

Organisaatioverkostot ja sosiaali- ja terveystieteellinen päätöksenteko

Mikko Mattila

INTERORGANIZATIONAL NETWORK OF SOCIAL AND HEALTH POLICY MAKING IN FINLAND

State policies are the product of complex interactions among governmental and non-governmental organizations, each seeking to influence the decisions that are related to their interest. The aim of this article is to describe the policy making structure of the field of social and health politics in Finland. By using the network conception of policy making, relations between different organizational actors are analyzed and the structure of contact network is identified. Organizations included in the analysis are mainly private or semiprivate organizations but also important governmental organizations such as ministries and central agencies are included. After studying the organizations as separate units of analysis they are aggregated based on their structural position in the network. With the help of blockmodelling algorithm called CONCOR it is possible to aggregate the organizations into seven different blocks. The examination of contact patterns between these blocks is able to reveal basic structure of the network.

Keywords: network analysis, social and health politics, policy making, interorganizational networks

Nykyisiin julkisen sektorin rahoitusongelmiin on pyritty vastaamaan »joustavoittamalla» julkista palvelutuotantoa. Joustavoittamisella tarkoitetaan jäykän lainsäädännön ja normiohjauksen uudistamista sekä valtio–kunta -suhteen kannalta tärkeiden hallinnollisten menettelytapojen kehittämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla lainsäädännön uudistukset aiheuttavat myös huomattavaa uudelleenorganisointia koko sosiaali- ja terveydenhuollon virallisen ohjausjärjestelmän tasolla. Vanha monitahoinen ohjausjärjestelmä korvattiin uudella joustavammalla valtionosuusjärjestelmällä, joka siirsi päätösvaltaa alaspäin kuntatasolle. On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että palvelutuotantoa ohjaavat myös monet viralliset ja epäviralliset normit, jotka tulevat edellä

mainitun virallisen ohjausjärjestelmän ulkopuolelta. Näiden normien lähteenä ovat muut ministeriöt tai erilaiset järjestöt kuten kuntien keskusjärjestöt. Tämän lisäksi valtakunnan tasolla sovitulla kunnallisilla virka- ja työehtosopimuksilla on huomattava merkitys itse käytännön työtä järjestetäessä.

Tässä artikkelissa on tarkoituksena tarkastella, minkälaisen kokonaisuuden edellä mainitut virallinen ja epävirallinen ohjausjärjestelmä muodostavat. Artikkelin näkökulman kannalta ei ole keskeistä pyrkiä tekemään selvärajaista erotte- lua virallisen ja epävirallisen ohjausjärjestelmän välille, vaan tarkastella päätöksentekoa kokonaisuutena. Tällöin tarkastelun kohteeksi nousevat sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoon osallistuvat organisaatiot ja niiden muodostama verkosto. Käytännön tutkimuskysymyksenä on siis: mitkä organisaatiot ovat parhaiten edustettuina erilaisilla sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoaareenoilla? Vastausta pyritään etsimään tutkimalla organisaatioiden välisiä verkostoja ja verkoston kautta syntyviä yhteyksiä keskeisille päätöksentekoaareenoille. Ongelmana tällaisessa verkostotarkastelussa on se, että sen avulla saadaan selville vain eräänlainen »päättök- senteön luuranko», staattinen rakenne ja varsinaisen sosiaali- ja terveystieteiden ominainen sisällöllinen puoli jää vähäisemmälle tarkastelulle. Toisaalla (Mattila 1993) olen pyrkinyt laajemmin tarkastelemaan sosiaali- ja terveystieteiden päätöksenteon verkostorakenteen ja sen tuottamien varsinaisten »sisällöllisten» päätösten suhdetta.

PAINOSTUSRYHMÄT JA JULKINEN VALTA

Politiikan ja hallinnon tutkimuksessa erilaisten painostusryhmien suhde julkiseen valtaan on ollut yksi keskeisimmistä tutkimuskohteista. Perimiltään tällaisessa tutkimuksessa on kyse demokraattisen järjestelmän toimivuudesta ja sen kansanvaltaisuudesta. Julkisen hallinnon laajentues- sa on eturyhmittymien ja painostusryhmien vai-

kutusvalta päätöksiä valmisteltaessa kasvanut. Tällaista kehitystä on useimmiten puolusteltu sillä, että eturyhmittymät parantavat julkisen hallintojärjestelmän päätöksentekokykyä luovuttamalla olennaista informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön. Toisaalta on väitetty, että vahvimmat eturyhmät ajavat ainoastaan suurten ja merkittävien väestöryhmien etuja ja tällöin vähemmistöryhmät jäävät tällöin suurempien jalkoihin päätöksiä tehtäessä. Konservatiivinen kritiikki lähtee puolestaan siitä, että eturyhmien ja julkisen hallinnon kasvava yhteistyö päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa ei kuulu terveeseen markkinatalouteen, vaan näin muodostuva järjestelmä on toiminnaltaan liian hitasliikkeinen ja jäykkä. Parempiin tuloksiin päästäisiin luottamalla markkinoiden toimintaan. (McFarland 1976, 26–27.)

Perinteisesti erilaisten järjestöjen vaikutusvaltaa julkisen vallan toimintaan on tutkittu muun muassa korporatismiin ja pluralismiin käsitteiden avulla. Tiivistettynä ero kahden näkökulman välillä liittyy eri intressien organisoitumisen asteeseen ja julkisen vallan suhtautumiseen eri etujärjestöihin. *Pluralistisen kannan* mukaan eri painostusryhmät kilpailevat keskenään sekä jäsenistä että vaikutusvallasta. Tällöin valta on hajaantunut moneen keskukseseen. (Williamson 1989, 51–56.) *Neokorporatismiin* keskeisen ajatuksen mukaan etujärjestöt eivät kilpaile keskenään, vaan niiden vaikutusvalta perustuu lähinnä niiden lähes monopolinluonteiseen asemaan. Näin ollen vaikutusvaltaan pyrkiviä järjestöjä on hyvin rajoitettu määrä, jolloin niiden jäsenyyskin on käytännössä pakollinen kaikille, jotka haluavat osallistua asioihin vaikuttamiseen. (Mts., 76–78.) Korporatismiteoria tuo esille myös julkisen vallan ja järjestöjen kanssakäymisen toisen puolen. Ottamalla painostusryhmät mukaan päätösten valmisteluun valtion kontrollivalta ulottuu myös ryhmien jäsenistöön. Ryhmien jäsenet ovat sidottuja yhdessä tehtyihin päätöksiin. (Mts., 98–101.) Pluralismiteorioissa tämä valtiosta järjestöihin päin suuntautuva valta jää automaattisesti huomiotta.

VERKOSTOT TUTKIMUKSELLISENA METAFORANA

Viime aikoina on poliittisen päätöksentekoprosessin tutkimuksessa noussut esiin näkökulma, joka pyrkii näkemään ko. prosessin eräänlaisena yksityisten ja julkisten toimijoiden suhteiden verkostona. Korporatismiin ja pluralismiin ideaalimallit on koettu liian kaavamaisiksi ja yksinker-

taistaviksi. Verkostonäkökulma pyrkii ylittämään liian yleistävän kilpailu/monopoli -dikotomian korvaamalla sen toimijoiden muodostaman verkoston käsitteellä. Tällainen verkosto sisältää sekä kilpailullisia että yhteistyölle perustuvia suhteita toimijoiden välillä.

Politiikan tutkimuksen yhteydessä on puhuttu verkostoista kahdessa eri merkityksessä. Ensimmäinen tapa on käyttää termiä yleisenä metaforana. Tällöin tarkoituksena lienee viitata poliittisten prosessien monimuotoisuuteen ja monimutkaisuuteen. Poliitiikan tekoon osallistuu useita toimijoita, jotka ovat keskenään monenlaisissa yhteyksissä. Tässä yhteydessä on kehitetty monia uusia käsitteitä, joiden erot kuitenkin jäävät usein tarkemmin määrittelemättä. Yhdysvaltalaisessa politiikan tutkimuksessa on käytetty *sektoriverkoston* (subgovernment) käsitettä, jolla viitataan niihin yksilöihin, jotka käytännössä tekevät kaikki jonkin tietyn politiikkalohkon rutiinipäätökset. *Asiaverkostolla* (issue networks) viitataan jonkin päätöksen yhteydessä syntyvään eri toimijoille avoimeen verkkoon. Tällöin kaikki toimijat voivat halutessaan osallistua päätöksentekoon. Tällaisessa verkossa on vaikea havaita keskusta, koska valta on hajautunut eri toimijoiden kesken. Brittiläisessä tutkimuksessa on käytetty termiä *päätöksentekoyhteisö* (policy community), jolla tarkoitetaan jonkin politiikan sektorin jokseenkin rajattua joukkoa toimijoita, joilla on etuoikeutettu asema päätöksenteossa. Tämän käsitteen yhteydessä korostetaan politiikkalohkoa »hallitsevien» hallintovirkamiesten ja eturyhmien yhteisiä etuja, joita päätöksenteossa varjellaan. (Jordan – Schubert 1992, 18–24.) Joskus on jopa väitetty, että politiikkaverkoston tutkimuksessa on painopiste on lähinnä ollut yrityksissä keksiä aina vain parempia käsitteitä, kun taas näiden käsitteiden liittäminen empiiriseen todellisuuteen on jäänyt taustalle (Rhodes – Marsh 1992, 202).

