

Verkoston analyysi

Politiikkaverkoston tutkimus Suomessa

Yhteiskuntapolitiikan

Kandidaatinesitelmä

12.12.2014

Pirre Seppänen

Opponentti: Eemil Mitikka



Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty

Valtiotieteellinen

Laitos – Institution – Department

Sosiaalitieteiden laitos

Tekijä □– Författare – Author

Pirre Seppänen

Työn nimi – Arbetets titel – Title

Verkostojen analyysi – Politiikkaverkostojen tutkimus Suomessa

Oppiaine – Läroämne – Subject

Yhteiskuntapolitiikka

Työn laji – Arbetets art – Level

Kandidaatintutkielma

Aika – Datum –
Month and year

12/2014

Sivumäärä – Sidoantal
– Number of pages

Tiivistelmä – Referat – Abstract

Tämä kandidaatintutkielma on katsaus politiikkaverkostoista ja verkostanalyysin käytöstä niiden tutkimuksessa. Katsaus keskittyy Suomen politiikkaverkostoista tehtyihin tutkimuksiin. Tutkielmassa käydään läpi erilaisia verkostoteorioita, erityisesti paneudutaan politiikkaverkostoja koskevaan tutkimusperinteeseen, joka luo tutkielmalle teoreettiset lähtökohdat. Tavoitteena on hahmottaa ilmiö, jota verkostanalyysia hyödyntämällä voidaan tutkia. Politiikkaverkostot ovat monitasoisia juuri verkostoluonteensa vuoksi. Verkostanalyysin metodien keinoin voidaan tehdä systemaattista tutkimusta verkostojen vuorovaikutussuhteiden laadusta ja verkoston rakenteesta. Verkostanalyysin esittelyssä tehdään katsanto analyysin historiaan, sen käytettävyyteen ja lopuksi käydään läpi suomalaiset politiikkaverkostoja koskevat tutkimukset, joissa on käytetty verkostanalyysia. Suomalaisen tutkimuksen katsauksella tutkielma luo kokonaiskuvaa siitä, minkä politiikan alan verkostoista Suomessa on olemassa tutkimusta, miten näitä tutkimuksia on tehty ja mitä tuloksia niistä on saatu. Lopussa tutkielma koostaa yhteen mitä tehdyistä tutkimuksista voidaan yhteisesti sanoa.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

Verkosto, verkostanalyysi, politiikkaverkosto, päätöksenteko

Sisällys

1 Johdanto.....	1
2 Verkostot.....	2
2.1 Verkostometafora	4
2.2 Poliitiikkaverkostot	5
3 Tutkimuskysymys	6
4 Poliitiikkaverkostojen teoria ja luonne	6
4.1 Käsitteen teoreettinen perinne	7
4.2 Poliitiikkaverkostojen olemus.....	8
5 Verkostoanalyysi	10
5.1 Analyysin historia ja lähtökohdat.....	10
5.2 Verkoston rakenne analyysin kohteena.....	12
6 Poliitiikkaverkostojen tutkimus ja verkostoanalyysit Suomessa	14
6.1 Suomalaiset poliitiikkaverkostot.....	14
6.2 Verkostoanalyysit Suomessa.....	16
6.3 Mitä tehdyistä verkostoanalyyseista voidaan sanoa?	20
7 Johtopäätökset.....	21
Lähteet	22

1 Johdanto

Suomalainen formaali ja demokraattinen päätöksentekojärjestelmä on yksi toimivan yhteiskunnan peruspilareista. Poliitiikkaa tehdään kuitenkin myös epäformaaleissa toimintaympäristöissä, kuten politiikan ympärille muodostuvissa verkostoissa. Globalisaatiokehityksen, politiikan ja hallintorakenteiden hajauttamisen, julkisen ja yksityisen sektorien erojen hämärtyvän ja tietoverkkojen räjähdysmäisen kasvun vuoksi verkostosta on tullut yksi yhteiskuntatieteiden muotitermeistä ja kiinnostuksen kohteista (Mattila 1999, 7).

Poliittinen järjestelmä on monimutkainen suhteiden kudelma, jossa valtarakenteet ja keskinäiset riippuvuus- ja vaihtosuhteet määrittelevät etuja ja muovaavat preferenssejä (Uusikylä 1999, 84). Jotta voidaan tehdä näkyväksi poliittiset prosessit ja poliittisiin ratkaisuihin vaikuttaneet seikat, täytyy epäformaaleista verkostoista saada tutkimustietoa. Verkostoanalyysi on tapa tutkia verkostoja. Verkostoanalyysillä pystytään tutkimaan päätöksentekorakenteita ja erityisesti toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Se pyrkii ilmiöiden välisten suhteiden systemaattiseen erittelyyn ja on pystynyt tuomaan välineet monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen (Mattila 1999, 7). Läpinäkyvät toimijoiden tarkoitusperät, vaikutusrakenteet ja päätöksentekoon vaikuttavat tekijät ovat merkityksellisiä sekä yksittäisten kansalaisten näkökulmasta että yhteiskunnallisesti. Poliitiikkaverkostojen tutkimus on paikallisesti kiinnostavaa ja yhteiskuntapoliittisesti tärkeää, koska monimutkaisessa ja -arvoisessa yhteiskunnassa päätökset syntyvät verkostoluontoisesti, monen intressiryhmän vaikutuksen tuloksena (mm. Rhodes 2007, Johanson ym. 1995).

Kiinnostuin poliitiikkaverkostojen tutkimuksesta ja verkostoanalyysistä, koska toimin itse tällä hetkellä eräässä valtakunnallisessa etujärjestössä sekä politiikassa aktiivisesti. Etujärjestöjen, toisin sanoen lobbarien, työssä keskeinen kysymys on, kuinka vaikutetaan päättäjiin siten, että haluttu edunvalvonnallinen tavoite saavutetaan. Yleisesti ajatellaan hyvään päätöksentekoon kuuluvan, että päättäjät saavat mahdollisimman kattavasti tietoa eri tahoilta, jotta päätös voidaan tehdä ottaen

huomioon monipuolinen informaatio. Voidaan kuitenkin olettaa, että toisilla toimijoilla on enemmän vaikutusvaltaa politiikkaan ja vahvempi rooli verkostoissa kuin toisilla. Nämä vaikutusvaltaiset toimijat ja heidän vaikuttamisen kanavat eivät välttämättä käy ilmi virallisesta päätöksentekoprosessista ja julkisista tiedoista. On myös mahdollista, etteivät vaikutusvaltaisimmat toimijat ole aina korkeimmissa asemissa.

Verkostoanalyysin avulla pystytään hahmottamaan erilaisia sosiaalisia tai poliittisia rakenteita, kuten vallan keskittymiä, jotka voisivat muuten jäädä näkymättömiksi (Korhonen 2010, 493).

Tutkielman tavoitteena on antaa hyvä yleiskäsitys verkostoista tutkimuskohteena, niiden teorioista sekä kokonaiskuvaa Suomen politiikkaverkoston tutkimuksesta verkostoanalyysin avulla. Alussa tarkastellaan verkostoja yleisesti käsitteenä, jonka jälkeen käydään läpi yleisesti verkostoteorian periaatteita ja käsitteen historiaa. Erityisesti katse tutkielmassa kohdistuu politiikkaverkoston (*policy networks*) teoriaan ja sen ominaispiirteisiin, koska verkostoanalyysi on syntynyt yhteiskuntatieteellisissä sovellutuksissaan tutkimaan tätä nimenomaista ilmiötä. Jossain tutkimuksissa (esim. Uusikylä 1993) käytetään myös eliittiverkoston käsitettä.

Politiikkaverkoston katsauksen jälkeen siirrytään kartoitukseen Suomessa tehdystä tutkimuksesta ja suomalaisista politiikkaverkostoista. Tutkielma keskittyy nimenomaisesti tutkimuksiin, joissa on käytetty verkostoanalyysia. Verkostoanalyysista tutkielma käy läpi historiallisen taustan sekä sovellutukset eri tieteissä, erityisesti kuinka tutkimustapaa on sovellettu yhteiskuntatieteissä. Lopuksi tutkielma vetää yhteen sitä, millaista verkostoanalyysia Suomessa on tehty.

