

Kansallinen kulttuuri kansainvälisissä hallintovertailuissa:

Pragmaattinen näkökulma vertailuasetelmien muodostamiseen

Esa Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki

National Culture in Comparative Public Administration: A Pragmatic Approach to Comparative Research Settings

Abstract. A true comparativist is always inclined to refer to macro-social developments when s/he is explaining comparative findings. Most often the question is specifically about similarities or differences in national cultures. Traditionally there has been two dominant ways to treat culture in comparative research. It has either been understood as a combination of contextual variables or as an all-encompassing world view. This article proposes a third way, Pragmatic Comparativist's Approach. This pragmatic approach stems from the fact that the research setting in most comparisons is far from ideal to traditional comparative approaches to culture. The article provides a description of pragmatic approach, comparing it systematically to Contextual Variables and World View Approaches. The article is concluded into four recommendations to comparativists engaged in administrative research.

1. LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITE

Yksi vertailun keskeisistä motiiveista on tarkoitus oppia muista, ja muiden kautta itsestään. Tämän motiivin puolesta voi argumentoida Woodrow Wilsonin tunnetulla lauseella "niin pitkään kun

tuntemme vain itsemme, emme tiedä itsestämme mitään" (Wilson 2007, 26).

Kun julkisen sektorin järjestelmiä kehitetään ja muutetaan vertailutietoa hyödyntämällä, on tärkeä välillä kysyä vertailumetodiikan ja -metodologian perään. Metodeista ja metodologiasta keskustelun tarve on toki myös perustutkimusasenteella toteutetussa vertailututkimuksessa. Ei ole järkevää ottaa vertailua annettuna, vaan pitää pohtia kriittisesti sen perusteita tiedon tuottamis- ja tulkintatapaana. Pitää kysyä miten vertailutietoa ylipäättänsä kerätään, analysoidaan ja käytetään? On tarpeellista lisäksi kysyä millä edellytyksillä hyödynnettävät vertailuasetelmat tuottavat relevanttia ja oikeaa tietoa? Pitää pohtia myös sitä millaisille oletuksille ne perustuvat?

Olemme kiinnostuneita systemaattisesti julkista hallintoa kansainvälisesti vertailevasta tutkimuksesta. Puhumme joko kansainvälisistä hallintovertailuista tai yksinkertaisesti vain hallintovertailuista. Termivalinta kertoo tiettyä menetelmää (vertailu) käytettävän tietyn tutkimuskohteen (hallinto) tarkasteluun (vrt. Lipson 2006, 99–100). Osa tutkijoista näkee vertailun "humanististen ja tieteellisten metodien metodologiseksi ytimeksi" (Almond ym. 2000, 33). Realistisempaa lienee sanoa, että vertailu on vähintäänkin vertainen kokeellisen, tilastollisen ja tapaustutkimusmenetelmän kanssa (Lijphart 1971; 2006, Caramani 2008).

Yksinkertaisimmillaan hallintovertailu käsittää yhden tekijälleen vieraan hallinnollisen järjestelmän, ja vähintäänkin implisiittisen vertailun tämän ja tut-

kijan parhaiten tunteman hallinnollisen järjestelmän välillä (Peters 1996, 14). Tyypillinen hallintovertailu on puolestaan vertaileva analyysi eroista ja yhtäläisyyksistä kahden tai useamman hallinnollisen järjestelmän välillä. Varsin usein analyysi yrittää vertailun avulla selittää tai tulkita hallinnollisia ilmiötä eroista ja/tai yhtäläisyyksistä tehtyjä havaintoja hyödyntäen. Kaikki vertailevaksi itseään nimittävä tutkimus ei automaattisesti ole vertailevaa. Hans-Ulrich Derlienin (1992) tapaan voimme erottaa toisistaan vertailevan tutkimuksen ja vertailtavuustutkimuksen. Edellinen perustuu systemaattiseen kansainvälisten vertailuasetelmien hyödyntämiseen, jälkimmäinen eri kansallisissa kohteissa tehtyjen havaintojen käyttämiseen argumenttien tukena epäsystemaattisesti.

Vertailussa liikutaan aina oman järjestelmän ulkopuolella, esimerkiksi oman hallinnon tai organisaation ulkopuolella. Tällöin kaikki mikä on tuttua, muuttuu tuntemattomaksi ja kaikki mikä on vakioitu, muuttuu vakioimattomaksi. Oman järjestelmän ulkopuolelle siirtyminen nimenomaan luo mahdollisuuden oppia itsestä muiden kautta.

Lähdemme tässä artikkelissa siitä, että ulkopuolelle siirtyminen nostaa kulttuurin esille. Voidaan sanoa, että siirtymä herkistää kulttuurille uudella tavalla. Vaikka kulttuuri voi olla myös selittämisen tai tulkinnan kohteena, kulttuuriin vedotaan vertailussa useimmiten eroja ja yhtäläisyyksiä koskevia havaintoja selittäväksi tekijänä. Lukuosat tutkimukset ovat osoittaneet että hallinnolliset ilmiöt vaihtelevat kulttuurisesti. Esimerkiksi byrokraatia ilmenee käytännössä hyvinkin eri tavoin eri kulttuureissa, vaikka siinä on aina sama ydin. Usein oletamme myös ilmiöiden vaihtelevan kulttuurisesti ilman ehdotonta varmuutta asiasta. Esimerkiksi puhuminen pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta pitää sisällään tällaisen oletuksen. Onko se empiirisesti totta lainkaan ja mitkä maat ovat aidosti pohjoismaisia hyvinvointivaltioita, ovat sitten muita kysymyksiä, joihin vertailututkimuksella voi hakea vastauksia.

On selvää, että kulttuuri käsitetään eri tutkimuksessa hieman eri tavoin, ja että myös tavat, joilla kulttuuri ilmenee vertailuasetelmissa, vaihtelevat aika tavalla. Pitkälti kyse on siitä miten tutkimuksen keskeiset valinnat on tehty. Kun kohteeksi on valittu suhteellisen samanlaisia kohteita, jokainen havaittu kulttuuriero voi saada merkittävän roolin päättelyssä. Kun suomalainen vertaa maattamme Ruotsiin, on äärimmäisen todennäköistä että hän pohjimmitaan haluaa löytää eroja näiden kahden

maan välille. Kun taas kohteena ovat suhteellisen erilaiset kohteet, niiden mahdollinen kulttuurinen yhdenmukaisuus on tällöin samassa asemassa. Tällainen asetelma on kyse silloin kun rinnastetaan vaikka Suomen ja Kreikan järjestelmiä toisiinsa. Vertailututkimuksen termein ensimmäinen tapaus noudattaa maksimaalisen yhdenmukaisuuden ja jälkimmäinen maksimaalisen erilaisuuden strategiaa (Przeworski & Teune 1970, 32–39). Millin induktiivisen päättelyn sääntöjen termein ensimmäisessä tapauksessa logiikka seuraa eroavuusmenetelmää ja jälkimmäisessä logiikka on yhtäläisyyssmenetelmää soveltavaa (ks. esim. Caramani 2008, 45–50).

Käyttökelpoinen kulttuurikäsitys hallintovertailuissa koostuu yleensä kolmesta eri tasosta: tietyn maan kansallisesta kulttuurista, poliittis-hallinnollisen järjestelmän kulttuurista sekä tarkasteltavien organisaatioiden organisaatiokulttuurista. Poliittis-hallinnollinen kulttuuri ja organisaatiokulttuuri syntyvät aina kansallisen kulttuurin vaikutuspiirissä. Se vaikuttaa niihin, mutta ei silti selitä niitä kokonaan. Samaten organisaatiokulttuurit julkisissa organisaatioissa ovat jonkinlaisessa yhteydessä poliittis-hallinnolliseen kulttuuriin, joka ei silti selitä kaikkia organisaatiokulttuurin piirteitä. Kun kaikki nämä tasot otetaan jollakin tavoin huomioon hallintovertailussa, ideaalina on silloin täsmentää kansallisen kulttuurin varsin yleistä lähestymistapaa tarkennetuilla kysymyksenasetteluilla perustuen kahteen muuhun kulttuurin tasoon.

Tässä artikkelissa esitetään kaksi vallitsevaa tapaa, joilla kansallinen kulttuuri on huomioitu vertailuasetelmissa. Näiden perustalta artikkelissa esitetään kolmas tapa kulttuurin huomioimiseen. Tätä tapaa kutsumme pragmaattiseksi vertailuasetelmäksi. Olemme vakuuttuneita, että useat hallintovertailijat jo nyt käytännössä toimivat esittelemämme tavan mukaisesti. Tätä ei kuitenkaan aina tehdä avoimin kortein, vaan korostetaan pikemminkin sitoutumista vallitseviin tutkimusperinteisiin.

