

Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus¹

Anita Niemi-Iilahti

ABSTRACT

Network paradigm and implementation research

Governments of the 21st century are facing complex problems in the search for effective ways in fulfilling their tasks. Traditional tools of governing are challenged by the fact that a multiplicity of actors are involved in the policy formulation and implementation processes, the borders of the field of governmental action are vague and the field is changing all the time. A dominant discourse in the Western Public Administration literature has during a couple decades been the network paradigm - or more properly, different network approaches. The article discusses the contributions of network schools to our understanding of effective governance in the context of policy implementation. The achievements of implementation research in reconstructing implementation structures and in opening black boxes of the implementation process are analysed. Also, the concepts of network and network paradigm are discussed and the specific characteristics of networks are analysed from the perspective of implementation. An important contribution of the network research is seen in the fact that network analysts reach out some missing links of the implementation process and that they further refine some fruits of the implementation research. The conclusion is that both the theory and praxis of public policy and administration would gain of a better interaction between implementation and network approaches.

1. JOHDANTO

Hallinnon teoriat ovat vuosikymmenten saatossa pyrkineet tarjoamaan julkiselle hallinnolle erilaisia tapoja ratkaista tehokkaasti kulloinkin esiinnoituneita ongelmia. 1960- ja 70 -lukujen keskitetyn suunnittelun aikakausi toi esiin hallitusten rajoittuneisuuden monimutkaisten ongelmien hallinnassa ja hallintokoneiston ohjauksessa. Havaittiin, että valtio ei ole erillään yhteiskunnasta eikä valtio myöskään ole yhteiskunnan yläpuolella (Kickert 2001). 1980- ja 1990-lukujen verkostoajattelu auttoi täsmentämään kuvaa monimutkaisesta hallinnasta, mutta yhtä lailla jo varhaisempi implementaatiotutkimus nostaa esiin monista erilaisista yksityisistä ja julkisista toimijoista muodostuvia verkostoja, jotka toimivat perinteisen virallisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisällä ja rinnalla (Hjern & Porter 1981; Hjern & Hull 1983).

Verkostoajattelu on yksi hallinnon ja politiikan tutkimuksen tämän hetken valtavirta. Pelkästään Euroopassa verkostotutkimuksella on useita koulukuntia, joiden teoriaperusta on vaihtelevasti organisaatioteorioissa, policy-tutkimuksessa ja valtio-opissa (Klijn 1997; Bogason & Toonen 1998; Kickert 2001). Tutkimusotteiden moninaisuus hämmentää. Mitä uutta verkostoajattelu tuo hallinto-ajatteluun? Mikä on sen suhde aikaisempaan teorianmuodostukseen? Pohdin tässä artikkelissa näitä kysymyksiä rajatusti implementaatiotutkimuksen näkökulmasta. Tavoitteena on nostaa esiin se, minkälaista kontribuutiota viime aikojen verkostotutkimus antaa hallintokoneistojen ohjauksen ja toimeenpanon ongelmiin ja mitä uutta ymmärrystä verkostoajattelu tuo implementaation problematiikkaan. Artikkelissa tarkastelen sitä, mitä implementaatiotutkimus on tuottanut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana, miten implementaatiotutkimus ja verkostotutkimus ovat yhdessä avanneet toimeenpanon mustaa laatikkoa ja miten ne ovat lisänneet ymmärrystä hallinnon prosesseista ja toimintakyvystä.

¹ 13.12.2001

Artikkeli perustuu Hallinnon Tutkimuksen Päivillä Rovaniemellä 13.12.2001 pidettyyn esitelmään.

2. IMPLEMENTAATIOTUTKIMUKSEN LÖYDÖKSIÄ JA ONGELMIA

Implementaatiotutkimus näyttää parhaillaan elävän jonkinlaista itsensä uudelleen löytämisen tai ainakin etsimisen aikaa. Implementaatiotutkimuksen suurta päänavausta - kolmekymmentä vuotta sitten julkaistua Pressmanin ja Wildavskyn "Implementation" teosta - seurasi runsaasti julkisten toimintapolitiikoiden (policy) ja ohjelmien toteutuksen tutkimuksia, joilla oli sekä käytännöllisiä että teoreettisia tavoitteita. Tutkimus tuotti päätöksentekijöille uutta tietoa toimeenpanon vaikeuksista ja mahdollisuuksista. Samalla se pyrki myös analyyttisesti erittelemään implementaation käsitettä (Pressman & Wildavsky 1973; Van Meter - Van Horn 1975; Dunsire 1978).

Tavoitteiden ja toteutuksen välinen kuilu

Pressmanin ja Wildavskyn (1973) teos nosti esiin toimeenpanoketjun heikon kohdan eli päätöksenteon ylimmän tason ja itse toteutuksen välistä puuttuvan lenkin. Pressmanin ja Wildavskyn tutkimuksessa kysymys oli Washingtonissa tehtyjen työttömyysongelman parempaan hallintaan tähtäävien päätösten ja liittovaltion päätöksenteosta etäällä Oaklandissa tapahtuvan toimeenpanon välisestä ontuvasta yhteydestä. Tätä poliittisen päätöksenteon ja käytännön toimien välistä kuilua kuvattiin käsitteellä 'implementation deficit'. Käsite murensi sitä vahvaa selitysvoimaa, joka perinteisesti oli annettu julkisen hallinnon formaalisille rakenteille ja instituutioille. Tutkimus nosti esiin paikallisen kontekstin tuntemisen ja huomioonottamisen välttämättömyyden yhdeksi implementaation onnistumisen kriteeriksi.

Implementaatiota analysoitiin aluksi ylhäältä alas -etenevän hierarkkisen byrokratian asetelmassa, joka korostaa asetettujen tavoitteiden ja niiden eksplisiittisen toteutumisen ensisijaisuutta. Tutkimukset olivat useammin kertomuksia epäonnistuneista kuin onnistuneista ohjelmista. Tutkimukset osoittavat, että hallituksen tai muun päätöksentekijän asettamia tavoitteita ei juurikaan saavutettu. Tavoiteltuja vaikutuksia ei syntynyt, vaikka panostukset ohjelmien toimeenpanoon olivat suunnitelmien mukaisia. Pressmanin ja Wildavskyn (1973) klassikon alaotsikko

- How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programmes Work at All - on kouluasi-merkki tämänkaltaisesta asetelmasta.

1970-luvun implementaatiotutkimukset nostivat huomion kohteeksi toimeenpanon todellisia mutta aiemmin pimennossa olleita solmu- ja ongelmakohtia. Näitä olivat ensinnäkin hallintokoneiston kohtaamat vaikeudet muuntaa päätöksentekijän tekemät laajat sopimukset täsmällisiksi ja riittävän yksityiskohtaisiksi päätöksiksi ja edelleen käytännön toimenpiteiksi. Toiseksi alettiin tunnistaa ongelmia, jotka syntyvät monien toimijoiden osallistumisesta samaan prosessiin. Kun toimeenpanoon osallistuu hallinnon eri tasoilla monia toimijoita, mukaan tulee monenlaisia näkemyksiä ja vastaavasti monenlaisia tulkintoja tavoitteista ja keinoista. Myös mahdollisuudet jarrutuksiin ja viivyttelyyn kasvavat, kun päätöksentekopisteitä on useita. Lisäksi Pressmanin ja Wildavskyn (1973) työttömyyden vähentämishjelmaan ja sen käytännön toimeenpanoon kohdistunut tutkimus nosti esiin ristiriidan ohjelman perustana olleiden talousteorioiden ja niiden reaalisten ongelmien välillä, joita ohjelmalla pyrittiin hoitamaan.

