

Toimeenpanotutkimus umpikujassa – kuinka selviytyä ulos?

PEKKA KETTUNEN

1. Johdanto

Politiikan ja hallinnon tutkimuksen välimaastoon sijoittuva toimeenpanotutkimus ei vaikuta kahdenkymmenen vuoden aikana edistyneen kovinkaan paljon kohteensa kuvauksessa ja selittämisessä. Keskustelua teoreettisista ja metodologisista kysymyksistä kyllä käydään, mutta keskustelijoiden argumentit ja empiiriset todisteet eivät tunnu kohtaavan toisiaan.

Kiinnostus julkishallinnolliseen toimeenpanoon heräsi erityisesti Jeffrey Pressmanin ja Aaron Wildavskyn (1973) käännteentekevänä pidetyn tutkimuksen jälkeen. Suurella innostuksella pääkaupungissa luotu työllistämishjelma (jatkossa policy) ei kaukana Portlandissa juuri vastannut siihen kohdistuneisiin odotuksiin. Toimeenpano ei ollutkaan policy prosessin viimeinen ongelmaton vaihe vaan olennainen ja kriittinen osa koko prosessin onnistumiselle. Uusi problematiikka, joka oli tosin enemmän määritelmällinen kuin täysin uudesta tutkimuskohteesta johtuva, avautui haasteena. Pressmanin ja Wildavskyn esimerkkiä seuraten strategia painottui tapaustutkimuksiin. Tosin jo saman vuosikymmenen lopulta lähtien esitettiin pyrkimyksiä toimeenpanon yleisempään selittämiseen. Kysyttiin mitkä tekijät ylipäättään vaikuttavat päätöksen toimeenpanon onnistumiseen (ks. Dunsire 1978, Hargrove 1975, Bardach 1979).

Entä nyt, mikä on toimeenpanotutkimuksen teoreettinen tila? Ehkä kuvaavasti, Palumbon ja Calistan (1990) tuoreen teoksen alaotsikko luon-

nehtii toimeenpanoa policy-prosessin »mustaksi laatikoksi». Kuinka sitten on mahdollista, että toimeenpanotutkimus, empiirisestä otteestaan ja malleistaan huolimatta, vaikuttaa edelleen kykenemättömältä kuvaamaan ja selittämään tutkimuskohdettaan? Kolmanneksi sukupolvensi nimetty tutkimusstrategia (Goggin ym. 1991) läheteelle liikkeelle nollatilanteesta: jälleen kerran amerikkalaiset tutkijat erittelevät tekijät, jotka saattavat vaikuttaa liittovaltiotason päätöksen toimeenpanoon ja pyrkivät kumuloimaan empiiristen tapausten päätelmät selittämään toimeenpanon kulun. Miksi toimeenpanotutkimuksessa ei ole tapahtunut kumuloitumista?

Ensinnäkin yksi selitys asiointilalle on toimeenpanotutkimuksesta käydyn keskustelun argumentoinnin eksplikoimattomuus. Toiseksi, tutkijoilla on ollut tapana sotkea keskenään kohteen kuvaus ja tutkimuksen johtopäätöksistä seuraavat suositukset. Kolmanneksi, empiirinen tutkimus ei ole riittävästi sidoksissa teoreettis-metodologiseen keskusteluun, jolloin tuki keskustelun tuottamille argumenteille on jäänyt vähäiseksi.

2. Toimeenpanotutkimuksen avoimet kysymykset

Mistä toimeenpanotutkimuksessa on kyse? Yksinkertaisesti, yksittäisen tarkasti rajatun tapahtumaketjun, toimeenpanotapahtuman, selityksestä ja siitä johdettavista yleistyksistä. Kysymys on, mitkä tekijät vaikuttivat kyseiseen tapahtumaan, eli mikä määrää julkishallinnossa tapahtuvaa toi-

meenpanoa, tai evaluatiiviselta kannalta, toimeenpanon onnistumista tai epäonnistumista. Kyse on kausaalisuhteesta, jossa riippuvana muuttujana on toimeenpanoprosessi tai toimeenpanon tulos. Tästä lähtökohdasta keskustelu on aaltoillut vuoroin X-tyyppisistä tekijöistä Y-tyyppisiin tekijöihin ja myös kattavia tekijälistauksia on esitetty. Karkeaa kahtiajakoa käyttäen voisi katsoa tutkijoiden preferoivan yhtäältä ylätasoa tekijöitä ja toisaalta alatasoa tekijöitä.

