisaationsa käyttävän 1 tai 2 henkilötyövuotta vuodessa lobbaukseen, mutta vain 500–1 000€, niin on oletettavaa että vastaaja tietää kuka tai ketkä organisaatiossa lobbaavat, mutta on mahdollisesti ymmärtänyt rahallisten resurssien kysymyksen väärin.

jätetään 0 henkilötyövuotta ilmoittaneet pois, korrelaatio on vielä heikompi 0,156 ja merkitsevä vain tasolla 0,07.

Vastaajilla, jotka eivät ilmoittaneet organisaationsa käyttävän lainkaan henkilötyövuosia lobbaukseen, on selvästi heikoin sisäpiiriläisyyden aste. Jos vastaaja ei ole ilmoittanut organisaationsa käyttävän henkilötyövuosia lobbaamiseen lainkaan, on oletettava että joko hän ei ole osannut arvioida henkilötyövuosia tai hänen organisaationsa ei hänen mukaansa lobbaa lainkaan. Siten seuraavassa kuvaajassa (kuva 22) on tarkasteltu vain niitä vastaajia, jotka ovat ilmoittaneet organisaatiolleen vähintään yhden henkilötyövuoden lobbaustyöhön. Lisäksi on poistettu yli 50 lobbaushenkilötyövuotta ilmoittaneet, jotka ovat selvä poikkeama muista. Tällöin suurimpien ja pienimpien organisaatioiden välillä oleva ero on hyvin pieni, ja lineaarinen funktio ilmeisen epätarkka ja lähes vaakasuora. Tätä havainnollistaa vastausten paikallista keskiarvoa seuraava LOESS-funktio, jossa sisäpiiriläisyyden aste nousee noin kymmeneen henkilötyövuoteen saakka ja laskee tasaisesti kunnes 40 henkilötyövuoden organisaatioiden kohdalla lähestyy jo lähtöpistettään 1–2 henkilötyövuoden organisaatioissa. Tämä kertoo, ettei näillä kahdella muuttujalla ole suoraa suhdetta toisiinsa.

Kuva 22. Sisäpiiriläisyyden ja lobbaukseen käytettyjen henkilötyövuosien suhde, poistettu yli 50 henkilötyövuotta tai ei yhtäkään henkilötyövuotta ilmoittaneet vastaajat (n=125).



Yhteenvedon voidaan todeta tämän tarkoittavan, että 1) sisäpiiriläisyyden aste on keskimäärin muita pienempi niillä vastaajilla, jotka eivät ilmoita edustamansa organisaation käyttävän lobbaukseen henkilötyövuotta lainkaan; 2) sisäpiiriläisyyden aste on keskimäärin selvästi muita suurempi niillä vastaajilla, jotka ilmoittavat edustamansa organisaation käyttävän lobbaukseen henkilötyövuotta 50 tai enemmän; 3) muutoin lobbauksen sisäpiiriläisyyden aste ei ole suhteessa organisaation henkilötyövuosina mitattuun lobbauksen määrään.

Tarkasteltaessa vastaajia järjestöittäin, huomataan että erityisesti ammattiliittojen lobbaukseen käytetyt henkilötyövuodet eivät korreloi merkitsevästi vastaajan sisäpiiriläisyyden ja sisästrategian kanssa. Käytetyt henkilötyövuodet eivät myöskään korreloi vastaajan edustaman organisaation lobbauksen vaikuttavuuden tai lobbauksesta saaman taloudellisen hyödyn kanssa.⁸² Ammattiliittojen lobbaukseen käyttämien henkilötyövuosien ja viestinnän vaikuttavuuden välinen korrelaatio katoaa kokonaan, kun kontrolloidaan vastaajan sisäpiiriläisyys. Elinkeinoelämän lobbaukseen käyttämällä henkilötyövuosilla on <.001 tasolla merkitsevät melko vahvat korrelaatiot viestinnän vaikuttavuuden (0,41) ja

82 Sisäpiiriläisyyden kanssa korrelaatio on kohtuullisen huomattava, 0,37, mutta merkitsevä vain tasolla $p = 0,1$ tasolla.

sisäpiiriläisyyden (0,47) kanssa. Järjestöillä vastaavat korrelaatiot ovat 0,39 ($p = 0,018$) ja 0,36 ($p = 0,031$).

Toisin sanottuna, ammattiliittojen resursseilla ei aineiston mukaan löytynyt yhteyttä niiden lobbauksen onnistumiseen. Sen sijaan elinkeinoelämän järjestöillä ja kansalaisjärjestöillä yhteys löytyy. Jos laskuista poistetaan ammattiliittoja edustavat vastaajat, lobbaukseen käytettyjen henkilötyövuosien korrelaatiolla on merkitsevä ($p < 0,01$) kohtalaisen huomattava korrelaatio sisäpiiriläisyyden (0,38) ja viestinnän vaikuttavuuden (0,35) kanssa. Eli henkilöresurssien käytön huono suhde lobbarin sisäpiiriläisyyteen ja viestinnän vaikuttavuuteen johtuu ainakin osin siitä, että juuri ammattiliittojen vastaajien sisäpiiriläisyydellä ei ole suhdetta heidän edustamansa organisaation lobbaukseen käyttämien henkilöresurssien määrään.

5.2.4 Lobbauksen vaikuttavuus

Kuten luvussa 2 todettiin, lobbauksen vaikuttavuuden määrittäminen on todettu aikaisemmassa tutkimuksessa hankalaksi. Vaikuttavuuden arvioiminen voi olla haastavaa sekä lobbarille että päättäjälle, sillä molemmilla toimijoilla voi olla vaillinaiset tiedot taustalla tapahtuneesta lobbauksesta. Lisäksi, kuten haastattelututkimuksessa (luku 4) todettiin, lobbareilla ja lobattavilla on lobbauksessa ”sokeita pisteitä”. Esimerkiksi lobbarit eivät näe, miten muut lobbarit lobbaavat epävirallisesti, julkisuudelta piilossa. Toisaalta päättäjä ei aina näe, miten hänelle räätälöidään viestiä toisin kuin mahdollisesti muille päättäjille.

Tässä kyselytutkimuksessa kysyttiin asteikolla 1–5 sekä lobbareilta että lobattavilta lobbauksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä (Taulukko 27). Sekä lobbarit (ka. 4,7) että lobbauksen kohteet (ka. 4,4) näkivät lobbarin asiantuntijuuden ja perehtyneisyyden aiheeseen lobbauksen onnistumisen kannalta kaikkein merkittävimpänä tekijänä. Myös kyky identifioida keskeiset päättäjät erottui sekä lobbareiden että lobattavien kyselyssä tärkeänä tekijänä, tärkeämpänä kuin prosessin tuntemus (vrt. luku 3). Sen sijaan suhdeverkostojen ja maineen merkitys ei noussut kaikkein merkittävimpien tekijöiden joukkoon, mitä voi pitää yllättävänä tuloksena ottaen huomioon, että Suomen poliittisessa kulttuurissa henkilösuhteilla on perinteisesti nähty olevan keskeinen asema.

Taulukko 27. Lobbareiden ja lobbauksen kohteiden näkemykset lobbauksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Lobbauksen onnistumiseen vaikuttavat tekijät	Lobbauksen kohteet (n=127)	Lobbarit (n=177)
lobbarin asiantuntemus	4,41	4,69
avainhenkilöiden identifiointi	4,06	4,51
lobbaavan organisaation maine	3,74	4,26
lobbari tuntee poliittisen prosessin	3,79	4,23
lobbaavan organisaation asema	3,91	4,23
lobbaavan organisaation verkostot	3,83	4,11
lobbarin maine	3,46	3,93
lobbarin suhteet hallintoon	3,81	3,88
lobbarin suhteet hallinnon ulkopuolella	3,39	3,48
lobbarin kokemus politiikasta	3,44	3,21

Merkittävimmät erot lobbareiden ja päättäjien välille syntyvät maine-tekijöiden arvotuksessa: lobbarit pitävät mainetta selvästi tärkeämpänä kuin päättäjät. Erityisesti organisaation maine on vastanneiden lobbareiden mielestä jopa kolmanneksi eniten onnistumiseen vaikuttava tekijä (arvolla 4,26), kun taas päättäjät pitävät sitä suhteellisen vähämerkityksisenä (4. heikoin arvo, 3,74). Kuitenkin sekä lobbarit että päättäjät keskimäärin arvioivat jokaisen tekijän olevan onnistumiselle enemmän tärkeä kuin vähäpätöinen (keskiarvo yli 3). Vastajaat, erityisesti lobbarit, pitävät lobbauksen onnistumista monen tekijän summana.

Lobbauksen vaikuttavuutta voidaan pitää sen onnistumisena (ks. luku 4). Lobbareille tehdystä kyselyssä vastaajan kokemuksella edustamansa organisaation viestinnän vaikuttavuudesta näyttäisi olevan kohtuullisen vahva yhteys (korrelaatio 0,37, $p < 0,01$) organisaation lobbaukseen käyttämiin henkilötyövuosiin. Samoin organisaation lobbauksesta saamalla taloudellisella hyödyllä (korrelaatio 0,34, $p < 0,01$). Kontrolloitaessa edustetun järjestön tyyppi sekä vastanneen lobbarin sisäpiiriläisyyden aste, organisaation lobbaukseen käyttämien henkilötyövuosien yhteys sen viestinnän vaikuttavuuteen kuitenkin heikkenee (korrelaatio 0,25, $p < 0,03$). Tämä ei koske pelkästään ammattiliittoja (ks. luku 5.2.3, yllä), vaan organisaatioiden lobbaukseen käyttämien henkilötyövuosien korrelaatio viestinnän vaikuttavuuden kanssa heikkenee elinkeinoelämällä tasolle 0,21 ($p = 0,087$) ja järjestöillä tasolle 0,24 ($p = 0,172$), kun kontrolloidaan sisäpiiriläisyys. Ainoastaan konsulttilobbareilla (asianajotoimistot, viestintätoimistot) lobbaukseen käytetyt henkilötyövuodet korreloi vahvasti (0,7) ja melko merkitsevästi ($p = 0,054$) viestinnän vaikuttavuuden kanssa vielä vastaajasisäpiiriläisyydellä kontrolloitunakin. Tämä liittyyneen siihen, että viestintätoimistojen

edustajilla sisäpiiriläisyyden aste on tässä käytetyllä mittarilla yleisesti heikko. Intuitiivisesti vetoava johtopäätös onkin, että viestintätoimiston harjoittaman lobbauksen vaikuttavuus perustuu enemmän sen henkilöresurssien määrään kuin sen työntekijöiden yhteyteen politiikan sisäpiiriin. Sen sijaan jokseenkin yllättävää on, että käytettyjen henkilöresurssien määrä ei näytä olevan erityisen tärkeä tekijä muiden organisaatioiden lobbauksen vaikuttavuudessa.

Sisästrategia vaikuttaa tärkeältä lobbauksen vaikuttavuudelle. Sillä on melko vahva 0,463 korrelaatio ($p < 0,01$) lobbauksen onnistumisen kanssa (0,441 kontrolloitaessa edustetun organisaation tyyppi). Sisästrategia kuitenkin korreloi vahvasti sisäpiiriläisyyden kanssa (luku 5.1.7, kuva 20). Sisäpiiriläisyydellä on vielä vahvempi 0,01 tasolla merkitsevä korrelaatio (0,498) lobbauksen vaikuttavuuden kanssa. Tämä korrelaatio pysyy vahvana kontrolloitaessa vastaajan edustama organisaatio (0,474). Kuitenkin eroteltaessa edustetut organisaatiot tarkemmin, lobbarin sisäpiiriin pääseminen selittyy selvästi juuri tämän edustamalla organisaatiolla (luku 5.1.7, taulukko 24).

Viestinnän vaikuttavuudessa vastaajat voidaankin ryhmitellä melko suoraan edustetun järjestön mukaan. (ks. taulukko 28) Ammattiliitot, keskusjärjestöt mukaanluettuna, jakautuvat jokseenkin normaalijakauman mukaisesti koko skaalalle 1–5. Elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt kykenivät kaikki vähintäänkin jokseenkin hyvin sekä viestimään että vaikuttamaan viestinnällään, ja noin puolet kaikista niiden edustajista vastasi näihin kysymyksiin korkeimmilla mahdollisilla arvoilla. Elinkeinoelämän toimialajärjestöt, yrittäjät ja muut järjestöt puolestaan jakautuvat koko lailla normaalijakaumalle hyvän vaikuttavuuden tason alueelle (vaikuttavuus < 3). Elinkeinoelämän toimialajärjestöt tosin painottuvat yläpäähän (enemmän arvoja 4,5–5 kuin 2–3), kun taas yrittäjät ja yleiset kansalaisjärjestöt eivät yllä korkeimpiin lukuihin lainkaan. Viestintätoimistoilla hajonta on suurta ja yläpainoiteista, ja niiden joukosta löytyy peräti viisi vastaajaa, jotka ovat vastanneet kysymyksiin viestinnän vaikuttavuudesta suurimmilla mahdollisilla arvoilla.

Taulukko 28. Edustetun organisaation tyyppin ja viestinnän vaikuttavuuden kokemuksen ristiintaulukointi.

		Viestinnän onnistuminen ja vaikuttaminen päätöksiin									n
		1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	
Organisaatio-ryhmät, eroteltuna elinkeinoelämän keskusjärjestöt ja institutionaaliset järjestöt.	Akateeminen	0	0	1	1	0	2	1	0	0	5
	Ammattiliitto	0	1	1	3	6	7	4	3	1	26
	Elinkeinoelämän keskusjärjestö	0	0	0	0	0	2	3	0	4	9
	Elinkeinoelämän toimialajärjestö	0	0	1	1	5	18	12	8	4	49
	Institutionaalinen järjestö	0	0	0	0	0	1	1	1	3	6
	Viestintätoimisto	1	0	0	3	2	4	4	0	5	19
	Muu	0	0	0	0	0	2	2	0	0	4
	Muu järjestö	0	0	1	4	4	5	6	5	1	26
	Yleinen kansalaisjärjestö	0	0	0	0	5	6	3	1	0	15
	Yritys	0	0	0	3	3	7	3	2	0	18
Kaikki	1	1	4	15	25	54	39	20	18	177	

5.3 Yhteenveto

Kyselytutkimuksesta käy ilmi, että säännöllistä lobbausta harjoittavia tahoja on Suomessa paljon (luku 5.1.2) ja he käyttävät lobbaukseen paljon aikaa ja rahaa (luku 5.2). Yleisin lobbauksen kohde ovat poliitikot, eli ministerit, kansanedustajat ja näiden avustajat ja erityisavustajat, joihin yhteydenpito on hyvin säännöllistä (luku 5.1.2). Kyselyssä näitä ei eroteltu tarkemmin, mutta tässä tutkimuksessa käytetty tutkimuskirjallisuus ja haastatteluai-neisto tukevat käsitystä, että lobbauksen kohteena ovat erityisesti ministerit ja heidän erityisavustajansa. Ministereitä myös pidettiin selvästi tavallisia kansanedustajia tärkeimpinä lobbaukskohteina (luku 5.1.4). Myös ministeriöiden virkamiehiä pidetään tärkeinä lobbaukskohteina ja virka- ja työryhmävalmisteluun osallistumista tärkeänä, vaikkei ministeriöitä lobata yhtä säännöllisesti kuin poliitikkoja (luvut 5.1.4 ja 5.1.5). Poliitikoilla on selvästi enemmän epävirallisia tapaamisia kasvotusten lobbareiden kanssa kuin ministeriöiden virkamiehillä, mutta yleisemmin ministeriöiden virkamiehillä on lähes yhtä paljon erilaista epävirallista yhteydenpitoa lobbareiden kanssa kuin ministerien avustajilla. Virastoihin

kohdistuu kyselyn perusteella yhteydenpitoa lobbareiden taholta vain harvoin. Tämä ei välttämättä tarkoita, etteivät virastot olisi tärkeä lobbauskohde. Voi myös olla, että niiden toimintaprosessit ja niiden käsittelemät asiat ovat sellaisia, että niihin vaikuttaminen ei vaadi tiivistä yhteydenpitoa.

Sekä päättäjät että lobbarit pitävät päätöksentekoa yleisesti läpinäkyvänä ja päättäjille viestimistä helppona. Päättäjät kokivat myös intressiryhmien kuulemisen ja itseensä kohdistuvan lobbauksen olevan tasapuolista. Sen sijaan lobbausta päättäjät eivät pitäneet erityisen läpinäkyvänä. (Luku 5.1.1) Voisi siten ajatella, että päättäjillä olisi intressi saada enemmän tietoa lobbauksesta.

Huolimatta siitä, että lobbausta ja intressiryhmien kuulemista pidettiin melko tasapuolisena, sekä lobbareiden että päättäjien vastauksissa näkyi selvästi, että elinkeinoelämän järjestöt ja institutionaaliset järjestöt ovat sekä aktiivisimmin yhteydessä päättäjiin että useimmin päättäjien yhteydenottojen kohteina (luku 5.1.3). Ne harjoittivat eniten sekä virallista että epävirallista yhteydenpitoa (luku 5.1.6), mitä vahvistaa asiakirja-analyysistä saatu kuva (luku 3.4). Näistä erityisesti epävirallinen yhteydenpito jää tällä hetkellä näkyvämmämpiin, ja sitä pidetään hyvin tärkeänä vaikuttamiskanavana (luku 5.1.5). Myös virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta työryhmäjäsentyys on nyt tutkittavissa lähinnä tapauskohtaisesti hallituksen esityksistä.

