Intressiryhmien mukaan pääsy poliittisen päätöksenteon valmisteluun Suomessa

Intressiryhmäkohtaisten tekijöiden ja ympäristön vaikutuksen analyysiä

Mika Tapio Vehka
Helsingin Yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yleinen valtio-oppi
Politiikan tutkimuksen linja
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2015

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty	Laitos – Institution – Department
Valtiotieteellinen tiedekunta	Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos

Tekijä – Författare – Author

Vehka, Mika Tapio

Työn nimi – Arbetets titel – Title

Intressiryhmien mukaan pääsy poliittisen päätöksenteon valmisteluun Suomessa - Intressiryhmäkohtaisten tekijöiden ja ympäristön vaikutuksen analyysiä

Oppiaine – Läroämne – Subject

Yleinen valtio-oppi

Työn laji – Arbetets art – Level	Aika – Datum – Month and year	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages
Pro gradu -tutkielma	Huhtikuu 2015	97 sivua + 3 liitettä

Tiivistelmä – Referat – Abstract

Tämän pro gradu -työn tarkoitus on tutkia intressiryhmien mukaan pääsyä (*access*) politiikkaprosessin valmisteluvaiheeseen eli lakeja valmisteleviin valtionhallinnon valmisteluelimiin. Tarkoitus on ensinnäkin testata poliittiseen taloustieteeseen nojaavaa vaihtosuhdeteoriaa (*exchange theory*) mukaan pääsyn selittäjänä ja tarkastella, vaikuttavatko teorian kannalta keskeiset tekijät intressiryhmien edustukseen politiikkaprosessin valmisteluvaiheen tapauksessa Suomessa. Lisäksi tutkielmassa ollaan kiinnostuneita eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismääristä ja tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutuksesta mukaan pääsyyn. Nämä ympäristötekijät voidaan nähdä paitsi vaihtosuhdeteoriaa haastavina, myös sitä täydentävinä selityksinä. Vaihtosuhdeteorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukaan pääsyyn epätasa-arvoisuutta aiheuttavat tekijät ovat ryhmien intressien tyyppi ja ryhmien eriävät (taloudelliset) resurssit. Tämän tutkimuksen perusteella sekä intressiryhmien intressien tyypillä että niiden taloudellisilla resursseilla (ja ryhmien tavalla käyttää niitä) näyttää olevan vaikutusta intressiryhmäkohtaiseen mukaan pääsyyn valmisteluelimiin. Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä, joiden voidaan katsoa edustavan erityisintressiryhmiä, näyttää olevan vahvempi organisaatiokohtainen edustus kuin kansalaisjärjestöillä, joiden voidaan katsoa edustavan yleisintressiryhmiä. Korkeammat taloudelliset resurssit ja niiden vahvempi suuntaaminen nimenomaan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen näyttävät myös lisäävän intressiryhmien mukaan pääsyä. Myös tietynlaisilla ryhmien jäsenillä näyttää mahdollisesti olevan mukaan pääsyä lisäävä vaikutus. Tilanne näyttää kuitenkin erilaiselta, kun siirrytään intressiryhmätasolta eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismäärien tarkasteluun. Kansalaisjärjestöillä näyttää olevan edustajien kokonaismäärien tasolla jotakuinkin yhtä vahva asema kuin erilaisilla erityisintressiryhmillä. Tämä johtuu siitä, että valmisteluelimissä on edustettuina enemmän kansalaisjärjestöjä kuin muun tyyppisiä intressiryhmiä. Kokonaismäärien tasolla havaitaan myös se, että pelkästään intressiryhmien ominaispiirteisiin liittyvät tekijät ovat mukaan pääsyn selittämisessä yksinään ainakin jossain määrin vajaita. Myös monet ympäristötekijät näyttävät vaikuttavan (yhtä aikaa intressiryhmäkohtaisten tekijöiden kanssa) mukaan pääsyyn päätöksentekoon. Esimerkiksi eri hallinnonaloilla on paljon eroa eri tyyppisten ryhmien edustuksessa. Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä esimerkiksi voidaan nähdä selvästi vahvempi kokonaisedustus niillä hallinnonaloilla, joilla käsitellään eniten näiden järjestöjen ”omia kysymyksiä”, kuten työhön, elinkeinoihin tai yrittämiseen liittyviä asioita. Toisaalta vertaamalla tässä tutkielmassa käytetyn aineiston antamia tuloksia muuhun alan tutkimukseen voidaan havaita vaihtelua myös eri instituutioiden välillä. Tulokset ovat tosin tältä osin alustavia, mutta näyttää siltä, että Suomen tapauksessa mukaan pääsy voi olla tasa-arvoisempaa valmisteluelimissä (hallinto) kuin esimerkiksi eduskunnan valiokunnissa (parlamentti), toisin kuin alaa koskeva teoriatausta yleensä olettaa.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

Mukaan pääsy

Intressiryhmät

Politiikan valmistelu

SISÄLLYS

1 Johdanto ..... - 4 -

2 Teoriaa intressiryhmien mukaan pääsystä ja vaikutusvallasta politiikassa ..... - 7 -

2.1 Intressiryhmien määrittely ja tutkimuksen tärkeys ..... - 8 -

2.1.1 Mitä ovat intressiryhmät? ..... - 8 -

2.1.2 Intressiryhmien vaikutus demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta - 10 -

2.1.3 Miksi tutkia intressiryhmiä (politiikan tutkimuksessa)? ..... - 11 -

2.2 Kaksi kilpailevaa koulukuntaa ..... - 13 -

2.2.1 Pluralistinen teoria ja sen kritiikki ..... - 13 -

2.2.2 Vaihtosuhdeteoria vahvimpana haastajana ..... - 15 -

2.3 Vallan tutkimusta ja mukaan pääsyn tutkimusta ..... - 18 -

2.4 Vaihtosuhdeteoria intressiryhmien tutkimuksessa ..... - 22 -

2.4.1 Pfefferin ja Salancikin resurssiriippuvuusteoria ..... - 23 -

2.4.2 Vaihtoteoreettinen lähestymistapa julkisen sektorin toimijoiden ja intressiryhmien kanssakäymisen ja mukaan pääsyssä olevien erojen selittäjänä ..... - 25 -

2.5 Minkälaisilla tekijöillä intressiryhmien mukaan pääsyä tai vaikutusvaltaa on kirjallisuudessa selitetty? ..... - 27 -

2.5.1 Intressiryhmien ominaispiirteet ..... - 28 -

2.5.2 Intressiryhmien strategiset valinnat ..... - 34 -

2.5.3 Institutionaaliset tekijät: ..... - 38 -

2.5.4 Eri politiikkasektoreiden ja erilaisten poliittisten kysymysten vaikutus ..... - 41 -

2.6 Vaihtoteoreettisen lähestymistavan rajoitteet: pitkän tähtäimen vuorovaikutuksen selittäminen ..... - 44 -

2.7 Suomalaista intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimusta lyhyesti ..... - 47 -

2.8 Poliittisten päätösten valmisteluvaiheen tärkeys ja soveltuvuus tutkimuskohteeksi intressiryhmien mukaan pääsyn tapauksessa ..... - 48 -

2.8.1 Valmisteluvaihe osana poliittista prosessia ja politiikan tutkimuksessa ..... - 49 -

2.8.2 Valmisteluvaiheen sopivuus intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen . - 51 -

3 Tutkimusongelma, aineistot ja menetelmät ..... - 53 -

3.1 Tutkimuskysymykset ja hypoteesit ..... - 54 -

3.1.1 Intressiryhmä-tason kysymykset ..... - 54 -

3.1.2 Kokonaistason kysymykset ..... - 58 -

3.2 Pohdintaa soveltuvasta metodologiasta yleisesti ..... - 62 -
3.3 Aineisto ja sen täydentäminen ..... - 64 -
3.3.1 Alkuperäinen aineisto ..... - 64 -
3.3.2 Uusi aineisto ..... - 66 -
3.3.3 Uuden aineiston tietojen luotettavuus ..... - 69 -
3.4 Aineistojen käsittely ja soveltuvien menetelmien valitseminen ..... - 72 -
3.4.1 Uusi aineisto ja intressiryhmätason tekijöiden analyysi ..... - 72 -
3.4.2 Alkuperäinen aineisto ja kokonaistason tutkimuskysymykset ..... - 78 -

4 Tulokset ..... - 80 -
4.1 Ryhmän tyypin, taloudellisten resurssien, taloudellisten resurssien käyttämisen sekä erilaisten jäsenten vaikutus yksittäisten intressiryhmien mukaan pääsyyn valmisteluelimiin... - 80 -
4.2 Eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismäärät ja tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutuksen alustavaa analyysiä ..... - 88 -
4.2.1 Eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismäärät ..... - 88 -
4.2.2 Hallinnonalakohtaiset erot ..... - 89 -
4.2.3 Eri instituutioiden alustavaa vertailua – mukaan pääsyn erot valmisteluelimissä ja eduskunnan valiokunnissa ..... - 92 -

5 Yhteenveto ja johtopäätökset ..... - 96 -

6 Lähteet: ..... - 101 -
Kirjallisuuslähteet: ..... - 101 -
Aineistolähteet: ..... - 109 -

7 Liitteet ..... - 110 -
Liite 1: Verkkosurvey-lomake ..... - 110 -
Liite 2: Regressiodiagnostiikkaa – mallin 3 virhetermien hajonta ..... - 112 -
Liite 3: Hallinnonalakohtainen tilanne eri vuosina ..... - 113 -

1 Johdanto

Politiikan tutkijoiden keskuudessa on harvinaisen suurta erimielisyyttä siitä, minkälainen vaikutus erilaisilla organisoiduilla intressiryhmillä (*interest groups*) on demokraattisen yhteiskunnan toiminnan kannalta (Godwin ym. 2013, 25). Sen sijaan tutkijoiden keskuudessa on kuitenkin jonkin tason yhteisymmärrys siitä, että erilaiset intressiryhmät ovat nousseet erittäin keskeisiksi yhteiskunnallisiksi vaikuttajiksi (Baumgartner ja Leech 2001).

Intressiryhmät edustavat nimensä mukaisesti intressejä, joten keskeisimmäksi kysymykseksi intressiryhmäkirjallisuudessa noussut se, kenen intressit tulevat vaikutusvaltaisten intressiryhmien maailmassa ajetuksi (mts. 1192; Godwin ym. 2013, 1-2). Suurimpia huolenaiheita ja kiistakysymyksiä on ollut erilaisten intressien mahdollinen epätasa-arvoinen mukaan pääsy (*access*) politiikkaprosessin eri vaiheisiin (katso mm. Boehmke ym. 2013, 3). Epätasa-arvoinen mukaan pääsy voidaan nähdä ongelmallisena ennen kaikkea siitä syystä, että mukaan pääsyssä olevien vääristymien nähdään vaikuttavan myös politiikan lopputulokseen eli siihen, minkälaisia ratkaisuja tehdään (Eising 2007b, 384; Beyers & Brown 2014, 95).[1] Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, ei mukaan pääsyssä olevista eroista ryhmien välillä ja niihin vaikuttavista tekijöistä kuitenkaan ole tutkijoiden keskuudessa yksimielisyyttä (Godwin ym. 2013, 25; Binderkrantz ym. 2014, 879).

Intressiryhmien mukaan pääsyä on tutkittu politiikan tutkimuksessa ja lähitieteissä pääasiassa kahdessa koulukunnassa, *pluralistisessa koulukunnassa* sekä poliittisesta

[1] Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, voidaan tutkimuksissa keskittyä joko intressiryhmien mukaan pääsyn (access) tai vaihtoehtoisesti niiden vaikutusvallan ”suoraan” tutkimiseen. Mukaan pääsyn tutkimisen mielekkyys perustuu ennen kaikkea siihen seikkaan, että erilaisten intressiryhmien vaikutusvallan suora mittaaminen on havaittu politiikan tutkimuksessa erittäin haastavaksi (Bouwen 2004, 337; Dur & De Bievre 2007, 2). Keskittyminen mukaan pääsyyn helpottaa selvästi tutkimuksen operationalisointia (Bouwen 2002, 384). Vaikka mukaan pääsy päätöksentekoon ei ole sama asia kuin vaikutusvalta, näiden kahden asian välillä on havaittu vahva yhteys (mm. Austen-Smith 1995). Mukana olo on Bouwenin (2002) sanoin vaikutusvallan yksi ehdoton edellytys eli *conditio sine qua non* – ilman sitä ei ole vaikutusvaltaa (mts. 366).

taloustieteestä kehitetyssä *vaihtosuhdeteoreettisessa koulukunnassa* (exchange theory).[2] Vaihtosuhdeteoreetikot ovat pluralisteja enemmän korostaneet muun muassa resurssien ja intressiryhmien tyypin vahvaa vaikutusta ryhmän mukaan pääsyyn. Pluralistisessa perinteessä mukaan pääsyssä olevat erot eri ryhmien välillä taas on nähty pienempinä ja niiden on nähty pääasiassa johtuvan muista tekijöistä kuin esimerkiksi ryhmien eriävistä resursseista. (Katso mm. Godwin ym. 2013.)

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on tutkia intressiryhmien mukaan pääsyä politiikkaprosessin valmisteluvaiheeseen. Tarkoitus on ensinnäkin testata poliittiseen taloustieteeseen nojaavaa vaihtosuhdeteoriaa mukaan pääsyn selittäjänä ja tarkastella, vaikuttavatko teorian kannalta keskeiset tekijät intressiryhmien mukaan pääsyyn Suomessa, kun tarkastelukohteena ovat valtionhallinnon uutta lainsäädäntöä valmistelevat valmisteluelimet. Valmisteluvaihe voidaan nähdä erittäin tärkeänä politiikkaprosessin vaiheena (mm. Tala 2005, 94). Laajapohjainen mukaan pääsy politiikan valmisteluun on myös hallinnossa itsessään nähty tärkeänä kehittämisen kohteena (Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen 2006).

Keskeinen *tutkimusongelma* on sen selvittäminen, vaikuttavatko intressiryhmien *intressien tyyppi* ja toisaalta ryhmien *vaihtelevat resurssit* (ja näiden *resurssien käyttäminen*) intressiryhmien mukaan pääsyyn em. valmisteluelimiin. Näiden intressiryhmäkohtaisten tekijöiden lisäksi ollaan kiinnostuneita myös erilaisten ryhmien edustajien kokonaismääristä ja tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutuksesta mukaan pääsyyn. Tällöin huomio kiinnitetään mm. eri *politiikkasektoreilla* ja myös eri *instituutioissa* oleviin eroihin eri tyyppisten intressiryhmien mukaan pääsyssä. Tämänkaltaiset ympäristötekijät voidaan nähdä toisaalta vaihtosuhdeteorian kanssa kilpailevina mutta myös teoriaa täydentävinä selittäjinä, kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan.

Tutkimuksen aihetta voidaan pitää tärkeänä paitsi intressiryhmien yleisen merkittävyyden vuoksi, myös siksi, että kansainvälisessä kirjallisuudessa ei ole

[2] Ottaen huomioon intressiryhmien tärkeyden politiikkaprosesseissa onkin harmillista, että ryhmien mukaan pääsystä ja vaikutusvallasta ja näiden jakautumisesta on yleisesti ottaen ollut sangen vähän tutkimusta. Tutkimus on lisäksi enemmänkin vähentynyt kuin lisääntynyt (Dur & De Bievre 2007) samaan aikaan kuin intressiryhmien muodostama järjestelmä on vahvistunut kehittyneissä maissa räjähdysmäisesti (Baumgartner ja Leech 2001, 1192).

saavutettu selkeää yksimielisyyttä intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavista tekijöistä, edes kaikkein merkittävimpien tekijöiden suhteen (katso mm. Binderkrantz ym. 2014). Mukaan pääsyyn vaikuttavat seikat myös ilmeisesti vaihtelevat sangen paljon eri konteksteissa, kuten myöhemmin tullaan näkemään. Tämä korostaa tutkimuksen tekemisen tärkeyttä uusissa ympäristöissä.

Lisäksi mukaan pääsyyn vaikuttavien seikkojen selville saamisella on *suoria politiikka-implikaatioita* eli se antaa suoraan viitteitä siitä, miten erilaisten intressien mahdollisesti epätasa-arvoiseen asemaan voitaisiin vaikuttaa. (Esimerkiksi Beyers (2004) on pohtinut, mitä implikaatioita on sillä, että instituutioilla näyttää hänen tutkimuksensa mukaan olevan vaikutusta erilaisten ryhmien strategioihin (Beyers 2004, 235).) Esimerkiksi, mikäli taloudelliset resurssit ovat mukaan pääsyn kannalta keskeisiä, olisi erilaisten intressiryhmien taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen tärkeää myös tasa-arvoisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Mikäli eri politiikka-sektoreilla tai eri instituutioissa on suurta vaihtelua erityyppisten intressien mukaan pääsyssä, voisi tämä viitata instituutiosuunnittelun mahdollisuuteen ja niin edelleen.

Tutkielma etenee seuraavalla tavalla: luvussa kaksi esitellään intressiryhmien mukaan pääsyn ja vaikutusvallan tutkimuksen teoreettista taustaa. Lisäksi luvun lopussa käydään lyhyesti läpi politiikkaprosessin valmisteluvaiheeseen liittyvää teoriaa, pyrkien teorian avulla osoittamaan valmisteluvaiheen tärkeys tutkimuskohteena ja soveltuvuus nimenomaan intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen. Luvussa kolme tuodaan esiin tämän tutkimuksen keskeiset tutkimuskysymykset ja teoriataustasta johdetut hypoteesit sekä tutkimuksen aineisto sekä menetelmät, joilla kysymyksiin pyritään vastaamaan. Luvussa neljä edetään varsinaiseen empiiriseen analyysiin eli esitetään tutkielman tulokset. Luvussa 5 tehdään lyhyt yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja pohditaan niiden merkitystä ja sitä, minkälaisia johtopäätöksiä niiden avulla voidaan tehdä.

2 Teoriaa intressiryhmien mukaan pääsystä ja vaikutusvallasta politiikassa

Käsillä olevassa luvussa esitellään tämän tutkielman keskeinen teoreettinen viitekehys. Ennen varsinaista aihetta käydään luvussa 2.1 ensin lyhyesti läpi mitä intressiryhmillä tarkoitetaan ja miksi intressiryhmien tutkiminen voidaan nähdä tärkeänä yhteiskuntatieteissä ja tarkemmin politiikan tutkimuksessa.

Seuraavaksi edetään intressiryhmien ja niiden yhteiskunnallisen aseman ja vaikutusvallan tutkimuksen kahden keskeisen teoriaperinteen esittelyyn (luku 2.2). Aluksi esitellään nk. pluralistinen tutkimusperinne ja sitä kohtaan esitettyä kritiikkiä. Tämän jälkeen esitellään tällä hetkellä vahvin pluralistisen tutkimusperinteen haastaja eli vaihtosuhdeteoreettinen lähestymistapa, joka on valittu tämän tutkimuksen lähestymistavaksi. Ennen kuin edetään vaihtosuhdeteoriaan tarkemmin, käydään kuitenkin vielä läpi kaksi erilaista tapaa tarkastella intressiryhmien yhteiskunnallista asemaa eli ryhmien suoran vaikutusvallan tutkiminen ja toisaalta mukaan pääsyn tutkiminen ja näiden eri tapojen haasteita ja mahdollisuuksia (luku 2.3).

Luvussa 2.4 edetään vaihtosuhdeteoreettisen lähestymistavan tarkempaan esittelyyn. Aluksi esitellään nk. klassinen resurssiriippuvuusteoria, joka vaikuttaa usean nykyisen intressiryhmien mukaan pääsyn ja vaikutusvallan tutkimuksen taustalla, sekä vaihtosuhdeteorioiden yleisiä piirteitä. Tämän jälkeen edetään niiden erilaisten tekijöiden esittelyyn, joilla intressiryhmien mukaan pääsyä ja vaikutusvaltaa on erilaisissa tutkimuksissa pyritty selittämään (luku 2.5). Erilaisten selitysten taustalla on usein ajatus intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymisen käsittämisestä vaihtosuhteena, jossa on kyse ainakin jonkinlaisesta resurssien vaihdosta, myös silloin kun kyse on esimerkiksi institutionaalisista tai muista ympäristöön liittyvistä selityksistä, kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan.

Lisäksi käydään läpi vaihtosuhdeteoreettisen viitekehyksen rajoitteita (luku 2.6) ja estellään lyhyesti intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimusta Suomessa (politiikan tutkimuksessa) (luku 2.7). Luvussa 2.8 siirrytään politiikkaprosessin

valmisteluvaiheeseen liittyvään teoriaan. Teorian tarkemman esittelyn sijaan pyritään tuomaan esiin valmisteluvaiheen tärkeys politiikkaprosessissa ja tutkimuskohteena sekä pohtimaan sen soveltuvuutta nimenomaan intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen.

2.1 Intressiryhmien määrittely ja tutkimuksen tärkeys

2.1.1 Mitä ovat intressiryhmät?

Intressiryhmillä voidaan periaatteessa tarkoittaa hyvinkin monenlaisia toimijoita. Yleisesti termillä viitataan ainakin jollain tasolla virallisesti organisoituihin ryhmiin, joilla on jossain määrin yhtenäiset poliittiset tavoitteet ja jotka pyrkivät vaikuttamaan politiikkaprosessiin tavoitellessaan näitä tavoitteita (Woll 2006, 465). Käsite on epämääräinen ja sitä on käytetty kirjallisuudessa hyvin laajasti. Sillä voidaan viitata niin organisaatioihin, joilla on hierarkinen rakenne, ammattimainen toiminta sekä suuret resurssit, kuin myös joskus sangen epävirallisiin ja kehittymättömiinkin organisaatioihin, jotka pyörivät enemmänkin ihmisten aktiivisuuden varassa. Toisaalta termillä on ajoittain viitattu perinteisten kolmannen sektorin järjestöjen lisäksi myös jopa sellaisia toimijoihin, kuin esimerkiksi yksityisen sektorin yrityksiin tai jopa julkisen sektorin organisaatioihin. (Jordan & Maloney 2007, 26 – 27.) Toisaalta kaikki eivät hyväksy esimerkiksi yksityisten yritysten käsittämistä intressiryhminä (Woll 2006, 465).

Yleisesti ottaen intressiryhmillä kuitenkin katsotaan kuitenkin olevan muutamia yhteisiä piirteitä: Ensinnäkin intressiryhmillä on ainakin jonkinlainen pysyvä organisaatiomuoto, joka erottaa niitä esimerkiksi järjestäytymättömästä yhteiskunnallisesta liikehdinnästä (kuten vaikkapa mielipideaalloista, jotka voivat myös vaikuttaa poliittiseen prosessiin ja sen lopputulokseen). Tästä syystä termin synonyyminä käytetään usein myös termiä intressiorganisaatio. (Beyers ym. 2008, 1106.) Lisäksi intressiryhmien toiminnan tarkoitus on vaikuttaa julkisen päätöksenteon lopputulokseen. Tämä ei tosin tapahdu suoraan julkisiin virkoihin pyrkimällä vaan vaikuttamalla ”epäsuorasti” poliitikkoihin tai virkamiehiin ym. päättäjiin. Epäsuoruus ei sulje pois sitä tosiasiaa, että julkisten

toimijoiden ja intressiryhmien interaktio voi olla myös vahvasti institutionalisoitunutta. (Beyers ym. 2008, 1106 – 1107.)

Intressiryhmien joukko on myös edellä mainittujen tarkennusten jälkeen sangen epämääräinen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että erilaiset intressiryhmät eroavat merkittävästi siinä, kuinka suuri osa niiden toimintaa nimenomaan poliittinen vaikuttaminen on. Esimerkiksi Trumanin (1951) mukaan osa intressiryhmistä on nk. *piilointressiryhmiä*, joilla pääasiallinen olemassaolon tarkoitus on jokin muu kuin poliittinen vaikuttaminen. Esimerkiksi sellainen organisaatio kuin *uintiseura* voisi teoriassa olla intressiryhmä, sillä se voi olla ajoittain poliittisesti aktiivinen esimerkiksi pyrkiessään edistämään uuden uimahallin rakentamista, mutta poliittinen toiminta on kyseisellä organisaatiolla erittäin harvinaista. Toisilla intressiryhmillä poliittinen vaikuttaminen on toiminnan pääasiallinen syy (esimerkiksi Greenpeace ja ympäristöpolitiikka). (Beyers ym. 2008, 1107.) Vaikka harva laskisi uintiseuraa varsinaiseksi intressiryhmäksi, sillä poliittinen vaikuttaminen ei yleensä kuulu ryhmän toimintaan millään tavalla, on toisaalta hyvä huomata, että myös suurilla ”varsinaisilla” intressiryhmillä voi olla myös paljon muuta toimintaa kuin poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen, kuten esimerkiksi palvelujen tuotto organisaation jäsenille (Eising 2004).

Tässä tutkielmassa intressiryhmiksi lasketaan kaikki sellaiset kolmannen sektorin *järjestöt*, joilla politiikkaan vaikuttaminen on ainakin osa toimintaa. Nämä järjestöt voivat olla palkansaaja- tai elinkeinoelämän järjestöjä tai ”yleisiä” kansalaisjärjestöjä. Julkisen sektorin toimijoita, joiksi muun muassa poliittiset puolueet lasketaan, ei lasketa intressiryhmiksi, sillä näiden toiminta ei ole varsinaisesti vain päätöksentekijöihin vaikuttamista, vaan kyseiset toimijat ovat myös itse päätöksentekijän asemassa. Myöskään yksityisen sektorin yrityksiä ei tässä tutkielmassa lasketa intressiryhmiksi. Tämä on kuitenkin vain käytännön järjestely, joka johtuu siitä, että yrityksiä ja järjestöjä on eriävien organisaatiokohtaisten ym. tekijöiden takia hankala verrata.

Käytännössä kaikki valtionhallinnon valmisteluelimissä tarkasteluvuosina edustettuina olleet järjestöt katsotaan sellaisiksi, että vaikuttaminen on vähintään pieni osa organisaation toimintaa. Kaikki järjestöt ovat siis ainakin kerran tarkastelujaksona olleet edustettuina lakeja valmistelevissa elimissä ja täten pyrkimässä vaikuttamaan

harjoitettavaan politiikkaan. Toisaalta tutkimuksessa yksi tärkeä (kontrolli)muuttuja onkin se, kuinka suuri osa organisaation toimintaa poliittinen vaikuttaminen on (katso luku 3.1).

2.1.2 Intressiryhmien vaikutus demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta

Intressiryhmien määrän ja niiden merkityksen politiikassa nähdään kasvaneen merkittävästi viime aikoina (Baumgartner ja Leech 2001, 1192; Goodwin ym. 2013, 1-2). Nykyajan politiikalle ja hallinnolle on tunnusomaista, että hallintaan on tullut mukaan julkisen sektorin kumppaniksi paljon ulkopuolisia toimijoita, kuten kolmannen sektorin järjestöjä (Milward ja Provan 2000, 359). Politiikan tutkijat ovat kuitenkin keskenään erimielisiä siitä, minkälainen vaikutus intressiryhmien laajamittaisella osallistumisella on demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta (Goodwin ym. 2013, 25).

Positiivisina piirteinä voidaan nähdä muun muassa se, että intressiryhmät voivat edistää sellaisien toimenpiteiden (policyjen) läpimenoa, jotka heijastavat erilaisten kansalaisten preferenssejä ja estää sellaista yhteiskunnallisia ratkaisuja, jotka heijastavat ainoastaan hallitsevan eliitin tai hyväosaisten näkemyksiä (Dur & De Bievre 2007, 1). Tällöin voidaan viitata muun muassa intressiryhmien hallintoa demokratisoivaan vaikutukseen ja yhteiskunnallisen ”palohälyttimen” rooliin. Toisaalta intressiryhmät tuovat poliittiseen prosessiin keskeistä *tietoa* eri yhteiskunnan toimijoilta. (Reenock 2007, 416.) Intressiryhmien voidaan siis parhaimmillaan sanoa sekä tuovan legitiimiyttä päätöksentekoon että parantavan päätöksenteon laatua (Dur & Mateo 2012, 1; Greenwood 2007). Ennen kaikkea neopluralistiseen koulukuntaan kuuluvat tutkijat ovat korostaneet intressiryhmiä demokraattisina instituutioina, jotka auttavat tuomaan erilaisten kansalaisten preferenssejä politiikkaprosessiin ja sen tuotoksiin (Godwin ym. 2013, 26).

Toisaalta intressiryhmien laajalla osallistumisella on myös nähty voivan olla haittavaikutuksia yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Esimerkiksi kaikista

tehokkaimpien yhteiskunnallisten toimenpiteiden tekeminen voi häiriintyä tai jopa estyä kokonaan, koska tällaiset toimet aiheuttavat usein kustannuksia toisille ihmisryhmille ja tästä syystä myös tehokasta vastustusta (mm. Dur & De Bievre 2007, 1). Muun muassa Suomessa on tämän gradun tekohetkellä käyty kiivasta keskustelua erilaisten vahvojen intressiryhmien vaikuttamispyrkimysten mahdollisista haitallisista vaikutuksista yhteiskunnan toiminnalle. Kenties vahvimman esitetyn näkemyksen mukaan intressiryhmien laajamittainen mukanaolo päätöksenteossa voi pahimmillaan olla ”päättäjien käsityskykyä kaventavaa ja yksisilmäisyyttä edistävää kapeaa osaoptimointia” (katso Wiberg 2014, 67).

Kenties yleisimmin esitetty kritiikki korostaa kuitenkin, että vaikka intressiryhmät ovat sinänsä tärkeitä yhteiskunnan toimijoita, jotka muun muassa tuovat päättäjille arvokasta tietoa yhteiskunnasta sekä erilaisten ryhmien preferensseistä, on ongelmana ennen kaikkea erilaisten ryhmien mukanaolon epätasa-arvoisuus. Mikäli tietyt ryhmät pääsevät mukaan päätöksentekoon ja lisäksi onnistuvat vaikuttamaan siihen selvästi muita useammin, voi tämä viedä pohjaa demokraattisesti vastuunalaiselta päätöksenteolta. (mm. Dur & De Bievre 2007, 1.) Tällöin intressiryhmien vahva mukanaolo päätöksenteossa ei paranna päätöksenteon legitiimiyttä ja tiedon laatua vaan päinvastoin saa aikaan vastakkaisen vaikutuksen, mikäli mukaan pääsy on mahdollista vain osalle toimijoista (Dur & Mateo 2012, 1). Yleisesti ottaen vaihtosuhdeteoreetikot korostavat pluralisteja enemmän intressiryhmien vaikutusvallan negatiivisia aspekteja poliittisille prosesseille. Vaihtosuhdeteorian mukaan intressiryhmien liian suuri valta voi olla demokratialle haitallista, koska eri intressiryhmien eriarvoiset resurssit vääristävät politiikan lopputulosta liikaa. (Godwin ym. 2013, 25.)

2.1.3 Miksi tutkia intressiryhmiä (politiikan tutkimuksessa)?

Intressiryhmien tutkimus voidaan nähdä yhtenä tutkimusalueena politiikan tutkimuksessa. Lisäksi intressiryhmien tutkiminen voidaan nähdä tärkeänä osana useaa muuta tutkimusaluetta. Syitä aiheen tärkeydelle on useita. Ensinnäkin, demokratian tilan normatiivinen arvioiminen, joka voidaan nähdä politiikan tutkimuksen yhdeksi perustehtäväksi, edellyttää sitä että tiedetään miten vaikutusvalta on yhteiskunnassa

jakaantunut ja kuinka paljon valtaa erilaisilla toimijoilla on (mm. Dur & De Bievre 2007, 1). Intressiryhmien taas nähdään nousseen viime aikoina erittäin merkittäviksi vallan käyttäjiksi yhteiskunnassa (Baumgartner ja Leech 2001, 1192; Goodwin ym. 2013, 1-2). Kuten johdantoluvussa korostettiin, antaa erilaisten ryhmien mukaan pääsyyn ja vaikutusvaltaan vaikuttavien tekijöiden selville saaminen myös sangen suoraan viitteitä siitä, minkälaisilla keinoilla vaikutusvallan epätasaiseen jakautumiseen voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan. Intressiryhmien tutkimus on täten tärkeää paitsi yleisesti *demokraattista yhteiskuntaa* ja *demokratiaa* itseänsä *koskevassa tutkimuksessa*, myös käytännön *demokratiapolitiikan* ja yleisesti rakennepolitiikan kannalta. Esimerkiksi Suomen valtionhallinnossa laajapohjainen mukaan pääsy nimenomaan poliittisten päätösten valmisteluun on ainakin ajoittain nähty tärkeänä kehittämisen kohteena (Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen 2006).

Toiseksi, kun mietitään politiikan tutkimuksen tieteenalan keskeisiä kiinnostuksen kohteita, voidaan sanoa, että intressiryhmien roolin ymmärtäminen on oleellista ylipäätään politiikkaprosessin lopputuloksen (*policyjen*) ymmärtämisen ja selittämisen kannalta (Dur & De Bievre 2007, 1). Niin kutsuttuihin ”policy-yhteisöihin” (*policy community*) keskittyvä kirjallisuus onkin havainnut, että erilaiset policy-verkostot, joissa on sekä julkisen sektorin toimijoita että erilaisia intressiryhmiä, todella vaikuttavat merkittävästi politiikan lopputulokseen (Beyers & Brown 2014, 95). Intressiryhmien tutkiminen on täten oleellinen osa myös *policy-tutkimusta*.

Lisäksi intressiryhmien vaikutusvallan ymmärtäminen on tärkeää myös silloin, kun ollaan kiinnostuneita käytännön politiikan tekemisestä millä tahansa alalla, sillä tärkeä osa erilaisten toimenpidekokonaisuuksien suunnittelua on selvittää erilaisten ratkaisujen ”poliittinen järkevyys” tai toteutusmahdollisuudet (mm. Dur & De Bievre 2007, 1). Intressiryhmien tuntemus on täten tärkeää todella monen politiikkasektorin asiantuntijalle, on kyse sitten esimerkiksi virkamiehestä, joka suunnittelee tai toteuttaa käytännön ratkaisuja, tai yksityisistä toimijoista, jotka haluavat edistää omia näkemyksiään politiikassa.

2.2 Kaksi kilpailevaa koulukuntaa

Intressiryhmien yhteiskunnallisesta vaikutusvallasta voidaan erottaa kaksi laajahkoa ja keskenään kilpailevaa teoriaa, pluralistinen teoria (*pluralism*) ja vaihtosuhdeteoria (*exchange theory*) (Goodwin ym. 2013, 15).

2.2.1 Pluralistinen teoria ja sen kritiikki

Aikaisemmin useita vuosikymmeniä politiikan tutkimusta dominoineen pluralistisen mallin kehittäjänä voidaan pitää David Trumania, joka julkaisi ajatuksena teoksessa *The Governmental Process* (Truman, 1951). Trumanin näkemyksen mukaan intressiryhmiä muodostuu aina kun ihmiset kokevat taloudellisia tai sosiaalisia ”häiriöitä”. Intressiryhmien synty saa myös aikaan muita, kilpailevia intressiryhmiä, kunnes syntyy uusi poliittinen tasapaino. Pluralistinen teoria korostaa siis *kilpailevia intressejä*. Voimasuhteisiin eivät vaikuta vain niiden ihmisten määrä, jotka jonkin asian kokevat omakseen, vaan myös se, kuinka tärkeänä asia koetaan. (Mt; tiivistyksestä katso myös Godwin ym. 2013, 26.) Samaan aikaan pluralistisen mallin kehittymisen kanssa kehittivät sosiologit eliittiteorioita, jotka korostivat vaikutusvallan epätasa-arvoisuutta yhteiskunnassa ja sitä, että vaikka intressiryhmiä on useita, vain pienellä osalla näistä on todellisuudessa valtaa (Godwin ym. 2013, 27).

Toisena keskeisenä pluralistisen tutkimusperinteen kehittäjänä voidaan pitää Robert Dahlia. Dahl kyseenalaisti eliittiteoreetikkojen näkemykset perustuen siihen, että heidän metodologiansa oli johdattelevaa ja että tämä metodologia sai käytännössä aikaan sen, että eliitit näyttivät dominoivan politikkaa (Godwin ym. 28; Dahl 1961). Dahlin mukaan yhteiskunnallista vallankäyttöä tutkittaessa on kiinnitettävä huomio *konkreettisiin päätöksentekotilanteisiin*. Aluksi on löydettävä keskeiset yhteiskunnalliset kysymykset, jossa eri ihmisten tai ryhmien välillä on eroja preferensseissä. Tämän jälkeen on tutkittava, *kenen preferenssit voittavat* päätöksenteossa. (Dahl 1958, 464.) Dahlin keskeinen idea oli osoittaa, että toisin kuin monet aikalaiset eliittiteoreetikot pyrkivät väittämään, on selkeän yhteiskuntaa hallitsevan eliitin olemassaolon osoittaminen vaikeaa. Dahlin tunnetun New Hawenin kaupunkiin keskittyvän tutkimuksen mukaan yhdenkään ryhmän ei voida sanoa dominoivan politiikkaa täysin, kun keskityttiin

siihen, kuka keskeiset poliittiset riitakysymykset voittaa. Kaupunki oli vuosisatojen kuluessa muuttunut oligarkiasta pluralistiseksi. (Dahl 1961; tiivistyksestä katso myös Hill 2009, 29.)

