

# **Lobbaus Suomen kunnissa: Poliittinen vaikuttaminen ja paikallisdemokratian tulevaisuus (LoSKa)**

## **1. Keskiössä kuntien poliittisen arjen tutkimus**

Tässä monivuotisessa hankkeessa (2023–2026, 44kk) tutkitaan suomalaisten kuntien poliittista arkea ja demokratiaa, erityisesti kunnissa tapahtuvaa poliittista vaikuttamista, toimintaa jota yleiskielessä kutsutaan myös lobbaukseksi. Lobbauksessa 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. Me hankkeen tutkijat ehdotamme lobbaustutkimuksen katseen kääntämistä kunta- ja paikallistasolle ymmärryksen lisäämiseksi demokratian, lobbauksen ja osallisuuden yhteyksistä. Hanke kytkeytyy Koneen Säätiön teemaohjelmaan 2022 ”Suomalaisen demokratian nykytila ja haasteet” keskittymällä kuntatason lobbauksen käytäntöihin ja sen sokeisiin pisteisiin osana suomalaista kuntademokratiaa.

Hankkeella on kolme tutkimuskysymystä: *1) Miten lobbaus tai muu vaikuttaminen näyttäytyy kuntien poliittisessa arjessa? 2) Miten kuntatason toimijat, niin päättäjät kuin vaikuttamistoimintaa harjoittavat toimijat, ymmärtävät lobbauksen? 3) Edistääkö vai estääkö lobbaus moniäänisen kuntademokratian toimintaa?* Näitä kysymyksiä hanke tarkastelee yhdeksässä kunnassa ajanjaksolla 2015–2025. Tarkasteltu ajanjakso käsittää uuden kuntalain jälkeisen ajan.

Hanke on ajankohtainen. Kunnissa tehdään merkittäviä kaavoitus- ja maankäyttöpäätöksiä energiamurroksen kourissa. Teknologinen kehitys tuo uusia mahdollisuuksia parantaa kuntalaisten arkea. Digitalisaatiokehitys vaatii kuitenkin resursseja samaan aikaan kun kunnat kamppailevat heikkenevän kuntatalouden ja soteuudistuksen edellyttämien muutosten kanssa. Lisäksi myös tulevaisuus tuo mukanaan merkittäviä muutoksia, kun työllisyys- ja elinkeinopalvelut siirtyvät kuntien järjestettäväksi vuoden 2024 aikana. Venäjän sotatoimet Ukrainassa ovat vaikuttaneet erityisesti itärajan kuntiin voimakkaasti. Tällainen jatkuvan muutoksen kourissa, ”rakenteilla” oleva rooli ei pelkästään tee kunnista kiinnostavia lobbauksen näkökulmasta, mutta korostaa myös kuntademokratian tutkimisen tärkeyttä. Lisäksi pyrimme ymmärtämään kunnissa tapahtuvan vaikuttamisen mahdollisia alueellisia eroja Suomessa hankkeen ajanjaksolla 2015–2025.

Hanketiimi on monialainen ja sen jäsenten vahvuudet ja asiantuntemus lobbauksen tutkimuksesta (Emilia Korkea-aho), kuntademokratiasta (Kaisa Kurkela) ja osallistuvan havainnoinnin menetelmistä ja käytäntötutkimuksesta (Salla Mikkonen) täydentävät toisiaan. Lisäksi hankkeen monitieteistä osaamista vahvistaa hankkeeseen rekrytoitava kulttuuri- tai uskontoantropologi. Hankkeen yhteistyökumppaneina toimivat Kuntaliitto ja oikeusministeriö.

## **2. Tutkimuksen tausta ja aihepiiri**

Suomessa on vuonna 2022 yhteensä 309 kuntaa. Kuntien ollessa lähinnä kansalaisia oleva demokraattisesti hallittu hallinnontaso on niillä paljon valtaa kansalaisten arkea koskevissa kysymyksissä. Laajan palveluroolinsa vuoksi suomalaisten (ja yleisemmin pohjoismaisten) kuntien rooli on kansainvälisestikin arvioituna merkittävä.

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 sekä kunnassa

toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskeissa asioissa. Lisäksi kunnat ovat kehittäneet viime vuosina erilaisia osallistumisen ja yhteistoiminnan muotoja, jotka ovat mahdollistaneet kuntalaisten ja muiden sidosryhmien osallistumisen kunnan päätöksentekoon. Esimerkkeinä näistä ovat osallistuvan budjetoinnin prosessit sekä palveluiden järjestämiseen liittyvät yhteistuotannon (co-production) ja yhteisluomisen (co-creation) prosessit.

