

Toimeenpanon pluralistiset piirteet: dilemma hallinnon tutkimuksessa

Pekka Kettunen

MULTI-ORGANIZATIONAL IMPLEMENTATION: A DILEMMA IN ADMINISTRATIVE RESEARCH

The tentative evidence of multiorganizational implementation has not found its way to the theoretical frameworks of implementation process. We tend to talk about "top-down" and "bottom-up" approaches as if they were alternative models for institutionalising an implementation process. In reality, however, actual processes usually fall somewhere between the two extremes. Why should it be? This paper suggests that there are ways of solving the theoretical dilemmas preventing a comprehensive analysis of implementation process. The second part of the paper focuses on an analysis of the findings of a recently completed case study of the implementation of environmental health policy in Finland. The paper suggests that evidence of an interplay between the mandated implementors and others, be they public or private agents, is an indication of an effective method of coping with issues.

1. JOHDANTO

Kysymys vallan todellisesta jakaumasta julkishallinnon sisällä, implisiittisesti olettaen perinteisen hierarkisen rakenteen rapautumista, on ollut viime vuosina tutkijoiden kasvavan kiinnostuksen kohteena. Kadonnutta valtaa on etsitty julkisen hallintokoneiston ympäristöstä, milloin politiikkayhteisöistä (Jordan ja Schubert 1992), painostusryhmistä (Wilson 1989), ruohonjuuritasolta (Lipsky 1980) ja viimein verkostoista (Marin ja Mayntz 1991). Yhteistä näille näkökulmille on julkishallinnon tarkastelu toiminnallisena pikemminkin kuin rakenteellisena ilmiönä. Yksimielisyyteen eri selitysten kesken ei ole päästy, yhä edelleen keskustellaan pikemminkin eri näkökulmien oikeutuksesta ja reunaehdoista, kuin väitteiden painosta sinänsä. Tyypillistä keskustelulle on hypoteesien ja selitysten kuormitus erilaisilla normatiivisilla ehdoilla. Siis myönnetään esimerkiksi, että julkishallinnon ruohonjuuritasolla käy-

tetään valtaa, mutta samalla edellytetään, että vallankäytön viime kädessä tulisi olla demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden ohjaamaa.

Tällaisen päättelyn ongelmana on tutkimustehtävään vastaaminen ennen kuin se on suoritettu, eli määrätään lääkkeet puuttellisen diagnoosin perusteella. Julkisten ohjelmien toimeenpanon tutkimuksella on useita tehtäviä, joiden järjestystä ei voida käsitellä mielivaltaisesti. Vaikka toimeenpanon tutkimus painottaa tutkimustulosten sovellettavuutta, oikotietä suosituksiin ohi toimeenpanoprosessin ymmärryksen ja selittämisen ei ole (Weimer ja Vining 1989). Toimeenpanon ymmärrys ja design voivat toki olla myös ristiriidassa, kun esimerkiksi näkökulmaksi otetaan eri toimijoiden intressejä; lääkärin tavoitteena tietyn terveysohjelman toimeenpanossa on todennäköisesti autonomia (Degeling 1993), kuitenkin yleisemmän julkisen edun näkökulmasta tätä ei saateta hyväksyä. Elmoren (1982, 28) esittämä väite, jonka mukaan »mitä lähemmäksi ongelmien lähdeä kohdennetaan resurssit, sitä paremmat mahdollisuudet on vaikuttaa kyseiseen ongelmaan», on argumenttina ongelmallisempi. Mikäli erilaiset edut punnittuna asia on väitteen mukainen, tulisi tuloksen johtaa myös instituutiivisiin muutoksiin. Tämän ei tosin tarvitse olla tutkijan tehtävä, pikemminkin rooli rajoittuu kahteen ensimmäiseen tehtävään, kuvaukseen ja selittämiseen.

Jos julkishallinnon ruohonjuuritaso sellaisenaankin tuottaa vaikeuksia analyttiselle ja normatiiviselle pohdinnalle, kysymys mutkistuu kun yksittäisen organisaation sisäisten suhteiden sijaan toimeenpano onkin luonteeltaan pluralistista tai verkostomaista. Keskityn seuraavassa erillisiin julkishallinnon pluralistisuutta koskeviin argumentteihin ja niiden yhteyksiin. Kuten väljä lähtökohta antaa olettaa, verkostomaisuutta on luonnehdittu hyvin erilaisin tavoin (ks. Mattila ja Uusikylä 1993). Vaikeutena onkin tietää millaisesta pluralismista milloinkin puhutaan. Ajatellaanpa millaisten erilaisten analogisten määrittelyjen avulla näitä monen toimijan tilanteita on hahmotettu: toimeksiantona tai delegointina kahden toi-

mijan kesken (Wilson 1989; Barrett ja Fudge 1981), toimijan ja asiakkaan välisenä yhteistyönä (Hanf 1993); matriisiorganisaationa (Mandell 1990); ja moniorganisatorisena toimeenpanona (Hjem ja Porter 1981).

Erot näiden kesken ovat suuret. Analyysin syventämisen kannalta olisi tärkeää tietää, millainen suhteiden luonne on kyseessä. Tärkeitä kysymyksiä ovat esimerkiksi mikä on verkoston kokoonpanon luonne ja autonomisuuden aste. Edelleen, on kysyttävä, ketkä ovat todellisia toimeenpanijoita ja mitä muita rooleja ja käsittelyvaiheita verkostossa voi esiintyä? Viimein, jotta voitaisiin suhteuttaa havaintoja poliittis-hallinnollisen järjestelmän normatiivisiin periaatteisiin, on kysyttävä, onko toimeenpanolle asetettava kriteereitä esimerkiksi avoimuuden tai vastuunalaisuuden kannalta, vaarantaako pluralismi demokration vai tehostaako se toimeenpanoa ja näin lisää legitimitettä (ks. Kettunen 1994). Kysymyksiin tulisi vastata siten, että analyysi edeltää pohdintaa, ei päinvastoin. Vastaaminen ei kuitenkaan ole helppoa, sillä tutkimusstrategian laatiminen vaatii ottamaan kantaa moniin kysymyksiin, kuten eksplikoimaan oletukset ilmiön luonteesta ja valitsemaan oikeita metodologisia välineitä näiden oletusten mukaan. Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan toimeenpanotutkimuksessa suoritetuja valintoja ja niiden ongelmia.

2. TOIMEENPANOTUTKIMUKSEN TUTKIMUSSTRATEGIA

Tieteellisen toiminnan keskeisenä tavoitteena on tiedon ja ymmärryksen lisääminen, joka perustuu aina tietyssä määrin kumuloitumiseen. Tämä edellyttää sitä, että pelisäännöt ovat yhteisiä, käsitteiden sisällöistä voidaan sopia tutkijoiden kesken ja viimein, että esitettyihin argumentteihin kyetään ja pyritään vastaamaan. Toimeenpanotutkimuksessa tutkijoiden vastattavaksi muotoutunut haaste, avattava »musta laatikko», voidaan ilmaista muodossa »mitkä tekijät määrittävät toimeenpanijoiden käyttäytymistä tietyssä toimeenpanotilanteessa?» (ks. Goggin ym. 1990, Lester ym. 1987). Edelleen, toimeenpano on onnistunut kun sille asetetut tavoitteet on saavutettu. Mikäli asetetuista tavoitteista on jäänyt jälkeen, on kysyttävä, miksi. Kyseessä on siis kausiliteettiongelma. Tutkijoilta rajaus edellyttää jonkinlaista yksimielisyyttä sen suhteen, mihin tavoitteisiin ja toimeenpanoon analyysi kohdennetaan.

