

# Verkosto-ohjaus ja kansalaisten osallistuminen

*Saarelainen, Tarja (2003): Managing local networks. Impacts of network management on the implementation of New Public Management and citizen participation. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteet, Rovaniemi 2003.*

## TEOKSEN TARKOITUS JA LÄHTÖKOHDAT

Viime vuosikymmenten yhteiskunnallisten muutosten myötä julkishallinnon organisaatioissa on lisätty yhteistyötä muiden tahojen kanssa. Vaikuttimina ovat olleet tehokkuuden ja säästöjen tavoittelu sekä asiakkaan etu. Yhteistyötä on käsitteellistetty muun muassa verkosto- ja verkosto-ohjaus -käsittein. Verkostolla tarkoitetaan ihmisiä ja organisaatioita yhdistävää yhteistyöfoorumia, jossa keskeistä on vastavuoroisuus ja kumppanuus. Verkoston sisällä tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa on alettu yleisesti tematisoimaan verkosto-ohjaus-käsitteellä. Sen avulla pyritään suuntamaan verkoston toimintaa halutulla tavalla. Verkostojen avulla pyritään vastaamaan kansalaisten tarpeisiin aiempaa paremmin. On esitetty, että verkostojen ja verkosto-ohjauksen avulla voidaan edistää kansalaisten osallistumista. Tämän päivän haasteena on julkisen sektorin ja muiden sektoreiden (yksityinen ja kolmas sektori) välisten verkostojen luominen. Tähän problematiikkaan nivoutuu Tarja Saarelaisen (2003) väitöskirja "Managing local networks. Impacts of network management on the implementation of New Public Management and citizen participation."

Saarelaisen tutkimuksessa kuvattiin verkostoja ja kansalaisten osallistumista organisaatioissa ja yhdistyksissä paikallisella tasolla sekä verkostoitumisen liitoksia kansalaisten osallistumiseen. Tutkimus nivoutui NPM (New Public Management) -lähestymistapaan ja demokratiiaan. NPM-lähestymistapa on osa laajempaa hallinnon reformien sarjaa. Kyseessä 1980-luvulla alkanut julkishallinnon reformi, joka on sidoksissa tehokkuus- ja laatuajatteluun sekä markkinamekanismien, yritysjohtamisen mallien ja asiakaskeskeisen lähestymistavan käyttöönottoon. Verkosto-ohjaukseen keskittyvässä tutkimuksessaan Saarelainen vertaili kahta pientä julkishal-

linnon yksikköä verkostoitumisen näkökulmasta Puolassa ja Suomessa. Tutkimus jakautui teoreettiseen ja empiiriseen osaan.

Tutkimuksessa kuvattiin verkostoitumista, jota on alkanut esiintyä pienissä julkishallinnon yksiköissä sekä sitä, miten verkostoituminen tukee saavutuksia ja haluttuja tavoitteita NPM:n mukaisesti. Tutkimus keskittyi verkostojen käyttöön paikallisten palvelujen tuotannossa ja kansalaisten osallistumisen lisäämisessä. Tutkimuksessa tarkasteltiin niitä ongelmia, jotka nousevat verkostoista ohjausmekanismeina. Tutkimuksessa keskityttiin selvittämään, edistääkö verkosto-ohjaus kansalaisten osallistumista palvelutuotannossa. Tapausosassa keskityttiin tarkemmin hallinnon hajauttamiseen julkisissa palveluissa, koska NPM:n mukaan hajauttaminen lisää kansalaisten valtaa. Empiirisessä osassa oli kolme teemaa, jotka tukevat hajauttamisprosessia ja nämä oli valittu tapausten kuvailuihin.

## TUTKIMUKSEN RAKENNE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimus rakentui yhdeksästä pääkappaleesta. Ensimmäisessä esiteltiin tutkimusaihe ja -kysymykset. Toisessa tarkasteltiin julkishallinnon reformeja. Kolmannessa analysoitiin poliittisen verkoston käsitettä ja verkosto-ohjausta esitellen kaksi verkosto-ohjauksen päästrategiaa. Neljännessä esiteltiin dialektinen malli siitä, miten verkostot vaikuttavat toimintapolitiikan lopputulokseen. Mallissa oletettiin, että verkostot vaikuttavat lopputulokseen ja että sitä voidaan selittää sidosryhmien aktiivisuudella. Viidennessä ja kuudennessä kappaleessa esiteltiin Puolan tapaus, seitsemännessä ja kahdeksannessa Suomen tapaus. Yhdeksännessä pääkappaleessa tutkimustulokset vedettiin yhteen.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää 1. miten

verkostoituminen edistää NPM -lähestymistavan perustavoitteita ja kansalaisten demokraattista osallistumista näissä erilaisissa tapauksissa ja 2. millaiset ovat mahdollisuudet ohjata paikallisia verkostoja. Päättökysymykset ovat 1. Mitä verkostojohtaminen on? 2. Edistääkö verkostojohtaminen NPM:n tavoitteita? 3. Edistääkö verkostojohtaminen kansalaisten äänen kuulumista?

## TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN OSA

Tutkimuksen teoreettisessa osassa tarkasteltiin paikallista hallintaa hallinnon hajauttamisen näkökulmasta, koska tämän nähdään parantavan kansalaisten tietoisuutta ja kiinnostusta yhteisistä asioista. Saarelainen päätyi teoreettisessa viitekehyksessään siihen, että verkosto-ohjauksessa oleellista on yhdistää resurssit ja tieto. Verkosto-ohjaus on sekä tietoista että tiedostamatonta toimintaa, jossa paikallishallinto voi ottaa aktiivisen roolin verkoston vetäjänä tai verkostot voivat toimia itseohjautuvasti. Saarelainen korosti päätelmäänsä siitä, että onnistuneen verkosto-ohjauksen avulla varmistetaan, että verkoston yhteiset strategiset tavoitteet saavutetaan siten, että toiminnassa huomioidaan kaikkien jäsenien ja sidosryhmien intressit järkevien resurssien puitteissa. Verkosto-ohjaus on onnistunutta, jos politiikan lopputulos saavutetaan tavalla, joka hyödyttää kaikkia osapuolia.

Saarelainen tarkasteli verkostoja vastaamassa paikallishallinnon haasteisiin ja erityisesti verkostoja ohjausmekanismeina sekä sidosryhmien erilaisten tarpeiden yhteensovittamista paikallistason verkostoissa. Saarelainen kuvasi verkostojohtamisen kehittymisen taustalla vaikuttavia julkishallinnon reformeja keskittyen NPM -lähestymistapaan. Hänen mukaan on luonnollista, että verkostoituminen ja NPM liittyvät yhteen: tehokkaalla verkostoitumisella NPM:n tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa. Samalla verkostoitumiselle löytyy myös taloudellinen houkutin: yhteistyön avulla toiminnalle on mahdollista saada rahoitusta. Saarelainen luonnehti NPM:n lisänneen tehokkuusajattelua ja tätä kautta myös verkostoitumista. Hän myös esitti mielenkiintoisen kysymyksen: onko verkostoituminen vapaaehtoista vai ei? Keskustelunsa hallinnon reformeista hän tiivistä siten, että paradigmat vaihtelevat - kansalaisten näkökulmasta tärkeintä on, miten

julkisjohtaminen voi olla tehokkaampaa ja luotettavampaa kansalaisille ja lisätä heidän tyytyväisyyttään julkisiin palveluihin.

## TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA JA TULOKSET

Tutkimuksessa kuvattiin verkostoja, jotka muodostavat rakenteen palvelutuotantoa varten tai jonka tarkoituksena on kehittää palvelutuotantjärjestelmää. Tutkimuksen empiirisessä osassa käytettiin vertailevia tapauksia Puolasta ja Suomesta kiinnittäen huomiota myös kulttuurien erilaisuuteen. Tutkimusaineisto (N = 206) kerättiin kyselylomakkeella Rovaniemen maalaiskunnasta ja Morawican maalaiskunnasta, Puolasta. Aineistona käytettiin myös asiantuntijahaastatteluja ja yhteisöjen dokumentteja.

Kyselylomake koostui sekä avoimista kysymyksistä että monivalintakysymyksistä. Lomakkeella selvitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, oliko heillä mielestään mahdollista osallistua kyläyhteisönsä tai paikkakuntansa yhteisten asioiden hoitoon, mitkä olivat heidän mielestään parhaat keinot vaikuttaa päätöksentekoon, yhteyksiä erilaisiin yhteisöihin ja organisaatioihin (esim. ay-liike, kalastusyhdystys, nuorisoseura, vapaaehtoistyö, kunnanvaltuusto) sekä aktiivisuutta niissä yhteisöissä, joihin vastaaja kertoi olevan yhteyksiä. Lisäksi lomakkeella selvitettiin, millaisia vaikutuksia vastaaja koki omalla toiminnallaan olevan yhteisöön tai organisaatioon, miten vastaaja näki itse hyötyvänsä osallisuudestaan toimintaan tai muita syitä osallistumiseensa ja toisaalta millaista vaikutusta vastaaja näki näillä yhteisöillä olevan koko paikkakunnan tai laajemman alueen kehittämiseen. Myös myönteisiä ja kielteisiä näkemyksiä alueen julkisista palveluista selvitettiin. Kysymyksiä liittyi myös näkemyksiin Suomen keskeisten julkisten toimijoiden (mm. poliitikot, puolueet, eduskunta, hallitus, poliisi, media, armeija, kirkko, yhdistykset ja kylätoimikunnat) luotettavuudesta.