Kunnissa tapahtuva lobbaus on tutkimusaiheena sekä kansallisesti että kansainvälisesti urauurtava. Suomessa ei ole tähän mennessä tutkittu lainkaan kunnissa tapahtuvaa lobbausta, ja kuntatutkimuksessa erilaisia sidosryhmiä on tarkasteltu ennemminkin yhteistoiminnan ja osallistumismahdollisuuksien valossa (ks. esim. Kurkela et al. 2021) kuin lobbauskäytännöistä. Lisäksi vaikka yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on tutkittu kuntia ja niiden osallistumis- ja demokratiakäytänteitä, se ei ole tutkinut kunnissa tapahtuvaa lobbausta demokratiaan kiinnittyvänä toimintana. Oikeustieteessä kuntiin kohdistuva tutkimus taas keskittyy kunnan toiminnan normatiiviseen arviointiin kuntalain puitteissa. Paikallistason lobbauksen tutkimus on myös kansainvälisesti lapsenkengissä. Sarah Anzia on julkaissut vastikään sidosryhmien poliittista toimintaa Yhdysvaltain paikallishallinnossa arvioivan teoksen *Local Interests: Politics, Policy and Interest Groups in US City Governments* (ks. myös *Interest Groups & Advocacy* -lehden erikoisnumero (2022) 11(2)). Euroopassa vastaavanlaista tutkimusta ei ole tehty lainkaan (ks. kuitenkin Sørensen 1998). Monitasoisesta hallinnosta (multi-level governance) käytävässä keskustelussa huomio kiinnitetään tällä hetkellä lähinnä eurooppalaisen ja jäsenvaltiotason väliseen vuorovaikutukseen. Alueiden ja kaupunkien rooli toki tunnustetaan niin kansainvälisessä oikeudessa (Aust ja Nijman 2021); datahallinnassa (Ranchordas ja Klop 2018) kuin ympäristöpolitiikassa (De Matteus et al. 2021) ja tutkimuksessa ymmärretään paikallishallinnon ja demokratian yhteydet entistä selvemmin (Bailey ja Elliot 2009; Hendriks ym. 2010; Haider-Markel 2014), mutta kuntatason lobbauksesta on niukasti tutkimusta. Irlannissa viralliset selvitykset osoittivat paikallistason lobbauksella olevan kytköksiä korruptiiviseen toimintaan erityisesti kaavoitus- ja maankäyttöasioissa, mutta sielläkään paikallistason toimintaa ei ole tarkemmin tutkittu. Irlannissa lobbarirekisteri (*The Regulation of Lobbying Act 2015*) koskee myös kuntia.

Tavoitteemme on ymmärtää kuntatason lobbausta arvottomatta sitä. Tiedostamme kuitenkin, että lobbauksen tutkiminen on haastavaa aiheeseen liittyvien negatiivisten mielikuvien ja ennakkokäsitysten takia. Osittain kyse on siitä, että lobbaus terminä liitetään läpinäkyvättömään toimintaan eivätkä lobbausta harjoittavat toimijat tai sen kohteena olevat tahot ole halukkaita puhumaan lobbauksesta tai tunnista harjoittavansa toimintaa joka tutkimuksessa nähdään lobbauksena. Osittain kyse voi olla myös siitä, että kunnissa ajatellaan että toiminnassa, joka tutkijoiden silmissä näyttäytyy lobbauksena, on kyse vakiintuneista yhteistyön muodoista, siitä miten asiat on aina ennenkin hoidettu.

Syvällisen ymmärryksen saavuttamiseksi kunnissa tapahtuvan lobbauksen tutkiminen vaatii monitieteistä lähestymistapaa sekä monipuolista menetelmällistä osaamista. Jalkautumalla kuntiin havainnoimaan ja kuulemaan arjen toimijoiden näkemyksiä pyrimme myös laajentamaan ymmärrystä siitä, miten osallisuutta ja demokratiaa on mahdollista tutkia. Menetelmällisesti hankkeen keskeinen tavoite on kehittää uudenlaista monitieteistä ja monialaista lähestymistapaa tuomalla etnografisen lähestymistavan osaksi paikallistason demokratiatutkimusta. Hankkeessa lähdetään siitä, että tarvitaan uutta näkökulmaa, joka nostaa esiin lobbauksen myönteisen, demokratiaa edistävän näkökulman mutta joka ei ole myöskään sokea poliittiseen vaikuttamiseen liittyville ongelmille. Tämä näkökulma yhdistää yhteiskuntatieteellisen ja yhteiskuntatieteellisesti orientoituneen oikeustieteen (socio-legal) tutkimuksen.

Laadullinen ja etnografinen tutkimus toimivat hankkeessa jaettuina viitekehyksinä. Aineistonkeruussa yhdistetään haastattelututkimusta, etnografista havainnointia ja kyselytutkimusta. Kaikilla hankkeen tutkijoilla on aiempaa kokemusta haastattelututkimuksesta ja relevanttien toimijoiden (eliittihaastattelut, lobbarihaastattelut, kuntatoimijoiden haastattelut) haastattelemisesta osana laadullista tutkimusta. Etnografista havainnointia ja etenkin siihen kuuluvaa varjostamisen (shadowing) menetelmää on käyttänyt ja kehittänyt hankkeen tutkija Salla Mikkonen. Kyselytutkimuksesta aiempaa kokemusta on puolestaan hankkeen tutkija Kaisa Kurkelalla, joka on toteuttanut aiempia kyselytutkimuksia kuntatoimijoille.