Yhdysvalloissa alkoi muodostua kaksi vuosikymmentä sitten koulukunta, joka aiempaa rajatum-

min ryhtyi selvittämään jukisten toimenpideohjelmien toimeenpanon vaihetta. Tutkimussuunnan pioneeriteoksena pidetään Wildavskyn ja Pressmanin teosta »Implementation» (1973). Mainitussa tutkimuksessa paikallisen työllistämishjelman toimeenpanon onnistumisesta, tarkemmin epäonnistumisesta, tärkein selittävä tekijä oli »monen osallistujan koordinaation vaikeus». Tuon aikajakson tutkimukset olivat lähinnä tapaustutkimuksia, ja vaihtoehtoisia selityksiä muodostui runsaasti (Dunsire 1978; Mazmanian ja Sabatier 1981; Hogwood ja Gunn 1982). Tiedon kumuloitumisen kannalta ongelmaksi muodostui selitysten hajanaisuus ja vaikea yleistettävyyttä. Toisaalta ensimmäiset yleiset viitekehukset etenivät liikkain tapaustutkimuksista ja muodostuivat lähinnä tehokkaan toimeenpanon ihannepiirteiden listaukseksi, ei niinkään kuvauksen perusteella muodostetuksi selitysmalliksi toimeenpanon kulusta. Hyvänä esimerkkinä tästä on Mazmanianin ja Sabatierin (1981, 7) viitekehys, joka piirtää julkishallinnosta kuvan, jossa elementteinä ovat hierarkia, virkamiesten lojaalisuus ylempiä tasoja kohtaan, selkeät toimeenpano-ohjeet, riittävät voimavarat ja suotuisa ympäristö. Kyseessä ei siis niinkään ole toimeenpanon yleinen selitys kuin hahmotus toimeenpanon onnistumisen (ideaali)ehdoista.

Vasta-argumentiksi edellä kuvatulle mallille syntyi kritiikkiä esitettyjen selitysten rajoittuneudesta toimeenpanon suhteen (Barrett ja Fudge 1981). Argumentin mukaan toimeenpanon todellisuus on kaukana ihanteellisen toimeenpanon ehdoista, ja siten olisi pikemminkin syytä ymmärtää miksi kuilu on niin suuri kuin yrittää sulkea sitä. Esimerkiksi Lipskyn (1980) mukaan tiettyjen sosiaalisten toimenpideohjelmien onnistumista selittää osin se, kuinka hyvin niiden toimeenpano sopii ruohonjuuritason toimijoiden, sosiaalityöntekijöiden, päivittäiseen toimintarutiiniin. Ideaalimallin ehto »hierarkisesti järjestetty toimeenpanokoneisto» ei auta meitä tällaisessa tilanteessa selittämään, ymmärtämään tai parantamaan toimeenpanoprosessia.

Ideaalisten (tai »top-down») mallielementtien selityksenä pidettiin sitä, että Mazmanian-Sabatier-viitekehys rakentuu pikemminkin normatiiviseen kuin empiriseen analyysiin (Barrett ja Fudge 1981; Hjern ja Porter 1981). Tämä on yllättävääkin, kun muistetaan Pressmanin ja Wildavskyn (1973) tarkka kuvaus paikallisten verkostojen keskeisestä roolista tarkastellussa toimeenpanotapauksessa. Empiiristä analyysia korostavassa kritiikissä avattiin uudelleen kysymys toimeenpanotutkimuksen rajauksesta, tarkemmin

kysymys toimeenpanon ja toimeenpanijoiden selvittämisen strategiasta. Tiivistäen, väitteen mukaan kysymys toimeenpanon institutionaalista kulusta pitäisi jättää avoimeksi, tutkimuksen selvitettäväksi.

Kritiikki kohdistui siis keskeiseen kysymykseen tutkimuskohteen rajauksesta, ja siten pyrki myös murentamaan pohjaa edeltäviltä selitysmalleilta, eli ehkä toimeenpanon tutkimuksessa onkin selitetty jotain muuta kuin toimeenpanoa, tietyn viraston tai virkamiehen toimintaa, vaikka etukäteen ei ole varmaa onko juuri kyseinen virasto tietyn ohjelman toimeenpanon keskeinen toimija (Hjern 1987, 3). Hjern ym. (1982) pyrkivät tekemään eroa julkishallinnon tutkimuksen ja toimeenpanotutkimuksen kesken juuri empiirisen otteen avulla, jonka tulee kyseenalaistaa toimeenpanevat instituutiot, avata näkökulmaa. On huomattava, että kyseessä ei ole niinkään vastakohta, kuin erilainen metodinen tapa lähestyä ilmiötä. Nykyisin usein unohdetaan tämä empiirinen haaste. Toimeenpanon institutionaaliset rakenteet eivät näyttäyty niinkään tutkimuksen lähtökohtana kuin problematisointina, joka ohjaa tutkimustehtävää.

Empiirinen lähestymistapa ei voi kuitenkaan rakentua tyhjän päälle, vaateeseen näkökulman avartamisesta voimme vastata, avartaa mihin suuntaan. Metodiset ratkaisut edellyttävät jonkinlaista esikäsitystä toimeenpanon, oletetun moninaisuuden luonteesta. Empiirisiä lähestymistapoja onkin useita riippuen niiden esioletuksista. Tässä tarkastellun "bottom-up"-lähestymistavan sitoumukset tiivistyvät toimeenpanorakenteen käsitteeseen. Tarkastelen aluksi kuitenkin näiden sitoumusten yleisiä perusteita.

3. TOIMEENPANO ORGANISAATIO-YHTEISKUNNASSA

Bottom-up-väitteinä todellisuuden suhteen ovat ensinnä, että yhteiskunta ja samalla julkishallinnon toimintaympäristö on kasvavassa määrin organisoitunut (Hjern ja Hull 1982, 106; Kenis ja Schneider 1991; Hanf ja O'Toole 1992; Hanf 1992, 3; Winter 1990, 26) ja toiseksi, että tämän kehityksen myötä julkishallinnon ohjaus on ratkaisevasti vaikeutunut (Hjern ja Hull 1982), ja julkishallinnon kontrollin mahdollisuudet heikentyneet. Ensimmäisessä väitteessä on perustana organisaatioiden määrän kasvu, ja mukana on implisiittisesti sisäänrakennettu jatkoväite: organisaatioiden välisiä kosketuspintoja on niin pal-

jon, että julkiset organisaatiot eivät saavuta yksin tavoitteitaan, vaan ovat riippuvaisia yhä enemmän toisista julkisista ja yksityisistä organisaatioista (Hanf ja O'Toole 1992, 168; Hanf 1992). Organisaatioiden kesken on siis väitteen mukaan yhä suurempaa keskinäisriippuvuutta ja tämä luo paineita perinteisen julkisen auktoriteetin harjoittamiselle.

