

Demokraattinen verkostohallinta

Johdanto

Pohdin tässä esseessä verkostohallinnan olemusta sekä sen tehokkuutta ja demokraattisuutta Eva Sørensenin ja Jacob Torfingin teoksen *Theories of Democratic Network Governance* (2007, Hampshire: Palgrave Macmillan) pohjalta. Keskityn erityisesti hajautetun teorian, *decentred theory*, näkökulmaan asiasta.

Mitä on ”verkostohallinta”?

Verkostohallinnalla tarkoitetaan sellaista hallinnollista muotoa ja tapaa, jossa perinteiset vertikaaliset hierarkiat ja vakiintuneet institutionaaliset asemat väistyvät monimuotoisen, multilateraalisen verkoston dynamiikan tieltä. Verkostohallinnan käsite kyseenalaistaa perinteisen valtakäsityksen, jonka mukaan yksi keskittynyt johtava elin hallitsee ja jakaa valtaa alaspäin – vallassa ja hallinnassa on kyse pikemminkin monimutkaisten sosioekonomisten ja poliittisten paikkojen, tekijöiden ja tilanteiden yhteistoiminnasta (Sørensen, Torfing: 8-9). Valtiot ja hallitukset eivät ole globalisoituvassa maailmassa enää ainoita korkeimman vallan käyttäjiä eivätkä edes aina tärkeimpien hallintoinstituutioiden ylläpitäjiä. Verkostoyhteiskunta tarvitsee verkostohallintoa. Sen voidaan katsoa joko korvaavan valtion ja markkinat päätöksentekofoorumeina ja -instituutioina tai sitten täydentävän niitä sellaisiksi, että niistä saadaan enemmän ja parempia tuloksia.

Verkostohallinta, tai hallinnan verkostot, voidaan määritellä useilla eri tavoilla. Yhteisiä piirteitä niille löytyy kuitenkin seuraavasti (Sørensen, Torfing: 9):

- toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten, toimijoiden välinen kohtuullisen vakaa **horisontaalinen artikulaatio**
- toimijoiden välinen yhteistyö perustuu **neuvotteluihin**
- neuvottelut tapahtuvat säädellyssä, normatiivisessa, kognitiivisessa ja kuvitteellisessa **kehikossa**
- kehikko on **itsesäätelävä** ulkopuolisten tahojen ennalta määrittelemisissä puitteissa
- järjestelmä toimii joko suoraan **yleisen edun** hyväksi tai ainakin implisiittisesti kontribuoi sen edistämiseksi

Keskeistä on yksityisten, puolijulkisten ja julkisten tahojen saumaton yhteis-

20.8.2010

työ. Mitä monialaisempi ja -tasoisempi kehikko on, sitä varmemmin toiminta tuottaa haluttavia tuloksia. Deliberaatio on tärkein työkalu komentojen ja käskyjen sijaan. Verkostohallinnon toiminnan edellytykset ovat järkevät pelisäännöt, joiden pohjalta yhteistyö toimii. Se ei toteudu institutionaalisessa tyhjiössä, vaan on jossain määrin jopa tarkemmin rajattua ja formaalimpaa kuin niin sanottu perinteinen hierarkiamallien hallinto. Vaikka verkostohallinto, koski se sitten mitä osa-aluetta tahansa, onkin ulkoapäin säädetyistä ohjeista ja visioista riippuvainen, se omaa kuitenkin toiminnassaan vapaan mandaatin ja säätelee itse itseään. Tehtävä, mihin verkostohallintoa hyödynnetään kussakin tapauksessa, määrää kuitenkin koko verkostohallinnon olemuksen: onko kyseessä siltatyömaa luonnonsuojelullisesti tärkeällä alueella, sähköisen äänestysjärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto vaiko periferiakunnan ostoskeskusprojekti. Tämä tehtävä määrittää myös hallinnan potentiaaliset tuotokset.

Demokraattisen verkostohallinnan teoriaa

Koska verkostohallinnan periaatteet haastavat perinteiset hallinnan muodot ja instituutiot, sen voidaan katsoa haastavan myös edustuksellisen demokratian. On olemassa kuitenkin eri näkemyksiä siitä uhkaako verkostohallinto vain demokratian edustuksellisuutta vaiko demokratiaa itsessään. Traditionalistisen koulukunnan mukaan demokratia ja sen arvo määrittyy siihen sisältyvien institutionaalisten ja proseduraalisten merkitysten (ero valtion ja yhteisön/yhteiskunnan välillä) perusteella, minkä vuoksi näitä merkityksiä uhkaavat tekijät uhkaavat myös demokratiaa. Modernimpi näkemys asiaan on, että monitahoisessa maailmassa, jossa perinteiset välineet eivät kykene enää tuottamaan demokraattisia lopputuloksia, tarvitaan jotain uutta joka ”pelastaa demokratian” ja toteuttaa *de facto* paremmin ”kansan tahtoa” - tässä tapauksessa verkostohallintaa. (Sørensen, Torfing: 233-236)

