

Intresseistä käytännön organisoitumiseen

– vaikuttajajärjestöjen sisäisen hallinnan vaikutus menestymiseen

Lectio praecursoria

MIKA VEHKA

Väitöskirjassani tarkastelen yhtä politiikan tutkimuksen keskeistä kysymystä, eli sitä, kenellä on valtaa, tai kuka oikein hallitsee. Huomio kiinnitetään ennen kaikkea valtion ulkopuolisiin poliittisiin organisaatioihin, tässä tapauksessa intressiryhmiin, joita kutsun vaikuttajajärjestöiksi. Kysyn, mikä vaikuttaa näiden organisaatioiden menestymiseen laajasti ajatellen. Tutkimuskohteena ovat muun muassa näiden organisaatioiden hallitusten jäsenet, joista monet kuuluvat maamme vaikutusvaltaisimpiin toimijoihin.

Monet meistä tuntevat keskeiset etujärjestöt, mutta harva ymmärtää niiden määrää, toiminnan laajuutta tai niiden toiminnan vahvaa vaikutusta varsinkin sellaisessa ei-niin-näkyvässä politiikanteossa, jota suurin osa yhteiskunnan hallintaa epäilemättä on. Vaikka tätä ei aina tunnusteta, erilaiset poliittiset organisaatiot vaikuttavat paitsi vaaleihin ja hallitusneuvotteluihin – jo kauan ennen kuin ne alkavat – mutta myös vaalien välillä valtionhallinnon työryhmissä, eduskunnan valiokunnissa, epävirallisissa tapaamisissa esimerkiksi lainsäädännön valmistelijoiden kanssa, mediassa, sosiaalisessa mediassa ja jopa oikeusistuimissa. Ne osallistuvat agendan aseteluun, vaikuttavat itse päätöksenteon taustalla ja pyrkivät ohjaamaan myös toimeenpanoa haluamaansa suuntaan. Niitä on Suomenkin kaltaisessa maassa valtava määrä, ja ne ovat oleellisia toimijoita nykyisellä verkostohallinnan aikakaudella. Ne ovat paitsi asiantuntijaorganisaatioita, jotka tarjoavat päätöksentekijöille arvokasta tietoa, myös poliittisia organisaatioita.

Valtiotieteilijät kirjoittavat näidenkin organisaatioiden menestymisen kohdalla usein yhteiskunnallisista rakenteista. Rakenteet vaikuttavat väitetyksi kaikkeen, mutta vähemmälle huomiolle usein jää se, että miten hyvin erilaiset yhteiskunnalliset toimijat toimivat ja vuorovaikuttavat ja tuottavat yhteiskunnallisesti merkittäviä käytänteitä ja lopputuloksia. En voi vielä tarjota tähän suurta paradigman muutosta – minäkin lähden liikkeelle rakenteellisista selityksistä tutkiessani vaikuttamista jälkikorporatistisessa maassa, jossa intressiryhmien osallistuminen on hyvin rakenteellista, eli Suomessa. Mutta – etenkin tutkimukseni loppuosassa – pyrin politiikan tutkimusta ja organisaatiotutkimusta yhdistämällä osoittamaan, että vaikuttajajärjestöjen sidosryhmien omalla toiminnallakin, ainakin organisaatioidensa hallituksissa, on väliä organisaatioiden menestymisen kannalta. Valitun näkökulman taustalla on erään yhteiskunnallisen vaikuttajan aikanaan minulle esittämä huomio: ei riitä, että tarkastelee vain ihmisiä ja organisaatioita yhteiskunnallisten rakenteiden vankeina; on tutkittava myös sitä, miten toimijoiden oma toiminta vaikuttaa niiden menestymiseen.

Myös lainsäätäjät ja eri maiden hallitukset ovat kiinnostuneet näistä vaikutusvaltaisista poliittisista organisaatioista. Esimerkiksi käy Suomen valtioneuvoston tuore pyrkimys säädellä lobbaamista niin kutsutulla avoimuusrekisterilailla. Minulla on ollut kunnia osallistua tämän väitöskirjaprosessin aikana muutamiin verkossa toimineisiin sidosryhmätyöpajoihin, joissa tätä säätelyä on valmisteltu. Samoin kuin tämän avoimuusrekisterin kohdalla on tarkoitus ollut,

myös minun väitöskirjani pyrkii palvelemaan yhteiskunnallista avoimutta ja tekemään tosiasiallisesta politikanteosta näkyvämpää. Erityisesti vaikuttajajärjestöjen sisäinen hallinta on pitkään ollut sangen näkymätöntä, eikä siihen liittyviä syy-seuraussuhteita tunneta riittävästi.

