

Lectio praecursoria: Managing Local Networks: Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation

Tarja Saarelainen

JOHDANTO

Olen tutkinut julkisten, yksityisten ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden muodostamia yhteistyöverkostoja paikallisten palvelujen organisoinnissa sekä ongelmia, joita liittyy verkostojen johtamiseen.

Palveluja organisoivilla verkostoilla on yhä suurempi rooli asukkaiden sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin sekä osallistumisen kannalta. Verkostoitumiselle otollisia olosuhteita tuotetaan julkisen hallinnon ja johtamisen uudistuksilla, joista yksi keskeinen on ollut hallinnollinen ja poliittinen hajauttaminen, desentralisointi. Hallinnollinen desentralisointi ymmärretään toimivallan ja - vastuun siirtämisenä valtionhallinnosta paikallishallintoon ja paikallishallinnon sisällä hierarkiassa alaspäin tai myös horisontaalisesti toisille yksiköille ja verkostoihin. Poliittinen hajauttaminen paikallisyhteisöjen kannalta tarkoittaa, että valitut edustajat delegoivat suunnittelutehtäviä kansalaisryhmille.

Hallinnollinen ja poliittinen desentralisointi verkostoihin ei kuitenkaan välttämättä johda toivottuun joustavuuteen paikallistasolla. Verkosto on useamman organisaation riippuvuussuhteeseen perustuva rakenne, jossa mikään organisaatio tai sen yksikkö ei ole alisteinen muille verkoston organisaatioille. Tämän määritelmän mukaan verkostosta puuttuisi hierarkkinen ohjaus, mutta erityisesti hyvinvointipalveluja jakavissa verkostoissa toimijoiden suhdetta omaan emo-organisaatioon ei voi sivuuttaa. Organisaatiot ohjaavat verkostossa mukana olevien yksittäisten toimijoiden kautta koko verkoston toimintaa.

Markkinoilla viitataan useimmiten taloudelliseen vaihtoon, jossa käyttäytymistä ohjaavat toimijoiden omat intressit. Verkostojen tarkoitus on, että toimijat tuovat esille omia etujaan ja intressejään, mikä voidaan rinnastaa markkinaohjaukseen.

Kolmas organisoitumisen muoto, joka vaikuttaa verkostojen toimintaan, ovat yhteisöt. Yhteisöjä pitää koossa yhteenkuuluvuuden tunne ja niiden

toimintaa ohjaavat arvot, normit ja paikalliset säännöt.

Verkostoitumiseen vaikuttavat kaikki kolme ohjausmekanismia: hierarkkinen sääntöjärjestelmä, omien intressien ja etujen tavoittelu sekä yhteisöllisyys. Verkostot yhdistävät paikallisessa hallinnassa palvelujen jakamiseen liittyvät säännöt, toimijoiden eli kansalaisten ja asiakkaiden sekä palvelujen tuottajien intressit että yhteisössä vallitsevat säännöt. Verkostojohtamiseksi tässä tutkimuksessa kutsutaan edellä mainittujen ohjausstrategioiden yhdistämistä. Verkostojen lisääntyvä käyttö palvelutuotannossa ja niiden rooli palvelutuotantoa ohjaavana mekanismina on yksi syy miksi verkostoja kannattaa tutkia.

Toinen syy on, ettei ole selvää miten verkostot tuottavat sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja hyvinvointia tai edistävät taloudellista kehitystä paikallisyhteisöissä. Tässä mielessä yhteistyötä verkostoissa voidaan verrata "mustaan laatikkoon", jolle annetaan voimavaroja ja josta tulee tuotoksia, mutta se miten verkostot toimivat palveluja tuottavina organisoitumisen muotoina eivät ole kovin hyvin tiedostettuja ja näkyviä.