Arviomme lähestymistavoista kansalliseen kulttuuriin hallintovertailuissa hyödyntää neljää suhteellisen laajaa teemaa. Nämä ovat 1) vertailun keskeinen motiivi, 2) vertailtavuudesta tehty oletus, 3) omaksuttu tulkinta kansallisesta kulttuurista ilmiönä sekä 4) kansallisen kulttuurin asema selityksissä/tulkintoissa. Artikkelit etenee teemoittain. Jokaisen teeman alussa on tiivistetysti pyritty kuvaamaan kahden vallitsevan tavan ominaisuudet. Tämän jälkeen jokaisesta teemasta pyritään puristamaan irti se, mitä pragmaattinen ote tarkoittaisi

tai tarjoaisi vertailijalle. Artikkelin lopussa esitämme vertailijoille muutaman konkreettisen suosituksen pragmaattisen otteen hyödyntämisessä.

2. KAHDESTA VALLITSEVASTA TAVASTA HUOMIOIDA KULTTUURI VERTAILUISSA PRAGMAATTISEEN TAPAAN

Useilla hallintovertailijoilla on taipumus ryhmittää yhteen sellaiset kontekstimuuttujat, joilla katsovat olevan vaikutusta julkiseen hallintoon ja johtamiseen, ja puhua näistä sitten kulttuurina tai kulttuurisina tekijöinä. Arvot, normit, uskonto, poliittinen kulttuuri ja jopa talous ovat sellaisia tekijöitä, jotka voi tällä tavoin sisällyttää kulttuurisiin tekijöihin (Jreisat 2002, 1). Me puhumme tällaisesta lähestymistavasta tässä *kontekstimuuttujalähestymistapana* kansalliseen kulttuuriin hallintovertailuissa. Kaikki vertailijat eivät kohtele kulttuuria tällä tavoin. Monille hallintovertailijoillekin kulttuurissa on primääristi kyse siitä kuinka ihmiset näkevät maailmansa arvojen, uskomustensa, käytäntöjensä ja käyttäytymistapojensa kautta. Me kutsumme

näitä asioita korostavaa hallintovertailun käsitystä kansallisesta kulttuurista *maailmankuvalähestymistavaksi*.

Hallintovertailijoilla on paineita sitoutua jompaankumpaan traditioon. Käytännössä on olemassa kolmakin tapa, *pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapa*, jonka puolesta pyrimme tällä artikkelillamme argumentoimaan. Pragmaattiseen hallintovertailijan lähestymistapaan päästään kun todellisissa vertailututkimustilanteissa ollaan valmiit yhdistelemään lähestymistapojen piirteitä vertailuasetelmassa. Kutsumme näkökulmaa pragmaattiseksi, koska siihen joudutaan kun monesti kahden muun lähestymistavan edellytykset eivät muodostettavissa vertailuasetelmissä täyty kovinkaan hyvin.

Lähestymistapamme on esitetty taulukossa 1. Vasemmalla pystysarakkeesta löytyy neljä artikkeliin valittua keskusteluteemaa ja taulukon ylimmältä vaakariviltä löytyy kolme yleistystä vertailumetodologian tyypillisistä lähestymistavoista. Taulukon soluihin on koottu argumentit, joita kukin yksinkertaistetuista ulottuvuuksista argumentoi. Kukin solu keskustellaan artikkelin seuraavissa alaluvuissa.

Taulukko 1. Lähestymistapojen keskeiset piirteet

	Kontekstimuuttujalähestymistapa	Maailmankuvalähestymistapa	Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapa
Motiivi vertailla kulttuuria	Yhtäläisyyksien etsiminen tarkoituksena yleistää tai hyödyntää yleistyksiä selittämisessä	Erojen etsiminen tarkoituksena korostaa tapausten ja niiden kontekstien erityisyyttä	Erojen ja yhtäläisyyksien etsiminen tarkoituksena tuoda esiin tapausten monimuotoisuus
Oletus kulttuurin vertailtavuudesta	Vertailtavuus oletettu kohtalaisen ongelmattomaksi alueeksi	Vertailtavuus oletettu keskeiseksi ongelma-alueeksi	Vertailtavuus oletettu tutkijan valinnoin ratkaistavissa olevaksi ongelma-alueeksi
Tulkinta kansallisesta kulttuurista ilmiönä	Kohteilla on objektiivisesti käsitettävissä olevat kulttuurit, joita tuottavat instituutiot, käytännöt ja traditiot	Kohteet ovat subjektiivisesti käsitettäviä kulttuurireita, joita tuottavat narratiivit ja diskurssit	Useimmiten lähtee objektiivisen kulttuurin ideasta
Kansallisen kulttuurin asema selityksissä/tulkintoissa	Selittävänä tekijänä merkittävä, mutta ei välttämätön kaikissa vertailuasetelmissä	Tulkinnan kannalta välttämätön, sillä koko vertailuasetelma linkittyy kulttuuriin	Usein selittävänä tekijänä merkittävä, mutta ei välttämätön kaikissa vertailuasetelmissä

Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapa on pohjimmiltaan kompromissi, joka asettuu kahden ääripään väliin. Olemme erittäin tietoisia siitä, ettei pelkkien ääripäiden kuvaaminen ole koko totuus hallintovertailijoiden käytännön mahdollisuuksista. Se on kuitenkin selkeä ja vakiintunut tapa argumentoida asiansa puolesta. Ääripäiden kautta esitettynä kompromissina asetelmamme on idealtaan samantapainen kuin Charles Raginin (1987) synteettinen strategia, joka hänen tunnetussa vertailututkimuksen jaottelussaan esitetään kompromissina muuttuja- ja tapausorientoituneiden vertailustrategioiden välillä. Eron tekee se, että Ragin halusi avata tietä laadullisilla aineistoilla tehtävää, laskennan tapaista mekaanista analyysia varten. Me emme pyri tien avaamiseen, vaan pikemminkin pyrimme osoittamaan millaista tietä myöten käytännön tutkimustilanteissa hallintovertailijat etenevät. Me olemme vakuuttuneita siitä, että pragmaattisuus ohjaa hallintovertailuja, eikä ääripäillä ole sellaista merkitystä kuin niille mm. opetus-tilanteissa usein annetaan.

3. MOTIIVI VERTAILLA KULTTUUREJA

Ensimmäinen erittelevä tema arviossamme on vertailun keskeinen motiivi. Hallintovertailu alkaa aina erojen ja yhtäläisyyksien kuvaamisesta. Useat tutkijat eivät kuitenkaan tyydy kertomaan mitä erot ja yhtäläisyydet ovat, vaan he etsivät säännönmukaisuuksia analysoidakseen sosiaalisten ilmiöiden yleisiä syitä.

Edellä teimme eron vakiintuneiden vertailutapojen eli kontekstimuuttujälähestymistavan ja maailmankuvalähestymistavan välille. Kun puhutaan vertailun motiivista, kontekstimuuttujälähestymistapa positivismin tradition mukaisesti etsii kulttuurisia yleistyksiä. Tämänkaltaisen, nomoteettisen tiedonintressin johdattamina vertailijat ovat velvoitetuja etsimään erityisesti tarkastelemiensa kohteiden yhtäläisyyksiä. Yhtäläisyydet ovat aina merkki jonkinlaisesta säännönmukaisuudesta, joko universaalista tai rajatumminkin havaitusta yhdenmukaisuudesta. Universaalista yhdenmukaisuutta on mm. se, että byrokratian ydin on ilmeisen riippumaton kulttuurieroista. Rajatumpaa yhdenmukaisuutta ovat puolestaan kaikki ne piirteet, joista puhutaan tutkimuksessa esimerkiksi eurooppalaisuutena tai eurooppalaistumisena. Giovanni Sartori (1984, 14–16) korostaa, että vertailu varmistaa sitä pitävätkö yleistyksen paikkaansa joukossa tapauksia. Kokeel-

linen ja tilastollinen menetelmä ovat tehokkaampia varmistajia. Ne eivät sovellu kaikkiin tilanteisiin, jolloin tällöin vertailu on relevantti vaihtoehto. Toisin sanoen, vaikka vertailuun voi ryhtyä erisyistä, vertailuun on pakko ryhtyä silloin kun tutkimuksen tarkoituksena on varmistua yleistysten pitävyydestä (emt. 16). Muuta tapaa ei ole.

Maailmankuvalähestymistapa korostaa kulttuurieroja kansallisten kulttuurien välillä. Sen mukaan kulttuurierojen olemassaolo kertoo sen, etteivät säännönmukaisuudet ole koko totuus julkisesta hallinnosta. Hallinto ei ole kaikkialla samanlaista, vaan vaihtelee kulttuureittain. Kulttuurierojen etsiminen on tällöin olennaista jokaisessa yrityksessä huomioida tarkasteltujen tapausten ja niiden kontekstien erityisyys. Voikin sanoa lähestymistavan kiinnittyvän enemmän ideografiseen otteeseen uniikkeine tapauksineen ja tilanteineen.

