



VAASAN YLIOPISTO

ARI SALMINEN (toim.)

Hallintovertailun metodologia

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

Tutkimuksia 234

Hallintotiede 26

VAASA
2007



VAASAN YLIOPISTO

ARI SALMINEN (toim.)

Hallintovertailun metodologia

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

Tutkimuksia 234

Hallintotiede 26

Toinen painos

VAASA
2007

*"Of ourselves so long as we know only
ourselves, we know nothing"*
Woodrow Wilson 1887

SISÄLLYS

ABSTRACT	3
I JOHDANTO	8
II HALLINTOVERTAILU JA VERTAILUMALLIEN KÄYTTÖKELPOISUUS	11
<i>Ari Salminen</i>	
Mitä vertailu on?	13
Hallintovertailun taustaa	14
Metodologiset kytkenät	16
Analogia vertailun apuna	20
Yhteiskuntatieteellistä ajankohtaiskriittikää	22
Vaihtoehtoisia mallintamisia	24
Metodisia ehtoja kontekstivertailusta kattavaan vertailuun	24
Hallintovertailun 'reseptit' ja käytännön haasteita komparativistille	30
III HALLINNON JURIDIIKAN VERTAILUTUTKIMUKSEN PERUSKYSYMYKSET	36
<i>Jaakko Husa</i>	
Vertailun metodologia	36
Oikeusvertailun metodologia	38
Oikeusvertailun taustat, oppialan hahmotus ja metodi	39
Praktiset ja teoreettiset aspektit	43
Teknisluonteiset metodologiset valinnat	47
Teoreettisluonteiset valinnat	54
Hallinnon juridiikan vertailututkimuksen haasteet	59
Euroopan integraatio ja normistojen yhtenäistyminen	61
Hallinnon juridiikan vertailun tarve tulevaisuudessa	65

IV	EVALUOINTI VERTAILUN VÄLINEENÄ	67
	<i>Pirkko Vartiainen</i>	
	Evaluoinnin positivistinen perusvire	67
	Vertaileva evaluointi	69
	Tavoiteperusteinen evaluointi	73
	Talouteen painottunut evaluointi	76
	Implementaatiotutkimukset	78
	Asiakastyytyväisyystutkimukset	80
	Tarvetutkimukset	82
	Johtopäätökset	84
V	PAIKALLISHALLINTO KANSAINVÄLISEN VERTAILUN KOHTEENA	88
	<i>Anita Niemi-Ilahti</i>	
	Paikallishallinnon käsite ja erilaiset ilmenemismuodot	90
	Vertailuasetelmien moninaisuus	97
	Havaittuja variaatioita	99
	Ristiriita kuntavertailujen tavoitteiden ja toteutuksen välillä	101
	Johtopäätökset ja tulevaisuuden haasteet	103
VI	JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN ORGANISAATIO- JA JOHTAMISVERTAILUT	107
	<i>Jari Vuori</i>	
	Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus	108
	Vertailutiedon luokat	111
	Käsitteenmuodostus ja operationalisointi	115
	Metodologia, metodit ja adekvaattisuus	118
	Vertailukriteerien konstruoinnin laiminlyönnit	124
	Vertailun tekniset ja yhteiskunnalliset esteet	126
	Johtopäätökset	127

VII	VERTAILTAVUUDEN ONGELMIA HALLINTOPOLITIIKAN JA –REFORMIEN TUTKIMUKSESSA	130
	<i>Esa Hyyryläinen</i>	
	Vertailtavuuden vähimmäisvaatimus	131
	Käsitteiden valinta	136
	Vertailtavuus rajattuna vaihteluna tapausten välillä	140
	Aineiston keruu ja käsittelyn systemaattisuus	142
	Validiteetti ja reliabiliteetti	143
	Vertailtavuus tutkijan toimien tuloksena	145
VIII	TILASTOLLINEN VERTAILUTUTKIMUS	147
	<i>Jouni Niskanen</i>	
	Tilastollisen vertailututkimuksen tiedeperintö	148
	Jako viiteen ryhmään	150
	Muuttujien ominaisuudet	152
	Vertailun tulos testattava	153
	Otoskoon määrittäminen	155
	Muuttujatyypin rajoitusten tunnistaminen	157
	Datamatriisi	158
	Otoksen vakioiminen ja pilkkominen	160
	Kuinka valita sopiva tilastollinen testausmenetelmä?	161
	Johtopäätökset	162
IX	QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS (QCA) OIKEUSVERTAILUN VÄLINEENÄ	166
	<i>Nina Herala</i>	
	Miksi käyttää QCA-menetelmää oikeusvertailussa?	167
	Menetelmän ominaisuudet ja saatava informaatio	168
	QCA:n käyttö oikeusvertailussa	171
	Vertailevan tutkimusaineiston käsittely	172
	Tulosten tulkinta	175

Täydentävät lausekkeet	177
Eri maiden vertailua	179
Vertailunäkökulman muuttaminen	182
Arvioita menetelmän hyödynnettävyydestä	183
 X JULKISEN HALLINNON VERTAILUN VÄLTÄMÄTTÖMYYS JA VAIKEUS	 185
<i>B. Guy Peters</i>	
Vertailun välttämättömyys	186
Vertailu valtioiden välillä	187
Historialliset ja eri hallinnontasojen väliset vertailut	189
Vertailevan hallintotieteen vaatimaton kehitys	191
Tieteenalan kehitys ja yhteiskuntapoliittisten tutkimusten käynnistyminen	194
Selitettävät muuttujat	196
Henkilöstö	197
Organisaatiot	199
Käyttäytyminen	202
Valta	204
Johtopäätökset	205
 LÄHTEET	 209
 VERTAILUN KÄSITTEITÄ	 232

ABSTRACT

Salminen, Ari (ed.) (2007). Hallintovertailun metodologia (The Methodology of Comparative Administration). *Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia (Proceedings of the University of Vaasa. Research Papers) 234*, 233 p.

This book deals with the comparative methodology in administrative sciences. The aim of the report is to analyse the comparative research method, with intention to describe and evaluate the strengths and possibilities of the comparative study as part of social science research.

The main themes of the book are: the nature and applicability of comparative method, the theoretical and methodological perspectives to comparative law, the evaluation research in a comparative setting, the comparison in the local administration research, public and private sector comparisons, comparability in the public sector reforms, the statistical methodology of comparative administration, Qualitative Comparative Analysis -method in comparative public law study and the limitations and challenges of comparison in administrative sciences.

Finally this book gives a firm impression of how applicable the comparative method is in modern administration research.

Ari Salminen, University of Vaasa, Faculty of Public Administration, Administrative Science, P.O. Box 700, FI-65101 Vaasa, Finland.

Keywords: comparison, comparative method, comparative methodology in administrative sciences.

I

JOHDANTO

Käsillä olevan teoksen teemana on vertailun ja erityisesti hallintovertailun metodologia. Sekä teoksen valmistumisen motiivina että myös tekijöiden yhteisenä näkemyksenä on ollut se, että vertailu on hallinnontutkimuksen keskeisiä haasteita tulevaisuudessa. Kirjassa pyrimme osoittamaan ja analysoimaan niitä ongelmia ja vaikeuksia, joita vertailututkimuksessa kohdataan. Samalla pyrimme kuvamaan ja kartoittamaan vertailututkimuksen mahdollisuuksia ja vahvuuksia osana hallinto- ja yhteiskuntatietoita.

Globaalit ja eurooppalaiset ilmiöt haastavat vertailijat todenteolla pohtimaan ja kyseenalaistamaan hallinnon ongelmia uusista kysymyksenasetteluista käsin. Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnat organisaatio- ja johtamiskysymyksinä sekä hallinnon juridiikan kysymyksinä muuttuvat niin käytännössä kuin spesifeinä tutkimushaasteina. Lisäksi vertailututkimuksen haasteena on uuden tutkijapolven kouluttaminen menestymään yhä kilpaillumman ja vaativamman kansainvälisen tiedeyhteisön foorumeilla.

Tämän teoksen ydinteemat rajautuvat metodologiseen keskusteluun vertailusta. Ensinnäkin siten, että eri osuuksissa arvioidaan sisällöllisesti sitä, miten hallintovertailut tulisi yleisesti toteuttaa ja millaisin metodisin perustein niissä pitäisi parhaimmillaan edetä. Toiseksi, teokseen sisältyy puheenvuoroja itse vertailumetodista tutkimustekniikkana. Tekijöiden tavoitteena on antaa joitakin vastauksia siihen, miten käytännössä voidaan

tehdä vertailututkimuksia ja mitä ehtoja ja mahdollisuuksia niihin tuolloin asettuu.

Kootun teoksen osuudet kohdistuvat vertailun metodologisiin perusteisiin välittämällä ennen muuta usean kirjoittajan omia näkemyksiä ja samalla itsenäisiä valintoja. Lukijalle tarjoutuvat erilaiset lähestymistavat hallintovertailuihin antavat toivon mukaan aineksia nähdä vertailututkimuksen metodologia entistä kiinnostavampana ja rikkaampana mahdollisuutena myös omaan tutkimus- tai käytännön hallintotyöhön.

Lyhyt luonnehdinta kirjaan valituista teemoista on seuraava: Vertailuotteen metodiseen luonteeseen ja hallintovertailujen mahdollisuuksiin johdatellaan kirjoittamassani teoksen toisessa pääosuudessa. Hallinnon juridiikan teoreettiset ja metodologiset valinnat ja niiden peruskysymykset ovat Jaakko Husan aiheena kirjan kolmannessa osuudessa. Teoksen neljännessä osuudessa Pirkko Vartiainen pohtii evaluaatiotutkimuksen tutkimustyyppien soveltuvuutta vertailevan evaluoinnin näkökulmiin. Se, millaisia ongelmia ja haasteita paikallishallinnon vertailututkimus kohtaa kansainvälisessä kontekstissa, on viidennen osuuden teemana, kirjoittajana Anita Niemi-Iilahti. Kuudes pääosuus, jonka kirjoittaja on Jari Vuori, koskettaa osin kriittisesti julkisen ja yksityisen sektorin vertailua ja siihen liittyviä tutkimushavaintoja. Seuraavassa Esa Hyyryläisen kirjoittamassa osuudessa käsitellään vertailtavuuden ongelmaa sovellettuna erityisesti hallintoreformien tutkimiseen. Se, mitä tarkoitetaan tilastollisella materiaalilla tehtävällä vertailulla ja mitä tilastometodisia kysymyksiä siihen liittyy, on Jouni Niskasen teemana kirjan kahdeksannessa pääosuudessa. Nina Herala tarkastelee seuraavassa osuudessa oikeusvertailua erityisen Qualitative Comparative Analysis -tutkimusotteen valossa. Teoksen päättää kirjan amerikkalainen kontribuuttori B. Guy Peters, jonka osuuden aiheena on julkisen hallinnon vertailut, niiden vaikeudet ja haasteet.

Tämän teoksen kirjoittajat ovat kaikki yliopistotutkijoita, joiden tutkimusintressit ja opetus ovat suuntautuneet vertailututkimukseen, keskeisesti myös alan kansainvälisen tutkimusyhteistyön kautta. Vaasan

yliopiston yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan koottiin muutama vuosi sitten 'Center for Comparative Public Policy and Management' vertailututkimusta varten. Tässä teoksessa voi nähdä vahvuutena sen, että mukana ovat monet hallinnontutkimuksen alueet niin organisatorisen, oikeudellisen kuin muunkin hallintotieteellisen perspektiivin kautta. Kirjoittajilla on yhteyksiä suomalaisiin hallinto- ja oikeusvertailijoihin. Suomessa vertailuysiköitä ja -yhteisöjä on hallintotieteissä Vaasan yliopiston lisäksi mm. Helsingin yliopistossa ja Åbo Akademiassa sekä yksittäisiä vertailuryhmiä tai -tutkijoita mm. Kuopion, Turun, Tampereen, Joensuun ja Lapin yliopistoissa.

Kiitämme kirjoittajina Vaasan yliopiston julkaisutoimikuntaa sen hyväksyessä referee-menettelyn kautta tutkimuksemme julkaisusarjaansa. Teoksen toimittajana kiitän hallintotieteiden yo Anu Topia Vaasan yliopistosta moninaisesta osallistumisesta kirjan toimitustyöhön ja lopullisen version kokoamiseen yhteistyössä toimittajan ja kaikkien kirjoittajien kanssa.

Toukokuu 2000

Ari Salminen

Lisäpainoksen esipuhe

Teoksen suppea lisäpainos on tullut ajankohtaiseksi. Teksti on täysin muuttumaton ja muiltakin osin kirjan kaikki tiedot ovat kirjoitushetken mukaisia. Luettavuutta haitanneet lyöntivirheet on korjattu.

Joulukuu 2006

Ari Salminen

II

HALLINTOVERTAILU JA VERTAILUMALLIEN KÄYTTÖKELPOISUUS

*Ari Salminen**

Tämän osuuden tarkoituksena on käsitellä vertailututkimusta osana hallinnontutkimusta. Jäljempänä käsiteltävän tutkimuksen perusluonne on ennen kaikkea hallintotieteellinen. Soveltavana yhteiskuntatieteenä hallintotiede viittaa systemaattiseen, usein monitieteisesti määriteltävään tieteenalaan, jonka tutkimuskohteena on julkinen hallinto, hallinta ja julkisen sektorin (valtion, kuntien) toiminta osana yhteiskuntaa. Hallintotieteen teoriasuuntauksia ovat mm. klassiset organisaatio-opit, byrokratiateoria, päätöksentekoteoria, institutionaalinen teoria, johtamisteoria sekä palvelu- ja markkina-teoria sekä näihin kuuluva metodologia.

Käytännön tasolla on ehkä helppo nähdä, että globaali kehitys, alueelliset integraatioprosessit, kansainväliset organisaatiot ja järjestöt, transitiotalouksien läntinen konvergoituminen, hallintokulttuurien vuorovaikutus, kulttuurien välinen johtaminen ja vastaavat ovat osa niistä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja trendeistä, jotka tekevät tulevaisuudessa vertailuotteen otolliseksi ja jopa välttämättömäksi. Samalla kun vertaileva ote on ajankohtainen, on se myös tilannesidonnainen. Eri maiden julkista hallintoa parannetaan ja tehostetaan vertailua ja evaluaatiota hyväksikäyttämällä, niin uuden managerialis-

* HTT Ari Salminen on hallintotieteen professori Vaasan yliopistossa.

min tai *good governance* -ajattelun hengessä kuin oikeusvaltion periaatteita vahvistamalla.

Näkökulma hallintotieteen vertailuteemoihin on tässä osuudessa ennen kaikkea johdatteleva, taustoittava ja metodologinen. Tekemäni tarkastelu on lähinnä ulkomaiseen kirjallisuuteen perustuva suppeampi ja rajatumpi esitys kuin siinä tutkimuksessa, johon tämä esitys perustuu.¹ Pyrin silti kehittämään eteenpäin eräitä keskeisiä metodologisia kysymyksiä, joita laajemmassa tutkimuksessani nousi esille. Monet metodiset erityiskysymykset tulevat monipuolisesti esille teoksen myöhemmissä osuuksissa, jotka täydentävät tässä tehtyä yleistä johdatusta hallintovertailuun.

Tässä esityksessä tarkastellaan ensisijaisesti sitä, mitä vertailu on hallintotieteessä ja mitä se on itsenäisenä metodina sekä lisäksi, mitä yhteiskuntatieteellistä kritiikkiä metodia kohtaan on esitetty? Hieman tämä kysymys antaa vastausta myös siihen, mitä vertailu ei ole. Vertailumetodin raja-
aus on tärkeä tehtävä juuri siksi, että yhteiskuntatieteellinen tutkimus on hyvin laajasti ymmärrettynä aina vertailevaa. Tämä näkemys ei kuitenkaan ohjaa käsillä olevan esityksen sisältöä. Metodin tarkastelu on osin historiallinen ja vanhempaa tutkimusta referoivaa, silti kritiikin kuvaus on pääosin ajankoh-
taiskeskustelua. Toiseksi tarkastellaan, millaisia vertailumalleja on hallin-
nontutkimuksessa perusteltua käyttää ja millaisia ehtoja tuolloin sisältyy erilaisten mallien ja vaihtoehtojen käyttöön? Kolmanneksi arvioidaan lyhyesti hallintovertailun käytön hyödyllisyyttä ja joitakin vertailijan toimintaohjeita. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät varsinaiset empiiriset vertailututkimukset ja muut vertailevat selvitykset, joita on toki tehty runsaasti sekä Suomessa että muualla maailmassa. Esimerkkitutkimuksia kommentoidaan muualla teok-
sessa.

¹ Tämä osuus perustuu aiempaan tutkimukseeni *Vertailevan metodin tutkimuk-
sellinen perusta?* (1999) ja on osittainen lyhennelmä julkaisusta. Tämän esityksen funk-
tio on johdattelevana kirjoituksena kuitenkin toinen ja siksi mm. materiaalia on sekä täy-
dennetty että käsitelty uudella tavalla painottaen vertailevan otteen käyttökelpoisuutta
hallinnon tutkimuksessa.

Mitä vertailu on?

Vanha toteamus vertailun merkityksestä löytyy vaikkapa alan amerikkalaiselta klassikolta Robert Dahlilta (1947: 11). Hänen mukaansa julkishallintotiede ei ole mahdollista ilman vertailevaa tutkimusta, josta on mahdollista löytää kansalliset rajat ja historialliset erityispiirteet ylittäviä periaatteita ja yleistyksiä. Näistä periaatteista ovat monet hallintovertailut lähteneet liikkeelle.

Silti tilannetekijöistä riippumaton vertailun yleinen määritelmä on syytä esittää heti aluksi. Aiemmissa tutkimuksissani (erityisesti Salminen 1999) päädyin seuraaviin toteamuksiin hallintovertailun määrittelemisestä ja sen metodisesta itsenäisyydestä.

Osoittautui, että tutkimustapana vertailu on itsenäinen metodi. Tulin siihen tulokseen, että se on sukua induktion päättelysäännöille ja analogiapäätelylle ja se on niistä osin myös johdettavissa. Määritelmää voidaan jatkaa seuraavasti: *Vertailulla selitetään ja/tai tulkitaan tutkittavien kohteiden eroja ja /tai yhtäläisyyksiä systemaattisesti ja kattavasti. Vertailulla pyritään etsimään yleistettävyyttä tai erityisyyttä tutkittavista kohteista. Vertailu edellyttää vertailtavuutta; toisin sanoen prosessia, jossa esiintyy riittävästi samankaltaisuutta erojen tutkimiseksi tai riittävästi erilaisuutta samankaltaisuuden tutkimiseksi.*

Vertailun lähimetodeja ovat tilastollinen, kokeellinen, heuristinen ja case-tutkimuksen metodi. Osa näistä tutkimustekniikoista on lähemmän selvittelyn kohteena teoksen myöhemmissä osuuksissa ja siksi mitään ehdotonta ja täysin lopullista vertailun määritelmää ei kannata hakea. Yksi tarkennus voidaan tehdä amerikkalaisen sosiologin Neil Smelserin tarkastelun valossa.

Suhteessa vertailumetodiin Smelserin (1973: 42–86; 1976) metodijoukon ääripäitä ovat tilastollinen ja case-tutkimuksen metodi. Tilastollinen on hypoteesejä testaavan empiirisen tutkimuksen perusmalleja, vastaavasti case-tutkimus keskittyy yhteen tapaukseen ja sen laadulliseen

ymmärtämiseen. Kokeellinen metodi koe- ja kontrolliryhmineen on hallintovertailussa periaatteessa mahdollinen, mutta käytännössä vaikea toteuttaa. Erittäin vakaita olosuhteita on vaikea kuvitella hallintotoiminnassa sen muuttuvan luonteen vuoksi. Heuristinen metodi liittyy keksimisen ja oivaltamisen sääntöihin (vrt. myös Niiniluoto 1983: 43–49). Tarkempaa selkoa kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen vertailumetodiikan sisällöistä tehdään jäljempänä Jouni Niskasen ja Nina Heralan osuuksissa.

Hallintovertailun taustaa

Vahva käsitykseni on siis se, että hallintotieteen kehityksen tulevaisuus lepää vahvasti hallintovertailujen varassa. Hallintovertailun tutkimuksellinen perusta ja legitimitetti ovat silti alan koulukunnan historiassa, josta seuraavassa esitetään muutamia huomioita. Tämän teoksen monet muut esitykset tarttuvat vertailun ajankohtaisiin haasteisiin ja vertailuotteen tulevaisuuskysymyksiin.

Mikäli vertailevaa hallintotiedettä halutaan pitää itsenäisenä koulukuntana, huomio on kiinnitettävä koulukunnan kehitykseen 1900-luvun aikana. Koulukunnan tausta on amerikkalainen, puhuttiinpa sitten koulukunnan akateemisesta kehityksestä tai käytännönläheisestä Development Administration -suuntauksesta. Suuntauksen painotuksiin ja kritiikkiin palaan tässä kirjoituksessa jäljempänä. Alan eurooppalainen traditio on hajanaisempi kuin amerikkalainen. Siksi vertaileva koulukunta ei ole ollut hallintotieteessä mikään varsinainen suunnannäyttävä, vaikka sillä on erityistä merkitystä tieteenalan itsenäisyyden, yleisen käsitteistön ja universaalisen hallintoilmiöiden kokoamisessa ja analysoimisessa.

Historiallisessa katsannossa vertaileva hallintotiede on paljon velkaa alan suurille nimille saksalaiselle Max Weberille ja amerikkalaiselle Fred W. Riggsille. Heidän tieteellistä panostaan ei voida mitenkään ohittaa kun puhutaan vertailututkimuksen merkityksestä.

Weber mielletään idiograafisen (yksittäistapauksellisen) vertailututkimuksen edustajaksi. Weberin tutkimusten yksi metodinen perusta, ymmärtäminen, on myös perustana hänen vertailupanokselleen. Weberin metodista on kirjoitettu erittäin paljon, mutta tähän kirjataan vain keskeisin idea koskien vertailun metodia. Weberillä ymmärtäminen tapahtuu selittäen ja kausaalisesti. Weberin vertailulle on tyypillistä sen kaltaiset metodiset asetelmat, joissa tarkoituksellinen motiiviperusteinen toiminta ryhmitellään, klusteroidaan historiallisesti yksittäisiä tapauksia ymmärtämällä ja idiograafisesti vertailemalla.

Kuten yleisesti tiedetään, Weber keskittyi mm. ideaalityyppien rakentamiseen. Ideaalityypit ovat sidoksissa historiaan, uniikkeihin tapahtumiin ja osin myös tilannetekijöihin. Ideaalityyppejä käytetään käsitteellisesti vertailemalla todellisuutta näihin tyyppeihin. Ideaalityyppejä vertaillaan keskenään ja niitä ja empiriaa vertaillaan muotoillen uusia hypoteeseja. Tämän lisäksi, Weberin tutkimukselle ovat tyypillisiä analogioita käyttävät vertailut. Vertaamalla historiallisia ilmiöitä voidaan arvioida selkeämmin ilmiöiden tai tapausten eroja ja yhtäläisyyksiä. Historiallisia malleja verrataan toisiinsa, tiettyjä tapauksia verrataan malliin tai alamalliin.

Weberiläisessä mielessä vertailun metodologia ei todellakaan ole pelkkää kausaalisuhteiden tutkimista. Vertailuun kuuluvat kausaalisuhteet, mutta sillä varauksella, että ilmiö tai tapaus selittyy useamman eri syyn perustalta. Syy ei ole myöskään aina yksiselitteinen ja tyhjentävästi määriteltävissä. Yhteiskunnallisissa ilmiöissä monet syyt vaikuttavat tiettyyn ilmiöön. Weber korosti kohteiden, ilmiöiden ja tapausten erilaisuutta. Historiassa ei ole yhtä ainutta määräävää tekijää, joten kehitys ei ole aina universaalialta tai yhdenmukaista (ks. Lewis 1975; Fulbrook 1978:71–82; Weber 1978: 10–20, 1014–1071; Salminen 1984; Niemi-Iilahti 1992).

Riggs kuuluu sitä vastoin durkheimilaiseen vertailuperinteeseen. Hän on yksi amerikkalainen empiirisen tutkimussuuntauksen edustajista. Riggs esittää teoreettisen lähestymistavan transitionaalisen yhteiskunnan vertailuun. Hän muodostaa luokitteluja, jaotteluja ja osin ideaalimalleja. Ide-

aalimalleista esimerkkejä ovat Agraria ja Industria, joiden muutosta ja kehityskulkua Riggs pyrkii tutkimaan prismaattisen yhteiskuntamallin avulla. Häntä kiinnostaa ne muutokset, joita yhteiskunnassa tapahtuu funktionaalisten vaatimusten mukaisesti. Riggsillä on pitkälti hypoteesit ja käsitteet valmiiksi muotoiltuina empiirisen muutoksen ja muuntumisen tarkastelemiseksi erityyppisissä yhteiskunnissa.

Vertailumallinsa Riggs rakentaa hallinnon muutoksen dysfunktioihin. Riggsin vertailumallissa hallinnon muutos on problematisoitu pitkälle tiettyjen ominaisuuksien mukaan. Hallinto on monimutkaisella tavalla sidoksissa sosiaalisen järjestelmän muutokseen, kehitysvaiheeseen ja kulttuurin sisältöön. Länsimainen ideaalimalli ei sovellu kehitysmaihin ja päinvastoin. Riggs korostaa kolmea kehityspiirrettä:

- 1) pyrkimystä nomoteettisiin eli yleistäviin vertailuihin,
- 2) pyrkimystä normatiivisista empiirisiin vertailuihin ja
- 3) pyrkimystä ei-ekologisista ekologisiiin, sosiaalisen ja fyysisen ympäristön huomioonottaviin vertailuihin.

Riggs kiinnittää huomiota yhteen vertailututkimuksen perusongelmaan, nimittäin vertailtavuuteen. Riggs väittää mallinsa avulla, että hallinnon muutos ja muuttaminen on sidoksissa mallin yhteiskunnallisiin funktioihin. Jos hallinnon uudistamisen perustana ovat vieraat rakenteet ja käytännöt, on ilmeistä, etteivät ne toimi alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti toisenlaisessa ympäristössä ja sen seurauksena uudistustyö saattaa vaarantua tai jopa epäonnistua. Riggsille on tärkeää, että komparativisti tajuaa, millaisesta yhteiskunnasta ja millaisista kehitysvaiheista vertailua ollaan tekemässä (ks. esim. Riggs 1962:1–46, 1964 ja 1973).

Metodologiset kytkennät

Hallintovertailun haasteet liittyvät myös toisella tapaa yhteiskuntatieteen historiaan. Nimittäin hallintovertailua koskeva varsinainen metodikeskustelu on tietysti osa tutkimusmetodeja koskevaa jatkuvaa keskustelua.

Kriittistä keskustelua käydään teoksessa mm. Jari Vuoren esityksen yhteydessä. Tässä esitetään vain vakiintuneen metodologisen debatin joitakin lähtökohtia.

Kanadalaiset Gibson Burrell ja Gareth Morgan (1979: 1–10) jaottelevat metodologiaa käsitteillä subjektivismi ja objektivismi. Subjektivismissa puhutaan idiograafisuudesta ja objektivismissa nomoteettisuudesta. Idiograafisuus olettaa, että sosiaalinen todellisuus on yksilöllisesti rakennettu, eikä sitä voi täysin päätellä yleisistä lainalaisuuksista. Subjektivismissa korostuvat uniikit tapaukset ja tilanteet. Idiograafinen tarkastelu taustavaikuttajanaan Weber painottaa tieteellisenä selityksenä ymmärtämistä. Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivista. Objektivismiin kuuluva nomoteettisuus kytkeytyy tieteellisessä tutkimuksessa kausaalisuuteen ja mitattavuuteen. Ote on usein tilastollisesti selittävä ja on tyypillinen mm. sosiologian klassikko Emile Durkheimin tutkimukselle. Tieteen päättelysääntöjen alueella vertailulla on mielestäni yhteys erityisesti induktiiviseen päättelyyn sekä analogiaan.

Näissä teemoissa tarvitaan myös suomalaisten filosofien apua, koska induktiivinen päättely on aiheellista ottaa lyhyen kuvauksen kohteeksi. Induktio lähtee yksityiskohdista, tapauksista ja tapauksien joukosta. Kuten Esa Saarinen (1985: 218) toteaa, induktio koskee jo todettuja tapoja. Induktiolla laajennetaan tietoa tuleviin tapauksiin. Me uskomme, että tulevaisuuskin on rationaalista, lainalaista ja muuttumatonta, toisin sanoen menneisyydestä opittavaa. On uskottava, että tulevaisuus toistaa menneisyyttämme. Teoriassa riittävän suuri – mikä suurimmillaan lähenee kattavaa otosjoukkoa – tapauksien joukko vie induktiota kohti deduktiota. Puhutaan ns. täydellisestä induktiosta. Tutkimusmetodologinen keskustelu induktiosta ja deduktiosta palautuu Aristoteleen tieteenfilosofiaan ja siitä vuosisatoja käytyyn keskusteluun. (vrt. Aristoteles 1994; Sihvola 1994).

Ilkka Niiniluodon mukaan induktiivinen päättely lähtee siitä, että yhdestä tai useammasta yksittäistapauksesta johdetaan yleistys. Induktii-

visessä päättelyssä apuna ovat luokittelu ja tyypittely, ilmiöiden luokkien ja alalajien muodostaminen (vrt. Niiniluoto 1983: 30; Ragin 1994 a).

Palaamalla lyhyesti tieteenfilosofian historiaan, huomataan, että alan englantilainen edustaja John Stuart Mill (1970) on käsitellyt vertailua tunnetussa klassikkoteoksessaan *System of Logic* vuodelta 1843. Ehkä tämä keskustelu on jo osittain vanhentunutta eikä ulotu enää nykyaikaiseen metodologiaan tai ainakaan tietoyhteiskunnan haasteisiin, mutta kelpaa vertailun ydinmetodiikan tieteelliseen selvittelyyn.

Millin mukaan vertailu on perusteissaan ensinnäkin tietyn kohteen vertaamista toiseen kohteeseen tai toiseksi tietyn kohteen vertaamista toisen kohteen ominaisuuksiin. Mill esittää neljä kausaalimetodia ja viisi metodista sääntöä tai kriteeriä induktiivista päättelyä varten. Millin metodina on löytää tutkittava ilmiön syy, yleinen kausaaliprinsiippi. Toisin sanoen, jokaisella tapahtumalla on syynsä tai samoissa olosuhteissa tapahtuu aina sama, kuten Heikki Partanen (1997) on periaatteen muotoillut. Millin tarkastelu on rajoittunut nimenomaan kausaalisuuteen ja koeasetelmaan eikä siksi suoranaisesti sovellu kaikkeen yhteiskuntatieteelliseen selittämiseen. Millin säännöt ovat:

- yhtäpitävyysmetodi (method of agreement)
- erilaisuusmetodi (method of difference)
- yhtäpitävyyden ja erilaisuuden yhdistelmämetodi (joint method of agreement and difference tai indirect method of agreement and difference)
- jäännösmetodi (method of residues) sekä
- vaihtelumetodi (method of concomitant variation) (ks. laajemmin Salomaa 1935: 234–235; Mill 1970: 253–266; Aspelin 1995: 488–489; *The Cambridge Dictionary of Philosophy* 1996; Partanen 1997: 110–111).

Olen julkisen hallinnon esimerkkien valossa tehnyt induktiosta ja deduktiosta suhteessa vertailuun enemmän selkoa aiemmassa tutkimuksessani (Salminen 1999: erit. 29–37). Siksi seuraavassa esitetään vain muutama edel-

listä ajankohtaisempi huomio tieteellisen päättelyn sovelluksista yhteiskuntatieteen alueella.

Millin metodiikka on silti näkyvissä uudemmassakin keskustelussa. Edellä lueteltu Millin kolmas metodi- ja selityssääntö kuvaa tarkemmin katsottuna tilannetta, jossa molemmat ensimmäinen ja toinen metodinen sääntö on induktiivisen päättelyn osana.

Esimerkiksi amerikkalainen Charles Ragin (1989) soveltaa Qualitative Comparative Analysis -vertailutekniikkaansa Millin ideaa, yhtäpitävyyden ja erotuksen yhtäismetodista ja sen säännöistä. Tästä tutkimusmetodista tehdään laajemmin selkoa jäljempänä Nina Heralan esityksen yhteydessä. Muutakin tutkijoita tälle sovellukselle löytyy. Esimerkiksi Morris Zelditchin (1971) vertailtavuuden säännön mukaan kaksi tai useampia tapauksia tai ilmiötä on vertailtavissa vain jos jokin muuttuja on niille yhteinen. Zelditch tukeutuu Millin ensimmäiseen ja toiseen sääntöön. Kirjoittajan määritelmän lopullinen sääntö on yhden muuttujan sääntö (rule of one variable). Sen mukaan mikään muuttuja (x) ei voi olla syy tai vaikutus jollekin muulle muuttujalle (y), jos esiintyy kolmas muuttuja joka voi esiintyä samoissa olosuhteissa kuin em. muuttuja (y).

Adam Przeworski ja Henry Teune (1970) tarkastelevat maksimaalisen samankaltaisuuden (most similar systems) ja maksimaalisen erilaisuuden (most different systems) tutkimusstrategioita vertailututkimuksessa. Maksimaalinen samanlaisuus perustuu ajatukseen siitä, että samanlaisuus on suurimmillaan systeemitason tarkasteluissa ja erityisesti tarkasteltaessa systeemien välisiä kysymyksiä, oli sitten systeemeinä yhteiskunnat, kulttuurit, valtiot tai vastaavat. Maksimaalinen erilaisuus on relevantti näkökulma silloin kun tarkastellaan systeemien sisäisiä ominaisuuksia, kuten paikallishallinnon toimintaa tai yksilötason käyttäytymistä yms.

Induktiivisen päättelyn lajit soveltuvat vertailumetodin tarkasteluun myös analogiapäättelyn kohdalla. Niiniluodon mukaan induktiivinen päättely ja analogia eroavat silti käsitteinä jossain määrin toistaan.

“Induktio laajentaa empiirisesti annetun yksityisestä yleiseen suhteessa moniin objekteihin. Analogia laajentaa vastaavasti yhden olion annetut ominaisuudet muihin saman olion ominaisuuksiin. Analogia merkitsee sitä, että kun on paljon yhdessä, mikä on myös muissa, niin myös jäljellä oleva on yhdessä” (Niiniluoto 1983: 29).

Analogia vertailun apuna

Analogian lähempi tarkastelu palauttaa meidät vielä hetkeksi tieteen historian näyttämöille. Millin mukaan analoginen evidenssi (Mill 1970: 364–368) perustuu siihen, että kaksi asiaa muistuttavat toisiaan yhdessä tai useassa suhteessa; tietty oletamus yhdestä asiasta on totta myös toisesta asiasta. Mill ei pidä analogiaa vedenpitävänä induktiona kaikilta osin. Silti: jos tosiasia *t* on totta *a*:n kohdalla; se on totta *b*:nkin kohdalla (jos *b* on yhtäpitävä *a*:n kanssa muissakin suhteissa). Milliä on kiinnostanut analogian suhde diversiteettiin ja ristiriitaisten analogioiden välinen kilpailu.

Ajatuksellinen esimerkki saattaa selventää tätä analogisen päättelyn problemaa. Kahdella järjestelmällä on yksi tai useampia yhteisiä piirteitä, jotka ovat vertailtavina. Samalla havaitaan, että toisella järjestelmällä on kolmannen järjestelmän kanssa yhteisiä piirteitä, jotka jyrkästi poikkeavat vertailun kohteena olevista järjestelmistä ja niiden ominaisuuksista. Tällöin diversiteetti tai ristiriitaiset analogiat ovat näkyvillä.

Yleisesti analogia tarkoittaa yhdenmukaisuutta, samankaltaisuutta, yhtäpitävyyttä tai vastaavuutta. Analogisuus ilmenee ilmiöiden välillä niiden oleellisissa suhteissa tai abstraktilla tasolla. Analoginen päättely on ilmiöiden samankaltaisuuden vertaamista, tai ainakin sen argumentointia.

Jos kaksi ilmiötä on samanlaisia monissa analyysin kohteena olevissa suhteissa, on oletettavaa ja todennäköistä, että ne ovat samanlaisia myös jäljellä olevissa analyysin ulkopuolisissa suhteissa (vrt. Angeles 1991: 8).

On toinen kysymys, millä tutkimustilanteessa varmistetaan näiden samanlaisten suhteiden olemassaolo. Joudutaanko arvaamaan, että samanlaisuus on olemassa ja että samanlaisuus on pysyvää ja oleellista vertailtavien

yksikköjen kohdalla? Gregory Pence (1998: 166) tarjoaa meille yhden vastauksen:

“What is important to understand is that, in all analogical reasoning, the strenght of the conclusion corresponds to the closeness of fit between the two things compared: the closer the fit, the greater the strenght of the conclusion. For example, if one claims that government is like running a ship at sea because anyone must be able to take the helm in a storm, then one has weak support because government is not much like piloting a ship. To see this, note that the opposite analogy can also be made, government is like a ship at sea in a storm: it needs a strong hand at the helm. The best analogies are made between two very similar things”.

Keskustelua analogiasta vertailussa täydennetään lyhyesti vielä lähi-käsitteellä *analoginen metafora*. Jo Aristoteles (1997: 123–124, 181 ja 252) määritteli käsitteen seuraavasti: Asian ja sitä tarkoittavan sanan välillä vallitsee sama suhde kuin jonkin toisen asian ja sitä tarkoittavan sanan välillä. Ensimmäisestä asiasta käytetään toista tarkoittavaa sanaa ja päinvastoin. Analogisessa metaforassa samasta suvusta olevien osien pitää aina vastata toisiaan.

Metafora määritellään vertauskuvaksi, vertaukseksi tai mielikuvaksi. Metaforassa a nähdään b:nä. Sillä yksinkertaistetaan havainnon kohdetta tai arvotetaan sitä reaalityhteestä poikkeavalla tavalla. Yksi tunnetuimpia metaforia lienee luonnontieteen klassikon, Herbert Spencerin esittämä biologisen elävän organismin vertaaminen sosiaaliseen, ihmisten väliseen järjestykseen. Sosiaalinen järjestys on kokonaisuutta heijastava organismi, jossa esiintyvät sellaiset ilmiöt kuten eloonjääminen, mukautuminen, integraatio, kasvu, eriytyminen ja spesialisaatio, kommunikaatio, hierarkia ja hallinta, kontrolli ja kilpailu. Tottakai 2000-luvun alun yhteiskunnalliset ja hallinnolliset ilmiöt tarvitsevat omat metaforansa, ja niitä varmasti kehitelläänkin, joskin vanhat metaforat tuntuvat olevan vielä aika käyttökelpoisia.

Metaforan luonne tarjoaa mahdollisuuden käyttää sitä hallintovertailun apuvälineenä tutkittavan kohteen oleellisten, dominoivien piirteiden vahvistamisessa tai yksinkertaistamisessa.

Yhteiskuntatieteellistä ajankohtaiskritiikkiä

Metodologian historiasta on aihetta vähitellen siirtyä ajankohtaiskeskusteluun. Vertailevan metodin tutkimukseen liittyvät ongelmat tulevat esiin vertailua koskevassa kriittisessä keskustelussa, johon tämänkin teoksen monet kirjoitukset on luettavissa. Kritiikki metodia kohtaan on ollut väliin suhteellisen ankaraa, mutta jossain määrin ristiriitaista. Hallintovertailujen käyttökelpoisuus, tarpeellisuus ja uskottavuus ovat olleet debatin kohteena. Aiemmin mainitun amerikkalaisen Development Administration-suuntauksen tarkoituksiperiä ja tieteellisyyttä on arvosteltu ankarasti. Viimeaikaisen kritiikin, joita esittävät alan tunnetut tutkijat, keskeisimmät teemat on lyhyesti esitetty seuraavassa. Luonnollisesti vain osaan kriittisistä tutkimuksista voidaan tässä yhteydessä viitata. Se ei poista sitä tosiasiaa, että vertailututkimus on yleisesti liitetty positivistiseen tutkimustraditioon. Samalla on epäröity, onko vertailututkimus lunastanut kuin osan niistä odotuksista, joita tutkimussuuntaa kohtaan on aikojen kuluessa asetettu.

On tuotu esille, että pelkissä kuvailevissa maavertailuissa ei ole ymmärretty vertailun teorian merkitystä. Tämä liittyy väitettyyn vertailun käsitteelliseen ja teoreettiseen kehittymättömyyteen ja empiiristen vertailututkimusten vähäisyyteen ja suoranaiseen puutteeseen (Jun 1976: 641–647; Sigelman 1976: 621–625; Ragin 1989 a; Heady 1996).

Arend Lijphart (1984) viittaa tilastollisissa vertailuissa niihin puutteisiin, jotka johtuvat maiden huonosti vertailukelpoisista tilastoinneista tai tilastoaineiston kapeudesta. John Goldthorpe (1994) kritisoi case-vertailuja. Niitä vaivaa vertailua tukevien tapausten vähäisyys ja sitä kautta saadun tiedon riittämättömyys. Vertailutilanteessa tehtyjen havaintojen ja päätelmien itsenäisyys on oltava kriittisen tarkastelun kohteena. Vertailua vaivaa myös ns. black box -ongelma, mihin myös Peters viittaa osuudessaan. Ei tosiasiassa tiedetä, mitä vertailtavassa tapauksessa tai ilmiössä todella tapahtuu.

Amerikkalainen B. Guy Peters (1990) kritisoi lisäksi vertailututkimusta siitä, että systemaattiset vertailut ovat suhteellisen vähäisiä. Samaan hän viittaa tämän teoksen lopussa olevassa kirjoituksessaan. Hallintotieteeltä puuttuu näkemys siitä, mitä halutaan tosiasiasa verrata. Samalla Petersin mukaan alan tutkimukselta puuttuu teoreettinen kieli vertailujen toteuttamiseen. Ranskalaisen Jean Blondelin (1995) kritiikin kohteena on alan tutkimuksen pinnallisuus. Hänen mielestään ainakin comparative government-alueella todelliset syvälliset vertailututkimukset on tehty vasta tämän vuosisadan loppupuoliskolla. Blondel käsittelee vertailuvuuden ongelmaa toteamalla, että historiasta johtuvat kulttuurierot voivat kahden maan välillä olla todella suuret. Siksi vertailun perustana olevat maakuvaudet täytyy tehdä huolellisesti.

Saksalaisen Hans-Urlich Derlienin (1992: 279–311) mielestä vertailututkimus muodostuu toisaalta tutkimuksista, joissa on tiukka vertailuasetelma (comparative studies). Toinen ryhmä on vertailuasetelmiltaan löyhiä vertailututkimuksia (comparable studies). Jälkimmäiset dominoivat vertailevan hallintotieteen tutkimusta. Tämän seurauksena vertailun ala ja käsite ovat laajentuneet 1980-luvulta lähtien Euroopassa. Derlien kiinnittää huomiota vertailututkimuksen metodologisiin erityisongelmiin, joita ovat tiedon saantiin ja saatavuuteen liittyvät ongelmat. Hän kritisoi byrokratiatutkimuksen kiinnostuksen vähäisyyttä hallintovertailujen alueella.

Arvioidessaan brittiläisen vertailututkimuksen tilaa ja kehitystä Edward Page (1995: 123–141) tiivistää näkemyksensä alan tutkimuksesta toteamalla, että vertailevan hallinnon piirissä on sittenkin ollut rajoitettu joukko maita Länsi-Eurooppaakin ajatellen. Samalla vertaileva hallintotiede ei ole riittävästi oppinut siitä keskustelusta, jota vertailun historiassa on alan tutkimuksesta käyty. Page on taipuvainen näkemään vertailun ensisijaisesti tutkimusmetodina ja -tekniikkana, jota käytetään eri tavoin eri yhteyksissä. Siksi mitään suurta yleistä 'teoriaa' vertailuun ei ole odotettavissa.

Vaihtoehtoisia mallintamisia

Jotakin selvästi rakentavaa ja myönteistä vertailuotteesta ja hallintovertailun metodologiasta on syytä esittää kritiikin jälkeen. Metodinen asetelma voi oman käsitykseni mukaan varioida useina mahdollisuuksina pitäen silti sisällään rajoitteita ja reunaehdoja. Olen pyrkinyt esittelemään päätyypit niitä hie-
man yksinkertaistaen seuraavan kuvan välityksellä.

Tietysti esitetyn kaltaisiin yksinkertaistettuihin metodiasetelmiin tulee suhtautua osin kriittisesti. Myöhemmin tässä teoksessa esimerkiksi Peters kyseenalaistaa voimakkaasti hallintovertailun kypsyyn ja käyttökelpoisuuden. Vertailumahdollisuuksia hallinnontutkimuksessa on, mutta niitä on käytetty suhteellisen vaatimattomasti tieteellisessä mielessä. Tässä esitettyjen metodiasetelmien kyseenalaistava tekijä on niiden suhteellinen ylimalkaisuus (pinnallisuus). Tässä teoksessa esitetään silti jäljempänä kehittyneempiä (syvällisemmin tarkasteltuja ja analysoituja) kvalitatiivisia ja kvantitatiivisiakin vertailutekniikoita. Viitataan esimerkiksi Pirkko Vartiaisen, Nina Heralan ja Jouni Niskasen osuuksiin.

Metodisia ehtoja kontekstivertailusta kattavaan vertailuun

Kun puhutaan mallintamisesta, on paikallaan aloittaa yhdestä peruskysymyksestä. Mikä on perusjaottelu erilaisissa malleissa? Metodisia ratkaisuja ja perussääntöjä on useita, jotka ovat palautettavissa oheiseen kuvaan. Näiden vertailun tärkeimpien 'pelisääntöjen' mukaan voidaan tunnistaa vertailuasetelmat, perusmallit ja niiden tutkimuksellinen käyttökelpoisuus. Yritän seuraavassa kuvata alan keskeisten tutkijoiden kontribuutioita vertailumalleihin.

Yksi yhteinen ja ehkä ikuinen kysymys hallintovertailussa on käsitteet ja niiden järkevä käyttö. Tästä ongelmasta otetaan esille pari ajankohtaisempaa esimerkkiä.

Vertailuasetelmia ja metodisia ehtoja

Metodinen asetelma	Konkreettiset variaatiot	Erityishuomiot: metodiset ehdot
Kontekstivertailu	Tapaus laajemmassa tai suppeammassa ympäristössä, esimerkkinä tutkimus, jossa epäsuorasti tai rajoitetusti viitataan muiden maiden järjestelmiin tai ilmiöihin. Hyvin yleinen tilanteissa, jossa vertailu ei ole primaarikysymys tutkimuksen metodisessa asetelmassa, esimerkkinä muun muassa EU-hallinnon analyysi tai suomalaisen Venäjä- tai Kiina -tutkijan egosentrinen tarkastelu	Mallien, teorioiden tai vastaavien löyhä vertailu: haasteena yleisyys, kulttuurierot yms.; yleiset hallinnontutkimuksen tiedonhankintatekniikat
Yhden tapauksen/ ilmiön vertailu	Historiallinen poikkileikkaus, heuristinen analogia, arvaus, keksiminen, esimerkkinä tutkimus, jossa yksi maa on tutkimuksen kohteena yleisemmässä maavertailuasetelmassa (Venäjä osana transitio-maita tai Singapore osana Aasian 'tiikereitä')	Case-tutkimus tai case-ryhmien tutkimus, teematitset ja mallintavat vertailut: haasteena yleistettävyyys, detaljikeskeisyys
Kahden tapauksen/ ilmiön vertailu	Erojen ja/tai yhtäläisyyksien systemaattinen vertailu, analogiatarkastelu, mahdollistaa luonteeltaan hyvin erilaisten järjestelmien vertailun, esimerkkinä maavertailu, jossa suomalaista hyvinvointimallia verrataan amerikkalaiseen hyvinvointimalliin, tai katolista Eurooppaa verrataan protestanttiseen Eurooppaan hallintokulttuureina, tai yksityistä palvelulaitosta verrataan julkisesti omistettuun palvelulaitokseen	Ominaispiirrekeskeisyys ja -runsaus, kvalitatiivinen tutkimusote: kattavuus, haasteena se, onko toinen maa komparativistin kotimaa?

Rinnastava, monen tapauksen/ ilmiön vertailu	Erojen ja yhtäläisyyksien systemaattinen vertailu, myös illustratiivinen tai analyttinen, esimerkkinä tutkimus, jossa verrataan hallintokulttuurin monia ominaisuuksia monissa maissa, esimerkiksi cross-cultural management, tai tutkimus, jossa kaikki OECD-maat ovat vertailtavina johtamisuudistusten toimeenpanon osalta	Tapausten ja muuttujien tasapaino, kvalitatiiviset/ kvantitatiiviset vertailuotteet ja niihin soveltuvat tutkimustekniikat: universaalisuus peittää partikulaarisuuden
Kattava vertailu	Kulttuuri- tai maaryhmään nojaava kokonaiselitys, esimerkkinä sosiologiset ja valtio-opilliset suurten maajoukkojen vertailut, kattavat vertailut ovat myös kansainvälisten järjestöjen intressissä	Ensisijaisesti kvantitatiiviset vertailu- ja tilasto-otteet ja niihin soveltuvat tutkimustekniikat, mukaan lukien monimuuttujat: globaalisuus peittää paikallisuuden

Vertailun abstraktiotasoja on analysoinut Giovanni Sartori (1985: 228–265). Esitys koskee periaatteessa kolmea vertailututkimuksen abstraktiotasoa ja niihin kuuluvaa käsitteistöä. Käsitteistöön luetaan universaalit käsitteet, yleiset käsitteet ja kontekstisidonnaiset käsitteet. Näistä tasoista Sartori pyrkii loogisesti johtamaan vertailututkimuksen tavoitteistoa koskevia huomiota. Tämä liittyy vertailututkimuksen kehitykseen ainakin siltä osin, että ‘middle-range-theory’ -alue on laajin vertailualue eikä vertailututkimukseen sisälly yhtä yhtenäistä ‘grand theory’ -ajatusta. Sartorin idea on lisäksi siinä tavallaan itsestäänselvytydessä, että universaalikäsitteistö johtaa vertailuissa laajaan kattavuuteen ja vastaavasti kontekstuaalinen käsitteistö johtaa kontekstisidonnaisuuksiin ja empiirisesti minimaaliseen kattavuuteen. Sartoria tarkastelee tässä teoksessa myöhemmin Esa Hyryläinen. Abstraktiotasojen vaikutusta paikallishallintovertailun haasteisiin käsittelee jatkossa Anita Niemi-Iilahti.

Vertailun käsitteistön kannalta vaativin tiedossani oleva mallinnus on Riggsin prismaattinen malli. En kuvittelekaan, että pystyn tässä lyhyessä

esittelyssä selvittämään kunnolla Riggsin teorian perusteet. Silti jotain voidaan sanoa. Mallinsa perusanalogiaa Riggs (1964; 1973) kuvaa esittelemällä prismaattisuuden rinnastuksena optiikka-analogiaan. Hänen mukaansa vastaavalla tavalla kuin prisma taittaa valoa, yhteiskunta jakautuu ja eriytyy erilaisiin toimintoihin. Prismaan johdettu valkoinen valo kuvataan käsitteellä diffuusi. Prismasta heijastuva valo kaikissa sateenkaaren väreissä on Riggsin terminologiassa diffraktoitunut. Valon taittumisilmiötä kuvataan käsitteellä prismaattinen.

Riggsin malleja sovelletaan hallinnon kehittämisen ongelmiin sekä poliittisen kulttuurin tarkasteluun. Riggsin vertaileva malli on ongelmakeskeinen. Peruskysymyksenä ovat rakenteen ja funktion käsitteet sekä muodollisen ja todellisen toiminnan väliset eroavuudet. Mallissa etsitään dysfunktioita, kulttuuristen tekijöiden perusominaisuuksia ja niiden vaikutuksia hallintoon (vrt. Salminen & Hyryläinen 1989: 169–179). Vertailun perusideana ovat ne funktiot, jotka jokaisessa yhteiskunnassa ja myös hallinnossa toteutuvat tavalla tai toisella. Prismaattisessa tarkastelussa yhteiskunta eriytyy tiettyjen ilmentymien ja piirteiden mukaan.

Yhteiskunnan tasolla Riggs puhuu heterogeenisyydestä ja formalismista ja niiden jaotteluista prismaattisuuden ilmentyminä. Hallinnossa ovat omat hallintofunktioita ja erityisesti hallintofunktion dysfunktionaalisuutta määrittävät determinantit. Riggsin 'sala' -malli antaa mahdollisuuksia tutkia mm. hallinnon korruptiota, nepotismia, hajanaisuutta, konsensuksen puutetta tai virallisen ja informaalisen vallan erillisyyttä.

Riggs pyrki uudistamaan vertailussa käytettyä käsitteistöä ja rakentamaan kokonaisselityksen vertailuun sekä yhteiskunnan ja hallinnon muutoksen selittämiseen. Prismaattisen muutoksen vaiheita on kuvattu täsmentäen erityisesti hallintojärjestelmään siihen kuuluvine dysfunktionaalisine piirteineen. Mallin soveltaminen edellyttää kyllä komparativistilta tässä esitettyä laajempaa perehtymistä Riggsin tutkimuksiin, jos aikomuksena on tehdä konkreettista vertailua mallin viitoittamalla tiellä.

Hallintovertailujen ‘megakysymyksiin’ kuuluu eittämättä myös jako tapaus-orientoituneisiin ja muuttuja-orientoituneisiin vertailututkimuksiin. Tapaus-orientoituneissa vertailuissa tapausten määrän vähäisyys johtaa mahdollisuuteen päästä monipuolisuuteen erilaisia muuttujien konfiguraatioita yhdistellen. Vertailu on holistinen, erilaisuutta korostava. Muuttuja-orientoituneisuus vie alan tutkimuksen tilastovertailuihin, suuriin kohdejoukkoihin ja tilastollisten yleistysten etsintään. Edellisen tyyppinen vertailu etsii kompleksisuutta ja jälkimmäinen yleistettävyyttä.

Vertailumetodi etsii useista tapauksista samankaltaisuutta ja erilaisuutta olettaen että tapaukset ovat rinnastettavissa. Vertailu on parhaimmillaan – ainakin eräin varauksin – silloin kun tapausjoukko supistuu ja muuttujajoukko laajenee. Tämä ajatus näyttäytyy Raginin tutkimuksissa, joissa vertailu suhteutuu kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodin välimaastoon. Jos kvalitatiivisuus on harvojen tapausten syvällistä tutkimista ja kvantitatiivisuus muuttujien välisten relaatioiden tutkimusta lukuisissa tapauksissa, tulkitsee Ragin, että vertailu on lähinnä vähän useampien tapausten vaihtelun, variaatioiden tutkimista (Ragin 1989 a: 49–52, 67–68; 1994 a; Hyyryläinen 1999).

Edellisten lisäksi metodista ‘päänvaivaa’ aiheutuu vertailijalle myös tutkimuksissa, joissa kohteena ovat suuret järjestelmät, sosiaaliset, poliittis-hallinnolliset tai kulttuuriset. Kustakin on seuraavassa lyhyt luonnehdinta.

Tarkastelemalla suurten sosiaalisten systeemien ja prosessien muotojen moninaisuutta – yksittäisestä monitahoisuuteen – ja tapausten jakautumista yhdestä kaikkiin tapauksiin on mahdollista päätyä amerikkalaisen Charles Tillyn (1984: 80–83) mukaisiin metodologisiin vertailuasetelmiin (esimerkit ASn lisäämiä), eli

- erityistävään, individualizing, vertailuun (esimerkkinä yksilöllinen ja uniikki hallintokuvaus)
- yleistävään, universalizing, vertailuun (esimerkkinä hallinnon säännönmukaisten kehityspiirteiden osoittaminen vertailujoukossa)

- sisällyttävään, encompassing vertailuun (esimerkkinä yhden hallintoidean, käsityksen kaikenkattavan näkemyksen omaksuminen)
- vaihteluja löytävään, variation-finding, vertailuun (esimerkkinä hallintojärjestelmien vaihtelua osoittavat vertailut).

Poliittisten järjestelmien vertailuissa vertailutyypit voi kytkeä aiemmin esittämäni kuvan välittämään ideaan. Jos vertailun ulottuvuuksia on yhdestä erittäin moneen ja samalla tutkimuskohteita on yhdestä moneen (tai kaikkiin) päädytään lisähavaintoihin, kuten G. deMeur ja D. Berg-Schlosser (1994: 193 – 219) osoittavat. Yhden kohteen tai kaikkien kohteiden tarkastelut eivät ole aitoa vertailua, kuten ei myöskään yhden tapauksen kuvaukset, typologiat ja luokittelet. Aidot vertailut ovat kahden tapauksen vertailusta varsinaisiin komparatiivisiin asetelmiin ja tilastollisiin otteisiin (vrt. tätä koskevia kommentteja Ahonen & Salminen 1997).

Erittäin tunnetussa kulttuurivertailussaan hollantilainen Geert Hofstede (1984: 35) jaottelee edellisten tapaan kulttuurivertailut useaan vertailustrategiaan. Kirjoittaja erottelee ensinnäkin mikrotason yhteiskuntamuuttujia sisältävät vertailut. Ne ovat joko mikrotason universaalisuutta tai yksittäisen yhteiskunnan erityisyyttä kuvaavat vertailut. Hofstede pitää molempia erittäin monimutkaisina toteutettavaksi. Toisaalta kirjoittaja erottelee ekologisia muuttujia sisältävät yhteiskuntavertailut. Ne ovat joko kokonaisia yhteiskuntatyyppejä tai alatyyppejä kuvaavat vertailut tai makrotason yhteiskuntaulottuvuuksia kuvaavat vertailut. Hofstede suhtautuu näihin kahteen jälkimmäiseen vertailustrategiatyyppiin myönteisesti ja katsoo niiden kohdistuvan juuri vertailun ydinasiaan eli yhtäläisyyksien taikka erojen selvittämiseen yhteiskuntien välillä.

Kytkeä organisaatiovertailuihin tulee esille Peter Blaun esimerkissä (1983: 127–128). Hänen mukaansa vertailut, joissa käsitellään yksilöä tai ryhmiä organisaatiossa, ovat sopivia tapausvertailulle. Pyrittäessä sen sijaan selittämään organisaatiota kokonaisuudessaan tarvitaan teoria-

tasoisia vertailuja, vain ne voivat antaa kontribuutiota teoreettisessa mielessä yleiselle organisaatioteorialle.

Vielä yksi vertailuehtojen teema: Vertailun ongelmia tarkastellaan toisaalta historiallisen tutkimuksen ja toisaalta poikkileikkausvertailun problematiikan valossa. Paljon on viitattu mm. Victoria Bonnellin (1980: 165) esitykseen, mikä koskee kahta erilaista tapaa käyttää vertailua historiallisessa tutkimuksessa. Analyytinen vertailu merkitsee toisiaan vastaavien yksikköjen vertaamista keskenään. Samanlaisuutta ja erilaisuutta tutkitaan tunnistamalla niitä kuvaavat ja selittävät muuttujat. Vertailulla etsitään yleistyksiä ja säännönmukaisuuksia. Toinen Bonnellin vertailuasetelma on teoriaan kytkeytyvä vertailu eli illustratiivinen käyttö. Tällöin keskenään vastakkaisia yksiköjä (tapauksia, ilmiöitä) verrataan taustalla olevaan käsitteistöön tai teoriaan.

Geoffrey Roberts (1985: 292) on jakanut vertailun poikkileikkausvertailuun ja historialliseen vertailuun. Jälkimmäinen voi koskea muutoksen vertailua, mitä voi pitää keskeisenä aihepiirinä esimerkiksi tutkittaessa hallintoreformeja. Robertsin tarkastelu kohdentuu järjestelmän sisäiseen tai järjestelmien väliseen tutkimukseen. Molemmissa vertailutyypeissä voidaan tutkia sekä koko järjestelmää että osajärjestelmää. Kathleen Thelen ja Sven Steinmo (1992: 26–28) kritisoivat poikkileikkaustyyppisiä asetelmia, koska ne eivät ota riittävästi huomioon institutionaalista selitystä. Vertailussa tämä tarkoittaa sitä, että instituutiot kehittyvät historiallisesti poliittisen muutoksen seurauksena eikä niiden kehityskulkuja voida ymmärtää ilman historiallisen institutionaalisen vertailun käyttöä.