Mutta katsotaanpa konkreettisemmin käydyssä keskustelun sisältöä. Puolustavan käsityksen mukaan toimeenpanoa määräävät suhteellisen hyvin sellaiset tekijät kuten politiikkapäätöksen muoto ja sisältö, toimeenpanoon ohjatut resurssit, ohjaajien kyky saada toimeenpanevat organisaatiot käyttäytymään säädetyissä rajoissa ja toimeenpanolle suunnattu tuki (Mazmanian ja Sabatier 1989). Tosin tekijöiden keskinäistä painotusta tai olennaisia kriteerejä (esimerkiksi riittävä resurssien määrä) ei esitetä.

Tälle vastakkaisen näkemyksen mukaan toimeenpano ei niinkään seuraa ylhäältä annettuja määräyksiä, kuin itse toimeenpanoprosessiin kytkeytyvien tekijöiden vaikutusta. Tarkempi argumentaatio on varsin hajanaista, keskeiset väitteet ryhmittäytyvät seuraavasti:

(1) Toimeenpanon on väitetty olevan pluralistista. Usein siteeratun muotoilun (Hanf 1978, 1) mukaan julkishallinto on koordinoimatonta, ongelmat ja ratkaisumahdollisuudet ovat hajallaan ja alajärjestelmiin ryhmittyneet organisaatiot eroavat toisistaan niin hallitun tiedon, intressien kuin toimintastrategioidenkin suhteen. Useamman toimijan merkityksellisyttä korostaa tarve ylittää vallitseva työnjako ongelman tehokkaaksi ratkaisemiseksi. Argumentti on siis osin normatiivinen; monitoimijaisuus korostuu uudella päätöksenteon tilanteessa. Vallitsevan tilanteen kuvauksessa pluralistisuusväitettä ovat tukeneet esimerkiksi korporatismiin tutkijat. Richardssonin ja Jordanin (1979) mukaan toimeenpanon piirissä on yhä enemmän ryhmiä, jotka sekä osallistuvat toimeenpanoon että myös toimivat julkisten ohjelmien toimeenpanijoina. Merkitseekö pluralistisuus olennaista muutosta toimeenpanon työnjaon ja vastuunalaisuuden kannalta? Hjernin (1983) mukaan valtiosääntö kykenee käsittelemään vain rajatun määrän toimijoita. Kun joukko kasvaa, toimijoiden välisten yhteyksien luonne muuttuu: valtiosääntöön perus-

tuvat juridiset suhteet antavat sijaa organisatorisille yhteysmuodoille. Siten kyse olisi sekä määrällisestä, organisaatioiden lukumäärän kasvusta johtuvasta että laadullisesta, monen toimijan merkitystä korostavasta, muutoksesta.

(2) Toimeenpanon ruohonjuuritason merkitystä korostavat ohjauksen (potentiaalista) puutteellisuutta painottavat väitteet. Niiden mukaan valtiosääntö ja hallintokoneiston muoto antavat ennako-odotuksen, joka ei täyty. Ohjaajat, lähinnä hallitus ja valtion keskushallinnon yksiköt, eivät väitteen mukaan aina käytäkään tarjolla olevia ohjauksen välineitä, vaan ohjaajan ja ohjattavien välillä esiintyy molemminpuolista riippuvaisuutta, dialogia (Barrett ja Fudge 1981).

Esimerkkejä periferian voimasta ovat esittäneet sekä valtion ja paikallishallinnon (ks. Rhodes 1988) että organisaation sisäisiä suhteita tarkastelleet tutkijat (ks. Lipsky 1983). Herbert Kaufmanin tutkimusta »Forest Ranger» (1960) on usein käytetty (esim. Lundquist 1987) esimerkkinä piilomanipulaation tehokkuudesta: erilaisten epäsuorien ja rakenteellisten keinojen avulla luotiin järjestelmä, jossa hajallaan ja itsenäisesti työskentelevien metsänvartijoiden käyttäytyminen vaikutti siltä, kuin metsänvartijoiden valintoja ohjattaisiin epäsuorasti, heidän olkansa takaa. Tiplen ja Wellmanin (1991) mukaan nyt, 30 vuotta myöhemmin, ohjaajaa olan takaa ei enää löydä. Metsänvartijoiden asema on itsenäistynyt. Tämä on tulosta luonnonvaroihin liittyvän normiston runsaasta lisääntymisestä, toimintaympäristön muutoksesta ja itse metsänvartijakunnan rakenteen muutoksesta. Kaiken kaikkiaan metsänvartijoista on tullut yhä enemmän paikallisen keskustelun välittäjiä ja lainsäädännön eri osaluokkien integroijia. Ruotsalaista työterveyshuoltoa tutkinut Bostedt (1992) puolestaan päätteli, ettei laeilla ja sopimuksilla ole ollut suurta merkitystä, kun työsuojelun tarpeita on määritelty ja tarpeisiin on vastattu.