2 Verkostot

Ymmärtääksemme verkostoanalyysia välineenä tutkia verkostoja ja päätöksentekoa, on hyvä käsitellä hieman verkostoja itsessään.

”Verkostoitumisella viitataan yleisesti siihen, että ihmisillä on erilaisia suhteita, joiden välityksellä he muodostavat verkostoja. Nämä suhteet voivat olla tiiviitä tai löyhiä, sopimuksen varaisia tai perittyjä, pysyviä tai tilapäisiä, vuorovaikutuksellisia tai yksipuolisia ja ne voivat perustua esimerkiksi materiaaliseen vaihtoon tai emotionaaliseen tukeen.”
(Salminen 2012, 13.)

Verkostot ovat muodostaneet noin 1800-luvun puolivälistä mallin yhteiskunnallisten tapahtumien ja rakenteiden ymmärtämiseen. Mallin pohjana pidetään rautateiden ja telekommunikaatiojärjestelmien leviämistä (Eriksson 2009, 7). Yksinkertaistettuna verkostot ovat sosiaalista toimintaa. Verkosto muodostuu yksiköistä eli solmuista, joita voivat olla henkilöt tai organisaatiot. (Korhonen 2010, 493.) Suhteet, joilla ei ole yhtä hallitsevaa keskusta ovat verkostomaisia, eli toisin kuin hierarkkisissa järjestelmissä, niiden toiminta ei organisoidu ennalta määrättyjen sääntöjen perusteella, vaan se jäsentyy avoimessa tapahtumakentässä toiminnan kuluessa (Eriksson 2009, 36). Jokaiselle verkostolle jäsentyy kuitenkin myös omat sääntönsä, jotka määrittelevät vuorovaikutuksen tapoja ja luonnetta. Rakenteissa ja säännöissä kiteytyvät etenkin verkoston valtasuhteet ja suhteiden suunnat, eli kuinka esimeikiksi tieto liikkuu verkostossa. Verkoston toisilla toimijoilla on enemmän valtaa ja ovat merkityksellisempiä kuin toiset. Keskeisessä valta-asemassa oleva toimija voi muuttaa verkoston rakenteita tai sääntöjä. (Mattila & Uusikylä 1993, 46.)

Kuten todettu toimijat, joita yhdistävät jonkinlaiset suhteet muodostavat verkoston. Verkostoissa keskiössä ovat usein toimijoiden väliset suhteet enemmän kuin toimijat itse. Miittisen ja tutkimuskumppaneiden (2006) mukaan yksiköiden toimintaa ei voida täysin ymmärtää tarkastelematta niitä verkostojensa yksiköinä. Verkostoja voidaan erotella ja tarkastella suhteen luonteen mukaan (Mattila & Uusikylä 1993, 46). Suhde voi olla esimerkiksi ystävyysuhde, kommunikaatiouhde, auktoriteettisuhde tai ammatillinen suhde. Yleisesti verkostot ovat kommunikaatioverkostoja, mutta suhde voi myös muodostua omistuksen- tai rahavirran välityksellä. Yritysmailmassa verkosto voi muodostua esimerkiksi, kun yksi tai useampi henkilö istuu ristikkäin useiden yritysten johtoelimissä. Pennigs (1980) on myös väittänyt, että tällainen niin sanottu moninkertainen johtajuus lisää sekä asianomaisen henkilön, että yritysten valtaa, koska

linkit yritysten välillä avaavat mahdollisuuden kaikkien yritysten resursseihin (Ruostetsaari 1989, 118).

2.1 Verkostometafora

Yksi tapa hahmottaa verkostoja tutkimuskohteena, on käsitellä sitä käsitteenä eli metaforana. Metaforan avulla voidaan kuvata ympäröivää maailmaa ja ilmiöitä. Verkostotutkijoiden kesken on kuitenkin erimielisyyksiä, kuinka käsitettä voidaan käyttää ja mikä on sen luonne. (esim. Johanson ym. 1995, Mattila & Uusikylä 1993, Eriksson 2009.) Kai Eriksson (2009) hahmottaa verkostot kolmiportaisen mallin kautta. Ensinnäkin verkostot ovat yksi toiminnan organisoimisen malli. Verkosto siis näyttäytyy inhimillisen toiminnan organisoimisena ja hierarkkisen järjestelmän vastakohtana. Toiseksi verkosto on mallin lisäksi myös metafora, joka liittyy vahvasti kieleen ja sanastoon. Verkoston metafora on luonut näkemystä verkottuneesta sosiaalisesta todellisuudesta ja on hyvin ominainen ajallemme. Kolmanneksi verkosto ei ole pelkästään käsite tai ulkoinen väline kuvata yhteiskuntaa, vaan siitä on tullut yhteiskunnan itsekuvauksen muoto, jota ei voi erottaa yhteiskunnallisista ilmiöistä. Tämän tulkinnan mukaan käsite on siis vakiintunut ja siitä on tullut osa arki ajattelua. Eriksson kritisoikin tapaa käyttää verkostoja vain käsitteenä. (Eriksson 2009, 10–11.)

Verkostosta on joka tapauksessa tullut yhteiskunnan avainkäsite; talouden, politiikan ja hallinnon voidaan sanoa toimivan verkostomaisesti. Verkostopuheesta on tullut yleisesti tapa kuvata näitä monia yhteiskunnallisia rakenteita. Kuitenkin se monimerkityksellisenä käsitteenä voi jäädä ilman tarkempaa määrittelyä tyhjäksi. Yleisimmillään verkosto metaforana ilmaisee sen, että ihmiset, tai tässä tutkielmassa toimijat, ovat toisiinsa kytkeytyviä, verkottuvia ja siinä mielessä sosiaalisia olioita (Miettinen ym. 2006, 8). Metafora viittaa myös hajautettuun, ei-hierarkkiseen, sosiaaliseen järjestelmään (Johanson ym. 1995, 4). Luonteensa vuoksi verkostometafora on oleellinen aina analysoitaessa nykymuotoista hallintoa. Käsitteen teoria eli verkostot metaforana on yksi tutkimuskohde, lisäksi verkostojen havainnointi empiirisenä ilmiönä on mahdollista, kuten verkostanalyysi myöhemmissä luvuissa osoittaa. Verkostot

ovatkin sekä modernin hallinnon ymmärtämisen että harjoittamisen keskiössä. (Blanco ym. 2011, 297.)

Politiikkaverkostojen käsitettä käytetään eri tavoin amerikkalaisessa, brittiläisessä ja saksalaisvaikutteita saaneessa eurooppalaisessa tutkimuksessa. Yhtä mieltä voidaan olla siitä, että politiikkaverkostot ovat yksi modernin politiikan keskeinen piirre. Vähemmän yksimielisyyttä liittyy siihen, onko käsitteellä selitysarvoa vai onko kyseessä vain heureettinen väline ja kuinka merkittävä seikka verkostojen kasvun katsotaan yhteiskunnassa olevan. (Marsh 1998, 3.) Guy Petersin (1998) mukaan erityyppisistä politiikan lopputulemista voidaan aina taannehtivasti löytää jäljet verkostojen toimiin ja vuorovaikutukseen. Tästä huolimatta hän argumentoi, että verkostot voivat toimia tieteellisesti selittäjänä lopputuloksille vain mikäli vaikutukset voitaisiin ennustaa etukäteen. Jotta verkostot voisivat olla selittävänä tekijänä poliittisille valinnoille, täytyisi käsitteen pystyä vastaamaan kahteen kysymykseen: ensinnäkin, kuinka vastakkaiset näkemykset politiikasta ratkaistaan politiikkaverkoston sisällä ja toiseksi, kuinka verkostoissa nousevat asiat ratkaistaan (mt., 23).