Toimintapoliittisen syklin vaiheista virka- ja työryhmävalmistelu on lobbaukselle tärkein vaihe, jossa lobbausta luultavasti tapahtuu paljon (luvut 5.1.5 ja 5.1.8). Vaikka päättäjät pitivät yleisesti myös virallisen prosessin myöhempiä vaiheita lobbaukselle tärkeinä, lobbarit painottavat selvästi prosessin alkua ja jo sitä edeltäviä keskusteluja. (luku 5.1.4) Tämä vastaa hyvin aiempia tutkimuksia, joissa korostuu juuri varhaisen vaikuttamisen merkitys. Siksi onkin erityisen ongelmallista, että valmisteluvaiheesta julkaistu tieto on tällä hetkellä puutteellista ja hankalasti käsiteltävää (ks. luku 3.4). Toisaalta merkittävä lobbaus voi tapahtua jo ennen asiaa koskevan toimintapoliittisen syklin alkua (luku 3). Hallitusneuvottelut ovat selvästi eroteltavissa oleva vaihe, jota pidetään Suomen hallinnossa tärkeänä syklin vaikuttamisvaiheena (luku 5.1.8). Siitäkään ei julkaista muuta tietoa kuin työryhmien osallistujien ja heidän edustamiensa organisaatioiden nimet (luku 3.3).

Arvioissa siitä, mikä on tärkeää lobbauksen onnistumiselle, organisaation statusta, mainetta ja verkostoja pidettiin selvästi lobbarin mainetta ja suhteita tärkeämpinä. Vastajat eivät kuitenkaan korostaneet vain organisaation ominaisuuksia, vaan jokseenkin yhtä tärkeäksi katsottiin, että lobbari tuntee poliittisen prosessin. Kaikkein tärkeimpinä tekijöinä lobbauksen onnistumisessa sekä päättäjät että lobbarit pitivät lobbarin asiantunteudesta ja kykyä identifioida avainhenkilöt. Sen sijaan etenkin lobbarit itse eivät yleisesti pitäneet työkokemusta valtionhallinnosta ja suhteita valtionhallintoon tärkeinä tekijöinä lobbauksen onnistumiselle. (Luku 5.1.1) Yhtäältä siis on merkitystä lobbarin edustaman

organisaation asemalla, mutta toisaalta lobbarin oma asiantuntemus ja kyky välittää se juuri oikealle päättäjälle on vielä tärkeämpää.

Lobbarin on helpompi saada viestinsä perille ja edustamansa organisaation agenda edistettyä, jos hän pääsee poliittiseen sisäpiiriin ja epäviralliseen yhteydenpitoon päättäjien kanssa. Erityisesti ammattiliittojen kohdalla sisäpiiriin pääseminen ja sisästrategian onnistuminen ei kuitenkaan suoraan korreloi sen kanssa, miten paljon resursseja lobbaukseen käytetään. Sen sijaan sisäpiiriin pääseminen, epävirallinen yhteydenpito, lobbauksen määrä ja lobbauksen vaikuttavuus määrittävät vahvasti edustetun organisaation mukaan: institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt ovat säännönmukaisesti merkittävimpiä lobbareita, elinkeinoelämän toimialajärjestöt näistä seuraavina. Tarkasteltaessa elinkeinoelämän järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä myös lobbaukseen käytetyt resurssit korreloivat sisäpiiriläisyyden ja vaikuttavuuden kanssa. (Luvut 5.1.6, 5.1.7 ja 5.2.4)

Myös aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että elinkeinoelämän ja institutionaalisia järjestöjä kuullaan suhteessa enemmän kuin muita järjestöjä. (Vesa & Kantola 2016) Toisaalta samasta aineistosta myöhemmin tehdyn tutkimuksen mukaan järjestön aktiivisuus eri vaikuttamisstrategioissa, ja siis myös pyrkimyksissä ottaa yhteyttä päättäjiin, selittyi sen resursseilla paremmin kuin organisaation tyypillä tai sen edustamalla intressiryhmällä (Vehka & Vesa 2020). Tämän kyselyn tulokset näyttäisivät sikäli osin eroavan aiemman tutkimuksen tuloksista. Toisaalta tämänkään analyysin tulos ei ole, että resurssit eivät olisi lainkaan yhteydessä vaikuttamisaktiivisuuteen, vaan että sen yhteys sisäpiiriin pääsemiseen on heikko, ja on sitä erityisesti ammattiliittojen kohdalla. Aiemmassa tutkimuksessa myös mitattiin järjestön resursseja sen ilmoittamalla poliittiseen vaikuttamiseen osallistuvien henkilöiden määrällä, kun taas tämän tutkimuksen kyselyssä on käytetty vastaajan ilmoittamaa organisaation lobbaukseen vuosittain käyttämien henkilötyövuosien määrää. Sen sijaan tämän kyselyn mukaan myös lobbauksen aktiivisuudessa on suoraan organisaation tai sen edustaman intressin tyyppiin liittyviä eroja, mitä aiemman kyselyn aineistossa ei ilmene. Tämä ero voi selittyä esimerkiksi vastaajien erilaisuudella: tämän tutkimuksen kyselyssä järjestöjen otos on huomattavasti pienempi ja sillä on pyrittykin tavoittamaan vain aktiivisia lobbareita. Toinen selittävä tekijä voi olla tarkastellun yhteydenpidon erilaisuus. Tämä asia jää joka tapauksessa osin avoimeksi kysymykseksi suomalaista lobbauskenttää koskien. Tässä tutkimuksessa tutkittu aineisto valmisteluvaiheessa ja valiokuntiin jätetyistä lausunnoista tukee käsitystä, että institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt ovat muita suurempia vaikuttajia ainakin virallisessa prosessissa, kun taas yleisten kansalaisjärjestöjen lausuntojen määrä oli yleensä suuri korkeintaan yhdessä tai kahdessa valiokunnassa tai ministeriössä.

Sekä päättäjien että lobbareiden kyselyn tuloksissa pistää silmään ammattiliittojen vähäinen yhteydenpito ja niiden edustajien kokemus vähäisestä vaikuttavuudesta. Niiden kuuleminen on vaihtelevasti jokseenkin samalla tasolla kuin eri kansalaisjärjestöjen, ja jopa

hieman vähäisempää kuin yleisten kansalaisjärjestöjen (luvut 5.1.2 ja 5.1.3). Sekä päättäjien että lobbareiden kyselyn tuloksissa pistää silmään ammattiliittojen vähäinen yhteydenpito ja niiden edustajien kokemus vähäisestä vaikuttavuudesta. Niiden kuuleminen on vaihtelevasti jokseenkin samalla tasolla kuin eri kansalaisjärjestöjen, ja jopa hieman vähäisempää kuin yleisten kansalaisjärjestöjen (luvut 5.1.2 ja 5.1.3). Tämä itse asiassa vastaa hyvin myös Vesan ja Kantolan vuoden 2016 aineiston tuoretta analyysia. Vaikka siinä ei muuten havaittu organisaatioiden edustamien intressien olevan ratkaisevia niiden vaikuttamisen aktiivisuudelle, juuri ammattiliitot olivat suhteessa aliedustetuimpia aktiivisimpien vaikuttajien ryhmässä ja yliedustetuimpia toisiksi passiivisimpien vaikuttajien ryhmässä (Vehka & Vesa 2020, 215).

Se, että ammattiliittojen vaikuttaminen on suhteessa muihin suuriin järjestöihin ja niiden omiin resursseihin vähäistä, ja että ammattiliittojen keskusjärjestöt eivät erotu jäsenjärjestöjään suurempina vaikuttajina, sopii huonosti perinteiseen korporatistiseen malliin, missä erityisesti ammattiliittojen keskusjärjestöjen pitäisi olla yksi hallituksen yhteistyökumppaneista. Korporatistiseen malliin sopii huonosti sekin, että lobbaus on päättäjille läpinäkyvämpi. Nämä seikat viestivät siitä, ettei korporatismi ainakaan enää kuvaa suomalaista intressiedustamista kunnolla. Toisaalta ei näytä myöskään siltä, että intressiedustus olisi muutoin aivan tavattoman pluralistista, sillä elinkeinoelämän järjestöt ja institutionaaliset järjestöt ovat sellaisia tyypillisesti hallitusta lähellä olevia tahoja, joiden voidaan odottaa hallitsevan myös korporatistisessa järjestelmässä. Enneminkin näyttää siltä, että perinteisistä hallitusta lähellä olevista järjestöistä vain ammattiliittojen asema poliittisina vaikuttajina on heikentynyt. Ammattiliitot tosin yhä antavat paljon lausuntoja virallisessa prosessissa (luku 3), mutta toisaalta epävirallista vaikuttamista pidetään tärkeämpänä.

Tutkimuksemme ei tarjoa selitystä sille, miksi ammattiliittojen asema vaikuttajina on heikentynyt. Monta potentiaalista selitystä kuitenkin löytyy. Yksi tekijä on, että ammattiliitot ovat yleisesti, eivät vain Suomessa, pienentyneet, ja niiden jäsenkanta ja toiminta epäpolitisoituneet (ks. esim. Bryson & al. 2011, Paloheimo & Tiihonen 2020, 504). Kun ammattiliittojen resurssit liittyvät usein vahvasti niiden kokoamaan kannatuspohjaan, voi jäsenkato hyvinkin suoraan vähentää niiden mielenkiintoa päättäjille. Resurssi-selitys voisi osaltaan selittää myös elinkeinoelämän ja institutionaalisten järjestöjen menestystä lobbauksessa, sillä niillä on poikkeuksellisia talouselämään liittyviä tieto- ja suhdereursseja. (ks. luku 2.5.1).

Erityisesti suoran sisäpiirin vaikuttamisen muutoksia voi selittää myös yksinkertainen puoluepoliittinen muutos, jos vallassa oleva hallitus ei ideologisista syistä erityisesti ole kiinnostunut tietystä intressiryhmästä (M. Smith 1993, 3–4). Tällöin ryhmän vaikutuksen heikentyminen olisi hetkellistä. Tämä teoria selittäisi ammattiliittojen ja hallituksen välisen yhteydenpidon heikkoutta edellisen hallituskauden aikana, mutta teorian perusteella ammattiliittojen vaikuttamisen voisi odottaa kohonneen nykyisen, SDP:n

ammattiliittosiiven (ks. esim. von Schoultz & al. 2020, 169-70) johtaman hallituksen kaudella. Toisaalta tämä kausi on voinut olla lobbaukselle hyvin poikkeuksellinen, sitä on leimannut ensin pääministerin vaihtoon johtanut hallituskriisi ja sitten Covid-19 pandemia. Kyselyssä kysyttiin lobbauksesta normaalitilanteessa, mutta lopussa kysyttiin myös onko vastaajan edustaman organisaation lobbaus muuttunut pandemian aikana (1 = lobbaa paljon vähemmän, 5 = lobbaa paljon enemmän), ja onko hänen edustamansa intressiryhmän vaikutus muuttunut pandemian aikana (1 = vaikuttaa paljon vähemmän, 5 = vaikuttaa paljon enemmän). Näissä kysymyksissä useimpien ryhmien keskimääräiset vastaukset viittasivat siihen, että muutosta ei ole. Poikkeuksina lobbauksensa katsoivat kasvaneen elinkeinoelämän keskusjärjestöt (3,67) ja yleiset kansalaisjärjestöt (3,27) ja vaikutusvaltansa elinkeinoelämän keskusjärjestöt (3,44) ja institutionaaliset järjestöt (3,5). Sen sijaan ammattiliittojen edustajat vastasivat keskimäärin pandemian vähentäneen heidän edustamansa organisaation lobbausta (2,35) ja heidän edustamansa intressiryhmän vaikutusta (2,73). Näin voi olla mahdollista, että ammattiliittojen vaikutuksen nousu nykyisellä hallituskaudella on ikään kuin sulanut pandemiaan.

6 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa selvitettiin lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla lobbauksen kohteiden ja lobbareiden näkökulmasta. Lähtökohtana toimivat seuraavat tutkimuskysymykset: 1) mitkä tahot ovat keskeisimpiä lobbauksen kohteita ja mitkä tahot niitä lobbaavat, 2) mitkä ovat lobbauksen keskeisimmät vaikutuskanavat ja keinot, 3) missä vaiheessa päätöksentekoprosessia lobbaus tapahtuu, 4) miten lobbaus on resursoitua ja miten vaikuttavaa se on, ja 5) miten lobbauksen käytänteet näyttäytyvät avoimuuden vaatimusten valossa?

Vastauksia haettiin monitieteellisen kirjallisuusanalyysin, asiakirja-aineistoanalyysin, haastattelu- ja havainnointiaineistojen sekä kyselyaineiston avulla. Keskeisenä tavoitteena oli tarkastella lobbaamista avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Lobbausta tarkasteltiin toimintana, joka voi sisältää sekä virallista että epävirallista vaikuttamista, mikä voi puolestaan olla julkista tai ei-julkista. Näin pyrittiin muodostamaan monipuolinen ja laaja-alainen näkemys lobbauksen nykykäytännöistä Suomessa sekä löytämään myös usein tarkastelussa piiloon jäävä lobbaus.

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että lobbaus on käytäntönä laajempi kokonaisuus kuin mitä siitä näkyy päättäjille. Lobbauksen kohteille (päättäjille) näkyvä virallinen ja epävirallinen vaikuttaminen voidaan mieltää lobbauksen näyttämöksi. Tämä ei kuitenkaan kata koko lobbauksen käytäntöä. Lobbauksen käytännön ymmärtämiseksi on oleellista tunnistaa siihen kuuluvan myös lobbauksen tausta-alue ja siellä tapahtuva toiminta. Kun tämä otetaan huomioon, ymmärrys lobbauksen toimintatavoista, normeista ja ajoituksesta laajenee.

Tutkimustuloksista voidaan vetää seuraavat yleiset johtopäätökset:

- Keskeisimpiä lobbauksen kohteita ovat ministerit ja ministeriöiden keskeisimmät viranhaltijat. Keskeisimpiä lobbareita ovat elinkeinoelämän järjestöt ja institutionaaliset järjestöt; sen sijaan ammattiliittojen merkitys on näitä vähäisempi.
- Virallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvasta lobbauksesta julkaistaan paljon tietoa, mutta tiedon käytettävyys ja hyödynnettävyys on vielä vajavaista.

- Lobbauksista tehdään monien eri kanavien kautta, mutta epäviralliset vaikuttamiskanavat nousevat kaikkein merkityksellisimmiksi.
- Epävirallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvasta lobbauksesta etenkin ei-julkisen osa jää usein pimentoon.
- Lobbauksista harjoitetaan kaikissa päätöksentekoprosessin vaiheissa, mutta tärkeintä on pystyä vaikuttamaan prosessin varhaiseen valmisteluvaiheeseen.
- Lobbauksen vaikuttavuus on yhteydessä lobbausorganisaation statukseen ja maineeseen sekä lobbarin henkilökohtaiseen osaamiseen.
- Lobbauksessa tärkeää on pitkäjänteisyys ja luottamuksellisen suhteen syntyminen toimijoiden välille, mikä näyttäisi edellyttävän jossain määrin epävirallista ja ei-julkista vuorovaikutusta.
- Lobbaukseen näyttäisi liittyvän aina jossain määrin ei-läpinäkyvää vuorovaikutusta – riippumatta siitä, kuka lobbauksella.

Seuraavaksi tarkastellaan näitä johtopäätöksiä syvällisemmin, vastaten samalla selvityksen tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuskysymys 1. Keskeisimmät lobbauksen kohteet ja mitkä tahot niitä lobbaavat: Ministerit ja keskeiset virkamiehet tärkeimpiä lobbauskohteita, elinkeinoelämä ja institutionaaliset järjestöt aktiivisimpia lobbareita

Hankkeessa toteutetun vaikuttamispisteanalyysin perusteella Suomessa poliittinen valta keskittyy valtioneuvoston kansliaan ja yksittäisiin ministeriöihin. Tärkeimpiä lobbauskohteita ovat tämän perusteella ministerit, hallituksen virkamiehet ja hallituspuolueiden johto. Myös ministerien avustajilla ja erityisavustajilla on merkitystä, koska he ovat reittejä ministerien luo.

Kyselytutkimuksessa nousi esiin samansuuntaisia tuloksia. Kansanedustajat ja ministerit kohtaavat eniten ja useimmin lobbauksista (erityisesti yksittäisten kansalaisten ja elinkeinoelämän taholta), mutta ministerit ja keskeisimmät virkamiehet koetaan kaikkein merkittävimpinä lobbauksen kohteina. Valtion virastojen johtavat viranhaltijat eivät sen sijaan näyttäyty kovin keskeisenä lobbauksen kohteena, eikä heidän ja lobbareiden välinen yhteydenpito ole läheskään yhtä tiivistä kuin lobbareiden yhteydenpito poliitikkoihin ja ministeriöiden viranhaltijoihin.

Valiokunta-aineistossa merkittäviksi lobbareiksi nousevat kunkin valiokunnan alalla merkittävät työmarkkinajärjestöt ja institutionaaliset järjestöt (etenkin Kuntaliitto). Valiokunnasta riippuen myös muut kansalaisjärjestöt (esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliitto ympäristövaliokunnassa) ovat usein edustettuina. Valiokuntiin kutsutaan lausumaan, joten tämä kertoo etenkin siitä, keitä päättäjät haluavat kuulla. Hankevalmisteluun annetuissa lausunnoissa institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat olivat suhteessa

paremmin edustettuja kuin valiokunnissa, ammattiliitot hieman vähemmän ja muut kansalaisjärjestöt jälleen lähinnä yksittäisellä hallinnon alalla (esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliitto ympäristöministeriössä). Valmisteluvaiheessa aluehallintoviranomaiset ja kuntasektori olivat selvästi suurin lausuntoja antava ryhmä. Tämä voi tukea ajatusta, että kuntasektori on tärkeä lobbauskohde myös pyrittäessä vaikuttamaan valtionhallintoon. Muuta sellaista aineistoa, mistä voisi päätellä jotakin, ei valmisteluvaiheesta saatu.

Kyselytutkimuksen mukaan lobbaavista tahoista keskeisimmiksi nousevat institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt, joiden yhteydenpito päättäjiin, sekä virallisesti että epävirallisesti, on tiiviimpää muihin lobbausorganisaatioihin verrattuna. Seuraavana näiden jälkeen tulevat elinkeinoelämän toimialajärjestöt. Kenties hiukan yllättäen kyselytutkimuksessa – sen enempää lobbareiden kuin lobbauksen kohteidenkaan kyse-lyssä – ammattiliitot eivät nouse esiin resursseiltaan vähäisempiä kansalaisjärjestöjä merkittävämpinä lobbareina, eivätkä ammattiliittojen keskusjärjestöt yksittäisiä ammattiliit-toja merkittävämpinä lobbareina.