Ohjausvaikeuksia koskevan väitteen perusta on ensimmäistä epäselvempi. Kyseessä on kuitenkin joukko erilaisia väitteitä ohjauksen heikkeneemisestä ja heikkoudesta. Erilaisista ohjaamattomuusargumenteista varsinkin verkostojen ohjaukselta on pidetty vaikeana (Hanf ja O'Toole 1992). Osittain ohjauksen vaikuttavuuden arviointi kytkeytyy ohjauksen muotojen ja sille asetettujen tavoitteiden tulkintaan. Ohjaus toisin sanoen voi näyttää vaikealta kun siltä odottaa paljon. Kun esimerkiksi väljä puitelaki asettaa tavoitteen ja toimeenpanossa erilaisin keinoin pyritään asetettuun tavoitteeseen, eikö ohjaus ole onnistunut? Tai jos ei oikeastaan ole löydettävissä tavoitteita, tai tavoitteet ovat hyvin vaatimattomia, mikä tällöin on onnistunutta toimeenpanoa?

Bottom-up-lähestymistavassa keskeinen toimeenpanorakenteen käsite määrittänyt tiivistäen seuraavasti (Hjern ja Porter 1981, Carlsson 1993):

1. Julkisten ohjelmien toimeenpanijat ovat pikemminkin henkilöitä kuin organisaatioita, ja osallistuvat ensisijaisesti kiinnostuksen ohjaamana yksittäisten asioiden ratkointaan;
2. Toimeenpanoon osallistuu sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden jäseniä, vastavasti toiminnan logiikka on »sekoitus byrokratiaa ja markkinoita» (jälkimmäiseen viittaa se, että toimeenpanijat valitsevat yhteistyökumppaninsa vapaasti);
3. Toimeenpanijat vastaavat ensisijaisesti esille tuleviin haasteisiin sekä käyttävät lakeja ja määräyksiä pikemminkin taustaresursseina kuin toimeenpanevat lakeja sellaisenaan;
4. Toimeenpanorakenteessa esiintyy myös konflikteja, jotka perustuvat pikemminkin ammattitaitukseen, koordinaatiokykyyn, valtaan ja resursseihin kuin hierarkisen rakenteen ristiriitoihin.

Näihin väitteisiin, tai hypoteeseihin, voidaan heti esittää joitakin vastahuomautuksia. Ensinnä, onko toimeenpanorakenteessa kyseessä epävirallinen organisaatio, suhteiden henkilölistityminen, ja siten luonnollinen osa virallista organisaatiota, ei niinkään sitä korvaava tekijä? Hjern ja Porter (1981) tekevät eron organisaatioiden

omien tavoitteiden ja spesifeihin toimeenpanotilanteisiin liittyvien ohjelmatavoitteiden kesken, mutta käytännössä eron havaitseminen on ongelmallista. Edelleen, ovatko lait tarkoitettukin ratkaisun välineiksi, ei niinkään ratkaisuksi sinänsä? Viimein, onko toimeenpanorakenteen autonomisuutta korostava hypoteesi rakentunut liian yksipuoliselle kuvalla ohjauksesta?

Toimeenpanokirjallisuudessa on varsin vähän tyydytty koettelemaan tätä bottom-up-hahmotuksen keskeistä elementtiä, toimeenpanorakennetta. Tutkijat ovat maininneet hahmotelman yhtenä muiden joukossa, mutta kriittistä arviota siitä missä määrin toimeenpanorakenne todella on osuva kuvaus julkishallinnon ruohonjuuritason horisontaalisesta tasosta ei juuri ole. Bottom-up-orientoituneet tutkijat ovat muutamilla policysektoreilla osoittaneet kyseisiä rakenteita olevan löydettävissä, mutta sellaisia kysymyksiä kuten, onko interaktio pikemminkin epäsuoran ohjauksen tulosta kuin aidosti autonomista itsevalintaa, on vältetty. Sekä Hull ja Hjern (1987) että Bostedt (1991) kykenevät osoittamaan, että valitun alueen kannalta julkisten ohjelmien toimeenpano ei ole riittävä selitys toimeenpanon onnistumisesta. Hull ja Hjern viittaa moniin muihin toimijoihin tarkastellulla alueella, Bostedt nostaa esille pikemminkin tärkeäksi koetun toimijan heikkouden. Tutkimusten yhteisenä ongelmana on toimeenpanon kohteen väljä rajaus; tarkasteltavana ei ole niinkään tietyt ohjelman toimeenpano, kuin toiminta ruohonjuuritasolla yleensä. Julkisten ohjelmien toimeenpanosta saadun suhteellisen kuvan hinta on etäännyminen varsin kauas yksittäisten toimeenpanoprosessien tarkastelusta.

4. METODOLOGISET ONGELMAT

Toimeenpanokirjallisuudessa bottom-up-tutkijat ovat koettaneet esiintyä erityisen tietoisina metodisten valintojen tärkeydestä. Kuitenkin myös vastapuolella tunnustetaan teoreettisia sitoumuksia, esimerkiksi Sabatier (1986) katsoo, että toimeenpanoprosessin selitysten tulisi olla rakenteellisia, pikemminkin kuin behavioraalisia. Perusteena säästöjen tärkeydelle Sabatier kuitenkin käyttää edustukseen nojaavan poliittis-hallinnollisen järjestelmän normatiivista perustaa. Bottom-up-väitteiden takana onkin väite, että tutkimuskohteen rajaus etukäteen saattaa vääristää tutkimustuloksia. Taustalla on edellä tarkasteltu toimeenpanon luonnos, jonka rekonstruoiminen edellyttää tiettyjä metodisia ratkaisuja. Bottom-up-

ratkaisuun liittykin teoriaa testaavassa mielessä eräs metodologian dilemma: tutkijoiden tulisi hakea pluralismia, mutta samalla pitää avoinna mahdollisuus, ettei pluralistisuutta löydetä (Hjern 1987, 12). Toisin sanoen »joka hakee interaktiota, sitä löytää», mutta olennaista on se, mitä interaktio merkitsee. Kuinka voidaan esimerkiksi erottaa yleiset yhteydet, sosiaaliset verkostot, toimintaan liittyvistä tehtävällisistä työnjaoista, olivat ne sitten epävirallisia tai virallisia? Kuinka voimme kausaalisesti osoittaa, että juuri yhteysverkostolla on merkitystä toimeenpanossa, että yhteys ohittaa muun vaikutteen päätöksenteossa?