Implementaation todellisten rakenteiden paljastaminen - verkostot

1970-luvun implementaatiotutkimuksia kritisoi- tiin epäteoreettisuudesta ja kyvyttömyydestä tuottaa päteviä hypoteeseja (Dunsire 1978: 16-20). Ne johtivat kaikesta huolimatta edelleen haluan tunnistaa ja eritellä tarkemmin toimeenpanon todellisia rakenteita. Erityisesti Lipsky (1980) laajensi ymmärrystä toimeenpanon ongelmista ja itse hallintoon isälyivistä piirteistä lanseeraamalla käsitteen 'street level bureaucrat'. Lipskyn 'katutasen byrokraatit' (opettajat, sosiaalityöntekijät, lääkärin) muotoilevat todellisuudessa ylätasolla määriteltä poliittikaa uudelleen toimeenpannessaan erilaisia hallituksen hyväksymiä ohjelmia ja tavoitteita. Ruohonjuuritasolla tai katutasolla tapahtuva toimeenpano muotoutuu paikallisesti vuorovaikutuksessa tavoitteita viime kädessä toimeenpanevien viranhaltijoiden ja ohjelman kohteena olevien kansalaisten välillä. Katutasen byrokraatit näkevät omassa toimeenpanokontekstissaan sen, että palvelujen todellinen kysyntä ja hallituksen ohjelmiin sisältyvä palvelu-

tarjonta ovat usein kaukana toisistaan. Kentällä kysytään eri asioita kuin mitä professionaalinen järjestelmä tarjoaa.

Pressmanin ja Wildavskyn tai Lipskyn tutkimukset avasivat ovea ymmärrykselle toimeenpanoketjun monista silmukoista ja monien toimeenpanijoiden yhteistyön ongelmista, mutta ne eivät vielä nostaneet verkoston käsitettä implementaatioon liittyväksi tekijäksi. Dunsire (1978: 76-80) nostaa implementaatiokirjallisuuden analyysissään esiin kaksi tähän ongelmakenttään liittyvää ja verkostoajattelun kannalta mielenkiintoista näkökohtaa. Ensinnäkin toimeenpanon ja politiikan muotoilun erottaminen todellisuudessa toisistaan on semantiikkaa, sillä hallinnon ja politiikan dikotomia on puhtaasti teoreettinen kysymys. Poliitiikan ja hallinnon dikotomia on ajattelun apuväline, mutta käytännössä politiikan ja hallinnon raja on veteen piirretty viiva. Toiseksi implementaatiotutkimuksessa on kaksi erilaista tulkintaa organisaatioiden välisten suhteiden luonteesta. Toinen korostaa hierarkiaa, jota perinteisesti hahmotetaan pyramidilla, ja toinen systeemiä, jota kuvataan verkostolla. Pressmanin ja Wildavskyn valitseman lähestymistavan Dunsire sijoittaa jälkimmäiseen kategoriaan.

Verkoston käsite tulee eksplisiittisesti esille Hjernin ja Porterin (1981) ja Hjernin ja Hullin (1983) toimeenpanoprosessin analyyseissa, joissa he soveltavat alhaalta ylös etenevää lähestymistapaa. Tutkimukset rekonstruivat toimijoiden välisiä yhteyksiä ja nostavat esiin todellisia toimeenpanorakenteita, jotka poikkeavat ennalta oletetuista ja virallisista rakenteista. Ylätason päättäjien asettamat tavoitteet eivät ole tässä lähestymistavassa ensisijaisia, vaan päähuomio on toimeenpanosta vastaavien toimijoiden ongelma-alueissa ja ongelmien ratkaisemiseen käytettävissä strategioissa. Näkökulma korostaa toimeenpanon eri tasoilla ongelmia ratkaisevaa toimijoiden joukkoa eikä tarkkarajaista hierarkista organisaatiota. Tiettyjä toimintaohjelmia toteuttamaan muodostuneet implementaatiorekenteet ovat kokonaisuuksia, joiden kehittyneitä ja säännöllisiä rakenteita Hjern, Porter ja Hull kutsuvat nimenomaan verkostoiksi.

Alhaalta ylös etenevän toimeenpanoanalyysin eli bottom-up -lähestymistavan myötä implementaatiotutkimus näytti nopeasti lähtevän varsinaiselle tiedon ja tieteen kumuloitumisen tielle (Hjern & Porter 1981; Elmore 1982; Hjern & Hull 1983; Mazmanian & Sabatier 1983). Implementaatiotut-

kimuksen verkostolähestymistavan vahvuutena Sabatier (1986: 33-35) korostaakin sitä, että se tarjoaa eksplisiittisen ja luotettavan metodologian policy-verkoston eli edellä kuvatun implementaatiorekenteen identifioimiseksi. Bottom-up -lähestymistapa mahdollistaa lisäksi eri toimijoiden yksittäisten organisaatioiden ja markkinavoimien merkityksen arvioinnin ja monenlaisten toimeenpanon odottamattomien vaikutusten tunnistamisen. Lähestymistavan ongelmana Sabatier näkee kuitenkin itsenäisen implementaatioteorian puutteen.

Usko implementaatiotutkimuksen selityskykyyn hiipui 1980-luvun jälkipuoliskolla. Yleensä caseasetelmaa soveltava toimeenpanotutkimus näytti toistuvasti joutuvan umpikujaan. Ydinongelmia olivat käsitteellinen horjuvuus ja epäteoreettisuus sekä se, missä määrin tuloksia ylipäänsä voidaan yleistää.

Säännönmukaisuuksien ja pätevien selitysten etsintä

Vuonna 1990 julkaistu Gogginin, Bowmannin, Lesterin ja O'Toole Jr:n yhteisproduktio "Implementation Theory and Practice: Toward a third Generation" haki ulospääsyä tutkimuksen suvan-tovaiheeksi koetusta tilanteesta (Goggin et al 1990). Tutkijat hahmottelivat aiemmat lähestymistavat syntetisoivaa ja kattavampaa teoriaa, jota he luonnehtivat implementaatiotutkimuksen kolmanneksi sukupolveksi. Työn antina oli joukko implementaatiohypoteeseja, jotka auttavat systematisoimaan selitettävien muuttujien eli implementaatioprosessin, tuotoksen (output) ja vaikutuksen (outcome) analyysia (Goggin et al 1990: 175-186). Työssä hyödynnettiin kommunikaatioteoriaa selityskerustana. Selittävänä muuttujana on hallinnon eri tasojen harjoittama ohjaus ja lisäksi väliintulevina muuttujina organisaation ja toimintaympäristön kapasiteetti.