Ammattiliittojen suhteellisen vähäinen rooli lobbaamisessa ei aivan sovi perinteiseen kuvaan Suomen korporatistisesta päätöksentekojärjestelmästä (ks. luku 5.3), jossa päätökset tehdään suhteellisen pienessä piirissä piilossa julkisuudelta kolmikantaisessa sopimi-sen kulttuurissa ja jossa toimintaa ohjaa keskeisten toimijoiden välinen luottamus. Tämän tutkimuksen tulokset voivat kertoa joko kolmikantaisen korporatiivisen järjestelmän mer-kityksen yleisestä vähenemisestä tai ammattiliittojen aseman heikkenemisestä. Avainrooliin vaikuttamisessa nousee riittävä poliittinen pääoma ja lobbareiden osaaminen, mikä saattaa jakautua epätasaisesti eri toimijoiden kesken. On myös syytä huomata, että korpo-ratististen rakenteiden oletettu muutos ei välttämättä lisää avoimuutta. Erilaiset verkos-tohallinnan muodot voivat lisätä vaikuttamisen piilossa oloa (ks. luku 2.1). Sen lisäksi, että taustaneuvottelut ja tapaamiset jäävät piiloon, myös toimijat jäävät piiloon.

Haastattelututkimuksen tulokset tarkentavat kuvaa lobbaajista ja lobbauksen kohteista. Keskeisimpiä lobbauksen kohteita ovat kunkin prosessin kannalta vastuulliset päättäjät. Lisäksi lobbarit näkevät tärkeinä vaikuttamisen kohteina nykyisten päättäjien ohella tule-vat päättäjät, joihin pyritään luomaan suhteet jo ennen kuin he nousevat avainasemiin. Avainpäättäjien tunnistamisen lisäksi lobbari pyrkii ottamaan huomioon näiden keskinäi-sen dynamiikan sekä poliittiset virtaukset yleisemmin. Oleellista on synnyttää pitkäjän-teistä yhteistyötä ja luoda luottamukselliset suhteet lobbauksen kohteiden kanssa.

Tutkimuskysymys 2. Lobbauksen keskeisimmät vaikutuskanavat ja keinot: julkisuu-delta piiloon jäävä epävirallinen vaikuttaminen keskiössä

Tulokset osoittavat, että lobbaus on usein monikanavaista; uskottava lobbaus vaatii näky-vyyttä ja läsnäoloa eri kanavissa. Lobbausta tapahtuu sekä virallisissa että epävirallisissa

kanavissa ja lobbaus on luonteeltaan niissä hieman erilaista. Esimerkiksi haastatteluissa sekä lobbarit että päättäjät painottivat, että ammattitaitoisen lobbarin oletetaan ymmärtävän virallisen päätöksenteon vaiheet ja pystyvän identifioimaan siinä relevantit toimijat. Sen lisäksi on oleellista tunnistaa epävirallisen vaikuttamisen toimintatavat.

Julkinen epävirallinen vaikuttaminen on tarkoituksella varsin avointa ja sen halutaan saavuttavan mahdollisimman suuri näkyvyys. Uskottava julkinen näkyvyys vahvistaa myös lobbauksessa oleelliseksi katsottua mainetta. Julkisuudessa näkyvä vaikuttaminen yksistään ei kuitenkaan anna lobbaamisesta ja lobbareista riittävän monipuolista kuvaa, kuten myös aiemmissa tutkimuksissa on tuotu esille.

Ei-julkinen epävirallinen kanava nousi haastattelu- ja havainnointiaineiston perusteella lobbareille tärkeäksi etenkin tiedonsaannin kannalta ja pyrittäessä luomaan luottamukselliset suhteet päättäjiin. Myös kyselyaineisto puoltaa epävirallisen kanavan merkitystä: siinä lobbarin epävirallinen yhteydenpito päättäjiin yhdistyi vahvasti lobbauksen onnistumiseen ja tuloksellisuuteen. Lisäksi konsulttilobbareiden toimintaa tarkasteltaessa kävi ilmi, että epävirallisen vaikuttamisen osaaminen on tärkeässä roolissa ja tätä osaamista arvostavat myös lobbauksen toimeksiantajat. Näyttäisikin siltä, että Suomessa valtiolliseen päätöksentekoon vaikutetaan oleellisesti epävirallisten kanavien kautta.

Ei-julkinen epävirallinen vaikuttaminen näkyy kuitenkin vain rajatusti ja eri tavoin päättäjille ja lobbareille. Lisäksi haastatellut lobbarit kokivat, että ei-julkiseen epäviralliseen vaikuttamiseen kuuluva avoin keskustelu päättäjien kanssa vaatii luottamuksellisuutta – siis keskusteluja suljettujen ovien takana. Myös päättäjät kokivat avoimen keskustelun vaativan luottamuksellisia suhteita.

Vaikuttamiskanavia ja -keinoja tarkasteltaessa käy ilmeiseksi, että virallisen päätöksentekoprosessin tunteminen ja sen vaikutuskanavien hyödyntäminen eivät yksin riitä Suomessa valtiollisella tasolla vaikuttaessa. Pikemminkin olennaista lobbaamisessa on pitkäjänteisyys ja luottamuksellisen suhteen syntyminen, mihin tarvitaan nimenomaan epävirallista vaikuttamista virallisen vaikuttamisen rinnalla. Virallista ja epävirallista vaikuttamista on usein vaikea erotella – molempia hyödynnetään usein limittäin – mutta voidaan kuitenkin todeta, että etenkin epävirallisen vaikuttamisen suhteen lobbauksen käytäntö ei ole avoin ja läpinäkyvä kaikilta osin tai kaikille tasapuolisesti.

Tutkimuskysymys 3. Missä vaiheessa päätöksentekoprosessia lobbaus tapahtuu? Varhainen lobbaaminen on tärkeää, lobbausprosessit ovat pitkäikäisiä

Virallisessa vaikuttamisessa varhainen vaikuttaminen on oleellista. Yleensä kuitenkin vaikutetaan, varsinkin lobbaustahoille tärkeissä asioissa, läpi koko prosessin, sillä vaikuttamisen kohteet (päättäjät) saattavat vaihtua prosessin eri vaiheissa. Myös tiedostetaan, että

viime kädessä valtiollinen päätöksenteko on poliittista. Korkean tason vaikuttamista ei voida siis sivuuttaa lobbauksessa. Siksi ministereihin vaikuttaminen katsottiin tärkeäksi, unohtamatta relevantteja kansanedustajia varhaisen vaikuttamisen, eli virkamiehiin kohdistuvan vaikuttamisen, rinnalla.

Lobbauksen ajoittamisen tarkastelua hankaloittaa se, että usein voi olla vaikeaa tulkita milloin lobbaus on alkanut ja milloin se päättyy. Lobbausprosessit ovat pidempiä kuin usein ajatellaan, etenkin kun otetaan huomioon lobbauksen tausta-alueella tapahtuva valmistelu ja epävirallinen vaikuttaminen. Monesti tärkeintä voi olla vaikuttaa jo ennen virallisen päätöksentekoprosessin alkua. Myös relevantteihin päättäjiin verkostoituminen ja pitkäaikaisen suhteiden luominen ovat esimerkkejä lobbauksen käytäntöön kuuluvista toimintatavoista, jotka eivät ole välttämättä yksilöitävissä mihinkään tiettyyn prosessiin kuuluviksi. Lobbauksen käytäntöä onkin hyödyllisempää tarkastella jatkumona, enemmän kuin alkavana ja päättyvänä prosessina. Näin osa lobbauksesta ei jää piiloon tai rajaudu tarkastelun ulkopuolelle.

Tutkimuskysymys 4. Lobbauksen resurssointi ja vaikuttavuus: resurssit ja sisäpiiriläisyys yhteydessä vaikuttavuuteen, lobbarin osaaminen ja organisaation maine johtaa vaikuttavuuteen

Lobbauksen resursseja ja vaikuttavuutta tarkasteltaessa on oleellista ottaa huomioon lobbauksen näyttämön lisäksi lobbauksen tausta-alue. Monia lobbauksen resursseja luodaan tai käytetään juuri lobbauksen tausta-alueella. Esimerkiksi lobbareiden keskinäisillä verkostoilla on iso merkitys muun muassa tiedonsaannin resurssina; lobbarit vaihtavat keskenään tietoa poliittisista päätöksentekoprosesseista ja käynnissä olevista lainsäädäntöhankkeista, mutta tämä kanssakäyminen ei näy suoraan päätöksentekijöille (lobbauksen kohteille).

Tausta-alueeseen kuuluvaksi voidaan mieltää myös konsulttilobbareilta saatu apu lobbauksen suunnittelussa. Konsulttilobbauksen toiminnan avoimuutta pohdittaessa konsulttilobbausta on hyvä tarkastella in-house-lobbauksen rinnalla juuri resurssinäkökulmasta. Yritykset ja järjestöt käyttävät lobbaukseen aikaa ja varoja monin eri tavoin ja konsulttilobbari on asiakkaalleen yksi – joskin arvokas – resurssi muiden joukossa.

Lobbarit ovat myös jossakin määrin kiinnostuneita toistensa resursseista ja katsovat, että niitä tulisi mahdollisesti valvoa tai rekisteröidä osana lobbausrekisteriä. Tämä kertoo siitä, ettei lobbauksen resursseista ole selkeää kuvaa lobbareidenkaan kesken. Resurssien osalta avoimuus ja läpinäkyvyys ei siis kaikelta osin toteudu.

Lobbauksen resurssit ovat yhteydessä lobbauksen koettuun vaikuttavuuteen. Erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen osalta tämä yhteys tuli näkyviin

kyselytutkimuksessa: niiden lobbaukseen käyttämät resurssit korreloivat sekä sisäpiiriläisyyden että vaikuttavuuden kanssa. Toisin sanoen, lobbauksen vaikuttavuuden kannalta on oleellista saada pääsy sisäpiiriin (eli luoda suorat, erityisesti epäviralliset kontaktit keskeisiin päätöksentekijöihin ja päätöksentekoprosesseihin) ja omata riittävä määrä resursseja lobbaustoiminnan toteuttamiseen. Toisaalta, ammattiliittojen osalta yhteyttä resurssien ja sisäpiiriläisyyden välillä ei tuloksissa löytynyt, mikä voi johtua siitä, että resurssit eivät välttämättä tarjoa sisäpiiriläisyyttä kaikille lobbaajaorganisaatioille.

Lobbauksen vaikuttavuuteen näyttäisi vaikuttavan sekä organisaatiotason tekijät että yksittäisen lobbarin ominaisuudet. Organisaation status ja maine nähtiin merkittävänä tekijänä lobbauksen vaikuttavuudelle. Lobbarin henkilökohtainen maine, suhteet tai aiempi kokemus valtionhallinnosta ei noussut yhtä tärkeäksi tekijäksi. Sen sijaan lobbarin henkilökohtaiseen osaamiseen liittyvät tekijät (kuten asiantuntijuus, relevanttien päättäjien identifiointi) nähtiin erityisen tärkeänä onnistuneen lobbauksen kannalta. Voidaan siis todeta, että lobbauksen vaikuttavuuden kannalta yhtäältä on merkitystä lobbarin edustaman organisaation asemalla, mutta toisaalta lobbarin oma asiantuntemus ja kyky välittää tieto juuri oikealle päättäjälle on yhtä lailla tärkeää, ellei jopa tärkeämpää.

Lobbauksen vaikuttavuutta arvioitaessa on kuitenkin hyvä pitää mielessä se, että vaikuttavuuden todentamiseen ja mittaamiseen liittyy monia hankaluuksia. Ensiksikin, vaikuttavuuden tutkimiseksi olisi saatava nykyistä enemmän tietoa sekä virallisissa päätöksentekoprosesseissa että niiden ulkopuolella tapahtuvasta vaikuttamisesta. Toiseksi, tämä tieto pitäisi voida systemaattisesti yhdistää prosessien lähtökohtiin ja tuloksiin sekä niissä näkyviin intresseihin, jotta voitaisiin arvioida tapahtuneen lobbauksen vaikuttavuutta. Haastatelussa lobbarit huomauttivat, että heidän on vaikea arvioida mikä on lopulta ollut päättäjän kannalta vaikuttavaa tai hahmottaa kokonaisuutena päättäjiin muiden toimijoiden taholta kohdistunutta lobbausta, etenkin ei-julkista epävirallista vaikuttamista. Tämä liittyy ylipäänsä siihen, että lobbaaminen ei kaikilta osin näy kaikille toimijoille. Haastatellut lobbarit kuitenkin näkivät kaiken poliittiseen päätöksentekoon keskittyneen vaikuttamistoiminnan pohjimmiltaan tähtäävän vaikuttavuuteen, joten he kokivat myös lobbaamisella olevan aina jokin vaikutus. Näiden rajoitteiden takia, tämän hankkeen kyselytutkimuksessa asiaa tarkasteltiin lobbareiden kokemana vaikuttavuutena, ei todellisena vaikuttamisena. Tulokset siis kertovat siitä, mitkä keinot ja vaikutuskanavat koetaan vaikuttavina, ja miten kokemus lobbauksen vaikuttavuudesta yhdistyy lobbarin käyttämiin keinoihin ja vaikutuskanaviin.

Tutkimuskysymys 5. Miten lobbauksen käytänteet näyttäytyvät avoimuuden vaatimusten valossa?

Virallisesta vaikuttamisesta tietoa saatavilla – käytettävyys osin puutteellista.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että lobbauksesta saatavilla oleva virallinen julkaistu tieto on määrällisesti runsasta, mutta vielä varsin rajallista ja hankalasti hyödynnettävää. Virallisesta vaikuttamisesta julkaistaan hyvin tietoa liittyen eduskunnan valiokuntakäsittelyyn. Eduskunnan kanslia julkaisee tietokantaa kansalaisaloitteista, valiokuntiin annettuja lausuntoja sekä tutkimuksessa käyttökelpoista listaa valiokuntalausuntojen antajista. Valtioneuvoston kanslia julkaisee listan hallitusneuvotteluiden työryhmiin osallistuneista tai niissä kuulluista ulkopuolisista asiantuntijoista. Tosin tästä listasta ei käy ilmi mitä osallistujat ovat tehneet.

Huonommin tietoa julkaistaan ministeriöiden ja työryhmien lainvalmistelusta, joka on kyselyn valossa tärkeämpi lobbauksen kohde. Hallituksen esityksiksi päätyneistä hankkeista saa kyllä tietoa, mutta käynnissä olevien hankkeiden tapauksessa tiedon saannissa ja käytettävyudessa on puutteita. Hyvää tiedonsaantia edustaa se, että hallituksen esityksiin liitetyistä käsitteletiedoista käyvät tyypillisesti ilmi hankkeiden eri vaiheissa kuulut tahot. Samoin tiedonsaannin toimivuutta puoltaa valtioneuvoston hankehallinnan palvelu Hankeikkuna. Valtioneuvosto julkaisee Hankeikkunassa ministeriöiden hankkeiden dokumentaatiota hankkeiden jo ollessa käynnissä. Hanketietokantaa voi tutkia hankeikkunan rajapinnassa, mutta useista hankkeista ei ole julkaistu työryhmien kokoonpanoja tai pöytäkirjoja. Lisäksi kirjattu metadata on puutteellista. Yhdessä nämä seikat johtavat siihen, että osallistujia koskevat tiedot ovat epäluotettavia ja vajavaisia. Sen sijaan annettuja lausuntoja voi tutkia Hankeikkunan rajapinnan kautta ja niitä löytyy riittävän paljon, jotta niistä saa mielekkään analyysin.

Lisäksi, lukuun ottamatta eduskunnan tietopalvelun listaa valiokuntien lausunnonantajista, kaikki julkaistut dokumentit sisältävät tiedon vain yhdestä neuvottelusta, lausunnosta, työryhmästä tai valiokuntakäsittelystä. Ne eivät siis tarjoa tietoa valtionhallintoon vaikuttamisesta yleensä, vaan ainoastaan yksittäisten julkisten päätösten historiasta. Ministeriöiden hankkeisiin annettuja lausuntoja voi kuitenkin tutkia massana Hankeikkunan rajapinnan kautta. Yhteenvetona voidaan todeta, että lobbauksen lainsäädännöllinen jalanjälki ei ole olematon (vrt. Niinimäki 2019), mutta siinä on paljon parannettavaa.

Virallisesta vaikuttamisesta julkaistu tieto näyttää kuitenkin vain osan lobbauksesta. Epävirallisesta vaikuttamisesta ei koota tietoa, vaikka se on virallisen vaikuttamisen rinnalla ja siihen nivoutuen osa lobbauksen käytäntöä.

Vaikutuskanavien lisäksi lobbaamisen tausta-alue ja toimijoiden välinen luottamus oleellista huomioida

Lobbauksen käytäntöön kuuluu myös lobbaamisen tausta-alue ja siellä tapahtuva toiminta, esimerkiksi lobbauksen valmistelu ja yhteydenpito lobbareiden kesken. Samoin lobbaamisen tausta-alueeseen kuuluvaksi voidaan mieltää konsulttilobbareilta saatu apu lobbauksen suunnittelussa.

Konsulttilobbauksen läpinäkyvyyttä rajoittaa se, että Suomessa konsulttilobbaus on tyypillisesti neuvonantoa eikä niinkään asiakkaan edustamista: konsultit toimivat taustalla. Vaikka onkin vain oikein ja asianmukaista, että asianomistaja edustaa itse itseään lobbaus-tilanteessa, jättää konsulttilobbareiden käyttö lobbauksen tausta-alueella osan lobbauksesta näkymättömiin. Ulkopuoliselle ei useinkaan näy, jos taustalla toimii konsulttilobbari antamassa neuvoja. Kun tarkastellaan lobbauksesta kansalaisille ja medialle näkyvää osaa, näyttävät konsulttilobbaus ja in-house-lobbaus kuitenkin samankaltaisina: asian edistämisen vuoksi voidaan tarvittaessa pysyä poissa julkisuudesta riippumatta siitä, pyritäänkö edistämään ”omaa” vai asiakkaan asiaa.