Toimeenpanon bottom-up-näkökulmassa on vahva sitoumus pluralistiseen, itse-valintaiseen toimeenpanoprosessiin. Tämä sitoumus johtaa korostamaan toimeenpanoon osallistuvien henkilöiden roolia tiedon välittäjinä. Metodina on siten interaktiota kartoittava toimijoiden haastattelu, jossa periaatteina ovat empiirinen avoimuus ja vertailu. Välineitä yhdistää näkökulmalle keskeistä mikrotasoa vastakkaisen näkökulman korostamaan makrotasoon ei tarjota. Kuitenkin näkökulmasta saatujen tutkimustulosten arvioinnin kannalta suhteutus olisi keskeistä. Esimerkiksi Sabatierin (1986) arvion mukaan verkostometodi toimeenpanotutkimuksessa on sinänsä hyvä, mutta vaarana on jättää huomioimatta epäsuorat tekijät, jäädä haastateltujen vangiksi. Voidaan esimerkiksi kysyä, miksi orgaanisessaan ympäristössä julkinen yksikkö heikkenisi, tai vaikka käydään enemmän neuvotteluja, merkitseekö orgaanisuus julkisen ohjauksen heikkenemistä? Bottom-up-lähestymistavassa on kyse ensisijaisesti tietystä näkökulmasta: kun toimeenpanossa julkisen organisaation toimet sekoittuvat muiden horisontaalisten organisaatioiden pyrkimykseen (Hjern ja Porter 1981, 219), ja vasta tästä syntyy valmis policy-tulos, ei väitteiden mukaan toimeenpanon täsmällistä kuvausta ole pitäytävä edeltävällä tasolla. Käydyn keskustelun kannalta olisi kuitenkin syytä kysyä, ovatko julkiset organisaatiot yksinään keskeisiä toimeenpanijoita ainakin joissakin toimeenpanotilanteissa.

Tiivistäen, toimeenpanon tutkijan haasteena eivät ole vain todellisuuden valkoiset alueet, vaan pikemminkin tutkimuksen käyntiin saaminen ja strategian hahmottaminen ennen varsinaista toimeenpanon tarkastelua. Vaikuttaa siltä, että aiemmin on tutkimusstrategian luomisessa ollut siinä määrin ongelmia, että tarvitaan uusia avoimia teitä vastausten saamiseksi. Siirryn seuraavaksi tällaisen hahmottelemiseen.

5. MAKRO- JA MIKROTASON YHDISTÄMINEN

Onko julkisten ohjelmien toimeenpano verkostomaista, ja jos on, mitä tämä merkitsee? Top-down-näkökulma myöntää osin väitetyt empiiriset kehityspiirteet, mutta ei pidä tilannetta niin vakavana. Sabatierin (1986) mukaan suurtakin harkintaa käyttäviä ruohonjuuritaso virkamiehiä voidaan viime kädessä ohjata erilaisin suoriin ja epäsuoriin keinoin.

Vastakkaisesta näkökulmasta on ehdotettu, että poliittis-hallinnollisten järjestelmiemme perusteita tulisi ryhtyä radikaalisti uusimaan (Hjern 1992). Mutta onko argumentoinnin kohteena yli-päätään sama ilmiö, toimeenpano samassa merkityksessä? Toimeenpanon valtasuhteissa ei varmastikaan ole kyseessä nolla-summa-peli, jossa valtaa olisi vain jommalla kummalla osapuolella. Kaiken kaikkiaan toimeenpanon näkökulmia käytetään liian väljästi, ja usein jää epäselväksi onko kyseessä metodi, viitekehys, kriteeristö vai designperiaate.

Keskeisenä puutteena nykyisessä argumentoinnissa on toimeenpanon kohteen, policyn, moniselitteisyys (ks. myös Virtanen 1994). Käsitteeseen on viitattu sekä suhteellisen valmiina ohjelmana (Mazmanian ja Sabatier 1989, Premfors 1989) että adaptaationa (Browne ja Wildavsky 1983), eli »matkan varrella» syntyvänä ilmiönä. Policy-termillä viitataan siis sekä lakeihin että tuloksiin. Edelleen, policy on voitu määritellä laiveammalla rajauksella: policy-ongelmana, jonka ei tarvitse olla julkinen ohjelma vaan yleensä yhteiskunnallinen ongelma (Bostedt 1991, Carlsson 1993). Näiden policy-termin määritysten keskinäinen suhde jää kuitenkin hämäräksi. Esimerkiksi institutionaalisten suositusten, designin, kannalta on ongelmallista, tulisiko policyt suunnitella paremmin vai entistä väljemmin. Edelleen, kuinka avoimesti voidaan lähestyä kohdetta, ilman että relevanssi toimeenpanotutkimuksena vähenee. Monet tutkijat katsovat, että paikallisen ongelmanratkontakäytännön analysointi ei ole toimeenpanotutkimusta (ks. Winter 1990).

Kun toimeenpanoa katsotaan mikrotasolla ongelmanratkaisuna ja samalla arvioidaan päätöksenteon ehtoja ja rajoitteita kokonaisvaltaisesti, voidaan kuitenkin suhteuttaa toisiinsa muodollisen organisaation vaateita ja muita vaikutteita, sekä toimijoita. Kiinnekohtana on toiminnan sisältö: kysymysten esiin nosto, punninta ja ratkonta. Kun tutkimus kohdennetaan sekä toimijoihin että tehtäviin, voidaan kysyä tavanomaista interaktion kartoitusta paremmin missä tarkoitukses-

sa yhteyksiä eri toimijoiden välille on syntynyt. Esimerkiksi yksittäisen esille tulleen asian punninnassa keskeisiä kysymyksiä ovat punnintaan osallistuneiden toimijoiden identifioinnin ohella punninnan harkinnan ala; ovatko kriteerit asetettu ulkoapäin ja mikä siinä tapauksessa on (pluralistisenkaan) toimijajoukon vallankäytön ala.

Millä tahansa metodilla kerättyjen tulosten tulkinta edellyttää tulkintakriteereitä. Esimerkiksi pluralistisuuden ei sinänsä tarvitse merkitä toimeenpanon anarkiaa, koska se voi olla ylemmän ohjaajan tarkoituskin. Tarkastellun politiikka-alueen kohdalla on siis eksplikoitava ylemmät odotukset. Toiseksi on pohdittava tapauksen edustavuutta julkishallinnon kentässä. Kolmanneksi on pohdittava varioinnin vs. säännönmukaisuuden merkitystä, vaihteleva toimeenpano voi olla ylemmän ohjaajan nimenomainen tarkoitus. Kiinnostuksen kohteeksi muodostuvat siten kysymykset, millaisia ovat nämä horisontaaliset institutionaaliset suhteet, mitkä aktuaaliset motiivit selittävät osallistumista ja mitkä tekijät määräävät tämän toimeenpanorakenteen koostumusta (Kettunen 1994).

6. YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON TOIMEENPANO

Edellä hahmoteltua lähestymistapaa on äskettäin sovellettu tutkimuksessa (Kettunen 1994), jossa kohteeksi valittiin ympäristöterveydenhuollon, eli terveystalouden, paikallinen toimeenpano. Valinnan perusteena olivat lähinnä alueen tarjoamat vaihtelevat esimerkit julkisten tavoitteiden toimeenpanosta, ympäristöterveydenhuoltoa toimeenpannaan sekä sääntelyn, kannustamisen että standardien asettamisen kautta. Säädännöllisenä perustana toimeenpanolle on terveydenhoitolaki (469/1965). Säädös on tehtävien osalta pitkälti tavoitteellinen, kunnan tehtävänä on »pitää huolta yleisestä terveydenhoidosta alueellaan». Lain perusteella emme siten tiedä etukäteen kenen olisi toimittava. Toimintaa ohjaavat asetukset ovat spesifiimpiä, ja määrittelevät erilaisia tulostavoitteita ja arviointikriteerejä, joita edelleen eri ministeriöiden ohjeet tarkentavat. Säädös sisältää mandatoiteja, mutta tarkkoja institutionaalisia muotoja ei ole määritelty. Samoin säädöksen muutokset eivät niinkään ole koskeneet tehtäviä, kuin terveydenhoitolain soveltamista laajempaan juridiseen kontekstiin. Tämä lähtökohta mahdollistaa kysymään väljemmin esimerkiksi toiminta puhtaan veden ja puhaiden elintarvikkeiden puolesta.

