

Hyvin suunniteltu on puoliksi toimeenpantu – tai sitten ei

Minulla on paljon oppineita ja fiksuja ihmisiä ympärilläni, jotka tulevat toimistooni kertomaan suunnitelmistaan. Kuuntelen heitä aina tarkasti. Neuvot kuultuani kuitenkin päätän, mitä teemme. Neuvonantajillani ei ole oikeastaan muuta mahdollisuutta kuin todeta, että 'näinhän se menee', herra presidentti. Ja sitten vain ryhdymme toimeenpanemaan päätöksiä.

Presidentti George W. Bushin näkemys toimeenpanosta löytyy Michael Hillin ja Peter Hupen (2022) kirjasta *Implementing Public Policy*. Tulkinta edustaa melko suoraviivaista suhtautumista toimeenpanoon. Käsitys toimeenpanosta 'vain' päätetyn orjallisenä noudattamisena istuu kuitenkin sitkeässä. Esimerkiksi politiikkasyklimallassa toimeenpano erotetaan politiikkatavoitteiden muotoilusta. Asioiden sumplimiseen, tavoitteiden asettamiseen ja voittavien koalitioiden rakentamiseen verrattuna toimeenpano mielletään tylsäksi hallinnolliseksi puurtamiseksi, jossa ei juurikaan nähdä tilaa luoville ratkaisuille. Valtaa nähdään olevan erityisesti heillä, jotka määrittävät tavoitteet (*the power side of public policy*) – ei heillä, joiden tehtäväksi lankeaa tavoitteiden muuttaminen toiminnaksi (*the puzzle side of public policy*).

Puoltaako todellisuus selkeää erontekoa politiikkatavoitteiden ja niiden toimeenpanon välillä?

Poliittishallinnollisen järjestelmän periaatteisiin kuuluu, että eri intressitahoja ja arvonäkökulmia edustavat poliitikot säätävät lait sekä vastaavat tavoitteiden määrittämisestä ja niiden saavuttamiseksi vaadittavien resurssien osoittamisesta. Vastaavasti virkakoneiston tehtävänä on keksiä, miten nämä tavoitteet muutetaan toimenpiteiksi niukkojen resurssien puitteissa, noudattaen hyvän hallinnon periaatteita ja rikkomatta voimassa olevia lakeja.

Käytännössä raja toimintapolitiikan ja sen toimeenpanon välillä on kuitenkin häilyvä. Monet tutkijat ovatkin puhuneet politiikan ja toiminnan jatkumosta (Barrett & Fudge 1981; John 1998; O'Toole 2000). Tällä he haluavat korostaa, että toimeenpano ei ole vain politiikan toteuttamista vaan ennemminkin sen jatkamista toisin keinoin. Toimeenpanon on tapana liukua politiikan puolelle erityisesti tilanteissa, joissa politiikan areenalla määritellyt tavoitteet ovat monitulkintaisia ja/tai niiden toteuttamiseen ei ole osoitettu riittävästi resursseja. Ratkaisujen keksimisen sijaan ja niiden ohella toimeenpanossa ryhdytään luomaan painetta tavoitteiden muuttamiseksi. Vaikka tavoitteen asettamisen mieltäminen syyksi ja toimeenpanon sen seuraukseksi vaikuttaakin loogiselta, todellisuudessa voi käydä myös päinvastoin. Seuraus muuttuu syyksi, kun toiminta synnyttää polkuriippuvuutta, joka rajaa tavoitteiden asettajien vaihtoehtoja (Pierson 1993).

Esimerkiksi Iso-Britannian irtaantuminen Euroopan unionista kuvaa hyvin päätöksenteon ja toimeenpanon yhteenlimittymistä. Brexitistä päätettiin vuonna 2016 neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä, jota tuolloin pääministerinä toiminut David Cameron lupasi kunnioittaa. Ero astui lopulta voimaan mutkikkaiden neuvottelujen jälkeen 1.1.2021. Viiden vuoden neuvottelujen näkeminen vain päätöksen teknisenä toimeenpanona ei tee oikeutta todelli-

suudelle. Tosiasiallisesti kysymys oli prosessista, jossa Brexitin puolesta ja sitä vastaan taistelleet tahot tahtivat peistä siitä, mitä oikeastaan kansanäänestyksessä tulikaan päätettyä. Brexitin *toimeenpano* kolme vuotta sen toteutumisen jälkeenkään on tuskin vielä lopullisesti maalissa – ainakaan henkisesti, sillä joulukuussa 2023 vain 33 prosenttia briteistä oli lähdön kannalla, kun taas 55 prosenttia piti päätöstä maan kannalta haitallisena (Statista 2024).

Julkishallinnon reformien toimeenpano tapahtuu aina tiettyssä institutionaalisisessa kontekstissa. Kysymys on sääntöjen, normien ja uskomusten muodostamasta kokonaisuudesta (vrt. Scott 1995), joka viime kädessä ratkaisee sen, miten reformit onnistuvat. Yleisesti ottaen reformien historia on epäonnistumisten historiaa ja niihin suhtaudutaankin usein varsin skeptisesti. Tähän on merkittävästi vaikuttanut se, että reformeilla on taipumusta aikaansaada julkilaisuttujen tavoitteiden ohella ennakoimattomia ja ei-toivottuja seurauksia (Margetts ym. 2010; Pollitt & Bouckaert 2017). Jokainen reformi asettuu reformien ketjuun, jossa aiemmin tehty vaikuttaa siihen, mikä koetaan kulloinkin mahdolliseksi. Polkuriippuvuuden vuoksi yksittäisiin reformeihin liittyvät ongelmat tapaavatkin periytyä seuraaviin reformeihin (Aberbach & Christensen 2014). Vierasta ei ole sekään, että toimeenpanossa päädytään paradoksaalisiin tilanteisiin, joissa pitäisi edistää samanaikaisesti toisilleen vastakkaisia tavoitteita (Stone 2012).