Merkillepantavaa on myös, että päättäjillä on oma tausta-alueensa, jonne lobbarin roolissa ei ole suoraan asiaan. Tietoa omasta tausta-alueesta jaetaan kumpaankin suuntaan vasta kun suhde on luottamuksellinen. Tällainen toimijoiden välinen luottamus rakentuu yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa. Tämä on kuitenkin läpinäkymättömin osa lobbausta. Se, minkä lobbarit ja päättäjät saattavat kokea avoimuudeksi (avoin keskustelu toimijoiden välillä), saattaa näyttytyä kansalaisille aivan muuna. Tällainen lobbareiden, ja usein myös päättäjien, arvostama luottamus koettiin tästä huolimatta tärkeäksi asioiden edistämässä ja sujuvassa yhteistyössä.

Lobbaus, avoimuus ja luottamus – mahdoton yhtälö?

On syytä panna merkkeille, että kun lobbarit korostavat suhteiden luottamuksellisuutta, on kyseessä toimijoiden välinen luottamus. Kansalaisten luottamus päätöksentekoon, minkä vahvistaminen on avoimuusrekisterin keskeinen tavoite, on kuitenkin eri asia.

Luottamuksellisuus lobbauksessa voi asettaa kansalaisten luottamuksen koetukselle, jos oletetaan että kansalaiset yleensä edellyttävät etujen suhteellisen tasaista jakautumista eri toimijoille. Onnistunut lobbaus, jota tehdään luottamuksellisessa vuorovaikutuksessa toimijoiden välillä, voi tarkoittaa etuja laajalle piirille: esimerkiksi, lobbauksesta voivat hyötyä kaikki toimijat saman alan sisällä. Lobbaus saattaa myös koitua laajemminkin

yhteiskunnan hyväksi.⁸³ Toisaalta, lobbaus saattaa hyödyttää vain yksittäisiä toimijoita. Yksittäisen toimijan etu ei automaattisesti tarkoita heikennystä muille toimijoille, mutta joissain tapauksissa näin saattaa kuitenkin olla. Tällöin luottamuksellisuus päätöksentekoon osallistuvien ja siihen vaikuttavien toimijoiden välillä voi näyttäytyä kansalaisille piilossa toimimisena.

Avoimuus ja läpinäkyvyys eivät automaattisesti lisää kansalaisten kokemaa poliittista luottamusta, vaan siihen vaikuttaa enemmän moni muu asia (ks. luku 2.3.3). Silti pyrkimystä lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä päätöksenteossa perustellaan luottamuksen vahvistamisella. Tämä voi olla perusteltua, jos kansalaisten poliittinen luottamus kytketään poliittisen järjestelmän kykyyn vastata kansalaisten oletuksia siitä, miten järjestelmän tulisi toimia. Voidaan ajatella, että jos kansalaisilla on odotuksia päätöksentekojärjestelmän – sen prosessin ja toimijoiden, lobbarit mukaan lukien – läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta, näiden odotusten täyttyminen lisää luottamusta.

On hyvä huomata, että luottamusta ei pidetä yksiselitteisesti toivottavana asiointilana poliittisessa päätöksenteossa. Terveen epäluottamuksen nähdään hyödyttävän demokratiaa (ks. luku 2.3.3). Samaan aikaan luottamusta voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä kollektiivisen toiminnan rakennuspalikkana, jota ilman demokratia ei voi toimia. Kyse lie-
nee sopivasta tasapainosta. Vaakakupissa painaa yhtäältä yhteiskunnan eri toimijoiden välinen keskinäinen luottamus. Toisaalta avoimuus ja läpinäkyvyys voivat luoda kansalaisille mahdollisuuksia paremmin valvoa valtaapitäviä ja parhaassa tapauksessa osallistua päätöksentekoon.

Huomioita avoimuusrekisterivalmisteluun

Tämän raportin tulokset voivat tukea avoimuusrekisterin valmistelua muun muassa nostamalla esille tarpeen arvioida kriittisesti sitä, voidaanko lobbausrekisterillä saavuttaa sille asetettuja tavoitteita, esimerkiksi luottamuksen vahvistamisen osalta. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden osalta on hyvä pohtia, mikä on tarkoituksenmukaista tarkasteltaessa lobbausta Suomen kontekstissa. Keskeiseksi kysymykseksi nousee se, miten lobbausrekisterillä voidaan saada näkyväksi lobbauksen käytäntöön kuuluvia toimintatapoja siten, että toimijoiden välinen luottamus ei siitä kärsi.

Luottamuksellisten suhteiden voidaan katsoa istuvan suomalaisen konsensuspolitiikan traditioon. Voidaankin ajatella, että joitakin harvoja, negatiivisempia avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä äänenpajonoja Suomessa selittää osaltaan tämä korporatistinen

83 Esimerkiksi tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteydessä on usein sovittu laajoista talous- ja työllisyyspolitiikan linjauksista, jotka hyödyttivät erityisesti vientiteollisuutta, mutta joiden voidaan tulkita säteileen hyvinvointia laajemminkin työmarkkinoille ja yhteiskuntaan.

perintö. Tähän liittyen, niitä voivat selittää myös läpinäkyvyyteen liittyvät haasteet, kuten julkisuuden haitalliseksi koettu vaikutus neuvottelujen laatuun ja kompromissien tekoon (ks. luku 2.3.2).

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset kuitenkin kasvavat, ja voidaankin puhua jo avoimuus- ja läpinäkyvyysdiskurssista. Se näyttää haastavan neuvottelun ja sopimisen traditiota. Tässä diskurssissa ajatus vuoropuheluun perustuvasta luottamuksesta näyttää korvautuneen läpinäkyvyyden vaatimuksella. Päätöksenteon legitimaatiota haetaan nyt läpinäkyvyydestä, kun sitä ennen on haettu sopimisen kulttuuriin kuuluvasta yhteisymmärryksestä toimijoiden välillä.

Lobbausta tarkasteltaessa näyttää sitä, että avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle on tilausta. Tutkimustulokset viittaavat vahvasti siihen, että keskeisin lobbaaminen tapahtuu ei-julkisen epävirallisen vaikuttamisen kautta. Tällä hetkellä kerätty ja julkaistu tieto koskee vain viralliseen päätöksentekoprosessiin kuuluvaa yhteydenpitoa. Siten, jos halutaan saada tarkempaa tietoa lobbaamisesta, sitä pitäisi kerätä juuri epävirallisesta yhteydenpidosta ja lobbauksen tausta-alueesta. Ne jäävät helposti tarkastelun ulkopuolelle ja niitä voi myös olla käytännössä kaikkein vaikeinta valvoa. Mahdollisista puutteista ja haasteista huolimatta lobbausrekisteri, johon lobbarit tai päättäjät ilmoittavat tietoa yhteydenpidostaan, voi olla keino kerätä tietoa ei-julkisesta, epävirallisesta lobbaamisesta. Lobbausrekisteri saattaa myös parantaa lobbaustiedon keskittymistä ja sitä kautta lisätä julkisesti saatavilla olevaa sekä käytettävyydeltään hyvää tietoa lobbauksesta Suomessa. Rekisteröitymistietoina voitaisiin myös antaa kullekin lobbaavalle organisaatiolle uuid-tunnus, jonka avulla voisi myös etsiä Hankeikkunasta sen jättämiä lausuntoja ja työryhmäosallisuuksia.

Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ei kuitenkaan pidä tavoitella ”sokeasti”. Koska avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisellä voi olla monenlaisia ja ristiriitaisiakin vaikutuksia, keskeistä on määrittää, mitä niiden lisäämisellä kulloinkin tavoitellaan ja onko toivottu lopputulos tällä tavoin saavutettavissa. Yhteiskunnan polarisoituessa ja toimivan vuoropuhelun vähenyessä, voi olla vaikea rakentaa luottamusta toimijoiden välille. Samoin sitä voi olla vaikeaa rakentaa kansalaisten ja päätöksentekijöiden välille, ja epäluulon vallitessa tällaisen luottamuksen korvaa läpinäkyvyys. Läpinäkyvyys ei tällöin kuitenkaan välttämättä tuota suurempaa luottamusta, vaan se voi poistaa tarpeen luottaa: kun näkee, ei tarvitse luottaa.

Liitteet

LIITE 1. Valiokunta- ja hankeaineistojen standardisointi

Eduskunnan kanslia on kirjannut organisaatioiden nimet siten kuin lausunnonantaja nimen ilmoittaa, kaikkine eri variaatioineen ja kirjoitusvirheineen. Standardisoinnissa saman organisaation eri toimialueet ja osastot on pääsääntöisesti kirjattu saman organisaation edustajiksi erottelematta niitä. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen hallitus, valtuusto ja muut osastot on kaikki kirjattu organisaation ”Kela” edustajiksi. Samoin esimerkiksi sisäministeriön eri alueista vastaavat osastot on kirjattu nimikkeellä ”sisäministeriö”. Myös yliopistojen kiinteät laitokset esiintyvät yliopiston nimellä. Suomen konttorin on katsottu edustavan koko organisaatiota. Sen sijaan ministeriöiden alaiset ja yliopistoihin kuuluvat erilliset instituutit ja tutkimuskeskukset on listattu katto-organisaatiosta erillisinä. Esimerkiksi Rajavartiolaitos ja Aleksanteri-Instituutti on kirjattu erikseen. Samoin työntekijöiden yhdistykset, esimerkiksi Kelan toimihenkilöt, on erotettu työnantaja-organisaatiosta.

Hankeaineiston lausunnoissa Viestintävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) on laskettu Traficomiin, ja Väylävirasto puolestaan Liikennevirastoon. Kattojärjestöjen alueelliset jäsenyhdistykset on taulukossa laskettu kattojärjestöön (lähinnä MTK ja Suomen Yrittäjät, mutta joskus myös ammattiliittojen paikallisyhdistykset), mutta niiden osuus on eroteltu tekstissä. Sen sijaan esimerkiksi eri alojen yrittäjien järjestöjä ei ole laskettu Suomen Yrittäjien lukuun, koska jäsenyyttä ei ole tarkistettu, mutta niitä on kommentoitu erikseen, jos niitä on paljon.

Eduskunnan kanslian ylläpitämässä valiokuntalausuntojen taulukossa kaikkien lausunnonantajien kohdalla ei ole ilmoitettu organisaatiota. Tällöin tässä analyysissä on organisaatioksi merkitty ”henkilö”, mikä tarkoittaa siis, että he eivät ole edustaneet organisaatiota. Henkilöitä ei ole katsottu tarpeelliseksi eritellä, koska tässä tutkimuksessa selvitettiin sitä, mitkä ja minkä tyyppiset organisaatiot lobbaavat milläkin tavalla. Henkilöitä ja organisaatioita yhdistävää analyysia vaikeuttaisi sekin, että moni organisaatio puolestaan ei ilmoita lausunnon antanutta henkilöä.

Osassa lausunnonantajien tiedoista on ilmoitettu lausunnonantajan organisaatio-affiliaation lisäksi toinen organisaatio, jota on edustettu. Samoin joissakin tapauksissa lausunto on annettu useamman organisaation nimissä. Analyysissä taulukkoyksiköiden on oltava yhteneväisiä ja siten vain yksi organisaatio ilmoitetaan kunkin lausunnon kohdalla. Koska henkilö voi edustaa jotakin muuta organisaatiota kuin mihin hänellä on affiliaatio myös ilman että tätä ilmoitetaan, on paino annettu organisaatiolle, jota kuullaan. Siten kirjattu organisaatio on se, joka teki lausunnon. Jos lausunnon tehneitä organisaatioita on monta,

on kirjattu se, jolla eniten lausuntoja koko listalla, koska analyysissä on tarkasteltu nimenomaisesti eniten lausuntoja antaneita tahoja ja näin lausunto näkyy parhaiten tuloksissa. Kun toimikunnan tai osaston virkamies edustaa valtioneuvoston kansliaa tai ministeriötä, on kirjattu valtioneuvoston kanslia tai kyseinen ministeriö. Edustustapauksia ei ole niin paljon, että ne vaikuttaisivat tilastoon. Niitä oli yksittäisistä analysoiduista aineistoista eniten valiokunta-aineistossa, yhteensä 34, ja ne olivat erillisiä tapauksia, joissa eivät huomattavasti toistuneet samat edustajat tai edustetut kolmannet tahot.

LIITE 2. Selvitys kyselytutkimuksen toteuttamisesta

Mitä kysyttiin?

Tutkimuksen osana tehtiin kaksi anonymia kyselyä, joista yksi on suunnattu lobbareille (L) ja toinen potentiaalisille lobbauksen kohteille valtionhallinnossa (V). Kysymykset on laadittu niin, että ne ovat keskenään mahdollisimman hyvin verrattavissa. Tätä tarkoitusta varten kyselyt on mahdollisuuksien mukaan rakennettu toistensa peilikuviksi.

Molempien kyselyiden vastaajilta kysyttiin taustoitukseksi ikää, sukupuolta, nykyistä työtä, aiempia kyselyn kannalta relevantteja työpaikkoja, työuran pituutta nykyisessä työssä, sekä organisaation henkilöstömäärää. Itse kyselyissä kysyttiin ensin miten usein yhteydenpitoa lobbareiden ja lobbauksen kohteiden välillä tapahtuu, mikä on yhteydenpidon väline, (V7; L7) ja mikä yhteydenpidon tarkoitus on ollut (V8–9; L8–9). Tällä saatiin tietoa erikseen siitä, millä tavalla yhteyttä on pidetty, missä tarkoituksessa, ja kuka on ollut aloitteellinen. Nämä kartoittavat pääasiassa epävirallista yhteydenpitoa, jota aiemmassa tutkimuksessa (esim. Vesa ja Kantola 2015) on pidetty keskeisenä. Epävirallisten ja epämuodollisten yhteydenottojen suunnalla on merkitystä. Se kertoo ensinnäkin siitä, keitä päättäjät pitävät tärkeinä sidosryhminä, ja ketkä puolestaan pyrkivät päättäjien taholle. Yhteydenottojen suunnalla voi olla myös merkitystä sääntelyn kannalta. Valtionhallinto tällä hetkellä julkaisee melko hyvin tietoa virallisesta vaikuttamisesta. Avoimuusrekisterin ajatus sääntelynä taas on, että hallinnon ulkopuoliset tahot ilmoittavat tietoa omasta yhteydenpidostaan hallintoon. Tällä saadaan erityisesti tietoa epävirallisesta yhteydenpidosta. Lähtökohtaisesti voi kuitenkin olla vaikea perustella, miksi kukaan joutuisi rekisteröitymään lobbariksi, jos valtionhallinto on yhteydessä häneen, eikä hän valtionhallintoon. Mikäli epävirallinen yhteydenpito on paljon lähtöisin valtionhallinnon omasta aloitteesta, se voi sääntelyn muodosta riippuen jäädä myös avoimuusrekisterin ulkopuolelle.

Seuraavaksi kysyttiin yleisiä mielipiteitä lobbauksesta Suomessa (V10; L10) ja kokemuksia epäasiallisesta lobbauksesta (V11; L11). Valtionhallinnolle suunnatussa kyselyssä kysyttiin tämän jälkeen kuinka usein eri tyyppisiä organisaatioita edustavat lobbarit ovat vastaajiin yhteydessä (V12) ja kuinka usein vastaajat ovat yhteydessä minkäkin tyyppiin organisaatioihin (V13). Lobbareille ei esitetty vastaavia kysymyksiä. Molemmissa kyselyissä kysyttiin lobbauksen vaikuttavuudesta: mikä vaikuttaa eniten lobbauksen onnistumiseen (V14; L12), mitkä ovat vaikuttavimpia lobbauksen keinoja (V15; L13), ja kuinka tärkeää lobbauksen onnistumisen kannalta on vaikuttaa eri prosessien vaiheisiin kuten lainvalmisteluun tai hallitusneuvotteluihin (V16; L14)? Lobbareilta kysyttiin myös kuinka tärkeää on vaikuttaa eri tahoihin, kuten ministereihin tai puolueisiin (L15). Tällä kartoitettiin valtionhallinnon vaikuttamispisteiden todellista merkitystä lobbareiden näkökulmasta.

Lobbareiden kyselyssä kysyttiin miten hyvin vastaaja kokee organisaationsa saavan viestinsä kuulluksi valtionhallinnossa, vaikuttaako viesti päätöksiin, vaatiiko se organisaatiolta omaa aktiivisuutta ja onko lobbaaminen sille hyödyllistä (L16). Tämän jälkeen kysimme lobbaukseen käytetyistä resursseista: kuinka paljon henkilötyövuosia ja rahaa organisaatio käyttää lobbaukseen. (L17–19) Tällä kartoitettiin sitä, kuinka suuri bisnes lobbaaminen on Suomessa. Tietoja lobbaukseen käytetyistä resursseista käytettiin myös lobbaavien organisaatioiden analysoimiseen. Kysimme myös lobbaako organisaatio itse, hoitaako lobbaamisen kattojärjestö, vai hoitaako lobbaamisen jokin ulkopuolinen taho ja maksaako organisaatio tästä palvelusta. (L20) Tällä kysymyksellä kartoitettiin talon sisäistä ja konsulttilobbausta, sekä kattojärjestöjen merkitystä jäsenjärjestöille. Molemmissa kyselyissä kysyttiin mielipiteitä pyöröovi-ilmiöstä yleensä, sekä erikseen valtionhallinnon virkamiesten ja päättäjien siirtymisestä yksityissektorille ja yksityissektorin lobbareiden siirtymisestä valtionhallintoon (V17–19; L21–23). Näillä kysymyksillä pyrittiin erityisesti selvittämään vastaajien näkemyksiä pyöröovi-ilmiöön liittyvistä riskeistä ja hyödyistä, sekä karenssiaikojen kannatusta pyöröoven eri puolilla. Valtionhallinnon työntekijöiltä kysyttiin myös, onko heidän sopimuksessaan karenssiaika (V20). Lopuksi kysimme, miten COVID-19 pandemia on vaikuttanut lobbaamiseen. Kyselyn johdannossa erikseen pyydettiin vastaajaa ajattelemaan lobbausta normaalitilanteessa, ei pandemian aikana, mutta tällä kysymyksellä hahmotetaan vähän pandemian vaikutusta lobbaukseen.