### **3. Tieteellinen lähestymistapa: suomalainen konteksti, kansainvälinen tieteellinen relevanssi**

Hankkeessa pyritään lisäämään tutkimukseen perustuvaa ymmärrystä suomalaisen kuntatason lobbauksen käytännöistä ja sen eduista ja sokeista pisteistä osana kuntademokratiaa. Hankkeen kolme tutkimuskysymystä ja tarkentavat alakysymykset ovat:

#### **1) *Miten lobbaus tai muu vaikuttaminen näyttäytyy kuntien arjen demokratiassa?***

- Ketkä lobbaavat? Onko kunnassa esim. yhteistyöverkostoja tai vahvoja kansalaisyhteiskuntatoimijoita? Onko kunnissa muuta toimintaa, jota ei voi kutsua lobbaukseksi, mutta joka linkittyy tai kilpailee lobbauksen kanssa?
- Keihin lobbaus kohdistuu? Miten lobbaus ajoittuu? Seuraako lobbaus kuntatason poliittisia prosesseja, eli onko esimerkiksi lobbaus voimakkainta kuntavaalien yhteydessä?
- Mitkä asiat tulevat lobbauksen piiriin eri kunnissa? Kuinka paikalliset erityispiirteet, kuten saamelaisuus, Venäjän läheisyys, herätysliikkeet, näkyvät kuntatason lobbauksessa?

#### **2) *Miten kuntatason toimijat, niin päättäjät kuin vaikuttamistoimintaa harjoittavat toimijat, ymmärtävät lobbauksen?***

- Miten tutkimuksen kautta esiin tulleet toimijat näkevät oman toimintansa – lobbauksena vai jonakin muuna? Miten eri ymmärryksiä voi hahmottaa yhdistämällä lobbaus- ja osallisuustutkimusta?
- Miten eri toimijat ymmärtävät omia roolejaan lobbauksessa ja miten mahdolliset intressiristiriidat nähdään kunnissa?
- Mikä erottaa ja yhdistää erilaisia ymmärryksiä lobbauksesta (tietynlaiset roolit siinä, osallistuminen vai mahdollisesti alueellisuus)?

#### **3) *Edistääkö vai estääkö lobbaus moniäänisen kuntademokratian toimintaa?***

- Kuka käyttää kunnissa valtaa? Ovatko formaalit vallanpitäjät lobbauksen kohteita kunnissa vai kohdistuuko lobbaus muihin toimijoihin?
- Miten kuntien yhteistoiminta kuntayhtymissä vaikuttaa niihin kohdistuvaan lobbaukseen?
- Kuinka kuntatason lobbauksen läpinäkyvyyttä voisi lisätä?

Vaikka kunnissa tapahtuvasta lobbauksesta ei ole tutkimusta, on olettavissa, että kuntatason lobbaus eroaa valtiotason lobbauksesta useilla eri tavoilla. Valtiontasolla vaikuttaminen on erityisen intensiivistä vaalien jälkeisessä hallitusohjelmatyössä. Hankkeessa selvitetään, onko kuntatasolla hallitusohjelmaa vastaavaa dokumenttia, johon kuntatason lobbaus keskittyy. Esimerkiksi kuntastrategiat, pormestariohjelmat, yleiskaavat ja osayleiskaavat saattavat olla sellaisia kokonaisuuksia, joihin kohdistuu lobbausta. Toiseksi on oletettavissa, että lobbauksen käytänteet ovat kuntatasolla moninaisemmat kuin valtiotasolla. Eroja löytyy myös lobbausta harjoittavista toimijoista. Valtion tasolla lobbausta harjoittavat toimijat tekevät sitä kokopäiväisesti, eli he ovat vaikuttamisen ammattilaisia. Kunnissa lobbausta harjoittavat toimijat tekevät vaikuttamistyötä usein sivutoimisesti. Toisaalta kuntatasolla erilaiset roolit voivat olla vaikeammin erotettavissa toisistaan. Yksi seuraus tästä on se, että kuntatasolla voi syntyä helpommin intressiristiriitatilanteita.

Kolmantena mahdollisena erona pidämme alueellisia erityispiirteitä. Tämä saattaa näkyä siinä, kenellä on pääsy (access) päätöksentekoon, onko kuntalobbauksessa piiloon jääviä portinvartijoita ja mitkä aiheet ovat alueellisesti tärkeitä. Esimerkiksi Venäjän sotatoimet Ukrainassa ovat muuttaneet todellisuutta etenkin itäisessä Suomessa, toisaalta saamelaisten kysymykset ovat nousseet ilmastomuutoksen ja infrastruktuurihankkeiden kautta esille Pohjois-Suomessa. Uskontoon liittyvät kysymykset ovat olleet muuta Suomea vahvemmin esillä länsirannikolla. Tarkastelemme, onko näillä eroilla vaikutusta julkisessa kuntavaikuttamisessa (esim. media ja sosiaalinen media, julkiset puheenvuorot) ja suljettujen ovien takana tapahtuvassa vaikuttamisessa.