Charles Raginille vertailun tavoite on selittää monimuotoisuutta jollakin tavoin etukäteen spesifioitujen tapausten joukon puitteissa (Ragin 1987, 105). Mattei Dogan korostaa myös monimuotoisuutta avaimena yhteiskuntatieteellisen vertailun ymmärtämiseen: ”Ei ole olemassa vertailevaa kemiaa tai kontekstuaalista fysiikkaa. Kokeellisessa fysiikassa tai kemiassa löydöksillä on universaalialia validiteettia. Yhteiskuntatieteet sen sijaan ovat kontekstuaalisia ja relativistisia yhteiskuntien monimuotoisuuden ja erityisyyden takia. (...) Totta Pyreneitten tällä puolen, väärin toisella puolella” sanoi Montaigne useita vuosisatoja sitten” (Dogan 2006, 309).

Päällisin puolin myös nomoteettiseen tiedonintressiin vahvasti sitoutuneet Adam Przeworski ja Henry Teune näyttävät hyväksyvän oletuksen sosiaalisen todellisuuden monimuotoisuudesta. Ero syntyy siitä mitä he eivät hyväksy. He eivät hyväksy tarvetta ”ymmärtää” sosiaalista todellisuutta vain oman kulttuurinsa tai kontekstinsa sisältä. He ovat myös hyvin huolestuneita siitä, että mahdollisuus selittää sosiaalista todellisuutta yleisten säännönmukaisuuksien avulla kiistetään. Przeworskin ja Teunen käsityksen mukaan sosiaalisen toiminnan monimuotoisuus voidaan ottaa huomioon yleisten selittävien toteamusten avulla. He jopa toteavat erityisten piirteiden olevan seurausta yleisten tekijöiden etsimisen keskeneräisyydestä. Vertailun keskeisenä tehtävänä he näkevät nimenomaan näiden yleisten tekijöiden tunnistamisen. (Przeworski & Teune 1970, 12–13.)

Jamil Jreisat (2002, 271) on hallintovertailijana omaksunut säännönmukaisuuksien etsimistä korostavan position. Hän ei kuitenkaan karsasta ta-

paustutkimusta keinona kartuttaa tietovarantoamme julkisesta hallinnosta. Tapausten erityisyys on silti hänelle hyväksyttävä kustannus sille, että hallintovertailu löytää yhdenmukaisuuksista itselleen pitävän perustan. Jreisat ei kuitenkaan etsi ”suurta teoriaa”, vaan hänelle riittää rajatumpi yleistäminen ja toimiminen rajatummin käyttökelpoisten käsitteiden avulla. Se on keino vahvistaa havaintojen erityisyyttä ja relevanssia sekä löytää balanssi abstraktin ja konkreettisen välillä hypoteeseja muotoiltaessa (Jreisat 2005, 238).

Menetelmällisesti kontekstumuuttujalähestymistapa on luontevimmillaan tehtäessä suuri-N vertailututkimusta kvantifioituilla aineistoilla. Tapausten mittava määrä tarjoaa ylivertaisen perustan yleistää. Tosin, kun tapauksia on paljon, niistä ei voida tarkastella kaikkea mahdollista, vaan analyysi keskittyy suppean muuttujajoukon keskinäisten suhteiden tarkasteluun. Ongelmina analyysissä ovat mm. osin vertailukelvoton tai huonolaatuinen aineisto, vaihtelevat proseduurit aineistoja valittaessa, joidenkin kohteiden yliedustus ja toisten aliedustus sekä kyselytutkimuksena toteutetuissa vertailuissa vaihtelevat otos- ja vastaajamäärät (Osborn 2004, 271).

Maailmankuvalähestymistapa on luontevimmillaan pieni-N vertailuissa. Usein on syytä puhua siitä mieluummin tapaustutkimuksena. Vaikka tapaustutkimuksella nähdään laajalti olevan merkittävä rooli teorianmuodostuksen alkuvaiheissa, ei tapaustutkimusta silti usein pidetä ”kunnollisena” tieteellisenä tutkimuksena. Erityisesti yleistämismahdollisuus nousee tällöin esille. Vaikka yleistäminen teoriaan on mahdollista harvoja tapauksia tutkimalla, useimmiten yleistäminen ymmärretään runsaiden tapausten tutkimuksella paljastuvana säännönmukaisuutena. Voi lisätä, että usein hallintovertailujen logiikka peräänkuuluttaa usein suurta tapausten määrää ja mahdollisimman laajaa otantaa. Tällöin pieni-N vertailututkimuksen ongelma tiivistyy luonnehdintaan sen tapaustutkimuksellisuudesta. Jos tieteen keskeisenä tehtävänä nähdään olevan yleistämisen, tapaustutkimus ei tätä tehtävää palvele erityisen hyvin. Lijphartin (1971, 691) toteamus noin 40 vuoden takaa on edelleenkin ajankohtainen: ”Yksittäinen tapaus ei voi muodostaa perustaa validille yleistykselle, eikä perustaa vakiintuneen yleistyksen hylkäämiseen”.

Entä pragmaattisen vertailijan lähestymistapa? Mihin se pyrkii hallintovertailuna? Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapaa luonnehtii käsityksemme mukaan lähtökohtainen oletus hallinnon monimuotoisuudesta. Se pyrkii havainnoimaan

kohteiden eroja ja yhtäläisyyksiä tapana hahmottaa tätä kohteidensa monimuotoisuutta.

Säännönmukaisuuksien etsiminen on yhtäläisyyksien etsimistä. Monimuotoisuuden ja erityisyyden etsiminen on puolestaan erojen etsimistä. Molemmat tavoitteet ovat vertailussa yhtä mielekkäitä. Ne voi myös yhdistää. Esimerkiksi Gael McDonald (2000, 89) pyrkii tähän todetessaan, että vertailun pääkohde on erottaa toisistaan kulttuurisesti spesifit asiat ja universaalit asiat. Richard Rose (1991, 477) menee pidemmälle väittäessään vertailevan tutkimuksen ”hylkäävän universalismin ja partikularismin äärimmäisyydet”. Sen sijaan, intressinä on erottaa ”sidottu vaihtelevuus”. Tämä tarkoittaa, että vaikka maiden välillä on eroja, on eroilla myös väistämättä rajansa. Siksi monet käsitteet ovat ongelmitta käytettävissä eri kulttuureja tarkastelevissa vertailututkimuksissa. Näiden käsitteiden olemassaolo on vertailulle välttämätöntä. ”Käsitteiden käyttö tekee tapaustutkimuksesta kiinnostavan maantieteellisen alueensa ulkopuolellakin, samoin kuin niiden poissaolo tekee mahdottomaksi verrata evidenssiä kahdesta eri maasta” (emt.).

Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapaa voi nähdäksemme hallintovertailuna omaksua sekä idiografisen että nomoteettisen yhteiskuntatieteen piirteitä. Joskus tarkastelussa korostuu enemmän tavoite sanoa jotain yleistä, toisella kertaa esiin nostetaan erityisyys. Kumpaankin suhtaudutaan silti kriittisesti ainoana tutkimusta ohjaavana tavoitteena. Yleistää voi, mutta yhden yleisteorian sijaan rinnakkain elää useampia tulkintoja. Ilmiöllä kun monesti on useita erilaisia syitä. Erityisyyttä voi myös korostaa, mutta käsitteiden ja teorian on sovelluttava useiden tapausten käsitteelyyn.

Typilliseen vertailuun valitaan tapauksia muutamista reiluun viiteenkymmeneen (Ragin 1987, 105; ks. myös Ragin 2008). Miksi näin? Osin vastaus liittyy vertailun luonteeseen osana yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Charles Ragin katsoo, että vertailun olennainen piirre, joka ei suoraan liity sen muihin tavoitteisiin, on pyrkimys tuntea tapaukset hyvin. Jotta realistiset edellytykset tuntea tapaukset säilyisivät, tapausten määrä pidetään suhteellisen pienenä. Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistavan tutkimuksellinen ideaali on ideoiden ja evidenssin tuloksellinen dialogi, jollaisen puolesta Charles. C. Ragin on vertailututkimuksessa puhunut jo vuosia. Raginin oma ajattelu perustuu konfiguraatiiviseen ajatteluun, Boolean algebraan sekä Millin induktiivisen päättelyn sääntöihin (Ragin 1987, 2008, ks. Caramani 2008).

Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistavan ongelma on paradoksaalisesti sen lähtökohteisessa pragmaattisuudessa. Vertailija voi tarpeen mukaan valita joko lähentymisen kontekstimuuttuja- tai maailmankuvalähestymistapaan. Useimmiten kyse on tällöin tutkimusasetelmasta, jossa kaikki tutkimusedellytykset eivät ole ideaaleja. Usein ongelma kiteytyy tapausten määrään. Tapauksia voi olla liian runsaasti ja tapausten erityisyyttä ei kyetä huomioimaan sillä tavoin kuin maailmankuvalähestymistapa edellyttäisi. Samalla tavoin, tapauksia voi olla liian vähän, jotta pystyttäisiin yleistämään kontekstimuuttujalähestymistavalle tyypilliseen tapaan. Varsinkin tämä jälkimmäinen, pieni-N -ongelmana tunnettu ongelma, on vertailun metodikirjallisuudessa runsaasti huomiota saava kysymys. "Monia muuttujia, pieni tapausten määrä" on Arend Lijphartin (2006, 79) muotoilema ongelma, joka viittaa hallintovertailijan edessä usein olevaan tilanteeseen. Tässä palataan jo klassiseksi tulkittavissa olevaan keskusteluun siitä, olisiko vertailu menetelmänä tilastotutkimusmenetelmän "äpärä", johon siirrytään vasta pakon edessä (Smelser 1973, 1976, ks. Ragin 2006a). Me emme hyväksy tätä ajatusta, mutta silti on syytä myöntää vertailulle otollisten olosuhteiden syntyvän usein kun tilastollinen yleistäminen ja tapaustutkimus eivät ole parhaimmillaan.

Lijphart (2006, 80–86) esittää neljä pragmaattista tapaa yrittää ratkaista pieni-N ongelma. Ensimmäinen ratkaisu on se, että yritetään kasvattaa vertailtavien tapausten määrää. Suurempi tapausten määrä antaa paremmat edellytykset tapausten ja tutkimusasetelman kontrolliin. Käsitteiden eteen tehty työ ja historiallisten tapausten ottaminen huomioon ovat mm. sellaisia toimenpiteitä, jotka Lijphartin mukaan ovat vieneet vertailevaa tutkimusta eteenpäin tämän suosituksensa hengessä. Toinen ratkaisu on se, että pyritään supistamaan analyysin "ominaisuustilaa" muuttujien määrää supistamalla. Esimerkiksi faktorianalyysi on tätä suositusta hyvin palveleva tekniikka. Kolmas ratkaisu on keskittyminen samankaltaisiin tapauksiin. Myös tämä suositus liittyy tutkimusasetelman kontrolloimismahdollisuuksiin. Kun tapauksilla on useita yhtäläisyyksiä, voidaan nämä olettaa vakioiksi ja jättää kokonaan pois tutkimusasetelmasta. Tämä tarjoaa paremmat mahdollisuudet ohjata analyysi olennaisiin eroihin tapausten välillä. Neljäs ratkaisu on avainteemoihin (muuttujiin) keskittyminen. Tältä osin Lijphart ei esitä selvää tekniikkaa, vaan suosittaa tutkijoille teoreettisesti niukempaa tyyliä

yleisesti. Sen sijaan, että tutkijat yrittäisivät ottaa huomioon kaiken mahdollisen analyysissaan, pitäisi uskaltaa tehdä rohkeita rajauksia, jättää asioita huomiotta ja antaa teorian ohjata.

4. KULTTUURIN VERTAILTAVUUDESTA TEHTY OLETUS

Toinen teemoistamme, vertailtavuudesta tehty oletus, keskittyy siihen missä määrin ja millä tavoin kulttuurit oletetaan ekvivalenteiksi ja siten vertailtavissa oleviksi. Vertailtavuuteen liittyvät ongelmat on hyvin tunnistettu hallintovertailua koskevissa metodologisissa esityksissä. Tiedostamisesta huolimatta varsinaisia ratkaisuja ongelmiin on esitetty vähän. Vertailtavuutta koskeva metodologinen keskustelu ei näytä edenneen kovinkaan paljoa Verban (1969, 4) toteamuksesta 40 vuoden takaa: "ongelmat ovat moninaiset, ja ongelmien eksplikointi on helpompaa kuin esittää keinoja ongelmien ratkaisemiseksi".

Kontekstimuuttujalähestymistapa näyttää olevan vertailtavuuden varsin ongelmattomaksi alueeksi. Hallinnolliset ja kulttuurilliset ilmiöt, asiat ja käsitteet oletetaan vertailukelpoisiksi. Vertailtavuuden haaste piilee ensisijaisesti mittausasetelmassa ja mittausyksiköiden ekvivalenttisuudessa (Przeworski & Teune 1967; Vijver & Leung 1997). Useimmiten tällaisen tutkimuksen taustalla vaikuttaa suhteellisen vahva oletus hallinnon universaalisuudesta. Monet tutkivat vieraiden kulttuurien hallintoja, koska uskovat sen auttavan oman hallintonsa kehittämiseksi tehtävässä työssä. Tämä on mahdollista vain kun olettaa lähtökohteisesti esimerkiksi ongelmanratkaisujen olevan siirrettävissä kulttuurien välillä. Tutkimuksessa se edellyttää yhteismitallisuutta. Vähintään yhden tekijän täytyy pysyä muuttumattomana tarkasteltavissa tapauksissa (Dogan & Pelassy 1984, 20).

Klassinen esimerkki vieraasta kulttuurista oppimisesta on Woodrow Wilsonin (2007, 26) ajatus "jos minä näen murhanhimoisen kaverin teroittavan veistään etevästi, voin omaksua hänen veitsenteroittamistapansa omaksumatta hänen todennäköistä tarkoitustaan murhata sillä". Wilsonin motiivi tältä osin oli argumentoida Preussista omaksumisen puolesta, sen hallinnossa kun oli monia tavoiteltavia piirteitä. Ongelma oli se, että Preussista puuttui Wilsonille ja Yhdysvalloille olennainen demokraattisuus. Siltä osin maat olivat kaukana toisistaan. Wilson meni tämän kysymyksen ylitse määrittämällä politiikan ja sen toimeenpanon eri haas-

teiksi, päätyen tunnettuun politiikka/hallinto-dikotomiaan.

Maailmankuvalähestymistavassa koko vertailun keskeinen ongelma-alue kärjistyy vertailtavuuskykyymykseen. Äärimmillään tälle lähestymistavalle ominainen relativismi jopa kieltää kaikenlaisen vertailun, koska ilmiöt, kuten hallinto ja kulttuuri, ovat tämän äärimmäisen muodon mukaan uniikkeja, erityisiä ja kontekstiinsa sidottuja. Ilmiöiden välille on tällöin äärimmäisen vaikeaa tai jopa mahdotonta löytää objektiivista mitta-asteikkoa tai universaaleja kriteerejä. Lisäksi vertailutiedon oletetaan perustuvan interaktioon, joka on aina tilannekohtainen. (Rachels 1999; Young 1997.)

Pragmaattisen vertailijan lähestymistapa tunnustaa vertailtavuuden ongelmallisuuden, mutta pitää sitä kysymyksenä, joka kuitenkin voidaan vertailuaselman muodostamisvaiheessa ratkaista. Tämä tapahtuu tutkijan valintojen kautta. Vertailu lähtee sen tunnustamisesta, ettei samanlaiseksiakaan määrittäminen oikeastaan tarkoita sitä että tarkasteltavat kohteet olisivat identtisiä (Van Deth 1999, 4). Kulttuurillinen samanlaisuus on aina josakin suhteessa suhteellista. Ongelmat ovatkin usein empiirisiä (Przeworski & Teune 1967, 555), ja vertailtavuus on pikemminkin tulkintaan kuin havaintojen tekoon liittyvä kysymys (Przeworski & Teune 1970, 117–118).

Koska tulkinta on merkityksenantoa, sitä ja ylipäätänsä vertailua ohjaavien käsitteiden määrittelyt ovat suuressa roolissa. Pragmaattisen vertailijan lähestymistavan omaksuman kannan mukaan vertailu on väistämättä tasapainottelua kulttuurisidonnaisten merkitysten/käsitteiden ja universaaliksi oletettujen merkitysten/käsitteiden välillä (Sartori 1985, 246). Toimiva ratkaisu ei ole löytää identtisiä käsitteitä, vaan ekvivalentteja käsitteitä, joilla kohteiden vertailu mahdollistuu (Dogan & Pelassy 1984; Landman 2005; Viinamäki 2007).