Kysymykset osin laajentavat aiemmin Vesan ja Kantolan valtionhallinnolle ja järjestöille tekemää kyselyä siitä, mitä järjestöjä valtionhallinnossa kuullaan. Kyselymme on rakennettu siten, että siinä on eroteltu yhteydenpidon määrä, keinot, suunta aihe, jolloin saamme tarkempaa tietoa yhteydenpidosta valtionhallinnon ja sen ulkopuolisten tahojen välillä.

Keneltä kysyttiin?

Valtionhallinnon puolella kysely lähetettiin sähköpostitse valtioneuvoston kansliaan (VNK), kaikkiin ministeriöihin, eduskuntaan, puolueiden eduskuntaryhmiin, eduskuntapuolueiden puoluejärjestöihin, eduskunnan sivuilta löytyviin erillisvirastoihin, niihin toimielimiin, joiden operatiivinen hallitus ei muodostu pelkästään tai lähes pelkästään kansanedustajista, sekä muihin valtion kirjanpitoyksiköt, virastoihin ja laitoksiin sekä talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin. Sähköpostia pyydettiin jakamaan organisaation sisällä kaikille, tarkoituksena että tavoitettaisiin mahdollisimman kattavasti sekä päätöksiä valmistelevat, tekevät että toimeenpanevat tahot. Tarkoitus on tavoittaa myös puolueorganisaatiot, koska parlamentaarisessa demokratiassa, missä puolueiden järjestäytyminen on melko vahva, ne ovat mahdollisia merkittäviä vaikuttamispisteitä.

Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot kerättiin vuoden 2019 tiedoista (<https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/valtion-kirjanpitoyksikot-virastot-ja-laitokset-seka-talousarvion-ulkopuolella-olevat-valtion-rahastot-1-1-2019/#dba7df7a>). Lobbauksen kannalta epäolennaisina listalta jätettiin pois Tulli, Geologian tutkimuslaitos, Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kansallisarkisto ja Ilmatieteenlaitos. Alueellisina jätettiin pois aluehallintavirastot, ELY-keskukset ja esim Suomenlinnan hoitokunta. Kuitenkin esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirasto ja ELY-keskusten hallintokeskus jätettiin listalle. Listalla on sellaisia kirjanpitoyksiköitä kuin Pelastusopisto ja Suojelupoliisi, jotka eivät ole virastoja mutta jotka tekevät suuria hankintoja ja joita saatetaan siksi lobata. Myös muita epäilmeisiä, kuten Tilastokeskus. Haimme kunkin organisaation nettisivuilta viestintäosastojen tai tiedotuksen yleisen sähköpostiosoitteen. Jos sellaista ei löytynyt, otimme yleisen virkasähköpostiosoitteen. Jos löytyi tietty henkilö, joka vaikutti vastaavan tutkimus- tai mediaviestinnästä ja etenkin sisäisestä viestinnästä, ja joka siis voisi hyvin levittää viestin muualle organisaatioon, hänet lisättiin listaan. Jos puolueiden kohdalla epäselvää, kuka vastaa tällaisesta viestinnästä, otettiin puoluesihteerin sähköpostiosoite sillä perusteella, että hän tavoittaa kaikki. Eri organisaatioista Business Finland ja Verohallinto eivät ilmoittaneet internet-sivuillaan yhtäkään selvästi sopivaa sähköpostiosoitetta.

Lobbareiden kyselyn lähetyslistan pohjana käytettiin EU:n avoimuusrekisteriä ja listaa sadasta suurimmasta suomalaisesta yrityksestä. Siihen kerättiin lisäksi erikseen yliopistot, ajatuspajat, viestintätoimistot, työmarkkinakeskusjärjestöt ja niiden jäsenjärjestöt, sekä muut keskusjärjestöt ja suurimmat järjestöt, joiden listaa tarkistettiin ja täydennettiin Vesan ja Kantolan (2016) järjestötutkimuksen listan avulla. Tarkoituksena oli nimenomaisesti kartoittaa valtion tasolla lobbausta harjoittavien järjestöjen toimintaa ja siksi vältimme lähettämästä kyselyä kaikille pienille järjestöille, joilla ei luultavasti ole palokattuja lobbareita. Lähetyslistalle haettiin ensi sijassa yhteiskuntasuhdejohtajan sähköpostiosoite, ja jos sitä ei löytynyt, niin medialle tarkoitettu yleinen sähköpostiosoite. Lopullisella listalla viestintätoimistoista kaksikymmentäkaksi osoitetta, järjestöistä kaksisataaseitsemänkymmentä osoitetta, yrityksistä satakolmetoista osoitetta, yliopistoista ja ajatuspajoista kaksikymmentäkaksi osoitetta, kirkollisista vaikuttajista viisi toimijaa, sekä erikseen Sitra ja Finavia. Yhteensä osoitteita oli listalla 434, ja näistä lähes kaikkien sähköpostiosoitteet toimivat.

Koska kyselyitä pyydettiin lähettämään eteenpäin, on täysin mahdollista, että ne ovat tavoittaneet myös vastaajia, joille emme niitä lähettäneet. Lobbarite jaettiin kyselyssä seuraavasti:

- 1 = Elinkeinoelämän keskusjärjestö (esim, EK; Kauppakamari).
- 2 = Elinkeinoelämän toimialajärjestö (esim. Kaupan liitto, Metsäteollisuus ry).
- 3 = Ammattiliittojen keskusjärjestö (esim. SAK; STTK).
- 4 = Yksittäinen ammattiliitto (esim. Paperiliitto, Palvelualojen ammattiliitto).
- 5 = Ammatillinen yhdistys (ammattikuntien yhteenliittymä, jonka toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työsopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkäri-seura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
- 6 = Institutionaalinen järjestö (edustaa instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutus-kassat ry).
- 7 = Identiteettijärjestö (edustaa ihmisryhmää (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyvää); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
- 8 = Vapaa-ajan järjestö (harrastajien yhdistys tai uskonnollinen yhteisö tai yhdistys; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
- 9 = Yleinen kansalaisjärjestö (ajaa tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
- 10 = Vaikuttamistyötä tekevä viestintätoimisto tai think tank.
- 11 = Lakiasiantomisto.
- 12 = Muu yritys kuin lakiasiantomisto, think tank tai viestintätoimisto.
- 13 = Yliopisto tai muu akateeminen instituutti.
- 14 = Muu, mikä?

Liite 3. Kyselyn aineiston käsittely

Kyselyn tuloksia on analysoitu R:llä ja SPSS:llä.

Tyhjät kohdat vastauksissa sotkevat helposti analyysin: ne saavat esimerkiksi keskiarvoa laskettaessa arvon 0, mikä on vähemmän kuin 1, joka jo tarkoittaa kyselyissä ”ei yhtään” tai ”ei koskaan”. Koska vaihtoehto, joka käytännössä tarkoittaa tyhjää tai nollaa, on jo annettu vastauksen arvolla 1, emme voi myöskään tulkita vastauksen tyhjäksi jättämisen automaattisesti tarkoittavan, ettei vastaajalla ole yhtään havaintoa kysytystä asiasta. Tyhjien vastausten suhteellinen osuus oli yleisesti varsin pieni eikä tyhjien vastausten jakautumisessa ollut merkitseviä säännönmukaisuuksia. Lobbauksen kohteiden kyselyssä ainoastaan kysymykseen 17, ”Mitä mieltä olet pyörövi-ilmioista”, vastaamatta oli jättänyt melko huomattava määrä, 15 vastaajaa. Näistä 13 on ministeriöiden työntekijöitä tai virkamiehiä, jotka muodostavat kuitenkin myös ylivoimaisesti suurimman vastaajaryhmän. Ongelma on siten voitu ratkaista täyttämällä tyhjät vastaukset joko sellaisilla kokonaisuuilla, joiden keskiarvo on mahdollisimman lähellä työnantajan tyytin (taustakysymys 1) keskiarvovastauksista ko. sarakkeessa, tai muista vastauksista johdetuilla luvuilla. Esimerkiksi lobbauksen kohteiden kysymys 10 ”Ota kantaa: Minuun kohdistetaan lobbaamista liian yksipuolisesti tietyn tahon tai tiettyjen tahojen toimesta” auttaa täyttämään tyhjät vastaukset kysymyksessä 12, jossa vastaajaa on pyydetty arvioimaan kuinka usein mikäkin taho on kohdistanut häneen lobbausta. Jos vastaaja on vastannut lobbaamista kohdistetun häneen yksipuolisesti tietyiltä tahoilta, ja hän on antanut korkeat arvot tietyille tahoille kysymyksessä 12, on syytä olettaa, että tyhjäksi jätetyissä kohdissa arvo on korkeintaan 2. Jos taas vastaaja on arvioinut, että lobbausta kohdistetaan häneen tasapuolisesti eri tahojen toimesta ja hän on antanut arvon jonkin tahon häneen kohdistamalle lobbaukselle, voidaan muut kohdat täyttää samalla tai melkein samalla arvolla. Lopulta, jos vastaaja on yksiselitteisesti vastannut aiemmin, ettei hän ole ollut yhteydessä valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin työasioissa lainkaan, voidaan turvallisesti olettaa tyhjän vastauksen kysymykseen 12, ettei häntä ole lobattu kyseisen tahon toimesta. Samalla tavalla kysymyksissä pyörövi-ilmioista olisi tarkentavia kysymyksiä (kysymys 18) voitu käyttää hyödyksi usein puuttuneen yleismielipiteen (kysymys 17) määrittämisessä, mutta näiden välillä oli vastauksissa suuria eroja niin, että negatiivisesta tai neutraalista yleismielipiteestä (kysymys 17) huolimatta vastaaja saattoi hyvin nähdä pyörövi-ilmiossa enemmän etuja kuin haittoja. Tämä oli myös asia, mitä tahdottiin testata: suhtaudutaanko pyörövi-ilmioon sanana eri tavalla, kuin asioihin, joita pyörövi-ilmio käytännössä tarkoittaa. Niinpä kysymyksen 17 puuttuvat vastaukset on korvattu mahdollisimman lähellä ryhmän vastausten keskiarvoa olevilla kokonaisluvuilla (esimerkiksi, kun ministeriöiden virkamiesten kysymykseen 17 antamien vastausten keskiarvo on 2,46, ja heistä 13 on jättänyt kohdan tyhjäksi, on tyhjiä 7 täytetty arvolla 2, ja 6 arvolla 3). Pyrkimyksenä on ollut minimoida täytettyjen arvojen vaikutus analyysiin,

ja laskut on tarkistettu ryhmäkohtaisilla toteutuneilla keskiarvoilla. Lobbauksen kohteiden puolella tyhjiä ei ollut erityisen paljon ja kykenimme näin järkevästi täyttämään puutteellimmatkin rivit. Koska kaikki rivit sisälsivät riittävän paljon hyödynnettävissä olevaa tietoa, ei yhtäkään riviä poistettu. Sen sijaan lobbareiden kyselyssä päädyttiin poistamaan kolme riviä, joilla oli liian vähän informaatiota, että sitä olisi voinut hyödyntää rivien täyttämässä tai ylipäättään analyysissa.

SPSS-yleisanalyysia varten on käännetty ympäri sellaiset muuttujat, joissa korkea arvo voidaan syystä pitää negatiivisena suhteessa muihin. Näitä ovat:

- (1) pyöröovi-ilmiön negatiivisia puolia ja karenssiaikojen tarvetta koskevat kysymykset (lobbauksen kohteiden kysymykset 18 C–G ja 19 C–F, lobbareiden kysymykset 22 C–G ja 23 C–F). Ei ole mitenkään mahdotonta, että sama vastaaja tunnistaa pyöröovi-ilmiön sekä hyvät että huonot puolet. Kuitenkin mielipide, että pyöröovi-ilmiötä on säänneltävä karenssiajoin on vastakkainen sille, että sitä ei pidä säännellä karenssein, ja ilmiön negatiiviset puolet ovat paremmin yhdistettävissä karenssiaikojen kannattamiseen ja positiiviset karenssiaikojen vastustamiseen.
- (2) Lobbauksen kohteilla lobbauksen liiallisuutta ja yksipuolisuutta koskevat kysymykset (kysymyksessä 10 vaihtoehdot E ja F)
- (3) Kysymykset epäasiallisen lobbauksen ja sen seurauksien puutteesta (kysymys 11 A ja B). Tosin epäasiallisen lobbauksen havainnot eivät kysymyksessä 11 ole käänteisiä muille arvoille: on vaikea havaita epäasiallisesta lobbauksesta koituvan seurauksia, jos ei ole havaintoja epäasiallisesta lobbauksesta.

Lobbareiden kyselyssä oli paljon avoimia vastauksia. Koska ”muu, mikä?” osasto tuotti aina hyvin alhaisen luvun, sitä ei voitu sellaisenaan käyttää muuttujana. Sen sijaan lobbareiden kyselyssä avoimet vastaukset joskus mahdollistivat niiden kirjaamisen muihin sarakkeisiin.

Kysymyksen 1 oli jättänyt tyhjäksi 2 vastaajaa. Toinen täsmensi kysymyksessä 20 olevansa viestintätoimisto, joten vastaus korjattiin sen mukaisesti. Toinen laitettiin lokeroon 14, ”muu”. Lokerosta 14 koitettiin siirtää mahdollisimman moni sopivaan lokeroon täsmennyksen mukaan. Organisaatiokseen ”EK” täsmentänyt vastaaja siirrettiin lokeroon 1 (elinkeinoelämän keskusjärjestö), ”Kehitysyhteistyöjärjestö” lokeroon 9, (yleinen kansalaisjärjestö) ja ev.-lut. kirkko lokeroon 8 (vapaa-ajan järjestö).

Kysymyksessä 14, ”Kuinka tärkeitä lobbauskohteita seuraavat tahot ovat organisaatiosi näkökulmasta?”, on avoimet vastaukset, joissa on mainittu ”yksittäiset ministeriön virkamiehet”, ”asiaa valmistelevat viranomaiset” tai ”poliittiset valtiosihteerit” kirjattu sarakkeeseen ”ministeriöt”. Tämä ei ole tismalleen sama asia, mutta ”ministeriöiden” on terminä

tarkoitus tavoittaa erityisesti ministeriöissä ja valtioneuvoston kansliassa työskentelevät henkilöt ja käsitämme lobbauksen kohdistuvat tällöin samoihin tai rooliltaan samantyyppisiin henkilöihin vaikka kohdetta ei ajateltaisi nimenomaisesti ministeriön kautta. ”Julkiset hankkijat” ja ”tutkimuslaitokset” on kirjattu virastoihin. Vaikka julkiset hankkijat epäilemättä on laajempi, niin valtionhallinnon tasolla, kun tämä erotetaan ministereistä ja kansanedustajista, ymmärrämme tämän tarkoittavan erillisiä valtion kirjanpitoyksiköitä, jotka tässä kyselyssä oltiin laskettu virastojen piiriin. Samoin kaikki valtion tutkimuslaitokset on laskettu virastoiksi.

Avoimessa kysymyksessä ”Miten organisaatiosi hoitaa lobbauksen käytännössä” avoimista vastauksista sellaiset, jotka ilmaisivat vastaajan organisaation lobbaavan itse, on kirjattu sarakkeeseen ”organisaation sisäisesti”, ts. in house -lobbaukseksi. Jos vastaaja on sanonut jonkun ulkopuolisen tahon tekävän lobbausta hänen organisaationsa puolesta, on tarkasteltu mikä tämä taho on, ja onko lobbaus ilmoitettu tehdyn *pro bono*, ja kirjattu sen mukaisesti. Useita avoimia vastauksia ei voitu koodata kyselyyn. Verkosto-yhteistyönä lobbauksen ilmoitti hoitavansa kolme vastaajaa, ja kolme vastaajaa ilmoitti jäsenjärjestöjen, -yrittäjien tai -henkilöiden osallistuvan lobbaukseen vapaaehtoisesti.

Myöskään ei voitu lobbauskohteiden tärkeyttä koskevassa kysymyksessä kirjata taulukkoon niitä yhtätoista vastausta, joissa lobbauskohteeksi oli ilmoitettu ”muut järjestöt”, ”keskusjärjestö”, ”sidosryhmät”, ”ajatuspajat”, jokin nimeltä mainittu järjestö, tai muun vastaavan, mikä oli tulkittavissa siten, että vaikuttaminen toisiin lobbaaviin tahoihin on tärkeää. Näille annettu arvo vaihteli välillä 3–5, ka 3,64. Kysely ei tarjonnut tämänkaltaista vaihtoehtoa, mutta on mahdollista, että jos sellainen oltaisiin tarjottu, se olisi saanut kannatusta laajemminkin. Toisaalta kysyttäessä lobbauksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä, lobbarin suhteet valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin oli lobbareiden toiseksi vähiten tärkeimpänä pitämä tekijä. Siten voi hyvin olla, etteivät muut vastaajat myöskään olisi pitäneet tätä tärkeänä, vaikka sitä oltaisiin kysytty. Muita toistuvia avoimia mainintoja, joita ei voitu kirjata, olivat EU-instituutit tai eurokansanedustajat (4 mainintaa, ka. 4,75), media ja julkinen mielipide (4 mainintaa, ka. 4,5), sekä maakunta- tai kuntatason päättäjät (2 mainintaa, ka. 4,5).