Olemassa oleva kansainvälinen intressiryhmätutkimus, johon työni pääasiassa ankkuroituu, on keskittynyt pitkälle tarkastelemaan erilaisten vaikuttajajärjestöjen, tai esimerkiksi yritysten, poliittisessa vaikuttamisessa olevia ”vinoumia”. Nämä tutkimukset keskittyvä tarkastelemaan esimerkiksi rahan valtaa mukaan pääsyssä, ryhmien erilaisia vaikuttamisstrategioita tai esimerkiksi erityyppisiä intressejä edustavien organisaatioiden yhteiskunnallisessa asemassa olevia eroja. Oleellisena vaikuttajajärjestöjä erottelevana tekijänä on tällöin usein korostettu jakoa taloudelliset organisaatiot ja muut organisaatiot. Taloudelliset toimijat on usein nähty muita vaikutusvaltaisempina, muun muassa siksi, että näillä toimijoilla on yleensä pienemmät ja helpommin organisoituvat eturyhmät. Tämä liittyy keskeisesti niin kutsuttuun kollektiivisen toiminnan ongelmaan.

Erityisen vähän tiedetään siitä, mitä nämä vaikutusvaltaiset intressiorganisaatiot itse asiassa oikein ovat sisäisesti – ja kenen ääni niissä kuuluu. Se vähä tutkimus, mitä tästä aiheesta on olemassa, keskittyy usein korostamaan esimerkiksi vaikuttajajärjestöjen harvainvaltaisia valtarakenteita. Organisaation jäsenillä on nähty olevan etenkin poliittisessa vaikuttamistoiminnassa vain pieni rooli, toisin kuin niiden palkatulla johdolla. Etenkin tämä jäsenten pieni rooli on nähty merkittävänä yhteiskunnallisena ongelmana. Olemassa olevassa tutkimuksessa ei kuitenkaan ole juurikaan otettu huomioon sitä havaintoa, että jäsenten vaikutus esimerkiksi yhdistyksen sisäisessä päätöksenteossa tapahtuu vahvasti myös edustuksen kautta organisaatioiden hallituksissa.

Väitöskirjani ankkuroituukin paitsi kansainväliseen intressiryhmäkirjallisuuteen, myös organisatorisen hallinnan tutkimukseen. Tässä valinnassa vaikuttaa taustalla omat havaintoni huomattavasti pienemmistä järjestöistä, joiden toiminnassa olen itse ollut mukana. Hallitus on keskinen toimija organisaation toiminnan kannalta, paitsi asemansa perusteella, myös siksi, että sillä on jo lain mukaan tarkoituksenaan edustaa jäseniä. Tämä väitöskirja edistää organisaatio-tutkimusta laajentamalla organisaatioiden hallinnan tarkastelua intressiryhmiin eli poliittisiin organisaatioihin. Toisaalta se pyrkii kehittämään intressiryhmätutkimusta avaamalla hieman näiden ryhmien sisäistä hallintaa, eli etenkin hallitustyötä, joka myös on tutkimuksessa jäänyt katvealueelle. Myös menestymisen määrittelyssä mallia on haettu organisaatiotutkimuksesta – kyse on aktiivisuudesta politiikassa, suoriutumisesta vaikuttamistyössä ja suoriutumisesta organisaatioina.

Menestymistä selitän paitsi kansainvälisen kirjallisuuden korostamalla tekijöillä kuten ryhmän taloudellisilla resursseilla tai intressien tyypillä, myös organisaation käytännön hallinnalla. Esitän, että tehokas organisoituminen ja hallinta voidaan nähdä myös yhtenä onnistuneen kollektiivisen toiminnan muotona. Tarkemmin sanottuna esitän, että myös väitöskirjassani käyttämäni tehokkaan hallinnan elementit ovat vahvempia niissä organisaatioissa, joissa jäsenillä ja muilla sidosryhmillä on vahva intressi vaikuttaa, eli ei niin suurta haastetta kollektiivisen toiminnan kanssa – eli että hallinnan tehokkuus heijastelee yleisen sidosryhmien kollektiivisen toiminnan tehokkuutta.