Kuvio 1. Empiirisen tutkimustehtävän organisointi.

	POLITIikka-ALUEET											
	MAANKÄYTTÖ			VESI			ELINTARVIKKEET			ONNETTOMUUDET		
	KUNNAT			KUNNAT			KUNNAT			KUNNAT		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
TOIMEENPANOVAIHE												
- ESILLENOSTO												
- PUNNINTA												
- RATKONTA												

Kunkin osa-alueen (maankäyttö jne.) kohdalla rekonstruointiin esillennoston, punninnan ja ratkonnin toimijaverkostoja kolmessa vertailukunnassa A, B ja C.

Aineisto tutkimukseen kerättiin kolmessa Turun ja Porin läänissä sijaitsevassa kunnassa. Kuntien valinta ei perustunut tilastolliseen otokseen, vaan pyrkimykseen vertailla keskenään paikallista ympäristöterveydenhuoltoa keskiuudessa kunnissa. Tutkimusotteen työläyden vuoksi kuntien määrä rajautui kolmeen. Vertailevaa asetelmaa rakennettiin edelleen siten, että kunkin kunnan sisältä rekonstruointiin neljän eri politiikka-alueen toimijaverkostoja kolmessa eri mikro-tason toimeenpanon vaiheessa. Empiirisen tutkimustehtävän organisointi oli kuvion 1. mukainen.

Tiedot toimijaverkostoista kerättiin haastattelulla toimijoita. Haastattelut käynnistyivät vapaa-uoitoisilla keskusteluilla kuntien terveystarkastajien kanssa, kartoittaen heidän päivittäisiä, työn vaatimia yhteyksiä. Näin hankittiin tietoa ympäristöterveydenhuollon yleisestä luonteesta kunnassa. Pyrkimyksenä oli kartoittaa toimintaa tiettyjen tavoitteiden, esimerkiksi puhtaan veden, hyväksi väljemmin kuin puhtaasti yhden viranomaisen näkökulmasta (Kettunen 1994, 72–73). Seuraavassa vaiheessa keskusteluja suunnattiin spesifeihin kysymyksiin oheisen taulukon mukaisesti: eli keihin toimijoihin ja missä tarkoituksessa yhteyksiä eri tehtävissä on muodostunut. Kysymyksiä ei rajattu koskemaan tiettyä aikajaksoa, mutta vastaajilta kysyttiin jatkoksi, kuinka usein yhteys aktualisoituu. Konkretisointia auttoi se, että yleensä viitteenä voitiin käyttää nimettyjä tapauksia; veden laadun heikkenemistä tietyn ajanjaksona, ympäristöonnettomuuksia, tietyn elintarviketuottajan valvontaa (Kettunen 1994, 82).

Haastattelujen toisessa vaiheessa käännettiin niiden toimijoiden puoleen, jotka terveystarkastajat olivat maininneet toimijoina joissain tarkasteltavista tehtävistä. Keskusteluissa tuli esille myös uusia toimijoita. Rajauksena kuitenkin pidettiin tarkasteltua asiakysymystä, esimerkiksi haastateltaessa kunnan palopäällikköä rajaukse-

na olivat onnettomuusriskit ja -tapaukset, joissa yhtenä elementtinä oli terveysvaara, ei niinkään kunnan palontorjuntatyö yleensä.

Suoritetut toimijahaastattelut tuottivat kattavaa tietoa ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon kunnallisesta todellisuudesta. Selitettävänä oli paikallisten toimijoiden päivittäinen rutiini, joka usein on pitkäaikaisen kokemuksen muokkamaa. Tässä mielessä tutkimustehtävä on vaikea, saavathan toimijat vaikutteita monelta suunnalta, tiedostetusti ja tiedostamatta (Wilson 1989).

Keskityn seuraavassa erityisesti toimijoiden välisiin suhteisiin eli interaktioon, toimeenpanon pluralismin luonteeseen, jonka jälkeen voidaan palata artikkelin aluksi käsiteltyihin kysymyksiin. Terveysvalvonnan päivittäisten yhteyksien luonne vaihtelee suuresti, ne koostuvat sellaisista toimista kuten asiakkaan käynti tai soitto, toisen viranomaisen lausuntopyyntö tai muu yhteydenotto, hakemuksiin liittyvä selvitystyö, kenttäkäynnit, näytteiden haku ja vienti laboratorioon ja hallinnolliset toimet. Siten on kysyttävä ensinnä, kuka oikeastaan osallistui ja kuka ei osallistunut ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoon? Tutkimuksessa osallistuminen määriteltiin aktiiviseksi ongelmien identifioinniksi, punninnaksi ja ratkonnaksi.

Osallistumisen jäsentämiseksi yksittäisiä tilanteita on syytä tarkastella sopivan toimijatypologian avulla. Toimeenpanokirjallisuudessa usein käytetty jako virallisiin ja ulkopuolisiin (mandated ja ei-mandated) ei vaikuttanut selittävän toimeenpanoon osallistumista kovin kattavasti. Terveysvalvontaviranomaisilla on terveydenhoitolain mukainen toimivalta, mandaatti, tietyissä asioissa, mutta usein tulee vastaan tilanteita, joissa vastapuolena on toinen viranomainen, jolla on omassa asiassa mandatointi. Esimerkiksi kaa-voituksessa terveysvalvonnan rooli on varsin vähäinen ja tosiasiallinen käytäntö saattaa supistaa roolin olemattomaksi. Edelleen, osa viran-

omaisista osallistuu ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoon ilman nimenomaista velvoitetta, lähinnä professionaalisen kiinnostuksen vaikutuksesta. Tieto- ja taitovoimavarat toimeenpanoon hankitaan osittain velvoitteen perusteella, laboratorio saattaa olla mandatoitu osapuoli, usein lisätiedon hankkiminen perustuu tarpeeseen selvittää asiaa perusteellisemmin, aloite tällöin on terveysvalvonnan puolella. Edelleen, yritykset, kuten tuotantolaitokset ja kauppiat, ovat de facto osallisina omissa asioissaan ja joutuvat välttämättä kantamaan vastuuta, valvonta voi olla vain satunnaista. Pääosin tarkastellut yritykset ja kauppiat olivat toimeenpanon aktiivinen osapuoli. Edelleen, kuntalaiset ovat osallisina toimeenpanossa yleensä silloin, kun asia koskee omaa etua. Muuta aktiivisuutta esiintyi vähemmän.

Mikä näiden eri toimijaryhmien rooli oli ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon eri vaiheissa? Tutkimus nosti esille seuraavia havaintoja.

Ongelmien esiinnosto

Ympäristöterveydenhuollollisesti relevanttien asioiden esilletulon institutionalisointi on suhteellisen vapaata, terveydenhoitolaki ei ole niinkään ongelmien esillenoston kuin ratkonnan väline. Terveysvalvonnan viranomaiset, terveystarkastajat erityisesti, seuraavat joitakin asioita säännönmukaisesti ja ovat näin yhteydessä muihin kunnallisiin viranomaisiin, kuten kaavoitukseen ja rakennusvalvontaan, vesiviranomaisiin ja palotöihin, sekä elintarvikevalvonnassa tuotantolaitoksiin ja kauppiasiin. Toinen pääryhmä säännönmukaista ongelmien haravointia on reagointi muualta tuleviin yhteydenottoihin, lausuntopyyntöihin. Kolmas muoto on epäsäännönmukaiset yhteydenotot, joiden perustana on velvoite, terveydenhoitolain mukainen sijoituslupa (jonka ympäristölupa korvasi) tai elintarvikehuoneiston avaamista edeltävä katselmus. Neljänneksi, asioita tulee esille erilaisten epäilysten kautta; jolloin välittäjinä toimivat professionaalisesti kiinnostuneet muut viranomaiset, kuntalaiset, tutkijat tai terveysvalvonta itse esimerkiksi julkisuuden perusteella, kuten eräässä tarkastelukunnassa sinileväasia nousi esille. Suuri osa valtion viranomaisten välittämästä ohjauksesta kohdentuu juuri viranomaisten huomion suuntaamiseen. Joissakin tapauksissa yhteys voidaan ottaa myös suoraan kansalaisiin, esimerkiksi radonvalvonnassa.

Osa ympäristöterveydenhuollollisesti relevantteja asioita nousee esille ja käsitellään paikan päällä yrityksissä. Esimerkiksi broilereita jalosta-

va yritys testaa rutiinomaisesti saapuvat erät ja käsittelee jossain määrin kunnallisista kriteereistä poiketen terveysvaaran käsitettä. Tosin suuret elintarviketuottajat ovat maa- ja metsätalousministeriön valvonnan alaisuudessa. Myös kunnalliset tai ylikunnalliset vesilaitokset suorittavat kilpailevaa riskien hakua, jolloin ristiriitoja voi syntyä.

Kaiken kaikkiaan siis esilletulo ei ole rajattu mandatoitulle viranomaiselle, vaan monet toimijat välittävät tietoa potentiaalisista riskeistä. Osittain terveysvalvonnan passiivisuus selittyy ajan puutteella, osittain haluttomuudella nostaa esille uusia, hankalia asioita, joiden punnintaan ei aina ole löydettävissä kriteereitä.

Punninta

Punninta vaikuttaa a priori selvältä ohjattavalta: anna kriteeri niin erilaiset tulokset yhteismittallistuvat. Osallistumisessa asioiden punnintaan olisi siis lähinnä kyse oikeudesta tai mahdollisuudesta asettaa kriteerejä, jolloin yksittäisten asioiden punninta olisi teknistä toimeenpanoa. Vesi- ja elintarvikeasioissa lähtökohta on edellä kuvattu kaltainen; paikalliset viranomaiset pitäytyvät niihin riskeihin, jotka sopivat annettuihin kriteereihin, ja pääosin rajaavat muut riskit ulkopuolelle. Siinä määrin kun tieto eri riskeistä on hajaantunut, on myös kriteerien asettajia useita, kilpailevista kriteereistä ei kuitenkaan voida puhua.

Kaikissa tapauksissa kriteerit eivät riitä, ja näin myös toimijajoukko kasvaa. Paikalliset toimijat eivät aina koe asetettuja kriteerejä riittävinä ja hakevat vaihtoehtoisia, kilpailevia kriteerejä. Joissakin tilanteissa kriteerit puuttuvat, jolloin riskin punninta voi ääntapauksessa olla subjektiivinen kannanotto. Viimein kriteerit täytyy ehkä suhteuttaa muihin tekijöihin kuten kohtuullisuus ja alueellinen yhtenäisyys, sekä valvonnan jatkuvuuden turvaaminen kunnassa. Edelleen, punninta kriteerienkään mukaan ei välttämättä ole mekaanista, esimerkiksi laboratorio voi teknisen tietämyksen perusteella ohjata terveysvalvontaa tiettyyn suuntaan. Viimein, kuten esilletulonkin kohdalla, osa asioita ei kanavoidu terveysvalvontaan, joten tapahtuu myös julkiselle hallinnolle kilpailevaa punnintaa.

Ratkonta

Esilletulleiden ja punnin läpikäyneiden asioiden ratkontaan on vähiten osallistumista, mutta tässäkin vaiheessa eivät mandatoituidet toimijat täysin dominoi. Rajoituksina ovat ensinnä paikan

päällä ratkaisu, eli kaupoissa, yrityksissä, vesilaitoksissa jne. tapahtuva esiintulevien asioiden välitön ratkonta. Esimerkiksi ympäristöönnettomuuden sattua yrityksessä on ryhdyttävä välittömiin torjuntatoimiin. Toiseksi asian voi ratkaista muu viranomaisena kuin terveysvalvonta, joka antaa vain asiasta lausunnon. Kolmanneksi, esiin tulee asian ratkaisusta saatetaan neuvotella niiden kanssa, joita asia koskee. Ratkonnassa tarvitaan tällöin aikaa suostutella eri osapuolia ja hakea ratkaisumallia, joka myös todennäköisesti toteutuisi. Tosin joskus myös määräyksillä on paikkansa, kun muut, pehmeämmät keinot eivät auta.

7. OVATKO VERKOSTOT OHJATTUJA VAI ANARKISTISIA?

Edellä ei ole vielä vastattu kysymykseen, merkitseekö muiden kuin mandatoitujen toimijoiden osallistuminen sitä, että toimeenpano olisi anarkistista, onko se siis pikemminkin kaavamaisista vai luovaa? Joudumme siis kysymään yhteysien rakentumisen selityksiä, joihin edellä jo osittain viitattiin. Kootusti tutkimuksessa Kettunen (1994) tehdyt havainnot ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoverkostojen muodostumisen selityksistä ovat seuraavia:

(1) Säädösten vaatimukset yhteysistä

- vaikka sääntely pääosin rakentuu organisaatioiden sisäisille suhteille, tuntevat säädökset myös pakollisia yhteyksiä: näitä ovat lausunnot, asioiden luonteen vaatima yhteydenotto jne. osallistumista saattaa määrätä ratkaisevasti puuttumisen onnistumismahdollisuudet eli onko raja-arvoja tms. joiden perusteella arvioida tapausta.

