Politiikasta
Ajankohtainen ja ajaton tiedeverkkolehti

Lobbaus Suomen kunnissa: Poliittinen vaikuttaminen ja paikallisdemokratian tulevaisuus

16.11.2023 / Emilia Korkea-aho, Kaisa Kurkela, Salla Mikkonen ja Jenni Spännäri / Artikkelit / demokratia, Kunnat, lobbaus, Suomi / 6 minuutiksi luettavaa

Kunnat ja kansalaiset ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Kunnissa tapahtuvasta päätöksenteosta ja lobbauksesta tiedetään kuitenkin yllättävän vähän. Lobataanko suomalaisissa kunnissa ja onko se kuntademokratian kannalta riski vai rikkaus?

Poliittisessa vaikuttamisessa, jota arkikielessä kutsutaan myös lobbaukseksi, on kyse käytännöistä, joilla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon. Poliittista vaikuttamista ja sen

roolia demokraattisena käytäntönä on viime vuosina tutkittu valtioiden, EU:n ja ylikansallisten instituutioiden tasolla.

Vaikka lobbauksen on osoitettu olevan olennainen osa demokraattista päätöksentekoprosessia ja lobbareiden tarjoavan päätöksentekijöille arvokasta asiantuntemusta, siihen liittyvä salamyhkäisyys ja resurssien epätasainen jakautuminen huolestuttavat niin tutkijoita kuin kansalaisiakin.

Lobbaus ei kuitenkaan ole valtiontason tai ylikansallisen päätöksenteon ominaispiirre. Lobbaus seuraa valtaa, ja valtaa käytetään myös kunnissa. Kuntatasolla lobbaus voi olla yhtä merkittävä vaikuttamisen keino kuin valtion ja ylikansallisten instituutioiden tasollakin. Niin ikään siihen liittyvät huolenaiheet ovat samoja kunnan ja valtion tasolla.

Lobbaus voi olla avointa ja läpinäkyvää, kuten kuntalaisten ja kunnassa toimivien yritysten osallistuminen kuntien järjestämiin kuulemisiin ja asukastilaisuuksiin. Toisaalta kunnissa tapahtuva lobbaus, kuten suora yhteydenpito kunnan päättäjiin, voi tapahtua julkisuudelta piilossa ja sellaisten toimijoiden taholta, joilla on jo muutenkin vaikutusvaltaa ja pääsy neuvottelupöytiin.

Mitä lobbaus merkitsee kuntatasolla?

Kunta, joita Suomessa on vuonna 2023 yhteensä 309, on kansalaista lähinnä oleva demokratian taso. Jos kansalainen haluaa vaikuttaa asuinalueensa tai arkielämänsä asioihin, kunnan päätöksenteosta on luontevin aloittaa. Näin on riippumatta siitä, asuuko kansalainen isossa kaupungissa vai pienessä kunnassa. Kansalainen voi istua kunnanvaltuustossa, olla yrityksen omistaja tai aktiivinen toimija kansalaisjärjestössä, joskus jopa kaikkia näitä yhtä aikaa.

Suomalaisten kuntien vallankäyttö perustuu asukkaiden itsehallintoon, jota tukee kunnilla oleva verotusoikeus. Kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja päätöksenteosta kuntalaissa. Kunta on demokraattinen yksikkö, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Kunnan asukkaalla ja kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Lisäksi kunnat ovat kehittäneet viime vuosina erilaisia osallistumisen ja yhteistoiminnan muotoja, jotka ovat mahdollistaneet kuntalaisten ja muiden sidosryhmien osallistumisen kunnan päätöksentekoon. Esimerkkeinä tällaisista demokraattisen pöhinän muodoista ovat osallistuvan budjetoinnin prosessit, erilaiset raadit, foorumit ja kansalaisille suunnatut kyselyt.