Ohjausteeman piiristä voidaan edelleen mainita James Wilson, joka on julkisen hallinnon ja sääntelyn logiikkaan pureutuviissa töissään paneutunut ohjauksen ja ruohonjuuritason suhteeseen. Wilsonin (1989) mukaan tiettyjen julkisten toimintojen ohjaamattomuuspotentiaali on osoitettavissa typologialla, jossa joko toimintaprosessi tai toiminnan tulokset voivat olla enemmän tai vähemmän havaittavia. Ääritapauksina Wilson käyttää eläkkeiden maksusuorituksia hoitavaa

virastoa ja ulkomaanedustustoa, joista ensimmäinen toimii koneen tavoin ja jälkimmäinen luovasti, vain väljä ohje valtion edusta tukenaan. Wilson ei tosin väitä, etteikö toimintaa kuitenkin ohjattaisi. Organisaation ylätasolle asettuvat poliittiset rajoitteet ja kentän autonomia kohtaavatkin enemmän tai vähemmän jännitteisellä tavalla.

(3) Yksi tapa rakentaa ylätasoa ohjaukselle vastakkaista argumenttia on tarttua klassiseen politiikan ja hallinnon erotteluun ja väittää, että perustyönjako ei toimi – Poliitikka on myös hallintoa ja hallinto politiikkaa. Toimeenpanossa näiden sekottuminen näkyisi siten, että toimeenpanon kohteena ei olekaan valmis ohjelma, vaan alkio, joka kehittyy ajan kuluessa ohjelmaksi. On tosin vaikea vetää rajaa lähtökohdan ja täydentymisen, muuntumisen ja muuttumisen välille siten, että mielekäs erottelu politiikan ja hallinnon välille saataisiin aikaan. Riittävän todisteen pitäisi olla, että toimeenpanossa tehdään siinä määrin päätöksiä, että ongelmanratkaisu ruohonjuuritasolla avautuu ja arvojen jakaminen käynnistyy uudelleen. Paul Sabatier (1986) tosin on kysynyt, miksi eturyhmien kiinnostus suuntautuu edelleen poliittishallinnollisen järjestelmän ylätasolle, jos kerran ruohonjuuritaso on merkittävä muovaaja.

3. Argumenttien todentamisen vaikeudesta

Kaiken kaikkiaan, edellä esitetyt ruohonjuuritason argumentit voidaan tiivistää, kuten tuore tietosanakirjamääritelmä ilmaisee, muotoon »ruohonjuuritason virkamiehet ovat de facto tärkein politiikan muotoilija» (Kelly ja Palumbo 1992). Onko väitteen tueksi esitetty riittävästi todisteita ja millaisia ne voisivat olla?

Argumenttien pääsisältö on metodinen: toimeenpanoa tulisi tutkia realistisesti tai empiirisesti. Policy on siten tutkimustulos, ei lähtökohhta; samoin kysymys policyn aikaansaajasta. Sitä esimerkiksi julkisen terveydenhoitopolitiikan toiminnalliset instituutiot eivät löytyisi säädöskokoelmasta vaan tutkimuksen kautta. Mutta onko ero riittävä empiirisen tutkimuksen virittämiseksi? Todennettava ilmiö ruohonjuuritasolla on potentiaalisten toimijoiden lukumäärän lisääntyminen sekä perinteisen, lainsäädäntöön tukeutuvan auktoriteetin käytön väheneminen. Edelleen kyseisten ilmiöiden merkitys toimeenpanon

selittäjinä tulisi kyetä osoittamaan.

Millaisin metodein ruohonjuuritason merkitystä on tutkittu? Kun tutkimuksen lähtökohhta on empiirinen, ovat käytettyjä metodeja erityisesti verkostanalyysi, ja laajemmin ylipäätään toimijoiden välisiä (ei hierarkisia) suhteita kuvaavat neuvottelu-, kaupankäynti- ja muut vastaavat menetelmät. Näkisin kyseisen tutkimusstrategian metodisiin valintoihin liittyvän ainakin seuraavanlaisia ongelmia:

(1) Verkostometodi kyllä paljastaa yhteyksiä (jo metodin käytön lähtökohhta on pluralistinen oletus), mutta kykeneekö metodi paljastamaan yhteyksien merkityksen? Yhteyden merkitys, kuten vaikutussuhde yleensäkin, on subjektiivinen kokemus. Tästä huolimatta verkostometodilla saavutettava tutkimustulos, verkosto, rajoittuu yleensä kartoittamaan yhteyksiä sinänsä (esim. Ruotsin valtaprojekti: Petersson 1989). Painotuksena voitaisiin käyttää sekä yhteyden tärkeyttä että ajallista frekvenssiä (jotka voivat olla keskenään ristiriidassa). Suurien aineistojen tilastollinen käsittely ja mikrotilanteiden analysointi eivät kuitenkaan helposti sovi samaan tutkimukseen. Toinen ongelma kartoitustehtävässä on kysymys toimijataso valinnasta. Toisin sanoen, haetaan yksilöiden vai organisaatioiden välisiä yhteyksiä, eli ketä verkostojen jäsenet oikeastaan edustavat.

(2) Toinen ruohonjuuritason merkityksen todentamisen metodinen ongelma liittyy realismiin. Mikäli lähestymistapa on aktuaalista käyttäytymistä valottava, on vaarana, että tutkimus rajoittuu vain tutkimushetkeen. Näin se ei olisi yleistettävissä. Toimeenpanotutkimuksen strategiana on yleensä käytetty tapaustutkimusta. Voidaankin kysyä, millainen siihen liittyvä todistustaakka on. Kuinka suuri määrä tapaustutkimuksia on riittävä yleistävien päätelmien vetämiseksi? Esimerkiksi jos jokin toimijasuhde ei aina ole auktoriteettisuhde, on eri asia väittää, ettei se ole auktoriteettisuhde. Onko induktiivisen tutkimuksen ylipäätään mahdollista kumuloida yleistettäväksi väitteiksi? Tosin Ostrom (1990) on todennut äskettäin, että yleinen malli kääntyy erityiseksi silloin, kun mallin ehdot ovat niin yleisiä, etteivät yksittäistapaukset niitä täytä. Ostromin oma tutkimusstrategia rakentuikin induktiivis-empiiriselle etenemiselle.

Onko ruohonjuuriargumenttien todisteen ylipäätään nojattava empiirisen induktiiviseen verkos-

tometodiin. Ehkäpä keskeisempi jaottelu koskee tutkimustasojen välistä eroa (ks. Ham & Hill 1984). Kysymys on siis mikro-, meta- ja makrotason välisistä suhteista. Valtion institutionaaliset perusratkaisut (makro) luovat edellytyksiä ryhmätoiminnalle (meta) ja ne rajaavat sekä mahdollistavat organisatorista päätöksentekoa (mikro). Politologinen kiinnostavuus liittyy eri tasojen välisiin suhteisiin. On suotavaa, että metodiset välineet kyseisessä tutkimustehtävässä eivät muodostu tutkimusta rajoittaviksi.

Ruohonjuuriargumentteja on sovellettu ja testattu empiirisesti jo 1970-luvun lopulta lähtien. Odottaisimme varmasti empiiriseltä tutkimukselta tässä tilanteessa vallitsevien näkemysten kiistämistä ja pureutumista teoreettisiin kiistakysymyksiin. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Tutkimukset ovat pikemminkin eksplisiittisesti rajautuneet jo valmiiksi ohjelmattomiin kohteisiin, jolloin alataason tekijöiden suuri merkitys ei voi olla kovin yllättävä tutkimustulos (Hull ja Hjern 1987, Bostedt 1992, Löfquist 1988).

4. Normatiiviset vasta-argumentit

Kun toimeenpanon kuvauksessa ei ole saavutettu riittävää yksimielisyyttä toimeenpanon kausaalisuhteista (esimerkiksi Sabatierin (1986) mukaan verkostometodi on sinänsä käyttökelpoinen), on keskustelu siirtynyt normatiiviselle tasolle. Kuvaukselle ja suositukselle on asetettu tiettyjä empiiriselle tutkimukselle vastakkaisia lähtökohtia. Ohjaamattomuutta korostavan näkökulman kritiikki onkin ollut voittopuolisesti normatiivista argumentointia. On väitetty, etteivät poliittishallinnollisen järjestelmän ylätasoinen tekijät ole mitään tahansa tekijöitä, vaan edustuksellisen demokration välineitä. Vastaavaa keskustelua on käyty esimerkiksi harkinnan käsitteen ympärillä niin politologisesta kuin hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta (ks. Ham ja Hill 1984, Burke 1990).