Tutkimuksessa ei selvitetä kuntien valtiontasolle kohdistuvaa lobbausta. Kunnat lobbaavat sekä itsenäisesti että Kuntaliiton ja muiden ryhmittymien (esim. Kuutoskaupungit) kautta valtiontason päättäjiä, mutta tällainen vaikuttaminen jää hankkeen tarkastelun ulkopuolelle. Kuntien itsensä toteuttamaa lobbausta koskeva aineisto – jos sitä kertyy tämän hankkeen aikana – kuitenkin säilytetään mahdollista myöhempää tutkimushanketta varten.

Hankkeella on merkittävää kansainvälistä relevanssia. Vaikka hankkeessa pyritään ymmärrettään suomalaisen kuntademokratian arkea, tilaa ja haasteita, ei tämä tarkoita sitä, että hankkeen tutkimustulokset ovat tärkeitä ainoastaan suomalaiselle demokratiatutkimukselle. Hankkeessa lähdetään päinvastoin siitä, että hankkeen tulokset ovat urauurtavia ja tärkeitä kansainvälisessä, eurooppalaisessa ja pohjoismaisessa kontekstissa. Hankkeen monitieteinen ote tuo myös yhteen tieteellistä keskustelua eri tieteenaloilla, joka on usein siiloutunutta lobbaus- ja osallisuustutkimuksessa. Esimerkiksi Euroopassa lobbaustutkimus ja kansalaisliikkeitä (social movements) ja osallisuutta koskeva tutkimus ovat eriytyneet omiksi tutkimukselliseksi kuplikseen. Kansalaisliikkeitä tai muita sidosryhmiä ei tarkastella lobbauskäytännöstä, vaikka niiden toiminnan pohjautuminen erilaisiin intresseihin tunnustetaan. Sen sijaan keskeisenä riskinä on osallistumista koskevassa tutkimuksessa tyypillisesti nähty vahvojen ja hyvin resursoitujen intressiryhmien ylliedustus kuntien osallisuusprosesseissa hiljaisten ja haavoittuvien kustannuksella (ks. esim. Fiorina 1999). Lobbauksen merkitystä tai sen etuja ja riskejä demokratialle ei ole riittävästi tutkittu. Hankkeen yksi keskeinen tutkimuksellinen tavoite, jolla on kansainvälistä arvoa, on kuroa lobbaustutkimuksen ja kansalaisliikkeisiin kohdistuvan tutkimuksen välinen kuilu umpeen. Lisäksi hankkeessa käytettävään menetelmään liittyvät kokemukset ovat kiinnostavia myös muille kuin kotimaisille tutkijoille.

#### **4. Tutkimusaineisto ja menetelmät**

Hankkeessa kerätään useita laadullisia aineistoja. Ensimmäisenä kerätään haastatteluihin ja havainnointeihin perustuva aineisto vuosina 2023–2024. Neljän viikon kenttätyö toteutetaan yhdeksässä kunnassa (4vks9). Kunnat on valittu niin, että aineisto olisi edustava useammalla eri mittarilla. Ryhmään kuuluu niin isoja kaupunkeja kuin pieniä kuntia. Osa kunnista on nk. muuttovoittokuntia kun taas osa on muuttotappiollisia, joiden kohdalla voidaan puhua ”hallitusta kutistumisesta”. Kuntien välillä on eroja myös sosiaalisilla mittareilla sekä niiden poliittisissa, sosioekonomisissa, kulttuurisissa ja uskonnollisissa ryhmissä. Kahdessa kunnassa toteutetun pilottitutkimuksen jälkeen hankkeen tutkijat tekevät lopullisen päätöksen hankkeen kunnista ja viimeistelevät yhteisesti käytössä olevan haastattelu- ja havainnointirungon.

Haastattelujen ja havainnoinnin perusteella pyritään ymmärtämään kuntien lobbauskäytäntöjä. Haastatteluissa on tärkeää se, että haastateltavat eivät koe, että heidän toimintaansa arvostellaan tai arvotetaan. Tutkijat välttävät toiminnan selittämistä tai luokittelua ja antavat haastateltavien itse sanoittaa toimintansa ja antaa sille merkityksiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tutkimukseen sisälly lainkaan normatiivista tai kriittistä elementtiä. Havainnoinnin aikana kerätty muistiinpanot,