> *On mahdollista, että kaikki aktiivisuus edistää moniäänistä paikallisdemokratiaa, mutta lobbaus voi myös vahvistaa entuudestaan äänekkäiden ja hyvin resursoitujen toimijoiden asemaa ja heikentää siten kunnallisen päätöksenteon demokraattista oikeutusta.*

On luontevaa ajatella, että osallistumisen uudet muodot edistävät moniäänisen kuntademokratian toimintaa. Vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt se, että ne tarjoavat myös kunnissa tapahtuvalle lobbaukselle uusia vaikuttamiskanavia.

Yhteistoimintaan perustuva päätöksenteko ei tarjoa ainoastaan omassa asiassaan aktiiviselle kuntalaiselle vaikuttamisen paikkoja, mutta avaa uusia ovia myös ammattimaisen edunvalvonnan, yritystoiminnan tai kansalaisjärjestön lobbarille. Kuntavaikuttamisen tukimateriaaleja löytyy niin Suomen Yrittäjien, Kehitysvammaisten Tukiliiton kuin Olympiakomitean sivuilta.

On mahdollista, että kaikki aktiivisuus edistää moniäänistä paikallisdemokratiaa, mutta lobbaus voi myös vahvistaa entuudestaan äänekkäiden ja hyvin resursoitujen toimijoiden asemaa ja heikentää siten kunnallisen päätöksenteon demokraattista oikeutusta. Tiedämme valtioiden ja ylikansallisten järjestöjen toiminnasta saatujen kokemusten perusteella, että lobbauksen ja demokratian suhde on monimutkainen, eikä meillä ole mitään syytä olettaa, että suhde jäsentyisi mutkattomasti kuntatasolla.

Kuntatasolla tapahtuva lobbaus on ajankohtainen ja kiinnostava myös siksi, että eduskunta hyväksyi lobbauksen avoimuutta koskevan avoimuusrekisterilain 430/2023 alkuvuodesta 2023. Alkuvaiheessa ainoastaan valtiontasolla toimivan rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle tullaan arvioimaan lain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. Kunnissa tapahtuvan lobbauksen läpinäkyvyyden lisääminen ei ole kuitenkaan mahdollista ilman tietoa siitä, onko kunnissa lobbausta, kuka pyrkii vaikuttamaan ja keneen, missä asioissa ja miten.

Mitä erityispiirteitä kuntalobbaukseen liittyy?

Kuntatason lobbaus eroaa valtiotason lobbauksesta useilla eri tavoilla. Eroa on ainakin intensiivisimmän lobbauksen ajankohdassa. Kun valtiotasolla vaikuttaminen on erityisen tiivistä vaalien yhteydessä, kunnissa lobbaus kohdistunee esimerkiksi strategioiden, yleiskaavojen ja osayleiskaavojen valmisteluun. Tämä oletus saa epäsuoraa tukea myös kansainvälisistä selvityksistä. Irlannissa on todettu, että alue- ja kuntatasolla epäasiallisen vaikuttamisen riskit paikantuvat erityisesti maankäyttö- ja kaavoitusasioihin.

Toiseksi on oletettavissa, että lobbauksen käytänteet ja toimijat ovat kuntatasolla moninaisemmat kuin valtiontasolla. Valtiotasolla lobbausta harjoittavat usein vaikuttamisen

ammattilaiset, kun taas kunnissa vaikuttavat enemmän yritykset ja sivutoimiset lobbarit.

> *Kunnissa erilaisten roolien sekoittuminen ja intressiristiriidat voivatkin olla valtion tasoa yleisempiä. Uusissa aluevaltuustossa voi myös istua niin sanottuja superpäättäjiä, jotka on valittu myös kunnanvaltuustoon ja eduskuntaan.*

Kunnissa erilaisten roolien sekoittuminen ja intressiristiriidat voivatkin olla valtion tasoa yleisempiä. Uusissa aluevaltuustossa voi myös istua niin sanottuja superpäättäjiä, jotka on valittu myös kunnanvaltuustoon ja eduskuntaan. Päätöksentekijöiden toisiinsa kietoutuneista rooleista ja niiden vaikutuksesta on tärkeää tietää lisää, kun uusiin aluerakenteisiin liittyvää sääntelyä kehitetään.