2.2 Politiikkaverkostot

Politiikkaverkostoilla puolestaan tarkoitetaan tutkimuksessa yleisesti päätöksenteon ja politiikkalohkojen ympärille muodostuvia verkostoja, joissa toimijat, kuten puolueet, ministeriöt ja etujärjestöt, vaihtavat keskenään informaatiota. Tutkielmassa eturyhmillä tarkoitetaan järjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan tehtäviin päätöksiin ja toimija on yleisnimitys kaikille eturyhmille ja toimielimille. Yksinkertaisimmillaan kyse on siitä, että yhteiskunnassa on joukko toimijoita, joilla on erilaisia intressejä toteutettavaan politiikkaan. Toimijat muodostavat erilaisia verkostoja, joissa liikkuvilla resursseilla, kuten tieto, ja suhteiden laadulla on merkitystä. Verkostoanalyysi on keino selvittää, kuinka verkostot ja niiden toimijat ovat vaikutuksessa päätöksentekoon. Verkostojen teoriaan ja politiikkaverkostojen luonteeseen syvennyttään enemmän tutkimuskysymyksen määrittelyn jälkeen. (esim. Johanson ym. 1995, Ruostetsaari 1992.)

Politiikka- ja eliittiverkoston käsitteitä molempia käytetään aihetta koskevassa tutkimuksessa. Tässä tutkielmassa keskitytään nimenomaisesti politiikkaverkostoihin. Eliittiverkostot ja politiikkaverkostot eivät ole toistensa synonyymit, vaan vaikka ne voivat olla päällekkäisiä, niillä on omat tarkoitukset ja ominaisuudet. Eliittiverkostot eivät ole aina politiikka tai politiikan ala sidonnaisia, mutta voivat olla aktiivisessa vaikutuksessa esimerkiksi osana politiikkaverkostoja. Politiikkaverkoston toimijat taas eivät ole automaattisesti luettavissa eliittiin.

3 Tutkimuskysymys

Kandiditutkielmani tarkastelee suomalaisista politiikka- ja päätöksentekoverkostoista tehtyä tutkimusta. Teoreettisena viitekehysenä toimii politiikkaverkoston tutkimusperinne ja käsitteen teoria. Tutkielman tutkimuskysymys on, kuinka verkostanalyysia on hyödynnetty suomalaisten politiikkaverkoston tutkimuksessa? Ennen varsinaista tutkimuskysymystä, tutkielmassa pyritään kartoittamaan mitä politiikkaverkostot ovat? Tutkimuskysymykseen lähdetään vastaamaan verkoston käsitteeseen ja verkostoteorioihin pureutumalla. Verkostot ja verkoston rooli politiikassa kulkevat punaisena lankana läpi tutkielman. Tutkielman lopulla päätutkimuskysymykseen vastatessa esitellään erilaisia tutkimuksia ja niiden tekemiä huomioita Suomen tai jonkun tietyn politiikkalohkon päätöksenteosta. Tutkimuksia ei ole tarkoitus referoida kauttaaltaan vaan esitellä niistä tutkielman kannalta relevantti tieto.

4 Politiikkaverkoston teoria ja luonne

Jotta voidaan ymmärtää verkoston asemaa ja luonnetta poliittisessa kentässä, on hyvä käsittää teoriat, joihin vallan ja vaikuttavuuden tutkimukset pohjautuvat. Yhdysvalloissa yhteisötutkimuksen muodosti kaksi kilpailevaa valtateoriaa: elitistinen ja pluralistinen. Floyd Hunter julkaisi vuonna 1953 tutkimuksen *Community Power Structure*, joka oli toteutettu haastattelemalla Atlantan asukkaita siitä, kenellä heidän mielestään on eniten

valtaa kunnallisissa asioissa. Hunterin tuloksena oli, että valtaeliitin muodosti pieni joukko päättäjiä, jotka edustivat lähinnä elinkeinoelämän intressejä. Tälle ajatukselle perustuu hyvin perinteinen elitistinen valtateoria. Robert Dahl puolestaan julkaisi vuonna 1961 pluralistisen vastauksensa Hunterin teorialle ja metodille. Tutkimuksessa valittiin joukko asiakysymyksiä analysoitavaksi New Havenin kuntapolitiikasta. Dahlin päätöksentekoon perustuvan menetelmän mukaan pieni valtaeliitti ei kuvaa koko todellisuutta, vaan valta on hajautunut suuremmalle joukolle, joka käyttää valtaresurssejaan eri sektoreille ja eri päätöksiin. Kun alettiin epäillä, että analyysitekniikka ja teoreettinen kehys määrittelivät valmiiksi päädyttiinkö tutkimuksessa elitistiseen vai pluralistiseen tulkintaan, kaivattiin uusia menetelmiä vallan tutkimiseksi. Näistä teorioista pari vuosikymmentä eteenpäin verkostoteoriat alkoivat laajentua ja verkostanalyysi tarjosi objektiivisempaa tarkastelutapaa vallan jakautumiselle. (Johanson ym. 1995, 12.)

Politiikan muutos valtiollisesta hallinnolliseksi - eli toisin sanoen valtion määräysvallan väheneminen - hallinnon hajautuminen ja epävirallisten verkostojen nousu, on nostanut politiikkaverkostot erityisen kiinnostavaksi poliittisen vaikuttamisen näkökulmasta. (Papodopoulos 2010, 1031.) Verkostot politiikan ohjausmuotona sijoittuvat yleisesti markkinoiden ja hierarkian sekä julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon. (Mattila ym. 1993, 6.) “Politiikan tutkimuksessa verkostoilla on yleensä viitattu *policy*-päätösten syntyyn avoimessa prosessissa, johon kanavoituu intressejä myös hallinnon ja formaalin poliittisen päätöksentekoprosessin ulkopuolelta” (Mattila & Uusikylä 1993, 44). *Policy networks* -käsitteellä kuvataankin päätöksenteon vuorovaikutusrakenteita. Poliitiikkaverkostot syntyvät usein jonkin politiikkalohkon sisälle, vaikka samat toimijat voivat olla edustettuina eri verkostoissa (Toikka 2004, 2).

4.1 Käsitteen teoreettinen perinne

Blancon ja tutkimuskumppaneiden (2011) mukaan politiikkaverkostonäkökulma on hyvin lähellä valtaeliittiteorioita. Ruostetsaaren (1992, 13) mukaan klassisen eliittiteorian ydin voidaan pelkistää Gaetano Moscan (1939) väitteeseen, että kaikissa

yhteiskunnissa on luokka, joka hallitsee ja luokka, jota hallitaan ja missä tahansa yhteiskunnassa pieni vähemmistö tekee tärkeitä päätökset. Uusikylän (1999, 86) mukaan perinteinen eliittiteoria lähtee liikkeelle turhan yksiuotteisesta valtakäsityksestä, jonka mukaan yhteiskunnallisen vallankäytön ja poliittishallinnollisen päätöksenteon areenalle valikoituu marginaalinen joukko varsin samantaustaisia henkilöitä.

Johanson ja tutkimuskumppanit (1995) taas katsovat politiikkaverkostojen teoreettisen taustan olevan pluralistisessa valtioteoriassa, jonka mukaan poliittis-hallinnollinen päätöksenteko on seurausta neuvotteluista ja kilpailusta julkisen vallan ja eri eturyhmien välillä. Tämän asetelman haastoi niin sanottu usukorporatistinen valtioteoria 1970-luvulla, jonka mukaan demokraattinen päätöksentekojärjestelmä perustuu hierarkkiselle neuvottelujärjestelmälle, jossa mukana ovat valtio ja tarkoin määritellyt eturyhmät. Tämän vakaan sopimusjärjestelmän katsottiin takaavan palkansaajien intressit tehokkaasti. Perinteinen eliittiteoria nojaa myös pitkälti yksilöiden rooliin kun usukorporatistinen suuntaus on korostanut organisaatioiden merkitystä (Uusikylä 1999, 89). Verkostotekniikoita käytetään apuvälineenä monimutkaisen päätöksentekorakenteen hahmottamiseen. Tätä kautta voidaan tehdä tulkintoja, onko jokin tietty päätöksentekoareena jäsentynyt hierarkkisesti vai hajautuneesti. Todellisuus voi asettua, riippuen politiikkasektorista, pluralistisen ja usukorporatistisen teorian välille ja näiden ominaisuuksia yhdistellen. (Johanson ym 1995, 16–17.)