Hallintovertailun ‘reseptit’ ja käytännön haasteita komparativistille

Hallintovertailussa on olemassa eräällä tapaa kilpailevia vaihtoehtoja kuten olen edellä kuvassa pyrkinyt esittämään. Toivottuun lopputulokseen eli systemaattiseen vertailuun pääsee eri resepteillä. On tietysti eri asia tehdä itse empiirisiä vertailuja metodisesti oikealla tai oikeaksi katsottavalla tavalla kuin

esittää muille metodisia ohjeita tai pelisääntöjä. Jonkinlainen ohjeisto on kuitenkin käyttökelpoinen vertailijalle, jotta kynnyks vieraiden järjestelmien tutkimiseen voisi ylittyä. Myös tietoyhteiskunnan sähköiset tiedostot ja aineistot ja niiden vertaileva käsittely luo uusia mahdollisuuksia empiiristen vertailujen toteuttamiseen.

Hallintovertailut kohdistuvat julkisen sektorin tapauksessa hallintojärjestelmiin ja hallintotoimintaan. Vertailtavina voivat olla niin rakenteet kuin funktiot, niin mallit kuin järjestelmät, niin politiikkalohkot kuin kulttuurit. Vertailuotteen merkityksellisyys, mihin kuuluvat tutkimuksen ontologiset ja epistemologiset sitoumukset (vrt. Burrell-Morgan 1979), on aina oma kysymyksensä. Vertailu voi tosiasiaassa viedä tekijänsä pinnallisiin tilastotarkasteluihin tai niiden kautta tehtyihin 'todisteluihin' asioiden luonteesta tai niiden tilasta. Usein näin on varmasti tapahtunutkin. Vertailu voi parhaimmillaan kuitenkin aidosti syventää ymmärrystämme hallintokulttuurin, julkisen johtamisen ja poliittis-hallinnollisen päätöksenteon rakenteista ja vaikutuksista, jos vain maltamme tehdä kärsivällistä tiedonkeräystä, käsittelyä ja tulkintaa sekä käyttää aikaa vertailun ongelmien luovaan ratkomiseen.

Vaikka amerikkalaiset James Thompson, Peter Hammond, Robert Hawkes, Buford Junker ja Arthur Tuden (1959) aikanaan peräänkuuluttivat kokonaisvaltaista 'teoriaa' – grand theorya – vertailuun, on vertaileva hallintotiede asettunut keskitason teorianmuodostuksen piiriin. Yhtä universaalia 'teoriaa' ei käytännössä ole löytynyt. Tutkimus operoi osaselityksien parissa, mikä sinänsä ei ole haitaksi tutkimusotteelle, mutta voi tietysti olla kriittisten huomautusten kohteena. Tämän vuosituhannen alussa hallintovertailut ovat ajankohtaisia paljolti kansainvälistymisen seurauksena. Kansainvälinen käytännön kehitystyö, konsultointi ja koulutus nojaavat usein vertailevaan tietoon taloudesta, politiikasta, kulttuurista ja hallinnosta.

Kaikki hallintotieteellinen tutkimus ei ole kuitenkaan vertailua. Tämä on erittäin tärkeä näkökohta korostaa. Siksi edellä kuvatut metodiset ehdot ja rajoitteet määrittelevät sen, mitä vertailututkimus on ja milloin se on käyttökelpoinen jossakin käytännön tutkimusongelmassa.

Vertailuprosessin onnistuneisuuden edellytyksistä tärkeimpiä on kysymys vertailtavuudesta. Vertailtavuutta käsittelevät tässä teoksessa omissa osuuksissaan myös Niemi-lilahti ja Hyyryläinen. Vertailtavuus tarkoittaa yksinkertaisuudessaan sitä, että kahden tai useamman tapauksen tulee olla vertailtavissa keskenään. Tapauksia kuvailevista muuttujista on löydettävä yhteinen muuttuja, jonka merkitys säilyy vertailutilanteessa samana. Vertailtavuuden perustaksi vaaditaan käsitteiden suhteellista universaalisuutta. Vertailun käsitteiden täytyy toimia riittävän yleisesti, ilman että käsitteet olisivat täysin kulttuurisidonnaisia.

Tämä on yleisempi haaste hallintotieteelliselle tutkimukselle: Missä määrin tutkimuksen kohteena olevat kansalliset ilmiöt ovat nähtävissä osana universaalimpaa taustaansa ja missä määrin ne ovat esimerkiksi maakohtaisia ja uniikkeja. Myös yleistysten on oltava riittäviä. Vertailuasetelmaa ei voi sitoa liiaksi kulttuuritaustaan, joskin vertailu sallii ajan, paikan ja yhteiskunnallisen kontekstin huomioon ottamisen ja usein sitä jopa edellyttääkin.

Vertailussa osien ja otosten tulee lisäksi edustaa samaa kokonaisuutta. Esimerkiksi järjestelmämuuttujia ja yksilöllisiä muuttujia on käytettävä johdonmukaisesti. Niitä ei voi tutkimusasetelmassa sekoittaa keskenään. Vertailtavien yksiköiden ajatuksellinen yhteisyys on pyrittävä turvaamaan. Teoreettinen relevanssi turvataan valitsemalla tärkeät yksiköt tarkasteluun. Soveltuvuutta vertailuun täytyy pohtia; yksiköiden tulisi olla suhteellisen riippumattomia ja jakamattomia, toisin sanoen sisäisesti yhtenäisiä.

Yhtäläinen menettelytapa tiedon keräyksessä on tärkeää. Esimerkiksi jonkin ilmiön kehityksen vertailu täytyy suorittaa yhtäläisesti. Sattumanvaraisuus olisi pyrittävä eliminoimaan. Kaikkiaan vertailun pitäisi olla systemaattista ja rationaalista. Vertailu-ulottuvuudet ja määrälliset mittarit eivät aina tuo esiin kaikkea relevanttia tietoa. Empiirinen vertailu vaatii tuekseen kriittistä teoreettista analyysiä.

Eri tieteenalojen edustajat korostavat, että vertaileva tutkimusprosessi on jaettavissa sille tyypillisiin vaiheisiin. (vrt. esim. Hammel 1980: 145–155; Sartori 1985: 228–265; Janoski & Hicks 1994) Vaiheittain tarkastellen voi-

daan käsitellä mm. ongelmanasettelua, teoriaa, dataa, aineiston käsittelyä ja tutkimustuloksia.

Kun hallintovertailua lähdetään toteuttamaan, metodiset ohjeet on jaettava toisaalta periaatteellisiin kysymyksiin ja toisaalta tutkimusteknisiin kysymyksiin. Lopuksi käsittelen lyhyesti molempiin liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.

Perustellusti voidaan esittää, että ensimmäisenä vaiheena on luonnollisesti ongelman ja teorian valitseminen. Komparativistin on syytä tiedostaa omat tiedolliset lähtökohtansa, asenteensa ja rajoitteensa. Vertailu on onnistuakseen asetettava valittuun teoreettiseen kehikkoon ja käsitteistöön. Osaa niistä on tässä esityksessä edellä käsitelty. Vertailija tarvitsee muita tutkimuksia, tieteellistä kirjallisuutta ja kosketusta tutkimusmateriaaliin, esimerkiksi tutkittaviin maihin ja niiden tietopankkeihin, kansainvälisten järjestöjen tietokantoihin, julkaisuihin yms.

Laajempi kysymys on se, mitä Mattei Dogan ja Dominique Pelassy (1984: 31–37) kutsuvat käsitteellä funktionaalinen ekvivalenssi. Poliittisissa järjestelmissä erilaiset rakenteet voivat toteuttaa samaa funktiota ja sama funktio voi toteuttaa erilaisia rakenteita. Funktionaalinen ekvivalenssi, mikä on siis eri asia kuin samankaltaisuus, on kirjoittajien mukaan sitä tärkeämpi mitä vastakkaisimmista järjestelmistä on kysymys. Tätä teemaa valottaa laajemmin tässä teoksessa Jaakko Husa.

Hallintovertailun jatko koskee datan valmistelua ja hankintaa. Ennen aineiston hankintaa on syytä varmistaa, että aineiston on saatavissa jokaisesta vertailukohteesta. Mitä kulloisessakin tilanteessa saatavuudella tarkoitetaan, on komparativistin itse pitkälti päätettävä. Kaikkea aineistoa ei voi tietenkään saada täsmällisesti toisiaan vastaavalle tasolle. Tutkimuskohteet (maat, hallinnot, osakulttuurit, johtamisjärjestelmät yms.) on alustavasti valittava. Joistakin kohteista tietoa voidaan prosessoida laajemmin ja monipuolisemmin kuin jostain toisesta. Edellinen vaatimus koskee ajanjaksoa, johon vertailu kohdistuu. Vertailua varten aineisto valmistuu käytännössä useita

tietokantoja yhdistelemällä, mikä vaatii lähdekritiikkiä ja kriittistä suhtautumista aineistoihin.

Empiirisessä vertailussa aineistojen tilastointiperusteet vaihtelevat. Valmis empiirinen aineisto tuo mukanaan systematiikan, mikä on siten ulkoapäin annettu. Systematiikka ei yleensä sovellu käsillä olevaan vertailuun. Kansainvälistä taustaa omaavat aineistot ovat kansallista tiedostoa vaikeammin hankittavissa. Kyselyt ja haastattelut ovat hyvin komplisoituja, mutteivät mahdollisia, usean maan vertailututkimuksissa. Jos vertailu perustuu edellisten lisäksi tai sijasta kenttätutkimukseen, tarvitaan ennen muuta systemaattista tiedonkeräystä.

Seuraavaksi hallintovertailija pääsee deskriptioon, luokitteluun ja alustavaan analyysiin. Datan käsittelystä seuraa deskriptio. Vertailtavat kohteet pyritään kuvamaan systemaattisesti. Muun muassa luokittelu on mahdollista vasta deskriptio ja jo aiemmin tehdyn kohteiden taustoittamisen jälkeen. Luokittelun pitäisi periaatteessa poistaa vertailukelvottomat kohteet.

Yksi tapa luokitella on se, että muodostetaan typologioita. Typologisoimalla tutkimuksen kohteet systematisoidaan tiettyjen ominaisuuksien mukaan. Kuvaukseen suhtaudutaan periaatteessa kahdella tavalla. Vertailu voi tosiasiaassa päätyä jo siihen vaiheeseen, että ns. vieraat vertailukohteet kuvataan kattavasti ja lopputuloksena tyydytään tämän vaiheen tuottamaan kuvaukseen ja tulkintaan. Deskriptio asemaan vertailuprosessissa suhtaudutaan myös siten, että deskriptio nähdään vasta esivaiheena varsinaiselle vertailulle, jossa tarkastelu suunnataan säännönmukaisuuksien etsintään. Tällöin käyttöön tulevat muun tyyppiset tutkimusotteet ja analyysivälineet.

Komparativistin työ on päättymässä kun päästään johtopäätösten tekemiseen ja tutkimustulosten esittämiseen. Johtopäätökset tehdään tieteellisen työn periaatteiden mukaan. Etsitään säännönmukaisuuksia ja yleistyksiä; tehdään tulkintoja ja suosituksia. Yleistyksset voivat olla osittaisia tai universaaleja.

A. C. McIntyre (1985: 265–284) puhuu toisaalta aidoista lainkaltaisista yleistyksistä, jotka pitävät kaikissa tapauksissa. Toisaalta on de facto -

yleistyksiä, jotka pitävät paikkaansa siihen mennessä tutkituissa tapauksissa. Jälkimmäiset ovat tyypillisiä yhteiskuntatieteessä. Kun vertailu nojaa teoreettiseen käsitteistöön, voidaan tässä vaiheessa muotoilla käsitteitä uudelleen tutkittujen ilmiöiden perusteella tai muotoilla teoriaa uudelleen tutkittujen mallien valossa.

III

HALLINNON JURIDIIKAN VERTAILUTUTKIMUKSEN PERUSKYSYMYKSET

*Jaakko Husa**

Osana hallintotieteitä julkisoikeuteen kuuluu hallinto- ja valtiosääntöoikeuden ohella niiden teoria ja metodologia sekä oikeusvertailu. Hallintotieteiden opetuksessa ja tutkimuksessa julkisoikeudessa on kysymys julkishallinnon juridiikkaan erikoistuneesta oikeustieteen erikoisalueesta, jonka mielenkiinnon kohteena on julkisen vallan organisoimiseen ja käyttämiseen liittyvä oikeudellinen sääntely- ja ohjausjärjestelmä. Jos hyväksytään se Mattei Doganin ja Dominique Pelassyn (1990: 133) ajatus, jonka mukaan vertailussa operoidaan aina erilaisten segmentoitujen kokonaisuuksien kanssa, niin julkishallinnon oikeudellinen sääntö- ja ohjausjärjestelmä on nimenomaan yksi vertailevan yhteiskuntatutkimuksen segmentti.

Vertailun metodologia

Metodologiaa on pidetty erityistieteistä irtoavana alana, jonka tehtävänä on vastata niihin kysymyksiin, jotka kohdistuvat tutkijoiden tekemiin tutkimusmenetelmällisiin valintoihin ja sitoumuksiin. Metodologia voidaan määritellä

* HTT Jaakko Husa on julkisoikeuden professori Vaasan yliopistossa.

kysymyksen muodossa siten, että kysytään miksi ja millä perusteilla pitää toimia metodisäännön edellyttämällä tavalla. Näistä alan perusmäärittely-yrityksistä voidaan erottaa erilaiset metodologian lohkot. Perusjakona olen esittänyt nelikentän², jossa erotetaan deskriptiivinen, normatiivinen, teoreettinen ja praktinen metodologia. (Husa 1995: 10–11.)

Deskriptiivinen metodologia keskittyy selvittämään sitä, millaisilla metodeilla tutkimusta on tosiasiallisesti tehty. Kyseessä on kuvaileva ote, joka kertoo niistä menetelmällistä ratkaisusta, joita tietyllä tieteenalalla tehdyssä tutkimuksessa, jonain rajattuna ajanjaksona on tehty, ja miten näitä ratkaisuja on perusteltu. Deskriptiivinen metodologia eroaa normatiivisesta siinä, että jälkimmäisen alaan kuuluu myös esittää suosituksia metodisista valinnoista. Normatiivisen metodologian näkökulma on perinteisten metodoppaiden; jos tutkit tätä tee niin ja näin. Joskus voi olla vaikeaa erottaa näitä kahta toisistaan, sillä kyse on perusorientaatiosta. Kuvailevaankin metodologiaan voi sisältyä normatiivisia elementtejä ja päinvastoin. Esimerkiksi tiettyjen valintojen kriittinen esittämistapa sisältää samalla myös lukijalle viestin; varo tätä menetelmää, se ei ole tieteellisesti hyvä.

Teoreettinen metodologia edustaa puolestaan tyypillisesti perinteisen tieteenfilosofian näkökulmaa eli se ei kiinnitä kovinkaan paljon huomiota siihen, millaisia ovat konkreettiset tutkimusongelmat jollain tietyllä alalla, vaan pikemminkin siihen, millaisia tieteenfilosofisia ja teoreettisia argumentteja omien metodologisten valintojen tueksi esitetään. Tällainen näkökulma tulee konkreettisesti näkyviin niissä monografiatutkimuksissa, joiden alkuaan on ladattu työn kokonaisuuteen nähden liiankin mittavia teoreettisia perusteluita sille, miksi ja millaisin teoreettisin argumentein tutkija on päätenyt menetelmävalintoihinsa. Erona praktisen metodologian näkökulmaan on se, että praktisessa metodologiassa tutkimusmenetelmälliset

² Nelijako ei ole tyypillisesti tieteenfilosofinen, vaikka osa sen kysymyksistä onkin samantyyppisiä kuin tieteenfilosofiassa. Verronen (1986: 64) on asettanut Kuhnin paradigmaa tarkastelevassa väitöskirjassaan metodologian kannalta tärkeimmät kysymykset seuraavasti: Mitkä ovat fundamentaaliset oliot tutkittavana olevalla alueella, millaisia kysymyksiä noita olioita koskien voidaan esittää legitiimisti ja, mitkä ovat sallittuja menetelmiä esittäessä vastauksia noihin kysymyksiin.

valinnat pyritään kytkemään niihin konkreettisiin aineistoihin, jotka ovat tutkimuksen kohteena. Praktisen metodologian kannalta keskeisin kysymys on seuraava; millä menetelmällä tai millä menetelmien yhdistelmällä voi parhaiten tutkia aineistoa X, kun huomioidaan käytettävissä olevat resurssit, valmiudet ja aikarajoitteet³.

Vertailun metodologia on tyypillinen metodologian ala siksi, ettei sen sisällä vallitse yksimielisyyttä lähestymistavan teknisestä luonteesta tai tieteenfilosofisista perusteluista. Kuten Ari Salminen (1999: 28) toteaa, niin vertailun metodologia sisältää erilaisia toistensa kanssa kilpailevia metodeja ja tiedekäsityksiä, mikäli tarkastelunäkökulma alan kirjallisuuteen kattaa koko viime vuosisadan. Mikäli tarkastelemme nimenomaan oikeusvertailun metodologiaa voidaan todeta, että – viime vuosiin saakka – on ainakin eurooppalaisessa alan erityiskirjallisuudessa vallinnut käsitys, jonka mukaan funktionaalinen oikeusvertailu sopii erityisen hyvin metodologiseksi lähtökohdaksi (ks. esim. Bogdan 1994; Zweigert & Kötz 1998).

Oikeusvertailun metodologia

Jos tarkastelun kohteeksi otetaan oikeusvertailun metodologia, voidaan sanoa, että vertailututkimuksen keskeisimmät kysymykset liittyvät suurin piirtein samoihin perusteemoihin kuin muillakin hallinnon tutkimuksen vertailun lohkoilla; mitä maita valitaan vertailuun, mitä vertaillaan, miten varmistetaan vertailtavuus, miten vertailu suoritetaan ja miten vertailun perusteella vedetään johtopäätöksiä. Tehtävät valinnat riippuvat vertailulle asetetuista tavoitteista ja vertailijan omasta tutkimusintressistä. Mitään optimaalista vertailumallia, joka sopisi kaikkiin tutkimuksiin, on tuskin mahdollista esittää tai edes mielekästä etsiä. Jos yhtä oikeaa lähestymistapaa ei ole, niin kuinka tulee sitten suhtautua kysymykseen vertailututkimuksen tieteellisyydestä? Olen esittänyt (Husa 1998: 59), että oikeusvertailu ei voi

³ Uudemmassa naturalistisesti orientoituneessa tieteenfilosofiassa metodologian kuvaus on seuraava: "If one's goal is y, then one ought to do x" (Laudan 1987: 24).

lähteä liikkeelle sattumanvaraisesti. Tehdyt valinnat on perusteltava ja tuotava argumentoiden sekä avoimesti esille, jotta tutkimuksen myöhempi rationaalinen arviointi on ylipäänsä mahdollista.

Tämän kirjoituksen lähestymistapa on edellä hahmotelluista metodologian näkökulmista lähinnä teoreettinen ja normatiivinen kuitenkin siten, etten pyri esittämään mitään kokonaisvaltaista ohjelmaa hallinnon juridiikan oikeusvertailulle, vaan tuon esille lähinnä niitä teoreettisia ja väistämättä eteen tulevia ongelmia, joiden olemassaolosta ja yleisimmistä alalla käytetyistä ratkaisuista on mielestäni syytä olla tietoinen. Käsittely etenee jäljempänä siten, että ensin käsitellään oikeusvertailun yleisiä kysymyksiä, kuten historiaa ja nykytilaa. Seuraavaksi käsitellään niitä metodologisia perusvalintoja ja kysymyksiä, joiden eteen oikeusvertailevassa tutkimuksessa joudutaan. Viimeisessä luvussa koetetaan arvioida sitä hallinnon juridiikan vertailututkimuksen haastetta, jonka erityisesti Euroopan integraatio on nostanut esiin.

Oikeusvertailun taustat, oppialan hahmotus ja metodi

Tieteellisen vertailevan tutkimuksen lähtökohdat ovat yhteiskuntien ja ihmisten tutkimuksessa hyvin syvällä länsimaisessa tiedetraditiossa. Jo Aleksanteri Suuren aikakautena laskettiin oikeusvertailevan tutkimuksen perusta, kun Aristoteleen filosofikoulussa koottiin 158 kaupunkivaltion valtiosäännöt, valtiosääntöjä koskevan vertailevan tutkimuksen materiaaliksi. Aristoteleen työn tulokset ovat säilyneet jälkipolville klassisena Politiikka-teoksena (suom. 1991), jossa pohditaan muun muassa kysymystä kansalaisuudesta, valtiomuodosta ja virkamiesten oikeudellisesta asemasta sekä kysymystä valtiossa tarvittavien lakien määrästä ja luonteesta. Uudemmalta ajalta voidaan mainita Charles-Louis Secondat de Montesquieun *De l'Esprit des Lois* (1748). Montesquieuta kiinnosti oikeuden historiallinen kehitys ja erilaisten oikeusinstituutioiden vertailu, joiden tarkastelun kautta hän toivoi kykenevänsä tuottamaan lainsäädännön parannusehdotuksia. Yksi harvoja

hallinto-oikeudellisen vertailun historiallisia esityksiä on yhdysvaltalaisen F.J. Goodnown Comparative Administrative Law (1893), jossa tarkastellaan Ranskaa ja Saksaa sekä Englantia ja USA:ta.

Oikeusvertailun historiallisen taustan nähdään yleensä jakaantuvan kahteen luonteeltaan erilaiseen syntyperustaan. Yhtäältä puhutaan lainsäädännöllisestä oikeusvertailusta (legislative comparative law), joka viittaa niihin vertailun käyttöyhteyksiin ja tilanteisiin, jossa vierasta oikeutta tarkastellaan kansallisen lainsäädännön kehittämisen tai soveltamisongelmien vuoksi. Varsinaisen tieteellisen oikeusvertailun (scholarly comparative law) asema oli pitkään heikompi, eikä sen asemaa tahdottu tunnustaa. Jotkut kirjoittajat ovat katsoneet, että ensimmäinen varsinainen oikeusvertaileva teos on Sir Henry Mainen *Ancient Law* (1861). Modernin systemaattisen oikeusvertailun lähtöpiste on helpompi tunnistaa, koska se sijoitetaan alan kirjallisuudessa vuonna 1900 Pariisissa pidettyyn kansainväliseen kongressiin, jonka yhteydessä esitettiin ensimmäiset systemaattisuuteen pyrkivät kirjoitukset, joissa koetettiin hahmottaa oikeusvertailun käsitettä, alaa ja tehtäviä. (Husa 1998: 21–23.)

Ennen kuin oikeusvertailua tai ylipäänsä vertailevan tutkimuksen taustalla olevia peruselementtejä kannattaa lainkaan ryhtyä tarkastelemaan, on syytä haarukoida tarkastelun kohde käsitteellisesti⁴. Oikeusvertailussa ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyjä teoreettisia raameja, vakiintunutta terminologiaa tai tavoitteenasettelua. Tämä merkitsee vakiintuneen tutkimustradition puutteen aiheuttamaa epävarmuutta, mutta toisaalta se antaa myös harjoittajalleen ahtaasti määriteltyä tieteenhaaraa paremmat mahdollisuudet vapaaseen tutkimukseen. Metodiset yhteydet muihin hallintotieteen

⁴ Ilmauksia 'oikeusvertailu' ja 'vertaileva oikeustiede' käytetään tässä synonyymeinä. Tarkemmassa analyysissä niiden välille voidaan tehdä ero ja asiasta onkin esiintynyt keskustelua oikeusvertailijoiden parissa. Yleensä ilmaisu 'oikeusvertailu' kuvaa yleisellä tasolla kaikkea sellaista oikeudellista tutkimusta, jossa on mukana vertailevia elementtejä. Käytettäessä ilmaisua 'vertaileva oikeustiede' halutaan korostaa tutkimuksen tieteellistä luonnetta ja liittymäkohtia nimenomaan akateemiseen oikeusvertailuun.

aloihin on helpompi säilyttää, kuin puhtaammin juridisesti orientoitunut kansallinen ote lähtökohtaisesti sallii.

Metatasolla oikeusvertailun voidaan sanoa olevan yhteiskuntaa tutkiva tiede, jonka kohteena on oikeus. Yleisen tutkimuskohdemäärittelynsä kautta oikeusvertailu siis eroaa esimerkiksi vertailevasta politiikan tutkimuksesta tai muusta vertailevasta yhteiskuntatutkimuksesta. Systemaattisessa katsannossa oikeusvertailu voidaan jakaa ainakin kahteen osaan. Yhtäältä on olemassa varsinainen oikeusvertaileva tutkimus ja toisaalta on olemassa oikeusvertailun teoria. Edellisessä tutkitaan ja vertaillaan eri oikeusjärjestyksiä tai niiden osia. Jälkimmäisessä tarkastellaan sen sijaan oikeusvertailua itseään.

Konkreettisemmalla tasolla voidaan esittää määritelmä ja sanoa, että oikeusvertailussa on kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain tarkastelun kohteeksi tiedonhankkimiseksi. Mikäli kyse ei ole historiallisesta vertailusta, verrattavia oikeusjärjestyksiä täytyy siis olla vähintään kaksi, koska mitään tarkastelukohdetta ei voi verrata mielekkäästi itseensä. Oikeusvertailun kohteena ovat siis eri maiden oikeusjärjestykset. Käsitteenä 'oikeusjärjestys' viittaa oikeusnormien muodostamaan kokonaisuuteen, johon kuuluvat säädännällisen oikeuden lisäksi tapaoikeus, vakiintuneet käytännöt, oikeudelliset käsitteet ja oikeusnormiston tietty käsittely- ja ryhmittelytapa. Kyseessä on valtiossa tai muussa vastaavassa yhteisössä voimassa olevien oikeusnormien muodostama normatiivinen järjestys. 'Oikeusjärjestelmällä' tarkoitetaan oikeusjärjestyksen ja oikeustieteellisen ajattelun muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Oikeusvertailun kannalta näitä kahta ei voida täysin onnistuneesti pitää erillään toisistaan. Hallinnon juridiikan tutkimuksessa vertailun kohteena ovat erityisesti julkishallintoa koskevat oikeusjärjestelmän osat; normit, periaatteet ja käytännöt.

Oikeusvertailu on lähtökohtaisesti kansainvälistä toimintaa, koska se irtautuu tietoisesti kansallisvaltion oikeusjärjestyksen asettamista rajoista. Kaikkeen oikeustutkimukseen sisältyy vertailua, mutta *varsinaisesta*

vertailututkimuksesta on kyse vasta kun tehdään kansainvälistä vertailua. Kansallisen oikeustieteen tutkimusintressit kohdistuvat omaan oikeusjärjestykseen, joten myös sen tulokset jäävät kansallisvaltidonnaiksiksi. Tosin jotkut katsovat, että syy oikeusvertailuun on nimenomaan oman oikeusjärjestyksen syvällisempi ymmärtäminen (esim. Pöyhönen 1992). Vertailussa tarkastelun kohteena eivät ole viime kädessä säännökset tai käytännöt, vaan primäärästi jonkin yhteiskunnallisen ongelman eri järjestelmissä omaksuttu ratkaisu (esim. asianosaisuuden määräytyminen ympäristölupamenettelyssä tai hallinnon lainmukaisuuden valvontakeinot tms) eli funktio.

Oikeusvertailu tähtää yleiseen oikeudelliseen tietoon, joka on luonteeltaan vähemmän valtidonnaista kuin kansallisessa oikeustieteessä. Kyse on kansalliset rajat ylittävistä oikeustieteellisestä tutkimuksesta, joka pyrkii selittämään ja arvioimaan eri oikeusjärjestysten välisten erojen ja yhtäläisyyksien syitä. Kansallisen oikeustieteen tulokset ovat päteviä vain sen oman oikeusjärjestyksen sisällä. Oikeusvertailun avulla voidaan sen sijaan selvittää sitä, millaisiin oikeudellisiin keinoihin muissa yhteiskunnissa on turvauduttu usein samojen yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamiseksi. Vertailun yhtenä perusteena on nimenomaan pidetty ajatusta, jonka mukaan yhtä useampien tapausten keskinäinen vertaaminen tuottaa luotettavampia johtopäätöksiä ja karsii luonteeltaan yksittäisten tai poikkeuksellisten tapausten pohjalta tehdyt yleistyksiset (Vanhanen 1995). Tässä mielessä esimerkiksi ranskalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän tarkastelu olisi mielekästä monessakin eri maassa siksi, että Ranskan hallintotuomioistuinlaitos on toiminut kansainvälisenä esikuvana monelle valtiolle. Tästä huolimatta eurooppalaiset hallintotuomioistuinjärjestelmät eivät ole samankaltaisia kuin Ranskassa. (Ks. Brown & Bell 1999: 268–287.)

Oikeusvertailun teoria voidaan myös jakaa edelleen kahteen osaan. Yhtäältä oikeusvertailun teoriassa pyritään muodostamaan maailman eri oikeusjärjestyksistä luokitteluita ja systematisointeja sekä typologioita, joiden avulla eri oikeusjärjestysten tyypilliset piirteet saadaan selvemmin nä-

kyviin. Oikeusjärjestysten ryhmittelyssä on kyse oikeusjärjestysten perustavanlaatuisien ja pysyvien ainesosien tiivistämisestä sellaisiksi informatiivisiksi kokonaisuuksiksi, että niiden kautta voidaan saavuttaa mm. opetuksellisia päämääriä. Oikeusvertailun terminologiassa puhutaan usein oikeusryhmistä (law groups) tai oikeusperheistä (legal families). Typologioita rakennetaan esim. vertailevassa valtiosääntötutkimuksessa, jossa vertailun tuloksena voidaan esittää erilaisia valtiojärjestelmien tyypittelyitä. Jos tunnetaan vieraiden oikeusjärjestysten ja hallinnollisten järjestelmien yleisiä ja tyypillisiä piirteitä, on helpompi mieltää yksittäisten säännösten paikka osana vieraan oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Samantapaisia hyötyjä voidaan löytää myös esimerkiksi niistä paikallishallinnon tyypittelyistä, joita Anita Niemi-Iilahti käsittelee kirjoituksessaan.

Oikeusperheiden muodostamisen lisäksi oikeusvertailun teoriassa käsitellään oikeusvertailun metodologiaa sekä niitä tutkimuksellisia ongelmia ja ratkaisuja, joita nousee esiin tarkasteltaessa vieraita oikeusjärjestyksiä. Metodi tarkoittaa oikeusvertailun yhteydessä kaikkia niitä käytäntöjä ja operaatioita, joiden avulla ilmiöstä kertovia informaatiopaloja kerätään sekä niitä perusteltavissa olevia sääntöjä, joiden perusteella tutkijan tutkimuskohdetta koskevat tulkinnat muodostetaan ja argumentoiden esitetään (vrt. Alasuutari 1994). Oikeusvertailussa metodi voidaan siis määrittää vain hyvin yleisellä tasolla.

Praktiset ja teoreettiset aspektit

Praktisessa tutkimusotteessa on kysymys oikeuspolitiikkaa, lainvalmistelua tai tuomioistuinten ratkaisutoimintaa palvelevasta vertailusta, jossa pyritään luomaan lainsäädäntövertailun avulla riittävä tietopohja uuden lakiesityksen, lainsäädäntömuutoksen tai ongelmallisen oikeudellisen tulkintatilanteen ratkaisun perustaksi. Vertailu toimii osana oikeudellista ratkaisutoimintaa 'oikeudellisena konstruktiovälineenä', jonka avulla on mahdollista pyrkiä täyttämään oikeusjärjestyksen aukkoja. Praktisen oikeusvertailun

tarve on helppo perustella vaikkapa yhteiskunnallisella työnjaolla ja lainopille siinä työnjaossa uskotulla tehtävällä, tuomioistuinten osalta oikeus-
turvaodotuksella ja lainsäädäntötoiminnassa paremman sääntelyn aikaan-
saamispyrkimyksellä.

Praktisessa vertailussa pyritään siis yhtäältä hyödyntämään ulko-
maisia sääntelyratkaisuja, oikeusperiaatteita tai vakiintuneita oikeuskäy-
täntöjä joko suoraan tai soveltaen. Esimerkiksi Israelissa Korkein oikeus on
omassa tulkintajuridiikassaan hyödyntänyt yhteistä oikeusperinnettään
common law:n kanssa tulkintaperusteena samoin kuin Japanin siviilioikeu-
dessa on hyödynnetty saksalaisen siviilioikeustieteen tuloksia. Kokoava
seikka on se, että praktisen oikeusvertailun harjoittamisen syy on ensisijai-
sesti käytännöllisten päämäärien saavuttamisessa. Praktinen oikeusvertailu
tyytyy varsinaista oikeusvertailua matalampaan tavoitetasoon, koska se ei
pyri tutkimaan vierasta oikeutta oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen
kulttuurin tasolla, vaan tyytyy vieraiden maiden lakiteksteihin ja oikeusjär-
jestelmän pintainformaatioon.

Praktinen oikeusvertailu voi myös liittyä oikeusdogmatiikkaan, jol-
loin pyritään ratkaisemaan kotimaisen oikeuden soveltamiseen liittyviä ylei-
siä tulkintaongelmia nojautuen ulkomaisiin esimerkkeihin. Tällöin ei kui-
tenkaan useimmin voida suoraan argumentoida kansallisen julkishallintoa
koskevan oikeusnormiston sisältöä koskevia väitteitä, vaan vertailevat huo-
miot toimivat pikemminkin lisäargumentteina siten, että niitä hyödynnetään
omassa maassa käytettävään laintulkinta- ja oikeuslähdeopin edellyttämällä
tavalla. Vierasta oikeutta ja siinä omaksuttuja ratkaisuja ei voida soveltaa
suoraan itsenäisinä ja auktoritatiivisinä oikeuslähteinä, vaan on noudatet-
tava kansallista oikeuslähteiden etusija- ja käyttöjärjestystä. Tällöin vertai-
lun avulla tuotettujen argumenttien paikka on sallittujen tai heikosti velvoit-
tavien oikeuslähteiden joukossa, jonne esimerkiksi oikeustiedekin kuuluu.

Praktista vertailuintressiä kuvaa myös sen läheinen kytkeytyminen
välittömiin lainsäädäntöpoliittisiin tavoitteisiin. Valtiosääntöoikeuden histo-
riasta voidaan esittää esimerkkinä praktisesta vertailusta ja sen tuloksesta

Japanin vuoden 1889 Meiji-perustuslaki, jonka laatimisessa käytettiin suoraan mallina Preussin perustuslakia. Tuoreempi esimerkki on Venäjän vuoden 1993 perustuslakiin – eräin modifikaatioin – Saksan vuoden 1949 perustuslaista instituutiona adoptoitu valtiosääntötuomioistuin. Hallinto-oikeuden alalta voidaan puolestaan mainita esimerkkinä saksalaisen hallinto-oikeuden ratkaisumallien laajamittainen omaksuminen Etelä-Koreassa viime vuosisadan loppupuolelta lähtien. Hallinnon juridiikkaan kohdistuvana konkreettisena tutkimusesimerkkinä voidaan mainita Marja Sutelan kunnallista kansanäänestysinstituutiota koskeva vertailututkimus Suora kansanvalta kunnassa (2000).

Oikeusvertailun kytkentä käytännöllisiin päämääriin ja tavoitteisiin selittyy sen kyvyllä tarjota yksittäisen oikeusjärjestyksen kokemusmaailman ylittäviä ratkaisumahdollisuuksia. Esimerkiksi tuomioistuinten kohdalla kyse on yksinkertaisimmillaan siitä, että koko oikeudenkäyttöjärjestelmä rakentuu sen periaatteen varaan, että tuomioistuimet tuntevat lain (*jura novit curia*). Näin oikeusvertailun avulla on mahdollista rikastaa ja laajentaa sitä 'oikeudellisten ratkaisujen varastoa', joka oikeusjärjestelmän kehittäjillä ja ylläpitäjillä on käytettävissään. Tässä mielessä praktisesta vertailuintressistä nouseva vertailu mahdollistaa myös 'parempien ratkaisujen' etsimisen. Silloin kun vertailun avulla pyritään voimassa olevan kansallisen oikeuden tulkintaan tai lainsäädännön valmisteluun, on mielekkäintä vertailla mahdollisimman samankaltaisia maita, vaikka tällöin yllätyksellisten ratkaisujen löytämisen mahdollisuus pienenee.

Teoreettisessa tutkimusotteessa on kysymys teoreettisia intressejä palvelevasta lähestymistavasta, jossa pyritään parantamaan tiedon määrää. Vertailtavien säännösten erojen ja yhtäläisyyksien etsimisen ja paikantamisen lisäksi pyritään selittämään syitä niihin. Esiin nousevat 'miten' kysymysten ohella myös 'miksi' kysymykset. Kyse on siitä, että tutkija hyödyntää ulkomaisten oikeusjärjestysten tarkastelua selvittääkseen perustaltaan (oikeus)teoreettisia kysymyksiä tai systematisoidakseen oikeuden systematiikkaa, käsitteistöä ja taustamalleja. Esimerkkinä jälkimmäisestä on Mark-

ku Suksen kansanäänestysmenettelyjä koskeva *Bringing in the People* (1993), jossa luodaan kansanäänestystypologia, jolloin tarkasteltava instituutio tyypitellään teoreettisesti pelkistetyiksi ideaalityypeiksi. Luodun typologian avulla tutkimusmateriaali jäsennetään syvällisempää jatkotarkastelua varten.

Teoreettinen tutkimus voi myös toimia lainsäädäntöintressistä tehtyä vertailua palvelevana tietopohjaa parantavana materiaalina. Esimerkiksi em. Suksen teoksen tuloksia on mahdollista käyttää hyväksi kansallista kansanäänestysinstituutiota kehitettäessä, kun kansallista oikeusjärjestystä teoreettisen lainopin toimesta jäsennetään edelleen luoden siitä järjestelmää, systeemiä. Teoreettinen tutkimusote lähtee liikkeelle ajatuksesta, jonka mukaan kansallinenkaan oikeusjärjestys ei ole autonominen ja muista oikeusjärjestyksistä irrallinen kokonaisuus, vaan myös muiden valtioiden oikeusjärjestyksissä voi olla käytössä oikeudellisia ratkaisuja, jotka rakentuvat samantyyppisten ajatuksenkulkujen varaan. On selvää, ettei ole mahdollista erottaa täysin onnistuneesti praktista ja teoreettista vertailuintressiä toisistaan. Teoreettisella oikeusvertailulla voi olla myös praktiselle otteelle tyypillinen normatiivinen lähtökohta (esim. jokin kansainvälisen oikeuden säännös).

Kaikkiin tutkimusprosesseihin liittyy vaiheita, joissa on tehtävä prosessin etenemiseen vaikuttavia valintoja, rajauksia ja täsmennyksiä. Myös oikeusvertailija joutuu tekemään valintoja, jotka määräävät sitä, miten tutkimustyö etenee. On valittava, mitä oikeusjärjestyksiä vertailee ja mitä elementtejä valitsee vertailun kohteeksi. Millainen on aineisto (laajuus/syvyys), mitkä tekijät määräävät sen hankintaa? Miten aineisto hankitaan? Tehtävät valinnat riippuvat vertailulle asetettavista tavoitteista sekä vertailijan omista tutkimusintresseistä. Myös lähteiden saatavuudella on tässä suhteessa merkitystä.

Ennen tutkimusta ja myös sen aikana on tehtävä tutkimusmateriaalin hankintaa ja käyttöä koskevia metodologisia eli tarkastelutapaan liittyviä valintoja. Tieteellisessä tutkimuksessa eräs perusominaisuus on lähesty-

mistapojen systemaattisuus ja mahdollisimman suuri perusteltavuus. Lähestymistapa on kyettävä perustelemaan rationaalisesti. Vertailija tarvitsee perusstrategian, jonka avulla vertailun järkeisyys sekä mahdollisesti sen avulla saatavien tutkimustulosten käyttökelpoisuus kasvavat. Vertailulla täytyy olla jokin tavoite, joka puolestaan määrää valitun perusstrategian (mm. maiden valinta, kysymyksenasettelu, tutkimuksen läpivienti). Perusstrategiasta huolimatta on syytä muistaa, että työn teema ja tarkempi tutkimuskohde täsmentyvät vasta käsittelyn edetessä.

Teknisluonteiset metodologiset valinnat

Oikeusvertailun metodologisten valintojen teknisluonteisuus viittaa niiden läheiseen yhteyteen tutkimusaineiston kanssa. Teknisluonteisten strategisten valintojen kohdalla tutkijan tulee päättää asioita, jotka määräävät varsin pitkälle sitä, millainen on hänen aineistonsa luonne, kattavuus ja miten se hankitaan. Nämä ovat luonteeltaan kysymyksiä, joita on syytä pohtia jo ennen kuin varsinaiseen materiaalin ja tietoaineksen hankkimiseen ryhdytään. Olen toisessa yhteydessä (Husa 1998: 59–77) erottanut viisi erilaista teknis-strategista perusvalintaa: mikro/makro, pitkittäinen/poikittainen, multilateraalinen/bilateraalinen, vertikaalinen/horisontaalinen ja yksikulttuurinen/monikulttuurinen.

Mikro/makroulottuvuus liittyy siihen, missä laajuudessa eri oikeusjärjestyksiä vertaillaan eli se on perimmäiseltä luonteeltaan skaala- ja tasoulottuvuuskysymys. Mikrovertailussa tutkimuksen kohteena ovat joko yksittäiset oikeussäännöt (tai oikeussääntö) tai yksittäiset oikeudelliset instituutiot (tai instituutio). Oikeussääntöjen tulee olla peräisin vähintään kahdesta eri oikeusjärjestyksestä, mutta vertailtavien säännösten tai oikeudellisten ratkaisujen määrän yläraja määrittyy tutkijan henkilökohtaisten intressien ja työekonomisten seikkojen sekä käytettävissä olevien resurssien (matkustusmahdollisuudet, aikataulu, aputyövoiman käyttö jne.) perusteella.

Mikrovertailussa vertailtavat säännökset ovat luonteeltaan konkreettisia oikeudellisia ratkaisuja konkreettisiin oikeudellisiin ongelmiin. Kyseessä voi olla esimerkiksi asianomaisuutta sääntelevien normien vertailusta hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa. Mitä niissä on yhteistä ja mikä poikkeaa? Mistä erot tai yhtäläisyydet johtuvat? Onko tarkastelluissa järjestelmissä erillistä hallintolainkäyttöorganisaatiota lainkaan, vai ratkaistaanko julkishallinnon oikeusturvakysymyksiä yleisissä tuomioistuimissa? Kumpi omaksuttu ratkaisumalli on tehokkaampi? Jos kyseessä on oikeudellinen instituutio, kyseeseen tulee – käytännössä – rajattu joukko normeja ja niihin liittyvää tulkintakäytäntöä.

Makrovertailussa vertailu tapahtuu puolestaan oikeusjärjestysten välillä tai jopa kokonaisten oikeusryhmien kesken. Makrovertailussa ei keskitytä yksittäisiin oikeussääntöihin tai konkreettisiin ongelmiin ja tapoihin ratkaista ne, vaan vertailtavien kohteiden abstraktiotaso on nyt selvästi korkeampi. Vertailun kohteena voivat olla kysymykset, jotka koskevat esimerkiksi lainsäädäntötekniikkaa, säännösten kirjoittamistyyliä, oikeudenala-systematiikkaa ja oikeuslähdeoppia tai jopa kokonaisten oikeusjärjestysten 'tyyliä' eli niille ominaisia oikeuskulttuurisia piirteitä. Kansainvälisesti suurimpia makrovertailevia tutkimuksia on säännösten ja ennakkopäätösten tulkintaa yhdeksän maan korkeimmissa tuomioistuimissa koskeva projekti, jonka tulokset on koottu N. D. McCormickin ja R. S. Summersin toimittamiin teoksiin *Interpreting Statutes* (1991) ja *Interpreting Precedents* (1997). Makrovertailun eräs keskeinen ongelma on yhteisen universaalin 'oikeus' -käsitteen puuttuminen, jonka vuoksi makrovertailussa vertailun kohteiden saaminen yhteismitalliseksi vertailua varten on hankalaa. Hallinnon juridii-kan kannalta samantyyppinen ongelma kohdataan kun koetetaan määritellä 'julkishallinnon' tai 'julkisen vallan' käsitteitä.

Mikro- ja makrovertailun välinen rajaviiva ei ole selvä, vaan pikemminkin joustava. Usein on mahdollista käyttää tutkimuksessa molempia näkökulmia toisiaan täydentävinä siten, että toinen näkökulma on kuitenkin valittu perusnäkökulmaksi. Mikrovertailija voi joutua tutustumaan tar-

kasteleмиensa vieraiden oikeusjärjestysten historiaan ja yleisiin oppeihin ymmärtääkseen paremmin, kuinka hänen tarkastelemansa yksittäiset julkishallintoa koskevat oikeudelliset ratkaisut toimivat osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Toisaalta makrovertailija voi joutua tarkastelemaan yksittäisiä normeja tai yksittäisiä tapauksia ymmärtääkseen, mitä merkitystä hänen tutkimillaan oikeusjärjestyksen yleisillä ominaispiirteillä on oikeudellisen tai hallinnollisen käytännön tasolla.

Pitkittäisyyteen ja poikittaisuuteen kytkeytyvä vertailun aspekti liittyy historialliseen oikeusvertailuun. Tässä on kysymys tutkimuksen perusmateriaalin hankkimiseen liittyvästä aikaulottuvuudesta 'ennen-nyt' eli, verra-taanko voimassa olevaa oikeutta, vai onko vertailussa myös mukana sellaista oikeudellista materiaalia, joka ei enää ole voimassa olevaa oikeutta. Tavanomaisessa oikeusvertailun asetelmassa on kyse nykyaikaan liittyvästä vertailusta, jossa ei olla kiinnostuttu menneiden aikojen säännöksistä ja käytännöistä. Silloin kun oikeusvertailu on luonteeltaan praktista se on usein myös nykyisyyteen kohdistuvaa vertailua, sillä oikeudelliseen ratkaisuun pyrkivä tuomioistuin tai oikeudellista ratkaisumallia etsivä lainvalmistelija ei ole yleensä kiinnostunut menneiden aikojen säännöksistä. Pitkittäinen vertailu ottaa vertailukohteita myös oikeushistoriasta, minkä vuoksi sen luonne on usein teoreettisempi ja luonteeltaan yleiseen tietoon pyrkivä. Pitkittäisoikeusvertailussa tutkitaan vertaillen yhtä tai useampaa oikeusjärjestystä eri ajanjaksoina (esim. Jyränki 1989).

Useimpien oikeusvertailun teoreetikkojen (esim. Watson 1978) mukaan historiallinen aspekti on vertailussa erityisen tärkeä, sillä voidakseen olla selvillä vieraaseen oikeusjärjestykseen kuuluvien säännösten sisällöstä tulee myös tuntea niiden historiallinen kehitys. Historiallisen kehityksen tuntemus ei liity vain teoreettiseen oikeusvertailuun, koska toisessa oikeusjärjestyksessä omaksuttujen ratkaisujen tehokas hyödyntäminen saattaa edellyttää kohteena olevien normien tai instituutioiden kehityshistorian tuntemusta. Oikeudellisia instituutioita ja ajattelumalleja voidaan siirtää säädännäisen oikeuden keinoin helposti maasta toiseen, mutta oikeudellis-

poliittis-sosiaalisen miljöön siirtäminen on mahdotonta. Käytännössä oikeudellisten siirrännäisten (legal transplants) mukana voi ilmaantua vastaanottajaoikeusjärjestykseen tiettyjä hylkimisreaktioita (ennustamattomia ongelmia, odottamattomia seurauksia). (Ks. Husa 1999.)

Oikeusvertailun teknisluonteinen strateginen perusratkaisu voi liittyä syvyys- tai aikaulottuvuuden lisäksi myös tutkimuksen aineiston hankinnan lähteiden eli *oikeusjärjestysten lukumäärään*. Bilateraalissa oikeusvertailussa vertailu tapahtuu (enintään) kahden eri oikeusjärjestyksen kesken. Bilateraalisen vertailun etuna on keskittyminen hyvin rajattuun aineistoon, jolloin on kyse harvojen tapausten syvälle ulottuvasta tutkimuksesta. Erään luokittelun mukaan bilateraalista vertailua (tai vertailua hyvin pienen oikeusjärjestelmäjoukon kesken) voidaan nimittää myös tapausorientoituneeksi (case-oriented) tutkimukseksi. Sille on ominaista pyrkimys päästä tarkastelussa mahdollisimman syvälle verrattavien oikeusjärjestysten sisälle tutustumalla niiden yleisiin oppeihin, käytännössä vallitseviin tulkintoihin, oikeusdogmatiikan (tai vastaavan) valtavirtatutkimukseen sekä historialliseen kehitykseen.

Tapausorientoitunutta tutkimusta voidaan pitää luonteeltaan kvalitatiivisena tai idiograafisena, koska siinä saavutettujen tulosten ei ajatella edustavan yleistettävissä olevaa tietoa, vaan kyse on yksittäistapausten syvällisestä ymmärtämisestä ja selittämisestä. Tämä ei kuitenkaan merkitse etteikö tapausorientoituneen tutkimusotteen avulla tuotettu tieto voisi päteä myös toisissa tapauksissa, kuten oikeusperheiden ryhmittely itse asiassa osoittaa.

Multilateraalissa oikeusvertailussa vertailu tapahtuu vähintään kahta useamman oikeusjärjestyksen kesken. Tällaista lähestymistapaa voidaan luonnehtia muuttujaorientoituneeksi tutkimukseksi, jonka keskeinen etu on verrattavien tutkimuskohteiden suuri määrä. Tämä merkitsee tiedon yleistettävyyssasteen kohoamista, mutta ongelmana on yleensä syvyytason heikkous. Muuttujaorientoituneessa tarkastelussa ei ole helppoa päästä pintaa syvemmälle ja tutkimuksesta tulee helposti pelkkien kirjoitettujen

säännösten kuvailua. H. van Maarseveen ja G. van der Tangin *Written Constitutions* (1978) edustaa tyypillisimmillään tällaista lähestymistapaa. Tällaiset tutkimukset voivat muodostaa lähtökohdan vertailevalle jatkotutkimukselle, vaikka ne jäisivätkin tilastollisen kuvailun asteelle. Kvantitatiivinen data-aines on kaikissa tapauksissa analysoitava ja tulkittava, sillä vertailijan esittämien päätelmien uskottavuuden arvioiminen tai ylipäänsä niiden muodostaminen ei samaistu tilastollisen kuvailun kanssa. Tilastollista vertailua yleisemmin käsittelee kirjoituksessaan Jouni Niskanen.

Muuttujaorientoitunut tutkimustapa on hyvin tyypillinen nimenomaan vertailevalle politiikan tutkimukselle, jossa operoidaan usein kansainvälisten tilastoaineistojen varassa. Tällaisissa tutkimuksissa voidaan myös operoida perustaltaan oikeudellisilla muuttujilla, joiden tarkastelussa käytetään hyväksi tilastollisia menetelmiä, kuten esimerkiksi oikeudellista perusoikeustutkimusta sivuavassa nk. CIVIC (Civil and Political Rights) tutkimuksessa tehdään. Tällaisessa, myös kvantitatiiviseksi tai nomoteettiseksi luokiteltavassa, tutkimusotteessa etsitään erilaisia tilastollisia säännönmukaisuuksia siitä erityisestä tavasta, jolla muuttujat liittyvät toisiinsa. Pohtimisen kohteena voi olla vaikkapa kysymys siitä, miten erilaiset talousjärjestelmät vaikuttavat kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumiseen. (Lane & Ersson 1994: 199–205.) Oikeusvertailussa on kvantitatiivisia menetelmiä käytetty lähinnä eri maiden tuomioistuinlaitoksia ja niissä käytävien prosessien luonnetta, lukumääriä, esitettyjä vaatimuksia sekä kustannuksia vertailtaessa.

Vertikaalisuus ja horisontaalisuusaspekti liittyvät kysymykseen oikeusjärjestysten erilaatuisuudesta – kansalliset oikeusjärjestykset eivät ole ainoita oikeusjärjestelmiä, vaan oikeusjärjestykset voivat olla myös eritasoisia. Oikeusjärjestyksiä voidaan erotella kansallinen – kansainvälinen akselilla. Tämä erottelu on hyvin karkea ja muutoinkin menettämässä merkitystään, koska yhä suurempi osa kansallisista julkishallintoa ohjaavista normistoista on asiasisältönsä puolesta – ainakin osin – peräisin kansainvälisestä oikeudesta tai muulla tavoin johtuu siitä. Akseliin pitää lisätä myös ylikansal-

linen oikeus, jota EY-oikeus edustaa muodostaen oman kansallisesta ja kansainvälisestä oikeudesta riippumattoman oikeusjärjestyksensä, kun kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereeniteetin rajaamaa. Myös valtiokokonaisuuksien osina pidettävät osavaltiot ja erilaiset autonomiset alueet tuovat diversiteettiulottuvuuden mukaan myös valtionsisäisen oikeuden tarkasteluun. Diversiteetin vuoksi myös vertailtavien oikeusjärjestysten tasosta päättäminen liittyy teknisluonteisiin ratkaisuihin eli aineiston perusteltuun rajaamiseen ja hahmottamiseen.

Horisontaalinen vertailu koskee oikeusjärjestysten välistä vertailua eri oikeusjärjestysten kesken (esim. kansallisella tasolla USA – Suomi – Ranska), jotka ovat kuitenkin laadullisesti samalla tasolla. Kyse on vertailusta valtioiden oikeusjärjestysten kesken. Esimerkkinä tällaisesta tutkimusotteesta voidaan mainita Nina Heralan Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa (1997), jossa tarkastellaan kestävään kehitykseen liittyvää viranomaisten toimivallan jakautumista Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kaavoituslainsäädännössä. Sen sijaan vertikaalinen vertailu tapahtuu laadullisesti eritasoisten oikeusjärjestysten suhteen, jolloin vertailun kohteena voi olla esim. jokin oikeudellis-hallinnollinen ratkaisumalli tai instituutio eritasoisissa oikeusjärjestyksissä, kuten esim. ulottuvuudella kansainvälinen oikeus – EY-oikeus – Iso-Britannian oikeusjärjestys – Skotlannin oikeusjärjestys hallinto-oikeudellisen kuulemisperiaatteen sääntelijänä.

Vertikaalinen vertailu pitää lähtökohtanaan erilaisten oikeusjärjestysten olemassaoloa ja erilaisten oikeusjärjestysten rinnakkaisuutta ja sisäkkäisyyttä. Vertikaalisen vertailun tausta-ajatus on näin selvästi sukua kansainvälisen oikeuden dualismiopin kanssa eli sen, että valtion sisäistä oikeutta ja kansainvälistä oikeutta pidetään kahtena eri oikeusjärjestelmänä, joista jälkimmäinen vaatii erityisiä voimaansaattamistoimia tullakseen voimaan valtion sisäisesti.

Yksi vertailun perusvalinnoista voi koskea sitä, *millaisin kulttuurisin perustein verrattavat oikeusjärjestykset halutaan valita*. Esimerkiksi silloin kun verrataan länsimaista ja ei-länsimaista oikeusjärjestystä kyse on kult-

tuurien välisestä oikeusvertailusta. Sillä seikalla, kuuluvatko maat muussa suhteessa samaan kulttuuripiiriin ei ole ratkaisevaa vaikutusta, koska ratkaiseva tekijä on oikeusjärjestyksen (tai suppeammin jonkin rajatun oikeuden- tai hallinnonalan) luonne. Kulttuurinen etäisyys ei kuitenkaan ole sama asia kuin maantieteellinen etäisyys ja esimerkiksi Australian tai Uuden-Seelannin oikeusjärjestysten vertailevassa tutkimuksessa on järkevää olettaa, että englantilainen oikeus on kulttuurisesti läheisempää näiden valtioiden oikeudelle kuin alueen alkuperäisten kulttuurien oikeusajattelu.

Vertailu on kulttuuripiiriin sisäistä silloin, kun vertailu tapahtuu kahden tai useamman samaan oikeuskulttuuriin kuuluvan oikeusjärjestyksen kesken. Esimerkiksi Ruotsin ja Pohjois-Korean hallinto-oikeudellisten muutoksenhakujärjestelmien välistä vertailua olisi helppo pitää kulttuurien välisenä. Jos oikeusvertailu suoritettaisiin taas Pohjoismaiden kesken kyse olisi selvästi kulttuuripiiriin sisäisestä vertailusta (esim. kunnan ja valtion välistä suhdetta koskeva sääntely Pohjoismaiden kunnallisoikeudessa). Valinta näiden kahden perustavan välillä riippuu – samoin kuin edellistenkin valintojen kohdalla – vertailun tavoitteista ja vertailijan omista pyrkimyksistä ja preferensseistä. Myös aineiston saatavuus ja ymmärrettävyys vaikuttavat valintaan.

Edellä käsiteltyjen teknisluonteisten strategisten perusratkaisujen kohdalla on huomattava, että erilaiset elementit voivat sekoittua tutkimuksessa toisiinsa tai ne voivat olla osa samaa tutkimusta muodostaen saman tutkimuksen peräkkäisiä ja vuorottaisia vaiheita. Olisi helppo ajatella lähtökohtaisesti esimerkiksi, että pitkittäistutkimus on aina luonteeltaan tapaus-orientoitunutta, koska siinä pyritään vaativiin historiallisiin selityksiin. Tämä äkkipäätä selvältä tuntuva ajatus ei kuitenkaan pidä paikkaansa, kuten esimerkiksi tilastollisten aikasarjojen avulla tapahtuva historiallinen vertailu hyvin äkkiä osoittaisi. Myös muuttujaorientoitunut pitkittäinen oikeusvertailu on periaatteessa mahdollinen tutkimustapa, mutta sen vaikeus tekee siitä käytännössä heikosti käyttökelpoisen, sillä tutkimuksenteon mallit puuttuvat ainakin toistaiseksi. Tietokantojen lisääntynyt määrä sekä entistä

helpompi saatavuus Internet-tietoverkon kautta kuitenkin avaa mahdollisuuksia kvantitatiivisille teknis-strategisille perusratkaisuille myös oikeusvertailevan tutkimusprosessin osana. Internetistä saatavan tiedon kohdalla on kuitenkin olemassa tiettyjä riskejä koskien materiaalin luotettavuutta sekä yhteismitallisuutta.

Teoreettisluonteiset valinnat

Teoreettisluonteiset metodologiset valinnat tulevat useimmiten tehtäväksi vasta siinä vaiheessa, kun tutkimuksen aineisto on jo alustavasti hankittu ja siitä on jo muodostettu jonkinlainen kuva. Vertailija on aineistossaan hankkinut itselleen 'näytepaloja' siitä oikeusjärjestyksestä ja julkishallintoa koskevien oikeudellisten ratkaisumallien kokonaisuudesta, jota hän tarkastelee. Koko oikeusjärjestyksestä tai kokonaisia oikeusjärjestyksiä on tietenkin mahdoton saada yhtäaikaan tutkittavaksi, joten hankittu aineisto (säännökset, tuomioistuinten ratkaisut, tiedot oikeudellisesta tai hallinnollisesta käytännöstä jne.) on varsinaisen tutkimuskohteen tiivistys. Tuo pala on myös näyte siitä oikeudellisesta ja hallinnollisesta kulttuurista ja kielestä, josta vertailijan on muodostettava itselleen käsitys ja jonka lähteiden parissa hänen on kyettävä liikkumaan tehdessään tutkimuksellisia operaatioita.