Reformien epäonnistumisten taustalla on tilannekohtaisia tekijöitä, mutta myös yhteisiä nimittäjiä. Näistä merkittävin on se, että reformien toimeenpano edellyttää samaan suuntaan kohdistuvaa toimintaa useilla hallinnon tasoilla. Monitasohallinta on helpommin sanottu kuin tehty. Hillin ja Hupen (2022) mukaan kysymys ei nimittäin ole vain siitä, että hallinnon eri tasoilla jouduttaisiin pohtimaan yksinomaan toimeenpanon teknisiä haasteita (*how*) vaan usein myös epätietoisuudesta ja monitulkintaisuudesta kohdistuen siihen, mitä (*what*) oikeastaan ollaankaan toimeenpanemassa. Suunnitteluvaiheessa lupaavat reformit muuttuvat tervanjuonniksi, kun niiden vaikutuspiirissä oleville toimijoille valkenee uudistusten seuraukset. Esimerkiksi meillä Suomessa sote-uudistuksen tavoitteet allekirjoitetaan varsin laajasti, mutta toteutus jakaa mielipiteitä. Yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen, palvelujen saavutettavuuden parantaminen, ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden varmistaminen ja kustannusten kasvun hillitseminen ovat yleisesti hyväksytyjä tavoitteita. Kun keskustelu siirtyy vaikkapa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon väliseen suhteeseen tai työterveyshuollon rooliin, erimielisyydet tulevat näkyviin. Sote-uudistuksen toimeenpanoksi 'määritelty' vaihe onkin mitä suurimmassa määrin edelleen myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien politiikkatavoitteiden uudelleenmuotoilua. Charles Lindblomia (1968) mukaillen on vaikea määrittää sote-uudistuksen alku- ja päätepidettä. Vaikka hyvinvointialueita koskevassa laissa säädellään melko yksityiskohtaisesti hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa, hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Toisin sanoen yhdenvertaisuutta, saatavuutta, laatua ja tehokkuutta voidaan tavoitella eri keinoin.

Hyvinvointialueiden ensimmäinen toimintavuosi ei näytä hyvältä. Yhteenlaskettuna noin miljardin euron alijäämä on pakottanut hyvinvointialueet laatimaan säästösuunnitelmia. Kriittisimmät arvostelijat ovat julistaneet koko uudistuksen sudeksi. Vuosi on kuitenkin aivan liian lyhyt aika itsenäisyyden aikamme suurimpana pidetyn julkishallinnon reformin arvioimiseen.

Olen toisaalla ehdottanut (Jalonen 2020), että hyvien tavoitteiden muuttaminen vaikuttavaksi toiminnaksi edellyttää muutokseen sisältyvän kompleksi-

teetin kohtaamista. Reformin kompleksisuutta voidaan jäsentää jakamalla se neljään erilliseen, joskin toisiinsa kiinteästi kytkeytyvään ulottuvuuteen: *ra-kenteellinen* kompleksisuus edellyttää hyvinvointialueilla julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistoimintaa sekä ohjaavien ministeriöiden ja muiden viranomaisten yhteispeliä; *toiminnallinen* kompleksisuus synnyttää tarpeen yhteensovittaa erilaisia toimintaa ohjaavia institutionaalisia logiikkoja; *ohjauksellinen* kompleksisuus korostaa sitä, että muutos luo uusia valta- ja vastuusuhteita, jotka vaativat erilaisten ohjauskeinojen yhdistämistä; *ideologinen* kompleksisuus edellyttää puolestaan hyvinvointialueilla vallitsevien poliittisten erimielisyyksien sovittelua.

Sote-uudistuksessa onnistuminen edellyttää valtiolta hyvinvointialueiden strategista ohjausta sekä tarvittaessa uudistukseen jääneiden valuvikojen tunnistamista ja niiden korjaamista. Vastaavasti hyvinvointialueilla tarvitaan eri suuntiin vetävien ja eri syistä syntyneiden jännitteiden yhteensovittamista, strategista palvelutarpeiden ennakointia, näkemystä eri palveluntuottajien roolista ja palveluintegraation toteuttamisesta sekä operatiivista tehokkuutta palveluprosessin toimeenpanossa. Vasta tulevat vuodet osoittavat, miten näiden tavoitteiden saavuttamisessa onnistutaan ja millaisia ennakoimattomia vaikutuksia niiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jättämisestä seuraa.

Harri Jalonen

Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori

LÄHTEET

- Aberbach, Joel, D. & Christensen, Tom (2014). Why reforms so often disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3–16. <https://doi.org/10.1177/0275074013504128>
- Barret, Susan, M. & Fudge, Colin (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2022). *Implementing Public Policy*. 4th edition. London: Sage publications.
- Jalonen, Harri (2020). Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309.
- John, Peter (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Lindblom, Charles, E. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Margetts, Helen, Perri, 6 & Hood, Christoper (2010). *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform*. New York, NY: Oxford University Press.
- O'Toole, Laurence, J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- Pierson, Paul (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pollit, Christopher & Bouckaer, Geert (2017). *Public Sector Reform. A Comparative Analysis – Into Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Richard, W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Statista (2024). In hindsight, do you think Britain was right or wrong to vote to leave the European Union? Haettu 1.1.2024 osoitteesta <https://www.statista.com/statistics/987347/brexit-opinion-poll/>
- Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. 3rd edition. New York, NY: W. W. Norton & Company.