

Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus

Kohden organisaatioteoriaa?

TURO VIRTANEN

ABSTRACT
The Concept of
Implementation,
and Implementation
Studies: Towards
Organization Theory?

Due to the empirical emphasis of implementation studies, the concept of implementation has remained rather obscure. This has led to difficulties in the absorption of the research results into the theory-building of political and administrative science. The concept of implementation is analyzed to specify its role in theory-building. Implementation is seen, not both as politics and administration, as is customary, but as administration in a set of public, quasi-public and private organizations. The reformulation of policy during the formal implementation process is seen as organizational politics, not as implementation. Organization theory with its new orientations to interorganizational phenomena and public organizations is considered a better solution for overcoming the problems of the politics-administration dichotomy than the narrow implementation theory. Organization theory is to a large extent capable of absorbing the theory of politics, because organizations can be seen as the outcome of political and administrative processes and because politics is more and more organization-based.

1. Johdanto

Implementaatiotutkimus, toimeenpanotutkimus, on 1970-luvulla yleistynyt politiikan tutkimuksen ja julkisen hallinnon tutkimuksen välimaastoon sijoittuva tutkimusalue, jossa tarkastelun keskiössä on julkisten toimintapolitiikkojen (public policies) toteuttaminen. Tällä tarkoitetaan poliittisten päätösten täytäntöönpanoa, jonka toteuttavat pääsääntöisesti ja päävastuista hallintovirkamiehet mutta johon ovat enenevästi osallistuneet myös erilaiset yleishyödylliset yhdistykset (usein julkisella rahoitustuella) ja etujärjestöt (mikäli se on niille edullista). Merkkitaipauksena implementaatiotutkimuksen käynnistymiselle on pidetty Jeffrey L. Pressmanin ja Aaron Wildavskyn tutkimusta vähemmistöryhmien työllistämiseen tähänneen toimintapolitiikan toimeenpanosta Oaklandissa, Yhdysvalloissa (Pressman

ja Wildavsky 1984, [1973]). Tutkimus toi esiin toimeenpanon vaikeuksia ja suorastaan mahdottomuuksia, jotka ovat sittemmin virittäneet paljon tutkimusta.

Implementaatiotutkimuksen empiirinen painotus on ehkä yksi syy sille, että implementaation käsite on jäänyt melko hämäräksi. Sen myötä implementaatiotutkimuksen merkitys politiikan ja hallinnon teorian kehittämiseksi on myöskin pitkälle selkiintymättä. Tältä kannalta on merkittävä Gogginin ym. (1990b, 183) implementaatiotutkimusta uudistavien kanta, jonka mukaan aikaisempi tutkimus »ei ole pystynyt selittämään miksi implementaatio tapahtuu niin kuin tapahtuu tai ennustamaan kuinka implementoijat todennäköisesti tulevaisuudessa käyttäytyvät». Ketunen (1993) katsoo puolestaan toimeenpanotutkimuksen olevan umpikujassa ja tarjoaa avuksi ongelmanratkaisunäkökulmaa. Tämä näkökulma

ei kuitenkaan kannu kovin pitkälle, sillä toimintapolitiikan implementaatio edellyttää aina sen päättämistä, minkä tahon standardien mukaan kyseessä on ongelma tai sen ratkaisu – toimintapolitiikan muotoilijan, keskushallintotason vai paikallisen implementoijan vaiko esimerkiksi kansalaisen taikka etujärjestön. Mikäli kaikki standardit kelpaavat, kyse ei ole enää implementaatiosta.

Tässä tutkimuksessa pyritään lievittämään näitä implementaatiotutkimuksen ongelmia erittelemällä implementaation käsitettä niin, että sen suhde politiikkaan ja hallintoon selkiytyy. Yksi perusidea on, että implementaatiokäsitteen epäselvyys ja implementaatiotutkimuksen tulosten hajanaisuus johtuu suurelta osin yrityksestä ylittää perinteinen politiikka-hallintodikotomia. Toimintapolitiikan muuttuminen implementaatioprosessissa on nähty osoituksena implementaation poliittisuudesta ja sitä kautta hallinnon poliittisuudesta. Koska politiikkaa ja hallintoa ei voi erottaa toisistaan, on puhuttava implementaatiosta. Tällöin kuitenkin hämärtyy implementaation käsite, sillä toimeenpano ei voi olla sitä, että itse toimeenpantava luodaan. Implementaation käsite on turha, jos toimintapolitiikka ei ole koskaan niin valmis, että se voidaan toteuttaa. Tätä kautta hämärtyy myös hallinnon käsite, joka tyypillisesti on määritelty poliittisten päätösten toimeenpanoksi. Kun menetämme joidenkin avainkäsitteiden selkeyden, menetämme samalla jotakin itse ilmiön ymmärtämisestä ja sitä kautta myös ilmiön tutkimusmahdollisuuksista.

Periaatteessa selkeä tapa puhua implementaatiotutkimuksesta on Hjernin ja Hullin (1982, 114) esittämä sääntö, että tutkimuksessa ei lähtökohteisesti eroteta politiikkaa ja hallintoa toisistaan vaan annetaan empiirisen tutkimuksen osoittaa kumpaan ryhmään mikäkin ilmiö milloinkin kuuluu. Näin implementaatiotutkimus olisi politiikan ja hallinnon tutkimuksen integroimista. Vaikka tämä on sinänsä selväjäristä, johtaa tällaisen tutkimuksen nimittäminen implementaatiotutkimukseksi ajattelemaan, että implementaation käsite kattaa sekä politiikan että hallinnon käsitteen. Tämä taas aiheuttaa käytännössä sotkua, koska politiikan vallitseva merkitys ei ole toimeenpanon merkitys. Oma teesini on, että politiikan ja hallinnon sillanomaisesti yhdistävä käsite on toimintapolitiikka ja sitä kautta organisaatio tai organisaatioiden joukko, sillä jokainen toimintapo-

litiikka muotoillaan ja toimeenpannaan organisaatioissa tai organisaatioiden joukossa. Tätä kautta ainakin osa implementaatiotutkimukseksi sanotusta tutkimuksesta on mielekästä nähdä osana organisaatiotutkimusta. Implementaatiotutkimusten tulosten tulisi pikemminkin kartuttaa organisaatioteoriaa kuin jotakin erityistä implementaatioteoriaa, sillä implementaatiota ei voi selittää ilman sen organisatorista toimintaympäristöä. Kyse on enemmästä kuin vain sopimuksenvaraisesta kielenkäytöstä. Perusteluihin päästään käymällä käsiksi implementaation käsitteeseen.

Mielestäni kehittyneimmän käsitteellisen kokonaistutkimuksen implementaatiosta on tehnyt ruotsalainen professori Jan-Erik Lane (1983; osin samat ajatukset löytyvät myös myöhemmistä kirjoituksista: 1987, 1990 ja 1993). Seuraavassa käydään kriittisesti läpi hänen implementaatiokäsitteensä. Muut tätä ennen taikka samoihin aikoihin julkaistut implementaatiotutkimuksen merkitekset oletetaan tässä tunnetuiksi. Näitä ovat mainitun Pressman ja Wildavskyn alkuperäisteoksen ohella siihen liitetyt reformulaatiot implementaatiosta evoluutiona (Majone ja Wildavsky 1984, [1979]), oppimisena (Browne ja Wildavsky 1984a, [1983]) keskinäisenä adaptaationa (Browne ja Wildavsky 1984b, [1983]) sekä oppimista edistävänä eksploraationa (Browne ja Wildavsky 1984c, [1983]). Lisäksi tulevat tutkimukset, joissa implementaatio on nähty täydellisenä hallintona ja implementaatioanalyysi tällaisen ideaalityypin apuun nojaavana toimeenpanon epäkohtien selvittämisenä (Hood 1976), osana eksekutioprosessia (Dunsire 1978), pelinä (Bardach 1980), monien organisaatioiden osista 'bottom up' -periaatteella muodostuvina implementaatorakenteina (Hjern ja Porter 1981, Hjern ja Hull 1982), onnistuneen implementaation riittävien ehtojen tuottamisena ja hyväksikäyttönä (Sabatier ja Mazmanian 1979, Mazmanian ja Sabatier 1983), perspektiivinä toimintayksikön päätöksentekoon (Williams 1980), todellisen toimeenpanon korvaavana mutta poliittisesti hyödyllisenä symbolisena aktiviteettina (Barrett ja Fudge 1981) ja useista julkisista ja yksityisistä organisaatioista muodostuvina yhteisiä etujaan ajavina koalitioina, joilla on yhteisiä normatiivisia ja kausaalisia uskomusjärjestelmiä politiikkalohkosta (Sabatier 1986).

Gogginin ja eräiden muiden vastikään (1990a) esittämää implementaation dynaamista mallia ar-

voidaan lyhyesti edeltävässä analyysissä kehiteltävin välinein, koska se on uusin implementaatiosta esitetty laajamittaisempi mallinnus. Younisin (1990) toimittama teos implementaatiosta ei tuo mitään uutta implementaation mallintamisen kannalta, ei myöskään Hillin (1993) toimittama teos, mutta Palumbon ja Calistan (1990) teoksesta löytyy Brodinkin (1990) lyhyt käsitteellinen jäsenitys implementaatiosta 'toimintapolitiikkapolitiikkana' (implementation as policy politics), johon on syytä lyhyesti puuttua. Myös Ingram (1990) on vastikään muotoillut implementaatiota koskevan pienimuotoisen viitekehysten, mutta kehys keskittyy vain päätöksentekokustannuksiltaan erilaisten sekä tavoitteiden ja keinojen avoimuuden suhteen vaihtelevien toimintapolitiikkojen implementaatiotapoihin, mikä menee ohi tämän tutkimuksen kohteen. – Suomalainen implementaatiotutkimus (Teittinen 1985, Kettunen 1994) ei ole tähdännyt sellaisiin käsitteellisen tason tutkimustuloksiin, jotka tässä ovat esillä.

Kun keskeinen tapa selvittää implementaatiokäsitettä on sen liittäminen hallinnon käsitteeseen, määrittelen ensin hallinnon käsitettä. Koska tämä määrittely on jo tehty toisessa yhteydessä (Virtanen 1994a; 1991, 27–39), on esitys tältä osin tiivis. Lane pysyttelee vain valtiollisen toiminnan kontekstissa, mutta tämä ei estä implementaation käsitteen käyttöä kaikenlaisen organisoidun toiminnan yhteydessä, koska yleinen implementaation käsite on mahdollinen. On aihetta panna jo alussa merkille, että Lane ei implementaatiokäsitteen analyysin yhteydessä määrittele hallinnon käsitettä.

2. Hallinto implementaationa ja kontrollina

Hallinto voidaan yleisellä tasolla määrittellä sosiaalisesti toiminnaksi, joka panee täytäntöön (eksekutisoi) poliittisen toiminnan muodostaman toimeksiannon (mandate) implementoimalla sen ja kontrolloimalla jo implementoitua niin, että toimeksiannon mukainen tila vallitsee kohteessa (vrt. Dunsire 1978a, 1978b; Hood 1976, 5). Toimeksianto voi koskea yhtä hyvin normien valmistelua ja täytäntöönpanoa kuin loppusuoritteen aikaansaavan työn teettämistä. Normin sisältö on siten hallinnolliselle agentille joko rajoitettu (valmistelussa tai hienojakoistavassa soveltamisessa) tai annettu (sellaisenaan noudatettava), ja toimin-

nan tavoitteet ja resurssit ovat annettuja. Hallinnollinen toiminta voi olla aloitteellista toimeksiannon muotoilussa, mutta hallinnollinen toiminta ei sitovalla tavalla vahvista toimeksiantoa toteutettavaksi lakkaamatta olemasta hallinnollista toimintaa. Vahvistaminen on poliittista toimintaa, joka on kuitenkin luonteeltaan osittain hyvin erityyppistä sen mukaan, onko kyse julkisesta vain yksityisestä toimeksiannosta. Yksi ja sama agentti (henkilö, yksikkö, organisaatio) voi osallistua sekä poliittiseen että hallinnolliseen toimintaan riippumatta siitä, kumpi toiminta on virallisesti agentin tehtävä. Tosin siitä aiheutuu normatiivisia paineita vähätellä tai korostaa omaa osuuttaan. Toiminnan lajia ei ainakaan sen tieteellisessä tutkimisessa määrittele toiminnan virallinen status vaan sen tosiasiallinen sisältö.

Hallinnollinen toiminta on normatiivista toimintaa, koska sen tarkoituksena on saada muut ihmiset, operatiiviset agentit, toimimaan halutulla tavalla: tekemään tietynlaisia työtekoja ja kannattamaan ja noudattamaan tiettyjä normeja. Hallinnollinen toiminta ei ole siten vain 'faktojen esittämistä' hallinnon kohteena oleville ihmisille vaan vaikuttamista heidän toimintaansa ja sen motivaation valtasuhteiden, sopimussuhteiden tai moraalisten suhteiden kautta. Näiden suhteiden ominaisuudet vaikuttavat viestien tulkintaan. Hallinnollisen agentin viestintä ja tiedonmuodostus kohdistuu poliittisen agentin muotoileman toimeksiannon sisältöön ja hallinnollisen toiminnan kohteena olevan operatiivisen toiminnan norminmukaisuuteen. Toisiin ihmisiin kohdistuva viestintä ja tiedonmuodostus on välttämätöntä silloin, kun agentti ei itse muotoile toimeksiantoa eikä itse tee tekoja, jotka viime kädessä toteuttavat toimeksiannon. Näin on asianlaita kaikissa vähänkin suuremmissa muodollisissa organisaatioissa.