Ensi asteen kontakti aineistoon on tapahtunut ennen sen hankkimista tehtyjen perusvalintojen, sen varsinaisen hankkimisen sekä sen systematisoimisen ja järjestämisen aikana. Ensi asteen kontaktiin liittyvään aineistoon perehtymisen aikana vertailijan on kuitenkin muodostettava itselleen käsitys siitä, miten hän jatkossa etenee tutkimuksessaan. Mitä varsinaisesti valitaan tutkimuksen kohteeksi eli, mitä hän vertailee, mitä käyttää vertailun mittarina ja mikä on se teoreettisluonteinen perusstrategia, jonka avulla vertailussa edetään. Nyt kyse on jo toisen asteen kontaktista aineistoon eli on tehtävä teoreettis-metodologisia perusvalintoja ja hahmotettava tutkimuksen yleisempi teoreettinen viitekehys sekä jäsennettävä tutkimustehtävä yksityiskohtaisemmin. Tällaisia perusvalintoja olen erottanut (1998)

seuraavat kolme: funktionaalinen, strukturaalinen eli rakenteellinen ja systeemivertailu.

Funktionaalisisessa vertailussa ongelmanasettelu on muotoa: Millä oikeudellisilla instituutioilla ja käytännöillä on samanlainen ongelmanratkaisufunktio tarkasteltavissa oikeusjärjestyksissä? Funktionaalisisessa vertailussa pyritään paikantamaan sitä, miten sama (oikeudellinen) ongelma X ratkaistaan eri oikeusjärjestyksissä. Vertailun kohteena olevat säännökset ja käytännöt valitaan siksi, että niiden avulla on pyritty ratkaisemaan sama oikeudellinen ongelma, joten tavoitteena on löytää funktionaaliset vastinparit. Funktionaalisisessa oikeusvertailussa tutkimuksen viitekehys rakentuu siis verrattavien instituutioiden ja säännösten tosiasialliseen analogisuuteen. Kyse ei tämän vertailuperiaatteen mukaan voi olla käsitteiden (esim. hallintomenettelyn käsite Suomessa ja Ukrainassa) vertailusta, vaan nimenomaan jonkin yhteiskunnallisen ongelman (esim. miten on järjestetty tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja oikeusharkinnan välinen suhde julkishallinnossa) erilaisten oikeudelliseksi tunnistettavien ratkaisujen vertaamisesta.

Funktionaalisen vertailun ajatus perustuu siihen tosiseikkaan, että erilaiset säännökset ja käytännöt voivat erilaisissa oikeusjärjestyksissä suorittaa samoja funktioita. Toisaalta päällepäin samanlaiset (esim. terminologiset yhtäläisyydet) säännökset ja käytännöt voivat suorittaa eri oikeusjärjestyksissä pinnallisesta samankaltaisuudesta huolimatta erilaisia tehtäviä. Esimerkiksi jos oikeusvertailija haluaisi tutkia lakien ja viranomaistoinnin perustuslainmukaisuuden kontrollimenettelyä Suomen, USA:n ja Saksan järjestelmissä hän ei löytäisi mitään tutkimuksellisesti mielenkiintoista, jollei hän hakisi funktionaalisia vastinpareja. Vertailijan tehdessä funktionaalisen peruskysymyksen 'mitkä instituutiot suorittavat perustuslainmukaisuuden valvontaa näissä oikeusjärjestyksissä' hän päätyisi Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, USA:ssa erityisesti liittovaltion korkeimpaan tuomioistuimeen ja Saksassa valtiosääntötuomioistuimeen. Esimerkki kertoo sen, että samaa tehtävää voivat suorittaa eri organit. Toi-

saalta tismalleen samannimiset orgaanit voivat olla funktionaalisesti toisistaan hyvinkin poikkeavia, kuten esimerkiksi vertailu Saksan presidentin ja USA:n presidentin välillä osoittaa. Edellinen on lähinnä edustuksellinen orgaani, kun jälkimmäinen on huomattavia valtaoikeuksia käyttävä orgaani.

Vertailijan kannalta funktionaalisen lähestymistavan keskeisin etu on harhaanjohtavista nimilapuista irtipääsemisessä (Dogan & Pelassy 1990: 39). Funktionaalinen vertailu ei muutu epämieliseksi, vaikka verrattavien oikeusjärjestysten laajemman kontekstin muodostavat yhteiskuntaolosuhteet olisivat hyvinkin erilaisia, kunhan vertailija onnistuu löytämään funktionaaliset vastinparit. Ylipäänsä tapausten vertailukelpoisuus on minikä tahansa vertailevan tutkimuksen keskeisin ja samalla vaikein kysymys – on kyettävä perustellusti vastaamaan siihen, millä tavalla vertailtavat kohteet ovat vertailukelpoisia; esimerkiksi miksi ja miten julkishallinnon avoimuutta sääteleviä normistoja (tai niiden puuttumista) voidaan tutkia eri oikeusjärjestyksissä?

Funktionaalisten vastinparien etsiminen on tehokkain lähestymistapa silloin, kun tarkasteltavat oikeusjärjestykset poikkeavat toisistaan huomattavasti. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisessä oikeusvertailussa ei olisi luultavasti useinkaan tarpeen lähteä liikkeelle funktionaalisten vastinparien etsimisestä, koska maiden oikeusjärjestykset ovat niin samankaltaisia, että niissä omaksutut ratkaisut ja niiden sijoittuminen sekä luonne oikeusjärjestelmän kokonaisuudessa todennäköisesti muistuttavat toisiaan. Funktionaalisen lähestymistavan ongelmallisuus liittyy sen vaikeuteen, sillä joskus voi olla erittäin vaikeaa arvioida, mitkä instituutiot, säännökset tai käytännöt suorittavat eri oikeusjärjestyksissä samaa funktiota. Mistä ylipäänsä tiedetään, että kaikissa oikeusjärjestyksissä on olemassa joukko tiettyjä universaalisia julkishallintoa koskevia (oikeudellisia) funktioita, joita on täytettävä? Voihan vertailevan oikeustutkimuksen yksi keskeinen tulos olla sellaisenkin seikan osoittaminen, että jokin tärkeä oikeudellinen kysymys on voinut jäädä kansallisessa tutkimuksessa tyystin huomiotta.

Funktionaalisen oikeusvertailun läpivientiä vaikeuttaa myös oikeustieteen eri haarojen pitkälle menevä erikoistuminen, jolloin edellytykset etsiä funktionaalisia vastinpareja ovat heikot, koska hallinto-oikeuden tutkija tuntee yleensä vain hallinto-oikeutta ja siviilioikeuden tutkija vain siviilioikeutta. Oikeusjärjestysten funktiot eivät tällaisista rajoista piittaa. Tämän ei tarvitse merkitä kaikkien oikeudenalojen hallitsemisen vaatimusta, vaan pikemminkin se merkitsee valmiutta ylittää konventionaaliset oikeudenalarajat tiedonhankinnassa. Hallinnon juridiikan tutkimuksessa on erityisen tärkeää ylittää hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien väliset raja-aidat. Funktionaalinen tutkimusote on kirjoittajan käsityksen mukaan yleensä perustelluin tapa harjoittaa oikeusvertailua, eikä se ole törmännyt samanlaisiin ongelmiin kuin esimerkiksi vertailevassa politiikan tutkimuksessa (ks. Lane & Ersson 1994: 14–17).

Strukturaalisessa eli rakenteellisessa vertailussa etsitään samankaltaisia strukturaalisia elementtejä (tai harvemmin pyritään selittämään niiden puuttumista). Löydettyjä rakenteellisia samankaltaisia elementtejä tarkastellaan, jotta voitaisiin selittää, millaisia tehtäviä niillä on tarkastelluissa oikeusjärjestyksissä tai, miten ne ovat syntyneet ja saavuttaneet nykyisen muotonsa. Strukturaalinen vertailu on tällä tavoin ymmärrettynä nähtävissä funktionaalisen vertailun eräänä erikoistuneena sovelluksena. Strukturaalisessa vertailussa voidaan tarkastella esimerkiksi oikeusjärjestysten jakautumista erilaisiin oikeudenaloihin (esim. yksityisoikeus – julkisoikeus), joiden samankaltaisuutta tai erilaisuutta pyritään selittämään. Niinikään myös eri maiden julkishallinnon koneistojen organisaatioiden rakenne (organisaatio-oikeus) voi tulla kyseeseen strukturaalisessa hallinnon juridii-kan vertailussa.

Strukturaalisessa oikeusvertailussa voidaan operoida muun muassa sellaisella käsitteellä kuin 'sääntelyn perusmalli'. Eräs esimerkki vertailun avulla löydettyistä sääntelyn perusmalleista ovat vertailun perusteella luodut valtiosääntöluokitukset. Tällaisten luokitusten tarkoituksena on tarjota tietoa valtiosääntöjen (tai suppeammin perustuslakien) rakenteesta ja sään-

telyalasta. Vertailun tuloksena erotetaan muun muassa seuraavia valtiotäytäntöluokituksia: kirjoitettu/kirjoittamaton, yhtenäinen/hajanainen, jäykkä/joustava, monarkkinen/tasavaltainen, liittovaltioinen/yhtenäisvaltioinen, laaja/suppea tai tuore/iäkäs. Todellisuudessa kyse on valtio-oikeudellisista sääntelymallia koskevista perusvaihtoehdoista, jotka vain harvoin toteutuvat puhtaana todellisuudessa olemassa olevissa oikeusjärjestyksissä. Mainitut perusmallit antavat kuitenkin käsitteellisen kehikon, jonka avulla vertailijan on helpompi lähestyä vieraisiin oikeusjärjestyksiin kuuluvia valtiotäytäntöjä ja perustuslakeja.

Teoreettisen intressinsä vuoksi strukturaalisella oikeusvertailulla on usein myös varsin läheisiä yhteyksiä yleiseen oikeustieteeseen ja oikeuden aatehistoriaan, joiden piirissä tarkastellaan muun muassa erilaisissa oikeusjärjestelmissä omaksuttuja tapoja järjestää normiaineisto tietyllä rakenteellisella tavalla. Yleistä oikeustiedettä useammin oikeusvertailun teorian kysymyksenasettelut ja kiistat on kuitenkin käyty erilaisiin yhteiskunnallisiin ideologioihin kuuluvien järjestelmien keskinäisestä verrattavuudesta (sosialismi vs. läntinen järjestelmä).

Systeemivertailussa johonkin oikeusjärjestykseen kuuluva tietty oikeudellinen ratkaisu irrotetaan kansallisesta kontekstistaan ja asetetaan rinnakkain muista verrattavista oikeusjärjestyksistä peräisin olevien, samaa asiaa koskevien, oikeudellisten ratkaisujen kanssa. Vertailun kohteet poimitaan eri oikeusjärjestyksistä ja asetetaan vertailijan konstruoimaan teoreettiseen kontekstiin (esim. Suksi 1993 a). Jos vertailuun valittu kohde sisältyy tutkijan omaan oikeusjärjestykseen, tulee systeemivertailun avulla mahdolliseksi tarkastella omaa kansallista ratkaisua ikään kuin ulkoapäin. Tutkija joutuu rakentamaan itse käsitteellisen kontekstin tai teoreettisen järjestelmän, jonka avulla vertailu tapahtuu, koska vertailun kriteerit eivät nouse tutkimuskohteista itsestään. Tutkimusintressi on merkittävässä asemassa, minkä vuoksi systeemivertailu on useimmiten luonteeltaan teoreettista vertailua, jossa tavoitteena on tiedon määrän lisääminen. Tästä huolimatta,

myös systeemivertailun avulla tuotettua tietoa, voidaan käyttää hyväksi käytännöllisiin päämääriin pyrkivässä tarkastelussa (esim. Sutela 2000).

Systeemivertailun ongelmana on irtautuminen niistä oikeusjärjestyksistä, joista vertailtavat (oikeudelliset) ratkaisumallit ovat peräisin. Yhtäältä tämä lähestymistapa mahdollistaa kansallisista oikeusjärjestyksistä irtoavan tiedonmuodostuksen ja palvelee näin teoreettista oikeusvertailua. Toisaalta kun irrottaudutaan konkreettisista oikeusjärjestyksistä ja eristään niissä, omaksuttuja ratkaisuja tarkastelun kohteeksi, törmätään helposti moniin ongelmiin. Keskeisin näistä ongelmista koskee sitä, että vertailija voi ymmärtää väärin jonkin kansallisen ratkaisun jollei hän ota tarkastelun kohteeksi vieraiden oikeusjärjestysten kokonaisuutta. Tätä ongelmaa voidaan kuitenkin supistaa mikäli vertailtavia kohteita etsittäessä haetaan funktionaalisia vastinpareja. Tämä osoittaa sen, että systeemivertailu kuuluu hyvin usein osana funktionaaliseen vertailuun. Systeemivertailua on joskus myös hyvin vaikea erottaa strukturaalisesta vertailusta, jonka osa se voi myös olla. (Ks. myös Suksi 1993 b.)

Hallinnon juridiikan vertailututkimuksen haasteet

Seuraavaksi perustelen erityisesti oikeusvertailevan ja yleisesti vertailevan lähestymistavan kasvavaa merkitystä julkiseen hallintoon kohdistettavassa tutkimuksessa yhä tiiviimmin yhdentyvän Euroopan alueella. Näkökulma on edelleen metodologinen, enkä pyri oikeudelliseen analyysiin, vaan päähuomio on yleisten piirteiden ja kehitysnäkyminen aiheuttamissa metodikysymyksissä.

Peruskysymys on se, millaisia yhtymäkohtia nykyinen integroituva Eurooppa virittää vertailututkimuksen ja hallinnon juridiikan välille? Julkisoikeutta on yleensä pidetty sellaisena oikeudenalana, ettei sen oikeusvertailevaa tutkimusta ole katsottu mielekkääksi. Oikeustieteissä vertailututkimus on pitkään ollut keskittynyttä yksityisoikeuteen, eikä julkisoikeuteen ole kiinnitetty perinteisesti juuri huomiota. Erilaiset valtiorajat ylittävät henkilö-

kohtaiset ja kaupalliset suhteet ovat olleet tärkeämpiä kohteita vertailututkimukselle kuin julkishallintoon liittyvät ja vaikeina pidetyt omaleimaiset julkisoikeudelliset sääntelyt. Oikeusjärjestyksen julkishallintoa koskevia osia on yleensä pidetty kaikkein selvimmin kansallisia erityispiirteitä kantavina elementteinä (vrt. Sterzel 1994: 72). B. Guy Petersin kirjoituksessa käsitellyt vaikeudet ja lastentaudit, koskevat myös hallinnon juridiikkaan kohdistuvaa vertailututkimusta.

Euroopan unionin piirissä on kuitenkin viime vuosina tullut selväksi, että integraation syventyminen on yhdenmukaistanut julkishallintoon kohdistuvaa oikeudellista sääntelyä tavalla, josta aikaisemmin ei edes uskallettu uneksia. Hallintoa ohjaavasta oikeusjärjestyksen lohkoista on tullut viime vuosina voimakkaasti uudistuva alue, jonka puitteissa on vakiintumassa eräänlainen yleiseurooppalainen hallinto-oikeudellinen järjestelmä (Schwarze 1992: 76–87). Esimerkiksi suomalaisen hallinto-oikeustieteen kansallisesti aiemmin orientoituneen tutkimustradition kannalta muutos on merkittävä. Tutkimuksen keskiöön on nousemassa uusi nimenomaan saksalaisen oikeustieteen luomuksena pidettävä eurooppalaiseksi hallinto-oikeudeksi kutsuttu kokonaisuus (ks. Mäenpää 1996: 5–17). Niinikään keskustelun aiheena on ollut myös 'Euroopan unionin valtiosääntöasiakirja' (ks. esim. Piris 1999).

Ero eurooppaoikeuden ja kansallisen hallinto-oikeuden välillä on näennäisesti selvä. Soveltaessaan yhteisön oikeutta kansallinen hallintoviranomainen menettelee toiminnassaan ja menettelyssään kansallisen oikeuden normien mukaan, ellei yhteisön oikeudessa ole olemassa asiaa koskevia säännöksiä (vrt. Schwarze 1992: 97). Samoin täytäntöönpanossa tarvittavat oikeudelliset tehosteet, kuten esimerkiksi erilaiset hallinnolliset uhkakeinot ja muut mahdolliset tehosteet, määräytyvät kansallisen oikeuden mukaisesti. Eurooppalainen hallinto-oikeus koskee nimenomaisesti vain sellaista hallintotoimintaa, joka on merkityksellistä yhteisön oikeuden kannalta. Valtiosääntöoikeudessa vaikutus suodattuu lähinnä Maastrichtin sopimuksen F artiklan 2 kohdan välityksellä, josta johtuu kansallisten valtiosääntötraditioiden tulkintavaikutus suhteessa koko eurooppaoikeuden kokonaisuuteen.

Selvästi 'kansallinen' julkishallinnon toiminta jää eurooppalaisen hallinto-oikeuden ulkopuolelle, vaikka aina ei olekaan täysin selvää, miten rajanäiden välille on vedettävissä. Kansallinen hallinnollinen autonomia on rajattua, koska harkintaa rajaavat ennen kaikkea EY:n tuomioistuimen muotoilemat julkista hallintotoimintaa koskevat kriteerit, jotka koskevat mm. toimeenpanon tehokkuutta, yhdenvertaisuutta ja täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta. (Mäenpää 1996: 11–12; 79.) EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä kirjoitetun eurooppaoikeuden perusteella voidaan erottaa monia sellaisia yleisiä oikeusperiaatteita, jotka vaikuttavat sekä välillisesti että välittömästi kansallisten julkishallinnon koneistojen toimintaan. Monilla näistä keskeisistä periaatteista on myös erittäin läheisiä yhtymäkohtia valtiosääntö-oikeuteen ja erityisesti perusoikeussääntelyyn.

Euroopan integraatio ja normistojen yhtenäistyminen

Kansallisten järjestelmien muutokset ovat aiheutuneet yleensä eurooppaoikeuden kautta kulkeneiden muutosimpulssien välityksellä. Integraation alkuvaiheissa eurooppaoikeuden kehitys tapahtui lainaamalla kansallisista järjestelmistä, mutta nykyisellään tämän muutosprosessin suunta on muuttunut. Erityisesti EY:n tuomioistuimen aktiivinen oikeuspoliittinen toiminta on vaikuttanut siihen, että tällä hetkellä eurooppaoikeus vaikuttaa kansallisiin järjestelmiin, ei päinvastoin. Eurooppaoikeuden vaikutus kansallisiin järjestelmiin välittyy vertailutoiminnan kautta siten, että eurooppaoikeudessa kehitetyt ratkaisumallit ja hallintoa ohjaavat yleiset oikeusperiaatteet muodostavat – ainakin yhteisöoikeuden kannalta – vertailukohdan kansallisille ratkaisuille. (Schwarze 1996: 191–194.)

Eurooppaoikeuden ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden vertailututkimuksen kärkinimi Jürgen Schwarze (1996: 209–210) vetää tapahtuneesta kehityksestä pitkälle ulottuvia johtopäätöksiä, joiden mukaan aiemmin kansallisesti rajattu hallinto-oikeus omaa tänään kattavan eurooppalaisen ulottuvuuden. Unionin piirissä vallitsevat samankaltaiset olosuhteet ja hallinto-

koneistojen toisiaan muistuttavat tehtävät sekä vaatimus kansallisen julkis-oikeuden normiston yhdenmukaisuudesta eurooppaoikeuden kanssa ovat muuttaneet tilannetta muutamassa vuosikymmenessä radikaalisti. Myös eurooppalaiset perustuslait muistuttavat yhä enemmän toisiaan; tämä koskee niin muotoa kuin sisältöä.

Schwarze on oikeassa siinä, etteivät jäsenvaltiot voi ylläpitää kahta järjestelmää; kansallista järjestelmää ja erillistä järjestelmää, joka toteuttaa ja toimii eurooppaoikeudellisen normiston mukaisesti. Tämä olisi taloudellisesti erittäin epärationaalista. Toisaalta kyse on siitä, että julkishallintoa ohjaavat normit ja oikeuskäytäntö konkretisoituvat kansallisessa hallintotoiminnassa eli eurooppalainen hallinto-oikeus – tai laiveammin julkisoikeus – ei toimi irrallaan jäsenvaltioiden järjestelmistä (Mäenpää 1996: 14).

Kehitys on mielenkiintoinen ainakin kahdesta syystä. Yhtäältä se muuttaa perinpohjaisesti sitä tapaa, jolla suomalaistakin julkishallinnon oikeudellista ohjausjärjestelmää on yhtäältä kehitetty ja toisaalta tutkittu. Järjestelmän kehittäminen on tapahtunut pitkälti kansallisten intressien sävyttämänä ja tutkimus on ollut – viime vuosiin saakka – kansallisten järjestelmien rajoista tarkasti kiinni pitänyttä lainoppia. Tutkimuskentällä tilanne on kuitenkin nopeasti muuttumassa kun tutkimuskohde muuttuu. Julkishallinnon ohjausjärjestelmät ovat selvästi harmonisoitumassa Euroopan unionin sisällä.

Kotimaisessa tutkimuksessa on todettu, ettei julkishallinnon ohjausjärjestelmään kohdistuva muutosprosessi ole mikään uhka meikäläiselle hallintokulttuurille. Tämä johtuu siitä, että hallinto-oikeudellinen ajattelumme on sittenkin varsin yleiseurooppalaista, eikä niinkään omaleimaisesti pohjoismaista, vaikka pohjoismaisella oikeudella onkin katsottu olevan tiettyjä ominaispiirteitä, kuten vahva valtion rooli (Mäenpää 1998). Eurooppalaisuus on näkynyt vaikutteissa ja ajattelutavoissa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksesamme 1800 -luvulta lähtien. Konkreettisella tasolla eräänlaiset 'yleiseurooppalaiset' ominaisuudet näkyvät eksplisiittisesti meillä jo pitkään vaikuttaneista ja yleisesti hyväksytyistä keskeisistä julkishallinnon toimintaa ohjaavista

oikeusperiaatteista (ks. myös Laakso 1990: 202–217). Esimerkiksi oppi har-
kintavallan väärinkäytöstä (*détournement de pouvoir*) on tuontitavaraa rans-
kalaisesta hallinto-oikeudesta (Konstari 1979: 11–28). Siitä huolimatta, että
periaatteita voidaan soveltaa hieman eri tavoin ja, ettei näitäkään periaatteita
noudateta täydellisesti, ovat mainitut periaatteet jo kulttuurisesti hyvin sy-
vään juurtuneita. Vahvastakaan kritiikistä (Tähti 1995) huolimatta ei mainit-
tujen periaatteiden asemaa ole meillä kyseenalaistettu.

On puhuttu myös spill over -ilmiöstä, joka tarkoittaa sitä, että jäsen-
valtioissa hallinto-oikeus saattaa joutua de facto uudelleen tarkastelun koh-
teeksi, vaikka yhteisön oikeus ei tähän suoraan de jure velvoittaisikaan (An-
thony 1996: 255–257). Spill over -ilmiön syntyyn on vaikuttanut keskeisellä
tavalla EY-oikeuden välitöntä sovellettavuutta koskeva oppi, jonka mukaan
alkuperäisen Rooman sopimuksen säännöksiä tulee soveltaa kansallisella
tasolla julkisen vallan ja kansalaisten välisissä suhteissa silloin kun ne ovat
riittävän ehdottomia ja yksiselitteisiä.⁵

Eurooppaoikeuden piirissä näyttää vallitsevan yleisesti ajattelu, jonka
mukaan eurooppalainen julkishallintojen sääntelykokonaisuus nojaa enää
vain osittain kansallisiin järjestelmiin, vaikka eurooppalainen hallinto-oikeus
onkin alunperin saanut sisältönsä yhteisön oikeudesta ja jäsenvaltioiden jär-
jestelmistä (de Cruz 1995: 158–163). Nykyiseen tilanteeseen ei ole saavuttu
hetkessä, vaan kehitysprosessi on vaatinut aikaa ja erityisiä metodisia
välineitä. Kehitysprosessissa on tarvittu ja tarvitaan edelleen työvälineenä
(tool of construction) erityisesti oikeusvertailua (vrt. de Cruz 1995: 20–21).
Vertailevan tarkastelun käyttökohteena on – sääntelyteitse tapahtuvassa ke-
hityksessä – ollut ainakin oikeuden yhtenäistäminen ja kansallisten integraa-
tioreservien paljastaminen, jolloin harmonisointi edellyttää yksityiskohtaista
vertailua erojen ja yhtäläisyyksien selventämiseksi. Jos kyetään osoittamaan
samansuuntaisia ratkaisuja, voidaan helpottaa harmonisointia. Toisaalta ver-
tailua voidaan käyttää oikeusinstituuttien vertailevassa konstruoinnissa, jol-
loin eurooppaoikeudessa voidaan kehitellä kokonaan uusia instituutteja

käyttämällä hyväksi oikeusvertailua. Tällöin kyetään 'poimimaan' eri järjestelmistä palasia uusien ratkaisujen muodostamiseksi. (Ks. myös Kulla 1996)

Eurooppalaisen hallinto-oikeuden kannalta toinen tärkeä käyttökohde vertailulle löytyy EY -tuomioistuimen toiminnasta, jossa on muotoiltu oikeusperiaatteita oikeuskäytännössä. Periaatteita rakennettaessa on käytetty evaluatiivista oikeusvertailumetodia, jossa lähtökohtana pidetään sitä, että kaikkien jäsenvaltioiden järjestelmät sisältävät suurin piirtein saman periaatteen⁶. Tällaisen vertailun taustalla on ajatus järjestelmien samankaltaisuudesta, johon on oikeusvertailun teoriassa yleensä suhtauduttu varsin nihkeästi (ks. Husa 1998: 94–97). Eurooppalaisessa kontekstissa homogeenisuus-olettaman esittämistä ei kuitenkaan pidetä niin riskialttiina kuin poikkikulttuurisissa vertailuissa (vrt. Kulla 1996: 40). Vaikka EY -tuomioistuin rakentaa ratkaisunsa monesti vertailun varaan on kuitenkin huomautettava, että yleensä se viittaa oikeusvertaileviin argumentteihin harvakseltaan. Vertailumetodin hyödyntäminen tulee usein ilmi ratkaisuehdotuksen tekemisen julkisasiamiehen esityksestä. (Schermers & Waelbroeck 1992: 115.) Jos – luonteeltaan integratiivisessa – arvioivassa vertailevassa tarkastelussa todetaan, että riittävän laaja yhteinen perusta kansallisissa järjestelmissä puuttuu, niin tällöin oikeusperiaatteen muodostamiselle ei ole olemassa riittävästi edellytyksiä. (Mäenpää 1996: 177–178.)

EY-tuomioistuimen oikeusvertailuasetelmissa ovat esiintyneet ainakin oikeusaukkojen paikkaaminen ja sisällön konstruointi. Oikeusaukkojen paikkaamisessa on kyse siitä, että yhteisön oikeuden vaietessa oikeuskysymyksestä, joka täytyy ratkaista yhtenäisesti, on tarkasteltava vertaillen eri järjestelmiä, jotta kyetään konstruoimaan ratkaisu⁷. Sisällön konstruoinnissa on puolestaan kyse siitä, että yhteisön oikeusnormistoon sisältyy oikeudellinen käsite, joka kuuluu osana jokaisen (tai useimman) jäsenvaltion järjestelmään, jolloin käsitteelle rakennetaan tarkkarajainen sisältö vertailun avulla⁸.

⁵ Esim. tapaus Van Gend en Loos 26/62 1963 ECR 1.

⁶ Esim. tapaus AM&S 155/79 1980 ECR 1575.

⁷ Esim. tapaus Transocean Marine Paint Association 17/74 1974 ECR 1063.

⁸ Esim. tapaus Hauer 44/79 1980 ECR 3727.

(Vrt. Kulla 1996.) Vertailumetodin tai vertailuasetelmien käytöllä on kuitenkin osoitettavissa myös tutkimuksellisia hyötyjä, joita ovat ymmärtämiskynnyksen alentaminen, emansipatorisen potentiaalinen löytäminen sekä uusien teorioiden rakentaminen.

Ymmärtämiskynnyksen alentaminen tarkoittaa sitä, että eurooppaoikeudellista sääntelyä on mahdollista analysoida tehokkaasti, jos sitä verrataan niihin alkuperäisiin ratkaisuihin, joiden pohjalta se on muodostettu. Opiskelijan kannalta kyse on siitä, että eurooppaoikeuden oppimiskynnys madaltuu, kun vertailun avulla luodaan ymmärtämiselle epistemologinen vertailukonteksti. Vertailu muiden maiden eurooppaoikeuden tulkintoihin laventaa puolestaan sitä tiedollista ja oikeudellista perustaa, jonka pohjalta julkishallinnossa ratkaistaan eurooppaoikeuteen kytkeytyviä asioita.

Emansipatorinen potentiaali viittaa taas siihen, että hallintoelinten ja tuomioistuinten ratkaisujen kriittinen arviointi vaatii soveltamiskäytäntöjen epäjohdonmukaisuuksien tutkimusta useissa eri järjestelmissä, jotta kritiikki rakentuu vankalle pohjalle. Myös muiden maiden kokemusten analyttinen arviointi ja mahdollinen hyödyntäminen edellyttää rinnakkaista tarkastelua. Uusien teorioiden tai selitysmallien rakentaminen viittaa puolestaan siihen, että tutkimuksen keinoin voidaan pyrkiä selvittämään, millaisia vaikutuksia integraatiolla on ollut kansallisiin järjestelmiin. Tällaisen vertailevan tutkimuksen pohjalta kyetään konstruimaan uusia ratkaisumalleja sekä teorioita tai yleisiä selitysmalleja, joiden avulla järjestelmän kehittäminen tai uudelleenarviointi (kriittinenkin) mahdollistuu.

Hallinnon juridiikan vertailun tarve tulevaisuudessa

Ongelmia liittyy siihen, miten yhdentyminen käytännössä tapahtuu. Integraatio tapahtuu pitkälti juridiikan keinoin ja ehdoilla ilman, että demokraattinen tahdonmuodostus pääsee vaikuttamaan. Pohjoismaisen oikeus- ja hallintokulttuurin avoimuutta, kansanvaltaisuutta sekä läpinäkyvyyttä korostavasta näkökulmasta kehityksessä on jotain huolestuttavaa, vaikka esimer-

kiksi brittiläisestä case law -näkökulmasta käsin asiaan ei olisikaan mitään periaatteellista huomautettavaa (ks. esim. Birkinshaw 1997: 90–91). Usko oikeudellisen sääntelyn kaikkivoipaisuuteen ja lisääntyvä tuomarivalta eivät lupaa hyvää hallinnon kehittämisenkään kannalta. Anglosaksinen rule of law -periaate muuntuu käytännössä kovin helposti muotoon rule of judges, mikä taas tarkoittaa jotain muuta kuin mannermaisessa traditiossa oikeusvaltiolla tarkoitetaan (vrt. Jyränki 1998: 97).

Näyttää kuitenkin selvältä, että yhteensovittamisessa ja erojen tasoittamisessa tai tällaisen prosessin kriittisessä arvioinnissa on väistämättä käytettävä apuvälineenä vertailumenetelmää (tai jotain sen sovellusta) täysin riippumatta siitä, käytetäänkö vertailumittarina sitten yhteisön oikeutta vai kansallista järjestelmää. Vertailun välttämättömyys ei myöskään ole riippuvainen siitä, millaista vertailuasetelmaa käytetään (ks. tark. Salminen 1999: 54–56). Näiltä osin ainakin julkishallintoa ohjaavien normistojen tutkimus on muuttunut kansainväliseksi toiminnaksi, jonka jäsentynyt tiedollinen hallinta ei ole enää mahdollista ilman vertailututkimuksen välineitä. Eurooppalainen ja kansallinen taso on tarpeen nivoa jotenkin yhteen. Eurooppaoikeuden aiheuttamien epävarmuustekijöiden hallinta edellyttää jotain yhdistävää viitekehystä ja juuri siksi vertailututkimuksen asema on väistämättä vahvistumassa. Tämä edellyttää hallinnon juridiikassa vertailevan tutkimusotteen käyttöarvon kasvua sekä – seurauksena – lähentymistä muuhun vertailevaan hallinnon tutkimukseen ja opetukseen.

IV

EVALUOINTI VERTAILUN VÄLINEENÄ

*Pirkko Vartiainen**

Tämän osuuden tarkoituksena on pohtia evaluointia osana vertailevaa tutkimusta. Lähtökohtana on, ettei evaluointitutkimus ole suoranaisesti vertailututkimusta, mutta se voi pitää sisällään elementtejä, jotka edesauttavat vertailevan tiedon analyysiä ja soveltamista. Osuudessa tullaan tarkastelemaan evaluointitutkimuksen teoreettis-metodista perinnettä siten, että painopiste on kysymyksessä: millainen rooli evaluointimenetelmillä on vertailevassa tutkimusprosessissa, vertailevan tiedon tuottamisessa ja analysoimisessa.

Evaluoinnin positivistinen perusvire

Keskeisiltä lähtökohdiltaan evaluointitutkimus nojaa positivistisen tieteen filosofian paradigmaan. Evaluatiivinen tutkimus on monessa mielessä soveltavaa tutkimusta, jossa tutkimus on kohdistunut jonkin toiminnan, intervention tai innovaation arviointiin. Soveltavan evaluointitutkimuksen keskeisiä maita on ollut USA, jossa 1960- ja 1970-luvuilla käynnistettiin lukuisia käytäntöä palvelevia ohjelmaevaluoinnin hankkeita. Evaluointitutkimus voi kuitenkin olla myös perustutkimusta, joka merkitsee sitä, että evaluaatiotutkimuksissa pohditaan arviointimenetelmiä, tiedonintressejä ja tiedon ilmenemismuotoja.

* HTT Pirkko Vartiainen on hallintotieteen ma professori Vaasan yliopistossa.

Tällaisissa tapauksissa esimerkiksi tavoiteperusteinen evaluointitutkimus analysoi, ei pelkästään tavoitteiden saavuttamisastetta, vaan myös sitä, mitä tavoitteet itse asiassa tarkoittavat ja mikä on niiden suhde toimintakokonaisuuteen.

Tutkimussuuntien tai näkökulmien perusteella evaluointitutkimus voidaan jaotella monella tavalla. Otetaan tässä esimerkiksi Claudio Radaellin ja Bruno Denten (1996: 53) jaottelu, joka luokittelee evaluoinnin lähestymistavat epistemologialtaan uuspositivistisiksi tai postmoderneiksi. Edelliselle on ominaista kiinnittyminen perinteisen positivistisen evaluoinnin paradigmaan. Positivistisissa evaluointimalleissa kiinnostus kohdistuu jonkin intervention teknisiin ja instrumentaalisiin elementteihin, joten positivistinen evaluointitutkimus on selvästi soveltavan tutkimuksen intresseistä lähtevää. Positivistinen evaluointitutkimus on alun alkaen perustunut tarkoitukseen tuottaa objektiivista ja arvovapaata informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön.

Positivistiseen perinteeseen liittyen jotkut tutkijat ovat olleet kiinnostuneita kokeellisista evaluointinäkökulmista ja kausaalisista selitysmalleista. Tällaisissa asetelmissa vaikuttavuutta on pyritty analysoimaan asetetun koeryhmän ja sitä ulkoisesti vastaavan vertailuryhmän avulla. Asetelma edellyttää arvioitavien ilmiöiden stabiilisuutta ja muuttujien vakioimista sekä numeeriseen, mitattavissa olevaan muotoon saattamista. Kokeellisten arviointiasetelmien käyttöä ja asetelman tuottaman informaation relevanttisuutta on kritisoitu, koska jo pelkästään metodiset vaatimukset täyttävän verrokkiryhmän löytäminen tutkimuskohteeksi tuntuu mahdottomalta:

“The idea that one can find virgin communities untouched by programs, and perhaps even researchers, is fast becoming far-fetched” (Pawson & Tilley 1998: 86).

Postmoderni evaluointitutkimus puolestaan soveltaa ja kehittää erilaisia kvalitatiivisia evaluoinnin lähestymistapoja. Esimerkkeinä postmodernista evaluoinnista ovat arviointi oppimisprosessina, prosessien evaluointi ja osal-

listuva evaluointi. Erik Albaek (1995) katsoo, että 1970-luvun lopulla alkoi evaluointitutkimuksen paradigman muutos, jossa rationaalis-objektiivisista (positivistisista) malleista siirryttiin subjektiivisempiin lähestymistapoihin. Tämä on johtanut kvalitatiivisten evaluointimenetelmien laajempaan käyttöön. Kvalitatiivisille arviointimalleille on ominaista hermeneuttinen tiedekäsitys, joka korostaa evaluaation kohteen ja analyysin tulosten ymmärtävää tulkintaa. Analyysille on ominaista subjektivismi, jossa tutkija pyrkii läheisempään kosketukseen arvioitavan ilmiön kanssa. Metodologialtaan kvalitatiiviset evaluoinnin lähestymistavat ovat idiograafisia. Arvioinnin lopputulokset ovat uniikkeja ja painottavat ilmiöiden välisiä eroavaisuuksia. Laadullisille lähestymistavoille on ominaista myös tutkimusasetelman elastisuus tutkimusprosessin eri vaiheissa. (Chambers, Wedel & Rodwell; 1992: 17–19; Patton 1997: 290–295; Pollitt 1998.)

Käytännössä kvalitatiivisten evaluointimallien yleistymisen on merkinnyt sitä, että evaluoinneissa on ryhdytty painottamaan eri intressiryhmien merkitystä sekä evaluointiprosessin suunnittelussa että informaation keräämisessä ja hyödyntämisessä. Evaluoinnin kannalta tämä kehitys on ollut merkittävä, sillä kvalitatiivinen lähestymistapa ja intressiryhmien roolin korostaminen antavat numeerisiin arviointikriteerein suoritettua mittausta monipuolisemman kuvan. Tähän oletukseen olen perustanut omat käsitykseni, lähtiessäni kehittämään monitahoarviointia evaluoinnin menetelmänä. (Vartiainen 1993: 1994.)

Vertaileva evaluointi

Vertailevan evaluoinnin ominaisuuksia ei juurikaan ole pohdittu kirjallisuudessa teoreettis - metodisina kysymyksinä. Lähtökohtani tässä tarkastelussa on, että vertailevan evaluoinnin tulee täyttää sekä vertailulle, että evaluoinnille asetetut tutkimukselliset ja menetelmälliset vaatimukset. Kyetäkseni tekemään johtopäätöksiä vertailun ja evaluoinnin menetelmällisestä yhteensopivuudesta tulen analysoimaan viittä erilaista evaluoinnin

päätyyppiä vertailevan evaluointiprosessin periaatteiden varassa. Tähän perustuen valotan kutakin evaluointityyppiä neljästä näkökulmasta, joita ovat evaluointikohteen valinta, vertailevan evaluoinnin taso, käsitteellinen ymmärrys ja tutkimustulosten analyysi (Vartiainen 1998). Oheisessa taulukossa on esitetty asetelma, jonka varassa vertailevan evaluoinnin tunnuspiirteitä tarkastellaan. Samalla taulukosta ilmenevät ne evaluointityypit, jotka on otettu mukaan analyysiin. Tarvittaessa evaluointityyppien analyysissä käytetään esimerkkinä yhtä tai kahta evaluointimenetelmää. Lähtökohtana evaluointityyppien valinnalle on käytetty Donald E. Chambersin, Kenneth R. Wedelin ja Mary K. Rodwellin (1992: 8–9) luokittelua, jossa evaluointitutkimus on jaettu viiteen pääluokkaan arvioinnin sisällön ja keskeisten tarkastelunäkökulmien mukaisesti.

Evaluointikohteen valinta on vertailevan evaluoinnin kannalta keskeinen kysymys, jonka evaluoinnin operationaaliset määrittelyt usein jättävät käsittelemättä. Evaluoitavan yksikön valintaan on monia mahdollisuuksia eikä evaluointikirjallisuus anna asiaan yksiselitteistä vastausta. Muutamia esimerkkejä voimme kuitenkin ottaa: Chris Argyrisin (1962) mukaan evaluointiprosessin yhteydessä on päätettävä evaluoidaanko yksilöllistä toimintaa, käytöstä vai tyytyväisyyttä; J.M. Pennings & P.S. Goodman (1979) ja C.L. Manns & J.G. March (1978) ehdottavat keskittymistä organisaatioyksikköjen toiminnan koordinoinnin ja tavoitteiden saavuttamisen evaluointiin; ja C.H. Weiss (1972) pohtii sitä kannattaako organisaatioita evaluoida kokonaisuuksina vai pelkästään niiden toteuttamien ohjelmien varassa.

Edellä esitetyt evaluointikohteen määrittelyt nostavat esiin mielenkiintoisia kysymyksiä kun asiaa pohditaan vertailevan evaluoinnin kannalta. Organisaatioiden sisäisiin rakenteisiin ja funktioihin liittyvä evaluointi pitää sisällään yksilöllisyyden, käyttäytymisen ja tyytyväisyyden elementit. Esimerkiksi palveluorganisaatioissa asiakasvuorovaikutuksen moninaisuus asettaa vaatimuksia sekä palvelutyötä tekevän henkilöstön ammattitaidolle että työyhteisön toimivuudelle. Siksi organisaation sosiaalinen ympäristö ja sen sisä-

Vertailevan evaluoinnin tarkastelukehikko

<i>Näkökulma</i> <i>Evaluointityyppi</i>	Evaluoin- tikohteen valinta	Vertaile- van evalu- oinnin taso	Käsitteel- linen ymmärrys	Tutkimus- tulosten analyysi
Tavoiteperusteinen Taloutteen painottunut Implementaatiotutkimukset Asiakastyytyväisyys- tutkimukset Tarvetutkimukset				

set rakenteet ja järjestelmät on huomioitava, kun organisaation toimintaa evaluoidaan vertailevasti. Vertaileva evaluointiasetelma vaatii resurssien, tulosten, sosiaalisten normien, toimeenpanon ja asiakkaiden roolien huomioon ottamista. Tarkastelemalla mainittuja tekijöitä, arvioija pystyy saavuttamaan yleisen, mahdollisesti kattavan kuvan siitä, mihin organisaation tavoitteet liittyvät ja miten ne muuttuvat tuotoksiksi ja tuloksiksi.

Vertailevan evaluoinnin yhteydessä olisi pohdittava myös organisaation ympäristön vaikutusta toisaalta tavoitteiden ja niiden saavuttamisen kannalta ja toisaalta ympäristön esittämien vaateiden kannalta. Tämä periaate laajentaa evaluointiprosessia siten, että organisaatioita tarkastellaan avoimena järjestelmänä. Tuloksellisuuden arvioinnin kannalta esitetty oletamus merkitsee sitä, että pelkkää organisaation sisäisen toiminnan evaluointia ei voida pitää riittävänä lähtökohtana. Evaluointiprosessin on huomioitava myös palveluorganisaatioiden ympäristö ja ympäristön vaikutukset, jo pelkästään asiakkaiden odotusten ja tarpeiden kartoittamisen vuoksi.

Vertailevan evaluoinnin tasoa määriteltäessä on pohdittava millä laajuudella ja millaisin periaattein vertaileva evaluointi on mahdollista suorittaa. Laajassa mielessä vertaileva evaluointi voi pohtia sekä järjestelmä- että orga-

nisaatiotasoisia kysymyksiä evaluointiprosessin metodisista ja sisällöllisistä tekijöistä riippuen. Toisaalta vertailevan evaluoinnin tason määrittely voidaan tehdä myös pohtimalla, suoritetaanko evaluointi järjestelmien sisäisiä (esim. kuntavertailut, organisaation eri osien vertailut) vai järjestelmien välisiä (esim. maavertailut, yksityinen – julkinen vertailut) kysymyksiä korostaen. Kolmas vertailevan evaluoinnin tasoon liittyvä strateginen valinta liittyy tutkimuskohteen samankaltaisuuteen ja/tai erilaisuuteen. Tämä pohdinta on suoraan verrannollinen jo klassiseksi muodostuneeseen kysymykseen siitä, milloin eri tapaukset ovat vertailtavissa. Vertailtavuuden kysymyksiin ovat tässä teoksessa tarkemmin perehtyneet Esa Hyryläinen, B. Guy Peters ja Jari Vuori.

Vertailevan evaluoinnin onnistumisen keskeisin lähtökohta lienee kumpaankin menetelmään liittyvä *käsitteellinen ymmärrys*. Relevantti vertailuasetelma vaatii käsitteiden selkeyttämistä siten, että eri osapuolet (tutkijat, kohderyhmät, poliitikot jne.) tulkitsevat ja ymmärtävät käytetyt käsitteet samalla tavalla. Arvioinnissa pätee samaa logiikka, tuloksellisuuden sisällön määrittäminen sekä indikaattoreiden ja kriteereiden operationalisointi näyttelevät merkittävää osaa evaluointitulosten tulkinnassa. Vertailevan arvioinnin kannalta tutkimuksessa käytettyjen käsitteiden määrittely on tärkeätä, koska vertailu lisää entisestään analyysin vaativuustasoa. Vaativuustaso kohoa erityisesti siksi, että vertailevaan evaluointiin perustuvassa tutkimusasetelmassa käsitteitä käytetään sekä evaluointiasetelman toteuttamisen ja analyysin vaiheissa että analyysitulosten vertailun vaiheessa. Tämä pätee erityisesti silloin kun vertailuasetelmaan sisältyy organisaatio- tai maakohdaisia vertailuja, joissa kulttuuriset tekijät (esim. erot järjestelmien ja/tai organisaatioiden epävirallisissa ja virallisissa kulttuureissa) voivat antaa käytetyille käsitteille erilaisia sisältöjä.

Vertailevassa evaluoinnissa *tutkimustulosten analyysi* riippuu sekä käytetystä menetelmästä että evaluoinnin tasosta. Oletukseni on, että vertaileva evaluointi tuottaa vertailtavissa olevaa informaatiota parhaiten silloin kun analysoitavat yksiköt ovat mahdollisimman samankaltaisia. Oletus perustuu näkemykseen, jonka mukaan samankaltaisten yksiköiden evaluointiin

on helpompi muodostaa yhteiset ja luotettavat evaluointikriteerit. Tutkimuskohteiden suuri erilaisuus johtaa käsitykseni mukaan vertailevan evaluoinnin konkreettisuuden pienenemiseen ja tutkimustulosten analyysin jäämiseen kuvaamisen tasolle. Perustelen väitettäni E. Etzioni-Halevyn (1990: 118–119) huomioilla vertailutason merkityksestä. Vertailutasolla tarkoitetaan, kuten aikaisemmin todettiin, vertailuun valittua kokonaisuutta, joka tutkimusprosessissa jaetaan vertailtavissa oleviin 'viipaleisiin'. Usein ongelmia tuottaa vertailutason mikrotasoinen viipalointi, koska havainnot muodostuvat kuvaileviksi ja rajallisesti yleistettäviksi, eikä niillä enää ole kykyä tuottaa johtopäätöksiä makrotasolla.

Tavoiteperusteinen evaluointi

Ensimmäinen evaluointitutkimuksen tyyppi muodostuu tavoiteperusteisesta evaluoinnista, jota on pidettävä yhtenä keskeisimpänä evaluointitutkimuksen muotona kautta aikojen. Tavoiteperustaisen arvioinnin ylivoimaa kuvaavat William R. Shadish, Thomas D. Cook ja Laura C. Leviton (1991: 227–228) tai Robert Weiss ja Martin Rein (1991: 143). He pohtivat yleistä käsitystä, jonka mukaan organisaatioiden ja projektien toiminta on suunniteltu tiettyjen tavoitteiden saavuttamista silmällä pitäen. Näin myös organisaatioiden menestymistä voidaan arvioida analysoimalla toiminnan ja saavutettujen tavoitteiden välistä suhdetta.

Tavoiteperusteisen arvioinnin tyypillisimpiä oletuksia on se, että uskotaan organisaatioiden toiminnan mitattavuuteen. Terminologisesti tavoiteperusteinen evaluointitutkimus pitää arviointia mittausprosessina, joka hyödyntää erilaisia standardeja, indikaattoreita ja mittareita. Toisin sanoen oletetaan, että aina on löydettävissä ainakin yksi indikaattori, jonka avulla pystytään analysoimaan toiminnan tavoitteita ja saavutettuja tuloksia. Lisäoletuksena on usein esitetty myös näkemys, jonka mukaan ainakin yksi tai useampi näistä indikaattoreista on mitattavissa oleva. (Evan 1976: 15–28). Tavoiteperusteisessa arvioinnissa evaluoinnin kohteena ovat päämäärät ja tavoitteet,

joiden saavuttamisastetta mittaamisprosessi kuvaa ja arvottaa. Tällaisessa mittauksessa indikaattori nähdään indeksinä, joka kiteyttää mittauksen kohteena olevan organisaation toiminnan määrälliseen muotoon.

Evaluoitavan toiminnan analysoinnin käsitteinä käytetään tavoiteperusteisessa arvioinnissa päämäärien saavuttamisen astetta kuvaavia tekijöitä sekä panoksia ja tuotoksia. Arviointitilanteessa panokset ilmaistaan pääsääntöisesti markkoina. Myös tuotosten arvottaminen rahallisena suureena on tavoiteperusteisessa tuloksellisuusarvioinnissa tyypillistä, mikäli tuotosten luonne sen sallii.

Tavoiteperusteinen arviointi on luonteeltaan normatiivista, se pyrkii erittelemään ne asiat, jotka organisaation tulee tehdä tullakseen tehokkaaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatiolla tulee olla käsitys tilanteesta, joka halutaan saavuttaa ja jonka toteutumista halutaan arvioinnin avulla tarkastella. Normatiivisuutteen liittyy myös tietty kausaalisuuden periaate, ajatellaan, että organisaation toiminta on se syy, jonka seurauksena asetetut tavoitteet saavutetaan tai jätetään saavuttamatta. Evaluoinnin kannalta tämä voi tarkoittaa arviointinäkökulman suuntaamista siten, että tuotetaan informaatiota organisaation johdolle jotta se voi ohjata toimintaa tehokkaammaksi. Normatiivisen arvioinnin ongelmana on se, että on vaikea rationaalisesti ja empiirisesti todeta miksi, millä perusteella valitut kriteerit edustaisivat organisaation todellista tehokkuutta.

Normatiivinen evaluointimalli rinnastuu summatiiviseen evaluointiin, sillä summatiivisessa evaluoinnissa korostuu toiminnalla aikaansaatujen tulosten arviointi. Summatiivisen arvioinnin tunnuspiirre on ex post tyypisessä arvioinnissa, jossa organisaation toimintaa arvioidaan jälkikäteen laskemalla yhteen, summaamalla sen saavuttamat tulokset. Menetelmällisesti summatiivisen arvioinnin ongelmana on pidettävä sitä, että lähestymistavassa ei pohdita havaittujen tulosten syitä. Kysymys, miksi arvioitavalla toiminnalla on havaitunkaltaiset tulokset, jää tässä tarkastelussa vastausta vaille. Summatiivisen evaluoinnin soveltaminen organisaatioiden evaluointiin, erityisesti siihen liittyvän normatiivisuuden ja

kausaalisuuden osalta, on ongelmallista. Parhaiten summatiivinen evaluoinnin lähestymistapa soveltu arviointiin, jossa on tarkoituksenmukaista summata yhteen toiminnan tuotokset ilman syvällisempiä pohdintoja niiden merkityksestä toimintakontekstissa. (Stake 1991: 303; Chambers et al. 1992: 8; Rist 1995).

Tavoiteorientoitunut evaluointi korostaa organisaatioiden funktionaalisia piirteitä. Se on hyvin toimintakeskeinen kuitenkin niin, että evaluoinnissa ei kiinnitetä juurikaan huomiota toimintaprosesseihin vaan pelkästään toiminnan tuloksiin. Tämän myötä tavoiteperusteiseen arviointiin liittyy, ainakin implisiittisesti, käsitys organisaatioiden toiminnan ja sen tehokkuuden vertailtavuudesta. Tästä syystä tavoiteperusteista evaluointia voidaan pitää vertailua korostavana evaluoinnin tyyppinä. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, millä tasolla tavoiteperusteisen evaluoinnin vertailu suoritetaan?

Ensimmäinen vertailutapa on tavoitteiden saavuttamisen tasoa koskeva vertailu. Tähän liittyen on kysyttävä käytetäänkö vertailussa siinä tapauksessa suhteellisia vai absoluuttisia arvoja. Käytäntö on osoittanut, että organisaatioiden tavoitteiden saavuttamisen astetta vertaillaan pääasiassa absoluuttisina lukuina, eikä tavoitteita tai niiden saavuttamisen mahdollisuutta juurikaan pohdita esim. suhteessa käytettävänä oleviin resursseihin tai muihin toiminnan edellytystekijöihin.

Toinen mahdollisuus soveltaa tavoiteperusteisen evaluoinnin vertailuaspektia on toiminnan aikasarjaverailu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että organisaation saavuttamia tuloksia tarkastellaan tiettyinä aikasarjana ja tehdään päätelmiä siitä, miten organisaation tuloksellisuus on kehittynyt. Aikasarja-analyysijä käytettäneen erityisesti organisaation sisäisenä tarkasteluna, mutta periaate ei sulje pois myöskään organisaatioiden välistä, tavoitteiden saavuttamisasteen vertailua.

Talouteen painottunut evaluointi

Toisen evaluointitutkimuksen päätyypin muodostaa talouteen painottunut evaluointi, joista esimerkkinä tässä käytetään kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuusanalyysijä. Tähän ryhmään kuuluvat evaluointitutkimukset ovat merkittäviä, koska yksi keskeisistä talouspainotteisen evaluoinnin alueista on kautta aikojen ollut kustannusten ja toiminnalla savutettujen hyötyjen ja vaikutusten keskinäinen vertailu.

Kustannus-hyötyanalyysin keskeinen oletus on, että toimintaan käytetyt panokset ja tuotokset ovat suorassa yhteydessä toisiinsa ja, että analyysiin voidaan sisällyttää kaikki toiminnasta koituvat kustannus- ja hyötytekijät. Lisäksi oletetaan, että panosten ja tuotosten suhdeluku osoittaa resursien käytön optimaalisuutta. Analyysissä toimintaan käytettyjä panoksia ja tuotoksia tarkastellaan rahayksikköinä. (Sintonen, Pekurinen & Linnakko 1997: 206–211.)

Kustannus-hyötyanalyysien avulla organisaatioiden toimintaa evaluoidaan suhteuttamalla kustannukset toiminnan avulla saavutettuihin hyötyihin. Tähän menetelmään on vertailu sisällytetty mukaan lähtökohtaisesti, sillä kustannus-hyötyanalyysin avulla voidaan erilaisista toimintavaihtoehtoista valita 'paras' mahdollinen ratkaisu. Kustannus-hyötyanalyysiä voidaan soveltaa toimintavaihtoehtojen evaluointiin tekemällä päätelmiä eri vaihtoehtojen tehokkuudesta. Kun jonkun vaihtoehdon hyötyjen ja kustannusten suhde osoittautuu suuremmaksi kuin yksi, voidaan kyseistä vaihtoehtoa pitää tehokkaana. Sama pätee vaihtoehtoon, jonka nettohyöty osoittautuu positiiviseksi, toisin sanoen hyötyjen ja kustannusten suhde on suurempi kuin nolla. (Sintonen et al. 1997: 209.) Evaluoinnin kannalta kustannus-hyötyanalyysin soveltaminen vaatii kriteereiden ja mittareiden saattamista yhteismitallisiksi, jotta informaation käsittely olisi mahdollista. Vaatimus voi johtaa käsitteellisiin ongelmiin erityisesti hyötyjen operationalisoinnin vaikeutena.

Kustannus-vaikuttavuusanalyysit muistuttavat menetelmällisesti kustannus-hyötyanalyysija, kuitenkin sillä erolla, että kustannus-vaikuttavuusanalyysissä tarkastellaan kysymystä 'millaisia hyötyjä toiminta tuottaa' eikä 'mitä toiminta maksaa'. Kustannus-vaikuttavuusanalyysissä tarkastellaan samoin kuin kustannus-hyötyanalyysissäkin toiminnan panoksia ja tuotoksia, jotka yleensä ilmaistaan kustannuksina per saavutettu tulos. Kustannus-vaikuttavuusanalyysin toteuttaminen vaatii sitä, että organisaation toiminnasta pystytään yksilöimään toiminnalla aikaansaadut vaikutukset sekä niiden aikaansaamiseksi käytetyt kustannukset. Merkittävää on kuitenkin se, että vaikutuksia ei pyritä ilmaisemaan markkamäärinä, vaan pääasiassa muina määrällisinä vaikutus- ja hyötyerinä. (Rossi & Freeman 1985: 14; Sintonen at al. 1997).

Peter H. Rossi ja Howard E. Freeman (1985: 330) korostavat vaikutusten arviointiin liittyvää vertailuaspektia. Heidän mukaan vaikuttavuuden arvioinnin keskeisenä periaatteena on analysoida tiettyjen ilmiöiden välistä suhdetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vaikuttavuusarvioinniksi ei voida lukea deskriptiivistä selostusta saavutetuista tuloksista. Kustannus-vaikuttavuusanalyysin perustuvassa vertailussa suhteuttaa toisiinsa kustannuksia kuvaavat kriteerit ja toimenpiteillä aikaansaadut vaikutukset. Tämä asettaa vaikuttavuusarviointille tiettyjä vaateita, sen tulisi suuntautua tavoiteltujen ja toivottujen vaikutusten saavuttamisen evaluointiin.

Kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuusanalyysien positiiviset ominaisuudet organisaatioiden toiminnan vertailevana menetelmänä liittyvät taloudellisen evaluoinnin kannalta vertailtavuuden korkeaan tasoon. Erityisesti kustannus-hyötyanalyysien vaatimus panosten ja tuotosten markkamääräistämisestä tekee vertailumetodin soveltamisen mahdolliseksi, koska mittarina kummankin suureen osalta voidaan käyttää rahayksiköjä. Ongelmaksi kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuusanalyysien käytön vertailevan evaluoinnin välineenä tekee kuitenkin se, että erityisesti julkisten hyvinvointiorganisaatioiden toiminnan mittaami-

nen pelkästään numeerisin kriteerein ei anna tuosta toiminnasta kattavaa kuvaa. (Vartiainen 1994). On myös tärkeätä huomata, ettei etenkin kustannus-vaikuttavuusanalyysiä voi käyttää organisaatioiden toiminnan tehokkuuden keskinäiseen vertailuun, koska toiminnan vaikutuksia ei voida arvioida yhteisin kriteerein eri organisaatioissa. Tällä menetelmällä voidaan vertailla vain toiminnan vaikutusten suhteellista tehokkuutta, eli sitä millä kustannuksilla tietyt vaikutukset on kussakin tapauksessa mahdollista saavuttaa.

Implementaatiotutkimukset

Kolmanneksi evaluointitutkimuksen tyypiksi Chambers et al. (1992: 8–9) määrittelevät implementaatiotutkimukset. Implementaatioon keskittyvän evaluointitutkimuksen korostamista omana tyyppinä puoltaa sen yleisyys erityisesti toimintaprosesseja tarkastelevissa arviointitutkimuksissa. Implementaatiotutkimukseen samaistettavista evaluointimenetelmistä otetaan tässä yhteydessä esiin empowerment evaluointi.

Toimeenpanon arviointiin liittyvät implementaatiotutkimukset ovat osa julkisen toiminnan ja toimintapolitiikan täytäntöönpanon arviointia. Tästä syystä evaluoiva implementaatiotutkimus soveltaa policy-analyysille ominaisia käsitteitä. Implementaatiotutkimusta soveltava arviointitutkimus eroaa tavoiteperusteisesta arvioinnista siinä, että evaluoinnin yhteydessä tarkastellaan toimeenpanoa prosessikokonaisuutena, joskin monelta osin tavoitepainotteisesti. Luonteeltaan implementaatioon perustuva evaluointitutkimus on ongelmakeskeistä, pyrkien löytämään toimintaprosesseissa esiintyvät ongelmat, sillä on havaittu, että epäonnistuminen toimeenpanossa voi estää tavoitteiden saavuttamisen vaikka toimeenpanon edellytystekijät olisivatkin kunnossa.