Miten tehokkaasti jäsenet ja muut sidosryhmät onnistuvat kontrolloimaan vaikuttajajärjestöjä hallitusten kautta, ja miten tämä hallituksen kontrollirooli vaikuttaa koko organisaation

toimintaan ja menestymiseen? Mikä rooli on hallituksen strategisella suunnittelulla? Entä hallituksen harjoittamalla jäsenten kuuntelulla? Entä onko tehokkuuden kannalta eroa sillä, koordinoitako hallituksissa vain jäsenten ja muiden sidosryhmien toimintaa, vai kuunnellaanko esimerkiksi jäseniä todella, kun organisaatio tekee keskeisiä yhteiskunnallisia linjauksiaan? Onko sillä väliä, ketä hallituksessa istuu? Entä mikä rooli on hallituksen ja organisaation johdon poliittisella kokemuksella? Onko poliittisessa vaikuttamistoiminnassa tärkeämpää se, että edustaa ”oikeita” intressejä tai että vaikuttamiseen on olemassa taloudellisia resursseja, vai se, että intressit käytännössä organisoituvat tehokkaasti? Näihin kysymyksiin etsin hypoteeseja teorias- ta ja vastausta empiriasta.

Yhteiskunnallinen teoria ei nimittäin väitöskirjani näkökulman mukaan yksinään riitä – erilaisista teorioista on myös kehitettävä hypoteeseja, ja näitä hypoteeseja on myös kriittisesti testattava systemaattisten havaintojen ja niiden analyysien avulla. Tässä väitöskirjassa käytetään kahta aineistoa, joista toinen on itse kerätty ainutlaatuinen kyselytutkimusaineisto vaikuttajajärjestöjen sisäisestä hallinnasta. Tähän kyselytutkimukseen vastasi yli viisisataa henkilöä, joista monet ovat keskeisiä yhteiskunnallisia päättäjiä Suomessa. Menetelminä käytetään soveltuvia kvantitatiivisia menetelmiä, kuten ryhmittely-, klassifikaatio- ja regressiomenetelmiä sekä rakenneyhtälömallinnusta. Aineiston mittarit perustuvat usein tutkittavien subjektiiviseen arvioon esimerkiksi organisaationsa menestymisestä, mikä on sekä tutkimuksen vahvuus että haaste. Tutkimuksessa jouduttiin myös usein turvautumaan muuttujien keruussa samaan lähteeseen. Keskeiset rajoitteet liittyvät myös muun muassa siihen, että intressiryhmien vaikutus julkiseen päätöksentekoon ja yhteiskuntaan on väitöskirjassani käsitetty vain yksisuuntaisena suhteena. Todellisuudessa myös esimerkiksi julkinen sektori vaikuttanee myös intressiryhmiin ja poliittinen muutos tapahtuu myös eri toimijoiden yhdessä oppimisella.

Osoitan kuitenkin alustavasti, että esimerkiksi taloudellisten resurssien ohella intressiryhmien käytännön organisoitumisella, etenkin hallitustyöllä, on väliä niiden menestymisen kannalta. Osoitan ensinnäkin, että vaikka vaikuttajajärjestöjen osallistuminen kasautuu vahvasti samoille toimijoille, ei perinteinen käsitys siitä, että taloudelliset järjestöt ovat intressiensä tyyppin kautta ”automaattisesti” muita toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, menestyneempiä, ole kovin hyvä todellisuuden kuvaus nyky-Suomessa. Sen sijaan intressiryhmissä hallinta (etenkin tehokas hallitustyö) voi olla niiden kannalta hyvinkin keskeistä, myös esimerkiksi vaikuttamistoiminnasta suoriutumisen kannalta. Etenkin strategisista hallintakäytännöistä, kuten toiminnan suunnittelusta tai kontakteista organisaation jäseniin, muihin vaikuttajaorganisaatioihin tai politiikoihin tai virkamiehiin, hyvin suoriutuvat organisaatiot saavuttavat muita enemmän menestystä. Myös aktiivinen hallituksen toiminta ja (sen) johdon poliittinen kokemus ovat tärkeitä. Keskeisiä johtopäätöksiä on, että hallitustyö on merkittävää vaikuttajajärjestöjen menestymisen kannalta, ja toisaalta että myös poliittisia organisaatioita kannattaisi tarkastella enemmän avoimina järjestelminä, kuin itsenäisinä ”atomeina”, niin kuin kirjallisuudessa usein tehdään.