Toinen verkostometaforan käyttötapa viittaa sosiologiassa kehittyneisiin sosiometriisiin mitaustapoihin, joita on etenkin 80-luvulla alettu käyttää myös politiikan ja hallinnon tutkimuksen menetelmänä. Sosiologinen tutkimus on keskittynyt yksittäisten henkilöiden muodostamien verkostojen tutkimiseen, kun taas politiikan tutkimuksessa on tutkimusyksikkönä käytetty joko yksilöitä tai organisaatioita. Jos sosiologinen empiirinen tutkimustraditio yhdistetään edellä mainittuun politiikan päätöksenteon tutkimisen perinteesseen, on mahdollista saada empiirinen pohja verkostojen tutkimukselle. Jatkossa tässä artikkelissa viitataan verkostoista ja verkostoonalyysistä

puhuttaessa nimenomaan tähän verkostometaforan jälkimmäiseen merkitykseen.

Lähtökohdiltaan verkostoanalyysi pyrkii metaforansa mukaisesti painottamaan sosiaalisten suhteiden kompleksisuutta. Atomistiset tutkimusperinteet olettavat toimijoiden olevan yksilöitä, jotka pyrkivät tekemiensä valintojen kautta saavuttamaan haluamansa lopputuloksen. Tällainen individualistis-rationalistinen näkökulma jättää kuitenkin huomiotta sosiaalisten suhteiden monimuotoisuuden ja niiden yksittäisen toimijan toimintaa rajoittavan luonteen. Verkostoanalyysin näkökulmasta toimijoiden toimintamahdollisuuksia rajoittavat sosiaalisten suhteiden verkoston asettamat rajat. Toimija voi tavoitella omia päämääriään vain tässä sosiaalisen kontekstin rajaamassa tilassa. Tarkoitushakuista toimintaa pidetään siis koko ajan yksittäisen toimijan ja sosiaalisen rakenteen välisenä vuorovaikutuksena.

Verkostoanalyysin yhteydessä verkoston muodostavat toimijat, joita yhdistää jonkinlainen suhde. Erilaiset verkostot voidaan erotella toisistaan juuri niiden sisältämän suhteen sisällön mukaan. Suhde voi olla esimerkiksi ystävyysuhde, kommunikaatiouhde, auktoriteettisuhde tai ammatillinen suhde. Toimijoita voivat olla yksilöt tai kollektiiviset toimijat kuten organisaatiot tai valtiot. Verkoston rakenteen muodostavat sen sisältämät toimijat ja niiden väliset suhteet (tai suhteiden puuttuminen). Olettamuksena on, että yksittäisen toimijan käyttäytymistä voi selittää toisaalta sen omilla pyrkimyksillä ja toisaalta toimijan asemalla verkostossa. (Knoke – Kuklinski 1983, 12–13.)

ORGANISAATIOIDEN VÄLISET VERKOSTOT

Organisaatiotutkimuksessa on viime aikoina painottunut näkökulma, joka keskittyy organisaatioiden välisen toiminnan tarkasteluun (ks. esim. Morgan 1991, 180–194.) Tosiasiassa tärkeimmät päätökset muotoutuvat useiden organisaatioiden välisessä prosessissa, harvemmin yksittäisen organisaation sisällä. Organisaatiot muodostavat verkoston, jonka sisällä on sekä ristiriitaisia että yhteneviä päämääriä. Tämä verkosto tuottaa päätöksiä toimijoiden keskinäisten vuorovaikutusprosessien kautta. Näin on perusteltua tarkastella myös poliittisten päätösten muotoutumista organisaatioiden muodostaman verkoston näkökulmasta. Julkinen valta tarvitsee päätöksiä tehdesään ja niitä toteuttaessaan yksityisten järjestöjen apua sekä tarpeellisen informaation hankinnassa että yhteiskunnallisen legitimaation tuottamisessa. Tämän yksityisen ja julkisen sektorin

jaon lisäksi itse käsite »julkinen valta» voidaan nähdä erilaisten julkisten organisaatioiden verkona. Tällaisesta verkkonäkökulmasta lähtien on tutkittu esimerkiksi energia- ja terveyspolitiikkaa USA:ssa (Laumann – Knoke 1987), telepolitiikkaa Saksassa (Schneider 1992) ja talouselämän keskittyneisyyttä eri maissa (Stockman et al. 1985).

Jotta eri organisaatiot saisivat omat tavoitteensa esille verkoston sisällä, sisältää organisaatioverkosto kommunikaatiovirtoja toimijoiden välillä. Tämän vuoksi on verkostoanalyysissä toimijoiden välisten suhteiden mittariksi valittu useimmiten informaation kulku ja keskinäisten yhteydenottojen määrä sekä laatu. Voidaanhan kommunikaatio nähdä valtasuhteiden keskeisenä välittäjänä ja näiden suhteiden uusintamisen välineenä (Mumby 1988, 98). Sellainen toimija, joka valvoo kommunikaatiovirtoja keskeisille päätöksentekoareenoille on muita vahvemmassa asemassa. Toisaalta toimijat, joilla ei ole suoria yhteyksiä päätöksentekoareenoille tai edes sellaisiin toimijoihin, joilla näitä yhteyksiä on, ovat luultavasti syrjässä päätöksenteosta. Kommunikaatiovirtojen kuvauksen yhteyteen voidaan liittää myös toimijoiden välillä olevien muunlaisten suhteiden kuvauksia, esimerkiksi rahavirtojen tai formaalin edustuksen (a:n edustaja istuu b:n hallituksessa) kuvauksia, jolloin kokonaiskuva paranee.

Poliittisten päätösten ollessa kyseessä vaaditaan päätösten pohjaksi tietoa siitä ympäristöstä, jota päätöksenteko koskee. Samoin päätöksenteossa on otettava huomioon eri eturyhmien vaatimukset päätöksen kohteena olevasta asiasta, koska eturyhmillä voi olla sellaisia resursseja, joita voidaan käyttää epämiellyttävien päätösten toimeenpanon vaikeuttamiseksi. Näin organisaatiot muodostavat eräänlaisen resurssi riippuvuudelle perustuvan verkoston, jossa jokaisen toimijan on otettava omista valinnoistaan huomioon muiden toimijoiden tavoitteet ja resurssit (Pfeffer – Salancik 1978, 69–71). Resurssi riippuvuudelle perustuvia suhteita kahden eri organisaation välillä voidaan jäsentää kuvion 1 avulla.

Kuvion 1 vaaka-akseli kuvaa toiselta organisaatiolta saatavien resurssien tärkeyttä. Mitä tärkeämpiä ne ovat vastaanottavalle organisaatiolle, sitä suuremmalla voimakkuudella on organisaatio riippuvainen resurssien haltijasta. Pysty-akseli kuvaa toiselta organisaatiolta saatavien resurssien korvattavuutta. Jos resurssit eivät ole kovinkaan tiukasti sidottu johonkin tiettyyn organisaatioon, vaan niitä on saatavilla muualtakin, ei organisaatioiden välinen riippuvuusuhde muo-

Resurssin tärkeys

| | | Suuri | Pieni |
|---------------------------|-------|------------------------------|------------------------------|
| Resurssin korvattavuus | Pieni | A. Voimakas riippuvuus | B. Kohtalainen riippuvuus |
| | Suuri | C. Kohtalainen riippuvuus | D. Heikko riippuvuus |

Kuvio 1. Resurssiriippuvuuden voimakkuuden määräytyminen. Lähde: Scharpf 1978, 355.

dostu kovinkaan vahvaksi. Jos asiaa tarkastellaan sosiaali- ja terveysministeriön sidosorganisaatioiden kannalta, voidaan kulmaan A sijoittaa esimerkiksi kunnat ja niitä edustavat organisaatiot, joiden vastuulla on sosiaali- ja terveystalveluiden käytännön tuottaminen ja puolet rahoitusvastuusta. Näin kunnat tuottavat ministeriön kannalta keskeisiä palveluita (resurssien tärkeys) ja toisaalta kuntia (ja niiden muodostamia kuntainliittoja) korvaamaan ei käytännössä löydy minikäänlaista muuta organisaatiomallia. Toinen samaan kulmaan sijoittuva toimija on Suomen lääkäriliitto, jonka jäsenistöllä on hallussa terveydenhuollon toimivuuden kannalta olennaisen tärkeät tieto- ja taitoresurssit. Jos tarkastellaan muita työntekijäryhmiä, voidaan todeta, että mitä alempi koulutustaso ja mitä vähemmän ryhmä pitää hallussa nimenomaan sosiaali- tai terveyssektoreille ominaista ammattitaitoa sitä lähemmäs se sijoittuu kulmaa D. Tällöin ministeriön riippuvuusuhde siihen muotoutuu vähäiseksi.

SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKAN ORGANISAATIOVERKOSTO

Verkkoanalyysissä toimi joiden väliset suhteet voidaan esittää $Z = N \times N$ -matriisin muodossa, jossa N on eri toimijoiden lukumäärä. Jos toimijoiden välillä on K kappaletta erityyppisiä suhteita, tarvitaan K kappaletta erilaisia $Z_k = N \times N$ -matriiseja. Jokaisessa matriisissa Z_k elementti z_{ij} kuvaa toimijoiden i ja j välistä suhdetta. (Burt 1982, 22–24.) Käytetyt matriisit eivät useinkaan ole symmetrisiä. Kommunikaatiosuhteet ovat useimmiten molemminpuolisia, mutta esimerkiksi rahavirrat ovat useimmiten vain yhdensuunta-

sia. Tarkemmin erilaisia verkostanalyysin lähestymistapoja ja käytännön soveltamistapoja on selvitetty muualla (esim. Scott 1991; Mattila – Uusikylä 1993).