Erik Berndtson (1992: 261–262) ja Rune Premfors (1989: 16) korostavat molemmat policy-analyttisen tutkimuksen ongelmakeskeisyyttä, määritäten samalla muun yhteiskuntatieteellisen arviointitutkimuksen luonteeltaan kansantaloudelliseksi ja makropoliittiseksi. Suuntaus näkyy heidän mu-

kaansa yhteiskuntatieteellisen arviointitutkimuksen painottumisena kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuus analyysihin, kun taas käytännönläheinen policy-analyysi lähtee aina ongelmista ja niiden ratkaisemisesta. Täsmentymyksenä on kuitenkin todettava, että yhteiskuntatieteellisen evaluointitutkimuksen talouspainotteisuus on ollut tyypillistä 1960- ja 1970 -luvuilla saaden kuitenkin rinnalleen jo 1970-luvun lopulta lähtien laajemmat ulottuvuudet. Esimerkiksi hallintotieteiden piirissä viime vuosikymmenellä toteutettujen julkisen sektorin arviointitutkimusten lähestymistavat ovat suuntautuneet kvalitatiivisiin toiminnan vaikutusten arviointiin ja toimeenpanon ongelmien ratkaisemiseen.

Empowerment-evaluoinnin suuntaus määrittelee evaluoinnin toiminnaksi, joka auttaa organisaatiossa työskenteleviä arvioimaan omaa toimintaansa siten, että analyysituloksia voidaan käyttää kehittämisen välineenä (Fetterman, Kaftarian & Wandersman 1996: 4). Ajatus lähtee liikkeelle siitä, että arvioitava kohde itse tuottaa evaluointitutkimuksen. Menetelmä tähtää arviointikohteen itsemääräämisoikeuden lisäämiseen käyttämällä erilaisia tutkimusmenetelmiä ja tutkijan rooli on opettaa kohdeorganisaatiolle evaluoinnin periaatteet. Arvioijan rooli on näin ollen toimia evaluointiprosessissa valmentajana ja opettajana, ei objektiivisena tutkijana. Tärkeintä empowerment-evaluoinnissa on se, että evaluointiprosessi ei tähtää pelkästään toiminnan hyvyyden arviointiin, vaan organisaation tai ohjelman olemassa olevan toimeenpanoprosessin kehittämiseen.

Tiedeperinteeltään empowerment-evaluaatio voidaan jäljittää yhteisöpsykologiaan. Yhteisöpsykologian kohteena ovat ihmiset, organisaatiot ja yhteisöt. Tätä kautta useat kansalaisten osallistumista ja yhteisöjen osallistumismahdollisuuksien parantamista koskevat kirjoitukset voidaan lukea osaksi empowerment evaluoinnin kehitystä. Toisaalta empowerment evaluointi periytyy myös osallistavan evaluoinnin periaatteista. Empowerment-evaluoinnin yhtenä tavoitteena on vähentää evaluointiin liittyvää mystisyyttä ja helpottaa organisaatioita käynnistämään monipuolisempia evaluointiprosesseja ja -

käytäntöjä. Tavoitteeseen pyritään viiden teesin avulla, joita ovat: training, facilitation, advocacy, illumination ja liberation. (Fetterman et al. 1996: 9–11.)

Empowerment-evaluoinnin prosessi muodostuu neljästä vaiheesta tai askeleesta. Ensimmäisen askeleen tarkoitus on kartoittaa evaluointikohteen nykyhetken tilanne listaamalla toimintaan liittyvät keskeiset tekijät. Näitten tekijöiden perusteella sitten voidaan tarkastella toimintaa ja sen tulevaa kehittämistä. Empowerment-evaluoinnin toisen vaiheen muodostaa päämäärien asettaminen. Keskeistä evaluointiprosessin tässä vaiheessa on se, että päämäärien asettaminen suhteutetaan evaluointikohteen nykytilaan. Näin päämäärät kuvaavat sitä, minne tulevaisuudessa halutaan toimintaa viedä ja ovat toimintaan suhteutettuja.

Kolmantena vaiheena empowerment-evaluoinnin prosessissa on strategian kehittäminen. Osallistujat ovat vastuussa siitä, että toimintastrategiat huomioivat edelliset kaksi askelta. Neljäs vaihe on dokumentointi. Evaluointiprosessissa mukana olevilta kysytään, miten he haluavat toiminnan ja evaluoinnin tuottaman informaation sekä siitä mahdollisesti seuraavan kehityksen dokumentoitavaksi. (Fetterman et al. 18–20).

Tarkasteltaessa implementaatiotutkimusta vertailevan evaluoinnin kannalta voidaan todeta, että toimeenpanoprosessien ja niiden evaluointitulosten vertailu voi tuottaa ongelmia eri yksiköiden implementaatioprosessien erojen vuoksi. Mikäli implementaatiotutkimusta käytetään vertailevan evaluoinnin menetelmänä, vaatii tutkimusasetelma ainakin evaluointikohteena olevien prosessien taustojen ja käytäntöjen tarkan kartoittamisen, jotta saataisiin perusteelliset tiedot analyysin vertailtavuudesta.

Asiakastyytyväisyystutkimukset

Palvelujen käyttäjien ja asiakkaiden tyytyväisyyttä kuvaavat evaluaatiotutkimukset ovat nykyisin hyvin yleisiä. Niissä korostuvat erityisesti projektitoiminnan ja tuotettujen palveluiden laadun aspektit sekä asiakkaiden käsitykset evaluoitavan kohteen toiminnasta. Asiakastyytyväisyyttä kuvaavista evalu-

ointimenetelmistä otetaan tässä yhteydessä esimerkiksi palvelujen laatua analysoiva servqual-menetelmä.

Palvelujen laadun arviointi sisältää pääasiassa abstraktien asioiden evaluointia ja mittaamista. *Servqual-menetelmä* on kehitetty mittaamaan palvelujen laatua asiakkaiden palvelutyytyväisyytenä. Menetelmä on hyvin tunnettu TQM-laatu järjestelmän piirissä. Servqualin keskeisenä teesinä on oletus, jonka mukaan palvelun laatu kulminoituu toisaalta asiakkaiden odotuksiin ja toisaalta heidän kokemuksiinsa. Näiden kahden tilan välillä oletetaan olevan ns. palvelukuilun, jonka olemassaolo todetaan asiakkaiden mitattujen odotusarvojen ja kokemuservojen välisenä erotuksena.

Menetelmän kehittäminen sai alkunsa havainnosta, jonka mukaan asiakkaat arvioivat laatua samoin periaattein, riippumatta siitä minkä tyyppisestä palvelusta on kulloinkin kysymys. Laajojen empiiristen tutkimusten perusteella löydettiin kymmenen (kaikkia palveluja kuvaavaa) laatu-ulottuvuutta. Ulottuvuuksia edelleen kehittämällä päädyttiin viiteen lopulliseen laatu-dimensioon. Näihin ulottuvuuksiin perustettiin myös servqual-mittariston kehittäminen. (Parasuraman, Zeithaml & Berry 1988).

Menetelmä sisältää viisi ulottuvuutta, jotka on jaettu 22 väittämään. Jokaisen väittämän arviointi tehdään skaalalla 1–7, jossa seitsemän edustaa parasta mahdollista laatua. Eri asiakkaat eivät kuitenkaan välttämättä pidä mainittuja dimensioita keskenään yhtä tärkeänä. Jakamalla 100 pistettä kyseisten ulottuvuuksien kesken, he voivat tuoda esiin omat preferenssinsä. Näin tutkimusmenetelmä on sensitiivinen asiakkaiden yksilöllisille näkemyksille. Samalla periaatteella tutkimustulokset voidaan myös painottaa eri yksilöiden näkemysten mukaan.

Menetelmässä tutkimustulokset konkretisoituvat servqual-pisteiksi, vähentämällä 'koetun palvelun pisteet' 'odotetun palvelun pisteistä'. Näin saadaan selville asiakkaiden yksilölliset arviot siitä, miten tyytyväisiä he ovat saamansa palvelun laatuun. Toisaalta tulosten analyysi antaa myös arvokasta tietoa johtamiseen, kun saadaan selville mahdolliset palvelukuilut ja voidaan ryhtyä toimenpiteisiin niiden poistamiseksi. Ver-

tailevan evaluoinnin menetelmänä servqualia voidaan käyttää varovasti. Sen avulla voidaan vertailla organisaation eri osien asiakastyytyväisyydessä ilmenneitä puutteita ja pohtia mahdollisia syitä niihin. Parhaiten servqual sopinee aikasarja-analyysiin, jossa vertaillaan organisaation asiakastyytyväisyyden kehittymistä toistuvien mittausten valossa.

Tarvetutkimukset

Viidenneksi evaluointitutkimuksen päätyypiksi on tähän valittu tarvetutkimus, jonka tarkoituksena on sekä toiminnan suunnittelu- että käynnistämisvaiheessa evaluoida ajatellun toiminnan tarpeellisuutta. Lisäksi tarvetutkimuksia sovelletaan asiakkaiden tarpeiden ja toiminnan tavoitteiden kohtaamisen evaluointiin.

Termillä tarve on monia merkityksiä. Julkisten palveluorganisaatioiden toimintaan liittyen oletuksena on, että palvelut ja niiden tuottaminen perustuvat asiakkaiden tarpeisiin eri hyvinvointipolitiikan lohkoilla. Käsitteellisesti tarve-termiä on eroteltu monella tavalla. Tämän tarkastelun kannalta mielenkiintoiselta vaikuttaa J. Bradshawn (1977) tyypittely, jossa hän määrittelee tarpeet neljään pääluokkaan. Ensimmäinen luokka muodostuu normatiivisista tarpeista. Normatiiviset tarpeet määritellään vertaamalla yksilöiden tai ryhmien oloja asetettuihin standardeihin. Esimerkiksi toimeentuloraja on tällainen standardi, jonka alle ansaitsevan henkilön katsotaan olevan toimeentulotuen tarpeessa.

Toisen luokan muodostavat kokemuseräiset tarpeet, jotka perustuvat yksilöiden kokemukseen omista tarpeistaan. Kokemuseräiset tarpeet samaistuvat haluun, ja ne voivat olla lähtöisin todellisesta tarpeesta, erityisesti silloin kun yksilö on kykenemätön pyytämään apua saadakseen tarpeensa tyydytetyksi. Kolmannen luokan muodostavat ilmaistut tarpeet, jotka muodostuvat pyrkimyksestä toteuttaa kokemuseräiset tarpeet. Ilmaistut tarpeet samastuvat vaatimuksiin, joita yksilöt esittävät palvelutuotannolle.

Neljäs tarveluokka koostuu vertailtavista tarpeista. Vertailtavat tarpeet määritellään referenssiryhmiä avulla. Toisin sanoen niitä yksilöjä tai ryhmiä, jotka vastaanottavat palveluja verrataan sellaisiin yksilöihin ja ryhmiin, jotka eivät ko. palvelua käytä. Toinen mahdollisuus on se, että tarpeita ja niiden laajuutta tarkastellaan vertailemalla palvelujen käyttäjien olosuhteita esimerkiksi maaseudulla ja kaupungissa. (Chambers et al. 1992: 68–69.)

Miten sitten tarpeisiin fokusoitu evaluointi voidaan määritellä? Keskeistä määrittelyn kannalta on se, että tarvetutkimukset kohdistuvat palvelutuotannon ja käyttäjien välisten odotusten responssiin. Rossi ja Freeman (1985: 104) esittävät samansuuntaisen, joskin (responsiivisuuden) ongelmia korostavan määrittelyn. He määrittelevät tarveperusteisen evaluoinnin seuraavasti:

”systematic appraisal of type, depth, and scope of problems as perceived by study targets or their advocates”.

Näin tarpeisiin kohdentuvan evaluaatiotutkimus fokusoituu orientoitumiseksi palveluorganisaation toimintaan ja siinä havaittuihin ongelmiin. Toisaalta tarpeista lähtevän evaluointi tutkimuksen voi määritellä myös suoraan edellä esitetystä tarve-käsitteestä lähtien. Näin tekee mm. Robert R. Mayer (1985: 127) toteamalla, että tarveorientoitunut evaluointi on

”the difference between the extent of a condition or need in a given population and the amount of service provided to meet that need”.

Evaluaatiivista tarvetutkimusta tehtäessä tarkastelu voidaan suorittaa kaikilla yhteiskunnallisilla elämisen tasoilla. Monet tämän tyyppiset tutkimukset ovat asiakastasolla tapahtuvia mutta evaluointia voidaan suorittaa tämän lisäksi organisaatio-, yhteisö- ja yhteiskuntatasoilla. Menetelmällisesti mainittujen tasojen evaluoinnissa käytetään hyvin samankaltaisia metodeja. Tarvetutkimusten menetelmät ovat hyvin moninaisia, joista yhtenä esimerkkinä on tässä focus group -menetelmä.

Focus group – ryhmähaastattelumenetelmää voidaan soveltaa evaluatiiviseen tarvetutkimukseen valitsemalla haastateltavaksi ryhmäksi esimerkiksi evaluoinnin kohteena olevan palvelun käyttäjät. Ryhmähaastattelun

avulla pyritään saamaan syvällistä tietoa palveluista ja niihin kohdistuvista tarpeista olemalla vuorovaikutustilanteessa palvelujen käyttäjien kanssa.

Focus group -menetelmän keskeisessä osassa on haastatteluun valittu ryhmä, jonka tarkoituksena on tuottaa laadullista tietoa palvelutarpeista aiheeseen kohdennetussa keskustelussa. Richard A. Krueger (1988: 27) luonnehtii focus group -menetelmää ja sen eroja muihin vastaavan tyyppisiin menetelmiin painottamalla focus group ryhmän koostumusta:

”(a) people, who (b) possess certain characteristics, (c) provide data (d) of a qualitative nature (e) in a focused discussion”.

Muissa ryhmämenetelmissä voi ilmetä yksi tai useampia vastaavista elementeistä mutta ei samassa yhteydessä kuin focus group -menetelmässä. Menetelmän avulla voidaan tuottaa evaluatiivista tutkimustietoa niistä tarpeista, jotka toimintaan liittyvät sekä ennen toiminnan alkamista, sen kestäessä että toiminnan loppumisen jälkeen. Toisin sanoen samalla periaatteella kuin muussakin arviointitutkimuksessa.

Johtopäätökset

Arviointimenetelmien soveltaminen vertailevan evaluointitutkimuksen prosessiin on mahdollista ja eräiden menetelmien osalta jopa luontaista. Luontaista vertailun liittäminen evaluointiprosessiin on tavoiteperusteisissa ja talouspainotteisissa evaluoinneissa. Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pitäisin vertailevaa evaluointia kaikkiin evaluointitilanteisiin, -prosesseihin ja -menetelmiin soveltuvana. Pohdin asiaa seuraavan taulukon valossa, johon olen koonnut evaluointimenetelmien ominaisuudet neljän tässä osuudessa tarkastellun näkökulman mukaisesti. On hyvä huomata, että evaluointimenetelmien ominaisuuksien jaottelu eri näkökulmien välille ei aina ole yksiselitteinen. Erityisesti jaottelu periaatteiden ‘evaluoinnin kohde’ ja ‘vertailevan evaluoinnin taso’ välillä on joiltakin osin tulkinnanvaraista.

Tiivistelmä vertailevan evaluoinnin tunnuspiirteistä

Näkökulma Evaluointi- tyyppi	Evaluointi- kohteen valinta	Vertailevan evaluoinnin taso	Käsitteel- linen ymmärrys	Tutkimus- tulosten analyysi
Tavoiteperus- teinen	Organisaatiot, Ohjelmat	Tavoitteiden saavuttamis- aste Organisaati- on sisäiset aikasarja- analyysit	Vakiintunut: panokset, tuotokset, tavoitteet	Kvantitatiiv- ista Kausaalista Normatiivista Summatiivis- ta
Talouteen painottunut <i>Kustannus- hyötyanalyysi</i>	Organisaatiot, Ohjelmat, toi- mintavaihtoeh- dot	Vertailu vaihtoehtojen välillä Resurssien käytön opti- maalisuus	Vakiintunut: kustannus- ja hyötytekijät markkoina	Parhaan vaihtoehtoon etsintää Hintavertai- lua Nettohyöty- jen vertailua
tai				
<i>Kustannus- vaikuttavuus analyysi</i>	Organisaatiot, ohjelmat, toimintavaihto- ehdot	Ilmiöiden väliset suhteet Menetelmä ei sovellu organisaati- oiden keski- näiseen ver- tailuun	Kustannusteki- jät, vaikutus- ja hyötyerät	Hyötyjen ja niiden erojen vertailua Vaikutusten suhteellisen tehokkuuden tarkastelua
Implemen- taatiotutki- mukset <i>Empowerment- evaluaatio</i>	Toimeenpano, Toteutusvaih- toehdot	Prosessiko- konaisuus	Muodostetaan evaluointipro- sessin aikana	Ongelmien ja niiden ratkai- suvaihtoehtojen analyysiä Toiminnan edellytysteki- jien ana- lyysiä

Asiakastyytyväisyystutkimus <i>Servqual-menetelmä</i>	Asiakaskunta	Yksilöt, Ryhmät	Vakiintunut: aineellisuus, luotettavuus, vastaavuus, vakuuttavuus, empatia	Palvelujen laatu: verrataan asiakkaiden odotuksia ja kokemuksia Palvelukuilujen vertailua
Tarvetutkimukset <i>Focus group-evaluointi</i>	Toiminnan suunnittelu- ja käynnistysvaihe, muutos- tilanne	Yksilö, Yhteisö, Yhteiskunta	Muotoutuvat ryhmätilanteissa	Asiakkaiden tarpeiden ja palvelutuotannon vertailua

Kuten edellä todettiin, liittyy tavoiteperusteiseen evaluointiin vertailuaspekti, joka korostuu eri organisaatioiden tai organisaatioiden osien tehokkuuden vertailuna. Käsitystä vahvistaa menetelmään liittyvä oletus toiminnan kvantitatiivisesta mitattavuudesta. Käytettäessä menetelmää eri organisaatioiden väliseen vertailuun on kiinnitettävä huomiota käsitteistön operationalisointiin. Sinällään tavoiteperusteinen evaluointi käyttää vakiintuneita käsitteitä, mutta niiden tapauskohtainen operationalisointi saattaa tuottaa vertailtavuusongelmia.

Taluspainotteisen evaluoinnin soveltamisen vertailevaan arviointiprosessiin tekee mahdolliseksi menetelmän oletus panosten ja tuotosten markkamääräistämisestä. Tässäkin mallissa pääkäsitteistö on vakiintunut, mutta kohdespesifiä pohdintaa vaatii hyötyjen ja vaikutusten sisällön määrittely. Erityisesti kustannus-vaikuttavuusanalyysin osalta voi olla hankalaa löytää kriteeristö, joka vertailevasti analysoi eri organisaatioiden toiminnan vaikutuksia. Onkin syytä havaita että taluspainotteisen arvioinnin vertailuaspekti on luontevin potentiaalisten toimintavaihtoehtojen seulonnassa.

Näen sekä implementaatiotutkimusten että asiakastyytyväisyystutkimusten käytön vertailevan evaluoinnin välineinä kohtuullisen pulmal-

liseksi, koska evaluointi näillä menetelmillä kohdistuu tapauskohtaisiin ja subjektiivisiin tekijöihin. Parhaimmin vertailevan evaluoinnin välineeksi sopii tässä osuudessa esimerkkinä ollut servqual, joka on pitkälle standardoitu ja käsitteiltään kohderiippumaton menetelmä.

Tarvetutkimusten käyttöä vertailevan evaluoinnin menetelmänä puoltaa sen suunnittelu- ja muutostilannepainotteisuus. Käsitykseni on, että tarveperusteista evaluointia voidaan käyttää vertailevana arviointiprosessina kartoitettaessa asiakkaiden tarpeita ja niiden muutoksia. Ongelmia menetelmä tuottaa vakiintumattoman ja tilannespesifin käsitteistönsä puolesta. Vertailevan evaluoinnin sovellettuna tulee tarvetutkimuksen käsitteistö tehdä mahdollisimman hyvin tutkimusprosessin vertailun mahdollistavaksi.

V

PAIKALLISHALLINTO KANSAINVÄLISEN VERTAILUN KOHTEENA

*Anita Niemi-Iilahti**

Euroopan integraatio ja globalisaatio ovat prosesseja, joiden vauhti on parin viime vuosikymmenen aikana kiihtynyt ja jotka ovat lisänneet mielenkiintoa hallinnon eri tasoja koskeviin ratkaisuihin eri maissa. Eurooppalaisessa kontekstissa subsidiariteettiperiaatteen tulkintaa koskevat pohdinnat ovat nostaneet paikallis- ja aluetason erityisen mielenkiinnon kohteeksi (Levrat 1998; Ryyänen 1998). Kysymyksenä nousee esille mm. se, miten vastuut ja funktiot jakautuvat länsimaisten valtioiden keskuhallintotason ja alue- ja paikallistasojen välillä ja minkälaisin uudistuksin paikallishallinnon ja koko julkisen hallinnon tehokkuutta ja toimivuutta parhaiten voitaisiin lisätä (Hague, Harrop & Breslin 1998: 172–173). Voidaanko esimerkiksi mittavin desentralisaatiouudistuksin parantaa hallinnon tuottavuutta, responsiivisuutta ja kansalaisosallistumista. (Amoros 1996)? On myös kysyttävä, merkitseekö kansallisvaltioita kyseenalaistava globalisaatio todella paikallis- ja aluetason kysymysten jonkinlaista renessanssia ja onko oletettavissa, että talouden globalisaatio, tietoyhteiskuntakehitys ja urbanisoituminen kohtaavat toisensa konkreettisesti paikallishallinnossa (Borja & Castells 1997).

* HTT Anita Niemi-Iilahti on kansainvälisen hallinnon ma professori Vaasan yliopistossa.

Halu oppia enemmän omista järjestelmistä perehtymällä muiden maiden järjestelmiin ja käytännön tarve parantaa omien järjestelmien toimivuutta johtaa maiden välisiin vertailuihin. Tunnistamalla maiden välisiä eroja ja samankaltaisuuksia, sekä etsimällä erojen ja yhtäläisyyksien tulkintoja ja selityksiä, luodaan edellytyksiä sille, että oman maan paikallishallinnon kehitystä voidaan arvioida luotettavammin. Samalla syntyy aineksia sekä paikallishallintoa että vertailua koskevalle teoreettiselle kehitykselle.

Teoreettisesti ja metodologisesti kansainväliset paikallishallinnon vertailut kohtaavat monia haasteita. Ratkaistavana on joukko yleisiä vertailututkimukseen liittyviä kysymyksiä ja joukko tutkimuskohteesta ja sen teorianmuodostuksesta johtuvia spesifejä kysymyksiä. Miten ja miksi paikallishallintoa – lähinnä kuntia – voidaan tai tulisi vertailla eri maiden välillä? Ovatko kunnat ylipäänsä vertailtavissa, vai onko riskinä se, että vertailemme omenoita ja appelsiineja keskenään, vaikka uskomme vertailevamme samoja hedelmiä keskenään? Mitä paikallishallinnon kansainväliset vertailututkimukset opettavat itse tutkimuskohteesta ja mikä niiden teoreettis-metodologinen anti näyttäisi olevan yhteiskuntatieteelliselle vertailututkimukselle?

Tämän osuuden tavoitteena on tarjota kontribuutio hallintovertailujen kehittämistyöhön tarkastelemalla edellä esitettyjä paikallishallinnon kansainvälisen vertailun kysymyksiä. Tämän osuuden aineisto muodostuu vertailun metodologiaa käsittelevästä kirjallisuudesta, paikallishallinnon kansainvälisiä vertailuja sisältävistä tutkimuksista ja paikallishallintojärjestelmiä kuvaavasta käsikirjatyypisestä kirjallisuudesta. Painopiste on eurooppalaisessa tutkimuksessa. Tarkastelen aluksi lyhyesti kuntavertailujen tutkimuskohteen eli paikallishallinnon ja kunnallisen itsehallinnon käsitteitä, teoriapohjaa ja erilaisia ilmenemismuotoja. Sen jälkeen analysoin paikallishallinnon vertailututkimuksia niiden tutkimusasetelmien suhteen ja arvioin niiden antia. Johtopäätöskeskustelussa

pohdin erilaisten tutkimusotteiden tarvetta ja mahdollisuuksia paikallishallinnon vertailututkimuksissa.

Paikallishallinnon käsite ja erilaiset ilmenemismuodot

Kuntavertailun metodologiset peruskysymykset ovat pitkälle samoja kuin vertailevassa hallinnon tutkimuksessa laajemminkin. Kuntavertailun spesifit ongelmat taas ovat osin samoja, kun vertaillaan kuntia yhden valtion sisällä tai kun tehdään vertailuja maiden välillä. Sekä tutkittavan ilmiön heterogeenisyys tiettynä ajankohtana että ilmiön jatkuva ja toisinaan varsin nopea muutos ajan suhteen asettavat kaikelle kuntavertailulle haasteita. Kansainvälisissä vertailuissa erilaiset kansalliset poliittis-hallinnolliset järjestelmät ja kunnan asema ja aseman muutos tässä järjestelmässä tuovat lisää kompleksisuutta vertailuun.

Laajassa merkityksessä käsitteellä paikallishallinto voidaan tarkoittaa ylipäänsä kaikkea valtion keskushallintotason alapuolella olevaa julkista hallintoa – sekä kunnallista että valtiollista. Toisinaan esiintyy myös käsite paikallisvaltio (Cockburn 1977), jolla tarkoitetaan paikallistaloudella operoivia valtiollisia instituutioita. Historiallisesta perspektiivistä tarkasteltuna taas paikallisvaltion käsitettä käytetään Antiikin kaupunkivaltioista, joissa kansalaiset, eli vapaat miehet, kokoontuivat hoitamaan kaupunkivaltion asioita. Paikallishallinnon varhaisimpina muotoina mainitaankin yleensä Antiikin Kreikan ja Rooman mallit. Paikallishallinnon rakenteiden kehittymisen alkuna pidetään kuitenkin yleensä vasta 1000-luvun alkua, jolloin kaupunkien itsenäinen kehittyminen levisi Italiasta pohjoiseen aina Itämeren ja Pohjanmeren rannikkoalueille. Maaseudun paikallishallinnon kehitys oli pitkään riippuvainen feodaalimaanomistuksesta. Modernin paikallishallinnon käsitettä käytetään Ranskan vallankumouksen jälkeisen ajan paikallishallinnosta Euroopassa. Pohjoismaissa modernin paikallishallinnon synty ja institutionalisoituminen sijoittuu 1800-luvun puoliväliin. Eurooppalainen paikallishallintoinnovaatio levisi,

joko sen mannermaisena tai brittiläisenä versiona, siirtolaisuuden mukana Pohjois-Amerikkaan, Australiaan ja Uuteen Seelantiin. (Norton 1994: 3–15.)

Kansainvälisissä vertailuissa paikallishallinto täsmentyy useimmiten itsehallintoon perustuviksi järjestelmiksi. Itsehallinnollinen elementti eli se, että tietyn alueen kansalaiset ainakin jossakin määrin hoitavat itse hallintonsa, tuo käsitteelle erityisen demokratiaulottuvuuden ja samalla käsitteeseen sisältyy valtion ja itsehallinnollisen yksikön välinen jännite (Niemi-Iilahti 1992). Paikallishallinnon arvoihin perustuvissa teorioissa paikallishallinnon rakenne, yksikkökokoo ja funktiot nähdään heijastumina vallitsevista tehokkuuden ja asiantuntemuksen sekä demokratian ja responsiivisuuden arvoista (Sharpe 1970). Organisaationaalisten selitysten mukaan taas paikallishallinnon vastuu palveluiden toimeenpanosta synnyttää paikallishallinnon vallan ja kapasiteetin (Pickvance & Preteceille 1991: 6–12, 197–199). Palvelujen toimeenpanossa tarvitaan fyysisiä resursseja, asiantuntijoita, tietoa siitä mitä paikallistasolla tapahtuu ja toimintavapautta, sillä kaikki yksityiskohdat ratkaisevia ennakko-ohjeita ja sääntöjä ei voida milloinkaan laatia.

Paikallishallintoon sisältyvät demokratian ja desentralisaation piirteet osoittavat paikallishallinnon vertailujen spesifin lähtökohdan ja antavat samalla perustan sille, että paikallishallinnon vertailuja ylipäänsä on tarpeen tehdä. Paikallishallinnolla tavoitellaan tehokkuutta desentralisaation ja demokratian keinoin. Lisäksi paikallishallinto pyrkii turvaamaan maan poliittisen järjestelmän legitimitettiin. Paikallishallinto on vastavoima keskittämislle, jota perustellaan yhdenmukaisin, tasapuolisin ja oikeudenmukaisin ratkaisuin.

Kansainvälisissä vertailututkimuksissa ja kuntakuvauksia sisältävissä käsikirjoissa paikallishallinto (local government tai local self-government) määritellään hallinnoksi, joka täyttää tietyt yhteiset hallinnon järjestämistapaa, funktioita ja aluetta koskevat vähimmäiskriteerit (esim. Humes & Martin 1969: 27–31; Sharpe 1970: 154; Batley & Stoker 1991; Norton 1994: 22–32; Lidström 1996: 12–17). Paikallishallinto on luonteel-

taan sekä alueyhteisö että organisaatio, joka on tietyn valtion tai liittovaltiojärjestelmässä osavaltion osa ja jolla on ainakin jonkinasteista autonomiaa tai itsehallintoa. Yhteisön käsite sisältää tietyn maantieteellisesti rajatun alueen ja sen väestön. Organisaatiolta taas edellytetään, että se on pysyvä, sillä on oikeus käyttää julkista valtaa, se on oikeustoimikelpoinen, sillä on valta tehdä sopimuksia, kerätä tuloja (usein veroja) ja hyväksyä budjetti itselleen. Lisäksi modernin paikallishallinnon kriteerinä on se, että sillä on suorissa vaaleissa valittu ylin päätöksentekoeelin. Näin ymmärrettynä paikallishallinnon käsite sisältää julkisen toiminnan ja päätöksenteon hajauttamisen valtion sisällä ja samalla seuraavat arvolähtökohdat: tehokas hallinto, kansalaisten osallistuminen hallintoon ja paikallishallinnon vapaus valtion totaalisesta vallasta.

Paikallishallinnon kansainväliset vertailut osoittavat että 'local government' on universaali hallinnon muoto, joka esiintyy sekä yhtenäis- että liittovaltioissa. Kysymyksessä on alin hallintotaso, jolla on sekä alue, että vaaleissa valitut päättäjät. Suomalaista kuntaa vastaavasta paikallishallinnosta käytetään englannin kielessä nimityksiä commune, municipality ja parish. Tutkimuksissa kunnan yleisiksi kriteereiksi on hyväksytty seuraavat: kunta on alueyhteisö, sillä on itsehallinto suhteessa valtioon ja hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon, kunnalla on oikeus käyttää valtaa suhteessa kansalaisiinsa ja se, että kunnalla on kansalaisten suorissa vaaleissa valitsema, ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä elin. Tehtävien laajuus tai suppeus ei sen sijaan ole kriteeri. Useimmiten kuntien toiminta on monialaista ulottuen palveluista infrastruktuuri- ja suunnittelu- sekä koordinoitiefunktioihin. Varsinaisen kunnan rinnalla paikalliseen itsehallintoon luetaan myös sellaiset vaaleilla valittavat organisaatiot, joilla on tietyllä maantieteellisellä alueella vain suppea tehtäväalue, esimerkiksi koulut. Tällaiset erityistehtäviä hoitavat vaaleilla valitut paikallishallintoyksiköt ovat tavallisia anglosaksisissa maissa (Stewart & Clarke 1996). On selvää, että vertailtaessa keskenään, esimerkiksi eri maiden paikallishallinnon menoja tai henkilöstöä, rinnakkain toimivat monialaiset- ja yhden funktion paikallishallintoyksiköt vaikeuttavat vertailta-

vuotta. Vertailijalta vaaditaan erityisen hyvää perehtyneisyyttä kussakin maassa omaksuttuun hallinnolliseen malliin.

Paikallishallinnolla tarkoitetaan, tämän hetken suomalaisessa kontekstissa kuntia, ja useimmissa muissa maissa kuntia ja alueellista itsehallintoa hoitavia kuntaa laajempia järjestelmiä, kuten maakuntia tai vastaavia (esim. Ruotsissa landstingskommuner, Norjassa fylkeskommuner, Saksassa Kreise, Ranskassa ja Italiassa sekä provinsseja että nk. alueita). Ilmiön heterogeenisyys näkyy hyvin jo tässä. Suomalaisessa kontekstissa ongelmaksi nousevat kuntayhtymät, joita ovat sekä aluekehityksestä vastaavat maakunnat, että useamman kunnan yhteisiä terveys-, sosiaali- ja koulutus- tai kulttuurilaitoksia ylläpitävät kuntayhtymät. Ne vastaavat osittain edellä asetettuja kriteerejä, mutta niiltä puuttuu kansalaisten suoraan vaaleissa valitsema ylin päätöksentekoeelin ja oikeus kerätä veroja tai veronluonteisia tuloja.

Paikallishallinnon erilaisina tyyppeinä nousevat eurooppalaisessa kontekstissa esiin jo pitkän tradition omaavat viisi päätyyppiä, jotka Samuel Humes ja Eileen Martin (1969), Richard Batley ja Gerry Stoker (1991) ja Alan Norton (1994) määrittelevät melko yhdenmukaisesti. Lisäksi voidaan omaksi, joskin lyhyen historian omaavaksi ja vasta muotoutumassa olevaksi tyypikseen, tunnistaa nk. postkommunistinen tyyppi (Hague et al. 1998: 182).

Pohjoismaiselle tai pohjoiseurooppalaiselle paikallishallinnon tyyppille (1) on tunnusomaista desentralisoitu hallintojärjestelmä ja kattava tehtäväkenttä, joka sisältää kaikki modernin valtion funktiot. Lisäksi paikallishallinnolla on merkittävä verotusoikeus ja laaja perustuslain suojaama itsehallinto. Pohjoismaat ovat tyypin puhtaimpia edustajia, mutta myös Saksan ja Hollannin paikallishallinnossa on samoja piirteitä. Norja poikkeaa muista siinä, että Norjassa perustuslaissa ei ole mainintaa paikallishallinnosta ja kunnista. Pohjoismaista Norja, Ruotsi ja Suomi ovat sodanjälkeisessä paikallishallinnon kehittämisessä omaksuneet hyvinvointivaltiollisen integraatiomallin ja Tanska taas on korostanut kansalaisten

itsehallintoa (Kjellberg 1988; Norton 1994: 331). Parin viime vuosikymmenen aikana yhteistä kaikille Pohjoismaille on ollut desentralisaatiopoliittikka ja markkinapohjaisten mallien kokeilu (Naschold 1995; Klausen & Ståhlberg 1998).

Brittiläinen tyyppi (2) edustaa monessa suhteessa vastakohtaa edelliselle. Paikallishallinto on riippuvainen maan parlamentin ja hallituksen tahdosta, ja valtio–kunta-suhteen osalta noudatetaan nk. ‘ultra vires’ -periaatetta, joka tarkoittaa sitä, että paikallishallinto hoitaa niitä tehtäviä, jotka sille kulloinkin eksplisiittisesti osoitetaan (Page 1991). Tyyppiin kuuluvia maita ovat Iso-Britannia ja Irlannin tasavalta. Paikallishallinnon oma resurssipohja on marginaalinen ja riippuu vallitsevasta politiikasta. Konservatiivien vuonna 1979 alkaneella valtakaudella, Englannin paikallishallinto menetti radikaalisti toimintavapauttaan osana keskittämisen ja leikkauspolitiikkaa. Muissa maissa keskustasolta paikallistasolle suuntautunut desentralisaatio, ilmeni Englannissa lähinnä keskushallinnon sisällä -, tai julkisesta hallinnosta markkinoille tapahtuvana desentralisaationa (Pollitt, Hanney, Packwood, Rothwell & Roberts 1997). Vuonna 1997 valtaan tullut työväenpuolue on pyrkinyt elvyttämään paikallista demokratiaa ja rakentamaan, paikallishallinnon ja keskushallinnon keskinäisen luottamuksen parantamiseksi, neuvotteluprosesseja keskushallinnon ja paikallishallinnon välille (Hague et al. 1998: 180–183; Pratchett 1999).

Napoleoninen tai Välimeren maiden tyyppi (3) paikallishallinto on osa hyvin keskitettyä hallintojärjestelmää. Kunnat ovat yleensä melko pieniä ja resursseiltaan kykenemättömiä hoitamaan laajempia palvelukokonaisuuksia. Valtio ja kirkko ovat paikallistasolla tärkeitä toimijoita. Tätä tyyppiä edustavat Ranska, Portugal, Espanja, Italia ja Kreikka sekä Belgia ja Luxemburg. 1980-luvulta alkaen näissä maissa on siirrytty eriasteiseen desentralisaatiopoliittikkaan ja esimerkiksi Ranskassa paikallisen itsehallinnon toimintavapautta ja resursseja on selvästi lisätty (Morange 1995).

Keskieurooppalainen tai mannermainen tyyppi (4) on pohjoisen tyyppin ja Välimeren tyyppin välimuoto. Paikallisella itsehallinnolla on sinänsä

vahva muodollinen asema, mutta tehtävät ja oma rahoituspohja ovat käytännössä melko rajattuja. Tähän ryhmään luetaan yleensä Saksa, Itävalta ja Sveitsi sekä osittain myös Hollanti. Saksan ja Itävallan liittovaltiojärjestelmä vaikuttaa osaltaan siihen, että paikallishallinto on rajatumpaa kuin Pohjoismaissa. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon pitkä historia, ja valtion ja kunnan suhteesta jo 1800-luvulla käyty kunnan asemaa korostanut periaatekeskustelu, heijastuu edelleen mm. subsidiariteettiopin korostamisena kunta-valtio-suhteessa (Niemi-Iilahti 1992: 142–157; Hague et al. 1998: 180). Saksojen vuonna 1990 tapahtuneen yhdistämisen jälkeen, maassa on panostettu toimivan paikallishallinnon luomiseen maan itäiseen osaan (Ryynänen 1995).

Itäisen Euroopan tyyppiin (5) kuuluvia maita ovat Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari, Romania, Bulgaria ja Albania. Paikallishallinto oli, näissä maissa sodan jälkeen 1980-lopulle asti, puhtaasti valtion paikallisvirastojen muodostama kokonaisuus. Paikalliset valtion omistamat yhtiöt tuottivat tarvittavat palvelut. Sosialistisen mallin romahtaessa keskeinen uudistusvaatimus oli itsehallinnollisen paikallishallinnon palauttaminen. Tämän ryhmän pluralistisemmissa maissa, kuten Unkarissa ja Puolassa, paikallishallinto on hakenut juuriaan kommunismin aikaa edeltävistä paikallishallinnon perinteistä (Hague et al. 1998: 183). Esimerkiksi 10 miljoonan asukkaan Unkarissa on perustettu runsaat 3000 paikallishallintoyksikköä, joiden toimintavapaus ja tehtävät ovat jo selvästi merkittävämpiä kuin brittiläisessä mallissa. Unkarin kunnissa on lisäksi omaksuttu palvelujen tuottamisessa erilaisia ulkoistamiseen ja tilaaja-tuottajamalliin perustuvia ratkaisuja (Devas & Horvath 1997).

Näiden lisäksi voidaan tunnistaa *erillinen postkommunistinen tyyppi* (6) tai Neuvostoliiton jälkeisen järjestelmän tyyppi, joka on vielä hakemassa muotoaan (Hague et al. 1998: 182–183). Tähän ryhmään kuuluvat Baltian maat, Venäjä ja Valkovenäjä sekä Ukraina. Kommunistisen järjestelmän vallitessa Neuvostoliitossa ja Itä-Euroopan maissa paikallishallinnolla ei juuri ollut tehtäviä, eikä sillä ollut mitään pysyvää omaa perustaa. Puo-

luen virkailijat käyttivät valtaa paikallisten asioiden päätöksenteossa. Vaaleilla valittuja valtuutettuja ei näissä maissa ollut. Paikallishallinnon kehittämisessä on menossa instituutioiden luomisen vaihe.

Edellä kuvatut tyypit tuovat esiin pitkällä aikavälillä, eri maissa, tunnistettavissa olevia paikallishallinnon korostuvia piirteitä. Paikallishallinnossa, eri maissa, tapahtuneet muutokset ajan suhteen, ovat olleet voimakkaita koko toisen maailmansodanjälkeisen ajan. Eurooppalaiselle paikallishallinnolle yhteinen muutospierre on se, että 1960- ja 70-luvuilla paikallishallinnon rakenteissa ja prosesseissa korostui: keskittäminen, hierarkia, sektoroituminen ja ylhäältä alas tapahtuva tiukka säädöspohjainen ohjaus. Hyvinvointivaltion eriasteisia malleja toimeenpantiin paikallishallinnon kautta. 1980- ja 1990-luvuilla kehitys kulki useimmissa maissa kohti desentralisaatiota, deregulaatiota, verkostoja, ja vaihtelevin painoituksin, myös markkinapohjaisia toimintamalleja. Viimeaikaiset kehityspiirteet korostavat lisäksi kansalaisen ja hallinnon vuorovaikutuksen kehittämistä.

Poliittis-hallinnollisten järjestelmien hajauttaminen ja paikallishallinnon aseman voimistaminen korostuu tällä hetkellä esimerkiksi Välimeren maissa. Pohjoismaissa taas paikallishallintoon haetaan tehokkaampia toimintamalleja soveltamalla samanaikaisesti taloustieteiden tarjoamia rationaliteettimalleja ja demokratiateorioiden tarjoamia edustuksellisen - ja suoran demokratian malleja. Voidaan olettaa, että Euroopassa on tapahtumassa jonkinasteista paikallishallinnon konvergoitumista. Yhdenmukaisuus- tai erilaistumiskehitystä tulkittaessa vertailututkijan tulee tosin olla hyvin kriittinen, kuten Esa Hyyryläinen osoittaa tähän teokseen sisältyvässä vertailtavuuden ongelmia käsittelevässä kirjoituksessaan.

Typologian anti vertailututkimukselle on kuitenkin moninainen. Typologia nostaa ensinnäkin selkeästi esiin sen, että jo eurooppalaisessa kontekstissa paikallishallintoa esiintyy ainakin kuudessa melko erilaisessa muodossa. Haastavaksi nousee sekä kysymys, miten eri muotojen sisältämiä eroja voidaan selittää, että minkälaisia vaikutuksia näillä eroilla on

hallinnon toimivuuteen. Lisäksi typologia pakottaa eri maita vertailevan tutkijan pohtimaan kysymystä, vertailenko samankaltaisia, vai erilaisia järjestelmiä. Tästä seuraa edelleen kysymys, ovatko erot vai yhtäläisyydet kiinnostavia ja selityksiä kaipaavia.

Vertailuasetelmien moninaisuus

Kansainvälisten paikallishallintovertailujen kirjo on melkoinen metodologisten ratkaisujen, valittujen tutkimuskohteiden ja vertailussa mukana olevan maiden lukumäärän suhteen. Tutkimusote vaihtelee deskriptiosta tulkitseviin analyyseihin ja edelleen nomoteettisiin kausaalisiin selityksiin pyrkiviin tutkimuksiin. Vertailun kohteena olevien maiden lukumäärä vaihtelee yhdestä maasta hyvin suureen joukkoon maita.

Osassa tutkimuksia analyysin kohteena on kunkin maan paikallishallintojärjestelmä kokonaisuutena. Tällaisia systemaattisia järjestelmäkuvauksia ovat esimerkiksi: 81 maata kattava Humesin ja Martinin (1969) kirjoittama paikallishallinnon vertailun klassikko, Nortonin (1994) yhdeksän maata kattava hyvin laaja ja perusteellinen käsikirja, Anders Lidströmin (1996) eurooppalaisia kuntajärjestelmiä kuvaava teos tai Erik Albaekin, Lawrence Rosen, Lars Strömbergin ja Krister Sthålberrgin (1996) pohjoismaisia paikallishallintojärjestelmiä vertaileva tutkimus. Näissä vertailuissa edetään maa maalta ja noudatetaan samaa dispositiota kunkin maan osalta. Tutkimukset tarjoavat vertailututkijalle välttämätöntä systematisoitua tietoa eri maiden paikallishallinnosta, mutta eivät sinällään vielä tarjoa teoreettista kontribuutiota vertailuun.

Osa paikallishallinnon vertailututkimuksista analysoi jotakin tiettyä paikallishallinnon funktiota kuten johtamista, rahoitusta tai jonkin kansallisen toimintapolitiikan kuten koulutuspolitiikan tai ympäristöpolitiikan paikallista toimeenpanoa. Esimerkiksi Chris Hudson ja Lidström (1999) vertailevat koulutuspolitiikkaa Ruotsin ja Iso-Britannian paikallishallinnossa. Kurt Klaudi Klausenin ja Annika Magnierin (1998) toimit-

tamassa tutkimusraportissa, vertailun kohteena on paikallishallinnon johtaminen 15 maassa. Tutkimus perustuu strukturoituun kyselyaineistoon ja tavoitteena on edetä kausaalisiin selityksiin. Victoria Bonnellin (1980) käsitteistöä käyttäen nämä vertailut ovat analyyttistä, sillä ajatuksellisesti samankaltaisia yksiköitä vertaillaan keskenään tietyn toimintapolitiikan, funktioiden tai rakenteiden osalta. William Laffertyn (1999) toimittama ympäristöpolitiikan paikallista toimeenpanoa 12 maassa vertaileva tutkimusraportti taas painottuu illustratiiviseen vertailuun. Tutkimuksen kohteena olevia maita ei ensisijaisesti vertailla keskenään, vaan tavoitteena on hakea tutkimusyksiköiden ja paikallisen demokratian ja implementaation teorian ajatuksellisia vastaavuuksia. Edellä mainitut tutkimusraportit etenevät maa maalta ja päätyvät vertailevaan johtopäätösosouteen. Osa paikallishallinnon vertailututkimuksista taas kohdistuu yleisemmin paikallishallinnon muutosprosesseihin ja reformeihin (Dente & Kjellberg 1988; Mäki-Lohiluoma & Niemi-Iilahti 1990), tai tarkastelee yhden maan paikallishallintoa tai sen jotakin funktiota muiden maiden tarjoamassa kontekstissa (Niemi-Iilahti 1995).

Vertailututkimuksen etenemisen näkökulmasta paikallishallinnon kansainvälisille vertailututkimuksille on tunnusomaista se, että kaikkiin tutkimuksiin sisältyy deskriptiovaihe. Ensi vaiheessa kerätään maittain perustietoja sekä maan poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä kokonaisuudessaan, että paikallishallinnosta osajärjestelmänä. Koko järjestelmän kuvaus on tarpeen, jotta voidaan tunnistaa mahdollisia virhetulkintoja ja nähdä miten järjestelmäerot vaikuttavat paikallishallintoon. Vertailun tässä vaiheessa suurimmat ongelmat kohdistuvat paikallishallinnon rajaamiseen eri maissa.

Osa tutkimuksista sisältää vain deskriptiovaiheen. Tällainenkin tutkimus tuo kuitenkin kontribuution vertailututkimukseen erityisesti silloin, kun deskriptio kohteena ovat vähemmän tunnetut paikallishallinnon järjestelmät (Ryynänen 1995) tai vasta institutionalisoitumassa olevat paikallishallintojärjestelmät (Ståhlberg 1993). Tutkittaessa läntisiä jo

vankemman tutkimustradition omaavia paikallishallintojärjestelmiä, deskriptio muodostaa eräänlaisen välttämättömän esitutkimusvaiheen.

Toisessa vaiheessa eri maiden paikallishallintoa koskevia havaintoja pyritään lajittelemaan, joko systemaattisen kvantifioivan luokittelun perusteella tai analyyttisen erityispiirteitä korostavan tyypittelyn avulla. Ensin mainittu rajoittaa vertailtavien paikallishallintoyksiköiden määrää ja jälkimmäinen taas – erilaisten paikallishallinnon tyyppien esiin nostaminen – antaa jo sinällään tärkeän kontribuution vertailututkimukseen. Toisessa vaiheessa vertailututkimuksen ongelmat painottuvat rajauksiin, valintoihin ja niiden teoreettisiin perusteluihin. Riippumatta metodologisista valinnoista muuttujien muodostaminen ja aineiston täsmällinen määrittely ovat tämän vaiheen keskeisiä kysymyksiä.

Kolmannessa vaiheessa tavoitteena on säännönmukaisuuksien etsintä, joko tilastollisin yleistyksin tai tapaustutkimuksissa analyyttisen yleistämisen tietä. Metodologiasta riippuen edetään kausaalisen selittämisen tai tulkinnan tietä. Usein tavoitteena on myös ennustaa, esimerkiksi skenaarioiden tai visioiden muodossa. Nomoteettiset vertailut pyrkivät tekemään yleistyksiä paikallishallinnon kehityksestä ja saamaan tietoa järjestelmissä tapahtuneissa muutoksista. Illustratiivinen ja idiograafinen vertailu keskittyy ainutkertaiseen tapaukseen, esimerkiksi tiettyyn kuntaan tietyssä ajallisessa tilanteessa. Tällöin tarkastellaan paikallishallinnon järjestelmiä kokonaisuutena ja paikallishallintoa voidaan arvioida suhteessa kontekstiinsa.

Havaittuja variaatioita

Suurimmat variaatiot paikallishallinnossa koskevat yksikön kokoa sekä maantieteellisenä alueen että asukasmääränä, poliittista - ja hallinnollista organisaatiota, rahoitusjärjestelmää, ja paikallishallinnon juuria ja perinteitä. Paikallishallinnon kansainvälisissä vertailuissa eri maita kuvataan usein useimmiten juuri näiden dimensioiden suhteen (esim. Norton 1994;

Lidström 1996). Edellisiin vertailudimensioihin sisältyvät: paikallis- ja aluehallinnon status, arvot, hallinnon tasojen väliset suhteet, paikallishallinnon palvelut ja niiden toimeenpano, edustuksellisen ja suoran demokratian järjestelyt, ja lisäksi pääkaupunkiseutujen hallinto, joka useimmissa maissa poikkeaa muusta kunnallisesta hallinnosta.

Esimerkiksi Pohjoismaissa kuntien lukumäärä vaihtelee 250:sta lähes 500 kuntaan ja asukaslukujen keskiarvot 9.000 asukkaasta 30.000 asukkaaseen, Etelä-Euroopan maissa kuntien lukumäärä vaihtelee runsaasta 100 kunnasta 40.000 kuntaan ja asukasluvun keskiarvot vaihtelevat 1.500 asukkaasta 35.000 asukkaaseen (Norton 1994: 39–41). Heterogeenisyys korostuu, jos kuntakokoa tarkastellaan yhden maan sisällä. Esimerkiksi Suomessa pienimmän kunnan asukasluku on alle 200 ja suurimman noin puoli miljoonaa ja Ranskassa asukasluku vaihtelee vastavasti alle sadasta runsaaseen kahteen miljoonaan (Morange 1995).

Euroopassa paikallishallinnon päätöksenteon vallitseva malli perustuu edustukselliseen demokratiaan. Sveitsi on pitkään ollut suoran demokratian tradition erityistapaus kantonikokouksineen, mutta 1990-luvulla paikalliset kansanäänestykset alkoivat levitä muuallekin (Sutela 2000). Ylin päätöksentekaelin, eli valtuusto, valitaan kaikkialla Euroopassa välittömällä vaaleilla. Suhteellinen vaalitapa on vallitseva. Vain Iso-Britanniassa on käytössä enemmistövaalitapa, joka levisi aikanaan myös Pohjois-Amerikkaan. Valtuusto on yleensä kooltaan melko pieni ja usein se toimii samalla paikallistason tehokkaana toimeenpanoelimenä. Suomi, Ruotsi ja Norja poikkeavat tässä suhteessa, sillä kunnanvaltuustot ovat näissä maissa melko suuria jäsenmäärältään (Suomessa koko vaihtelee kunnan asukasluvun suhteen 17–85) ja lisäksi kunnissa on toimeenpanevana elimenä kunnanhallitus. Euroopassa kunnan johdossa on tavallisin pormestari tai vastaava koko vaalikaudeksi valittu päätoiminen luottamushenkilö, joka toimii valtuuston ja muiden keskeisten päätöksentekaelinten puheenjohtajana. Suomi, virkamieskaupunginjohtajineen, poikkeaa muun Euroopan järjestelyistä (Klausen & Magnier 1998).

Paikallishallinnon funktiot vaihtelevat melkoisesti sisällön ja vo-lyymien suhteen maasta toiseen. Ne heijastelevat kussakin maassa valittua yleisempää julkisten tehtävien mallia. 1980-luvun puolivälissä paikallis-hallinnon työvoimaosuus koko julkisen hallinnon työvoimasta länsimaissa vaihteli 10 %:n ja 60 %:n välillä. Osuudet olivat korkeimpia Pohjois-Euroo-pan maissa (Page & Goldsmith 1987: 187). 1980-luvun jälkipuoliskolla ja 1990-luvun alussa paikallishallinnon työvoimaosuudet olivat edelleen korkeita esimerkiksi Pohjoismaissa ja Itävallassa, vaikka tuon ajan jul-kisten menojen supistamispolitiikka kohdistuikin voimakkaasti myös pai-kallishallintoon (Niskanen & Salminen 1995).

Variaatiot paikallishallinnon rahoituksessa heijastavat paikallis-hallinnon tehtävissä olevia eroja. Paikallishallinnon rahoitus perustuu joissakin maissa lähes yksinomaan tulonsiirtoihin valtioilta, mutta useim-missa maissa paikallishallinnolla on omia verotuloja. Verotulojen määrä ja verotuksen kohde tosin vaihtelevat suuresti. Myös se, missä määrin pai-kallishallinto voi itse päättää veroasteesta, vaihtelee. Pohjoismaissa, Itäval-lassa ja Saksassa paikallishallinnon tuloista noin puolet, tai lähes puolet, koostuu omista verotuloista, loput ovat tulonsiirtoja valtiolta ja palvelu-maksuja. Hollannissa ja Irlannissa omien verotulojen osuus on minimaali-nen ja tulonsiirrot valtiolta ovat pääasiallinen tulonlähde. (Niemi-Iilahti 1995.)

Ristiriita kuntavertailujen tavoitteiden ja toteutuksen välillä?

Vertailevassa kuntatutkimuksessa verifioituu hyvin Mattei Doganin ja Ali Kazancigilin (1994: 1) esiin nostama ristiriita sen välillä, mitä alan tutkijat pitävät tavoitteena ja sen välillä mitä he todellisuudessa tekevät. Tulosten yleistettävyyys jää kyseenalaiseksi. B. Guy Petersin (1988: 3) kriittisen arvion mukaan, vertailu on käytännössä useimmiten erilaisia maaekskursioita ja anekdootteja; yhteen maahan keskittyviä deskriptioita vailla laajempaa teo-

reettista tai käsitteellistä perspektiiviä. Useimmat tutkimukset jäävät joko abstraktien yleistysten tasolle tai ovat idiograafisia.

Tarve vertailla teoriaa ja empiiristä aineistoa, tehdä sellaista vertailevaa tutkimusta, jossa teoriaa testataan empiirisen aineiston avulla jää helposti julkilausuttujen tavoitteiden tasolle. Toistuvasti on jouduttu kysymään (esim. Peters 1988: 181–183), miksi vertailevasta hallinnon tutkimuksesta ei ole tullut sellaista teorianmuodostuksen menestystarinaa, mihin 1960- ja 1970 -lukujen vertailututkimus antoi viitteitä. Peters ja Salminen pohtivat kumpikin laajemmin vertailevan hallintotieteen kehitysongelmia tähän julkaisuun sisältyvissä kirjoituksissaan. Kynnyskysymyksenä on se, miten empiiristen tutkimusprosessien kuluessa yleiset teoreettiset kysymykset nousevat esiin ja miten niitä onnistutaan testaamaan. Vertailtaessa paikallishallinnon järjestelmiä, tilastollisen metodin hyödynnettävyys jää usein hyvin pieneksi, koska vertailtavien tapausten (joista muuttujat olisi muodostettava) lukumäärä jää käytännön syistä yleensä pieneksi (Sartori 1994).

Vertailumetodi tarjoaa kuitenkin yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa keinon kontrollifunktion hoitamiseksi. Teorioiden validiteettia voidaan näin arvioida paremmin (Sartori 1994). Vertailumetodi perustuu ajatukselle todennäköisestä (ei deterministisestä) kausaliteetista. Tiettyjen olosuhteiden vallitessa voidaan siten olettaa tiettyjä vaikutuksia. Myös Petersin (1988: 2) arvio on se, että yhteiskuntatieteiden teoria kehittyy pitkälti juuri vertailun kautta ja kehittämällä sellaisia abstrakteja käsitteitä (esimerkiksi Weberin ideaalityyppi), joihin todellisuutta voidaan verrata.

Tapaustutkimusta koskevassa kirjallisuudessa vallitsee jonkin verran vaihtelevia käsityksiä siitä, koskeeko tapaustutkimusta oma logiikka riippumatta siitä, onko kysymys yhdestä vai useammasta tapauksesta. Myös käsite 'vertaileva tapausmenetelmä' (comparative case method) on kiistanalainen (Yin 1994: 41–49). Paikallishallinnon tapaustutkimukset edustavat tavallimmin tulkitsevaa tutkimusotetta (esim. Lafferty 1999; Niemi-lilahti 1999), jonka tavoitteena ovat analyyttiset yleistykset. Caset toimivat tutkimuksen kohteena olevan ilmiön käytännön esimerkkeinä. Niiden avulla pyritään saa-

maan esiin mahdolliset innovaatiot, onnistuneet tapaukset, ongelmat jne. sekä identifioimaan niihin keskeisesti kuuluvat piirteet. Yksittäisten tapaus-tutkimusten ja yleistysten välinen suhde on jatkuvasti ongelmallinen kysymys.

Giovanni Sartori (1994) tarjoaa tähän ratkaisuna kahta menettelyä. Ensimmäinen, eli 'upward aggregation' tarkoittaa, että käsite tehdään yleisemmäksi rajoittamalla siihen sisältyvien piirteiden määrää ja 'downward specification', että käsite tehdään spesifimmäksi lisäämällä piirteiden määrää sillä tavoin, kuin case vaatii. Myös Charles Raginin (1989 a) kehittänyt QCA-metodi (Qualitative Comparative Analysis) tarjoaisi, ainakin periaatteessa, mahdollisuuden parantaa tapauksiin perustuvan vertailututkimuksen laatua. Nina Herala arvioi syvällisemmin QCA-menetelmän hyödynnettävyyttä oikeusvertailussa toisaalla tässä teoksessa.

Raginin (1998 a) metodissa teorian ja datan yhdistäminen perustuu 'narrowing and refining' -prosessiin. Metodi tarjoaa mahdollisuuden käydä läpi systemaattisesti suurikin kvalitatiivinen aineisto. Menetelmän soveltaminen edellyttää kuitenkin selittäväksi tulkittujen tekijöiden yksinkertaistamista binaariseen muotoon, jolloin on oletettava, että jokin tekijä vaikuttaa tai ei vaikuta. Raginin menetelmä asettuu lähtökohtaisesti kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusotteen välimaastoon, mutta pyrkii selvästi kohti kausaalista selittämistä. Menetelmä voisi tarjota hedelmällisiä asetelmia paikallishallinnon kansainvälisiä vertailuja tekeväälle tutkijalle, mutta toistaiseksi onnistuneesti läpivietyjä tutkimuksia ei vielä ole julkaistu. Menetelmään sisältyvä yksinkertaistamisen vaatimus näyttää asettavan ylipääsemättömiä vaatimuksia silloin, kun tutkitaan heterogeenisiä ja dynaamisia hallinnon ilmiöitä.

Johtopäätökset ja tulevaisuuden haasteet

Paikallishallinnon kansainvälisten vertailututkimusten keskeinen kontribuutio lienee siinä, että ne opettavat paljon uutta paikallishallinnon järjestel-

mistä, funktioista ja prosesseista, niiden variaatioista ja jotakin myös variaatioiden syistä ja seurauksista.