Vaadittava tyyli on se, että hallintovertailuissa käytetään ”matkustuskykyisiä” käsitteitä, jotka soveltuvat vertailtavien kohteiden tarkasteluun. Käsitteen matkustuskyky liittyy yleisesti käsitteiden ekstensioon ja intensioon. Kun ekstensiota kasvatetaan, käsite soveltuu useampien kohteiden analyysiin. Kun taas intensiota lisätään, käsite ottaa huomioon tarkemmin kohteiden erilaisia ominaisuuksia. Molempia ei saada täysimääräisesti samalla kertaa, toisin sanoen, vertailijan on väistämättä etsittävä ja sitten siedettävä jonkinlainen kompromissiratkaisu. Pragmaattisella vertailijalla on käsitteemme mukaan valmius kasvattaa käsitteidensä

matkustuskykyä mieluummin kuin lisätä käsitteiden intensiota. (Sartori 1970, Collier & Mahon 1993, 845–846, Hyyryläinen 2008)

Joissakin tapauksissa käsitteiden, ja tavallaan myös koko vertailuaselman, matkustuskyky muodostuu isoksi ongelmaksi. Rutgers (2004, 155) esittää ongelmaan kahta vaihtoehtoista ratkaisua. Toinen tapa on se, että etsitään aina käsitteitä joilla on ”paikallista tai autenttista merkitystä”. Tällöin mm. vältetään useimmilta kansainvälisiä hallintovertailuja vaikeuttavista käännösongelmilta. Toinen tapa on se, että pyritään kehittämään käsitteitä, joilla pystytään menemään erilaisuuden yli tavallaan ”vakiona”, huomioimatta mahdollista kohteiden erilaisuutta täysimääräisesti. Byrokratian ideaalityyppi on Rutgersin mukaan klassinen esimerkki käsitteellisestä ”vakiosta”. Koska se ei ole empiirisesti tarkka kuvaus, vaan teoreettinen käsite, se soveltuu hallintovertailun välineeksi kutakuinkin hallintoon kuin hallintoon. Ongelma on se, että se matkustuskykyisyys tässäkin on saatu aikaiseksi käsitteen tarkkuudesta tinkimällä. Byrokratian ideaalityyppi kyllä vangitsee byrokratian ytimen, mutta ei ihan sellaisenaan juurikaan avaa byrokratian olennaisia piirteitä sellaisina kuin ne todellisuudessa esiintyvät.

Vaikka hallinnon tutkimuksessa käytetään globaaleja käsitteitä, kuten esimerkiksi New Public Management tai hyvä hallinto/good governance, ei se välttämättä tarkoita että nämäkään käsitteet olisivat aidosti universaaleja. Ne voidaan ymmärtää hyvin eri tavoin riippuen siitä millaisessa kielessä ja kulttuurissa käsitettä käytetään. Kun esimerkiksi suomessa ei ole suoraan vastinetta termille ”government”, ei meillä ole myöskään vastinetta termille siitä johdetulle termille ”governance”. Hallinnaksi, hallinnoksi tai hallintatavaksi sitä on käännetty. Mikään ehdotettu käännos ei ole täysin yhtenevä alkuperäisen termin kanssa. Mikään muukaan luonnollinen kieli ei tietenkään ole universaali siinä mielessä, että se pystyisi pitämään sisällään kaikki mahdolliset merkitykset (Rutgers 2004, 153).

Toki hallintovertailussa pyritään monin eri tavoin varmistamaan käsitteellinen vertailtavuus, käsitteen takana olevan ilmiön vertailukelpoisuus, eikä vain käännetä toisista kielistä peräisin olevia termejä toisiin. Käsitteitä mm. ’testataan’ suhteessa paikalliseen autenttiseen merkitykseen monissa monikulttuurisissa tutkimusryhmissä (Osborn 2004, 271). Kovin tyypillinen – ja samalla kovin pragmaattinen – tapa toteuttaa hallintovertailuhankkeita on kerätä monikulttuurinen tutkimusryhmä, sopia

edes jollakin tarkkuudella yhteisistä linjauksista, ja sitten antaa jokaisen keskittyä oman kulttuurinsa avaamiseen. Tällaiset tutkimukset tulevat vertailuksi vasta kun raportoidaan yhdessä. Vertailuna ne ovat jo lähtökohtaisesti kompromisseja paikallisen autenttisen merkityksen huomioimisen ja käsitteiden matkustuskykyisyyden hallintovertailulle asettamien vaatimusten välillä.

5. OMAKSUTTU TULKINTA KANSALLISESTA KULTTUURISTA ILMIONÄ

Kuten artikkelin alkupuolella keskusteltiin, kulttuuria sovelletaan vertailuissa sekä selittävänä muuttujana että kokemuksellisena, monimuotoisena ja koettavana tekijänä. Kolmas teemamme esittelee kaksi vastakkaista näkemystä kulttuurin luonteesta. Kulttuuria on tutkittu joko muuttujana tai metaforan juurena (Smircich 1983, Driskill & Benton 2005, 28–29). Muuttujana kulttuuri on jokin piiri, joka järjestelmällä on. Metaforan juurena kulttuuri on taas ominaisuus, joka luonnehtii järjestelmää järjestelmänä. Kun vertailtavilla kohteilla katsotaan olevan on kulttuuri, kulttuuri ymmärretään objektiivisena ilmiönä. Jos taas kohteet ymmärretään kulttuureina, objektiivinen tulkinta ei ole mahdollinen.

Suoraviivaista tulkintaa hankaloittaa Anthony Easthopen (1999, 12) realistinen muistutus: jokaisessa kulttuurissa on sekä objektiivinen ja materiaallinen että subjektiivinen ja ideaalinen puolen. Vertailtavilla kohteilla siis on sekä on kulttuuri, että ne ovat itse kulttuureita. Objektiivinen kulttuuri viittaa kulttuuriin instituutioiden, käytäntöjen ja traditioiden tuottamana ilmiönä, joka on tutkijoiden kuvattavissa. Subjektiivinen kulttuuri puolestaan viittaa kulttuuriin narratiivien ja diskursien kautta syntyvänä ilmiönä. Kokonaisuus syntyy molemmista kulttuurin muodoista.

Kontekstimuuttujalähestymistapa ymmärtää kansallisen kulttuurin vertailtavien kohteiden sisäisinä tai ulkoisina muuttujina, painottaen käsitystä objektiivisesta kulttuurista. Kulttuuri on tällöin tavallaan tiekartta organisaatioiden ja kansallisten kulttuurien yhtäläisyyksien ja erojen etsimiseen (Driskill & Benton 2005, 29). Primääri tutkimusintressi on selittää ilmiöitä kausaalisesti havaittuihin yhtäläisyyksiin perustuen, käyttäen kulttuuria riippumattomana muuttujana. Vertailtavia tapauksia tarvitaan tällöin ideaalisimmillaan suuri määrä, jotta vertailussa kyetään eliminoimaan tuloksia vää-

ristävä sattumanvaraisuus. Kulttuuriin ei voida siksi vertailussa syventyä samalla tarkkuudella minkä harvemmat tapaukset sallisivat.

Maailmankuvalähestymistavalle tarkasteltava järjestelmä ja kulttuuri ovat yhtä. Tällöin vertailun tavoitteena on kuvata tarkasteltava järjestelmä omaleimaisena kulttuurisena kokonaisuutena. Vertailussa toisiin järjestelmiin on kyse kulttuurin eri aspektien tulkinnasta. Se vaihtelee mitä aspekteja otetaan huomioon ja miten. Joissakin tapauksissa kulttuuri kuvataan jaettuna kognitiona, joka määrittää kollektiiviset uskomukset ja preferenssit. Toisissa tapauksissa olennaista ovat yhteisesti jaetut symbolit. Tällöin tutkimuksessa painottuu kielellinen ja ei-kielellinen vuorovaikutus kollektiivisen järjestelmän puitteissa. Pitkälti kyse on usein myös käyttäytymiseen vaikuttavista tiedostamattomista prosesseista ja arkkityypeistä (Driskill & Benton 2005, 30).

Hallintovertailujen painopiste on selkeästi ollut kulttuurin objektiivisen tulkinnan puolella. Kansallinen kulttuuri on useimmiten kuvattu jonakin, jonka voi kuvata joko kokonaisuutena tai kulttuuri-muuttujista koostuvana konfiguraationa. Meistä tämä on myös luonteva pragmaattinen ratkaisu. Kulttuurin kohtelemisen tutkimuksissa selittävänä makrososiaalisena yksikkönä näyttää edellyttävän jonkinlaista objektiivisuutta. Siksi on luontevampaa ymmärtää kulttuuri mieluummin järjestelmien piirteeksi kuin niiden ominaisuudeksi.