Tässä tutkimuksessa käytetyt organisaatioiden välisiä yhteyksiä mittaavat matriisit on kerätty haastattelujen yhteydessä täytettyjen kyselylomakkeiden avulla. Lomakkeessa vastaajaa pyydettiin merkitsemään kuinka useasti hänen edustamansa organisaatio on keskimäärin yhteydessä listan muihin organisaatioihin. Vaihtoehtoja oli kolme kappaletta (vähintään kerran vuodessa, kuukausittain tai viikoittain). Tämän lisäksi vastaajalla oli mahdollisuus jättää kohta tyhjäksi, jos organisaatioiden välillä ei ollut kontakteja. Vaihtoehtojen jaottelu noudattaa pitkälle Ruotsissa tehdyn vastaavanlaisen tutkimuksen jaottelua (Petersson 1989). Yhteyksien lisäksi vastaajaa pyydettiin kirjaamaan jokaisen organisaation kohdalla, kuinka tärkeinä hän piti kyseisiä yhteyksiä edustamansa organisaation toiminnan kannalta.

Tutkimusta varten tehtiin kaiken kaikkiaan 28 haastattelua, jotka ajoittuivat alkukesälle 1992. Haastatteluissa kutakin organisaatiota edusti vain yksi henkilö. Vaikka tällaiseen yhden henkilön vastauksiin perustuvaan tiedonkeruuseen liittyy mittausongelmia, on se tutkimusekonomisista syistä yleisesti käytetty aineiston hankkimistapa (ks. esim. Laumann – Knoke 1987; Schneider 1992). Haastattelut pyrittiin tekemään edustamansa organisaatiossa mahdollisimman korkeassa asemassa olevien henkilöiden kanssa. Näin haastatellut olivat käytännössä joko organisaationsa johtajia tai organisaationsa sosiaali- ja terveysasioista vastaavia henkilöitä. Haastatteluiden yhteydessä kysyttiin vastaajilta myös monenlaisia muita tietoja. Näitä osioita ei ole otettu tähän

artikkeliin mukaan, vaan niitä on käsitelty toisaalla (Mattila 1993).

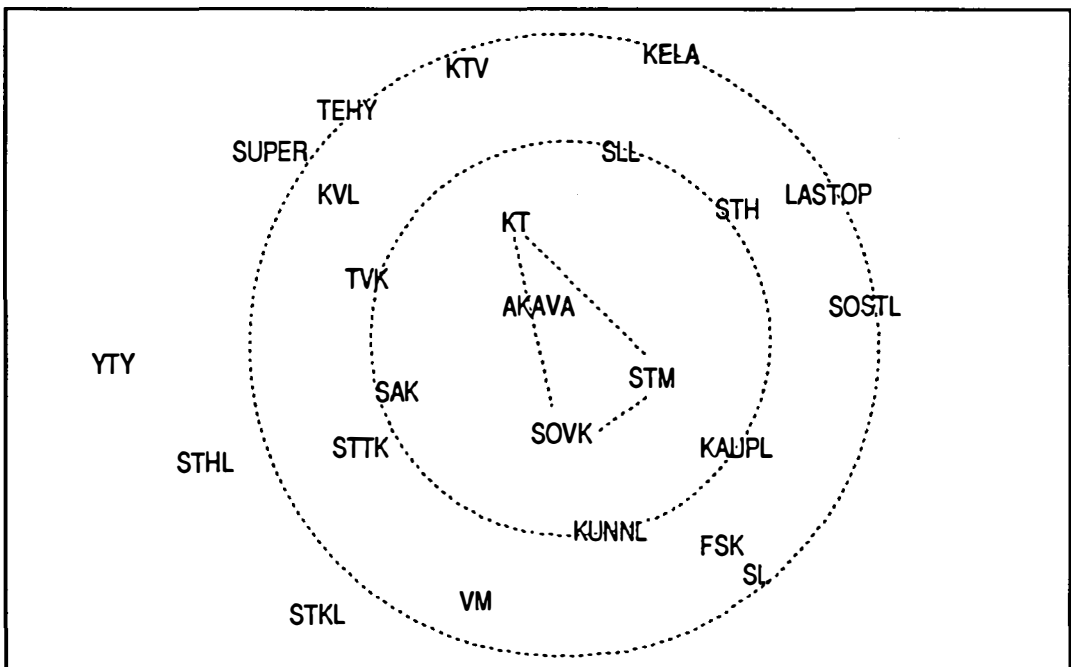
Varsinaisen analyysin pohjana oleva matriisi muodostettiin niin, että jos vastaaja oli ilmoittanut viikottaisen yhteyden, koodattiin matriisiin arvo 52, jos kuukausittaisen yhteyden, arvo 12, jos vuosittaisen yhteyden, arvo 1 ja muuten koodattiin arvoksi 0 (vrt. mts., 35–36; Gahmberg 1980, 97). Koska näitä muuttujan arvoja käytetään jatkossa keskiarvolaskelmien perustana, skaalattiin ne selvyuden parantamiseksi välille 0–100. Näin arvo 100 on tällä asteikolla suurin mahdollinen kahden organisaation keskinäistä yhteyttä kuvaava mitta ja arvo nolla kuvaa tilannetta, missä organisaatioiden välillä ei ole yhteyksiä laisinkaan. Näin saadun matriisin käytännön analysointi tapahtui verkostanalyysia varten erityisesti kehitetyllä UCINET -ohjelmistolla.

YLEISKUVA ORGANISAATIOIDEN YHTEYSVERKOSTOSTA

Yleensä verkostojen tarkastelu on aloitettu kuvailemalla sen muodostavien organisaatioiden keskinäisiä yhteyksiä yleisellä tasolla. Tämä on mahdollista esimerkiksi käyttämällä hyväksi mo-

niulotteisen skaalauksen menetelmää¹, joka mahdollistaa organisaatioiden välisten yhteyksien muodostaman verkoston graafisen kuvauksen. Kuviossa 2 on esitetty kaikki keskeiset organisaatiotoimijat² kaksiulotteisessa tilassa. Kuvion tulkitseminen on yksinkertaista. Mitä lähempänä kuviossa kaksi organisaatiota ovat toisiaan, sitä enemmän niillä on keskinäisiä yhteyksiä. Kuvion keskusta sijoittuvat organisaatiot ovat toimijoita, joilla on paljon suhteita muihin toimijoihin. Toisaalta mitä kauempana keskustaa joku organisaatio on, sitä vähemmän sillä on yhteyksiä keskeisiin toimijoihin.

Kuvion keskusta on piirretty kolmio, jonka tarkoituksena on kuvastaa kolmen keskeisen vaikutusvallan kanavoitumispisteen sijoittumista. Nämä kolme kanavoitumispistettä olivat eduskunta (jota kuviossa kuvaa SOVK, eduskunnan sosiaalivaliokunta), sosiaali- ja terveysministeriö sekä virka- ja työehtosopimusjärjestelmä. Jälkimmäistä edustaa kolmiossa Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT), joka on keskeisenä toimijana mukana sosiaali- ja terveysalan työmarkkinaneuvotteluissa. Koska työmarkkinalaitos on toisena osapuolena kaikissa kunta-alaa koskevilla työehtoneuvotteluissa, on sen ympärille muodostuvaa yhteysverkostoa perusteltua pitää juuri työ-



Kuvio 2. Yleiskuva organisaatioiden välisistä yhteyksistä.

ja virkaehtosopimusjärjestelmää kuvaavana verkostona. Kuvioon on piirretty edellä mainitun »vallan kolmion» ympärille kaksi samankeskistä ympyrää. Ympyröillä ei ole varsinaista sisällöllistä tulkintaa, vaan niiden tarkoituksena on auttaa hahmottamaan eri organisaatioiden etäisyyksiä kuvion keskustasta.

Kuviosta 2 voidaan päätellä, miten eri tyyppiset organisaatiot sijoittuvat yhteyksiensä perusteella sosiaali- ja terveystieteiden päätöksenteon kentällä. Kuntien järjestöllä vaikuttaa olevan läheisimmät yhteydet viralliseen päätöksentekojärjestelmään eli sosiaali- ja terveysministeriöön ja eduskunnan sosiaalivaliokuntaan. Poikkeuksena muista kuntien järjestöistä on Kunnallinen työmarkkinalaitos, jonka toiminta selkeästi keskittyy työmarkkina-areenalle.

Palkansaajien keskusjärjestöt sijoittuvat lähinnä kolmion vasemmalle sivustalle. Näin niille on ominaista toiminta sekä eduskunnassa että työmarkkina-areenalla. Ne sijoittuvat kuviossa kuitenkin hyvin lähelle keskustaa, joten niillä on myös paljon yhteyksiä sosiaali- ja terveysministeriöön. Muista palkansaajien keskusjärjestöistä eroaa selvimmin Akava, joka sijoittuu hyvin keskelle kuviossa. Tähän on luultavasti selityksenä se, että Akava on muista ammatillisista keskusjärjestöistä poiketen myös varsinainen pääsopijaosapuoli kunnallisissa virka- ja työehtosopimuksissa³. Näin sen täytyy pitää erityisen läheiset yhteydet myös tähän suuntaan. Varsinaiset ammattiliitot sijoittuvat kuvion vasempaan yläkulmaan, eli lähelle kuntatyönantajaorganisaatiota. Muista liitoista eroavat kuitenkin selvästi Akavan jäsenjärjestöt (Suomen Lääkäriliitto, Sosiaaliryöntekijöiden liitto ja Lastentarhanopettajaliitto). Ne sijoittuvat pikemminkin kuvion oikeaan yläkulmaan, eli niillä on muita ammattiliittoja vahvemmat siteet sosiaali- ja terveysministeriöön sekä sosiaali- ja terveyshallitukseen (nykyiseen STAKESiin).