1900-luvun kahdella viimeisellä vuosikymmenellä eri maiden paikallishallinnon kehityksessä on useita yhdenmukaisia piirteitä. Desentralisaatio on kaikkialla korostuva piirre, Iso-Britanniaa lukuun ottamatta. Eurooppalaiseen integraatioon sisältyvä subsidiariteettiajattelu korostaa paikallishallinnon toimintavapautta ja -kykyä, ja antaa siten, ainakin periaatteessa, tukea vahvoille kunnille. Myös paikallishallinnon rooli itsenäisenä kansainvälisenä toimijana korostuu Euroopan Unionin projekti- ja ohjelmaperusteisessa toiminnassa ja rahoitusmalleissa. Lisäksi tuetaan, sekä EU:n jäsenmaissa että jäsenyyden hakijamaissa, paikallishallinnon yhteistyötä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. EU-maat edustavat erilaisia, pitkän keskeytymättömän kehityksen paikallishallintomalleja. EU-jäsenyyden hakijamaissa, jotka pääosin ovat nk. transitiomaita, paikallishallinnon instituutioita ollaan joko vasta luomassa, tai osin rekonstruoimassa. Paikallishallinto on etsinyt uusia ja samankaltaisia yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja verkostoitumalla ja markkinaperusteisia toimintatapoja soveltamalla.

Konvergoitumiskehitys ei kuitenkaan ole johtanut homogeeniseen eurooppalaiseen paikallishallintoon. Eri tyyppien mukainen paikallishallinto on lähtökohdiltaan niin kaukana toisistaan, että erot eri maiden välillä ovat edelleen suuria, vaikka kehitystrendit ovat pääosin samoja. Ainakin kolme toisistaan selvästi poikkeavaa paikallishallinnon tyyppiä on edelleen tunnistettavissa: brittiläinen malli, transitiomaiden paikallishallinto ja muun Euroopan modernin paikallishallinnon sateenkaari. Viimeksi mainitulle on ominaista se, että paikallishallinnolla on vahva historiallinen ja formaali perusta. Sateenkaaren kirjo on kuitenkin suuri keskittämisen-hajauttamisen akselilla.

Hajauttaminen, sääntelyn purku ja erilaiseen kokeilutoimintaan kannustaminen ovat lisäksi kehitystrendejä, jotka pyrkivät kasvattamaan paikallishallinnon heterogeenisyyttä kunkin maan sisällä. Paikallishallinnon toimintavapauden ja kapasiteetin kasvu synnyttää erilaisia toimintamalleja ja lisää eroja kuntien välillä. Kuntia ei kuitenkaan voida dikotomisesti sijoittaa

esimerkiksi pieniin ja suuriin, tehokkaisiin ja tehottomiin, tai moderneihin ja konservatiivisiin, vaan kehitykselle on ominaista mosaiikkimaisuus.

Keskeinen metodinen ongelma näyttäisi jatkossakin olevan siinä, miten edetään eri maiden paikallishallinnon rinnakkaisesta tarkastelusta systemaattiseen ja hedelmälliseen vertailuun. Yksi vaihtoehto on ideaalityyppi-metodin jalostaminen. Weberin perusajatuksia soveltaen pitemmän ajan eurooppalaisen paikallishallinnon kehityksestä voidaan tunnistaa ja jäsentää korostuvia piirteitä, joista voitaisiin konstruoida paikallishallinnon puhdas tyyppi tai mahdollisesti muutamia sellaisia. Puhtaan tyypin konstruoinnissa tarvitaan paikallishallinnon kehityskulkuja kuvaavaa tai selittävää teorianmuodostusta. Taustalla on yhteiskunnallisten rakenteiden vaikutus sosiaali-seen toimintaan, eli paikallishallinnon toimintamalleihin ja prosesseihin.

Paikallishallinnon teorianmuodostuksessa sekä paikallishallinnon arvoihin perustuvat selitykset että organisationaaliset selitykset tuntuisivat edelleenkin tarjoavan hedelmällisiä lähtökohtia myös ideaalityyppimetodia soveltaviin vertailuihin. Arvoihin tukeutuvien selitysten mukaan paikallishallinnon rakenne, yksikkökoiko ja funktiot heijastavat tehokkuuden ja asiantuntemuksen, sekä demokratian ja responsiivisuuden arvoja. Arvojen muutokset selittäisivät siten paikallishallinnossa ilmeneviä muutoksia. Ongelmana on tosin se, että arvot ovat sidoksissa toimijoihin eivätkä välttämättä ole todellisia motiiveja, vaan voivat olla taloudellisten ja poliittisten motiivien rationalisointeja. Organisationaalisten selitysten mukaan taas, paikallishallinnon vastuu palveluiden toimeenpanosta heijastuu paikallishallinnon valtana ja kapasiteettina. Palvelujen toimeenpanossa tarvitaan fyysisiä resursseja, asiantuntijoita, tietoa siitä mitä paikallistasolla tapahtuu ja toimintavapautta, sillä kaikki yksityiskohdat ovat ratkaisevia; ennakko-ohjeita ja sääntöjä ei voida milloinkaan laatia.

Paikallishallinnon vertailujen metodinen kehittämistyö on mitä ilmeisin 21. vuosisadan haaste. Viimeaikaisten paikallishallinnon vertailututkimusten suuri määrä, erilaiset tutkimusasetelmat ja tutkimusten tuottama tieto antavat työlle hyvän perustan. Vertailun laadun paranemiseen ja tulos-

ten yleistettävyyteen tuskin kuitenkaan päästään yhdellä miekaniskulla. Askel askeleelta etenevä heurististen teoreettisten ajatuskonstruktioiden rakentaminen näyttäisi joka tapauksessa tarjoavan hedelmällisen vaihtoehdon hallintovertailun metodologisessa kehitystyössä.

VI

JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN ORGANISAATIO- JA JOHTAMISVERTAILUT

*Jari Vuori**

Tässä osuudessa tarkastellaan teoreettisista lähtökohdista julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailun metodista ja metodologista tilaa. Esitys on tiedonintressiltään lähinnä emansipatorinen ja hermeneuttinen. Osiossa noudatetaan erityisesti metodologian laajaa määritelmää. Laaja määritelmä tarkastelee tieteellisten väitteiden pätevyyden yleisiä perusteita, eikä vain uuden tiedon hankinta- ja analyysimenetelmiä (Blumer 1982). Tähän nojautuen esitän ajoittain ankaraa kritiikkiä vertailututkimuksista ja niiden käsitteistöstä. Soveltamani esimerkit viittaavat jossain määrin Suomen terveydenhuollon hallintoon.

Kritiikki on mielestäni perusteltua, koska yhdyin vertailututkijoiden perusoletukseen, jonka mukaan metodologisesti ohuet, mutta teknisesti ja metodisesti linjakkaat selvityksenomaiset tutkimukset ja kirjoitukset ohjaavat liiaksi vertailutietoa (Baldwin 1987; Bozeman 1993). Tekninen viittaa tässä tekniseen tiedonintressiin, jota ohjaa rajatun ongelman ratkaisupyrkimys pääosin empiiristen havaintojen avulla. Tarkastelun lähtökohta on perusteltu siksi, että useat julkisen ja yksityisen vertailun tutkimustulokset voivat olla hyvinkin hyödyllisiä käytännössä, mutta teoreettisesti ne rakentuvat varsin vähän saman ydinkirjallisuuden ympärille. Osuudessa käsitellään sitä, mistä tämä tietoperustan hajanaisuus mahdollisesti johtuu.

* HTT Jari Vuori on terveyshallintotieteen ma professori Kuopion yliopistossa.

Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus

Mikä on julkista ja yksityistä toimintaa ja miten paljon yritystoiminta edellyttää toimivaa julkishallintoa on vaikeasti määriteltävissä. 1990-luvulla yksityistämisestä etsittiin mitä ilmeisimmin lääketta julkishallinnon tehostamiseksi kun 1980-luvulla yksityistämistä markkinoitiin yhtenä julkisen kasvun hillitsijänä. (vrt. Salminen 1988: 55–57.) Suomessa muutos julkisten yhtymien suuntaan on silti ollut verraten hidasta (Ahonen & Meklin 1995: 96; vrt. Rasinmäki 1997: 472). Kymmenen vuoden ajalta sadat tutkimukset Yhdysvalloista osoittavat, että kansalaisten tyytyväisyys julkisiin palvelun tarjoajiin on korkeampaa kuin virkamiehiin sinänsä mutta alhaisempaa kuin yksityisten palvelun tarjoajiin. Kuitenkin on epäselvää miten tyytyväisyysindeksien sektorivertailuja tulisi lopultakin tulkita (Kingsley & Vuori 2000). Tutkimuksellisesti pahinta on se, että vaikka tiedontuottajia on monenlaisia, niin kaikkea tietoa näytetään pitävän laadultaan yhtä hyvänä ja arvokkaana vertailun perustana (vrt. Bozeman 1993: 35).

Vertailututkimukset eivät ole kunnolla pystyneet luomaan yhtenäistä selitystä sille miksi ja kuinka yksityiset organisaatiot eroavat julkisista. Suomessa on ollut tyypillistä tarkastella kunnallisten palvelujen yksityistämismahdollisuuksia niin lainsäädännöllisenä kysymyksenä kuin kansalaisten asenne- ja luokkaselvityksiä tehden. (ks. esim. Sthålberg 1994; Södergård 1998; Vaarama 1999.) Vielä vuonna 1999 tiedonkeruun erilaisuudesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollossa oli tasetietojen vertailukelpoisuus ongelmallista, vaikka tästä oltiin tietoisia jo 1990-luvun alkupuolella (Melin 1999: 54). Niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon selvitykset korostavat yhä palvelurakenteen uudelleen organisoinnin tarvetta (ks. esim. Södergård 1998) vaikka siitäkin on puhuttu jo vuosia (vrt. esim. Salminen 1988; Ståhlberg 1994). Tieto ei ole kumuloitunut edes mielekkäitä vertailuasetelmia varten.

Selvitykset ja tilaustutkimukset antavat arvosidonnaisia vastauksia, mutta eivät kerro mihin vastaukset perustuvat ja ovat siten alttiita kehäpäätelmille. Perinteistä aristoteelista selitystapaa mukaillen julkisten johtajien ja organisaatioiden henkilöstön käyttäytymisen perusteella päätellään heidän toimintansa tarkoitus ja sitten selitetään pinnallisesti miksi terveyskeskus ja sen johtaja ovat sellaisia kuin ovat (vrt. Raunio 1999: 71–76). Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailussa on toki tärkeää tietää mitkä ovat julkisen ja yksityisen organisaation ydinominaisuudet ovathan esimerkiksi terveyskeskukset jo yksistään kooltaan, välineistöltään, alueelliselta sijainniltaan ja kulttuuriltaan erilaisia.

Vaarana on se, että terveyskeskuksen johtaminen päätellään perusominaisuuksien pohjalta automaattisesti tehtäväkentältään monimutkaisemmaksi kuin yksityisen lääkärikeskuksen. Tällainen käsitys syntyy helposti asiantuntijoiden lausumien sekä kansalaisten mielipidemittausten ja kannanottojen pohjalta, mutta vertailututkimuksessa se oletettavasti johtaa harhaan. (Rainey 1989: 238.) Olennaisempaa olisikin löytää vertailulla lainallisuuksia, joissa niin terveyskeskuksen sisäiset ja ulkoiset suhteet (kuten palveluketjut) tulevat seikkaperäisesti kuvatuiksi kohdeorganisaatioiden erityispiirteet mukaan lukien (vrt. galilaisen ja aristoteelisen tutkimustradition integraatio).

Selvitykset eivät kohdistu vertailun kysymyksiin. Usein ne pyrkivät vastaamaan siihen, mitkä palvelut koetaan tarpeellisiksi. Niistä ei löydy vastausta siihen, mitä julkisia ja yksityisiä palveluja kansalaisille tulisi tarjota tehokkuuden, johtamisen ja tasa-arvon kriteereillä tarkasteltuna. Asiakas tai kansalainen palvelun arvottajana voi olla joko yksityisen puolesta tai vastaan tai sitten jaottelu on hänelle samantekevää. Hän ei kerro hallintorakenteiden ja instituutioiden vaikutuksesta kysynnän ja tarjonnan lakeihin. Asenteiden sijasta tulisi ehkä tutkia sitä, miksi kilpailulaki ei kohdistu myös kunnan omaan palvelutuotantoon (vrt. Rasinmäki 1997: 477). Voi olla myös niin, että kansalaiset haluaisivat lisää nopeita yksityisiä terveyspalveluja, mutta ihmisen terveyden kannalta se ei aina ole perusteltua; ihmisen terveydentila

kun voi myös parantua jonotusvaiheessa. (Laamanen, Blom-Lange & Sintonen 1999.)

Selvitysten ja tilaustutkimusten (yhtenä esimerkkinä Stakesin tutkimusraportit) ylivoima 'tutkimusmarkkinoilla' johtaa metodologisesti kestämättömään tilaan, koska tekninen tarve ratkaista kumpi on tehokkaampaa julkinen vai yksityinen ylikorostuu metodologisen ymmärryksen kustannuksella. Yhteiskunnallisesti ollaan kiinnostuneita 'parempi – huonompi' vastauksista siinä määrin ettei vastauksen pätevyys kiinnosta. Julkisen ja yksityisen vertailututkimuksellinen osaamisen vähyys heijastuu vähitellen arkitietämyksen puolueellisuuteen. Kun länsimaiselle ajattelulle ja kirjoittamiselle on muutoinkin ominaista binääriilooginen 'joko – tai' -todellisuuskäsitys, niin kysymystä julkisen ja yksityisen toiminnan tarpeellisuudesta lähestytään huomaamattomasti 'joko – tai' -kysymyksenä myös tulevaisuudessa. Vastaavasti esimerkiksi japanilaisessa yhteiskunnassa julkinen ja yksityinen ovat pääosin toisiaan täydentäviä eivätkä juuri koskaan vastakohtia, mikä puolestaan on ehkä liiaksikin johtanut organisaatioiden päällekkäisiin toimintoihin (Williams 1998; Vuori 2000).

Perustutkimuksellinen tietämättömyys näkyy siten, että tiedotusvälineet vaativat julkisten palvelujen organisaatioiden ja toiminnan tehostamista silloinkin, kun ei edes tiedetä mitä julkinen toiminta oikeastaan tarkoittaa. Kuten edellä tuotiin esille, ihmisten jonottaminen terveystalouteen voi olla myös perusteltua. Lisäksi epätietoisuus 'oikeasta ja väärästä' tiedosta syntyy siitä, että arkitiedolliset selvitykset dominoivat julkisen ja yksityisen vertailun tiedon kenttää. Tämän osion teoreettinen tutkimus julkisen ja yksityisen hallinnon vertailusta etsii ulospääsytietä näihin ongelmiin.

Vertailutiedon luokat

Julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden ja jopa talouden vertailua on tehty järjestelmällisemmin vasta 1960-luvulta. Vertailua on tehty enemmän mikrohallinnon työmotivaatio-, johtamis-, käyttäytymiserojen ja palkkaerojen ym. alueella (ks. esim. Maidani 1991; Hundley 1994) kuin makrohallinnon alueella organisatorisen tehokkuuden välillä (ks. esim. Davies 1971; Perry & Babitsky 1986). Tosin yleinen väärinkäsitys siitä etteikö julkisen ja yksityisen palveluntarjonnan tehokkuutta olisi vertailtu ei pidä paikkaansa. Useissa tapauksissa yksityinen sektori on havaittu palveluntarjoajana tehokkaammaksi (ks. esim. Atkinson & Halverensen 1986). Eri asia sitten on kestävätkö tulokset kritiikkiä, jossa yksiulotteiset muuttujat hajotettaisiin siten, että ne voisivat ottaa huomioon palvelujen jatkuvuudelle asetetun julkisen intressin ehdon (vrt. Vuori 1997).

Perustutkimuksen tiedon puutteista huolimatta vähäinkin tieto on tiivistynyt selvityksille ominaisiin 'sanontoihin', joista amerikkalaisessa kontekstissa yleisin lienee:

"Julkinen johtaminen eroaa yksityisestä johtamisesta siinä, että julkisten johtajien päämäärät ja tavoitteet ovat moni-ilmeisiä" (Rainey 1989: 238).

Ongelmana on se, että julkisten ja yksityisten johtajien havaintoja omista rooleistaan vertaillut kenttätutkimus ei tue lainkaan tätä olettamusta. (Rainey 1983; Baldwin 1987; Bozeman & Loveless 1987; Lan & Rainey 1992.)

Vertailutiedon luotettavuus kyseenalaistuu, kun tilaustutkimusten tekniset ongelman ratkaisut tuloksineen joutuvat vastakkain teoriaa etsivän tutkimuksen kanssa. Kun vertailututkimus ei tue yleisiä 'sloganeja' julkisen ja yksityisen johtamisen erosta suuntaan tai toiseen, on niillä taipumus tulla 'julkisuudessa' kumotuksi teoreettisina ja käytännöstä irtautuneina ilmaisuina. Teoreettisuuden uskottavuus horjuu usein myös siksi, että vertailututkijan on tutkimustradition lyhydestä johtuen usein luotava oma

vertailumalli. Induktiivisen logiikan valitseminen mallintamisessa voi lisäksi horjuttaa perustutkijan uskottavuutta koska ero tilaustutkimusten usein induktivistisiin asetelmiin ei aukea maallikkolukijalle nopeasti.

Julkisen ja yksityisen vertailukentän kompleksisuudesta johtuen vertailumalli olisi luontevampaa ehkä aloittaa deduktiivisessa prosessissa, jossa noudatettaisiin negatiivista mallin testaamista; malli tai teoria yritetään kiistää empiiristen havaintojen avulla (vrt. Popperin falsifikoitumisteesi, ks. Popper 1995: 46–59). Perustutkijoiden tulisi valita tämä tie, koska selvityksille on ominaista induktiivinen päättely ja yksikkökohtainen ongelmaratkaisu. Selvitysten tuloksia saatetaan liiallisesti yleistää aikakaudella, jolloin julkisen ja yksityisen 'paremmuuteen' etsitään nopeita ja kaikenkattavia vastauksia. On silti huomattava, että sosiaalisessa paineessa myös perustutkijan tutkimuksen johtopäätökset saattavat kääntyvät asetelmasta; hypoteesi julkisen ja yksityisen eroista falsifioituu näissä tilanteissa asetelmaksi tai hypoteesi verifioituu näillä ehdoilla (vrt. edellä Salmisen kirjoitus).

Tähän tiedon tuottamisen ongelmaan liittyen Barry Bozeman (1993: 29–31) loi hedelmällisen julkisen ja yksityisen vertailutiedon luotettavuuden kolmitasoisien typologian, joka sisältää arkitiedon (ordinary knowledge), viisaukirjallisuuden (wisdom literature) ja teoriaa etsivän tutkimuksen (theory-seeking literature). Arkitietoa ovat asiakaskokemukset julkisesta ja yksityisestä sairaalasta. Tällä tiedolle ovat tyypillistä kansalaisten kertomat ja kirjoittamattomat tarinat siitä, että "yksityinen tehokkaampi kuin julkinen, koska sitä ohjaa tilikauden voitto ja tappio" (Weinberg 1983). Periaatteessa nämä käsitykset voivat olla oikeita tai väärä, mutta enimmäkseen niiden oikeellisuuden takeina ovat valitettavan usein selektiiviset henkilökohtaiset kokemukset. Viisaukirjallisuus eroaa edellisestä siinä, että se on kirjallisuutta sisältäen esimerkiksi virkamiesraportteja asiallisista poleemisiin asti. Viisaus on tässä täysin neutraali ilmaisu ja tarkoittaa vain sitä, että julkisen ja yksityisen eroista uskotaan saatavan luotettavaa tietoa asiantuntijoilta (vrt. esimerkiksi Huttunen 1994). Teoriaa etsivät tutkimukset ovat julkisen ja

yksityisen teoreettisia ja empiirisiä vertailuja, mutta kuten Bozeman (1993: 31) korostaa sitä ei tulkita automaattisesti edellistä kahta paremmaksi.

Ongelmallisinta vertailututkijalle on tiedon monitasoisuus, johon hänen on arkitietämys mukaan lukien otettava aina kantaa. On pystyttävä luomaan arviointi- ja vertailukriteereitä sellaista tietoa sivuuttamatta, jossa näitä kriteereitä tai ylipäänsä mitään kriteereitä ei ole olemassakaan. Metodologisesti tilanne on mielenkiintoinen koska vertailun sisäinen tai tekninen ongelma eli hyväksytyjen tutkimustekniikoiden ja metodien yhtäläisyys voi olla sama mutta tutkimuksen ulkoinen integrointi on ongelma. Toisin sanoen, tutkimuksen yhdistäminen julkisen ja yksityisen vertailututkimuksen tietotuotannon perustaan voi olla äärimäiseen vaikeaa näiden kolmen erilaisen tietokategorian ollessa samanveroisia eli yhtä paljon totuuden peilikuvia omilla tahoillaan.

Niin julkisen johtamisen kuin julkisen ja yksityisen vertailutiedon yhtenä ongelmana on se, että teorialle ei anneta aikaa kehittyä. 'Viisauksirjallisuus' dominoi pelkistettynä tietona yleisiä käsityksiä eroista. Teoreettinen tieto ei ylitä arkitietoa, koska tietoa ei kontrolloida sosiaalisesti. Kun virkamiehet, ammattilaiset, tutkijat ja 'selvittäjät' tarkastelevat samaa ilmiötä, tulee heistä vähitellen 'julkaisujen lukumäärällä' arvioiden asiantuntijoita, jotka arvioivat toisiaan myös tieteellisillä foorumeilla, mutta he tarkastelevat

- a) eri tiedonlähtein ja -tasoin,
- b) eri tutkimuskohtein ja
- c) eri metodien.

Silti tutkijat jopa esittävät, että esimerkiksi Journal of Public Policy and Management ja Public Administration, ovat itse asiassa julkaisufoorumeja, joissa virkamies 'yleisviisaana' voi arvioida teoriaa etsivän tutkijan artikkelia (Bozeman 1993; Perry & Rainey 1988; Rainey 1997).

Tieteen sosiaalinen kontrolli ei siis pelaa juuri lainkaan. On helppo yhtyä Bozemanin käsitykseen siitä, että julkisen johtamisen kirjallisuus ei ole teoreettista eikä teoreettisesti vaativaa mutta yllättävästi se hyödyntää käytäntöä. Kun julkisen ja yksityisen johtamisen ja hallinnon vertailussa

kaikkea verrataan lähes mielivaltaisesti keskenään, niin kaikki tieto näyttää kelpaavan aina jollekin. Henkilökohtaisella kokemuksella sitten testataan onko tieto luotettavaa sovellettavaksi, toisin sanoen valitaan tietoa, joka vahvistaa omia käsityksiä. Testaus siis toimii mutta on erittäin vahingollista yhtenäisen teorian kehittymiselle. (Bozeman 1993: 37.)

Vertailutietoja voidaan julkisten ja yksityisten organisaatioiden ja johtamisen vertailussa esittää tarkastelemalla julkisen ja yksityisen vertailutiedon luokkia. Esitän seuraavaksi suuntaa-antavia huomioita ja kommentteja, jotka perustuvat havaintoihini ja kokemukseeni tutkimuksen nykytilasta. Kommenttini koskevat niin kansallisia kuin kansainvälisiä tutkimuksia.

Lähden siitä miten merkittävästi eroja julkisen ja yksityisen hallinnon, organisaatioiden ja johtamisen osalta ohjaa arkitieto ja selvitysten tuottama viisaukirjallisuus. Nomoteettisia, esimerkiksi hypoteettis-deduktiivisia laajaan dataan perustuvia vertailututkimuksia siitä, onko yksityisen organisaatio julkista tehokkaampi, ei ole saatavilla kovinkaan paljon (ks. esim. Babbitsky & Perry 1986). Valitettavasti myös idiograafisia eli varsin usein case-tyyppisiä vertailututkimuksia, jotka erityisesti lisäisivät ymmärrystä eri hallinnonalojen välisestä vertailututkimuksesta, on niin ikään saatavilla varsin vähän (ks. Vuori 1995). Usein kyseessä on pikemminkin 'case-selvitys' tai konsulttien tai asiantuntijoiden normaali jakeamin esitetty deskriptio, jossa ei päästä kaikkein polttavimpaan kysymykseen eli julkisen ja yksityisen toiminnan mahdollisiin eroihin ja siihen mitä erot kertovat palvelurakenteen tehokkuudesta

Ongelmana on, että selvitys-, virkamies- ja konsulttiraportit saattavat hallita julkista ja yksityistä toimintaa koskevaa tietoa siinä määrin, että jopa julkisen ja yksityisen hallinnon eroihin liittyvät myytit vain vahvistuvat (vrt. esimerkiksi kielteiset uutisoinnit virkamiestoiminnasta länsimaisessa lehdistössä).

Toisinaan selvityksiin eli viisaukirjallisuuteen lukeutuvat julkaisut ovat tiedollisesti hataria tai suorastaan harhaanjohtavia.

"Millä perusteella esimerkiksi yksityisen yhtymäjohdon roolia leimaa-
vat julkista sektoria enemmän tuotto-odotukset?" (Huttunen 1994:
53.)

Tarkoittaako tuotto-odotus nyt juuri sitä samaa mihin on viitattu arkitietä-
myksen pohjalta:

"Yksityinen on tehokkaampi kuin julkinen, koska sitä ohjaa tilikau-
den voitto ja tappio" (Weinberg 1983).

Illustratiivinen empiirinen vertailu voisi varsin nopeasti osoittaa jotain muuta,
koska julkisen ja yksityisen tuotto-odotuksia ei yhdistä, edes yhtymätasolla,
samat lait. Kuten Hal G. Rainey (1997: 69) tuo esille julkisen ja yksityisen
organisaation toiminnan määrittely erilaisiksi ei tarkoita sitä, että nuo erot
olisivat olemassa käytännössä.

Miksi sitten todellisuus näyttää olevan edellä esitetyn kaltainen? Eikö
julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailua ole jo tehty useita vuosia ja
riittävästi, jotta tieto olisi kumuloitunut viisaukirjallisuutta syvemmiksi
tieteellisiksi malleiksi asti. Oletan löytäväni vastauksen neljältä eri alueelta
käsitteiden määrittelyn (ontologian) laiminlyönnistä, metodien ja metodolo-
gian keskinäisestä irrallisuudesta, vertailukriteerien konstruoinnin laimin-
lyönneistä ja käytännössä vertailun teknisistä ja yhteiskunnallisista toteut-
tamisesteistä.

Käsitteenmuodostus ja operationalisointi

Empiristisessä tutkimuksessa julkinen ja yksityinen olisi käsitteinä määritel-
tävä niiden yhteyksien ja operaatioiden ehdoilla, joissa käsitteitä mitataankin.
Silti vertailututkimuksia näyttää ohjaavan julkista ja yksityistä koskeva onto-
loginen dualismi. Käsittemääritelmät ja niiden operationalisoinnit eivät
käykään yksiin monissa tutkimuksissa. Ilmiö itsessään on usein edellä mai-
nitun binäärilogiikan vastainen (vrt. kolmas sektori). Ajoittain syntyy silti vai-
kutelma, että julkisen ja yksityisen vertailua ohjaa piilevästi dikotominen
ulottuvuus, joka palautuu aina kreikkalaisille juurille asti; julkinen = avoin,

yksityinen = suljettu. Kun tämä piilevyys on sisäänrakennettuna käyttämässämme kielessä, emme oikein saa otetta julkisen ja yksityisen jatkumon harmaasta alueesta, johon esimerkiksi käsite kolmas sektori sijoittuu.

Tämän ristiriidan kiertääkseen tutkijat ja 'selvitysmiehet' ottavat julkisen ja yksityisen sektorin ja organisaation käsitteet annettuina. Tutkijat eivät juurikaan paneudu käsitteenmuodostuksen ongelmaan, vaan olettavat julkisen ja yksityisen käsitteet disjunktiivisiksi. Näin päästään luomaan hypoteeseja, jotka voivat olla joko tosia tai epätosia vaikka aistikokemukset ja havainnot ovat pikemminkin aste-eroja ilmentäviä kuin erilaisia. Mutta jo Sokrates opasti Nikomakhidesta:

"Älä sinä, Nikomakhides, halveksi talousmiehiä; yksityisten asioiden hoitaminen eroaa julkisten asioiden hoitamisesta vain koon puolesta, muuten ne ovat lähellä toisiaan, varsinkin sikäli että ihmisiä tarvitaan kumpaankin, sillä eivät nämä hoida vain yksityisiä, nuo vain julkisia asioita. Eivätkä julkisista asioista vastuuta kantavat käytä palvelukseensa eri ihmisiä kuin ne, jotka hoitavat yksityisiä talouksia; se joka osaa ottaa palvelukseensa oikeat ihmiset, selviää kunnialla sekä yksityisistä että julkisista asioista, mutta se joka ei osaa, epäonnistuu kummassakin." (Ksenofon 1962: 124–126.)

Sokrateen opista huolimatta julkisen ja yksityisen käsitteiden filosofian historiaan disjunktiivisuus eli käsitteiden toisensa poissulkevuus istuu liiankin hyvin loogisen ajattelutapamme binäärisestä luonteesta johtuen. Asiat ovat 'joko – tai', muttei 'sekä – että'. Tavallaan julkinen ja yksityinen käsitteinä näyttävät petollisen erilaisilta, mutta todellisuudessa sumeaa logiikkaa mukaillen harmaan sävyjä on yhä enemmän valkoisen ja mustan rinnalla. Todellisuudessa julkisen ja yksityisen binääriiloogisuus hajoaa esimerkiksi intressin kohdalla; julkinen intressi voi olla myös yksityinen intressi ja päinvastoin (vrt. salassapitovelvollisuus). Mutta toisaalta informaation ei välttämättä tarvitse olla julkista eikä yksityistä, vaan yksinkertaisesti salaista (Benn & Gaus 1983: 15). Yksityistettäessä voi yksityiselle myös siirtyä julkista valtaa, jolloin yksityinen ei olekaan yksityinen valvonnan osalta (Rasinmäki 1997: 479).

Tutkijat (ks. esim. Maidani 1991) kiinnittävät varsin harvoin huomiota siihen, miten paljon julkisen ja yksityisen käsitteellinen päällekkäisyys vaikuttaa tutkimustuloksiin. Kun verrataan kansallisesti julkisen ja yksityisen sektorin palkkaeroja tai muita sosiaalisia tosiasioita valmiiden aineistojen avulla (ks. esim. Handy 1994) on ymmärrettävää jos määrittely unohtuu empiristeiltä. Kansainväliselle vertailulle käsitteenmäärittely olisi kuitenkin välttämätöntä, koska jo yksistään englannin- ja suomenkielessä käsitteet yleinen, julkinen ja yksityinen saavat semanttisesti hyvin eri merkityksiä. Julkinen-yksityinen -vastakkainasettelussa voimme liberalismien hengessä puhua valtion ja yksilön suhteesta, mutta varsin pian huomaamme käsitteiden olevan vailla vertailupohjaa ilman yhteiskuntaa eli kontekstia, koska käsitteet saavat merkityksensä sen ehdoilla tai laajemmin ottaen kulttuurin ehdoilla (vrt. Weintraub 1997). Tästä syystä Japanin ja Suomen vertailututkimus julkisen ja yksityisen tema-alueella on äärimmäisen vaativaa, koska länsimaisessa kulttuurissa käsitteet määrittyvät binäärisesti ja Japanissa symbioottisesti (ks. Vuori 2000).

Lähes poikkeuksetta tutkijat esittävät, että käsitteet julkinen ja yksityinen ovat alttiita sekaannuksille (ks. esim. Weintraub 1997; Benn & Gaus 1983: 4). Julkinen ja yksityinen saavat merkityksiä niin tieteen kontekstin kuin käyttöyhteyden mukaan ehkä enemmän kuin muut käsitteet. Ja kun julkinen ja yksityinen eivät ole dikotomisista vaan muotoaan muuttuvia, niin tarve niiden filosofis-käsitteellisen analyysiin lisääntyy entisestään. Madaltuvien organisaatioiden ja kasvavan tietotyön aikakaudella hybriset organisaatiot hämärtävät entisestään tätä jakoa ollen milloin julkisia milloin yksityisiä riippuen siitä, toimivatko ne valtion tai kunnan riskillä vai omallaan.

Jo nyt on varsin selvää, että julkisen ja yksityisen toiminnan vertailu asenne- ja mielipidetutkimusten pohjalta on varsin epäluotettavaa jos julkiseen ja yksityiseen voidaan assosoida merkityksiä periaatteessa sosiaalisen ja yksityiselämän eri alueilta. Tämä on luonnollisesti vältettävissä sillä, että kukin erityistiede operationalisoi ja tekee sopimuksia julkinen ja yksityinen käsitteiden merkityksistä. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen elämän, miehen

ja naisen elämän käsitteistöä analysoi hallinnon naistutkimus, feministit jne. (ks. esim. Eräsaari 1995). Tämä on tärkeää jo siitäkin syystä, että pääsemme selville siitä miten ihmiset oppivat elämänsä aikana yksityisen ja julkisen toiminnan merkitykset poliittista valtavirtaa ja kulttuuria heijastellen. Tähän viittasi jo Walter Lippman (1997: 256) tarkastellessaan julkisen mielipiteen muodostumista julkisista asioista opettajan ja oppilaan välisenä vuorovaikutusprosessina, jossa oppilas oppii käsitteellisiä merkityksiä julkisista ja yksityisistä asioista. Herbert C. Kelman (1981) ei viittaa Lippmaniin, mutta tuo esille miten mielipiteen muutosprosessissa samastuminen mielipiteen kohteena olevaan asiaan heikentää luotettavuutta. Julkinen ja yksityinen ovat siten vahvasti kulttuurisidonnaisia.

Metodologia, metodit ja adekvaattisuus

Metodisesti ja metodologisesti käsitteiden kulttuurisidonnaisuus aiheuttaa julkisen ja yksityisen hallinnon vertailuun dilemmoja. Ensiksi on otettava kantaa siihen voidaanko esimerkiksi niiden kansojen kansalaisten mielipiteitä yksityispalvelujen laadusta, joiden elämässä yksityisyyskäsite on saanut vain yksityiselämään rajoittuneita merkityksiä, pitää jo lähtökohtaisesti epäluotettavina mahdollisesti kokemuksellisten merkitysperspektiivivääristymien vuoksi (vrt. entiset sosialistimaat, Japani jne.).

Toinen dilemma liittyy metodologian ja metodien väliseen epäsuhtaan tai huonosti perusteltuun yhteyteen. Tutkimustuloksia ei ymmärretä suhteuttaa siihen metodologiseen tosiseikkaan, että tutkimustulokset ovat päteviä tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin nähden. Empiirisesti kiehtovat tutkimuksetkin voivat köyhtyä selvityksiksi jos käsitteiden operationalisointia ja teoreettista lähestymistapaa ei määritellä. Tällöin 'köyhtyminen' huipentuu siihen, ettei johtopäätöksiä arviointi metodologisesti ole mahdollista. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailu ei siis ole välttämättä sivuuttanut keskustelua metodista (vrt. Salminen 1999: 53) mutta kylläkin perusteellisen

keskustelun metodologiasta ja sen metodia ohjaavasta luonteesta (ks. Blumer 1982).

Tutkijat Norman Baldwin ja Quinton A. Fairley (1991) analysoivat julkisen ja yksityisen sektorin empiirisiä vertailututkimuksia USA:ssa. He jakoiivat tutkimukset kuuteen eri luokkaan sen perusteella kuinka paljon tutkimukset sisälsivät samoja muuttujia. Nämä luokat, niiden tulokset ja niiden metodologinen ja metodinen kritiikki on tiivistetty seuraavassa taulukossa.

Vuoden 1987 jälkeen vertailututkimuksia on tullut luonnollisesti lisää. Seuraavassa taulukossa on esitetty pääosin ne alueet, joissa hallintotieteellistä vertailua on tehty. Varovasti arvioiden teoreettisesti vahvojen vertailututkimusten määrä tällä alueella jää Yhdysvalloissa noin 100 julkaisuun, muualla maailmassa tehtävä tutkimus mukaan lukien päästään empiirisissä tutkimuksissa ehkä 150:een. Vähäinen määrä on perusteltavissa sillä, että suurinta osaa asennetutkimuksista ei voida kelpuuttaa julkisen ja yksityisen vertailututkimuksen kovaan ytimeen, niissä ei oteta huomioon länsimaisen kulttuurin 'yksityistä' mielikuvatasolla suosivaa aspektia. Päinvastoin tällaisten tutkimusten voidaan nähdä rakentavan mielikuvia molempien sektoreiden puolesta ja vastaan (Vuori & Kingsley 1999). Ilmiöitä ei siis voi tutkia ainoastaan sen ominaisuuksista käsin, vaan on otettava huomioon olosuhteiden, kulttuurin ja sidosryhmien merkitys sekä resurssiriippuvuuden aspekti.

Seuraavassa taulukossa metodisesti vahvoja vertailututkimuksia ovat organisaatioiden suorituskykyyn ja palkkaan (tehokkuuteen, tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen) kohdistuvat tutkimukset, koska niissä vertailu ovat usein tehty kehittynein tilastotieteellisin metodein ja tosiasioita vertaamalla. Metodologisesti ne ovat kuitenkin vielä kehittymättömiä, koska joissakin tutkimuksissa esimerkiksi tuloksellisuus on liiketaloudellisin ehdoin määriteltyä. On silti mielenkiintoista, että Baldwin ja Fairley (1991) löysivät systemaattisen yleisen mielikuvan vastaisen tuloksen 26:sta palkkioita ja palkkaetuuksia vertailevasta tutkimuksesta; julkiset työntekijät ovat suhteellisesti yksityisiä paremmin ansaitsevia, yleensä hien ajattelemmme auto-

maattisesti julkisten työntekijöiden saavan huonompaa palkkaa. Toki tutkijat löysivät myös vastakkaisia tuloksia ja tietyissä tehtävissä erot olivat merkittävästi suurempia yksityissektorin hyväksi (vrt. esim. pääjohtajien palkat).

USA:n julkisen ja yksityisen sektorin vuosien 1962–87 empiiristen vertailujen analyysi

Tutkimusten Ominaisuudet Vertailututkimusten luokat (n=93)	Metodinen taso (arvio)	Tutkimustulokset	Kritiikki
Organisaation suorituskyky	Hyvä	Yksityiset organisaatiot ovat usein, mutteivät yhtenäisesti kustannustehokkaampia ja tuottavampia	Julkisen sektorin arvot eivät löydy yksityisen sektorin toiminnasta
Henkilöstön palkka ja palkkiot	Erinomainen	Julkisten työntekijöiden palkka on suhteellisesti parempi	Tiedot vaihtelevat organisaatioittain
Työsuhdeturva	Kohtalainen	Julkisten työntekijöiden palkka on suhteellisesti parempi	Paljolti asennetutkimusta, altis vääristymille
Työympäristön vaikutus työkäyttäytymiseen	Kohtalainen	Esimerkiksi työtyytyväisyys on parempi julkisella sektorilla, mutta myös päinvastoin	Paljolti asennetutkimusta, altis vääristymille
Sektorien houkuttelevuus työnantajina	Kohtalainen	Molemmat ovat yhtä houkuttelevia vastaajasta riippuen	Paljolti asennetutkimusta, erittäin altis vääristymille
Työntekijöiden luonteenpiirteet	Alhainen	Julkisten ja yksityisten työntekijöiden eroista on vaikeaa sanoa mitään	Paljolti asennetutkimusta, erittäin altis vääristymille

Julkisen ja yksityisen sektorin vertailu on käsitteellisesti harhaanjohtavaa, koska sektori yleiskäsitteenä vakioi liiaksi organisaatioita (Baldwin 1987; Vuori 1999 a). Myös muut tutkijat ovat todenneet, ettei julkisten ja yksityisten organisaatioiden tehokkuuden vertailu ole suinkaan niin yksiker- taista kuin oletetaan, koska julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailu ei ole yhteismitallista (Rainey 1997). Tässä mielessä julkisten organisaatioiden huonompi tehokkuus on toki totta, mutta vain jos tutkimuksien muuttujat on määritelty liiketoiminnallisin tehokkuuskäsittein.

Näissä vertailuissa julkinen ja yksityinen toiminta on ongelmatto- masti rinnastettu keskenään yksiulotteisiin muuttujiin tukeutuen, mikä käytännössä vaikeuttaa tehokkuuden ennustettavuutta julkisen intressin palvelujen jatkuvuutta palvelevasti (Vuori & Kingsley 1999). Yhdysvalta- laisessa kulttuurissa tehokkuus on myös 'uinuva metafora', kun lähtökohtaisesti kansalaisten käsitys julkisista palveluista on hyvin kielteinen ei kysymys laadun laskemisesta yrityksen voitontavoittelun myötä ole edes relevantti. Tämä voi Yhdysvalloissa olla yhteydessä myös siihen, miksi kun- nallista jätteenkäsittelyä on oltu innokkaita yksityistämään aina 1970-lu- vulta asti (ks. esim. Savas 1977). Yhdysvalloissa jätteen käsittelyyn liittyvät laatuominaisuudet kuten kierrätys on edelleenkin vähäistä. Jotkut ovat jopa esittäneet, että Yhdysvalloissa kaikki, ylimpiä oikeusasteita myöten, on jo yk- sityistetty lainsäädännön, poliittisen ohjauksen ja taloudellisen korruption ehdoilla (Vuori 1999 c).

Metodologisesti julkisen ja yksityisen sektorin vertailussa tulisi ottaa huomioon miten paljon yksilökeskeisyyden luoma negatiivinen mielikuva julkisista palveluista vaikuttaa sitä arvioivien survey-tutkimusten vastaajien käsityksiin. Pahimmillaan tutkijat saattavat väittää jotain julkisen tai yksityi- sen puolesta sen perusteella, mitä vertailukohteena olleet julkiset johtajat ovat vastanneet työstään suhteessa yksityiseen ja päinvastoin. Tutkijat eivät näe mitään ongelmatonta siinä, että julkiset johtajat arvottavat ja arvioivat toimintaansa suhteessa mielikuvaansa yksityisestä johtamisesta, ei siis suhteessa todellisiin kokemuksiin siitä (Vuori & Kingsley 1999). Tällä hetkellä

julkisten ja yksityisten organisaatioiden motivaatiovertailussa etsitäänkin metodisia ratkaisuja, joissa institutionaaliset tekijät olisivat kuvattavissa muuttujin (Vuori 1999 b).

Tässä esityksessä lähdetään siitä, että julkisen ja yksityisen toiminnan vertailun tulisi ohjautua metodologisista perustoista käsin. Toisin sanoen mitä julkinen ja yksityinen on tässä tutkimuksessa (ontologia) ja mitä niistä tiedetään (epistemologia). Paradigmaattisesti vakiintuneeseen vertailututkimukseen on vielä matkaan. On huomattava ettei kysymys ole siitä onko vertailu idiograafista vai nomoteettista kunhan se on metodologisesti ja metodisesti linjakasta ja normaalitieteen ideaa noudattelevaa (esimerkiksi Salmi-nen 1999: 53). Kansainvälisesti metodista yhtenäisyyttä kyllä löytyy (vrt. organisaation suorituskykyvertailut). Silti pätevää metodivalintaa on ehkä perusteltu enemmän traditiolla ja yksittäisillä menetelmäteknisillä ratkaisuilla kuin metodologialla.

Jos noudatamme metodologista fundamentalismia niin julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailututkimusten luotettavuus on arvioitava uudelleen. Fundamentalismi edellyttää, että tutkimuskohdetta on lähestyt-tävä nimenomaan sen perusluonnetta vastaavalla tavalla (adekvaattisuuden ehto). Julkisen organisaation toiminnasta, yhteisöllisestä kollektiivisuudesta ja arvosidonnaisuudesta vastaavia tekijöitä kirjoitetaan harvoin empiirisissä vertailututkimuksissa auki. 'Aukikirjoittamista' edellyttäisi julkisen ja yksityi-sen käsitteen edellä kuvattu kompleksisuus.

Mitä tästä laiminlyönnistä seuraa? Martin Blumer (1983: 4–10) vastaa tähän osittain. Hänen mukaansa perusvirhe sosiaalitieteellisessä tutkimuk-sessa syntyy siitä, ettei metodisten ja metodologisten kysymysten asettumista tutkimusprosessin eritasoille ymmärretä riittävästi, metodologianhan tulisi ohjata metodeja. David Silverman (1994: 9) on samoilla linjoilla tuodessaan mielenkiintoisesti esille miten metodiset valinnat (esim. kysely) saa oman merkityksensä vasta metodologian ehdoilla.

Tähän liittyen tulisikin ensin selvittää voiko julkisista ja yksityisistä organisaatioista saavuttaa oikeaa tietoa regressioanalyysillä. Se sulkee ulko-

puolelleen sosiaali-konstruktivistisen tiedon eli tiedon julkisen ja yksityisen toiminnan, hyvinvoinnin ja organisaatioiden käsitteistä yleensä länsimaissa ja erityisesti sen eri tavalla institutionalisoituneissa talousjärjestelmissä. Tällä hetkellä tilastollisestikin merkitsevät löydökset yksityisten organisaatioiden tehokkuudesta julkisia vastaan vesittyvät sillä, että vertailtava tehokkuus ei saa yhteismitallista merkitystä vertailututkimuksen metodologisella tasolla kansainvälisistä sosiaalitutkimuksen 'käsitesanakirjoista' puhumattakaan.

Metodologian ja metodien yhtenäisyyden laiminlyönti kulminoituu selvityksissä, joissa tutkijaa ja tilaustutkimuksen tilaajaa ohjaa implisiittisesti länsimaiselle yhteiskunnalle omainen yksilön tarpeita korostava ote. Kun asiakkaalta kysytään mitä palveluja tulisi tarjota, niin kysymys voi lähestymistavallaan jo kieltää uusliberalismin esteet eli kollektivistiset ideologiat, hyvinvointivaltion ja taloudellisen toiminnan säätelyn.

Kun vastaajien tietämystä ohjaavat ideologiset, kulttuuriset ja kokemukselliset tekijät on saavutettu tulos vielä arveluttavampi kuin aiemmassa taulukossa kuvattujen motivaatiotutkimusten kohdalla. Selvityksen metodologinen ongelma avautuu tutkijalle heti. Lähteet eivät ole vertailtavuuden ja arvioinnin ydinkirjallisuutta, vaan kulloisenkin substanssialueen kirjallisuutta, jolla on vain marginaalisesti merkitystä metodien ja teorian kehitykselle. Valitettavan usein substanssialueen kirjallisuuskin elää ikään kuin omaa elämäänsä määrittämättä esimerkiksi organisaation käsitteellistä luonnetta suhteessa oikeaan metodivalintaan. (vrt. esim. Vaarama 1999 ja dementiaipotilaiden hoitaminen).

Yhdysvaltalaiset D. Osborne ja T. Gaebler (1994) saavuttivatkin suosiota jopa akateemisten keskuudessa kirjoittaessaan, että yksityistäminen on vain yksi ratkaisu muiden joukossa. Hieman populistisesta tyylistään huolimatta he osuivat ehkä oikeaan siinä, että julkisen hallinnon ongelmia ei ratkaise sen enempää liberalismi kuin muutkaan poliittisideologiset suuntaukset, vaan hallinto on luotava uudelleen. Yhdysvaltalaiselle lukijakunnalle kirjoitettu Charles T. Goodsellin (1988) teos puolusti poleemisesti julkishallinnon lähes vuosisataista menestystarinaa ja sen hyökkäys

yksityistä kohtaan oli ilmeinen. Osdbornen ja Gaeblerin (1994) 'ratkaisu' julkishallinnon huonouteen oli tässä kulttuurisessa ympäristössä silti arvattavissa, sillä hallinnon uudelleen luonti tiivistyi ajatukseen, että sisäistetty yrittäjäyyshenki muuttaa julkisen sektorin. Ajatus julkisesta ja yksityisestä disjunkttiivisina käsitteinä ohjasi siis tätäkin 'bestselleriä'.

Vertailukriteerien konstruoinnin laiminlyönnit

Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailussa ei ole ollut käytettävissä paradigmaattisesti yhtenäistä metodologiaa eli todellisuutta koskevan tiedon peruslähtökohtaa ja tieteellistä lähestymistapaa. Tässä kohdin onkin hedelmällistä erottaa edellä esitetyn Blumerin (1982) tapaan metodiikka metodologiasta.

Tutkijat ovat suhteellisen yksimielisiä vertailun tutkimusstrategioista ja tutkimustekniikoista. Tieteellisen lähestymistavan adekvaattisuutta suhteessa julkisen ja yksityisen käsitteelliseen kompleksisuuteen he eivät kuitenkaan ole analysoineet juuri lainkaan. Kuten Baldwin (1987: 190) esittää, motivaatiotutkijat eivät ota huomion riittävästi sitä, että johtajat saattavat vastata kysymyksiin motivaatiosta suhteessa omanarvontuntoonsa; joidenkin vastaus ilmentää pikemminkin sitä, millä tavoin he haluaisivat olla motivoituneita kuin sitä miten motivoineita he todellisuudessa ovat. Johtajat näet haluavat myös suojella itseään haitallisilta tiedoilta. Lisäksi kiistämätön tosiasia on se, että julkisen ja yksityisen syvällistä vertailua haittaa johtamiskäytäntöjen ja politiikan käytännön ongelmat. Julkisen ja yksityisen hallinnon vertailulle on ominaista tendenssimäisyys, josta on löydettävissä binäärilogiikkaa palveleva vastaus. Julkinen on parempi kuin yksityinen tai päinvastoin. Kun tutkijat ovat kuitenkin tuoneet esille, ettei hyvä tutkimus ole välttämättä aina hyvää hallintoa tai politiikan käytäntöä (Peters 1996: 33) niin tässä mielessä julkisen ja yksityisen vertailevat selvitykset eivät liioin synnyttää kestäväää teoriaa alueelle.

Metodologian, metodien ja tutkimuskohteen yhteys julkisen ja yksityisen vertailuperinteeseen on löyhä, siksi otsikossa oleva vertailu ei saa julkaisuissa selittävien muuttujien P-arvojen vertailua syvempää metodista luonnetta (ks. esim. Maidani 1991). Vertailtavuutta perustellaan helposti löysin sanakääntein' toteamalla että yhteiskuntatieteellinen tutkimus on vertailevaa itsessään. Vertailututkijalle vastakritiikkinä nousee ensinnäkin kysymys miksi? Toiseksi millä kriteereillä ja kolmanneksi mitä sitten? Jos tutkimuksen perustaa ei rakenneta huolella on julkisen ja yksityisen hallinnon vertailusta taipumus tulla ennakkokäsityksien ohjaamaa. Näin vertaillessaan tutkija

- a) löytää paremmuutta sieltä, missä sitä ei adekvaatisti voi olla
- b) mittaa tehokkuutta vain liiketoimintaa palvelevilla kriteereillä
- c) ei asemoi metodologiaa julkisten intressien muuttujia huomioonotavaksi
- d) unohtaa vertailututkimuksen eri tieteenaloissa pitkälle viedyn historian kykenemättä uutta teoriaa konstruoivaan poikkitieteellisyyteen.

Kohdalla c tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa yksityistettyä toimintaa arvioitaisiinkin julkisen toiminnan vahvuuksin eli palvelujen kattavuuden, turvallisuuden, ennustettavuuden, edullisuuden, perustarpeiden ja jatkuvuuden eli inhimillisen tuottavuuden ehdoilla, eikä vain yksityiselle toiminnalle edullisten muuttujien kuten palvelujen eriytyneisyyden, monipuolisuuden, nopeuden, joustavuuden, erityistarpeellisuuden, vaihtuvuuden eli taloudellisen tuottavuuden ehdoilla (vrt. Vuori 1997: 216).

Julkisen ja yksityisen hallinnon vertailuissa ei ole laiminlyöty ainoastaan metodologisen perustan analyysi, mutta myös kohdassa d esille tuotu poikkitieteellisyys. Edward Westermarckin (1936) suuria yhtäläisyyksiä eri kulttuurien välillä paikantava vertailumetodi ei uudista metodisesti vertailututkimusta, mutta se laajentaa tutkijan perusoletuksia vertailun eri muodoista eli tieteellinen maailmakuva laajenee kulttuuriantropologiaan, jolloin julkisen ja yksityisen vertailututkimus välttää liiaksi rajautumasta or-

ganisaatioiden ominaisuuksien vertailuksi. Rajautumiseen ei ole vähiten vaikuttanut se, että nomoteettisella ja idiograafisella tutkimuksella ei ole ollut paljon sanottavaa toisilleen, vaikka idiograafisuus voitaisiin nähdä nomoteettisten mallien testajina selvittämässä missä määrin yleiset lait toteutuvat yksittäisten ilmiöiden tasolla.

Vertailututkimukset, joissa verrattaisiin julkista ja yksityistä palveluorganisaatiota jälkikommunistisissa ja länsimaaisissa valtioissa ja niiden välillä, voisi mahdollisesti tuoda uutta tietoa yksistään länsimaissa tehtävälle julkisen ja yksityisen hallinnon vertailulle, koska näin kulttuurin vaikutus palveluodotuksiin voitaisiin ottaa huomioon metodologisesti ja metodisesti. Julkisen mielipidetutkimuksen (public opinion) vertailussa tähän jo pyritäänkin. (Rainey 1996.)

Vertailun tekniset ja yhteiskunnalliset esteet

Vertailudilemmat eivät yksin aiheudu perustutkimuksen laiminlyönnistä. Käytännössä julkisen ja yksityisen hallinnon kustannusvertailuissa vasta viime vuosina on päästy lähemmäksi vertailutilannetta liikekirjanpito uudistusten myötä. Esteet olisivat olleet kierrettävissä perusteellisella vertailututkimuksella ja laajoilla aineistoilla, soveltaen esimerkiksi regressioanalyyttistä kustannusvertailua samaa palvelua tuottavien yksiköiden välillä siten, että tietty organisaatio muodostaa lähtökohdan keskiarvoihin perustuvalla parametrien estimoinnilla. Organisaatioiden suorituskykyyn kohdistuneet tutkimukset noudattelevat tätä ideaa (ks. esim. Babintsky & Perry 1986). Regressionanalyttisessä asetelmassa selittävinä muuttujina voisivat olla myös valtion tuet. Jos julkishallinnossa on monia yksiköitä, joihin kustannusperusteista liiketaloudellista toimintaa voidaan soveltaa, niin olisi korkea aika tehdä vertailu mahdolliseksi myös niiden kesken (Näsi 1994: 109).

Käytännöllisesti empiiriset vertailut eivät silti ole edes yhteismitallisten tapausten kohdalla mahdollisia. Yksityisille palveluntarjoajille sen enem-

pää kuin julkisille ei näet ole aina eduksi todella tietää miten oikein kohdenettua toiminta kaikilta osin on. Julkisen ja yksityisen hallinnon vertailusta luovutaan useasti vetoamalla siihen, etteivät yksiköt ole toiminnaltaan vertailukelpoisia, koska ne ovat niin erilaisia. Todellisuudessa kiistattomat näytöt erilaisuudesta sen universaalisuudesta puhumattakaan puuttuvat.

Palvelurakenteellisista esteistä on puhuttu lähes vuosikymmen ajan. Silti tuntuu, että olemme vielä kaukana erilaisuuden tunnustamisesta haasteellisen vertailututkimuksen perusteeksi tutkimuksen laiminlyönnin sijaan. Tosin tämä ei ole ollut yksin empiirinen, vaan myös metodologinen ongelma (Ståhlberg 1994: 33). Perusteluna tähän on se, ettei julkista intressiä suosivia muuttujia ole käytetty riittävästi vertailuasetelmissa, vaan ideologisesti vertailu on ollut liiketaloudellista ajattelua tukevaa (vrt. Näsi 1994: 110). Tästä seuraa kysymys: miksi ei ole käytetty?

Vertailun tekniset esteet esimerkiksi riittävien tilastollisten vertailun-aineistojen puuttuminen laajenevat ajan myötä yhteiskunnallisiksi vertailun esteiksi. 'Objektiivisten' rekisterien luontia eivät edesauta tilaustutkimukset, joita tehdään valtakunnallisten tai kunnallisten poliittisideologisten etujärjestöjen instituutioiden toimesta. Tieteen oppituolien kohdalla keinotekoinen jako julkiseen ja yksityiseen hallintoon ei myöskään ole aina eduksi etsittäessä rahoitusta perustutkimukselliselle vertailulle.

Johtopäätökset

Edellä esitetyt julkisen ja yksityisen hallinnon vertailudilemmat eivät ole yksin tiedepoliittisia vaan myös yhteiskuntapoliittisia. Ainakaan Suomen terveydenhuollon uudistuspolitiikassa ei ole tietoisesti luotu mahdollisuuksia vertailuasetelmille julkisen ja yksityisen palvelutarjonnan välillä. Vielä vähemmän on luotu kriteereitä sekä liiketaloudellisen että julkisen intressin vertailuun. Kasvavasta terveydenhuollon henkilöstöpulasta huolimatta yksityistä terveydenhuoltoa ei ole haluttu analysoida aitona vaihtoehtona. Yksityinen on

binäärilogiikan mukaisesti määritetty vain julkista täydentäväksi vaihtoehtoksi.

Näiden yhteiskunnallisten esteiden poistuminen on olettavasti mahdollista vain, jos riittävän suuret julkisen ja yksityisen hallinnon vertailuhankkeet kumoavat julkisen ja yksityisen hallinnon kuviteltuja ja virheellisiä mielikuvia poliittista päätöksentekoa silmällä pitäen. Erilaisten järjestelmien kuten SPR:n vaikutuksesta kilpailuun emme tiedä vieläkään. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen korvauspolitiikasta yksityisen terveydenhuollon osalta tiedämme vielä vähemmän. On siis mahdollista, että yhteiskunnan varoja käytetään yksityisellä sektorilla tarpeettomiin hoitoihin, ehkä varoja voitaisiin käyttää tehokkaammin julkisen sektorin jonojen lyhentämiseen.

Metodologian dilemmaan on toki löydettävissä vastauksia. Vaikka kritisoin 'aristoteleilaista' asenne- ja käyttäytymistutkimusta, ei sitä tule tulkita siten, että 'galileilainen' tutkimus olisi ratkaisu sinänsä. On selvää, että 'julkinen' ja 'yksityinen' -ilmiönä tulisi aina määrittää olosuhteiden ehdoilla jopa metakulttuurisella tasolla. Pelkästään ominaisuuksiin perustuva vertailu johtaa helposti kehäpäätelmiin, joissa julkista tehottomuutta perustellaan jälkikäteen sillä, että se on byrokraattista jne. Tällöin selitettävät ja selittävät muuttujat eivät ole toisistaan riittävän riippumattomia. Asenneselvityksissä olisi edettävä metodologisesti typologiseen asetelmaan, jossa kansalaiset arvottaisivat palveluja sen perusteella onko heillä suora, vai epäsuora kokemus julkisista ja yksityisistä palveluista (Kingsley & Vuori 2000).

Kritiikkini koskee erityisesti kahta seikkaa. Ensiksi, globaalisti käytävä keskustelu julkisen sektorin roolista palvelujen tuottajana on etsinyt teknisen tiedonintressin ehdoilla vastauksia teemasta, jossa pitäisi ensin tehdä hermeneuttista tiedonintressiä myötäilevää tutkimusta. Toiseksi, teknisen tiedonintressin teoreettisestikin kantavat tutkimukset eivät kumuloidu kattavaksi tiedoksi, koska niistä puuttuu metakulttuuriset institutionaaliset ulottuvuudet.

Käsitteellis-filosofisen tutkimuksen puuttuminen näkyy useissa tehdyissä tutkimuksissa tutkimuskohteen määrittelyn vaikeutena. Tällä alueella

tarvittaisiin merkittävästi lisää poikkitieteellisiä tutkimuksia, jotta tutkijoille syntyisi lähtökohtaisesti monipuolisempi käsitys organisaatioista. Poikkitieteellinen teoreettinen tutkimus raivaisi tietä siihen suuntaan, että tulevaisuudessa tutkijat kykenisivät myös niillä tieteenaloilla, joissa julkinen ja yksityinen saavat hallinnosta radikaalisti poikkeavia merkityksiä linjakkaammin kytkemään mm. metodologian ja menetöt toisiinsa. Tämän perustan huolellinen analyysi mahdollistaisi myös sen, että vähitellen päästäisiin eroon varsin 'epämääräisestä' sektorin käsitteestä.