Tämänkaltaista ”varhaista” intressiryhmien vaikutusvallan tutkimusta kritisoitiin usein siitä, että siinä ei osattu ottaa huomioon nk. vallan eri kasvoja (Dur & De Bievre 2007. 2). Esimerkiksi Dahlia on raskaasti kritisoitu siitä, että konkreettisiin päätöksentekotilanteisiin keskittyminen ottaa huomioon vain ne asiat, jotka pääsevät poliittisessa järjestelmässä agendalle ja että tässä jää huomaamatta erittäin oleellista vallan käyttöä (katso alla oleva lähde).

Esimerkiksi Bachrach ja Baratz korostavat, että vallalla on niin sanotusti kahdet eri kasvot. Valtaa käytetään paitsi konkreettisissa päätöksentekotilanteissa, mutta myös siinä, kun päätetään *mistä asioista päätetään*. Näkemyksellä viitataan siihen, että kaikilla yhteiskunnallisilla vaikuttajilla on taipumusta rajoittaa päätettävien asioiden joukkoa asioihin, jotka ovat heidän kannaltaan ”turvallisia”. Valtaa siis käytetään myös silloin kun vallan käyttäjä pyrkii vaikuttamaan siihen, että päätetään vain asioista, joista päättäminen on hänelle suotuisaa. (Bachrach ym. 1962, 948.) Oleellista ei siis suomeksi sanottuna ole tutkia vain päätöksentekoa vaan myös ”ei-päätöksentekoa” (*nondecision-making*) (mts. 949). Etenkin tämän vallan toisen kasvon huomioitta jättäminen on ollut juuri intressiryhmien vaikutusvallan tutkimuksessa kritiikin kohteena (Dur & De Bievre 2007, 2).

Vallan tutkimuksen teoriaa on lisäksi edelleen pyritty kehittämään ja valtakäsitystä on pyritty laajentamaan. Esimerkiksi Lukesin mukaan vallalla on vielä kolmannet kasvot: valta ei koostu kyvystä tehdä päätöksiä tai edes agendan määrittelystä vaan siitä, että *muutetaan ihmisten preferenssejä* (Heyward ym. 2008, 6). Tämänkaltainen tutkimus taas viittaa usein siihen, että tietyt yhteiskunnan toimijat eivät ole tietoisia ”todellisista” preferensseistään ja että heidän etunsa mukainen politiikka ei pääse agendalle siitä syystä, että he eivät edes itse ole siitä tietoisia (Dur & De Bievre 2007, 2). Lisäksi voidaan puhua vielä vallan neljänsistäkin kasvoista, joilla viitataan siihen kuinka valtaa käytetään silloin, kun *subjekteja luodaan esimerkiksi kielessä, diskursseissa, tiedonkeruutavoissa* ja niin edelleen (Foucault 1982, 777).

Edellä kuvatut teoreettiset kehitykset valtakeskustelussa kiinnittävät varmasti huomiota sinänsä tärkeisiin vallan ulottuvuuksiin. Esimerkiksi sen tarkasteleminen, kuka voittaa valmiiksi päätetyt kiistakysymykset, ei luonnollisesti ota huomioon kaikkea vallan käyttöä. Mutta toisaalta edellä kuvatut ”uudemmat” teoriat ovat myös monella tapaa ongelmallisia. Ne ovat muun muassa merkittävästi heikentäneet mahdollisuutta tutkia ja ennen kaikkea mitata asiaa empiirisesti. Seurauksena edellä mainituista teoreettisista kehityksistä olikin se, että politiikkaprosessin empiirisestä tarkastelusta kiinnostuneet tutkijat alkoivat välttää aiheen tutkimusta kokonaan. (Keskustelusta mm. Dur & De Bievre 2007, 2-3.) Osa tutkijoista näkeekin, että edellä mainitut teoriat eivät ole nousseet merkittäviksi esimerkiksi intressiryhmien tutkimuksessa. Sen sijaan keskeiseksi pluralistisen teorian haastajaksi intressiryhmien tapauksessa on noussut poliittisesta taloustieteestä kehittynyt ja vaikutteita saanut vaihtosuhdeteoria (*exchange theory*). (Godwin ym. 2013, 30.) Tätä vaihtosuhdeteoriaa siirrytään tarkastelemaan seuraavaksi.

2.2.2 Vaihtosuhdeteoria vahvimpana haastajana

Vaihtosuhdeteorian keskeisimmän kritiikin pluralistista teoriaa kohtaan on esittänyt Olson kirjassaan The Logic of Collektive Action. Kyseisellä teoksella Olson pyrki osoittamaan, että pluralismin keskeisessä oletuksessa on selkeä valuvika, nimittäin se, että ei voida olettaa, että yhteiskunnallisia ”häiriöitä” kokeneet ihmiset muodostavat aina intressiryhmiä vaikuttaakseen politiikkaan. Olsonin mukaan ei nimittäin ole rationaalista pyrkiä vaikuttamaan politiikkaan, mikäli on mahdollista vapaamatkustaa muiden toimien kustannuksella. Etenkin kun jonkin eturyhmän toimijoiden määrä kasvaa, kasvaa myös kollektiivisen toiminnan ongelma. Pienillä ja rajatuilla ryhmillä on laajempaa yhteistä etua ajaviin nähden selkeitä etuja politiikkaprosessissa: pienillä ryhmillä on helpompi koordinoida toimintaansa ja painostaa toisia mukaan. Samoin esimerkiksi yleistä etua ajavien ryhmien toimintaan panostaminen ei suurella todennäköisyydellä vaikuta toiminnan menestymiseen, mutta rajatun intressiryhmän jäsenillä yksittäisenkin jäsenen panos voi olla ratkaiseva. Tästä syystä Olsonin mukaan Trumanin oletus siitä, että kaikki pyrkivät sosiaalisia häiriöitä kokiessaan vaikuttamaan niihin yhtenäisesti, oli selvästi väärä. Tästä seikasta juontuu intressiryhmien haitallisuus

demokratian kannalta: jos intressiryhmillä on vahva asema päätöksenteossa, harvat ihmisryhmät vahvistuvat suurempien kustannuksella. (Olson 1965.) [3]

Toinen vastaavaan johtopäätökseen tullut teoreetikko oli Theodore Lowi, joka selitti harvojen valtaa enemmistöjen kustannuksella poliittisen järjestelmän ominaispiirteillä. Oleellista Lowin mukaan on poliittisen järjestelmän jakautuminen alajärjestelmiin (*policy-subsystems*) ja vallan keskittyminen näissä järjestelmissä kolmen toimijaryhmän eli lainsäädäntöelimen (jonkin alakomitean), valvovan viranomaisen ja intressiryhmien käsiin. Kolmen toimijajoukon yhteistyötä kutsutaan englannin kielen termillä *iron triangle*. Lowin mukaan kolmion eri kulmat hyötyvät yhteistyöstä toistensa kanssa muiden ihmisten kustannuksella. Esimerkiksi viljelijät saavat julkista tukea, poliitikot ääniä ja virasto tukea lisäbudjetille. Se, ketä toiminta vahingoittaa ja ketkä saavat toiminnasta laskun, kuten kuluttajat ja veronmaksajat, eivät osallistu toimintaan ollenkaan. Hyödynsaajat yhdessä alajärjestelmässä eivät myöskään kyseenalaista toimintaa muissa alajärjestelmissä. (Lowi 1964; katso asian tiivistämisestä myös Godwin ym. 2013, 33 – 35.) [4]

Vaihtosuhdeteorian voidaan Godwinin ym. mukaan sanoa perustuvan ainakin seuraaville viidelle oletukselle, joista tärkeimpänä voitaneen pitää kolmea ensimmäistä (etenkin kolmeen ensimmäiseen palataan useaan otteeseen myöhemmin tässä tutkielmassa):

1. Julkisen sektorin toimijat ja intressiryhmät tekevät rationaalisia valintoja osallistuessaan politiikka-prosessiin.
2. Vapaamatkustajaongelma haittaa tiettyjen toimijoiden organisoitumista.

[3] Kysymykseen siitä, miksi suurten ihmisryhmien asemaa ajavia intressiryhmiä, kuten työntekijöiden järjestöjä tai ympäristöjärjestöjä kuitenkin on olemassa, Olson vastasi, että toiminta on mahdollista, jos ryhmät kykenevät tarjoamaan jäsenilleen jotain ”yksityisiä hyödykkeitä”, jotka tekevät liittymisestä kannattavaa. Näitä hyödykkeitä voidaan kutsua englannin kielen termillä *selective incentives*. (Olson 1965.)

[4] Taloustieteessä ja poliittisessa taloustieteessä toiminnasta, jossa elinkeinoelämän toimijat lisäävät voittojaan julkisen sektorin avulla ilman uuden arvon tuottamista käytetään termiä *rent seeking*. Tällaisessa toiminnassa hyöty menee harvoille, mutta kustannukset jakaantuvat monille. Tuloksena on usein se, että policyjen kokonaishinta on kuitenkin suurempi kuin niillä saatava hyöty. Kyse voi olla esimerkiksi valtion käyttö hyödyllisen kilpailun rajoittamiseen [ilman pätevää yhteiskuntapoliittista syytä]. (Weimer ym. 2011, 166 - 167.)

3. Kaksi politiikassa oleellisinta resurssia, jotka ovat tieto ja kyky seurata poliittista prosessia, ovat kalliita hyödykkeitä, joka johtaa siihen, että varakkailla toimijoilla on prosessissa suuri etu.
4. Vaaleilla valitut päättäjät ovat herkempiä sellaisille intressiryhmille, joiden intressit ovat lähinnä päättäjien äänestäjiä. Poliitikot siis ostavat ääniä myymällä ”policyjä”.
5. Kaikki politiikkaprosessin osapuolet ”käyvät kauppaa” kaikkien toimijoiden kanssa.

(Godwin ym. 2013, 35 – 36.)

Vaihtosuhdeteoriaa voidaan nykyään useimmin käytettynä lähestymistapana. Sen suosio perustuu ennen kaikkea siihen, että sen avulla on koettu voivan selittää intressiryhmien mukaan pääsyyn liittyvää keskeistä ongelmaa eli mukaan pääsyssä olevia eroja ja niiden pohjautumista viime kädessä organisaatioiden vaihteleviin resursseihin, joita organisaatiot kontrolloivat ja joista julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita. (Poppelaars 2009, 26.) Lisäksi vaihtosuhdeteoria on havaittu muita teorioita paremmaksi konkreettisten hypoteesien muodostamista ajatellen (Godwin ym. 2013, 42).

Vaihtosuhdeteorian asema ei kuitenkaan ole millään tavalla kiistaton. Vaihtosuhdeteorian oletuksiin ei muun muassa sopinut 1960–1970 -luvuilla tapahtunut kansalaisjärjestöjen määrän radikaali nousu ja mukaan tulo ”suljettuihin” alajärjestelmiin (Walker 1983; Berry 1999). Rautakolmioiden sijaan nykyajan alajärjestelmistä voitaisiinkin puhua mieluummin sellaisilla termeillä kuin asiaverkostot (*issue network*), joilla viitataan siihen, että päätöksenteossa on nykyään mukana entistä useampia toimijoita (Heclo 1978). Selkeää tieteellistä näyttöä kummankaan edellä esitellyn mallin paremmuudesta ei tällä hetkellä ole ja molemmat mallit saavat tukea empiirisistä havainnoista (Godwin ym. 2013, 38). Edes resurssien jonkinasteisesta yhteydestä intressiryhmien vaikutusvaltaan ei yksimielisyyttä. Esimerkiksi Baumgartner kollegoineen ei löytänyt erittäin massiivisessa tutkimuksessaan (2009) yhteyttä ryhmien resurssien ja vaikutusyritysten onnistumisten välillä.

Myös pluralistinen teoria on kuitenkin kehittynyt nk. neopluralismin suuntaan ja ottanut jonkin verran vaikutteita vaihtosuhdeteoriasta. Neopluralismin voidaan sanoa olevan lähellä pluralismia siinä mielessä, että se korostaa intressiryhmien olevan vaikutusvaltaisia pääasiassa tietyllä toimialueella ja että useimmissa poliittisissa kiistakysymyksissä on useita kilpailevia intressiryhmiä. Lisäksi teorian mukaan puolueet ja vaalit määrittävät politikkaa intressiryhmiä enemmän. (Godwin ym. 2013, 40.) Neopluralismi on kuitenkin ottanut vaikutteita myös vaihtosuhdeteoriasta siinä mielessä, että sen mukaan vaikka yleisesti ottaen keskeisissä kysymyksissä on kilpailevia intressejä, intressiryhmien välillä on kuitenkin olemassa myös epätasa-arvoa ja politiikan tulos voi täten vääristyä (McFarland 2004). Neopluralismi hyväksyy sen, että ainakin ajoittain toisilla toimijoilla on mm. kollektiivisen toiminnan ongelmasta johtuen suurempia ongelmia vaikuttaa päätöksentekoon ja täten mm. taloudellisten erityisintressien asema voi vahvistua muihin nähden. Samoin jotkut institutionaaliset järjestelyt suosivat järjestöjä, joilla on suuret resurssit. (Katso Godwin ym. 2013, 40.)

Myös tässä tutkimuksessa on päätetty käyttää teoriataustana vaihtosuhdeteoreettista lähestymistapaa. Tarkempi malli on saanut vaikutteita nk. klassisesta resurssiriippuvuusteoriasta, joka käsitellään luvussa 2.4.1. Ennen tämän teoriataustan tarkempaa käsittelyä perehdytään vielä toiseen keskeiseen kysymykseen, joka tutkimuksessa on ratkaistava, eli siihen, keskitytäänkö tutkimuksessa ryhmien mukaan pääsyn vai suoran vaikutusvallan tutkimukseen.

2.3 Vallan tutkimusta ja mukaan pääsyn tutkimusta

Intressiryhmien yhteiskunnallisen aseman ja ”vaikutusvallan” tarkastelu voi tapahtua useilla erilaisilla tavoilla. Yleisesti, kun ollaan kiinnostuneita vaikutusvallan suorasta mittaamisesta, vertaillaan tutkimuksissa *eri toimijoiden preferenssejä harjoitetun politiikan lopputulokseen* (Dur & De Bievre 2007, 3; Mahoney 2007, 37). Vaikutusvallan suorassa mittaamisessa on kuitenkin selkeitä tutkimuksellisia ongelmia. Keskeisimpiä syitä on se, että toimijat eivät välttämättä koskaan *ilmaise* selvästi tavoitteitaan (Dur & De Bievre 2007, 3). Tällä ei tosin millään tavalla tarvitse viitata

siihen edellä esitettyyn näkemykseen, että kaikki toimijat eivät olisi tietoisia omista tavoitteistaan, vaan yksinkertaisesti siihen, että niiden selville saaminen yksittäisissä tilanteissa on erittäin vaikeaa (Dur & De Bievre 2007, 3). Lisäksi ”onnistumista” tavoitteiden saavuttamisessa erittäin vaikea objektiivisesti ja ennen kaikkea eksaktisti arvioida, varsinkin mitä suuremmalla tasolla analyysi liikkuu ja mitä vähemmän huomiota voidaan kiinnittää yhteen tutkimuskohteeseen. Esimerkiksi tietynlaisen lainsäädännön läpimeneminen ei välttämättä tarkoita, että tämän lainsäädännön puolestapuhujat olisivat onnistuneet etujensa ajamisessa, sillä lainsäädäntö voi olla rakennettu myös ”vesitetysti”. (Mahoney 2007, 37 – 38.) Analyysissä onkin järkevämpää pyrkiä mittaamaan tavoitteiden absoluuttisen saavuttamisen sijaan enemmänkin *onnistumisen astetta*. Käytännössä tämä vaatii sangen tarkkaa kontekstiin ja asiakysymyksiin perehtymistä ja useanlaisia tiedonkeruutapoja. (Mts. 37.) Onnistunut intressiryhmien suoran vaikutusvallan tutkimus vaatiikin käytännössä jonkinlaista pienen skaalan tapaustutkimusta kaikista niistä poliittisista kiistakysymyksistä, joita tutkimukseen otetaan mukaan (Mahoney 2007, 38). Tämä johtuu jo siitä yksinkertaisesta asiasta, että toimijat eivät, kuten todettua, usein itse selvästi ilmaise tavoitteitaan, vaan niihin pitää perehtyä käyttäen hyväksi usean asianosaisen näkemyksiä ja tietoa aiheen kontekstista (mts. 37).

Esimerkiksi tämänkaltaisessa lyhyessä tutkimuksessa vaikutusvallan suora tarkasteleminen lähenee jo lähes mahdotonta, varsinkin, kun tutkielmassa halutaan tuottaa tietoa, joka on yleistettävissä periaatteessa koko valtionhallinnon tasolle. Lisäksi voidaan todeta, että vaikutusvallan suorassa tutkimuksessa on myös muita ongelmia, kuten se, että edes intressiryhmien selkeästi ilmaistujen preferenssien selkeä läpimeno politiikkaprosessissa ei sinänsä kerro mitään siitä, että juuri kyseisellä ryhmällä on ollut asiassa vaikutusta (mts. 2007, 44). Päätöksenteko on voinut mennä intressiryhmän kannalta optimaalisesti, vaikka nimenomaan kyseisellä ryhmällä ei olisi ollut päätöksenteossa mitään tekemistä.

Yksi hyvin usein käytetty ja hedelmälliseksi osoittautunut tapa kiertää vaikutusvallan suoran mittaamisen ongelmat on keskittyä erilaisten intressien *mukaan pääsyyn* päätöksenteon eri tasoille (mm. Bouwen 2004, 337). Keskittyminen suoran vaikutusvallan sijaan mukaan pääsyyn helpottaa selvästi tutkimuksen operationalisointia (Bouwen 2002, 384). Mukaan pääsy poliittiseen prosessiin voi tapahtua joko selvästi

varsinaiseen prosessiin sisältyvien kanavien kautta (esimerkiksi juuri viralliset lakien valmisteluelimet), mutta myös heikommin prosessiin liittyvien areenoiden kautta (katso alla oleva Dur ym. (2007b) tutkimus) sekä tietysti myös epävirallisen julkisen sektorin toimijoiden ja intressiryhmien yhteydenpidon kautta.

Vaikka mukaan pääsy ei ole sama asia kuin vaikutusvalta, on näiden kahden välillä havaittu usein olevan erittäin vahva yhteys (Bouwen 2004, 338; Bouwen 2002, 366; Austen-Smith 1995). Päätöksenteossa mukana olevien toimijoiden ja päätöksenteon lopputuloksen yhteyteen onkin kiinnitetty huomiota käytännössä lähes niin kauan kuin intressiryhmiä on ylipäätään systemaattisesti tutkittu. Muun muassa Truman on 1950-luvulla todennut, että poliittinen intressiryhmä voi saavuttaa yhteiskunnallista vaikutusvaltaa ainoastaan pääsemällä mukaan keskeisiin paikkoihin, joissa päätöksiä tehdään. Tästä syystä mukaan pääsyn saaminen ja sen parantaminen kuuluu jokaisen intressiryhmän taktiikoihin. (Truman 1951, 264.) Kuten aikaisemmin todettiin, policy-yhteisöihin keskittyvä kirjallisuus on myös usein korostanut yhteyttä erilaisista intressiryhmistä koostuvien verkostojen ja politiikan lopputuloksen välillä (Beyers & Brown 2014, 95).

Toisaalta tutkimuksessa on aina otettava huomioon, että mukaan pääsyn ja vaikutusvallan välillä ei suinkaan aina ole vahvaa yhteyttä. Intressiryhmäkirjallisuudessa onkin jo kauan kiinnitetty huomiota myös siihen seikkaan, että kaikki mukaan pääsy ei johda samalla tavalla vaikutusvallan saavuttamiseen. Trumanin sanoin (1951) ilmaistuna mukaan pääsy ei ole millään tavalla ”yhtäläinen hyödyke”: Joissain muodossa se ei takaa juuri muuta kuin kuulluksi tulemisen. Toisissa tapauksissa se taas käytännössä takaa myös intressiryhmien kannalta suotuisan lopputuloksen. (Mts. 321.)

Tästä syystä tutkimuksen on aina otettava huomioon se, minkälaisesta mukaan pääsystä on kysymys. Esimerkiksi Dur ym. (2007b) ovat havainneet, että kansalaisjärjestöjen mukaan pääsy ei ole johtanut vaikutusvallan kasvuun EU:n kauppapolitiikassa. Mukaan pääsy tapahtui kyseisessä tapauksessa tietynlaisen uuden ”konsultointifoorumin” kautta, joilla ei ollut varsinaista vaikutusta päätöksentekoon. (Mts. 80.) Toisaalta pelkkää ”kuulluksi tulemista” ei missään nimessä kannata aliarvioida vaikutuskeinona sinänsä. Osassa tutkimuksissa onkin havaittu, että puhtaat järjestöjen ”kuulemiset”

päätöksenteon yhteydessä voivat todella johtaa useinkin toimenpiteiden muokkaamiseen. (Binderkrantz ym. 2014, 880.) Yleisesti ottaen voitaneen sanoa, kuten aikaisemmin on todettu, että mukaan pääsyllä ja vaikutusvallalla on yleisesti ottaen vahva yhteys, ellei kyse ole selvästi näennäisistä menettelyistä. Yksittäistapauksissa vaikutusvallan ja mukaan pääsyn suhde voi tietenkin erilaisilla toimijoilla vaihdella paljonkin. Luvussa 3 tullaan käymään läpi nimenomaan valmisteluvaihetta osana politiikkaprosessia sekä lakien valmisteluelimiä ja niiden sopivuutta intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen.

Intressiryhmien mukaan pääsy poliittiseen prosessiin voidaankin nähdä kenties yleisimpänä tarkastelun kohteena, mikäli erilaisten ryhmien yhteiskunnallista asemaa halutaan tutkia empiirisesti, johtuen muun muassa siitä, että mukaan pääsy voidaan operationalisoida sangen toimivasti. Mukaan pääsy voidaan kuitenkin määritellä eri tutkimuksissa hieman eri tavoin. Yksi yleinen tapa on määritellä se kontaktien määräksi intressiryhmien ja julkisen sektorin jonkin instituution toimijoiden välillä (Eising 2007b, 386). Yleensä kontaktien määrää mitataan tiedustelemalla asiaa intressiryhmien edustajilta, mutta ajoittain on tarkasteltu myös vastapuolta - mittarina voidaan käyttää myös esimerkiksi niiden julkisen sektorin toimijoiden määrää, jotka kertovat kanssakäymisestä kunkin intressiryhmän kanssa (Beyers & Braun 2014, 106 - 107). Yleensä menetelminä on siis käytetty joko intressiryhmille tai julkisen sektorin toimijoille tehtyjä kyselyitä (survey) tai haastatteluja. Jossain tutkimuksissa on myös pyritty mittaamaan mukaan pääsyä tarkoilla esiintymiskerroilla esimerkiksi mediassa tai esimerkiksi julkisissa elimissä. (Binderkrantz ym. 2015.)

Tässä tutkielmassa keskitytään intressiryhmien edustukseen valmisteluelimissä tiettyinä tarkasteluvuosina. Tarkka mukaan pääsyn mittari tässä tutkielmassa on siis kunkin intressiryhmän valmisteluelimiin saamien henkilöiden lukumäärä tiettyinä tarkasteluvuosina. Valmisteluelimiin päässeiden edustajien lukumäärä on siinä mielessä hyvä mukaan pääsyn mittari, että edustusta voidaan Valtioneuvoston hankerekisteristä kootun aineiston perusteella mitata sangen luotettavasti ja tarkasti, verrattuna esimerkiksi siihen, että asiaa tiedusteltaisiin surveyllä intressiryhmien edustajilta. Luonnollisesti tässä tutkielmassa voidaan täten keskittyä ainoastaan virallisiin valmisteluelimiin, eikä esimerkiksi epävirallista yhteydenpitoa virkamiehiin voida ottaa tutkimukseen mukaan.

2.4 Vaihtosuhdeteoria intressiryhmien tutkimuksessa

Seuraavaksi esitellään tarkemmin toinen kahdesta suuresta tutkielman aiheeseen liittyvästä teoreettisesta suuntauksesta, nimittäin vaihtosuhdeteoria (*exchange theory*). Tarkalleen ottaen kyseessä ei ole yksi yhtenäinen teoria, vaan useita hieman erilaisia teorioita (*exchange theories*). Näitä teorioita yhdistää se, että ne korostavat *resurssien vaihtamisen merkitystä* erilaisten organisaatioiden toiminnan kannalta. (Bouwen 2002, 368.) Useimmissa intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimuksissa taustalla oleva tarkempi teoria on Pfefferin ja Salancikin (2003 [1978]) kehittämä *resurssiriippuvuusteoria*,[5] joka korostaa resurssien merkityksen lisäksi kenties muita teorioita enemmän juuri vaihtosuhteesta johtuvaa *keskinäisriippuvuutta* organisaatioiden välillä (katso mm. Bouwen 2002, 368; Poppelaars 2009, 26). Resurssiriippuvuusteoria, joka esitellään lyhyesti seuraavaksi (luku 2.4.1) on siis yleinen organisaatioiden kanssakäymistä selittävä teoria, jota on sovellettu myös intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymisen selittämiseen (luku 2.4.2), kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan. Teoria korostaa, että vaihtosuhde organisaatioiden välillä ei välttämättä ole tasapuolinen ja sitä onkin intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden tapauksessa usein käytetty nimenomaan selitettäessä intressiryhmien mukaan pääsyssä olevia *eroja* ja niiden perustumista viime kädessä eri ryhmien erilaisiin resursseihin (Poppelaars 2009, 26).

Lisäksi voidaan sanoa, että intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymistä ja ”vaihtosuhdetta” on tutkittu politiikan tutkimuksessa ja lähitieteissä ainakin jonkin verran useallakin eri tutkimus*alueella*. Erilaiset tutkimukset eroavat toisistaan jonkin verran esimerkiksi sen suhteen, kumman osapuolen ne näkevät olevan vaihtosuhteessa dominoivana osapuolena. (mm. Poppelaars, 2009, 4.) Siinä missä osassa tutkimuksista kanssakäyminen nähdään virkamiesten näkökulmasta lähinnä pakon sanelemana (Yackee 2005), nähdään se osassa tutkimuksista taas molempia osapuolia tasapuolisesti hyödyttävänä (Milward ja Provan 2000). Osassa tutkimuksista

[5] Muita vaihtosuhde-malleja on mm. Levinen ja Whiten vaihtosuhdemalli (1961).

taas sen sijaan virkamiesten nähdään käyttävän hyväksi ulkopuolisia intressiryhmiä, jotta he voivat vahvistaa omaa asemaansa päätöksenteossa, esimerkiksi suhteessa politiikkoihin (Poppelaars, 2009, 4). [6] (Keskustelun yhteenvedosta katso mm. Poppelaars, 2009, 4.)

2.4.1 Pfefferin ja Salancikin resurssiriippuvuusteoria

Pfefferin ja Salancikin (2003 [1978]) resurssiriippuvuusteoria edusti julkaisunsa aikaan muutosta organisaatioteorioiden valtavirrasta. Teoksessa *The External Control of Organizations* esitettiin kolme keskeistä teemaa. Ensinnäkin, erilaisten organisaatioiden toimintaa selitettäessä on keskeistä kiinnittää huomio organisaatioiden *toiminnan kontekstiin ja ympäristöön*.[7] Keskeistä uudessa ajattelutavassa oli se, että organisaatioiden toimintaa ei enää selitetä niinkään organisaation sisäisillä tekijöillä, kuten esimerkiksi johtajien uskomuksilla tai arvoilla, vaan enemmänkin tarkastelemalla tilanteita ja ympäristöä jossa organisaatiot toimivat. Huomion kohteeksi uudessa teoriassa nousivat ennen kaikkea se, mitä rajoitteita ympäristötekijät – muun muassa muut toimijat – organisaatioille aiheuttavat. Näkökulmalla ei ollut vain teoreettista merkitystä vaan myös paljon käytännön sovelluksia - se johti muun muassa kyseenalaistamaan johtajien merkityksen organisaatioiden menestyksen lähteinä. (Mts. xi.)

Resurssiriippuvuusteoriassa organisaatiot eivät ole itsenäisiä toimijoita vaan niiden nähdään toimivan monimutkaisissa ”keskinäisriippuvuuksien verkostoissa”. Tämä johtuu teorian mukaan siitä, että *organisaatiot eivät ole itseriittoisia* eli ne eivät pysty

[6] *Interest group politics* -kirjallisuudessa korostetaan usein virkamiesten vahvaa riippuvuutta keskeisistä intressiryhmistä. *Bureaucratic politics* -kirjallisuudessa sen sijaan virkamiesten nähdään päinvastoin käyttävän hyväksi intressiryhmiä ja pyrkivän näiden avulla esimerkiksi vahvistamaan asemaansa suhteessa muihin järjestelmän toimijoihin, kuten politikkoihin tai muihin virkamiehiin. *Policy-network* -kirjallisuudessa sen sijaan korostetaan usein kanssakäymisen molemminpuolisia hyötyjä. Tutkimustraditioiden käsitysten eroja on summannut muun muassa Poppelaars (2009). (Mts. 4.)

[7] Idea siitä, että organisaatioiden toimintaa kuvattaessa tai selitettäessä on korostettava ympäristötekijöiden merkitystä, oli jatketta nk. open systems -teorian ajatuksille (Pfeffer ja Salancik 2003 [1978], xi.)

itsenäisesti tuottamaan kaikkia toiminnassaan tarvittavia resursseja. Tämä taas tekee organisaation riippuvaisiksi niistä toimijoista, joilta niiden on hankittava toimintaansa varten keskeiset resurssit. Keskeinen organisaatioiden toimintaa selittävä tekijä on täten riippuvuussuhde muista toimijoista. (Pfeffer ja Salancik 2003 [1978], xii.)

Toiseksi, riippuvuus muista toimijoista ei kuitenkaan teorian mukaan tarkoita sitä, että organisaatioiden toiminta olisi täysin determinististä tai että toiminnalla ei voitaisi vaikuttaa organisaation menestymiseen. Teorian mukaan *strategisella valinnalla on mahdollista* (ainakin tietyissä tilanteissa) *vaikuttaa* niihin *rajoitteisiin ja ympäristöön*, jossa organisaatio toimii. (Mts. xii.) Ympäristö on siis ainakin osittain toiminnan tulos ja eri toimijat pyrkivät muokkaamaan sitä itselleen edulliseksi - ympäristö, organisaatiot ja organisaatioiden väliset suhteet siis myös muuttuvat, kun eri toimijat tavoittelevat itselleen parempaa asemaa erilaisilla keinoilla, jotka joskus jopa toimivat. (Mts. xii.)

Kolmanneksi, resurssiriippuvuusteoria eroaa muista samankaltaisista teorioista, kuten esimerkiksi transaktiokustannusteoriasta siinä mielessä, että resurssiriippuvuusteoriassa *korostetaan vallan merkitystä* käyttäytymisen selittäjänä. Organisaatioiden toimintaa ei selitä vain rationaalisuus tai tehokkuushakuinen toiminta, vaan ennen kaikkea valtaan liittyvät tekijät. Myös tämä seikka erotti teoriaa aikansa valtavirrasta. ”Uuden” ajatuksen mukaan toisilla toimijoilla on enemmän valtaa kuin toisilla riippuen siitä, minkälainen asema niillä on edellä mainitussa keskinäisriippuvuuksien verkostoissa. (Mts. xii – xiii.) Teorian mukaan kanssakäyminen organisaatioiden välillä ei näet välttämättä ole kaikkia osapuolia hyödyttävää (vaikka se voi tietysti olla sitäkin), vaan ajoittain hyvinkin epätasa-arvoista, mikäli jokin organisaatio kontrolloi vahvasti toisille organisaatioille elintärkeitä resursseja, kuten mm. Poppelaars (2009) on korostanut (mts. 26).

Lisäksi resurssiriippuvuusteorian eräänä huomionarvoisena piirteenä voidaan pitää sitä, että teorian mukaan erilaisten toimijoiden valinnat perustuvat aina subjektiiviselle näkemykselle todellisuudesta. Erilaisten organisaatioiden toimijoiden päätökset siitä, mitä resursseja omaa toimintaa varten tarvitaan ja keneltä niitä tulisi hankkia, perustuvat aina subjektiiviseen arvioon siitä mitä pidetään omalle toiminnalle tärkeänä. (Poppelaars 2009, 27 – 29.) Pfefferin ja Salancikin (2003 [1978]) mukaan erilaisten organisaatioiden ympäristö ei ole ulkopuolelta määräytyvä todellisuus vaan se rakennetaan

havainnoinnin ja tulkinnan kautta. Jokainen organisaatio kiinnittää huomiota tiettyihin seikkoihin ympäristössä, mutta ei toisiin. (Mts. 13.) Esimerkiksi erilaiset julkisen sektorin toimijat voivat siis nähdä erilaiset resurssit tärkeinä toiminnalleen ja myös erilaiset intressiryhmät legitiimeinä yhteistyökumppaneina resurssien hankkimiseksi, kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan. [8]

2.4.2 Vaihtoteoreettinen lähestymistapa julkisen sektorin toimijoiden ja intressiryhmien kanssakäymisen ja mukaan pääsyssä olevien erojen selittäjänä

Edellä kuvatun yleisen organisaatioiden toimintaan liittyvän teorian eli siis resurssiriippuvuusteorian sovelluksena voidaan pitää julkisen sektorin toimijoiden ja intressiryhmien kanssakäymisen käsittämistä samanlaisena ”hyödykkeiden” vaihtosuhteena (Bouwen 2002, 368). Näkökulman mukaan julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden oletetaan tekevän – ainakin epäsuorasti - jonkin asteisen kustannus-hyöty-analyysin siitä, kenen kanssa kannattaa tehdä yhteistyötä. Sekä julkisten että yksityisten toimijoiden on nähty olevan riippuvaisia toisistaan, sillä toisella osapuolella on toisen osapuolen tarvitsemia resursseja. (Mts. 368 - 369.) Kuten aikaisemmin on todettu, vaihtelevat alan tutkimukset tosin paljonkin sen suhteen, kenen ne näkevät olevan vaihtosuhteessa dominoivana osapuolena (katso luvun 2.4 alku). Tässä tutkielmassa viitataan termillä vaihtosuhdeteoria nimenomaan julkisen *sektorin toimijoiden ja intressiryhmien* käyttäytymisen näkemiseen edellä kuvatun kaltaisena suhteena, vaikkakin eri vaihtosuhdeteoriat, kuten edellä kuvattu resurssiriippuvuuskoulukunta, pyrkivät usein kuvaamaan ja selittämään kaikenlaisten organisaatioiden välistä toimintaa.

[8] Erilaisista rationaalisen valinnan teorioista puhuttaessa kannattaakin kiinnittää huomiota siihen, kuinka *vahvalle* tai *heikolle rationaalisuusoletukselle* teorian perustuvat. Vahvalle rationaalisuudelle perustuvat teoriat olettavat yksilöiden uskomusten ja keinojen olevan todella objektiivisesti rationaalisia. Useimmat rationaalisen valinnan teoriat eivät kuitenkaan tee näin vahvaa oletusta todellisesta rationaalisuudesta, vaan korostavat rationaalisuuden olevan aina subjektiivista. Uskomukset tavoitteiden järkevyydestä ja erilaista keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi ovat yksilölle rationaalisia ainoastaan suhteessa hänen aikaisempaan tietoonsa. (Moisio ja Erola, 245 – 246.)

Intressiryhmien mukaan pääsyssä olevia eroja teoria sen sijaan selittää ryhmien erilaisilla mahdollisuuksilla tarjota julkisen sektorin toimijoille sellaisia resursseja, joita he toimintaansa varten tarvitsevat (Poppelaars 2009, 26). Julkisen sektorin toimijat hakevat intressiryhmiltä resursseja erilaisista syistä, muun muassa varmistaakseen uudelleenvalintansa tai saavuttaakseen policy-tavoitteensa (Dur & De Bievre 2007, 5). Mutta mitä käytännössä ovat ne resurssit, joita nimenomaan julkisen sektorin toimijat intressiryhmiltä haluavat? Vaihtosuhde-lähestymistavan mukaan keskeisin intressiryhmien resurssi, josta julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita, on *tieto* (mm. Beyers ym. 2014, 95; Bouwen 2002, 368). Tieto on kuitenkin tässä yhteydessä erittäin laaja käsite ja sillä voidaan viitata paitsi perinteiseen *tekniseen asiantuntemukseen* jonkin politiikkakysymyksen suhteen, mutta myös *tietoon intressiryhmien jäsenten ja viiteryhmien preferensseistä, tarpeista ja intresseistä* (Bouwen 2002, 369). Teoria ei siis oleta, että esimerkiksi virkamiehet hakisivat kanssakäymiseltä vain teknistä tietotaitoa policyjen toimeenpanoa ajatellen, vaan myös esimerkiksi legitiimiyttä päätöksentekoon. Kaikenlaiseen vaihdettavaan tietoon ja muihin tärkeimpiin vaihdettaviin resursseihin viitataan kirjallisuudessa usein termillä *access good.* (Mts. 369.) Keskeinen julkisen sektorin toimijoilla oleva resurssi, josta intressiryhmät ovat kiinnostuneita, on yksinkertaisesti mukaan pääsy (*access*) poliittiseen prosessiin (ja täten mahdollinen vaikutusvalta politiikan lopputulokseen) (mm. Beyers ym. 2014, 95; Bouwen 2002, 368).