Mielenkiintoista on tietenkin tarkastella myös niitä ryhmiä, jotka ovat kaikkein kauimpana kuvion keskustasta. Tällöin erottuu selvästi kolme organisaatiota: YTY, Sosiaaliturvan keskusliitto ja Suomen Terveystieteiden liitto. Viimeisen sijoitumista selittää luultavasti se, että se on pienehkö liitto, joka on jäsenenä STTK:ssa, jossa ei tutkimuksen tekoajankohtana ollut muita terveydenhoitoalan liittoja. Kansalaisjärjestöjä kokoavien liittojen (YTY ja STKL) osalta voidaan huomata, että niiden yhteydet kuvion keskustassa sijaitseviin organisaatioihin ovat heikkoja ja näin niiden mahdollisuudet vaikuttaa merkittäviin päätöksiin jäävät luultavasti vähäisiksi.

YHTEYKSIEN TÄRKEYS JA ORGANISAATIOIDEN KESKEISYYS

Monissa aikaisemmissa tutkimuksissa on pyritty selvittämään ns. asiantuntijamenetelmää käyttäen, mitkä tahot (joko henkilöt tai organisaatiot) ovat tietyllä politiikkaloikholla suurimpia vallankäyttäjiä. Tällä tutkimustavalla on kuitenkin monia perustavanlaatuisia ongelmia (Dunleavy – O'Leary 1987, 152). Itse vallan käsite on monimerkityksellinen ja sen »paikallistaminen» johonkin yksittäiseen toimijaan on vaikeaa, jopa mahdotonta. Toimijat käyttävät valtaa eri asioiden oloissa kyseessä eri tavoin ja eri »määriin». Toisaalta on vallan muotoja, jotka eivät näkyvästi aktualisoidu yksittäisissä tapahtumissa, vaan jotka muodostavat (piilo)rakenteita, jotka rajaavat toimijoiden valintamahdollisuuksia (esim. ns. ideologinen valta). Toisaalta tällaisia valtarakenteita voidaan myös käyttää tietoisesti tai tiedostamattomasti hyväksi omia etuja ajettaessa. Esimerkki tällaisesta rakenteellisen vallan ilmenemisestä on tilanne, jossa jotkut ongelmat eivät ikinä nouse avoimen keskustelun kohteeksi, vaan ne jotenkin »automaattisesti» rajautuvat julkisuuden ulkopuolelle.

Edellä mainituista ongelmista huolimatta on selvää, että tietyillä politiikkaloikoilla on toimijoita, joilla on suuremmat vaikutusmahdollisuudet kuin jollakin toisella toimijalla. Tässä tutkimuksessa pyrittiin ongelma ratkaisemaan niin, että lomakkeessa luovuttiin kokonaan käyttämästä vallan tai vaikutusvallan ongelmallisia käsitteitä. Sen sijaan kysyttiin yksinkertaisesti, kuinka tärkeänä vastaaja pitää edustamansa organisaation yhteyksiä muihin organisaatioihin oman organisaationsa käytännön toiminnan kannalta. Vastausvaihtoehtoja oli kolme: »ei kovinkaan tärkeä», »kohtalaisen tärkeä» ja »erittäin tärkeä». Tämän lisäksi vastaaja voi jättää kohdan tyhjäksi, mikä tarkoitti, että vastaajan organisaatio ei ylläpidä yhteyksiä ko. organisaatioon. Vastaukset koodattiin niin, että vaihtoehto »erittäin tärkeä» sai arvo 3, »kohtalaisen tärkeä» arvon 2 ja »ei kovinkaan tärkeä» arvon 1. Jos kohta oli tyhjä, koodattiin se nollassi.

Organisaatioiden merkittävyyttä voidaan tässä yhteydessä tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan laskea keskiarvot edellä mainituista »tärkeyspisteistä». Toisaalta yksittäisen organisaation keskeisyyttä voidaan tarkastella myös verkostanalyttiseltä kannalta. Tällöin on kyse eri organisaatiotoimijoiden muodostaman yhteysverkoston rakenteellisista ominaisuuksista. Hyvä sijainti verkostossa lisää organisaation mahdollisuuksia hankkia toiminnalleen

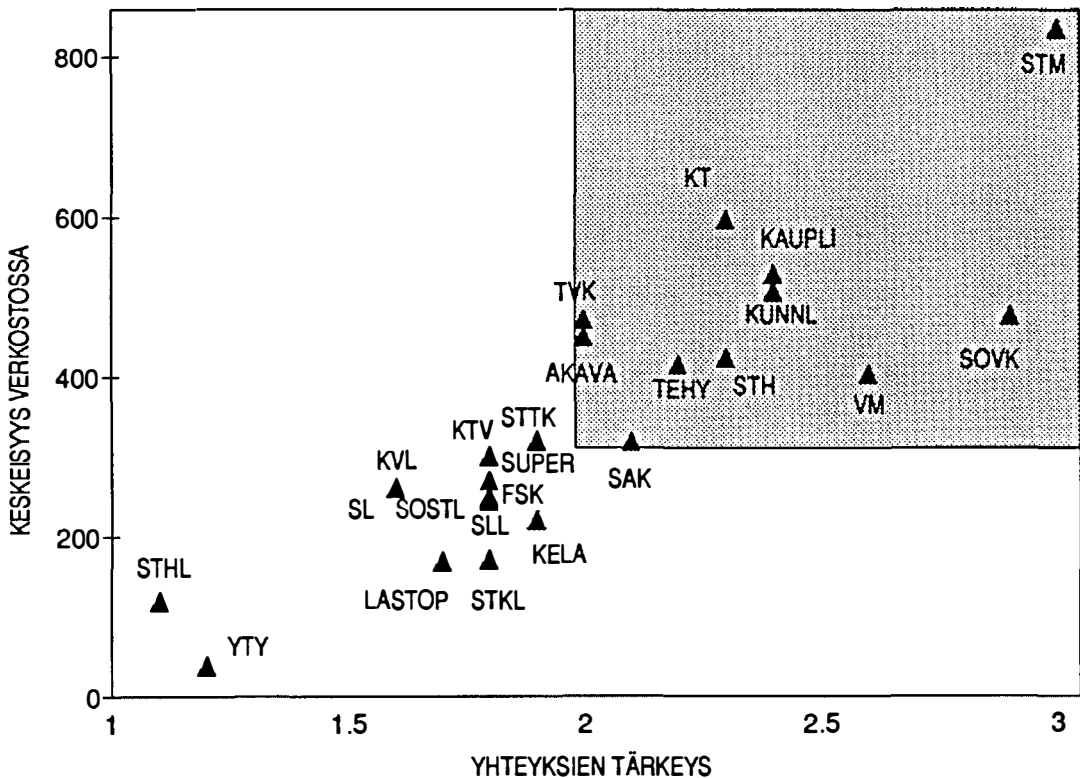
tärkeitä tietoja sen ympäristöstä. Verkoston keskeiset toimijat ovat läheisessä vuorovaikutussuhteessa useiden muiden toimijoiden kanssa. Yksittäisen organisaation keskeisyyttä lisää yhteyksien määrän lisäksi myös se, kuinka paljon yhteyksistä suuntautuu muihin keskeisiin organisaatioihin.

Kuviossa 3 on esitetty organisaatioiden sijoittuminen kahden muuttujan suhteen. Vaaka-akselilla on vastausten keskiarvot kysymykseen »kuinka tärkeänä pidätte yhteyksiänne seuraaviin organisaatioihin». Pystyakselilla on organisaatioiden välisten yhteyksien matriisista lasketut keskeisyysarvot. Mitä suurempi luku on sitä keskeisempi asema organisaatiolla on kaikki mukana olevat organisaatiot käsittävässä verkostossa. Organisaation keskeisyysluku on saatu yksinkertaisesti laskemalla yhteen muiden organisaatioiden ilmoittamien yhteyksien »intensiteetti»⁴ (Borgatti ym 1992, 74).

Kuviosta 3 näkee selvästi, että organisaatioiden kummallakin akselilla saamat arvot korreloivat vahvasti keskenään (Pearsonin $r = 0,87$). Mitä

keskeisemmässä verkoston asemassa yksittäinen organisaatio on, sitä tärkeämpänä pidetään yhteydenpitoa siihen. Kuvion oikeaan ylänurkaan on piirretty harmaa suunnikas, joka kuvaa aluetta, jolle sijoittuvat organisaatiot saavat kummallakin akselilla keskiarvoa suuremman arvon. Vaikka tietyn rajan valitseminen on aina subjektiivinen valinta, voitaneen tälle alueelle sijoittuneita organisaatioita pitää jonkinlaisena »organisaatioiden eliitinä» (ks. Schneider 1992, 125). Tähän eliittiin kuuluvat tällöin sekä valtionhallinnon että kuntasektorin keskeiset palvelutuotannon keskitettyyn säätelyyn osallistuvat organisaatiot. Näiden lisäksi joukkoon kuuluvat kaksi tämän sektorin merkittävintä ammatillista keskusjärjestöä (SAK ja AKAVA) ja hajonnut TVK. Ehkä yllättävänä voidaan pitää Tehyn sijoittumista tähän joukkoon. Sattumaa se ei voi kuitenkaan olla, koska Tehy sai korkean kummallakin akselilla.