4.2 Poliitiikkaverkostojen olemus

Politiikkaverkosto käsitteen nouseminen kuvaa päätöksenteon ja sen ympäristön monimutkaistumista. Valtio ei enää yksin ohjaa yhteiskunnallista kehitystä, vaan asioiden eteenpäin vieminen on pikemminkin seurausta samanaikaisista, monitasoisista ja horisontaalisista vuorovaikutusrakenteista sekä sopimuksista valtion, yksityisen sektorin ja eturyhmien välillä. Nielsen ja Pedersen (1988) ovat kuvanneet tätä päätöksentekomallia neuvottelutaloudeksi. (Uusikylä 1999, 88.)

Politiikkaverkostojen analyysissä saatetaan korostaa, kuinka verkostot voivat myös rajoittaa osallistumista politiikkaprosessiin. (Rhodes 2007, 1251.) Tämän tulkinnan mukaan verkostoissa päätetään, mitä asioita käsitellään ja mitä ei, ne muokkaavat toimijoiden käyttäytymistä voimassaolevien pelisääntöjen kautta ja suosivat tiettyjä tahoja. Kuitenkin Rhodesin (2007, 1244) mukaan samaan aikaan esimerkiksi Britanniassa valtion keskusjohto tarvitsee politiikkaverkostojen hallinnon ulkopuolisten tahojen yhteistyötä, koska siellä valtio ei hoida useita palveluja, vaan ulkoistaa ne. Tässä tapauksessa politiikkaverkostoja käytetään yhteisen edun määrittämiseen ja päätöksenteon legitimointiin.

Poliittisessa päätöksenteossa toimijoiden välinen vuorovaikutus määräytyy kahden keskeisen tekijän mukaan: päätöksenteon kohteena olevan asiakysymyksen ja päätöksentekoaikavälillä (Uusikylä 1999, 89). Ensimmäinen liittyy toimijan intresseihin ja käytettävissä oleviin resursseihin ja jälkimmäinen toimijan institutionaaliseen asemaan ja sitä kautta pääsyyn päätöksenteon kannalta oikeille areenoille. Vaikuttaminen verkoston sisällä on keskeinen tavoite verkoston toimijalle, mitä useampi politiikkaverkoston muista toimijoista saadaan samaiselle kannalle, sitä todennäköisemmin omassa intressissä oleva poliittinen tavoite voi edetä tai ei halutun tavoitteen eteneminen pysäyttää. Verkosto voi myös suunnitelmallisesti vaikuttaa verkoston ulkopuolisiin toimijoihin, mikäli verkosto perustuu yhteisiksi koetuille tavoitteille. Tällaisen tilanteen voisi kuvitella syntyvän esimerkiksi kun pohditaan hallinnon alojen budjettileikkauksia, jokaisen valtion hallinnon alan sektori ja sitä kautta verkosto puolustaa omia resurssejaan, jolloin budjetista saattaa tulla sektoreiden välistä neuvottelua.

Useissa tutkimuksissa, kuten Toikka (2004), toimijoiden oletetaan rationaalisen valinnan teorian mukaisesti pyrkivän vaikuttamaan tapahtumiin niiden oman edun mukaisesti siten, että ne maksimoivat käyttämiensä resurssien vaikutuksen. Rationaalisen valinnan teoriassa toimijoiden verkostosuhteiden ajatellaan olevan seurausta siitä, että molemmat suhteen osapuolet pitävät suhdetta itselleen hyödyllisenä. Resurssien luovuttaja tai lähettävä haluaa vaikuttaa etunsa mukaisesti päätöksentekoon ja vastaanottaja osallistuu luottamukselliseen tiedonvaihtoon vain jos sille on jotain

hyötyä lähettäjän informaatiosta. Tämä teoria ei kuitenkaan ota huomioon verkostojen sosiaalisia rakenteita. Toimijat toimivat usein tietyssä roolissa tai asemassa, jossa sosiaaliset rakenteet verkoston toisiin rooleihin ovat melko pysyviä, esimerkiksi työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön. (Toikka 2004, 7-8.)

5 Verkostoanalyysi

Verkostoanalyysi näkee verkostoja kaikkialla, se ei ole rajoittunut vain muodollisten ja hierarkkisten verkostojen tutkimiseen (Miettinen ym. 2006). Verkostoanalyysi on hyödyllinen juuri toimijoiden välisen yhteistyön analysoinnissa sekä yhteistyön mekanismien kehittämisessä tehokkaammiksi (Peters 1998, 23.) Tässä katsauksessa ei kuitenkaan käydä läpi kaikkia mahdollisia verkostoanalyysin kohteita vaan tarkastellaan verkostoanalyysia yleisesti ja erityisesti sen sovellutuksiin sosiaali- ja politiikkatieteissä.

5.1 Analyysin historia ja lähtökohdat

Verkostometafora ja –analyysi, kuten monet yhteiskunnalliset käsitteet ja mallit, juurtavat juurensa luonnontieteistä. Jacob Moreno kehitti vuonna 1934 sosiogrammin välineeksi kaavamaistamaan yksilön asemaa sosiaalisten suhteiden kentässä. Moreno kykeni luomaan sosiaalisten suhteiden kartan, jonka avulla voitiin mitata yksilön asemaa ryhmässä samoin kuin analysoida ryhmää kokonaisuutena tämän sosiaalisen rakenteen perusteella. Sosiaalipsykologi Kurt Lewis taasen kehitti samoihin aikoihin matemaattiset mittausmenetelmät, joiden avulla voitiin kuvata sosiaalisten suhteiden syy- ja seuraussuhteita sekä keskinäisiä riippuvuuksia. (Johanson ym. 1995, 6.)

Yhteiskunnalliset muutokset saivat aikaan tarpeen tarkastella sosiaalisia rakenteita sekä poliittis-hallinnollista päätöksentekojärjestelmää uudelleen 1960-luvulla. (Mattila 1999, 8.) Tällöin verkostoanalyysi levisi politiikan tutkimukseen, jolloin tutkijoita kiinnostivat erityisesti valtasuhteet kaupungeissa ja muissa paikallisyhteisöissä. Tästä katsotaan alkaneeksi verkostoanalyysin uusi tuleminen (Johanson ym. 1995, 7). 1970-luvulla

ilmestyi useita onnistuneita paikallistason valta-analyyseja. Myöhemmin onkin siirrytty kansallisen tason päätöksentekoverkoston tutkimiseen. Uudet analyysiohjelmat mahdollistivat suurempien aineistojen käsittelyn. (Mt., 9)

Ruostetsaaren (1992, 182) mukaan sosiaalisten verkostojen analyysi on laaja-alainen lähestymistapa sosiaalisten suhteiden tarkasteluun, ei niinkään yksittäinen tutkimusmetodi tai seikkaperäinen teoria. Perusideana on se, että toimijat, jotka voivat olla henkilöitä tai organisaatioita, ovat yhteydessä toisiinsa siten, että kullakin toimijalla on edelleen yhteyksiä muihin toimijoihin. Seurauksena syntyy sosiaalisten suhteiden verkosto, jolla voi olla ominaisuuksia, joita yksittäisillä toimijoilla ei ole (Ruostetsaari 1992, 182). Tällaisen verkoston luonteen ymmärtäminen vaatii koko verkoston ominaispiirteiden ja rakenteiden hahmottamista.