Kysymyksessä 20, ”Miten organisaatiosi hoitaa lobbauksen käytännössä”, oli myös haastavasti paljon tyhjiä, joista lähes kaikki olivat viestintätoimistojen edustajien vastauksissa. Kyselyn varsinkin tämä kohta oli selvästi huonosti viestintätoimistoille sopiva, sillä kyselyssä on tarkasteltu lobbausta intressiryhmän eikä konsultin näkökulmasta. Kun tyhjät kohdat painottuvat vahvasti yhdelle sektorille, vääristymä tällä sektorilla on merkittävä. Tyhjät vastaukset on täytettävä kokonaisanalyysia varten, mutta oikean täyttötavan päättäminen on hankalaa. Yhtäältä viestintätoimistot jättivät tämän tyhjäksi, koska eivät kokee lobbauksen kuuluvan lainkaan heidän toimenkuvaansa. Ne viestintätoimistot, jotka olivat vastanneet kysymykseen, olivat hyvin säännönmukaisesti vastanneet jokseenkin

sarjan 5, 1, 1, 1, mikä tarkoittaa, että he tekevät paljon in house -lobbausta, mutta eivät muuta. Nämä viestintätoimistot epäilemättä olivat tulkinneet lobbauksen toimintana sillä tavalla laajasti, että myös heidän toimintansa on lobbausta. Siksi tyhjät on täytetty kyseisen sektorin keskiarvolla. Eri toimintatapoja, esimerkiksi päättäjien tapaamista ja julkista kampanjointia, on kuitenkin kysytty toisaalla ja viestintätoimistot ovat voineet näissä kysymyksissä ilmoittaa, etteivät itse harjoita sitä. Näin tästä ratkaisusta ei synny harhaa, että viestintätoimistojen edustajat itse tapaisivat päättäjiä, ja vältetään myös se harha, etteivät ne harjoittaisi lobbaukseen liittyvää toimintaa lainkaan.

Liite 4. Lobbauksen kohteille lähetetty kyselykaavake.

Kysely lobbauksen nykytilasta Suomessa lobbauksen kohteille

Saatekirje:

Arvoisa vastaanottaja,

Tämä kysely liittyy oikeusministeriön avoimuusrekisterivalmistelua tukevaan selvityshankkeeseen **”Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla”**. Selvityshankkeen tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen kuvaus lobbauksen nykytilasta Suomessa. Hankkeen toteuttaa Jyväskylän yliopiston, Aalto-yliopiston ja Helsingin yliopiston muodostama tutkimusryhmä, jota johtaa yliopistotutkija Mika Skippari Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulusta.

Kyselyssä selvitetään lobbauksen rakenteita, käytänteitä ja resursseja Suomen valtiollisen päätöksenteon tasolla (ei siis huomioida paikallistason vaikuttamista). Tarkoitamme lobbauksella yleisesti kaikenlaista julkishallinnon ulkopuolisten tahojen pyrkimystä vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon yhteydenpidolla ja tiedonvälittämisellä päätöksiä valmisteleviin, tekeviin ja toimeenpaneviin poliitikkoihin, virkamiehiin ja heidän edustajiinsa. Kysely selvittää lobbauksen käytänteitä, rakenteita sekä lobbaukseen käytettyjä resursseja Suomessa.

Kyselyyn vastaaminen kestää noin 15 minuuttia. Kyselyssä ei kerätä suoria tunnistetietoja ja kaikkia kyselyn vastauksia käsitellään luottamuksellisesti tutkimusryhmän sisällä. Osallistujien henkilötietoja ei jaeta ulkopuolisille. Tutkimustulokset raportoidaan anonymisti ja siten, että yksittäisiä vastauksia ei pysty identifioimaan ja / tai yhdistämään yksittäiseen vastaajaan.

Osallistumalla kyselyyn annat oman tärkeän panoksesi avoimuusrekisterivalmisteluun ja tuet pyrkimyksiä kehittää Suomeen entistä parempaa ja läpinäkyvämpää lobbauksen sääntelyä. Lisätietoa avoimuusrekisterin valmistelusta löydät Avoimuusrekisteri -hankkeen [nettisivuilta](#).

Lisätietoa kyselystä antaa hankkeen vastuullinen johtaja Mika Skippari, mika.skippari@jyu.fi; 040 667 4544.

Kiitos osallistumisesta kyselyyn!

Kyselyyn pääset klikkaamalla tätä linkkiä: <https://webropol.com/s/kysely-lobbauksen-kohteille>

Kysymyskaavake:

Ensin kysymme muutamia asioita taustoistasi.

1. Mikä seuraavista vastaa parhaiten nykyistä työnantajaasi tai työnkuvaasi?
 - a. Kansanedustaja tai ministeri.
 - b. Kansanedustajan tai ministerin avustaja / erityisavustaja.
 - c. Eduskunnan virkamies.
 - d. Eduskuntaryhmän työntekijä.
 - e. Poliittisen puolueen johtotehtävä.
 - f. Työ- tai virkasuhde ministeriöön.
 - g. Työ- tai virkasuhde valtion virastoon.
 - h. Muu, mikä: _____.

2. Missä seuraavista työtehtävistä tai -paikoista olet työskennellyt ennen nykyistä työtehtävääsi (voit valita useampia työtehtäviä)?
 - a. En missään muussa tehtävässä.
 - b. Kansanedustaja tai ministeri.
 - c. Kansanedustajan tai ministerin avustaja / erityisavustaja.
 - d. Eduskunnan virkamies.
 - e. Eduskuntaryhmän työntekijä.
 - f. Poliittisen puolueen johtotehtävä.
 - g. Työ- tai virkasuhde ministeriöön.

- h. Työ- tai virkasuhde valtion virastoon.
- i. Elinkeinoelämän keskusjärjestö (esim. EK; Kauppakamari) tai elinkeinoelämän toimialajärjestö (esim. Kaupan liitto, Metsäteollisuus ry).
- j. Ammattiliittojen keskusjärjestö (esim. SAK; STTK) tai ammattiliitto (esim. Paperiliitto, Palvelualojen ammattiliitto).
- k. Ammatillinen yhdistys (ammattikuntien yhteenliittymä, jonka toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työ sopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkärisseura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
- l. Institutionaalinen järjestö (edustaa instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutusliitto).
- m. Identiteettijärjestö (edustaa ihmisryhmää (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyvää); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
- n. Vapaa-ajan järjestö (harrastajien yhdistys tai uskonnollinen yhteisö tai yhdistys; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
- o. Yleinen kansalaisjärjestö (ajaa tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
- p. Vaikuttamistyötä tekevä viestintätoimisto tai think tank.
- q. Lakiasiantoimisto.
- r. Muu yritys kuin lakiasiantoimisto, think tank tai viestintätoimisto.
- s. Akateeminen asiantuntija / tutkija.
- t. Muu toimi, mikä: _____.

3. Kuinka pitkään olet työurasi aikana työskennellyt nykyisessä tai samankaltaisessa työtehtävässä?
- a. 1–3 v
 - b. 3–5 v
 - c. 5–10 v
 - d. 10–20 v
 - e. yli 20 v
4. Mikä on nykyisen työnantajasi henkilöstömäärä?
- a. 0–9
 - b. 10–49
 - c. 50–249
 - d. 250–999
 - e. 1 000–.
5. Sukupuolesi?
- a. nainen
 - b. mies
 - c. muu
 - d. en halua ilmoittaa

6. Ikäsi?
- a. 18–24 v
 - b. 25–34 v
 - c. 35–44 v
 - d. 45–54 v
 - e. 55–64v
 - f. yli 64 v

Seuraavilla kysymyksillä selvitetään kokemuksianne ja mielipiteitänne lobbauksesta ja siihen liittyvistä ilmiöistä *normaaliaikana*. Viime aikoina lobbauksen määrään ja tapoihin on saattanut vaikuttaa COVID-19 pandemia, mutta tässä tutkimuksessa emme pyri selvittämään pandemian mahdollisesti aiheuttamaa poikkeustilaa lobbauksessa. Pyydämme siis sinua vastaamaan niin kuin olisitte vastanneet ennen pandemiaa. Annamme kyselyn lopussa teille mahdollisuuden kertoa, onko lobbaus mielestänne muuttunut pandemian aikana.

Kysymykset

7. Miten usein seuraavanlaista yhteydenpitoa, kohtaamista ja tiedonvaihtoa tapahtuu työssäsi valtionhallinnon ulkopuolisten tahojen kanssa joilla voi olla jokin intressi vaikuttaa työhösi liittyviin julkisiin päätöksiin? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Keskustelen työasioista kasvatusten virallisessa tapaamisessa.
 - b. Keskustelen työasioista kasvatusten epävirallisesti tavattaessa.
 - c. Kommunikoin puhelimitse työasioista.
 - d. Kommunikoin sähköpostitse työasioista.
 - e. Kommunikoin sosiaalisessa mediassa työasioista (esim. Facebook, Twitter).

8. Miten usein tahot, joilla on jokin intressi vaikuttaa työhösi liittyviin julkisiin päätöksiin ovat yhteydessä sinuun seuraavissa asioissa? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Minulta pyydetään julkaistua virallista tietoa.
 - b. Minulta pyydetään vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - c. Minulle tarjotaan vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - d. Minulta tiedustellaan jonkin asian etenemistä poliittisessa prosessissa.
 - e. Minulta tiedustellaan kantaani tai ryhmäni kantaa johonkin asiaan.
 - f. Minulta tiedustellaan kuinka jotakin tiettyä asiaa kannattaa edistää.
 - g. Minua pyydetään tilaisuuteen, jossa kerron osallistujille ajankohtaista tietoa valmistelussa olevista asioista.
 - h. Valtionhallinnon ulkopuolinen henkilö tarjoutuu puhujaksi valtionhallinnon tilaisuuteen.
 - i. Valtionhallinnon ulkopuolinen henkilö tarjoutuu asiantuntijaksi valtionhallinnon työryhmiin, valiokuntiin tai vastaaviin toimielimiin.
 - j. Valtionhallinnon ulkopuolinen henkilö tarjoutuu vastaamaan viralliseen konsultaatioon tai tulemaan virallisesti kuultavaksi asiantuntijana.
 - k. Minulle tarjotaan taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksen tai muun sääntelyn laadintaan.
 - l. Minulle tarjotaan valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa.

9. Miten usein olet seuraavanlaisissa asioissa itse aktiivisesti yhteydessä valtiovallinnon ulkopuolisiin tahoihin, joilla voi olla jokin intressi vaikuttaa työhösi liittyviin julkisiin päätöksiin? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Pyydän julkaistua tietoa valtionhallinnon ulkopuoliselta taholta.
 - b. Kerron tai välitän jollekin tietylle taholle vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - c. Pyydän vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa valtionhallinnon ulkopuoliselta taholta.
 - d. Kerron jollekin tietylle taholle jonkin asian etenemisestä.
 - e. Kerron tietylle taholle kannastani tai ryhmäni kannasta johonkin asiaan.
 - f. Neuvon miten jotakin asiaa kannattaa edistää.
 - g. Pyydän päästä tilaisuuteen, jossa kerron valtionhallinnon ulkopuolisille osallistujille ajankohtaista tietoa valmistelussa olevista asioista.
 - h. Pyydän valtionhallinnon ulkopuolista henkilöä puhujaksi valtionhallinnon tilaisuuksiin.
 - i. Pyydän valtionhallinnon ulkopuolista henkilöä asiantuntijaksi valtionhallinnon työryhmiin, valiokuntiin tai vastaaviin toimielimiin.
 - j. Pyydän valtionhallinnon ulkopuolista henkilöä vastaamaan viralliseen konsultaatioon tai tulemaan virallisesti kuultavaksi asiantuntijana (esim. luonnoksen valmisteluvaiheessa tai eduskunnan valiokunnassa).
 - k. Pyydän taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksen tai muun sääntelyn laadintaan.
 - l. Pyydän valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa.

10. Ota kantaa seuraaviin väittämiin (asteikolla: 1 = täysin eri mieltä; 5 = täysin samaa mieltä):
- a. Julkinen päätöksenteko on läpinäkyvää.
 - b. Julkisessa päätöksenteossa kuunnellaan tasapuolisesti eri intressiryhmiä.
 - c. Lobbaus on Suomessa avointa ja läpinäkyvää.
 - d. Lobbarin on Suomessa helppo saada viestitettyä näkemyksensä valtiolliselle päätöksentekijälle (poliitikolle tai virkamiehelle).
 - e. Minuun kohdistetaan lobbaamista liian usein.
 - f. Minuun kohdistetaan lobbaamista liian yksipuolisesti tietyn tai tiettyjen tahojen suunnasta.
11. Miten usein kohtaat tai havaitset työssäsi seuraavia asioita lobbauksen yhteydessä (1 = ei koskaan, 2 = erittäin harvoin, 3 = melko harvoin, 4 = melko usein, 5 = erittäin usein)
- a. Lobbaava taho käyttää mielestäni epäasiallisia keinoja.
 - b. Epäasiallisesta käytöksestä ei aiheudu mitään seuraamuksia lobbarille.
 - c. Epäasiallisesta käytöksestä aiheutuu lobbaavalle taholle mainehaittaa.
 - d. Lobbari suljetaan epäasiallisen käytöksen takia jonkin prosessin ulkopuolelle esim. päättäjä ei suostu tapaamaan häntä.
 - e. Lobbaava organisaatio suljetaan epäasiallisen käytöksen takia jonkin prosessin ulkopuolelle, esim. päättäjä ei suostu tapaamaan kyseistä organisaatiota.

12. Miten usein kohtaat työssäsi lobbausta seuraavien organisaatioiden taholta (eli organisaatio on sinuun yhteydessä)? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Elinkeinoelämän keskusjärjestöt
 - b. Elinkeinoelämän toimialajärjestöt.
 - c. Ammattiliittojen keskusjärjestöt.
 - d. Yksittäiset ammattiliitot.
 - e. Ammatilliset yhdistykset (ammattikuntien yhteenliittymät, joiden toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työ sopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkäriseura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
 - f. Institutionaaliset järjestöt (edustavat instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutuskassat ry).
 - g. Identiteettijärjestöt (edustavat ihmisryhmiä (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyviä); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
 - h. Vapaa-ajan järjestöt (harrastajien yhdistyksiä ja uskonnollisia yhteisöjä tai yhdistyksiä; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
 - i. Yleiset kansalaisjärjestöt (ajavat tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
 - j. Vaikuttamistyötä tekevät viestintätoimistot tai think tankit.
 - k. Lakiasiantoimistot.
 - l. Muut yritykset kuin lakiasiantoimistot, think tankit tai viestintätoimistot.
 - m. Yliopistot tai muut akateemiset instituutit.
 - n. Yksityishenkilöt, mukaan luettuna yksityisyrittäjät.

13. Miten usein itse olet yhteydessä (omasta aloitteestasi) seuraavien organisaatioiden kanssa? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Elinkeinoelämän keskusjärjestöt.
 - b. Elinkeinoelämän toimialajärjestöt.
 - c. Ammattiliittojen keskusjärjestöt.
 - d. Yksittäiset ammattiliitot.
 - e. Ammatilliset yhdistykset (ammattikuntien yhteenliittymät, joiden toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työ sopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkäreura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
 - f. Institutionaaliset järjestöt (edustavat instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutus-kassat ry).
 - g. Identiteettijärjestöt (edustavat ihmisryhmiä (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyviä); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
 - h. Vapaa-ajan järjestöt (harrastajien yhdistyksiä ja uskonnollisia yhteisöjä tai yhdistyksiä; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
 - i. Yleiset kansalaisjärjestöt (ajavat tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
 - j. Vaikuttamistyötä tekevät viestintätoimistot tai think tankit.
 - k. Lakiasiaintoimistot.
 - l. Muut yritykset kuin lakiasiaintoimistot, think tankit tai viestintätoimistot.
 - m. Yliopistot tai muut akateemiset instituutit.
 - n. Yksityishenkilöt, mukaan luettuna yksityisyrittäjät.

Seuraavaksi kysymme mielipidettäsi lobbauksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä.

14. Ota kantaa, mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestäsi merkittäviä lobbauksen onnistumisen kannalta (asteikoilla 1 = ei lainkaan merkittäviä, 5 = erittäin merkittäviä)
- a. Lobbarin julkinen maine.
 - b. Lobbarin asiantuntijuus ja perehtyneisyys aiheeseen.
 - c. Lobbari osoittaa, että tuntee poliittisen järjestelmän ja prosessin.
 - d. Lobbarilla on aiempaa työkokemusta valtionhallinnosta tai politiikasta.
 - e. Lobbari osaa identifoida avainpäättäjät ja -toimijat.
 - f. Lobbarin henkilökohtaiset suhteet ja verkostot politiikkaan ja valtionhallintoon.
 - g. Lobbarin henkilökohtaiset suhteet ja verkostot politiikan ja valtionhallinnon ulkopuolella.
 - h. Lobbaavan organisaation julkinen maine.
 - i. Lobbaava organisaatio on saavuttanut aseman yhteiskunnallisena keskustelijana.
 - j. Lobbaavan organisaation suhdeverkostot.
15. Kuinka vaikuttavina pidät seuraavia lobbauksen keinoja? (asteikolla 1 = ei lainkaan vaikutusta, 5 = erittäin merkittävä vaikutus)
- a. Vaikuttaminen julkisissa tilaisuuksissa.
 - b. Vaikuttamiskampanjat perinteisessä mediassa.
 - c. Vaikuttamiskampanjat sosiaalisessa mediassa.
 - d. Osallistuminen valtionhallinnon virallisiin tilaisuuksiin tai kuulemisiin.
 - e. Lausuntojen antaminen eduskunnan valiokunnissa.

- f. Lausuntojen antaminen valmisteluvaiheessa ennen eduskuntakäsittelyä.
 - g. Työryhmän tai vastaavan valmisteluelimen jäsenyys.
 - h. Päättäjien kutsuminen vaikuttavan tahon omiin tilaisuuksiin ja työryhmiin.
 - i. Lobbaavan organisaation tekemät tai teettämät tutkimukset, julkaisut tai kantapaperit.
 - j. Viralliset tapaamiset päättäjien kanssa.
 - k. Epävirallinen tiedonvaihto päättäjien kanssa.
16. Kuinka merkittävää valtiolliseen päätöksentekoon vaikuttamisen kannalta on vaikuttaa seuraaviin poliittisten prosessien vaiheisiin (asteikolla 1 = ei lainkaan merkittävää, 5 = erittäin merkittävää)
- a. Puoluekokoukset.
 - b. Puolueiden ohjelmatyö.
 - c. Eduskuntavaalit.
 - d. Hallitusneuvottelut.
 - e. Virka- ja työryhmävalmistelu.
 - f. Julkiset kuulemiset.
 - g. Valiokuntakuulemiset.
 - h. Joku muu, mikä? _____
17. Lopuksi pyydämme arvioimaan, miten koet sinuun tai työpaikkaasi kohdistuneen lobbauksen muuttuneen COVID-19 pandemian aikana. (1 = paljon aiempaa enemmän, 2 = jonkin verran aiempaa enemmän, 3 = saman verran kuin ennen, 4 = jonkin verran aiempaa vähemmän, 5 = paljon aiempaa vähemmän).
- a. Minua tai työpaikkaani on lobattu...
 - b. Olen tavannut lobbareita henkilökohtaisesti...