Mielenkiintoista on tarkastella kuviosta 3 myös sellaisia tapauksia, missä jokin organisaatioista saa toisistaan poikkeavia arvoja akseleilla. Organisaatioiden »elliittijoukossa» saa sekä valtio-



Kuvio 3. Yhteyksien tärkeys ja organisaatioiden keskeisyysarvot.

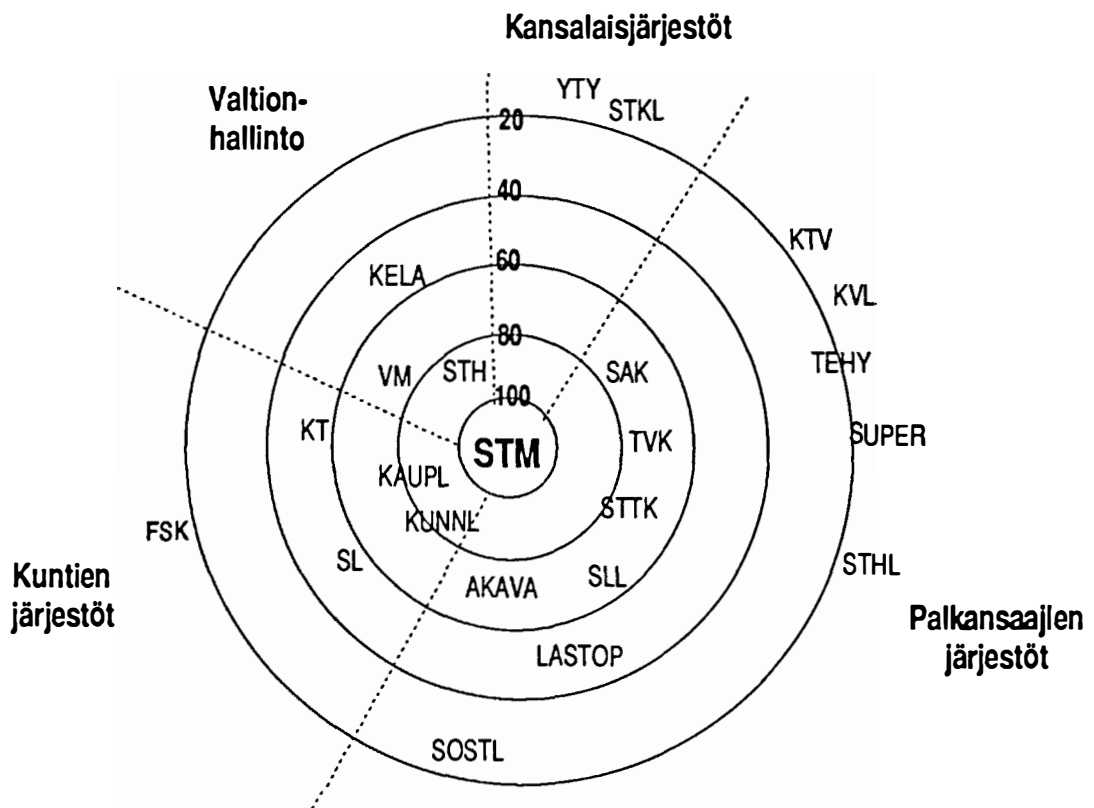
varainministeriö että eduskunnan sosiaalivaliokunta suhteellista suuremman arvon yhteyksien tärkeysakselilla kuin keskeisyysakselilla. Tämä kertoo, että vaikka näitä organisaatioita pidetään tärkeinä, ne sijoittuvat kuitenkin suhteellisen »syrjäisesti» organisaatioiden välisessä yhteysverkostossa. Valtiovarainministeriön kohdalla tähän voi olla syynä se, että 1990-luvun alun jännittynyt poliittinen ilmapiiri ei ehkä suosi yhteydenpitoa valtiovarainministeriön kanssa. Syrjäinen ja »sidoksista» vapaa asema voi nykyisessä tilanteessa antaa valtiovarainministeriölle paremman mahdollisuuden tuoda sen omia sosiaali- ja terveyspalveluiden leikkaus ehdotuksia esille.

TOIMIJOIDEN YHTEYDET VIRALLISILLA PÄÄTÖSENTEKOAREENOILLA

Edellä esitettiin yleiskuvaus organisaatioiden välisten yhteyksien muodostamasta verkostosta.

Seuraavassa on tarkoitus tarkentaa tuota kuvausta kolmen keskeisen toimijan näkökulmasta. Nämä toimijat ovat sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä virka- ja työehtosopimusjärjestelmän keskustaa edustava Kunnallinen työmarkkinalaitos.

Kuvioissa 4 ja 5 on yhteyksien intensiteetti esitetty ympyräkuvioiden muodossa. Ympyrän kaaret ja niihin merkityt indeksiluvut esittävät etäisyyksiä keskustasta olevasta organisaatiosta. Arvo 100 on suurin mahdollinen indeksiluku, joka on mahdollista saada ja arvo 0 pienin mahdollinen. Sijoittuminen ympyrän kaarille on saatu laskemalla keskiarvo kummankin osapuolen ilmoittamista yhteysmääristä. Kuvioita tulkittaessa kannattaa ottaa huomioon jonkin asteinen »varmuusväli» ja varoa tekemästä pienistä yksittäisten organisaatioiden välisistä eroista liian pitkälle meneviä johtopäätelmiä. Jos kuvioita tulkitaan kokonaisuuksina voidaan niistä kuitenkin nähdä verkoston muodostuminen keskustassa sijaitsevien toimijoiden kannalta.



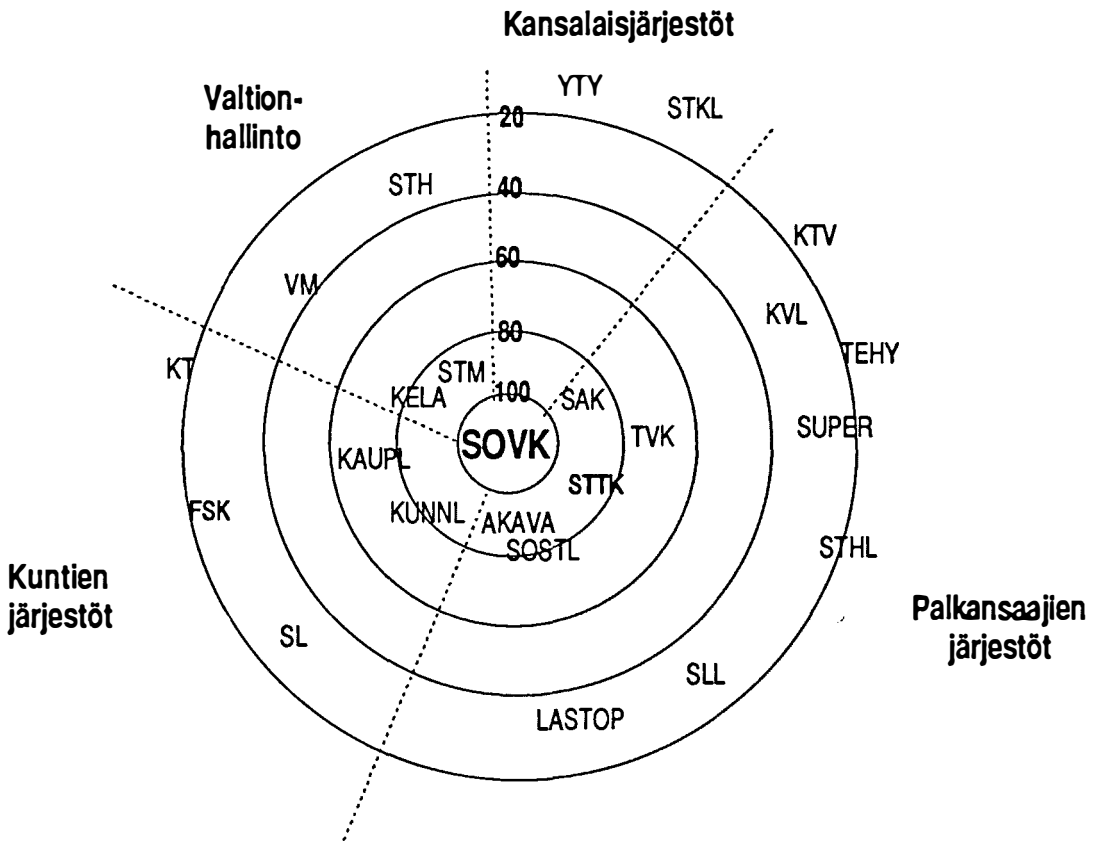
Kuvio 4. Toimijoiden yhteydet sosiaali- ja terveysministeriöön.