Verkostoanalyysiin perustuvien tutkimusten analyysin kohteena ovat pääasiassa organisaatiot ja niissä olevat asemat tai roolit, eivät niinkään näissä toimivat yksilöt (Ruostetsaari 1992, 184). Erona yleisempään määrälliseen tutkimukseen verkostoanalyysissä kiinnostuksen kohteina ovat havaintoyksiköiden väliset suhteet, eivätkä toimijoihin liittyvät ominaisuudet (Johanson ym. 1995, 5). Poliitikassa roolien haltijat tulevat ja menevät, mutta roolien valta-asetelmat ovat melko pysyviä. Myös vallan ajatellaan olevan enemmän organisaatioilla kuin yksilöillä. Henkilöityvä valta tai henkilöiden väliset suhteet ovat vaikeammin havaittavissa ja se on yleisempää liike-elämässä kuin politiikassa (Ruostetsaari 1989, 117). Verkoston rakennetta voidaan tutkailla erityisen metodeiden avulla. Niiden institutionaalinen aste viestii verkoston vakaudesta ja pysyvyydestä (Mattila & Uusikylä 1993, 46). Van Waaren (1992) jaottelee politiikkaverkostojen analyysissa keskeisimmät tarkasteltavat ulottuvuudet seuraavasti: 1) verkoston toimijat, 2) verkoston funktio, 3) rakenne, 4) institutionalisoitumisen aste, 5) toimintatapasäännöt, 6) valtasuhteet ja 7) toimijoiden strategiat.

5.2 Verkoston rakenne analyysin kohteena

Mattila (1999) jaottelee verkostanalyysin tulosten tarkastelun ainakin kolmelle tasolle; yksilön asema verkostossa, verkoston toimijaryhmien välisinä yhteyksinä ja verkoston tunnuslukuina. Yleisimmin käytetty yksilötason tunnusluku on toimijan keskeisyysaste, joka kuvaa toimijan asemaa verkostossa lähettäjäkeskeisyyden ja vastaanottajakeskeisyyden avulla. Ryhmätason tuloksista voidaan analysoida sekä verkoston erilaisten ryhmittymien välisiä suhteita että ryhmien sisäistä dynamiikkaa. Koko verkostoa kuvaavista tunnusluvuista yleisin on verkoston tiheys, joka kuvaa verkoston suhteiden määrää suhteutettuna kaikkiin mahdollisiin verkostoyhteyksien määrään. Toinen vastaava tunnusluku on verkoston keskittyneisyys, joka kuvaa onko verkoston rakenne kietoutunut yhden tai muutaman toimijan ympärille vai levinnyt tasaisen horisontaalisesti kaikkien toimijoiden kesken. (Mt., 13–14.)

Verkostojen havaintoyksiköiden suhteilla voi olla suunta tai ne voivat olla suuntaamattomia. Näin voidaan selvittää kulkeeko esimerkiksi tieto molemmin puolin vai vain toiseen suuntaan. Erilaiset roolit, kuten sisarusuhde, voivat olla suuntaamattomia. Tällöin suhde on aina molemminpuolinen. Verkostanalyysissa kiinnostavaa ovat juuri suhdemuuttujat, eli suhteiden määrä, suunta ja sisältö. Laajoista verkostoista pyritään erottamaan ytimet, eli verkoston tiiviimmät osat, joissa suhteita on eniten. Nämä ovat usein verkostotutkimuksen kannalta kiinnostavimpia, koska niistä voidaan löytää esimerkiksi vallan keskittymiä. Ulkoapäin normaalilta hierarkkisilta näyttävistä verkostoista voidaan verkostotutkimuksen avulla niin sanotusti paljastaa uusia piirteitä ja todellisen vallan keskittymiä yllättävistäkin paikoista ja virallisesta hierarkiasta poikkeavista. (Korhonen 2010, 493–494.)

Verkostanalyysin menetelmänä tärkein teoreettinen oletus on strukturalismi: rakenteella on merkitystä eikä järjestelmän toimintaa voida päätellä yksittäisten toimijoiden ominaisuuksien kautta (Toikka 2004, 26). Siksi voidaan katsoa myös, että toimijan rakenteellinen asema on jonkinasteisessa yhteydessä sen vaikutusvaltaan. Organisaation valta riippuu sen mahdollisuuksista päästä käsiksi toisten organisaatioiden resursseihin. Resurssiriippuvuusteoria korostaa organisaatioiden

välisiä suhteita vallan perustana. Vuorovaikutussuhteiden maksimointi vähentää riippuvuutta yhdestä organisaatiosta. Käänteisesti myös jokainen organisaatio yrittää saada muut toimijat riippuvaiseksi itsestään ja kontrolloiduista niukoista resursseista. (Ruostetsaari 1992, 185.)

Verkostoanalyysi pyrkii korostamaan sosiaalisten suhteiden kompleksisuutta. “Olettamuksena on, että yksittäisen toimijan käyttäytymistä voidaan selittää toisaalta sen omilla pyrkimyksillä ja toisaalta toimijan asemalla verkostossa” (Mattila & Uusikylä 1993, 46). Yksilön rationaalisuutta korostavan näkökulman mukaan yksilö toimii ja tekee valintoja siten, että saavuttaisi haluamansa lopputuloksen. Sosiaaliset suhteet ovat kuitenkin monimutkaisempia ja rajaavat tällöin yksilön toimintamahdollisuuksia pelkästä oman edun tavoittelusta. Verkostoanalyysin näkökulmasta toimija voi tavoitella omia päämääriään sosiaalisten suhteiden asettamissa rajoissa. Toiminta on tällöin jatkuvasti toimijan ja sosiaalisen rakenteen vuorovaikutusta. (Mt., 46)

Lähes kaikki tutkijat ovat sitä mieltä, että politiikkaverkostoilla on vaikutusta poliittisiin päätöksiin ja ratkaisuihin, mutta erimielisyyksiä on, mikä verkostojen vaikutus näissä on (Marsh 1998, 11). Esimerkiksi Marsh ja Rhodes katsovat, että verkostojen rakenteella, kuten tiiviydellä tai heikkoudella, on merkitystä ja että verkostojen muutokset voivat johtaa myös muutoksiin politiikassa. Näiden argumenttien vuoksi olisi oleellista ymmärtää politiikan lisäksi myös verkostoja, niiden rakenteita ja muutoksia. Toisaalta, esimerkiksi Dowding (1994) mielestä rakenteella ei ole vaikutusta vaan sillä mitä resursseja toimijat vaihtavat keskenään. Hän myös pitää verkostoja enemmän vain heureettisena välineenä eli metaforana, jota käsiteltiin tutkielman alkupuolella. Marsh puolestaan kritisoi Dowdingin näkemystä siitä, että loppujen lopuksi kaikki vuorovaikutus palaa niihin rakenteisiin, missä se tapahtuu, jolloin rakenteilla on automaattisesti merkitystä lopputulokseen. (Marsh 1998, 11–13.)

6 Poliittikkaverkostojen tutkimus ja verkostanalyysit Suomessa

Vielä 1990-luvulla poliittikkaverkostojen tutkimus oli Suomessa vähäistä. Suomessa tällaisia tutkimuksia oli tehty oikeastaan kaksi: Ilkka Ruostetsaaren tutkimus *Energiapolitiikan määräytyminen* (1989) ja Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksella 1991–1992 toteutettu *Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon* -projekti, jossa käsiteltiin sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekojärjestelmää keskushallinnon ja paikallisella tasolla. (Johanson ym. 1995, 18.) Verkostanalyysin sovellus politiikan tutkimuksessa on ollut yleisempää Yhdysvalloissa ja Saksassa. Pohjoismaista Ruotsissa ja Norjassa on toteutettu 1980-luvun lopulla yhteiskunnallisen valtarakenteen analyyseja, joissa on löydetty verkostorakenteita ja eliittiklikkejä tunnistamalla epämuodollisia hallintorakenteita ja päätöksentekoareenoita. Poliittikan ja hallinnon tutkimuksen alalla kiinnostus kasvoi verkostotutkimukseen myös Suomessa 1980-luvun aikana. (Mattila&Uusikylä 1993, 45-46)

6.1 Suomalaiset poliittikkaverkostot

Suomi on aktiivisen järjestäytymisen ja yhdistysten luvattu maa, sillä Suomessa on noin 135 000 rekisteröityä yhdistystä. (PHR 2014.) Eri järjestöt ovat myös sekä vahvasti edustettuina valtionhallinnon sivuelimissä että vaikuttamassa epäformaalimmin poliittisen päätöksentekoon.

“Suomen kaltaisessa parlamentaarisen demokratian ja markkinatalousjärjestelmän maassa sidosryhmien ja järjestöjen asema ja toimintamahdollisuudet riippuvat voimakkaasti kahdesta tekijästä: järjestöjen poliittis-ideologisista siteistä ja kytkennöistä elinkeinoelämään” (Heiskanen 1990, 26.)

