

Hallintovertailun metodologia

Salminen, Ari (toim.). Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 234, hallintotiede 26. Vaasa 2000, 233 sivua.

TEOKSEN RAKENNE JA KIRJOITTAJAT

Ari Salmisen toimittama kirja *Hallintovertailun metodologia* on tarpeellisen lisä hallintovertailun – ja yleensä vertailun, tapahtuipa tämä millä tieteenalalla tahansa – metodologiasta kiinnostuneille. Itse asiassa siitä, kuinka vertailua käytännössä tehdään, on kirjoitettu toistaiseksi hyvin vähän. Kuten aina tutkimuksen tekemisessä, on eri asia kirjoittaa vertailututkimuksen teorias- ta kuin tehdä vertailevaa tutkimusta käytännössä. Tässä kirjassa on onnistuttu yhdistämään nämä molemmat näkökulmat.

Kirja koostuu artikkeleista, joiden kirjoittajat (kahta poikkeusta lukuun ottamatta) toimivat Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa tutkijoina. Kirjoittajat ja teokseen valitut teemat ovat:

Ari Salminen: Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus,

Jaakko Husa: Hallinnon juridiikan vertailututkimuksen peruskysymykset,

Pirkko Vartiainen: Evaluointi vertailun välineenä,

Anita Niemi-lilahti: Paikallishallinto kansainvälisen vertailun kohteena,

Jari Vuori: Julkisen ja yksityisen sektorin organisaatio- ja johtamisvertailut,

Esa Hyryläinen: Vertailtavuuden ongelmia hallintopolitiikan ja -reformien tutkimuksessa,

Jouni Niskanen: Tilastollinen vertailututkimus,

Nina Herala: Qualitative Comparative Analysis (QCA) oikeusvertailun välineenä ja

B. Guy Peters: Julkisen hallinnon vertailun välttämättömyys ja vaikeus.

Kirjassa vertailua lähestytään usean hallintotutkimuksen alueen, kuten hallintotieteen, julkis- oikeuden, sosiaali- ja terveyshallinnon ja terveys- hallintotieteen kautta. Vaasaan on keskittynyt

vertailututkimuksen osaamista, muun muassa yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan perustettiin muutama vuosi sitten Vertailevan hallintotutkimuksen keskus (Center for Comparative Public Policy and Management). Kaikki kirjoittajat ovat vertailututkimukseen suuntautuneita hallintotieteilijöitä (oppiarvona HTT).

VERTAILUTUTKIMUKSEN LISÄÄNTYVÄ TARVE

Kuten teos osoittaa, on vertailututkimus erittäin ajankohtaista monestakin syystä. Hallintotieteessä, jonka tutkimuskohteena on julkinen hallinto, hallinta ja julkisen sektorin toiminta osana yhteiskuntaa, vertailun merkitystä korostavat muun muassa globaali kehitys, alueelliset integraatioprosessit ja hallintokulttuurien vuorovaikutus (Salminen 2000: 11). Suomessa on hallintoa uudistettu viimeisten vuosikymmenien aikana. Julkishallinnossa on siirrytty tulosjohtamiseen ja kunnallisia palveluja on yksityistetty. Hallinnon uudistaminen on perustunut suomalaisille vierai- siin rakenteisiin ja käytäntöihin. Tämä on johtanut siihen, että uudistukset eivät ole toimineet vieraassa ympäristössä samalla tavalla kuin alkuperäinen tarkoitus on ollut. Uusien johtamis- ja hallinto-oppien käyttöönottoaminen tekee vertailevan tutkimuksen suorastaan välttämättömäksi.

Vertaileva tutkimus ei ole tarpeen pelkästään hallintotieteessä, vaan myös muilla tieteenaloilla. Oikeustieteessä Euroopan syvenevä integraatio ja eurooppaoikeuden merkityksen kasvu, kansainväliset sopimukset ja oikeuden harmonisointi eli yhdenmukaistaminen lisäävät oikeusvertailevan tutkimuksen tarvetta. *Jaakko Husa* toteaa (2000: 62) julkishallinnon ohjauksjärjestelmien olevan selvästi harmonisoitumassa Euroopan unionin sisällä. Tästäkin syystä vertailututkimuksen asema on väistämättä vahvistumassa. Kirjan läpikäyvinä teemoina voi pitää vertailututkimuksen merkityksen kasvua ja toisaalta kriittikiä toistaiseksi tehtyä vertailututkimusta kohtaan.