Kolmanneksi kunnat ovat keskenään erilaisia: kuka pääsee mukaan päätöksentekoon, kuka pääsystä päättää, mitkä ovat puolueiden alueelliset intressit ja tärkeät aiheet. Itäisessä Suomessa vaikuttavat erityisesti Venäjään liittyvät kysymykset, Pohjois-Suomessa saamelaisasiat ovat merkityksellisiä, ja länsirannikolla esiin nousevat uskonnollisiin yhteisöihin ja kielivähemmistöön liittyvät asiat. Kuntien päätöksenteon arjen eroavaisuuksia on syytä valottaa, jotta kaikenlaiset kunnat osattaisiin ottaa huomioon politiikkatoimissa ja lainsäädännössä.

Kuntalobbaus ”söpönä ja pörröisenä puuhana”?

Suuri yleisö yhdistää lobbauksen usein korruptioon. Asiaa ei auta se, että kuntien päätöksenteko on usein julkisuudessa silloin kun joku on mennyt vikaan. Pintapuolinenkin lehdistökatsaus kuntien ja kaupunkien päätöksenteosta raportoiviin uutisiin osoittaa, että usein ongelmia ilmenee kunnanjohtajien palkkauksessa ja päätöksenteon avoimuudessa. Oikeusministeriön joulukuussa 2022 julkaiseman selvityksen mukaan kuntien pitäisikin arvioida korruptioriskejä hallinnossaan ja toiminnassaan.

Kuntalobbaus ei kuitenkaan ole synonyymi kuntakorruptiolle. Silti kunnissa ja alueilla tapahtuvaa päätöksentekoa ja siihen kohdistuvaa poliittista vaikuttamista ei tule ohittaa pienimuotoisena ja harmittomana puuhasteluna.

Iltalehden politiikan toimittaja **Jari Hanska** kommentoi loppuvuodesta 2021 silloin vielä valmisteilla olevaa lobbauksen avoimuusrekisteriä. Kuntatasolla tapahtuva vaikuttaminen päätettiin jo valmistelun alkuvaiheessa jättää avoimuusrekisterin ulkopuolelle. Hanska kritisoi tehtyä ratkaisua ja totesi: ”Jostain syystä osalla kansanedustajista on tarve nähdä maakunnissa tapahtuva vaikuttamistyö hieman söpönä ja pörröisenä puuhana, jota ei tarvitse valvoa samaan tapaan kuin Helsingissä tapahtuvaa lobbausta”.

Vaikka kunnissa voi ilmetä epäasianmukaista toimintaa ja korruptioriskit on otettava vakavasti, kunnissa tapahtuu paljon – ja ennen kaikkea: pääasiallisesti – korruptiosta vapaata lobbausta, joka on tutkimuksen väärti.

Onko kuntalobbaus tutkimuksen sokea piste?

Suomessa ei ole tähän mennessä juurikaan tutkittu kunnissa tapahtuvaa lobbausta. Yksi syy sille on se, että tutkijan ei ole helppo lähestyä aihetta. Kuntatason lobbauksesta kiinnostunut tutkija joutuu pystyttämään tutkimuksellisen palomuurin lobbauksen ja korruption väliin. Tutkija joutuu yhtäältä puolustamaan kiinnostustaan lobbaukseen niille, jotka epäilevät lobbauksen olevan synonyymi korruptiolle ja toisaalta niille, joiden mielestä kuntatasolla tapahtuvaan lobbaukseen ei tarvitse kiinnittää huomiota.