Hallinto on yksi organisaation osatekijä (hallinto 'tilana', rakenteena) ja yksi johtamisen osatekijä (hallinto 'liikkeenä', prosessina). Organisaatio muodostuu poliittisen ja hallinnollisen toiminnan sekä työtoiminnan ja normien kannattamisen ja noudattamisen tuloksena. Organisaatio on näiden kaikkien rakennekuvaus, tilakuvaus. Johtaminen muodostuu poliittisesta ja hallinnollisesta toiminnasta, joka käsitetään (yleensä) henkilöiden toteuttamaksi prosessiksi. Johtaminen on politiikan ja hallinnon prosessikuvaus, mutta johtamisen käsite ei sisällä kohteenaan olevaa työ-

toiminnan tai normien kannattamisen ja noudattamisen käsitettä toisin kuin organisaation käsite. Organisaation käsite on näin laajempi kuin johtamisen käsite, mutta molemmissa hallinto on vain yksi osatekijä. Poliittisen toiminnan luonne ryhmässä, yrityksessä, säätiössä, yhdistyksessä, osuuskunnassa, tuomioistuimessa, virastossa jne. on toimeksiannon syntymisen ja sitovuusmekanismien sekä suvereniteetin kannalta osittain hyvin erilainen, mutta silti on perusteltua puhua näissä kaikissa tapauksissa yleisellä tasolla poliittisesta toiminnasta, joka tähtää nykytilan muuttamiseen paremmaksi ('aito politiikka') tai dominaatioon sen itsensä vuoksi (hallitseminen) toisiin ihmisiin kohdistuvan vallankäytön avulla. Kansallisvaltiotason suvereeni päätöksenteko julkisista normeista nojaa yleisimpään, institutionalisoituneeseen poliittiseen toimintaan. Samalla tavalla näiden normien valmistelu ja täytäntöönpano virallisessa julkisen hallinnon koneistossa nojaa yleiseen hallintoinstituution tasoiseen hallinnolliseen toimintaan. Poliittista ja hallinnollista toimintaa sisältyy kuitenkin kaikkiin muodollisiin organisaatioihin, ovat nämä sitten julkisia, yksityisiä tai puolijulkisia (ainakin osin julkisella rahoituksella toimivia organisaatioita, joilla voi olla myös julkisoikeudellinen erityisasema). Tieteellisen tutkimuksen tehtävä on selvittää, millainen suhde näihin organisaatioihin sijoittuvalla poliittisella ja hallinnollisella toiminnalla on valtiotason suvereeniin politiikkaan ja siihen liittyvään hallintoon.

Mainitut peruskäsitteet on yhdistetty oheiseen taulukkoon, jossa on myös esimerkinomaisesti esitetty eri ryhmiin sijoittuvia organisaatioita. Taulukko kuvaa kaavamaisesti yhtä yhteiskuntaa. Monen yhteiskunnan tapauksessa kansainväliset suhteet muodostuvat kaikkien agenttien välisistä keskinäissuhteista usean samanlaisen matriisin kesken. Valtiotason poliittinen ja hallinnollinen toiminta muotoutuu sen mukaan, minkä sisältöistä poliittinen ja hallinnollinen toiminta ovat erilaisissa poliittisissa ja hallinnollisissa organisaatioissa sekä toimialtaan vaihtelevissa X-organisaatioissa ja toisaalta muodollisiin organisaatioihin kiinnittymättömässä kansalaisten toiminnassa. Valtiotasolla tai yleisemmin poliittisen järjestelmän tasolla institutionalisoitua poliittista ja hallinnollista toimintaa ei voi selittää ottamatta huomioon mitä oikeuksia, velvollisuuksia ja intressejä agenteille muodostuu näiden organisa-

tiotaustan vuoksi. Organisaatioiden välisiä poliittisia ja hallinnollisia suhteita ei puolestaan voi selittää ilman tietoja niitä aikaansaavien agenttien suhteista organisaatioiden sisäisiin poliittisiin ja hallinnollisiin ilmiöihin.

Hallinnollisen toiminnan yleisenä tavoitteena on aikaansaada mahdollisimman tehokkaasti toisten agenttien operatiivisen toiminnan kautta poliittisen agentin toimeksiannon ilmaisema lopputila, joka on toimeksiannon sisältämän arvojärjestelmän kriteerien mukaan arvokas. Organisaation sisällä tuo lopputila viittaa työllä aikaansaataviin suoritteisiin, jotka voivat olla artefakteja, normeja tai tietoja – yleisimmän luokituksen mukaan. Yhteiskuntatasolla mainittu lopputila viittaa julkisten normien (esim. työturvallisuuslain, kauppakaaren, tieliikennelain, rikoslain) kannattamiseen ja/tai noudattamiseen muodollisiin organisaatioihin sijoittuvassa poliittisessa, hallinnollisessa ja työtoiminnassa sekä organisaatioiden ulkopuolisessa kansalaisten tai kansalaisryhmien toiminnassa. Julkisten organisaatioiden toimintaa sitovat lisäksi vain näitä varten säädetyt omat normit (esim. peruskoulun opetustoimintaa ja organisaatiota koskevat normit). Tämä yleinen hallinnon määritelmä on pohjana, kun seuraavassa täsmennetään implementaation käsitettä.

3. Lane implementaatiosta -kriittikki

Lanen (1983, 1987) lähtökohtana on implementaation sanakirjamääritelmä, joka viittaa yksinkertaisesti toimeenpanoon tai toteuttamiseen. Näin implementaation alustava määritelmä on jonkin intention toteuttaminen muodostamalla tuotoksia tai välisuoritteita (output), jotka aikaansaavat lopputuloksen tai loppusuoritteen (outcome) – jatkossa puhutaan tuotoksista ja (loppu)tuoksista. Lanen erittelyssä se joka toteutetaan on julkinen toimintapolitiikka tai poliittinen toimintalinja (public policy). Toimintapolitiikka muodostuu päämääristä ja tuotoksista ja se 'tapahtuu' ympäristössä, jossa tulokset syntyvät. Näin ollen implementaatioanalyysi kohdistuu päämäärien selkeyttämiseen, tuotosten ja lopputulosten keskinäissuhteen selvittämiseen kausaalisen vaikuttavuuden näkökulmasta sekä päämäärien ja lopputulosten suhteen selvittämiseen, jotta voidaan varmistua tavoitteen saavuttamisen asteesta. Lane tekee myös eron staattisen ja dynaa-

POLITIikka ^{INST} - suvereeni päätöksenteko normeista			JULKINEN POLITIIKKAORGANISAATIO * Poliitikka _{PO} * Hallinto _{PO} * Työ _{PO} <i>Esim. eduskunta, valtioneuvosto, kunnallisvaltuusto ja lautakunnat, kunnallishallitus</i>	
HALLINTO ^{INST} - normien valmistelu ja täytäntöönpano (lainkäytössä vain täytäntöönpano) - omien normien antaminen annetuissa normatiivisissa rajoissa (ei lainkäytössä)	YKSITYINEN HALLINTOORGANISAATIO * Poliitikka _{YHO} * Hallinto _{YHO} * Työ _{YHO} <i>Esim. Suomen Yrittäjien Keskusliitto, Graafisen teollisuuden keskusliitto, Suomen Kennel, Vähittäiskauppiainien keskusliitto, SAK, TT</i>	PUOLIJULKINEN HALLINTOORGANISAATIO * Poliitikka _{PHO} * Hallinto _{PHO} * Työ _{PHO} <i>Esim. Keskuskauppakamari, Suomen Kuntaliitto, kirkon keskushallinto</i>	JULKINEN HALLINTOORGANISAATIO * Poliitikka _{JHO} * Hallinto _{JHO} * Työ _{JHO} <i>Esim. ministeriö, keskusvirasto, lääninhallitus, kuntainliitto</i>	JULKINEN LAINKÄYTTÖORGANISAATIO * Poliitikka _{JLO} * Hallinto _{JLO} * Työ _{JLO} <i>Esim. KHO, vesioikeus, asunto-oikeus, tuomiokunta</i>
NORMIT - vahvistettujen normien kannattaminen ja/tai noudattaminen työssä ja muussa toiminnassa - uusien normien ehdottaminen ja kannattaminen tai vastustaminen työssä ja muussa toiminnassa	YKSITYINEN X-ORGANISAATIO * Poliitikka _{YO} * Hallinto _{YO} * Työ _{YO} <i>Esim. säätiö, yhdistys, osuuskunta, kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö, osakeyhtiö, puolue (ilman puoluetukea)</i>	PUOLIJULKINEN X-ORGANISAATIO * Poliitikka _{PJO} * Hallinto _{PJO} * Työ _{PJO} <i>Esim. työterveyslaitos, Kansaneläkelaitos, Yleisradio, valtion liikelaitokset, raha-automaattiyhdistys, valtiolenemistölliset yhtiöt</i>	JULKINEN X-ORGANISAATIO * Poliitikka _{JO} * Hallinto _{JO} * Työ _{JO} <i>Esim. yliopistollinen keskussairaala, terveyskeskus, peruskoulu, päiväkotit, yliopisto, sotamuseo, lääkelaboratorio</i>	
KANSALAINEN KANSALAISRYHMÄ	KANSALAINEN KANSALAISRYHMÄ	KANSALAINEN KANSALAISRYHMÄ	KANSALAINEN KANSALAISRYHMÄ	

Taulukko 1. Poliitikka ja hallinto yhteiskunnassa ja organisaatioissa.

misen tarkastelutavan välillä. Edellisessä tapauksessa puhe on niistä asiantiloista, joiden täytyy vallita jotta implementaation voidaan sanoa tapahtuneen. Jälkimmäisessä tapauksessa on puhe prosessista eli siitä millä tavalla implementaatio tyypillisesti 'tapahtuu'.

Lanen toimintapolitiikalle antama asema vastaa edellä toimeksiannolle annettua asemaa. Lanella toimintapolitiikka on nimen omaan julkinen, mutta yleisellä tasolla voidaan puhua toimintapolitiikasta, joka voi olla joko julkinen (esim. sosiaalipoliitikka) tai yksityinen (esim. yrityksen X rahoituspolitiikka). Implementaatiotutkimus kohdistuu yleensä vain niihin julkisiin toimintapolitiikkoihin, joiden toimeenpanosta vastaavat oheisen taulukon (n:o 1) julkiset hallinto-organisaatiot mutta joiden toimeenpanoprosessiin vaikuttamiseen voivat osallistua muutkin organisaatiot. Yleinen toimintapolitiikkakäsitys viittaa kuitenkin kaikkiin ko. taulukon organisaatioihin, sillä jokaisessa organisaatioissa on hallintoa, ja hallinto on aina myös toimintapolitiikko-

jen implementointia. Jatkossa tarkoitetaan toimeksiannolla juuri toimintapolitiikkaa, joka sisältää vähintään päämäärän mutta yleensä myös jotakin keinoista ja siten päämäärä-keinosuhteista mutta ei vielä resursseista. Toimintapolitiikka syntyy poliittisen toiminnan (politics, policymaking) tuloksena ja juuri *toimintapolitiikan hallinnollinen toiminta ottaa annettuna*. Kun toimintapolitiikka on tällä tavalla poliittisesti hyväksytty, on se hallinnollisen toiminnan kannalta normi, toimeksiannonnormi (mikä ei viittaa vain erityisessä järjestyksessä muodostettuun normiin, joita ovat lait ja asetukset ja muut formaaliset normit).

Resurssien allokatiosta Lane ei puhu tässä yhteydessä, mutta poliittisena toimintana resurssien allokointi on budjetista päättämistä. Hallinnollinen toiminta puolestaan ottaa myös *budjetin annettuna*. Näin tavoitteiden ja resurssien sekä normien annettu luonne tarkoittaa hallinnollisessa toiminnassa toimintapolitiikan ja budjetin ottamista annettuna. *Implementaatio kohdistuu sekä*

toimintapolitiikkaan (usein moniin toimintapolitiikkoihin yhtä aikaa) *että budjettiin*. On budjetti yksityiskohtainen tai vain raamit sisältävä tai ansaitaan varat itse tai ei tahi on kyse rahamääräisestä budjetista tai jollakin muulla tavalla resursseja mittaavasta budjetista (henkilötyövuosi, aika, tilat, raaka-aineyksikkö, tieto yms.), on perusajatus sama: jossakin menee raja, jonka yli resursseja ei saa kulua toimintapolitiikan toteuttamiseen tietyllä aikavälillä vaikka tavoitteita ei saavutettaisikaan. Budjetin yksityiskohtaisuudesta on tingittävä useista syistä, mutta yksi syy on ilmeinen: keinoja ei kyetä määrittelemään luotettavasti etukäteen. Silti hallinnollisen agentin on yritettävä ainakin sen verran, mihin allokoituidet resurssit riittävät. Hallinnollinen toiminta on näin myös budjetin toimeenpanoa.

Päämäärien ja keinojen intentionaalisuus ja aktuaalisuus

Lanen implementaatiokäsityksen voidaan havaita pohjautuvan rationaalisen toiminnan teoriaan, jonka pohjana on praktinen syllogismi. Tämä tulee selvemmin esiin, kun hän ottaa käsittelyyn Wildavskyn policy-käsitteeseen liittämän epämääräisyyden: toisinaan policy tarkoittaa intention ilmoittamista, toisinaan aktuaalista käyttäytymistä (ks. tarkemmin Pressman ja Wildavsky 1984, xix–xxiv). Näin syntyy seuraava dilemma: policy sisältää päämäärät ja keinot ja implementaatio on keinojen käyttämistä päämääriin pääsemiseksi, mutta kuitenkin policy on jotakin jonka pitäisi olla irrallaan implementaatiosta. Lanen (1983, 19–20) ratkaisu on intentionaalisen ja behavioraalisen dimension erottaminen, mikä mahdollistaa intentionaalisten päämäärien erottamisen aktuaalisista päämääristä ja intentionaalisten keinojen erottamisen aktuaalisista keinoista sekä edelleen intentionaalisen päämäärä-keinosuhteen erottamisen aktuaalisesta päämäärä-keinosuhteesta.