Goggin ja hänen kollegansa pystyivät osoittamaan seuraavia onnistuneen toimeenpanon kriteerejä. Toimeenpanon onnistumista tukee ensinnäkin se, että ohjaukseen liittyy riittävästi resursseja. Toiseksi onnistumisen kriteerinä on se, että ohjaus on selvää, johdonmukaista ja toistuvaa. Kolmanneksi he osoittivat päätöksentekijän nauttiman legitimitietin merkityksen. Mitä suurempi legitimitietti ylätasolla on sitä paremmin toimeenpano onnistuu. Lisäksi voitiin osoittaa

suureen toimijajoukkoon liittyviä ongelmia. Mitä enemmän toimijoita osallistuu implementaatioon, sitä enemmän viivettä syntyy ja sitä enemmän ohjelmia muotoillaan uudelleen. Implementaation osallistuvan henkilöstön runsas määrä tukee kuitenkin toisaalta implementaation onnistumista. Myös toimintaympäristön hyvät resurssit tukevat onnistumista. Policyn kohteena olevan ongelman luonteella on myös merkitystä. Mitä näkyvämpi ratkaistavana oleva yhteiskunnallinen ongelma (työttömyys, vesien saastuminen) on toimintaympäristössään ja mitä enemmän se saa huomiota osakseen mediassa, sitä suurempi on toimeenpanon onnistumisen todennäköisyys.

Aikaisempien implementaatiotutkimusten tulosten hyödyntäminen hypoteeseina erilaisten policyjen toimeenpanon analyysissä osoitti, että implementaatiosta on toisaalta vaikea tuottaa kaikenkattavaa määritelmää tai yleispäteviä selityksiä, mutta toisaalta korostui se, että implementaatiotapaukset eivät liioin ole täysin uniikkeja (Goggin et al 1990: 194-196). Analyysi nostaa esiin kolme keskeistä vaatimusta, jotka olisivat edellytyksenä todelliselle kolmannen sukupolven implementaatiotutkimukselle. Jotta implementaatiotutkimus yltäisi selvästi uudelle tasolle, implementaatiotutkimuksen asetelmien tulisi näin ollen olla aidosti vertailevia ja systemaattisia ja niiden tulisi sisältää pitkän aikavälin aineistoja. Lisäksi korostuu tarve yhdistää toisiinsa intensiivistä ja ekstensiivistä analyysia. Tarvitaan case-asetelmien ja suuria kvantitatiivisia aineistoja sisältävien tutkimusasetelmien vuoropuhelua. Vaatimukset ovat varmasti perusteltuja ja vastaavanlaisia esitetään usein hallintotieteen tutkimuksen kentässä. Se, että niitä esitetään toistuvasti kertonee sekä tutkijoiden vaikeuksista vastata vaatimukseen että itse vaatimusten sisältämästä epärealistisesta pyrkimyksestä täydellisyyteen.

Mitään uutta implementaatiotutkimuksen buumia ei kuitenkaan syntynyt, vaikkakin yksittäisiä tutkimuksia erityisesti ympäristöpolitiikan toimeenpanon problematiikasta on paljon (Kettunen 1994; Winter 1994; Jännike & Weidner 1995; Niemi-lilahti & Mikki 1995; Hill 1997; Niemi-lilahti & Jokinen 1999; Niemi-lilahti 2001). Tutkimukset osoittavat, että silloin kun toimeenpantavat tavoitteet on jo ylätasolla määritelty melko eksaktisti, ongelmia syntyy siitä, että tavoitteiden asettaja ei ole riittävän hyvin identifioinut monista toimijoista koostuvan toimeenpanokoneiston ominaisuuksia. Mittava mutta sirpaloitunut toimijoiden

joukko työskentelee esimerkiksi eri ministeriöiden ohjauksen alaisuudessa, mistä seuraa koordinoitio ongelmia toimeenpanon tasolla, kun horisontaalisella koordinaatiolla on monta päämiestä.

Ohjelmallisuus, hajautus ja asiantuntemus haaste implementaatiotutkimukselle

1990-luvun lopussa keskustelu implementaatiotutkimuksen asemasta ja sen tulevasta merkityksestä virisi kuitenkin jälleen (Lester & Goggin 1998). Implementaatiotutkimuksen merkitystä arvioitiin lähinnä Yhdysvaltojen kontekstista lähtevillä seikoilla, kuten ohjelma- ja hanketyöskentelyn lisääntymisellä julkisessa hallinnossa. 1980- ja 1990-luku olivat Yhdysvaltain julkisessa hallinnossa varsinaista implementaation aikakautta erityisesti ympäristöpolitiikassa mutta myös muilla policyalueilla. Sama havainto koskee toki myös Eurooppaa, jossa on toimeenpantu erilaisia hyvinvointipoliittisia ohjelmia ja ympäristöohjelmia. Ohjelmallisuus on siten myös eurooppalainen ilmiö, sillä ohjelma- ja hanketyöskentely siirtyivät Yhdysvalloista Eurooppaan jo 1980-luvulla. Ohjelmallisuutta on Euroopassa lisäksi voimakkaasti edistänyt EU:n komission rakennepoliitiikka.

Toiseksi hallinnon eri tasojen väliset suhteet ovat saaneet uutta merkitystä devoluutio- ja desentralisaatioreformien ja subsidiaariteettiperiaatteen kautta. Hallinnon hajauttamisen ja asiantuntemuksen kasvun myötä ovat lisääntyneet myös hallinnon muiden tasojen kuin ylätasoon asiantuntemusta vaativat julkiset toimintapolitiikat. Niissä poliittisen päätöksenteon tuottama tavoitteenasettelu onkin tietoisesti jätetty melko yleispiirteiseksi. Sekä toimeenpanon organisointi että varsinaisen toteuttaminen on suurelta osin annettu alatasolla olevien toimeenpanijoiden itse ratkaistavaksi. Toimeenpanijoiden toimintavapaus on kasvanut ja samalla on muotoutunut uudenlaisia toimintamalleja. Esimerkiksi kestävä kehityksen paikallisessa toimeenpanossa tämä näkyy innovatiivisina 'forum'-prosesseiksi luonnehdittavina toimintamalleina. Niissä hyödynnetään vuorovaikutteisesti professionaalista tietoa ja kansalaisten kokemuksia (Lafferty 1999; Niemi-lilahti 2001; Ramieri ym 2001). Spontaaniin ja informaaliin verkostojen merkitys korostuu toimeenpanossa. Tämänkaltaisessa

toimeenpanossa ongelmia taas syntyy perinteisen hierarkkisen ja sektoroituneen julkisen hallinnon toimijoiden ja spontaanien verkostojen yhteensovittamisessa.

Kolmanneksi hallinnon alempien tasojen institutionaalinen kapasiteetti valtakunnallisten ohjelmien toimeenpanossa on selvästi kasvanut. Neljäntenä perusteluna implementaatiotutkimuksen uudelle tulemiselle he esittävät tiedon hyödyntämistä koskevan kirjallisuuden valtavan kasvun ja katsovat, että implementaatiotutkimuksen annin tulisi olla politiikan ja hallinnon toimijoille ensiarvoisen merkityksellistä.

Lester ja Goggin (1998) analysoivat aiempaa implementaatiotutkimusta myös sen suhteen, millä tavoin tutkijat ovat reagoineet implementaatiotutkimuksen teoreettisiin haasteisiin. Keskustelua provosoidakseen he laativat implementaatiotutkijoista typologian, joka tuotti neljä eri tyyppiä: 1) tutkimustradition uudistajat, 2) skeptikot, 3) vanhojen tulosten testaajat ja 4) tutkimusperinteen lopettajat, "terminaattorit". Artikkelin pohjalta käynnistyi vilkas keskustelu. Useimmat tyyppiteltyt tutkijat ovat odotetusti sanoutuneet irti heille annetusta roolista. Yhteisenä kehittämisen kohteena Lesterin ja Gogginin artikkelin pohjalta käynnistyneessä keskustelussa ovat kuitenkin samat kysymykset, jotka Dunsire jo vuonna 1978 nosti keskusteluun eli käsitteiden selkeys, kestävä teorianmuodostus ja kyky tuottaa päteviä hypoteeseja.

