

Sabine Kuhlmann & Hellmut Wollmann: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar 2014. 345 s.

Vertailevalla politiikan ja hallinnon tutkimuksella on pitkät perinteet. Euroopassa kiinnostusta lisää Euroopan Unionin pyrkimys yhteinäistä jäsenvaltioiden käytäntöjä ja vertailla esimerkiksi avoimen koordinaation menetelmällä jäsenmaiden eroavaisuuksia. Tuore teos eurooppalaisista hallintojärjestelmistä ja niiden uudistamisesta tarjoaa tuhdin paketin vertailevan tutkimuksen ystäville. Sabine Kuhlmann työskentelee Potsdamin yliopiston professorina (Lehrstule) ja Hellmut Wollmann on Humboldt yliopiston emeritusprofessori ja edelleen aktiivinen toimija. Sabine Kuhlmann johtaa myös COST-hanketta ”Local Public Sector Reforms: An International Comparison”. Kummaltakin kirjoittajalta on vaikuttava lista omaa tutkimusta mukana. Kirjan voi sanoa olevan henkilökohtainen.

Eurooppalaisia poliittis-hallinnollisia järjestelmiä verrataan yleensä erilaisten typologioiden kautta. Gösta Esping-Andersenin hyvinvointivaltiotypologia lienee tuttu kaikille. Kuhlmannin ja Wollmannin teoksen runkona toimii jako viiteen osajärjestelmään: mannermaiseen napoleoniseen ja federatiiviseen, anglo-saksiseen, pohjoismaiseen ja itä-eurooppalaiseen. Jaottelun perusteena on perusteellinen pohdinta historiallisista, hallintojärjestelmään liittyvistä ja valtio-kunta-suhteeseen kytkeytyvistä piirteistä. Kustakin kategorista on valittu esimerkkimaa tai maita, siten että tarkastelu kirjan jatkossa kohdentuu Ranskaan, Italiaan, Saksaan, Iso-Britanniaan, Ruotsiin ja Unkariin. Teoksen teoreettisena näkökulmana toimii institutionaalinen teoria. Kuhlmann ja Wollmann käyvät läpi institutionalismin eri näkökulmia ja toteavat, että hallinnollisen muutoksen selittämisessä on relevanttia tarkastella muutostekijöitä ja muutoslogiikkaa eri näkökulmista.

Pääosa kirjaa on erilaisten hallinnollisten uudistusten läpikäynti vertailevasta näkökulmasta. Näitä ovat uudistusdiskurssit, hallintorakenteen uudistukset, kuntauudistus, julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutus sekä hallinnon mo-

dernisointi. Suomalaisesta näkökulmasta kiinnostava on esimerkiksi meilläkin ajankohtainen kuntauudistus. Kuhlmannin ja Wollmannin mukaan eteläiselle Euroopalle tyypillistä on kuntien pieni koko ja vaatimattomat tehtävät, pohjoiselle suuret kunnat ja tärkeä yhteiskunnallinen rooli. Jälkimmäisessä tapauksessa hyvinvointivaltion rakentaminen ja ylläpito vaatii rationaalista ”zeigeistia” kun taas eteläisessä Euroopassa kuntien yhdistäminen ei kuulu käytössä olevaan keinovalikoimaan. Toisena esimerkkinä poimin julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutuksen. Hellmut Wollmann on jo jonkin aikaa eri konferensseissa esittänyt ajatusta heiluriliikkeestä. Sen mukaan toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa järjestettiin aluksi palvelut julkisina, 1970-luvun lopulta lähtien yksityistäminen ja markkinoiden esimerkki on ollut kasvavaa. Yksityistämisen taustalla on NPM, erityisesti Englannissa konservatiivien valtakausi, mutta on huomattava myös EU:n vaikutus, ajaahan se pääomien, tavarain, ihmisten ja palvelujen vapaata liikettä. Viime vuosina olisi heiluri liikahtanut takaisin julkiseen päin. Tästä käytetään kirjassa termiä ”remunicipalisation”. Sen liikkeellepanevinä voimina ovat toimineet kansalaisten tyytymättömyys yksityisiin palveluihin ja toisaalta kuntien pyrkimys turvata tiettyjen palvelujen laatu ja saatavuus. Osa esimerkeistä koskee teknisiä palveluja kuten vesihuoltoa, sähköä ja jätehuoltoa. Näiden kohdalla kuntien mielessä voi olla myös tulojen saanti. Suurissa eurooppalaisissa kaupungeissa (esim. Pariisi, Berliini, Grenoble) onkin äskettäin siirrytty yksityisestä tuotannosta kunnalliseen.