Tutkimustuloksissa painottui luottamus yhteistyön tärkeänä elementtinä ja hyvän yhteistyön tuotteena. Luottamus on ansaittava, ennen kuin kansalaiset sitoutuvat uusiin verkostoihin. Yksi tutkimustulos oli myös se, että aktiiviset kansalaiset luottivat passiivisia enemmän paikalliseen edustukselliseen järjestelmään. Tulosten mukaan näytti siltä, että mitä lähempänä kan-

salaisia päätöksentekosysteemi on, sitä luotettavampi se heidän mielestään oli. Suosituin tapa pyrkiä vaikuttamaan yhteisiin asioihin oli tulosten mukaan kyläyhteisön tapaamisiin osallistuminen. Seuraavaksi suosituinta oli ottaa yhteyttä oman alueen edustajaan ja kolmantena henkilökohtainen yhteys viranomaisiin. Saarelainen totesi tulostensa perusteella, että on oikeutettua pyrkiä muuttamaan edustuksellista järjestelmää perinteisen järjestelmän sijaan lähemmäksi kansalaisia.

Mielenkiintoista on, että Saarelaisen tutkimuksen mukaan erityisesti suomalaiset näkevät yhteisistä asioista päätettäessä tärkeänä olla usein face-to-face -kontaktissa mahdollisimman monen ko. asiaan liittyvän organisaation edustajan kanssa. Se tuo kansalaisille tunteen todellisesta osallisuudesta päätöksentekoon. Suuri tapaamisten määrä ei yksin kuitenkaan riitä luomaan tunnetta osallisuudesta. Kansalaiset kokivat osallisuutensa erityisen vahvaksi silloin, kun heillä oli laadukas yhteys asiaan liittyvien organisaatioiden edustajiin.

## LOPUKSI

Verkosto-ohjauksen nousu heijastelee laajempaa yhteiskunnallista muutosta, postmodernisäätiötä. Verkosto-ohjausta on ajettu tehokkaamman toiminnan nimissä ja uusimpana kansalaisten osallistumisen edistämisen nimissä. Saarelainen onkin onnistuneesti kytkenyt tutkimuksensa NPM-lähestymistapaan käyttäen sitä erityisesti tutkimuksensa teoreettisena taustakehikkona. NPM-ajattelun nivominen voimakkaammin myös tutkimuksen empiriseen osaan olisi voinut syventää kansalaisten osallistamisproblematiikkaa.

Organisaatioiden elinehdoksi on muodostunut yhä monimuotoisempi ja tiiviimpi yhteistyö. Samalla toiminnan ohjaus on muuttanut muotoaan. Verkosto-ohjauksella on pyritty löyhempään ja verkoston toimijoiden näkökulmasta tasa-arvoisempaan ohjaukseen, jossa eivät päde vanhat byrokraattiset toimintatavat. Parhaimmillaan verkosto on melko itseohjautuva järjestelmä. Verkostoa on luonnehdittu myös ns. kevyemmäksi ohjausmuodoksi. Mielenkiintoista on, että myös verkostoon liittyvät silti aina valtakysymykset eli verkoston toimijoiden erilaiset intressit ohjata verkoston toimintaa.

Saarelainen on valinnut tutkimukseensa haas-

teellisen aiheen ja lähestynyt sitä mielenkiintoisella tavalla kahta maata vertailemalla. Tutkimuksen aihe, kansalaisten osallistumisen problematiikka on erittäin ajankohtainen ja vaikeasti lähestyttävä alue. Tutkimuksessa selvitettiin verkosto-ohjausta paikallistasolla. Tutkimus kohdentui niihin reformeihin, jotka edellyttävät hallinnon hajauttamista kuntatasolla. Se nivoutui osallisuuteen ja osallistumiseen, joka on teemana erittäin ajankohtainen. Erityisesti kunnat ja yhteisöt ovat viime aikoina painottaneet kansalaisten osallistumisen tärkeyttä paikallisessa palveluntuotannossa. Myös EU painottaa demokratiaa ja osallistumista. Kansalaisten osallistumisen edistämisen näyttää olevan nykyajalle leimallinen trendi. Saarelainen korostaa verkostoitumista ja verkosto-ohjausta julkishallinnon arkipäivänä, johon kansalaisten osallistuminen vahvasti kytkeytyy. Yleistymässä on myös paikallisten verkostojen luominen julkisen-, yksityisen ja voittoa tavoittelemattoman kolmannen sektorin kesken palvelutuotannossa. Tämä on verkostojen uusin kehityssuunta.

Tutkimuksesta nousi esille mielenkiintoisia kysymyksiä verkostojen vapaaehtoisuudesta vs. suoranaisestä pakosta muodostaa verkostoja, koska ne nähdään tehokkuuden ja toiminnan rahoituksen turvaajiksi. Julkisuuudessa on korostuneesti esitetty verkostojen etuja ja jopa nostettu ne itsestään selvästi esille. Julkisessa keskustelussa verkostoja ei juurikaan kritisoida eikä kyseenalaisteta. Saarelaisen tutkimus tuokin esille myös kriittistä näkökulmaa verkostojen tarkastelussa. Kriittisen tarkastelun avulla pystytään hahmottamaan monisäikeistä verkosto-ohjausta, ja tämän avulla konkretisoimaan verkostoajattelua lähemmäksi kansalaista. Tämä tuo uudenlaisen ja haastavan näkökulman verkostojen ja verkosto-ohjauksen tarkasteluun.

*Suhonen Marjo & Paasivaara Leena*