Teorian mukaan julkisen sektorin toimijat ovat riippuvaisia intressiryhmien tarjoamista ”hyödykkeistä” johtuen siitä, että heidän omat resurssinsa ovat rajalliset. Toisaalta rajalliset resurssit yhdessä kanssakäymiseen liittyvien kustannusten kanssa saavat aikaan sen, että julkiset toimijat eivät voi toimia yhteistyössä kaikkien intressiryhmien kanssa eivätkä siten antaa myöskään mukaanpääsyä kaikille intressiryhmille tasapuolisesti. (mm. Beyers ym. 2014, 95.) Vain osalla intressiryhmistä on täten säännöllinen pääsy mukaan poliittiseen prosessiin, osalla mukaan pääsyä ei sen sijaan ole koskaan (mts. 95 - 96). Kuten edellisissä luvuissa onkin korostettu, on vaihtosuhdeajattelun taustalla vaikuttavan resurssiriippuvuus-koulukunnan yksi keskeinen ajatus sen korostaminen, että organisaatioiden käyttäytymisen selittämisessä oleellista on *valtanäkökulman* huomioiminen.

Seuraavassa luvussa käydään läpi ensinnäkin niitä intressiryhmäkohtaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat erilaisten ryhmien kykyyn tuottaa politiikkahyödykkeitä, joista julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita ja jotka siten aiheuttavat lisäksi intressiryhmien mukaan pääsyyn eroja ja epätasa-arvoisuutta (luvut 2.5.1 ja 2.5.2). Lisäksi käydään läpi erilaisten ympäristötekijöiden vaikutusta siihen, minkälaiset ryhmät pääsevät parhaiten mukaan päätöksentekoon. Tiettyjen ympäristötekijöiden, kuten eri instituutioiden ja eri politiikkasektoreiden, nähdään vaikuttavan muun muassa siihen, minkälaisista resursseista julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita ja täten myös siihen, kuinka hyvin erilaiset ryhmät pääsevät mukaan (luvut 2.5.3 ja 2.5.4).

2.5 Minkälaisilla tekijöillä intressiryhmien mukaan pääsyä tai vaikutusvaltaa on kirjallisuudessa selitetty?

Seuraavaksi esitellään laaja yleiskatsaus siitä, minkälaisilla erilaisilla tekijöillä intressiryhmien mukaan pääsyä tai vaikutusvaltaa on kirjallisuudessa pyritty selittämään. Tutkimuksissa on voitu keskittyä erilaisiin asioihin, kuten esimerkiksi mukaan pääsyn tai myös suoran vaikutusvallan tutkimiseen. Tutkimusten kohteena on voinut olla lisäksi hyvin monenlaiset asiat, kuten esimerkiksi se, kuinka vahva asema kaikilla intressiryhmillä on tietynalaisissa ympäristöissä ja tilanteissa ylipäätään (suhteessa muihin toimijoihin) tai se, minkä tyyppiset intressiryhmät saavuttavat mukaan pääsyä tai vaikutusvaltaa.

Pluralistiseen tutkimustraditioon ja toisaalta vaihtosuhdeteoreettiseen traditioon kuuluvia tutkimuksia on erittäin vaikea erottaa toisistaan, sillä kuten aikaisemmin korostettiin, ovat nykyiset (neo)pluralistiset tutkimukset ottaneet vaikutteita vaihtosuhdeteorioihin perustuvista tutkimuksista (Godwin ym. 2013, 40). Useimmissa tutkimuksissa onkin taustalla ainakin jonkinlainen käsitys vaihtosuhteessa tapahtuvasta resurssien vaihdosta. Näin on myös niissä tutkimuksissa, joissa on keskitytty analysoimaan erilaisten ympäristötekijöiden, kuten instituutioiden tai eri politiikka-sektoreiden vaikutusta intressiryhmien mukaan pääsyyn (katso luvut 2.5.3 ja 2.5.4). Toisaalta nimenomaan neopluralistinen tutkimusperinne on korostanut intressiryhmien

vaikutusvallan yleensä rajoittuvan tietyille sektoreille eli olevan riippuvaista politiikka-alakohtaisista tekijöistä (Godwin ym. 2013, 40).

Intressiryhmien mukaan pääsyä tai vaikutusvaltaa selittävät tekijät voivat olla joko vaihtosuhteen tarjontapuoleen (eli intressiryhmiin itseensä) tai vaihtosuhteen kysyntäpuoleen (julkisen sektorin toimijoihin ja järjestelmiin) liittyviä (mm. Bouwen 2002). Intressiryhmiin itseensä liittyvät tekijät on tässä jaoteltu intressiryhmien (kiinteisiin) *ominaispiirteisiin* (luku 2.5.1) sekä toisaalta ryhmien toimintaan liittyviin *strategisiin valintoihin* (luku 2.5.2). Ympäristöön liittyvät tekijät on tässä jaoteltu *institutionaalisiin* (luku 2.5.3) ja eri *politiikka-alueisiin* (luku 2.5.4) liittyviin tekijöihin.

2.5.1 Intressiryhmien ominaispiirteet

Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, harrastavat julkisen sektorin toimijat vaihtosuhdeteorian mukaan kanssakäymistä yleisesti ottaen ennen kaikkea sellaisten toisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, jotka ovat parhaita tarjoamaan niitä kriittisiä resursseja, joita julkisen sektorin toimijat omassa toiminnassaan tarvitsevat.

Resursseina voidaan politiikassa pitää käytännössä lähes mitä tahansa, joilla voidaan vaikuttaa muiden toimijoiden päätöksiin (Dahl 1961, 226). Mikäli intressiryhmillä on jotakin, mitä julkisen sektorin toimijat tarvitsevat esimerkiksi uudelleenvalintaansa tai policyjen onnistunutta tekemistä varten, voivat ryhmät vaihtaa näitä resursseja mukaan pääsyä ja täten myös mahdollisesti vaikutusvaltaa vastaan. Julkisen sektorin toimijoiden haluamat resurssit voivat olla hyvin monenlaisia esimerkiksi vaalirahoituksesta tietoon intressiryhmien jäsenten preferensseistä ja asiantuntemukseen käytännön politiikkaohjelmien teossa. (Dur & De Bievre 2007, 5; Beyers ym. 2014, 95; Bouwen 2002, 368.) Julkisen sektorin toimijat eivät kuitenkaan voi antaa mukaan pääsyä kuin osalle intressiryhmistä (mm. Beyers ym. 2014, 95), joten keskeiseksi kysymykseksi nousee, kuka pystyy tuottamaan eniten ja laadukkaimpia politiikkahyödykkeitä (Bouwen 2002, 382).

Mikä sitten vaikuttaa erilaisten intressiryhmien kykyyn tuottaa edellä mainittuja politiikkahyödykkeitä, joita julkisen sektorin toimijat ovat valmiita vaihtamaan mukaan pääsyä vastaan? Kansainvälisessä kirjallisuudessa ennen kaikkea kahdella intressiryhmäkohtaisella tekijällä on nähty olevan vaikutusta: ensinnäkin intressiryhmien *sisäisillä resursseilla* ja toisaalta sillä, *minkä tyyppisiä intressejä intressiryhmä ajaa* (Dur & De Bievre 2007, 5-6; Dur & Mateo 2012).

2.5.1.1 Resurssien merkitys

Intressiryhmien sisäiset resurssit taas voivat viitata niin taloudellisiin resursseihin kuin muunkinlaisiin resursseihin. *Taloudelliset resurssit* vaikuttavat teorian valossa ennen kaikkea intressiryhmän tuottamien politiikkahyödykkeiden laatuun. Mekanismi, joka selittää intressiryhmien mukaan pääsyä voidaan tiivistää seuraavasti: *mitä suuremmat (taloudelliset) resurssit intressiryhmällä on käytettävissään, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on tuottaa korkeatasoisia politiikkahyödykkeitä* [- ovat ne sitten teknistä asiantuntijatietoa tai tietoa organisaation viiteryhmien näkemyksistä -] *ja tätä kautta sitä kiinnostuneempia julkisen sektorin toimijat ovat siitä*. (Beyers & Braun 2014, 94.) Lisäksi taloudelliset resurssit ovat välttämättömiä, jotta organisaatiolla on ylipäätään kykyä seurata poliittisen prosessin etenemistä ja täten myös vaikuttaa siihen päätöksenteon eri tasoilla. Jos intressiryhmillä on käytettävissään suuret taloudelliset resurssit, voivat ne hyötyä myös suuruuden ekonomiasta, mikäli ne vaikuttavat useaan asiaan samaan aikaan. (Dur & Mateo 2012, 5.)

Taloudellisia resursseja voidaan mitata usealla eri tavalla. Kenties yleisin tapa on tarkastella organisaation *palkatun henkilökunnan määrää* (mm. Mahoney 2007, 41). Muita mahdollisia mittareita ovat mm. organisaatioiden *vuosibudjetit* (mm. Eising 2007, 339) tai sen tarkastelu, *kuinka suuri osa organisaation budjetista käytetään intressiedustukseen* (mts. 341). Henkilökunnan määrää pidetään kirjallisuudessa yleensä parhaana ja helpoiten saatavilla olevana intressiryhmän koon ja resurssien mittarina, ja sillä on myös havaittu olevan vahva korrelaatio muihin asiaan liittyviin, mutta vaikeammin mitattaviin muuttujiin, kuten vuosibudjetteihin tai yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen käytettyyn rahamäärään (Mahoney 2007, 41). Myös tässä tutkimuksessa intressiryhmien taloudellisia resursseja mitataan palkatun henkilökunnan määrällä. Jos

organisaatiolla on suuret taloudelliset resurssit palkatun henkilökunnan määrällä mitattuna, voidaan sillä vaihtoteoreettisen lähestymistavan mukaan olettaa olevan edellä mainituilla perusteilla parempi mukaan pääsy päätöksentekoon kuin muilla toimijoilla. Muun muassa tätä väitettä pyritään testaamaan tutkimuksen empiirisessä osassa.

Toisaalta, kuten aikaisemmin on korostettu, voidaan politikkojen ja virkamiesten tarvitsemat resurssit ymmärtää sangen laajasti ja kiinnostusta voi olla myös muita resursseja kuin laadukasta tietoa tai tietotaitoa kohtaan. Intressiryhmiltä voidaan haluta myös esimerkiksi tukea ja suostumusta harjoitettavalle politiikalle. Eräs keskeinen intressiryhmien tarjoama ”hyödyke” voikin olla kyky tuoda legitimiteettiä päätöksentekoon. (Eising 2007, 337.) Esimerkiksi virkamiehet voivat hakea tukea intressiryhmiltä vahvistaakseen asemaansa suhteessa poliitikkoihin tai esimerkiksi helpottaakseen policyjen toimeenpanoa (katso esimerkiksi Poppelaars 2009, 27). Tästä syystä myös muilla tekijöillä kuin intressiryhmien taloudellisilla voimavaroilla voi olla vaikutusta mukaan pääsyyn.

Intressiryhmän kykyyn tuoda päätöksentekoon hyväksyttävyyttä voivat myös vaikuttaa useatkin eri asiat. Eräs tapa mitata ryhmän kykyä tuottaa tämänkaltaisia ”hyödykkeitä” on keskittyä intressiryhmän edustavuuteen sen omalla toimialueella. Muuttujana voisi tällöin olla esimerkiksi ryhmän (henkilö)*jäsenten määrä*. [9] Muita mahdollisia tarkastelukohteita kirjallisuudessa on ollut mm. ryhmän edustaman *sektorin laajuus*, jota voidaan mitata eri tavoin tilanteesta riippuen (katso mm. alla mainittu lähteestä lisätietoa). Lisäksi eräs tarkastelukohde on ollut myös intressiorganisaation *asema muihin organisaatioihin nähden* eli se, onko kyse alatason intressiryhmästä vai nk. federaatiosta (intressiryhmästä, jolla on jäseninä muita intressiryhmiä). (Eising 2007, 337- 339.) Tässä tutkimuksessa intressiryhmän kykyä tuoda päätöksentekoon legitiimiyttä mitataan kahdella asialla, sillä onko sillä henkilöjäseniä ja sillä onko sillä jäseninä muita järjestöjä. Molempien jäsentyyppien nähdään mittaavan järjestön edustamien intressien laajuutta ja siten edellä mainituilla perusteilla olevan positiivisesti yhteydessä intressiryhmän kykyyn tuoda päätöksentekoon lisää legitimiteettiä ja täten

[9] Toisaalta osa tutkijoista on korostanut että intressiryhmät, joilla on henkilöjäseniä, ovat yleisesti sangen heikossa asemassa politiikkaprosessissa, ainakin suhteessa intressiorganisaatioihin, jotka ovat niin kutsuttuja ”instituutioita”, kuten yrityksiin (Salisbury 1984).

myös lisäävän ryhmien mukaan pääsyä, vaikka tässä vaiheessa kiinnitettään huomiota vain siihen, onko organisaatiolla em. jäseniä, ei sen sijaan niiden määrään. Toisaalta järjestöt, joilla on jäseninä muita intressijärjestöjä, ovat useimmin korkeammassa asemassa järjestöpopulaatiossa, ja niillä tulisi tällöin olla parempi mukaan pääsy kuin järjestöillä, joilla on muunlaisia jäseniä, kuten henkilöjäseniä (Eising 2007, 338 – 339).

Etenkin korporatismia ja korporatistisissa järjestelmissä[10] olevaa vaihtosuhdetta käsittelevässä kirjallisuudessa korostetaan lisäksi intressiryhmän *kykyä kontrolloida jäsentensä mielipiteitä* tärkeänä hyödykkeenä, josta julkinen sektori on kiinnostunut ja jota se vaihtaa vaikutusvaltaa vastaan (Öberg ym. 2011, 367). Julkinen sektori voi vaatia tuen lisäksi kurinalaisia ja maltillisia näkemyksiä järjestöiltä, jotka ovat mukana päätöksenteossa. Lisäksi oleellista mukaan pääsyn kannalta on, että intressiryhmää voidaan pitää tietyn intressijoukon legitiiminä edustajana. (Mts. 368.) Intressiryhmien mukaan pääsyyn voivat korporatistisen kirjallisuuden perusteella vaikuttaa mm. sellaiset tekijät, kuin intressiorganisaatioiden mandaatti neuvotella, organisaatioiden koheesio, niiden edustuksen monopolin aste, jäsenmäärä sekä asenne osallistua neuvotteluihin (mts. 370). Toisaalta on huomattava, että em. teoria liittyy oikeastaan vain työmarkkinaosapuoliin (katso mainittu lähde).

2.5.1.2 Erityyppiset intressit

Toinen merkittävä intressiryhmän ominaispiirre sen kontrolloimien resurssien ohella liittyy siihen, minkä tyyppisiä intressejä sen voidaan katsoa edustavan. Yleistä on erotella toisistaan laajoja intressejä (*diffuse interests*) ja toisaalta rajatumpia erityisintressejä (*concentrated interests* tai *specific interests*) ajavat ryhmät. (Dur & De Bievre 2007, 6; Dur & Mateo 2012.) Näihin ryhmiin viitataan jatkossa termeillä *yleis-* ja *erityisintressiryhmät.* Yleisintressiryhmiä ovat sanan mukaisesti sellaiset organisaatiot, joiden eturyhmät eivät ole tarkkaan rajattuja. Tällaisia eturyhmiä ovat esimerkiksi ”kuluttajat” tai ”tulevaisuuden sukupolvet”. Erityisintressiryhmillä sen sijaan ajettavat intressit ovat selvästi yhteydessä johonkin rajattuun ryhmään ihmisiä, vaikka tämä

[10] Korporatistisissa järjestelmissä julkisen sektorin toimijoiden ja järjestöjen yhteistyö on vahvasti institutionalisoitunutta. Kumppaneina ovat valtio ja tietyt etuoikeuden saaneet intressiryhmät. (Öberg ym. 2011, 367.) Kuten luvussa 2.5.3 todetaan, on mukaan pääsevien intressiryhmien joukko rajatumpi kuin nk. pluralistisissa järjestelmissä.

ryhmä voi teoriassa olla myös sangen laaja. (Beyers 2004, 216.) Yleisintressiryhmiin voidaan lukea esimerkiksi kuluttaja-, ympäristö- tai kehitysjärjestöt tai muunlaiset ”yleiset” kansalaisjärjestöt. Erityisintressiryhmiin voidaan lukea esimerkiksi työnantaja- ja elinkeinoelämän järjestöt, palkansaajajärjestöt tai maatalousjärjestöt. (Mts. 223.)

Yleisesti ottaen erityisintressiryhmillä on nähty olevan selkeä etu suhteessa yleisintressiryhmiin niin päätöksentekoon mukaan pääsyssä ja siihen vaikuttamisessa (Dur. ym. 2007b; Mahoney 2007), kuin toimintansa organisoimisessa ylipäätään (Olson 1965). Tämän on nähty johtuvan useastakin eri syystä. Ensinnäkin, yleisintresseillä on usein havaittu olevan erityisintressejä heikommat taloudelliset resurssit (Dur & De Bievre 2007, 6). Kuitenkin, vaikka tämä otetaan huomioon, myös tyypillä itsellään on nähty olevan vaikutusta ryhmän mukaan pääsyyn ja vaikutusvaltaan (Dur & Mateo 2012, 5).

Tärkein syy eri intressityyppien eriarvoiseen asemaan on teorian mukaan siinä, että kuten termeistä voi päätellä, keskittyvät yleisintressiryhmät sen kaltaisten asioiden puolustamiseen, jotka koskevat hyvin laajoja ihmisjoukkoja - kuten esimerkiksi ympäristöä, yleistä terveyttä tai tasa-arvoa koskeviin asioihin. Tämänkaltaisten asioiden puolustamisessa törmätään vaihtosuhdeteorian mukaan usein nk. *kollektiivisen toiminnan ongelmaan*. Yleistä etua ajavien on vaikeampi saada taustajoukkojaan mukaan toimintaan (ainakin yksittäisissä kysymyksissä) kuin sellaisten toimijoiden, joiden eturyhmille kustannukset ja hyödyt tietynlaisesta politiikasta selvästi kasautuvat. (Dur ym. 2007b; Olson 1965.) Yleisesti mobilisointi ja toiminnan organisointi on erityisintressiryhmien tapauksessa siis huomattavasti helpompaa (mm. Binderkrantz ym. 2014, 881).

Elinkeinoelämän järjestöillä ja muilla erityisintressiryhmillä voidaan sanoa samoilla perusteilla olevan myös paremmat mahdollisuudet tuottaa korkealaatuista (teknistä) asiantuntijatietoa, koska – johtuen pienemmästä kollektiivisen toiminnan ongelmasta – jäsenillä on suuremmat houkuttimet antaa tietoa ja muita resursseja intressiryhmän käyttöön. Toinen syy on siinä, että erityisintressiryhmillä on selkeämmin rajatut eturyhmät joille selvästi keskittyvät materiaaliset edut tai haitat tietynlaisesta politiikasta. (Dur & Mateo 2012, 6.) Hyödyt ja haitat ovat tästä syystä näkyvämpiä, joten selkeän tiedon tuottaminen on helpompaa. Yleisintressit joutuvat esimerkiksi

toiminnassaan useammin vetoamaan yleisiin periaatteisiin, kuten esimerkiksi ”oikeudenmukaisuuteen”, kun taas erityisintresseillä on helpompaa tehdä konkreettisia ehdotuksia, koska tietynlaisen politiikan hyödyt ja haitat ovat paremmin nähtävissä. (Dur ym. 2007b, 80 – 83.) Esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöjen etuna nähdään usein niiden kyky tuottaa yksityiskohtaisempaa tietoa niiden omalta sektorilta kuin muiden intressiryhmien (Binderkrantz ym. 2014, 893). Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että edellä sanottu ei tietenkään viittaa siihen, että yleisintressiryhmien ajamat asiat eivät olisi niin merkittäviä, vaan ainoastaan siihen, että tietynlaisen politiikan hyödyt ja haitat leviävät niiden eturyhmien tapauksessa laajalle, eivätkä ole siksi niin näkyviä.

Mahdollisten eriarvoisten resurssien ja suuremman kollektiivisen toiminnan ongelman lisäksi yleisintressiryhmillä on myös muita ongelmia verrattuna muihin intressiryhmiin. Esimerkiksi yritykset ja teollisuuslaitokset kontrolloivat yhteiskunnan tuotantoa ja voivat uhata siirtää toimintaansa ulkomaille (mm. Binderkrantz ym. 2014, 881) ja täten painostaa ottamaan itsensä mukaan päätöksentekoon. Yleisintressiryhmillä ei useinkaan tällaista mahdollisuutta ole (mt.). Lisäksi esimerkiksi yrityksissä on usein yksinkertaisempi organisaatiorakenne (vähemmän kerroksia) ja päätöksentekotapa verrattuna esimerkiksi suuriin kansalaisjärjestöihin ja tämä tekee politiikkahyödykkeiden tuottamisesta helpompaa (Bouwen 2002, 375 – 376; Salisbury 1984).

Toisaalta laajoja intressejä puolustavilla yleisintressiryhmillä voi myös olla joitakin etuja suhteessa erityisintressiryhmiin. Niillä voi esimerkiksi olla sellaisia resursseja käytettävissään, mitä erityisintressiryhmillä ei ole. Kuten aikaisemmin todettiin, myös kyky lisätä päätöksenteon legitimiteettiä voi olla arvokas resurssi, jota voi vaihtaa mukaan pääsyyn päätöksentekoon. Kansalaisjärjestöjen ruohonjuuritason jäsenet taas voivat vaikuttaa tähän positiivisesti. (Dur & De Bievre 2007, 6.)

Tässä tutkimuksessa intressiryhmien mukaan pääsyä pyritään selittämään muun muassa sillä, onko kyseessä kansalaisjärjestö, palkansaajajärjestö tai elinkeinoelämän järjestö. Kansalaisjärjestöt ovat tyypiltään yleisintressiryhmiä ja palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöt erityisintressiryhmiä. Tarkoitus on selvittää kuinka paljon intressiryhmän tyyppi selittää mukaan pääsyä yksinään ja toisaalta johtuvatko eri tyyppien mukaan pääsyssä olevat erot mahdollisesti osittain niiden eriävistä resursseista.

2.5.2 Intressiryhmien strategiset valinnat

2.5.2.1 Sisäpiiristrategiat ja julkisuusstrategiat

Intressiryhmien ”kiinteiden” ominaispiirteiden lisäksi mukaan pääsyyn on nähty voivan vaikuttaa myös intressiryhmien itse tekemät valinnat ja tavat vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Kirjallisuudessa on usein korostettu muun muassa sitä, että erilaiset intressiryhmät erikoistuvat käyttämään vaikuttamispyrkimyksissään joko nk. ”*sisäpiiristrategiaa*” (access-strategia) tai vaihtoehtoisesti nk. ”*julkisia vaikuttamisstrategioita”* (voice-strategiat). Sisäpiiristrategialla viitataan esimerkiksi juuri komiteoissa tai virastoissa toimimiseen, eli toimintaan, joka tapahtuu julkisuudelta joko kokonaan tai osittain piilossa. Tällöin tietoa siirretään siis suoraan julkisen sektorin toimijoiden ja intressiryhmien välillä. Julkisilla strategioilla taas viitataan sanan mukaisesti sellaisiin vaikuttamistapoihin, joiden avulla pyritään vaikuttamaan laajempiin yleisöihin mm. median välityksellä tai protesteilla. (Beyers 2004, 212 - 214.) [11] Usein mainitun näkemyksen mukaan erilaisten strategioiden käyttö on lisäksi vahvasti yhteydessä intressiryhmän tyyppiin. Tämän teorian mukaan juuri yleisintressiryhmät pyrkisivät käyttämään muita enemmän julkisia vaikuttamisstrategioita, koska niillä on yleisesti heikompi asema politiikkaprosessissa (Della Porta ja Diani 1999, 168–169).

Tutkimuksissa on usein havaittu, että erikoistuminen nimenomaan suoraan vaikuttamiseen on tehokkain tapa päästä mukaan päätöksentekoon, oli kyse sitten vaikuttamisesta parlamenttiin tai hallintoon (Eising 2007, 335). Sisäpiiristrategiaa voidaan pitää selvästi parempana varsinkin teknisen ja yksityiskohtaisen tiedon välittämiseen päätöksentekijöille (Beyers 2004, 213). Joissain tutkimuksissa on jopa havaittu, että varsinaisen päätöksenteon ulkopuolella tapahtuvat vaikuttamispyrkimykset (kuten esimerkiksi media-strategian käyttö) voivat jopa haitata intressiryhmän mukaan pääsyn/vaikuttamisen onnistumista. Ulkopuolella tapahtuvia

[11] Julkiset strategiat voidaan jakaa edelleen informaatiopolitiikkaan ja protestipolitiikkaan (Beyers 2004, 214).

vaikuttamistapoja käytetään korvaamaan sisäpiiriin mukaan pääsyssä olevia puutteita, mutta toisaalta se saattaa myös haitata sisäpiirivaikuttamista, varsinkin hallinnon edustajien tapauksessa. (Eising 2007, 335.) Havainnon järkevyyttä on perusteltu sillä, että vaikka yksittäinen intressiryhmä voi parantaa asemaansa suhteessa muihin ryhmiin tuomalla intressinsä julkisuuteen, tämä johtaa siihen, että myös muut ryhmät toimivat samoin. Mitä enemmän jonkin poliittisen kiistakysymyksen julkinen huomionarvo kasvaa, sitä epätodennäköisemmäksi tulee, että yksikään intressiryhmä saa omaa tahtoaan läpi, sillä suurempi julkisuus tekee päätöksentekijöiden poikkeamisen äänestäjien enemmistön mielipiteestä vaikeammaksi. (Mahoney 2007, 53.) [12] Asiaan palataan myöhemmin tässä tutkielmassa.

Osa tutkijoista on kuitenkin kyseenalaistanut eri intressiryhmien erikoistumisen erilaisiin vaikuttamiskeinoihin (Beyers 2004, 212). Nämä teoreetikot korostavat, että erikoistuminen on harvinaista, ja että suuri osa toimijoista pyrkii käyttämään useita vaikuttamistapoja (Baumgartner and Leech 1998, 153 - 157). Muun muassa Beyersin mukaan intressiryhmien tyypit eivät selitä sitä, miten ryhmät pyrkivät käyttämään eri vaikutuskeinoja. Sekä yleis- että erityisintressit käyttävät sekä sisäpiiristrategiaa että julkisia vaikuttamiskeinoja. Sellainen ero on kuitenkin havaittavissa, että yleisintressiryhmien kohdalla todellinen pääsy poliittiseen prosessiin on vähäisempää. (Tosin tälläkään ei näytä olevan vahvaa tilastollista merkitsevyyttä). Sen sijaan Beyers korostaa instituutioiden merkitystä asiassa. Esimerkiksi Euroopan parlamentti antaa enemmän mukaan pääsyä yleisintressiryhmille kuin EU:n komissio. (Mts. 228 - 230.) Joka tapauksessa intressiryhmillä on useiden tutkijoiden mukaan aina myös mahdollisuuksia valita itse vaikuttamisstrategioitaan, eivätkä eri vaikuttamistavat ole täysin tyyppisidonnaisia (Eising 2007, 339).

Tässä tutkimuksessa tärkeä intressiryhmien mukaan pääsyä selittävä muuttuja onkin se, kuinka vahvasti intressiryhmä pyrkii erikoistumaan juuri suoraan poliittiseen vaikuttamiseen. Tätä mitataan sillä, kuinka suurella osalla organisaation työntekijöistä työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain suoraa poliittista vaikuttamista (eli suoraa, eikä esimerkiksi median kautta tapahtuvaa yhteydenpitoa politiikkoihin tai virkamiehiin). Em. teoriataustan perusteella vahvemman erikoistumisen tulisi lisätä mukaan pääsyä.

[12] Policyjen saaman julkisuuden vaikutuksesta intressiryhmien vaikuttamismahdollisuuksiin keskustellaan tarkemmin luvussa 2.5.4.

Lisäksi voitaisiin olettaa, että kansalaisjärjestöt pyrkisivät (yleisintressiryhminä) erikoistumaan vähemmän tämän kaltaiseen suoraan vaikuttamiseen ja että kansalaisjärjestöjen ja palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen välillä olevat erot mukaan pääsyssä olisivat täten pienemmät silloin, kun tämä erikoistuminen otetaan huomioon.

2.5.2.2 Muut ”strategiset” tekijät

Erilaisten vaikuttamisstrategioiden lisäksi on olemassa myös muita organisaatiokohtaisia, ei-kiinteitä ja organisaatioiden valinnoista ainakin osittain riippuvia tekijöitä, joiden on nähty voivan vaikuttaa intressiryhmien tarjoamien politiikkahyödykkeiden ”laatuun” ja täten mukaan pääsyyn. Se, kuinka paljon tällaiset tekijät kuuluvat organisaatioiden toimijoiden vapaan valinnan piiriin on tietysti osittain kyseenalaista, mutta esitysteknisistä syistä ne on esitelty tässä luvussa.

Yksi tällainen tekijä liittyy organisaatioiden *asemaan* intressi*koalitioissa* ja *suhteessa muihin* intressi*koalitioihin*. Muun muassa Beyers ja Brown (2014) ovat korostaneet, että resurssiperusteiset selitykset ovat siinä mielessä ”vajaita”, että ne keskittyvät ainoastaan yksittäisiin intressiorganisaatioihin ja niiden ominaispiirteisiin, eivätkä ota huomioon, että tosielämässä poliittinen vaikuttaminen tapahtuu usein myös ja nimenomaan koalitioiden kautta. Organisaatioiden tuottamien politiikka-hyödykkeiden arvo onkin osittain riippuvainen myös intressiryhmän suhteista muihin intressiryhmiin. (Mts. 93 – 94.) Idea verkostojen merkityksestä perustuu Granovetterin (1973) näkemyksille heikkojen siteiden merkityksestä. Granovetterin mukaan henkilöiden välisten yhteyksien vahvuus vaikuttaa moniin sosiaalisiin ilmiöihin, kuten esimerkiksi verkostojen kykyyn levittää tietoa (mt.). Tätä näkökulmaa on soveltanut intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen mm. Carpenter ym. (1998). Merkitystä organisaatioiden mukaan pääsylle voi olla sekä nk. vahvoilla siteillä (*strong ties*), että ennen kaikkea heikoilla siteillä (*weak ties*). Vahvoilla siteillä viitataan intensiivisempiin siteisiin, joita on samankaltaisten tai samanmielisten toimijoiden välillä, kun taas heikoilla siteillä viitataan pinnallisempiin yhteyksiin erilaisten toimijoiden kesken. Etenkin heikoilla siteillä on nähty voivan olla positiivista vaikutusta kykyyn levittää uutta tietoa. Etenkin

heikot siteet tekisivät täten intressiryhmästä houkuttelevamman kumppanin julkisen sektorin toimijoille. (Carpenter ym. 1998.)

Edellisen perusteella Beyers ja Brown esittävät, että intressiryhmien mukaan pääsyyn voi olla vaikutusta sekä ryhmien asemalla erilaisten koalitioiden sisällä että toisaalta ryhmän suhteilla muita koalitioita edustaviin toimijoihin (Beyers & Brown 2014). Keskeinen asema yhden ”klikin” sisällä auttaa organisaatiota esittämään edustavia näkemyksiä omalla alallaan. Eri koalitioita edustavien toimijoiden yhteistyössä sen sijaan syntyy enemmän uutta (teknistä) tietoa kuin toiminnassa samaa koalitiota edustavien ja toisilleen läheisten organisaatioiden kanssa. Molemmilla seikoilla voi olla organisaatioiden tuottamien politiikkahyödykkeiden arvoa ja täten myös mukaan pääsyä lisäävä vaikutus. (Beyers & Brown 2014, 99 – 100.) [13]

Koalitioiden ja verkostojen vaikutuksen tutkiminen olisi erittäin oleellinen lisä mukaan pääsyn tutkimukseen muiden organisaatiokohtaisten tekijöiden ohella. Tutkimusta kuitenkin haittaa koalitio-asemien mittaamisen vaikeus. Erilaiset koalitiot eivät näet koostu puhtaasti saman tyyppisistä organisaatioista, kuten pelkästään kansalaisjärjestöistä tai pelkästään elinkeinoelämän järjestöistä. (Beyers & Brown 2014, 104 – 105.) Käytännössä jonkinlaisen *verkostoanalyysin* tekeminen onkin välttämätöntä erilaisten koalitioiden rakenteen selvittämiseksi (katso em. artikkeli). Tästä syystä tutkimusta on erittäin vaikea tehdä muuten kuin sangen rajatulla alueella. Esimerkiksi tässä tutkielmassa ei kyetä ottamaan organisaatioiden suhteiden ja verkostojen rakenteiden merkitystä huomioon. [14]

---

[13] Edellä mainittu vaikutus on kuitenkin riippuvainen siitä, hakevatko intressiryhmät kontaktia politikkoihin vai virkamiehiin. Poliitikot ovat eniten kiinnostuneita edustavina pidetyistä poliittisista näkemyksistä, joten he arvostavat eniten keskeistä asemaa yhden koalition sisällä. Virkamiehille on sen sijaan tärkeintä saada intressiryhmiltä ennen kaikkea laadukasta teknistä asiantuntija-tietoa, sillä he ovat kiinnostuneita esimerkiksi policyjen onnistuneesta toimeenpanosta. Lisäksi virkamiesten pitää pyrkiä puolueettomuuteen eivätkä saa vaikuttaa siltä, että saavat tietoa vain yhdestä lähteestä. Virkamiehet arvostavat tästä syystä eniten organisaatioita, jotka toimivat yhdistävinä linkkeinä eri koalitioiden välillä. (Beyers & Brown 2014, 99 – 100.)

[14] Lisäksi on tietyllä tavalla kyseenalaista, kulkeeko vaikutussuhde oikeassa elämässä vain siten päin, kuin yllä mainittu teoria olettaa. Keskeinen asema intressiryhmien verkostossa voi nimittäin myös johtua mukaan pääsystä julkiseen päätöksentekoon, eikä toisin päin, kuten em. kirjoittajat huomauttavatkin (Beyers & Brown 2014, 116). Tilastoanalyysit eivät voi vahvistaa kausaalisuhdetta, vaan ainoastaan testata sitä, joten päättely on teorian uskottavuuden varassa. Toisaalta vaikutus voi tietysti kulkea myös molempiin suuntiin (mts. 116).

2.5.3 Institutionaaliset tekijät:

2.5.3.1 Yleistä

Resursseihin keskittyvää intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimusta on toisaalta pyritty täydentämään – ja joskus jopa korvaamaan – keskittymällä vaihtosuhteen tarjontapuolen sijaan vaihtosuhteen kysyntäpuoleen. Tällöin tutkimuksissa on tarkasteltu mm. instituutioihin tai esimerkiksi viranomaisten organisaatioihin tai vaikkapa organisaatiokulttuuriin liittyviä tekijöitä. Kuitenkin myös tämänkaltaisissa tutkimuksissa yleensä toistuu ajatus toimijoiden keskinäisestä resurssiriippuvuudesta ja resurssien vaihtosuhteesta, joka voi tosin olla erilainen erilaisissa ympäristöissä, kuten seuraavaksi tullaan havaitsemaan.

Institutionaalisilla tekijöillä nähdään usein olevan vaikutusta ennen kaikkea siihen, *minkä tyyppiset intressiryhmät saavuttavat* paljon vaikutusvaltaa. Toisaalta vaikutuksesta on esitetty hyvinkin erisuuntaisia näkemyksiä. (mm. Dur & De Bievre 2007, 4.) Esimerkiksi Euroopan unionin päätöksentekorakenteiden on nähty voivan vahvistaa suhteellisesti erityisintressiryhmiä suhteessa yleisintressiryhmiin (Schneider & Baltz 2004). Syy tähän voisi löytyä muun muassa unionin tunnetusti monimutkaisesta päätöksentekorakenteesta. Monimutkainen päätöksentekorakenne saattaa esimerkiksi tehdä erityisintressien vaatimien hyvinvointia rajoittavien policyjen tekemisestä helpompaa, koska äänestäjien on vaikeampi rangaista politiikkoja tällaisten toimien läpimenosta. (Dur & De Bievre 2007, 4.) Lisäksi EU:n tapauksessa komission riippuvuutta erilaisista intressiryhmistä yleisesti voi lisätä komission ”alimiehitys” eli virkamiesten pieni määrä suhteessa sen tehtävien määrään ja tätä kautta syntyvä riippuvuus ulkopuolisten tarjoamista hyödykkeistä, kuten tiedosta (mts. 5). Joskus unionin monitasoisella ja monimutkaisella päätöksentekorakenteella on nähty myös positiivisia vaikutuksia erilaisten intressiryhmien tasa-arvon kannalta – sen on toisaalta nähty voivan myös helpottaa uusien toimijoiden mukaan tuloa päätöksentekoon. Kun päätöksenteossa on useita tasoja, pääsy voi avautua myös sellaisille toimijoille, jotka on suljettu pois kotimaisista policy-yhteisöistä. (Richardson 2000.)