Demokraattista verkostohallintaa voidaan lähestyä neljästä eri näkökulmasta: kilpailullisen, agonistisen, tuloksellisen ja yhteisöllisen demokratian teorioista. *Kilpailullinen demokratia* tarkoittaa häikäilemättömästi omia intressejään ajavien tahojen keskinäisen taistelun rajaamista haluttuun kehikkoon. Se nojaa perinteiseen liberaalidemokratian käsitykseen antaa eri toimijoille mahdollisimman vapaat kädet toimia tietyin sovituin reunaehdoin, mutta hylkää ajatuksen siitä että kyseinen toiminta rajoittuisi vain valtioon ja edustuksellisen demokratian instituutioihin. *Tuloksellisessa demokratiassa* kantavana

20.8.2010

ajatuksena on demokraattisen prosessin lopputulosten paremmuus. Minkään järjestelmän paremmuus ei siis pitäisi perustua niinkään traditiolle, legitimaatiolle tai proseduureille, vaan sille kuinka hyvin se toteuttaa perustehtävänsä eli kansan tahdon ilmentämistä (*demos, kratos*). *Yhteisöllisen demokratian* teoriassa demokraattinen hallintatapa perustuu koko yhteisön deliberatiiviseen keskusteluun ja harkintaan – suurissa kansallisvaltioissa, puhumattakaan globaalista näkökulmasta, tämä olisi käytännössä mahdotonta yksistään perinteisten instituutioiden voimin. *Agonistisen demokratian* kannattajat taas katsovat, että demokratia järjestelmänä kyllä rajoittaa eri intressiryhmien häikäilemättömyyttä ja sovittaa eturistiriitoja, mutta eivät usko siihen että yksilöt toimisivat rationaalisin kustannustehokkuusperustein. Heille kyseessä on sosiaalisten verkostojen paineessa syntyvät ja muokkautuvat subjektiiviset intressit, jolloin demokratiankin tulee ulottua näiden verkostojen alueelle. (Sørensen, Torfing: 236-246)

	Laskelmointi	Kulttuuri
Konflikti	Kilpailullinen demokratia	Agonistinen demokratia
Koordinointi	Tuloksellinen demokratia	Yhteisöllinen demokratia

Hajautettu teoria

Jo käsite ”hallinto” sinällään sisältää itse itseään organisoivan organisaatio-denvälisen verkoston periaatteen. Käsitksemme vaikkapa ”kunnallishallinnosta” on juuri tätä: edustuksellisen demokratian (kunnanvaltuusto, -hallitus), virkamieskoneiston (kunnanjohtaja, työntekijät) ja asiantuntijoiden (lautakunnat, sihteerit) yhteistoimintaa. Perinteisessä mielessä tätä käsitystä kuitenkin rajoittaa sen *sentralisaatio*, keskittyneisyys – kunnanvaltuuston keskuudesta muodostettu kunnanhallitus käyttää tosiasiallisesti suurinta valtaa ja delegoi sitä alaspäin asiantuntijoille, jotka pyrkivät saamissaan raameissa toimiviin tehtävänantoihin virkamiehille. Jos verkoston kommunikaatio on jostain syystä tehotonta tai sentralisaation ydin, kunnanhallitus, toimii epätoivottavalla tavalla, heijastuu tehotonmuus (usein kerrannaisvaikutusten kera) verkoston kaikkiin muihinkin toimijoihin. *Desentralisoidussa*, eli hajautetussa, järjestelmässä ei ole yhtä keskustahoa tai keskeistä toimijaa, joka yksipuolisesti sanelee muille toimijoille yhteisen toiminnan ehdot (Sørensen, Torfing: 77).

Hajautetussa verkostohallinnan teoriassa lähdetään liikkeelle siitä, että pää-

20.8.2010

töksentekojärjestelmät ja -foorumit, niin sanotut poliittiset markkinapaikat, eivät ole alunperinkään niin keskusjohtoisia kuin kuvittelemme (Sørensen, Torfing: 78). Eri instituutiot ja toimijat hallinnonalojen sisällä ovat toisistaan riippuvaisia monivivahteisin valta- ja valankäyttökytköksin. Kunnallistasolle palautettuna voidaan ajatella esimerkiksi yksityishenkilöistä koostuvan kunnanvaltuuston intressejä valita henkilöitä kunnanhallitukseen, heidän ansiotyötään ja siitä irtautumista, oman yritystoiminnan edistämistä kaavoitusratkaisujen kautta ja niin edelleen. Myöskään virkamiehet eivät ole ”oppikirjamaisen” kuuliaisista ja nöyriä toimeenpanovallan käyttäjiä, vaan todellisuudessa myös he osallistuvat omalta osaltaan ja lakisääteisten rajoitteiden puitteissa niihin päätöksiin, jotka heitä itseään koskevat. Käsite ”lobbaus” laajemmassa merkityksessään voidaan käsittää tietynlaiseksi hajautetun mallin synonyymiksi. Kyse ei ole niinkään lahjonnasta tai painostuksesta *an sich*, vaan informaatiosta ja mielipidevaikuttamisesta. Kun ymmärrämme tämän, voimme myös ymmärtää, ettei valta ole keskittynyttä, vaan järjestelmää täytyy lähestyä hajautetun verkostohallinnan näkökulmasta.