haastattelut ja muu aineisto toimivat kriittisen tutkimuksen materiaalina, jonka perusteella myös tarkastellaan kunnissa tapahtuvan vaikuttamisen mahdollisia alueellisia eroja ja sitä, onko kunnissa tapahtuvaa lobbausta tarpeen säädellä ja jos on, niin miten. Erityisesti varjostus-menetelmän kautta on mahdollista seurata arjen käytäntöjä eri kuntatoimijoiden näkökulmista. Varjostus (shadowing) on etnografisen havainnoinnin metodi, jossa tutkija seuraa varjon lailla toimijaa heidän arjen työssään, liikkuen heidän mukanaan mutta pitäytyen kuitenkin passiivisen havainnoijan roolissa (McDonald 2005, 456; Czarniawska 2007, 13, 18). Tutkija ei ole kuitenkaan näkymätön. Kuten muussakin etnografisessa tutkimuksessa, tutkija kohtaa kentällä odotuksia, normeja ja “mikropolitiiikkaa”, jotka kertovat toimintakentästä ja muuttavat tutkijan ymmärrystä tutkimuskohteestaan (Gill 2011; Gill et al. 2014; Sarikakis 2003). Varjostuksessa kentällä vietettyä aikaa oleellisempaa on tutkijan kyky saavuttaa varjostettavan luottamus ja reflektoida kenttätöitä ja sen aikana muodostuvia suhteita avoimesti (Czarniawska 2007; Gill 2011, 117). Onnistuessaan varjostaminen on dynaamista, intersubjektiivista ja tuottaa aineistoa, jonka kerääminen muilla metodeilla olisi haastavaa tai mahdotonta (McDonald 2005, 456–57).

Varjostaminen kuitenkin vaatii tutkijalta herkkää otetta, jotta tutkittava ei koe varjostusta liian raskaana tai tungettelevana (Vasquez et al. 2021). Tästä syystä emme ole määritelleet tarkasti, kuinka kauan varjostus kestää yhden tutkittavan kanssa, vaikka lähtökohtaisesti kyse on todennäköisesti 3–10 päivästä. Mikkosen aiempi kokemus varjostuksesta on osoittanut, että varjostusaika ja -tilanteet vaihtelevat suuresti samanlaistenkin osallistujien välillä, riippuen siitä millaiseksi varjostussuhde muodostuu ja miten sen toteuttaminen istuu osallistujien aikatauluun käytännössä. Tutkimuksen aikana on tarkoitus, että haastattelut ja varjostaminen nivoutuvat yhteen etnografisella kenttätöjaksolla 2023–2024.

Hankkeessa ei pelkästään käytetä osallistuvaa havainnointia uudessa ympäristössä vaan myös aktiivisesti kehitetään etnografista tutkimusotetta ja varjostus-menetelmää. Samalla tiedostetaan valitun metodin haastavuus tutkijoille. Tutkijoiden hyvinvoinnin näkökulmasta erityistä huomiota hankkeessa tullaan kiinnittämään siirtymiin, jotka tapahtuvat kun tutkija siirtyy kentälle havainnoimaan (entry) tai kuin kenttäjakso loppuu (exit). Siirtymiä helpottamaan hankkeeseen on budjetoitu määräraha työnohjaukseen. Siinä voidaan esimerkiksi miettiä, mitkä ovat kunkin tutkijan rajat kentällä, mitä ei tarvitse sietää (esim. häirintä), miten kentällä eteen tulevia haastavia tilanteita on mahdollista purkaa ja miten käsitellä kenttätöihin sekä kirjoittamiseen liittyvää eettistä stressiä. Tällä pyritään huolehtimaan tutkijoiden työhyvinvoinnista hankkeessa, jonka aihe saattaa herättää tutkimuksen kohteena olevissa kuntatoimijoissa negatiivisia reaktioita, heijastuen mahdollisesti myös hankkeelle kasvot antaviin tutkijoihin.

Kerätty haastattelu- ja havainnointiaineisto analysoidaan aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Kenttätöön aikana tutkijat keräävät tutkimuspäiväkirjaan alustavia aineistosta nousevia näkökulmia, tutkimuskysymysten ja tutkimuskysymyksiä operationalisoivien analyysikysymysten ohjaamana. Tutkimuksen edetessä aineiston tarkempi ja laajempi analyysi voidaan toteuttaa esimerkiksi narratiivisella analyysillä (miten eri toimijat näkevät lobbauksen) tai käytäntötutkimuksen analyysikehyksiä soveltaen (miten lobbaus näyttäytyy kuntien arjessa). Lopullinen analyysikehikko tai -kehikot tarkennetaan hankkeen toisena vuonna, kenttätöjaksos loppupuolella.

Kuntaliiton kanssa yhteistyönä toteutetaan kyselytutkimus. Kyselytutkimus tulee suunnitella ja toteuttaa huolella, koska lobbaukseen toimintana liittyy kielteisiä mielikuvia (esimerkiksi vaihtoehtoisia termejä lobbaukselle pitää mahdollisesti harkita). Kyselytutkimus toteutetaan tästä syystä vasta hankkeen loppupuolella kun hankkeen tutkijat ovat saaneet pilottitutkimuksen ja havainnoinnin avulla ymmärryksen siitä, kuinka kuntatason toimijat ymmärtävät itse toimintansa ja

minkälaisin tavoin he itse sitä sanallistavat. Kurkelan aiempi kokemus kyselytutkimusten laatimisesta ja analysoinnista on vahvuus tässä vaiheessa aineistonkeruuta ja sisällönanalyysiiä.

Hankkeelle haetaan lausunto Itä-Suomen yliopiston tutkimuseettiseltä toimikunnalta.