Eri tutkijoiden käsitykset implementaatiotutkimuksen keskeisestä kohteesta vaihtelevat. Yhteistä näyttää kuitenkin olevan se, että tavoitteiden saavuttaminen tai saavuttamattomuus ei sinänsä ole keskeinen kysymys eikä näin ollen tärkeä selitettävä muuttuja. Keinona edetä hedelmälliseen suuntaan tarjotaan ensinnäkin sitä, että implementaatiotutkimuksen huomio kohdistuisi vahvasti implementaation lopputulemaan eli toimeenpanon vaikutuksiin (Meier 1999; Schneider 1999; Winter 1999). Kuten Kettunen (2000) toteaa, implementaation tuotos (output, hallinnollinen lopputulema) ja vaikutukset (outcome, esimerkiksi policyn kohderyhmän käyttäytymisen muutos) on kuitenkin hyödyllistä pitää erillään.

Winter (1999) haluaa kiinnittää huomion implementaatiokäyttämiseen ja selittää sen avulla variaatioita policyn vaikutusten (outcome) osalta. Myös Schneiderille (1999) implementaatioprosessi - sarja toimintoja ja käyttäytyminen - on hyvin keskeinen kysymys. Olennaista 'hyvässä

implementaatioissa' ei näiden tutkijoiden mukaan ole ohjeiden tarkka noudattaminen vaan se, minkälaisia lopullisia yhteiskunnallisia vaikutuksia tietyn ohjelman toimeenpanolla on. Näin ollen syntyy tilaa eräänlaiselle uudelleen muovaavalle implementaatiolle (Hietaniemi-Virtanen 2002: 182-184). Tarvitaan tutkimuksia, jotta auttavat ymmärtämään vaikutuksia tietyssä kontekstissa ja tietyllä policyalueella. Implementaatiota tulisi siten tutkia sekä riippuvana että riippumattomana muuttujana.

Lesterin ja Gogginin esittämä melko kategorinen vaatimus yhden kattavan kommunikaatioteoriaan, regiimateoriaan, rationaaliseen valintaan tai kontingenssiteoriaan pohjaavan implementaatioteorian tarpeesta saa muilta implementaatiotutkijoilta melko kriittisen vastaanoton. Esimerkiksi Schneider (1999) ja Winter (1999) katsovat, että ei voi olla olemassa yhtä yliverstaista implementaation teoriaa, vaan että moninaiset teoreettiset ja metodologiset lähestymistavat ovat hedelmällisempiä sekä teorianmuodostuksen että käytännön hyödynnettävyyden kannalta. Winter (1999) painottaa tilastollisten asetelmien tarvetta ja vertailevaa lähestymistapa. Schneider (1999) taas korostaa, että implementaatiotutkimusta tulisi tehdä sinä aikana, jona itse policya toteutetaan. Näin saataisiin myös eniten hyödynnettävissä olevaa tietoa hallinnon ja politiikan eri tasoille.

Implementaatiotutkijat näyttävät olevan yhtä mieltä siitä, että implementaatiotutkimukselta kaivataan lähivuosina edistysaskelja. Yksimielisyys näyttää vallitsevan myös implementaation määrittämisestä siten, että se ulottuu asetettujen tavoitteiden ja ohjeiden noudattamisesta myös itse implementaatioprosessiin ja vaikutuksiin. Lester (2000) kaipaa kuitenkin myös testattavissa olevaa deduktiivista implementaatioteoriaa. Auttaisivatko verkostotutkimuksen löydökset eteenpäin implementaation teorianmuodostuksen tiellä?

3. VERKOSTOPARADIGMA JA TOIMEENPANON AUKOT

1960-luvulta alkaen verkostotutkimus on tuottanut joukon erilaisia lähestymistapoja ja erilaisia merkityksiä verkoston käsitteelle. Jopa niin, että vuonna 1998 julkaistussa "Public Administration" -lehden verkostoteemanumerossa Peter Bogason ja Theo Toonen (1998: 206-227) kuvaavat

tilannetta ilmaisulla "the whole administrative world now seems to consist of networks". Syyn siihen, että monille tutkijoille "verkostojen" löytyminen näyttää yhtäkkiä täysin uudelta asialta, he löytävät hallintotieteitä pitkään dominoineista klassisista koulukunnista. Nehän korostavat formaalien rakenteiden ja instituutioiden merkitystä ja tekevät hierarkkisesta ja samalla monistisesta ja monosentrisestä hallintokäsityksestä vallitsevan käsityksen.

"Verkostoparadigma"?

Verkosto ei ole käsitteenä mikään yksiselitteinen ongelmien avaaja, vaan pikemminkin hyvin muonimuotoinen ja moni-ilmeinen, suorastaan hämmäntävä käsite. Puhuminen "verkostoparadigmasta" saattaa siten tuntua perusteettomalta. Näin onkin, jos paradigma ymmärretään Kuhnin (1970) tavoin tietyn tieteellisen yhteisön jäsenten yhteisten uskomusten, arvojen, tutkimusmenetelmien ja tutkimustekniikoiden muodostamaksi rakennelmäksi. Paradigmanolemassaolo edellyttää siis tiedeyhteisöltä koko lailla suurta yhteisymmärrystä. Organisaatioita koskevien teorioiden kenttä on tunnetusti moniparadigmainen, eikä yhtenäistä reaali maailman tutkimusmenetelmiä ja luokituksia sisältävää maailmankuvaa, johon empiiriset havainnot voitaisiin sijoittaa, ole olemassa (Scott 1981; Morgan 1986; Sjöstrand 1987). Käsitettä paradigma voidaan siten käyttää yhtä lailla verkostotutkimuksesta kuin implementaatiotutkimuksesta vain hyvin väljässä merkityksessä.

Christopher Pollitt (2001) esitti Vaasan vuoden 2001 verkostoteemaan keskittyneessä EGPA-konferenssissa erittäin kriittisen ja suorastaan skeptisen arvion verkostotutkimuksesta ja sen annista. Pollittin esitys perustui eräiden hollantilaisten ja brittiläisten verkostotutkijoiden kirjoitusten analyysiin. Pollittin analysoimat tutkimusraportit ja -artikkelit oli julkaistu 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Tietoisesti provokatiiviseksi tarkoitettu esitys päättyi melko murskaavaan arvioon, jonka Pollitt esitti verbaalisen koulutodistuksen muodossa. Todistuksen saajana on oppilas nimeltä Network. Tiivistäen ja suomen kielellä esitettyä koulutodistuksen sisältö oli seuraava:

"Network" -niminen oppilas on ollut erittäin tuottelias, mutta käyttää turhan paljon aikaa erinäisiin

erittelyihin sen sijaan, että pyrkisi löytämään vastauksia itse ongelmiin. Oppilaan käyttämät menetelmät ovat hyvin epäselviä. Työssä on havaittavissa jossakin määrin moralisoiva ote ja ongelmanratkaisutilanteessa reagointi on kovin epämääräistä. Omituisuuksista huolimatta oppilas on hyvin suositettu yhteisössään.