Vahvin esimerkki järjestöjen edustavuudesta ja vahvasta vaikutusvallasta lienee tulopolitiikassa, jossa neuvottelu perustuu työnantajien keskusjärjestön, työntekijöiden keskusjärjestön ja hallituksen muodostamaan kolmikantaan. Muun muassa Osmo Soininvaara ja Heikki Hiilamo ovat kritisoineet tämän verkoston edustavuutta, koska heikoimmassa asemassa olevat eivät pääse mukaan päätöksentekoon. (Hiilamo & Soininvaara 2011.)

Suomalaisessa lainsäädännön päätöksentekoprosessissa julkishallinnollisilla instituutioilla (esimerkiksi Kela, kunnat, Opetushallitus, THL, VTT) ja etujärjestöillä on oma vakiintunut asemansa. Myös etujärjestöt pääsevät usein vaikuttamaan lakeihin niiden valmisteluvaiheessa ministeriöiden asettamissa työryhmissä ja komiteoissa. Lisäksi lakiesitysten lausuntokierroksella asiantuntijoille ja asiasta kiinnostuneille annetaan mahdollisuus antaa mielipiteensä ja tietonsa päätöksenteon tueksi. Lampisen (1999) tekemän tutkimuksen eturyhmien vaikutuksesta EU:n maitotalouspolitiikan verkostoissa hypoteeseissa esitettiin, että etujärjestöjen mahdollisuudet ajaa omia etujaan menestyksekkäästi riippuivat taloudellisesta voimasta, työntekijöiden määrästä, hyvin eriytyneistä tavoitteista, informaatioyhteyksien määrästä, yhteneväisistä edusta muiden toimijoiden kanssa, vähäisistä etujen ristiriidoista muiden toimijoiden kanssa, edustuksista virallisissa päätöksentekoelimissä, aseman vahvuudesta jäsenvaltiossa. Näistä merkittäviksi vaikuttavuuden kannalta todettiin informaatioyhteydet sekä edustus päätöksentekoelimissä.

Heiskasen (1990) mukaan järjestäytymisen monitahoisuus voi aiheuttaa vaikeuksia ratkottaessa niiden edustavuutta valtionhallinnon suuntaan, erityisesti päätettäessä, kuka saa edustuksensa esimerkiksi työryhmiin. Nämä valinnat ovat osin poliittisten näkökulmien ja osin muodollisia tärkeyskriteereitä noudattavan hallinnon yhteistulos (mt, 26). Sama tilanne pätee eduskunnan valiokuntien järjestämiin kuulemistilaisuuksiin lakimuutoksista. Kuultavaksi kutsuttavat valitaan aina poliittisesti. Kuultavat asiantuntijatahot ovat usein kyseisen politiikan alan verkostoissa vaikutusvaltaisia toimijoita.

6.2 Verkostanalyysit Suomessa

Kuten verkostanalyysia esiteltäessä todettiin, verkostanalyysia on tehty Suomessa verrattain vähän. 1990-luvulla tehtiin selkeästi Suomessa merkittävimmät verkostanalyysin teokset (mm. Johanson ym. 1995, Mattila & Uusikylä 1999). Tämän jälkeen 2000-luvulta löytyy satunnaisia tutkimuksia. Tutkielmassa on valittu tarkasteltaviksi myös pro gradu –tutkielmia, koska kokonaiskuvaa tarkasteltaessa ja verkostanalyysien vähäisen määrän vuoksi myös ne ovat relevantteja.

Politiikkaverkostojen analyysia Suomessa edelsi eliittitutkimus, jonka katsotaan alkaneeksi kunnolla vasta 1960-luvulla. Tämän aikainen tutkimus oli lähinnä painottunut eliittiin rekrytoitumisen tutkimiseen ja suomalaisen eliittiä kuvailevaan tutkimukseen. (Salo 1973, 25.) 1970-luvun alussa tehdyissä eliittitutkielmissa, jotka olivat pääosin Helsingin yliopiston pro graduja, tutkimusmenetelminä olivat toimineet ristiintaulukointi, varianssianalyysi ja faktorianalyysi kyselytutkimuksissa (mt, 54). Esimerkiksi Leena Kartovaaran (1972) Suomen 1930- ja 1970-luvun eliittejä vertailevassa pro gradu -tutkielmassa todettiin luottamustehtävien määrässä tapahtuneen näiden vuosikymmenten välillä merkittävää kasvua. Eliitillä oli 1930-luvulla keskimäärin 3,3 eri luottamustoimea ja 70-luvun eliitillä toimien määrä oli 4,4:ään. Myös luottamustoimien yhteenlaskettu kesto-aika suhteutettuna virkavuosiin oli kasvanut 80 %:sta 110 %:in. Erilaiset luottamustoimet tarkoittavat myös lisääntyviä sidonnaisuuksia ja intressejä esimerkiksi yhtiöissä tai etujärjestöissä. Luottamustoimet kasvattavat olennaisesti myös toimijan verkostoja.

Ilkka Ruostetsaaren vuonna 1989 tekemä tutkimus suomalaisen energiapolitiikan määräytymisestä katsotaan ensimmäiseksi Suomessa tehdyksi verkostanalyysiksi. Ruostetsaari totesi tutkimuksessaan, että energiapolitiikalle oli muodostunut helposti sisäpiiri, jossa kaikki tunsivat toisensa henkilökohtaisesti. Poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen lohko olivat hyvin integroituneet yhteen ja vuorovaikutus toimi – Ruostetsaaren arvion mukaan avainhenkilöiden pitkälti samankaltainen koulutus pohja (mt., 300). 1990-luvulla energiasektorilla tapahtui muutoksia Suomen EU-jäsenyyden ja uuden sähkömarkkinalain voimaantulon myötä, jolloin luonnollinen kysymys oli pohtia,

mitä vaikutuksia muutoksilla oli energiapolitiikkaan ja toimijoiden asemaan päätöksentekoprosessissa. (Ruostetsaari 1998, 12–13.) 1980-luvulla energiapolitiikan vaikutusvaltaisimpaan ryhmään tai sisäpiiriin kuului laajasti eri toimijoita: SDP, Keskustapuolue, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö, Imatran Voima, Neste, Nokia, Teollisuuden keskusliitto, Metsäteollisuuden keskusliitto, Valtion teknillinen tutkimuskeskus ja useita lueteltuja vastaavia organisaatioita (mt, 223). Seuraavan vuosikymmenen lopussa sisäpiiri oli supistunut. Yhdeksi keskeiseksi tekijäksi Ruostetsaari identifioi, että energiahallinnon tiivis vuorovaikutus EU:n komission kanssa vähensi riippuvuutta kotimaisista toimijoista. Myös virkamieskunnan aseman vahvistuminen vei valtaa pois eduskunnalta. (Mt, 224–226.)

Petri Uusikylän (1993) tutkimuksessa *Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöt ja paikallishallinnon politiikkaverkostot* tarkastellaan kahdenlaisia verkostoja Vantaan kunnallishallinnossa: eliittiverkosta ja selviytymisverkosta. Eliittiverkoston kuuluivat keskeiset kunnallispolitiikan luottamushenkilöt, johtavat virkamiehet, kaupungin ylin johto, lautakuntien puheenjohtajat ja etujärjestöjen edustajat. Uusikylän mukaan

“Koko päätöksentekoverkoston kannalta avainkysymys on tietenkin eri päätöksentekijöiden keskinäiset suhteet menojen karsimista koskevissa ratkaisuissa ja rakenteellinen asema ja sijainti päätöksentekoareenalla”
(Uusikylä 1993, 175).

Uusikylä selvitti eliittiverkoston toimijoiden suhteita ja yhteyksiä kyselylomakkeen avulla. Lomakkeessa pyydettiin arvioimaan vuosien 1991 ja 1992 budjetin leikkauspäätösten yhteydessä tapahtuneita yhteydenottoja verkoston muihin toimijoihin tai verkoston ulkopuolisiin toimijoihin. Näiden lisäksi tiedusteltiin muun muassa toimijan näkemyksiä Vantaan taloudellisen tilan kehityksestä, tehdyistä budjettileikkauspäätöksistä ja eri tahojen vaikutusvallasta budjettipäätösten yhteydessä. (Uusikylä 1993, 176.)