Kolmanneksi, perinteinen päätöksenteko- ja implementaatioverkostojen tutkimus ei riittävästi pysty kuvaamaan ja selittämään verkostojen toimintaa, eikä sitä miksi verkostoissa onnistutaan tai epäonnistutaan. Toisaalta teoriaperinne ei anna vastauksia siihen, voidaanko aktiivisella verkostojen johtamisella edistää paikallisten toimintapolitiikkojen saavuttamista. Paikallinen hallinta (local governance) perustuu toisenlaiselle logiikalle kuin perinteinen toimeenpanoverkkojen tutkimus (policy network). Klassinen näkemys verkostojen epäonnistumisesta on enemmän sidoksissa hierarkkiseen ohjaukseen. Toimeenpanoprosessin katsottiin epäonnistuvan hallinnon toimijoiden riittämättömän kontrollin vuoksi ja siitä syystä, etteivät päämäärät olleet selvästi määriteltäviä. Nykyisin monien horisontaalisten verkostojen tavoitteet muotoillaan vasta verkoston toimesta ja verkoston katsotaan

epäonnistuneen tehtävässään, jos toimijoiden välinen vuorovaikutus lukkiutuu.

Neljäs syy, miksi verkostotutkimus ja verkostoteorian luominen johtamisen näkökulmasta on tärkeää, on tuon teoriaperinteen aukkojen täyttämisen lisäksi se, että julkisen johtamisen alaan kuuluva verkostotutkimus eroaa yksityisten organisaatioiden verkottumisesta. "Policy network" voidaan kääntää joko poliittikkaverkostoiksi tai toimintapolitiikkaverkoiksi, joilla viitataan sekä poliittiseen päätöksentekoprosessiin että hallinnolliseen toimenpanaan eli implementaatioverkkoihin. Julkisia, yksityisiä ja näiden ulkopuolelle jääviä organisoitumisen muotoja käsittävän verkoston toimintaympäristö on yksityisiä poliittisempi. Paikallisten verkostojen tehtävä palvelujen organisoimisessa on yhdistää edustuksellisessa järjestelmässä palveluille asetetut tavoitteet ja kansalaisten suora vaikuttaminen. Julkisissa verkostoissa on siten ristiriitoja arvoista ja tavoitteista. Arvon ristiriidat eivät siinä määrin hallitse yksityisiä verkostoja, joissa kuluttajilla on passiivisempi rooli. Myös toimijoiden korvaaminen julkisissa verkostoissa voi olla huomattavasti vaikeampaa ja rajoitetumpaa kuin yksityisissä verkostoissa.

Näistä syistä kirjallisuudessa puhutaan monimutkaisten tai kompleksisten verkostojen johtamisesta. Väitöskirjallani olen halunnut jatkaa tätä keskustelua verkostojen roolista ohjausmekanismina ja organisoitumisen muotona paikallisessa hallinnassa.

TEOREETTINEN ANALYYSI

Mitä on verkostojohtaminen tai mikä on verkostojohtamisen rooli julkisen johtamisen kentällä tai mitä verkostojohtaja tekee paikallisessa hallinnassa, ovat teoreettisia kysymyksiä, joita on käsitelty työn alkuosassa. Verkostojen toimintaan vaikuttaa julkisen hallinnon (public administration) perinne. Tätä perinnettä on muuttanut "uuden julkisen johtamisen" eli NPM:n nimellä kulkeva hallinnon uudistamisliike. Kolmatta hallintokäytäntöä muokkaavaa keskustelua nimitetään paikalliseksi hallinnaksi (local governance). Verkostojen johtamiseen vaikuttavat nämä kolme toimintapolitiikkaa muokkaavaa suuntausta. Julkishallinto on perinteisesti korostanut kansalaisten tasa-arvoa hallinnossa. NPM:n mukaisten uudistuspyrkimysten tavoite on ollut vahvistaa asiakkaan ja kuluttajan asemaa vaikuttamalla suoraan palvelun tuottajiin. Asiakkuuden korostaminen on merkinnyt, että virkamiehet ovat joutuneet ottamaan jossain määrin poliittikkojen roolin ja tekemään arvovalintoja. Pai-

kallinen hallinta korostaa kaikkien edunsaajien etujen huomioon ottamista. Verkostoissa nämä eri näkökulmia painottavat toimintapolitiikat kohtavat.

Empiiristä analyysiä varten on valittu kolme keskeisintä NPM:n tavoitetta, joita voitaisiin edistää verkostojen ja verkostojohtamisen avulla. Ensimmäinen tavoite on lisätä paikallisyhteisön voimavaroja palvelujen organisoimisessa tukemalla ja lisäämällä sosiaalisen pääoman käyttöä. Toinen NPM:n pyrkimys on alentaa kansalaisten tyytymättömyyttä palveluihin tukemalla heidän osallistumistaan päätöksentekoon ja toimeenpanaan. Kolmas edellisiin liittyvä kysymys on, voidaanko verkostojohtamisen avulla alentaa hallinnon kustannuksia. Nämä kolme tavoitetta muodostavat myös paikallisen yhteisön palvelutuotannon toimintapolitiikan.