Hallinnon globaalien reformitrendien valossa olennaista olisi lisätä poikkitieteellisiä tutkimuksia tehokkuudesta siten, että talous- ja hallintotiede yltäisivät vuoropuheluun keskeisistä käsitteistä, jopa päätyen yhtenäisiin sopimuksiin niiden merkityksestä. Onhan esitetty, että parhaimmillaan julkisen ja yksityisen ulottuvuuden vertailut vaativat laajan aineiston ja mallin, joka ottaa huomion myös muuttujat julkisen ja yksityisen rinnalla (Rainey 1997; Vuori & Kingsley 1999). Tämän suunnan edelleen kehittäminen voisi myös mahdollistaa sen, että vähitellen julkisia ja yksityisiä organisaatioita koskeva tutkimus saavuttaisi senkaltaisen adekvaattisuuden mitat, että kansainväliset vertailut olisivat, olosuhteet huomioon ottavina, luotettavia. Ja vasta kaiken tämän jälkeen vertailukriteerien, niin lokaalisten kuin globaalienkin, voisi olettaa rakentuvan kestävämmälle pohjalle. Suomen ja Yhdysvaltain terveydenhuollon hallinnon reformoinnissa kaivattaisiin nopeasti julkisen ja yksityisen vertailun tietoa – ehkä enemmän nomoteettista, mutta miksei myös idiograafista vertailua.

VII

VERTAILTAVUUDEN ONGELMIA HALLINTOPOLITIIKAN JA -REFORMIEN TUTKIMUKSESSA

*Esa Hyyryläinen**

Vertaillen tutkittaessa joudutaan ottamaan kantaa työn tutkimuskohteen, aineiston, menetelmien, keskeisten käsitteiden ja tulkintojen vertailtavuuteen. Ilman näiden asioiden huomioonottamista vertailun metodinen perusta ei kestä tiedeyhteisön tunnetusti kovaa kritiikkiä. Suurin osa tehdyistä ratkaisuksista on nähtävissä käytännöllisinä ratkaisuinä tutkimuksen myötä esiinnousseisiin ongelmiin. Mahdollisesti ratkaisuissa on jopa intuitiivinen puoli. Vaikka aina ei osata perustella kaikkia tutkimusta jäsentäviä ratkaisuja, niin ne voivat silti olla aivan oikeita ja välttämättömiä tutkimuksen menestyksellisen toteuttamisen kannalta.

Vertailtavuudella on kuitenkin myös metodologinen puolensa. Kysymys on askarruttanut vertailumetodologiasta kirjoittavia tutkijoita yhtä pitkään kuin vertailututkimusta on tehty. Vertailtavuuden tuottamista ongelmista voidaan heidän työnsä perusteella antaa eräitä yleisiä periaatteita, joita kussakin vertailututkimuksessa sovelletaan erikseen sen omista lähtökohdista käsin. Osaltaan nämä yleiset periaatteet voidaan johtaa selkeistä metodologista 'viisauksista', mutta metodologian kehittymisen kannalta virheiden tekemisellä (ja niistä oppimisella) lienee myös merkitystä. Vertailututkijaksi kouluttamisen suuri haaste on se, että kyetään ennakolta välittämään tietoa

* HTT Esa Hyyryläinen toimii hallintotieteen yliassistenttina Vaasan yliopistossa.

toisten tekemistä virheistä siten, ettei kaikkien tarvitse niitä oman kantapään kautta kokea.

Tulen tässä esityksessäni pohtimaan millaisena metodologisena ja metodisena ongelmana vertailtavuus näyttäytyy, sinänsä työlästä mutta välttämätöntä järjestelmädeskriptiota pidemmälle pyrkiville vertailijoille, joiden keskeisenä tutkijan velvollisuutena on osallistua myös alansa metodologiaa koskevaan keskusteluun. Tämä tarkastelu tuo esille eräitä useimmin alan keskeisessä metodikirjallisuudessa esille tulleita yleisiä vertailtavuuden kriteereitä. Tarkoitus ei ole yrittää piirtää koko kuvaa mutkikkaasta ongelma-veyhdestä, vaan keskittyä sellaisiin kohtiin, jotka oman tutkimuskokemukseni perusteella, katson keskeiseksi osaksi vertailtavuuskeskustelua.

Pyrin valottamaan myös hallintopolitiikan ja -reformien tutkimuksen yhdenmukaistumisen edellytysten (Hyyryläinen 1999) keskeisiä metodologisia ja teoreettisia valintoja. Oman tutkimukseni ratkaisujen esittelyn primäärinä tehtävänä on osoittaa ainakin joitakin niistä kysymyksistä, joihin mainittujen yleisten vertailtavuusperiaatteiden tai -kriteerien soveltaja, tulee väistämättä törmäämään omassa tutkimustyössään.

Omien ratkaisujeni esittelyn tarkoituksena on tuoda vertailtavuutta koskevaa keskustelua tasolle, jossa ilmenevät yhtäältä vertailevan hallinnon-tutkimuksen ja toisaalta rajatun vertailevan hallintopolitiikan tutkimuksen spesifit valinnat ja olosuhteet, sillä toki tutkimuskohteellakin on väliä metodisia kysymyksiä pohdittaessa. Tutkija lienee parhaimmillaan pitäessään tutkimassaan kentässä, vaikka halua yleistää löytyisi. Metodologisten kysymysten äärellä on siihen varmasti hyviä edellytyksiäkin.

Vertailtavuuden vähimmäisvaatimus

Vertailututkimuksella on sosiaalitutkimuksessa pitkät perinteet, monet yhteiskuntatieteen klassikoista ovat siten myös vertailututkimuksen klassikoja. Tässä teoksessa aihetta käsittelevät tarkemmin Ari Salminen ja B. Guy Peters. Vertailumetodologian osalta eräs mielenkiintoisimmista kausista sijoit-

tuu selvästi myöhemmälle, 1960- ja 70-luvuille, jolloin viimeeksi käytiin laajaa ja tiivistä keskustelua vertailun rajoitteista, mahdollisuuksista ja tekniikoista. Tuo kausi oli samalla vertailun (ja myös yhteiskuntatieteiden) nomoteettisen suuntauksen 'kultakautta'. Aikalaisten kirjoituksissa keskeisenä ilmeni, mm. suuntaukseen väistämättä liittyvä, selittämisyritelmä. Samalla se ehkä edusti jonkinlaista metodologista käännekohtaa, jonka jälkeen tehdyissä tutkimuksissa on hyvin erilaisia sävyjä. Idiograafisen vertailun järjestelmien uniikkisuutta ja sen tulkintaa painottavat kysymykset ovat uudelleen nousseet vertailututkimuksen kuvaan mukaan 1970-luvulta alkaen. Uudelleen siksi, että tämä näkökulma mm. Max Weberin tapaisilla klassikoilla oli hyvin edustettuna. Kyse ei kuitenkaan ollut vain paluusta aikaisempaan, vaan nähtävissä vertailututkimuksen vastineena sosiaalitutkimuksen yleiseen kvalitativisoitumiseen.

Lähden tässä esityksessäni siitä, että tietyin varauksin kysymys vertailtavuudesta on yhteinen niin idiograafiselle kuin nomoteettiselle vertailulle. Joitain eroja toki esiintyy ja jossakin määrin myös äänenpainot ovat 2000-luvulle tultua muuttuneet aikaisemmista. Charles Raginin (1987) tapaisten tutkijoiden yritykset suuntausten lähentämiseksi, ovat saaneet suurta huomiota vertailututkijoiden, edelleenkin kohtalaisen pienessä, yhteisössä. Kvalitatiivisesti ja kvantitatiivisesti orientoituneilla tutkijoilla, jotka kyllä asettavat jopa tutkimusongelmansa ihan eri tavoin (ks. Töttö 1999), ei ole mitään järkevää syytä 'hylkiä' toisen suuntauksen parissa tuotettuja vertailtavuus pohdintoja. Oppia voi yli koulukuntarajojen.

Morris Zelditch Jr. (1971: 271–273) asettaa vertailtavuuden ehdoksi tiukat kriteerit. Hän pitää vertailuna vain sellaista tutkimusta, jossa kahta tai useampaa yksikköä vertaillaan keskenään suhteessa samoihin käsitteisiin. Tämä on se osa vertailua, jota voidaan ongelmattomimmin pitää vertailuna. Vertailun voi kuitenkin myös tulkita väljemmin (ks. edellä Salmisen osuus).

Vertailtavuudesta Zelditch toteaa tarkemmin seuraavasti:

"Anna 1:n, 2:n, 3:n, ...n:än olla yksiköitä, joissa kaikissa tapahtuu prosessi Ø. Tällöin 1 on vertailtavissa 2:een, 3:een, ..n:ään jos ja

vain jos a) jokaisessa esiintyy muuttuja V, joka on niille yhteinen ja b) V:n merkitys on sama kaikille."

Oheisen lausuman viesti vaikuttaa helposti ymmärrettävältä, ja mitä suurimmassa määrin hyväksyttävältä. Itse tutkijana lähestyn vertailua tieteellisenä menetelmänä ja ajattelutapana kvalitatiiviselle vertailulle ominaista kysymyksistä käsin, enkä siten jaa Zelditchin työtä leimaavan metodologista orientaatiota. Esimerkiksi minkä tahansa maiden vertailussa on löydettävä riittävästi yhteisiä tekijöitä, joiden merkitys näiden maiden sisällä on riittävän samansuuntainen (ks. myös Husa 1998: 80–81). Ilman tätä ei vertailuasetelma muodostu mielekkääksi.

Tätä Zelditchin sääntöä voidaan tarkastella myös vertailtavuuden vähimmäisvaatimuksena. Ilman yhteistä tekijää ei vertailulla ole mitään pohjaa. Toteuttamassani tutkimuksessa vähimmäisvaatimuksena, Zelditchin muuttuja V:nä, oli hallintopolitiikka. En voinut edetä tutkimuksessa, ennen kuin olin varmistanut hallintopolitiikan olevan sellaisen ilmiön, joka esiintyy kussakin tarkastelemassani maassa suurin piirtein samassa merkityksessä. Koska hallintopolitiikka (saksan *verwaltungspolitik*, ruotsin *förvaltningspolitik*) on varsinaisesti terminä tuttu, lähinnä saksankielisissä maissa ja Skandinaviassa, ei voi suoraan olettaa kaikkien maiden harjoittavan hallintopolitiikkaa. Termin puuttuessa eivät kaikki kutsu toimintaansa, politiikan keskeisen instrumentin, julkisen hallinnon/sektorin uudistamiseksi itse hallintopolitiikaksi, vaikka olisivatkin sinänsä sitä, minun antamani määritelmän puitteissa, harjoittamassa.

Avainasemassa onkin siksi määritelmä, joka hallintopolitiikalle annetaan. Se voidaan määritellä sekä suppeasti että laajasti. Suppean määritelmän puitteissa hallintopolitiikka tulkitaan hallinnon reformi- tai uudistuspolitiikaksi. Hallintopolitiikan tarkastelemisessa on kyse vain ja ainoastaan erilaisten hallintoreformien, tietoisten ja rajattavissa olevien hallinnon uudistamishankkeiden, tutkimuksesta. Taas vastaavasti laajan määrittelyn mukaan hallintopolitiikalla tarkoitetaan valtion preferenssejä julkisen hallinnon järjestämisen suhteen. Tämän laajan määrittelyn valossa hallintopolitiikkaa tar-

kastellaan kysymällä kuinka nämä tunnistettavissa ja analysoitavissa olevat preferenssit ilmenevät julkisen hallinnon järjestämisessä ja uudelleenjärjestämisessä. Analyysi on siis primääristi 'ylhäältä-alas'-suuntaista, kun suppean määrittelyn mukainen analyysi rakentuu pikemminkin 'alhaalta-ylös'.

Suppea määritelmä on varmasti hallintotieteelle tyypillisempi tapa lähestyä hallintopolitiikan kysymyksiä, koska siinä voidaan keskittyä selkeästi rajattavien tehtävien (hallintoreformien) mahdollisimman tehokkaaseen suorittamiseen. Liekö klassisempaa lähestymistapaa hallintotieteilijöiden maailmassa olemassakaan? Laaja määritelmä puolestaan kytkee hallintotieteen tutkimuskohteen laajemmin yhteiskuntaa ja sitä koskevaan ajatteluun, myös siihen osaan jota politiikaksi voidaan kutsua. Valtion preferenssit hallinnon järjestämisen suhteen on läpipoliittinen kysymys, johon rationaaliseen valintaan tukeutuva ja individualistista rationaalisuutta painottava tutkija antaa taatusti erilaisia vastauksia kuin kollektiiviseen rationaalisuuteen mallinsa perustavalta tutkijalta on saatavissa.

Kummassakin edellä kuvatuissa muodoissaan hallintopolitiikka on hallinnontutkimuksessa 'aktiivisuuskäsite'. Vaikka joutuisi keskustelemaan legitiimin toiminnan rajoista ja muodoista, käsite hallintopolitiikka viittaa aina aktiiviseen toimintaan asioiden edustamiseksi. Tällöin spontaanit hallinnolliset prosessit, kuten esimerkiksi vaikka hallinnon kasvu, jäävät sen tässä annetun määrittelyn ulkopuolelle. Kummankin määrittelyn kattaman alan puitteissa voidaan kuitenkin tutkimuksessa painottaa joko itse toimintaa hallinnon järjestämiseksi tai sen areenana ja aktoreina toimivien organisaatioiden ja järjestelmien merkitystä. Nämä rajaukset tuovat kaksi vaihtoehtoa. Edellisessä tapauksessa hallintopolitiikka nähdään sen nimissä toteutetuista toimenpiteistä muodostuvana operatiivisena kysymyksenä. Jälkimmäisessä tapauksessa hallintopolitiikka tulkitaan organisaatioiden ja järjestelmien mahdollistamaksi ja rajaamaksi järjestelmäkeskeiseksi kysymykseksi.

Edellä esiteltyjen määritelmien ristiintaulukoiminen tuotti neljä vertailuasetelmaa jäsentävää kysymystä, joiden avulla tuli mahdolliseksi tarkemmin pureutua hallintopolitiikan erojen ja yhtäläisyyksien problematiik-

kaan: (1) poikkeavatko tarkasteltavat maat hallintojärjestelminä toisistaan, (2) poikkeavatko tarkasteltavat maat sen suhteen mitä hallintoreformeilla tavoittelevat, (3) poikkeavatko tarkasteltavat maat sen suhteen kuinka hallintoreformit organisoidaan ja (4) poikkeavatko maiden toteuttamat hallintoreformit toisistaan?

Kysymyksiä tarkastellessa voidaan todeta niiden olevan luonteeltaan sellaisia, joiden avulla eri maita voidaan tarkastella hallintopoliitiikan suhteen. Tältä osin eri maat ovat hallintopoliitiikan osalta lähtökohtaisesti vertaisia keskenään. Mainitun tutkimuksen osalta Zelditchin vertailtavuuden vähimmäisehdon voi kiteyttää seuraavalla tavalla:

Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia ja Suomi ovat valtioita, joissa kaikissa toteutetaan hallintoreformeja. Maat ovat verrattavissa toisiinsa hallintonsa uudistajina jos a) jokaisessa harjoitetaan hallintopoliitiikkaa b) joka kaikissa ohjaa poliittisesti lähinnä hallituksen toimesta julkisen hallinnon uudistamista.

Vertailtavuuden vähimmäisvaatimus oli siis tässä tutkimuksessa olemassa ja tarkastelua voitiin jatkaa eteenpäin. Sellaisenaan tämä ei kuitenkaan pelkästään riitä kriteeriksi vertailtavuudelle, ei yleisesti, eikä hallintopoliitiikan ohjaaman hallinnon reformoimisen osalta. On epäilemättä tarvetta yrittää täsmentää hieman pidemmällekin sitä mitä vertailtavuus vertailututkimuksen eri vaiheissa ja operaatioissa oikeastaan edellyttää. Tällöin on hyvä taas kääntyä klassikkojen pariin. Nomoteettisen vertailun metodologiasta vilkkaassa tutkimuskäytössä olleen teoksen kirjoittanut Neil Smelser (1976: 80) tarkentaa huomiomme kolmeen muuhun yleiseen vertailtavuuden ehtoon. Tämän hän tekee itseään huomattavasti suuremman klassikon, Emilé Durkheimin, vertailuotetta analysoivan tekstinsä päätteeksi ja tämän ajatuksia tulkiten.

Käsitteiden valinta

Ensimmäinen vertailtavuuden ehto viittaa käsitteiden käyttöön vertailussa. Smelser tuo esille, että *vertailun perustana tulee olla niin yleiset käsitteet, että niillä kyetään operoimaan erilaisissa järjestelmissä*. Mitä tämä sitten tarkoittaa ja miten pitkälle käsitteiden yleisyyden vaatimus oikeastaan voi ulottua? Onhan toisaalta niinkin, että kun käsite on yleinen, se tuskin on kovin tarkka, siis herkkä kuvaamaan ja mittaamaan spesifejä piirteitä. Kyse on siis tältä osin kompromissista, jota tehdessä on syytä pitää kirkkaana mielessä mitä on tekemässä. Lähtökohtaisesti vertailun voi hyvin katsoa yhden vertailevan yhteiskuntapolitiikan huomattavimman edustajan, Richard Rosen (1991: 447) tapaan, pyrkivän karttamaan niin universalismia kuin partikularismia selitysperstana.

Sen sijaan siinä on primäärästi kyse jostakin mitä Rose (emt.) kutsuu 'sidotuksi vaihtelevuudeksi'. Vaikka erot valtioiden välillä ovat epäilemättä merkittäviä, niin jokainen tutkimuskohde ei silti koskaan tarvitse omaa malliansa/teoriaansa. Sen sijaan kaikki sinänsä spesifitkin ilmiöt ovat kuvattavissa tai selitettävissä harvempien ja yleisempien mallien avulla. Yksi vertailututkimuksen suuria haasteita on mahdollisimman pelkistetyillä ja harvalukuisilla malleilla kuvata ja selittää mahdollisimman laaja tutkimuskenttä.

Käsitteiden valinnassa on pitkälti kyse tapausten inkluusiosta ja eksluusiosta (Smelser 1976). Samalla kun vertailijan käsitteistö luo edellytykset vertailtavissa olevien tapausten valikoitumiselle, sen tulisi pitää sisällään myös ehdot ei-vertailtavissa olevien tapausten karsimiseen pois tarkasteltavien maiden joukosta. Vertailijan oikea tapa toimia ei Smelseriä tulkiten olisi se, että valitaan ensin käsitteet ja sitten kohteet, vaan jo lähtökohtaisesti olisi syytä ottaa käsitteistöä muodostaessaan huomioon se, mitä kohteita sen avulla on tarkastelemassa. Vähintäänkin tutkijalla tulisi olla käsitys siitä minkä kohteiden tarkasteluun käsitteistö ei ole omiaan.

Giovanni Sartori (1985) selkeyttää pidemmälle vertailututkimuksen keskeisten käsitteiden käyttöön liittyviä valintoja esittelemällä idean abstrak-

tiotikkaista seuraavalla sivulla olevan esityksen mukaisesti. Sartorin ideoita on, tässä teoksessa, pohtinut myös Anita Niemi-Iilahti.

Sartorin keskeisenä huolenaiheena politiikantutkijana on politiikan käsitteen ja 'maantieteen' laajenemisesta johtuvat käsitteelliset ongelmat. Kun yhtäaikaan on tullut vaikeammaksi määritellä politiikka, ja on tullut tarve tarkastella politiikkaa perinteisen länsimaisen kontekstin ulkopuolellakin, on käsitteiden ja ilmiöiden vertailtavuudesta muodostunut merkittävä ongelma. Sartori kiteyttää ongelmana olevan käsitteiden 'matkustuskyvyn' eli sen miten laajasti ne ovat sovellettavissa eri konteksteissa. Hän näkee useissa tapauksissa tätä pyrityn ratkaisemaan käsitteellisen venyttämisen kautta, jolloin voidaan (käsitteen matkustusmielessä) kattaa isompi ala vain sanomalla vähemmän. Täsmällisesti ottaen Sartori toteaa tällöin "käsitteen denotaatiota laajennetun konnotaatiota hämärtämällä" eli on saatu yleisen käsitteen sijasta aikaan ylimalkainen käsite (emt. 230–231: 242).

Avain Sartorin abstraktiotikkaiden idean ymmärtämiseen on ekstension (denotaation) ja intension (konnotaation) käsitteissä. Sartori (emt. 241) seuraa Salmonin määritelmää, jonka mukaan termin ekstensiolla tarkoitetaan niiden asioiden luokkaa joissa termi pätee ja intensiolla ominaisuuksien joukkoa, jotka määrittää ilmiöitä joihin termi soveltuu. Denotaatio tarkoittaa tällöin kohteiden joukkoa, joihin termi viittaa ja konnotaatio ominaisuuksien joukkoa, joita ilmiöllä on oltava ollakseen termin denotaatio. Hieman Sartorin ajatusta yksinkertaistaen voi todeta tutkijan joutuvan aina valitsemaan, joko käsitteidensä sovellettavuuden tai tarkkuuden, molempia on hankala – tai suorastaan mahdotonta – saada samalla kertaa. Mitä tarkempia käsitteitä haluaa käyttää, sitä enemmän on sidoksissa yksittäisiin järjestelmiin. Jos taas haluaa lähtökohtaisesti korostaa tutkimuksen keskeisen käsitteistön sovellettavuutta, niin samalla on valittava käsitteet, jotka eräiden yksittäisten kohteiden tarkastelussa saattavat olla liian 'karkeita' instrumentteja. Molemmat ovat käyviä valintoja kunhan tiedostaa mitä ne pitävät sisällään.

Abstraktiotikkaat Sartorin mukaan (1985: 246)

Abstraktiotaso	Vertailun ala ja tarkoitus	Käsitteiden loogiset ja empiiriset ominaisuudet
Korkean tason kategoriat <i>Universaalit käsitteellistämiset</i>	Heterogeenisten kontekstien aluevertailut (globaalisti pätevä teoria)	Maksimaalinen ekstensio Minimaalinen intensio Määrittely negaation kautta
Keskitason kategoriat <i>Yleiset käsitteellistämiset ja taksonomiat</i>	Suhteellisen homogeenisten kontekstien sisäiset vertailut (alueellisesti pätevä teoria)	Denotaation ja konnotaation balanssi Määrittely analyysin kautta (per genus et differentiam)
Matalan tason kategoriat <i>Konfiguraatiiviset käsitteellistämiset</i>	Maittaiset tarkastelut (paikallisesti pätevä teoria)	Maksimaalinen intensio Minimaalinen ekstensio Kontekstuaalinen määrittely

Sartori (1985: 243) antaa aiheesta Smelserin (1976) inspiroimana hallinnontutkijaa kiinnostavan esimerkin, jossa käsitteet henkilöstö (staff), hallinto (administration) ja virkamiehistö (civil service) asetetaan suhteessa toisiinsa abstraktiotikkaiden idean mukaisesti. Korkeimmalle abstraktiotikkailla yltää henkilöstö siksi, että tähän käsitteeseen liittyy vähiten kulttuurisidonnaisuutta. Siksi tämä käsite soveltuu lähes kaikkien hallinnollisten järjestelmien analyysiin. Myös hallinto on Sartorin ja Smelserin mukaan kohtalaisen laajasti sovellettavissa oleva käsite, mutta jo hieman enemmän kulttuurisidonnainen. Se on hankalaa ymmärtää irrallaan byrokratiasta, joka on jo selvästi länsimaisempi käsite. Sen sijaan virkamiehistö määrittyy nimenomaan yhteydessään moderniin (läntiseen) valtioon, minkä vuoksi se edustaa abstraktiotikkaissa alemmaa tasoa. Toki siitäkin on matkaa sellaisiin tarkasteluihin, jossa esimerkiksi Ranskan ja Englannin virkamiesten asemaa on tarkasteltu korostaen uniikkisuutta ja tyytyen kontekstuaalisiin määrittelyihin.

Periaatteessa esimerkkitutkimuksessa tarvittiin käsitteistö, joka soveltuu vain ja ainoastaan neljän kohtalaisen samanlaisen maan hallintopoliittikan tarkasteluun. Olisi siis ollut täysin mahdollista tyytyä matalan tason kategoriaan sijoittuvaan käsitteistöön. Tätä käsitteellisen konstruktion omaksettua konfiguraationaalisuus ei kuitenkaan tarkoita, vaikka termi konfiguraatiivinen Sartorin taulukossa esiintyykin tällä kohdalla. Sen sijaan käsitteet on pyritty määrittelemään yleisemmällä tasolla. Sinänsähän ei voi myöskään suoraan olettaa, että vertailijaa kiinnostaisi vain laajemmassa maajoukossa toimivat käsitteet, vaikkakin näillä vertailussa useimmiten operoidaankin.

Koska tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut kulttuurisesti yleispätevän käsitteistön aikaansaaminen, on/lieenee perusteltua todeta, että kyseessä tässäkin tutkimuksessa on, monen muunkin vertailun tapaan, keskitason kategoriaan kuuluva käsitteistö. Tavallaan kyse on käsitelmäärittelyn kompromissista, jossa on pyritty mahdollisimman pitkälle lisäämään käsitteiden tarkkuutta ilman, että niiden sovellettavuus siitä liiemmin kärsii.

Esimerkkitutkimuksessa tätä ongelmaa pyrittiin ratkomaan melkoisen mittavalla käsiteapparaatilla, jota muodostettiin konfiguraatiivisen vertailun lähtökohdista käsin. Vertailututkimuksessa mm. Stein Rokkanin esimerkin innoittamana konfiguraatiivisen vertailun puolestapuhujana on toiminut yhdysvaltalainen sosiologi Ragin (1987: 1994 a) ja josta myös Nina Herala kirjoittaa tässä teoksessa. Organisaatiotutkimuksessa erityisesti kanadalainen organisaatioiden ja johtamisen tutkija Henry Mintzberg (1979) eräine kollegoineen (Miller & Friesen 1984; Miller & Mintzberg 1987) on lähes samanaikaisesti kehittänyt vastaavia ajatuksia. Konfiguraatiolla tarkoitetaan tarkasteltavien tapausten ominaisuuksien kombinaatioita, jotka on muodostettu sen verran yleisellä tasolla että yhdellä ja samalla konfiguraatiolla voidaan kuvata laajempaa joukkoa tapauksia. Kun tutkimuskohteita tarkastellaan vertailussa ominaisuuksiensa erojen ja yhtäläisyyksien muodostamina kombinaatioina, niin silloin kyse on konfiguraatiivisesta vertailusta.

Kuvaamalla tapausten 'kokoonpano', kuvataan edelleen tapaukset tapauksina, mutta samalla pelkistetään ja päästään tutkimuksellisesti tavoi-

teltuun tilanteeseen. Jokaista tapausta ei tarvitse kuvata spesifinä ja uniikkina, vaan tutkimuksessa pärjätään rajatummalla konfiguraatioiden joukolla. Tämä on Raginin keskeinen pyrkimys. Hän pyrkii säilyttämään myös analyysin kvalitatiivisuuden. Vertailuissa tarkastellaan usein sellaisia laadullisia ilmiöitä, joita kvantitatiivisen analyysin keinoin on vaikeaa, jos ei suorastaan mahdotonta kuvata tyydyttävällä tavalla. Olennaista ei myöskään usein ole yksittäisten tekijöiden vaikutus tarkasteltaviin ilmiöihin, vaan se mitä nämä yksittäiset tekijät saavat yhdessä aikaan. Samoillem ilmiöille löytyy tällöin erilaisia, jopa keskenään ristiriitaisia selityksiä, koska erilaiset kontekstit vaikuttavat tilanteeseen. Yleisestä kehityksestä tai linjasta poikkeamista ei tällöin pidetä virheenä tai harhana, vaan tällaiset tapaukset otetaan yhtä vakavasti kuin paremminkin linjassa pysyvät.

Esimerkkitutkimuksessa konfiguraatiot on muodostettu kirjallisuuden perusteella ja niitä on sitten käytetty epäsuoran illustratiivisen vertailuasetelman edellyttämänä 'mallina' kutakuinkin samaan tapaan kuin ideaalityyppejä vertailututkimuksessa käytettäisiin hyväksi. Mintzberg, joka myös tunnetuimmissa sovellutuksissaan konfiguraatiojattelusta johtaa konfiguraatioonsa kirjallisuutta läpikäymällä, puhuu kollegoidensa kanssa myös toisesta tiestä konfiguraatioihin. Konfiguraatio voi olla myös esimerkiksi monimuuttujamenetelmiä hyödyntämällä 'löytyvä' rakennelma, jota hyödyntämällä tulokset voidaan tuoda empiiristä kohdetta yleisemmälle tasolle.

Vertailtavuus rajattuna vaihteluna tapausten välillä

Toinen Smelserin (1976) esiin nostama vertailtavuuden ehto liittyy käsitteiden käytön logiikan soveltamiseen empiirisessä tarkastelussa. *Tulosten on oltava 'mahdollisimman identtisiä'*. Siis vaikka vertailu on menetelmä, esimerkiksi maiden välisen vaihtelun paljastamiseksi ja tulkitsemiseksi, on tutkittavissa olevalla vaihtelulla jo lähtökohtaisesti rajansa. Jos käsitteet on valittu oikein, vertailun kohteiden vaihtelu on mielekkäissä puitteissa. Muutoin vaihtelu on

niin suurta, ettei erojen ja yhtäläisyyksien rekisteröiminen ole kovin hedelmällistä. Ainakin yleistämiselle syntyvät edellytykset ovat kehnohkot.

Tapausten valinnassa on mahdollista etukäteen minimoida suuren lähtökohtaisen erilaisuuden tuottamat vertailtavuusongelmat keskittymällä samanlaisiin tapauksiin. Esimerkkitutkimuksessa tämä otettiin huomioon jo tutkimuskohteiden valinnassa, jota koskevat ratkaisut muodostavat erään vertailun keskeisimmistä valinnoista. Tarkasteltavilla valtioilla on mm. EU- ja OECD-jäsenyyksien takia niin paljon erilaisia yhtymäkohtia, että on lähtökohtaisesti selvää kyseessä olevan samanlaisten maiden vertailun (Przeworski & Teune 1970; Dogan & Pelassy 1984). Tutkimuksen kohteena olevia maita valittaessa, on etukäteen suljettu pois joukosta kovin paljon muista poikkeavat tapaukset. Tällä on taattu se, että maiden monet taustatekijät ovat yhden-suuntaisia.

Samanlaisten maiden vertailussa etsitään primääristi maiden välisiä eroja. Syy tähän on ilmiselvä. Yhdenmukaisuus on maiden valinnalla taattu melko pitkälle, mutta ei silti aivan kokonaan. Erojen etsiminen puolestaan tulee mielekkääksi, koska maiden välillä on niin paljon yhtymäkohtia. Adam Przeworski ja Henry Teune (1970: 32–34), jotka itse kritisoivat samanlaisuuteen perustuvia vertailuasetelmia, kertovat samalla keskeisen syyn sille, miksi ne ovat niin yleisiä. Kun voidaan olettaa maiden jakavan mahdollisimman monia eri tekijöitä, voidaan harvoin erottaviin tekijöihin keskittymällä saada helposti tulosta aikaan. Sinänsä samanlaiseksi muuten havaittujen valtioiden eroihin keskittymällä voi saada aikaiseksi kvasiekperimentaalisia tutkimusasetelmia. Niissä syntyy hyvät edellytykset vertailulla selittämiseen.

Pelkästään tutkimusongelmaa tarkastelemalla voisi katsoa minun poikenneen tästä jossakin määrin, tarkastelinhan primääristi yhdenmukaistumisen kysymyksiä, joka olisi helppo samaistaa pikemmin yhtäläisyyksien tutkimukseen. Yksinkertaisimmillaan yhdenmukaistumisen voi määritellä prosessiksi, jonka myötä havaitut erot ja niiden merkitys vähenevät. Yhdenmukaistumisen tutkimuksen voi siten perimmiltään tulkita erojen tutkimukseksi joka, jos tarkennusta kaivataan, paneutuu ennen kaikkea erojen mää-

rän ja merkityksen vähenemisen kysymyksiin. Tällaisena sen itsekkin ymmärsin, joskaan en näin jälkikäteen ajatellen niin eksplisiittisesti kuin ehkä olisi ollut syytä.

Kun maat ovat niinkin lähellä toisiaan kuin Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia ja Suomi läntisen Euroopan lisääntyvässä yhteistyössä toimivina valtioina ovat, niin erojen tarkastelu ei ole täysin vailla riskejä. On nimittäin mahdollista, että niille tulee antaneeksi liiankin suuren merkityksen. Kun jo maiden valinnoilla on varmistettu, että yhdenmukaisuutta niiden välillä todella löytyy, niin siihen ei ehkä tule kiinnitettyä jatkossa riittävästi huomiota. Silloin havaituille eroille tulee helposti annettua liian dramaattinen merkitys, vaikka olennaista monesti samanlaisten tapausten välillä operoitaessa ehkä onkin se, että ne todella syystä tai toisesta ovat samanlaisia monen eri asian tai ilmiön suhteen.

Aineiston keruu ja käsittelyn systemaattisuus

Kolmas Smelserin vertailtavuudelle asettama ehto liittyy tapausten käsittelyyn tutkimuksessa. *Vertailtavuus edellyttää sitä, että aineiston keruu ja käsittely tapahtuu kussakin tapauksessa yhdenmukaisesti.* Jos tapausten 'erityisyys' otetaan tässä vaiheessa huomioon kovin pitkälle, niin samalla saatetaan menettää mahdollisuus arvioida niitä suhteessa joko suoraan toisiin tapauksiin, tai epäsuoraan keskenään jonkin teoreettisen mallin kautta.

Hallintopolitiikan osalta eräänlaisen perusaineiston muodostivat OECD:n julkishallintokomitean tuottamat raportit, jotka eräistä luotettavuusongelmistaan huolimatta, muodostavat OECD:n laajuisen kvalitatiivisen aineiston. Mikä vieläkin tärkeämpää, tämä aineisto on alunperin kerätty kutakuinkin yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti. Aivan samaa systemaattisuutta siinä ei ole, kuin esimerkiksi OECD:n tuottamassa tilastoaineistossa, mutta silti se muodostaa kohtalaisen ongelmattoman aineiston. Tämän aineiston käyttöön pätevät pitkälti samat asiat kuin minkä tahansa valmiin aineiston, mm. systematiikka ei ole aina sama kuin tutkija haluaisi,

eikä siksi kaikkia tietoja löydä siinä muodossa ja laajuudessa kuin olisi tarpeen.

Ainoana aineistona OECD:n maittaiset ja teemoittaiset raportoinnit eivät ole riittäviä ja riittävän luotettavia. Ongelma poistuu tai ainakin hälvenee merkittävästi, jos käyttää muita aineistoja OECD-aineistojen rinnalla. Eräs hyvä mahdollisuus ovat itse kerätyt aineistot, esimerkiksi eri maissa toteutetut haastattelut ja kyselyt. Esimerkkitutkimuksessa ei lähdetty näihin, vaan tutkimus toteutettiin kokonaan kirjallisuustutkimuksena. Keskeisenä analysoitavana materiaalina oli joko maittain, tai tiettyinä maakombinaatioina raportoidut tutkimukset ja selvitykset, joita eräiden maiden kohdalta löytyi runsaasti ja toisten hieman vähemmin. Näiden avulla voitiin tarkistaa faktojen pitävyys sekä vahvistaa tehdyn tulkinnan perustaa.

Validiteetti ja reliabiliteetti

Smelser (1976) etenee kirjassaan tarkentamaan vertailtavuudesta sanomaansa mittaamiseen liittyvänä kysymyksenä. On syytä todeta tässä olevan kyse samoista ongelmista kuin mittaamisessa yleensäkin, validiteetista ja reliabiliteetista. Jos edellisen kanssa ei hallintopolitiikan ja -reformien tarkastelussa ole ongelmia, niin tarkastellaan sitä, mitä oli aikomuskin tarkastella. Jos taas jälkimmäinen ei tuota ongelmia, tarkastelun uusiminen esimerkiksi joitain toisia maita koskevana tarkasteluna tuottaisi kutakuinkin samantapaisen tuloksen. Edelliset kolme ehtoa voidaankin karkeasti luokitella tämän mukaisesti. Ensimmäinen Smelserin esittämä vertailtavuuden ehto on primääristi vertailuasetelman validisuuteen kantaa ottamista ja kolmas sen reliabiliteettiin. Toisessa ehdossa on nähdäkseni kyse kummastakin.

Smelser ei ole ainoa vertailumetodologian klassikoista, joka nostaa nämä mittaamisen yleiset kriteerit esiin pohtiessaan vertailtavuuden kysymyksiä. Przeworski ja Teune (1970: 10–11) puhuvat näistä jopa keinona jättää 'vertailtavuuden', 'samanlaisuuden' ja/tai 'yhtäläisyyden' kysymykset kokonaan sikseen. Kun heidän mukaansa kerran mittaamisen validisuudesta ja

reliabiliteetista on tieteessä kulttuureihin sitoutumattomat kriteerit, niin ne voivat toimia myös vertailututkimuksen 'metakielenä'. Tämän kielen tulee kuvata erilaisia ilmiöitä mielekkäällä ja jopa ainutlaatuisiin ilmiöihin nähden 'isomorfisella' tavalla. Reliabiliteetin kriteerit kertovat tällöin missä määrin järjestelmien välillä tehtyt havainnot ovat 'universaaleja' tai 'invariantteja'. Validisuus puolestaan kertoo millä tavoin valitut käsitteet kuvaavat haluttua asiaa, miten ne onnistuvat kuvaamaan ilmiöitä järjestelmiensä luomissa puitteissa.

Przeworskin ja Teunen (1970) toive mittaamisen 'metakielen' tarjoamasta ratkaisusta vertailtavuusongelmaan ei kuitenkaan ole toteutunut. Kääntyminen kvalitatiivisempaan suuntaan on mitä ilmeisimmin vienyt maata tuollaisen ideaalitilan toivomisen jalkojen alta. Vaikka reliabiliteetti ja validiteetti ovat myös kvalitatiivisen tutkimuksen kannalta tärkeitä kysymyksiä, ei niitä ymmärretä täysin samoin kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Edellytyksiä kaikkea vertailututkimusta yhdistävään 'metakieleen' ei löydy, vaan ratkaisuja on haettava toisesta suunnasta. Erityisesti käsitteellinen työ on avainasemassa vertailtavuuden ongelmien ratkaisemiseksi.

Hallintopolitiikkaa analysoineen esimerkkitutkimuksen asetelmaa voidaan myös arvioida suhteessa mittaamisen validiteettiin ja realiabiliteettiin. Ensin mainitulla voidaan tässä yhteydessä ymmärtää sitä kuinka hyvin valituilla käsitteillä kyettiin analysoimaan hallintopolitiikassa ilmeneviä eroja ja yhtäläisyyksiä. Jälkimmäinen puolestaan liittyy ennen kaikkea siihen voidaananko nyt muodostettua asetelmaa soveltaa muiden maiden tarkastelussa.

Tutkimuksen tekijänä lienen itse jäävi ottamaan kovin laajasti kantaa vertailuasetelmani validisuuteen. Oikeaa konfiguraatiota ei sinänsä ole olemassakaan, vaan jo lähtökohtaisesti jokainen konfiguraatio ja sen muodostavat käsitteet ovat tutkijan valintoja. Jokainen tutkija seisoo epäilemättä valintojensa takana ja onkin oikeastaan kokonaan toisten tutkijoiden tehtävänä osoittaa, missä määrin ja millä tavoin asiat olisi voitu toteuttaa toisinkin. Saamastani kritiikistä huolimatta olen edelleenkin sitä mieltä, että valitsemani tapa toteuttaa tutkimus kohtalaisenkin mutkikkaita käsitteellisiä kon-

struktioita hyödyntämällä on perimmiltään toimiva, vaikkakin eräistä niihin liittyvistä valinnoista voidaan perustellusti olla erikin mieltä. Keskustelu niiltä osin jatkuu.

Sen sijaan on luovallista ja jopa toivottavaa ottaa kantaa siihen, missä määrin sovellettavissa em. käsitteelliset konstruktiot ja niihin perustuva vertailuasetelma olisi muiden maiden tarkastelussa. Pari näkökohtaa nousee välittömästi esille. Ensimmäiseksi on syytä todeta, että vertailuasetelma on laadittu yleisemmällä tasolla. Vaikkakin on turha kiistää, ettei tapausten tietämyksellä olisi ollut mitään vaikutusta käsitteellisiin valintoihin, niin sittenkään niitä ei ole valittu vain tarkasteltua neljää valtiota varten. Tavoitteena on kylläkin ollut saada aikaiseksi jotain sellaista, jota voitaisiin hyödyntää myös jatkotutkimuksissa.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut minkään täysin 'kulttuurisesti yleispätevän' käsitteellisen asetelman rakentaminen. Kun tarkoituksena oli alunperin lähestulkoon saman toimintaympäristön jakavien maiden tarkasteleminen, ei asetelmaa jatkossakaan ole ollut tarkoitus soveltaa tämän maa-kontekstin ulkopuolella. Kyse on siten vertailuasetelmasta, joka parhaimmillaan soveltuu kutakuinkin samantyyppisten valtioiden tarkasteluun kuin nytkin. Se edellyttää tiettyjen kriteereiden täyttymistä, taloudellisesti markkinataloutta, oikeudellisesti oikeusvaltiota, poliittisesti demokraattisuutta ym. tarkasteltuja valtioita muistuttavia läntisiä maita yhdistäviä piirteitä. Tällaiset piirteet yhdistävät Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja OECD:n jäsenvaltioita, koska jo näiden järjestöjen jäsenyyskriteeristö näitä piirteitä jäseniltään edellyttää.

Vertailtavuus tutkijan toimien tuloksena

Erityisesti päätyminen ekstensiiviseen käsitteistöön edustaa mitä selkeimmällä tavalla Mattei Doganin ja Dominique Pelassyn (1984: 133–39) peräänkuuluttamaa 'heterogeenisen kentän käsitteellistä homogenisoimista'. He korostavat Przeworskin ja Teunen (1970: 10) tapaan, ettei vertailtavuus (ho-

mogeenisuus) ole järjestelmän luontainen ominaisuus, vaan pikemminkin seurausta eräistä tutkijan tekemistä valinnoista ja näkökulmista. Kaikki järjestelmät ovat periaatteessa uniikkeja, mutta niiden tarkasteleminen tutkijan valitsemien ja määrittelemien käsitteiden avulla yhdenmukaisia proseduureja noudattaen, luo mahdollisuuden 'yhteismitallistaa' niitä tarkastelun edellyttämällä tavalla.

Tässä esityksessä lähdettiin liikkeelle vertailtavuuden vähimmäisvaatimuksesta ja yhteisen saman merkityksellisen tekijän vaatimuksesta. Olen siitä edennyt, käsitteiden -ja tapausten valinnan sekä analyysin systemaattisuuden kautta, mittaamisen ydinkysymyksiin. Tämä on hyvä paikka lopettaa esitys; kiteyttäen mistä vertailtavuudessa varsinaisesti on kyse, ja palata samalla siihen mistä esitys alkoi.

Vertailun eri tekijöillä on selkeästi yhteinen nimittäjä, ne ovat kaikki kiinni vertailututkijan valinnoista. Vertailtavuus syntyy vasta tutkijan tekemien ratkaisujen tuloksena, sitä ei löydy mistään 'valmiina'. Jos kytetään otamaan huomioon edellä vertailtavuuden yleisinä kriteereinä kuvatut asiat, tapaukset ovat verrattavissa keskenään ja tutkijalla on selkeä käsitys mihin vertailtavuus kulloisessakin vertailuasetelmassa perustuu. Jos oheisia asioita ei ole pohdittu ja vertailtavuuteen liittyviä ongelmia ennakolta ratkottu, on paras jättää liiemmät rinnastamiseen perustuvat tulkinnat sikseen.

VIII

TILASTOLLINEN VERTAILUTUTKIMUS

*Jouni Niskanen**

Tämä osuus keskittyy tilastollisella materiaalilla tehtävään vertailuun. Vertailun perusfilosofia on yhtäläisyyden ja erilaisuuden tutkimisessa (Salminen 1999: 33). Tietty ominaisuus vertailtuna eri ryhmissä kuvaa niiden samankaltaisuutta ja erilaisuutta.

Tilastolliselle aineistolle on olemassa menetelmiä, jolla tätä yhtäläisyyttä ja erilaisuutta voidaan verrata. Tilastollisella aineistolla tapahtuva vertailu perustuu varta vasten kerättyyn tai jo olemassa olevaan tilastolliseen materiaalin sekä tilastotieteen teoriaan ja menetelmiin. Erityistä tilastollisessa vertailussa on materiaalin numeerisuus.

Vertailututkimus on parhaimmillaan silloin kun tapausjoukko supistuu ja muuttujajoukko laajenee. Tilastollisessa vertailussa täytyy kuitenkin olla runsaasti havaintoyksiköitä. Tämä tekee tilastollisen vertailututkimuksen määrittelyn hankalaksi. Jos tilastotieteen ehtoja ei noudateta, vertailu ei ole ainakaan tilastollista vertailua, vaikkakin muunlaista vertailua tai tieteellistä tutkimusta se voisi hyvinkin olla. Tilastollinen tuo esille vaatimuksen, että tutkimuksessa on käytettävä tilastotieteen menetelmiä. Tilastollinen vertailu toimii siis välineensä ehdoilla.

* HTT Jouni Niskanen on sosiaali- ja terveyshallinnon ma professori Vaasan yliopistossa.

Vertailussa jotakin verrataan johonkin toiseen. Mitä mahdollisuuksia tilastoilla on tässä asetelmassa? Tilastotieteestä on hyviä yleisesityksiä runsaasti (Lehtonen & Niemi 1992; Alkula & Pöntinen & Ylöstalo 1994; Holopainen & Pulkkinen 1997; Nummenmaa & Konttinen & Kuusinen & Leskinen 1997; ym.), enkä esittele tilastotieteen perussääntöjä. Käsittelen osuudessani hallintotieteiden alan tilastollista vertailututkimusta ja keskityn käytännölliseen vertailututkijan näkökulmaan.

Tilastollisen vertailututkimuksen tiedeperintö

Hallintotieteiden tiedeperintö on moniaineellinen ja monitieteinen. Monella tieteenalalla tapahtunut kehitys vaikuttaa siihen, kuinka hallintoa tutkitaan. Tilastollisen vertailututkimuksen taustalla on klassista tutkimusta ja laajasti kokemusta niin filosofian, sosiologian, luonnontieteiden kuin kulttuuritutkimuksen piiristä.

Noin kaksisataa vuotta sitten Auguste Comten mielestä suora havainnointi, koe ja vertailu ovat sosiologian käyttöön soveltuvat havaintomenetelmät. Fysiikan kokeilla oli hänen mielestään vähemmän käyttöä sosiologiassa, mutta luonnolliset kokeet tarjoavat mahdollisuuksia sosiaalisten faktojen tuottamiseen. Comte oli matemaatikko, mutta ei itse tehnyt empiiristä tutkimusta. (Töttö 1996: 61.)

Vuosisata sitten vaikuttaneen Émile Durkheimin (1985) 'Itsemurha' on sosiologisen (ja samalla monen muunkin tieteenalan) tilastollisen vertailututkimuksen perusteoksia. Durkheim perusti tutkimuksensa suureen määrään kansainvälistä tilastollista tietoa. Hänen aineistonkäsittelymenetelmänsä olivat suhteellisen yksinkertaisia luokitteluita, ristiintaulukointeja ja indeksointeja. Nykymittapuun mukaan vaatimattomista menetelmistä huolimatta, hän onnistui todistamaan tutkimansa ilmiön kulttuurisidonnaisuuden. Sosiologian metodisäännöissään Durkheim (1982: 43, 144) neuvoi pitämään sosiaalisia faktoja 'esineinä', mikä lienee ymmärrettävissä

niin, että tieteellisessä tutkimuksessa on käytettävä mitattavaa empiiristä aineistoa ja etsittävä siitä kausaalisuhteita.

Monet tilastolliset testauskaavat ovat yllättävän tuoreita keksintöjä, eli kehitettyjä pääasiassa 1900-luvun alkupuolella. Alunperin monet niistä on tarkoitettu käytännön tarpeisiin teollisuudessa ja kaupassa, mutta soveltuvat käytettäväksi tieteellisessä tutkimuksessakin. Esimerkiksi t-testin kehitti englantilainen W. Gosset nimimerkillä 'Student' vuonna 1908. Varianssianalyysin on kehittänyt sir R. A. Fisher 1920-luvulla kasvinviljelykokeita varten. Faktorianalyysin on puolestaan keksinyt myöhemmin 30-luvulla amerikkalainen psykologi L. Thurstone lahjakkuuden tutkimusta varten. (Mattila 1969: 33, 57; Mäki-Kulmala 1998: 40.) Menetelmää on kehitetty sen älkeen runsaasti.

Tilastollinen vertailu on vahva luonnontieteissä. Tieteellinen kontrolloitu koe koeryhmineen ja vertailuryhmineen on vallitseva käytäntö esimerkiksi kansanterveystieteessä. Hoitomenetelmiksi suositellaan nykyään vain tilastollisilla kaksoissokkotutkimuksilla ja riittävän isolla aineistolla päteviksi osoitettuja menetelmiä (evidence based medicine). (Miettinen 1985; Cochrane 2000; Duodecim 2000.)

Tilastollisen tutkimuksen kritiikki yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on ollut runsasta. Tietokoneistuminen ja tietty rutiinilaskennan helpottuminen aiheutti esimerkiksi faktorianalyysin ryöstöviljelyn, minkä väistämätön seuraus oli kvantitatiivisen metodin väärinkäytön maine. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on yleisesti arvosteltu survey- ja koeasetelmia mm. väittämällä niiden yksinkertaistavan todellisuutta tai ohjaamaan vastaajia vastaamaan halutulla tavalla. Asenne on ollut niin torjuva, että kvantitatiivinen metodin käyttö on yhteiskuntatieteden alalla, maisterin opinnäytetoissa, harvinaista. (Ks. Töttö 1982: 57–61; 1997: 32.)

Tilastollisen aineiston käyttö on kuitenkin kansainvälisesti ollut vahvaa. Kaikki tutkijat eivät käytä sanaa vertailu tai comparative tilastoihin perustuvissa tutkimuksissaan, vaikka itse asiassa juuri vertailisivat. Esimerkiksi kulttuurien välisten tutkimusten alalla valtavia syrvey-aineistoja ovat

käyttäneet Ronald Inglehart (1977), Milton Rokeach (1973) ja Geert Hofstede (1984). Hallintotieteiden alalla on tehty lukuisia väitöskirjoja ja tutkimuksia, joiden aineistot, tutkimusasetelmat ja menetelmät ovat tilastollisia.

Tilastollisen hallinnollisen aineiston tuottajia on runsaasti, joista esimerkiksi OECD:n laadukkaat maaraportit ovat hallinnon tutkijoilla ahkerassa käytössä. Viime vuosien aikana on maailmalla perustettu tietoarkistoja säilyttämään arvokkaita atk-tietokantoja. On oivallettu, että jo kerättyjä vertailuaineistoja voidaan käyttää uudestaan ja hyödyntää esimerkiksi opetustarkoituksiin. Tulosjohdettu julkinen hallinto tarvitsee tilastollista vertailutietoa, minkä takia esimerkiksi benchmarking tai DEA-analyysi ovat itse asiassa tämän hetken sovelluksia tilastovertailusta.

Jako viiteen ryhmään

Luokittelen tilastoaineistoilla tehtävän vertailun viiteen ryhmään:

- 1) Voidaan verrataan kahta caseä toisiinsa yhden muuttujan suhteen. Tämä on yksinkertaisin muoto.
- 2) Voidaan vertailla kahta caseä niistä saatavien lukuisten tilastolukujen perusteella.
- 3) Voidaan verrata hyvin useaa caseä yhden muuttujan suhteen ja etsiä tilastollisia säännönmukaisuuksia aineistosta.
- 4) Voidaan verrata hyvin useaa caseä hyvin monien muuttujien suhteen. Siinä tapauksessa aineiston moninaisuutta voidaan yksinkertaistaa summamuuttujilla ja monimuuttujamenetelmillä.
- 5) Voidaan verrata aikasarjoja esimerkiksi yhdestä tai useammasta casestä yhden muuttujan osalta. Aikasarjoissa verrataan trendin kehitystä tiettyinä aikana.

Esimerkkejä erilaisista tavoista tehdä vertailututkimusta

Muuttujien määrä Havainto-Yksiköiden määrä	Vähän muuttujia	Runsaasti muuttujia
Vähän vertailtavia havaintoyksiköitä	Kaksi kaupunkia, joista verrataan yhtä muuttujaa (1) Yksi kunta, jonka yhden muuttujan saamia arvoja seurataan monelta vuodelta (5)	Kaksi kaupunkia, joista tutkitaan kymmeniä tutkimuslukuja (2)
Runsaasti vertailtavia havaintoyksiköitä	Kaikki Suomen kunnat, joista tutkitaan yhtä muuttujaa (3)	Kaikkien Suomen kuntien kymmenet muuttujat (4)

Tilastollinen vertailu on siis mahdollista usealla tavalla. Oheisessa taulukossa on esitetty esimerkkejä tilastollisista vertailuista. Numerot viittaavat edellä olevaan jakoon.

Tyyppin 1 vertailu on triviaalein tapa hyödyntää tilastoja. Katsoisin, että se ei ole varsinaista tilastollista vertailututkimusta. Kahta numeroa hokemalla ei päästä sen pidemmälle. Tutkimus antaa olettaa, että tutkija tekee huomattavassa määrin omaa taustatyötä, eikä toistele jo valmiiksi aikaansaatua taulukkolukuja.

Tyyppin 2 vertailuasetelma on jo tutkimuksellisempi. Voidaan esimerkiksi verrata kahden erilaisen kaupungin julkisten palvelumenojen rakennetta ja palvelun tarvetta. Jos aineisto muodostuu poikkileikkaukselliseksi yhden vuoden tilastojen vertailuksi, niin vertailu on ainutlaatuisten aineistojen rinnastamista ja erojen tulkintaa. Määrittelin tämän tyyppisen tilastollisen tutkimisen enemmän laadulliseksi, sillä tämän tyyppisessä tutkimuksessa ei juurikaan voida käsitellä tietoja tilastollisesti, eikä löytää universaaleja tilastollisia säännönmukaisuuksia.

Tässä osuudessa keskityn kuvaamaan tyyppin 3 ja 4 vertailututkimusta, jossa tutkittavana aineistona on suuri määrä havaintoyksiköitä sekä pienempi tai suurempi määrä muuttujia. Tilastotiede operoi nimenomaan tällaisella materiaalilla, joten keskityn tämäntyyppisten aineistojen vertailututkimukseen.

Tyyppin 5 aikasarjatutkimus on tilastovertailijalle myös mahdollinen valinta. Verrattaessa keskenään, esimerkiksi kahden kaupungin tilastotietoja, on helpoin tapa rinnastaa kehitystä indeksoimalla, merkitsemällä alkutaso esimerkiksi 100:ksi, muuten usein epäyhteensopivat luvut vertailuaikajakson alusta ja esittää graafisesti, kuinka paljon kahdessa kaupungissa muuttujan arvot ovat vaihdelleet. Aikasarjatutkimuksessa helpottavana tekijänä on suhteellinen muutos, joka yleensä toimii luotettavana indikaattorina silloin, kun itse muuttujat ovat keskenään epäyhteensopivia. Mittaus- tai tilastointiperusteissa kesken aikasarjaa tapahtuneet muutokset aiheuttavat usein ongelmia.

Muuttujien ominaisuudet

Kahden tai useamman tilastollisen tunnusluvun tai lukeman yhtäsuuruuden tai erisuuruuden tutkiminen on vertailun 'pääfilosofian' mukainen tilastollinen vertailun sisältö. Se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että verrataan *kumman tai minkä ryhmän keskiarvo on suurempi kuin toinen, tai mikäli ryhmiä on useampia, mikä niistä on isoin tai pienin*. Keskiarvon tilalla voisi olla prosenttiluku, vakiosta luku tai indeksiluku. Jos verrattavat aineisto on frekvenssejä, vertaillaan, *missä otoksessa on eniten havaintoyksikköjä ja missä vähiten*. Vertailtava luku voi olla myös *järjestysluku*, joilla on omat keskilukunsa. Voi olla, että tilastollisen vertailututkijan kiinnostuksen kohde ei ole kuvattavissa yksittäisestä muuttujasta, vaan on moniulotteisempi. Tätä voidaan kuvata useiden muuttujien *summamuuttujana* eli se voi olla siis koottu useasta muuttujasta.

Jotta jotakin tilastollista lukua voidaan verrata, täytyy muodostaa ryhmiä, joiden välillä tunnusluvun vertailu tapahtuu. Verrattavia ryhmiä voi olla useampia ja niistä voidaan muodostua edelleen pienempiä alaryhmiä toisten taustatekijöidenkin mukaan. Taustatekijöiden mukaan tapahtuva ryhmittely voidaan tehdä aluksi yhden muuttujan mukaan, kunhan muuttujalla on sisäisiä luokkia (vähintään 2 kappaletta). Toinenkin taustamuuttuja voidaan ottaa mukaan, ja suorittaa jako sen sisäisten luokkien lukumäärän (esimerkiksi 3 kappaletta) mukaan. Kahden taustamuuttujan takia luokkia syntyy 2×3 eli yhteensä 6. Tilastollinen vertailu tapahtuu tässä tapauksessa 6 ryhmän välillä, ja varsinainen verrattava luku on jokaisen luokan tiettyjen muuttujien keskiarvo, frekvenssi, järjestysluvun tunnusluku tai jokin summamuuttujan arvo. Dimensioita voi olla useampiakin.

Tilastollista vertailua ei kannata tehdä *pelkästään* yhden tai parin luokittelevan taustamuuttujan avulla. Käytännössä on hyödyllistä kerätä paljon tilastollisia muuttujia ja yrittää valita kokeilemalla massasta ne tekijät, jotka parhaiten selittävät valitun muuttujan muutosta tai eroja.

Tilastollisessa vertailututkimuksessa kerätään isoja datamatriiseja, joista voidaan koota monia muuttujakombinaatioita. Matriisissa voi olla esimerkiksi sata muuttujaa, joista osa on dikotomisista, osa useampiluokkaisia ja luokiteltuja ja osa jatkuvia muuttujia. Näin suuren taustamateriaalin keskinnäminen ristiintaulukointi on mahdotonta ja tarpeetonta. Isojen aineistojen tiivistämistä varten on luotu esimerkiksi Cronbachin alfa-, pääkomponentti-, faktori- ja ryhmittelyanalyysijä. Niiden avulla voidaan esimerkiksi sadasta muuttujasta muokata alle kymmenen uutta muuttujaa, joilla koko aineisto on helpommin hallittavissa.

Vertailun tulos testattava

Tilastollisessa vertailututkimuksessa testausvaihe on oleellisen tärkeä: havainnot on syytä varmistaa sattumatuloksista eroaviksi. Ilman testausta ei vertailua saa mielestäni kutsua tilastolliseksi vertailututkimukseksi,

sillä muutoin mikä tahansa satunnainen trivialiteetti kelpaisi vertailututkijalle.

Testausta tiettyjen sääntöjen perusteella tarvitaan, jotta voidaan varmistua onko otoskoko riittävä ja erot riittävän selvät havaintoyksiköiden välillä. Vasta tilastollinen testaustulos vahvistaa erojen ja samankaltaisuuksien olemassaolon. *Hypoteesit* ovat: nollahypoteesi, joka konservatiivisuusperiaatteen mukaan kuvaa vanhaa hyväksyttyä asioiden tilaa, sekä toisaalta vastahypoteesi, jolle pitää löytyä vähintään 95 prosentin varmuus, jotta se voidaan hyväksyä.