Kuvioista 4 ja 5 on helposti nähtävissä, miten yhteydenpito sekä sosiaali- ja terveysministeriöön että eduskunnan sosiaalivaliokuntaan tapahtuu hyvin paljon samojen organisaatioiden toimesta. Erytisen lähellä kummankin kuvion keskustaa ovat kaksi merkittävintä kuntien keskusjärjestöä: Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto. Valtionhallinnon organisaatioista sosiaali- ja terveyshallituksella ja valtiovarainministeriöllä on läheisemmät kontaktit sosiaali- ja terveysministeriöön kuin eduskunnan sosiaalivaliokuntaan. Työntekijöiden järjestöissä erottuvat keskusjärjestöt selvästi liitoista. Niillä on paljon vankemmat yhteydet sekä ministeriöön että eduskunnan valiokuntaan. Yksittäisten liittojen keskuudessa erovat kuitenkin akavalaiset ammattiliitot muista liitoista niin, että niillä on muita liittoja läheisemmät suhteet sekä eduskuntaan että sosiaali- ja terveysministeriöön. Tämä tarkoittaa sitä, että vahvat professionaalisen aseman omaavat akavalaiset liitot eivät luota pelkästään keskusjärjestönsä edunvalvontakykyyn, vaan ne ovat pysty-

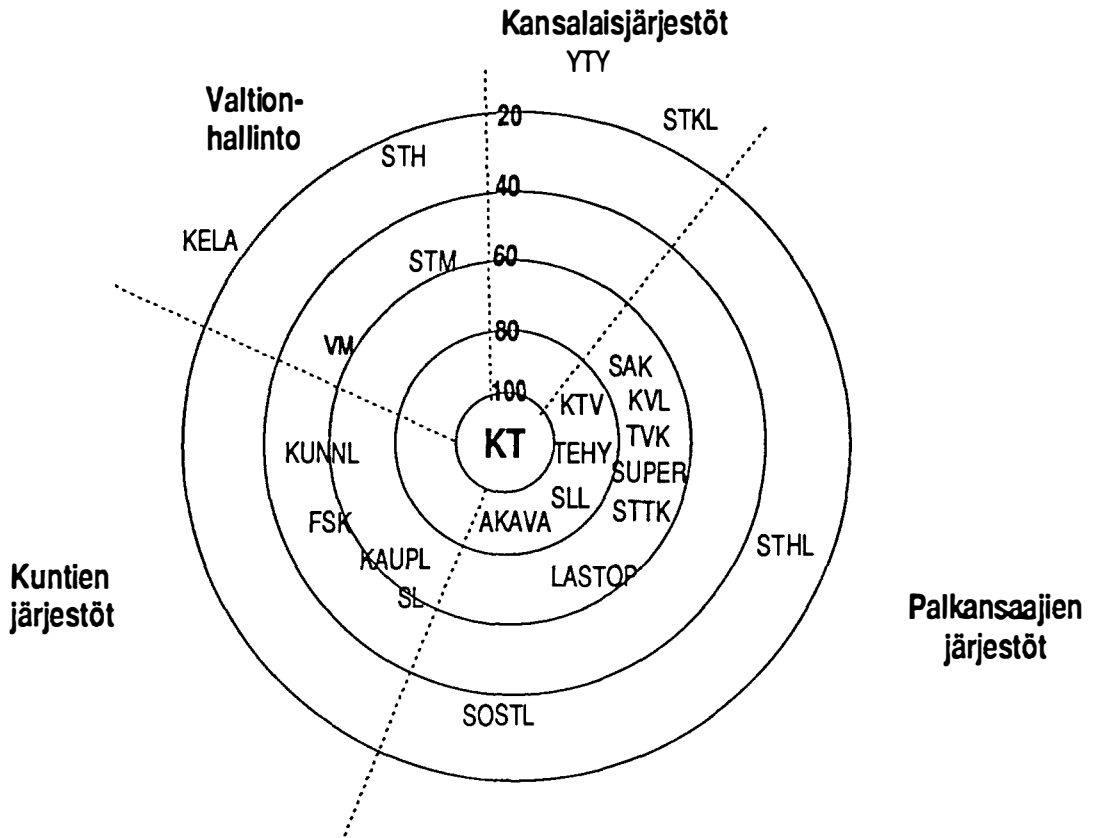
neet luomaan omia yhteyksiä molemmilla areenoilla. Tässä tapauksessa kyse voi olla profession kautta syntyneistä epävirallisista linkeistä, joita on voinut syntyä esimerkiksi lääkärikunnan edustajien välillä (ks. Williamson 1989).

YHTEYDET VIRKA- JA TYÖEHTOSOPIMUSAREENALLA

Sosiaali- ja terveysministeriöstä koostuvan virallisen ohjausjärjestelmän lisäksi kunnallista palvelutuotantoa määrittävät suuri määrä ohjausimpulsseja, joista päätetään työnantajan ja työntekijöiden välisissä virka- ja työehtosopimuksissa, jotka sitovat yksittäistä kuntaa työnantajana. Virka- ja työehtosopimusjärjestelmä koostuu monesta toimijasta, mutta työnantajaosapuolena on kuitenkin vain yksi organisaatio, Kunnallinen työmarkkinalaitos. Sen takia juuri työmarkkinalaitos on valittu kuvaamaan sopimusjärjestelmän keskusta.



Kuvio 5. Toimijoiden yhteydet eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaan.



Kuvio 6. Toimijoiden yhteydet Kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Kuviossa 6 on esitetty Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja muiden organisaatioiden välisten yhteyksien määrä. Kuviosta voidaan nähdä, miten virka- ja työehtosopimusareena eroaa selvästi aikaisemmassa luvussa esitellystä virallisesta norminantojärjestelmästä. Sopimusareenalla työmarkkinajärjestöt muodostavat erittäin tiiviin ryhmän, ja muunlaiset organisaatiot ovat kaukana tämän ryhmän keskustasta. Eryityisesti on huomattava, miten kuntien keskusjärjestöt samoin kuin keskeiset ministeriöt sijoittuvat suhteellisen kauas työmarkkinajärjestöjen ryppästä, joten niiden mahdollisuudet vaikuttaa muuten kuin epäsuorasti sopimusjärjestelmään ja sen tuotoksiin lienee suhteellisen vaikeaa. Kun tarkastellaan tarkemmin tätä työmarkkinajärjestöjen ryväästä, voidaan huomata, että ammatilliset keskusjärjestöt eivät ole keskeisimpiä järjestöjä, vaan keskeisessä asemassa ovat vahvat kuntasektorin ammattiliitot: Suomen lääkäriliitto, Tehy ja Kuntalan ammattijärjestö KTV. Näin ollen vaikuttaa siltä, että virka- ja työehtosopimusjärjestelmä on

selkeästi eriytynyt sosiaali- ja terveysministeriön ja eduskunnan sosiaalivaliokunnan ympärille muotoutuneesta etujenvälittymisjärjestelmästä. Pyrittäessä kehittämään kunnallisen palvelutuotannon ohjausjärjestelmiä täytyy tämä kahden rinnakkaisen ohjausjärjestelmän erillisyyden ottaa huomioon haluttaessa koordinoita kuntien toiminnan ohjausta.

TOIMIJOIDEN RAKENTEELLINEN VASTAAVUUS

»Rakenteellinen vastaavuus» (structural equivalence) on keskeinen käsite verkostanalyysissä. Rakenteellinen vastaavuus tarkoittaa tilannetta, jossa kahdella organisaatiolla on samanlaiset yhteydet muihin organisaatioihin. Näillä kahdella organisaatiolla ei tarvitse kuitenkaan olla keskinäisiä yhteyksiä. Tarkastelemalla rakenteellisesti toisiaan vastaavia organisaatioita, voidaan löytää esimerkiksi sellaiset organisaatiot, jotka ovat

alisteisessa suhteessa johonkin tiettyyn organisaatioon tai organisaatioryhmään, vaikka näillä organisaatioilla ei olisikaan keskinäisiä yhteyksiä. Tutkimalla rakenteellista vastaavuutta on siis tarkoitus löytää ja ryhmitellä organisaatiot, jotka ovat samassa »asemassa» verkostossa. Näin alkupe-
räinen matriisi voidaan supistaa pienempään matriisiin, joka koostuu näistä asemista. Käytännössä on kuitenkin hyvin epätodennäköistä löy-

tää kahta organisaatiota, joiden yhteydet muihin organisaatioihin olisivat täysin samanlaiset. Sen takia on tyydyttävä ryhmittelemään organisaatioita samankaltaisten organisaatioiden ryhmiin. Tällöin tietenkin jää tutkijan subjektiiviseksi valinnaksi, mikä on riittävän samankaltaisuuden raja. (Scott 1991, 126–129.)