TEOKSEN SISÄLLÖN LYHYT ESITTELY

Kirjan ensimmäisessä artikkelissa Ari Salminen käsittelee hallintovertilua ja vertailumallien käytökelpoisuutta (s. 11-35). Hän toteaa hallintovertailun ajankohtaiskritiikkiä esitellessään, että pelkissä kuvailevissa maavertailuissa ei ole ymmärretty vertailun teorian merkitystä. Tämä liittyy vertailun väitettyyn käsitteelliseen ja teoreettiseen kehittymättömyyteen sekä empiiristen vertailututkimusten vähäisyyteen ja suoranaiseen puutteeseen. Todella syvälliset vertailututkimukset on tehty vasta 1900-luvun loppupuolella. Voidaan sanoa, että vertailututkimus muodostuu toisaalta tutkimuksista, joissa on tiukka vertailuasetelma (comparative studies), ja toisaalta vertailuasetelmaltaan löyhemmistä tutkimuksista (comparable studies).

Tiukkaa kritiikkiä tehtyä vertailututkimusta kohtaan esittää myös *B. Guy Peters* kirjan viimeisessä artikkelissa "Julkisen hallinnon vertailun vältämättömyys ja vaikeus" (s. 185-208). Hän toteaa, että vertaileva hallinnon tutkimus on suurelta osin ollut kuvailevaa ja perustunut pikemmin maittaiseen tarkasteluun kuin pyrkimykseen tarjota laajempia analyttisiä ja teoreettisia perspektiivejä. Hän toteaa korkeatasoisen vertailututkimuksen lisääntymisen olevan elintärkeää alan teoreettisen kehityksen kannalta. Vertaileva hallintotieteellinen tutkimus on edelleen teoreettisesti kehittymätöntä; siltä puuttuu selkeä teoreettinen kieli ja indikaattorit.

Petersin alun perin englanninkielinen artikkeli on käännetty kirjaan suomeksi. Mielestäni artikkelin olisi voinut säilyttää alkuperäiskielellä, koska kääntäminen johtaa väistämättä vaikeisiin lauserakenteisiin. Varmasti kaikki kirjan tematiikasta kiinnostuneet olisivat pystyneet lukemaan artikkelin myös alkuperäiskielellä.

Kriittisellä linjalla jatkaa myös *Jari Vuori* käsitellessään julkisen ja yksityisen sektorin organisaatio- ja johtamisvertailujen metodista ja metodologista tilaa (s. 107-129). Hänen mukaansa kritiikki on perusteltua, koska metodologisesti ohuet, mutta teknisesti ja metodisesti linjakkaat selvityksenomaiset tutkimukset ovat ohjanneet ja ohjaavat liikaa vertailutietoa. Hän tarkastelee erityisesti julkisen ja yksityisen toiminnan vertailuun kohdistuneita tutkimuksia. Selvitysten ja tilaustutkimusten ylivoima "tutkimusmarkkinoilla" on johtanut siihen, että tekninen tarve ratkaista, onko julkinen vai yksityinen toiminta tehokkaampaa,

ylikorostuu metodologisen ymmärryksen kustannuksella. Toistaiseksi tehdyissä selvityksissä ei ole pystytty vastaamaan kaikkein polttavimpaan kysymykseen eli julkisen ja yksityisen toiminnan mahdollisiin eroihin ja siihen, mitä nämä erot kertovat palvelurakenteen tehokkuudesta.

Eksplisiittisen vertailututkimuksen vähäisyys ei ole kuitenkaan pelkästään hallintotieteen ongelma. Myös oikeustieteessä todellisia oikeusvertailevia tutkimuksia on tehty toistaiseksi vähän. Suurimmassa osassa tutkimuksista vertailu on jäänyt niin sanotuksi kontekstivertailuksi, jolloin vertailutietoa on käytetty oikeudellisen tulkintaongelman ratkaisemisessa teknis-praktisena apuvälineenä. Arvioinnin kohteena olevassa kirjassa tällaista vertailua kutsutaan kuvailevaksi ja maittaiseksi tarkasteluksi. Tällaistaikin vertailutietoa toki tarvitaan, mutta tämän tasoisella vertailutiedolla ei pystytä vastaamaan syvällisiin hallintokulttuurien ja poliittis-hallinnollisen päätöksenteon rakenteita pohtiviin kysymyksiin.