Tilastollinen merkitsevyys perustuu matemaattisiin laskukaavoihin. Tilastollinen tutkimus perustuu matemaattisena tieteenä sovittuihin hylkäämisrajoihin ja mekanistisiin laskutoimituksiin. Eri tyyppisiin aineistoihin on kehitetty erilaisia testausmalleja, joiden joukossa on keskenään vaihtoehtoisia ja väistämättä erilaisia tuloksia tuottavia malleja. Ongelmana on se, että erilaiset vaihtoehdot tuottavat erilaisia tulkintoja, eikä vaihtoehtojen keskinäiselle paremmuudelle aina löydy ehdottomia kriteerejä. Näennäisestä eksaktiudestaan huolimatta tilastollinen testaustulos vaatii tulkintaa. Tietokonetuloste voi olla täysin absurdi ja johtaa vertailututkijan hakoteille, jollei hän perehdy testauksen laskentakaavan ominaisuuksiin ja niiden heikkouksiin.

Testin sanoma on tapauksesta riippuvainen ja tutkijan on syytä paneutua merkitsevyydestien sanomaan ja niiden rajoituksiin. Tilastollinen testaus pyrkii hakemaan totuutta sattumatulosten sijasta. Se operoi säännöillä, joita asetetaan vertailuhavaintojen hyväksymiselle. Jos testaus ei näytä merkitseviä eroja tai samankaltaisuuksia, ei tutkijan ole sallittu edetä päättelyssään sen pidemmälle.

On todettava, että tilastotieteen käsitelmäärityt eksaktiudestaan huolimatta ovat paikoin puutteelliset. Vaikka tilastotieteen oppaat ovat hallinnon tutkijoille käyttökelpoisia, niiden aihevalinnat ja aineistoesimerkit eivät aina sovellu tyypillisiin tutkimustilanteisiin. Ongelmallisia ovat joissakin tapauksissa muuttujien määrittely tiettyyn muuttujaluokkaan, otantasuhteen merkitys sekä otoskoon määrittely.

Otoskoon määrittäminen

Otos tarvitaan, jos koko perusjoukkoa ei voida eikä kannata tutkia. Hyvin valitulla otantamenetelmällä otoksen muuttujien ominaisuudet vastaavat perusjoukon ominaisuuksia.

Hallintotieteellisissä vertailututkimuksissa perusjoukon käsite voi olla ongelmallinen. Voidaan olettaa, että vertailussa olevan otoksen ei ole edes tarkoitus edustaa mitään yleisempää perusjoukkoa. Jos vertailututkija tutkii tilastollisena vertailuna OECD-maita, hän saa helposti kaikista maista tilastollista materiaalia, jolla hän voi tutkia kaikkien maiden muuttujia. Tässä tapauksessa perusjoukko ja otos on sama asia, sillä OECD-maita ei ole tuhansia tuntemattomia. Tutkimuskohteena esimerkiksi 'kunta a' on heterogeeninen ja väistämättä aina useassa suhteessa erilainen, kun sitä verrataan toiseen 'kuntaan b'.

Oletetaan, että kahdessa organisaatiossa on henkilökuntaa sata työntekijää. Tutkija voisi haastatella osaa heistä, lähettää kyselylomakkeen kaikille tai lähettää kyselylomakkeen vain osalle heistä. Jos tutkija päätyy pitkään kyselylomakkeeseen, otoksen tulisi olla iso. Joissakin tapauksissa otoskoon laskennallinen minimiraja voi olla suurempi kuin koko perusjoukko. Onko tutkimus oikein tehty, jos merkitsevyystesti osoittaa aineistoa olleen liian vähän, vaikka koko perusjoukko on käyty läpi eikä aineistoa edes ole enempää? Kompromisseja täytyy siis tehdä sääntöjen suhteen.

Tilastollisen testauksen onnistumiseen vaikuttavat *otantamenetelmä*, otoksen sisäinen *hajonta* sekä keskiarvoja verrattaessa eri otosten väliset *keskiarvoerot* ja frekvenssejä verrattaessa *frekvenssierot*. Lisäksi voidaan etukäteen yrittää päättää, *kuinka suurta virhettä voidaan sietää* eli mitä ylimalkaisempaan tietoon tutkija tyytyy, sitä pienempi otos voi olla. Vain otoksen kokoon voidaan vaikuttaa etukäteen, joten *otoksen olisi oltava mieluummin liian suuri kuin liian pieni*. Vasta jälkikäteen voidaan sanoa, oliko otoskoko riittävä vertailutulosten merkitsevyyden kannalta. Otoskoon määrittely on yhteis-

kuntatieteellisessä tilastollisessa vertailussa ja survey-tutkimuksessa jatkuvasti eteen tuleva ongelma. Yleispätevää sääntöä otoksen koolle ei ole.

Otoskoko on kompromissi tiedon täydellisyyden ja ekonomisten resurssien välillä. Tutkija voi etukäteen vaikuttaa ainoastaan otoskokoon. Otoskoolle on olemassa nyrkkisääntöjä, vaikka niitä ei tiukasti ottaen saisi käyttää (Fowler 1984: 40–43). Nyrkkisääntöjen rajoitukset on huomioitava, t-testissä voi olla 'ihan muutamia' havaintoyksiköitä. Eräs nyrkkisääntö on, että otoskoko tulisi olla vähintään sama tai suurempi kuin tutkimuksessa muuttujien määrä (Pahkinen & Lehtonen 1989: 35). Kun kyselylomakkeessa on 200 kysymystä, pitäisi siis otoksenkin olla ainakin 200 tai suurempi.

Jos kyselyssä on luokiteltuja muuttujia, tulisi otoskoon olla sen verran suuri, että esimerkiksi kahden luokitellun muuttujan ristiintaulukoinnin aikana jokaisessa luokassa olisi vähintään useita edustajia. Jos kyselyssä on esimerkiksi 5-luokkaisia muuttujia, niiden ristiintaulukoinnissa 5x5 tulisi jokaisessa solun osassa olla riittävästi havaintoja. Kun jokaiseen yksikköön ei välttämättä tule kovinkaan paljon havaintoja, niin voidaan arvioida, että otoskoon vaatimus olisi tältä perustalta ainakin pari sataa.

Joissakin tapauksissa *liian suuri otos* voi aiheuttaa ongelmia. Jos aineisto on tavattoman suuri, pienetkin erot eri ryhmien välillä osoittautuvat tilastollisesti merkitseviksi. Suuri otoskoko voi johtaa laskentakaavojen ominaisuuksista johtuen ns. tyyppin I virheeseen, eli merkitsevyydestä saattaa hyväksyä vastahypoteesin myös silloin kun siihen ei ole syytä. Uma Sekaran (1992: 253) esittää, että suurten otosten aiheuttamat vääristymät on syytä välttää rajoittamalla otoskoko maksimissaan noin neljäänsataan. Hänen otoskokorajansa tarkoittanee *neljäänsataa per testi*, eli mikäli kyselylomake on moniosainen ja luokiteltuja aineistoja on monenlaisia, se tietenkin lisää kyselytutkimuksessa otoksen kokoa.

Mikäli aikaisempien tutkimusten perusteella tiedetään samantapaisen aineiston hajontalukuja, keskiarvoja tai varianssi, voidaan karkeasti laskea, montako havaintoyksikköä otokseen riittäisi, olettaen että esimerkiksi hajonta

on todennäköisesti tiettyä suuruusluokkaa. (Liedes & Manninen 1974: 73; Wilcox 1987: 160).

Jos vertailu on aivan ensimmäinen, eikä aineiston jakaumista, frekvensseistä, keskiarvoista tai vastaavista tiedetä mitään, on mahdotonta etukäteen varmasti sanoa mikä otoskoon tulisi olla. Kyselytutkimuksissa on tavallista, ettei aineiston luonteesta, kuten hajonnoista ja keskiarvoista, ole tietoa etukäteen. Nyrkkisääntöjen täytyy toivoa riittävän. Itse merkitsevyydesti onnistuu muodollisesti aina, sillä testitaulukoista löytyy arvot hyvinkin pienelle otoskoolle. Empiirisistä aineistoista saadaan turvallisia testejä, kun aineistoa on satoja havaintoyksiköitä. Jos esimerkiksi samassa kyselytutkimuksessa testauksessa käytetään useampia testausmenetelmiä, niiden laskennalliset vaatimukset antavat erilaisia otoskokoja. Otskoko on siten väistämättä kompromissi ja tutkija voi vain toivoa, että otoskoko olisi ollut eri testejä varten riittävä.

Onko mitään sanottavissa aineistosta, jos suurin osa mahdollisista kyselyn saaneista jättää vastaamatta? Tai maavertailussa aineistoa ei ole saatavana? Kyselytutkimuksissa katoa on pyrittävä minimoimaan uusinta-kyselyillä ja muistutuksilla. Tutkimus on suunniteltava alusta alkaen niin, että kato on mahdollisimman pieni. Tuloksia voi tietenkin yrittää katoanalyysin jälkeen analysoida vaikka kuinka suuren kadon jälkeen ja tehdä johtopäätöksiä suuntaa antavasti. Suunta voi kuitenkin olla väärä, eikä kuvaa koko perusjoukkoa. Puuttuvia tietoja ei korvaa mikään.

Muuttujatyyppien rajoituksien tunnistaminen

Eri tyyppisillä aineistoilla ei synny samanlaisia jakaumia. Luonnontieteellisessä tutkimuksessa jatkuvatyyppisillä aineistoilla havaintojen luonnollinen jakautuminen keskiarvon ympärille muodostaa yleensä Gaussin kellokäyrän muotoisen hajontakuvion. Toisentyyppisille aineistoille tyyppillistä voi olla binomijakauma tai esimerkiksi χ -jakauma. Havaintoyksiköiden toteutunut jakautuma on erikseen tutkittava etukäteen, jotta vertailuaineistoa voidaan testata

oikein. Muuttujan luonteen määrittäminen on oleellista, jotta oikea tilastollinen analyysitapa on mahdollista tehdä.

Useimmissa kyselytutkimusaineistoissa havainto edustaa jotain laatu luokkaa. Luokiteltu aineisto on ordinaaliasteikollinen, jos vastaukset on laitettavissa vain järjestykseen. Kyselylomakkeissa Likertin 5-portainen *täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä* -asteikko voitaneen tulkita olevan useinmiten intervalliasteikon mukainen, vaikkakin suhteellisen 0-pisteen määrittäminen, eri vaihtoehtojen tasaetäisyys toisistaan, vaihtoehtojen vähyys, lineaariset muutoksen periaate ja jakauman luonnollisuuden määritysongelmat saattavat aiheuttaa periaatteellisia ongelmia esimerkiksi aineiston soveltamisessa t-testiin. Tilastoista kerätty tilastodata on useimmin suhdeasteikollinen, jolle useat tilastolliset menetelmät ovat käypäisiä. Vertailututkijan käyttämä muuttuja ei ole aina yksiselitteisesti määritettävissä tiettyyn luokkaan.

Datamatriisi

Tutkija voi käyttää valmiiksi koottuja ja julkisia datamatriiseja (esimerkiksi Eurobarometri). Tällöin tutkittuja on tuhansia ja jokaiselta havaintoyksiköltä (ihminen, joka on vastannut kyselylomakkeeseen) löytyy enemmän tai vähemmän täydellinen sarja tietoa. Datamatriisia voidaan käsitellä eri tavoin yhdistellen ja analysoida eri menetelmillä yhä uudelleen.

Tieto voi olla myös valmiiksi muokattua tilastotietoa valmiina taulukoina tai kuvioina (esimerkiksi tilastolliset vuosikirjat). Tilastollinen julkaisu sisältää valmiiksi muokattua tietoa valituista muuttujista muutamasta havaintoyksiköstä. Aiottaessa verrata esimerkiksi kahden maan työttömyysastetta, löytyy tilastoista kaksi prosenttilukua, joista voi helposti tehdä kaksi excel-pylvästä kuvaamaan maiden tietyn hetkistä työttömyyttä. Se on kuitenkin John Huerin (1990: 96) sanoin numerojen tautologiaa, eli toistoa, ilman että niiden taakse olevaan yhteiskuntaan olisi vielä päästy. Tietenkin työttömyysluvut pitävät paikkansa, eli sitä varten meidän ei edes tarvitse käynnistää testausarsenaalia.

Kvalitatiivisen valtiomuotovertailussa voidaan samoista maista todeta, että Suomi on tasavalta ja Iso-Britannia on perustuslaillinen kuninkaskunta, mutta ei sekään vielä liene varsinaista vertailututkimusta. Tietosisältö on liian triviaalia, eli on syytä odottaa syvällisempää analyysia, ennen kuin ymmärrämme kahden maan eroja. Vertailututkija voisi tutkia esimerkiksi maita useamman muuttujan suhteen, yhdistää sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tietoa.

Tutkijan on saatava lisää dataa, jotta hän voisi tehdä omia tilastollisia päätelmiä. Toisin sanoen, tilastollinen vertailututkimus vaatii aina datamatriisin *massaa* eli paljon havaintoyksiköitä ja mielellään paljon muuttujia. Aivan samalla tavoin kuin laadullisessa vertailututkimuksessa jokin tietty ilmiö vaatii sen ymmärtämiseksi vaivannäköä taustatietojen etsimisenä, samoin kvantitatiivisessa vertailussa jokin tilastoissa näkyvän eron selittäminen vaatii runsaasti tilastollista lisätietoa.

Lisää tilastomateriaalia hankkiessaan tutkijalla on eri mahdollisuuksia, jolla hän voi vakuuttaa lukijan tehneensä tilastollista vertailua. Esimerkiksi kahden maan työttömyyttä verratessaan tutkija voi esittää kahdesta maasta aikasarjat työttömyyden kehityksestä. Lisäksi hän voi esittää kummastakin maasta alueellisia tai sektorikohtaisia tai muilla tavoin alaryhmiin esitettyjä lukuja. Tutkija voi luoda omia muuttujia esimerkiksi jakamalla tai vakioimalla tilastoista löytyvillä muuttujilla toisia muuttujia. Tietyissä tapauksissa tutkija voi saada omilla tunnusluvuillaan esille uusia seikkoja, jotka saattavat olla kiintoisia ja mitä valmiit tilastot eivät sellaisenaan paljasta.

Tilastollinen vertailututkimus on testauksineen mielekäästä kun kvantitatiivista aineistoa olkaa olla datamatriisiksi asti. Datamatriisilla tarkoitan, että vertailtavista ilmiöistä voidaan koota taulukko, jossa havaintoyksiköitä tulee olla runsaasti. Tilastollisessa tutkimuksessa vertailu ei tapahdukaan ensisijaisesti otoksen havaintoyksiköiden välillä yksilöllisesti, vaan aineiston kokonaisuus huomioon ottaen. Vasta datamatriisi mahdollistaa tilastollisen vertailun suorittamisen.

Otoksen vakioiminen ja pilkkominen

Verrattaessa yhden muuttujan vaihtelua useassa havaintoyksikössä, kun samanaikaisesti muuttujaan vaikuttaa useampi muuttuja, tulee *vakioinnin* tarve esille. Jonkin tai useamman sivumuuttujan vaikutus täytyy poistaa vääristämästä tuloksia, sillä ne voivat peittää itse tutkittavan ilmiön vaihtelun.

Siinä tapauksessa, että otos on määrällisesti suuri mutta keskenään heterogeeninen, voi olla perusteltua *pilkkoa* tutkittavat alaryhmiin, joita verrataan toisiinsa. Pilkkomisessa otoksia tutkitaan pienryhminä ja tutkitaan pienryhmien keskiarvoja ja hajontoja keskenään.

Vakiointi on esimerkiksi alueellisen vertailututkimuksen kannalta tärkeä tehtävä. Vakioimisessa on kuitenkin huomioitava se, että ei ole ainoastaan yhtä tai kahta sivumuuttujaa, jotka vaikuttavat tutkittavaan ilmiöön. Periaatteessa kaikki vaikuttaa kaikkeen, mutta raja on vedettävä johonkin. Pieni epävarmuus jää, onko vakiointi tehty oikeiden muuttujien suhteen.

Esimerkiksi julkisten palvelutarpeiden vertailututkimuksessa, väestön terveydentilaa kartoitettaessa, saadaan tilastoista esille sairastavuuteen liittyviä kunnittaisia lukuja. Saadut tilastoluvut, esimerkiksi sairastavuus ja kuolleisuus, riippuvat kunnittaisista väestömääristä ja ikäjakaumista, siksi kunnittaiset luvut on oikaistava vakioimalla ne keskenään vertailukelpoisiksi. Ikävakioinnissa väestö jaetaan useisiin ikäluokkiin, joiden osuudet vaihtelevat eri kunnissa. Kertomalla osuudet valitulle standarditasolle, oikaistaan samalla terveystilannetta kuvaavat luvut.

Mikäli esimerkiksi ikävakiointia ei tehtäisi, saattaisi tilanne muuttotappiokunnassa näyttää pahalta, ja toisaalta muuttovoittopaikkakunnilla harhaanjohtavan hyvältä. Vakioinnissa poistetaan väestörakenteen erot ja sen jälkeen perehdytään kunnittaiseen palvelutarpeeseen, kun muut tarvetekijät tulevat oikaistussa muodossa esille. Muuttotappiokunnassa keskimääräinen sairastavuus ja kuolleisuus näyttävät pahalta siksi, että runsas vanhusten osuus väestöstä johtaa keskimäärin korkeisiin sairastavuus- ja kuolleisuus-

lukuihin. Niillä paikkakunnilla, jonne muuttaa nuorta väkeä, keskimääräinen kuolleisuus ja sairastavuus ovat alhaisen keskimääräisen iän takia luonnollisesti matalampia. Ikäryhmittäin ja sukupuolittain tehty vakiointi on yleinen tapa oikaista alueellista tietoa.

Kuinka valita sopiva tilastollinen testausmenetelmä?

Tilastolliseen vertailuun sopivia testausmenetelmiä on useita, joista seuraavana esitän yhteenvedonomaisten taulukon, jossa ei kuitenkaan ole läheskään kaikki eri menetelmät. Testausmenetelmät ovat joissakin tapauksissa vaihtoehtoisia toisilleen. Taulukossa on pyritty erittelemään eri mahdollisuuksia verrata erityyppistä materiaalia.

Olen luokitellut muuttujat ylhäältä alas kolmeen tasoon, sen mukaan verrataanko frekvenssejä, järjestyslukuja vai keskiarvoja. Ensimmäisen tason aineistot ovat frekvenssejä. Toisena on ordinaaliasteikolliselle aineistolle erityisesti soveltuvia testejä. Aineisto on tyypillisesti vaihtoehtoja, jotka ovat tietyssä järjestyksessä. Kolmantena on intervalli- ja suhdelukuasteikollisille aineistoille soveltuvia menetelmiä. Toisessa suunnassa jako menee sen mukaan, verrataanko yhtä muuttujaa (jossa monta luokkaa) vai kahta tai useampaa muuttujaa (joissa monta luokkaa kussakin).

Järjestyslukujen ollessa kyseessä testaukselle on olemassa menetelmiä, joista taulukossa on mainittu hallinnon tutkijalle soveltuvimmat. Tapauksesta riippuen järjestys- tai intervalliasteikollisia muuttujia ovat väitteiden eri vastausvaihtoehdot.

Parhaimmillaan tilastollinen testaus on silloin, kun verrattavat luvut ovat suhdeasteikollisia. Niiden testaus muistuttaa luonnontieteellistä tutkimusta, jolloin monet testimenetelmät ovat sellaiselle aineistolle mahdollisia.

Eri vertailumenetelmien käyttötilanteita

Testit Vertailtavien muuttujien ominaisuudet	1-ulotteinen testi	2- tai useampiulotteinen testi
Vertailtavat luvut frekvenssejä (jakaumista ei välttämättä oletuksia)	χ^2 -yhteensopivuustesti	χ^2 -riippumattomuustesti
Vertailtavat luvut järjestyslukuja (normaalijakaumasta poikkeava jakauma)	Mann-Whitneyn testi Kruskall-Wallisin yksisuuntainen varianssianalyysi	Friedmanin kaksisuuntainen varianssianalyysi Kolmogorov-Smirnovin kaksisuuntainen varianssianalyysi
Vertailtavat luvut keskiarvoja (luonnollinen jakauma)	z-testi t-testit Yksisuuntainen varianssianalyysi	Kaksisuuntainen ja monimuuttujainen varianssianalyysi Kovarianssianalyysi

Johtopäätökset

Hallintotieteiden tilastollisen vertailututkimuksen määrittely voisi kiteytyä siten, että pohditaan, mitä on hallintotieteet, mitä on tilastollinen, mitä on vertailu ja mitä on tutkimus? Kaikki osa-alueet täytyy määritellä, jotta tilastollisen vertailun asemointi onnistuisi.

Hallintotieteiden taustalla ovat vanhemmat yhteiskuntatieteet sosiologia, valtiotiede, oikeustiede, taloustiede, psykologia sekä tilasto- ja menetelmätieteet. Hallinnon tutkijan tutkimusympäristö on useimmiten kuitenkin varsin epä-kvantitatiivinen. Muista tieteenaloista insinööritieteet ja esimerkiksi lääketiede tai psykologia hyödyntävät, huomattavasti hallintotieteitä

runsaammin, kvantitatiivista aineistoa ja menetelmiä. Tieteen perusperiaatteet ovat yhteiset kaikille tieteenaloille. Niinpä samojen metodisääntöjen pitäisi olla relevantteja kaikilla tieteenaloilla. Tilastollinen vertailututkimus asettaa tiettyjä ehtoja hallinnollisen vertailututkimuksen suunnittelulle, analysoinnille ja johtopäätöksille. Näistä ehdoista ei ole kuitenkaan syytä tinkiä.

Tilastollinen viittaa runsaaseen määrään, joko tilastoista poimittua tai esimerkiksi kyselyllä saatua aineistoa. Aineisto voi olla diskreettiä tai jatkuvaa, sille ei ole rajoituksia. Datamatriisi on tutkimuksen analysointivaiheessa välttämätön.

Vertailu viittaa otoksen jonkin muuttujan frekvenssien tai keskiarvojen rinnastamiseen johonkin vertailuryhmään. Vertailtava kohde voi olla otoksen ulkopuolinen yleinen luku, tai toinen otos. Otoksen sisällä alaryhmien ominaisuuksia voidaan myös verrata toisiinsa.

Tutkimus viittaa tieteelliseen tutkimukseen ja sen sääntöihin. Tieteellinen tieto on kokemukseräistä ja johtopäätökset perustuvat riittävään evidenssiin. Tilastollinen testaus on keino osoittaa vertailutuloksen riippumattomuus sattumasta. Mikä tahansa vertailun tulos ei ole hyväksyttävissä. Tulos on testattava ja vasta sen jälkeen voidaan sanoa onko havainto tilastollisesti satunnaisuudesta poikkeava. Tilastollisen tieteellisen tutkimuksen ehdot ovat ankarat, vaikkakin tulkinnaalle ja havainnon ymmärtämiselle jätetään tilaa.

Seuraavassa on joukko asioita, joita tulee pohtia tilastollisessa vertailussa. Onko otos n sama kuin perusjoukko N ? Jos on, niin otanta ei ole ongelma. Jos aineisto on kovin pieni, niin ei kannata väittää, että vertailututkimus olisi tilastollinen. Pienillä havaintomäärillä voi olla turvallisempaa tehdä vertailua laadullisemmilla lähestymistavoilla. Tilastolliset päättelyt vaativat otoskooksi riittävästi oikein valittuja havaintoyksiköitä tilastollista testiä kohden. Menetelmät eivät toimi pienillä havaintomäärillä.

Mitä perusjoukkoa otoksen pitäisi edustaa? Otoksen perusteella perusjoukosta ei kannata olettaa enempää kuin mitä otos sallii. Otantamenetelmä tulee olla perusteltu. Jos otannasta näyttää tulevan vino, johtopäätökset

on tehtävä selvästi ilmoittaen niiden perustuvan vinoon otantaan. Vakiointi, elaboraatio ja katoanalyysi ovat käytettävissä, mikäli aineiston ja perusjoukon suhde vaatii toimenpiteitä. Kato on vaikea ongelma, sillä otos ilmaisee vain niiden havaintoyksiköiden ominaisuuksia, joista tiedot ovat saatavilla.

Minkä tyyppistä tilastollinen aineisto on? Aineistoja ei voida käsitellä samoilla menetelmillä, vaan varsin tiukkojen ehtojen takia tietyt testit sopivat vain tietyn tyyppiselle aineistolle. Aineiston mitta-asteikon määrittely ei ole ongelmatonta kaikissa tapauksissa. Asteikot, mittarit ja neuvot ovat peräisin luonnontieteistä, eikä hallinnon tutkimuksen aineisto kaikilta osin aina pysty noudattamaan samoja määritteitä.

Onko samaa aihetta ja samantyyppistä aineistoa tutkittu aikaisemminkin? Jos odotettavissa ei ole suuria muutoksia, niin vanhojen aineistojen varianssi- ja vaihteluvälitiedoista voidaan laskea tiettyä kaavaa soveltaen vähimmäisotoskoko. Pienellä otoksella tehty tutkimus voi olla hyvä tutkimus, jos sen perustella ei pyritä tekemään syvällisempiä johtopäätöksiä, kuin mitä aineisto todellisuudessa sallii. Tutkija tulee pohtia, kuinka suuria virheitä tilastollisissa tuloksissa hän voi sietää. Jos virheitä siedetään, aineisto voi olla pieni. Jos virhemarginaali on parin prosentin luokkaa, havaintoyksiköitä pitää olla tuhansia.

Kaiken kaikkiaan otoksen määrittely riippuu tiedon tarkkuuden tarpeesta. Yleissilmäyksellisen kuvan saamiseksi riittää vähemmän havaintoja, joissakin tapauksissa havaintojen tarkkuus ja yksityiskohtaisuus on erittäin tärkeää. Vasta jälkikäteen vertailututkija havaitsee mitä muutoksia otannassa ja otoskoossa olisi pitänyt tehdä.

Klassinen tilastollinen vertailija Émile Durkheim, vertaili aikanaan yhteiskuntia empiiriseen tilastolliseen aineistoon perustuen. Hänen jälkeensä tilastollisen tutkimuksen menetelmät ovat kehittyneet huomattavasti. Tilastollinen vertailututkimus ei ole enää vain tilastojen uudelleenkirjoittamista tai ristiintaulukointia. Tilastollisen vertailututkimuksen välineet ovat moninaiset ja niitä tulisi mielestäni hyödyntää, vaikkakin menetelmien opettelu vaatii erityistä paneutumista.

Tieteellinen vertailututkimus vaatii tietyn tyyppisen aineiston, välineistön sekä mekanismin. Vertailututkimus on mahdollista muullakin tavalla, mutta tilastollinen vertailututkimus tuo omat erityisehtonsa tutkimustyöhön.

IX

QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS (QCA) OIKEUSVERTAILUN VÄLINEENÄ

*Nina Herala**

Tämän osuuden tarkoituksena on arvioida erään tietokoneperusteisen tutkimuksen välineen, Qualitative Comparative Analysis (QCA) -menetelmän, sovellettavuutta oikeusvertailevaan tutkimukseen. QCA:n pääasiallisena kehittäjänä on professori Charles C. Ragin Northwestern Universitystä USA:sta.

Pohdin aluksi miksi oikeusvertailussa kannattaa käyttää QCA-menetelmää. Liikkeelle lähdetään oikeusvertailun lähtökohdista, QCA-menetelmän ominaisuuksista sekä arvioidaan näiden yhteensopivuutta. Sen jälkeen analysoidaan QCA:n käyttöä oikeusvertailevassa tutkimuksessa esimerkin valossa. Lopuksi tulkitaan saatuja tuloksia sekä arvioidaan menetelmän hyödynnettävyyttä oikeusvertailevassa tutkimuksessa. Tässä työssä ei esitetä QCA-ohjelman tuottamia taulukoita tai käytettyjä tapauksia vaan pyritään antamaan yleiskuva siitä, millä tavoin QCA:ta voitaisiin hyödyntää oikeudellisessa tutkimuksessa. Yksityiskohtien osalta viitataan tekeillä olevaan kirjaan QCA:n hyödynnettävyydestä oikeudellisessa tutkimuksessa⁹.

* HTT Nina Herala on julkisoikeuden yliassistentti Vaasan yliopistossa ja toimii tällä hetkellä Suomen Akatemian tutkijatohtorina.

⁹ Nina Herala: Using Qualitative Comparative Analysis in Comparative Law (tulossa). Ks. myös aiemmat tutkimukseni aiheesta Herala 1995 ja 1996.

Miksi käyttää QCA – menetelmää oikeusvertailussa?

Oikeusvertailu on loogisten yhtäläisyyksien ja erojen analysointia (Ragin 1994 a: 112). Oikeusvertailussa analysoidaan kahden tai useamman maan oikeusjärjestelmiä. Lähtökohtana on usein oikeudellinen ongelma, jonka ratkaisemista vertailtavissa maissa tutkitaan. Keskeistä on ottaa huomioon miten ongelmanratkaisu on organisoitu sekä mitä lähteitä käyttäen tulkinta tehdään. (de Cruz 1993; Bogdan 1994; Herala 1998; Husa 1998; Zweigert & Kötz 1998.) Oikeuskäytännön analysoiminen on keskeistä oikeussääntöjen tulkitsemiseksi (Van Hoecke & Warrington 1998: 510). Katso laajemmin oikeusvertailevasta tutkimuksesta Jaakko Husan osuudesta tässä kirjassa.

Oikeudellinen päätöksenteko hallinnon juridiikan alalla on usein intressipunnintaa, jossa pyritään oikeuslähtein säänneltyjen kriteerien mukaiseen ratkaisuun. Erityisesti hallinto-oikeudessa erilaisten yleisten intressien ja yksityisten intressien välinen punninta toteutetaan yksittäistapauksissa päätöksiä tehdessä. Oikeuslähteet sääntelevät huomioon otettavat kriteerit, mutta niiden keskeisestä etusijajärjestyksestä on usein vain vähän säännöksiä. Tavoitesäännöksillä on tämän vuoksi merkitystä yksittäisessä päätöksenteossa intressipunnintanormeja sovellettaessa. Kun säännösten tulkinta muodostuu yksittäistapauksissa tehtyjen intressipunnintojen kautta, on näiden päätösten analysointi keskeisessä asemassa tutkittaessa hallinto-oikeudellisessa ongelmanratkaisussa käytettyjä intressipunnintanormeja. Näin olen myös hallinto-oikeudellisessa vertailussa on olennaista vertailla yksittäisiä päätöksiä, joilla intressipunninta on toteutettu. (Herala 1997: 77–84.)

Vertailtavissa päätöksissä lainsäädännössä määritellyt yleiset ja yksityiset intressit esiintyvät erilaisina kombinaatioina, joissa jotkut intressit eivät esiinny lainkaan, jotkut intressit taas painottuvat eri tavoin suhteessa erilaisiin intresseihin. Vertailtaessa eri maiden ongelmanratkaisussa käytettyjen intressipunnintasäännösten tulkintaa, on myös analysoitava sitä, miten eri intressejä on punnittu keskenään. Päätöksissä esiintyy erilaisia intressikombinaatioita, joita tulkittaessa on oleellista ottaa huomioon paitsi ne intressit,

joita päätöksessä on keskenään punnittu, myös ne intressit, jotka eivät esiinny kyseisessä ratkaisussa. Erilaiset intressit ja niiden puuttuminen muodostavat keskenään sitä useampia variaatioita mitä useampia intressejä ongelmanratkaisuun voi liittyä. Näiden erilaisten kombinaatioiden analysoimiseen ja vertailemiseen voidaan käyttää avuksi tietokoneohjelmaa, joka tekee teknisen vertailun tutkijan puolesta.

Menetelmän ominaisuudet ja saatava informaatio

"And what links the two [science and method] is the model whose purpose is to relate the experience of the real world to an abstract scheme of elements and relations." (Geoffrey Samuel 1998: 827.)

Qualitative Comparative Analysis -menetelmä yhdistää loogisen ajattelun ja empiirisen tutkimuksen. QCA:n tuloksena saadaan muuttujakombinaatioista koostuva lauseke. Se perustuu boolean logiikkaan, jossa ykkösellä merkitään eri tekijöiden olemassa oloa ja nollalla niiden puuttumista. Muuttujalle voidaan antaa myös arvoksi viiva (dash), mikäli muuttujan arvoa ei voida tulkita nollaksi tai ykköseksi. Muuttujien arvot (0,1,-) voidaan muodostaa myös klusteroimalla. Klusteroimalla dikotominen muuttuja voidaan muuntaa intervalliasteikolliseksi (Ks. Ragin 1994 b: 328–330). Tässä tutkimuksessa muuttujien tulkitseminen dikotomisesti on ollut tarkoituksenmukaista, sillä muuttuja on ollut joko läsnä tai puuttunut tapauksesta.

Boolean logiikkaa käytetään hyväksi vertailussa siten, että sen perusteella ovatko muuttujat läsnä vai puuttuvatko ne, muodostetaan käsiteltävästä tapauksesta muuttujakombinaatioita. Muuttujakombinaatiot vastaavat joukko-opin operaattoria leikkaus, eli muuttujien tulee esiintyä tai puuttua *samanaikaisesti* käsiteltävissä tapauksissa. *Vaihtoehtoiset* muuttujakombinaatiot QCA:n lausekkeissa vastaavat joukko-opin operaattoria unioni. (Ragin 1987: 92; Ragin 1989 b: 379.)

QCA-menetelmä on jo lähtökohtaisesti vertaileva. Sen avulla voidaan vertailla paitsi eri maiden tapauksia myös yhden maan tapauksia niitä yhdistävien ja erottavien kriteerien selvittämiseksi. Saman maan tapauksia vertaillaessa analysoidaan oikeussäännösten soveltamista. Eri maiden tapauksia vertaillaessa voidaan analysoida sekä maiden välisiä yhtäläisyyksiä että eroja. Analyysissä voidaan erikseen selvittää jokaisen muuttujan tulkintaan vaikuttavat muuttujakombinaatiot, eli muuttujat jotka ovat olleet läsnä sekä muuttujat jotka ovat puuttuneet tapauksesta.

QCA on pääasiallisesti kvalitatiivinen menetelmä, jolla analysoidaan tekstiä. Kvantitatiivisen menetelmän ominaisuuksista on käytetty hyväksi pääasiassa muuttujia tekstin analyysissä. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pyritä esittämään todennäköisyyksiä, keskiarvoja tai muitakaan kvantitatiivisia tuloksia.

QCA:n käyttö edellyttää tapauksia, casejä, joita analysoidaan ja vertaillaan keskenään. Oikeusvertailussa tapaukset ovat luontevasti oikeustapauksia tai hallintopäätöksiä. Pelkkien tapausten käsittely irrallisena muista oikeuslähteistä ei kuitenkaan ole myöskään tätä menetelmää käytettäessä tarkoituksenmukaista. Muuttujien määrittely, kuten myös tulojen tulkinta ja arviointi, edellyttää tapauksiin liittyviin oikeuslähteisiin ja päätöksenteko-organisaatioihin, sekä tutkimusongelmaan liittyvään teoriaan perehtymistä.

QCA:n käytössä tutkimusongelman määrittelyä seuraa tutkimusongelmaa käsittelevien tapausten kerääminen, sekä niihin liittyviin oikeuslähteisiin ja päätöksenteko-organisaatioon perehtyminen. Oikeuslähteiden ja teorian perusteella määritellään muuttujat, jotka vaikuttavat tapausten ratkaisemiseen. Sen jälkeen seuraa tapausten koodaaminen valittujen muuttujien mukaan. QCA-menetelmään liittyvään tietokoneohjelmaan tapaukset syötetään koodattujen muuttujien perusteella. Muuttujien koodaaminen ja tietojen syöttäminen tietokoneohjelmaan ovat ylimääräistä työtä verrattuna muuhun oikeusvertailuun. Etuna QCA:n käytössä on kuitenkin muuttujakäsittelyn mukanaan tuoma tutkimuksen syste-

maattisuus sekä monipuolisuus, jolla tietokoneohjelma vertailee siihen syötettyjä tietoja.

QCA:ta voidaan käyttää apuvälineenä sekä ymmärtävässä että selittävässä tutkimuksessa. QCA ei kuitenkaan toimi apuvälineenä sen selvittämisessä onko jokin muuttuja syy vai seuraus, vaan se on pääteltävä muiden lähteiden perusteella. QCA toimii hyvin ymmärtävässä tutkimuksessa, sillä sen analyysin perusteella voidaan päätellä mitkä tekijät ovat yhtäaikaan läsnä, mitkä puuttuvat ja miten ne käyttäytyvät suhteessa toisiinsa.

QCA-ohjelma tuottaa koodattujen ja ohjelmaan syötettyjen tapausten perusteella erilaisia taulukoita (Ragin 1987: 87), jotka ovat apuna tulosten tulkinnessa sekä lausekkeita, joiden perusteella pyritään selittämään tai ymmärtämään tapauksiin liittyvää tutkimusongelmaa. QCA tuottaa taulukon koodatusta aineistoista muuttujittain, jossa yksi rivi muodostuu yhdestä tapauksesta (raw data matrix). QCA muodostaa myös frekvenssitaulukon, josta nähdään eri muuttujayhdistelmiin liittyvien tapausten lukumäärä ja prosenttiosuus syötetyistä tapauksista (CaseIDs for the truth table). Näiden taulukoiden avulla voidaan jäljittää eri muuttujayhdistelmiin liittyvät tapaukset tarkempaa analyysiä varten.

Jokaisesta loogisesti mahdollisesta muuttujien yhdistelmästä, joka esiintyy tapauksissa muodostetaan totuustaulu (truth table). Totuustaulu voidaan muodostaa myös kaikista loogisesti mahdollisista tapauksista riippumatta siitä, esiintyvätkö muuttujayhdistelmät käsiteltävässä aineistossa. Tällöin täytyy tuloksia analysoitaessa ottaa huomioon, ettei käsitellä ainoastaan reaali maailmassa esiintyviä tapauksia, vaan myöskin loogisesti mahdollisia, joskaan ei ainakaan tutkimusaineistoon sisältyviä tapauksia. Loogisesti mahdollisten muuttujayhdistelmien määrä on 2^n , jossa n kuvaa muuttujien määrää. Jokainen muuttujayhdistelmä muodostaa yhden rivin totuustauluun. Totuustaulusta nähdään miten monta tapausta kyseiseen muuttujayhdistelmään sisältyy. (Ragin 1987: 87–89; Ragin 1994 a: 120–129.) QCA tuottaa myös taulukon, josta on nähtävissä muuttujayhdistelmiin liittyvät tapausten tunnistetiedot.

QCA analyysi perustuu selitettävään tai ymmärrettävään muuttu-jaan (output variable) liittyvään lausekkeeseen, jonka QCA-ohjelma muodostaa ohjelmaan syötettyjen muuttujien yhdistelmistä. Lauseke voidaan muodostaa erikseen selitettävän tai ymmärrettävän muuttujan saadessa arvon nolla ja erikseen sen saadessa arvon yksi.

QCA:n käyttö oikeusvertailussa

Kuten muukin tutkimus, QCA-menetelmän käyttö lähtee liikkeelle tutkimusongelman määrittelystä. Käytän esimerkkinä tässä tutkimusongelmaa, joka on osa väitöskirjaani (Herala 1997): 'Miten kestävä kehitys otettu huomioon kaavoitusta koskevassa lainsäädännössä Suomessa ja Tanskassa?'. Osaongelmina tulee selvitettäväksi mitä kestävä kehitys kaavoituksessa on, miten kaavoitusta oikeudellisesti ohjataan Suomessa, miten Tanskassa, sekä mitä eroja ja yhtäläisyyksiä oikeudellisessa ohjauksessa Suomen ja Tanskan välillä on.

Muuttujien valintaan vaikuttavat sekä ne kriteerit, jotka kaavoituslainsäädännössä tulkitaan kestävästä kehitystä edistäviksi että myös kaavoituksen oikeudelliseen ohjaukseen liittyvät rakenteelliset seikat.

Vaikka QCA:n käytössä keskeisellä sijalla ovat käsiteltävät tapaukset, ei liikkeelle lähdetä kuitenkaan tapauksista vaan teoriasta. Sen selvittäminen mitä kriteereitä kestävästä kehityksen mukaiseen kaavoitukseen liitetään, ei selviä oikeustapauksista. On lähdettävä jäljittämään missä yhteydessä kestävästä kehityksen -käsitettä on alettu käyttää. Tässä tapauksessa päädytään Brundtlandin komitean raporttiin (Our Common Future 1987), joka pyrki yhdistämään kaksi käsitettä: toisaalta oikeuden kehitykseen ja toisaalta ympäristön vaatimukset. Yhdistämällä nämä käsitteet päädyttiin kestävästä kehityksen -käsitteeseen. Kansainvälisen huomion jälkeen tavoite hyväksyttiin eri maissa poliittisella tasolla tavoitteeksi. Sen jälkeen kestävästä kehityksestä säädettiin aluksi kansallisella tasolla vain tavoitenormin muodossa. Vasta sitten kun oli määritelty kriteerejä, joiden katsotaan edistävän kestävästä kehi-

tystä, alettiin säännellä myös toimintanormien muodossa kestävästä kehityksestä. (Herala 1997: 151–191.)

Kestävää kehitystä koskevien kansainvälisten kokousten pääosaltaan poliittisten päätösten ja asiakirjojen perusteella voidaan määritellä kestävä kehityksen kriteereiksi maankäytön suunnittelussa ympäristön terveellisuuden ja ihmisten hyvinvoinnin huomioon ottaminen sekä toisaalta luonnon suojelu, joka edellyttää luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä ekologisen tasapainon ja biologisen monimuotoisuuden edistämistä (Our Common Future 1987: 348–349). Näihin kriteereihin kiinnitetään huomiota muuttujien valinnassa.

Oikeudelliseen ohjaukseen liittyvät rakenteelliset seikat vaikuttavat paitsi muuttujien valintaan myös tulosten tulkintaan. Kyseisen maan päätöksenteko-organisaatio ja toimivaltasuhteet sekä oikeuslähteiden käyttö ovat keskeisessä asemassa hallinto-oikeudellisessa vertailututkimuksessa. Oleellista on ottaa huomioon tässä tapauksessa onko päätös kaavoitukseen vai rakentamiseen liittyvä lupapäätös, minkä tasoinen kaava tai muu päätös on sekä liittykö alueeseen suojelumääräyksiä.

Vertailevan tutkimusaineiston käsittely

QCA:n käyttö edellyttää, että tutkimusaineisto voidaan mieltää tapauksina, joita vertaillaan keskenään. Tapauksia käsitellään muuttujien avulla. Tapauksista poimitaan muuttujien avulla tutkimusongelman kannalta relevantit näkökohdat vertailua varten yhdisteltäviksi muuttujaryypäiksi (configuration).

Tapaukset ovat tosia siinä mielessä että ne esiintyvät reaali maailmassa, tutkija ei kehittele niitä tutkimusta varten. Tapauksia käsitellään kokonaisuuksina, eivätkä tutkimustulokset näin ollen esitä todennäköisyyksiä ja toisaalta yksikin tapaus riittää osoittamaan tietyn käytännön olemassaolon.

Oikeusvertailevassa tutkimuksessa kuten myös oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa oikeustapaukset kuvaavat sitä, miten oikeussäännöksiä on tulkittu ja sovellettu. Hallinto-oikeudellisessa vertailussa myös säännöksiä soveltavien viranomaisten päätöksistä voidaan tutkia säännösten soveltamista käytännössä. Tuomioistuinratkaisuihin on taas nähtävissä säännösten tulkinta.

Tapauksia käsitellään muuttujaryppäinä, jotka eivät suoraan edusta jotain tapausta, vaan ne on muunneltu mahdollisimman yksinkertaiseen muotoon vertailemalla muuttujaryypäitä keskenään. Jos kaksi muuttujaryypästä eroaa toisistaan ainoastaan siten, että yksi muuttuja saa toisessa ryppäessä arvon nolla ja toisessa ryppäessä arvon yksi, lopputuloksen ollessa sama, päätellään, että muuttujalla ei ole merkitystä lopputuloksen kannalta ja se eliminoidaan muuttujaryypästä. (Ragin 1987: 97; Ragin 1994 a; 123–129; Ragin 1994 c: 8–9.)

Muuttujaryypäät, jotka siis edustavat tapaukseen liittyvää informaatiota eri muuttujien vaikutuksesta päätöksen lopputulokseen, ovat jäljitettävissä tapaukseen, josta informaatio on saatu. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, kun informaatio on ristiriitaista tai muuttujakombinaatiot eivät tee riittävästi eroa tutkimusongelman selvittämiseksi.

Seuraavana on esimerkki¹⁰ lausekkeesta, joka on muodostettu QCA:n perusteella muuttujaryypäistä, jotka liittyvät tapauksiin, joiden ei ole katsottu olevan kestävä kehityksen mukaisia. Tapausten koodaamisessa on käytetty muuttujia A:sta M:ään:

$$m = Ah + BDh + bcde + Ade + abCEL + DehJKL^{11}$$

¹⁰ Esimerkki perustuu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Ks. tarkemmin Herala, Nina: Using Qualitative Comparative Analysis in Comparative Law (tulossa).

¹¹ Tiivistäen voidaan sanoa, että QCA:n lausekkeita luetaan seuraavasti: Isot kirjaimet tarkoittavat sitä, että muuttuja on läsnä ja pienet kirjaimet sitä, että muuttuja puuttuu lausekkeesta. Kertomerkki (ei ole merkitty näkyviin, vaan muuttujat on kirjoitettu yhteen) tarkoittaa sitä, että kaikki kertomerkillä yhdistetyt muuttujat ovat läsnä yhtäaikaan, toisin sanoen tarkoitetaan joukko-opillisesti leikkausta. Plusmerkillä erotetut muuttujaryypäät ovat keskenään vaihtoehtoisia, toisin sanoen mikä tahansa muuttuja-

Muuttujat A-C liittyvät päätöksen *rakenteellisiin tekijöihin*. A ilmaisee onko kyseessä yksityiskohtainen kaava vai yleispiirteisempi kaava (A=asemakaava, a=yleispiirteinen kaava). Muuttuja B ilmaisee onko yleispiirteisistä kaavoista kyseessä maakuntakaava vai yleiskaava (B=maakuntakaava, b=yleiskaava). Kaavaa koskeva tekijä oli hajotettava kahteen muuttujaan, sillä boolean logiikan mukaan muuttuja voi saada vain arvon 0 tai 1. Tässä kaavoitusta koskeva muuttuja olisi edellyttänyt kolmen koodin olemassaoloa. Kolmas päätöksen rakenteeseen liittyvä tekijä on, onko alue suojeltu (C=alue kuuluu suojeluohjelmaan, c=alueelle on perustettu kansallis- tai luonnonpuisto).

Muuttujat D-L liittyvät *kestävää kehitystä määritteleviin kriteereihin*. Muuttuja D ilmaisee, onko virkistykselliset, E luonnonsuojeluun, F kulttuurin suojeluun, G terveellisyys, H viihtyisyyteen, I vesihuoltoon, J liikenteeseen, K maankäytön tehokkuuteen, L maanomistajan oikeusturvaan liittyvät tekijät otettu huomioon. Muuttuja M on tässä esimerkissä ymmärrettävä tekijä (M=kaava on vahvistettu, m=kaava on palautettu uudelleen käsiteltäväksi).

Lauseke voidaan faktoroida, ryhmitellä uudelleen, jonkin tai joidenkin muuttujien mukaan. Esimerkiksi eri kaavamuuotojen erottelu voi tehdä lausekkeesta helpommin hahmotettavan:

$$m=A(h+de)+b(cde+CEL)+B(Dh)+DehJKL$$

Asemakaava (A) on siis palautettu uudelleen käsiteltäväksi (m) silloin, kun viihtyisyyteen (h) liittyviä tekijöitä ei ole otettu huomioon tai kun virkistykseen (d) ja luonnonsuojeluun (e) liittyviä tekijöitä ei ole otettu huomioon. Eli asemakaavan kumoamiseksi on riittänyt viihtyisyyteen liittyvien tekijöiden huomiotta jättäminen, kun taas luonnonsuojeluun liittyviin tekijöihin on liittynyt yhtäaikaaisesti virkistykseen liittyvien tekijöiden punninta. Tätä kuvaa lausekkeen muuttujarypäs $A(h+de)$. Yleiskaava (b) on palautettu uudelleen

yhdistelmä saa aikaan ymmärrettävän muuttujan. Joukko-opillisesti plusmerkki tarkoittaa unionia.

käsiteltäväksi (m) silloin, kun alueelle on perustettu kansallis- tai luonnonpuisto (c) eikä virkistykseen (d) ja luonnonsuojeluun (e) liittyviä tekijöitä ole otettu huomioon tai kun alue kuuluu suojeluohjelmaan (C) luonnonsuojeluun liittyvät tekijät on otettu huomioon (E), mutta päätös loukkaa maanomistajan oikeusturvaa (L). Yleiskaavaan liittyy kaksi vaihtoehtoista muuttujarypystä b(cde+CEL). Maakuntakaava (B) on palautettu uudelleen käsiteltäväksi, kun virkistykseen liittyvät tekijät on otettu huomioon (D), mutta ei viihtyisyyteen (h) liittyviä tekijöitä. Maakuntakaavaan liittyy muuttujarypäs (BDh). Riippumatta kaavamuodosta kaikki päätökset on palautettu uudelleen käsiteltäväksi, silloin kun virkistykseen (D), liikenteeseen (J) ja tehokkaaseen maankäyttöön (K) liittyvät tekijät on otettu huomioon, mutta ei luontoon (e) ja viihtyisyyteen (h) liittyviä tekijöitä, kun lisäksi päätöksen on katsottu loukkaavan maanomistajan oikeusturvaa (L). Tätä kuvaa muuttujarypäs 'DehJKL'.

Plusmerkki muuttujaryppäiden välillä tarkoittaa siis vaihtoehtoisia tapauksia, eli eri kaavamuotoja kuvaavien muuttujaryppäiden ei tule olla yhtäaikaaisesti voimassa. Kertomerkki muuttujien välillä (sitä ei ole merkitty näkyviin, vaan kuvattu kirjoittamalla muuttujia kuvaavat kirjaimet yhteen) kuvaa sitä, että muuttujat ovat yhtäaikaaisesti voimassa. (Ragin 1987: 89–92.) Esimerkiksi muuttujarypäs 'de' asemakaavan yhteydessä (A) kuvaa sitä, että asemakaava on palautettu uudelleen käsiteltäväksi silloin, kun sekä virkistykseen että luonnonsuojeluun liittyvät tekijät on jätetty huomioimatta. Kun taas viihtyisyyteen (h) liittyvien tekijöiden huomiotta jättäminen on riittänyt yksinään kumoamaan asemakaavan. Suuret kirjaimet (A, B...) kuvaavat sitä, että muuttuja on koodattu 1:llä eli se on läsnä tapauksessa, kun taas pienet kirjaimet (a, b...) vastaavasti kuvaavat sitä, että muuttuja on koodattu 0:llä, eli se puuttuu tapauksesta.

Tulosten tulkinta

Tutkimus ei pääty QCA:n tuloksena saatuihin lausekkeisiin, vaan ne muodostavat vertailun lähtökohdan. QCA:n tuloksena muodostuneita lausekkeitä,

jotka koostuvat muuttujaryppäistä analysoidaan oikeuslähteiden avulla. Yleensä analyysin tuloksena on tarpeellista varioida muuttujia (Ragin 1989 b:379; Ragin 1994 a:119–120). Jotkut muuttujat osoittautuvat tarpeettomiksi tutkimusongelman kannalta. Ne kannattaa poistaa, sillä ne monimutkaistavat tarpeettomasti analyysin tuloksena syntyneitä lausekkeitä. Voi myös olla tarpeellista lisätä muuttujia, mikäli analyysin kuluessa havaitaan, että lausekkeissa on yhdistelty tapauksia, joissa on tutkimusongelman kannalta merkittäviä eroja. Tämä havaitaan ehkä selvimmin silloin, kun analyysin tuloksena on keskenään ristiriitaisia tapauksia. Ohjelma ilmoittaa ristiriitaisuuksista silloin, kun se havaitsee tapauksia, joiden muuttujien arvot ovat samat, mutta lopputulos (ymmärrettävä muuttuja) on eri. Nämä tapaukset selittyvät yleensä sillä, ettei tutkimuksessa ole otettu huomioon kaikkia tutkimusongelman kannalta relevantteja muuttujia. Ellei tästä ole kyse, ollaan erityisen mielenkiintoisten tapausten äärellä, joiden tarkempi analysointi antaa uusia näkökulmia tutkimukselle.

Mikäli lausekkeessa on useita muuttujaryppäitä, tulkitaan sen tarkoittavan, että ymmärrettävä tekijä voidaan saavuttaa useamman eri vaihtoehdoisen muuttujayhdistelmän kautta. Yleensä näin onkin, sillä kuvaavathan tapaukset monimutkaisia olosuhteita, joissa eri tekijät vaikuttavat erilaisina yhdistelminä tutkittavaan ongelmaan. Muuttujarypäs koostuu yleensä useammasta pienestä ja/tai suuresta kirjaimesta, jotka kuvaavat muuttujan puuttumista tai läsnäoloa tapauksessa, josta se on konstruoitu.

Tulosta tulkittaessa on pidettävä mielessä, että kyseessä on muuttujien leikkaus. Lausekkeiden minimoinnin seurauksena tulos on esitetty mahdollisimman yksinkertaisessa muodossa, mikä saattaa aiheuttaa väärinkäsityksiä tulkinnassa. Kun muuttujarypästä ajatellaan leikkauksena, kiinnitetään huomiota muuttujiin, jotka esiintyvät ja/tai puuttuvat samanaikaisesti vaikuttaen tutkimusongelmaan. Minkä muuttujien leikkaus on muuttujarypäs, jossa on tekijöinä vain puuttuvia muuttujia, eli esiintyy vain pieniä kirjaimia? Tällaisissa tapauksissa tulee huomata, että leikkauksen muodostavat kaikki muut tutkimusongelmaan liitetyt muuttujat ja tästä lopputuloksesta

on poistettava muuttujaryppään pienillä kirjaimilla merkityt ja näin ollen puuttuvat muuttujat.

Sekä oikeusdogmaattisessa että oikeusvertailevassa tutkimuksessa QCA:n lausekkeiden muuttujaryppäät johdattavat tutkimaan sitä, miten oikeudellisella ohjauksella on vaikutettu eri kriteerien huomioon ottamiseen päätöksenteossa. Miten erityyppinen oikeudellinen ohjaus, kuten tavoittein ja/tai toimintanormein ohjaaminen on vaikuttanut siihen, miten eri tekijöitä on keskenään punnittu normeja sovellettaessa ja tulkittaessa.

Täydentävät lausekkeet

Edellä aineiston käsittelyä koskevassa luvussa analysoitiin lauseketta, joka esitti muuttujayhdistelmiä, jotka liittyivät tapauksiin, joiden *ei ole* katsottu olevan *kestävän kehityksen mukaisia*. Tulkintatilanteessa kyseistä lauseketta kannattaa verrata lausekkeeseen, joka kuvaa kaavoja, jotka on vahvistettu ja joiden katsotaan näin ollen *olevan kestävän kehityksen mukaisia* muuttujayhdistelmiä:

$$M=A(Dkl+G+Hk+dK+fH)+B(Del)$$

Asemakaavan (A) on siis katsottu olevan kestävän kehityksen mukainen (M), kun virkistysarvot on otettu huomioon kaavoituksessa, eikä päätös lisää maankäytön tehokkuutta tai aiheuta haittaa maanomistajille (Dkl). Kaavan terveellisyys on pelkästään ollut riittävä peruste kaavan vahvistamiselle, eikä esimerkiksi tehokkuutta ja maanomistusoloja ole punnittu päätöksissä (G). Viihtyisyystekijöitä punnittaessa on otettu huomioon, ettei kaava lisää maankäytön tehokkuutta (Hk). Toisaalta silloin, kun maankäytön tehokkuutta on lisätty, ei virkistysarvoja ole otettu huomioon (dK). Kun viihtyisyystekijät on otettu kaavoituksessa huomioon, ei kulttuuriarvoja kuitenkaan ole säilytetty (fH).

Yleispiirteisistä kaavoista lausekkeessa on yksi muuttujayhdistelmä, joka koskee maakuntakaavoja. Yleiskaavoista ei lausekkeessa ole mainintaa. Tästä voidaan tehdä vain se johtopäätös, että aineistoon ei ole sisältynyt kyseisiä päätöksiä, joissa kaava olisi hyväksytty. Maakuntakaavojen (B) on katsottu olevan kestävän kehityksen mukaisia, kun virkistysarvot on säilytetty, vaikkakaan ei samanaikaisesti ole säilytetty luonnonarvoja, kun päätös ei ole aiheuttanut haittaa maanomistajille (Del). Tuloksesta voidaan esittää päätelmiä vain kyseisten tekijöiden välisestä suhteesta. Tulos kertoo sen, ettei aineistoon sisältynyt päätöksiä joissa olisi punnittu muiden tekijöiden välisiä suhteita.

Jos tarkastellaan lähemmin esimerkiksi sekä kumottuja että vahvistettuja maakuntakaavoja koskevia muuttujayhdistelmiä 'B(Dh)' ja 'B(Del)' voidaan todeta molempien koskevan virkistysarvojen huomioon ottamista kaavoituksessa. Viihtyisyystekijöiden huomiotta jättäminen on johtanut siis kaavan kumoutumiseen, mutta luonnonarvojen huomiotta jättäminen ei ole aiheuttanut kaavan kumoamista, mikäli päätös ei ole aiheuttanut haittaa maanomistajille. Tämä näyttäisi olevan kestävän kehityksen vastaista.

Seuraavaksi on mielenkiintoista katsoa, miten virkistysarvoista, viihtyisyydestä sekä luonnonarvoista on säädetty päätöksiä tehtäessä voimassa olleessa rakennuslaissa. Aluksi on siis selvitettävä mihin päätöksiin kyseiset maakuntakaavoja koskevat muuttujayhdistelmät liittyvät sen varmistamiseksi, mitkä säädökset olivat päätöksentekohetkellä voimassa. Päätökset selviävät QCA-ohjelman laatimasta taulukosta (CaseIDs for the truth table). Vahvistettuihin maakuntakaavoihin liittyvä muuttujayhdistelmä 'Bdel' vastaa koodattuna yhdistelmää 01-10-----01, joka on koodattu korkeimman hallinto-oikeuden tapauksesta KHO 1977 A II 50. Kumottuihin maakuntakaavoihin liittyvä muuttujayhdistelmä 'BDh' vastaa koodattuna yhdistelmää 01-1---0----0 eli QCA:n taulukoiden mukaan tapauksia KHO 1991 T 197.

Päätöksiä tehtäessä voimassa olleessa rakennuslaissa (16.8.1958/370) säädettiin että maakuntakaava (silloinen seutukaava) tuli laatia siten, että varataan vastaisen kehityksen edellyttämät riittävät alueet eri

tarkoituksiin seudun oloista johtuvat erityistarpeet huomioon ottaen. Maankäytön taloudellisuus sekä se ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajalle kohtuutonta haittaa tuli ottaa huomioon. (22 §.) Muita yleisiä kaavoitusta koskevia tavoitteita ei rakennuslaissa vuoden 1977 päätöstä tehtäessä ollut. Kestävää kehitystä koskeva tavoite lisättiin rakennuslakiin vuonna 1990 (17.8.1990/696).

Kumottu maakuntakaavapäätös (KHO 1991 T 197) koskee virkistysaluevarausta laskettelukeskusta varten maisemallisesti arvokkaalle alueelle. Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt aluevarausta vastaisen kehityksen edellyttämänä.

Vahvistettu maakuntakaavapäätös (KHO 1977 A II 50) koski tehokkaaseen virkistyskäyttöön varattua aluetta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että alueen sijainti, luonnonolot ja omistussuhteet huomioon ottaen sekä alueen merkittävyyden virkistys- ja matkailukäytön kannalta, ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajille kohtuutonta haittaa. Päätös oli äänestysratkaisu (4-1).