Kirja on laadittu oppikirjaksi. Lukujen alussa selostetaan tavoitteet ja lähteiden ohella on esitetty 20 keskeisen vertailevan tutkimuksen kirjan lisälukemisto. Lähteet kokoavat monipuolisesti vertailevan tutkimuksen klassikoita, empiiristä tutkimusta ja tapaustutkimuksia esimerkialueilta. Vertaileva hallinnon ja politiikan tutkimus on haasteellista. Vaikka järjestelmät muistuttavat toisiaan, ne voivat olla, ja yleensä ovatkin, omintakeisia. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa vaikkapa Tanskan kuntauudistus, jota Suomessa katsotaan kadehtien. Tanskan kuntauudistuksen erityispiirteet selittävät kuitenkin vahvasti sen kulkua, joten uudistuksen kopiointi ei ole mahdollista. Toisaalta jos ei poliittis-hallinnollisista järjestelmistä voisi siirtää mitään

tietoa toiseen, niin sellaisten organisaatioiden kuten EU, OECD ja YK työ tulisi vaikeammaksi. Tällaisen tiedon välittymisen mekanismit (esim. europeanisation) ovatkin oman kiinnostuksensa kohteena. Vertailevan tutkimuksen haasteena on aina asettaa samalla viivalle erilaisia järjestelmiä. Samalla voi todeta, että Euroopan Unionin haasteenahan on juuri tällainen kirjo. Vaikka esimerkiksi sosiaaliseksi ei kuulu vahvoihin integraation alueisiin, sitäkin käsitellään avoimen koordinaation menetelmällä, joka ei tuota jäsenmaille sanktioita mutta järjestykseen laittamista (naming and blaming). Vertailu voi toki tyytyä vain nostamaan esille erot ja samankaltaisuudet. Tässä tullaan samalla kysymyksiin globaaleista arvoista kun siirrytään Euroopan kontekstista laajemmalle.

Kaiken kaikkiaan Kuhmannin ja Wollmannin teosta voi pitää tervetulleena täydennyksenä vertailevan, eurooppalaisen hallinnontutkimuksen saralla. Se täydentää aiempaa, tarjoaa uusia näkemyksiä ja tekee tutuksi eurooppalaisia hallintojärjestelmiä. Kirja on jo laaja, mutta voisi todeta, että EU toimijana on niukasti esillä. Tämä liittyy tutkijoiden turhankin korkeisiin raja-aitoihin, jolloin hallinnon tutkimus ei koske ylikansallista tutkimusta. Toisena vajeena

voi pitää poliittisten tekijöiden puutetta, voidaanko hallinnon muutosta ymmärtää ilman politiikkaa. Kuntauudistuksissa se ainakin on vahvasti läsnä. Kirjan johtopäätöksissä tekijät myös hahmottavat vertailevan tutkimuksen tulevaisuuden haasteita. Heidän mukaansa yhtenä tällaisena alueena on vaikuttavuus. Toisin sanoen kysymys koskee hallinnollisen muutoksen ja uudistusten seurauksia. Kirjoittajien mukaan tästä kysymyksestä saisi olla enemmän todistetta, evidenssiä. Tässä tullaankin sitten vaikeampaan problematiikkaan. Ajatellaanpa muutosta x, mitä se sai aikaan. Lähtökohta on uudistuksen tavoite, toteutuiko se. Mutta, ehkäpä tavoite olikin vain silmänlumetta. Toiseksi tulos voikin olla jotain muuta kuin on tavoiteltu. Ajatellaan vaikkapa kuntaliitoksia. Kyllä, isompi kunta on toki leveäharteisempi kuin pieni, mutta kun rahat on jaettu koittaa arki. Entä yksityistäminen, se voi auttaa kunnan taloutta mutta siirtää kuluja kuntalaisille. Uudistuksilla on myös sivuvaikutuksia, niin myönteisiä kuin kielteisiäkin. Kolmanneksi on vaikeaa osoittaa, mikä on uudistuksen aikaansaamaa muutosta ja mikä muiden tekijöiden vaikutusta.

*Pekka Kettunen*