Tony Morden (1999) tuo esille kolme tapaa määrittellä ja mallintaa kansallinen kulttuuri hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa. Tämä käy Mordenin mukaan joko yksiuotteisesti, moniuotteisesti tai historiallis-sosiaalisiiin tekijöihin viitaten. Morden on itse kiinnostunut yritysjohtamisen ja kansallisen kulttuurin suhteesta, mutta hänen asetelmansa soveltuu myös hallintovertailuihin. Tunnetuimmaksi yksiuotteiseksi kulttuurimalliksi Morden nostaa on Edward T. Hallin (1976) jaon korkean ja matalan kontekstin kulttuureihin. Esimerkiksi Aasian korkean kontekstin kulttuurissa henkilöiden epävirallisilla kontakteilla ja verkostoilla on suuri merkitys informaation lähteenä. Länsimaaisessa matalan kontekstin kulttuurissa informaatio sen sijaan tulee virallisista lähteistä. Muina yksiuotteisina kulttuurimalleina Morden esittelee Richard D. Lewisin (1993, 2005) Hallin esittämiin aikakäsityksiin perustuvat mono- ja polykronisen kulttuurin sekä Francis Fukuyaman (1995) matalan ja korkean luottamuksen yhteiskunnat. (emt. 21–27)

Geert Hofsteden (2001) teos "Culture's Consequences" on keskeinen esimerkki toisena kulttuu-

rin määrittelytapana Mordenin luokittelussa esitelyistä moniulotteisista kulttuurimalleista (Morden 1999, 27). Toisena hyvin tunnettuna moniulotteisena kulttuurimäärittelynä Morden nostaa esille Hampden-Turnerin ja Trompenaarsin (1997) seitsemään arvodilemmaan perustuvan mallin. Mallin arvodilemmat ovat universalismi vs. partikularismi, analyysi vs. integraatio, individualismi vs. kommunitarismi, sisäinen ja ulkoinen orientaatio, aika vaiheena vs. aika yhtäaikaisena, saavutettu vs. osoitettu asema sekä yksilöiden tasa-arvoisuus vs. organisaation hierarkia. Kolmantena moniulotteisena mallina Morden esittelee Lessemin ja Neubauerin (1994) neljälle ulottuvuudelle, rationalismille, humanismille, pragmatismille ja idealismille, perustuvan mallin. (Morden 1999, 27–34)

Varsin yleistä on aloittaa kulttuurin käsittely viitalla Hofsteden persoonallisuusanalogiaan, jonka mukaan kulttuuri on kollektiiviselle järjestelmälle suurin piirtein sama kuin persoonallisuus on yksilölle (Hofstede 2001, 10). Tällä tavoin ymmärrettyä kulttuuri voidaan liittää mihin tahansa kollektiiviin, kuten ryhmään, organisaatioon, yhteisöön tai yhteiskuntaan. Luontevinta vertailevan hallinnon tutkimuksessa on silti yhdistää kulttuuri tarkasteltavaan valtioon kansallisena kulttuurina. Alunperin Hofsteden malli piti sisällään neljä ulottuvuutta (valtaetäisyyden, epävarmuuden välttämisen, individualismin ja kollektivismin sekä maskuliinisuuden ja feminiinisuuden). Toinen 2001 ilmestynyt laitos toi vielä viidennen, Aasiaa koskevista tutkimuksesta omaksutun aikaulottuvuuden.

”Arvoja tutkiessamme vertaamme yksilöitä; ”kulttuureja” tutkiessamme vertaamme yhteiskuntia”, kirjoitti Hofstede (2001, 15). Kulttuuri on pohjimmiltaan kollektiivista, mutta se ilmenee yksilöiden toiminnassa ja arvoissa. Ulkopuolisen tarkkailijan silmissä kollektiivinen toiminta edustaa kulttuurin näkyvää puolta, arvot puolestaan näkymätöntä. Kollektiivi on tällöin mikä tahansa ryhmä yksilöitä, jonka voi katsoa jakavan yhteisen kulttuurin. Esimerkiksi kaikki tietyn valtion kansalaiset ovat jollakin tavoin kansallisen kulttuurinsa ohjelmoimia. Kun on elänyt yhdessä kulttuurissa pitkiä aikoja, mentaalinen ohjelmointi on väistämätöntä. Kulttuuri saattaa myös vääristää näkemystä maailmasta. Äärimmillään mielen ohjelmointi on etnosentrismin omaksumista, jossa yksilöt ja ryhmät nostavat oman kulttuurinsa ylitse kaikkien muiden.

Historiallis-sosiaalisista kulttuurimalleista Morden tuo esille esimerkkeinä on Bloomin, Calorin ja de Wootin (1994) Euromanagement-tutkimuk-

sen sekä Chenin (1995), Craggin (1995) ja Seagraven (1995) Kaakkois-Aasiaa tarkasteleet tutkimukset. Bloomin ym. (1994) tarkastelemina ulottuvuuksina olivat sisäisen monimuotoisuuden johtaminen, suhtautuminen ihmisiin, yhteiskunnallinen vastuu, sisäinen sopiminen sekä informaaliisuuden aste. Kaakkois-Aasiaa koskevat tutkimukset nostivat esille mm. henkilökohtaisten suhteiden keskeisyyden sekä kasvojen menettämisen seuraukset alueen kulttuurisina erityispiirteinä, joita mm. taolaisuus ja konfutselaisuus selittävät. (Morden 1999, 34–42)

6. KANSALLISEN KULTTUURIN ASEMA SELITYKSISSÄ/TULKINNOISSA

Artikkelimme neljäs teema kiinnittyy kysymykseen kuinka kulttuuria hyödynnetään selityksissä ja tulkinnoissa yksittäisessä vertailututkimuksessa. Vertailevasta tutkimuksesta on mahdollista löytää kaksi radikaalia lähestymistapaa, radikaali positivismi ja radikaali relativismi (Smelser 2003, 646–47; ks. lisäksi Young 1997). Niiden ero on merkittävä suhteessa kulttuurin huomioimiseen ja hyödyntämiseen osana vertailevia tutkimusasetelmia. Radikaali positivismi kohtelee kulttuuria selittävänä muuttujana tai selittävien muuttujien joukkona. Kulttuuri on tällöin jotain sellaista jonka voi mitata ja käyttää tätä mitattua kulttuuria selittämään tarkasteltuja ilmiöitä luonnontieteiden selitystavan tapaan (vrt. Steinmetz 2006, 196197). Radikaalin relativismin puitteissa kaikki on suhteessa kulttuuriin. Se ei ainoastaan auta selittämään, vaan loppujen lopuksi se on sitä mitä selitetään. Totuus on kulttuurisidonnaista. Sitä voi tutkia ainoastaan suhteessa kulttuuriin, jonka puitteissa se esiintyy.

Pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistavan positio löytyy näiden välimaastosta. Se ei pidä kaikkea hallinnossa kulttuurisesti määräytyneenä, mutta pitää silti kulttuuria enemmän esillä kuin muita selittäviä tekijöitä. Charles Raginin (1987, 3–7) mukaan vertailu on tutkimuksena erityistakin nimenomaan siksi, että se käyttää yhteiskuntaa, tai kuten Ragin varsinaisesti sanoo, makrososiaalisia yksiköitä selittävinä yksiköinä. Selittävän yksikön valinta on Raginille metateoreettinen toimi, jonka avulla voidaan vertailijat erottaa ei-vertailijoista. Vaikka hän voi kuvitella psykologisoidun yhteiskuntatieteen esimerkkinä sellaisesta tutkimuksesta, joka ei hyödynnä makrososiaalisia yksiköitä selitystarkoituksessa, hän katsoo tämän olevan yhteiskun-

tatieteen perustan kieltämistä. ”Makrososiaaliset yksiköt ovat keskeisiä vertailevalle yhteiskuntatieteelle, koska ne ovat olennainen osaselityksiä, jotka vertailijat tarjoavat” (emt. 7).

Ragin tarkoittaa sitä, että vertailussa on tyypillistä erottaa havaintotaso ja tulkintataso toisistaan. Havainnot voivat koskea yksilöiden toimintaa, mutta niitä tulkitaan ja/tai selitetään yhteiskunnallisilla eroilla tai yhtäläisyyksillä. Raginin esimerkki on kuvaava. Vertailija selittää hänen mukaansa havaitsemaansa positiivista korrelaatiota koulutuksen ja ammatillisen liikkuvuuden välillä toteamalla, että ”Yhdysvallat on meritokraattinen yhteiskunta”. Selitys haetaan yhteiskuntaa havainnoimalla ja se on tässä tapauksessa pohjimmitaan kulttuurinen. Sen taustana on yhteiskuntien luokittelu meritokratia- ulottuvuuden mukaan. Ei-vertailija puolestaan voisi omassa selittämisyprkymyksessään vedota siihen, että ”koulutus tarjoaa markkinoitavissa olevia taitoja” tai, että ”motivoituneet yksilöt yrittävät maksimoida koulutukselliset ja ammatilliset mahdollisuutensa”. Ero ei ole kiinni siitä mihin tutkimuksella pyritään (selittäminen), eikä se ole myöskään aineistosta kiinni. Ero on nimenomaan metateoreettinen. (Ragin 2006a, 162)

Przeworskissa ja Teunessa (1970) löydämme erityisen radikaalin positivismin muodon. He eivät edes pidä tietyssä ajassa ja paikassa havainnoituja sosiaalisia systeemejä (tyyliin Suomen kunnallishallinto, Belgian aluehallinto) olennaisina, vaan asettavat tutkimuksen tavoitteet pidemmälle teorianmuodostuksen ja -testaamisen suuntaan. Tällaisen toiminnan välineenä vertailussa pitäisi heidän mukaansa pyrkiä siksi tilanteeseen, jossa näiden sosiaalisten systeemien oikeat nimet korvautuisivat relevanteilla muuttujilla. Analogia vedenkiehumi- seen selvittää mitä Przeworski ja Teune varsinaisesti tarkoittavat. Tiedetään ettei kiehumapiste ei ole sama Madridissa ja Lontoossa. Ero liittyy sijaintiin, mutta varsinaisesti sen selitys on näiden kaupunkien ero ilmanpaineessa. Se on tällöin muuttuja, jolla konkreettiset paikannimet Madrid ja Lontoo olisi korvattava.