Yleinen näkemys kirjallisuudessa on sen suuntainen, että elinkeinoelämän toimijoilla ja muilla erityisintresseillä on muita parempi mukaan pääsy ennen kaikkea sellaisiin instituutioihin, jotka ovat kiinnostuneita muita politiikkahyödykkeitä enemmän juuri teknisestä asiantuntijatiedosta. Kuten aikaisemmin on esitetty, on elinkeinoelämän järjestöillä ja muilla erityisintresseillä vaihtosuhdeteorian mukaan etu nimenomaan teknisen asiantuntijatiedon tuottamisessa, johtuen mm. kansalaisjärjestöjä pienemmästä kollektiivisen toiminnan ongelmasta (Dur ym. 2007b; Olson 1965). EU:n komissio, jäsenmaiden hallitukset ja muut toimeenpanevat elimet tarvitsevat yleisen käsityksen mukaan toimintaansa varten eniten juuri teknistä asiantuntijatietoa (Dur & Mateo 2012, 6; Bouwen 2004). Parlamentin jäsenten sen sijaan ei katsota olevan niin riippuvaisia teknisestä asiantuntemuksesta (Bouwen 2004, 345). [15] Tästä syystä yleinen oletus siis on, että kansalaisjärjestöillä olisi parlamentissa vahvempi asema kuin hallinnossa. Erityisintressiryhmillä sen sijaan olisi vahvempi mukaan pääsy virkamiesten luo verrattuna politiikkoihin. (Katso mm. Bouwen 2002, 383.)

Toisaalta instituutioiden vaikutuksesta on tutkimuskirjallisuudessa olemassa myös erilaisia näkemyksiä. Osa tutkijoista on korostanut, että nimenomaan hallinnolla olisi mahdollisuuksia antaa tasapuolisemmin mukaan pääsyä sellaisillekin toimijoille, jotka ovat muissa järjestelmän osissa heikommin edustettuina (Rourke 1976). Lisäksi monessa tutkimuksessa on myös kiistetty se, että instituutioilla olisi ollenkaan vaikutusta siihen, minkälaiset intressiryhmät tulevat edustetuiksi tai saavuttavat vaikutusvaltaa. Esimerkiksi tutkimuksessa, jossa verrattiin intressiryhmien edustusta Yhdysvaltain kongressissa ja toisaalta julkisessa hallinnossa, huomattiin, että erilaisten ryhmien edustus hallinnossa on hyvin pitkälle samanlainen kuin lainsäädäntöelimessäkin (Boehmke 2013, 18). Molemmissa julkisen sektorin osissa on samansuuntainen ”vääristymä” erilaisten intressien edustuksessa: elinkeinoelämän etuja ajavilla järjestöillä on muita vahvempi asema (mts. 19, 25).

[15] Esimerkiksi EU:n komission voidaan nähdä olevan kiinnostunut ennen kaikkea (teknisestä) asiantuntemuksesta, koska sen tehtäviin kuuluu tehdä lakiehdotuksia politiikkaprosessin alkuvaiheessa (Bouwen 2002, 379). Lisäksi komissio ei toimintaansa varten tarvitse varsinaisesti poliittista tukea, ainakaan kansalaisyhteiskunnalta. Parlamentilla tilanne on sen sijaan päinvastainen: sille kriittisempiä resursseja ovat muun muassa sen kaltaiset tekijät, kuten tieto eri toimijoiden tarpeista ja näkemyksistä. (Mts. 380-381.) Tästä syystä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on joidenkin tutkijoiden mukaan yleisesti parempi pääsy parlamenttiin kuin komissioon. Sen sijaan esimerkiksi yritysten kohdalla tilanne on päin vastainen. (Mts. 383.)

Se, että instituutioiden vaikutuksesta on olemassa näinkin erilaisia näkemyksiä, korostaa tutkimuksen tarvetta erilaisissa uusissa konteksteissa. Tässä tutkimuksessa pyritään alustavasti tarkastelemaan instituutioiden vaikutusta vertaamaan erilaisten toimijoiden edustusta valmisteluelimissä niiden edustukseen toisessa instituutiossa, nimittäin eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tässä käytetään hyväksi muiden tutkimusten tuloksia.

2.5.3.2 Eri maiden välillä olevat erot

Instituutioiden vaikutuksen tarkastelun yhteydessä on lisäksi hyvä käsitellä erästä aihealueeseen läheisesti liittyvää seikkaa eli eri maiden välillä olevia eroja intressiryhmien mukaan pääsyssä. Eri maiden välillä on kirjallisuudessa eroteltu erilaisia ”*intressirepresentaatio-regiimejä*”. Keskeinen jako tässä suhteessa liittyy siihen, kuinka institutionalisoituja ja hierarkkisia rakenteita eri valtioissa on. *Pluralistisiksi* kutsutuissa järjestelmissä jokaisella intressiryhmällä on ainakin teoriassa mukaan pääsyn mahdollisuus. *Korporatistisissa* järjestelmissä sen sijaan mukaan pääsy on institutionalisoidumpaa ja julkisen sektorin toimijoiden, kuten esimerkiksi virkamiesten mahdollisuudet valita kumppaninsa ovat rajoitetummat. (mm. Poppelaars 2009, 32.)

Tässä tutkielmassa keskitytään Suomen tapaukseen, joten eri maiden välisiin eroihin ei varsinaisesti voida ottaa kantaa. Vertailua suhteessa muihin tutkimuksiin ei myöskään voida tehdä siitä syystä, että mukaan pääsyä mitataan hieman eri tavalla kuin useimmissa tutkimuksissa. Sen sijaan tulosten tulkinnassa voidaan ottaa huomioon Suomen järjestelmän ominaispiirteet. Suomea pidetään yleisesti *maltillisesti korporatistisena* maana (Siaroff 1999, 184). Mukaan pääsyn avoimuuden voi siten olettaa olevan jotain kaikista institutionalisoiduimpien ja avoimimpien järjestelmien väliltä.

2.5.4 Eri politiikkasektoreiden ja erilaisten poliittisten kysymysten vaikutus

Intressiryhmien mukaan pääsyyn ja vaikutusvaltaan on kirjallisuudessa nähty voivan vaikuttaa myös se, minkälaisista poliittista kysymyksistä tai sektorista on kyse (Dur & De Bievre 2007, 6). Näiden tekijöiden on nähty voivan vaikuttaa muun muassa siihen, kuinka hyvät mahdollisuudet intressiryhmillä kaikkinensa on vaikuttaa päätöksentekoon. Yksi keskeisin intressiryhmien (yleisiä) vaikutusmahdollisuuksia selittävä tekijä liittyy tässä suhteessa erilaisten poliittisten kysymysten yleiseen luonteeseen. Erilaiset poliittiset kysymykset voidaan luokitella esimerkiksi *resursseja jakavaan politiikkaan*, *sääntelypolitiikkaan* ja *uudelleenjakavaan politiikkaan*. (Lowi 1964.) Poliittisten kysymysten luonteen on kirjallisuudessa nähty vaikuttavan siihen, kuinka paljon niissä on ”vastavoimia” intressiryhmien yrityksille vaikuttaa päätöksentekoon. Esimerkiksi sääntelypolitiikan alueella (*regulatory policy*) vastavoimia on paljon, sillä eri osapuolten voi olettaa saavuttavan tietynlaisista poliittisista päätöksistä joko paljon kuluja tai paljon hyötyjä. Koska eri toimijoilla on tällä alueella sangen heterogeeniset intressit, on julkisen sektorin toimijoilla enemmän mahdollisuuksia tehdä itse haluamiaan ratkaisuja ja intressiryhmien vaikutusvalta on täten kokonaisuudessaan pienempi. Sen sijaan resursseja jakavilla politiikka-alueilla (*distributive policy*) vastavoimia intressiryhmille olisi teorian mukaan vähemmän. Intressiryhmien on helpompi löytää tukea muista intressiryhmistä, kun erilaisilla yhteenliittymillä on vähemmän heterogeeniset intressit, kuin esimerkiksi sääntelypolitiikan alueella. Täten intressiryhmien yleiset vaikuttamismahdollisuudet ovat suuremmat. (Dur & De Bievre 2007, 6; Lowi 1964.) [16]

Yksittäisten poliittisten kysymysten kohdalla myös kysymyksen *teknisyydellä* ja *monimutkaisuudella* sekä toisaalta niiden *julkisella huomionarvolla* voi olla vaikutusta intressiryhmien vaikutusmahdollisuuksiin. Mikäli teknisyyden aste on korkea, kasvaa julkisen sektorin toimijoiden tarve saada muilta yhteiskunnan toimijoilta resursseja,

[16] Lisäksi kirjallisuudessa on mainittu myös muita politiikkakysymysten luonteeseen liittyviä tekijöitä. Yksi tällainen koskee julkisen sektorin tekemien palveluiden laatua. ”Policy-neuvontaa” antavat julkisen sektorin organisaatiot ovat riippuvaisia ennen kaikkea niistä intressiryhmistä, jotka pystyvät tarjoamaan korkeatasoista asiantuntijatietoa. Palveluja tuottava organisaatio taas tarvitsee apua policyjen toimeenpanossa ja täten mm. legitimiteettiä toiminnalleen. (Poppelaars 2009, 36.)

kuten tietoa, ja täten kasvaa myös julkisten toimijoiden riippuvuus intressiryhmistä. (Dur & De Bievre 2007, 7.) Toisaalta, mitä enemmän julkista huomiota jokin toimenpidekokonaisuus saa, sitä vähemmän yksittäisillä intressiryhmillä on mahdollisuuksia vaikuttaa kysymykseen, sillä päätöksentekijöiden liikkumatila on tällaisissa asioissa pienempi. Esimerkiksi lainsäätäjät eivät voi niin helposti poiketa äänestäjäkunnan yleisestä mielipiteestä, mikäli jokin kysymys saa paljon julkista huomiota. (Dur & De Bievre 2007, 7; Mahoney 2007; Poppelaars 2009, 37 – 38.) [17] Yleisesti on havaittu, että mitä huomionarvoisampi ja myös mitä kiistanalaisempi asia on kyseessä, sitä vaikeampaa millään yksittäisellä intressiryhmällä on vaikuttaa asiaan (Mahoney 2007, 50). Lisäksi yksittäisissä kysymyksissä merkitystä on myös sillä, hakeeko intressiryhmä muutosta nykyiseen poliittiseen linjaan vai puolustaako se sitä. Osassa tutkimuksista on havaittu että ne intressiryhmät, jotka pyrkivät puolustamaan nykyistä poliittista linjaa menestyvät yleensä paremmin kuin ne, jotka hakevat muutosta. Nykyisyyden puolustaminen on siis helpompaa. (Mts. 41, 52.)

Edellä mainittujen seikkojen on siis usein nähty vaikuttavan ennen kaikkea siihen, kuinka paljon *intressiryhmillä yleisesti* on mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon. Lisäksi osassa tutkimuksista on kiinnitetty huomiota poliittisten kysymysten vaikutukseen siihen, *minkä tyyppiset intressiryhmät* pääsevät mukaan päätöksentekoon (katso mm. Boehmke ym. 2013, 23). Myös Suomessa on tehty jonkin verran tutkimusta, jossa on tarkasteltu erilaisten intressiorganisaatioiden edustusta eri politiikkasektoreilla, kuten esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (Saari 2012, 112 - 115).

Osa tutkijoista on korostanut, että keskeistä tässä suhteessa on eri tyyppisten intressiryhmien vaikutusmahdollisuuksien kytkeytyminen niiden omalle ”kotikentälle”. On esitetty, että esimerkiksi elinkeinoelämän toimijoilla on vahva asema päätöksenteossa pääasiassa sellaisissa kysymyksissä, jotka liittyvät elinkeinoelämän säätelyyn. (Binderkrantz ym. 2014.) Esimerkiksi yrityksillä olisi ensinnäkin luonnollisesti suuremmat insentiivit vaikuttamiseen näissä kysymyksissä, koska tehdyt päätökset aiheuttavat niille joko keskittyneitä kuluja tai hyötyjä. Lisäksi yritysten keskeiset resurssit, eli alakohtainen tieto tai kyky kontrolloida tuotannontekijöitä,

[17] Toisaalta on huomattava, että poliittisten kysymysten saama julkisuus ei ole mikään pysyvä tai ulkoapäin annettu ”tilanne”, vaan erilaiset toimijat voivat myös vaikuttaa siihen (Dur & De Bievre 2007, 7).

olisivat teorian mukaan relevantteja julkisen sektorin toimijoille ainoastaan näillä sektoreilla, mutta eivät esimerkiksi yleisen sääntelyn tai julkisten palveluiden alueella. (Mts. 882, 879.)

Tässä tutkielmassa tarkastellaan eri tyyppisten intressiryhmien kokonaisedustusta *eri hallinnonaloilla* eli eri ministeriöiden valmisteluelimissä. Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, ovat esimerkiksi palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen ”oman alan” kysymykset selvästi keskittyneet tiettyihin ministeriöihin. Eri hallinnonalojen erojen tarkastelulla voidaan siis pyrkiä testaamaan edellä mainittua teoriaa.

Toisaalta on huomattava, että eri hallinnonaloilta mahdollisesti löytyvät erot intressiryhmien mukaan pääsyssä eivät välttämättä johdu pelkästään eri alojen erilaisista politiikkakysymyksistä. Kirjallisuuden perusteella useiden erilaisten vaihtosuhteen kysyntäpuoleen liittyvien tekijöiden voidaan katsoa vaikuttavan intressiryhmien mukaan pääsyyn. Muun muassa eri politiikka-aloilla toimivien julkisen sektorin organisaatioiden ominaispiirteillä voi olla vaikutusta. Osassa tutkimuksista on korostettu, että esimerkiksi virastojen itsenäisyydellä ja päätöksenteon eristyneisyydellä (*insulation*) on havaittu olevan vaikutusta intressiryhmien yleiseen mukaan pääsyyn. Mitä itsenäisempiä virastot ovat poliittisesta kontrollista, sitä vähemmän tarvetta niillä on ottaa ulkopuolisia näkemyksiä huomioon ja sitä pienempi mukaan pääsy erilaisilla intressiryhmillä yleisesti on. Lisäksi virastojen omilla resursseilla on vaikutusta. Hyvillä resursseilla varustetut toimijat ovat vähemmän riippuvaisia ulkopuolisten toimijoiden resursseista. (Reenock & Gerber 2007, 428 – 429.) [18] Kenties merkittävin julkisen sektorin eri organisaatioihin liittyvä tekijä liittyy kuitenkin eri viranomaisten *organisaatiokulttuureihin*. Eri julkisen sektorin toimijoiden välillä voi olla eroa sen suhteen, mitkä intressiryhmät nähdään legitiimeinä yhteistyökumppaneina. (Poppelaars 2009, 34- 35.) Kuten aikaisemmin on korostettu, hyväksyy vaihtosuhdeteorian taustalla vaikuttava resurssiriippuvuusajattelu sen, että yhteistyökumppaneiden valitseminen perustuu subjektiiviseen harkintaan.

[18] Vaikutusta voidaan nähdä myös mm. virastojen politisoitumisen asteella: Mikäli virkamiehet ovat mukana poliittis-strategisessa päätöksenteossa, heidän riippuvuutensa intressiryhmien tarjoamista resursseista voidaan nähdä suurempana ja täten kasvaa myös intressiryhmien mukaan pääsy. (Poppelaars 2009, 33-34.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan siis hallinnonalakohtaisia eroja erilaisten intressiryhmien mukaan pääsyssä. Mahdolliset erot eivät välttämättä johdu puhtaasti eri alojen erilaisista poliittisista kysymyksistä. Ne voivat johtua myös mm. eri alojen virkamiesten erilaisista resursseista tai siitä, että virkamiesten välillä on selviä eroja sen suhteen, ketkä he näkevät legitiimeinä kumppaneina. Erilaisten poliittisten kysymysten voi kuitenkin olettaa olevan keskeisin vaikuttava seikka, koska eri hallinnonaloilla on selvästi toisistaan poikkeavat poliittiset kysymykset, kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan.

2.6 Vaihtoteoreettisen lähestymistavan rajoitteet: pitkän tähtäimen vuorovaikutuksen selittäminen

Vaihtosuhdeteorian voidaan sanoa pitävän sisällään ajatuksen siitä, että intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymisessä toimijoiden tekemät valinnat perustuvat *tietoiseen strategiseen valintaan*, joka periaatteessa lisäksi tehdään sangen lyhyellä tähtäimellä (katso luku 2.4.2). Muun muassa Caelesta Braun on korostanut, että tämänkaltainen toiminta voi selittää eri toimijoiden käyttäytymistä vain osittain. Esimerkiksi julkisen sektorin toimijoiden tekemiin valintoihin voidaan nähdä vaikuttavan myös muunlaiset tekijät. Rationaalisen toiminnan lisäksi voidaan puhua rutiininomaisesta käyttäytymisestä (*habitual behavior*) ja tulevaisuuden seurausten ennakoimisesta (*anticipatory behavior*). (Braun 2013, 809.)

Suuri osa intressiryhmien mukaan pääsyä koskevasta tutkimuksesta pyrkii edellä mainitun näkemyksen mukaan enemmänkin selittämään mukaan pääsyn *saavuttamista*, ei sen jatkumista (Braun 2013, 810). Keskeinen oletus vaihtosuhdeteorian taustalla on, kuten aikaisemmin on moneen kertaan todettu, että toimijat tarkoituksellisesti valitsevat kumppaninsa muiden toimijoiden joukosta, perustuen mm. virkamiesten tapauksessa intressiryhmien tarjoamien politiikkahyödykkeiden tyyppiin ja laatuun (Bouwen 2004). Tähän oletukseen sisältyy toinen oletus, jonka mukaan julkisen sektorin toimijat myös pystyvät lopettamaan vuorovaikutuksen, silloin kun se ei enää palvele sille asetettua tarkoitusta (Braun 2013, 810). Tämä oletus ei kuitenkaan välttämättä sovellu täysin

yhteen sen kanssa, että policy-yhteisöt on usein kirjallisuudessa havaittu hyvin vakaiksi yhteisöiksi, joissa suuria muutoksia tapahtuu erittäin harvoin (vaikkakin ajoittain tapahtuu todella suuria kertaluontoisia muutoksia) (mm. Baumgartner ym. 2009). [19] Tämä voi viitata siihen, että edellä mainittu tietoinen strateginen harkinta selittää intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymistä ainoastaan osittain (Braun 2013, 810).

Ensinnäkin, kerran aloitettuja yhteistyösuhteita ei ole aina helppo lopettaa. Nk. kiinnijäämisen teoria (*theory of capture*) viittaakin ns. ”*non-exit* –tilanteeseen”, jossa intressiryhmillä on niin paljon vaikutusvaltaa, että yhteistyötä näiden kanssa on pakko tehdä, riippumatta julkisen sektorin toimijoiden tahdosta. (Olson 1965.) Julkisen sektorin toimijat voivatkin tehdä yhteistyötä sellaistenkin intressiryhmien kanssa, joita he eivät koe järkevinä kumppaneina tietyissä tilanteissa, koska he *ottavat huomioon* ne *tulevaisuuden seuraukset*, joita seuraa, mikäli yhteistyötä ei tehdä myös nykyisessä tilanteessa (*logic of anticipatory behavior*) (Braun 2013, 813). Tämänkaltainen toiminnan logiikka on tietysti mahdollista vain, mikäli yhteistyötä tehdään usein (mt.), mutta tämä ei ole kovin vaikeasti täyttyvä oletus (katso alaviite 18). Eräs syy tämänkaltaisen käyttäytymisen mahdolliselle lisääntymiselle on nähty ”yleisessä oikeudellistumisessa”: virkemiehet konsultoivat kaikkia mahdollisia tahoja välttääkseen aikaa ja resursseja syövät oikeudenkäynnit ja muut toimeenpanon vaikeudet (mm. Yackee 2005). Toinen keskeinen syy ennakoivalle käyttäytymiselle on teorian mukaan sopivien yhteistyökumppaneiden löytämiseen liittyvät kustannukset. Samat toimijat pidetään mukana aina siltä varalta, että heitä tarvitaan muissa asioissa. Näidenkin tekijöiden taustalla vaikuttaa siis rajallisten resurssien aiheuttama paine. (Braun 2013, 814.)

Toisaalta intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden vuorovaikutusta on selitetty tulevaisuuden ennakoinnin lisäksi *menneisyyden painolastilla* (*logic of habitual behavior*). Taustalla on ajatus siitä, että virkamiehet – kuten kaikki toimijat – vähentävät työmääräänsä suunnittelemalla rutiininomaisia käyttäytymismalleja. (Braun 2013, 814.) Käsitys rutiiniluonteisesta käyttäytymisestä perustuu Simonin kuuluisaan

[19] Yleisesti ottaen sama havainto vahvasta stabiliteetista eli pysyvyydestä pätee useissa organisaatioiden välisissä prosesseissa (Scott 2001).

käsitykseen rajallisesta rationaalisuudesta (*bounded rationality*). Monimutkaisissa ympäristöissä ihmiset, joilla on rajalliset kognitiiviset kyvyt, eivät yksinkertaisesti voi arvioida kunnolla kaikkia toimintansa vaihtoehtoja. Tästä syystä ihmisille (ja organisaatioille) on kehittynyt tiettyjä mekanismeja, jotka helpottavat toimintaa, kuten tavat ja rutiinit, joiden avulla osataan reagoida tilanteisiin ilman jatkuvaa ajattelua. (Simon 1947/1997.) Yksilöiden tavat ja organisaatioiden rutiinit säästävät täten arvokasta aikaa, joka kuluisi päätöksentekoon (Braun 2013, 815).

Rutiineja ei kuitenkaan kannata sekoittaa kokonaan passiiviseen käyttäytymiseen. Ne nimittäin saavat kyllä alkunsa tietoisesta rationaalisesta harkinnasta, joista *kehittyy* tavanomaisia käyttäytymismalleja. Nämä käyttäytymistavat voivat lisäksi edelleen palvella alkuperäisiä käyttäytymisen tavoitteita, mutta eivät tee sitä välttämättä. (Simon 1947/1997; Braun 2013, 815.) Jälkimmäisessä tapauksessa nykyinen tapa toimia olisi siis ”tehoton” eli tapa käyttäytyä tietyllä tavalla ei enää toteuta sille alun perin asetettua tavoitetta (Braun 2013, 815).

Edellä käsitelty teoria kiinnittää erittäin tärkeällä tavalla huomiota vaihtosuhdeteorian rajoitteisiin. Ennakoivan ja rutiiniluonteisen käyttäytymisen havainnoiminen on kuitenkin erittäin suuri metodologinen haaste tutkimukselle, johtuen muun muassa siitä, että kyse on pitkällä tähtäimellä tapahtuvasta ilmiöstä (Braun 2013, 816). Aiheeseen liittyvä tutkimus onkin ilmeisesti edelleen intressiryhmien mukaan pääsyn tapauksessa harvinaista ja pienimuotoista (case study -tyyppistä, katso em. lähde). Tutkimukset ovat myös ainakin jossain määrin poikenneet muusta alan tutkimuksesta sekä kysymyksenasettelultaan että menetelmiltään. Tutkimuksissa ei varsinaisesti ole vielä pyritty niinkään selittämään intressiryhmien *mukaan pääsyä* (aggregaattitasolla) vaan enemmänkin pyritty tuomaan esiin esimerkiksi virkamiesten toiminnan taustalla mahdollisesti olevia erilaisia ”rationaliteetteja”, kuten ”rationaalisuutta” tai ennakoivaa ja rutiininluoteista käyttäytymistä. Voidaan siis ajatella, että näissä tutkimuksissa on siis varsinaisen ilmiön, eli eri intressiryhmien mukaan pääsyn, selittämisen sijaan enemmänkin pyritty tutkimaan niitä yksilötason mekanismeja, jotka ilmiön mahdollisesti saavat aikaan. (katso Poppelaars 2009, 81; Braun 2013.) Jotta tästä päästäisiin eteenpäin, tarvittaisiin tutkimuksessa erittäin pitkän ajan kattavaa aineistoa, jota ei ole ollut saatavilla (Braun 2013, 816, 829).

Toisaalta on hyvä huomata, että em. teoriat eivät kokonaan kyseenalaista vaihtosuhdeteoriaa vaan enemmänkin pyrkivät täydentämään sitä (Braun 2013, 811). Myös rutiiniluotoisessa ja ennakoivassa käyttäytymisessä on taustalla ainakin jonkinlainen strateginen järkeily eli rationaalisuus (katso edellä). Varsinkaan väite tulevaisuuden seurausten ennakoinnista ei ole kovin vahvasti alkuperäisen teorian vastainen - esimerkiksi tehokkaan toimeenpanon varmistaminen ja tulevan vastustuksen vähentäminen voi hyvin olla yksi asia, jota julkisen sektorin toimijat intressiryhmiltä vaihtosuhdeteorian mukaan haluavat (katso myös luku 2.5.1.1). Toisaalta tavanomainen käyttäytyminen *voi* rajallisen rationaalisuuden teorian mukaan nykytilanteessa olla myös tehoton tapa toimia, vaikka sen taustalla ollut ajatus olisi ollut alun perin järkevä. (Braun 2013, 815.) Tutkimukset korostavat oikeastaan vain, että eri toimijoiden valintoihin voivat vaikuttaa pitkällä tähtäimellä myös muut seikat kuin nykyhetken tilanteeseen liittyvä strateginen harkinta resurssien saamisen suhteen, joka tosin on myös tärkeä syy tehdä yhteistyötä (mts. 820).

Tässä tutkielmassa pitkällä tähtäimellä eri toimijoiden valintoihin vaikuttavia seikkoja ei valitettavasti pystytä ottamaan huomioon mitenkään. Vaikka aineistossa on tietoa useammalta vuodelta, aineisto on kuitenkin pitkän tähtäimen mukaan pääsyn tutkimiseen aivan liian suppea. Tutkimusta olisi kuitenkin erittäin tärkeä laajentaa tulevaisuudessa myös tähän suuntaan. Pitkällä tähtäimellä mukaan pääsyyn vaikuttavien seikkojen tutkimisessa on kuitenkin erittäin suuria haasteita, kuten todettua.

2.7 Suomalaista intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimusta lyhyesti

Suomessa intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimus on tämän tutkielman tekijällä olevan tiedon mukaan ollut verrattain harvinaista ainakin politiikan tutkimuksessa ja aiheeseen liittyvää tutkimusta on tehty pääasiassa muiden tutkimusaiheiden yhteydessä. Suomessa erilaisten intressiryhmien edustusta politiikka-prosessissa on viime aikoina tutkittu muun muassa tarkastelemalla eduskuntaa ja sen valiokuntalaitosta (edustusta valiokuntien asiantuntijakuulemisia) (mm. Saari 2012). Valiokuntia on kuitenkin

tutkittu pääasiassa käyttäen hyväksi muunlaista teoriataustaa kuin tässä tutkielmassa. Esillä erilaisten intressiryhmien edustajien tutkimuksessa on ollut muun muassa sukupuolten tasa-arvoteema (katso lisäksi mm. Holli 2012).

Nimenomaan politiikkaprosessin valmisteluvaihe ja lakien valmisteluelimet ovat myös olleet esillä suomalaisessa erilaisiin intressiryhmiin ja niiden edustukseen liittyvissä tutkimuksissa, mutta tutkimus on ilmeisesti sangen vanhaa. Ainakin Helander on tutkinut ja verrannut pääosin 1980-luvulla ja siitä lähtien erilaisia valmisteluelimiä, kuten komiteoita ja työryhmiä ja tutkinut niissä edustettuina olleita intressitahoja (katso muun muassa Helander 1980, 200). Esimerkiksi edellä mainittu tutkimus ajoittui aikaan, jolloin työryhmät olivat alkaneet syrjäyttää komiteoita keskeisinä valmisteluelimina (mts. 204) ja huomio kiinnittyikin usein laajapohjaisen valmistelun vähenemiseen ja tämän vaikutuksiin. Huomion kohteena oli muun muassa intressiedustus erilaisissa elimissä (mts. 208) ja myös henkilökoostumus (mts. 210). Näiden lisäksi tutkimuksessa on mm. verrattu erilaisten valmisteluelinten toimintaa sekä tuotoksia ja kustannuksia (mts. 213 – 215). Helanderin ja Anckarin julkaisuun (1983) on kerätty useita 1980-luvun aikoihin kirjoitettuja intressiryhmiin liittyviä tutkimuksia.

Aiheesta on lisäksi tehty muutamia opinnäytetöitä Suomessa (katso ainakin Puoskari 2001 ja Kaisti 2000). Lisäksi Suomen EU-asioiden valmisteluun liittyen on juuri äskettäin tehty sellainen opinnäytetyö Turun yliopistossa (Taskinen 2014), jossa käytetään hyväksi nimenomaan samaa vaihtosuhdeteoriaan liittyvää teoriataustaa, kuin tässä tutkielmassa.

2.8 Poliittisten päätösten valmisteluvaiheen tärkeys ja soveltuvuus tutkimuskohteeksi intressiryhmien mukaan pääsyn tapauksessa

Tässä tutkielmassa on päädytty tarkastelemaan intressiryhmien mukaan pääsyä nimenomaan poliittisten päätösten valmisteluvaiheeseen, tarkemmin sanottuna lakeja valmisteleviin valmisteluelimiin eli komiteoihin, työryhmiin ym. valmisteluelimiin. Seuraavaksi käydään läpi lyhyesti politiikan tutkimuksen sekä lähialojen teoriaa, joka

liittyy nimenomaan politiikan muotoilu- eli valmisteluvaiheeseen (luku 2.8.1). Policyjen muotoileminen (*policy-formulation*) voidaan nähdä toimintana agendan asettamisen ja toisaalta päätöksenteon ja esimerkiksi toimeenpanon välillä (Hill 2009, 171). [20] Teorian avulla pyritään osoittamaan valmisteluvaiheen tärkeys politiikkaprosessissa ja tutkimuskohteena politiikan tutkimuksessa yleisesti. Tämän jälkeen pohditaan valmisteluvaiheen soveltuvuutta nimenomaan intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen (luku 2.8.2).

2.8.1 Valmisteluvaihe osana poliittista prosessia ja politiikan tutkimuksessa

Yleisesti ottaen valmisteluvaiheeseen keskittyvä tutkimus politiikan tutkimuksen kentällä on pyörinyt sen kysymyksen ympärillä, kuinka paljon valtaa virkamiehillä on. Osa tutkijoista on nähnyt keskustelussa virkamiehet ikään kuin vaihtoehtoina poliitikoille – tutkimuksissa on mm. korostettu sitä, kuinka virkamiehet ajavat ”virastokohtaista” linjaa riippumatta siitä, mitkä puolueet ovat poliittisessa johdossa. (Hill 182 - 183.) Vastakkaisen näkökulman mukaan poliitikkojen poliittinen ”ohjaus” määrittää kuitenkin viime kädessä kaikkien toimijoiden toimintaa. Muun muassa Page ja Jenkins (2005) ovat tutkineet politikkojen ja virkamiesten suhdetta Britanniassa ja tulleet siihen tulokseen, että vaikkakin (etenkin keskitason) virkamiehillä on usein keskeinen rooli varsinkin politiikan valmistelussa, on virkamiesten ja poliittisten toimijoiden välillä myös tiivistä yhteistyötä ja että virkamiesten on toiminnassaan otettava huomioon politiikkojen näkemykset. (Page & Jenkins 2005, 184.) [21]

---

[20] Todellisuudessa politiikkaprosessin eri vaiheita kuten agendan asettamista, politiikan muotoilua (eli valmistelua), päätöksentekoa, toimeenpanoa jne. ei kovinkaan usein voida selvästi erottaa toisistaan. Todellisuudessa mitään alkupistettä tietylle politiikkatoimelle (policylle) ei välttämättä voida löytää. Missään prosessin vaiheessa ei välttämättä myöskään todellisuudessa toimita toisista vaiheista riippumattomasti ja kaikissa eri vaiheissa tehdyt päätökset vaikuttavat toimintamahdollisuuksiin toisissa vaiheissa. Joka tapauksessa eri vaiheita on analyysitarkoituksessa voitava tarkastella myös itsenäisesti. (Hill 2009, 141 - 146.)

[21] ”Poliitikot ovat selvästi toimeenpanovallan kärjessä. … [Tosin] ministerit voivat parhaimmillaankin kiinnittää tarkkaa huomiota vain osaan päätöksistä, joita tehdään heidän nimissään. He ovat hyvin riippuvaisia virkamiehistä, jotka toimivat hallinnossa, jotka [kuitenkin] tekevät kovasti työtä muokatakseen politiikkaa sellaiseksi, mistä he luulevat ministereidensä pitävän ”. (Page & Jenkins 2005, 184.)

Suurimmassa osassa alan tutkimusta on kuitenkin yhteisymmärrys yhdestä asiasta, eli siitä, että valmisteluvaiheeseen kuuluu paljon vallankäyttöä ja että siinä vaikutetaan paljonkin erilaisten politiikkaohjelmien sisältöön. Muun muassa Knoepfelin ja Weidnerin (1982) mukaan politiikkaohjelmissa voidaan erottaa nk. ohjelmien *ydin* ja toisaalta *ulommat kerrokset*. Ohjelman ydin on jokin vielä sangen epämääräinen tavoite, esimerkiksi puhdas ilma. Tällainen ”alaston” tavoite tarvitsee paljon tarkennuksia tullakseen toteuttamiskelpoiseksi ja ”hallittavaksi”. Ensinnäkin yleisiä tavoitteita tulee tarkentaa ja tämän lisäksi luoda arviointi- ja kontrollijärjestelmiä. Esimerkkitapauksessa näitä olisivat muun muassa mittausjärjestelmät ja päästöstandardit. Kyse on siitä, miten yleiseen tavoitteeseen käytännössä päästään, toisin sanoen muun muassa siitä, mitä instrumentteja käytetään. Lisäksi tarvitaan tietynlainen organisaatio, joka tavoitteet panee toimeen ja niin edelleen. (Knoepfel ja Weidner 1982, 91 – 92.) Tämänkaltaiset asiat konkretisoituvat juuri politiikkaprosessin valmisteluvaiheessa, jota ennen ohjelman ydin on hyvin epämääräinen ja monella tavalla toteutettavissa (mt.). Pisimmälle valmisteluvaiheen tärkeyden korostamisessa menee Howlett (1991), jonka mukaan instrumenttien valinta on *sama asia* kuin politiikan teko: ”*Instrument choice … is public policymaking*” (mts. 2). Vaikka tämä voidaan nähdä liioitteluna, on valmisteluvaiheen tärkeydestä laaja yhteisymmärrys.

Intressiryhmiin ja niiden vaikutusvaltaan liittyen Knoepfel ja Weidner huomattavat lisäksi erittäin mielenkiintoisesti, että intressiryhmien tehokkain keino vastustaa niille haitallisia policyjä ei ole hyökkääminen varsinaista ohjelman ydintä vastaan, joka on usein nk. demokraattisessa kontrollissa, vaan sen sijaan viedä ohjelman tavoitteilta tehokkuus pois käymällä ohjelman ulompien kuorien kimppuun. Tämä tapahtuu käytännössä pyrkimällä estämään ohjelman tehokas muotoilu ja toimeenpano. (Knoepfel ja Weidner 1982, 93 – 94.) [22] Valmisteluvaihe voidaan siis nähdä erittäin tärkeänä nimenomaan intressiryhmien kannalta.

[22] Esimerkiksi puhtaan ilman tavoitetta vastaan ei juuri kukaan toimija uskalla hyökätä suoraan, varsinkin kun tavoitteiden takana on tieteellistä näyttöä terveysvaikutuksista. Sen sijaan ulompia ohjelman kerroksia, jotka eivät ole niin vahvasti demokraattisessa kontrollissa, pyritään manipuloimaan ja tekemään ohjelman käytännön toteutuksesta hampaatonta. (Knoepfel ja Weidner 1982, 93 – 94.)

Politiikan tutkimuksen lisäksi valmisteluvaiheen tärkeyttä on korostettu myös muun muassa lainsäädäntötutkimuksen kentällä. Muun muassa Jyrki Talan mukaan voidaan sanoa, että vaikka ne, jotka ovat lainsäädäntömenettelyssä päätöksentekijän asemassa (eli siis poliitikot) päättävät muodollisesti yksin lakien hyväksymisestä ja myös niiden sisällöstä, on lakeja valmistelevilla henkilöillä kuitenkin käytännössä merkittävää vaikutusvaltaa siihen, *mistä ylipäätään voidaan päättää* (Tala 2005, 94). Suomessa muun muassa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä (2011), jossa on tutkittu eduskunnan (valiokuntien) suhtautumista hallituksen lakiesityksiin, on tehty havainto siitä, että hallituksen lakiesitykset eivät usein juurikaan muutu eduskunnassa. Merkitystä korostaa se seikka, että edustajat eivät aina ole tyytyväisiä hallituksen esityksiin. (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011.)