Intentionaaliset päämäärät tarkoittavat päämääriä, joita toimija haluaa saavuttaa, ja intentionaaliset keinot niitä keinoja, joihin toimija haluaa turvautua. Intentionaalinen päämäärä-keinosuhde tarkoittaa toimijan uskomusta siitä, että jos intentionaaliin keinoihin turvaututaan, silloin intentionaalisen päämäärän saavuttaminen on mahdollista. Aktuaaliset päämäärät ja aktuaaliset keinot viittaavat Lanella »aktuaaliin objektei-

hin, tiloihin tai käyttäytymisakteihin tai yksinkertaisesti käyttäytymiseen» (mt., 20). Aktuaalinen päämäärä-keinosuhde »on aktuaalinen kausaalinen suhde päämäärän ja keinon välillä, ei vain havaittu suhde» (mt., 20). Näin saadaan tarkka ero toimintapolitiikan ja implementaation välille: toimintapolitiikka on intentionaalisen päämäärän, intentionaalisten keinojen ja intentionaalisten päämäärä-keinosuhteiden yhdistelmä ja implementaatio aktuaalisen päämäärän, aktuaalisten keinojen ja aktuaalisen päämäärä-keinosuhteen yhdistelmä. Mikäli intentionaaliset ja aktuaaliset osatekijät vastaavat toisiaan, toiminnassa on onnistuttu. Tällä tavoin Wildavskyn ongelma on Lanen mukaan ratkaistu, koska policy on eri asia kuin implementaatio, policy tulee ennen implementaatiota ja implementaatiota voidaan arvioida jälkikäteen policyn avulla.

Lanen ensi näkemältä selkeä erottelu törmää vakaviin ongelmiin. Tärkein niistä on, että puhe aktuaalisista päämääristä, jotka sijoittuvat Lanella aikomuksellisuutta tarkoittavan intentionaalisen dimension eräänlaisena vastapuolena olevalle behavioraaliselle dimensiolle, edellyttää päämääriä, joita ei voi haluta tai aikoa tai joihin ei voi pyrkiä. Päämäärän käsitteeseen kuuluu kuitenkin väistämättä aikomuksellisuus, se että päämääriin pyritään, ja tämä tapahtuu ajattelun tasolla, ei käyttäytymisen tasolla. Aktuaaliset päämäärät eivät voi siten olla behavioraalisia päämääriä. Ehkä Lane ajaa takaa todellisia päämääriä. Tällöin intentionaaliset päämäärät ovat hänellä jotakin julkilausuttuja päämääriä mutta aktuaaliset niitä, joihin tosiasiallisesti pyritään. Tämä tarkoittaa kuitenkin siitä, että molemmissa tapauksissa on kyse intentionaalista päämääristä, koska päämäärät eivät voi olla muunlaisia (determinististen tai aksidentaalisten päämääräsisältöjen mahdollisuus ei tule Lanella esiin aktuaalisten päämäärien yhteydessä). Sama koskee keinoja ja päämäärä-keinosuhdetta, jotka esiintyvät vain ajattelussa.

Intentionaalisuuden ja aktuaalisuuden erotte- lu tulee ehkä ymmärrettävämmäksi, kun havaitaan Lanen lähtevän siitä, että intentionaaliin päämääriin liittyy eri toimija (policyn formuloi- ja) kuin aktuaaliin päämääriin (implementoija). Tällöinkin intentionaalisten ja aktuaalisten päämäärien yhtyminen tarkoittaa vain kahdenlaisten intentionaalisten päämäärien yhtymistä, lyhyem- min intentioiden yhtymistä. Toimintapolitiikan

tasolla tämä tarkoittaa käytännössä poliittisen toimijan määrittelemän toimintapolitiikan ja hallinnollisen toimijan tulkitseman toimintapolitiikan yhtymistä.

Lanen esittämä toimintapolitiikan ja implementaation eron pelastus ei toimi. Paradoксаaliisuus syntyy näet sitä, että sekoitetaan toisiinsa poliittisen agentin vahvistama toimintapolitiikka ja hallinnollisen agentin tulkitsema toimintapolitiikka sekä vielä viimeksi mainitun toteutus. Toimintapolitiikkahan ei siirry implementoitavaksi ilman viestintää ja ilman monia muita sosiaalisia suhteita poliittisen ja hallinnollisen agentin välillä. *Ero onkin siis tehtävä poliittisen agentin toimintapolitiikan ja hallinnollisen agentin toimintapolitiikan välillä, ei toimintapolitiikan ja implementaation välillä.* Tällä tavoin poliittisen agentin toimintapolitiikka tulee ennen hallinnollisen agentin toimintapolitiikkaa ja toimii myös jälkimmäisen arviointikriteerinä ja edelleen implementaation onnistumisen kriteerinä. Selkeyttävä ratkaisu on nimen omaan politiikan ja hallinnon erottaminen.

Implementaatio ei onnistu, jos hallinnollinen agentti onnistuu toteuttamaan oman, poliittisen agentin toimintapolitiikasta poikkeavan toimintapolitiikkansa (jota hän kenties luulee poliittisen agentin toimintapolitiikaksi). Poliittisen agentin ja hallinnollisen agentin toimintapolitiikkojen yhtyminen ei kuitenkaan tarkoita vielä implementaation onnistumista, sillä hallinnollisen agentin tulee lisäksi onnistua omissa implementaatioiteissaan jotka tähtäävät tuon yhteisen toimintapolitiikan toteuttamiseen. Implementoijan omien uskomusten päämäärä-keinosuhteista (subjektiivisen kausaalisen funktion) on vastattava tosiasiallisia päämäärä-keinosuhteita (objektiivista kausaalifunktiota). Implementoijakin siis pyrkii toteuttamaan toimintapolitiikkaa. Lanen käsitteistössä implementoijalle asettuvat vain behavioraalisen tason aktuaaliset päämäärät, jotka eivät hänen käsitteistössään ole sellaisia, joita voi haluta – ne vain tapahtuvat. Implementaatio ei voi olla vain käyttäytymistä, koska on kyse inhimillisestä aktiviteetista, joka edellyttää ajattelua.

Toimintapolitiikan muotoilijan ja implementoijan suhde

Lane ei puhu erikseen poliittisista ja hallinnollisista agenteista vaan toimintapolitiikan muotoi-

lijoista ja implementoijista (mt., 20–21). Näiden suhteita pidetään tavallisesti asymmetrisinä niin, että toimintapolitiikka tulee implementoijien huoleksi vasta kun siitä on päätetty formaalisesti määritellyllä tavalla. Tavanomaisesti oletetaan toimintapolitiikan muotoilijoiden ja toimeenpanijoiden välille toimivaltasuhteita (authority), joiden mukaan hierarkiassa alempi yksikkö (alueellinen tai paikallinen viranomainen) ei voi antaa määräyksiä ylemmälle (valtakunnan hallitukselle), jonka tulisi ne implementoida. Lanen mukaan on kuitenkin pidettävä erillään kaksi asiaa. Alemman tason organisaatioyksikkö ei todellakaan voi olla ylemmän tason toimintapolitiikan muotoilija niin, että ylempi taso toimeenpanisi alemman tason formuloiman toimintapolitiikan, mutta on avoin kysymys, onko toimivaltasuhde tyypillinen tai edes välttämätön suhde toimintapolitiikan muotoilijan ja sen implementoijan välillä. Suhde on kyllä asymmetrinen ja siihen sisältyy toimintaa koskevien käskyjen ja määräysten viestintää, mutta Lanen mukaan on aihetta epäillä, onko alistussuhde välttämätön implementaatioissa. Lanen mukaan tätä suhdetta voidaan ainakin teoreettisesti mallintaa ilman, että toimivalta on sen distinktiivinen ominaisuus. Lane tarjoaa vaihdon (exchange) käsitettä toiseksi mahdollisuudeksi.

Lane tuo aivan oikein esiin sen, että toimintapolitiikan formuloijan ja implementoijan suhteen ei tarvitse olla valtasuhde (kun hieman laajennetaan Lanen käyttämää 'authority'-käsitettä). Poliittisen ja hallinnollisen agentin keskinäissuhdetta on mahdollista tarkastella valtasuhteen ohella myös sopimussuhteena ja moraalisen suhteena, sillä nämä kolme osatekijää ovat keskeisiä sosiaalisen järjestyksen muotoja (ks. tästä jäsentämistavasta enemmän Virtanen 1994b). Tämä on erityisen selvää silloin, kun jätetään valtiollisen toiminnan konteksti ja puhutaan yleisellä tasolla monen agentin yhteistoiminnan järjestyksestä. Implementaatiotutkimuksen ko. suhteeseen implisiittisesti liittämä valtasuhde johtuu vain siitä, että länsimaisissa valtioissa poliittisen ja hallinnollisen toiminnan valtiollisten instituutioiden väliset suhteet on määritelty laeissa valtasuhteiksi. Kaikissa organisaatioissa on kuitenkin muotoiltava toimintapolitiikkoja eri toiminta-alueille ja myös toimeenpantava ne. Etenkin suurissa ja formaalisissa organisaatioissa toimintapolitiikan muotoilijat ja hyväksyjät (esim. ylin

johto, korkeimmat päätöksentekuelimet) ovat eri agenteja kuin niiden toimeenpanijat (esim. keskijohto).

Tämä ei kuitenkaan ole käsitteellisesti välttämätöntä eikä kaikissa yhteyksissä faktuaalisesti väistämätöntä, sillä *myös yhdet ja samat agentit voivat ensin muotoilla toimintapolitiikan ja hyväksyä sen ja vasta sen jälkeen lähteä toimeenpanemaan sitä*. Näin tapahtuu usein pienissä formaalisissa organisaatioissa ja epävirallisissa organisaatioissa (esim. talkoissa). Juuri tämä on ns. itseohjauksen tai itsemääräämisen (autonomian) periaate. Näin on myös luontevaa ymmärtää johtamisen käsite. Johtaminen sisältää sekä poliittisen että hallinnollisen toiminnan ja sitä kautta sekä toimintapolitiikan muotoilun ja hyväksymisen että sen implementaation (tosin yleisemmin puhutaan strategian muodostamisesta ja sen implementaatiosta). Kysymyksessä on tällöin yleinen implementaation käsite, jonka alle sijoitettava ja vähintäänkin usein valtasuhdetta edellyttävä implementaatio valtio- ja kuntatasolla edustaa vain implementaation erityistapausta – jos kohta merkittävää sellaista.

Implementaatio viittaa johtamisen yhteydessä toisenasteen toimintaan, jonka kohteena on loppusuoritteet aikaansaava operatiivinen toiminta (tavallisimmin työteot mutta myös normatiiviset teot, kuten jonkin arvon kannattaminen). Valtiollisen toiminnan yhteydessä tämä ei ole niin ilmeistä, sillä implementaatioksi luetaan joskus myös loppusuoritteiden viimekätinen aikaansääminen (esim. tien rakentaminen, liikennesääntöjen noudattaminen). Käsitejärjestelmän koherenssin johdosta implementaatio voidaan kuitenkin käsittää myös valtiollisen toiminnan yhteydessä ilman ongelmia niin, että implementaatioon ei sisälly vielä itse loppusuoritteiden valmistaminen työllä (tien rakentaminen) tai implementaation kohteena olevien normien noudattaminen tai kannattaminen (liikennesääntöjen noudattaminen). Tällöin *implementaatioteko on aina toisen asteen teko*, jonka kohteena on operatiivisen agentin teko. Vasta operatiivisten agenttien teot toteuttavat toimintapolitiikan sisältämät päämäärät lopputulosten tasolla (tien rakentajat, tienkäyttäjät). Näin implementaatiokäsite on yhteensopiva hallinnon käsitteen kanssa. Tietä rakentava asfalttikoneen käyttäjä tai vihreää valoa odottava jalankulkija ei ole implementoija.

Kun yhdet ja samat agentit sekä formuloivat

että implementoivat toimintapolitiikan, 'poliittisen agentin' toimintapolitiikka ja 'hallinnollisen agentin' toimintapolitiikka voivat erota vain, jos agentti ei kykene olemaan sisäisesti johdonmukainen (esim. ajattelee tai muistaa väärin). Tällainen sama-agenttisuus on kuitenkin usein tehokkaampaa kuin se, että jokin toimintapolitiikka siirretään viestinnässä toiselta agentilta toiselle, koska tulkintavirheiden todennäköisyys kasvaa. Lisäksi tällaiseen suhteeseen on liittyvä joitakin tekijöitä, jotka aikaansaavat normatiivisen paineen yhteisen toimintapolitiikan puolesta. Mikäli normatiivinen paine johtuu virallisen vallanhaltijan asettamien tiukkojen normien sanktiovoimasta, on seurauksena äärimmillään byrokraattinen organisaatiomuoto, joka ei pysty oppimaan virheistään juuri siksi, että palaute toimintapolitiikan onnistumisesta ei ole riittävää tai oikeaa, kun se kulkee monen agentin formaalisesti määriteltyjen toimintojen ja niihin rajoittuvan tiedonmuodostuksen ja viestinnän kautta. Näiden ongelmien välttämiseksi tarjotaan julkisellekin sektorille nykyään johtajavaltaista toimintatapaa: yksi ja sama johtaja-agentti sekä muotoilee että implementoi entistä suuremmalla toimivallalla oman organisaationsa toimintapolitiikan.

Vaikka toimintapolitiikan formulointi ja implementointi ovatkin eri agenttien vastuulla, voi heidän keskinäissuhteensa normatiivinen paine perustua – ei vain valtaan tai vaihtoon kuten Lanella – vaan laajemmin *vallan ohella sopimukseen ja moraalisuuteen*. Vaihto on vain yksi sopimuksen muoto. Edes asymmetriavaatimus ei ehkä ole aivan välttämätön. Tosin keskeistä on, mitä sillä tarkoitetaan. Lienee kuitenkin mahdollista, että formuloiija ja implementoija tekevät tasavertaisuuteen ja yhtäläiseen keskinäiseen hyötyyn perustuvan sopimuksen siitä, että toinen implementoi toisen formuloidun toimintapolitiikan. Asymmetrisuus on tässä siten vain agenttien tekojen erilaisuutta. Suhde voi perustua myös moraalisiin, sillä toinen agentti voi auttaa toista pyyteettömästi (esim. talkoot). Silloin toinen agentti ei ehkä osaa muotoilla toteutuskelpoista toimintapolitiikkaa mutta toinen osaa, ja toinen ei ehkä osaa toimeenpanna valmista toimintapolitiikkaa tai häneltä puuttuu joitakin muita resursseja, joita toisella taas on.