Kirjan toisessa artikkelissa "Hallinnon juridiikan ja vertailututkimuksen peruskysymykset" (s. 36-66) Jaakko Husa tarkastelee varsin laajasti oikeusvertailun teoriaa ja oppialan hahmotusta. Hänen mukaansa eurooppaoikeuden merkitystä korostaa se, että integraatio tapahtuu pitkälti juridiikan keinoin ja ehdolla ilman demokraattisen tahdonmuodostuksen välintuloa. Eurooppaoikeuden aiheuttamien epävarmuustekijöiden hallintaan tarvitaan oikeusvertailevaa tutkimusta.

Toinen selkeästi oikeusvertailuun liittyvä artikkeli on *Nina Heralan* "Qualitative Comparative Analysis (QCA) oikeusvertailun välineenä" (s. 166-184). Kirjoituksessa arvioidaan pääosin Charles C. Raginin kehittelemän tietokoneperusteisen tutkimusmenetelmän sovellettavuutta oikeusvertailevaan tutkimukseen. Siinä missä Husa esittelee yleisemmällä tasolla oikeusvertailua, käsittelee Herala tiettyä spesifiä tapaa tehdä oikeusvertailua käytännössä. Hän toteaa, että QCA sopii hyvin välineeksi tutkittaessa lainsoveltamista ja laintulkintaa. Koska kyseessä on tilastollinen menetelmä, toimii tämä tekninen apuväline kuitenkin vain niin hyvin kuin sen käyttäjä hallitsee tutkittavan ongelman. Heralan näkemystämän menetelmän käytöstä oikeusvertailun apuvälineenä on hyvin mielenkiintoinen, koska toistaiseksi menetelmää on sovellettu oikeusvertailevissa tutkimuksissa hyvin vähän, jos lainkaan. Heralaa voikin kutsua alan pioneeriksi Suomessa.

Kuten Husan ja Heralan kirjoitukset osoittavat, käsittelevät muutamat kirjoittajat vertailua yleisemmällä tasolla, kun taas toiset paneutuvat hyvin yksityiskohtaisesti metodin kuvaamiseen. Koska kirjassa lähestytään hallintovertailun metodologiaa laajasta näkökulmasta, on osa kirjan artikkeleista lukijalle (ainakin allekirjoittaneelle) metodologisesti vähemmän tuttuja. *Pirkko Vartiainen* käsittelee evaluointia vertailun apuvälineenä (s. 67-87). Hän määrittelee evaluoinnin soveltavaksi tutkimukseksi, joka kohdistuu jonkin toiminnan, intervention tai innovaation arviointiin. Vartiainen mukaan evaluointitutkimus ei ole suoranaisesti arvioivaa, mutta se voi pitää sisällään elementtejä, jotka edesauttavat vertailuvan tiedon analyysiä ja soveltamista.

Anita Niemi-lilahti tarkastelee artikkelissaan paikallishallintoa kansainvälisen vertailun kohteena (s. 88-106). Hän toteaa, että kansainvälisessä vertailussa erilaiset kansalliset poliittis-hallinnolliset järjestelmät sekä kunnan asema ja sen muutos tässä järjestelmässä tuovat lisää kompleksisuutta vertailuun. Lähinnä kysymys on siitä, miten paikallishallintoa, lähinnä kuntia, voidaan vertailla keskenään. Hän pitää 21. vuosisadan ilmeisenä haasteena paikallishallinnon vertailujen metodista kehittämistyötä.

Vertailtavuuden ongelmiin hallintopoliitiikan ja -reformien tutkimuksessa kiinnittää huomiota myös *Esa Hyyryläinen* (s. 130-146). Vertailun keskeinen ongelma ja haaste on kysymys kahden ilmiön vertailtavuudesta. Yksi vertailututkimuksen suuria haasteita on mahdollisimman pelkistetyillä ja harvalukuisilla malleilla kuvata ja selittää mahdollisimman laajaa tutkimuskenttää. Hänen mukaansa kysymys kahden ilmiön vertailtavuudesta ja sen toteuttamistavasta on aina kritiikille altis. Jokainen tutkija seisoo epäilemättä valintojensa takana ja toisten tutkijoiden tehtävänä on esittää, missä määrin ja millä tavoin asiat olisi voitu toteuttaa toisin.