Hajautukselle keskeistä on tieto – tiedonkäsittely ja tiedottaminen hallinnon eri toimijoiden kesken (Sørensen, Torfing: 83). Tieto, tai pikemminkin ymmärrys, asioista edesauttaa kvalitatiivisten ongelmien käsittelyä, joihin ei muuten olisi tarjolla kuin kvantitatiivista materiaalia ja sen mukaisia ratkaisumalleja. Asioita, joita ei voida numeroin mitata tai määrittää, ei voida myöskään numeroin ratkaista. Myös sellaiset tahot, jotka eivät pysty, halua tai kykene keskitetyn mallin mukaisesti osallistumaan deliberaatioon, saattavat omata sellaista tietotaitoa ja kokemusta, joka on ratkaisevaa parhaimman mahdollisen lopputuloksen saavuttamisessa. Heidän kontribuutionsa tulee ymmärtää sekä mahdollisuutena, että myöskin potentiaalisena uhkana sen mukaan mitkä heidän toimintaansa taustalla ohjaavat intressit ovat. Hajautus edellyttää perusteellista valmistelua ja loppuun suoritettua prosessointia, mihin sisältyy paljon poliittista kaupankäyntiä ja neuvottelemista. Vaikka toiminta ei edellytäkään keskusjohtoa, niin se silti edellyttää ulkopuolista valvontaa ja arviointia, mikä sekin ihanteellisissa olosuhteissa toteutettaisiin desentralisoidusti.

Verkostohallinnan ongelmia

Verkostohallinta voi kuulostaa oletusarvoisesti paremmalta vaihtoehdolta, mutta sen konkreettiseen toteuttamiseen sisältyy kuitenkin vielä paljon ongelmia. Ensimmäinen iso kysymys on tällaisen laajan, horisontaalisen hallintotavan suhteessa korkeam-

20.8.2010

mat kustannukset. Ylhäältä alaspäin laskeutuvan jäykän hierarkian etuna on, että se toimii vanhaa sanontaa mukaillen ”kuin junan vessa”: hallinnon kustannukset sinällään ovat varsin pienet, vaikkakin hallinnon tuottamien lopputulosten yhteis- ja oheisvaikutusten summa ei olisikaan niin toivottava. Kysymyksissä, joissa ei nähdä tarpeelliseksi saada laajaa monikeskeistä näkemystä päätöksenteon tueksi, ei kannata nähdä demokraattista verkostohallintoa itseisarvoisena asiana. Jos taasen verkostohallinta toteutetaan kevyemmin rakentein, eli se muodostuu yleisen mielipiteen turvin ja sen päätöksille alistutaan omaehtoisesti, niin saadaan kyllä madallettua hallinnan kustannuksia, mutta vesitetäänkö tällöin päätökset? Ilman pakkovaltaisuutta ja universaaliutta verkostohallinta voi toimia vain, mikäli se katsotaan (lähes) kaikkien sen alaisuudessa toimivien mielestä legitimeiksi järjestelmäksi hoitaa asioita. Vastaavasti todettakoon, että ei hierarkinenkaan järjestelmä voi perustua pelkälle pelolle ja voimapakotteille. (Sørensen, Torfing: 153-166)

Toinen mittavampi ongelma koskee hallinnan demokraattisuutta ja siihen sisältyvää legitimitietin kysymystä. Ongelman alalajeja ovat:

- *Inklusiivisuus* – ketkä pääsevät mukaan päätöksentekoon; suuryritykset, kansalaisjärjestöt, poliittiset puolueet?
- *Poliittinen vastuu* – voivatko yksityiset tahot, jotka noudattavat talousmaailman sääntöjä, tehdä päätöksiä ilman *poliittista* vastuuta?
- *Julkisuus* – samalla kun verkosto laajenee, muuttuvatko sen rajat jyrkemmiksi; näennäinen julkisuus ei ole tosiasiallista avoimuutta.
- *Responsiivisuus* – toteuttaako verkostohallinta *de facto* sellaisia tuloksia, että ne edustavat sen koko joukon mielipiteitä ja intressejä, joita edustamaan hallinnan jäsenet on valikoitu?