Implementaatiotutkimukseen sisältyy implisiittinen käsitys, että toimintapolitiikan formuloiija

ei ole se joka on tehnyt aloitteen tuon toimintapolitiikan määrittämiseksi. Lanen (mt., 22) sanoi: »toimintapolitiikan muotoilu ei saa olla sen vireillepanoa (initiation)». Tätä Lane ei hyväksy, sillä aloitteentekijä voi olla toimintapolitiikan muotoilija, siitä päättävä tai sen toimeenpanija, vaikka ei saa olla niin että aloitteentekijä on sekä muotoilija että toimeenpanija. Se että implementoijalla on saattanut olla mahdollisuus vaikuttaa toimintapolitiikan sisältöön muotoiluvaiheessa ei Lanen mukaan implikoi, että virallisesti hyväksytty toimintapolitiikka olisi se mistä on tehty aloite. Vaihtoehdon käsite on tässä yhteydessä keskeinen, sillä teoreettisena oletuksena Lanen mukaan on, että poliitikot (policy-makers) voivat valita sekä tavoitteita että keinoja koskevien vaihtoehtojen välillä. Toimintapolitiikka muodostuu määräyksistä, jotka koskevat toteutettavia päämääriä ja keinoja. Toimintapolitiikan muotoilija voi määrittää päämäärät moniselitteisesti ja jättää keinot kokonaan toimeenpanijan valittaviksi, mutta toimeenpanijalla ei voi olla autonomiaa sekä päämäärien että keinojen suhteen, koska tällöin muotoilija käy tarpeettomaksi.

On totta, että länsimaiseen vallanjako-oppiin pohjautuvassa valtiollisessa toiminnassa toimintapolitiikan formuloiija ei saa olla sen toimeenpanija. Tämä eriaгентtisuus on kuitenkin valinta, jolla on sekä arvostukselliset että käytännölliset perusteet. Kyse ei ole käsitteellisestä välttämättömyydestä, ellei toimintapolitiikkaa määritellä nimen omaan niin että kyse ei ole toimintapolitiikasta ellei sen muotoilija ole eri agentti kuin sen toimeenpanija. Periaatteessa kansanedustajat voisivat itsekkin valmistella ja toimeenpanna säättämänsä lait. Käytännössä lakien ja niihin nojaavien toimintapolitiikkojen täytäntöönpano ja valmistelu edellyttää kuitenkin erityisasiantuntemusta ja pitkäaikaista kokemusta, minä vuoksi ei ainakaan kaikkia toimeenpanotehtäviä hoitavia voi vaihtaa jatkuvasti esimerkiksi valitsemalla heidät vaaleilla määrääjäksi. 'Käytännössä' tarkoittaa tässä sitä, että monet arvostavat enemmän epäsuoran osallistumisen oloissa muotoiltuja laadukkaita toimintapolitiikkoja, jotka myös toteutuvat, kuin sitä että he osallistuvat välittömästi toimintapolitiikkojen valmisteluun ja toimeenpanoon itse ja ottavat samalla suuren epäonnistumisen riskin. Siksi kyseessä on myös arvovalinta. Se tehdään kuitenkin itse asiassa melko harvoin – vain silloin kun päätetään

valtion perustuslaeista (organisaatioitasolla periaatteessa kuitenkin aina kuin toimivaltajakoa uudistetaan). Tällainen 'työnjako' on tarpeen vain, jos arvostetaan sen hyötyjä enemmän kuin sen haittoja. Jos politiikan ja hallinnon eroa pidetään tältä osin perusteltuna, on eron säilymistä johdonmukaista myös ylläpitää esimerkiksi normittamalla ja sanktioimalla agenttien toimintamahdollisuudet juridisesti.

Kun siirrytään yleisen hallintoteorian tasolle, havaitaan kuitenkin, että eriaгентtisuus ei enää päde likikään kaikessa kollektiivisessa toiminnassa. Itse asiassa se tulee vastaan vain suurissa julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa, joissa toimintapolitiikkojen muotoilu ja niitä koskeva ylin päätöksenteko on joukolle agenteja kokopäiväistä toimintaa. Suurissa organisaatioissa ns. vertikaalinen työnjako (toimivaltajako) – politiikan ja hallinnon jako – johtaa eriaгентtisuuteen ja sitä koskeviin organisaationormeihin ja lopulta tarpeisiin valvoa, että jokainen päättää vain siitä mistä kantaa muodollisen vastuunkin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että toimintapolitiikkaa muotoilevien ja toteuttavien agenttien pitäisi olla kaikessa kollektiivisessa toiminnassa eri henkilöitä, ryhmiä tai organisaatioita. Kyse voi olla vain eri toimintaepisodista, erilaisesta toiminnasta. Toimintapolitiikan formulointiepisodin päätyttyä toimintapolitiikka on valmis ja sama agentti voi ryhtyä implementoimaan juuri päättämänsä toimintapolitiikkaa ja aloittaa näin toisen episodin. Tässä ei ole käsitteellisesti mitään ristiriitaista. Lisäksi tällainen toimintatapa on ryhmätasolla (esim. projekteissa) yleinen ja omaa tavoitemuodostusta puolustavien tulosjohtamiskäsitysten keskeisiä ydinajatuksia. Implementaation käsitteen kannalta ei ole ongelma, jos virallisten normien mukaan implementointitehtäviä hoitavat tosiasiallisesti päättävät implementoimansa toimintapolitiikan sisällön. Se on vain käytännöllisen elämän ongelma. Implementaation tutkijan tehtävänä on valita käsitteensä sen mukaan, mitä kohteessa tapahtuu, eikä sen mukaan, mitä siinä pitäisi tapahtua. Jos kohteessa tapahtuu toimintapolitiikalle muutakin kuin implementaatiota, on käytettävä muitakin käsitteitä.

Implementaation käsite ei ole mahdollinen ellei implementoitava ole jotakin implementointitoiminnasta riippumatonta. Käsitteellisesti ei ole kuitenkaan välttämätöntä, että toimintapolitiikan muotoilija ja toimeenpanija ovat eri agenteja. Tai

jos ollaan tarkkoja, tämä ei ole välttämätöntä ainakaan kaikkien organisaatioiden tapauksessa. Mielenkiintoista nimittäin on, johtaako toimintapolitiikan muotoilijan ja toimeenpanijan sama-agenttisuus myös siihen, että poliittisen ja hallinnollisen toiminnan sama-agenttisudelle ei olisi käsitteellisiä esteitä. Tämä liittyy siihen, onko politiikan käsitteelle välttämätöntä että poliittisen teon ja hallinnollisen teon välillä vallitsee valtasuhde – ja nimen omaan valtasuhde jonka osapuolina on vähintään kaksi eri agenttia eikä vain yhden ja saman agentin eri tilat, joista edellisellä tilalla olisi valtaa jälkimmäiseen tilaan ('minä äsken' ja 'minä nyt').

Poliittisen ja hallinnollisen teon välttämätön eriagenttisuus viittaa politiikan käsitteeseen, jossa keskeistä ei ole sellaisten toisia agenteja koskevien tekojen tekeminen joiden vaikutusten kautta politiikan kohteena oleva ilmiö muuttuu haluttuun suuntaan vaan vaikuttaminen tuohon ilmiöön nimen omaan toisia agenteja koskevan aktuaalisen valtasuhteen tai sen luomisyhteyden avulla. Vallan välttämättömyys ja etenkin muodollisen vallan välttämättömyys on perinteisesti politiikkaan liittyvä ilmiö, mutta toimintapolitiikkojen sisällön muotoutumisen irtautuminen virallisten vallanhaltijoiden piiristä nostaa esiin tarpeen nähdä muitakin vaihtoehtoja. Toimintapolitiikan sisältö ja sitovuus voi käytännössä syntyä myös epävirallisten neuvottelujen tuloksena ja tällöin agenteilla ei ole välttämättä mahdollisuutta vedota viralliseen valta-asemaansa. Kuten Ripley ja Franklin (1986, 220) sanovat liittovaltion kokemuksesta: melkein kaikkea pidetään neuvottelukysymyksenä melkein kaiken aikaa. Tätä edistää tavoitteiden tietoinen moniselitteisyys ja epäselvyys, joka on myös eduksi poliittisille agenteille (Van Horn 1979, 161–166). Voidaan sanoa, että tällöinkin voi olla kysymyksessä agenttien keskinäiseen valtaan perustuva päätös. Käytännössä voi olla hyvin hankalaa osoittaa, mistä syistä neuvotteluissa päädytään johonkin tiettyyn lopputulokseen. Valta on todennäköisesti vain yksi elementti, toinen on agenttien keskinäinen hyötyjen jakaminen, kolmas ehkä yhteinen moraalinen. Kun toimintapolitiikka voi saada alkunsa ja tosiasiallisen sitovuutensa tällaisessa ei-virallisessa toiminnassa, ei ole mitään estettä sille että neuvotteluja pitää sitovana myös sellainen niihin osallistunut agentti, joka tekee tämän jälkeen toimintapolitiikkaa implementoivia hal-

linnollisia tekoja.

Voidaan sanoa, että neuvottelujen muilla osapuolilla on valtaa tähän agenttiin, jos agentti ei voi muuttaa toimintapolitiikkaa käynnistämättä neuvotteluja uudelleen, mutta toisaalta agentti voi itse osallistua näihin uusiinkin neuvotteluihin ja pyrkiä vaikuttamaan toimintapolitiikan uuteen sisältöön. On ehkä osuvaa luonnehtia tällaista neuvottelutilannetta poliittisen toiminnan tilanteeksi, johon voivat osallistua myös samoissa asioissa hallinnollisia tekoja tekevät agentit tosiasiallisesti täysivaltaisina neuvottelijoina. Tässä mielessä poliittisen ja hallinnollisen teon eriagenttisuus ei ole välttämätöntä. Mutta vaikuttaa kuitenkin siltä, että poliittisen toimintatilanteen agenttien ratkaisulla täytyy olla joitakin rajoittavia vaikutuksia hallinnollisiin tekoihin joita tekevät samat poliittisen toimintatilanteen agentit joskus myöhemmin, sillä muutoinhan mitään implementaatiota ei voi esiintyä. Näiden rajojen sitovuutta ei kuitenkaan ole välttämätöntä pitää vallasta johtuvina. Hallinnollisten tekojen tekijät voivat saada niistä vapaaehtoista hyötyä itselleen tai he voivat pitää rajoja moraalisesti oikeutettuina. Tästä syystä pidän perusteltuna lähtökohtana sitä, että poliittisen teon ja hallinnollisen teon välillä ei tarvitse esiintyä valtasuhdetta mutta poliittisten tekojen kautta täytyy kuitenkin syntyä joitakin rajoituksia hallinnollisille teoille. Poliittisen teon ja hallinnollisen teon sama-agenttisuus olisi tällöin käsitteellisesti mahdollista. Välttämätöntä olisi kuitenkin, että agentti ei poikkea päätöksistä, joita ovat olleet tekemässä agentin itsensä lisäksi muutkin – on syy mikä tahansa. Tarvitaan siis välttämättä muita agenteja.

Poliittisen ja hallinnollisen teon sama-agenttisuuden mahdollisuutta voidaan perustella vielä itsemääräämisen käsitteen näkökulmasta. Sama-agenttisuus voi viitata myös poliittiseen toimintaan itsemääräämisenä, suvereniteetin aktualisoimisena, sillä tällöin poliitikkojen päätökset koskevat myös poliitikkoja itseään eikä vain virkamiehiä tai kansalaisia. Tämä tulee esiin jo virallisesti säädellyn poliittisen toiminnan yhteydessä. Esimerkiksi työturvallisuuslaki koskee myös kansanedustajia eikä vain sitä implementoivia virkamiehiä ja sitä noudattavia tai kiertäviä muita kansalaisia. Lain säätämiseen aikanaan kansanedustajakautenaan osallistunut agentti voi myös toimia myöhemmin tuon lain implementoimiseksi työsuojelutarkastajan toimessa. Erona on

kuitenkin se, että tuolla agentilla ei ole yhtä aikaa sekä kansanedustajan että työsuojelutarkastajan toimivaltaa. Tältä osin eriagenttisuus on välttämätöntä. Kun sivuutetaan muodollisesti säädelty itsemäärääminen, sama-agenttisuus jättää tilaa itsemääräämistä tarkoittavalle politiikan käsitteelle, jossa agentti ei ohita päätöstä, joka rajaa myös hänen omaa toimintaansa ja johon hän on itsekin päässyt vaikuttamaan yhdessä muiden agenttien kanssa. Tämä on juuri se politiikan käsite, joka tuli esiin edellä valtasuhteen kontingenssin tarkastelussa. Poliittisen ja hallinnollisen teon sama-agenttisuus on siten mahdollista, kun politiikka käsitetään itsemääräämiseksi yhdessä muiden kanssa. Tämä ei siis kuitenkaan merkitse, että politiikka tarkoittaisi vain tätä. Poliittinen toiminta tarkoittaa myös valtasuhteen kautta ja nimen omaan toisiin agentteihin vaikuttamista, mutta se ei ole ainoa tapa toimia poliittisesti eikä ainoa tapa luoda toimintapolitiikalle sitovuutta hallinnolliseen toimintaan nähden.

Implementaation onnistuminen

Onnistunut implementaatio ei Lanen (1983, 23–24) mukaan viittaa vain tilanteeseen, jossa alunperin määritellyt vaihtoehdot – intentionaaliset päämäärät ja intentionaaliset keinot – vastaavat aktuaalisia tuoksia ja tuloksia – aktuaalisia päämääriä ja aktuaalisia keinoja. Tavoitteiden täytymisen lisäksi onnistunut implementaatio implikoi Lanen mukaan, että juuri *käytetyt* keinot ovat johtaneet tavoitteiden saavuttamiseen, ts. että käytetty kausaalifunktio on ollut oikea. Tämän erittely johtaa tuloksen käsitteen analyysiin, jossa on perinteisesti pidetty tuotos (output) ja tulos (outcome) erillään. Tuloksen kahtena perusominaisuutena on pidetty (esim. Levy, Meltsner ja Wildavsky) toisaalta sitä, että tulos on tuotoksen vaikutus ja toisaalta sitä, että tulos on arvostamisen (valuation) kohteena. Toimintapolitiikan tuotokset voivat aikaansaada tarkoitetun tuloksen, mutta samalla voi syntyä asiointiloja jotka eivät johdu toimintapolitiikan tuotoksista mutta joiden syntyminen seuraa ajassa toimintapolitiikan toteuttamista ja jotka ovat silti relevantteja toimintapolitiikan kannalta. Implementaatioanalyysi koskee Lanen mukaan näin myös muita tuloksia kuin toimintapolitiikan tuotoksista johtuvia.