Arvokeskustelu toimeenpanotutkimuksen piirissä on kaiken kaikkiaan ollut täsmentymätöntä. Kysymys ei nimittäin ole se, tuleeko tutkimus toimeen ilman preskriptiota. Julkishallinnon tutkimukseen kuuluu välttämättä tietty hyödynnettävyys, koska se on soveltavaa tutkimusta. Lisäksi toimeenpanotutkimukseen kuuluu oleellisena osana evaluatiivisuus. Tutkimuksen lähtökohdan muodostaa juuri kiinnostus toimeenpanon arviointiin. Arvioinnin perustaksi tarvitaan kui-

tenkin tietoa. Epäselväksi keskustelussa on jäänyt juuri tiedonhankinnan ja johtopäätösten teon välinen suhde.

Kun ruohonjuuritutkijat pitävät tehtävänäan empiiristä kartoitusta, ovat toiset tutkijat nähneet tutkimuksen motivaationa pikemminkin ruohonjuuritason ymmärtämisen, jolloin kuvaus on kääntynyt suositukseksi (Linder ja Peters 1990, Kelly ja Palumbo 1992).

Nähdäkseni päätelmä on kuitenkin väärä. Kun empiirisessä tutkimuksessa löydetään ruohonjuuritasolta normatiivisiin esioletuksiin sopimattomia käytäntöjä, joudutaan ottamaan kantaa löydöksen hyvyyteen, siis joko torjumaan tai ymmärtämään, jolloin joudutaan suhteuttamaan tulos muuhun poliittishallinnolliseen rakenteeseen. Tuskin se, että toimeenpanoa katsotaan alhaalta käsin sinänsä johtaa preferoimaan alataason motiiveja. Tosin ruohonjuuritutkijan metodisena ratitteena on näkökulman kapeus ja on epäilty, että tutkija jää »haastateltavan toimijan vangiksi» (Sabatier 1986). Toisaalta miksi tutkija ei voisi kuulla myös ohjauksen tarpeesta. Voidaanko lähteä siitä, että ohjaus on aina vastenmielistä ohjatuille? Uudenlaisia organisatorisia suhteita, kuten verkostomaisuutta, korostavat tutkijat ovat ratkaisseet normatiivisen dilemman puhumalla uudenlaisen ohjauksen tarpeesta (Gage ja Mandell 1990). Tosin empiirinen tutkimus ei ole vielä paljastanut siinä määrin uusia rakenteita, että uusien ohjauksvälineiden kehittelyllä olisi suurta tarvetta.

Kaiken kaikkiaan, keskustelu empiirisen tutkimuksen ja normatiivisten lähtökohtien sovittamisesta ei ole pelkästään toimeenpanotutkimukselle keskeinen. Kuten Ham ja Hill (1984) tiivistävät: yhteiskuntatieteiden perusdilemma on kuvauksen ja suosituksen välinen suhde. Toimeenpanotutkimuksessa on keskustelun ydinkysymys hämärtynyt: onko kyse todellisesta weberiläisen hallintokoneiston rapautumisesta vai näkökulmien, morganilaisittain metaforien, moninaistumisesta (Morgan 1986). Hallintokoneiston arvioinnissa on varottava olkinukkekritiikkiä. Kuten Vedung (1992) muistuttaa, valtiosääntömallia ei tarvitsekaan ottaa realistisena kuvauksena.

5. Toimeenpano ongelmanratkaisuna

Voisiko ratkaisu implementaatiotutkijoiden erimielisyyteen olla pikemminkin kompromissin,

kuin nollasummapelin muodossa: sekä ylätaso (poliittinen päätöksenteko) että alataso (kenttä) osallistuvat toimeenpanon kulkuun, luovat 'yhdessä' kansalaisyhteiskunnan tasolla näkyvän *policy*n. Ham ja Hill (1984) esimerkiksi ovat hahmottaneet tutkimusstrategiaa (pikemminkin kuin ratkaisua), jossa tutkijan on kuljetettava eri analyysitasoja (makro, meso, mikro) mukanaan. Myös toimeenpanon tutkijat ovat pyrkineet muokkaamaan monitasoista tutkimusstrategiaa. Esimerkiksi Sabatierin (1986) uudemman mallin sovellus edellyttää sekä instituutioiden että prosessien analysointia. Käytännössä kokonaisvaltaisuuden soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi (Jenkins-Smith 1992). On nimittäin kohtuullista olettaa, että esimerkiksi poliittisella tuella on merkitystä toimeenpanon kannalta, mutta merkityksen arvoa on vaikea operationalisoida saati sitten todentaa.