Jos Przeworskin ja Teunen neuvo otettaisiin ehdottomana, se vaikuttaisi kutakuinkin pommin lailla vertailevan tutkimuksen käytäntöön. Ristiriita mm. hallintovertailun valtavrann ja tämän neuvon välillä on ilmeinen. Hallintovertailussa on tyypillistä korostaa hallintovertailujen yhteiskuntatieteellisyttä metodisesti. Mikä on luonnollista ja loogista luonnontieteen tutkimusideaalin puitteissa, esimerkiksi veden kiehumapistettä selitettäessä, ei ole luon-

nollista ja loogista yhteiskuntatieteen omaa lähestymistapaa korostaville. Yhteiskuntatieteen omaleimaisen tieteenideaalin puitteissa korostuu se millaisia kulttuurisia merkityksiä asiat saavat. Espanjalaisuus, englantilaisuus tai yhdysvaltalaisuus ovat tällöin käyttökelpoisia määreitä asioita havainnoidessa, tulkitessa ja selitettäessä, eikä analogiasta vedenkiehumispiesteeseen ole jälkeäkään. (Hyyryläinen 2008)

Ihan rajattomasti ei ole syytä ottaa relativismia johtolangaksi vertailussa, vaikka se sopisi yhteiskuntatieteen metodista omaleimaisuutta esillä pitävään tutkimustapaan. Pragmaattisen hallintovertailun kannattajina suosittelemme Neil Smelserin tapaan (2003, 646–647) hallintovertailijoita välttämään relativismin radikaalia tulkintaa, koska se ei riittävästi salli oletusta samankaltaisuudesta, tai edes sovellettavissa olevista yleisistä kriteereistä erojen ja yhtäläisyyksien arvioimiseksi. Se ei tällöin salli oletusta vertailtavuudesta, joka on kaikkien mielekkäiden vertailujen taustalla.

Smelserin relativismikritiikki menee kuitenkin liian pitkälle. Hänen näkemyksestä poiketen suosittelemme siksi vertailututkijoita välttämään myös radikaalia positivismia. Ongelma siinä on, että äärimmillään se hukkaa tarkastelemiensa tapausten kaiken erityisyyden ja ainutlaatuisuuden pyrkimyksessään yleistää. Eri hallintojärjestelmissä on paljonkin yhteistä. Näiden järjestelmiä yhdistävien piirteiden tarkasteleminen on aina merkittävä osa vertailua. Toiset piirteet ovat kuitenkin aina kontekstinsa muokkaamia. Oikeastaan kaikki hallintojärjestelmät ovat uniikkeja ja universaaleja yhtäaikaaisesti. Jotkut piirteet ovat uniikimpia, jotkut universaalimpia. Hallintovertailun keskeinen haaste on selvittää mitkä piirteet ja miten.

Kun toimitaan kulttuurisilla yleistyksillä ja muuttujilla, ongelmana on usein se kuinka analyysissa pitäisi suhtautua muista tapauksista selvästi poikkeaviin tapauksiin. Helppo ratkaisu on jättää ne suurelta osin huomiotta. Maailmankuvalähestymistavassa yksittäisten säännöstä poikkeavien tapausten sijasta kaikki ovat säännöstä poikkeavia tapauksia. Tällöin ei mietitä mitä tehdä säännöstä poikkeaville, vaan sitä mitä tehdään itse säännölle. Äärimmillään sellaisten mahdollisuus kiistetään niin jyrkästi, ettei vertailulle jää lainkaan mahdollisuutta. Yhtäläisyydet ovat vertailun keskeinen edellytys, sillä ilman jonkintasoista samankaltaisuutta ei ole edellytystä vertailla mitään. Erot ovat mielekkäitä analysoitavaksi vain riittävän samanlaisten kohteiden välillä.

7. SUOSITUKSIA HALLINTOVERTAILJOILLE

Tässä artikkelissa olemme keskustelleet tavoista ottaa kansallinen kulttuuri huomioon vertailussa mielekkäällä tavalla. Tässä keskustelussa hyödynsimme kahta vakiintunutta lähestymistapaa, joita kutsuimme kontekstimuuttuja- ja maailmankuvälähestymistavaksi. Keskeinen pyrkimyksemme on ollut puhua kolmannen vaihtoehdon puolesta. Tästä puhumme pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapana. Esitimme vakiintuneiden lähestymistapojen kuvaamiseen ja kritiikkiin perustuen argumentteja, jotka käsityksemme mukaan puhuvat pragmaattista näkökulman puolesta vertailuasetelmia muodostettaessa ja niitä hyödynnettäessä.

Idea pragmaattisuudesta vertailun johtolankana perustuu siihen, että vakiintuneita lähestymistapoja orjallisesti noudattaessaan vertailija on väistämättä pakotettu tekemään myönnytyksiä, rajoituksia ja reunalla lipsumisia. Käytännössä tutkijat usein ajautuvat pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapaan silloinkin kun he korostavat itse jompakumpaa vakiintuneista lähestymistavoista (ks. edellä taulukko1). Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että pragmaattisuus puree varsin hyvin vertailuasetelman muodostamiseen ja toteuttamiseen liittyviin ongelmiin, jotka jokaisen on pakko jollakin tavalla ratkaista. Meistä on selkeämpää tunnustaa sen mielekkyys jo lähtökohtaisesti, eikä vain ajautua siihen ongelmia ratkottaessa. Me lähdemme itse vertailututkijoina siitä, että pragmaattisuus on hallintovertailijalle hyvä tutkijan ominaisuus.

Edellä käyty keskustelu antaa meille mahdollisuuden esittää neljä vertailuasetelman muodostamista ja hyödyntämistä koskevaa suositusta pragmaattisen hallintovertailijan lähestymistapaa korostaen:

1. Pyri tuomaan esille tarkastelemiesi kohteiden monimuotoisuus.

Siinä kun kontekstimuuttujälähestymistavalle ovat tärkeintä havaitut yhtäläisyydet ja maailmankuvälähestymistavalle puolestaan havaitut erot ja erityisyys, pragmaattisen hallintovertailijan keskeinen motiivi on vertailun avulla analysoida tarkastelemiensa kohteiden monimuotoisuutta. Monimuotoisuus ilmenee tarkasteltavissa kohteissa vaihteluna. Sekä selitettävät ilmiöt, että selittävät ilmiöt vaihtelevat. Vertailijan tehtävänä on sekä selvittää tämä vaihtelu, että käyttää vaihtelusta olevaa tietoa hyväkseen sosiaalisia ilmiöitä selitettäessä ja tulkitessa.

2. Rajaa ja määritä tutkimuksen kohteet niin, että niiden välillä on vertailtavuuden edellyttämä yhtäläisyys.

Monimuotoisuus tuottaa aina potentiaalisen vertailtavuusongelman. Siinä kun maailmankuvälähestymistapa korostaa voimakkaasti kohteiden vertailtavuusongelmia ja kontekstimuuttujälähestymistapa sivuuttaa ne lähes kokonaan, pragmaattinen vertailija olettaa ongelmia olevan, mutta katsoo myös niiden olevan ratkaistavissa. Vertailtavuus on sellaista kohteiden yhtäläisyyttä, joka tekee mahdolliseksi niiden tarkastelun pidemmällekin. Kohteet tehdään vertailtaviksi tutkijan valinnoin. Käsitteiden ja teorioiden valinta on tässä avainasemassa kohteiden valinnan ohella. Vertailtavuus syntyy silloin kun on varmistettu, että valitut käsitteet ja teorialähtökohdat soveltuvat kaikkiin tarkasteltaviin kohteisiin yhtäläisesti. Jokaista kohdetta varten ei tarvita omaa käsitettä, eikä teoriaa, vaan tutkimuksessa tulee aina toimeen rajatummalla käsitteiden ja teorioiden joukolla.

3. Tarkastele (kansallista) kulttuuria piirteinä, joka tarkastelemillasi kohteilla on.

Maailmankuvälähestymistavan ytimessä on kohteiden tarkastelu kulttuureina. Äärimmillään totuuskin muuttuu täydellisesti kulttuurista riippuvaksi, eikä vertailu tällöin ole enää mahdollista kulttuurien välillä. Kontekstimuuttujälähestymistapa puolestaan tarkastelee (kansallista) kulttuuria piirteinä, joka tutkimuksen kohteilla on. Pragmaattinen vertailija kohtelee kulttuuria omassa tutkimuksessaan suurella todennäköisyydellä samalla tavalla, joskin on mahdollista, että hän antaa kulttuurille jonkin verran kontekstimuuttujälähestymistapaa isomman roolin.