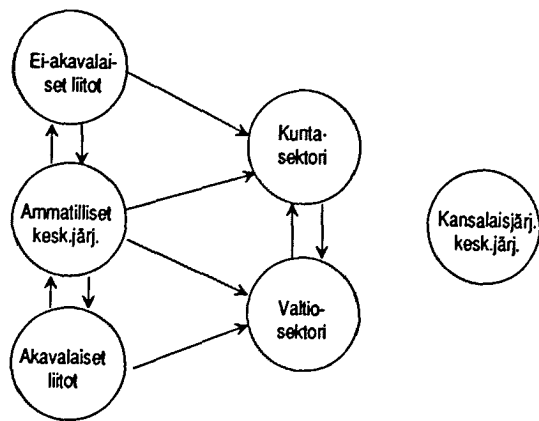
Taulukossa 1 on esitetty organisaatioiden rakenteelliselle vastaavuudelle perustuvat luokittelu

Taulukko 1. Organisaatioiden rakenteellisen vastaavuuden perusteella tehdyn ryhmittelyn tulokset.

| Ryhmät | Ryhmän organisaatiot | Ryhmän nimitys |
|---------|---|---|
| Ryhmä 1 | Sosiaali- ja terveysministeriö Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Valtiovarainministeriö Kansaneläkelaitos | Valtionhallinnon ryhmä |
| Ryhmä 2 | Kaupunkiliitto Kunnallisliitto Finlands svenska kommunförbund Sairaalaliitto | Kuntasektorin ryhmä |
| Ryhmä 3 | Eduskunnan sosiaalivaliokunta | Eduskunta |
| Ryhmä 4 | Sosiaaliturvan keskusliitto YTY | Kansalaisjärjestöjen keskusliitot |
| Ryhmä 5 | Kunnallinen työmarkkinalaitos Kunta-alan ammattiliitto KTV Kunnallisvirkamiesliitto Terveystieteiden amm.järj. Tehy Suomen perushoitajaliitto | Ei-akavalaiset liitot + Kunnallinen työmarkkinalaitos |
| Ryhmä 6 | Toimi- ja virkamiesjärj. kl TVK Suomen terveydenhoitajaliitto | ? |
| Ryhmä 7 | Suomen ammattiliittojen kj SAK Suom. tekn. toimihenk. kl STTK Akava | Ammatilliset keskusjärjestöt |
| Ryhmä 8 | Suomen lääkäriliitto Lastentarhanopettajaliitto Sosiaalityöntekijöiden liitto | Akavalaiset liitot |

kahdeksaan ryhmään. Luokittelu on tehty yleisesti käytetyllä CONCOR-menetelmällä (CONverge of iterated CORrelations), joka perustuu korrelaatiomatriisien iterointiin. Menetelmä laskee ensin toimijoiden välisen korrelaatiomatriisin verkoston yhteyksistä. Tämän jälkeen saadun korrelaatiomatriisin korrelaatiokertoimista lasketaan uusi korrelaatiomatriisi. Tätä iterointia jatketaan, kunnes kaikkien organisaatioiden väliset korrelaatiokertoimet ovat arvoltaan joko +1 tai -1. Näin on verkoston toimijat saatu ryhmiteltyä kahteen luokkaan. Luokittelun jälkeen kunkin luokan sisällä toistetaan sama iterointiprosessi, kunnes luokkia on niin monta kuin halutaan. (Mts. 134–135.)

Kuten taulukosta 1 on helppo huomata, tuotti luokittelu kahdeksaan ryhmään kohtuullisen selkeän ja helposti tulkittavan luokituksen. Neljä ensimmäistä ryhmää ovat täysin selkeitä. Sekä valtion viranomaiset, kuntien järjestöt, eduskunnan sosiaalivaliokunta että kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöt saivat omat ryhmänsä. Taulukosta voidaan huomata sama työmarkkinajärjestelmän selkeä eriytyminen muista organisaatioista, mikä tuli esille jo aiemmin. Ammatillisten keskusjärjestöjen ryhmä on kohtalaisen selkeä, vaikka TVK ryhmästä puuttuukin. Sen sijaan ryhmät viisi ja kuusi ovat hiukan ongelmallisia. Viides ryhmä koostuu tärkeimmistä sosiaali- ja terveysalan ei-akavalaisista liitoista ja Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta. Näin ollen työmarkkinalaitoksen asema verkostossa olisi lähempänä ammatilliliittojen asemaa kuin muita kunnallisia järjestöjä. Tämä merkinnee sitä, että työmarkkinalaitoksella on eräänlainen »välittäjän» (”roker” ks. Knoke 1990, 144–146) asema ammatillisten järjestöjen



Kuvio 7. Yleiskuva organisaatioryhmien välisistä yhteyksistä.

ja muiden kunnallisten järjestöjen välillä. Ryhmä kuusi voitaneen tulkita jonkinlaiseksi »kaatoluokaksi», johon on laitettu ne organisaatiot, jotka eivät rakenteellisen asemansa takia helposti sovi muihin ryhmiin. Erityisen mielenkiintoinen on viimeinen ryhmä, joka koostuu akavalaisista korkeasti koulutettujen työntekijöiden liitoista. Näiden asema erottuu muista ammatilliliitoista, vaikka niiden keskusjärjestö Akava sijoittuu muiden ammatillisten keskusjärjestöjen luokkaan.

ORGANISAATIORYHMIEN VÄLISET YHTEYDET

Tässä luvussa tarkastellaan organisaatioiden muodostamien ryhmien välisiä yhteyksiä. Tällöin ryhmien välinen yhteys on ryhmiin kuuluvien yksittäisten organisaatioiden yhteyksistä laskettu keskiarvo. Tämä parantaa vastausten reliabiliteettia, koska näin suodattuvat yksittäisten vastaajien henkilökohtaiset ominaisuudet tarkastelusta pois. Orgaanisaatioiden ryhmittely perustuu lähes kokonaan edellisessä luvussa tehdylle luokittelulle. Ainoastaan ryhmä kuusi on jaettu niin, että TVK on siirretty ammatillisten keskusjärjestöjen luokkaan ja Suomen terveydenhoitajaliitto ei-akavalaisien liittojen luokkaan. Tämän lisäksi Kunnallinen työmarkkinalaitos on siirretty kunnallisten organisaatioiden luokkaan.

Yleiskuva organisaatioryhmien välisistä yhteyksistä on esitetty kuviossa 7. Tässä kuviossa on ensimmäistä kertaa kiinnitetty huomiota myös yhteyksien suuntaan, joka tulee esille nuolien yhteydessä. Kuvio on muodostettu niin, että ensin on laskettu ryhmien välinen yhteysmatriisi, joka on saatu laskemalla ryhmien sisältämien yksittäisten yhteyksien voimakkuuksien keskiarvo. Tämän jälkeen laskettiin koko verkoston keskimääräinen yhteysmäärä, ja jos kahden ryhmän välinen yhteydenpito on suurempi kuin tämä keskiarvo, piirrettiin ryhmien välille yhteyttä osoittava nuoli. (Ks. Gerlach 1992, 128.)

Kuviosta voidaan selvästi huomata jako kolmeen osioon. Ensinnäkin kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöjen asema on erillään muista toimijaryhmistä eli niiden yhteydenpito muihin ryhmiin on kaikista yhteyksistä laskettua keskiarvoa pienempi. Toisen osion muodostavat valtion ja kuntien organisaatiot, joiden välinen yhteydenpito on keskimääräistä intensiivisempää ja molemminpuolista. Kolmannen osion muodostavat ammatilliset organisaatiot, jotka ovat jaettu kolmeen ryhmään. Näistä kolmesta ryhmästä ammatilliset keskusjärjestöt ovat merkittävimpiä, koska ne

ovat molemminpuolisessa yhteydessä sekä eiakavalaisiin että akavalaisiin ammattiliittoihin. Mielenkiintoista on, että akavalaiden ja muiden ammattiliittojen ryhmien välillä ei ole nuolia, vaan yhteydenpito tapahtuu pääasiassa keskusjärjestöjen kautta.

Kolmesta ammatillisten organisaatioiden ryhmästä lähtee yksisuuntaisia nuolia sekä valtion että kuntien organisaatioiden suuntaan. Tämä on tulkittavissa normaalina edunvalvontatoimintana, joka kohdistuu julkisten palveluiden järjestämistä vastuussa olevia organisaatioita kohti. Korporatistisen ideaalimallin mukaan työntekijöiden ja niiden muodostamien liittojen edunvalvonta tapahtuisi keskusjärjestöjen kautta. Kuvioista on kuitenkin huomattavissa, että ainakin tällä sosiaali- ja terveyspalveluiden norminannon mesokorporatistisella tasolla edunvalvonta ei tapahdu ideaalimallin mukaisella tavalla, vaan myös ammatilliset liitot osallistuvat edunvalvontaan pikemminkin keskusjärjestöjen rinnalla kuin yksinomaan niiden kautta. Lisäksi akavalaiden ja muiden ammattiliittojen välisessä suuntautumisessa on mielenkiintoinen ero. Sen lisäksi, että niillä ei ole vahvoja keskinäisiä linkkejä, on niiden yhteydennot suunnattu selvästi eri tavalla. Akavalaiset liitot ottavat yhteyksiä valtion organisaatioihin, kun taas muiden ammattiliittojen yhteydennot on suunnattu kuntien järjestöihin. Tätä voi tulkita aiemmin esitetyn resurssiriippuvuusmallin mukaan. Valtion keskushallinto on professionaalille akavalaisille ammattiryhmille keskeinen »resurssilähde», koska profession asema on olennaisesti riippuvainen keskushallinnon koulutusta ja kelpoisuusehtoja koskevista norminannosta (ks. Åmark 1990, 100–104). Tämän lisäksi korkeasti koulutettujen professioiden edustajilla voi olla vahvoja henkilökohtaisia siteitä valtionhallintoon (Williamson 1989, 177). Sen sijaan vähemmän koulutettujen ammatillisten ryhmien ollessa kyseessä, voi yhteydenpito varsinaisiin työnantajien edustajiin (kuntasektoriin) olla tärkeämpää, koska näiden ammattiryhmien itsenäinen asema oman työnsä järjestämisessä ei ole niin vahva kuin varsinaisilla professioryhmillä.