Suuri ongelma on selvittää, mitkä ovat tuotosten kausaalisen vaikuttavuuden operationaaliset

kriteerit. Toimintapolitiikan toteutuminen pitää erottaa sen kausaalista vaikuttavuudesta, koska toimintapolitiikkaan sisältyvä tavoite voi toteutua myös joistakin muista syistä kuin itse toimintapolitiikan tuotosten johdosta. Lisäksi toimintapolitiikan onnistuminen voi edellyttää myös ei-intentionaalisia tai epäintentionaalisia tuloksia, jotka ovat Lanen mukaan implementaatioanalyysille yhtä relevantteja kuin intentionaaliset tulokset. Epäintentionaaliset tulokset, jotka eivät ole syntyneet toimintapolitiikan toteutuksen vaikutuksista, eivät ole aina disfunktionaalisia, sillä ne voivat silti vastata toimintapolitiikan tavoitteita (mt., 25). Näin se, että toimintapolitiikan oma kausaalinen vaikuttavuus saa aikaan päämäärien saavuttamisen on vain yksi mahdollisuus. Implementaatioanalyysille ei siis riitä pelkkä tavoitteiden saavuttamisasteen arviointi, on paljastettava myös kausaalisen vaikuttavuuden muodot. – Lopputuloksen arvostamisesta Lane vielä huomauttaa, että siinä ei ole kyse normatiivisten arvostelmien esittämisestä. Lopputuloksen käsite ei ole normatiivinen. Itse asiassa implementaatiosta tulisi etiikan tai estetiikan alalaji, jos lopputulos ei olisi deskriptiivinen käsite. Lanen (mt., 25) mukaan ainakin teoriassa toimintapolitiikka voidaan kuvata ja analysoida neutraalilla tavalla. Tästä asiasta vallitsee kuitenkin paradigmaattisia ristiriitoja, joiden erittely on jätettävä toiseen yhteyteen. Policy-tutkimuksen kritiikissä on yleistä vedota juuri neutraalisuuden mahdottomuuteen ja tarkastella toimintapolitiikkaa ns. konstruktivistisen lähestymistavan avulla (ks. esim. Cuba ja Lincoln 1989).

Lanen käsityksessä toiminnan tuotoksista ja tuloksista tulee jälleen esiin omituinen käsitteellinen sekaannus, jossa implementoijalla ei ole intentionaalisia päämääriä ja keinoja vaan jossa itse asiassa tuotokset ja tulokset vastaavat aktuaalisia päämääriä ja aktuaalisia keinoja. Luontevampaa olisi puhua implementoijan omista intentionaalisista päämääristä ja keinoista jotka voivat olla samat tai erit kuin toimintapolitiikan formulioijalla mutta joiden aikaansaamista tuotoksista ja tuloksista voidaan puhua onnistuneen implementaation tapauksessa vain, jos implementoijan intentioista johtuvat tuotokset ja tulos eivät poikkea toimintapolitiikan formulioijan intentioista johdettavissa olevista tuotoksista ja tuloksesta. Tällöin tuotosten ja tulosten oikeellisuuden kriteerinä on siis formulioijan intentionaalinen pää-

määrä, ei implementoijan (siitä mahdollisesti poikkeava) intentionaalinen päämäärä.

Huomion kiinnittäminen toimintapolitiikan oman kausaalisuuden välttämättömyyteen on kohdallista, koska vain sitä kautta voidaan toimintapolitiikan formuloiden ja implementoijien ajatella määrittävän ja toteuttavan omaa toimintapolitiikkaansa ja olevansa vastuussa siitä. Ilman lisätäsmennystä on kuitenkin vaikea käsittää, millä tavalla epäintentionaaliset tulokset voisivat vastata intentionaalisen toimintapolitiikan tavoitteita, sillä silloinhan tulokset eivät nimen omaan vastaa intentioituja tuloksia. Intentionaaliset tulokset – tarkemmin: toimintapolitiikan muotoilijan ja hyväksyjän intentionaaliset tulokset – juuri sisältävät ne standardit, arviointikriteerit, joiden varassa mitä hyvänsä tuloksia voidaan pitää hyvinä (mitä epätasemmista ne ovat, sitä epätasemmista tietoa voidaan muodostaa implementaation onnistumisesta). On toki totta, että muutkin tekijät kuin toimintapolitiikan implementaatioon sisältyvät kausaaliset tekijät voivat aikaansaada toimintapolitiikan toteutumisen, mutta silloin niiden muiden tekijöiden aiheuttamat tulokset ovat juuri intentionaalisia eivätkä epäintentionaalisia tuloksia – ne eivät vain ole implementoijien aikaansaannoksia. Epäintentionaalisia muiden tekijöiden voimasta syntyneet tulokset ovat vain siinä mielessä, että implementoijat eivät ole niiden luomisesta vastuussa vaikka ne iloisesti hyväksyvätkin. Lähtökohtana rationaalisessa implementaatioissa on tietenkin oman kausaalisuuden tunteminen eikä onnekkaiden sattumien varaan antautuminen, sillä vain edellinen mahdollistaa implementaation tietoisin parantamisen ja implementaation oppimisen.

4. Implementaatio, kontrolli ja oppiminen

Palataan aluksi Lanen erittelyyn. Staattinen näkökulma implementaatioon johtaa jo ajan huomioon ottamiseen: jotta voidaan arvioida toimintapolitiikan tuloksia, on tiedettävä, minkä ajan kulutta arvion esittäminen ei ole ennenaikaista tai liian myöhäistä (Lane 1983, 25–27). Implementaatiolla on siis oltava jonkinlainen aikaväli, joka voi vaihdella eri toimintapolitiikkojen kesken paljonkin. Dynaaminen näkökulma tuo Lanen mukaan tämän päälle monia metodologisia ongelmia implementaatiokäsitteen käytössä erityisesti implementaatioprosessin mallintamisen alueel-

la. Tavanomaista implementaatiomallia, jossa määritellään ensin päämäärät ja keinot ja luodaan sitten tulokset, on implementaatiotutkimuksessa paljon arvosteltu: päämäärät ja tulokset ovat vuorovaikutuksessa keskenään, päämäärät määritellään tai muodostetaan uudelleen, tulokset tulkitaan uudella tavalla milloin se on edullista.

Wildavskyn (1979 esittämä) käsitys implementaatiosta evoluutiona on juuri tätä kritiikkiä (ks. Pressman ja Wildavsky 1984, 163–180). Hänellä keskeinen argumentti on se, että implementaatio tapahtuu aina tulevaisuudessa, jossa olosuhdetekijät muuttuvat ennakoimattomalla tavalla ja pakottavat samalla muuttamaan suunniteltua toimintapolitiikkaa. Lanen (1983, 28) vasta-argumentti on helppo: jos implementaatio on päämäärien ja tulosten uudelleenmäärittelyä – jos implementaatio on jatkuvaa – miten implementaatio lainkaan on mahdollinen? Sama kritiikki voidaan suunnata Brodinin (1990) tarjoamaan vaihtoehtoon, jossa implementaatiota pidetään toimintapolitiikkapolitiikkana (policy politics). Siinä poliittinen toiminta toimintapolitiikan määrittelemiseksi ja uudelleenmäärittelemiseksi jatkuu implementaatioprosessissa. Tällainen toiminta on toki yleistä ja ehdottomasti tutkimisen arvoista epätasemmista määriteltävien toimintapolitiikkojen tapauksessa, mutta miksi sitä pitäisi nimittää implementaatioksi, kun se pikemminkin on poliittista toimintaa julkisissa hallinto-organisaatioissa? Toisessa yhteydessä Lane (1987, 534–535) teillaa saman tyyppisen Wildavskyn (ks. Pressman ja Wildavsky 1984, 232–256) ajatuksen, joka mukaan implementaatio on oppimista. Miten julkista hallintoa voidaan pitää vastuussa implementoinnista, jos se on evoluutionomaista oppimista? Lane haluaa pitää erillään empiiriset väitteet implementaation mahdottomuudesta ja implementaation käsitteen. Implementaation käsite edellyttää, että on jotakin jota implementoidaan. Se että päämäärät ovat usein epämääräisiä tai että tuloksia ei koskaan saavuteta tai että toimintapolitiikat ovatkin vain symbolisia rakennelmia joita ei ole tarkoitettukaan toimeenpantaviksi, se tarkoittaa vain sitä, että implementaatio voi olla joskus vaikeaa tai mahdotonta. Tutkimustiedolla voidaan löytää onnistuneen implementaation edellytyksiä eri tyyppisille toimintapolitiikoille. Toimintapolitiikan päämäärämuutokset eivät sellaisenaan ole implementaatioanalyysin kannalta ongelmallisia, vaan ne päinvastoin aut-

tavat löytämään muutoksia toimintapolitiikan sisällön ja tulosten määrittelyssä.

Lanen huomautukseen implementaation aikavälin kiinnittämisen tarpeesta voi vain yhtyä. Tämä on tarpeen, jotta voidaan arvioida koko toimintapolitiikan tuloksia. Itse implementaatioprosessi edellyttää tietenkin seurantaa, jotta voidaan varmistua etenemisestä oikeaan suuntaan. Käytännössä toimintapolitiikoille ei useinkaan aseteta mitään aikaväliä tai määräaika, koska kaikista toimintapolitiikoista ei muodosteta toimintapolitiittisia *ohjelmia* (policy programme). Useimmat lait ja asetukset ja eristeiset ohjeet ovat voimassa toistaiseksi eikä niiden implementaatio läheskään aina saa toimintapolitiittisen ohjelman muotoja. Tällöin implementaation päätyminen voidaan selvittää vain jälkikäteen, jos asiasta on jäänyt jäljelle evidenssiä. Näistä syistä on todellakin perusteltua eriyttää Lanen (1983, 31–32) tavoin erilaisia implementaatioprosessin muotoja: jatkuva vs. asteittainen implementaatio, toistuva vs. ainutkertainen implementaatio, innovaatioimplementaatio vs. ylläpitoimplementaatio, ja lyhyen tähtäyksen vs. pitkän tähtäyksen implementaatio.

Lane (mt., 35–36) tarkastelee kontrollia osana implementaatiota ja juuri siinä mielessä, että sisäisten ja ulkoisten olosuhteiden kontrolloitavuus lisää implementaation onnistumisen mahdollisuutta. Lane ei kuitenkaan puhu kontrollista loppuun viedyn implementaation jälkeen. Implementaatio on tietenkin siinä mielessä loputonta, että usein toimintapolitiikan päämäärät ovat sellaisia, että niitä voidaan vain lähestyä mutta ei koskaan saavuttaa. Tällöin ei implementaatio ole koskaan kokonaan valmis. Kannattaa kuitenkin pitää erillään korkealentoiset päämäärät alemmanasteisista tavoitteista, joiden saavuttaminen on helpommin mitattavissa mutta jotka silti voivat olla päämäärän kannalta oikeasuuntaisia ja johtaa ainakin asteittain parempiin tuloksiin. Toisaalta monet päämäärät on joskus muotoiltu ilman kauaskantoisempia tavoitteita niin konkreettiseksi, että päämäärien täydellinen saavuttaminen on mahdollista (esim. eläkkeiden leikkaus tietyllä prosentilla, tietyn junayhteyden lakkauttaminen). Tällöin implementaation loppuunvieminen on helposti todettavissa.

Kontrollista loppuun viedyn implementaation jälkeen voidaan puhua silloin, kun hallinnollisen agentin tehtävänä ei ole luoda jotakin uutta vaan ylläpitää jotakin poliittisen agentin arvostamaa

tilaa, joka on toteutunut implementaation kautta (esim. vallankaappauksen implementaation jälkeinen tila). Hallinnollisen agentin tehtävänä on estää tällöin implementaation haluttujen vaikutusten lakkaaminen. Tosin poliittinen agentti voi muotoilla tämänkin tehtävän toimintapolitiikkaksi, jota hallinnollinen agentti implementoi. Näin kontrollia ei olisi ilman implementaatiota. Tämän perusteella päädytään siihen, että kontrolli on vain implementaation väline, sillä kontrollin kohteena on aina jokin implementoitava. Sekä päämääräsuuntaan etenemisessä saavutetun välitilan että itse päämäärän saavuttamistilan ylläpitäminen edellyttää kontrollia. Lisäksi päämäärän operationalisoiminen alemmanasteisiksi tavoitteiksi ja niiden osoittaminen joidenkin agenttien tehtäväksi saa väistämättä seurakseen näiden agenttien kontrollin, jolla pyritään varmistamaan tehtävien tuloksellisuus ja sitä kautta koko toimintapolitiikan implementaatio. Siksi *kontrolli ja implementaatio edellyttävät toisiaan*. Ne ovat 'hallinnollisen kolikon' kaksi eri puolta. Implementaation tavoite voi olla nimen omaan jonkin kohteen kontrolli. Tällöin kontrollin implementaatio edellyttää kontrollin kontrollia. Erityisesti kontrollin käsite on käyttökelpoinen silloin, kun toimintapolitiikka on vain joukko irrallisia normeja, joiden noudattamista valvotaan, ja kun toimintapolitiikka on hallitsemisen (dominaation) toteuttamista, jossa keskeistä on vain hallitsevien pysyminen vallassa.