## **5. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus**

Hankkeella on merkittävä yhteiskunnallinen ulottuvuus. Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen avoimuusrekisteristä HE 98/2022 vp. Esityksessä todetaan, että rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi lain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. Vaikka hanke on lähtökohtaisesti ensisijaisesti tieteellinen hanke, jonka tulokset raportoidaan kotimaisissa ja kansainvälisissä lehdissä, hankkeen tulokset ovat hyödyllisiä sekä lainsäätäjälle että kunnille itselleen. Kunnat ovat kiinnostuneita edistämään hyvää hallintoa ja moniäänistä päätöksentekoa.

Hankkeen tarkoituksena on nostaa esiin alue- ja kuntatason demokraattiseen toimintaan liittyviä seikkoja. Yhteiskunnallista vuorovaikutusta on tarkoitus edistää järjestämällä kaksi työpajaa. Ensimmäinen järjestetään syyskuun 2023 Kuntamarkkinoilla. Kaksipäiväisen tapahtuman avulla on mahdollista saavuttaa laajasti kunta-asioista kiinnostuneita toimijoita. Toinen työpaja järjestetään yhteistyössä Kuntaliiton ja oikeusministeriön kanssa hankkeen loppupuolella. Hankkeessa ei unohdeta myöskään kuntalaisia, joita pyritään saavuttamaan niin perinteisen kuin sosiaalisen median välityksellä. Keskeistä koko hankkeen ajan on viestiä tieteellisistä tuloksista yleistajuisesti, esimerkiksi lehti- ja blogikirjoitusten ja asiantuntijaesiintymisten kautta. Koska hanke perustuu kunnissa tapahtuvaan havainnointiin, on tärkeää että hankkeen tulokset viedään takaisin kuntiin. Hankkeen lopussa järjestetään vielä jokaisessa hankkeen kattamassa kunnassa sidosryhmätilaisuus, jossa hankkeen tutkijat kertovat hankkeen tuloksista (nk. kuntaturnee). Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tukemiseksi hankkeen alussa laaditaan yksityiskohtainen viestintäsuunnitelma, jonka toteutumista arvioidaan säännöllisesti.

## **6. Monitieteinen neljän hengen työryhmä ja realistinen työsuunnitelma**

Hankkeen vastuullinen johtaja on eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori (Itä-Suomen yliopisto), OTT Emilia Korkea-aho. Korkea-aho on tutkinut lobbausta ja sen sääntelyä Suomen Akatemian tutkijatohtorina (2013-2016) ja akatemiaticijana (2016-2021). Hän oli jäsen oikeusministeriön asettamassa asiantuntijatyöryhmässä (2020-2021), joka laati hallituksen esityksen avoimuusrekisteristä. Korkea-aho vetää hanketta sekä osallistuu tutkimuksen tekemiseen havainnoimalla lobbausta kuntatasolla.

YTM Kaisa Kurkela on tutkinut kuntademokratiaa Tampereen yliopistossa väitöskirjassaan sekä erilaisissa tutkimushankkeissa. Syksyllä 2022 julkaistavassa kunta- ja aluejohtamisen oppiaineeseen sijoittuvassa väitöskirjassaan Kurkela on tutkinut kuntien hallinnan avautumista demokratian muutoksen kontekstissa. Tutkimuksissaan Kurkela on kiinnostunut siitä, miten kunnat instituutiona ja organisaatioina muuttuvat demokratian muuttuessa. Hän on myös paneutunut kaupunkien osallisuusmalleihin (Tampereella, Vantaalla ja Helsingissä) sekä osallistuvan budjetoinnin prosesseihin (Lahti, Riihimäki ja Helsinki). Kurkela toimii hankkeen postdoc-tutkijana.