Keskustelu onkin tuotava konkreettiselle tasolle. On siis kysyttävä toimijoiden vaikutusta tiettyihin päätöksiin. Kyseinen tutkimusstrategia vaikuttaisi järkevältä käynnistää *policy* prosessin loppupäästä. Mikäli poliittis-hallinnollista prosessia tarkastellaan käänteisessä järjestyksessä, pikemminkin tarpeen tyydytyksestä kuin tarpeen ilmenemisestä käsin, prosessi näyttäytyy ongelmanratkaisuna, yksittäisenä päätöksentekona. On siis kysyttävä, mitä yksittäispäätöksenteko vaatii ja millä tavoin päätöksenteon vaiheita ratkotaan: ruohonjuuritason luovuudella vai ylhäältä asetetuilla ohjeilla.

Ongelmanratkaisun vaiheet voidaan hahmottaa seuraavasti:

1. ongelman havainnointi ja ongelman määrittely
2. ongelman punninta
3. ongelman ratkaisu

Seuraamalla ongelmanratkaisun vaiheita päätöksenteon sisältö lähtökohtana, voidaan kysyä kuka osallistuu kyseisiin vaiheisiin ja minkälaisia vaikutuksella.

Ongelman *paikantaminen* on analoginen vaihe *policy*-prosessin alkuvaiheelle, asian nousulle politiikan esityslistalle. Vaihetta voidaan tarkastella normin soveltamisena yksittäistapaukseen, mutta mekanismeja problematisoiden kiinnostus kohdistuu pikemminkin esilletulon dynamiikkaan. Lainsäädäntö ja muut normit ovat yleensä varsin indifferenttejä asian esilletulon suhteen: tyypillinen tehtävämääritys kehottaa vi-

ranomaista vastaamaan tietyn edun (esimerkiksi puhtaan juomaveden) saatavuudesta. Viranomaisen vastuuseen voi kuulua valvontamekanismi, esimerkiksi näytteiden otto vedestä säännöllisin aikaväleillä, mutta ongelmien ajankohtaistuessa on tarjolla useita kanavia viranomaisen huomion kiinnittämiseksi. Asiat voivat tulla esille ainakin seuraavilla tavoilla:

1. viranomaisen harjoittama aktiivinen haku
2. lupahakemus (yritys tai yksilö)
3. toisen viranomaisen esittämä lausuntopyyntö
4. valitus

Onko esilletulon muodolla merkitystä paikallisen *policy*n muotoutumisen kannalta? Periaatteessa kansallinen *policy* voi jäädä toteutumatta tietyssä kunnassa jos yksikään toimija ei nosta asiaa esille. Edelleen, asia voi nousta eri tavoin esiin. Ongelman paikantamisessa on samalla kyse ongelman määrittelystä. Aktiivisessa ongelmanpaikantamisessa viranomaisen kiinnostus kohdistuu vain esimerkiksi tiettyihin terveysriskeihin. Muiden esilleottamia asioita puolestaan valikoidaan, ohjataan muiden ratkottaviksi tai torjutaan kokonaan. Torjuntaa voidaan perustella monin tavoin: valitus ei anna aihetta toimenpiteisiin, ongelmaan ei voida puuttua käytössä olevin voimavaroja tai kieltäen asian problemaattisuus ylipäätään. Esimerkiksi sinileväkukinnan myrkyllisyydestä on kunnissa käyty keskusteluja puolesta ja vastaan.

Valikoinnin määrittämisessä on ylempällä ohjauksella merkitystä. Ammattiasiantuntemukseen nojaavat keskushallinnon yksiköt, esimerkiksi elintarvikevirasto, ohjaavat kentän viranomaisten toimia. Ongelman paikantamisessa on samalla kyse harkinnasta, johon voivat vaikuttaa useat tekijät, erityisesti harkitsijan koulutus ja kokemus. Wilson (1989) käyttää esimerkkinä yhdysvaltalaisesta työsuojelusta, joka on muotoutunut pikemminkin tekniseen kuin terveydelliseen suuntaan. Selityksenä on viraston työntekijöiden saama tekninen koulutus. Koulutuksellisten tekijöiden erilainen vaikutus tosin korostuu pikemminkin kansallisessa kuin paikallisessa vertailussa. Edelleen, asian problematisoinnin voi viritellä myös ulkopuolinen toimija, ympäristöterveydenhuollossa tyypillisesti tutkija, joskin tavanomaisempaa on tutkimustiedon kytkeytyminen ongelman punnintavaiheeseen.