- c. Lobarit ovat käyttäneet sosiaalista mediaa lobatakseen minua tai työpaikkaani...
- d. Lobbauksessa on käytetty sähköisiä vaikutuskanavia (muita kuin sosiaalista mediaa)...
- e. Lobbauvat intressiryhmät ovat päässeet vaikuttamaan päätöksiimme...
- f. Minulle on syntynyt uusia kontakteja intressiryhmiin...

KIITOS VASTAUKSISTASI!

Liite 5. Lobbareille lähetetty kyselykaavake.

Taustakysymykset:

1. Mikä seuraavista vastaa parhaiten nykyistä työnantajaasi?
 - a. Elinkeinoelämän keskusjärjestö (esim. EK; Kauppakamari).
 - b. Elinkeinoelämän toimialajärjestö (esim. Kaupan liitto, Metsäteollisuus ry).
 - c. Ammattiliittojen keskusjärjestö (esim. SAK; STTK).
 - d. Yksittäinen ammattiliitto (esim. Paperiliitto, Palvelualojen ammattiliitto).
 - e. Ammatillinen yhdistys (ammattikuntien yhteenliittymä, jonka toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työsopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkärisseura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
 - f. Institutionaalinen järjestö (edustaa instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutusliitto).
 - g. Identiteettijärjestö (edustaa ihmisryhmää (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyvää); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
 - h. Vapaa-ajan järjestö (harrastajien yhdistys tai uskonnollinen yhteisö tai yhdistys; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
 - i. Yleinen kansalaisjärjestö (ajaa tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
 - j. Vaikuttamistyötä tekevä viestintätoimisto tai think tank.
 - k. Lakiasiantomisto.
 - l. Muu yritys kuin lakiasiantomisto, think tank tai viestintätoimisto.

- m. Yliopisto tai muu akateeminen instituutti.
 - n. Muu, mikä: _____.
2. Missä seuraavista työtehtävistä tai -paikoista olet työskennellyt ennen nykyistä työtehtävääsi? (voit valita useampia työtehtäviä)
- a. En missään muussa tehtävässä.
 - b. Kansanedustaja tai ministeri.
 - c. Kansanedustajan tai ministerin avustaja / erityisavustaja.
 - d. Eduskunnan virkamies.
 - e. Eduskuntaryhmän työntekijä.
 - f. Poliittisen puolueen johtotehtävä.
 - g. Työ- tai virkasuhde ministeriöön.
 - h. Työ- tai virkasuhde valtion virastoon.
 - i. Elinkeinoelämän keskusjärjestö (esim. EK; Kauppakamari).
 - j. Elinkeinoelämän toimialajärjestö (esim. Kaupan liitto, Metsäteollisuus ry).
 - k. Ammattiliittojen keskusjärjestö (esim. SAK; STTK).
 - l. Ammattiliitto (esim. Paperiliitto, Palvelualojen ammattiliitto).
 - m. Ammatillinen yhdistys (ammattikuntien yhteenliittymä, jonka toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työsuhteissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa; esim. Suomalainen Lääkäriseura Duodecim, Nuorisotutkimusseura).
 - n. Institutionaalinen järjestö (edustaa instituutioita kuten kuntia tai laitoksia kuten sosiaali- ja terveysalan laitoksia; esim. Suomen kirjastoseura, Vakuutus-kassat ry).

- o. Identiteettijärjestö (edustaa ihmisryhmää (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyvää); esim. SYL – Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliitto, Kuuloliitto).
 - p. Vapaa-ajan järjestö (harrastajien yhdistys tai uskonnollinen yhteisö tai yhdistys; esim. Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko).
 - q. Yleinen kansalaisjärjestö (ajaa tavoitteita, joihin jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä; esim. Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi, Transparency International Finland).
 - r. Vaikuttamistyötä tekevä viestintätoimisto tai think tank.
 - s. Lakiasiantomisto.
 - t. Muu yritys kuin lakiasiantomisto, think tank tai viestintätoimisto.
 - u. Akateeminen asiantuntija / tutkija.
 - v. Muu toimi, mikä: _____.
3. Kuinka pitkään olet työurasi aikana työskennellyt nykyisessä tai samankaltaisessa työtehtävässä?
- a. 1–3 v
 - b. 3–5 v
 - c. 5–10 v
 - d. 10–20 v
 - e. yli 20 v
4. Mikä on nykyisen työnantajasi henkilöstömäärä?
- a. 0–9
 - b. 10–49
 - c. 50–249

d. 250–999

e. 1 000–.

5. Sukupuolesi?

a. Nainen

b. Mies

c. Muu

d. En halua ilmoittaa

6. Ikäsi?

a. 18–24 v

b. 25–34 v

c. 35–44 v

d. 45–54 v

e. 55–64v

f. yli 64 v

Seuraavilla kysymyksillä selvitetään kokemuksianne ja mielipiteitänne lobbauksesta ja siihen liittyvistä ilmiöistä *normaaliaikana*. Viime aikoina lobbauksen määrään ja tapoihin on saattanut vaikuttaa COVID-19 pandemia, mutta tässä tutkimuksessa emme pyri selvittämään pandemian mahdollisesti aiheuttamaa poikkeustilaa lobbauksessa. Pyydämme siis sinua vastaamaan niin kuin olisitte vastanneet ennen pandemiaa. Annamme kyselyn lopussa teille mahdollisuuden kertoa, onko lobbaus mielestänne muuttunut pandemian aikana.

Kysymykset

Ensin kysymme, miten usein pidät yhteyttä julkishallinnon tahoihin eri tavoin.

7. Miten usein seuraavanlaista yhteydenpitoa, kohtaamista ja tiedonvaihtoa tapahtuu työssäsi valtiollisen tason virkamiesten, poliitikkojen tai heidän edustajien kanssa, joiden työssään tekemiin tai valmistelemiin julkisiin päätöksiin sinulla tai edustamallasi organisaatiolla on intressi vaikuttaa? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
 - a. Keskustelen työasioista virallisessa tapaamisessa.
 - b. Keskustelen työasioista epävirallisesti tavattaessa.
 - c. Kommunikoin puhelimitse työasioista.
 - d. Kommunikoin sähköpostitse työasioista.
 - e. Kommunikoin työasioista sosiaalisessa mediassa (esim. Facebook, Twitter).
 - f. Laadin tai toteutan poliittista vaikuttamiskampanjaa perinteisessä mediassa (esim. kirjoitan yleisönosasto- tai vieraskynäkirjoituksia, tai olen laatimassa mainoskampanjaa, jota levitetään perinteisessä mediassa).
 - g. Laadin tai toteutan poliittista vaikuttamiskampanjaa sosiaalisessa mediassa (esim. jaan sosiaalisessa mediassa (esim. Facebook, Twitter) kuvia, videoita tai kirjoituksia, tai olen laatimassa mainoskampanjaa, jota levitetään sosiaalisessa mediassa).
 - h. Laadin kansalaisaloitetta tai kerään nimiä kansalaisaloitteeseen.

8. Miten usein valtiollisen tason virkamies, poliitikko tai hänen edustajansa on yhteydessä sinuun työhönsä liittyvistä julkisista päätöksistä, joihin sinulla tai edustamallasi organisaatiolla on intressi vaikuttaa? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Minulta pyydetään jo julkaistua tietoa.
 - b. Minulta pyydetään vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - c. Minua pyydetään tilaisuuteen, jossa osallistujille kerrotaan ajankohtaista tietoa valmistelussa olevista asioista.
 - d. Minua pyydetään puhujaksi valtionhallinnon tilaisuuksiin.
 - e. Minua pyydetään asiantuntijaksi valtionhallinnon työryhmiin, valiokuntiin tai vastaaviin toimieliimiin.
 - f. Minua pyydetään valtionhallinnon taholta vastaamaan viralliseen konsultaatioon tai tulemaan virallisesti kuultavaksi asiantuntijana (esim. luonnoksen valmisteluvaiheessa tai eduskunnan valiokunnassa).
 - g. Minulle kerrotaan jonkin valtionhallintoa koskevan asian etenemisestä.
 - h. Minulle kerrotaan tai välitetään julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - i. Minulta pyydetään taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksen tai muun sääntelyn laadintaan.
 - j. Minulta pyydetään valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa.

9. Miten usein olet itse aktiivisesti yhteydessä valtiollisen tason virkamiehiin, poliitikoihin tai heidän edustajiinsa, joiden työssään tekemiin tai valmistelemiin julkisiin päätöksiin sinulla tai edustamallasi organisaatiolla on intressi vaikuttaa? (1 = ei koskaan, 2 = kerran vuodessa tai harvemmin, 3 = muutaman kerran vuodessa, 4 = muutaman kerran kuukaudessa, 5 = viikoittain)
- a. Tiedustelen jonkin asian etenemistä prosessissa.
 - b. Tiedustelen näkemyksiä tai kantoja johonkin asiaan.
 - c. Tiedustelen kuinka jonkin asian edistämiseksi kannattaisi edetä.
 - d. Pyydän julkista tietoa.
 - e. Pyydän vielä julkaisematonta, epävirallista tai luottamuksellista tietoa.
 - f. Pyydän päättäjää puhujaksi tai osallistujaksi tilaisuuteen, jossa tarkoitus on kertoa osallistujille ajankohtaista tietoa valmistelussa olevista asioista.
 - g. Tarjoan päättäjälle tai virkamiehelle taustatietoja käytettäväksi lakiehdotuksen tai muun sääntelyn laadintaan.
 - h. Tarjoan päättäjälle tai virkamiehelle valmiiksi muotoiltua tekstiä käytettäväksi lakiehdotuksessa tai muussa virallisessa dokumentissa.
10. Ota kantaa seuraaviin väittämiin (asteikolla: 1 = täysin eri mieltä; 5 = täysin samaa mieltä):
- a. Julkinen päätöksenteko on läpinäkyvää.
 - b. Julkisessa päätöksenteossa kuunnellaan tasapuolisesti eri intressiryhmiä.
 - c. Lobbaus on Suomessa avointa ja läpinäkyvää.
 - d. Lobbarin on Suomessa helppo saada viestitettyä näkemyksensä valtiolliselle päätöksentekijälle (poliitikolle tai virkamiehelle).

11. Miten usein kohtaat tai havaitset työssäsi seuraavia asioita lobbauksen yhteydessä (1 = ei koskaan, 2 = erittäin harvoin, 3 = melko harvoin, 4 = melko usein, 5 = erittäin usein)
- a. Lobbaava taho käyttää mielestäni epäasiallisia keinoja.
 - b. Epäasiallisesta käytöksestä ei aiheudu mitään seuraamuksia lobbarille.
 - c. Epäasiallisesta käytöksestä aiheutuu lobbaavalle taholle mainehaittaa.
 - d. Lobbari suljetaan epäasiallisen käytöksen takia jonkin prosessin ulkopuolelle, esim. päättäjä ei suostu tapaamaan häntä.
 - e. Lobbaava organisaatio suljetaan epäasiallisen käytöksen takia jonkin prosessin ulkopuolelle esim. päättäjä ei suostu tapaamaan kyseistä organisaatiota.

Seuraavaksi kysymme mielipidettäsi lobbauksen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä.

12. Ota kantaa, mitkä seuraavista tekijöistä ovat mielestäsi merkittäviä lobbaamisen onnistumisen kannalta (asteikoilla 1 =ei lainkaan merkittäviä , 5 = erittäin merkittäviä)
- a. Lobbarin julkinen maine.
 - b. Lobbarin asiantuntijuus ja perehtyneisyys aiheeseen.
 - c. Lobbari osoittaa, että tuntee poliittisen järjestelmän ja prosessin.
 - d. Lobbarilla on aiempaa työkokemusta valtionhallinnosta tai politiikasta.
 - e. Lobbari on osannut identifoida avainpäättäjät ja –toimijat.
 - f. Lobbarin henkilökohtaiset suhteet ja verkostot politiikkaan ja valtionhallintoon.
 - g. Lobbarin henkilökohtaiset suhteet ja verkostot politiikan ja valtionhallinnon ulkopuolella.
 - h. Lobbaavan organisaation julkinen maine.

- i. Lobbauksen toteuttaminen on saavuttanut aseman yhteiskunnallisena keskustelijana käsiteltävässä asiassa.
 - j. Lobbauksen toteuttamisen suhteelliset verkostot.
13. Kuinka vaikuttavina pidät seuraavia lobbauksen keinoja? (asteikolla 1 ei lainkaan vaikutusta =, 5 = erittäin merkittävä vaikutus)
- a. Vaikuttaminen julkisissa tilaisuuksissa.
 - b. Vaikuttamiskampanjat perinteisessä mediassa.
 - c. Vaikuttamiskampanjat sosiaalisessa mediassa.
 - d. Osallistuminen valtionhallinnon virallisiin tilaisuuksiin tai kuulemisiin.
 - e. Lausuntojen antaminen eduskunnan valiokunnissa.
 - f. Lausuntojen antaminen valmisteluvaiheessa ennen eduskuntakäsittelyä.
 - g. Työryhmän tai vastaavan valmisteluelimen jäsenyys.
 - h. Päättäjien kutsuminen vaikuttavan tahon omiin tilaisuuksiin ja työryhmiin.
 - i. Lobbauksen toteuttamisen tekemät tai teettämät tutkimukset, julkaisut tai kantapaperit.
 - j. Viralliset tapaamiset päättäjien kanssa.
 - k. Epävirallinen tiedonvaihto päättäjien kanssa.
14. Kuinka tärkeitä lobbauskohteita seuraavat tahot ovat organisaatiosi näkökulmasta (asteikolla: 1 = ei lainkaan merkittävä , 5 = erittäin merkittävä)
- a. Ministerit.
 - b. Yksittäiset kansanedustajat.
 - c. Ministerin tai kansanedustajan avustajat / erityisavustajat.
 - d. Presidentti.

- e. Yksittäiset ministeriöt.
 - f. Eduskunnan valiokunnat ja komiteat.
 - g. Valtion virastot.
 - h. Puolueorganisaatiot.
 - i. Joku muu, mikä? _____
15. Kuinka tärkeää organisaatiollesi on vaikuttaa valtiolliseen päätöksentekoon seuraavissa poliittisten prosessien vaiheissa (asteikolla: 1 = ei lainkaan tärkeää, 5 = erittäin tärkeää)
- a. Puoluekokoukset.
 - b. Puolueiden ohjelmatyö.
 - c. Eduskuntavaalit.
 - d. Hallitusneuvottelut.
 - e. Virkamies- ja työryhmävalmistelu.
 - f. Julkiset kuulemiset.
 - g. Valiokuntakuulemiset.
 - h. Joku muu, mikä? _____
16. Ota kantaa seuraaviin väittämiin oman organisaatiosi näkökulmasta: (asteikolla: 1 = täysin eri mieltä; 5 = täysin samaa mieltä):
- a. Saamme yleensä viestitettyä näkemyksemme valtiolliselle päätöksentekijälle (poliitikolle tai virkamiehelle) asioissa, jotka ovat meille tärkeitä.
 - b. Pystymme yleensä vaikuttamaan valtiolliseen päätöksentekijään (poliitikkoon tai virkamieheen) asioissa, jotka ovat meille tärkeitä.

- c. Joudumme usein itse olemaan aktiivisia saadaksemme viestitettyä näkemymksemme valtiolliselle päätöksentekijälle (poliitikolle tai virkamiehelle) asioissa, jotka ovat meille tärkeitä.
 - d. Lobbauksen avulla pystymme merkittävästi parantamaan kilpailukykyämme.
 - e. Saamme merkittävää taloudellista hyötyä lobbaamisesta.
17. Kuinka suuren osan työajastasi käytät lobbaamiseen (sisältäen edunvalvonnan ja vaikuttamistyön)
- a. 0 %
 - b. 1–24 %
 - c. 25–49 %
 - d. 50–74 %
 - e. 75–100 %
18. Arvioi kuinka monta henkilötyövuotta organisaatiosi käyttää lobbaamiseen.
19. Arvioi, kuinka paljon organisaatiosi käyttää rahallisia resursseja lobbaukseen vuosittain: X eur – X eur
20. Miten organisaatiosi hoitaa lobbauksen käytännössä? Arvioi alla olevien keinojen yleisyyttä organisaatiossasi (asteikolla 1 = emme käytä lainkaan, 5 = käytämme erittäin paljon)
- a. Organisaation sisäisenä työnä (vaikuttamistyötä tekee organisaation työntekijä).
 - b. Maksamalla jäsenmaksun sisar- tai kattojärjestölle, joka hoitaa lobbaamisen organisaation puolesta.
 - c. Ostopalveluna ulkopuoliselta toimijalta (esim. viestintätoimistolta).
 - d. Organisaationi ulkopuolinen toimija hoitaa lobbauksen *pro bono*.

- e. Joku muu, mikä? _____
21. Lopuksi pyydämme arvioimaan, miten edustamasi organisaation lobbaustointi on muuttunut COVID-19 pandemian aikana. (1 = paljon aiempaa vähemmän, 2 = jonkin verran aiempaa vähemmän, 3 = saman verran kuin ennen, 4 = jonkin verran aiempaa enemmän, 5 = paljon aiempaa enemmän).
- a. Edustamani organisaatio on lobannut...
 - b. Edustamani organisaatio on tavannut poliittisia päättäjiä, heidän avustajiaan tai valtionhallinnon virkamiehiä henkilökohtaisesti...
 - c. Edustamani organisaatio on käyttänyt sosiaalista mediaa lobbaustarkoituksiin...
 - d. Edustamani organisaatio on käyttänyt sähköisiä vaikutuskanavia (muita kuin sosiaalista mediaa)...
 - e. Edustamani organisaatio on kyennyt vaikuttamaan valtion politiikkaan...
 - f. Edustamani organisaatio on kyennyt luomaan uusia kontakteja valtionhallintoon...