Vastaus kysymykseen, edistääkö verkostojohtaminen NPM:n tavoitteiden saavuttamista, voi olla sekä kyllä tai ei riippuen siitä, mitä verkostojohtamisella ymmärretään ja millaisten ehtojen vallitessa. Jos tietynlaisella johtamisella on voitu vaikuttaa verkoston toimintaan, niin että verkoston tuloksellisuus ja vaikuttavuus paranevat, tulisi johtamista pystyä strategisena toimintana määrittelemään ja verkostoitumisen prosesseja vaiheistamaan. Verkostojohtaminen jaetaan kirjallisuuden mukaan kahteen tasoon: prosessijohtamiseen ja verkoston rakentamiseen. Tutkimuksessa on näiden tasojen tarkasteluun liitetty verkoston aloitusvaiheeseen ja muodostamiseen liittyvät johtamisen tehtävät sekä verkostoitumisen arviointi käytäntöinä ja verkoston muuttamisen tehtävät. Verkoston avulla voidaan edistää siihen kuuluvien yksittäisten organisaatioiden tavoitteiden toteutumista. Toisaalta verkosto voidaan ymmärtää omana organisaationaan, jolla on verkon omat kollektiiviset tavoitteet, joiden mukaista yhteistä strategistapäätämää eivätsäisi heikentää yksittäisten toimijoiden intressit.

Kun verkostoituminen on spontaania ja vapaaehtoista vuorovaikutukseen perustuvaa yhteistyötä paikallisten toimintapolitiikkojen saavuttamisessa, yhteistyötä ohjaa myös yhteisön sosiaalinen pääoma. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa verkostoja, joissa jäsenet luovat vastavuoroisuuteen perustuvia sääntöjä koordinoimaan ja tukemaan luottamukselle perustuvaa yhteistyötä molempinpuolisten etujen saavuttamiseksi. Pyrkimys lisätä kansalaisten osallistumista päätöksenteossa ja paikallisten palvelujen toimeenpanossa tarkoittaa sitä, että sosiaalinen pääoma pystytään liittämään paikallisyhteisöjen

päätöksentekoon ja palvelujen organisointiin. Kuitenkin näyttää siltä, että sosiaalista pääomaa on vaikeampiin osittain mitata. Kun sosiaalista pääomaa on vaikea mitata, myös sen vaikutusta yhteisön hyvinvointiin on vaikea arvioida. Kolmas tutkimuskysymys: Edistääkö verkostojohtaminen kansalaisosallistumista, liittyy sosiaalisen pääoman lähteiden eli tässä tutkimuksessa kansalaisten aktiivisuuden ja osallistumisen mittaamiseen.

Teoreettisen analyysin tulos on paikallisen hallinnan viitekehys, jossa verkostojohtamisen rooli on toimia välittävänä mekanismina kansalaisosallistumisen lisäämisessä ja NPM:n tavoitteiden toimeenpanossa. Kansalaisosallistumisen vahvistaminen edellyttää verkostojen elinkaaren eri vaiheisiin sopivien johtamisen menetelmien kehittämistä paikallisuus huomioon ottaen.

EMPIIRINEN ANALYYSI

Empiirinen määrällinen ja laadullinen aineisto on kerätty Rovaniemen maalaiskunnassa Yläkemijoen yhdeksän kylän muodostamasta paikallisyhteisöstä sekä Puolassa Morawican kunnasta. Kahden erilaisen tapauksen vertailulla etsitään erityisyyttä tutkittavista kohteista, jotta voitaisiin sanoa jotakin yleistettävää verkostojen johtamisesta. Molemmista tapauksissa paikallisen hallinnan muotoutumista on tarkasteltu palveluja organisoivissa/jakavissa verkostoissa, toimintapolitiikkoja tai strategioita muotoilevissa verkostoissa sekä projekteissa.