2.8.2 Valmisteluvaiheen sopivuus intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimukseen

Edellä kuvattu teoria korostaa, että valmisteluvaihe on erittäin oleellinen osa politiikkaprosessia ja että siinä voidaan käyttää merkittävää vaikutusvaltaa. Vielä ennen varsinaiseen tutkimukseen siirtymistä on syytä pohtia lyhyesti, kuinka hyvin valmisteluvaihe sopii nimenomaan intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimiseen. Monet seikat puhuvat aiheen soveltuvuuden puolesta. Ensinnäkin valmisteluvaiheessa tärkeiden toimijoiden eli virkamiesten voidaan kirjallisuuden mukaan nähdä olevan erittäin tärkeitä toimijoita intressiryhmien kannalta (mm. Poppelaars 2009, 200). Aikaisemmin tuotiin jo esiin se, kuinka poliittisten päätösten muotoiluvaihe voi olla yksi erittäin tehokas vaihe vaikuttamiseen intressiryhmän kannalta, koska muotoiluvaihe ei ole niin vahvasti julkisessa kontrollissa (mm. Knoepfel ja Weidner 1982, 93 – 94). Lisäksi, kuten aikaisemmin on todettu, näyttää suora mukaan pääsy politiikan tekoon olevan intressiryhmien kannalta kaikkein tärkeintä vaikuttamista (Beyers ym. 2014, 93). Valmisteluelimissä erilaiset intressiryhmien edustajat ovat *itse* muodostamassa lainsäädännön ja muiden politiikkatoimien sisältöä, joten mukaan pääsyä tällaisiin elimiin voidaan pitää sangen hyvänä mahdollisuutena vaikuttaa päätöksentekoprosessiin.

Lisäksi valmisteluelimet soveltuvat tutkimuskohteeksi myös teoreettista viitekehystä ajatellen hyvin. Virkamiesten mahdollisuutta valita yhteistyökumppanit valmisteluelimiin ei ilmeisesti nykyään juurikaan rajoita mikään teoriataustan ulkopuolinen seikka, sillä esimerkiksi uuden lainvalmistelun työtavat ja sisältö ovat pitkälle oikeudellisesti sääntelemättä (toisin kuin lain*säädäntö*menettely) (Tala 2005, 88). Toisaalta tulevaisuudessa voisi olla tärkeä tutkia myös aiemmin tässä luvussa sivuttua aihetta eli politiikkojen vaikutusta virkamiesten päätöksiin ja siihen, ketkä pääsevät mukaan valmisteluelimiin. Puoluepoliittisilla tekijöillä on havaittu esimerkiksi eduskunnan valiokuntien tapauksessa olevan vaikutusta asiantuntijoiden valintaan (Saari 2012, 105). Valmisteluelinten tapauksessa esimerkiksi ministerin puoluetaustalla tai hallituksen puolueilla voisi olla vaikutusta siihen, keitä valmisteluelimiin pääsee. Tässä tutkielmassa tätä seikkaa ei kuitenkaan voida huomioida.

3 Tutkimusongelma, aineistot ja menetelmät

Tämän pro gradu -työn tarkoitus on tutkia intressiryhmien mukaan pääsyä (*access*) politiikkaprosessin valmisteluvaiheeseen. Tarkoitus on ennen kaikkea testata poliittiseen taloustieteeseen nojaavaa vaihtosuhdeteoriaa (e*xchange theory*) mukaan pääsyn selittäjänä eli tarkastella, vaikuttavatko kyseisen teorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukaan pääsyyn eriarvoisuutta aiheuttavat tekijät ryhmien edustukseen Suomen tapauksessa, kun tarkastelukohteena ovat valtionhallinnon uutta lainsäädäntöä valmistelevat valmisteluelimet (kuten työryhmät, komiteat jne.).

Keskeinen *tutkimusongelma* on sen selvittäminen, vaikuttavatko intressiryhmien *intressien tyyppi* ja toisaalta ryhmien *vaihtelevat taloudelliset resurssit* ja *eri tavat käyttää näitä resursseja* sekä intressiryhmien *erilaiset jäsenet* ryhmien mukaan pääsyyn em. valmisteluelimiin. Näiden intressiryhmäkohtaisten tekijöiden lisäksi ollaan kiinnostuneita myös eri tyyppisten intressiryhmien edustajien *kokonaismääristä* ja tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutuksesta mukaan pääsyyn. Tällöin huomio kiinnitetään mm. mukaan pääsyssä olevaan *vaihteluun eri politiikka-alueiden välillä*. Lisäksi eri *instituutioiden* vaikutusta pyritään alustavasti tarkastelemaan vertaamalla tilannetta valmisteluelimissä tilanteeseen muissa instituutioissa, ennen kaikkea eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tässä käytetään hyväksi muiden tutkijoiden tutkimuksia. Tämänkaltaiset ympäristötekijät voidaan nähdä toisaalta vaihtosuhdeteorian kanssa kilpailevina mutta myös teoriaa täydentävinä selittäjinä, kuten aikaisemmin on korostettu.

Seuraavaksi (luku 3.1) esitellään tutkimuksen konkreettiset tutkimuskysymykset ja hypoteesit, jotka perustuvat aikaisemmin käsiteltyyn teoriataustaan. **Tulevissa analyyseissä intressiryhmien mukaan pääsyä valmisteluelimiin tarkastellaan siis sekä yksittäisten intressiryhmien tasolla (kysymykset 1 – 3) että eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismäärien tasolla (kysymykset 4 – 6).** Luvussa 3.2 käydään läpi metodologisia kysymyksiä yleisellä tasolla ennen kuin siirrytään tämän tutkimuksen aineiston tarkasteluun sekä aineiston muokkaamiseen ja uuden aineiston

muodostamiseen (luku 3.3). Luvussa 3.4 käydään läpi tulevassa empiirisessä analyysissä käytettävät menetelmät.

3.1 Tutkimuskysymykset ja hypoteesit

3.1.1 Intressiryhmä-tason kysymykset

Tässä pro gradu -tutkielmassa on ensinnäkin tarkoitus testata vaihtosuhdeteorian kannalta keskeisten tekijöiden kykyä selittää intressiryhmien organisaatiokohtaista mukaan pääsyä valmisteluelimiin. Mukaan pääsyä on päätetty mitata tässä tapauksessa sillä, kuinka vahva edustus intressiryhmillä on valmisteluelimissä eli kuinka monta edustajaa kukin ryhmä on saanut valmisteluelimiin tarkasteluvuosina. Saman tyyppistä virallisista lähteistä saatua ”toteutunutta” ja tarkasti laskettavissa olevaa mukaan pääsyn mittaria on käytetty tämän tutkielman valmistumisen aikoihin julkaistussa tutkimuksessa Tanskassa (Binderkrantz ym. 2015) (katso eri tapoja mitata mukaan pääsyä luvusta 2.3).

Vaihtosuhdeteorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavat seikat ovat nk. kollektiivinen ongelma osalla toimijoista ja toisaalta ryhmien resurssit (Godwin ym. 2013, 35 – 36). Teorian mukaan nk. erityisintressiryhmillä tulisi olla parempi mukaan pääsy politiikan tekoon kuin nk. yleisintressiryhmillä, johtuen muun muassa pienemmästä kollektiivisen toiminnan ongelmasta (Dur & De Bievre 2007, 6; Olson 1965). Toiseksi, korkeilla (taloudellisilla) resursseilla tulisi olla mukaan pääsyä lisäävä vaikutus (Beyers & Braun 2014, 94). Toisaalta merkitystä pitäisi olla sillä, kuinka suuri osa organisaation resursseista suunnataan juuri poliittiseen vaikuttamiseen (mm. Eising 2007, 341). Kuten aikaisemmin on korostettu, eroavat intressiryhmät suuresti siinä, kuinka suuri osa niiden toimintaa varsinainen poliittinen vaikuttaminen on (Beyers ym. 2008, 1107).

Toisaalta merkitystä voi olla myös muilla kuin taloudellisilla resursseilla. Keskeisiä muita resursseja ovat ennen kaikkea organisaatioiden jäsenet, jotka kuvaavat organisaatioiden edustamien intressien laajuutta (Eising 2007, 337- 339). Siinä missä

taloudellisten resurssien voidaan teorian valossa sanoa olevan yhteydessä ryhmän kykyyn tuottaa laadukkaita politikka-hyödykkeitä (Beyers & Braun 2014, 94), on organisaatioiden edustamien intressien laajuus yhteydessä organisaatioiden kykyyn tuoda päätöksentekoon lisää legitimiteettiä. Molemmilla tulisi teorian valossa olla mukaan pääsyä lisäävä vaikutus. Jäsenten osalta vaikutusta voi olla sekä henkilöjäsenillä, että sillä, että intressiryhmällä on jäseninä muita intressiryhmiä. (Eising 2007, 337- 339.)

Vaihtosuhdeteorian kykyä selittää intressiryhmien mukaan pääsyä valmisteluelinten tapauksessa testataan siis seuraavien kysymysten kautta:

1. *Vaikuttaako intressiryhmän **tyyppi** sen valmisteluelimiin saamien henkilöiden määrään?*
2. *Vaikuttavatko intressiryhmän **taloudelliset resurssit** (henkilökunnan määrä) **ja niiden käyttäminen** (suuntautuminen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen) sen valmisteluelimiin saamien henkilöiden määrään?*
3. *Vaikuttaako intressiryhmän edustamien **intressien laajuus** (onko henkilöjäseniä tai intressiryhmäjäseniä) sen valmisteluelimiin saamien henkilöiden määrään?*

Kysymyksen 1 osalta olisi tarkoitus verrata toisiinsa kansalaisjärjestöjä sekä palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjä. Kansalaisjärjestöjen katsotaan edustavan nk. yleisintressiryhmiä ja palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen erityisintressiryhmiä (Beyers 2004, 223). Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä tulisi siis em. teorian valossa olla paremmat organisaatiokohtaiset mahdollisuudet mukaan pääsyyn kuin kansalaisjärjestöillä.

Taloudellisia resursseja mitataan henkilökunnan määrällä, jota teoriataustan perusteella pidetään yleisesti hyvänä mittarina organisaation koolle ja sen kyvylle tuottaa nk. politiikkahyödykkeitä, joista julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita. Henkilökunnan määrällä on myös havaittu olevan vahva korrelaatio muiden organisaatioiden kokoa mittaavien muuttujien kanssa. (Mahoney 2007, 41.) [23]

[23] Organisaatioista kerätään tässä tutkimuksessa tietoa ainoastaan henkilökunnan määristä. Muita mahdollisia taloudellisia resursseja mittaavia muuttujia voisivat olla esimerkiksi organisaatioiden vuosibudjetit (mm. Eising 2007, 339), mutta koska vuosibudjeteilla ja

Vaihtosuhdeteorian toinen keskeinen väite, jota tässä tutkimuksessa testataan, on että korkeat taloudelliset resurssit lisäävät selvästi organisaatioiden mukaan pääsyä päätöksentekoon.

Lisäksi ollaan kiinnostuneita siitä, mihin näitä taloudellisia resursseja käytetään eli kuinka suuri osa intressiryhmän toiminnasta painottuu juuri (suoraan) poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen. Tätä on päätetty mitata sillä, kuinka suurella osalla organisaation henkilökunnasta työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain suoraa poliittista vaikuttamista eli yhteydenpitoa politikkoihin tai virkamiehiin. Tällä pyritään ottamaan huomioon se, että intressiryhmillä pääasiallinen olemassaolon syy voi vaihdella juuri yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamisesta esimerkiksi puhtaaseen palvelujen tuottamiseen jäsenille (Eising 2004). Taloudellisia resursseja mitataan siis kahdella muuttujalla.

Organisaation edustamien intressien laajuutta, joka em. teorian valossa on yhteydessä sen kykyyn tuoda päätöksentekoon lisää legitimiteettiä, mitataan myöskin kahdella eri muuttujalla. Näitä ovat se, onko organisaatiolla henkilöjäseniä ja se, onko organisaatiolla jäseninä muita intressiorganisaatioita. Mikäli organisaation voidaan nähdä edustavan joko luonnollisia henkilöitä tai muita organisaatioita ja varsinkin, jos sillä voidaan nähdä olevan kyky kontrolloida näitä, tulisi sillä em. teorian valossa olla päätöksenteon legitimiteettiä lisäävä vaikutus ja tästä syystä julkisen sektorin toimijoiden kiinnostuksen tulisi olla suurempaa. (Eising 2007, 337- 339.) Toisaalta henkilöjäsenten voi olettaa kasvattavan mukaan pääsyä vähemmän kuin organisaatiojäsenten (Salisbury 1984).

Kuten teoriataustasta kävi ilmi, eivät intressiryhmien resurssit ja toisaalta sen edustamien intressien tyyppi ole välttämättä täysin toisistaan riippumattomia. Yleisintressiryhmien ja erityisintressiryhmien eriarvoisen aseman voidaan ainakin osittain nähdä johtuvan tyypin itsensä ohella myös siitä, että esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on joissain tutkimuksissa havaittu muita intressityyppejä huonommat resurssit (Dur & De Bievre 2007, 6). Toisaalta kirjallisuudessa on nähty, että nk. (taloudelliset) erityisintressit myös pyrkisivät erikoistumaan enemmän juuri

henkilökunnan määrällä on em. vahva keskinäinen korrelaatio, niitä ei voi käyttää samassa tilastoanalyysissä.

suoraan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, josta valmisteluelimissä toimimisessa on kysymys (Beyers 2004, 216). Tästä syystä on tärkeää verrata sitä, mikä vaikutus intressiryhmän tyypillä on mukaan pääsyyn yksinään ja toisaalta, kun ryhmän resurssit ja niiden käyttö otetaan huomioon. Tuleva tilastoanalyysi tullaankin tästä syystä rakentamaan vaiheittain.

Teoriataustan perusteella luodaan seuraavat hypoteesit:

H1: *Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä on keskimäärin suurempi organisaatiokohtainen edustus valmisteluelimissä verrattuna kansalaisjärjestöihin.*

H2: *Suuri henkilökunnan määrä ja suuri suoraan poliittiseen vaikuttamiseen osallistuvan henkilökunnan osuus kasvattavat intressiryhmän edustusta valmisteluelimissä. Toisaalta, kun nämä resurssitekijät otetaan huomioon, pienenevät kansalaisjärjestöjen ja toisaalta palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen välillä olevat erot edustuksessa.*

H 3: *Henkilöjäsenet ja intressiryhmäjäsenet kasvattavat ryhmän edustusta valmisteluelimissä. Intressiryhmäjäsenet kasvattavat edustusta enemmän kuin henkilöjäsenet. Kaikista eniten edustusta kasvattaa se, että ryhmällä on molempia edellä mainittuja jäseniä.*

Tutkielmassa on tarkoitus ennen kaikkea yksinkertaisesti testata vaihtosuhdeteoriaa mukaan pääsyn selittäjänä. Tästä syystä tutkitaan yksinkertaisesti, onko em. tekijöillä ylipäätään vaikutusta mukaan pääsyyn valmisteluelimiin. Käytännössä merkitystä on luonnollisesti lisäksi vaikutuksien suuruudella. Myöhemmässä tutkimuksessa olisi tärkeää myös esimerkiksi verrata vaikutuksen suuruutta eri ympäristöissä.

3.1.2 Kokonaistason kysymykset

Edellä käsitellyt kysymykset koskivat siis tilannetta intressiryhmien tasolla. Yksittäisten organisaatioiden mukaan pääsyyn vaikuttavien tekijöiden tarkasteleminen ei kuitenkaan välttämättä anna täydellistä kuvaa tilanteesta, sillä eri tyyppisiä organisaatioita on valmisteluelimissä vaihteleva määrä. Kuten aikaisemmin on todettu, on kansalaisjärjestöjä valmisteluelimissä edustettuina suurempi määrä kuin muun tyyppisiä intressiryhmiä. Eri tyyppisten intressiryhmien mukaan pääsyn tasa-arvoisuus saattaakin tästä syystä näyttää erilaiselta, kun tarkastellaan eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismääriä, kuin miltä se näyttää yksittäisten organisaatioiden tasolla.

Tästä syystä kysytään seuraavaksi seuraavaa:

4. *Onko eri tyyppisillä intressiryhmillä eroa myös valmisteluelimiin saatujen henkiöiden kokonaismäärissä?*

Vaihtosuhdeteorian perusteella voitaisiin olettaa, että erityisintressiryhmillä on parempi asema myös kaikkien edustajien yhteismäärillä mitattuna. Hypoteesi on täten muotoa:

H4: *Erityisintressiryhmien (palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöt) kokonaisedustus, eli kaikkien edustajien yhteen laskettu lukumäärä valmisteluelimissä on suurempi kuin yleisintressiryhmien (kansalaisjärjestöjen) kokonaisedustus.*

Lisäksi edustajien yhteismääriä tarkastelemalla voidaan selvittää alustavasti myös tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutusta eri tyyppisten ryhmien mukaan pääsyyn. Huomio kiinnitetään mukaan pääsyssä oleviin eroihin eri politiikka-aloilla ja toisaalta eri instituutioissa.

Ympäristöön liittyvien tekijöiden korostaminen voidaan nähdä jossain määrin vaihtosuhdeteoreettisen näkökulman kanssa kilpailevana tapana selittää intressiryhmien mukaan pääsyä. Esimerkiksi nk. neopluralistisessa tutkimustraditiossa korostetaan usein erilaisten intressiryhmien vaikutusvallan olevan rajattu tietylle policy-alueille (Goodwin ym. 2013, 40; Dahl 1961). Toisaalta intressiryhmäkohtaiset ja ympäristöön liittyvät

selitykset voidaan nähdä myös toisiaan täydentävinä ja ympäristöön liittyviä selittäjiä onkin käytetty myös vaihtoteoreettisesta lähestymistavasta vaikutteita saaneissa tutkimuksissa. Tällöin korostetaan esimerkiksi sitä, että erilaisilla ryhmillä olevat erilaiset resurssit ovat kyllä merkityksellisiä mukaan pääsyn ja vaikutusvallan saavuttamisen kannalta, mutta että eri ryhmätason tekijöiden vaikutus on riippuvainen esimerkiksi siitä, mistä politiikka-alasta on kysymys. (Binderkrantz ym. 2014.) Kuten aikaisemmin on todettu, ovat tutkimusperinteet myös jonkin verran lähentyneet toisiaan ja esimerkiksi neopluralistinen perinne on ottanut mallia vaihtosuhdeteoriasta (katso luku 2.2.2).

Erään keskeisen politiikka-aloihin liittyvän selityksen mukaan elinkeinoelämän järjestöjen voisi olettaa olevan vahvimpia sellaisissa ympäristöissä, joissa käsitellään eniten näiden järjestöjen ”omia” poliittisia kysymyksiä, eli ennen kaikkea elinkeinoelämän säätelyä (Binderkrantz ym. 2014). Tilanteen tulisi teorian mukaan olla toisenlainen aloilla, joilla käsitellään muita aiheita, kuten yleistä oikeudellista säätelyä tai julkisten palvelujen tuottamista (mts. 882, 879).

Koska tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista luokitella valmisteluelimiä niiden käsittelemien aiheiden mukaan, tarkastellaan vaihtelua eri hallinnonalojen (eri ministeriöiden) välillä. Viides tutkimuskysymys on siksi seuraava:

5. *Vaikuttaako hallinnonala eri tyyppisten intressiryhmien kokonaisedustukseen (eri tyyppien edustajien suhteelliseen osuuteen kaikista edustajista)?*

Eri ministeriöissä käsitellään laajasti erilaisia poliittisia kysymyksiä, mutta voidaan kuitenkin sanoa, että esimerkiksi elinkeinoelämän – ja toisaalta palkansaajien – järjestöjen ”oman alan” säätelyä käsitellään leimallisesti eniten työ- ja elinkeinoministeriön alalla. TEM:n hallinnonalalle on keskitetty laajasti juuri työ- ja elinkeinopoliittiset kysymykset (Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (2007/1024)). Mikäli teoria eri alojen ”kuulumisesta” tietynlaisille intressiryhmille pitää paikkansa, tulisi TEM:n hallinnonalalla (samoin kuin sitä edeltävissä ministeriöissä) palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen edustuksen olla suhteellisesti suurempi kuin muualla. Näin tulisi olla erityisesti suhteessa sellaisiin ministeriöihin, joiden hallinnonalalle kuuluvat selvästi enemmän joko yleinen oikeudellinen säätely

(oikeusministeriö) tai julkiset palvelut (opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö). [24]

Eduskunnan valiokuntiin keskittyvässä suomalaisessa tutkimuksessa (Saari 2012) on myös havaittu vaihtelua erilaisten järjestöjen kuulemisissa eri ”aloilla”. Eri valiokunnat vaihtelevat sen suhteen, kumpaa työmarkkinaosapuolta (palkansaaja- vai elinkeinoelämän järjestöjä) siellä kuullaan enemmän. (Mts. 114.) Tähän nähden voitaisiin olettaa, että eroja eri tyyppisten intressien mukaan pääsyssä voisi hyvin olla myös eri (hallinnon)aloilla valmisteluelinten tapauksessa.

Toisaalta on otettava huomioon, että teoriataustan perusteella hallinnonalakohtaiset erot saattavat johtua myös muista tekijöistä kuin erilaisista poliittisista kysymyksistä sinänsä. Tällaisia ovat mm. virkamiesten erilaiset resurssit eri aloilla ja ennen kaikkea eri alojen virkamiesten erilainen suhtautuminen siihen, kenen kanssa on legitiimiä tehdä yhteistyötä (katso luku 2.5.4). Tässä tutkimuksessa ei pystytä vastaamaan tarkalleen, mistä kaikista seikoista ministeriöiden välillä mahdollisesti olevat erot johtuvat. Mikäli eroja löytyy, erojen syiden tarkempi selvittäminen antaakin hyvän aiheen lisätutkimukselle. Erilaisten politiikkakysymysten voi kuitenkin olettaa olevan keskeisin yksittäinen syy. Luonnollisesti kaikissa ministeriöissä käsitellään erilaisia kysymyksiä, mutta tietynlaiset kysymykset ovat selvästi painottuneet tiettyihin ministeriöihin. Tästä syystä hypoteesi on muotoa:

H5: *Hallinnonalalla on vaikutusta eri intressiryhmätyyppien edustukseen (suhteelliseen osuuteen). Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä on suhteellisesti vahvempi edustus verrattuna kansalaisjärjestöihin sellaisissa ministeriöissä, joiden toimialaan liittyy eniten työhön, elinkeinoihin ja yrittämiseen keskittyviä kysymyksiä (työ- ja elinkeinoministeriö ja sen edeltäjät). Erityisesti eroa on verrattuna sellaisiin ministeriöihin, joiden alaan kuuluu enemmän yleistä oikeudellista säätelyä (oikeusministeriö) tai*

[24] Katso ministeriöiden tehtävistä seuraavat oikeuslähteet: Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (2003/543), Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010), Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008).

joiden alalla vastataan enemmänkin julkisten palveluiden tuottamisesta (opetus- ja kulttuuriministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö).

Tutkimuksen viimeinen ja toisaalta hyvin keskeinen kysymys koskee intressiryhmien mukaan pääsyssä olevia eroja *eri instituutioiden välillä*. Kysymykseen pyritään vastaamaan vertaamalla tämän tutkimuksen aineiston tuloksia muihin Suomessa tehtyihin tutkimuksiin, joissa on selvitetty erilaisten intressityyppien edustusta jossakin toisessa instituutiossa. Tällaisia ovat ennen kaikkea eduskunnan valiokunnat ja siellä olevat asiantuntijakuulemiset (mm. Saari, 2012). Eduskunnan valiokunnissa tapahtuva asiantuntijoiden kuuleminen sijoittuu lainsäädäntöprosessissa loppupäähän ja siinä kuullaan muun muassa erilaisia järjestöjä, joista sangen suuri osa on yleensä ollut mukana prosessissa jo valmisteluvaiheessa ministeriöiden kuulemina asiantuntijoina. Kuuleminen tehdään usein kahteen kertaan muun muassa lisäasiantuntemuksen hankkimiseksi ja esimerkiksi siksi, että mahdolliset eriävät näkemykset halutaan varmistaa. Myös tässä vaiheessa asiantuntijoiden valintaa koskevia muodollisia sääntöjä ja ohjeita on hyvin vähän. Päätöksen kuultavista tahoista tekevät kansanedustajat, valiokunnan puheenjohtaja sekä valiokuntien sihteerit (valiokuntaneuvokset). (Mts. 104 – 105.)

Kuten luvussa 2.5.3 todettiin, ovat institutionaaliset seikat eräitä kirjallisuuden perusteella erilaisten intressiryhmien mukaan pääsyyn mahdollisesti vaikuttavia seikkoja, joiden vaikutuksesta ei ole saavutettu selkeää yksimielisyyttä. Tästä syystä tutkimuksen viimeinen kysymys onkin seuraava:

6. *Vaikuttavatko eri instituutiot erilaisten intressiryhmien edustukseen (suhteelliseen osuuteen)? Onko tilanne valmisteluelimissä (hallinto) erilainen kuin eduskunnan valiokuntakuulemisissa (parlamentti)?*

Yleisen näkemyksen mukaan yleisintressiryhmillä tulisi olla esimerkiksi Euroopan unionin tapauksessa parempi mukaan pääsy nimenomaan parlamenttiin. Erityisintressiryhmillä, kuten yrityksillä tulisi olla parhaat mukaan pääsyn mahdollisuudet komissioon. (Mm. Bouwen 2002, 383.) Komissio, hallitukset ja muut

toimeenpanevat elimet tarvitsevat toimintaansa varten yleisen käsityksen mukaan eniten juuri teknistä asiantuntijatietoa (Dur & Mateo 2012, 6; Bouwen 2004), jonka tarjoamisessa erityisintressiryhmillä tulisi vaihtosuhdeteorian mukaan olla selkeä etu (Dur ym. 2007b; Olson 1965). Erityisintressiryhmillä tulisi täten olla paremmat mukaan pääsyn mahdollisuudet nimenomaan hallintoon verrattuna parlamenttiin. Yleisintressiryhmillä tulisi taas olla parempi mukaan pääsy parlamenttiin verrattuna hallintoon. (katso mm. Bouwen 2002, 383.)

Toisaalta asiasta on joskus ollut myös toisenlaisia näkemyksiä. Ainakin joskus on esitetty, että nimenomaan hallinnolla olisi mahdollisuuksia antaa tasapuolisemmin mukaan pääsyä sellaisillekin toimijoille, jotka ovat muissa järjestelmän osissa heikommin edustettuina (Rourke 1976). Joka tapauksessa useammin on esitetty juuri päin vastainen väite. Tästä syystä hypoteesi on muotoa:

H6: *Erityisintressejä edustavien palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen suhteellinen osuus (verrattuna kansalaisjärjestöihin) on vahvempi valmisteluelimissä (hallinnossa) kuin eduskunnan valiokunnissa (parlamentti).*

3.2 Pohdintaa soveltuvasta metodologiasta yleisesti

Intressiryhmien mukaan pääsyn tutkimuksessa on yleensä käytetty pääasiassa kvantitatiivisia aineistoja ja tilastollisia menetelmiä. Näin on tehty edelleen lähes kaikissa tutkimuksissa, joita tämän tutkielman tekijä on löytänyt, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä on siinä mielessä luonnollista, että mukaan pääsyn tutkimus on nähty nimenomaan yhtenä vastauksena yleisen vaikutusvallan tutkimuksen yleistämiseen ja selittämiseen liittyviin haasteisiin, ja mukaan pääsyn tutkimuksen mielekkyys on nimenomaan nähty siinä, että sen avulla voidaan tuottaa yleistettävissä olevaa ja eksaktia tietoa (katso esimerkiksi Bouwen 2004). Parantuneiden muuttujien operationalisointimahdollisuuksien hintana on luonnollisesti se, että mukaan pääsy ei ole aina sama asia kuin vaikutusvalta, kuten aikaisemmin on todettu (mm. Truman

1951, 321). Kysymyksessä on vaihtokauppa yleistettävyyden ja tarkan mittaamisen sekä toisaalta sen välillä, mitä kaikkea tutkimukseen voidaan ottaa mukaan (katso luku 2.3).

Muutamia poikkeuksia määrällisen metodologian käytöstä on kuitenkin olemassa. Esimerkiksi pitkän tähtäimen vuorovaikutuksen tutkimisessa on käytetty myös mm. puolistrukturoituja haastatteluja, koska sopivaa tilasto-aineistoa (käytännössä paneeliaineistoa) ei tutkimuksiin kyseisissä tapauksissa voitu kerätä (Poppelaars 2009, 81 - 82; Braun 2013). Tämänkaltaiset tutkimukset kuitenkin poikkeavat jonkin verran kysymyksenasettelultaan useimmista mukaan pääsyn tutkimuksista. [25] Myös joissain suomalaisissa aihetta käsittelevissä opinnäytetöissä on käytetty laadullista metodologiaa (katso mm. Taskinen 2014). Nämä tutkimukset ovat kuitenkin poikkeuksia mukaan pääsyn tutkimuksen valtavirrasta. Lähes kaikki alan tutkimukset käyttävät tilastoaineistoja ja kvantitatiivisia menetelmiä. Tässä mielessä mukaan pääsyn tutkimuksen voidaan nähdä jossain määrin poikkeavan nk. yleisestä vallan tutkimuksesta politiikan tutkimuksessa, jossa osa tutkimuksesta on nykyään tieteenfilosofialtaan konstruktivistista, aineistojen suhteen teksteihin keskittyvää ja metodologialtaan laadullista (katso mm. Foucault 1982).

Valintaa sopivien menetelmien ja aineistojen suhteen ei kuitenkaan kannata tehdä tutkimussuunnan yleisen tilanteen perusteella vaan tapauskohtaisen harkinnan kautta. Tämän tutkielman kirjoittaja jakaa mm. Pertti Tötön (2000) esittämän ajatuksen siitä, että tutkimusmenetelmien valitsemisen perusteena ei saisi olla käsitys laadullisten tai määrällisten menetelmien yleisestä paremmuudesta vaan sen sijaan valinnan ratkaisee *tutkimuskysymysten muoto*. Töttö menee ajattelussaan niin pitkälle, että hänen mukaansa tutkimuskysymykset eivät vain anna vihjettä käytettävien menetelmien suhteen, vaan ne ovat menetelmien valinnassa määräävä tekijä. Kvantitatiivisilla ja kvalitatiivisilla menetelmillä saadaan vastaukset eri kysymyksiin. (Mts. 74 – 75.)

Kuten luvusta 4.1 käy ilmi, ollaan tässä tutkielmassa kiinnostuneita vaikutuksista eli *kausaalisuhteista*. Toisin sanoen tutkimuksessa pyritään vastaamaan miksi-

[25] Em. tutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa sitä, minkälaisia erilaisia ”*rationaliteetteja*” intressiryhmien ja julkisen sektorin toimijoiden kanssakäymisen takana on (Poppelaars 2009, 81 – 82; Braun 2013).

kysymyksiin. Kausaalisuhteiden systemaattinen todentaminen taas vaatii aina lopulta kvantitatiivista aineistoa (Töttö 2000, 78). [26] Tästä syystä tilastollisten aineistojen ja menetelmien käyttäminen voidaan nähdä perusteltuna tässä tapauksessa.

Lisäksi kvantitatiivisten menetelmien puolesta puhuu tutkielman tekijän mielestä se seikka, että tutkielman tavoite on tuottaa mahdollisimman hyvin yleistettävissä olevaa tietoa periaatteessa koko valtionhallinnon tasolta. Lisäksi tutkimuksessa on tarkoitus testata olemassa olevaa teoriaa, joka sinänsä antaa selkeähkön näkemyksen siitä, minkälaisten tekijöiden tulisi intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttaa.

3.3 Aineisto ja sen täydentäminen

3.3.1 Alkuperäinen aineisto

Tämän pro gradu -tutkielman aineistoina käytetään professori Anne Maria Hollin aineistoa komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010 (tarkemmat tiedot lähdeluettelosta) sekä tätä aineistoa muokkaamalla ja täydentämällä saatua uutta aineistoa. Hollin aineistossa on tietoa valtionhallinnon määräaikaisista ja monijäsenisistä *lainsäädäntö- tai kehittämishankkeista* ja niiden *valmisteluelimistä* sekä valmisteluelimissä mukana olleista *henkilöistä* taustatietoineen kolmelta vuodelta eli vuosilta 2000, 2005 ja 2010. [27]

[26] Yleinen vastaus tähän väitteeseen on, että määrällinen tutkimus ei kuitenkaan pärjää ilman laadullista tutkimusta, sillä kausaalisuhteiden toteaminen vaatii aina myös prosessin tai mekanismien ymmärtämistä (eli vastausta miten-kysymykseen). Tämä on kuitenkin väärinkäsitys, joka perustuu siihen, että ei ymmärretä eroa teoreettisten ja empiiristen miten-kysymysten välillä. Myös pätevä määrällinen tutkimus vastaa aina miten-kysymykseen ollakseen uskottava. Tämä tosin tapahtuu usein *teorian*, eikä empirian avulla. Teorian uskottavuus ja tutkimuksen ”syvällisyys” on aina riippumaton käytettävistä menetelmistä. (Töttö 2000, 78 – 85.)

[27] Valmisteluelinten jäsenet voivat olla joko tavallisia jäseniä, varajäseniä, puheenjohtajia tai varapuheenjohtajia, tai he voivat olla valmisteluelimessä myös sihteerin tai asiantuntijan roolissa. Eri rooleissa toimivat henkilöt voivat olla erilaisessa asemassa esimerkiksi päätösvallan suhteen. Tässä tutkimuksessa halutaan saada kattava yleiskuva eri ryhmien edustuksesta valmisteluelimissä ja *mukaan otetaan siksi kaikki valmisteluelimissä mukana olleet henkilöt, riippumatta heidän rooleistaan valmisteluelimissä*. Oletuksena on, että kaikki mukanaolo lisää intressiryhmien vaikutusvaltaa. Myöhemmin olisi toisaalta hyvä tutkia, onko

[28] [29] Mukana ovat tosin vain sellaiset valmisteluelimet, joissa on ollut osallistujina myös muita jäseniä kuin ainoastaan valtionhallinnon edustajia. Tiedot on kerätty valtioneuvoston hankerekisteristä (HARE). [30]

Taulukko 1: Suomen valtionhallinnon lakien valmistelussa käytetyissä valmisteluelimissä mukana olleet henkilöt taustansa mukaan vuosittain.

Tausta	*Vuosi 2000*	*Vuosi 2005*	*Vuosi 2010*	*Yhteensä*
Virkamies	1272	1693	1172	4137
Kansalaisjärjestö	197	204	180	581
Palkansaajajärjestö	77	77	77	231
Elinkeinoelämä	124	128	55	307
Yritys	60	67	58	185
Tiede, tutkimus, oppilaitos	163	223	161	547
Kirkko / usk. järjestö	2	0	1	3
Poliitikko, puolueen edustaja	26	8	13	47
Muu	6	4	2	12
YHTEENSÄ	**1927**	**2404**	**1719**	**6050**

Taulukon tiedoissa on mukana kaikki erilaisissa valmisteluelimissä mukana olleet henkilöt, riippumatta heidän asemastaan valmisteluelimessä. Mukana ovat siis myös varajäsenet, sihteerit ja asiantuntijat.
Lähde: Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010.

esimerkiksi eri tyyppisillä intressiryhmillä erilainen edustus esimerkiksi varsinaisten jäsenten tai puheenjohtajien keskuudessa.

[28] Mukana aineistossa ovat vain asettamisaikaan mukana olleet henkilöt. Mikäli joku jäsenistä on vaihtunut myöhemmin, sitä ei ole kirjattu aineistoon. Aineiston luokittelu saattaa myös poiketa jonkin verran HAREN luokittelusta, sillä aineiston alkuperäinen kokoaja on ilmoittanut havainneensa merkinnöissä joitain virheitä.

[29] Yleisimmin käytetty valmisteluelin on ollut työryhmä (lähes 90 prosenttia jäsenistä kuuluu tällaiseen valmisteluelimeen). Tämän lisäksi osa on ollut komiteamuotoisia (noin 7 % jäsenistä) ja pieni osa muita valmisteluelimiä.

[30] Mukaan aineistoon on otettu HARE:sta sellaiset valmisteluelimet, joissa on tuotettu jotakin uutta, eli joiden työkuva ei rajoitu pelkästään yleiseen johtamiseen, koordinointiin jne. Pysyviä toimikuntia ei ole otettu mukaan. Mukana olevien valmisteluelinten osalta aineiston pitäisi olla kattava, mikäli ministeriöt vain ovat ilmoittaneet kaikki hankkeensa hankerekisteriin aineiston keräämisajankohtaan mennessä. (Tiedot on kerätty marraskuun 2013 ja tammikuun 2014 välisenä aikana.) Aineistossa ovat mukana kaikki valtionhallinnon hallinnonalat kyseisiltä vuosilta.