Jouni Niskanen tarkastelee kirjoituksessaan tilastollista vertailututkimusta (s. 147-165). Tilastollisesti kerättyä materiaalia voidaan toki käyttää apuvälineenä varsinaisessa vertailussa, mutta mielestäni tilastollisen aineiston analysointia ei voida sinänsä pitää vertailevana tutkimuksena. Kahden kunnan tai kuntajoukon tunnuslukujen vertaaminen - tapahtuipa tämä sitten missä päin maailmaa tahansa - ei ole vertailevaa tutkimusta, koska vertailun perusedellytyksenä voidaan pitää sitä, että vertailtavat ilmiöt edusta-

vat kahta erilaista järjestelmää. Niskasen kirjoitus on ansiokas tilastollisen tutkimuksen esittely, mutta jotta siitä olisi todella hyötyä vertailijalle, olisi kirjoituksessa esimerkiksi voinut käsitellä Suomen ja Iso-Britannian paikallishallinnon tunnuslukujen vertaamista keskenään ja sitä, missä ja miten tätä vertailutietoa voidaan käyttää hyväksi.

LOPUKSI

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kirja on tarpeellinen puheenvuoro vertailun metodologiasta ja sen moninaisuudesta. Lukijalle ei jää epäselväksi toistaiseksi tehdyn hallintovertailun metodologinen kehittymättömyys ja tehtyjen vertailujen pinnallisuus. Kirjassa ei tyydytä kuitenkaan pelkästään kritisoimaan tehtyä tutkimusta, vaan siinä esitetään keinoja vertailun metodologiseen kehittämiseen. Kuten kirjaan kirjoittaneet korostavat, vertaileva tutkimus on suorastaan välttämätöntä hallinnollisen yhteistyön lisääntymisessä, integraation syvetessä ja kansainvälisten hallinto- ja johtamisoppien käyttöönottamisessa. Kirjassa osoitetaan lukijalle havainnollisesti, että vertailuun liittyvät ongelmat ovat kaikille vertailijoille yhteisiä tieteenalasta riippumatta. Muidenkin tieteenalojen ja koulukuntien vertailijoiden kokemuksista on mahdollista oppia. Toivottavasti teos omalta osaltaan edistää vuoropuhelua eri tieteenalojen välillä.

Suomesta on puuttunut vertailututkimuksen peruskysymyksiä käsittelevä tieteellinen teos, jota voidaan käyttää myös perusopetuksessa. Tässä suhteessa kirja on tullut todella tarpeeseen. Jotta vertailututkimus kehittyä, tarvitaan kirjassa esitettyjä kriittisiä puheenvuoroja ja analyysejä. Kirjoittavat viittaavat artikkeleissaan toisiinsa. Tämä tekee kirjasta yhtenäisen kokonaisuuden sen sijaan, että se koostuisi yhdeksästä erillisestä vertailua eri hallintotieteen osa-alueelta tarkastelevasta artikkelista.

Sen sijaan kritiikkiä voidaan kohdistaa kirjan oikolukuun ja kieliasuun. Lukijaa häiritsevät kirjan lukuisat pilkku- ja oikeinkirjoitusvirheet. Onkohan kirja toimitustyössä aika loppunut kesken? Välissä mielenkiinto uhkasi sisällön sijasta keskittyä kirjan pilkkuvirheiden korjaamiseen. Tarkalla oikoluvulla kirjan luettavuus paranee huomattavasti. Koska kirjan lukijakunta on mielestäni laaja ja sitä voidaan pitää hallintovertailun metodin

– ja miksei muukin vertailututkimuksen -
perusoppikirjani, luulisi myös kaupallisella kus-
tantajalla olevan kiinnostusta kirjan julkaisemis-
ta kohtaan. Näin kirjassa esitetyt mielenkiintoi-
set näkemykset vertailututkimuksesta eivät jäisi
vain hallintotieteilijöiden käyttöön, vaan leviäisivät
myös laajemman lukijakunnan tietoisuuteen.

Marja Sutela

Oikaisu

Kahdessa viimeisessä HT-lehdessä on
ollut oppiarvojen osalta virheitä.

Professori (emerita) Sirkka Sinkkosen
oppiarvo on PhD, eikä THT kuten HT 2/
2000 numerossa oli mainittu.

Yliopettaja Matti Mälkiän oppiarvo on YTM,
eikä HTM kuten HT 3/2000 numerossa oli
mainittu.

Toimitus pahoittelee esiintyneitä virheitä.