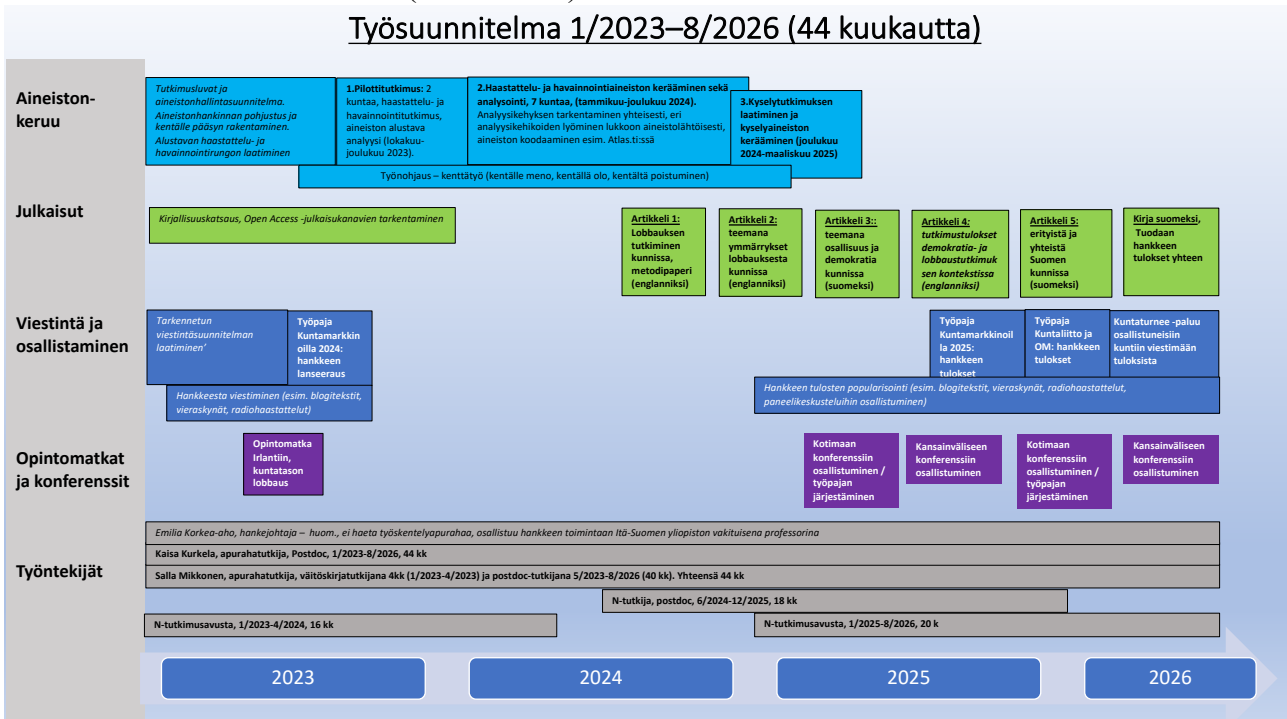
YTM Salla Mikkonen (kansainvälinen politiikka, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto) on tutkinut keväällä 2023 julkaistavassa väitöskirjassaan EU-lobbauksen arjen käytäntöjä lobbareiden näkökulmasta. Hän on toteuttanut laajan etnografisen haastattelu- ja havainnointitutkimuksen Suomessa ja Brysselissä 2018–2020. Mikkonen on myös kehittänyt varjostus-menetelmää

väitöskirjassaan ja sen pohjalta kirjoitetussa yhteisartikkelissa (Mikkonen ja Miller, arvioitavana). Mikkonen toimi myös tutkijana oikeusministeriön rahoittamassa avoimuusrekisterin valmistelua tukevassa selvityshankkeessa, keskittyen etenkin epäviralliseen vaikuttamiseen Suomessa valtiollisella tasolla. Mikkonen toimii hankkeen postdoc-tutkijana.

Lisäksi hankkeeseen rekrytoidaan 18 kuukauden ajaksi kulttuurintutkimuksen, teologian tai antropologian tutkija NN. Rekrytoinnin tarkoitus on vahvistaa ryhmän asiantuntemusta havainnointiaineistosta nousevien asioiden ymmärtämiseksi, erityisesti niiltä osin kun on kysymys erilaisten (kieli, uskonto, suku) ryhmien toiminnasta.

Tutkijat kirjoittavat eri kokoonpanoissa 4-5 artikkelia kustakin tutkimuksellisesta osa-alueesta (ks. Kuvio 1) niin kotimaisiin kuin kansainvälisiin tiedejulkaisuihin. Näistä yksi on menetelmäartikkeli. Lisäksi tuotetaan yleistajuisia tekstejä kuten kolumneja ja blogikirjoituksia. Lisäksi hankkeen tulokset kootaan suomenkieliseen teokseen, jonka työryhmä kirjoittaa yhdessä.

Työsuunnitelma on laadittu huolella ja realistisesti ottaen huomioon hankkeessa työskentelevien henkilöiden työkuukaudet. **Vuonna 2023** (12kk x2hlö) tehdään dokumenttianalyysi aineiston keruun pohjaksi ja toteutetaan pilottitutkimus kahdessa kunnassa. Saman vuoden aikana järjestetään myös työpaja 1 Kuntamarkkinoilla, tehdään viestintäsuunnitelma ja aineistohallintasuunnitelma, haetaan mahdolliset tutkimusluvut sekä tehdään opintomatka Irlantiin ja viestitään hankkeesta mahdollisimman laajalti. **Vuonna 2024** (12kkx2hlö ja 6kkx1hlö) suoritetaan havainnointi seitsemässä kunnassa, kirjoitetaan ja lähetetään arvioitavaksi menetelmäartikkeli (artikkeli 1), aloitetaan havainnointien analysointi yhdessä hankkeeseen palkatun tutkijan (NN) kanssa, laaditaan alustava sisällysluettelo hankkeen lopussa julkaistavalle kirjalle ja valmistellaan kyselytutkimusta. **Vuonna 2025** (12kkx3hlö) lähetetään kyselytutkimus ja analysoidaan vastaukset, kirjoitetaan valmiiksi artikkelit 2 ja 3 ja aloitetaan artikkeleja 4 ja 5. Tutkimustuloksia esitellään kansallisilla ja kansainvälisillä foorumeilla (Politiikan tutkimuksen päivät, ECPR, UACES, EGPA) ja järjestetään työpaja 2. **Vuonna 2026** (8 kkkx2hlö) työestetään ja viimeistellään kirja, viimeistellään artikkelit 4 ja 5 ja osallistutaan kansallisiin sekä kansainvälisiin konferensseihin. Lisäksi jalkaudutaan kuntiin kertomaan hankkeen tuloksista (kuntaturnee).