Pollittin (2001: 8-12) esittämä kritiikki on ankaraa. Erityisen ongelmallista Pollittin mielestä on se, että verkostotutkimus ei juurikaan yllä verkostosta sinänsä lähtevien selitysten tuottamiseen. Selitykset tulevat toimijoista. Verkoston käsite on Pollittin mielestä pikemminkin metafoora ja verkostotutkijoiden toiminta pikemmin vakuuttelua ja anekdootteja kuin todistusaineistoja ja demonstraatioita. Pollitt myöntää kyllä, että tutkimus nostaa esiin sen, että verkostot ovat uusi tapa tehdä asioista. Ongelma onkin hänen mukaansa siinä, että selitykset eivät ole uusia. Lisäksi Pollitt kritisoi sitä, että kaksi julkishallinnon kannalta erityisen tärkeää kysymystä, nimittäin verkostojen julkinen vastuullisuus ja niiden demokraattinen legitimitteetti jäivät tarkastelun ulkopuolelle.

Verkosto versus organisaatio

Tämän hetken eurooppalaisessa verkostotutkimuksessa keskeisiä kysymyksiä ovat sekä yhteistyö- ja kumppanuussuhteiden (partnership) asema ja luonne että se, ovatko verkostot kokonaan jopa uusi organisaatiomuoto (Cloke et al 2000; Bate 2000). Mitä verkostolla ymmärretään hallintotieteissä? Mitä verkosto on ja mitä se ei ole, ja mikä on sen suhde organisaation käsitteeseen?

Organisaatio voidaan määritellä formalisoiduksi yksiköksi, jolla on tietty valta, tietyt valvontaresurssit ja tietyt valvontamenetelmät (Ahne 1994). Verkosto ei siten ole yhtä kuin organisaatio, mutta verkostosta voi kehittyä organisaatio. Verkostot eroavat organisaatioista sekä erilaisten suhteiden formalisoinnin asteen että koordinoinnin luonteen osalta (Van Waarden 1992). Näillä eroilla on ilmiselvästi merkitystä implementaation näkökulmasta.

Ongelmia aiheutuu kuitenkin siitä, että verkosto määritellään hyvin monin tavoin. Jos verkosto määritellään siten kuin implementaatiotutkijat Hjern ja Porter (1981) esittävät, verkosto tar-

koittaa kehittyneitä ja säännöllisiä implementaatorakenteita. Monille verkostotutkijoille taas verkoston käsite on usein väljempi. Van Waarden (1992) esimerkiksi määrittelee verkoston organisaatioiden löyhäksi yhteenliittymäksi. Verkosto kuvataan myös juridisesti erillisten yksiköiden muodostamiksi ei-hierarkkiseksi joukoiksi tai vain julkisen ja yksityisen sektorin väliseksi yhteydeksi toimintapolitiikkaa toimeenpantaessa (Alter & Hage 1993).

Erilaiset tulkinnot verkostoista osoittavat, että verkostot voivat olla joko formaalisesti tai ei-formaalisesti muodostuneita, ne voivat olla näkyviä tai näkymättömiä tai pysyviä tai ad hoc -tyyppisiä. Yhdistävänä tekijänä ja verkoston tärkeänä kriteerinä on kuitenkin se, että verkosto on malli, jossa formaalisten ja informaalisten toimijoiden välinen funktionaalinen riippuvuus on ilmeinen (Kooiman 1993).

Onko verkosto uusi hallinnan muoto - rinnakkainen organisaatiolle - vai onko se pikemminkin välivaihe johonkin tai väline tai vain sivutuote? Tai kansainvälisen politiikan terminologiaa käyttäen: instrumentti - areena - vai itsenäinen aktori? Verkostot ovat joka tapauksessa kiinnostavia organisaatioiden välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen muotona. Implementaatiotutkimuksen näkökulmasta kysymys on siitä, että yhteiskunnallisten ohjelmien toimeenpanossa tarvitaan organisaatioiden välistä yhteistyötä, ja usein myös muita yksittäisiä toimijoita. Yhteistyötä tarvitaan sen tuottaman hyödyn vuoksi.

Verkostot ovat hierarkkisten ja itsehallinnollisten mallien rinnalla toimintamalli, joka soveltuu monimuotoisiin, dynaamisiin, ja kompleksisiin hallintatilanteisiin. Verkostot ovat epävarmuutta poistava tekijä. Ne tekevät mahdolliseksi erikoistumisen sellaiseen erityisosaamiseen, jolla kulloinkin on kysyntää. Pienet yksikkökoot ja luottamuksen kulttuuri ovat tekijöitä, joiden vuoksi ollaan valmiita luopumaan omasta autonomiasta ja jakamaan päätöksentekoa. Verkostojen kautta saavutettavia hyötyjä ovat mahdollisuus oppia ja samalla kehittää kompetenssia, lisäresurssien saanti, vaikutusmahdollisuuksien kasvu ja kyky ratkaista monimutkaisia ongelmia (Alter & Hage 1993). Kaikessa yhteistyössä - organisaatioiden välisessä ja verkostoissa - on kuitenkin myös kustannuksia kuten päätöksenteon viivästyminen koordinoitujen ongelmien vuoksi, oman autonomian menetys ja resurssien, kuten ajan, rahan ja informaation tuhlaantuminen.

Missä sitten on organisaatioiden vahvuus vai ovatko organisaatiot menettämässä merkitystään? Määritelmä, jonka mukaan organisaatio on formalisoitu yksikkö, jolla on tietty valta, tietyt valtakäyttöresurssit ja tietyt valvontamenetelmät sisältää piirteitä, jotka antavat organisaatioille verkostoja laajemman yhteiskunnallisen merkityksen (Ahrne 1994: 77-78). Verkostoilla ei nimittäin ole kollektiivisen päätöksenteon menetelmiä eikä niillä ole auktoriteettia. Ei myöskään ole mahdollista paikallistaa päätöksenteon keskiötä verkostossa (Hecló 1978; Hanf & Scharpf 1977). Verkostot voivat tosin muuttua organisaatioiksi, jolloin verkostoitumisen kautta syntyy uusia hallintamekanismeja.

Toisaalta, koska valta ja valvontamenetelmät antavat organisaatioille vahvuutta suhteessa verkostoihin, organisaatioihin liittyy yleensä hierarkian elementti. Paitsi, että hierarkia tuo vahvuuksia, kuten selkeät ohjaus- ja valvontasuhteet, legitimitetin, professionaalista kapasiteettia ja autonomian, hierarkia tuo mukanaan myös ongelmia. Tunnettuja ongelmia ovat jäykkyys, sektoroituneisuus, toimeenpanon kohteena olevan paikallistiedon puute ja vaikeudet hallita monimutkaisia, dynaamisia ja monimuotoisia alajärjestelmiä.

Verkostojohtaminen ja "governance"

Verkostotutkimus on kiistatta nostanut esiin sen, että hallitusten ohjelmien toimeenpanoa määritteleviä päätöksiä ei tehdä yhdessä keskuksena olevassa pisteessä, vaan hyvin monenlaisissa paikoissa. Hierarkian merkitys organisointiperiaatteena on ainakin jossain määrin siirtynyt taka-alalle. Samalla tosin on kiinnitetty huomiota myös siihen, että hallitusten johtamistehtävä on vaikeutunut. Myös arvojen ja intressien pluralistisuus korostuu (Kickert et al. 1997).

Organisaatioiden väliset verkostot muodostavat oman loogisen tyyppinsä. Kaikille organisaatioiden välisille verkostoille on ominaista kognitiivisten rakenteiden olemassaolo. Verkosto perustuu henkilökohtaisiin suhteisiin. Henkilöillä on siten usein yhteisiä käsityksiä, mutta vaikka tavoite on yhteinen, metodeista ja strategioista voi olla erimielisyyksiä. Toinen merkittävä piirre sisältyy ei-hierarkkiseen luonteeseen. Verkostossa organisaatioiden väliset kytkennät ovat

Taulukko 1. Verkostojen korostuvat rakenne- ja hallintapiirteet implementaation näkökulmasta.

