

Verkostot, luovuus, ruohonjuuritaso

Pekka Kettunen

Viime vuosina on valtaa julkisten palveluiden tuottamisessa siirretty kunnille, jotka kasvavassa määrin saavat itse päättää hallinnostaan ja tuottamisestaan palveluista. Tämän kehityksen on katsottu myös johtavan hajaannukseen ja estävän eduskunnan ja hallituksen päätösten tehokkaan toimeenpanon.

Kunnallishallinnon tulevan kehittämisen kannalta on keskeistä tuntea kuinka palveluiden tuotanto, tai julkisten tavoitteiden toimeenpano, tapahtuu; ovatko kunnat vain lakien mekaanisia toimeenpanijoita vai pikemminkin omaleimaisia ratkaisuja hakevia toimijoita.

Kaksi vuosikymmentä sitten Yhdysvalloissa virinnyt, politiikan ja hallinnon tutkimuksen väli- maastoon sijoittuva, toimeenpanotutkimus kohdentuu juuri tähän kysymykseen: mitkä tekijät vaikuttavat toimeenpanon onnistumiseen, ja kuinka parantaa tuota prosessia. Mitä sitten tänä ajanjaksona on opittu? Ensimmäiset tutkimukset, yksityiskohtaiset tapauskuvaukset, osoittivat usein asetettujen tavoitteiden toteutuneen vain heikosti. Toisen implementaatiotutkimuksen sukupolven tutkijat ovat puolestaan esittäneet erilaisia viitekehyskiä tärkeimpien, ja usein myös mahdollisten, tekijöiden keskinäisistä suhteista. Toimeenpanotutkimusta keskeisesti jakava näkökulmajako, joka omassa työssäni on vahvasti esillä, syntyi myös tuolloin. Vaikka tällä hetkellä eletään jo eräiden tutkijoiden mukaan toimeenpanotutkimuksen kolmatta sukupolvea, on väitetty, että yli 20 vuoden jälkeen, tutkijat eivät ole kyenneet sopimaan teoreettisista perusteista, jotka selittäisivät miksi ne, jotka toimeenpanevat julkisia toimintaohjelmia toimivat määrätyllä tavalla.

Mistä tämä tutkimustulosten kumuloimattomuus johtuu toimeenpanotutkimuksen saralla, puhuvatko tutkijat eri kieltä keskenään? Tiivistän tutkimuksessani käsiteltyjen toimeenpanon selityspe- rusteiden ongelmat seuraavasti:

1. normatiivisten ja empiiristen väitteiden erottelemattomuus
2. käsitteelliset epäselvyydet
3. empiirisen tutkimuksen testaushaluttomuus

Lectio praecursoria.

Ensinnä, kun selitämme ilmiötä, tapahtuu tämä tiettyjen oletusten, esitiedon, mukaan. Nämä oletukset kääntyvät helposti arvoastelmiksi: kohdistamme tutkimuksen viranomaiseen koska viranomaisten tulee päättää asioista. Piirre kuvastuu vahvana institutionaalisenä painotuksena virkamieskunnan, keskusvirastojen, valtioneuvoston, puolueiden tutkimukseen, kun neutraalimpi lähtökohta kysyisi pikemminkin vastaavatko esimerkiksi juuri keskusvirastot käytännössä oman toimialansa johtamisesta ja ohjaamisesta, tai aggregoivatko juuri puolueet kansalaisten preferenssejä. Tutkimustulosten soveltamis- tai suositusvaiheessa normatiivisia kannanottoja on vaikeampi välttää, mutta tässäkin nykyistä avoimempi hyvyyskriteerien pohdinta olisi perusteltua.

Toiseksi, tutkijat viittaavat yleisesti samoilla käsitteillä hyvinkin erilaisiin ilmiöihin. Keskiössä tässä suhteessa on toimenpideohjelman tai poli- cyn käsite. Eräiden tutkijoiden mukaan toimeenpanosta ei voida puhua ilman sen sisältöä. Tämän ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että tuon sisällön tulisi olla toisesta poliittis-hallinnollisesta ympäristöstä siirretty päätös sellaisenaan, jolloin muut sisällöt viittaisivat toimeenpanolle vie- raiisiin motiiveihin. Toiminnallisella tasolla virka- miesten, luottamus henkilöiden ja muiden relevanttien toimijoiden työn sisältöä on osuvampaa luonnehtia tilkkutäkinä, joka koostuu eri aikakau- silta periytyvistä tavoitteista, vaihtelevista keinoista ja itse tilanteista.

Kolmanneksi, politiikan ja hallinnon tutkimuk- sen eräs elementti, jonka toimeenpanotutkimuk- sessa tulisi nousta etualalle, on empiirinen tutki- mus. Tämä ei kuitenkaan tarkoita teorioista irral- laan olevaa aineistojen keruuta, vaan pikemmin- kin hedelmällistä vuorovaikutusta teorian ja tut- kimuksen kesken. Empiirinen tutkimus pitäisi siis kohdentaa siten, että saadaan vastauksia teo- reettisesti kiinnostaviin kysymyksiin. Näin ei kui- tenkaan toimeenpanotutkimuksessa ole, edellä mainitun kumuloimattomuushuolen perusteella- kaan, tehty. Ruohonjuuritasoa on tutkittu anar- kistisena vallan kasaumana kysymättä millaisia ulkoa annettuja, ja myös otettuja, kriteereitä ky- seiset toimijat valinnoissaan soveltavat. Vastaa- vasti säädöskorosteiset tutkimukset kiinnittävät säännönmukaisesti uusiin kokonaisvaltaisiin oh-

jelmiin, aivan kuin toimeenpano valtaosaltaan olisi reformien juurruttamista.

Onko tästä tilanteesta ulospääsyä? Väitän että vaihtoehtoisia teitä on löydettävissä: hyvän lähestymistavan tarjoaa yksittäisten päätösten analysointi kytkettynä yleisempään vaikuttavien tekijöiden analysointiin. Tätä lähtökohtaa on tutkimuksessa sovellettu yhteen politiikkalohkoon, ympäristöterveydenhuoltoon. Alue edustaa eräänlaista otosta julkishallinnon laajasta kentästä, lohkoa jonka jo ennen tutkimusta saattoi ennakoida

tarjoavan aineksia edellä kuvattujen kysymysten pohdintaan.

Tutkimuksen empiiriset tulokset ja niiden tulkinta osoittavat, että kysymykset tehokkaan toimeenpanon ehdoista, toimeenpanon luonteesta, ja hallinnon kehittämisen kannalta tärkeästä, poliittis-hallinnollisen organisaation järjestämisestä eivät ole helppoja ja yksinkertaisia. Silmien sulkeminen näiltä kysymyksiltä ei kuitenkaan vie tutkimusta eteenpäin.