Uusikylän Selviytymisverkosto muodostui yksittäisistä julkisista ja yksityisistä palveluntuottajaorganisaatioista, eturyhmistä, vapaaehtoisjärjestöistä ja

asiakasryhmistään. He pyrkivät puolustamaan omaa organisaatiota, tehtäväaluetta tai henkilöstöryhmää budjetin sopeuttamis- tai leikkauspäätöksiltä tilanteessa, jossa eliittiverkoston raamipäätöksiä aletaan kohdentaa hallinnonalakohtaisiksi erillispäätöksiksi. (Uusikylä, 177.) Ne organisaatiot, joilla oli vahvoja linkkejä päätöksentekofoorumille ja tukenaan vahvoja eturyhmiä, kykenivät vaikuttamaan muita paremmin päätöksentekoon varhaisessa vaiheessa. Vaikutusmahdollisuuksien selvittämisen lisäksi Uusikylän tutkimus tuotti tietoa budjettileikkausten prosessista. Uusikylän mukaan keskushallintojohtoisen supistavan suunnittelun pelisääntöjen puuttuminen kiihdytti epäformaalin verkoston toimintaa ja kokonaissuunnitelman puuttuessa leikkaukset toteutettiin sieltä, mistä aiheutui poliittisille päätöksentekijöille vähiten mainehaittaa tai niin sanottuja poliittisia kustannuksia. (Mt., 203.)

Mikko Mattila (1993) tutki pro gradussaan, joka on myös osa teosta *Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltioon*, sosiaali- ja terveystalouden päätöksenteon organisaatioverkostoa selvittämällä, mitkä organisaatiot osallistuvat päätöksentekoverkoston ja millaisia intressien vastakkaisuuksia päätöksenteon verkoston sisältyy. Mattilan mukaan päätösten syntyminen prosessina ei ollut puhtaasti pluralistisen tai (uus)korporatiivisen teorian mukainen. Korporatiivinen näkökulma korostaa liiaksi keskusjärjestöjen monopoliluonnetta, vaikka sosiaali- ja terveystaloudessa voitiin huomata pienempienkin järjestöjen luoneen vaikuttavia suhteita keskushallintoon. Myöskään pluralistinen etujärjestöjen välinen kilpailuasetelma ei toteutunut, vaan nämä organisaatiot muodostivat vakaan verkoston, jonka perustana oli keskinäinen neuvottelu. Sosiaali- ja terveystalouden alalta Mattila löysi kaksi tärkeää vaikuttamisen keskusta. Toinen eduskunnan virallinen päätöksentekokanava sosiaali- ja terveystaloudellista ja toinen kunnallinen virka- ja työehtosopimusjärjestelmä, jossa vahvoina vaikuttajina olivat työmarkkinajärjestöt. (Mattila 1993, 94–95.)

Väitöskirjassaan Mattila (2000) jatkoi analysoimalla suomalaista sosiaali- ja terveystaloudellista koskevaa poliittista päätöksentekoa politiikkaverkostonäkökulmasta. Tutkimus toteutettiin haastatteleamalla strukturoidusti useita politiikkalohkon toimijoita. Kyselyssä tiedusteltiin esimerkiksi toimijoiden välisiä verkostosuhteita, heidän

kiinnostusta tiettyihin hallituksen tekemiin lakiehdotuksiin, heidän tukeaan näille lakiehdotuksille ja heidän arvioitaan siitä, miten vaikutusvalta on jakautunut politiikkalohkon toimijoiden kesken. Tutkimuksessa saatiin tietoa politiikkalohkon eri aikojen poliittisesta ilmapiiristä, joka vaikutti vaikutusmahdollisuuksiin. Tutkimus osoitti myös, että toimijoiden asemalla politiikkaverkostossa on vaikutusta siihen, miten hyvin ne pystyvät toteuttamaan omia tavoitteitaan.

Arho Toikka (2004) käsitteli pro gradu –tutkielmassaan suomalaisen energiaveropolitiikan muotoutumista vuosien 1994-1996 välillä. Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisten ja julkisten organisaatioiden sekä eri ryhmien suhteiden ja niiden välisten informaation liikkeiden vaikutusta keskusteluprosessissa syntyneeseen lakiin. Eduskunnan valiokuntiin kuultavaksi pyydytyt organisaatiot saivat luonnollisen ja tärkeän vaikutuskanavan. Näin ollen valiokuntalausunnot olivat yksi Toikan tutkimuksen kohteena olevan informaation liikkeen muodoista. (Mt, 14) Toikka löysi energiaveropolitiikan verkostoista sekä pluralistisia että korporatiivisia piirteitä (mt, 80). Pasi Ahosen (2002) kauppapoliittisten asioiden valmistelua Suomessa koskeva pro gradu selvitti, mitkä toimijat ovat keskeisessä asemassa organisaatioiden välisessä verkostossa sekä toimijoiden kantoja ja niiden ristiriitoja. Tutkielmassa todettiin ulkoasiainministeriön ja teollisuus- ja kauppaministeriön olevan keskeisimpiä. Etujärjestöjen, lähinnä elinkeinoelämän ja maatalouden tuottajajärjestöjen sekä ammattiyhdistysliikkeen vaikuttaminen julkiseen päätöksentekoon tapahtui pääasiassa näiden keskeisten ministeriöiden välityksellä. (Ahonen 2000.)

Tuoreimpana Joonas Laukia (2013) tarkasteli pro gradu –tutkielmassaan yksittäisen päästökauppadirektiivin valmistellutta ja implementoinutta politiikkaverkostoja Suomessa. Tutkimus toteutettiin verkoston jäseniä haastatteleamalla, eli laadullisesti, jolloin kyseessä ei varsinaisesti ole verkostoanalyysimetodein toteutettu tutkimus. Kuitenkin Laukia selvitti haastattelujen avulla verkoston rakennetta ja toimintatapoja. Päästökaupparverkosto osoittautui tutkimuksessa pieneksi, tiiviiksi, hyvin asiantuntevaksi ja epädemokraattiseksi. (Mt, 63.) Tämä herätti Laukian pohtimaan epävirallisten politiikkaverkostojen vaikutusta kansanvaltaan, jos päätöksien valmistelu tapahtuu pitkälti politiikkaverkostoissa, joka muodostetaan asiantuntijoista, eikä

esimerkiksi demokraattisilla vaaleilla valituista henkilöistä. Poliittikkaverkostot eivät välttämättä johda kuitenkaan automaattisesti demokratian heikentämiseen. Verkostoissa voidaan mahdollistaa laajan asiantuntemuksen hyödyntäminen ja useiden tahojen osallistuminen. (Mt, 64.)

6.3 Mitä tehdyistä verkostanalyysistä voidaan sanoa?

Suomessa toteutetut poliittikkaverkostojen analyysit ovat tutkineet eri poliittikkalohkojen päätöksentekoa tai yksittäisen poliittikkakysymyksen prosessia. Tutkimuksien painopisteet ovat joko toimijoiden, usein etujärjestöjen, yleisissä vaikutusmahdollisuuksissa päätöksentekoarenalla tai sillä, mitkä toimijat ovat vaikuttaneet johonkin tiettyyn politiikan lopputulokseen. Näitä kysymyksiä on lähestytty tutkimalla toimijoiden asemaa verkostoissa, informaation kulkua, heidän agenda ja resurssejaan. Useissa tutkimuksissa keskiössä oli verkoston rakenne, johon kaikki tulokset lopulta pohjautuvat.