Kuvio 1. Työsuunnitelma ja hankkeen aikataulutus

## 7. Hankkeen rahoitus

**Apurahat:** Apurahoja haetaan Kaisa Kurkelalle, Salla Mikkoselle ja hankkeeseen palkattavalle tutkijalle NN (kulttuurintutkimuksen, teologian tai antropologian tutkija). Apurahatutkijoille tehdään nk. resurssisopimukset (10 %) Itä-Suomen yliopiston kanssa. Korkea-aho osallistuu hankkeen toimintaan Itä-Suomen yliopiston vakituksena professorina. Kaikille havainnointiin osallistuvalla kolmelle hankkeen jäsenelle (Kurkela, Mikkonen, Korkea-aho) haetaan kuluapurahaa, joilla korvataan osallistuvasta havainnoinnista kunnissa koituvia matka- ja asumiskustannuksia.

**Kulut:** Hanke hakee havainnointikustannusten lisäksi rahoitusta nk. kuntaturneen matkakuluihin, kansainvälisiin tutkimustapaamisiin liittyviin kuluihin sekä ryhmän tutkimusvierailuun Irlantiin. Rahoitusta tarvitaan lisäksi haastatteluiden litterointiin, kielentarkastukseen, avoimeen julkaisemiseen, työnohjaukseen ja viestintäsunnitelman tekemiseen. Tutkimusavustajaa tarvitaan aineistojen keräämisessä ja käsittelyssä ja hankkeen koordinaatiotyössä.

Hakemuksen liitteenä on budjetti, jossa apurahojen ja muiden kulujen osuudet on eritelty tarkemmin hankkeen vuosina 2023–2026.

## 8. Kirjallisuus ja lähteet

- Anzia, Sarah (2022). *Local Interests: Politics, Policy and Interest Groups in US City Governments* (University of Chicago Press).
- Aust, Helmut ja Nijman, Janne (toim.) (2021). *Research Handbook on International Law and Cities*. (Cheltenham; Edward Elgar).
- Bailey, Stephen ja Elliot, Mark (2009). Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution, *Cambridge Law Journal* 68, ss. 436–472.
- Czarniawska, Barbara (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. (Malmö: Liber).
- Fiorina, Morris P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. Teoksessa Skocpol, Theda ja Fiorina, M. P. (toim.), *Civic Engagement in American Democracy* (ss. 405–413). New York, Washington, D.C; Brookings Institution Press.
- Gill, Rebecca (2011). The shadow in organizational ethnography: moving beyond shadowing to spect-acting. *Qualitative research in organizations and management*, 6(2), ss. 115–133.
- Gill R. Rebecca, Joshua Barbour, ja Marleah Dea (2014). Shadowing in/as work: ten recommendations for shadowing fieldwork practice. *Qualitative research in organisation and management*, 9(1) ss. 69–89.
- Haider-Markel, D. P. (toim.) (2014). *The Oxford Handbook of State and Local Government*.
- Hendriks, F., Lidström, A. ja Loughlin, J (toim.) (2010). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*.
- Kurkela, K., Virtanen, P., Tuurnas, S., & Stenvall, J. (2019). The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration—A Case Study of Eight Finnish Municipalities. *Lex Localis*, 17(2), ss. 247–266.
- McDonald, Seonaidh (2005). Studying actions in context: a qualitative shadowing method for organizational research. *Qualitative Research*, 5(4), ss. 455–473.
- Mikkonen, Salla and Miller, Cherry (arvioitavana). Shadowing and Gendered Fieldwork Roles in the Brussels Bubble. *European Journal of Women's Studies*.
- De Matteus, Fabio, Preite, Daniela, Striani, Fabrizio, ja Borgonovi, Elio (2021). Cities' role in environmental sustainability policy: The Italian experience. 111 *Cities*.
- Ranchordas, Sofia ja Klop, Abram (2018). Data-Driven Regulation and Governance in Smart Cities. Teoksessa A. Berlee ym. (toim.) *Research Handbook on Data Science and Law* (Edward Elgar).
- Sarikakis, Katharine (2003). A Feminist in Brussels (and Glasgow, Berlin, Düsseldorf...): Self-Configuration in Research into European Union Politics. *European Journal of Women's Studies*, 10(4) ss. 423–441.
- Sørensen, R. J. (1998). Targeting the lobbying effort: The importance of local government lobbying. *European Journal of Political Research*, 34, ss. 301–327.
- Vasquez, Consuelo, Brummans Boris H. J. M ja Carole Groleau (2012). Notes from the field on organizational shadowing as framing. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 7(2) ss. 144–165.