Molemmista kunnissa kansalaisten osallistumisaktiivisuutta mitattiin suhteiden määränä ja joko heikkoina tai vahvoina suhteina paikallisiin organisaatioihin. Morawicassa kansalaisten osallistumisaktiivisuuden kasvu tai intensiteetti heijastuu luottamuksen kasvuna sekä paikalliseen itsehallintoon että valtion instituutioihin, vaikka luottamus valtiollisiin instituutioihin on yhä melko matala. Sen sijaan Yläkemijoen tapauksessa osallistumisaktiivisuuden suhde luottamuksen rakentamiseen on erilainen. Luottamus edustukselliseen järjestelmään on vähäisempää aktiivisesti osallistuvien ryhmässä. Tosin on todettava, että sekä aktiivisesti tai passiivisesti osallistuvien välillä ei ole suurta eroa ja molemmissa ryhmissä luottamus edustukselliseen järjestelmään vahvistuu mitä kansalaisia läheisemmästä instituutiosta on kyse.

Kuntien toimintaympäristöistä johtuvat paikalliset erot edellyttävät verkostojohtamisessa huomion kiinnittämistä erilaisiin yhteisöllisiin tekijöihin. Tyy-

tyväisyys palveluihin, kustannusten alentaminen sekä käytettävissä olevien yhteisöllisten voimavarojen lisääminen edellyttävät puolalaisessa toimintaympäristössä verkostojohtamiselta kansalaisten rohkaisua ja kannustamista päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Asukkaiden aktiivisuutta verkostoissa on lisätty siviilikomiteoiden avulla lähinnä infrastruktuuriin liittyvien palvelujen rakentamisessa. Komiteoissa palvelujen organisointiin ja rahoitukseen on kunnan lisäksi osallistunut asukkaita, yhdistyksiä, säätiöitä, yrityksiä sekä valtio. Kunta on johtanut verkostoa aktiivisesti ja vahvistanut näin asukkaiden luottamusta kuntaan. Prosessijohtamisessa kunta pystyi hankkimaan tarvittavat sitoutumiset kansalaisilta. Tiedon jakaminen ja asukkaiden sitouttaminen siviilikomiteoiden toimintaan on helpottanut myös muiden palvelujen organisointia. Komiteoiden avulla on luotu yhteistyön sääntöjä sekä jaettu tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä erilaisista tavoista järjestää palveluja.

Yläkemijoella verkostojohtamisessa on keskitytty palvelujen joustavaan organisointiin. Palvelurakenteen ajantasaistamisessa on pystytty hyödyntämään sosiaalisen pääoman lähteitä; erityisesti yhteisiä keskustelufoorumeita, suunnittelutyöryhmiä ja asukaskyselyjä. Yläkemijoen aluelautakunta on toiminut tärkeänä verkostojohtajana asukkaiden aktivoinnissa sekä uusien palvelujen organisointitapojen kehittäjänä. Aluelautakunta on huolehtinut paikallisyhteisön toimintatapojen muotoutumiseen liittyvän keskustelun ylläpidosta sekä puheareenoiden ja suoran vaikuttamisen kanavien luomisesta. Molemmista tutkituissa kunnissa NPM:n mukaisia tavoitteita on toteutettu melko suunnitelmallisesti, vaikka näistä toimenpiteistä ei olekaan puhuttu NPM:n nimellä.

Empiirisistä tuloksista tehdyn yhteenvedon ja teoreettisen tason tulkinnan perusteella väitökseni on, että verkostojen avulla voidaan edistää kunnallisten palveluyksiköiden NPM:n mukaisia tavoitteita eli alentaa kansalaisten tyytymättömyyttä palveluihin, lisätä organisaatioiden resursseja palvelutuotannossa sekä alentaa palvelutuotannon kustannuksia. Verkostojen avulla voidaan kytkeä sosiaalisen pääoman lähteet päätöksentekoon, mikä tukee kansalaisosallistumista. Nämä kuitenkin edellyttävät aktiivista verkostojen johtamista eli sellaisten ohjausstrategioiden luomista, mikä korvaa hierarkioiden vähentynyttä ohjausta ja tukee markkinoiden ohjausta. Siksi verkoston elinkaaren eri vaiheisiin kohdistettujen ohjausstrategioiden vaikutuksia tulisi voida mitata ja arvioida.