

Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert & Per Lagreid (Eds.): *Government agencies – Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012. 474 pp.

Teos on laaja vertailuteos, joka kattaa 29 maata pääosin Euroopasta. Lisäksi mukana on EU:n virastoja koskeva kuvaus ja analyysi. Teos perustuu EU:n rahoittamaan projektiin (COST), jossa on määritelty vertailussa käytettävä viitekehys. Aineisto on kerätty paikallisten asiantuntijoiden toimesta. Suomen aineiston ovat laatineet Vaasan yliopiston ryhmä: Ari Salminen, Olli-Pekka Viinamäki ja Johanna Jokisuu.

Teos on merkittävä monesta syystä. Ensimmäinen se on ensimmäinen verraten kattava hallintojen vertailuraportti vuoden 1991 jälkeisestä Euroopasta. Tärkeää on, että kommunismita luopunut Itä-Eurooppa on myös mukana. Euroopan ulkopuoliset anglosaksiset maat ja muutamat Kaukoidän ja Afrikan maat täydentävät vertailua ja mahdollistavat globaalien tarkastelun. Vertailun kannalta on tärkeää, että jokaisen maaryhmän lopussa esitetään maaryhmäkohtainen yhteenveto. Vertailuteoreettinen aines muodostuu siten viitekehystä, maaryhmäluokittelusta sekä edellä mainituista yhteenvedoista. Teoksen teoreettinen ote on ammattimainen ja harkittu.

Toiseksi teos on tärkeä, koska se nostaa keskiön virasto- ja laitostason, joka on hallintokoneistojen keskiö ja sen uutta luova ydinosa. Tässä yhteydessä onkin tärkeää kysyä, mikä on modernin hallintotieteen keskeisin kohde. Mielestäni se on yhä enemmän juuri agencification-ilmion luoma kohderyhmä: erilaiset ministeriön alaiset virastot, laitokset, julkisia tehtäviä hoitavat säätiöt ja osakeyhtiöt sekä niiden toiminta julkisen sfäärin kehittämiseksi. Miksi näin? Koska ministeriöt ovat ensisijaisesti poliittisia organisaatioita ja aika samanlaisia maasta toiseen. Suomessa on ehkä vaikea ymmärtää, että kunnallishallinto, siis julkisen sektorin paikallishallinto on myös aika kiinnostamaton hallintoteoreettisesti. Sehän on eräänlainen julkisten palvelujen McDonald's-ketju tarjotessaan periaatteessa samanlaisia palveluja palvelukäytäntöineen kaikissa kunnissa. Paikallishallinto on siten otollinen kohde palveluhallintoteorioiden soveltamiselle.

Tosin standardisoitujen palvelujen mahdollisuuksia ei ainakaan Suomessa näytetä osattavan hyödyntää. Suomen tilanne on aika poikkeuksellinen. Jatkuva keskittämishajautusväittely ja kunnallisen itsehallinnon ylikorostus on johtanut tilanteeseen, jossa lähes kaikki huomio on kohdistettu kuntiin unohtaen julkishallinnon kokonaisuus ja silti julkisten palvelujen kehitys on ollut hidasta. Julkishallinnon kokonaisuuden kannalta valtakunnalliset virastot ja laitokset ovat avainasemassa. Niiden kehitystaso ratkaisee koko yhteiskunnan kehitystason. Siinä mielessä on piristävää lukea teosta, jossa vertaillaan näitä kunkin maan julkisen kehityksen vetureita toisiinsa.

Kolmanneksi kirja on tärkeä empiirisen vertailututkimuksen esimerkkinä. Hallintotieteen merkittävä haaste on empiirisen tutkimuksen riittämättömyys. Esimerkiksi virasto- ja laitostason empiiriseen olemukseen kohdistuvat tutkimukset ovat harvinaisuuksia. Tämän tutkimuksen viitekehys ja maakohtaiset kuvaukset ovat hallintotieteen empiriaa parhaimmillaan. Ilman empiriaa hallintotiede on yhteiskunnallista spekulatiota ilman sisältöä ja yhteyttä yhteiskunnan todellisuuteen. Nyt käsillä oleva teos osoittaa, miten vertailevaa empiriaa voidaan kerätä koko Euroopan alueelta ja jopa maailmanlaajuisesti.