Kaikkien aineistoon mukaan tulleiden valmisteluelinten jäsenten määrät on henkilön taustaorganisaation tyypin ja vuoden mukaan kuvattu taulukossa 1. Kuten taulukosta nähdään, ovat suurin yksittäinen ryhmä mukaan tulleissa valmisteluelimissä virkamiehet, joita on keskimäärin noin kaksi kolmasosaa aineistoon mukaan tulleista valmisteluelinten jäsenistä. Tähän pro gradu -tutkielmaan otetaan mukaan *kansalaisjärjestöt* ja *palkansaaja-* sekä *elinkeinoelämän järjestöt*. Lukijan on syytä huomata, että yllä olevaan taulukkoon on Hollin aineiston perusteella muodostettu kansalaisjärjestö-kategoria yhdistämällä aineistossa mainitut yleisten kansalaisjärjestöjen, nais-, mies- sekä tasa-arvojärjestöjen, vammaisjärjestöjen, vanhusjärjestöjen sekä opiskelija- ja nuorisojärjestöjen edustajat. Holloin aineistossa nämä olivat omia luokkiaan. Alkuperäisen aineiston kirkko- ja uskonnolliset järjestöt -luokkaa ei ole tässä yhdistetty kansalaisjärjestöihin, sillä luokassa oli tämän tutkielman tekijän näkemyksen mukaan muita kuin varsinaisia kansalaisjärjestöjä. Tällä ei kuitenkaan pitäisi olla käytännössä mitään vaikutusta tähän tutkielmaan, sillä kategoriassa oli vain kolme organisaatiota. Edellä kuvatulla luokittelulla saatiin siis tätä tutkimusta varten uusi kolmiluokkainen muuttuja (jonka avulla on eroteltu kansalaisjärjestöt, palkansaajajärjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt), jota kutsutaan tästä lähtien intressiryhmän tyyppi-muuttujaksi.

Kuten taulukosta 1 voidaan nähdä, on erityyppisten järjestöjen edustuksessa ajoittain selkeää vuosikohtaista vaihtelua. Esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöjen edustus oli vuonna 2010 noin puolet pienempi kuin edellisinä vuosina. Tämä korostaa tarvetta ottaa mukaan tutkimukseen useita tarkasteluvuosia edustavamman kuvan saamiseksi.

3.3.2 Uusi aineisto

Hollin aineistossa on siis tietoa valmisteluelimissä olleista *henkilöistä* ja heidän taustoistaan, kuten taustaorganisaatiosta ja taustaorganisaation tyypistä. Aineiston avulla voidaan siis vastata suoraan niihin tutkimuskysymyksiin, jotka koskivat eri tyyppisten intressiryhmien kokonaisedustusta valmisteluelimissä (tutkimuskysymykset 4 – 6). Sen sijaan tutkimuskysymyksissä 1 – 3 ollaan kiinnostuttu

intressiryhmäkohtaisista tekijöistä. Jotta näihin tutkimuskysymyksiin voitaisiin vastata, rakennetaan tätä tutkielmaa varten uusi aineisto, johon tutkimusyksiköiksi tulevat valmisteluelimissä olleiden henkilöiden sijaan edustettuina olleet intressiryhmät.

Uuden aineiston muodostamiseksi kansalaisjärjestöiksi, palkansaajajärjestöiksi ja elinkeinoelämän järjestöiksi luokiteltavien järjestöjen edustajat (katso luokittelu edellisestä luvusta) siirrettiin SPSS:stä väliaikaisesti Microsoft Exceliin ja laskettiin *pivot-taulukkotyökalun* avulla kullekin aineistossa mainitulle henkilön taustaorganisaatiolle kyseisen organisaation valmisteluelimiin saamien henkilöiden *yhteismäärä*. [31]

Näin ollen saatiin uusi aineisto, jossa ovat mukana kaikki alkuperäisessä aineistossa mainitut (intressiryhmiksi luokiteltavat) intressiryhmät. Intressiryhmiä oli tarkasteluvuosina edustettuina valmisteluelimissä yhteensä 303 kappaletta. Uudessa aineistossa on myös valmiina tieto näiden intressiryhmien valmisteluelimiin saamien henkilöiden yhteismäärästä eli edustuksesta valmisteluelimissä. Tätä edustus-muuttujaa käytetään hieman muokattuna intressiryhmien mukaan pääsyn mittarina eli siitä tulee tutkimuksen vastemuuttuja.

Lisäksi uuteen aineistoon saatiin alkuperäisestä aineistosta myös intressiryhmän tyyppi-muuttuja eli tieto siitä, onko kyseessä kansalaisjärjestö, palkansaajajärjestö vai elinkeinoelämän järjestö (katso miten muuttuja on muodostettu alkuperäisen aineiston taho-koodin perusteella edellisestä luvusta).

Tutkimuksessa halutaan selvittää, vaikuttavatko intressiryhmän edustukseen sen kaltaiset tekijät, kuten intressiryhmän intressien tyyppi, sen taloudelliset resurssit, sen tapa käyttää taloudellisia resursseja sekä ryhmän erilaiset jäsenet. Tyypin osalta ollaan kiinnostuneita *yleis- ja erityisintressiryhmien* välisistä eroista. Uudessa aineistossa on valmiiksi tieto siitä, onko kyseessä yleisintressiryhmäksi laskettava kansalaisjärjestö vai erityisintressiryhmäksi laskettava palkansaaja- tai elinkeinoelämän järjestö (tyyppi-muuttuja).

[31] Pivot-taulukkotyökalu tekee tämän laskemalla, kuinka monta tietyn nimistä taustaorganisaatiota tiedoissa on yhteensä. Tämän jälkeen tiedot on lisäksi täytynyt ”puhdistaa” yhdistämällä eri tavoin kirjoitetut, mutta samaa tarkoittavat organisaatiot. Yhdistämisessä on käytetty avuksi internet-hakua epäselvissä tilanteissa.

Kuten tutkimuskysymyksiä käsittelevässä luvussa (3.1) kerrottiin, halutaan taloudellisia resursseja mitata *palkatun henkilökunnan määrällä* (henkilöstö-muuttuja). Tapaa käyttää näitä taloudellisia resursseja halutaan mitata sillä, kuinka vahvasti intressiorganisaatio on suuntautunut nimenomaan suoraan poliittiseen vaikuttamiseen, eli *kuinka suurella osalla organisaation henkilökunnasta työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain suoraa yhteydenpitoa politiikkoihin tai virkamiehiin*, kymmenen prosenttiyksikön tarkkuudella (suuntautuminen-muuttuja). Erilaisia jäseniä halutaan mitata kahdella muuttujalla, sillä *onko organisaatiolla nk. henkilöjäseniä* ja sillä, *onko organisaatiolla jäseninä muita järjestöjä* (jäsenet-muuttujat).

Näiden muuttujien saamiseksi mukaan aineistoa on jouduttu täydentämään. Tätä tarkoitusta varten aineiston intressiryhmille lähetettiin lyhyt verkkokysely, jolla tiedusteltiin niiden henkilöstömäärää, suuntautumista ja erilaisia jäseniä edellä kuvatulla tavalla. Lisäksi intressiryhmiltä tiedusteltiin niiden toiminnan aloitusvuotta. Tätä tietoa käytetään myöhemmin hyväksi, kun tutkimukselle lasketaan tarkempaa vastemuuttujaa. Tarkemmat intressiryhmille lähetetyt kysymykset ovat tutkielman liitteenä (Liite 1).

Aineiston 303:sta intressiryhmästä kaikkia ei kuitenkaan voitu ottaa mukaan tutkimukseen, sillä osa intressiryhmistä oli kyselyn lähettämishetkellä joko lopettanut toimintansa tai ainakin muuttanut nimeään. Lisäksi osasta intressiryhmiä ei internetissä tehdyn haun perusteella löytynyt tietoa. [32] Tällaisia tapauksia oli yhteensä 62 kappaletta. Nämä intressiryhmät on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Lisäksi 13 tällä hetkellä olemassa olevista intressiryhmistä oli haun perusteella sellaisia, että niiden yhteystiedoissa on mainittu vain puhelinnumero. Koska tutkimus päätettiin toteuttaa verkkosurveyllä, joka lähetettiin sähköpostin välityksellä, poistettiin myös nämä intressiryhmät tutkimusjoukosta.

Niille 228 intressiryhmälle, joista oli saatavilla toimiva sähköpostiosoite, lähetettiin tammikuussa 2015 lyhyt verkkokysely uuden aineiston täydentämistä varten. Kysely lähetettiin sähköpostin välityksellä ja sen ensisijaisena kohteena olivat järjestöjen

[32] Lisäksi pieni osa intressiryhmistä on paljastunut joksikin muuksi kuin tässä tutkielmassa tarkoitetuksi intressiryhmäksi, esimerkiksi julkisen sektorin osaksi.

viestinnästä vastaavat henkilöt tai vastaavat toimijat. Kyselylomakkeen tarkat kysymykset ovat tutkielman liitteenä (Liite 1). Kyselyyn saatiin 135 vastausta, josta tosin 4 jouduttiin hylkäämään erinäisistä syistä. [33] Vastaus saatiin 59 prosentilta niistä organisaatioista, joille kysely ylipäätään voitiin lähettää. Tämä on 45 prosenttia kaikista alkuperäisessä aineistossa mukana olleista intressiryhmistä. Uudet tiedot yhdistettiin vanhasta aineistosta saatuihin tietoihin ja näin tämän tutkimuksen uudesta aineistosta saatiin valmis.

Tätä tutkielmaa varten rakennetussa uudessa aineistossa on siis yhdistetty muun muassa virallisista lähteistä saatua tarkkaa tietoa *toteutuneesta* eri intressiryhmien edustuksesta (mukaan pääsy) intressiryhmäkohtaisiin tietoihin, jotka on kerätty surveyllä intressiryhmiltä itseltään. Saman tyyppistä lähestymistapaa ovat käyttäneet Binderkrantz ym. (2015) juuri julkaistussa tutkimuksessa, jossa selvitettiin erilaisten intressiryhmien mukaan pääsyä muun muassa hallintoon Tanskan tapauksessa (mts. 102). Tämä tutkielma on kuitenkin suunniteltu tietämättä kyseisestä tutkimuksesta.

3.3.3 Uuden aineiston tietojen luotettavuus

Uuden aineiston suhteen on kiinnitettävä huomio kahteen tietojen luotettavuuteen vaikuttavaan seikkaan. Ensinnäkin uuden aineiston eri tiedot on kerätty hieman eri vuosina. Toiseksi on pohdittava, kuinka edustavana mukaan tulleita organisaatioita voidaan pitää suhteessa tutkimuksen perusjoukkoon, eli kaikkiin niihin järjestöihin, jotka olivat edustettuina valmisteluelimissä tarkasteluvuosina.

3.3.3.1 Eri vuosien tietojen käyttäminen

Ensinnäkin on otettava huomioon sellainen seikka, että aineistojen järjestöjä koskevat tiedot on kerätty eri vuosina kuin minä ne ovat olleet edustettuina valmisteluelimissä. Juuri edustusvuosia koskevien tietojen kerääminen on liian hankalaa pienessä

[33] Useimmiten vastaus jouduttiin hylkäämään siksi, että vastaajaorganisaation edustaja ei ollut ilmoittanut kenen puolesta vastaus tuli. Tällöin tietoja ei voitu yhdistää alkuperäisen aineiston tietojen kanssa.

tutkimuksessa. Tästä syystä tässä tutkimuksessa joudutaan yhdistämään mm. 2015 kerättyjä ja tuota vuotta koskevia tietoja aikaisempien vuosien tietoihin. Tämä ei tosin ole ongelma kovinkaan monen muuttujan tapauksessa. Esimerkiksi organisaation tyyppiä kuvaava muuttuja on alkuperäisessä aineistossa kerätty vuosina 2012 – 2013, vaikka sitä käytetään vuosien 2000 – 2010 edustuksen selittämiseen. Voidaan hyvin olettaa, että sen kaltaiset tekijät, kuten organisaation tyyppi ja perustavanalaatuiset organisatoriset ratkaisut, kuten se, millaisia jäseniä intressiryhmällä on, eivät ryhmillä muutu ilman, että organisaatio myös muuttaisi nimeänsä. Mikäli organisaatio taas on muuttanut nimensä, sitä ei pitäisi edes tulla aineistoon. Tästä syystä uudet tiedot on hyvin voitu tässä tutkimuksessa kerätä vuonna 2015 ja kyseisen vuoden tiedoilla.

Ainoa poikkeus tästä on intressiryhmien henkilökunnan määrä, joka luonnollisesti ei välttämättä pysy täsmälleen samana vuosien 2000 ja 2015 välillä. Myös henkilökunnan määrää mitataan kuitenkin vuoden 2015 tiedoilla ja tätä tietoa käytetään organisaation koon ja resurssien *arviona*. Tuloksia tulee siis jossain määrin pitää alustavina. Jonkin asteisia johtopäätöksiä voidaan kuitenkin tehdä. Organisaatioiden rakenteiden muuttuminen on, kuten aikaisemmin on todettu, tunnetusti erittäin hidasta. Vaikka jonkun intressiryhmän henkilöstömäärä vaihtelisi vuosien mittaan useita kymmeniä prosentteja, voidaan vuoden 2015 määrää pitää ainakin karkeana arviona organisaation koosta ja taloudellisista resursseista, koska, kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, on organisaatioiden henkilöstömäärissä jopa monisatakertaisia eroja. Mikäli organisaatio todella merkittävästi kasvaisi tai pienenisi tarkasteltavana ajanjaksona, se todennäköisesti myös muuten muuttaisi muotoaan ja nimeään. Tällaisia organisaatioita ei siis tutkimuksessa olisi edes mukana. Lisäksi ei ole mitään syytä olettaa, että erilaisten organisaatioiden henkilöstön vaihtelussa olisi mitään systemaattista vinoumaa esimerkiksi niin, että tietyn tyyppiset organisaatiot olisivat pääosin kasvaneet ja tietyn tyyppiset pääosin pienentyneet. Eri vuosien tietojen yhdistäminen ei siis tutkielman tekijän näkemyksen mukaan merkittävästi vaikuta tulosten luotettavuuteen. Toisaalta laajemmassa tutkimuksessa tulisi pyrkiä käyttämään samojen vuosien tietoja. Aina tämä ei luonnollisesti ole edes mahdollista, vaikka resursseja tutkimukseen olisi riittävästi.

3.3.3.2 Aineistoon mukaan tulleiden ryhmien edustavuus

Toiseksi on tarkasteltava uuteen aineistoon tulleiden intressiryhmien edustavuutta suhteessa kaikkiin valmisteluelimissä tarkasteluvuosina mukana olleisiin intressiryhmiin. Tätä vertailua voidaan tehdä niiden muuttujien osalta, jotka olivat mukana jo alkuperäisessä aineistossa. Verkkokyselyllä kerättyjen muuttujien suhteen vertailua ei luonnollisesti voi tehdä.

Alkuperäisessä aineistossa olleista intressiryhmistä 45 prosenttia saatiin tiedot uuteen aineistoon. Tätä määrää voi ylipäätään pitää sen suuruisena, että koko perusjoukkoa koskevien johtopäätösten tekeminen lienee mahdollista, mikäli aineisto vain ei ole jollain tavalla vinoutunut. Tilastollinen päättely näyttää siis tältä osin mahdolliselta.

Taulukossa 2 on tietoa tietyistä järjestöjä kuvaavista muuttujista sekä kaikkien alkuperäisessä aineistossa olleiden järjestöjen että lopulliseen uuteen aineistoon mukaan tulleiden järjestöjen osalta. Kuten taulukosta nähdään, on uudessa aineistossa mukana olevien järjestöjen joukko koostumukseltaan sangen pitkälle vastaava kuin tutkimuksen perusjoukossa eli kaikkien järjestöjen keskuudessa, jotka ovat olleet valmisteluelimissä edustettuina tarkasteluvuosina.

Taulukko 2: Alkuperäisen aineiston ja uuden aineiston tunnuslukuja

	Alkuperäinen	Uusi
Edustuksen keskiarvo	3,67	3,41 (4,65)
Kansalaisjärjestöjen osuus (%)	69,0	68,7
Palkansaajajärjestöjen osuus (%)	16,2	14,5
Elinkeinojärjestöjen osuus (%)	14,9	16,8
N	**303**	**131** (+ 4 hylättyä)

Huomioita: Uuden aineiston intressiryhmien edustuksen keskiarvo on laskettu sekä laskien mukaan yksi poikkeava havainto (4,65), että jättämällä tämä pois (3,41).
Alkuperäisen aineiston tiedot on laskettu Hollin aineistossa olevien tietojen perusteella (Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010).

Sekä alkuperäisessä aineistossa että lopullisessa uudessa aineistossa on suurin piirtein sama määrä eri tyyppisiä intressiryhmiä. Lisäksi organisaatioiden kokonaisedustuksen

keskiarvo on molemmissa aineistoissa keskimäärin jotakuinkin samaa luokkaa. Uudessa aineistossa organisaatioiden kokonaisedustus on tosin keskimäärin suurempi (4,65) kuin alkuperäisessä (3,67). Tässä on tosin otettava huomioon se, että mukana on eräs muusta tutkimusjoukosta selkeästi poikkeava havainto, joka vaikuttaa merkittävästi tuloksiin (katso 3.4.1.1). Mikäli tätä yhtä poikkeavaa havaintoa ei oteta huomioon, on ryhmien kokonaisedustuksen keskiarvo uudessa aineistossa hieman pienempi kuin alkuperäisessä aineistossa (3,41).

Uutta aineistoa voidaan siis pitää ainakin näiden tietojen perusteella sangen edustavana suhteessa perusjoukkoon. Tilastollinen päättely on täten näiden tietojen perusteella mahdollista. Tutkielman tekijällä ei myöskään ole tiedossa mitään syytä epäillä, että mukana olevat intressiryhmät jotenkin systemaattisesti poikkeaisivat kaikista alun perin mukana olleista.

3.4 Aineistojen käsittely ja soveltuvien menetelmien valitseminen

3.4.1 Uusi aineisto ja intressiryhmätason tekijöiden analyysi

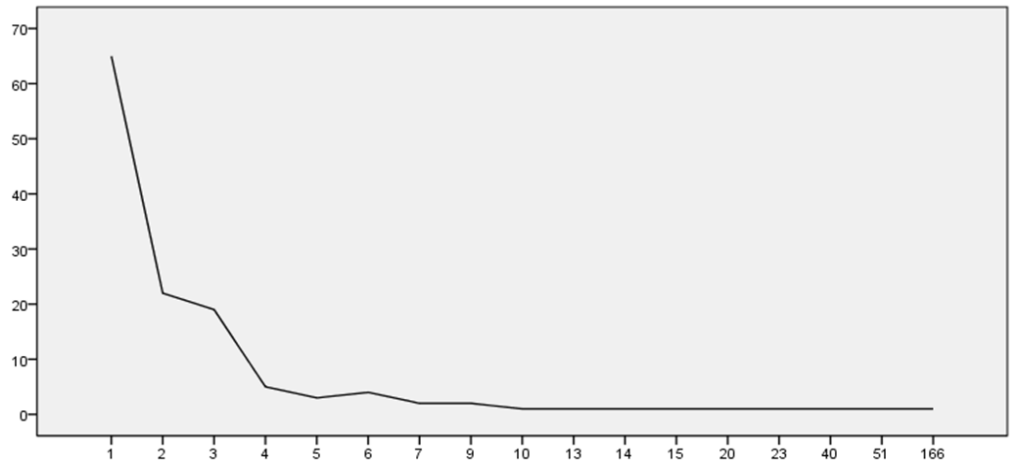
3.4.1.1 Aineiston muokkaaminen ja lineaarinen regressioanalyysi

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseen käytetään tässä tutkielmassa kahta eri aineistoa. Intressiryhmä-tason tutkimuskysymyksiin (1 – 3) käytetään uutta, tutkielman tekijän osittain itse muodostamaa aineistoa. Tämän aineiston kokoaminen on kuvattu edellisessä luvussa. Kun uusi aineisto on saatu kerätyksi, on tutkimuksen muuttujat lisäksi puhdistettu muun muassa poistamalla puuttuvia vastauksia kuvaavat arvot ja sanalliset lisäykset vastauksiin.

Tutkielmassa on tarkoitus aluksi selvittää, onko intressiryhmän tyypillä, sen taloudellisilla resursseilla ja niiden käyttämisellä sekä ryhmän erilaisilla jäsenillä vaikutusta mukaan pääsyyn valmisteluelimiin. Mukaan pääsy mittarina käytetään intressiryhmien edustusta valmisteluelimissä. Kuviossa 1 on esitetty intressiryhmien

kokonaisedustuksen jakauma (edustus valmisteluelimissä kaikilta tarkasteluvuosilta yhteensä). Kokonaisedustus vaihtelee välillä 1-166. Intressiryhmien kokonaisedustus ei kuitenkaan ole siinä mielessä hyvä mukaan pääsyn mittari, että osalla intressiryhmistä tämä luku arvioi mukaan pääsyä alakanttiin suhteessa muihin, sillä kaikki ryhmät eivät ole olleet olemassa kaikkina tarkasteluvuosina, eivätkä siksi ole voineet saada edustajia kaikkina tarkasteluvuosina. [34]

Kuvio 1: Intressiryhmien kokonaisedustuksen jakauma.



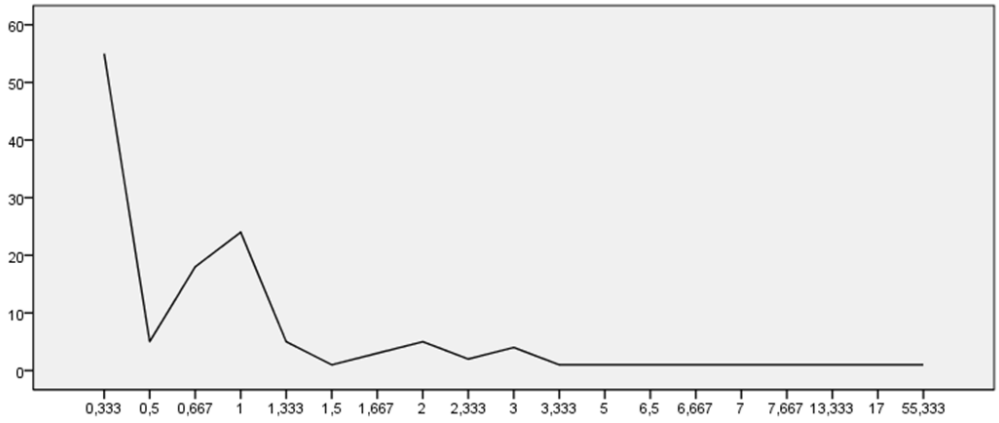
X-akselilla on kuvattu intressiryhmien kokonaisedustus valmisteluelimissä ja Y-akselilla eri kokonaisedustuksen saaneiden ryhmien lukumäärä.

Tästä syystä intressiryhmien kokonaisedustus valmisteluelimissä päätettiin jakaa niiden vuosien lukumäärällä, kuinka monena intressiryhmä on voinut saada edustajia valmisteluelimiin (eli kuinka monena tarkasteluvuotena se on ollut toiminnassa.) Tässä käytetään hyväksi tietoa intressiryhmien perustamisvuodesta, joka myös kerättiin verkkosurveyllä. Näin ollen saadaan laskettua uusi muuttuja, intressiryhmien *keskimääräinen vuosiedustus*. Keskimääräisen vuosiedustuksen ja tulevan analyysin vastemuuttujan jakauma on esitetty kuviossa 2. Kyseessä on selkeästi jatkuvana pidettävä muuttuja, jonka arvot vaihtelevat välillä 0,333 ja 55,333. Tosin 55,333 arvon saanutta intressiryhmää voidaan pitää selkeästi muusta joukosta poikkeavana havaintona. Mikäli tätä havaintoa ei oteta huomioon, vaihtelee keskimääräinen

[34] Toimintansa lopettaneet tai yhdistyneet intressiryhmät eivät ole alun perinkään tulleet mukaan uuteen aineistoon, mutta osa mukaan tulleista organisaatioista on aloittanut toimintansa ensimmäisen tarkasteluvuoden jälkeen.

vuosiedustus välillä 0,333 ja 17. Edustuksen jakauma on selkeästi painottunut pieniin arvoihin. Keskimääräisen vuosiedustuksen keskiarvo onkin vain 1,67.

Kuvio 2: Intressiryhmien keskimääräisen vuosiedustuksen jakauma.



X-akselilla on kuvattu intressiryhmien keskimääräinen vuosiedustus valmisteluelimissä ja Y-akselilla eri keskimääräisen vuosiedustuksen saaneiden ryhmien lukumäärä.

Edustusta on tulevassa analyysissä tarkoitus selittää ryhmän tyypillä, henkilöstöllä, suuntautumisella ja erilaisilla jäsenillä (katso tietoa muuttujista kappaleesta 3.3.2 ja Liite 1). Näistä henkilöstön määrää ja suuntautumista voidaan pitää jatkuvina muuttujina. [35] Ryhmän tyyppi on luokitteluasteikollinen muuttuja, jossa on kolme luokkaa, kansalaisjärjestöt, palkansaajajärjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt. Jäsen muuttujat ovat kumpikin dummy-muuttujia (kaksi luokkaa), joissa vaihtoehto 1 kuvaa sitä, että intressiryhmällä on mainittuja jäseniä ja 0 sitä että näitä jäseniä ei ole. [36]

[35] Intressiryhmien henkilöstön määrä vaihtelee välillä 0 – 680. Keskimäärin intressiryhmissä on 43 kokoaikaista ja palkattua työntekijää. Suuntautuminen-muuttuja kuvaa siis 10 prosenttiyksikön tarkkuudella, kuinka suurella osalla intressiryhmän työntekijöistä työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain suoraa poliittista vaikuttamista. Muuttujassa on täten 10 luokkaa ja arvot vaihtelevat välillä 1 – 10. Intressiryhmien keskiarvo on 4,73. Myös tätä muuttujaa käytetään tässä yhteydessä jatkuvana muuttujana.

[36] Intressiryhmistä 69 % on kansalaisjärjestöjä, 15 % palkansaajajärjestöjä ja 17 % elinkeinoelämän järjestöjä. Pienimmässä luokassa on 19 järjestöä, joten intressiryhmiä on jokaisessa luokassa tarpeeksi, jotta analyysi onnistuu. 41 %:lla intressiryhmistä on henkilöjäseniä ja 57 %:lla järjestöjäseniä.

Tilanteessa, jossa vastemuuttujaa voidaan pitää jatkuvana muuttujana (eli todellisuudessa siis vähintään välimatka-asteikollisena) ja selittäjiä on useita, on yleensä järkevintä käyttää analyysimenetelmänä *lineaarista regressioanalyysiä*. Regressioanalyysi on yleisesti käytetty tilastomenetelmä, jonka erityinen etu on siinä, että sen avulla voidaan tutkia yhtä aikaa monen selittävän muuttujan vaikutusta vasteeseen. Malli kertoo, mikä on yksittäisen selittävän muuttujan vaikutus vastemuuttujaan silloin kuin muiden mallin muuttujien vaikutus on otettu huomioon. Menetelmän suosio perustuu sen monipuolisuuteen ja joustavuuteen muuttujien välisten kausaalisuhteiden tutkimuksessa. (KvantiMOTV.)

Jatkuvina pidetyt muuttujat voidaan laittaa regressiomalliin suoraan (tässä vaiheessa puuttuvia havaintoja kuvaavat arvot ynnä muut ylimääräiset arvot on jo poistettu). Luokitteluasteikollisia selittäjiä voidaan laittaa malliin, kun ne ensin muutetaan analyysiä varten dummy-muuttujiksi. Tyyppi-muuttujasta tehdään kolme dummy-muuttujaa, yksi jokaiselle tyypille. Koska analyysissä on mielekästä vertailla yleis- ja erityisintressiryhmiä toisiinsa, tehdään kansalaisjärjestöistä (yleisintressiryhmä) vertailuryhmä ja palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjä (erityisintressiryhmät) verrataan niihin.

Jäsenet -muuttujista tehdään analyysiä varten ensin uusi muuttuja, jossa on seuraavat luokat: ei kumpaakaan jäsentyyppiä, vain henkilöjäseniä, vain järjestöjäseniä ja molempia mainittuja jäseniä. Tämän jälkeen tästä neljän luokan muuttujasta tehdään 4 dummy-muuttujaa. Vertailuryhmäksi tulee ei kumpaakaan jäsentyyppiä -ryhmä. [37]

Koska tutkielmassa halutaan tarkastella sitä, johtuuko eri intressityyppien (eli kansalaisjärjestöjen, palkansaajajärjestöjen ja elinkeinojärjestöjen) mahdollinen eriarvoinen asema osaltaan ryhmien erilaisista resursseista tai eri tavasta käyttää niitä, rakennetaan tuleva regressioanalyysi vaiheittain. Tällöin voidaan tarkastella sekä pelkän ryhmän tyypin vaikutusta mukaan pääsyyn että tyypin vaikutusta silloin, kuin henkilöstö ja suuntautuminen ovat kontrolloituja.

[37] 20 %:lla järjestöistä ei ole kumpaakaan jäsentyyppiä, 23 %:lla on vain henkilöjäseniä, 39 %:lla vain järjestöjäseniä ja 18 %:lla on molempia jäseniä. Jokaisessa luokassa on sen verran suuri määrä järjestöjä, että tämän kaltaisen muuttujan muodostaminen on järkevää (pienimmässä luokassa on 24 intressiryhmää).

3.4.1.2 Lineaarisen regressiomallin rajoitteet ja Poissonin regressioanalyysi

Perusmuotoinen lineaarinen regressiomalli on pääosin joustava menetelmä, mutta siihen sisältyy muutamia rajoitteita, joita on otettava mallia käytettäessä huomioon. Ensinnäkin, mallin voidaan sanoa olevan sangen herkkä poikkeavien havaintojen vaikutukselle (Vehkalahti 2008, 148). Lisäksi malliin laitettavat selittäjät eivät saa korreloida vahvasti keskenään (*multikollineaarisuus*), eikä mallin virhetermien eli residuaalien vaihtelu saa olla systemaattista (*heteroskedastisuus*) (KvantiMOTV). Perusmuotoinen lineaarinen regressiomalli olettaa periaatteessa, että vasteen eli selitettävän muuttujan jakauma olisi ainakin suurin piirtein normaalijakaumaa muistuttava (Vehkalahti 2008, 125; Dunteman ja Ho 2006, 1). Lisäksi on mainittava, että malli soveltuu sellaisenaan analysointimenetelmäksi ainoastaan, jos havaintojen virhetermien välillä ei ole riippuvuutta, esimerkiksi ajan suhteen (autokorrelaatio) (KvantiMOTV).

Tätä tutkielmaa suunniteltaessa on nimenomaisesti pyritty varmistamaan, että multikollineaarisuudesta ei tule ongelmaa. Esimerkiksi intressiryhmien resursseja päätettiin mitata ainoastaan yhdellä tekijällä eli henkilöstömäärällä, koska muuten vaarana olisi ollut, että eri selittäjien välillä olisi liian suuri korrelaatio. Esimerkiksi intressiryhmien vuosibudjettien ja henkilöstömäärien välillä on havaittu olevan vahva korrelaatio (Mahoney 2007, 41). Myöskään havaintojen virhetermien välillä ei pitäisi tässä tapauksessa olla riippuvuutta esimerkiksi ajan suhteen. Mikäli esimerkiksi intressiryhmät olisivat aineistossa useina tutkimusyksikköinä siten, että kukin ryhmä olisi merkattu eri vuosien osalta eri tutkimusyksiköiksi, olisi havaintojen välillä riippuvuutta. Tässä tutkielmassa sen sijaan on nimenomaan päätetty laskea eri vuosien edustus yhteen ja pitää jokaista intressiryhmää ainoastaan yhtenä tutkimusyksikkönä.

Sen sijaan, kun tarkastellaan tutkimuksen vastemuuttujan jakaumaa (kuvio 2), voidaan havaita ainakin kaksi asiaa, jotka on analyysissä otettava huomioon. Ensinnäkin, joukossa on yksi erittäin paljon muista poikkeava havainto: yhdellä intressiryhmällä keskimääräinen vuosiedustus oli 55,333 edustajaa/vuosi, kun seuraavaksi suurin

keskimääräinen vuosiedustus oli 17 edustajaa/vuosi. Tämä havainto myös vaikuttaa kokeilujen perusteella merkittävästi mallien antamiin tuloksiin. Muusta joukosta selkeästi poikkeavan havainnon vaikutus kontrolloidaan tulevassa analyysissä siten, että siitä tehdään oma muuttujansa analyysiin. Tätä muuttujaa kutsutaan myöhemmin poikkeava havainto 1 -muuttujaksi.

Toinen seikka liittyy lineaarisen mallin soveltuvuuteen edustuksen selittämisessä. Kuten todettua, olettaa perusmuotoinen lineaarinen regressiomalli periaatteessa, että vastemuuttujan jakauma olisi ainakin jossain määrin normaalijakaumaa muistuttava (Vehkalahti 2008, 125; Dunteman ja Ho 2006, 1). Kuten kuviosta 2 nähdään, tämä ei likimainkaan toteudu tässä tapauksessa. Tämän analyysin vastemuuttuja on sellainen, että pieniä arvoja on selvästi eniten. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia mallin toimivuudelle. Kuten myöhemmin tullaan kertomaan, havaitaan lineaarisessa mallissa tiettyjä ongelmia, kuten se, että mallin virhetermit eivät jakaudu likimainkaan tasaisesti, eli heteroskedastisuutta voidaan havaita. Tällä taas saattaa olla vaikutusta ainakin mallin antamien regressiokertoimien *tilastolliseen merkitsevyyteen* (KvantiMOTV).

”Epänormaalien” vastemuuttujien analysointiin onkin kehitetty joukko erilaisia malleja, joiden avulla voidaan ottaa huomioon tavallisen lineaarisen mallin rajoitteita. Tällaisia malleja voidaan kutsua yleistetyiksi lineaarisiksi malleiksi (*Generalized linear models*). Tällaisia malleja ovat muun muassa logistinen regressioanalyysi ja Poissonin regressioanalyysi. Tässä tilanteessa, jossa vastemuuttuja on kaikkea muuta kuin normaalijakauman tyyppinen, soveltuvana menetelmänä voidaan pitää Poissonin regressioanalyysiä. Menetelmä on usein sopivin valinta tietynlaisten lukumääräisten muuttujien ja niihin vaikuttavien tekijöiden mallintamiseen. Esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi huumeiden käyttäjien hoitokerrat. (Dunteman ja Ho 2006, 3.)

Koska lineaarinen malli ei ole tässä tutkimuksessa joustavuudestaan huolimatta likimainkaan ihanteellinen menetelmä, käytetään aineiston analysointiin tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi *lineaarisen mallin lisäksi Poissonin regressioanalyysiä*. Koska Poissonin regressioanalyysi sopii vain kokonaislukujen analysoimiseen (Coxe ym. 2009, 122), ei tämän tutkimuksen tapauksessa voida käyttää analyysin vastemuuttujana kuitenkaan samaa muuttujaa kuin lineaarisessa mallissa eli intressiryhmien keskimääräistä vuosiedustusta, sillä kyseisessä muuttujassa on

mahdollisina arvoina muitakin kuin kokonaislukuja. Sen sijaan Poissonin regressioanalyysin vastemuuttujana käytetään kokonaisedustusta kaikilta vuosilta yhteensä (katso kuvio 1). Kokonaisedustus on tyypillinen lukumääriä mittaava muuttuja, joka on teknisesti juuri sopiva kyseiseen analyysiin. Sisällöllisesti mallista tulee kuitenkin siinä mielessä huonompi kuin lineaarisesta regressiomallista, että kokonaisedustus on huonompi mukaan pääsyn mittari kuin vuosikohtainen edustus. Tämä johtuu siitä, että kokonaisedustus voi aliarvioida joidenkin intressiryhmien mukaan pääsyä suhteessa muihin, koska osa ryhmistä ei ole ollut olemassa kaikkina tarkasteluvuosina eikä täten ole voinut saada edustajia kaikkina tarkasteluvuosina. Koska tässä tapauksessa mikään malli ei näytä olevan ihanteellinen mukaan pääsyn tutkimiseen, käytetään tutkimuskysymyksiin 1 – 3 vastaamiseen analyysimenetelmänä sekä tavallista lineaarista regressioanalyysiä että Poissonin regressioanalyysiä.

3.4.2 Alkuperäinen aineisto ja kokonaistason tutkimuskysymykset

Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010 sisältää tietoa kaikista vuosina 2000, 2005 ja 2010 valmisteluelimissä edustettuina olleista henkilöstä. Aineistossa on tietoa muun muassa henkilön taustaorganisaatiosta ja taustaorganisaation tyypistä (aineistossa merkattu taho-koodiksi) (katso taulukko 1 sivulla 57). Lisäksi aineistossa on tietoa kunkin valmisteluelimen asettajaministeriöstä ja vuodesta, jolloin valmisteluelin on aloittanut toimintansa. Tämän aineiston avulla voidaan siis vastata tutkimuskysymyksiin 4 ja 5. Tutkimuskysymykseen 6 vastaamiseksi verrataan kyseisen aineiston avulla saatuja tuloksia muiden tutkimusten (Saari 2012) tuloksiin.