Huomion arvoista osassa tutkimuksista on se, että ne ovat pystyneet tuottamaan yhteiskunnasta laajempaakin tietoa verkostanalyysin avulla. Näissä tapauksissa tutkimus ei tyydy erittelemään vain toimijoiden vaikutusmahdollisuuksia ja verkoston rakennetta, vaan analysoi päätöksenteon ympäristöä ja sitä kautta yhteiskunnallista tilannetta, jossa päätöksiä tehdään (esim. Uusikylä 1993 ja Mattila 2000). Analyysia pystyttiin tuottamaan myös vertailevalla tutkimuksella yhteiskunnallisesta muutoksesta ja verkostojen muutoksesta sen mukana (ks. Ruostetsaari 1989 & 1999). Laukian tutkimuksessa käytiin lisäksi vuoropuhelua verkostojen merkityksestä osana demokratian toteutumista. Näillä tutkimuksien ansioilla verkostojen ja päätöksenteon analyysi voidaan liittää osaksi laajempaa yhteiskunnallista kehitystä ja käyttää verkostanalyysinä yhtenä keinona hahmottaa yhteiskuntaa.

Katsauksen perusteella voidaan sanoa, että verkostanalyysin tarve olisi vielä monilla politiikan aloilla. Hallinnon hajautumisen kautta verkostoista on tullut hyvin vaikutusvaltaisia. Sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden määrä on kasvanut sadassa vuodessa merkittävästi (Uusikylä 1999, 89) ja EU on tuonut politiikan kentälle

useita uusia toimijoita ja verkostoja. Tämä lisää uutta tiedon tarvetta siitä, mitkä asiat tai tahot vaikuttavat päätöksentekoon. Verkostoitumisesta itsestään on tullut politiikkaa ja käsitteestä politiikkaa koskevan ajattelun ehto (Eriksson 2009, 14). Verkostoituminen ja sen uudet muodot eivät näytä poistuvan vielä vähään aikaan yhteiskunnallisesta keskustelusta tai tutkimusaiheista.

7 Johtopäätökset

Tutkielma antaa katsauksen politiikkaverkostojen tutkimusperinteeseen pohjautuvan verkostanalyysin käytöstä ja toteutetuista tutkimuksista Suomessa. Voidaan todeta, että verkostot ovat merkittävä osa politiikan tekoa ja niiden roolilla on vaikutusta. Verkostojen vaikuttavuus vaihtelee eri poliittisissä kysymyksissä, jonka vuoksi verkostanalyysillä saamme arvokasta tietoa vuorovaikutuksen prosesseista. Verkostanalyysi on painottunut tarkastelemaan verkoston toimijoiden välisien suhteiden laatua ja sitä kautta verkoston rakennetta. Toimijat eivät itsestään ole analyysin kannalta kiinnostavia, vaan pikemminkin se, mitä ominaisuuksia verkosto kokonaisuudessaan sekä sen toimijat saavat vuorovaikutussuhteiden seurauksena ja mitkä ovat näiden tekijöiden vaikutukset poliittisiin päätöksiin. Analyysi voi antaa meille tietoa esimerkiksi valikoidun etujärjestön vaikutusvallasta yksittäisen lain valmistelussa tai missä foorumilla poliittiset kysymykset lopulta ratkotaan.

Ymmärtämällä verkostojen luonnetta ja roolia poliittisissa ratkaisuisa voidaan löytää uusia tapoja tutkia verkostoja. Verkostanalyysien katsaus osoittaa verkostanalyysin hyväksi menetelmäksi tarkastella verkostojen rakennetta ja vuorovaikutussuhteita. Verkostanalyysi sopii useille politiikan aloille sekä monenlaisen informaation tuottamiseksi. Suomessa tehdyt politiikkaverkostojen verkostanalyysit ovat osoittaneet politiikkaverkostojen teorioita päteviksi sekä tuottaneet verkostoista kyseiselle politiikkalohkon toimijoille ja yhteiskunnalle arvokasta tietoa suomalaisesta päätöksenteosta.

Lähteet

Ahonen, Pasi (2002) Kauppapoliittisten asioiden valmistelu Suomessa. Valtio-opin pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.

Blanco, Ismael – Lowndes, Vivien – Pratchett, Lawrence (2011) Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review* 2011 vol 9, 297–308.

Eriksson, Kai (2009) Maailma ilman ulkopuolelta - Verkostot yhteiskunnallisessa ajattelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Heiskanen, Ilkka (1990) Kulttuurin organisaatiositeet opetusministeriössä: selvitys pysyvistä sivuelimistä ja keskeisimmistä sidosryhmäsuhteista. Opetusministeriö.

Johanson, Jan-Erik - Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri (1995) Johdatus verkostanalyysiin. Kuluttajatutkimuskeskus, menetelmäraportteja ja käsikirjoja 3/1995.

Leena Kartovaara (1972) Suomalainen eliitti Kuka kukin on -teoksien valossa vuosina 1909, 1934 ja 1970. Sosiologian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.

Korhonen, Katri (2010) Sosiaalinen verkostanalyysi metsiin liittyvän päätöksenteon tutkimuksessa. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2010, 493-497.

Lampinen, Risto (1999) Euroopan unionin lobbausverkostot - Eturyhmien vaikutusmahdollisuudet Euroopan unionin maitotalouspolitiikan verkostoissa. Teoksessa Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri (toim.): Verkostoyhteiskunta - käytännön johdatus verkostanalyysiin. Helsinki: Gaudeamus.

Laukia, Joonas (2013) Lentoliikenteen päästökauppa Suomessa - Valmistelu ja implementointi politiikkaverkostossa. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.

Marsh, David toim. (1998) Comparing policy networks. Buckingham: Open University Press.

Mattila, Mikko (1993) Sosiaali- ja terveystalouden päätöksenteon organisaatioverkosto. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin hallinto-opin suuntautumisvaihtoehdon pro gradu.

Mattila, Mikko (2000) Policy Making in Finnish Social and Health Care - A Network Approach. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri (1993) Verkostoanalyysi politiikan tutkimuksessa - teoreettiset lähtökohdat ja metodin perusta. *Politiikka* 1(1993).

Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri (toim.) (1999) Verkostoyhteiskunta - käytännön johdatus verkostoanalyysiin. Gaudeamus.

Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri - Saukkonen, Riikkamari (1993) Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Yliopistopaino.

Miettinen, Reijo ym. (2006) Sosiaalinen pääoma ja luottamus innovaatioverkostoissa. Tutkimusraportteja 9, Helsingin yliopiston Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. Helsinki: Yliopistopaino.

Papadopoulos, Yannis (2010) Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics* 33:5, 1030-1049.

Peters, Guy (1998) Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality. Teoksessa Marsh, David toim. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
Rhodes, R.A.W. (2007) Understanding Governance Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (8), 1243–1264.

Ruostetsaari, Ilkka (1989) Energiapolitiikan määräytyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.

Ruostetsaari, Ilkka (1992) Vallan ytimessä - Vallan verkostot. Helsinki: Gaudeamus.

Ruostetsaari, Ilkka (1998) Energiapolitiikka käännekohtassa – Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiemarkkinoilla. Tampere: Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, Julkaisuja 8/1998.

Salminen, Veli-Matti (2012) Verkostot, paikallisuus ja eriarvoisuus. Jyväskylä: Department of Social Science and Philosophy, University of Jyväskylä.

Salo Raija Marjatta (1973) Suomalainen eliittitutkimus. Valtio-opin pro gradu, Helsingin yliopisto.

Toikka, Arho (2004) Ympäristöverotuksen päätöksentekoverkostot - energiaverotuksen muotoutuminen toimijoiden välisessä kanssakäymisessä Suomessa 1994–1996. Sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto.

Uusikylä, Petri (1999) Hyvinvointilainsäädännön verkostot - Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968-1995. Teoksessa Mattila, Mikko - Uusikylä, Petri (toim.): Verkostoyhteiskunta - käytännön johdatus verkostoanalyysiin. Helsinki: Gaudeamus.

van Waaren, Frans (1992) Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, vol 21, Nos 1-2, 29-52.

Verkkolähteet:

Hiilamo ja Soininvaara: On aika hyvästellä kolmikanta (2011)

<http://www.soininvaara.fi/2011/04/14/on-aika-hyvastella-kolmikanta/>. Luettu 6.11.2014.

Patentti- ja rekisterihallituksen nettisivut <http://www.prh.fi/fi/yhdistysrekisteri.html>.
Luettu 4.12.2014