VERKOSTON VAKAUS JA MUUTOKSET

Verkoston eräs keskeinen ominaisuus on sen institutionalisoitumisen aste. Tällöin on kyse siitä, miten vakaana verkoston rakenne säilyy samanlaisena pitkällä aikavälillä (van Waarden 1992, 35). Sosiaali- ja terveyspolitiikan kentän verkostorakenne on ollut pitkän aikaa erittäin

vakaa. Uusia toimijoita ei ole syntynyt monia⁵, ja vanhat rakenteet ovat säilyneet kohtuullisen vakaina koko 1980-luvun ajan. Nyt 1990-luvun alkupuoliskolla on kuitenkin nähtävissä merkittäviä verkoston rakenteen muutoksia (esimerkiksi sosiaali- ja terveyshallituksen aseman muutos, TVK:n hajoaminen). Käytännön tasolla kyse on siitä, että keskushallinnon tasolta lähtevät muutostavoitteet liittyvät kentän ulkopuoliseen tapahtumaan, syvään taloudelliseen lamaan, ja lopputuloksena on laaja neuvottelurakenteiden muutos. Keskushallinnon piiristä lähtevät muutospaineet tulevat esille erityisesti valtiovarainministeriön ajamassa valtiosuusuudistuksessa ja norminpurkuhankkeissa.

Keskeinen neuvottelujärjestelmän muutos johtuu desentralisaatiopyrkimyksistä, eli siitä, että tosiasiallista päätös- ja ohjausvaltaa jaetaan alas-päin kuntatasolle. Näin keskushallinnon mahdollisuudet kuntatason toiminnan ohjaamiseen vähentyvät merkittävästi. Samanaikaisesti myös virka- ja sopimusjärjestelmä on muuttumassa entistä hajautuneempaa järjestelmää kohti. KTV sanoi vanhan pääsopimuksen irti vuonna 1990, koska se piti vanhaa sopimusta liian joustamattomana. Syyinä oli tällöin työvoimapulan aikana se, että kunnallinen virkaehtosopimusjärjestelmä ei sisältänyt mahdollisuuksia paikallisiin palkan- korotuksiin. Nyt laman ja kunnallisen kassakriisin aikana myös kuntatyönantaja pyrkii myös luomaan enemmän kuntatasolle hajautetun järjestelmän, jonka uskotaan lisäävän kunta-alan työmarkkinoiden joustavuutta, ja luovan näin helpotusta kuntien talousvaikeuksiin. (Kauppinen 1992, 239.) Uusi pääsopimus sisältääkin useita elementtejä, jotka mahdollistavat päätöksenteon entistä alemmalla tasolla.

Valtarakenteiden muuttuminen ja päätösprosessin painopisteen siirtyminen alemmalle tasolle muuttaa myös verkoston toimijoiden asemaa. Itse asiassa tilanne on tätä kirjoitettaessa erittäin avoinna. On kuitenkin huomattavissa merkkejä sekä sentralisoitumisesta että hajaantumisesta. Aivan selvää on, että uuden kuntajärjestön muotoutuminen vahvistaa kuntien äänen kuuluvuutta keskushallinnon tasolla. Tämä tapahtuu sekä suhteissa valtionhallintoon ja eduskuntaan päin että työmarkkinajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissa. Aiemmin hyvin itsenäisen Kunnallisen työmarkkinalaitoksen asema muuttuu, niin että siitä tulee yksi osasto uudessa kuntaliitossa. Hajautumista on tapahtunut siinä suhteessa, että eräs tämän sektorin keskeisimmistä keskusjärjestöistä, TVK, hajosi syksyllä 1992. Koska suurimmat TVK:n terveydenhuoltoalan järjestöt ovat

päättäneet liittyä STTK:oon, tuloksena on ammattillisten järjestöjen osalta uusi aikaisempaa keskittyneempi rakenne.

LÄHTEET:

- Borgatti, S. – Everett M.G. – Freeman, L.C.: *UCINET IV. Network Analysis Software. Reference Manual*. Analytic Technologies. 1992.
- Burt, S. Ronald: *Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social Structure, Perception, and Action*. Academic Press. New York 1982.
- Dunleavy, Patrick – O'Leary, Brendan: *Theories of the State. Politics of Liberal Democracy*. Macmillan Education Ltd. Hong Kong 1991.
- Gahmberg, Henrik: Contact Patterns and Learning in Organizations. *Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja B-48*. Helsinki 1980.
- Gerlach, Michael L.: The Japanese Corporate Network: A Blockmodel Analysis. *Administrative Science Quarterly* 37 (1992):1, s. 105–139.
- Hermanson, Terhi: *Professionalismin esiintyminen terveydenhuollon johtosääntökiistassa*. Helsingin yliopisto. Kansantervestieteen julkaisuja M 96:1988.
- Jordan, Grant – Schubert, Klaus: A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research* 21 (1992):1–2, s. 7–28.
- Kauppinen, Timo: *Suomen työmarkkinamallin muutos*. Työpoliittinen tutkimus 30. Työministeriö. Helsinki 1992.
- Knoke, David: *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge University Press. New York 1990.
- Knoke, David – Kuklinski, James H.: *Network Analysis*. Sage Publications. Beverly Hills 1983.
- Kruskal, Joseph – Wish, Myron: *Multidimensional Scaling*. Sage Publications. Beverly Hills 1986.
- Laumann, Edward O. – Knoke, David: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. University of Wisconsin Press. Madison 1987.
- Mattila, Mikko: Sosiaali- ja terveystieteiden päätöksenteon organisaatioverkosto. Teoksessa: Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltion. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveystieteiden ohjauksessa. *Sosiaali- ja terveystieteiden julkaisuja* 1993:4.
- Mattila, Mikko – Uusikylä, Petri: Verkostoanalyysi politiikan tutkimuksessa – teoreettiset lähtökohdat ja metodinen perusta. *Politiikka* 25 (1993):1, s. 44–50.
- McFarland, Andrew S.: *Public Interest Lobbies. Decision making on energy*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington 1976.
- Morgan, Glenn: *Organizations in Society*. MacMillan Education Ltd. Fulwell 1991.
- Mumby, Dennis K.: *Communication and Power in Organizations: Discourse, Ideology, and Domination*. Ablex Publishing Corporation. Norwood 1988.
- Peterson, Olof: *Maktens nätverk*. Carlsson Bokförlag. Helsingborg 1989.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R.: *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row. New York 1978.
- Rhodes, R.A.W. – Marsh, David: New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1992):1–2, s. 181–205.
- Scharpf, Fritz W.: *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. Teoksessa: Hanf, Kenneth & Scharpf, Fritz W (eds.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Sage Publications. Guildford 1978, s. 345–375.
- Scheider, Volker: The Structure of policy networks. A comparison of the "chemicals control" and "telecommunications" policy domains in Germany. *European Journal of Political Research* 21 (1992), s. 109–129.
- Scott, John: *Social Network Analysis. A Handbook*. Sage publications. Guildford 1991.
- Stockman, Frans N. – Ziegler, Rolf & Scott, John (eds.): *Networks of Corporate Power*. Polity Press. Cambridge 1985.
- Williamson, Peter J.: *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*. Sage Publications Ltd. Bristol 1989.
- van Waarden, Frans: Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1992):1–2, s. 29–52.
- Åmark, Klas: Open cartels and social closures: professional strategies in Sweden, 1860–1950. Teoksessa Burrage, Michael – Torstendahl, Rolf (eds.): *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions*. Sage Publications. Worcester 1990.

VIITTEET

- 1 Moniulotteinen skaalaus on menetelmä, joka tuottaa eräänlaisen kartan, joka osoittaa toimijoiden »etäisyyden» toisistaan. Ne toimijat, joilla on paljon yhteyksiä keskenään, ovat kuviossa lähellä toisiaan. Jos toimijoiden välillä ei ole yhteyksiä, sijoittuvat ne kuvion vastakkaisille laidoille. Moniulotteisen skaalauksen etu on siinä, että se helpottaa verkoston rakenteen hahmottamista paremmin kuin pelkät luvut. (Kruskal – Wish 1986.)
- 2 Käytettyjen lyhenteiden merkitykset on selitetty liitteessä A.
- 3 STTK:n kuntajärjestöjä edustaa pääsopijana erillinen sopijajärjestö STTK-J. KTV:tä ja KVL:ää edustaa niiden muodostama yhteinen järjestö, Kunta-alan unioni.
- 4 Keskeisyyslukuja on kehitetty moniin eri tarkoituksiin. Tässä käytetty keskeisyysluku on ns. Freemanin paikallinen keskeisyysaste (Scott 1991, 88). Las-kujen perustana on käytetty alaluvussa 2.2 mainittua jatkuvien arvojen matriisia.
- 5 Yksi verkoston rakennetta 80-luvulla muuttanut tekijä oli tietenkin Tehyn syntyminen vuonna 1982 (Hermanson 1986, 5).

LIITE A. KÄYTETYT LYHENTEET

FSK Finlands Svenska Kommunförbund
KaupL Suomen Kaupunkiliitto
Kela Kansaneläkelaitos
KunnL Suomen Kunnallisliitto
KT Kunnallinen työmarkkinalaitos
KTV Kunta-alan ammattijärjestö KTV
KVL Kunnallisvirkamiesliitto KVL
LastOp Lastentarhaopettajaliitto
SAK Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
SL Sairaaliitto
SLL Suomen Lääkäriliitto
STKL Sosiaaliturvan Keskusliitto

SOSTL Sosiaalityöntekijöiden liitto
STH Sosiaali- ja terveyshallitus
STHL Suomen Terveydenhoitajaliitto STHL
STM Sosiaali- ja terveysministeriö
STTK Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto
Super Suomen Perushoitajaliitto
Tehy Terveydenhuoltoalan ammattijärjestö Tehy
TKL Teollisuuden keskusliitto
TVK Toimi- ja virkamiesjärjestöjen Keskusliitto
VM Valtiovarainministeriö
YTY Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY