

TOIMEENPANOTUTKIMUKSEN KLASSIKKO SEURAA AIKAANSA

Pekka Kettunen

Hill, M. & Hupe, P. (2022) *Implementing public policy*. Fourth edition. London: Sage. 290 s.

Michael Hillin ja Peter Hupen toimeenpanon tutkimusta käsittelevän teoksen neljäs painos juhlistaa jo kirjan 20-vuotista taivalta. Tekijät tarkastelevat tutkimusalueen kehitystä 1970-luvulta tähän päivään; 1990-luvulla katsottiin jo, että toimeenpanon tutkimus on kuollut, mutta näin ei ole käynyt. Käsitteitä on tosin tullut lisää ja on tapahtunut erkaantumista erilaisiin koulu-kuntiin.

Toimeenpanon tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, mitkä tekijät vaikuttavat poliittisten päätösten toteuttamiseen. Teoksen aluksi kirjoittajat toteavat, että toimeenpanoa on tutkittu myös käyttämättä kyseistä käsitettä; kohdentuahan julkisen hallinnon tutkimus suurelta osin juuri toimeenpanon prosessiin. Toimeenpanotutkimuksen pioneeriteoksena pidetään kuitenkin yleisesti Jeffrey Pressmanin ja Aaron Wildavskyn vuonna 1973 julkaisemaa teosta *Implementation*. Teoksen mukaan toimeenpanoon tulisi kohdistaa lisää tutkimusta, koska julkisten toimintaohjelmat (public policy) toteutuvat usein huonosti asetettuihin tavoitteisiin nähden. Toimeenpano viittaa vaiheeseen, joka seuraa päätöksentekoa. Englanniksi voidaan määritellä: ”Implementation is an assumed residual in a process towards goal realization” (s. 4). Voidaan toki kysyä, kuten Hill ja Hupe, onko käsite liian hierarkkinen ja rationalistinen kuvaamaan ja selittämään sitä, mitä tapahtuu toimintaohjelmien toimeenpanossa.

Toimeenpanotutkimuksen kehitys tuosta pioneeriteoksesta tähän päivään on merkinnyt erilaisia käsityksiä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat eniten toimeenpanon prosessiin. Teos tarjoaa lukuisia esimerkkejä tällaisista käsityksistä, kuten verkostomainen ja ruohonjuuritason toimeenpano. Kaiken kaikkiaan erilaiset käsitykset voidaan nähdä vastauksina käsityksiin, jonka mukaan riittävän selkeät ohjeet, riittävät voimavarat ja sidosryhmien tuki takaavat ongelmattoman toimeenpanon, kuten Mazmanian ja

Sabatier linjasivat vuonna 1983. 1990-luvulta lähtien alkoi vahvistua keskustelu julkisen hallinnon toimijaverkostoista, jotka ylittäen julkisen, markkinavetoisen ja kansalaisyhteiskunnan rajaviivat monin eri tavoin vaikuttavat julkisten palvelujen tuotantoon. Esimerkiksi Eva Sörensenin ja Jacob Torfingin toimittama ”Theories of Democratic Network Governance” vuodelta 2007 kokosi muun muassa Roskilden yliopiston ja Rotterdamin Erasmus-yliopiston tutkijoita yhteen. Tunnettu ruohonjuuritason toimintaan liittyvä käsite on ”street-level bureaucracy” (Michael Lipsky), jonka mukaan palvelujen tuottajat (opettajat, poliisit, terveydenhoitajat) pyrkivät muokkaamaan toimintaa niin, että se palvelee heidän omia intressejään.

Ruohonjuuritason toimeenpano sivuaa toimeenpanotutkimuksen suurta 1980- ja 1990-luvuilla käytyä keskustelua top-down- ja bottom-up-lähestymistapojen vahvuuksista ja heikkouksista. Top-down-lähestymistapa otti lähtökohdaksi poliittisen päätöksenteon ja lähestymistavan avulla pyrittiin löytämään keinoja varmistaa ongelmaton toimeenpano. Bottom-up-lähestymistapa, jota edustaa esimerkiksi Benny Hjernin ja David Porterin artikkeli ”Implementation structures: A new unit of administrative analysis” vuodelta 1981, pyrki osoittamaan, että toimeenpano myös vaikuttaa osaltaan saavutettuihin tuloksiin. Bottom-up-malli ymmärretään usein väärin, myös tässä esiteltävässä teoksessa, top-down mallin vastakohtaksi, kun se on pikemminkin laajempi näkökulma toimeenpanon ymmärtämiseen. Hjernin ja Porterin artikkelin mukaan tulee katsoa policy-ongelmia ja kysyä, kuinka niitä ratkotaan kollektiivisesti, kyse on siis toiminnan kohteesta lähtevä toiminnan kartoitus. Esimerkiksi edellä mainitussa artikkelissa analysoitiin työllistämispoliittikkaa ja voitiin todeta, että kunnan työvoimatoimistolla oli suhteellisen vähän merkitystä työllistymisen edistäjänä verrattuna moniin muihin paikallisiin toimijoihin. Toimeenpanon tutkimuksessa on mukana myös arvoasetelma. Yhtäältä voidaan katsoa, että demokratian pelisääntöjen mukaan poliittisten päätösten tulisi olla toimeenpanon lähtökohta ja pääasiallinen ohjaava tekijä. Toisaalta voidaan katsoa, että toimeenpanon kuluessa tapahtuu aina muovautumista ja se on osa prosessia, joka tulee hyväksyä ja ymmärtää. Onpa verkostomainen, ruohon-

juuritasolla muovautuva toimeenpano nähty myös kansalaisten ja kansalaisryhmien kannalta osallistumismahdollisuuksia lisäävänä, demokraattista sekina.

Hill ja Hupe käyvät toimeenpanon eri lähestymistapoja läpi ja pohtivat johtopäätösluvussa mihin suuntaan tutkimusalue on menossa. Toimeenpano ilmiönä ja tarve analysoida sitä yksityiskohtaisesti ei ole hävinnyt mihinkään. Viime vuosina on puhuttu myös implementation science- ja desing science käsitteistä. Erityisesti terveydenhuollon puolella sekä kasvatustieteissä on sovellettu kyseisiä käsitteitä, joiden avulla pyritään ottamaan etäisyyttä toimeenpanotutkimuksen perinteeseen. Hill ja Hupe katsovat, että implementation science tarkastelee toimeenpanoa ylhäältä alaspäin ja ei huomioi poliittista ja hallinnollista kontekstia riittävästi.

Toimeenpanon tutkimuksen suunta 2020-luvulla kytkeytyy monin tavoin politiikan ja hallinnon tutkimuksen yleiseen kehitykseen. Toimeenpanoa voidaan tutkia monesta eri näkökulmista, laadullisesti ja määrällisesti. Tärkeä rajanveto koskee päätöksentekoa, joka edeltää toimeenpanoa. Vastaavasti toiminnan tulokset,

vaikuttavuus, koskevat pääosin toimeenpanoa seurauksia. Hill ja Hupe korostavatkin toimenpiteiden (output) ja tulosten (outcome) välistä eroa. Lyhyesti sanoen, toimeenpano-ohjelma voi epäonnistua huonon toteuttamisen seurauksena, mutta epäonnistuminen voi myös johtua puutteellisista tuloksista. Mikäli poliittinen päätös on vaikea toteuttaa, ei kyse välttämättä ole huonosta toimeenpanosta vaan vaikeasta tehtävästä. Teoksessa käytetään esimerkkinä tästä Pisa-tutkimusta, joka heijastaa valtiollista inhimillisen pääoman tasoa, mutta ei välttämättä kerro koulutuksen laadusta.

Michael Hillin ja Peter Hupen teos ”Implementing public policy” toimii käsikirjana ja näkökulmien ja teorioiden lähteenä, josta on hyvä valita. Teoksen lähdeluettelossa on yli 500 teosta, joista runsaat puolet on julkaistu ennen vuotta 2000. Toimeenpanon analyysia voidaan kohdistaa esimerkiksi hyvinvointialueiden palveluiden tuottamiseen, perusopetuksen opetussuunnitelmien toimeenpanoon kunnissa tai hallitusohjelman toteutumiseen hallituskaudella.