Jos sitä vastoin kontrolli nostetaan implementaation rinnalle yhtä merkittäväksi hallinnollisen toiminnan sisällöksi, korostuu implementaatiossa uuden järjestyksen muodostaminen operatiiviseen toimintaan ja kontrollissa tuon järjestyksen ylläpitäminen taikka sitten vain jonkin poliittisen agentin vahvistaman normin hyväksymisen tai kannattamisen valvonta ilman muita normin toteutumiseen vaikuttavia tekoja. Tästä näkökulmasta *eksekuutio voi olla joko toimintapolitiikan implementaatiota ja sen edellyttämää kontrollia taikka pelkästään toimintapolitiikoista irrallisten normien vaikutusten kontrollia*. Kun monien normien ympärille ei ole rakennettu varsinaista toimintapolitiikkaa ja kun monien vuosikymmeniäkin voimassa olleiden normien tarkemmat tavoitteet ovat jo unohtuneet, on luontevaa pitää erillään pelkkä normien noudattamisen kontrolli ja varsinainen implementaatiotoiminta, joka pyrkii tavoite- ja keinolausumia sisältävän toimintapo-

litiikan toteuttamiseen.

Lanen vasta-argumentti implementaatioon evoluutiona tai oppimisena on kohdallaan, mutta sitä voidaan vahvistaa vielä toista kautta ottamalla huomioon poliittisen ja hallinnollisen toiminnan episodimaisuus ja kiinnittyminen samaan agenttiin. Toimintapolitiikan alkuperäisen sisällön uudelleenmäärittely muiden kuin alkuperäisten agenttien kautta tarkoittaa sitä, että poliittisia agenteja on 'muuallakin'. Juuri se että toimintaolosuhteet saattavat muuttua ja vanhentaa niitä koskevan tiedon johtaa usein siihen, että *hallinnollisen instituution piirissä toimivat agentit muuttuvat poliittisiksi agenteiksi ja muotoilevat toimintapolitiikan uudelleen*. Tämä voi johtua myös siitä, että poliittisen instituution piirissä toimivat agentit ovat vaihtuneet (esim. hallitus on vaihtunut) eivätkä uudet agentit ole kiinnostuneita vanhan toimintapolitiikan korjaamisesta. Se ei ole 'enää politiikkaa'. Toimintapolitiikan osittainen ja eri ajankohtiin sijoittuva uudelleenmäärittely kuitenkin päättyy aina jossakin vaiheessa, minkä jälkeen alkaa korjatun toimintapolitiikan implementaatio. Kun sekä toimintapolitiikkaa uudelleenmäärittelevät että implementoivat agentit ovat samoja ja kun uudelleenmäärittelyt ja implementointityritykset toistuvat, voidaan puhua oppimisesta juuri näiden (mutta ei muiden) agenttien kohdalla ja suhteessa tietynlaisen toimintapolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen. Tietysti oppimista voi esiintyä myös ilman toimintapolitiikan uudelleenmuotoilua, so. vain itse implementaatioprosessin oppimisen mielessä. Tällä tavoin on kuitenkin puhuttava *erikseen siitä mitä opitaan ja siitä ketkä oppivat*, ts. toimintapolitiikan muotoilun oppimisesta tai implementaation oppimisesta taikka toisaalta joidenkin agenttien oppimisesta (esim. ympäristöpolitiikan agenttien oppimisesta) koskee se sitten toimintapolitiikan muotoilua tai implementaatiota tai molempia.

Silloin kun toimintapolitiikan uuden sisällön määrittelystä on olemassa viralliset säännöt, silloin muutokset tehdään niiden mukaan, mikäli agentit noudattavat näitä sääntöjä. Jos näihin sääntöihin kuuluu muutosten saattaminen virallisten poliittisten agenttien päätettäväksi (ks. esim. Ethridge 1985), jää politiikan ja hallinnon tosiasiallisen rajan määräytyminen kiinni agenttien tosiasiallisista vaikutuksista muutosten sisältöön. Se voidaan usein paljastaa vain asiaa erikseen tutkimalla. Poliitiikan ja hallinnon käsittei-

den kannalta tämä ei ole ongelmallista, vaikka sitä usein käytännössä pidetään virallisten instituutioiden legitimaation kannalta ongelmallisena. Sikäli kuin virallisilla poliittisilla agenteilla on tosiasiallinen valinnan mahdollisuus, sikäli toimintapolitiikan uudelleenmuotoilu implementaatiokokemusten pohjalta ei aseta mitään esteitä ajatella toimintapolitiikan muotoilua tai politiikantekoa (policy-making) *virallisten poliittisten agenttien oppimisprosessina, jonka sisältönä on yhteiskunnan muuttaminen*. Samasta oppimisestä on kyse epävirallisten poliittisten agenttien tapauksessa. Tämä on kuitenkin *eri asia kuin implementaation oppiminen*.

Jos siis poliittiset ja hallinnolliset teot ovat eri agenttien tekemiä, voidaan sanoa että implementaatioprosessi antaa aineksia poliittisten agenttien politiikanteon oppimiselle ja hallinnollisten agenttien implementaatioprosessin oppimiselle. On käsitteellinen sekaannus puhua implementaatiosta oppimisena ja tarkoittaa sillä alkuperäisen virallisen toimintapolitiikan sisällön muuttamista hallinnollisen agentin tosiasiallisesti poliittisellä päätöksellä tämä agentin toimeenpanokokemusten mukaan. Sekaannuksen lähde on siinä, että implementaatiokäsite liitetään implisiittisesti virallisiin hallinnollisiin agentteihin mutta toimintapolitiikan sisällön määräytymisestä puhutaan taas sen tosiasiallisen määräytymisen tasolla. On paljon selkeämpää puhua sekä implementaatiosta että toimintapolitiikasta *samalla käsitteellisellä tasolla*: joko molemmista agenttien virallisten velvollisuuksien ja oikeuksien tasolla tai molemmista agenttien tosiasiallisten tekojen tasolla.

Implementaation oppiminen edellyttää tietoa toimintapolitiikan sisällöstä ja vaikutuksista, vaikutusten arvostamisen etusijaisista arvojärjestelmistä sekä toimintapolitiikan formuloiden ja implementoijien oman kausaalisuuden sisällöstä toimintapolitiikan sisällön ja vaikutusten aikaansaamisessa. Vain näitä koskevan tiedon kautta voidaan toimintapolitiikan formuloiden ja implementoijien ajatella määrittävän ja toteuttavan omaa toimintapolitiikkaansa ja olevansa vastuussa siitä. Kun toimintapolitiikan muotoilijat ja implementoijat sekä implementoinnin kohteena olevat ovat eri agenteja, edellyttää tiedonmuodostus viestintää agenttien kesken. Viestintä tulee esiin Gogginin ym. (1990a, 1990b) dynaamisessa mallissa – mutta miten?

5. Goggin ym. – kantaako implementaation dynaaminen malli?

Viimeisimpiä implementaation uudelleenahmuksia on Gogginin, Bowmanin, Lesterin ja O'Toole Jr:n (1990a) esittämä implementaation dynaaminen malli, jossa yritetään yhdistää top down -lähestymistapa ja bottom up -lähestymistapa. Gogginin ja muiden lähtökohtana on implementaatio Yhdysvaltojen kaltaisessa liittovaltiomuodossa, jossa implementaation tosiasialliseen vaihteluun vaikuttavat tietenkin osavaltioiden suuret erot. Riippuvana muuttujana tässä mallissa on toimintapolitiikan implementaatio, väliintulevina muuttujina implementaatiosta saatu palautte ja valtion toimintakapasiteetti sekä riippumattomina muuttujina liittovaltiotason kannustimet ja rajoitteet sekä toisaalta osavaltio- ja paikallistason kannustimet ja rajoitteet.

Tekijät (mt., 18) määrittelevät implementaation siksi poliittiseksi ja hallinnolliseksi käyttäytymiseksi joka suuntautuu toimintapolitiikan asettamiseen kohdalleen (putting a policy in place). Tämän käyttäytymisen edustamat päätökset ja teot ylittävät heidän mukaansa implementaation perinteisen määritelmän, joka jakaa implementaation siihen mikä onnistuu ja siihen mikä ei onnistu. Tekijät ilmoittavat ottavansa huomioon, että implementaatio on tosiasiallisesti dynaaminen prosessi, joka kehkeytyy ajan mukana. Tekijöiden esittämässä implementaation mallissa ideana on byrokraattien, lainsäätäjien ja organisoituneiden intressiryhmien dynaaminen vuorovaikutus sekä liittovaltiotasolla että sitä alemmalla tasolla. Malli kohdistuu »yksilöllisiin motiivien ja intressien eroihin, joita käytetään muiden muuttujien ohella ennustamaan ja selittämään käyttäytymistä ja sen vaikutusta» (mt., 20). Tekijöiden keskeinen teoreettinen argumentti on, että »implementaatiokäyttäytyminen vaihtelee ennustettavalla tavalla toimintapolitiikan, implementoijien ja heidän organisaatioidensa ominaisuuksien mukaan ja sen ympäristön ominaisuuksien mukaan, missä implementaatiopäätökset ja teot tehdään» (mt., 20).

Tekijöiden malli on sikäli ansiokas että siinä tähdätään eksplisiittiseen teoreettiseen malliin, operationaalisesti määriteltyihin käsitteisiin, luotettavien implementaatioindikaattorien ja ennustuskäytösten muuttujien etsintään, teoreettisesti johdettujen hypoteesien muotoiluun ja aineiston

yhtä hyvin määrälliseen kuin tapaustutkimuspohjaiseen analyysiin (mt., 19). Asetelmaltaan entistä tieteellisempään implementaatioprosessin empiiriseen tutkimukseen pyrkiminen ei ole pahasta – implementaatiotutkimuksessa siihen on todellista tarvetta. Tekijöiden implementaatiotutkimuksen kolmanneksi sukupolveksi hahmottelema lähestymistapa on kuitenkin teoreettisesti hyvin köyhä. Mallin varsinainen julkilausuttu teoria on vain yksinkertaista viestintäteoriaa, joka ei selaisenaan selitä mitään mielenkiintoista julkisten toimintapolitiikkojen toimeenpanosta. On ilman muuta selvää, että implementaatio sisältää viestintää »ylhäältä alas ja alhaalta ylös» ja että toimintapolitiikan sisältö muuttuu sitä mukaan kun sitä koskevassa viestinnässä annetut tulkinnat muuttuvat. »Osavaltiotasoinen implementaatio on oikein käsitteellistettynä vastaanottajien viesteihin kohdistamaa lajittelua ja tulkintaa kontekstuaalisesti vaihtelevissa oloissa», sanovat tekijät (mt., 33) – ja edelleen: »Sanomien dekooodaus ja absorbointi viraston rutiinotoimintaan, siitä implementaatiossa on kaikkineen kysymys» (mt., 40).

Tekijät jäsentävät tapaustutkimuksiaan kyllä joillakin viestintäteorian käsitteillä mutta suurempi painoarvo implementaation selittämisessä on heillä implisiittisellä pluralistisella politiikan teorialla, joka rakentuu agenttien intressien ja toiminnallisten rajoitusten paikantamiseen. Viestintään liittyvinä käsitteinä käytetään toimintapolitiikkaan liittyvien sanomien sisältöä (esim. sisältääkö se toimintapolitiikalle resursseja) ja uskotavuutta, sanomien muodon selkeyttä ja johdonmukaisuutta ja viestinnän toistuvuutta, sanoman lähettäjän mainetta ja legitimiisyyttä sekä sanoman todellista vastaanottoa, päätöksenteon perustamista rajalliseen informaatioon yms. Viestinnän näkökulma on sikäli tärkeä, että huomio kiinnittyy kieleen, tulkintaan ja merkityksiin. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan viety yhtään eteenpäin kohden merkitysten poliittisen tai hallinnollisen määräytymisen ajatusta. Poliittisuuden ja hallinnollisuuden välille ei tehdä eroa eikä näin olleen eroa tehdä myöskään sen kesken, mitä eroa poliittisten tai hallinnollisten agenttien toimintapolitiikan uudelleenmuotoilun ja oikeuttamisen kesken on ja mitä eroa tätä koskevan viestinnän muotoutumisessa on.

Top down -lähestymistavan ja bottom up -lähestymistavan suhteuttaminen viestintään tuo

uutena elementtinä esiin sen mahdollisuuden, että viestintä on näiden lähestymistapojen mukaisessa toiminnassa erilaista. Kun näiden metaforien ajatellaan kuvaavan implementaation ohella myös toimintapolitiikan sisällön syntymistä – eikä siis uloteta implementaation käsitettä kattamaan toimintapolitiikan perussisällön muotoilu – edellyttää virallinen vallanjako poliittisten ja hallinnollisten agenttien kesken, että top down -prosessien viestinnässä keskeistä on toimintapolitiikan implementaatiota koskevien velvollisuuksien osoittaminen ja jakaminen, bottom up -prosesseissa taas oikeutuksen etsiminen toimintapolitiisille innovaatioille neuvottelujen, koalitioiden yms. kautta. Lane (1987, 541–544) onkin esittänyt tässä yhteydessä mielenkiintoisen väitteen: top down -lähestymistavat implementaatiotutkimuksessa korostavat liikaa vastuuta ja yrittävät välttää implementaatioprosessin epävarmuudet luomalla tiukan suunnitelman tai kontrollirakenteen, bottom up -lähestymistavat taas korostavat liikaa luottamusta toimijoiden kesken yrittäessään varjella implementoitijien vapauksia käsitellä toimeenpanoprosessin epävarmuuksia ongelmanratkaisuun kohdistuvan oppimisen ja joustavuuden avulla. Tiukkuus edellisessä voi johtaa implementaation epäonnistumiseen, löyhyys jälkimmäisessä taas sallii alkuperäisten päämäärien sivuuttamisen. Implementaatiotutkimuksessa tulisi ottaa Lanen mukaan huomioon, että ilman toimintapolitiikan toteutumisen mahdollisuutta toimintapolitiikkaa ei voi arvioida eikä myöskään pitää poliitikkoja, virkamiehiä tai asiantuntijoita vastuussa siitä.