Mikä sitten on esilletulon merkitys jatkokesit-

telyn kannalta? Mikäli asiaa ei pidetä ongelmana, sitä ei ylipäätään oteta käsittelyyn. Edelleen, jatkokäsittely saattaa riippua siitä, mikä viranomaisena on ottanut tai saanut asian luonteen päätettäväkseen. Vakiintuneiden toimijoiden välillä vallitsee aikaisempiin kokemuksiin ja eroaviin ominaisuuksiin perustuvia suhteita. Asia saattaa kuoleentua, jos toinen viranomaisena katsoo, että sen omalle vastuualueelle on puututtu tai asia on tullut väärän kanavan kautta esille. Toimijajoukko muodostaa myös sosiaalisen verkoston, jossa asemaa muokkaavat esimerkiksi yksittäisten jäsenten nauttima arvostus.

Ongelman esilletuloa seuraava vaihe on asian *punninta*. On siis päätettävä, onko tietty asia esimerkiksi terveysriski ja jos on, kuinka vakavasta vaarasta on kysymys. Ylemmän ohjauksen merkitys punnintavaiheessa vaihtelee. Vaikutus on suurimmillaan silloin, kun esimerkiksi ohjearvo kertoo suoraan vaaran asteen. Toisissa tilanteissa ohje on väljempi, tyypillinen ympäristöterveydenhuollon punnintaohje on muotoa »toiminta on järjestettävä niin, ettei siitä aiheudu terveydellistä haittaa». Täsmällisen ohjeen puuttuessa punninta tarjoaa mahdollisuuksia myös muille toimijoille tuoda esiin käsityksensä asian vakavuudesta. Kyseessä ei sinänsä ole laillisen harkinnan ylittämistä, vaan normeihin voi olla sisäänrakennettuna punnintamekanismi. Vaihtelun mahdollisuudet ovat kuitenkin suuret: millaisia intressejä punnitaan, kuinka aktiivisesti intressit tulevat ja tuodaan esille. Tässä mielessä luottamushenkilöiden rooli on mielenkiintoinen. Luottamushenkilöt voivat tuoda esille laajempia intressejä, jopa lausumatta mitään asiasta. Kaiken kaikkiaan perinteisen maallikkonäkökulman merkitys asioiden punninnassa lienee kuitenkin kaventumassa. Suomessa kunnallista lautakuntalaitosta on tosin tutkittu sisällölliseltä kannalta yllättävän niukalti.

Punninta johtaa viimein esilletulle ongelman *ratkaisuun*. Lainsäädäntö tarjoaa erilaisia lievempiä ja voimakkaampia ratkaisukeinoja yhteiskunnallisiin ongelmiin. On kuitenkin varottava tekemästä johtopäätöksiä vastaamatta kysymykseen käytetäänkö lainsäädännöllisiä keinoja ratkaisun välineinä. Mikäli normatiivinen ja todellinen tilanne eroavat toisistaan, voivat eroavuutta selittää strategiset tekijät. Viranomaisen kannalta ongelmien ratkaisussa ei ole kysymys yksittäisistä, irrallisista päätöksistä, vaan päätöksenteosta

enemmän tai vähemmän vakaassa toimijakonstellatiossa. Ratkaisukeinot ulottuvat auktoriteetin käytön kannalta lievista (keskustelu, suullinen sopimus), aste asteelta, voimakkampiin keinoihin. Lainsäädännön tarjoamat pakotteet muodostavat kyseisessä ulottuvuudessa ääripään. Auktoriteetti on hyvä renki mutta huono isäntä. Kun sitä käyttää kerran, voi lievempien keinojen käyttö jatkossa olla vaikeampaa.

Omalaatuisen ratkaisumuodon muodostaa toiselle viranomaiselle annettava lausunto. Lausuntopyyntönä esilletullutta asiaa on punnittu kuten mitä tahansa ongelmaa, mutta ratkaisuvaiheessa ei liene yhdentekevää millaiselle yleisölle ratkaisu esitetään. Kaavoitus tarjoaa hyvän esimerkin alueesta, jossa ympäristöterveydenhuollon näkökulman läpimeno edellyttää enemmän kuin lainsäädännön hallintaa.

6. Johtopäätökset

Voidaanko edellä hahmotellun tutkimusstrategian avulla pureutua toimeenpanon prosessin selittämiseen ja kehittämiseen? Sisällöllinen, induktiivinen lähestymistapa mahdollistaa nähdäkseni toimeenpanoon vaikuttavien tekijöiden aiempaa tarkemman arvioinnin. Tosin hallintotoiminnan käytäntöön tukeutuva analyysi on vaarassa sulkea tarkastelun ulkopuolelle rakenteelliset ongelmat tai pelisääntöjä koskevan päätöksenteon tason. Mikäli tutkimus osoittaa tietyn ongelmanratkaisu- tai toimeenpanotilanteen eri vaiheissa vaikuttavat toimijat ja toimintamotiivit riittävän avoimesti ja kattavasti, voidaan kuitenkin myös rakenteellisten tekijöiden merkitystä arvioida tarkemmin.