Rakenne	Hajautunut Sektorirajat ja hallinnon tasot ylittävä Integroitunut Toimijoiden löyhä yhteenliittymä Toimijoiden välisten suhteiden formalisoinnin aste vaihtelee Funktionaalinen riippuvuus vahva formaalisten ja informaalisten toimijoiden välillä
Hallinta	Jaettu päätöksenteko Yhteistyö ja kumppanuus Luottamuksen kulttuuri Deregulaatio, markkinaorientoituneisuus, kysyntälähtöisyys Kommunikaation merkitys suuri Desentralisoitu ja konsensusluonteinen "heikko" johtaminen Strategiset tavoitteet muotoutuvat verkostossa

lateraalaisia. Kolmas piirre koskee työn- ja valanjakoa. Kukin organisaatio tuo jonkin kompetenssin yhteistyösuhteeseen ja eri toimijoiden erilaiset kompetenssit synnyttävät keskinäistä riippuvuutta, joka taas estää yhden organisaation dominointia. Myös tehokas koordinointi on tärkeä kysymys organisaatioiden välisissä verkostoissa. (Alter & Hage 1993: 77-78).

Verkostojen merkityksen tunnistamisen myötä käsite verkostojohtaminen on noussut omaksi kysymykseksi. Verkostojohtamiselle ovat ominaisia eräät implementaation näkökulmasta mielenkiintoiset piirteet (Kickert et al. 1997: 166-191). Verkostojohtaminen on ensinnäkin konsensusluonteista, sillä hierakiaan perustuvan vallan puuttuessa ratkaisut täytyy löytää yhteisymmärryksessä. Verkostojohtamista voi siten luonnehtia "heikoksi" johtamiseksi. Verkostossa johtajan tehtävä on jaettu useille toimijoille, jolloin johtamisen valtaa ja vastuusta on desentralisoitu. Seudullisen yhteistyön johtaminen on suomalaisessa kontekstissa esimerkki tästä (Haveri & Majoinen 1997).

Arvioitaessa verkostoja implementaation näkökulmasta asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei ole välttämättä relevantti kriteeri. Tätä perustellaan sillä, että verkostossa strategiset tavoitteet eivät ole annettuja vaan ne muotoutuvat itse verkostossa. Ajatus on identtinen Schneiderin

(2000) onnistunutta implementaatiota koskevan pohdinnan kanssa, sillä onnistunut implementaatio edellyttää toimijoilta riittävää toimintavapautta hyvään tulokseen pääsemiseksi. Hyvä tulos syntyy itse prosessissa eikä siten ole välttämättä ennalta määriteltävissä.

Myös käsite "governance" (hallinta tai julkinen hallinnointi), on noussut verkostojohtamisen rinnalle tai kenties sen synonyymiksi. Julkisen johtamisen käsite on laajentunut verkostoajattelun kautta kattamaan paitsi julkisten organisaatioiden johtamisen myös niiden toimintaympäristön erilaiset toimijat, joista yhdessä syntyy verkosto. Governance-käsite on government-käsitettä epämääräisempi ja korostaa yksityisen ja julkisen välisten rajojen hämärtymistä. Se korostaa myös eri organisaatioiden keskinäisen riippuvuuden kasvua. Kysymys on siitä, että hallitusten on enenevässä määrin perustettava toimintansa konsensukseen ja yhteistyöhön auktoriteetin ja sanktioiden asemasta (Kickert 1997). Julkinen johtaminen on muuttunut puhtasoppisesta weberiläisestä byrokratian johtamisesta vaikeaselkoiseksi, moniaineiseksi ja monitoimijaiseksi organisatoriseksi ja yhteiskunnalliseksi funktioksi.

Verkostojen korostuvat piirteet - haasteita implementaatiotutkimukselle?

Verkostatutkimus on nostanut erilaisten ohjelmien toimeenpanossa mukana olevista verkostoista esiin joukon sellaisia piirteitä, jotka voisivat toimia apuna implementaatiotutkimuksen solmujen avaamisessa. Piirteet voivat antaa viitteitä siihen, minkälaiset teoreettiset lähtökohdat ovat relevantteja ja mikä implementaation tutkimuksessa on relevantti tutkimuksen kohde. Edellä käydyn keskustelun pohjalta voidaan implementaation näkökulmasta tiivistää ensinnäkin joukko verkoston korostuvia rakenne- ja hallintapiirteitä (taulukko 1).

Verkoston rakenneominaisuudet ovat kiinnostavia erilaisten ohjelmien toimeenpanon näkökulmasta. Verkostoille ominaisten rakennepiirteiden tunnistaminen auttaa selittämään implementaatiotutkimukselle aluksi pimeiksi jääneitä kohtia ja tukee ja jalostaa myöhemmän implementaatiotutkimuksen havaintoja. Varhainen implementaatiotutkimus tunnsti implementaatiokuilun olemassaolon ja mursi siten formaalisille rakenteille ja instituutioille annettua merkitystä tunnistessaan kahdenlaisia organisaatioiden välisiä suhteita, eli hierarkioita ja verkostoja. Myöhempi tutkimus taas toi esiin monien toimijoiden osallistumisesta implementaation onnistumiselle aiheutuvia ongelmia, kuten jarrutuksen ja erilaisista tulkinnoista johtuvat odottamattomat vaikutukset.

Verkostatutkimus täsmentää edelleen implementaatiotutkimuksen tuottamaa kuvaa monien toimijoiden toimeenpanon problematiikasta korostamalla erityisesti funktionaalista riippuvuutta formaalisten ja informaalisten toimijoiden välillä toimeenpanoprosessissa. Havainto synnyttää toisaalta paineita julkiselle päätöksentekijälle sen suhteen, miten pitkälle hajautunut rakenne voidaan sallia ilman, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisrakenne hajoaa liian pirstaleiseksi. Ohjelmapiirteisyys hallinnossa on konkreettinen esimerkki prosessista, jossa sekä sektorirajat että hallinnon eri tasot ylittävä toimeenpano alkaa tuottaa myös dysfunktioita eli sellaisia haitallisia vaikutuksia joita ei tarkoitettu syntyvän. Dysfunktioita ovat esimerkiksi jatkuvia ja aikaa vieviä kokouksia vaativa kommunikoinnin ja koordinoinnin turvaaminen, kun perinteiset ohjaus- ja koordinoitimekanismit eivät toimi.

Myös hallintatavan osalta verkostojen korostuvat piirteet antavat lisäymmärrystä implementaation problematiikkaan. Implementaatiotutkimus osoittaa, että johdonmukainen, selvä ja toistuva ohjaus edistää toimeenpanon onnistumista. Toisaalta, mitä enemmän toimijoita on, sitä enemmän tavoitteita ja ohjelmia muotoillaan uusiksi, mikä taas aiheuttaa paineita selvälle ja toistuvalla ohjaukselle. Verkostatutkimus korostaa kuitenkin sitä, että nimenomaan on perusteltua se, että tavoitteita muotoillaan juuri verkostoissa, sillä onnistuneeseen implementaatioon kuuluu kysyntälähtöisyys. Verkostatutkimuksen antina tässä voisi nähdä Lipskyn (1980) tunnistaman katusen byrokraateille spontaanisti muodostuneen roolin nostamisen tietoiseksi ja aktiiviseksi pyrkimykseksi. Tästä seuraava ja verkostoon sisältyvä toimintamalli eli jaettu päätöksenteko on ideana yleensä hyväksytty, mutta käytännön toimeenpanossa jaettu päätöksenteko voi merkitä myös jatkuvaa valtataistelua siitä, kenen tavoitteita lopulta halutaan toteuttaa. Valtataistelu taas synnyttää jo itsessään dysfunktioita. Tällaisia ovat esimerkiksi perimmäisten tavoiteltujen vaikutusten hämärtyminen ja resurssien tuhlaus epäolennaiseen.