Epädemokraattinen verkostohallinta on äärimmäisessä tapauksessa sitä, että parlamentaarisiin periaattein valittujen edustajien lisäksi tai heidän sijallaan on joukko eri intressiryhmien voimakkaita lobbaajia, jotka ilman minkäänlaista vastuuta tekevät kaikessa salassa päätöksiä, jotka eivät lainkaan edusta yksilöiden enemmistön tahtoa. Verkostohallinnan demokraattisuuden ongelmat heijastelevat yleisiä demokratian ongelmia; ne eivät ole erityisesti verkostoitumista koskettavia eikä niiden ratkaiseminen ole riippuvaista pelkästään verkostohallinnan luonteesta, vaan yleisemmin demokratiakehityksestä. (Sørensen, Torfing: 274-296)

Loppupäätelmät

Kysymys ei siis ole niinkään siitä, että siirtyisimmekö hierarkisesta järjestelmästä A multilateraaliseen verkostohallintaan B, vaan siitä että miten käsitämme ja määrittelemme hallinnan, mikä ympärillämme jo on. Hajautettu teoria on vain erilainen tapa jäsentää asioita. Siitä näkökulmasta voimme hahmottaa sellaisen todellisuuden, jossa valtasuhteet ovat muodostuneet verkostoina, eivät lineaarisina organisaatiokaavioina. Hyväksymällä tämänkaltaisen maailmankuvan, voimme hyödyntää verkostohallinnan tehokkaammin, toisin kuin siinä tilanteessa että kiellämme monenkeskeisten ja päällekkäisten valtasuhteiden olemassaolon. Tämä on myös edellytys sille, että voimme ottaa konkreettisia demokraattisen verkostohallinnan työkaluja käyttöömme – laajentaa päätöksenteon osallistujien piiriä, tukea erisuhtaisten ja usein myös eripuraisten intressiryhmien rakentavaa dialogia sekä tuottaa sellaisia päätöksiä (parhaita lopputuloksia), joiden tuottamisprosessi on ollut läpinäkyvä.

Demokraattisen verkostohallinnan toteuttamisessa tulee olla valmis myös antamaan periksi sellaisistakin instituutioista ja järjestelmistä, joihin saattaa liittyä merkittäviä arvoja. Se, että kaupunginhallitus on viisi vuosikymmentä muodostettu tietyllä periaatteella tai että jokin lautakunta eksklusiivisesti määrittelee jonkin kunnallishallinnon osa-alueen uudistusesitykset, ei voi muodostua pysyväksi esteeksi kattavan horisontaalisen liberaation muodostamisessa. Vanhoja kaavoja pitää olla valmis rikkomaan ja luomaan täysin uusia rakenteita ja instituutioita. Kuntaa koskevia aloitteita voitaisiin käsitellä vaikkapa kuntalaiskomiteassa, johon osallistuisivat kylätoimikuntien puheenjohtajat, yksityissektorin viiden suurimman työnantajan edustajat sekä osa kaupunginvaltuutetuista. Lopullisesti muotoillut ehdotukset voisivat olla neuvoa-antavia, paitsi silloin kun ne olisivat yksimielisiä, jolloin niistä tulisi sitovia. Lainsäädäntö asettaa kuitenkin tälle, ainakin vielä, esteitä. Käytännön kuntatason verkostohallinto edellyttäisi siis joko valtakunnan tasolta alkavaa muutosliikettä tai sitten valtion tasolta myönnettyä vapaata mandaattia paikallistason hallinnolle toteuttaa tällaista haluamaansa järjestelmää.

Kuten asioissa ja niiden uudistamisessa yleensä, ei tietenkään pidä tyytyä käsittelemään vain ehdottomuuksia ja äärimmäisyyksiä. Perinteiset hallintomuodot eivät ole aina ja kaikkialla demokraattisen verkostohallinnan kanssa poissulkevia, vaan päinvastoin

ne täydentävät järjestelminä toisiaan. Pääperiaatteena on, että mitä suurempia suuntaviivoja hahmotellaan, sitä verkostoituneempaa päätöksentekoprosessin tulisi olla, kun taas vastavasti mitä pragmaattisemmasta, niin sanotusta ruohonjuuritason, vallankäytöstä on kyse, sitä tehokkaampaa on toteuttaa perinteisen hierarkiamallin mukaista vertikaalista hallintaa. Valtion mittakaavassa tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että verkostojen deliberaatio toimisi lainsäädännössä (esitys, valmistelu, päätös), mutta ministeriöiden toimeenpanovallan puoli pysyisi ennallaan kustannusten minimoimiseksi ja tehokkuuden (raha, aika, tulokset) maksimoimiseksi.