(2) Säädökset eivät aina toimi

- joskus kaavamaisesti tarkoitettu yhteys ei toimi, vaan edellyttää toimijoiden aktivoitumista: interaktio siis mukautuu toimijoiden vallitsevaan asiantuntemukseen; esimerkiksi lausuntovelvoite on vain lähtökohta, menettelyn paino punnitaan toimijoiden kyvyllä käyttää lausuntoa keskinäisen kommunikoinnin välineenä, säädöksen vaatimaa osallistumista ei ole otettava kirjaimellisesti: motiivina voi olla vain rutiinivelvoite, jolla ei ole merkitystä asian kannalta, eli yhteys hoidetaan muiden kanavien kautta,

(3) Osa yhteyksistä yllättäviä, mutta odotettuja:

- osa satunnaista, omaehtoiselta vaikuttavaa toimeenpanoon osallistumista on viime kädessä tarkoitettua; esimerkiksi kuntalainen, joka ostaa pilaantuneen elintarvikkeen voi ottaa viranomaisiin yhteyttä, samoin viranomaisena, joka havaitsee jotain omaan tehtäväalueeseen kuulumatonta; kun ympäristönsuojelusihteeri saa paikallisen vesistön tilaa koskevaa tietoa, on tapana ilmoittaa asiasta myös terveysvalvontaan, vaikka asia hallinnollisesti ei terveysvalvonnalle kuulukaan.

interaktion muotoutuminen on voitu jättää myös avoimeksi, ja näin tuettu asiantuntijuu-teen perustuvaa ruohonjuuritason legitimitettiin, esimerkiksi kuntalainen voi ottaa yhteyttä rakennuksen terveydellisissä ongelmissa joko rakennus- tai terveyspuolelle, vaikka tämä »odotettu» interaktio on suunniteltua, on tärkeää huomioida, että osa julkisen ohjelman toimeenpanoa nojaa selvästi yksityisillä hartioilla, ja siten hyvä toimeenpano edellyttääkin aktiivista »tukijoukkoa».

(4) Yhteyksiä luodaan virallisen rakenteen ohittamiseksi

- säädännäinen järjestelmä saattaa ylläpitää pidäkkeitä, joiden ylittämiseksi tarvitaan interaktiota; esimerkiksi asuntojen tarkastukseen liittyvän yksityisyyden ylittämiseksi terveystarkastajat saattavat rakentaa yhteistyötä sosiaali- tai rakennustoimen tarkastajien kanssa,

(5) Yhteydet muovautuvat toimijoiden mukaan

suuri osa kaavamaisesti tarkoitettujen järjestelmän variointia perustuu siihen, että säädetyt järjestelyt muotoutuvat toimijoiden mukaan: syntyy erilaisia interaktiivisia suhteita; tätä interaktiota määrää osaltaan toimijan status kentässä: jos se on alhainen, kuten terveysvalvonnan kohdalla, joudutaan hakemaan enemmän suhteita, tekemään enemmän vaikuttamista kuin sanelemista; interaktion tulee perustua toimijoiden kokemalle mielekkyydelle ja säädösten mahdollistama asema ei riitä, jos toimijalla ei ole asiantuntemusta.

8. LOPPUPÄÄTELMÄT

Edellisen tarkastelun perusteella voimme nyt kysyä, onko paikallinen ympäristöterveydenhuollon toimeenpano aidosti pluralistista, eli toimeen-

panevatko muutkin kuin mandatoitujen julkiset viranomaiset julkisia tavoitteita? Edelleen, onko toimeenpano pääosin ohjattua vai ohjaamatonta, vertikaalisesti vai horisontaalisesti koordinoitua?

Vastaus ei ole helppo. Ensinnä, on vaikea vetää rajaa toimeenpanijan ja ei-toimeenpanijan välillä (ks. Hanf 1993). Voidaan kysyä, onko kaikki edellä kuvatun kaltainen interaktio terveydenhoitolain tavoitteiden toimeenpanemiseksi todellista toimeenpanoa. Kaavoittaja esimerkiksi on läheisessä yhteydessä terveysvalvontaan, mutta onko kaavoittaja varsinaisesti ympäristöterveydenhuollon toimeenpanija? Entä onko kuntalaisen soitto tai muu yhteydenotto varsinaista toimeenpanoa, vai enemmänkin syöte toimeenpanoon ryhtymiseksi? Artikkelin alussa hahmoteltu Hjernin ja Porterin (1981) toimeenpanorakenteen malli rakentuu premissille, jonka mukaan »kaikki joka vaikuttaa toimeenpanoon on toimeenpanoa». Vaihtoehtoisesti voisimme sanoa, että tiettyjen tavoitteiden toimeenpano edellyttää tietoisuutta kyseisestä toiminnasta (Dunsire 1978).

Toiseksi, onko ruohonjuuritason toiminta niin ohjaamatonta, kuin toimeenpanorakenteen käsitteen perusteella voidaan epäillä? Kaiken kaikkiaan Hjern ym. ovat ehkä piirtäneet liian yksipuolisen kuvan ohjauksesta, sama pätee osin Sabatierin ainakin design-mahdollisuuksien kannalta. Ohjaus olisi nähtävä monimuotoisena ja -taisoisena, jolloin ohjaamattomuus voikin olla nerokasta ohjausta (Bogason 1991, Kooiman 1993). Tarkastellussa ympäristöterveydenhuollon tapauksessa tuli esille monenlaisia ohjauksuhteita valtion keskushallinnosta paikalliselle ruohonjuuritasolle, vertikaaleja prosesseja eri ministeriöistä, suoria yhteyksiä keskushallinnon ja kansalaisten kesken (radonkartoitus, ravitsemuskasvatus), eri ministeriöiden ja yritysten kesken ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaa (huoneilma). Toisin sanoen ruohonjuuritason toimijoita ohjataan, mutta ohjaus ei toki ole keskitettyä. Siten voidaan vähintäänkin väittää, että toimeenpano voi olla huonosti koordinoitua, mutta ohjaamattomuudesta sinänsä ei voida puhua.

Kuinka siis suhteuttaa edeltävät tulokset aiempaan keskusteluun ja kysymyksiin? Voiko tulosten perusteella ottaa kantaa jomman kumman toimeenpanotutkimuksen näkökulman puolesta, todeta esimerkiksi bottom-up-näkökulman hyvyys tai kelvottomuus. Mielestäni näin voi tehdä ainakin osittain. Ensinnä on todettava, ettei koulukuntien välinen kiista ole ratkennut. Kerätyllä aineistolla ei voitu osoittaa yksiselitteisesti tietyn näkökulman selityskykyä. Sen sijaan voidaan

todeta, että empiirinen näkökulma avartaa, mutta sitä on käytettävä varoen. Esimerkiksi empiirisesti ei voida väittää, että suomalainen ympäristöterveydenhuollon toimeenpano olisi ruohonjuuritason kovin autonomista, sen sijaan haastattelut toivat esiin haluun lisätä autonomian astetta.

Kaiken kaikkiaan top-down-näkökulmaa puoltaa:

- virkamiehet ovat suhteellisen lojaaleja lakisääteisille menettelytavoille, koska »muuten voi jäädä kiinni»
- yhteydet ovat suurimmaksi osaksi johdettavissa säädöksistä, tai ainakin odotettavia ja siten yllätyksettömiä
- toimijat pitivät kiinni työnjaosta ja eivät juuri rakenna ryhmätyöskentelyn malleja.