Verkostojen korostuvia piirteitä on toiseksi perusteltua pohtia jonkin verran myös vahvuksien ja heikkouksien kannalta, kun tavoitteena on lisätä ymmärrystä hallinnon toimintakyvystä. Yhtä lailla kuin Weberin byrokratian idea sisältää sekä joukon tehokkaan hallinnan elementtejä että niiden käänteispuolena joukon heikkouksia, verkoston ideallakin on kaksi puolta. Verkostojen vahvuudet ja heikkoudet on tiivistetty taulukkoon 2.

Verkostojen ydinvahvuus on siinä, että ne soveltuvat erityisen hyvin dynaamisiin ja kompleksisiin hallintatilanteisiin. Verkostojen vahvuudet erilaisten ohjelmien ja tavoitteiden toimeenpanossa ovat osin tuttuja myös implementaatiotutkimusten verkostonäkökulman kautta, joka nosti esille todellisten implementaatorakenteiden merkityksen (esim. Hjern & Hull 1983). Pressman ja Wildavsky (1973) tunnistivat paikallisen kontekstin tuntemisen välttämättömyys implementaation onnistumiseksi, mutta verkostatutkimus antaa tässäkin aktiivisemmän roolin paikallisille toimijoille, paikallisille asiantuntijaverkostoille. Verkostojen vahvuutta lisää niiden joustavuus erityisesti muuttuvissa tilanteissa.

Verkostojen heikkoudet antavat lisäymmär-

Taulukko 2. Verkostojen vahvuudet ja heikkoudet implementaation näkökulmasta.

Vahvuudet	Soveltuu dynaamisiin ja kompleksisiin hallintatilanteisiin Jatkuva mahdollisuus oppia ja parantaa kompetenssia Mahdollisuus erikoistua asioihin, joilla kulloinkin on kysyntää Paikallinen asiantuntemus Joustavuus Holistisuus
Heikkoudet	Kollektiivisen päätöksenteon menetelmää ei käytössä Päätöksenteon viivästyminen Ristiriitaisia näkemyksiä toiminnan alasta, tavoitteista ja keinoista Koordinointivaje Fragmentoituminen, kokonaisuuden sirpaloituminen Oman autonomian menetys Resurssien tuhlaus

rystä sille implementaatiotutkimuksen tekemälle havainnolle, että toimeenpanokoneisto ei sittenkään ole tarkkarajainen organisaatio vaan pikemminkin ongelmia yhdessä ratkaiseva toimijoiden joukko. Se, että verkostossa ei ole käytössä yhtä kollektiivisen päätöksenteon menetelmää, heijastuu hallintaan ristiriitoina ja viivästyksinä. Toisaalta, jos julkinen vastuullisuus ja demokraattinen legitimitteetti ovat tärkeitä hyvän implementaation kriteerejä, hierarkkinen ja legalistis-byrokrattinen malli, jossa legitimitetin perusta on demokratian tuottamissa laeissa ja budjeteissa, korjaa puutteet. Samalla saadaan kuitenkin tilalle jäykkyyden ongelma.

4. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Mitä uutta verkostojattelu tuo implementaation problematiikkaan ja mitä uutta se antaa hallintokoneiston ohjauksen ja toimeenpanon ongelmiin? Edellä oleva implementaatiotutkimuksen ja verkostotutkimuksen analyysi nostaa esiin ainaikin joitakin vastauksia.

Implementaatiotutkimuksen ja verkostoparadigman antien erittely osoittaa ensinnäkin, että verkostotutkimus tuo ilmiselvää kontribuutiota sen pohtimiseen, mitkä ovat implementaatiotutkimuksen tärkeitä tutkimuskohteita. Kaksi tärkeää tutkimuskohdetta nousee ylitse muiden. Toinen tärkeä tutkimuskohde on implementaation lopulliset vaikutukset. Esimerkiksi jollakin sosi-

aalipoliittisella ohjelmalla aikaansaadut todelliset vaikutukset ovat huomattavasti relevantimpi kysymys kuin se, saavutettiin virallisesti asetetut tavoitteet.

Toinen tärkeä tutkimuskohde on itse implementaatioprosessi, jota kautta vaikutuksiin edetään. Verkostojattelu tukee mahdollisuutta ennakoita implementaation vaikutuksia. Tällöin on kuitenkin hyväksyttävä ajatus siitä, että hyvä tulos voi syntyä itse prosessissa eikä ole välttämättä ennalta määriteltävissä ainakaan yksityiskohtaisesti. Vallitsevassa tulosajattelussa ongelmana ovatkin usein ennalta määritellyt mutta mekaaniksi koetut tulokset. Ennakoiva implementaatio voi realisoitua vain silloin, kun toimijoilla on riittävästi toimintavapautta ja kapasiteettia reagoida ulkoisiin muutoksiin.

Verkostojattelu on myös merkittävästi edistänyt implementaatioprosessin avaamista. Yhteistyö- ja kumppanuussuhteiden merkityksen tunnustaminen virallisen hallintorakenteen rinnalla ja sisällä asettaa haasteita sekä organisaation käsitteen määrittelylle että käytännön johtamis- ja hallintotyölle. Verkostojattelun myötä levinnyt "governance" -käsite on laajentanut julkisen johtamisen käsitteen kattamaan julkisten organisaatioiden johtamisen rinnalla toimintaympäristön erilaiset toimijat ja näiden väliset vuorovaikutussuhteet. Verkoston ymmärtäminen mallina, jossa formaalisten ja informaalisten toimijoiden välinen riippuvuus on suuri, asettaa melkoisia vaatimuksia tehokkaalle hallinnolle.

Vaikeutena on yhdistää formaalisten ja informaali- rakenteiden vahvuudet siten, että saavutetaan enemmän synergiahöytyjä kuin dysfunktioita.

Verkostotutkimuksista nousee esiin ilmeisiä haasteita implementaatiotutkimukselle. Ymmärrys formaalien rakenteiden ja instituutioiden aseman heikkenemisestä implementaatioprosessissa on kasvanut. Verkosto tuo integroidun tavan hyödyntää esimerkiksi implementaatiotutkimuksen tunnistamia "katutasen byrokraatteja". Toimeenpanon formulointi voi olla jatkuvaa ja siihen voivat osallistua eri toimijat - byrokraatit ja kansalaiset. Verkostot mahdollistavat kysynnän ja tarjonnan paremman kohtaamisen. Sekä vertikaalinen koordinaatio että horisontaalinen koordinaatio vaativat tällöin kuitenkin jatkuvia panostuksia.