Normatiiviselta kannalta keskeinen kysymys koskee ohjauksen tarvetta. Kysymykseen ei voida vastata vain yhden kriteerin avulla. Kyse on pikemminkin tilannekohtaisten tarpeiden ja sääntöjen asettamisen tarpeen välisestä jännitteestä. Yhteiskuntatieteiden lähihistoriassa jännitteen painopiste on vaihdellut. Nyt esimerkiksi vaade vahvasta valtiosta vaikuttaa naivilta. Poliitiikan tutkijan ei kuitenkaan tarvitse sitoutua politiikan institutionaalisiin käytäntöihin. Yhtäläillä yksipuolista on käytäntöjen yliarvottaminen. Toimeenpanoprosessin preskriptioiden esittäminen vaatii monien eri kriteerien, ja niiden toteutumismahdollisuuksien samanaikaista huomioon ottamista.

LÄHTEET

- Bardach, Eugene (1979): *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Barrett, Susan ja Fudge, Colin (toim.) (1981): *Policy & Action. Essays on the Implementation of Public Policy*. Methuen, London.
- Bostedt, Göran (1992): *Arbetsmiljöarbete i förändring*. Samhällsvetenskapliga institutionen, Högskolan i Sundsvall/Härnösand.
- Burke, John (1990): Policy Implementation and the Responsible Exercise of Discretion. Teoksessa Palumbo, Dennis ja Calista, Donald (ibid.)
- Dunsire, Andrew (1978): *Implementation in a Bureaucracy*. Martin Robertson, Oxford.
- Gage, Robert ja Mandell, Myrna (toim.) (1990): *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. Praeger, New York.
- Goggin, Malcolm; Bowman, Ann; Lester, James ja O'Toole, Laurence (1990): *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. Harper Collins Publishers.
- Ham, Christopher ja Hill, Michael (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books, Brighton.
- Hanf, Kenneth (1978): Introduction. Teoksessa Hanf, Kenneth ja Scharpf, Fritz (toim.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Sage, London, 1–15.
- Hargrove, Erwin (1975): *The Missing Link. The Study of The Implementation of Social Policy*. The Urban Institute, Washington D.C.
- Hjern, Benny (1983): Förvaltnings- och implementationsforskning. En essä. *Statsvetenskaplig Tidskrift* Vol. 86: 7–16.
- Hull, Christopher ja Hjern, Benny (1987): *Helping Small Firms Grow. An Implementation Approach*. Croom Helm, London.
- Jenkins-Smith, Hank (1991): Alternative Theories of the Policy Process: Reflections on Research Strategy for the Study of Nuclear Waste Policy. *Political Science & Politics*. Vol. XXIV, 157–166.
- Kaufman, Herbert (1960): *The Forest Ranger. A Study in Administrative Behavior*. John Hopkins Press, Baltimore.
- Kelly, Rita Mae ja Palumbo, Dennis (1992): Theories of Policy Making. Teoksessa Hawkesworth, Mary ja Kogan, Maurice (toim.): *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2. Routledge, London 1992, 643–655.
- Linder, Stephen ja Peters, B. Guy (1990): Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design. Teoksessa Palumbo, Dennis ja Calista, Donald (ibid.)
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Studenlitteratur, Lund.
- Löfquist, Staffan (1988): *Resursfördelning efter behov – politik i skolan*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.
- Mazmanian, Daniel ja Sabatier, Paul (1989): *Implementation and Public Policy*. University Press of America, Lanham.
- Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*. Sage, Beverly Hills.
- Ostrom, Eleanor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Palumbo, Dennis ja Calista, Donald (eds.) (1990): *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. Greenwood Press, New York
- Petersson, Olof (1989): *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Carlssons, Stockholm.
- Pressman, Jeffrey ja Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*. University of California Press, Berkeley.
- Richardson, J.J. ja Jordan, A.G. (1979): *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Martin Robertson, Oxford.
- Rhodes, R.A.W. (1988): *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain*. Hyman, London.
- Sabatier, Paul (1986): Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*. Vol 6, 21–48.
- Tipple ja Wellman (1991): Herbert Kaufman's Forest Ranger Thirty Years Later: From Simplicity and Homogeneity to Complexity and Diversity. *Public Administration Review*. Vol. 51, 421–428.
- Vedung, Evert (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studenlitteratur, Lund.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, New York.