Bottom-up -näkökulmaa puoltaa:

- lain perusteella ei voida suoraan ymmärtää ruohonjuuritason toimeenpanon todellisuutta
- virkamiehet yrittävät viimeiseen asti välttää lakisanktioita ja neuvotella eri osapuolien kanssa
- säädännäiset menettelytavat voivat jäädä toteutumatta
- suurta osaa toimeenpanon onnistumisesta määrää paikallisten toimijoiden kyky pitää yllä toiminnan vaatimia suhteita

Voimme vastata siten, että toimeenpanosta löytyi molempiin näkökulmiin sopivia piirteitä, mutta tarkastellussa tapauksessa piirteet eivät olleet kovin vahvoja. Toimeenpanon ymmärtämisen tarkoituksessa empiirinen, ruohonjuuritason tarkasteleva tutkimusote vaikuttaa hyödylliseltä. Toimeenpanon selittämisen kannalta empiirinen ote on hyvä apuväline, mutta institutionaalisen policy designin kannalta tulokset ovat vähemmän suuntaa-antavia. Bottom-up-näkökulma kohdentuu pikemminkin asioihin kuin organisaatioihin (ks. Eloranta 1977). Design-näkökulmasta voidaan kysyä, voidaanko organisaatioita ylipäättään rakentaa asiavirtojen päälle ja jättää toimeenpano vapaan institutionalisoitumisen varaan, vai onko kuitenkin taloudellisempaa keskittää yksittäisiin organisaatioihin, ja pitää mielessä, että käytännön organisaatorakenteet ovat toisenlaisia.

Koska toimeenpanoon osallistuminen ja käytäntö on monimuotoista, on vaikea päätellä ylittävätkö esimerkit vastuunalaisen hallinnon rajat, jolloin joutuisimme, kuten Hjern ja Porter (1981) ovat vaatineet, pohtimaan uudelleen vastuunalaisuuden, ja julkishallinnon roolia edustuksellises-

sa demokratiassa yleisemminkin. Mutta jos demokratia ymmärretään lähinnä menettelytapana, jonka elementteinä on luottamusta ja avoimuutta (Bealey 1988), on kysyttävä voidaanko nämä periaatteet operationalisoida moniosallistujatilanteeseen?

Demokratian näkökulmasta voidaan edelleen kysyä, onko monitoimijainen toimeenpano uhka vai mahdollisuus? Ko. kysymykseen vastauksessa on vaikeaa yhteisesti hyväksytyjen pelisääntöjen puute. Jos vastuunalaisuuden oikea määrä on ruohonjuuribyrokraattien kohdalla epäselvä, kuinka voisimme suositella sen annostelua byrokraatian ulkopuolelle. Tutkimuksen mukaan monen toimijan osallistuminen on välttämätöntä monimutkaisten asioiden eteenpäin viemiseksi ja hyväksynnän saamiseksi. Paikalliset toimeenpanorakenteet eivät kuitenkaan ole välttämättä ainoastaan yhteistyöhön perustuvia verkostoja, vaan konflikteja toimijoiden välillä esiintyy. Tässä mielessä välttämättömyyden tekemisessä hyveeksi vaarana on järkyttää tasapainoa joidenkin muiden intressien suuntaan. Mahdollisia ristiriitoja syntyy esimerkiksi neuvoteltaessa tietystä asiasta, jolloin vastakkain voivat asettua asiakkaan etu ja virkamiehen välittämä yleinen etu. Edelleen, julkinen etu ei ole monoliittinen, vaan vastakkain voivat asettua myös erilaiset julkiset edut, tekninen ja terveydellinen. Näihin tilanteisiin ei löydy selkeää demokraattista ratkaisua.

LÄHTEET:

- Barrett, Susan, and Colin Fudge (eds.) (1981). *Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Bealey, Frank (1988). *Democracy in the Contemporary State*. Oxford: Clarendon Press.
- Bogason, Peter (1991). "Control for whom? Recent advances in research on government guidance and control." *European Journal of Political Research* 20:189-208.
- Bostedt, Göran (1991). *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Dissertation. Research Report 1991:4, Umeå University: Department of Political Science.
- Browne, Angela, and Aaron Wildavsky (1983). "Implementation as Mutual Adaptation." In Jeffrey Pressman, and Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, 3rd ed. Berkeley: University of California Press, pp. 206-231.
- Carlsson, Lars (1993). *Samhällets oregelighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm/Stehag: Symposium Graduale.
- Degeling, Pieter (1993). "Policy as the accomplishment of an implementation structure: hospital restructuring in Australia". In Michael Hill (ed.), *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, pp. 25-56.
- Dunsire, Andrew (1978). *Implementation in a bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Elmore, Richard (1982). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". In Walter Williams (ed.), *Studying Implementation*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher, pp 18-35.
- Eloranta, Kari (1977). *Johdatus organisaatiosuunnitteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Goggin, Malcolm L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole, Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. Harper Collins Publishers.
- Hogwood, Brian, and Lewis Gunn (1982). *Models of Policy - Making*. University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.
- Hanf, Kenneth (1992). *Network Analysis and the Neglect of Policy Management*. ECPR Joint Sessions of Workshops, Limerick
- Hanf, Kenneth (1993). "Enforcing environmental laws: the social regulation of co-production." In Hill, Michael (ed.), *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, pp. 88-109.
- Hanf, Kenneth, and Laurence J. O'Toole, Jr. (1992). "Revisiting old friends networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations." *European Journal of Political Research* 21:211-227.
- Hill, Michael (1993). "Introduction" in Michael Hill (ed.), *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, pp. 1-24.
- Hjern, Benny (1987). "Policy Analysis: An Implementation Approach." APSA Annual meeting, Chicago.
- Hjern, Benny (1992): "Illegitimate Democracy: A Case for Multiorganizational Policy Analysis." *Policy Currents* 2:1-5.
- Hjern, Benny, and Chris Hull (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research* 10:105-115.
- Hjern, Benny, and David Porter (1981). "Implementation Structures: A new Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies* 2:211-227.
- Hull, Chris, and Benny Hjern (1987). *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. London: Croom Helm.
- Jordan, Grant, and Klaus Schubert (1992). "A Preliminary ordering of policy network labels." *European Journal of Political Research* 21:7-28.
- Kenis, Patrick, and Volker Schneider (1991). "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." In Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 25-59.
- Kettunen, Pekka (1994). *Implementation in a Multi-organizational Setting. Local Networks in Environmental Health Policy*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja B, osa 207. Turku: Turun yliopisto.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance*. London: Sage.
- Lester, James P., Ann O'M Bowman, Malcolm L. Goggin, and Laurence J. O'Toole, Jr. (1987). "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research." *Policy Studies Review* 7:200-216.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

- Mandell, Myrna (1990). "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector." In Robert W. Gage, and Myrna P. Mandell (eds.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, pp. 29–53.
- Marin, Bernd, and Renate Mayntz (eds.). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mattila, Mikko, ja Petri Uusikylä (1993). »Verkostoanalyysi politiikan tutkimuksessa teoreettiset lähtökohdat ja metodinen perusta.« *Politiikka* 35:1, s. 44–50.
- Mazmanian, Daniel, and Paul Sabatier (eds.) (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Mazmanian, Daniel, and Paul Sabatier (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.
- Premfors, Rune (1989). *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Paul (1986). "What Can We Learn from Implementation Research." In Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, and Vincent Ostrom (eds.). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Weimer, David L., and Aidan R. Vining (1989). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Winter, Sören (1990). "Integrating Implementation Research". In Dennis Palumbo, and Donald Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, pp. 19–38.
- Virtanen, Turo (1994). »Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. Kohden organisaatioteoriaa?« *Politiikka* 36:4, s. 240–260.