Verkostomaisesti toimivien hankkeiden ja ohjelmien onnistunut johtaminen edellyttää, että osallistuminen, yhteistyö ja vuorovaikutus eri toimijoiden välillä kehittyvät "yhdessä johtamiseksi". Tällöin formaalisten rakenteiden ja verkostojen tulisi integroitua toisiinsa. Integroitumisen perusta on funktionaalisisessa integroitumisessa. Mutta onko onnistunut integroituminen lopulta mahdollista? Vai onko odotettavissa Bogasonin ja Toonein (1998) kuvaama vaihtoehtoinen kaaottiselta vaikuttava kehitys, jossa hierarkkisen kontrollin korvaavat jatkuvat eri intressitahojen väliset neuvotteluprosessit niillä alueilla, joissa osapuolet ovat tasavertaisessa asemassa?

Perustavaa laatua oleva kysymys jää kuitenkin vaille vastausta. Verkostotutkimus ei näytä auttavan kovin paljon implementaatiotutkimuksen perusongelmaksi väitetyn kysymyksen eli eksplisiittisen teorian puutteen korjaamisessa. Yhtä ja ylivertaista implementaation teoriaa ei tosin näytä olevan perusteltuaakaan tavoitella, vaan lähestymistapojen moninaisuus näyttää sittenkin tuottavan hedelmällistä tulosta.

Hallinnon tutkimuksen ja käytäntöjen tulevan kehityksen kannalta tuntuisi lopuksi vielä tärkeältä korostaa sitä, että verkostotutkimuksen ja sen löydösten analyysi implementaatiotutkimuksen näkökulmasta nostaa todella esiin useita molempien tutkimusalueiden leikkauskohtia ja yhteisiä tutkimushavaintoja. Verkostotutkimus ja implementaatiotutkimus hyötyisivät varmasti paremmasta vuoropuhelusta. Tästä tutkimustiedon kumuloitumisesta hyötyisi myös käytännön hallinto. Hallitusten panostuksille kansallisiin ohjel-

miin voitaisiin odottaa entistä parempaa tuottoa.

LÄHTEET

- Ahrne, Göran (1994). *Social Organizations: Interaction Inside, Outside and Between Organizations*. Sage Publications, Guildford.
- Alter, Catherine & Jerald Hage (1993). *Organizations Working Together*. Sage, Newbury Park et al.
- Bate, Paul (2000). *Changing the Culture of a Hospital: From Hierarchy to Network Community*. *Public Administration Vol. 78 No.3*, 485 - 512.
- Bogason, Peter & Theo J. Toonen (1998). *Introduction: Networks in Public Administration*. *Public Administration Vol. 76 Summer 1998*, 205-227.
- Cloke, Paul & Paul Milbourne & Rebekah Widdowfield (2000). *Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance: Homelessness in Taunton*. *Public Administration Vol. 78 No. 1*, 111-133.
- Dunsire, Andrew (1978). *Implementation in a Bureaucracy. The Execution Process, Volume 1*. Martin Robertson, Oxford.
- Elmore, Richard (1982). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", in Walter Williams et al. (eds.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- Goggin, Malcolm L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester & Laurence J. O'Toole, Jr (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois & London, England.
- Hanf, Kenneth & Scharpf, Fritz (1977). *Interorganizational Policy Making. Limits to Co-ordination and Central Control*. Sage, London.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (1997). *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Heclo, Hugh (1978). 'Issue Networks and the Executive Establishment'. In *The New American Political System*. A.E.I., Washington.
- Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Acta Wasaensia No 96*, Hallintotiede 6. Vaasa
- Hill, Michael (1997). *Implementation Theory: yesterday's issue? Policy and Politics 25: 375-85*.
- Hjern, Benny & David O. Porter (1981). *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. *Organization Studies 2: 3*, 211-227.
- Hjern, Benny & Chris Hull (1983). *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. *European Journal of Political Research 10: 2*, 105-115.
- Jännike, Martin & Helmut Weidner (eds.) (1995). *Successful Environmental Policy: A Critical Evaluation of 24 Cases*. Edition Sigma, Berlin.
- Kettunen, Pekka (1994). *Implementation in a Multi-organizational Setting: Local Networks in Environmental*

- Health Policy. *Annales Universitatis Turkuensis*, B 207. Turun yliopisto.
- Kettunen, Pekka (2000). Implementation Approach: The Political Scientist's Perspective. *Policy Currents*, Vol. 10, No. 1-2, 3-5.
- Kickert, Walter (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American "Managerialism". *Public Administration* Vol. 75 Winter, 731-752.
- Kickert, Walter (2001). Manging Complex Networks in the Public Sector. *Esitelmä Hallinnon Tutkimuksen Päivillä Rovaniemellä 13.12.2001*.
- Kickert, W.J.M. & Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage, London.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage Publications, London et al.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
- Lafferty, William (ed.) (1999). *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. ProsSus, Oslo.
- Lester, James P. (2000). Back to the Future in Implementation Research: A Response. *Policy Currents*, Vol. 10, No. 1-2, 2-3.
- Lester, James P. & Malcolm M. Goggin (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents* Vol. 8, No 3, 1-9.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, New York.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman and Company, Glenview Ill. and London.
- Meier, Kenneth J. (1999). Are We Sure Lasswell Did it This Way? Lester, Goggin and Implementaion Research. *Policy Currents* Vol. 9 No.1, 5-8.
- Morgan, Gareth (1986). *Images of Organization*. Sage, Beverly Hills, Newbury Park.
- Niemi-lilahti, Anita (2001). *Public Administration in Search for New Implementation Patterns: LA21 in Finland*. In Lafferty (ed.) *Sustainable Europe*. Earthscan, London.
- Niemi-lilahti, Anita & Pekka Jokinen (1999). Three Years Experience of EU Integration: The Case of the CAP and Agri-Environmental Subsidies in Finland 1995-1997. *Teoksessa The Nordic Environments*, ed. Marko Joas & Ann-Sofie Hermanson. Ashgate, Aldershot et al
- Niemi-lilahti, Anita & Briitta Vilkki (1995). *Organisaatioiden vuorovaikutus ympäristöpolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja metsätalouden vesien-suojelutavoitteiden toimeenpano Vaasan läänissä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 195, Hallintotiede 20. Vaasa*.
- Pollitt, Christopher (2001). *Big Concepts, Small Payoffs? A Skeptical Critique of Network Theory in Public Administration*. Paper presented at European Group of Public Administration, Vaasa (Finland), 5-8 September 2001.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed out in Oakland, etc.* University of California Press, Berkely and Los Angeles.
- Ramieri, Emiliano & Jane Wallace-Jones & Rodolfo Lewanski (2001). *Converging pathways between central and local levels of government? Teoksessa Sustainable Communities in Europe*, ed. William Lafferty, Earthscan, London.
- Sabatier, Paul (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy* 6: 1, 21-48.
- Schneider, Anne L. (1999). *Perspectives on Implementation Research: More Responses to Lester and Goggin's "Back o the Future"*. *Policy Currents*. Vol. 9, No. 1, 1-5.
- Scott, Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1987). *Organisationsteori. Studentlitteratur, Lund*.
- Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Socitey* 6 (1975): 4, 445-488.
- Van Waarden, Frans (1992). *Dimensions and Types of Policy Networks*. *European Journal of Political Research* Vol. 21, 29-52.
- Winter, Sören (1994). *Implementering og effektivitet. Systeime, Viborg*.
- Winter, Sören (1999). *Perspectives on Implementation Research: Response to Lester and Goggin's "Back to the Future"*. *Policy Currents*, Vol. 8, No. 4, 1-5.