KIITOS VASTAUKSISTASI!

LÄHTEET

- Achen C. & Bartels L. (2016). *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Adler, E. & Pouliot, V. (2011). International practices. *International Theory*, 3 (1), 1–36.
- Anastasiadis, S. (2014). Toward a View of Citizenship and Lobbying: Corporate Engagement in the Political Process. *Business & Society*, 53 (2), 260–299.
- Aula, V. & Konttinen, L. (2020). *Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi*. Sitran selvityksiä 165. Helsinki: Sitra.
- Barnes, B. (2001). 'Practice as collective action'. Teoksessa T. Schatzki, K. Knorr Cetina & E. von Savigny (toim.), *The practice turn in contemporary theory*, 25–36. Florence: Routledge.
- Baron, D. (1995). Integrated strategy: market and nonmarket components. *California Management Review*, 37 (2), 47–65.
- Barron, A., & Hulten, P. (2014). Exploring corporate lobbyists' perceptions of prospective coalition partners in Brussels. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32, 963–981.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D. & Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago University Press.
- Bergholm, T. (2015). *Kaksoissidoksen synty – Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969*. Helsinki: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.
- Blanes i Vidal, J., Draca, M., & Fons-Rosen, C. (2012). Revolving Door Lobbyists. *The American Economic Review*, 102(7), 3731–3748.
- Blom, A. (2018). *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikutuksesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011*. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, Osa 454. Turku: Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.
- Borg, S. Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 5/2020.
- Bouwen, P. (2009). 'The European Commission'. Teoksessa D. Coen and J. Richardson (toim.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, 19–38. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, A, Ebbinghaus, B & Visser, J (2011) Introduction: Causes, Consequences and Cures of Union Decline. *European Journal of Industrial Relations* vol 17, 97–105.
- Bäck, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (2019). 'Johdanto'. Teoksessa Bäck, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (toim.) *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: polut, trendit ja kuilut*, 10–16. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.
- Chambers, S. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389–410.
- Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber.
- Dahan, N. 2005. A contribution to the conceptualization of political resources utilized in corporate political action. *Journal of Public Affairs* 5(1), 43–54.

- Davidson, S. (2015). Everywhere and nowhere: Theorising and researching public affairs and lobbying within public relations scholarship. *Public Relations Review*, 41(5), 615–627.
- Davis, A. (2013). *Promotional Cultures. The Rise and Spread of Advertising, Public Relations, Marketing and Branding*. Cambridge, UK & Malden, USA: Polity Press.
- De Fine Licht, J. (2014). *Magic wand or Pandora's box? How transparency in decision making affects public perceptions of legitimacy*. Väitöskirja. University of Gothenburg.
- Dillon, L., Sellers, C., Underhill, V., Shapiro, N., Ohayon J.L., Sullivan, M., Brown, P., Harrison, J., Wylie, S. & the "EPA Under Siege" Writing Group (2018). The Environmental Protection Agency in the Early Trump Administration: Prelude to Regulatory Capture, *American Journal of Public Health*, 108 (S2), 89–94.
- Dixon, R. (2019). *Impact of the House of Lords: Analysis of Parliamentary Session 2016–17*. House of Lords Library Briefing. Saatavilla: <https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2019-0100/> (Luettu 1.11.2020).
- Drutman, L. (2015). *The business of America is lobbying: How corporations became politicized and politics became more corporate*. Oxford University Press.
- Dür, A. & Mateo, G. (2016). *Insiders versus Outsiders Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford University Press.
- Ehrlich, S. (2011). *Access Points*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Erkkilä, T. (2015). 'Nordic Openness in Finland: European Integration, Ideational Transfer, and Institutional Traditions'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (2015). *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 73–90, Leiden/Boston: Brill.
- Erkkilä, T. (2012). *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fenster, M. (2006). The Opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, 91, 885–949.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice* 50, 5–25.
- France, P & Vauchez A. (2017). *Sphère publique, intérêts privés*. Paris Presses de SciencesPo.
- Godwin, K., Ainsworth, S., & Godwin, E. (2013). *Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interests*. London: Sage.
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday Anchor Books.
- Grant, W. (1989). *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Philip Allan.
- Grasse, N. & Heidbreder, B. (2011). The Influence of Lobbying Activity in State Legislatures: Evidence from Wisconsin. *Legislative Studies Quarterly*, 36 (4), 567–89.
- GRECO (2018). Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Finland. GRECO & EC.
- Götz, N., & Marklund, K. (2015). 'Introduction'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 1–9. Leiden/Boston: Brill.
- Hakala, S. (2015). *Vallan merkilliset tiedottajat – professionalisaatio ministeriöiden viestinnässä*. Väitöskirja. Sosiaalietieteiden laitoksen julkaisuja 2015:1. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Heald, D. (2006). 'Transparency as an instrumental value'. Teoksessa Hood, C. & Heald, D. (toim.) *Transparency: The Key to Better Governance?*, Proceedings of the British Academy 135, 59–73. Oxford: Oxford University Press.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 30–49.

- Helander, V. (2006). 'Järjestödemokratian keskeiset mittarit'. Teoksessa Borg, S. (toim.) *Suomen demokratiaindikaattorit*, 92–114. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Hillebrandt, M. (2017). *Living transparency. The development of access to documents in the Council of the EU and its democratic implications*. Väitöskirja. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Hillman, A.J. & Hitt, M.A. (1999). Corporate political strategy formulation — A model of approach, participation and strategy decisions. *Academy of Management Review*, 24 (4), 825–842.
- Hillman, A. J., Zarkhoodi, A. & Bierman, L. (1999). Corporate political strategies and firm performance: indications of firm-specific benefits from personal service in the U.S. government. *Strategic Management Journal*, 20, 67–81.
- Hirvola, A. (arvioitavana). Professional Lobbying in Urban Planning and the Issue of Transparency. *Planning Theory & Practice*.
- Hirvola, A. & Mäntysalo, R. (2019). 'Professional lobbying in urban planning – Depoliticization or REpoliticization?' Teoksessa Savini, F. & Raco, M. (toim.) *Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy are Shaping Contemporary Cities*, 141–156. Bristol: Policy Press.
- Hughes, D. (2018). *There's a lobbying scandal brewing in the House of Lords*. Saatavilla: <https://www.electoral-reform.org.uk/theres-a-lobbying-scandal-brewing-in-the-house-of-lords/>. (Luettu 15.1.2021).
- Hyvärinen, A. (2007). 'Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa'. Teoksessa Tala, J. (toim.), *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 49–73. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 228. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Hyvärinen, A. (2015). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn*. Turku: Turun yliopisto.
- Hyvärinen, A. & Raunio T. (2014). Who Decides What EU Issues Ministers Talk About? Explaining Governmental EU Policy Co-Ordination in Finland. *Journal of Common Market Studies*, 52 (5), 1019–34.
- Häikiö, L. (2014). 'Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa'. Teoksessa Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*, 121–143. Tampere: Tampere University Press.
- Isaksson, G-E (2017). Eduskunta – kohti normaalia parlamentarismia. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 108–122.
- Jaaninen, M. (1999). *Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies*. Väitöskirja. Valtiotieteellinen tiedekunta, viestinnän laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Jenkins-Smith, H.C. & Sabatier, P.A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of public policy*, 14 (2), 175–203.
- Joos, K. (2016). *Convincing Political Stakeholders - Successful Lobbying Through Process Competence in the Complex Decision-Making System of the European Union*. Weinheim: Wiley-VCH.
- Junk, W.M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J. & Aizenberg, E. (2020). *Interest Representation during the Corona Virus Crisis: Results from the European Union and Nine European Countries*. Summary Report.
- Kananen, J. (2015). 'The Procedural Openness of Nordic Welfare State Restructuring'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 120–142. Leiden/Boston: Brill.
- Kantola, A. (2016). Cleaning rotten politics, selling exclusive liaisons: Public relations consultants as storytelling professionals between markets and politics. *Public Relations Inquiry*, 5 (1), 33–52.
- Kantola, A. & Lounasmeri, L. (2014). Viestinnän ammattilaiset promootioyhteiskunnassa: aktivisteja ja ajatusjohtajia. *Media & Viestintä*, 37 (3), 3–21.
- Karvonen, L. (2017). 'Puolueiden valta valtion päätöksenteossa'. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. & Ruostetsaari, I. (toim.). *Poliittinen valta Suomessa*, 65–87. Tampere: Vastapaino.

- Keim, G., & Baysinger, B. (1988). The efficacy of business political activity: competitive considerations in a principal-agent context. *Journal of Management*, 14, 163–180.
- Keränen, M. (2014). 'Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?'. Teoksessa Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*, 36–55. Tampere: Tampere University Press.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Vento, I. (2019). 'Poliittinen luottamus – käsitteet, teoriat ja mittaaminen'. Teoksessa Bäck, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (toim.) *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: polut, trendit ja kuilut*, 18–34. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford University Press.
- Korkea-aho, E. & Tiensuu, P. (2018). *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Kyntäjä, T. (1993). *Tulopolitiikka Suomessa. Talouspoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lehmann, W. (2009). 'The European Parliament'. Teoksessa D. Coen and J. Richardson (toim.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, 39–69. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lord, M. D. (2000). Corporate political strategy and legislative decision-making. *Business and Society*, 39 (1), 76–93.
- Lounasmeri, L. (2018). The emergence of PR consultants as part of the Finnish political communication elite. *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (4), 377–391.
- Mahoney, C. (2008). *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Maloney, W., Jordan, G. & McLaughlin, A. (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14 (1), 17–38.
- Mantere, S., Pajunen, K. & Lamberg J.-A. (2009). Vices and virtues of corporate political activity: The challenge of international business. *Business & Society*, 48 (1), 105–132.
- Marklund, K. (2015a). 'Open Skies, Open Minds? Shifting Concepts of Communication and Information in Swedish Public Debate'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 143–172. Leiden/Boston: Brill.
- Marklund, K. (2015b). 'From Promise to Compromise: Nordic Openness in a World of Global Transparency'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 237–261. Leiden/Boston: Brill.
- Martin, I. (2013). *Rich People's Movements: Grassroots Campaigns to Untax the One Percent*. Oxford University Press.
- Matten D. (2003). Symbolic politics in environmental regulation: corporate strategic responses. *Business Strategy and the Environment*, 12 (4), 215–226.
- Mattila, M., Isotalo, V., Järvi, T. & Von Schoultz, Å. (2020). 'Kampanjointi'. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Von Schoultz, Å. (toim.) *Ehdokkaat vaalikentillä: Eduskuntavaalit 2019*, 60–86. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Morgenstern S. & Swindle S. (2005). Are Politics Local?: An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies. *Comparative Political Studies* 38(2):143–170.
- Mäntysalo, V., Macaulay, M. & Schnell S. (2012). Hiding in plain sight? An exploratory study into the limits of transparency *International research society for public management XVI*, 2012, Track 47, Transparency and Accountability

- Mayer, J. (2016). *Dark Money: The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*. Doubleday: New York.
- McGrath, C. (2017). 'United Kingdom'. Teoksessa Bitonti, A. & Harris, P. (toim.) *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, 333–349. London: Palgrave MacMillan.
- Naurin, D. (2004). *Dressed for politics: Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better Than They Already Do*. Gothenburg: Gothenburg University, Dept. of Political Science.
- Naurin, D. (2005). *Why Increasing Transparency in the European Union Will not Make Lobbyists Behave any Better than They Already Do*. Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference Austin.
- Naurin, D. (2007a). *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. Colchester: ECPR Press.
- Naurin, D. (2007b). Backstage behavior? Lobbyists in public and private settings in Sweden and the European Union. *Comparative Politics*, 39 (2), 209–228.
- Nicolini, D. (2012). *Practice theory, work, and organization an introduction* (1st ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Niemi, M.K., Raunio, T. & Ruostetsaari, I. (2017). 'Poliittinen järjestelmä muuttuneessa toimintaympäristössä'. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. & Ruostetsaari, I. (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*, 8–26. Tampere: Vastapaino.
- Niinimäki, T. (2019). *Clapping with one hand – An analysis of Finnish lobbying regulations*. Transparency International Suomi.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nothhaft, C. (2017). *Moments of lobbying: An ethnographic study of meetings between lobbyists and politicians*. Väitöskirja. Örebro Studies in Media and Communication 22. Örebro: Örebro University.
- Oikeusministeriön lajusrikostyöryhmä (2015). *Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet*. Oikeusministeriön julkaisu 9/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oliver, C. & Holzinger, I. (2008). The effectiveness of strategic political management: A dynamic capabilities framework. *Academy of Management Review*, 33 (2), 496–520.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Pajala, A. (2013). Government vs Opposition Voting in the Finnish Parliament Eduskunta since World War II, *European Journal of Government and Economics*, 2 (1), 41–59.
- Paloheimo, H. & Tiihonen, A. (2020) Sosiaalidemokraattisten puolueiden kannatuspohjan muutos Länsi-Euroopassa. Teoksessa Borg, S. Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 500–525. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pakarinen, A. (2011). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Power, M. (1994). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Power, M. (2000). The Audit Society - Second Thoughts. *International Journal of Auditing*, 4, 111–119.
- ProCom (2019). *Viestinnän ammattilaiset 2019*. ProCom ry, Viesti ry, Julkisen alan tiedottajat ry (JAT), Kirkon viestijät. Saatavilla: <http://procom.fi/wp-content/uploads/2019/10/12924-Viestinn%C3%A4n-ammattilaiset-2019-FINAL.pdf>. (Luettu 11.12.2020).
- Raunio, T. & Matti W. (2008). The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?, *West European Politics*, 31 (3), 581–599.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: A development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243–263.
- Reineke, R. (1991). Stakeholder Involvement in Evaluation: Suggestions for Practice. *Evaluation Practice*, 12 (1), 39–44.
- Rosenthal, Alan. (2001). The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States. Congressional Quarterly.
- Rossi, P., Lipsey, M. & Freeman, H. (2004) Evaluation. A Systematic Approach. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Ruostetsaari, I. (2014). *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith H. (toim.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sartori, G. (1997). *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- Savtschenko, R. (2015). *Kompuroiden korporatississa: Eheytyneen SAK:n ristipaineet suomalaisessa korporatississa 1968–1978*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Schatzki, T. R. (2001): Introduction: practice theory'. Teoksessa: T. R. Schatzki, K. Knorr Cetina & E. von Savigny (toim.) *The Practice Turn in Contemporary Theory*, 10–23. London: Routledge.
- Schmitter, P. C. (1983). 'Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America'. Teoksessa Berger, S. (toim.) *Organizing Interests in Western Europe*, 285–327. Cambridge: Cambridge of University Press.
- Sipinen, J. & Koskimaa, V. (2020). 'Ehdokkaiden taust ominaisuuksien merkitys ehdokasasettelussa'. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Von Schoultz, Å. (toim.) *Ehdokkaat vaalikentillä: Eduskuntavaalit 2019*, 26–58. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Skippari, M., Eloranta, J., Lamberg, J.-A. & Parvinen, P. (2005). Conceptual and empirical underpinnings in the research of corporate political activity. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja (The Finnish Journal of Business Economics)*, 54 (2), 185–208.
- Smith, M. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Harvester Wheatsheaf.
- Söderlund, P. (2020). 'Electoral volatility: Finland in a comparative perspective'. Teoksessa Borg, S. Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.), *Politiikan ilmastomuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 461–476. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Tusinski Berg, K. (2009). Finding connections between lobbying, public relations and advocacy. *Public Relations Journal*, 3 (3), 1–19.
- UK Governance (2012). *Business Appointment Rules for Civil Servants, § 3, ja Business Appointment Rules for Former Ministers, § 1*. Guidance. Advisory Committee on Business Appointments, Cabinet Office, and Civil Service. Saatavilla: <https://www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments>. (Luettu 15.1.2021).
- Vehka, M., & Vesa, J. (2020). Järjestöjen vaikuttamistaktiikat internet-aikana: Latentti luokka-analyysi. *Hallinnon Tutkimus*, 39 (3), 205–220.

- Vesa, J. (2015). Nordic openness in practice: loose coupling of government communication and policy-making in Finland. *Nordicom Review*, 36 (2), 129–142.
- Vesa, J., Gronow, A. & Ylä-Anttila, T. (in press, 2020). The Quiet Opposition: How the Pro-Economy Lobby Influences Climate Policy. *Global Environmental Change* (forthcoming).
- Vesa, J. & Karimo, A. (2019). Buying media-savviness? Interest groups as clients of public affairs consultants. *Interest Groups & Advocacy*, 8 (4), 552–578.
- Vesa, J. & Kantola, A. (2016). *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Waldemarson, Y. (2015). 'Openness and Elite Oral History: The Case of Sweden'. Teoksessa Götz, N. & Marklund, K. (toim.) *The Paradox of Openness. Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, 143–172. Leiden/Boston: Brill.
- Warren, M.E. (1999a). 'Introduction'. Teoksessa Warren, M.E. (toim.) *Democracy and Trust*, 1–21. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, M.E. (1999b). 'Democratic Theory and Trust'. Teoksessa Warren, M.E. (toim.) *Democracy and Trust*, 310–345. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, G.O., Fainshmidt, S. & Rajwani, T. (2018). Antecedents and Outcomes of Political Tie Intensity: Institutional and Strategic Fit Perspectives. *Journal of International Management*, 24, 1–15.
- Wiberg, M. (2010). Normitulva. Määrällisiä näkökohtia. *Oikeus* 39 (2), 177–183.
- Wiberg, M. (2015). Puolueyhymät eduskunnassa. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus: Helsinki, 163–183.
- von Schoultz, Å, Järvi, T & Mattila, M (2020) Edustuksellisuuden henkilökohtainen ulottuvuus – puoluejohtajat ja ehdokkaat. Teoksessa Borg, S. Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 169–195. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Yle (2019). *Komissio näyttää vihreää valoa Kataisen siirtymiselle Sitran johtoon, mutta asettaa ehtoja*. Sata-villa: <https://yle.fi/uutiset/3-11043607>. (Luettu 15.1.2021).

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-876-9 (PDF)