Toisaalta tuon esiin paljon seikkoja, jotka eivät ehkä ole relevantteja ainakaan ryhmien vaikuttamistoiminnan menestymisen kannalta. Hyvin monet perinteisen tutkimuksen korostamat tekijät, kuten hallituksen harjoittamat inklusiiviset hallintakäytännöt, eli organisaation sidosryhmien todellinen kuuntelu, tai perinteiset taloudelliset resurssit, eivät olleet nimenomaan vaikuttamistyön menestymiseen yhteydessä. Moninaisen demokratian tulevaisuuden näkökulmasta tutkimuksen tulokset tuottivatkin sekä toivoa että murhetta. Toisaalta on korostettava,

että kolmannen artikkelin tulosten mukaan hyvin monenlaiset vaikuttajajärjestöt voivat hyötyä tehokkaasta sisäisestä hallinnasta, joka ei ole itsestään selvää olemassa olevan kirjallisuuden perusteella: sidosryhmien tehokas organisoituminen nimenomaan hallitusten kautta on relevanttia myös sellaisissa järjestöissä, joissa jäsenten osallistumista yleensä ei ole nähty niin tärkeänä esimerkiksi poliittisessa vaikuttamisessa.

Vaikka tulokset osaltaan tukevat niin kutsuttua resurssi-riippuvuusteoriaa, joka korostaa resursseista johtuvaa epätasa-arvoa yhteiskunnassa, on vaikuttajajärjestöjen resurssit ymmärrettävä dynaamisemmin kuin ennen. Koska intressiryhmien menestymiseen vaikuttaa niiden oma toiminta, kuten hallitustyö, myös politiikan vaikeassa maailmassa, voi niiden välillä olla enemmän todellista kilpailua kuin ennen on käsitetty. Tässä mielessä niin kutsuttu pluralistinen demokratiateoria, joka korostaa monenlaisten toimijoiden mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnallisesti, sai hieman tukea ja poliittinen järjestelmä näytti toimivammalta kuin yleisen intressiryhmäteorian perusteella voisi luulla. Koska hallinta oli ylipäätään vahvaa näissä eliitti-vaikuttajajärjestöissä, voi tämä kertoa hyvää myös vastuunalaisuudesta näissä organisaatioissa.

Tutkimukseni jätti kuitenkin auki paljon uusia kysymyksiä. Onko hallinta ja hallitustyö vaikuttajajärjestöissä todella jäsenten ja sidosryhmien tahtoa edustavaa? Mikä oikein vaikuttaa siihen, mille intressiryhmällä muodostuu tehokasta sisäistä hallintaa? Onko intressien käytännön organisointitavoilla vaikutusta niiden poliittiseen linjaan eli siihen, mitä ne oikein ajavat yhteiskunnallisesti, tai toisin päin: onko eksaktilla linjalla vaikutusta organisoitumiseen? Ja myös: minkälaisilla intresseillä ei ollenkaan ole organisaatioiksi asti muotoutuneita intressiryhmiä? Näihin kysymyksiin olisi tärkeä saada lisää valaistusta lisätutkimuksen kautta.

Väitöskirja ”Intresseistä käytännön organisoitumiseen – vaikuttajajärjestöjen sisäisen hallinnan vaikutus menestymiseen” tarkastettiin Helsingin yliopistossa 12. toukokuuta 2023. Vastaväittäjänä toimi Professori Emilia Korkea-aho (Itä-Suomen yliopisto) ja kustoksena varadekaani Hanna Wass (Helsingin yliopisto).

KIRJOITTAJATIEDOT

MIKA VEHKA

VTT, apurahatutkija

Valtiotieteellinen tiedekunta

Helsingin yliopisto

mika.vehka@helsinki.fi