Kun tämä suhteutetaan ajatukseen viestinnän eroista ko. lähestymistapojen kesken, on selvää että top down -lähestymistavan mukaisessa viestinnässä tulee keskeiseksi osoittaa alempien ja ylempien keskinäinen vastuu, bottom up -lähestymistavan mukaisessa viestinnässä taas epävarmuutta poistavan luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden kesken. Tällöin ulkoisesti yhden ja saman toimintapolitiikkaa koskevan sanoman tulkintaan ja sille perustuvaan toimintatapaan vaikuttaa se, onko kyseessä sanoma poliittiselta agentilta poliittiselle, poliittiselta agentilta hallinnolliselle, hallinnolliselta agentilta poliittiselle tai hallinnolliselta agentilta hallinnolliselle – ja myös se, onko poliittisuus tai hallinnollisuus näissä suhteissa virallista vai tosiasiallista. Tätä Goggin ja kumppanit eivät ota huomioon. Jälleen

politiikan ja hallinnon erottaminen lisääisi tutkitavan ilmiön ymmärtämistä.

6. Mitä teoriaa implementaatiotutkimus edistää – ja mitä edellyttää?

Kun toimintapolitiikan implementaatioprosessi viralliselta asemaltaan hallinnollisissa organisaatioissa sisältää tosiasiallista politiikkaa ja niin virallista kuin tosiasiallistakin hallintoa, herää kysymys, *minkä olion* teorianmuodostusta empiirisen implementaatiotutkimuksen tulokset kartuttavat jos kartuttavat. Kun empiiristäkin tutkimusta ei voi tehdä ilman mitään teoreettisia sitoumuksia, minkä teoriaan piiriin kuuluvia oletuksia tehdään? Poliitiikan teorian? Hallinnon teorian? Implementaatioteorian?

Implementaatiotutkimuksen kotipesä on policy-analyysi. Lane (1993, 227–228) on vastikään aprikoinut, mitä julkisten toimintapolitiikkojen tutkimuksessa voidaan tarjota tilalle, kun 1960- ja 1970-luvulla syntynyt ja sittemmin asemiaan menettänyt policy-analyysi ei ole muodostanut mitään itsenäistä sosiaalitieteellistä lähestymistapaa julkisen sektorin toiminnan tutkimukseen ja kun ei voida pitää uskottavana että policy-analyysi tulevaisuudessakaan pystyisi tarjoamaan mitään julkisen sektorin tutkimuksen yleistä viitekehystä. Tähän policy-analyysi on liikaa analyysia. Se ei Lanen mukaan selitä intressien ja instituutioiden vuorovaikutusta julkisen sektorin sisällä. Itse sanoisin tämän niin, että policy-analyysi ei ole sen paremmin deskriptiivisessä kuin preskriptiivisessä variantissaan teoriaa siitä miksi julkisen sektorin agentit toimivat niin kuin toimivat. Ilman selittävää tietoa myöskään toimintapolitiikkojen rationaalinen analyysi ei muotoudu niin, että poliittiset ja hallinnolliset agentit pitäisivät tuloksia käyttökelpoisina. Policy-analyttikot ovat itekin huolestuneet, kun laajamittaisella policy-analyysilla ei näytä olleen paljoakaan vaikutusta poliittiseen prosessiin (esim. Heineman ym. 1990; vrt. Hogwood ja Gunn 1991, 40). He tarjoavat ratkaisuksi poliittisten instituutioiden ja poliittisen kulttuurin tuntemusta, siis selittävää tietoa. Teoriapohjaisia selityksiä väheksyvää ja pragmaattisesti instrumentaalista empiiristä tutkimusta arvostavat pitävät policy-analyysia kuitenkin usein riittävänä kehyksenä. – Lane jättää kysymyksen avoimeksi. Hän ei itse tarjoa mitään policy-analyysin tilalle. Itse

lähtisin kehittelemään vastausta yllä hahmotellun implementaatiokäsityksen näkökulmasta.

Kun toimintapolitiikan implementaatiota tarkastellaan osana ylipäättänsä muodolliseen organisaatioon sisältyvää hallinnollista toimintaa, saa implementaation käsite seuraavan sisällön. Implementaatio tarkoittaa poliittisen toiminnan kautta muotoillun ja hyväksytyin toimintapolitiikan toteuttamista vaikuttamalla hallinnollisen toiminnan kautta organisaation operatiiviseen toimintaan ja sitä kautta edelleen organisaation ympäristöön, jossa toimintapolitiikan tulokset syntyvät. Implementaatio viittaa vain tosiasialliseen toimeenpanotoimintaan, ei toimintaan, jonka muodollisten sääntöjen perusteella tulisi olla toimeenpanoa mutta joka ei sitä ole. Implementoituminen ei muuta toimintapolitiikan sisällöksi vahvistettuja päämääriä ja mahdollisesti etusijaisiksi määrättyjä keinoja eikä näihin sidottua tulosten arvostamisen arvojärjestelmää. Implementoinnista vastaava agentti voi kuitenkin toimia myös poliittisena agenttina, joka tekee näitä muutoksia. Tämä ei ole kuitenkaan implementaatio-toimintaa. Implementoijan tulkitsema toimintapolitiikka voi poiketa päätetystä toimintapolitiikasta, mutta implementaation onnistumisen kriteeri on päätetty toimintapolitiikka. Toimintapolitiikan annettuisuus hallinnolliselle toiminnalle voi perustua valtasuhteeseen hallinnollisesta agentista erilliseen poliittiseen agenttiin nähden mutta myös vapaaseen, osapuolia hyödyttävään sopimiseen taikka moraaliin suhteisiin. Implementaation oppiminen ei tarkoita toimintapolitiikan vahvistettujen tavoitteiden ja etusijaisten keinojen muuttamista implementaatioprossin aikana saadun palautetiedon perusteella vaan annettujen toimintamahdollisuuksien ja erilaisten tulosvaatimusten keskinäisyhteyksien oppimista implementaatioon sisältyvässä kontrollitoiminnassa. Implementaatiotekoja tekevä agentti voi kuitenkin oppia poliittista toimintaa, kun hän tekee poliittisia tekoja ja muuttaa toimintapolitiikan tavoitteita ja keinoja.

Julkisten toimintapolitiikkojen implementaatio on implementaatiotoiminnan erityistapaus, jolle on tyypillistä monien julkisten, puolijulkisten ja yksityisten organisaatioiden mukanaolo. Yhden julkisen toimintapolitiikan, kuten päivähoitopolitiikan, implementaatiota voidaan tarkastella kaikkien edellä esitetystä taulukossa (n:o 1) esiintyvien organisaatioiden näkökulmasta. Kes-

keistä on tällöin implementaation momentuminen samalla tavalla kuin momentuu hallintokin. Institutionaalisen hallinnon tasolla (Hallinto_{INST}) on kysymys poliittisen järjestelmän tasoisen päivähoitopolitiikan implementaatiosta julkisten hallinto-organisaatioiden (esim. ministeriö, keskusvirasto), puolijulkisten hallinto-organisaatioiden (esim. julkisen rahoituksen varassa toimiva päiväkotien liitto) ja yksityisten hallinto-organisaatioiden (esim. 'epäortodoksisten' yksityisten päiväkotien valtakunnallinen yhdistys) kautta siinä määrin kuin kukin niistä tosiasiallisesti pitää perusteltuna poliittisen järjestelmän tasolla julkisten politiikkaorganisaatioiden kautta päätettyä päivähoitopolitiikkaa (ja siinä määrin kuin sen tavoitteet ja keinot on täsmennetty ja toiminta käytännössä onnistuu).

Sitoutuminen poliittiseen järjestelmään rajoittaa eriasteisesti päivähoitopolitiikan täsmentävää muotoilua kunkin hallinnollisen organisaatiotyypin omassa poliittisessa toiminnassa. Kukin organisaatiotyyppi implementoi sen itse hyväksymää päivähoitopolitiikkaa siten, että sen oma hallinnollinen toiminta (Hallinto_{JHO}, Hallinto_{PJHO}, Hallinto_{YHO}) kohdistuu organisaation omaan operatiiviseen toimintaan, työhön. Tämän toiminnan kohteena ovat puolestaan varsinaiset päiväkotioorganisaatiot (ja mahdollisesti muut päivähoitoon sisältyviä suoritteita tuottavat organisaatiot), joiden oma poliittinen toiminta muotoilee oman päivähoitopolitiikkansa sen mukaan, mikä on niiden tosiasiallinen sitoutuneisuus julkisiin, puolijulkisiin ja yksityisiin hallinto-organisaatioihin päivähoitopolitiikan sektorilla. Kunkin päiväkodin oma hallinnollinen toiminta (Hallinto_{JO}, Hallinto_{PJO}, Hallinto_{YO}) toimeenpanee tuota päivähoitopolitiikkaa oman operatiivisen toiminnan (päivähoitotoiminnan) kautta. Poliittisen järjestelmän tasoinen päivähoitopolitiikka implementoituu vain siinä määrin kuin tämän operatiivisen toiminnan teot johtuvat tuon päivähoitopolitiikan implementaatioteoista ja onnistuvat tuon päivähoitopolitiikan sisältämän arvojärjestelmän kriteerien mukaan (osin onnistuminen riippuu myös vaikutuskohteesta, ainakin lapsista ja heidän vanhemmistaan). Aidot yritykset ovat implementaatioyhteyksiä. Siinä määrin kuin poliittisen järjestelmän tasoinen päivähoitopolitiikka sisältää epätasomallisia tavoitteita, siinä määrin sen implementoitumista koskeva ideaalinenkin tieto on epätasomallista.

Kun implementaationa pidetään vain tosiasiallista implementaatiota, on sen selittämiseksi ja ymmärtämiseksi paras lähde käsitykseni mukaan tavanomainen hallinnon teoria, joka on kehittynyt 'jo annetun' tehokkaaseen toteuttamiseen. Koska implementaatiotoiminta on vain yksi toimintatyyppi, johon julkisten toimintapolitiikkojen agentit turvautuvat, ja koska siihen ryhtymistä ei voi selittää siitä itsestään käsin, tarvitaan myös jotakin muuta. Kun agentit myös täsmenävät toimintapolitiikan sisältöä ja etsivät tulkinnoille oppositiouhan alla kannatusta ja hyväksyntää sekä valta-asemaa haluamansa linjan tueksi ja toimivat näin kuin poliitikot ikään (vaikka eivät astuisikaan alkuperäisen toimintapolitiikan rajojen yli – sikäli kuin ne on täsmennetty), on luonteva lähde politiikan teoria. Mutta kun toimintapolitiikan tarkempi sisältö voi syntyä myös ilman (olennaista) vallankäyttöä vapaaehtoisien sopimisen ja moraalisten suhteiden kautta (etenkin pienissä organisaatioissa), tarvitaan tavanomaisen politiikan teorian lisäksi taloustieteellistä ja moraalifilosofista tutkimusta kollektiivisesta toiminnasta ja hallintotieteellistä tutkimusta johtamisesta. Monen muunkin tieteenalan piiriin kuuluvia oletuksia tehdään (esim. psykologia), kun tutkitaan julkisen sektorin agenttien toimintaa, mutta olennaista on, minkä 'kokoinen' tutkimusyksikkö tarvitaan, sillä se määrittelee relevantit teoria-alueet.

Mikä on selityskykyinen tutkimusyksikkö julkisten toimintapolitiikkojen muotoutumisen ja toimeenpanon tutkimuksessa? Oma vastaukseni on organisaatorajat ylittävä eli transorganisatorinen agenttijoukko, joka muodostuu jollakin poliittikalohkolla (1) monesta eri julkisesta, puolijulkisesta ja yksityisestä organisaatiosta (jotka sijoittuvat usein hierarkkisesti eri tasoille jossakin organisaatioryhmässä), (2) monista organisaatioyksiköistä ja mahdollisesti (3) yksittäisistä vaikutusvaltaisista henkilöistä moninaisine virallisine ja epävirallisine keskinäissuhteineen, jotka ovat joko organisaatioiden sisäisiä (intraorganisatorisia) tai organisaatioiden välisiä (interorganisatorisia) ja jotka ylittävät yhä useammin myös kansalliset ja kulttuuriset rajat (suhteiden internationaalisuus). Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa samantyyppisessä asemassa olevaa agenttijoukkoa keskinäisine sääntöineen ja päätöksentekokäytäntöineen nimitetään usein regiimiksi (ks. Krasner 1984; Young 1986;

Haggard ja Simmons 1987), johtamistutkimuksessa esiin on noussut puolestaan konsernijohtamisen käsite viittaamaan kokonaisen organisaatiojoukon johtamiseen (ks. esim. Santalainen ja Huttunen 1993). Tällaisia agenttikonstellatioita koskevaa kehittyneitä teorioita ei ole olemassa politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä, vaikka alueella tehdäänkin jo tutkimusta. Eräät implementaatiotutkimuksen ns. bottom up -lähestymistavan edustajat ovat myös pitäneet tämäläisyyttä organisaatorajat ylittävää tutkimusyksikköä relevanttina (esim. Hjern ja Porter 1981). Heitä on kritisoitu juuri teorian puuttumisesta (Sabatier 1986, 35).

Jos on olemassa jokin teoreettinen alue, joka sisältää niin politiikan ja hallinnon teorian kuin myös talusteorian aineksia, on se yleinen organisaatioteoria. Se sisältää nykyään myös julkisten organisaatioiden toiminnan tutkimusta (esim. Bryson 1989; Denhardt 1984; Gortner ym. 1989; Harmon ja Mayer 1986; Wholey 1983) ja interorganisatoristen ilmiöiden tutkimusta (esim. Pfeffer ja Salancik 1978; Tichy 1981; Sharkansky 1981; Provan 1983; Ghoshal ja Bartlett 1990) kuin myös kansainvälisten organisaatioiden tutkimusta (esim. Jönsson 1986; Ness ja Brechin 1988; Milliman ym. 1991; Pitelis 1993; vrt. Abi-Saab 1981; Archer 1983; Feld ym. 1982). Siten organisaatioteoria ei ole vain teoriaa yhdestä organisaatiosta, vaan yhä enemmän myös teoriaa erityyppisten organisaatioiden joukosta. Sitä edustaa hieman toisesta näkökulmasta myös ns. organisaatioekologinen tutkimus (ks. esim. Hannan ja Freeman 1989; McKelvey 1982).