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi halutaan siis verrata eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismääriä (sekä eri vuosina että kaikkina vuosina yhteensä) kaikissa valtionhallinnon valmisteluelimissä (tutkimuskysymys 4) ja toisaalta ministeriöittäin eriteltynä (tutkimuskysymys 5). Kaikki muuttujat ovat luokitteluasteikollisia. Tarkoituksenmukainen tilastomenetelmä kyseisessä tilanteessa on ristiintaulukointi (KvantiMOTV), koska analyysi halutaan pitää yksinkertaisena, eikä siinä haluta käyttää monimutkaisempia menetelmiä kuin on tarve. Tässä kyseisessä tapauksessa voidaan tilastoanalyysi lisäksi tehdä ilman tilastollista merkitsevyystestausta, sillä aineiston

tutkimusjoukko on periaatteessa koko perusjoukko eli kaikki tarkasteluvuosina valmisteluelimissä olleet intressiryhmiksi luokiteltavia tahoja edustavat henkilöt. Tulosten luettavuuden kannalta on lisäksi järkevää tarkastella lukumäärien sijaan prosenttiosuuksia.

Analyysiä varten alkuperäisen aineiston taho-muuttujasta muodostetaan ryhmän tyyppi-muuttuja yhdistämällä nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöt, vammaisjärjestöt, vanhusjärjestöt sekä opiskelija- ja nuorisojärjestöt sekä yleiset kansalaisjärjestöt samaan luokkaan (kansalaisjärjestöt) ja poistamalla muut kuin tässä tutkimuksessa tarkoitettuja intressiryhmiä edustavat toimijat. Tyyppi-muuttujaan tulee siis kolme luokkaa eli kansalaisjärjestöt, palkansaajajärjestöt ja elinkeinojärjestöt. Samaa luokittelua on käytetty intressiryhmätason analyysissä. Ministeriöiden kohdalla jätetään tulevasta analyysistä esittämättä ne ministeriöt, joilla näiden intressiryhmien edustajia oli erityisen vähän (alle 10). Näitä ministeriöitä ovat valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö. Näin meneteltiin siitä syystä, että eri ryhmien edustajien suhteelliset osuudet olisivat näiden ministeriöiden kohdalla harhaanjohtavia.

4 Tulokset

4.1 Ryhmän tyypin, taloudellisten resurssien, taloudellisten resurssien käyttämisen sekä erilaisten jäsenten vaikutus yksittäisten intressiryhmien mukaan pääsyyn valmisteluelimiin

Aluksi pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin 1 – 3 eli selvittämään, onko intressiryhmien intressien tyypillä, sen taloudellisilla resursseilla ja sen tavalla käyttää niitä sekä toisaalta ryhmän erilaisilla jäsenillä vaikutusta intressiryhmäkohtaiseen mukaan pääsyyn valmisteluelinten tapauksessa Suomessa. Etenkin ryhmän tyyppiä ja taloudellisia resursseja voidaan pitää vaihtosuhdeteorian mukaan keskeisinä mukaan pääsyyn vaikuttavina tekijöinä (luku 2.5.1). Tarkoitus on testata, onko palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä suurempi organisaatiokohtainen edustus valmisteluelimissä kuin kansalaisjärjestöillä, vaikuttavatko korkeat taloudelliset resurssit ja niiden suuntaaminen nimenomaan suoraan poliittiseen vaikuttamiseen positiivisesti ryhmän edustukseen ja onko ryhmän henkilö- tai järjestöjäsenillä positiivista vaikutusta edustukseen. Lisäksi tutkitaan sitä, johtuuko eri intressiryhmä-tyyppien eriarvoinen asema osaltaan näiden ryhmien erilaisista resursseista.

Taulukossa 3 on kuvattu kolme lineaarista regressiomallia, joilla kysymyksiin pyritään vastaamaan. Malleissa vastemuuttujana, jota pyritään selittämään, on siis intressiryhmien keskimääräinen vuosiedustus valmisteluelimissä[38]. Ensimmäisessä mallissa selittäjinä ovat ainoastaan ryhmän tyyppi -muuttujat. Vertailuryhmänä ovat kansalaisjärjestöt ja palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjä verrataan niihin. Toisessa mallissa mukaan tulevat lisäksi taloudellisia resursseja ja niiden käyttämistä kuvaavat henkilöstö- ja suuntautuminen muuttujat. Näitä muuttujia pidetään tässä yhteydessä jatkuvina muuttujina. Kolmanteen malliin on otettu mukaan lisäksi erilaisten jäsenten vaikutus (onko henkilöjäseniä, onko järjestöjäseniä ja onko molempia jäseniä). Vertailuryhmänä ovat järjestöt, joilla ei ole kumpaakaan jäsentyyppiä.

[38] Keskimääräistä vuosiedustusta laskettaessa on otettu huomioon ne vuodet, joina intressiryhmä on periaatteessa voinut saada edustajia, eli ne vuodet, joina se on ollut olemassa.

Taulukko 3: Intressiryhmien vuosikohtaiseen edustukseen vaikuttavat tekijät (lineaarinen regressioanalyysi). Tilastollisesti merkitsevät kertoimet on korostettu.

	Malli 1	**Malli 2**	**Malli 3**
Selittäjä:	***B***	***B***	***B***
Vakio	**0,777****	-0,081	-0,477
	(0,221)	(0,394)	(0,570)
Ryhmän tyyppi			
- Palkansaajajärjestöt	**1,337***	**1,175***	**1,14***
	(0,527)	(0,547)	(0,559)
- Elinkeinoelämän järjestöt	**1,670****	**1,474****	**1,575****
	(0,497)	(0,506)	(0,532)
Henkilöstö		**0,004***	**0,004***
		(0,002)	(0,002)
Suuntautuminen		**0,16***	**0,148***
		(0,066)	(0,067)
Ryhmän jäsenet			
- Vain henkilöjäseniä			0,215
			(0,619)
- Vain järjestöjäseniä			0,637
			(0,542)
- Sekä henkilö- että järjestöjäseniä			0,781
			(0,641)
Poikkeava havainto 1	**54,556*****	**53,219*****	**53,708*****
	(2,098)	(2,151)	(2,192)
R^2	0,843	0,853	0,856

Vastemuuttujana malleissa on intressiryhmien valmisteluelimiin saaman edustuksen vuosikohtainen keskiarvo, jossa on otettu huomioon ne vuodet, joina intressiryhmä on ainakin periaatteessa voinut saada edustajia (eli ne vuodet, joina intressiryhmä on ollut olemassa).

Henkilöstö- ja suuntautuminen -muuttujat ovat malleissa jatkuvia muuttujia. Ryhmän tyyppi -muuttujat, ryhmän jäsenet -muuttujat sekä poikkeava havainto 1-muuttuja ovat dummy-muuttujia, joissa on seuraavat vertailuryhmät: kansalaisjärjestöt, ei henkilö- eikä järjestöjäseniä, muu kuin poikkeava havainto 1.

Kertoimien tilastollinen merkitsevyys on ilmoitettu mallissa seuraavasti: ***$p < 0.001$, **$p < 0.01$, *$p < 0.05$. Kertoimien keskivirhe on suluissa kertoimen alla.

Jokaisessa mallissa on lisäksi kontrolloitu yhden poikkeavan havainnon vaikutus lisäämällä siitä tehty oma muuttujansa malleihin (poikkeava havainto 1 -muuttuja). Analyysi on rakennettu tällä tavalla vaiheittain, jotta voidaan tarkastella paitsi eri tekijöiden itsenäistä vaikutusta, myös sitä, miten eri intressiryhmä-tyyppien vaikutus edustukseen muuttuu, kun otetaan huomioon eri tyyppien erilaiset resurssit ja eriävät tavat käyttää niitä, verrattuna siihen, että näitä tekijöitä ei kontrolloida.

Tavallisten lineaaristen regressiomallien etuna on niiden tulosten tulkitsemisen helppous. Yllä olevat mallit kertovat, kuinka paljon selittävien muuttujien yhden yksikön muutos vaikuttaa vastemuuttujaan eli tässä tapauksessa intressiryhmien keskimääräiseen vuosiedustukseen valmisteluelimissä, kun muiden saman mallin selittäjien vaikutus otetaan huomioon (KvantiMOTV). Mallin 1 mukaan intressiryhmän tyypillä näyttää olevan tilastollisesti merkitsevästi vaikutusta keskimääräiseen vuosiedustukseen valmisteluelimissä. Se, että ryhmän tyyppi on palkansaajajärjestö, kasvattaa ryhmän keskimääräistä vuosiedustusta 1,337 edustajalla suhteessa kansalaisjärjestöihin. Elinkeinoelämän järjestöillä on sen sijaan mallin mukaan vielä vahvempi edustus. Se, että intressiryhmä on elinkeinoelämän järjestö, kasvattaa sen keskimääräistä vuosiedustusta 1,670 edustajalla suhteessa kansalaisjärjestöihin. Lukuja tulkittaessa on hyvä muistaa, että kyse on vuosittaisesta edustuksesta, ei kokonaisedustuksesta kaikilta vuosilta. Vaikutus on siis suurempi kuin nopeasti katsoen voisi ajatella. Keskimääräisen vuosiedustuksen keskiarvo on kaikilta intressiryhmiltä ainoastaan 1,668 edustajaa/vuosi.

Mallissa 2 on otettu tyyppien lisäksi mukaan taloudellisten resurssien ja niiden käyttämisen vaikutus mukaan pääsyyn. Taloudellisia resursseja mitataan tässä henkilökunnan määrällä ja niiden käyttämistä suoraan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen suuntautumisella. Ensimmäiseksi voidaan tehdä havainto, että kun näiden ryhmien resursseihin liittyvien tekijöiden vaikutus otetaan huomioon, vähenee intressiryhmän tyypin vaikutus hieman, mutta ei kovin paljoa. Tästä voidaan päätellä, että kansalaisjärjestöjen sekä palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen eriarvoinen asema johtuu ainakin osittain näiden tyyppien erilaisista taloudellisista resursseista ja/tai

erilaisesta tavasta käyttää niitä. Ero on tosin erittäin pieni.[39] Käytännössä eri tyyppien erot johtuvat siis pääosin muista tekijöistä kuin eri tyyppien erilaisista resursseista.

Taloudellisilla resursseilla ja niiden käyttämisellä eli henkilöstön määrällä ja poliittiseen vaikuttamiseen suuntautumisella näyttää olevan myös itsenäinen ja tilastollisesti merkitsevä vaikutus edustukseen. Varsinkin henkilöstön vaikutus (0,004) keskimääräiseen vuosiedustukseen voi näyttää pieneltä, mutta toisaalta on hyvä muistaa, että mittayksikkönä tässä muuttujassa ovat ryhmän (kokoaikaiset ja palkatut) työntekijät, joiden määrä vaihtelee nollasta useisiin satoihin. Myös suuntautumisen vaikutusta (0,16) tulkittaessa on hyvä ottaa huomioon, että kyseessä on jatkuvana pidettävä muuttuja, jossa on 10 mahdollista arvoa. Jokainen kokoaikainen ja palkattu työntekijä näyttää kasvattavan mallin 2 mukaan keskimääräistä vuosiedustusta 0,004:llä. Jokainen kymmenys organisaation työntekijöistä, joka suuntautuu suoraan poliittiseen vaikuttamiseen, näyttää kasvattavan keskimääräistä vuosiedustusta 0,16 yksikköä.

Malliin 3 on lisäksi lisätty intressiryhmien jäseniä kuvaavat muuttujat. Intressiryhmien henkilöjäsenillä tai järjestöjäsenillä (tai molemmilla) ei kuitenkaan näytä olevan tilastollisesti merkitsevää vaikutusta edustukseen tämän mallin mukaan, kun vertailuryhmänä ovat ne intressiryhmät, joilla ei ole kumpaakaan mainittua jäsentyyppiä. Muiden selittäjien vaikutus pysyy myös tässä mallissa lähes samana ja edelleen tilastollisesti merkitsevänä.

---

[39] Tämän aineiston perusteella voidaan sanoa, että palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöt näyttävät erikoistuvan kansalaisjärjestöjä vahvemmin suoraan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen (suuntautuminen-muuttuja). Kansalaisjärjestöjen keskiarvo on 4,34, kun se palkansaajajärjestöillä on 5,33 ja elinkeinoelämän järjestöillä 5,73. Muuttujassa on 10 mahdollista arvoa, ja se mittaa 10 % tarkkuudella, kuinka suurella osalla organisaation työntekijöistä työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain suoraa poliittista vaikuttamista.

Toisaalta kansalaisjärjestöillä ei näytä olevan kaikista intressityypeistä heikommat taloudelliset resurssit henkilöstön määrällä mitattuna (henkilöstö-muuttuja). Keskimäärin pienin henkilöstön määrä oli elinkeinoelämän järjestöillä (32,4), toiseksi suurin kansalaisjärjestöillä (42,8) ja suurin palkansaajajärjestöillä (54,8). Kun taloudellisia resursseja mitataan henkilökunnan määrällä, eivät yleisintressejä edustavat kansalaisjärjestöt siis ole kaikista heikoimmassa asemassa, kuten teoriatausta usein olettaa. Toisaalta on otettava huomioon, että *tässä tutkimuksessa mukana olevat järjestöt eivät ole edustava otos kaikista suomalaisista järjestöistä*. Perusjoukko tässä tutkimuksessa muodostuu niistä järjestöistä, joilla on valmisteluelimissä vähintään yksi edustaja jonakin tutkimuksen tarkasteluvuonna.

Kuvatuissa tilastomalleissa silmään pistävät erityisen suuret selitysasteet (yli 80 % kaikissa). Selitysasteet eivät kuitenkaan ole tässä tapauksessa luotettavia, sillä ne johtuvat siitä, että malleihin lisättiin yhden selvästi poikkeavan havainnon vaikutusta kontrolloiva muuttuja. Ilman tätä muuttujaa (ja jos kyseinen havainto poistettaisiin mallista kokonaan) selitysasteet olisivat selkeästi matalammat, noin kahden kymmenen prosentin tienoilla (17,9 prosenttia). Toisaalta tässäkään tapauksessa mallien selitysasteet eivät välttämättä antaisi luotettavaa kuvaa siitä, kuinka suuren osan ilmiöstä muuttujat kykenevät selittämään, sillä kuten todettua, ei lineaarinen malli joustavuudestaan huolimatta ole kyseisessä sangen harvinaisessa tilanteessa ainakaan kaikilta osin ihanteellinen analyysimenetelmä.

Edellä käsiteltyjen mallien mukaan hypoteesien 1 ja 2 voidaan todeta pitävän paikkansa. Sekä intressiryhmän tyypillä että sen taloudellisilla resursseilla (ja tavalla käyttää niitä) näyttää olevan tilastollisesti merkitsevä vaikutus ryhmän mukaan pääsyyn valmisteluelimiin. Erityisintressiryhmillä eli palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä näyttää olevan vahvempi edustus kuin kansalaisjärjestöillä. Tämä johtuu pieneltä osin eri tyyppien eriävistä resursseista ja eri tavasta käyttää niitä, mutta suurimmalta osin muista tekijöistä. Korkeat taloudelliset resurssit ja vahva suuntautuminen suoraan poliittiseen vaikuttamiseen näyttävät myös lisäävän organisaation mukaan pääsyä. Vaihtosuhdeteorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavat tekijät näyttävät siis selittävän edustusta valmisteluelimissä. Sen sijaan hypoteesi 3 ei saa tukea tässä vaiheessa. Intressiryhmien erilaiset jäsenet, jotka ovat teoriataustan mukaan yhteydessä ryhmän kykyyn tuoda päätöksentekoon lisää legitimiteettiä, eivät tähänastisten analyysien perusteella näytä vaikuttavan ryhmän mukaan pääsyyn tilastollisesti merkitsevästi.

Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, eivät lineaarisen regressiomallin kaikki oletukset täyty tässä kyseisessä tilanteessa. Mallista 3 tehty regressiodiagnostiikka osoittaakin, että lineaarinen malli ei ole kaikilta osin kyseisessä tilanteessa paras mahdollinen. Esimerkiksi mallin virhetermien hajonta vaihtelee systemaattisesti eli mallissa voidaan havaita heteroskedastisuutta (katso Liite 2). Toisaalta tämä ei välttämättä ole suuri ongelma, sillä heteroskedastisuudella ei yleensä ole vaikutusta tärkeimpään asiaan eli regressiokertoimien arvoihin, vaan ainoastaan niiden tilastolliseen merkitsevyyteen.

Usein vaikutus voi olla, että malli aliarvioi joidenkin selittäjien tilastollista merkitsevyyttä. (Katso esim. KvantiMOTV.)

Tästä syystä tämän tutkielman luotettavuuden parantamiseksi tehdään seuraavaksi nk. Poissonin regressioanalyysi, joka soveltuu paremmin mallintamiseen sellaisessa tapauksessa, jossa vastemuuttuja ei ole likimainkaan normaalijakauman tyyppinen (Dunteman ja Ho 2006, 3). Mallin huono puoli on muun muassa siinä, että erilaisten selittäjien vaikutuksen suuruutta ei voi kovinkaan suoraviivaisesti tulkita, niin kuin tavallisessa lineaarisessa regressionanalyysissä (mts. 50). Lisäksi, koska Poissonin regressioanalyysi sopii vain kokonaislukujen analysoimiseen (Coxe ym. 2009, 122), ei tämän tutkimuksen tapauksessa voida käyttää analyysin vastemuuttujana intressiryhmien keskimääräistä vuosiedustusta, sillä kyseisessä muuttujassa on mahdollisina arvoina muitakin kuin kokonaislukuja. Tästä syystä seuraavien mallien vastemuuttujana on päätetty käyttää intressiryhmien *kokonais*edustusta kaikilta vuosilta yhteensä (katso kuvio 1 luvusta 3.4). Tämä muuttuja taas aliarvioi ryhmien mukaan pääsyä suhteessa muihin niiden ryhmien kohdalla, jotka eivät ole olleet olemassa kaikkina tarkasteluvuosina.

Taulukossa 4 on kuvattu kolme Poissonin regressioanalyysiä samoilla muuttujilla kuin aikaisemmat lineaariset mallit. (Analyysien vastemuuttujana tosin on intressiryhmien kokonaisedustus, eikä vuosikohtaista edustusta, kuten aikaisemmissa tavallisissa regressioanalyyseissä.) Mallien antamat estimoidut kertoimet kertovat, kuinka selittävät muuttujat vaikuttavat tässä tapauksessa kokonaisedustuksen luonnolliseen logaritmiin (Dunteman ja Ho 2006, 50). Yksittäisten selittäjien vaikutuksen suuruutta on siis erittäin vaikea tulkita suoraan. Poissonin regression tapauksessa on olemassa tiettyjä tapoja tulkinnan helpottamiseksi. (Dunteman ja Ho 2006, 50 – 51.) Tässä tapauksessa on kuitenkin oikeastaan tarkoitus vain arvioida edellisten lineaaristen mallien luotettavuutta ja rajoitteita. Kiinnostuksen kohteena on se, millä muuttujilla on tilastollisesti merkitsevää vaikutusta ja onko vaikutus saman suuntainen kuin edellisissä malleissa (ja kenties myös jossain määrin se, mikä on vaikutuksen suuruus suhteessa muiden muuttujien vaikutukseen). Tähän tarkoitukseen kyseiset kertoimet siis hyvin riittävät. (Katso Dunteman ja Ho 2006, 50.)

Taulukko 4: Organisaatioiden kokonaisedustukseen vaikuttavat tekijät (Poissonin regressioanalyysi). Tilastollisesti merkitsevät kertoimet on korostettu.

	Malli 1	Malli 2	Malli 3
Selittäjä	***B***	***B***	***B***
Vakio	**0,800*** **	-0,181	**-0,618** **
	(0,0731)	(0,1380)	(0,1920)
Ryhmän tyyppi			
- Palkansaajajärjestö	**0,954*** **	**0,806*** **	**0,763*** **
	(0,1223)	(0,1235)	(0,1248)
- Elinkeinojärjestö	**1,064*** **	**0,943*** **	**1,028*** **
	(0,1113)	(0,1138)	(0,1198)
Henkilöstö		**0,003*** **	**0,003*** **
		(0,0004)	(0,0004)
Suuntautuminen		**0,160*** **	**0,158*** **
		(0,0182)	(0,0185)
Ryhmän jäsenet			
- Vain henkilöjäseniä			0,251
			(0,1905)
- Vain järjestöjäseniä			**0,585*** **
			(0,1502)
- Sekä henkilö- että järjestöjäseniä			**0,654*** **
			(0,1784)
Poikkeava havainto 1	**4,312*** **	**3,342*** **	**3,795*** **
	(0,1066)	(0,1348)	(0,1844)

Vastemuuttujana malleissa on intressiryhmien valmisteluelimiin saama kokonaisedustus.

Henkilöstö- ja suuntautuminen -muuttujat ovat malleissa jatkuvia muuttujia. Ryhmän tyyppi -muuttujat, ryhmän jäsenet -muuttujat sekä poikkeava havainto 1 -muuttuja ovat dummy-muuttujia, joissa on seuraavat vertailuryhmät: kansalaisjärjestöt, ei henkilö- eikä järjestöjäseniä, muu kuin poikkeava havainto 1.

Kertoimien tilastollinen merkitsevyys on ilmoitettu malleissa seuraavasti: ***p < 0.001, **p < 0.01, *p < 0.05. Kertoimien keskivirhe on suluissa kertoimen alla.

Kuten taulukosta 4 nähdään, antavat uudet mallit saman suuntaisia tuloksia kuin aikaisemmat mallit. Niin ryhmän tyypillä kuin sen taloudellisilla resursseilla (henkilöstö) ja sen tavalla käyttää niitä (suuntautuminen) näyttää olevan vaikutusta edustukseen. Myös eri selittäjien vaikutuksen suunta ja suuruus suhteessa muihin selittäjiin näyttävät suurin piirtein samalta. Toisaalta huomataan, että eri selittäjien tilastolliset merkitsevyydet ovat uusissa malleissa selvästi suuremmat kuin aikaisemmin kuvatuissa malleissa. Lisäksi uusien mallien mukaan myös kahdella uudella muuttujalla näyttää olevan tilastollisesti merkitsevää vaikutusta. Järjestöjäsenillä ja henkilö- ja järjestöjäsenillä näyttää uuden mallin (3) mukaan olevan kokonaisedustusta lisäävä tilastollisesti merkitsevä vaikutus. Vertailuryhmänä ovat järjestöt, joilla ei ole kumpaakaan mainittua jäsentyyppiä. Henkilöjäsenet eivät edelleenkään näytä lisäävän mukaan pääsyä tilastollisesti merkitsevästi.

Lineaariset mallit näyttävät siis toimivan kohtalaisen hyvin tässä tapauksessa, vaikka niiden kaikki oletukset eivät täysin täyty. Uudet mallit antavat siis tukea samoille hypoteeseille kuin edellisetkin mallit. Lisäksi uudet mallit antavat osittaista tukea myös hypoteesille 3. Palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä näyttää olevan valmisteluelimissä vahvempi edustus suhteessa kansalaisjärjestöihin. Korkeat taloudelliset resurssit ja niiden suuntaaminen suoraan poliittiseen vaikuttamiseen näyttävät lisäävän mukaan pääsyä. Toisaalta eri tyyppisten intressiryhmien eriävä asema ei juurikaan johdu näiden eri tyyppien eriävistä taloudellisista resursseista vaan pääosin muista tekijöistä. Lisäksi ainakin tietyn tyyppisillä jäsenillä saattaa olla intressiryhmien mukaan pääsyä lisäävä vaikutus tämän tutkimuksen aineiston mukaan. Vaihtosuhdeteorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukana pääsyyn vaikuttavat tekijät näyttävät siis aiheuttavan eri ryhmien välille epätasa-arvoisuutta, kun tarkastelukohteena ovat valmisteluelimet yleensä ja selitettävänä tekijänä on ryhmän edustuksen suuruus. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan erilaisten intressiryhmien edustajien kokonaismääriä valmisteluelimissä ja tilannetta eri hallinnonaloilla ja eri instituutiossa.

4.2 Eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismäärät ja tiettyjen ympäristötekijöiden vaikutuksen alustavaa analyysiä

4.2.1 Eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismäärät

Seuraavaksi pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen numero 4 eli siihen, onko eri tyyppisillä intressiryhmillä eroa myös valmisteluelimiin saatujen henkiöiden kokonaismäärissä. Käytännössä pyritään siis testaamaan, onko erityisintressiryhmillä (palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöt) myös suurempi kaikkien edustajien kokonaismäärä kuin yleisintressiryhmillä (kansalaisjärjestöt).

Taulukko 5: Eri tyyppisten ryhmien kaikkien edustajien osuus (prosentteina) kaikista eri intressiryhmien edustajista

	2000	**2005**	**2010**	**Yhteensä**
Kansalaisjärjestöt (%)	50	50	58	52
Palkansaajajärjestöt (%)	19	19	25	21
Elinkeinoelämän järjestöt (%)	31	31	18	27
Yht. (%)	100	100	100	100
N	398	409	312	1119

Analyysin yhteydessä ei ole tehty tilastollista merkitsevyystestausta, sillä analyysissä on mukana koko perusjoukko eli kaikki edustajat kyseisiltä vuosilta.

Lähde: Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010.

Taulukossa 5 on kuvattu eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismäärien suhteellinen osuus kaikista eri järjestöjen edustajista valmisteluelimissä kolmena tarkasteluvuotena. Taulukosta voidaan lukea, että yleisintressejä edustavien kansalaisjärjestöjen ja erityisintressejä edustavien palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjen edustus menee edustajien kokonaismäärien tasolla keskimäärin suurin piirtein tasan. Noin puolet (52 %) kaikista edustajista on kansalaisjärjestöjen edustajia. Erityisintresseistä elinkeinoelämän järjestöt ovat vahvemmin edustettuina 27 % osuudella, palkansaajajärjestöjen osuuden ollessa keskimäärin 21 %.

Tilanne näyttää siis edustajien kokonaismäärien tasolla erilaiselta kuin intressiryhmätasolla. Siinä missä ryhmätasolla erityisintressiryhmillä näyttää olevan vahvempi edustus valmisteluelimissä kuin yleisintressiryhmillä, on kokonaismäärissä sekä erityis- että yleisintressiryhmillä kaiken kaikkiaan yhteensä suurin piirtein yhtä paljon edustajia. Tämän johtuu siitä, että valmisteluelimissä on edustettuina selvästi enemmän kansalaisjärjestöjä kuin muun tyyppisiä järjestöjä. Kansalaisjärjestöjen määrä kaikista tarkasteluvuosina edustettuina olleista järjestöistä on noin kaksi kolmasosaa (katso luku 3.3.3.2). Hypoteesi 4 joudutaan täten hylkäämään.

Lisäksi kokonaismääristä voidaan tehdä sama havainto kuin jo aikaisemmin eli se, että vuosi 2010 poikkeaa kahdesta edellisestä vuodesta. Tuolloin elinkeinoelämän järjestöjen osuus (18 %) oli suhteellisesti selvästi pienempi kuin muina vuosina (31 % kumpanakin) ja muiden järjestöjen osuus selvästi suurempi. Se, mistä vuosikohtainen vaihtelu johtuu, ei selviä tästä aineistosta. Ainakaan tämän tutkielman tekijän näkemyksen mukaan näin pienellä aineistolla ja kolmen vuoden tarkastelulla ei kuitenkaan voida tehdä sitä johtopäätöstä, että elinkeinoelämän järjestöjen aseman heikkeneminen valmisteluelimissä olisi mitenkään pysyvä trendi. Myös muissa tutkimuksissa on havaittu suurehkoa vaihtelua erilaisten järjestöjen edustuksessa vuosien välillä toisissa instituutioissa. Se, että vuosien välillä on paljon vaihtelua korostaa sitä, että tilanne saattaa vaihdella muutenkin paljon. Tämä taas korostaa lisätutkimuksen tarvetta. (Saari 2012, 110.)

4.2.2 Hallinnonalakohtaiset erot

Seuraavaksi pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen 5 eli siirrytään tarkastelemaan hallinnonalakohtaisia eroja eri tyyppisten ryhmien mukaan pääsyssä. Vaihtosuhdeteoriaa täydentävä ja osin haastava selitys intressiryhmien mukaan pääsylle on ollut, että erilaisten intressiryhmätyyppien erilaisten resurssien merkitys mukaan pääsylle on riippuvainen siitä, minkälaisista poliittisista kysymyksistä on kysymys (katso luku 2.5.4). Ministeriöiden välillä taas voidaan havaita selkeitä eroja siinä, minkälaiset kysymykset kuuluvat niiden toiminnan alaan, vaikkakin kaikissa

ministeriöissä käsitellään myös hyvin monenlaisia poliittisia kysymyksiä. Tarkoitus on selvittää, onko palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä vahvempi asema suhteessa kansalaisjärjestöihin sen kaltaisissa ministeriöissä, joissa käsitellään eniten näiden järjestöjen ”omia” kysymyksiä eli työhön, elinkeinoihin ja yrittämiseen liittyviä kysymyksiä (ennen kaikkea TEM ja sen edeltäjät).

Eri tyyppisten intressiryhmien edustajien suhteellinen osuus eri hallinnonaloilla (eli eri ministeriöissä) on kuvattu taulukossa 6. Taulukosta on jätetty pois ne ministeriöt, joilla intressiryhmien edustajia oli erityisen vähän (alle 10), eli valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö. Tämä on järkevää, koska edustajien suhteelliset osuudet olisivat näiden ministeriöiden kohdalla harhaanjohtavia.

Taulukko 6: Eri tyyppisten intressiryhmien edustajien osuus (%) kaikista edustajista eri hallinnonaloilla (kaikilta vuosilta yhteensä).

	OM	**SM**	**VM**	**OKM**	**MMM**	**LVM**	**TEM**	**STM**	**YM**	**TM**	**KTM**
Kansalaisjärjestöt (%)	65	53	51	67	48	57	26	41	72	16	33
Palkansaajajärjestöt (%)	10	34	43	19	4	0	33	29	5	34	8
Elinkeinoelämän järjestöt (%)	24	13	6	14	48	43	41	30	22	50	59
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	78	117	80	158	120	42	42	258	134	38	39

Taulukon tiedoissa on edustajat kaikilta vuosilta (2000, 2005 ja 2010). Taulukosta on jätetty pois kolme ministeriötä (valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö), sillä intressiryhmillä on näillä hallinnonaloilla erittäin pieni edustus.

Merkkien selitykset: OM = oikeusministeriö, SM = sisäministeriö, VM = valtiovarainministeriö, OKM= opetus- ja kulttuuriministeriö, MMM = maa- ja metsätalousministeriö, LVM = liikenne- ja viestintäministeriö, TEM = työ- ja elinkeinoministeriö, STM = sosiaali- ja terveysministeriö, YM = ympäristöministeriö, TM = työministeriö ja KTM = kauppa- ja teollisuusministeriö. Työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistyivät 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriöksi. Ne ministeriöt, joilla intressiryhmien edustajia oli erityisen vähän (alle 10) (valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö) on jätetty pois analyysistä.

Analyysin yhteydessä ei ole tehty tilastollista merkitsevyystestausta, sillä analyysissä on mukana koko perusjoukko eli kaikki edustajat kyseisiltä vuosilta.

Lähde: Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000 - 2010.

Taulukon lukeminen helpottuu, kun lähtökohdaksi otetaan tilanne kaikilla hallinnonaloilla yhteensä, joka on kuvattu edellisessä taulukossa 5. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen osuus intressiryhmistä kaikissa tutkimukseen mukaan tulleissa valmisteluelimissä oli 52 %. Tähän verrattuna eri hallinnonaloilla on todella paljon vaihtelua, sillä kansalaisjärjestöjen osuus vaihtelee eri ministeriöissä 16 %:sta (työministeriö) 72 %:iin (ympäristöministeriö). Selvästi keskimääräistä vahvempi edustus kansalaisjärjestöillä on oikeusministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä ja ympäristöministeriössä. Selvästi heikompi edustus kansalaisjärjestöillä on työ- ja elinkeinoministeriössä sekä työministeriössä ja kauppa- ja teollisuusministeriössä (jotka myöhemmin yhdistyivät TEM:ksi). Jonkin verran pienempi edustus kansalaisjärjestöillä on myös sosiaali- ja terveysministeriön alalla.

Erot eri hallinnonalojen välillä ovat niin suuret, että missään nimessä ei voida puhua eri intressityyppien aseman olevan jollain tavalla yhtäläinen valmisteluelimissä yleensä. Hypoteesin 5 voidaan siis hyvin sanoa pitävän tältä osin paikkansa. Eri tyyppisten ryhmien mukaan pääsyssä on selviä eroja eri hallinnonaloilla.

Työmarkkinajärjestöjen vahva asema työ- ja elinkeinoministeriössä (ja sen edeltäjissä) vastaa selvästi teoriataustan oletusta siitä, että järjestöt ovat vahvimmillaan nk. omilla alueillaan. Oletuksen mukaisesti esimerkiksi elinkeinoelämän toimijoilla olisi vahvin asema sellaisissa poliittisissa kysymyksissä, jotka liittyvät elinkeinoelämän säätelyyn, mutta selvästi heikompi asema esimerkiksi yleisen säätelyn tai julkisten palveluiden kysymyksissä (katso luku 2.5.4). Elinkeinoihin, työhön ja yrittämiseen liittyvät asiat, jotka koskevat palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöjä, painottuvat vahvasti TEM:n hallinnonalalle (Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (2007/1024)).

Myös kansalaisjärjestöjen vahvan aseman esimerkiksi oikeusministeriössä voi ainakin osaltaan olettaa johtuvan siitä, että ministeriön hallinnonalaan kuuluu enemmän ”yleinen säätely” (Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (2003/543)). Samoin näiden järjestöjen keskimääräistä vahvemman aseman opetus- ja kulttuuriministeriössä voidaan ainakin osittain olettaa johtuvan siitä, että ministeriön hallinnonalalle kuuluu paljon julkisten palvelujen tuottamista (Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010)). Toisaalta vaikka myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluu myös paljon julkisten palvelujen tuottamista (Valtioneuvoston

asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008)), ei kansalaisjärjestöillä ole tällä hallinnonalalla niin vahvaa asemaa kuin muualla.

Toisaalta erilaisten intressiryhmien kokonaisedustuksessa oleviin eroihin vaikuttavat todennäköisesti myös muut tekijät kuin eri hallinnonalojen erilaiset poliittiset kysymykset. Tällaisia voivat teoriataustan perustella olla muun muassa erilaiset organisaatiokulttuurit tai virkamiesten erilaiset resurssit (katso luku 2.5.4). Lisäksi kaikissa ministeriöissä kyllä käsitellään useita erilaisia poliittisia kysymyksiä, mutta voidaan kuitenkin sanoa, että tietyt kysymykset ovat selvästi painottuneet tiettyihin ministeriöihin. Erilaisten poliittisten kysymysten voi kuitenkin olettaa olevan keskeisin yksittäinen syy mukaan pääsyssä olevaan vaihteluun eri hallinnonaloilla. Syiden tarkempi selvittäminen antaa kuitenkin hyvin aihetta lisätutkimukselle. Tässä vaiheessa kuitenkin oleellisin havainto on eri hallinnonaloilla olevat erittäin suuret erot eri tyyppisten ryhmien edustuksessa. Hypoteesi 5:n voidaan siis sanoa tältä osin pitävän ehdottomasti paikkansa, vaikkakin syiden tarkempi selvittäminen on vielä edessä. Tämä tutkielma antaa siis osaltaan vahvaa lisätukea sille teorialle, että organisaatiokohtaiset (intressiryhmien ominaispiirteisiin liittyvät) tekijät eivät yksinään ole riittäviä selittämään ryhmien mukaan pääsyä, vaan niitä tulisi tarkastella yhdessä esimerkiksi eri politiikka-alojen vaikutuksen kanssa (katso teoriasta luku 2.5.4, etenkin Binderkrantz ym. 2014, 893).

4.2.3 Eri instituutioiden alustavaa vertailua – mukaan pääsyn erot valmisteluelimissä ja eduskunnan valiokunnissa

Viimeiseksi pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen 6 eli vertailemaan tilannetta valmisteluelimissä (hallinto) tilanteeseen eduskunnan valiokunnissa ja niiden asiantuntijakuulemisissa (parlamentti). Yleisimmän teoriataustassa kuvatun näkemyksen mukaan (katso luku 2.5.3) erityisintressiryhmillä eli esimerkiksi palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä tulisi olla yleisintressejä paremmat mukaan pääsyn mahdollisuudet nimenomaan *hallintoon* verrattuna mukaan pääsyyn parlamenttiin. Tästä syystä voitaisiin olettaa, että erityisintressiryhmillä olisi paremmat mukaan pääsyn mahdollisuudet valmisteluelimiin verrattuna eduskunnan valiokuntiin ja

niiden asiantuntijakuulemisiin. Tätä on perusteltu sillä, että hallinnossa työskentelevien virkamiesten voi olettaa olevan esimerkiksi parlamentin jäseniä kiinnostuneempia nimenomaan järjestöiltä saatavasta teknisestä asiantuntemuksesta. Parlamentaarikkojen oletetaan sen sijaan olevan kiinnostuneempia enemmän muista asioista, kuten päätöksenteon legitiimiyden lisäämisestä. Erityisintressiryhmillä taas nähdään olevan etu suhteessa yleisintressiryhmiin nimenomaan teknisen asiantuntijatiedon tuottamisessa. (Katso asiasta luku 2.5.3.)