4. Vaikka (kansallinen) kulttuuri on hyvä selittävä tekijä, älä yritä selittää sillä kaikkea.

Maailmankuvälähestymistavassa kulttuurilla ei enää primääristi pyritä selittämään tai tulkitsemaan sosiaalisia ilmiöitä, vaan siitä on oikeastaan tullut jo selitettävä tai tulkittava ilmiö. Selitettävä ja selittävä ovat tällöin liudentuneet yhdeksi kokonaisuudeksi. Kontekstimuuttujälähestymistavassa puolestaan selitettävä ja selittävä pidetään visusti erossa toisistaan. Tämä on suosituksemme myös pragmaattiselle hallintovertailijalle. Kulttuuria voi hyödyntää yhtenä selittäväenä muuttujana, mutta ei ainoana sellaisena. Muitakin yhteiskunnallisia piirteitä voi nostaa selittämään havaittuja eroja ja yhtäläisyyksiä. Vertailun erottaa ei-vertailusta nimen-

omaan tämä. Vertailija selittää tai tulkitsee sosiaalisia ilmiöitä viittaamalla eroihin ja yhtäläisyyksiin yhteiskunnallisissa tekijöissä.

Toivomme, että nämä neljä artikkelimme keskeisen annin tiivistämää suositusta voisivat antaa hallintovertailijoille koordinaatteja, joiden mukaan voi omassa tutkimuksessaan edetä. Pragmaattisuus tarkoittaa kuitenkin sitä, ettei tutkijan ole aina syytä toimia neuvon mukaan. Missään mielessä ei ole syytä ottaa mitään neuvoa käskynä, joka antaisi luvan olla itse miettimättä sen mielekkyyttä. Pragmaattisuus on pitkälti tilanteen mukaan etenemistä ja valitsemansa etenemistavan perustelua.

LÄHTEET

- Almond, Gabriel A. G. Bingham Powell, Jr., Kaare Strøm, & Russell J. Dalton (2000). *Comparative Politics Today*. 7th ed. New York: Longman.
- Bloom, Helen, Roland Calori & Philippe de Woot (1994). *Euromanagement: A New Style for the Global Market, Insights from Europe's Business Leaders*. London: Kogan Page.
- Caramani, Daniele (2008). *Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Chen, Min (1995). *Asian Management Systems*. London: Routledge.
- Collier, David & Mahon, James E. (1993). Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *American Political Science Review* 87:4, 845–855.
- Cragg, Claudia (1995). *The New Taipans: A Vital Source Book on the People and Business for the Pacific Rim*. London: Arrow.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992). Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe — Rather Comparable than Comparative. *Governance* 5:3, 279–311.
- Dogan, Mattei (2006). *Strategies in Comparative Sociology*. Teoksessa: *Comparative Methods in the Social Sciences*, s. 309–338. Toim. Alan Sica. London: Sage Publications.
- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1984). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. Chatham: Chatman House Publishers.
- Driskill, Gerald W. & Angela Laird Brenton (2005). *Organizational Culture in Action: A Cultural Analysis Workbook*. Thousand Oaks: Sage.
- Easthope, Anthony (1999). *Englishness and National Culture*. London: Routledge.
- Fukuyama, Francis (1995). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- Hall, Edward T. (1976). *Beyond Culture*. New York: Doubleday.
- Hampden-Turner, Charles & Fons Trompenaars (1997). *Riding the Waves of Culture: Understanding Diversity in Modern Business*. London: Nicholas Brealey.
- Hofstede, Geert (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations (Second Edition)*. Thousand Oaks etc.: Sage Publications.
- Hyyryläinen, Esa (2008). Kymmenen (väärin)käsitystä vertailusta. Virkaanastujaisesityelmä 28.1.2008 Vaasan yliopistossa. Saatavilla internetistä, <http://www.uwasa.fi/hallintotiede/henkilökunta/hyyrylainen/> (saatavuus tarkistettu 16.1.2009).
- Jreisat, Jamil E. (2002). *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Jreisat, Jamil E. (2005). *Comparative Public Administration Is Back In, Prudently*. *Public Administration Review* 65:2, 231–242.
- Landman, Todd (2005). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 2nd ed. London: Routledge.
- Lessem, Ronnie & Fred Neubauer (1994). *European Management Systems: Towards Unity Out of Cultural Diversity*. London: McGraw-Hill.
- Lewis, Richard D. (1993). *Mekö erilaisia? Suomalainen kansainvälisissä liikeneuvotteluissa*. Helsinki: Otava.
- Lewis, Richard D. (2005). *Finland, Cultural Lone Wolf*. Boston: Intercultural Press.
- Lijphart, Arend (1971). *Comparative Politics and Comparative Method*. *The American Political Science Review* 65:3, 682–693.
- Lijphart, Arend (2006). *Comparative Politics and Comparative Method*. Teoksessa *Comparative Methods in the Social Sciences*, vol. III, 75–97, toim. Alan Sica. London: Sage Publications.
- Lipson, Leslie (2006). *The Comparative Method in Political Studies*. Teoksessa *Comparative Methods in the Social Sciences*, vol. III, 98–107, toim. Alan Sica. London: Sage Publications.
- Morden, Tony (1999). *Models of National Culture – A Management Review*. *Cross-cultural Management* 6:1, 19–44.
- Osborn, Marilyn (2004). *New Methodologies for Comparative Research? Establishing 'Constants' and 'Contexts' in Educational Experience*. *Oxford Review of Education* 30:2, 265–285.
- Peters, B. Guy (1996). *Theory and Methodology*. Teoksessa: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, p. 13–41. Eds. Hans A.G. Bekke, James L. Perry & Theo A. J. Toonen. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- Przeworski, Adam & Henry Teune (1967). *Equivalence in Cross-National Research*. *Public Opinion Quarterly* 30:4, s. 551–568.
- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: A Division of John Wiley and Sons.

- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley etc.: University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2006a). *Comparative Sociology and the Comparative Method*. Teoksessa *Comparative Methods in the Social Sciences*, vol. III, 159–178, toim. Alan Sica. London: Sage Publications.
- Ragin, Charles C. (2006b). How to Lure Analytic Social Science Out of the Doldrums: Some Lessons from Comparative Research. *International Sociology* 21:5, 633–646.
- Ragin, Charles C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Rose, Richard (1991). Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies* 39:3, 446–462.
- Rutgers, Mark R. (2004). *Comparative Public Administration: Navigating Scylla and Charybdis – Global Comparison as a Translation Problem*. *Administrative Theory & Praxis* 26:2, 150–168.
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review* 64: 4, 1033–1053.
- Sartori, Giovanni (1984) (toim.). 'Foreword', teoksessa *Social Science Concepts*. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, Giovanni (1985). Faulty Conceptions. Teoksessa: *The Practice of Comparative Politics*, p. 228–265. Eds. Paul G. Lewis, David C. Potter & Francis G. Castles. Burnt Mill Harrow: Longman.
- Seagrave, Sterling (1995). *Lords of the Rim: The Invisible Empire of the Overseas Chinese*. London: Bantam Press.
- Smelser, Neil J. (1973). The Methodology of Comparative Analysis. In *Comparative Research Methods*, toim. Warwick, Donald & Samuel Osherson, 45–52. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Smelser, Neil J. (1976). *Comparative Methods in Social Sciences*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Smelser, Neil J. (2003). On Comparative Analysis, Interdisciplinarity and Internationalization in Sociology. *International Sociology* 18:4, 643–657.
- Smircich, Linda (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly* 28:3, 339–358.
- Steinmetz, George (2006). Odious Comparisons: Incommensurability, the Case Study, and "Small N's" in Sociology, teoksessa *Comparative Methods in the Social Sciences*, vol. IV, 186–225, toim. Alan Sica. London: Sage Publications.
- Young, Robert (1997). Comparative Methodology and Postmodern Relativism. *International Review of Education* 43:5–6, 497–505.
- Van Deth, Jan W. (Toim.) (1999). Equivalence in Comparative Political Research. In: *Comparative Politics: The Problem of Equivalence*, p. 1–19. Florence, KY: Routledge.
- Van de Vijver, Fons, J.R. & Kwok Leung (1997). *Methods and Data Analysis for Cross-Cultural Research*. Newbury Park; CA.: Sage.
- Verba, Sidney (1969). The Uses of Survey Research in the Study of Comparative Politics: Issues and Strategies. Teoksessa: *Comparative Survey Analysis*, s. 56–105, toim. Stein Rokkan, Sidney Verba, Jean Viet & Elina Almsy. The Hague: Mouton.
- Viinämäki, Olli-Pekka (2007). Ekvivalenssin ongelma vertailututkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 26:2, 3–12.
- Wilson, Woodrow (2007). *The Study of Administration*, teoksessa *Classics in Public Administration (International Student Edition)*, s. 16–27, toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Boston: Thomson.