Kun otetaan huomioon yllä esittämäni hallintokäsitys, on tällaisen kontekstin valinta implementaatiotutkimukselle selvä. Hallinto on siinä mielessä yhä epäitsenäisempi toiminta-alue, että mikään 'ei pysy annettuna' nyky-yhteiskunnassa pitkään, minkä johdosta viralliset tehtävä- ja vastuujaoit ovat usein harhaanjohtavia. Mikään agentti ei voi pysyä vain hallinnollisena menettämättä toimintakykyään. Oma-aloitteisuus johtaa helposti kyseenalaistamiseen ja sitä tietä poliittiseen toimintaan, mutta juuri siinä on systematason tehokkuuden mahdollisuus. Tuloksiltaan arvokkaiden julkisten toimintapolitiikkojen muotuilussa ja toteuttamisessa tarvitaan sekä politiikkaa että hallintoa 'ristiin rastiin', ja juuri nämä ovat organisaation keskeiset osatekijät operatiivisen toiminnan ohella. Kun julkisetkin organi-

saatiot alkavat käyttää yhä enemmän markkina-perusteisia ohjausmekanismeja, on yritysorganisaatiotaustasta syntynyt ja taloustieteellisesti painottunut organisaatiotutkimus yhä ajankohtaisempaa. Organisaation käsitteessä yhdistyvät politiikan, hallinnon ja talouden käsitteet monella hedelmällisellä tavalla. Siksi *organisaatioteoria* on sekä julkisten toimintapolitiikkojen implementaatiotutkimuksen yksi keskeinen lähde että – käsitykseni mukaan – se tieteellisen tiedonmuodostuksen alue, jota implementaatiotutkimuksen tulisi pyrkiä kartuttamaan. Jokainen implementaatiotutkija toimii joka tapauksessa joidenkin organisaatiota koskevien olettamusten varassa.

Itse asiassa implementaatiotutkimuksen ja yleensä policy-analyysin piirissä on jo pyritty turvautumaan organisaatioteorian apuun (esim. Elmore 1978; Hjern ja Hull 1982, 107–110; Hjern 1983, 10–14; Hogwood ja Gunn 1991, 22–23; Hogwood ja Gunn 1991, 209–218; Ham ja Hill 1993, 116–133; Scheirer 1981). Etenkin Scheirerin tutkimus on esimerkki organisaatiotasoon pureutumisen eduista implementaation selittämisessä, mutta tutkimus pysyttelee liikaakin yksittäisen organisaation sisällä antamatta tilaa organisaatioiden keskinäisten riippuvuuksien tarkastelulle. Implementaation kannalta erityisen relevantteja alueita organisaatiotutkimuksessa ovat organisatorisen muutoksen ja innovaatioiden toteuttamisen tutkimus, joka kohdistuu myös organisaation johtamisprosesseihin. Johtamisen näkökulman on nähty jääneen liian vähälle huomiolle myös tutkimuksessa, joka on tarkastellut toimintapolitiikkojen muotoilua ja implementaatiota interorganisatoristen verkostojen näkökulmasta (Hanf ja O'Toole Jr. 1992, 164). Organisaatioteorian käyttäminen toimintapolitiikan implementaation kehittämiseen tai onnistumisen ja epäonnistumisen selittämiseen on kuitenkin eri asia kuin organisaatioteorian muodostaminen implementaatiotutkimuksen (ja muun tutkimuksen) avulla.

Ns. uusinstitutionalistinen suuntaus politiikan tutkimuksen piirissä (March ja Olsen 1984, 1989) voidaan nähdä oireena luonnostellun tutkimustarpeen adekvaattisuudesta, sillä intressien ja instituutioiden vuorovaikutuskenttänä ovat nimen omaan erilaiset organisaatiot. Koska implementaatio lomittuu organisaatioiden muun toiminnan sekaan ja kun sitä kantavat agenttikonstellaatiot muuttuvat ohi virallisten tehtäväkuvien, edellyt-

tää implementaation paikantaminen ja selittäminen mainitulla tavalla riittävän laajoja tutkimusyksiköitä ja niitä vastaavaa teoreettista kattavuutta. Siksi ei ole mielekästä muodostaa vain implementaatiota koskevaa teoriaa, implementaatioteoriaa. Implementaatiotutkimuksen tulokset ovat mielestäni hyödyllisimmillään, kun ne liitetään osaksi yllä luonnosteltua organisaatiotutkimusta. Selityksiin tähtäävä implementaatiotutkimus löytäneekään mainitunkaltaisilta teoreettisilta alueilta hedelmällisempää välineistöä kuin perinteisestä policy-analyysistä. Tämä on minun vastaukseni implementaatiotutkimuksen tulevaisuuteen ja vähän muuhunkin.

LÄHTEET

- Abi-Saab, Georges (toim.) (1981): *The Concept of International Organization*. Pariisi, Unesco.
- Bardach, Eugene (1980): *The Implementation Game*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Barret, S. ja C. Fudge (toim.) (1981): *Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy*. Lontoo, Methuen.
- Brodkin, Evelyn Z. (1990): »Implementation as Policy Politics», teoksessa Palumbo, Dennis J. ja Donald J. Calista (toim.), *Implementation and the Policy Process*. Opening Up the Black Box. New York: Greenwood Press, s. 107–118.
- Browne, Angela ja Aaron Wildavsky (1984): »What Should Evaluation Mean to Implementation», teoksessa Jeffrey L. Pressman ja Aaron Wildavsky (toim.) *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 181–205.
- Browne, Angela ja Aaron Wildavsky (1984): »Implementation as Mutual Adaption», teoksessa Jeffrey L. Pressman ja Aaron Wildavsky (toim.) *Implementation*, Berkeley University of California Press, 206–31.
- Browne, Angela ja Aaron Wildavsky (1984): »Implementation as Exploration», teoksessa Jeffrey Pressman ja Aaron Wildavsky (toim.) Berkeley, University of California Press, 232–56.
- Bryson, John M. (1989): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Cuba, Egon G. ja Yvonna S. Lincoln (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, SAGE.
- Denhardt, Robert B. (1984): *Theories of Public Organization*. Monterey, Calif., Brooks/Cole.
- Dunsire, Andrew (1978): *Implementation in a Bureaucracy. The Execution Process: Volume 1*. Oxford, Martin Robertson.
- Dunsire, Andrew (1978): *Control in a Bureaucracy. The Execution Process: Volume 2*. Oxford, Martin Robertson.
- Elmore, R. (1978): »Organizational Models for Social

- Program Implementation», *Public Policy* 26, 185–228.
- Ethridge, Marcus E. (1985): *Legislative Participation in Implementation. Policy Through Politics*. New York, Praeger.
- Feld, Werner J. ja Robert S. Jordan (1983): *International Organizations. A Comparative Approach*. New York, Praeger Publishers.
- Ghoshal, Sumantra ja Christopher A. Bartlett (1990): »The Multinational Corporation as an Interorganizational Network», *Academy of Management Review* 15, 603–25.
- Goggin, Malcolm L. ym. (1990a): *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York, Harper Collins.
- Goggin, Malcolm L. ym. (1990b): »Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third Generation Approach», teoksessa, Palumbo, Dennis J. ja Donald J. Calista (toim.), *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Policy Process*. New York, Greenwood Press, s. 181–197.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler, ja Jeanne Bell Nicholson (1989): *Organization Theory. A Public Perspective*. Pacific Grove, Calif., Wadsworth, Inc.
- Haggard, Stephan ja Beth A. Simmons (1987): »Theories of International Regimes», *International Organization* 41, 491–517.
- Hanf, Kenneth ja 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, 163–180.
- Hannan, Michael T. ja John Freeman (1989): *Organizational Ecology*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Ham, Christopher ja Michael Hill (1993): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Harmon, Michael M. ja Richard T. Mayer (1986): *Organization Theory for Public Administration*. Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company.
- Heineman, Robert A., William T. Bluhm, Steven A. Peterson, ja Edward N. Kearny (1990): *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values, and Politics*. Chatham, Chatham House Publishers.
- Hill, Michael (toim.) (1993): *New Agendas in the Study of the Policy Process*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Hjern, B. ja C. Hull (1982): »Implementation Research as Empirical Constitutionalism», *European Journal of Political Research* 10, 105–15.
- Hjern, Benny (1983): »Förvaltnings- och implementationsforskning. En essä», *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86, 7–16.
- Hjern, Benny ja David P. Porter (1981) »Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organization Studies* 3, 211–27.
- Hogwood, Brian W. ja Lewis Gunn (1991): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher C. (1976): *The Limits of Administration*. Lontoo, John Wiley & Sons.
- Ingram, Helen (1990): »Implementation: A Review and Suggested Framework», teoksessa Lynn, Naomi B. ja Aaron Wildavsky (toim.), *Public Administration. The State of the Discipline*. Chatham, NJ, Chatham House Publishers, s. 462–480.
- Jönsson, Christer (1986): »Interorganization Theory and International Organization», *International Studies Quarterly* 30, 39–57.
- Jönsson, Christer (1986): »Interorganization Theory and International Organization», *International Studies Quarterly* 30, 39–57.
- Kettunen, Pekka (1993): »Toimeenpanotutkimus umpikujassa – kuinka selviytyä ulos?», *Politiikka* 35, 137–143.
- Kettunen, Pekka (1994): *Implementation in a Multi-Organizational Setting. Local Networks in Environment Health Policy*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja B, osa 207. Turku, Turun yliopisto.
- Krasner, Stephen D. (toim.) (1984): *International Regimes*. London: Cornell University Press.
- Lane, Jan-Erik (1983): »The Concept of Implementation», *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86, 17–40.
- Lane, Jan-Erik (1987): »Implementation, Accountability and Trust», *European Journal of Political Research* 15, 527–46.
- Lane, Jan-Erik (1990): *Institutional Reform*. Aldershot, Dartmouth Publishing Company.
- Lane, Jan-Erik (1993): *The Public Sector*. Lontoo, Sage.
- Majone, Giandomenico ja Aaron Wildavsky (1984): »Implementation as Evolution», teoksessa Jeffrey L. Pressman ja Aaron Wildavsky (toim.) *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 163–80.
- March, James G. ja Johan P. Olsen (1984): »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review* 78, 734–49.
- March, James G. ja Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press.
- Mazmanian, Daniel ja Paul Sabatier (1983): *Implementation and Public Policy*. Chicago, Scott Foresman and Co.
- McKelvey, Bill (1982): *Organizational Systematics. Taxonomy, Evolution, Classification*. Berkeley, University of California Press.
- Milliman, John, Mary Ann Von Glinow, ja Maria Nathan (1991): »Organizational Life Cycles and Strategic International Human Resource Management in Multinational Companies: Implications for Congruence Theory», *Academy of Management Review* 16, 318–39.
- Ness, Gayl D. ja Steven R. Brechin (1988): »Bridging the Gap: International Organizations as Organizations», *International Organization* 42, 245–73.
- Palumbo, Dennis J. ja Donald J. Calista (toim.) (1990): *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Black Box*. New York, Greenwood Press.
- Pfeffer, Jeffrey ja Gerald R. Salancik (1978): *The External Control of Organizations*. New York, Harper ja Row.

- Pitelis, Christos N. (1993): »Transnationals, International Organization and Deindustrialization», *Organization Studies* 14, 527–48.
- Pressman, Jeffrey L. ja Aaron Wildavsky (1984): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Provan, K. G. (1983): »The Federation as an Interorganizational Linkage Network», *Academy of Management Review* 8, 79–89.
- Ripley, Randall B. ja Grace A. Franklin (1986): *Policy Implementation and Bureaucracy*. Pacific Grove, CA, Brooks/Cole Publishing Company.
- Sabatier, Paul (1986): »Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research», *Journal of Public Policy* 6, 21–48.
- Sabatier, Paul ja Daniel Mazmanian (1979): »The Conditions of Effective Implementation», *Policy Analysis* 5, 481–504.
- Santalainen, Timo ja Pekka Huttunen (1993): *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Jyväskylä: Weilin + Göös.
- Scheirer, Mary Ann (1981): *Program Implementation. The Organizational Context*. London, SAGE.
- Sharkansky, Ira (1981): »Intergovernmental Relations», teoksessa Paul C. Nystrom ja William H. Starbuck (toim.) *Handbook of Organizational Design, Volume 1*, Oxford, Oxford University Press.
- Teittinen, Tuomo (1985): *Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio: toimeenpanoanalyysin käsitteellistä kehittelyä ja tapaustutkimus Kuopion yliopistollisesta keskussairaalaista sairaanhoidon valtakunnallisten suunnitelmien toimeenpanosta suunnittelukausilta 1974–78 – 1983–87*. Kuopion yliopiston julkaisuja, Yhteiskuntatieteet, n:o 1. Kuopio, Kuopion yliopisto.
- Tichy, Noel M. (1981): »Networks in Organizations», teoksessa Paul C. Nystrom ja William H. Starbuck (toim.) *Handbook of Organizational Design. Volume 2*, Oxford, Oxford University Press, 225–49.
- Van Horn, Carl E. (1979): *Policy Implementation in the Federal System*. National Goals and Local Implementors. Lexington, MA, Lexington Books.
- Virtanen, Turo (1991): *Välineellinen virkamiespätevyys ja virkamiesten koulutus*. Virkamiesten välineellistä pätevyyttä ja sen riittävyyttä koskevien käsitysten suhteesta peruskoulutukseen valtion ja kunnan hallintovirkamiehillä. Julkishallinnon julkaisusarja A, n:o 1, Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virtanen, Turo (1994a): *Hallinto sosiaalisena toimintana*. Käsikirjoitus.
- Virtanen, Turo (1994b): *Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa*. Sosiaalisen järjestyksen muodostaminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus. Esimerkkinä tulosjohtaminen. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Wholey, Joseph S. (1983): *Evaluation and Effective Public Management*. Boston, Little, Brown and Company.
- Williams, Walter (1980): *The Implementation Perspective*. A Guide for Managing Social Service Delivery Programs. Berkeley, University of California Press.
- Young, Oran R. (1986): »International Regimes: Toward a New Theory of Institutions», *World Politics* 39, 104–22.
- Younis, Talib (toim.) (1990): *Implementation in Public Policy*. Aldershot, Dartmouth.