Kotimaisessa yhteiskuntatieteellisessä ja hallintotieteellisessä tutkimuksessa erilaisia sidosryhmiä on tarkasteltu ennemminkin yhteistoiminnan ja osallistumismahdollisuuksien valossa kuin lobbausnäkökulmasta. Oikeustieteessä kuntiin kohdistuva tutkimus taas keskittyy kunnan toiminnan normatiiviseen arviointiin kuntalain puitteissa.

Lobbaus putoaa ikään kuin kahden tutkimusalan tradition ja trendien väliin. Myös Euroopassa lobbaustutkimus ja kansalaisliikkeitä ja osallisuutta koskeva tutkimus ovat eriytyneet omiksi tutkimuksellisiksi kuplikseen, joilla on omat lähtökohdat, käsitteet ja menetelmät.

> *Lobbaustoiminta on intensiivisempää suuremmissa kaupunkikunnissa ja niissä kunnissa, joissa äänestysprosentti on alhainen. Sen sijaan lobbausta on vähemmän niissä kunnissa, joissa poliittinen johto on aktiivista*

Paikallistason lobbauksen tutkimus on myös kansainvälisesti lapsenkengissä. **Sarah Anzian** teos *Local Interests: Politics, Policy and Interest Groups in US City Governments* on yksi harvoista teemaan perehtyneistä tutkimuksista. Euroopasta vastaavanlaista tutkimusta on vaikea löytää. Rune J. Sørensenin vuonna 1998 julkaistu artikkeli Norjasta osoittaa, että lobbaustoiminta on intensiivisempää suuremmissa kaupunkikunnissa ja niissä kunnissa, joissa äänestysprosentti on alhainen. Sen sijaan lobbausta on vähemmän niissä kunnissa, joissa poliittinen johto on aktiivista.

Kuntatason lobbaukseen liittyvän tutkimuksen vähäisestä määrästä ei tule kuitenkaan vetää sitä johtopäätöstä, etteivät kunnat kiinnostaisi tutkijoita. Päinvastoin: kunta- ja aluetutkimus elää kukoistuskauttaan. Kunnat ovat hallinnollisesti suurten muutosten kourissa, ja samalla kunnilta ja alueilta odotetaan ratkaisuja muun muassa ilmastonmuutokseen ja digitaaliseen

siirtymään. Lisäksi myös tulevaisuus tuo mukanaan merkittäviä muutoksia, kun työllisyys- ja elinkeinopalvelut siirtyvät kuntien järjestettäväksi vuoden 2024 aikana.

Itä-Suomen yliopistossa kesällä 2023 alkaneessa, Koneen Säätiön rahoittamassa nelivuotisessa hankkeessa tutkitaan suomalaisissa kunnissa tapahtuvaa poliittista vaikuttamista. Lähemmän tarkastelun kohteeksi on valittu yhdeksän kuntaa. Ryhmään kuuluu niin isoja kaupunkeja kuin pieniä kuntia eri puolilta Suomea.

Kuntien välillä on eroja sosiaalisilla mittareilla sekä niiden poliittisissa, sosioekonomisissa, kulttuurisissa ja uskonnollissa ryhmissä. Tutkimuksen avulla voidaan esimerkiksi tarkastella kunnissa tapahtuvan vaikuttamisen mahdollisia alueellisia eroja ja sitä, onko kunnissa tapahtuvaa lobbausta tarpeen säädellä ja jos on, niin miten.

OTT Emilia Korkea-aho johtaa Lobbaus Suomen kunnissa -hanketta ja työskentelee professorina Itä-Suomen yliopistossa.

HT Kaisa Kurkela työskentelee tutkijatohtorina Vaasan yliopistossa ja Itä-Suomen yliopistossa.

HM Salla Mikkonen on väitöskirjatutkija Tampereen yliopistossa ja työskentelee Itä-Suomen yliopistossa.

TT Jenni Spännäri työskentelee tutkijatohtorina Helsingin yliopistossa ja Itä-Suomen yliopistossa.

Artikkelikuva: bertholdbrodersen / Pixabay

← Edellinen Artikkeli Seuraava Artikkeli →

Read also