Neljänneksi käsillä oleva tutkimus sisältää poikkeuksellisen realistisen ja analyttisen katsauksen NPM-doktriinin (New Public Management) vaikutuksiin monissa kohdemaisissa. Onhan agencification-ilmio NPM-doktriinin ydintä, vaikka itse ilmiö on monessa maassa tuttu jo paljon ennen NPM:ää, sillä NPM-doktriinin yhteydessä luotiin uusi NPM-tyyppinen virastomalli. Myös tältä osin on kysymys empiirisestä todellisuudesta eli siitä, miten NPM-ideat ovat vaikuttaneet kunkin maan hallintoon. Empiirisessä analyysissä pitäisi kyetä menemään yleisesitysten ohella syvemmälle kunkin sektorin kokemuksiin. Tässä agencification-näkökulma on hyödyllinen.

Viidenneksi teos sisältää osuvaa ja ilmeisen toimivaa analyysiä julkishallinnon ohjauksjärjestelmän käytössä olevista ohjaukskeinoista. Ex ante- ja ex post -ohjaukset ovat merkittävä vedenjakaja hallinnon ohjauksen kehityksessä. Agencification-ilmioon kuuluu virastojen ja laitosten asema käsivarren mitan verran etäällä

varsinaisesta ministeriöjohtoisesta poliittisesta ohjauksesta. Ratkaisevaa on, millaisia ohjaus- ja valvontakeinoja ministeriöt tällöin käyttävät. Teos antaa ohjauksen keinovalikoimasta hyvän yleisen ja maakohtaisen analyysin.

Maakohtaiset kuvaukset ovat sinällään lukemisen arvoisia eli ne ovat sekä hallintotieteellisesti että yhteiskunnallisen yleissivistyksen kannalta kiinnostavia ja tärkeitä. Olen pitänyt ennen eläköitymistäni luentoja teemasta suomalainen ja eurooppalainen hallinto. Jos tämä teos olisi ollut käytettävissä, luentotohtäväni olisi ollut ratkaisevasti helpompi. Toisaalta on aika lohdullista havaita, että monet maakohtaisiin kokemuksiin perustuvat havaintoni lyövät hyvin yläsiin tämän tutkimuksen havaintojen kanssa.

Vain kaulaansa myöten hallinnon kehittämistehtävissä vuosia mukana ollut osaa antaa täyden arvon teoksen lopussa olevalle suositusosiolle. Se on poikkeuksellista hallinnon tutkimusta, sillä harvoin tutkijat uskaltavat antaa näin konkreettiselle tasolle meneviä suosituksia. Mielestäni teoksen luonut työryhmä näyttää suosituksillaan voimansa ja uskottavuutensa. Teoksen johtopäätökset ovat hyvin perusteltuja ja niiden pohjalta on mahdollista neuvoa hallinnon kehittäjiä *agencificationin* monesti vaikeissa ratkaisuisa. Mielestäni suositusosa on kunnioitettava suoritus työryhmältä.

Omat suosikkini maakovauksien joukossa, jossa taso oli kova, olivat Englannin, Saksan, Ruotsin, Eestin, Tansanian ja Hong Kongin ohella erityisesti Unkarin kuvaus, joka aika yleis-

pätevästi valottaa ns. *transitiomaiden* ongelmia uuden aikakauden organisaatoratkaisuissa.

Suomen sinällään tasokkaan kuvauksen osalta jäin kaipaamaan hiukan tarkempaa kuvausta erityisesti keskusvirastomallin kohtaloista 1920-luvulla ja jälleen 1970–1980- ja 1990-luvuilla, jolloin Suomi oli malliesimerkki välillä kiivaastakin perinteisestä pohjoismaisesta (Ruotsin mallin mukaisesta) *agencificationista* ja sitten käänteisestä *agencification-kehityksestä* keskusvirastojen lukumäärän vähentyessä ja aseman heikentyessä.

Yllä olevan arvion perusteella suosittelen teosta myös opetuskäyttöön hallintotiedettä harjoittaviin yliopistoihimme. Vastaan tältä osin jo etukäteen kysymykseen siitä, onko teos riittävän tieteellinen, että kyllä on ja samalla myös riittävän käytännönläheinen.

Yllä kuvattu teos on avannut eurooppalaisten hallintojen vertailevan tutkimuksen virasto- ja laitostasolla. Olisi tärkeää, että vastaavanlaisia tutkimuksia tehtäisiin jatkossa myös hallinnon muista tasoista. Ministeriöiden vertailututkimukset tulisi päivittää nykypäivään. Ajankohtaisesti tärkeintä olisi tehdä tässä tutkimuksessa omaksutulla objektiivisella ja analyttisellä tasolla Euroopan paikallishallintojen vertailututkimus. Siinä tulisi keskittyä paikallishallinnon todelliseen asemaan ja mahdollisuuksiin julkisten palvelujen tuottajina ja jättää tässä yhteydessä syrjemmälle itsehallintokorostus.

*Markku Temmes*