Taulukossa 7 on kuvattu eri tyyppisten intressiryhmien edustajien osuus kaikkien intressiryhmien edustajista sekä valmisteluelimissä että toisaalta eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tiedot valmisteluelinten osalta on saatu tämän tutkimuksen aineistosta (vertaa taulukko 5). Eduskunnan valiokuntia koskevat tiedot on sen sijaan laskettu Saaren (2012) tutkimuksesta löytyvien tietojen avulla (s. 106 – 108). Saaren tutkimuksessa puhutaan intressiryhmien sijaan kolmannen sektorin edustajista ja kansalaisjärjestöjen sijaan niistä kolmannen sektorin järjestöistä, jotka eivät ole elinkeino- tai palkansaajajärjestöjä (Saari 2012, 106 - 108). Luokittelun pitäisi kuitenkin olla sama kuin tässä tutkimuksessa käytetty luokittelu. Tietojen vertailukelpoisuutta heikentää se, että ne ovat osittain eri vuosilta (katso taulukko). Muissa yhteyksissä on jo tuotu esiin, että erilaisten ryhmien edustuksessa voi usein olla selkeää vuosikohtaista vaihtelua. Vertailemalla tämän tutkimuksen aineiston tietoja toisesta tutkimuksesta saatuihin tietoihin saadaan siis ainoastaan alustavia tuloksia. Asiaa olisikin erittäin tärkeä tutkia myöhemmin eri instituutioissa samaa vuotta koskevien tietojen avulla. Joitakin alustavia havaintoja voidaan kuitenkin tehdä.

Taulukko 7: Erityyppisten intressiryhmien edustajien osuudet valmisteluelimissä ja eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa (% kaikista)

	EK	Valmisteluelimet
Työmarkkinajärjestöt yhteensä (%)	65	48
• Palkansaajajärjestöt (%)	28	21
• Elinkeinoelämän järjestöt (%)	37	27
Muut kolmas sektori / kansalaisjärjestöt (%)	35	52
Kolmas sektori yhteensä (%)	100	100
N	2694	1119

Lähde: Saari 2012, 106 - 108 sekä Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010. Eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisten (taulukossa EK) tilanne on laskettu Saaren tutkimuksessa olevien tietojen avulla. Valmisteluelinten luvut on laskettu Hollin aineiston perusteella (katso myös taulukko 5 tässä tutkimuksessa).

Erilaisten ryhmien osuudet valmisteluelimissä on laskettu vuosien 2000, 2005 ja 2010 perusteella. Erilaisten ryhmien osuudet eduskunnan valiokunnissa on laskettu vuosien 2005 ja 2009 perusteella.

Taulukossa 7 voidaan nähdä hieman yllättäen juuri päinvastainen tilanne, kuin mitä useimmin teoriakentässä esitetty näkemys olettaa. Erityisintressiryhmillä eli palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä on vahvempi asema *eduskunnassa* (yhteensä 65 %) kuin valmisteluelimissä (48 %). Molemmissa instituutioissa palkansaajajärjestöillä on elinkeinoelämän järjestöjä pienempi osuus kaikista edustettuina olleista henkilöistä. Yleisintressejä edustavien kansalaisjärjestöjen osuus on taas *valmisteluelimissä* (52 %) selvästi suurempi kuin eduskunnan tapauksessa (35 %).

Tämän tutkielman perusteella hypoteesi 6 ei siis näytä saavan tukea. Vaikka havaintoa tulee pitää alustavana, kunnes käytettävissä olisi enemmän tietoa ja samoilta tarkasteluvuosilta, voidaan sitä silti pitää tärkeänä, koska se on niin vahvasti yleisen näkemyksen kanssa ristiriidassa. Osa tutkijoista on kyllä esittänyt, että nimenomaan hallinnolla olisi mahdollisuuksia antaa tasapuolisemmin mukaan pääsyä erilaisille toimijoille (mm. Rourke 1976), mutta nämä näkemykset eivät yleensä ole saaneet tutkimuksissa niin paljon huomiota kuin toisensuuntaiset näkemykset, ainakin tämän tutkielman tekijän havaintojen mukaan. Asiaa olisikin erittäin tärkeä tutkia tulevaisuudessa tarkemmin. Nyt kuitenkin näyttää siltä, että palkansaaja- ja

elinkeinoelämän järjestöillä ei välttämättä ole valmisteluelimissä (eli hallinnossa) vahvempaa edustusta suhteessa kansalaisjärjestöihin vaan päinvastoin näyttää siltä, että niillä voisi olla suhteellisesti vahvempi asema nimenomaan eduskunnan valiokuntakuulemisissa (parlamentti), ainakin Suomen tapauksessa. Politiikka-prosessin myöhäisemmässä vaiheessa, jossa mm. kansanedustajat tekevät päätöksen kuultavista tahoista (katso luku 3.1.2), saattaa siis mukaan pääsy olla ainakin tässä tapauksessa epätasa-arvoisempaa kuin prosessin varhaisemmassa vaiheessa, jossa mukaan otettavat tahot päätetään ministeriöissä. Koska tulos on niin selvästi yleisimmän oletuksen vastainen, on tulkinnassa kuitenkin oltava varovainen ja lisää tutkimusta aiheesta vaaditaan.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Intressiryhmien merkityksen politiikassa on yleisesti ottaen nähty kasvaneen merkittävästi viime aikoina. Keskeiseksi kysymykseksi intressiryhmäkirjallisuudessa on noussut se, kenen intressit tulevat vaikutusvaltaisten intressiryhmien maailmassa ajetuksi. (Baumgartner ja Leech 2001, 1192; Godwin ym. 2013, 1-2.) Kansainvälisessä kirjallisuudessa ei kuitenkaan ole saavutettu yksimielisyyttä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat intressiryhmien mukaan pääsyyn poliittiseen prosessiin ja sen eri vaiheisiin. Yksimielisyyttä ei ole edes löydetty edes kaikkein merkittävimpien tekijöiden suhteen (katso mm. Binderkrantz ym. 2014).

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkasteltu intressiryhmien mukaan pääsyä politiikkaprosessin valmisteluvaiheeseen eli tarkemmin sanottuna valtionhallinnon lakeja valmisteleviin valmisteluelimiin Suomessa. Tutkielmassa on ryhmien varsinaisen vaikutusvallan suoran tutkimisen sijaan päädytty tarkastelemaan mukaan pääsyä, ennen kaikkea siksi, että mukaan pääsyä on mahdollista mitata eksaktisti ja sangen helposti suurellakin tasolla (katso luku 2.3). Vaikka mukaan pääsy ei ole sama asia kuin vaikutusvalta, on näiden kahden välillä havaittu usein olevan erittäin vahva yhteys (Bouwen 2004, 338; Bouwen 2002, 366; Austen-Smith 1995). Poliittisen prosessin valmisteluvaihetta voidaan lisäksi pitää erittäin hyvänä mahdollisuutena todella vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon (katso luku 2.8).

Tutkielmassa on ensinnäkin testattu vaihtosuhdeteoriaa (*exchange theory*) mukaan pääsyn selittäjänä, eli selvitetty etenkin intressiryhmien intressien tyypin, intressiryhmien eriävien taloudellisten resurssien (ja eriävän tavan käyttää niitä) sekä erilaisten jäsenten vaikutusta mukaan pääsyyn valmisteluelimiin. Näiden intressiryhmäkohtaisten tekijöiden lisäksi on tarkasteltu myös eri tyyppisten intressiryhmien edustajien kokonaismääriä ja myös alustavasti tiettyjen ympäristötekijöiden, kuten eri politiikkasektoreiden ja eri instituutioiden vaikutusta mukaan pääsyyn. Nämä ympäristötekijät voidaan nähdä paitsi vaihtosuhdenäkökulman kanssa kilpailevina, mutta myös sitä täydentävinä selityksinä mukaan pääsylle, kuten aikaisemmin on korostettu.

Tutkielmassa on haluttu selittää ilmiötä ja pyritty tuottamaan tietoa kausaalisuhteista eli siitä, mitkä tekijät todella vaikuttavat intressiryhmien mukaan pääsyyn. Lisäksi on haluttu tuottaa mahdollisimman hyvin yleistettävissä olevaa tietoa koko valtionhallinnon tasolta. Tästä syystä tutkielmassa on päädytty käyttämään tilastoaineistoja ja kvantitatiivisia menetelmiä (katso luku 3.2).

Kuten intressiryhmätason tarkastelu osoittaa, näyttää intressiryhmien tyypillä ja sen taloudellisilla resursseilla (ja sen tavalla käyttää niitä) olevan vaikutusta ryhmien edustukseen valmisteluelimissä. Erityisintressiryhmillä eli palkansaaja- ja elinkeinoelämän järjestöillä näyttää olevan vahvempi edustus valmisteluelimissä kuin yleisintressiryhmiksi luokiteltavilla kansalaisjärjestöillä. Korkeat taloudelliset resurssit henkilökunnan määrällä mitattuna ja niiden suuntaaminen suoraan poliittiseen vaikuttamiseen näyttävät myöskin kasvattavan ryhmien edustusta. Lisäksi analyysistä riippuen myös tietynlaisilla jäsenillä näyttää voivan olla positiivista vaikutusta mukaan pääsyyn. Lisäksi rakentamalla regressiomallit vaiheittain voitiin tarkastella myös sitä, kuinka merkittävästi eri tyyppisten intressiryhmien välillä olevat erot johtuvat eri tyyppien erilaisista taloudellisista resursseista ja / tai eri tavasta käyttää niitä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että eri tyyppien välillä olevat erot mukaan pääsyssä johtuvat pääosin muista tekijöistä.

Vaihtosuhdeteorian mukaan keskeiset intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavat seikat – eli ryhmien tyyppi ja siihen liittyvä suurempi kollektiivinen ongelma toisilla toimijoista, sekä ryhmien erilaiset resurssit (katso esim. Godwin ym. 2013, 35 – 36) – näyttävät siis vaikuttavan intressiryhmien mukaan pääsyyn lakien valmisteluelimiin Suomen tapauksessa, kun tarkastelun kohteena on koko valtionhallinto eli kaikki hallinnonalat. Mukaan pääsyssä näyttää siis olevan tässä tapauksessa resursseihin ja ryhmän tyyppiin liittyvää eriarvoisuutta. Tällä taasen on, kuten kirjallisuudessa usein korostetaan, todennäköisesti myös merkittävää vaikutusta siihen, minkälaista politiikkaa harjoitetaan. Kuten luvussa 2.8 on korostettu, vaikutettaan valmisteluvaiheessa usein merkittävästikin erilaisten politiikkaohjelmien sisältöön. Mukaan pääsyssä olevat systemaattiset erot voidaan tästä syystä nähdä ongelmallisena paitsi demokratian, myös toimivien ja tasapuolisten yhteiskunnallisten ratkaisujen tekemisen kannalta, vaikkakin on selvää, että lisää tutkimusta tarvitaan sekä erilaisten ryhmien mukaan pääsystä

erilaisissa ympäristöissä että myös siitä, mikä vaikutus mukaan pääsyllä todella on päätöksentekoon erilaisissa tilanteissa.

Kuten johdantoluvussa tuotiin esille, antaa intressiryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavien seikkojen selvittäminen myös sangen suoraan viitteitä siitä, miten eri ryhmien eriävään mukaan pääsyyn voitaisiin mahdollisesti vaikuttaa. Esimerkiksi se, että ryhmien taloudellisilla resursseilla ja niiden suuntaamisella nimenomaan poliittiseen vaikuttamiseen näyttää olevan vaikutusta mukaan pääsyyn valmisteluelinten tapauksessa Suomessa, korostaa sitä, että erilaisten ryhmien taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen voi olla yksi tärkeä keino vaikuttaa siihen, että erilaisilla intressiryhmillä olisi tasaisemmat mahdollisuudet päästä vaikuttamaan harjoitettavaan politiikkaan. Lisäksi erilaisilla intressiryhmillä pitää lisäksi olla resursseja käytettävissään myös nimenomaan poliittiseen vaikuttamiseen.

Tilannekuva näyttää kuitenkin mutkikkaammalta ja osin erilaiselta, kun siirrytään intressiryhmätasolta tarkastelemaan eri tyyppisten ryhmien edustajien kokonaismääriä valmisteluelimissä. Yleis- ja erityisintressiryhmillä näyttää olevan suurin piirtein yhtä vahva kokonaisedustus valmisteluelimissä. Tilanne näyttää siis erilaiselta kuin tarkasteltaessa yksittäisten ryhmien mukaan pääsyyn vaikuttavia tekijöitä. Tämä johtuu siitä, että yleisintressiryhmiksi luokiteltavia ryhmiä (kansalaisjärjestöjä) on valmisteluelimissä enemmän kuin erityisintresseiksi luokiteltavia ryhmiä. Yksittäisellä yleisintressiryhmällä sen sijaan on, kuten aikaisemmin on todettu, yleisesti selvästi heikompi organisaatiokohtainen edustus valmisteluelimissä.

Toisaalta erittäin vahvat hallinnonalakohtaiset erot eri tyyppisten ryhmien mukaan pääsyssä viittaavat siihen, että edellä käsitellyt intressiryhmäkohtaiset tekijät antavat yksinään vajavaisen kuvan mukaan pääsyyn vaikuttavista tekijöistä, myös Suomen valmisteluelinten tapauksessa. Samaan aikaan ryhmäkohtaisten tekijöiden kanssa pitäisikin tarkastella myös ympäristöön liittyviä seikkoja, kuten sitä, mistä alasta on kysymys. Esimerkiksi ryhmän tyypillä näyttää olevan vaikutusta ryhmien mukaan pääsyyn kokonaisuudessaan, mutta tyypin vaikutus on tarkemmin katsottuna erittäin vahvasti riippuvainen siitä, minkä tyyppisestä alasta on kysymys. Erityisintressiryhmillä näyttää olevan suhteellisesti selvästi vahvempi kokonaisedustus suhteessa yleisintressiryhmiin niillä hallinnonaloilla, joilla käsitellään eniten palkansaaja- ja

elinkeinoelämän järjestöjen ”omia kysymyksiä” eli työhön, elinkeinoihin ja yrittämiseen tms. liittyviä kysymyksiä. Tämä tutkielma antaa siis vahvistusta sille muun muassa Binderkrantzin ym. (2014) havainnolle, että alakohtaiset ja ryhmäkohtaiset tekijät eivät välttämättä ole toistensa poissulkevia ja keskenään kilpailevia selityksiä mukaan pääsylle ja että esimerkiksi ryhmän tyypin vaikutus on vahvasti riippuvainen muista tekijöistä, kuten poliittisista kysymyksistä. (Binderkrantz ym. 2014, 893.) Tärkeää tulevaisuudenkin tutkimuksessa olisi siis tarkastella yhä enemmän sitä, minkä tyyppisten ryhmien resursseilla on merkitystä missäkin ympäristössä (mt.). Sama asia, eli erilaisten järjestöjen erilainen edustus eri aloilla on havaittu Suomessa myös toisessa tutkimuksessa eduskunnan valiokuntien kohdalla - eri valiokunnat eroavat sen suhteen, kumpaa työmarkkinaosapuolta (palkansaaja- vai elinkeinoelämän järjestöjä) ne kuulevat enemmän (Saari 2012, 114).

Hallinnonalakohtaiset erot ovat valmisteluelinten tapauksessa niin suuria (esimerkiksi yleisintressiryhmiä edustavien kansalaisjärjestöjen osuus eri hallinnonaloilla vaihtelee 16 ja 72 prosentin välillä) että voidaan sanoa, että tämän tutkimuksen perusteella Suomessa kenties keskeisin erilaisten intressiryhmien valmisteluvaiheeseen mukaan pääsyyn vaikuttava seikka saattaa olla se, mistä hallinnonalasta on kysymys. Toiset hallinnonalat ja täten myös toiset poliittiset kysymykset näyttävät selkeästi kuuluvan enemmän toisenlaisille ryhmille. Tämä saattaakin tehdä ymmärrettäväksi sen Suomessa tämän gradun tekohetkellä käydyn keskustelun, jossa tietynlaiset intressiryhmät ovat muun muassa vaatineet toisten ministeriöiden lakkauttamista ja tehtävien siirtoa muualle. Sillä mistä ministeriöstä on kyse, näyttää olevan erittäin paljon vaikutusta siihen, ketkä voivat päästä mukaan vaikuttamaan päätöksiin.

Kuten aikaisemmin on korostettu, uskotaan tässä tutkielmassa eri alojen erilaisen tilanteen johtuvan pääasiassa niiden erilaisista poliittisista kysymyksistä, mutta että teoriataustan perusteella taustalla voi olla eroja myös esimerkiksi virkamiesten resursseissa ja muun muassa eri alojen organisaatioiden erilaisissa organisaatiokulttuureissa (katso luku 2.5.4). Eri julkisen sektorin toimijoiden välillä voi esimerkiksi olla eroa sen suhteen, mitkä intressiryhmät nähdään legitiimeinä yhteistyökumppaneina (mm. Poppelaars 2009, 34- 35). Tässä tutkielmassa ei voida tarkalleen sanoa, mistä eri hallinnonaloilla olevat massiiviset erot johtuvat. Tilanteen tarkempi selvittäminen antaisikin hyvän aiheen lisätutkimukselle Suomessa. Tätä kautta

voisi syntyä lisää erittäin arvokasta tietoa siitä, miten erilaisten ryhmien tasapuoliseen mukaan pääsyyn voitaisiin vaikuttaa.

Tärkeää tulevaisuudessa olisi myös tarkastella tilannetta eri instituutioissa, varsinkin, kun tässä tutkielmassa saatiin sangen yllättäviä tuloksia, kun verrattiin tilannetta valmisteluelimissä siihen, mitä Saari (2012) on havainnut toisessa instituutiossa eli eduskunnan valiokunnissa Suomessa. Tiedot ovat osittain eri vuosilta, joten tuloksia on pidettävä alustavina tältä osin. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että mukaan pääsy saattaa Suomen tapauksessa olla tasa-arvoisempaa hallinnossa kuin parlamentissa, ainakin edellä mainittujen elinten suhteen, toisin kuin nykyään yleisin näkemys kirjallisuudessa olettaa. Saattaakin olla niin, että harvoin esitetty näkemys hallinnon kyvystä antaa tasapuolisemmin mukaan pääsyä erilaisille intressiryhmille (Rourke 1976) saattaakin päteä Suomen tapauksessa. Sekä eri instituutioiden että eri hallinnonalojen kohdalla olisikin tärkeä tehdä lisää tutkimusta. Juuri tämän pro gradu -tutkielman valmistumishetkellä onkin julkaistu lisää tutkimusta toisesta maasta, joissa on selvitetty ennen kaikkea instituutioiden välillä olevia eroja mukaan pääsyssä (Binderkrantz ym. 2015), joten aihetta pidetään muuallakin ajankohtaisena.

Vielä on todettava, että Suomen ja valmisteluelinten tapauksessa kenties keskeisin erilaisten ryhmien mukaan pääsyyn vaikuttava seikka saattaa olla se, mistä hallinnonalasta on kysymys. Kun eri hallinnonaloilla olevat erot ovat niin suuret kuin edellä on kuvattu, voidaan todeta että esimerkiksi instituutiosuunnittelu voisi olla erittäin tehokas keino vaikuttaa siihen, minkälaiset intressiryhmät pääsevät mukaan päätöksentekoon. Aiheesta tosin vaaditaan huomattavasti lisää tutkimusta.

Lisäksi yksi tässä tutkielmassa tehty tärkeä havainto on, että eri erilaisten intressiryhmien mukaan pääsyssä valmisteluelimiin on erittäin suurta vaihtelua eri tutkielman tarkasteluvuosien välillä (katso esim. taulukko 5 tai liite 3). Samaa on havaittu Suomessa myös muita instituutioita koskevissa lähialojen tutkimuksissa (Saari 2012, 110). Tärkeää tulevaisuudessa olisikin muun muassa tästä syystä tutkia tarkemmin erilaisten intressiryhmien mukaan pääsyä pitkällä tähtäimellä, ja siihen vaikuttavia tekijöitä (mts. 110; katso myös luku 2.6). Kyseessä on kuitenkin erittäin vaikea aihe, jonka tutkimisessa vaadittaisiin muun muassa erittäin laajaa aineistoa.

6 Lähteet:

Kirjallisuuslähteet:

Austen-Smith, David. 1995. Campaign contributions and access. American Political Science Review 89:3, s. 566–581.

Bachrach, Peter ja Baratz, Morton. 1962. Two Faces of Power. The American Political Science Review 56:4, s. 947-952.

Baumgartner, Frank ja Leech, Beth. 1998. Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton: Princeton University Press.

Baumgartner, Frank ja Leech, Beth. 2001. Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. The Journal of Politics 63:4, s. 1191–1213.

Baumgartner, Frank, Berry, Jeffrey, Hojnacki, Marie, Kimball, David ja Leech, Beth. 2009. Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses and Why. Chigago: The University of Chigago Press.

Berry, Jeffrey. 1999. The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups. Washington DC: Brookings Institution.

Beyers, Jan ja Braun, Caelesta. 2014. Ties that count: explaining interest group access to policymakers. Journal of Public Policy 34: 1, s. 93-121.

Beyers, Jan, Eising Rainer ja Maloney, William. 2008. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? West European Politics 31:6, 1103-1128.

Beyers, Jan. 2004. Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations. European Union Politics 5:2, s. 211–240

Binderkrantz, Anne, Christiansen, Peter ja Pedersen, Helene. 2014. A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. Journal of Public Administration Research and Theory 24, s. 879 – 896.

Binderkrantz, Anne, Christiansen, Peter ja Pedersen, Helene. 2015. Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 28:1, s. 95–112.

Boehmke, Frederick, Gailmard, Sean ja Patty, John. 2013. Business as usual: interest group access and representation across policy-making venues. Journal of Public Policy 33:1, s. 3–33.

Bouwen, Pieter. 2002. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. Journal of European Public Policy 9:3, s. 365-390.

Bouwen, Pieter. 2004. Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research* 43, s. 337–369.

Braun, Caelesta. 2013. The Driving Forces of Stability: Exploring the Nature of Long-Term Bureaucracy–Interest Group Interactions. Administration & Society 45, s. 809 – 836.

Carpenter D. P., Esterling K. M. ja Lazer D. M. J.. 1998. The Strength of Weak Ties in Lobbying Networks. Evidence from Health-Care Politics in the United States. Journal of Theoretical Politics 10:4, s. 417–444.

Coxe, Stefany, West, Stephen ja Aiken, Leona. 2009. The Analysis of Count Data: A Gentle Introduction to Poisson Regression and Its Alternatives. Journal of Personality Assessment 91:2, s. 121–136.

Dahl, Robert. 1958. A Critique of the Ruling Elite Model. The American Political Science Review 52:2, s. 463-469.

Dahl, Robert. 1961. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press.

Della Porta, Donatella ja Mario, Diani. 1999. Social Movements: An Introduction. Oxford: Blackwell Publishers.

Dunteman, George ja Ho, Moon-Ho. 2006. An Introduction to Generalized Linear Models. Quantitative Applications in the Social Sciences. SAGE Publications.

Dur, Andreas ja De Bievre, Dirk. 2007. The Question of Interest Group Influence. Journal of Public Policy 27:1, s. 1 – 12.

Dur, Andreas ja De Bievre, Dirk. 2007b. Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. Journal of Public Policy 27:1, s. 79 – 101.

Dür, Andreas ja Mateo, Gemma. 2012. Who Lobbies the European Union? National Interest Groups in a Multilevel Polity. Journal of European Public Policy.

Eising, Rainer. 2004. Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. Governance 17:2, s. 211–245.

Eising, Rainer. 2007. Institutional Context, Organizational Resourses and Strategic Choices: Explaining Interest Group Access in the European Union. European Union Politics 8, s. 329 – 362.

Eising, Rainer. 2007b. The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism?. Journal of European Public Policy 14:3, s. 384 - 403.

Foucault, Michel. 1982. The Subject and Power. Critical Inquiry 8:4, s. 777-795.

Godwin, Ken, Ainsworth, Scott ja Godwin, Erik. 2013. Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interests. London: Sage Publications.

Granovetter, M. S.. 1973. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology 78:6,
s. 1360–1380.

Greenwood, J.. 2007. Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union. British Journal of Political Science 37:2, s. 333-357.

HARE. Valtioneuvoston hankerekisteri. http://www.hare.vn.fi/

Hayward, Clarissa ja Lukes, Steven. 2008. Nobody to Shoot? Power, Structure and Agency: A Dialogue. Journal of Power 1:1, s. 5-20.

Heclo, Hugh. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. Teoksessa Anthony King (toim.). The New American Political System. Washington DC: The American Enterprise Institute.

Helander, Voitto. 1980. Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelevina esikuntaeliminä. Eripainos: Politiikka 3/1980.

Helander, Voitto ja Anckar, Dag. 1983. Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters (Societas Scientiarum Fennica).

Hill, Michael. 2009. The public policy process (Fifth edition). Harlow: Pearson Education Limited.

Holli, Anne. 2012. Does Gender Have an Effect on the Selection of Experts by Parliamentary Standing Committees? A Critical Test of “Critical” Concepts. Politics & Gender 8:3, s. 341 – 366.

Howlett, M.. 1991. Policy instruments, policy styles and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. Policy studies journal 19:2, s. 1-21.

Jordan, Grant ja Maloney, William. 2007. Democracy and Interest Groups. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kaisti, Anssi. 2000. Komiteoista selvitysmiehiin. Selvitysmiesvalmistelu ministeriöissä vuosina 1989 – 1997. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto.

Knoepfel, Peter ja Weidner, Helmut. 1982. Formulation and implementation of air quality control programmes: patterns of interest consideration. Policy and politics 10:1, s. 85 – 109.

KvantiMOTV. Kvantitatiivisten menetelmien tietovaranto. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/intro.html

Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen - Laajapohjaisen valmistelutyön edistämistä selvittäneen
työryhmän raportti. 2006. Valtiovarainministeriö. Tulostettu joulukuussa 2014. http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20060127Komite/99356.pdf

Levine, Sol ja White, Paul. 1961. Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. Administrative Science Quarterly 5, s. 583–601.

Lowi, T.J.. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. World Politics 16:4, s. 667 – 715.

Mahoney, Christine. 2007. Lobbying Success in the United States and the European Union. Journal of Public Policy 27:1, s. 35 – 56.

McFarland, Andrew. 2004. Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory. Lawrence: University Press of Kansas.

Milward, Brinton ja Provan, Keith. 2000. Governing the Hollow State. Journal of Public Administration Research and Theory 10:2, s. 359-379.

Moisio, Pasi ja Erola, Jani. 2013. Luokat ja liikkuvuus hyvinvointivaltiossa - John H. Goldthorpen toimintateoreettinen viitekehys. Teoksessa Saari, Juho, Taipale, Sakari ja Kainulainen, Sakari (toim.). Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Helsinki: Diakonia Ammattikorkeakoulu.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Mediatiedote tutkimuksesta Ahtonen, Riitta, Keinänen, Anssi ja Kilpeläinen, Mia. 2011. Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. OPTL:n tutkimustiedonantoja 111, Helsinki. http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/ajankohtaista/tiedotteet/tapYu1hcV/Mediatiedote_OPTLn_tutkimustiedonantoja_111.pdf

Olson, M.. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.

Page, E. C. ja Jenkins, B. 2005. Policy Bureaucracy: government with a cast of thousands. Oxford: Oxford University Press.

Pfeffer Jeffrey, Salancik, Gerald. 2003. The External Control of Organizations. Stanford: Stanford Business Books.

Poppelaars, Caelesta. 2009. Steering a Course between Friends and Foes - Why bureaucrats interact with interest groups. Viitattu 1.12.2014. https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13576/manuscript_C.Poppelaars.pdf?sequence=12

Puoskari, Minna. 2001. Komiteoista työryhmiin ja projekteihin. Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970 -luvulta 1990 -luvulle. Pro gradu - tutkielma, Helsingin yliopisto.

Reenock, Christopher ja Gerber, Brian. 2007. Political Insulation, Information Exchange, and Interest Group Access to the Bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory 18, s. 415–440.

Richardson, J.. 2000. Government, Interest Groups and Policy Change. Political Studies, 48: 5, s. 1006 – 1023.

Rourke F. E. 1976. Bureaucracy, Politics, and Public Policy. Boston: Little Brown.

Saari, Milja. 2012. Rinta rinnan Suomea kehittämässä. Teoksessa Helander, Mika ja Nylund, Mats (toim.). Palkka työstä – ay-liike ja edunvalvonnan uudet muodot. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Salisbury, Robert. 1984. Interest Representation: The Dominance of Institutions. American Political Science Review 78:1, s. 64 – 76.

Schneider, G. ja Baltz, K.. 2004. Specialization Pays Off: Interest Group Influence in EU Pre-Negotiations in Four Member States. Teoksessa Warntjen A. ja Wonka, A. (toim.). Governance in Europe: The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos, s. 130 - 147.

Scott, W. R.. 2001. Institutions and organizations (toinen painos). Thousand Oaks: SAGE.

Siaroff, Alan. 1999. Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. European Journal of Political Research 36, s. 175 – 205.

Simon, H. A.. 1945/1997. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (fourth edition). New York: The Free Press.

Tala, Jyrki. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Prima Oy.

Taskinen, Mari. 2014. Intressiryhmät Suomen EU-asioiden valmistelussa. Pro gradu - tutkielma, Turun yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.

Töttö, Pertti. 2000. Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Tampere: Vastapaino.

Truman, David B. 1951/1971. The Governmental Process – Political Interests and Public Opinion.
New York : Knopf.

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (2007/1024).

Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (2003/543).

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010).

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008).

Vehkalahti, Kimmo. 2008. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Walker, Jack. 1983. The Origins and Maintainence of Interest Groups in America. American Political Science Review 77, s. 390 – 406.

Weimer, David ja Vining, Aidan. 2011. Policy analysis (5 painos). Pearson Education.

Wiberg, Matti. 2014. Julkea sektori. Näin byrokratia vaalii omia etujaan. Helsinki: Nykypaino Oy.

Woll, Cornelia. 2006. Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. Journal of European Public Policy 13:3, s. 456-469.

Yackee, Susan. 2005. Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking. Journal of Public Administration Research and Theory 16:1, s. 103–124.

Öberg, PerOla, Svensson Torsten, Christiansen, Peter, Nørgaard, Asbjørn, Rommetvedt, Hilmar ja Thesen, Gunnar. 2011. Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia. Government and Opposition 46:3, s. 365 - 391.

Aineistolähteet:

Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000-2010. Suomen Akatemian akatemiatutkijan projekti 2009-2015, no.1263961 "Gender and Diversity in the Old and New Institutions of Public Policy-Making in Finland". Aineiston on koonnut Saara Turkka.

Mika Vehkan tuottama aineisto valmisteluelimissä mukana olleista intressiryhmistä. Aineiston muodostamisessa on käytetty hyväksi Hollin aineiston tietoja, joita on muokattu ja täydennetty.

7 Liitteet

Liite 1: Verkkosurvey-lomake

Kysymykset järjestöille:

Organisaationne jäsenet

[1.] Onko organisaatiollanne jäseninä muita järjestöjä?

1. Kyllä 0. Ei

[2.] Onko organisaatiollanne jäseninä luonnollisia henkilöitä eli henkilöjäseniä?

1. Kyllä 0. Ei

[3.] Kuinka monta kokoaikaista (palkattua) työntekijää organisaatiossanne työskentelee?

(Avovastaus.)

Suoralla poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisella tarkoitetaan erilaista yhteydenpitoa politikkoihin ja/tai virkamiehiin. Yhteydenpito voi tapahtua virallisia kanavia pitkin, esimerkiksi lausuntoja antamalla, mutta myös epävirallisesti. Erilaiset intressiryhmät eroavat sen suhteen, kuinka keskeinen osa toimintaa suora vaikuttaminen on.

[4.] Arvionne mukaan, kuinka suurella osalla organisaationne työntekijöistä työtehtäviin kuuluu ainakin ajoittain yhteydenpitoa politikkoihin tai virkamiehiin vaikuttamistarkoituksessa?

0. Ei kenelläkään.
1. 1 – 10 %:lla
2. 11- 20 %:lla
3. 21 – 30 %:lla
4. 31 – 40 %:lla
5. 41 – 50 %:lla
6. 51 – 60 %:lla
7. 61 – 70 %:lla
8. 71 – 80 %:lla
9. 81 – 90 %:lla
10. 91 – 100 %:lla
99. Ei vastausta.

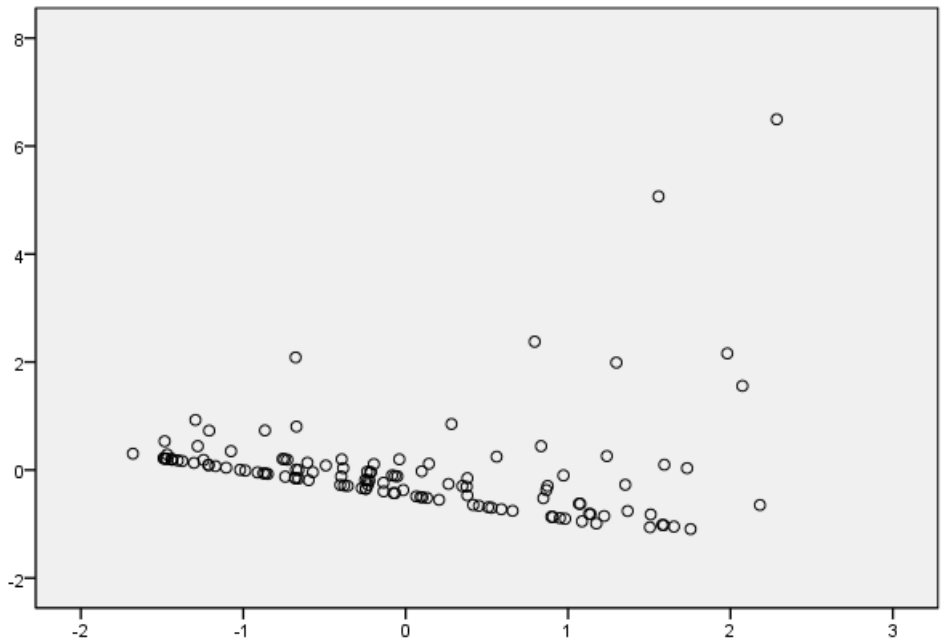
[5.] Minä vuonna organisaationne on nykymuodossaan ja nykyisen nimisenä perustettu?

(Avovastaus.)

Lisäksi vastaajista pyydettiin tietojen käsittelyä varten tiedot vastaajaorganisaatiosta sekä vastaajasta yhteystietoineen.

Liite 2: Regressiodiagnostiikkaa – mallin 3 virhetermien hajonta

Mallin 3 standardisoitujen virhetermien hajonta. Mukaan ei ole otettu ollenkaan poikkeava havainto 1:stä havainnollisuuden parantamiseksi. Kuvion y-akselilla on standardisoidut residuaalit (standarized residuals) ja x-akselilla standardisoidut ennustearvot (standardized predicted values).



Liite 3: Hallinnonalakohtainen tilanne eri vuosina

Eri intressityyppien edustajien suhteellinen osuus (%) kaikista intressiryhmien edustajista eri hallinnonaloilla (vuosittain eriteltynä).

	OM	SM	VM	OKM	MMM	LVM	TEM	STM	YM	TM	KTM
2000											
Kansalaisjärjestöt	57	54	55	55	50	22	-	35	66	100	50
Palkansaajajärjestöt	11	31	46	24	6	0	-	27	9	0	7
Elinkeinoelämän järjestöt	32	15	0	21	44	78	-	38	25	0	43
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100	100
N	28	26	11	58	34	9	-	136	77	1	14
2005											
Kansalaisjärjestöt	58	29	67	74	42	72	-	45	81	14	24
Palkansaajajärjestöt	8	53	20	16	4	0	-	30	0	35	8
Elinkeinoelämän järjestöt	35	18	13	10	54	28	-	26	19	51	68
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100	100
N	26	51	15	70	69	25	-	47	37	37	25
2010											
Kansalaisjärjestöt	83	83	46	73	71	50	26	49	80	-	-
Palkansaajajärjestöt	13	13	48	17	0	0	33	32	0	-	-
Elinkeinoelämän järjestöt	4	5	6	10	29	50	41	19	20	-	-
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-	-
N	24	40	54	30	17	8	42	75	20	-	-

Taulukosta on jätetty pois kolme ministeriötä (valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö), sillä intressiryhmillä on näillä hallinnonaloilla erittäin pieni edustus.
Merkkien selitykset: OM = Oikeusministeriö, SM = Sisäministeriö, VM = Valtiovarainministeriö, OKM= Opetus- ja kulttuuriministeriö, MMM = Maa- ja metsätalousministeriö, LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö, TEM = Työ- ja elinkeinoministeriö, STM = Sosiaali- ja terveysministeriö, YM = Ympäristöministeriö, TM = Työministeriö ja KTM = Kauppa- ja teollisuusministeriö. Työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistyivät 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriöksi.
Analyysin yhteydessä ei ole tehty tilastollista merkitsevyystestausta, sillä analyysissä on mukana koko perusjoukko eli kaikki edustajat kyseisiltä vuosilta.
Lähde: Anne Maria Hollin aineistot komiteatyyppisistä elimistä 2000 - 2010.