Mielenkiintoinen muuttujayhdistelmä näyttää olevan kumottuihin kaavoihin liittyvä muuttujayhdistelmä 'DehJKL', joka ei näytä liittyvän mihinkään kaavamuotoon (siitä puuttuvat sekä A että B muuttujat, jotka määrittelevät kaavamuotoa). Kun palataan QCA:n taulukoiden kautta alkuperäiseen tapaukseen, johon muuttujayhdistelmä viittaa, nähdään kuitenkin, että tapaus koskee yleiskaavoitusta. Mielenkiintoinen jatkoanalyysin paikka on selvittää, millä perusteella QCA-ohjelma on päätellyt, ettei kaavalla ole merkitystä kyseisen muuttujakombinaation tarkastelussa ja tätä kautta päästä käsiksi tapauksiin, joihin muuttujayhdistelmä liittyy.

Eri maiden vertailua

Edellä on käsitelty Suomea koskeviin tapauksiin liittyviä lausekkeita, joiden avulla on analysoitu kestäväään kehitykseen liittyviä tekijöitä ja niihin liittyvien muuttujien keskinäistä painoarvoa. Jotta eri maita koskevat muuttujayhdis-

telmät on voitu pitää erillään toisistaan maittaiseen vertailun mahdollistamiseksi, on ne sijoitettu omiin tiedostoihinsa.

Tanskassa, joka on tämän esimerkin toinen vertailumaa, käsitellään kaavoitusta koskevat valitukset pääasiassa luontovalituslautakunnassa (naturklagenævnet). Luontovalituslautakunnan tapaukset on koodattu samojen muuttujien suhteen kuin Suomen aineisto, näin säilytetään vertailtavuus eri tiedostojen kesken.

Tanskan päätöksistä saatiin analyysin tulokseksi vastaavasti kuten Suomenkin osalta lausekkeet muuttujajyhdistelmistä, jotka liittyvät kestävän kehityksen mukaiseen kaavoitukseen sekä lausekkeet muuttujajyhdistelmistä, jotka liittyvät tapauksiin, joita ei ole pidetty kestävän kehityksen mukaisena. Kumottujen kaavojen osalta saatiin analyysin tulokseksi lauseke:

$$m=A(Ch+cde+J+hK)+b(cde+ehK)$$

Kestävään kehitykseen (kaava vahvistettu) liittyvät seuraavat muuttujajyhdistelmät Tanskan osalta:

$$M=b(dK)+B(gi+FH)$$

Laatimalla seuraavaksi leikkaus (intersection) Suomea ja Tanskaa koskevista tiedostoista (taas erikseen vahvistetuista ja vahvistamattomista kaavoista) saadaan lausekkeet, jotka kuvaavat niitä yhteisiä tekijöitä, jotka liittyvät sekä Suomen että Tanskan kaavoitukseen:

$$m=A(Ch+cde+hK+hJ+deJ)+b(cde+DehJKL)$$

Sekä molemmissa maissa vahvistettuihin kaavoihin liittyvät lausekkeet:

$$M=B(Degil+DeFHL)$$

Näistä lausekkeista nähdään, että yhtäläisyydet Suomen ja Tanskan osalta liittyvät kumottujen kaavojen osalta asemakaavoihin (A) ja yleiskaavoihin (b) kun taas yhtäläisyydet vahvistettujen kaavojen osalta liittyvät maakuntakaavoihin (B). Molemmissa maissa on vahvistettu maakuntakaavat silloin, kun kaavassa on annettu etusija virkistysarvoille suhteessa luonnonarvoihin, terveellisyys- ja juomavesivarantojen suojeluun edellyttäen, että kaavasta ei ole aiheutunut kohtuutonta haittaa maanomistajille 'Degil'. Sen sijaan kulttuuriarvot ja viihtyisyys on täytynyt ottaa virkistysarvojen lisäksi huomioon maakuntakaavoissa, mutta ei luonnonarvoja, edellyttäen edelleenkin, että kaavasta ei ole aiheutunut kohtuutonta haittaa maanomistajille 'DeFHI'. Tässä tapauksessa yhtäläisyyksiä on analysoitu kaavamuodoittain.

Tulos tuntuu aika yllättävältä kun otetaan huomioon kestävän kehityksen tavoite kaavoituksessa. Se voidaan parhaiten ymmärtää tutkimalla, miten kestävään kehitykseen liittyviä eri kriteereitä on oikeudellisesti ohjattu. Maakuntakaavasta on säädetty hyvin väljin oikeusnormein, mikä jättää lainsoveltajalle laajasti harkintavaltaa. Kriteereiksi oli säädetty kaavoja laadittaessa voimassa olevan rakennuslain mukaan vain että varataan vastaisen kehityksen edellyttämät riittävät alueet eri tarkoituksiin seudun oloista johtuvat erityistarpeet huomioon ottaen sekä lisäksi tuli ottaa huomioon maankäytön taloudellisuus ja ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajalle kohtuutonta haittaa. (22 §.) Luonnonarvoja tai terveellisyyttä ei erikseen mainittu säännöksen kriteeristössä eikä niitä näin ollen voitu ottaa huomioon maakuntakaavapäätöksissä. Tanskassa maakuntakaavassa tehtävät aluevaraukset on tarkemmin määriteltä (Lov om planlægning 388/6.6.1991, 6 §). Muun muassa luonnonsuojelullisten ja kulttuuriarvojen (6.3,8 §) sekä virkistysaluevarausten (6.3,9 §) ja juomavesivarantojen käytöstä ja suojelusta (6.3,11 §) on säännöksiä. Kestävää kehitystä koskeva tavoitesäännös on sisältynyt kaavoitusta koskevaan lakiin sen tultua voimaan Tanskassa vuonna 1991 (1 §).

Vertailunäkökulman muuttaminen

Asiaa voidaan tutkia myös kaavasta riippumatta (eli jättämällä huomiotta muuttujat A ja B, jotka määrittävät kaavamuotoja). Näin voidaan tutkia sitä, miten eri kaavoilla mahdollisesti ohjaillaan eri tekijöitä vertailtavissa maissa. Näin saadaan esimerkiksi lauseke, jonka avulla voidaan analysoida kestävään kehitykseen liittyviä tekijöitä vahvistetuissa kaavoissa Suomessa ja Tanskassa silloin, kun Suomessa on käytetty asemakaavaa ohjaukseen ja Tanskassa maakuntakaavaa:

$$M=A/B(Dgikl+DFHkl+FGH+gHik+FHk+dgiK+dFHK+fgHi)$$

Tästä lausekkeesta nähdään muun muassa, että luonnonarvoja ei ole tähän lausekkeeseen liittyvissä muuttujayhdistelmissä käsitelty samankaltaisesti molemmissa maissa. Suomalaisten asemakaavojen ja tanskalaisten maakuntakaavojen yhtäläisyydet perustuvat pääasiassa virkistysarvojen, terveellisyden, juomavesivarantojen suojelun, maankäytön tehokkuuden sekä viihtyisyyden keskinäiseen punnintaan. Tähän lausekkeeseen sisältyvien muuttujayhdistelmien runsaudesta voidaan päätellä, että Suomessa ja Tanskassa eri kaavamuodoissa säädellään eri kestävää kehitystä edistäviä tekijöitä.

Näin ollen vertailtavuuden parantamiseksi kannattaa tutkimusongelmaa lähestyä myös kestävään kehitykseen liittyvien kriteereiden kautta. Toisin sanoen lausekkeet kannattaa ryhmitellä (faktoroida) myös kestävään kehitykseen liittyvien kriteereiden avulla, eikä ainoastaan eri kaavamuotojen avulla. Esimerkiksi Suomen ja Tanskan välisiä yhtäläisyyksiä kumottujen kaavojen osalta koskeva lauseke $m=A(Ch+cde+hK+hJ+deJ)+b(cde+DehJKL)$ faktoroituna luonnonarvoja koskevan tekijän perusteella näyttäisi seuraavalta:

$$m=e(Acd+AdJ+bcd+bDhJKL)+Ach+AhK+AhJ$$

Kaikki kumotut kaavat, jotka koskevat luonnonarvoja ovat tapauksia, joissa luonnonarvoja ei ole otettu huomioon kaavapäätöksessä (e). Kaava on kumottu, kun sekä luonnonarvot että virkistysarvot ovat jääneet ottamatta huomioon asema- ja yleiskaavoissa alueella, joka kuuluu kansallispuistoon tai luonnonpuistoon $[e(Acd+bcd)]$. Kaava on myös kumottu, mikäli luonnonarvot sekä virkistysarvot ovat jääneet ottamatta huomioon asemakaavoissa, jotka lisäävät liikennettä alueella $[e(AdJ)]$. Yleiskaavat on kumottu, mikäli luonnonarvot sekä viihtyisyys ovat jääneet ottamatta huomioon virkistysarvojen kustannuksella, kun päätös olisi lisännyt liikennettä ja tehokkuutta alueella, ja lisäksi päätös olisi aiheuttanut huomattavaa haittaa maanomistajalle $[e(bDhJKL)]$. Kolme viimeistä lausekkeen muuttujayhdistelmää eivät koske luonnonarvojen huomioon ottamista kaavoituksessa.

Arvioita menetelmän hyödynnettävyydestä

QCA sopii hyvin välineeksi sekä oikeusdogmaattiseen että oikeusvertailevaan tutkimukseen silloin, kun on tavoitteena tutkia laintulkintaa tai lainsoveltamista. Oikeuslähteiden tulkinta on olennaisilta osin samanlaista sekä oikeusdogmaattisessa, että oikeusvertailevassa tutkimuksessa (Van Hoecke & Warrington 1998: 497). Edellytyksenä on, että laintulkintaa tai soveltamista koskevia tapauksia on käytettävissä. Esimerkiksi uuden lain tai lainmuutoksen tutkimiseen QCA:ta on hankalampi käyttää. Tapausten analyysin perusteella ei voida sanoa, miten tulkintaa voitaisiin tai tulisi tehdä, vaan ainoastaan miten tulkintaa on tehty. Kritiikkiä ja tulkintasuosituksia voi toki esittää muiden oikeuslähteiden nojalla samoin kuin oikeudellisessa tutkimuksessa yleensäkin.

Oikeusvertailussa voidaan QCA:ta käyttää myös muuhun kuin päätösten tai oikeustapausten analyysiin, mikäli vertailtavia maita on riittävän paljon. Silloin vertailu ei ole substanssiin liittyvää laintulkintaa, vaan tutkimuksessa vertaillaan päätöksentekojärjestelmiä ja oikeudellisia ohjausvälineitä eri maissa. Parhaiten QCA toimii oikeusvertailussa oikeustapausten

analysoinnin välineenä. Systemaattiseen oikeusvertailuun liittyvät rakenteiden ja organisaatioiden vertailu sekä käsitteiden ja instituutioiden vertailu (Samuel 1998: 825) on tehtävä ennen tapausten vertailua QCA:lla, sillä ne vaikuttavat paitsi tapausten tulkintaan myös muuttujien valintaan.

QCA, kuten yleensäkin tekniset apuvälineet, voi toimia vain niin hyvin kuin sen käyttäjä hallitsee tutkittavan ongelman. Tutkijasta riippuu päätyykö hän tutkimusongelman kannalta relevantteihin muuttujiin sekä miten taitavasti hän käyttää muita oikeuslähteitä hyväkseen tulkitessaan QCA:n tuloksia.

X

JULKISEN HALLINNON VERTAILUN VÄLTÄMÄTTÖ- MYYS JA VAIKEUS

*B. Guy Peters**

Tutkijoilla on taipumus käsitteistää politiikka, talous ja muut yhteiskunnalliset ilmiöt oman kansallisen ja jopa henkilökohtaisen kokemuksensa kautta. Erityisesti tämä koskee yhdysvaltalaista yhteiskuntatiedettä, jonka parissa on tapahtunut suuri osa nyky-yhteiskuntatieteen merkityksellisestä teoriankehityksestä. Teorioiden mielekkyyden kannalta olisi välttämätöntä tarkastella kansallisia kokemuksia muiden kansojen kokemusten valossa. Vasta vertailu tekee mahdolliseksi ymmärtää rakenteiden, kulttuurien ja arvojen erojen vaikutuksia toisiinsa ja tarkasteltaviin 'selitettäviin muuttujiin'. Eri tieteenalojen taipumus eristää vertailu muista tarkastelutavoista ja -kohteista muodostuu tältä kannalta esteeksi näiden teoreettiselle kehitykselle (ks. Peters 1998).

Taipumus kehittää teorioita kansallisen kokemuksen nojalla on erityisesti yhdysvaltalainen piirre. Suurin osa julkishallintoa koskevasta keskustelusta (myös muualla kuin Yhdysvalloissa) on pitkälti sitoutunut aikaan ja paikkaan. Tällä on ollut verrattain epätoivottavia seurauksia julkisen hallinnon teorioihin. Julkisen hallinnon tutkimuksessa ei voida katsoa löytyvän lähestymistapaa koskevaa 'paradigmaa', ainakaan jos edelly-

* Ph.D., HTT (h.c.) B. Guy Peters on professor of Government Pittsburghin yliopistossa Yhdysvalloissa. Osuuden on kääntänyt Esa Hyyryläinen.

tämme tämän 'paradigman' olevan sovellettavissa myös Washingtonin, Yhdysvaltojen tai kaikkein teollistuneinten demokratioiden ulkopuolella. Vaikkakaan yhtä paradigmaa ei välttämättä voida pitää välttämättömänä, tai edes toivottavana, niin laajasti hyväksytyjen yleisten lähestymistapojen puute muodostuu alan teoreettisen kehityksen merkittäväksi heikkoudeksi. Joitakin yrityksiä tällaisen paradigman kehittämiseksi on toteutettu, mutta ne ovat olleet enemmän normatiiviseen näkökulmaan perustuvia kuin pyrkimystä ymmärtää julkista hallintoa laajemmasta teoreettisesta perspektiivistä.

Vertailun välttämättömyys

Tarve oikeuttaa ja puolustaa vertailevan hallinnontutkimuksen käytäntöjä kertoo vahvempiin yhteiskuntatieteellisiin teorioihin pyrkivien tutkijoiden keskenjääneestä politiikan ja hallinnon tutkimuksen valloituksesta. On tarpeellista todeta teorian edistävän suurelta osin vertailun kautta, tai edes sellaisten abstraktimpien käsitteiden (kuten Max Weberin ideaalityyppien) kehittämisen kautta, joihin reaali maailman havaintoja verrataan. Vertailevan hallintotieteen ja politiikantutkimuksen erottaminen muusta hallintotieteestä ja politiikantutkimuksesta johtaa 'postimerkki-, lippu- ja kolikkokeskeiseen' näkemykseen. Aivan liian usein vertailevaa hallintotiedettä pidetään vain erilaisten hallintojärjestelmien kuvaamiseen, ja hyvällä onnella kenttätöyöhön perustuvien anekdoottien kehittämiseen tähtäävänä ekskursiona poliittisten järjestelmien kiehtovaan maailmaan. Tällaisena hankkeena vertaileva hallintotiede erotetaan usein valtavirran käsitteellisestä ja teoreettisesta kehityksestä.

Tällaista stereotyyppistä käsitystä vertailevasta hallintotieteestä voisi kuitenkin alan kirjallisuuden valtaosan mukaan pitää oikeutettuna. Tutkimus on ollut suurelta osin kuvailevaa ja perustunut pikemmin maittaiseen tarkasteluun kuin pyrkimykseen tarjota laajempia analyttisiä ja teoreettisia perspektiivejä. 'Vertaileva' on tarkoittanut pikemminkin 'jossakin muualla'

kuin varsinaisesti vertailevaa. Tästä huolimatta Fred W. Riggs (1976: 641) kirjoitti kerran:

"...väistämättä on muodostumassa uudenlainen 'vertaileva' hallintotiede, ei hallintotieteen yhtenä alana, vaan koko alaa ohjaavana tekijänä, jonka sisällä 'yhdysovalainen hallintotiede' on vain yksi ala. Maittaiset tarkastelut voivat olla merkityksellisiä ja muodostaa perustan hallintoteorian kehittelylle. Ne kuitenkin edustavat parhaimmillaan 'teoriaa' yhdestä maasta."

Vaikka Riggs on turhan optimistinen, tämä suuntaus muodostuisi varmasti mahdollisuudeksi runsaampaan teoriakehitykseen. Tieteenfilosofian ja empiirisen tutkimuksen metodologian alalla toteutettu merkittävä työ on osoittanut, että triangulaatiostrategia – kahden tai useamman lähestymistavan ja kahden tai useamman kontekstin hyödyntäminen – on käytännöllisesti katsoen ainut tapa erottaa teoreettinen aines kentällä tehdyistä havainnoista (Brewer & Hunter: 1989). Tutkijat omaksuvat väistämättä erilaisia vaikutteita, johon julkisen hallinnon kaltainen kompleksinen sosiaalinen ilmiö on erityisen altista. Runsaslukuisempien ja parempien vertailevien tutkimusten tekeminen on siten elintärkeää alan teoreettisen kehityksen kannalta.

Kuinka voisimme sitten edetä vertailussa? Kolmen ulottuvuuden mukaan toteutetut vertailut, ovat teorianmuodostuksen apuna tärkeitä: vertailut valtioiden välillä, historialliset vertailut ja vertailut hallintotasojen välillä.

Vertailu valtioiden välillä

Vertailevassa hallintotieteessä on sisällöllisesti kyse enemmästä kuin vain tiettyä maajoukkoa kuvaavan aineiston koonnasta. Aineiston maittainen esittäminen ei tällöin ole käyttökelpoinen tapa esittää tulokset. Jossakin määrin tällainen on hyödyllistä pyrittäessä teoreettisempaan tarkasteluun. Se on taatusti pedagogisesti tärkeää lukijoille, jotka eivät erota alunperin 'beamtea' 'enarkista'. Pidemmän päälle julkisia järjestelmiä kuvatessa maittainen luokittelu ei muodostu hyväksi tavaksi ymmärtää, kuinka järjestelmät toimivat.

Esimerkiksi julkisen vallan äärimmäisen fragmentoituneella päätöksenteolla Yhdysvalloissa ei juuri ole tekemistä kansanluonteen kanssa (muutoin kuin vahvan hallitus- ja hallintovallan pelkona valtion synnyn aikoihin). Se liittyy pikemminkin perustuslaillisen järjestelmän puitteissa kehittyneiden keskeisten hallitus- ja hallintoelinten luonteeseen. Joitakin ilmiöitä voidaan tätä selkeämmin selittää kulttuurillisilla muuttujilla, kuten esimerkiksi hallinnon legalismia Länsi-Saksassa (ks. esim. Damaska 1986). Ennen luopumista maasidonnaisista lähestymistavoista on vaikea varmasti tietää mitkä käyttäytymisen piirteet todella ovat kansallisia erityispiirteitä.

Yhdysvaltojen kannalta julkisen hallinnon tulkitseminen laajemmassa vertailevassa kontekstissa olisi erityisen hedelmällistä. Suuri osa julkista hallintoa koskevasta kansainväliseksi muodostuneesta käsitteellisestä ajattelusta on lähtökohtaisesti amerikkalaista, kuten esimerkiksi Luther Gulickin ja L. Urwickin, Herbert A. Simonin, Charles Lindblomin, Dwight Waldon, Aaron Wildawskyn, D. Mosherin, William Niskasen ym. työt. On siksi olemassa vaara, että myös Yhdysvaltojen ulkopuolella tehdystä hallinnontutkimuksesta tulee kulttuurisidonnaista. Mainittujen tutkijoiden työhön perustuvat näkökulmat hallintoon eivät muodostu etnosentrisiksi vain alkuperänsä takia (geneettinen harha), vaan koska niiden rakennelmat, hypoteesit ja teoriat eivät edusta todellisuutta muissa konteksteissa (eivätkä siksi ole mielekkäitä). Monet käsitteet eivät mahdollisesti lainkaan ole siirrettävissä muualle.

Onkin olemassa tarve tarkastella Yhdysvaltoja vain yhtenä monista teollistuneista kapitalistisista demokratioista, ja yrittää tätä kautta ymmärtää sen ainutlaatuisuutta. Tällöin tulisi myös kyetä ymmärtämään sen monet yhtäläisyydet muiden poliittisten järjestelmien kanssa. Tämä edellyttää vertailun mahdollistavia kysymyksenasetteluja ja luokitteluja. Tätä koskeva keskustelu voi muodostua ensimmäiseksi askeleeksi kehitettäessä laajempaa vertailevaa näkökulmaa julkiseen hallintoon. Se voidaan nähdä myös toteamuksena vertailevan hallintotieteen hankkeen toteuttamisesta. Vähintäänkin voisimme tällöin esittää listan valtioidenvälisessä vertailussa käyttökelpoisista selitettävistä muuttujista.

Hyvä uutinen tältä kannalta on, että Iso-Britanniaan, Australiaan, Uuteen Seelantiin, ja jossakin määrin Pohjoismaihin keskittyneen hallintoreformien tarkastelun painopiste on siirtymässä hallintoteorioihin. 'Uusi julkisjohtaminen' kehittyy hallintotieteen paradigmaksi, jossa suurin osa teoretoinnista on toteutettu brittiläisten (Hood 1991), uusseelantilaisten (Boston 1996), australialaisten (Halligan 1998) ja pohjoismaisten (Salminen & Hyyryläinen 1989) tutkijoiden toimesta. Myös eräät tärkeimmistä reformien seurausten tarkasteluista ovat samoista maista. Mielenkiintoista kyllä, uusi julkisjohtaminen (useimpine ilmenemismuotoineen) on ollut vähemmän merkityksellinen Yhdysvalloissa. Tämä on jo jossakin määrin siirtänyt teoreettista painopistettä muualle.

Historialliset ja eri hallinnontasojen väliset vertailut

Ilmiselvästi tarpeellisten poliittisten järjestelmien välisten vertailujen lisäksi voidaan myös tehdä hyödyllisiä vertailuja yksittäisten maiden osalta suhteessa aikaan (Benjamin 1982; Skowronek 1982). Julkisen hallinnon luonnetta on merkittävästi valotettu tarkastelemalla aikaa sitten olemassa olemasta lakanneita hallinnollisia- ja poliittisia järjestelmiä tai tarkastelemalla olemassa olevia hallintoja aikaisemmalla kehityksen asteellaan. Tällainen historiallinen tarkastelu on toteutettava sellaisen analyttisen viitekehyksen puitteissa, joka tarjoaa historiallisen aineiston kokoamiselle mielekkäät lähtökohdat. Kyse voi tällöin olla joko valtion johtamisen vaatimuksiin liittyvää kehitystä painottavasta viitekehyksestä, tai yksinkertaisesti yrityksestä ymmärtää jotakin olennaista hallinnollista funktiota jonakin aikaisempaan ajanjaksona.

Julkinen hallinto sopii erityisen hyvin tämän tyyppiseen historialliseen analyysiin, koska se on (ainakin nykyisissä poliittisissa demokratioissa) instituutiona ollut tunnistettavissa pidempään kuin monet muut nykyisiin poliittisiin ja hallinnollisiin järjestelmiin liittyvät instituutiot. Julkinen hallinto vastaa myös edelleen useimmista jo historiallisesti vastaamistaan toiminnoista. Se on saanut myös uusia toimintoja ja ylipäättänsäkin lisännyt merkitystään

julkisessa päätöksenteossa (Finer 1998). Meillä on täten käytettävissämme tutkimustyöhön joukko rakenteita, jotka ovat olleet tunnistettavissa pitkän aikaa.

Hallintotoiminnan jatkuvuus luo mahdollisuuden arvioida missä määrin vaihtelua voidaan selittää kansallisin piirtein, ja kuinka suuri osa siitä joko kehityksen tason, toteutettavien tehtävien tai ideailmaston osalta esiintyy tiettyinä aikana. Tämän tyyppinen tutkimus voi tarjota näkemyksiä ideoiden diffuusion (ohjelmabudjetointi, tulosindikaattorit, privatisointi jne.) muovaa-mien nykyisten byrokratioiden tutkimukseen sekä tavan ratkaista ‘Galtonin ongelma’¹². Vaikka historiallinen tarkastelu on muun vertailevan julkisten organisaatioiden tutkimuksen tapaan hyvin toivottavaa, sekään ei ole vailla merkittäviä käsitteellisiä ja metodologisia esteitä. Näistä keskustellaan jatkossa.

Toinen tapa hahmottaa julkisen hallinnon roolin ja toiminnan vaihtelun lähteitä on hallinnon eri tasojen välinen vertailu maan sisällä. Kun esimerkiksi Yhdysvalloissa puhumme ‘hallinnosta’, on yleensä tyypillistä keskittyä liittovaltioon ja unohtaa maan muut 83 000 hallintoyksikköä. Useimmilla on omaa henkilökuntaa, ja siksi jotakin, jota voimme löyhästi luonnehtia ‘byrokratiaksi’¹³. Maan sisäiset vertailut voivat olla erityisen tärkeitä teorianmuodostukseen tähdättäessä, koska yksi käyttäytymiseen oletettavasti vaikuttava tekijä – poliittinen kulttuuri, kansallisuuslunne ja miksi sitä halutaankin kutsua – pidetään vakiona (ellei maan sisällä esiinny merkittäviä alueellisia eroja).

Vaikka ‘kulttuuri’ on järjestelmässä vakio, joukko muita yhtäläillä käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä kuitenkin vaihtelee merkittävästi. Esimerkiksi suuri osa mainituista Yhdysvaltojen hallintoyksiköistä, vastaa ainakin periaatteessa markkinoitavissa olevista toiminnoista. Näille voi olla saatavilla yksityisen sektorin tuottamia vaihtoehtoisia hyödykkeitä. Vaikuttaako tämä kahtalainen vastuullisuus sekä markkinoille että politiikoille tällöin vir-

¹² Kuinka me tiedämme samanlaisten piirteiden osalta, ovatko ne riippumattoman kehityksen, vai diffuusion seurausta (Klingman 1980).

¹³ Valtaosa julkisen sektorin työvoimasta (noin 17 miljoonaa 20 miljoonasta) löytyy liittovaltion puolelta.

kamiesten tapaan toteuttaa velvollisuutensa? Vaikuttaako ylipäättänsä hallintorakenteissa ilmenevä vaihtelu virkamiesten käyttäytymiseen ja toiminnan tuloksellisuuteen?

Hallintotasojen välinen vertailu tarjoaa monia, toistaiseksi vähälle huomiolle jääneitä mahdollisuuksia hallinnontutkimukselle, tämä koskee niin liitto- kuin yhtenäisvaltioita. Hallinnon alemmat tasot voidaan myös sisällyttää mutkikkaampiin tutkimusasetelmiin (diagonaaliset tai matriisivertailut), jotka voisivat edistää havaintojen vaihtelun lähteiden rajaamista. Vertailevan hallinnontutkimuksen nykyisen teoreettisen kehityksen suhteellisen vaatimaton taso voi tehdä tällaisten mahdollisuuksien ajattelemisen ennen aikaiseksi. Joka tapauksessa ne vaikuttavat lupaavilta.

Vertailevan hallintotieteen vaatimaton kehitys

Kun nyt olemme korostaneet vertailun asemaa hallintoajattelun kehityksessä, on nyt myönnettävä kiusallinen totuus, että vertaileva hallintotiede on ehkäpä vähiten kehittynyt osa-alue vertailevan politiikantutkimuksen kentässä. Tämä sen pitkästä ja kunniakkaasta historiasta huolimatta. Vertaileva hallintotiede muodosti aikanaan keskeisen osan perinteisiä lähestymistapoja vertailevaan politiikan tutkimukseen. Monet vertailevan politiikantutkimuksen klassiset teokset pitivät sisällään laajoja osuuksia hallinnosta ja lakien toimeenpanosta. Julkisen hallinnon vertailevalla tutkimuksella oli myös keskeinen asema 1950-, 1960- ja 1970-lukujen kehitystutkimuksissa, joissa tutkijat yrittivät ymmärtää niin hallinnon roolia kehitysohjelmien toimeenpanossa kuin myös eroja kehityksen tasoon liittyvässä hallinnollisessa käyttäytymisessä.

Näistä vahvoista ja lupaavista lähtökohdista huolimatta julkisen hallinnon vertaileva tutkimus ei ole kukoistanut. Vaikka vertaileva yhteiskunta-politiikka alkoi akateemisen politiikan tutkimuksen 'alana' paljon myöhemmin kuin vertaileva hallintotiede, useimmat havainnoijat voinevat uskoakseni yhtyä kanssani siihen, että se on edistynyt enemmän kuin vertaileva hallintotiede. Erityisesti tämä pitää paikkaansa, kun edistymistä arvioidaan norma-

lin yhteiskuntatieteen kriteerien mukaisesti. Yhteiskuntapolitiikan erojen selittämiseksi on muodostettu koko joukko malleja ja teorioita, joista ainakin osaa on myös empiirisesti testattu. Samaa ei voida sanoa vertailevasta hallintotieteestä. Siinä on kehitetty vain harvoja malleja, ja vielä harvempia myös testattu empiirisesti. On valitettavaa, mutta varmasti paikallaan todeta vertailevaa hallintotiedettä ympäröineen intellektuaalisen epämääräisyyden.

Miksi näin tärkeällä alalla sitten esiintyy tällaista epämääräisyyttä? Vertailevaan tarkasteluun on taatusti riittävästi materiaalia. Kuten edellä todettiin, julkinen hallinto on poliittisista instituutioista helpoimmin tarkasteltavissa vertailevasti rakenteiden suhteellisen tunnistettavuuden ja toimintojen suhteellisen yhdenmukaisuuden takia. Toki myös merkittävää vaihtelua oletetun tunnistettavuuden ja yhdenmukaisuuden suhteen esiintyy, merkittävimmin ehkä 'kolmannen sektorin hallinnon' käyttämisessä nimellisesti julkisten tehtävien hoitamiseen (Hood & Schuppert 1988). Kaiken kaikkiaan virastojen välillä on kuitenkin enemmän yhtäläisyyksiä kuin lainsäätäjien ja korkeimpien valtioelinten välillä.

Eräs vastaus vertailevan hallinnontutkimuksen epämääräisyyden ongelmaan on se, että alan merkittävä lähestymistapa voisi väittää verrattavaa löytyvän vähäisesti ja yhdenmukaisuuden olevan selviön. Hyväksyttäessä weberiläisen ja/tai wilsonilaisen julkisen hallinnon lähestymistavan logiikka on kiusaus todeta kaikkien julkisten organisaatioiden aikaa myöten kehittyvän kohti byrokraattista muotoa (ks. kuitenkin Page 1985). Vaikka julkiset byrokraatit olisivatkin rakentuneet ja organisoituneet hieman eri tavoin, tiukan weberiläisen näkökannan mukaan ne olisivat vertailullisesti mielenkiinnottomia myös siksi, koska niissä politiikan sijaan on kyse 'ainoastaan lakien toimeenpanosta'.

Yllä oleva toteamus muistuttaa vanhasta, ja oletettavasti jo hylätystä politiikka/hallinto-dikotomiasta. Mainitun dikotomian pitkä ikä on kuitenkin syytä ottaa huomioon. Erityisesti tämä koskee hallinnossa toimivia. Dikotomia voi edelleenkin olla täyttä totta presidenttien ja pääministereiden tapaisia poliittisia instituutioita tarkasteleville tutkijoille, jotka olettavat että byrok-

raattien tulisi hyväksyä ministereidensä määräykset. Huoli lakien kunnollisesta toimeenpanosta on jossakin määrin myös tullut takaisin julkisen hallinnon tutkimukseen implementaatiotutkimuksen hahmossa (Hanf & Toonen 1985). Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumisen epäonnistumisesta syytetään toistuvasti julkisen hallinnon vastustusta lainsäädännön sisäisten heikkouksien sijasta (ks. Linder & Peters 1988). Implementaatiotutkimusten olettaamus näyttää yleisesti olevan se, että jos virkamiehistö toimisi niin kuin pitäisi, niin myös poliittinen järjestelmä voisi toimia kunnolla.

Politiikka/hallinto -dikotomian tuottamien analyysiongelmien lisäksi ongelmia aiheuttaa vahva oletus organisaatioiden kehittymisestä byrokraattisten periaatteiden mukaisesti. Monien teollistuneiden valtioiden hallinto-organisaatioiden rakennetta ja toimintaa tarkasteltaessa voimme löytää organisaatioita, vaikkapa presidentin kansliassa tai kabinetissa, jotka muistuttavat jäsenistön johtajaa kohtaan tuntemalle lojaalisuudelle perustuvia perinteisiä organisaatioita. Myös kasvava joukko organisaatioita terveyshallinnon ja oikeusasioiden tapaisilla sektoreilla on pikemminkin professionaalisten kuin hierarkkisten arvojen mukaan organisoituneita. Onkin syytä olettaa pienenevän organisaatioiden joukon olevan luonnehdittavissa byrokraattisesta organisaatiosta tutun jäykemmän organisaatorakenteen avulla.

Julkisten organisaatioiden reformin eräs ulottuvuus on ollut sisäisen hierarkian ja sääntöjen vähentäminen tarkoituksessa antaa suurempia vapauksia julkisjohtajille (DiIulio 1994). Ei ole kuitenkaan selvää kuinka nämä rakenteiden muutokset heijastuvat eroihin organisaatioiden jäsenten toiminnassa, organisaatioiden tuloksellisuudessa sekä niiden tuotoksissa. Tutkimuksessa löytyy runsaasti näyttöä rakenteen ja toiminnan välisestä yhteydestä yksityisen sektorin organisaatioissa, kuitenkin sitä on merkittävästi vähemmän julkisorganisaatioiden osalta.

Tieteenalan kehitys ja yhteiskuntapoliittisten tutkimusten käynnistyminen

Toinen syy sille ettei vertaileva hallintotiede näytä olevan eräiden muiden vertailevan politiikantutkimuksen tasalla, on monien tutkijoiden 'behavioraalisen vallankumouksen' aikana ja sen jälkeen saama tutkijakoulutus. Vertaileva hallintotiede, ja osin myös kaikkien poliittisten instituutioiden tutkimus 'mustamaalattiin' korostettaessa äänestämisen, asenteiden ja sosiaalistumisen kaltaisten poliittisen prosessin 'syötösten' tarkastelemista. Poliitiikan ja hallinnon instituutiot sijoitettiin analyyseissa mielenkiinnottomaksi katsottuun 'mustaan laatikkoon' (ks. s.22 black box).

Yllä oleva väite voi olla jossain määrin liioittelua, mutta institutionaalisen tarkastelutavan tätä 'vallankumousta' edeltävä dominanssi aiheutti kuitenkin ylireagointia. Kaikeksi onneksi osa tästä on korjautunut institutionaalisen analyysin palattua jälleen tieteenalalle (Peters 1999). Valtion käsitteen korostaminen voi aikaa myöten vaatia suurempaakin huomiota valtion ilmentyminä toimiviin poliittisiin instituutioihin (Almond 1988; Mann 1997). Joudutaan kuitenkin tekemään paljon myös muille yhteiskuntatieteilijäkollegoille kelpaavien lähestymistapojen kehittämiseksi. Tämä kehitystyö joudutaan toteuttamaan samanaikaisesti kun vielä omaksutaan modernin hallinnon operaatioiden ja päätöksentekorooolien uusia tulkintoja.

Äskettäin rationaalista valintaa koskevilla teorioilla on ollut samansuuntainen vertailevaa hallintotiedettä vähättelevä vaikutus. Tiukan weberiläisen käsitystavan tapaisesti myös rationaalista valintaa politiikassa ja hallinnossa korostava lähestymistapa näyttää olettavan politiikan olevan kaikkialla samanlaista. Sen keskeiseksi kysymykseksi muodostuu rationaalisten yksilöiden hyödyn maksimoinnin mahdollistavien instituutioiden luominen (Weimer 1995; Goodin 1995). Kaikki vertailevalle hallintotieteelle keskeiset kulttuuriset ja sosiologiset elementit jäävät rationaalisen valinnan lähestymistavan kannalta epäolennaisiksi.

Vertailevan yhteiskuntapolitiikan kysymysten painottaminen on vaikuttanut myös vertailevan hallintotieteen tutkimukseen. Tämä painotus merkitsi kutakuinkin samaa hallinnon tuotoksille kuin behavioraalinen vallankumous hallinnon mustan laatikon syötöksille (ks. s.20 black box). Huomion kohdistuessa hallinnon tuotoksiin ja tuloksiin, jäi suuri osa siitä mitä tapahtui politiikan linjasta päätettäessä huomiotta. Hallintoa kohtaan tunnettu kiinnostus katosi kiirehdyttäessä kvantifioimaan yhteiskuntapolitiikan tarkastelua. Poliitikka tulkittiin puolueuskollisuuden valmiiksi kvantifioitavissa olevina indikaattoreina, ehkä muutamien institutionaalisiin tekijöihin lisättynä. Siksi ei olekaan kovin hämmästyttävää, että monien varhaisten tarkastelujen mukaan 'politiikalla ei ollut väliä'. Empiiristen löydösten vahvistamana oli tarkoituksenmukaista jättää erityisesti poliittisten instituutioiden puitteissa tapahtuva, vaikeasti kvantifioitavissa oleva ja vaikeasti määriteltävä politiikka vähemmälle huomiolle.

Vertaileva yhteiskuntapolitiikka kykeni syrjäyttämään tai haastamaan vertailevan hallintotieteen mittauksen oletetun helppouden ja siitä muodostuvan tutkimuksen suuremman 'tieteellisyyden' leiman takia. Löydettiin toimiva tapa mitata julkisia menoja, jota ainakin (oletettavasti) voitiin soveltaa missä tahansa poliittisessa järjestelmässä. Myös muita tapoja löytyi tiettyyn tarkoitukseen ohjatun julkisen kulutuksen ohella myös ohjelmien todellisten sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten mittaamiseen (Dierkes, Weiler & Antal 1987). Näiden indikaattoreiden olemassaolo antoi yhteiskuntapolitiikan tutkimukselle etuaseman tieteellisyyskilvassa. Hallinnontutkimuksessa oli kehitetty vähemmän indikaattoreita ylipäätänsä, ja vielä vähemmän sellaisia joista vallitsi yksimielisyys (ks. myöhempänä). Yhteiskuntapolitiikan tutkijat kykenivät julkaisemaan 'valtavirran' lehdissä, julkisesta hallinnosta ja erityisesti vertailevasta hallintotieteestä kiinnostuneiden oli huomattavasti vaikeampaa tehdä samoin.

Alkuperäisen menestyksensä jälkeen myös yhteiskuntapolitiikan tarkasteleminen on kokenut ongelmia ja nähnyt joitain uudelleenarviointeja. Sen kehitystä edesauttaneet empiiriset tulokset ovat osoittautuneet jossain mää-

rin keinotekoisiksi, kuin myös eräissä tarkasteluissa omaksuttu käsitys yhteiskuntapoliittisista prosesseista ja politiikasta. Institutionaalisen ajattelutavan elpyminen (March & Olsen 1989; Thelen, Longstreth & Steinmo 1992) on myös palauttanut hallinnon formaalit rakenteet päätöksen tekoa ja sen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevan kompleksisemmän käsityksen keskiöön.

Selitettävät muuttujat

Tähän asti olemme jakaneet syyn vertailevan hallintotieteen kehittymättömyydestä luonteesta monille tahoille. Vaikkakin on todettava olevan hankalampaa luoda kunnollista lähestymistapaa vertailevaan hallintotieteeseen kuin muille tarkasteltaville aloille, eivät tällaiset lähestymistavat toki ole mahdottomia. Tällaista teoreettista kehitystä ei toistaiseksi kuitenkaan ole tapahtunut. Ala on pitäytynyt kuvaileviin ja ei-vertaileviin piirteisiinsä. Mitä sitten pitäisi tehdä sellaisen vertailevan hallintotieteen orientaation kehittämiseksi, joka auttaisi kytkemään sen tiiviimmin 'valtavirran' politiikan ja hallinnon tutkimukseen?

Ehkäpä keskeisin vertailevan hallintotieteen tutkimuksen ongelma on ettei löydy yksimielisyyttä siitä mitä olisi tutkittava, siis mitkä ovat selitettävät muuttujat? Tähän asemaan on ainakin neljä kandidaattia (ks. Peters 1988). Kaikki ovat merkittäviä hallinnollisia aspekteja, eikä minkään valinta saisi merkitä toisten huomiotta jättämistä. Tulisi kuitenkin miettiä millä tavalla tiettyyn ominaisuuksien joukkoon keskittyminen vaikuttaa teoreettiseen käsityksemme julkisesta hallinnosta. Tämän lisäksi on tarpeen pohtia hallinnollisten järjestelmien piirteitä eksplisiittisemmin muuttujina, jotka voidaan operationalisoida kansainvälisissä tarkasteluissa.

Henkilöstö

Eräs tapa tarkastella julkista hallintoa tapahtuu niiden ihmisten kautta, jotka ovat julkisen sektorin henkilöstöä. Tämä voi vaikuttaa melko triviaalilta, mutta hallinnossa työskentelevien tarkasteleminen kertoo paljon hallintojärjestelmän toiminnasta. Alkajaisiksi olisi toivottavaa tietää kuinka paljon hallinnossa on henkilöstöä. Tämän laskeminen ei kuitenkaan ole helppo tehtävä edes kehittyneissä teollisuusmaissa kehittyneine tilastotoimineen ja yksilöityine henkilöstöpoliittisine kantoineen (Rose et al. 1985). Tämä edellyttää ennen kaikkea operationaalista määritelmää virkamiehestä, joka on tullut yhä vaikeammaksi erottaa muista työntekijöistä. Kun hallinnolla on yhä useampia ja yhä kompleksisempia siteitä yksityiseen sektoriin, sen päättäminen kuka kuuluu julkiseen sektoriin, ei muodostu yksinkertaiseksi tehtäväksi.

Julkisen hallinnon suhteellisen koon ymmärtämisen lisäksi tieto henkilöstömäärästä on tärkeää julkisen hallinnon roolia arvioidessa sekä valtion ja yhteiskunnan suhdetta tarkasteltaessa, varsinkin kun koko aikakautta leimaa huoli 'suuresta hallinnosta'. Jotkut julkisen päätöksenteon lähestymistavat myös painottavat julkisten organisaatioiden keskeistä roolia ideoiden kehittämisen ja diffuusion kannalta. Kun numeerinen tieto henkilöstömäärästä yhdistetään julkisen henkilöstön palkkausta ja työsuhteen ehtoja koskevaan tietoon, saadaan tietoa virkamiesten yhteiskunnallisesta asemasta sekä heidän pyrkimyksensä eliittiasemaan (Hood & Peters 1994).

Esimerkiksi monissa kolmannen maailman maissa keskushallinnon keskipalkat ylittävät reilusti keskimääräisen tulotason; Burundissa ne ovat yli viisitoistakertaisia ja Senegalissa lähes kymmenkertaisia (Heller & Tait 1983). Joissakin teollistuneissa maissa (kuten esimerkiksi Itävallassa ja Tanskassa) keskushallinnon palkkataso on vain hiukkasen muuta yhteiskuntaa suurempi. Nämä luvut antavat jonkinlaisen kuvan virkamiesten yhteiskunnallisesta asemasta, joskaan ne eivät muodosta kattavaa kuvaa tästä kompleksisestä kysymyksestä.

Siirryttäessä eteenpäin numeerisesta tarkastelusta havaitaan 'hallinnon edustuksellisuuden' tutkimuksella olevan pitkän ja kunniakkaan historian julkisten organisaatioiden tutkimuksessa (Kingsley 1944; Gboyega 1984). Tässä tutkimuksessa on yleisesti tarkasteltu virkamiesten ja muiden eliittien sosiaalisia taustoja, vanhempien sosiaaliluokkaa, rotua, sukupuolta, kieltä jne. Valtaosa alan kirjallisuudesta on koko hallinnon sijasta keskittynyt tarkastelemaan valikoitumista hallinnon ylimpään 'pääöksentekijäkaartin'. Tutkimuksessa on yleensä havaittu, että tärkeimmät paikat on ennen kaikkea täytetty hyvin koulutetuilla keski- ja yläluokkaisien taustan omaavilla miehillä (ks. Barberis 1998). Mielenkiintoa rekrytointiin voidaan yleisen mielenkiinnon lisäksi perustella sillä, että sillä saattaa olla vaikutusta virkamiesten päätöksentekoon. Tätä koskevaa hypoteesia tosin R. D. Putnam (1976) on luonnehtinut "todennäköiseksi, mutta moniselitteiseksi ja vahvistamattomaksi".

Pääöksenteon elitisoitumisen ohella virkamiehistön edustuksellisuus voi olla yhteydessä hallinnon alempien tason kykyyn tulla toimeen kaikenlaisen asiakaskunnan kanssa, kykyyn edustaa virkamiehistönä koko kansaa. Nimenomaan hallinnon hierarkian alemmille tasoille sijoittuvat 'katutasen' virkamiehet päivittäisine asiakaskonteksteineen muodostavat kansalaisten saaman kuvan virkamiehistöstä. Siksi tämän ryhmän koostuminen voi olla jopa tärkeämpää kuin johtavien virkamiesten.

Kysymys virkamiehistön edustuksellisuudesta voi olla myös tiiviissä yhteydessä virkamiesten työssään ilmentämiin asenteisiin ja arvoihin. Keskeisiä tarkasteltuja asenteita ovat olleet virkamiesten käsitykset päätöksentekorooleistaan ja suhteestaan politiikkoihin (Aberbach, Putnam & Rockman 1981). Kyse on asenteiden lisäksi myös käyttäytymisestä, politiikkojen ja byrokraattien vuorovaikutuksesta löytyy runsaasti näyttöä (Rouban 1998). Eräät tutkijat ovat ilmaisseet huolensa virkamiesten sekä politiikkojen ja kansalaisten arvojen erosta poliittisen osallistumisen tapaisissa kysymyksissä (erityisesti kehityksissä). Samantapaista kehitystä on ilmennyt monissa muissakin yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä.

Asennetutkimus on äärimmäiseen tärkeää byrokraattien rooleja määriteltäessä, mutta ajoittain sen yhteys virkamiesten todelliseen käyttäytymiseen vaikuttaa etäiseltä. Meille ei ole muodostunut selkeää kuvaa poliittisissa instituutioissa työskentelevien yksilöiden asenteiden ja arvojen tapaan siitä miten näiden rutiinit ja rajoitteet tosiasiallisesti jäsentävät yksilöllistä käyttäytymistä. (Jos voisi mitata) niin voisi olettaa tietyillä instituutioilla (kuten Iso-Britannian Treasury'llä ja Ranskan grand corps'illa) olevan suuremman vaikutuksen jäsentensä käyttäytymiseen kuin 'heikoimmilla' organisaatioilla. Ainakin nykytietämyksellä kysymys asenteiden vaikutuksesta käyttäytymiseen jää kuitenkin toteennäyttämättä.

Ihmiset muodostavat merkittävän komponentin julkisessa päätöksenteossa. Heitä koskevien asioiden ymmärtäminen toimii lähtökohtana sille, että ymmärrettäisiin jotain myös organisaatioista. Henkilöstön tarkastelu ei kuitenkaan tarjoa koko vastausta siitä kuinka yksilöt todella toimivat äärimmäisen kompleksissa organisaatioissa. Myös näiden 'pelinsäännöt' ja organisaatiokulttuurin piirteet vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen. Meidän onkin syytä kääntää huomiomme seuraavaksi organisaatioihin.

Organisaatiot

Hallintojärjestelmien organisatorinen rakenne on useimmin manipuloitu, mutta samalla ehkä vähiten ymmärretty julkisen hallinnon piirre (March & Olsen 1983). Aina kun politiikoilla ei ole ollut parempaa tekemistä ajallaan ja energiallaan, ja kun on ollut tarvetta osoittaa huolta julkisista ongelmista, he ovat pyrkineet uudelleenorganisoimaan hallintoa. Kymmenien vuosien tutkimustyö julkisten organisaatioiden organisoimisen ja uudelleenorganisoimisen kysymysten parissa ei silti näytä kehittäneen käyttökelpoista paradigmaa näiden organisaatioiden ymmärtämiseksi.

Siitä olemme ilmeisen vakuuttuneita, että julkiset organisaatiot ovat toisenlaisia kuin yksityiset (Rainey 1997; Allison 1986). Kuitenkaan syyt tähän eivät ole selkeitä, eivätkä myöskään julkisen ja yksityisen ilmiselvistä

eroista johtuvat seuraukset. Meillä ei edelleenkään ole kunnollista käsitystä siitä kuinka julkiset organisaatiot erotetaan yksityisistä. Mikä ylipäättään on julkinen organisaatio? Valtion 'rajapinnassa' esiintyvien organisaatioiden luonteesta ja määrästä on keskusteltu pitkään ja laajasti (Barker 1982; Skelcher 1998). Vaikka joissakin tapauksissa ei olisi kovin tärkeää erottaa julkisia ja yksityisiä organisaatioita toisistaan, se on ehdottoman keskeistä pyrittäessä ymmärtämään vaikuttaako organisaation julkisuus sen jäsenten käyttäytymiseen. (Tästä enemmän Vuoren osuudessa.) Tieto tästä olisi tärkeää siksi, että meidän olisi tarpeen asettaa julkisille organisaatioille erilaisia normeja ja erilaisia vastuullisuuden muotoja kuin yksityisille.

Kysymys organisaation julkisuudesta on Yhdysvalloissa verrattain helppo, koska ainakin liittovaltion organisaatiot ovat tunnistettavissa joko legaalisin tai hallinnollisin normein ja niillä on oma budjetti ja henkilöstö. Kuitenkin esimerkiksi puolustusministeriön kaltaisten kompleksisten organisaatioiden eri osien tunnistamisyritys perustuu usein tässäkin verrattain selkeässä tapauksessa tulkinnanvaraisiin käsityksiin siitä mitä organisaatio tai sen osat ovat.

Monissa Euroopan valtioissa, ja maailman useimmissa kolkissa, ministeriötason alapuolinen hallinto on joustavaa ja harvemmin selkeästi määriteltä (vertaa esimerkiksi Iso-Britannian Civil Service Yearbook'ia Yhdysvaltojen United States Government Manual'iin). Kaikissa valtioissa tunnistettavissa olevien hallinnon rakenteiden taustalla ja välillä esiintyy erilaisia ministeriöiden välisiä komiteoita, koordinoivia komiteoita jne. (Fournier 1987), joiden merkitys on tärkeää politiikan linjan määrittelemisessä organisaatioiden toimivaltuuksien ollessa (väistämättä) päällekkäisiä.

Kuten eräät yhteiskuntapolitiikan implementaatiota tarkastelevat tutkijat ovat huomauttaneet, yhteiskuntapolitiikan menestyksellisyyden taustalla eivät yksittäiset organisaatiot ole olennaisia vaan monet julkisten palveluiden tuottamiseksi yhdessä työskentelevät organisaatiot. Vaikka nämä implementaation tutkijat ovat melkoisesti edistyneet tällaisten organisatoristen järjestelmien tunnistamisessa ja käsitteellistämässä (Walmsley 1985; Lau-

mann & Knoke 1987), silti on matkaa siihen ennen kuin näitä järjestelmiä voitaisiin kunnolla hyödyntää julkisen hallinnon vertailevassa tutkimuksessa.

Vaikka olisimme varmojakin analyysimme kohteena olevista organisaatioista, meillä ei välttämättä ole käsitteitä ja kieltä niiden tarkastelemiseen, eikä erityisesti niiden vertaamiseen menestyksellisesti tämän esityksen alka-jaisiksi mainittujen ulottuvuuksien suhteen. Joitain tähän suuntaan tähtää-viä yrityksiä on toteutettu, mutta niiden tulokset eivät nykyisellään vielä riitä tähän tehtävään.

Esimerkiksi Christopher Hoodin, M. Hubyn ja Andrew Dunsiren (1984) tutkimus Britannian keskushallinnon yksiköiden rakenteista tarjosi tietoa näiden organisaatioiden rakenteellisista ulottuvuuksista, vaikkakin käytetty metodologia kaikessa innovatiivisuudessaan hämärsi informaatiota yhtä paljon kuin tarjosi. A. Darbel ja D. Schnapper (1969; 1972) ovat toteut-taneet merkittävää kvantitatiivista tarkastelua Ranskan julkisen byrokratian rakenteesta. Myös eräät organisaatioteorian kontingenssilähestymistapaan perustuvat julkisten organisaatioiden tarkastelut ovat tuoneet esille, että po-liittisella näkyvyydellä, vastuulla ja epävarmuudella on merkittäviä vaikutuk-sia julkisen hallinnon organisaatioiden rakentumiseen. Rakenteen katsotaan kuitenkin olevan vähemmän tärkeä julkisten byrokratioiden piirre kuin voisi yksityisen sektorin organisaatioita koskevan tutkimuksen sekä julkisen hal-linnon rakenteita koskevan poliittisen mielenkiinnon perusteella olettaa.

Vertailevan hallintotieteen kehityksen kannalta hyvä uutinen on ins-titutionaalisen teorian paluu yhteiskuntatieteisiin (Peters 1999), ja sen mu-kana saatava suurempi huomio hallinnon rakenteisiin ja organisaatioihin. Tämän lähestymistavan keskeinen periaate on että organisaatioilla on väliä. Julkisten organisaatioiden luonteella katsotaan olevan vaikutusta julkisen sektorin politiikkaan ja toimintaan. Institutionaalisen lähestymistavan olisi kuitenkin vielä luotava selkeämpi käsitys siitä millaisia nämä rakenteelliset vaikutukset todella ovat.

Käyttäytyminen

Väitimme aikaisemmin asenteilla olevan suhteellisen vähäisen vaikutuksen hallinnolliseen käyttäytymiseen. Tämä selitettävä muuttuja voi olla erityisen hankalasti hyödynnettävissä johtavien viranhaltijoiden käyttäytymistä tarkasteltaessa. Suuri osa heidän työstään tapahtuu nimittäin piilossa julkisuudesta. Erityisesti Iso-Britannian tapaisissa maissa, joissa on tiukat normit salapidosta, voi olla hankalaa saada luotettavaa informaatiota virkamiesten 'todellisesta' käyttäytymisestä. Edellä sanotusta huolimatta kuitenkin löytyy joukko mielenkiintoisia tutkimuksia, joissa tarkastellaan päätöksentekotilanteita. Huomattavin näistä on H. Heclon ja A. Wildavskyn (1974) tutkimus (oletettavasti) kaikkein salailevimmasta organisaatiosta, Iso-Britannian Treasury'sta.

Valtaosa kirjallisuudesta koostuu kuitenkin varsinaisen vertailun sijasta yksittäisiä maita koskevista tarkasteluista. Samalla tavoin kuin eri poliittisilla järjestelmillä, myös yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla saattaa olla omat päätöksentekotapansa. Tämän vuoksi näiden tutkimusten yleistäminen on herkkää virhetulkinnolle. Huomattavimman poikkeuksen suoraan vertailuun perustumattomasta yleistämisestä muodostavat Colin Campbellin (1983) tutkimukset eliittipäätöksenteosta Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja Kanadassa.

Eräitä systemaattisia yrityksiä hallinnollisen käyttäytymisen mittaamiseksi ja tarkastelemiseksi tietenkin löytyy. Näissä on hyödynnetty johtavien virkamiesten raportoitua käyttäytymistä joko toimessaan tai sen jälkeen. Esimerkiksi Kvavik (1980) on toteuttanut analyysiä pohjoismaisten virkamiesten käyttäytymisestä, erityisesti heidän vuorovaikutuksestaan etujärjestöjen edustajien kanssa. Suleiman (1974), ja myöhemmin Rouban (1998), ovat koonneet samansuuntaista informaatiota Ranskan hallintovirkamiehistä ja Germann (1985) sveitsiläisistä. Kaufman (1981) vietti jopa useita kuukausia tarkkaillen johtavia viranhaltijoita päivittäisissä tehtävissään. Meillä ei tästä huolimatta kuitenkaan ole käytettävissä eksplisiittistä vertailuasetel-

maa, jonka puitteissa voisimme pidemmälle arvioida näitä virkamiesten käyttäytymisestä tehtyjä havaintoja.

Pisimmälle formalisoidut hallinnollisen käyttäytymisen tarkastelut on (kaikkea muuta kuin yllättäen) kehitetty hyödyn maksimoimisen paradigmaa julkisiin organisaatioihin soveltavien taloustieteilijöiden toimesta (Niskanen 1971). Heidän malleissaan oletetaan byrokraattien pyrkivän maksimoimaan organisaatioiden koon keinona hankkia mahdollisimman paljon henkilökoh-
taisia etuja. Vaikka tätä ajattelutapaa on kritisoitu lukuisia kertoja (Blais & Dion 1992), sillä on edelleen huomattavaa merkitystä hallinnon vertailevassa empiirisessä tutkimuksessa. Siitäkin huolimatta, että Hood, Dunsire ja Huby (1984) sovelsivat mallia Britannian keskushallinnon yksiköiden tarkasteluun varsin vaatimattomin tuloksin, voisivat tulokset olla toisenlaisia Yhdysvaltojen tai vaikka Ruotsin tapaisissa desentralisoidummissa ja pidemmälle erilaistuneissa hallinnoissa.

Vaikkakin virkamiesten rekrytoimisen tarkastelu onkin yleisesti keskittynyt ylempiin virkoihin, hallinnollisen käyttäytymisen tarkastelun kannalta alempiin virkoihin keskittymisellä olisi potentiaalista hyötyä. Siinä kun johtavien virkamiesten roolia rajoittaa sekä virkamieskunnan poliittiset ja sosiaalisten vaateet että herkkä suhde poliittisiin päättäjiin, alemmille virkamiehille uskotut tehtävät lienevät lähempänä toisiaan eri poliittisten järjestelmien ja kulttuurien välillä. Siksi voimme paremmin arvioida kulttuuristen ja sosiaalisten muuttujien merkitystä käyttäytymiseen näitä virkamieskunnan alempia tasoja tarkasteltaessa.

Kulttuurin vaikutus ilmenee erityisen selkeästi asiakkaiden ja 'katutason byrokratian' välisessä suhteessa, erilaisissa sosiaalisissa ja poliittisissa tilanteissa. Tällaisia mielenkiintoisia tutkimuksia on jo toteutettu. Niissä on myös ilmennyt merkittäviä eroja vuorovaikutustilanteissa. Charles Goodsell (1977) tarkasteli mielenkiintoisessa tutkimuksessaan Yhdysvaltojen ja Costan Rican postien toimintamalleja tarkoituksena pyrkiä selvittämään, miten kulttuurierot vaikuttavat saman tehtävän tekemiseen sekä vuorovaikutussuhteisiin näiden organisaatioiden sisällä. Hood (1998) puolestaan on osoitta-

nut kuinka kulttuurimuutokset liittyvät julkisjohtamisessa useiden menneiden vuosikymmenten aikana tapahtuneeseen muutokseen.

Näyttääkin siltä, että tämän tyyppinen alempien organisaatiotasojen kulttuurien tutkimus tuottaa vallankäytön huippuun keskittymistä todennäköisemmin käsityksen eräiden selittävien muuttujien – sosiaalisen rakenteen, poliittisen kulttuurin jne. – vaikutuksesta vertailevassa hallinnon- ja politiikantutkimuksessa. Mahdollisesti siksi että tällä alemmalla tasolla yhteiskunta ja hallinto ovat vuorovaikutuksessa ja kansalaisyhteiskunnalla suurin vaikutus.

Valta

Eräät hallinnollisen käyttäytymisen piirteet ovat päämäärähakuisia, suunnattu organisaation ulkoisen tavoitteen toteuttamiseen. Suuri osa toiminnasta on kuitenkin refleksiivistä ja suunnattu sisäisten organisatoristen prosessien ja rutiinien ylläpitoon. Yksi refleksiivisen käyttäytymisen piirre julkisissa organisaatioissa on virkamiesten ja heidän nimellisten isäntiensä välinen suhde. Kuten edellä todettiin, tämä suhde on ollut monen asennetutkimuksen kohteena. Siitä ovat keskustelleet myös käytännön politiikasta akateemista tutkimusta enemmän kiinnostuneet. Virkamieskunnan politisoituminen on itse asiassa ollut merkittävä huolenaihe monessa maassa. Eikä vähiten siksi, että se kertoo vallan siirtymisestä toimijoiden kesken. 'Kuka hallitsee' on pitkän historian omaava kysymys, joka on kaikkea muuta kuin lopullisesti ratkaistu virkamiesten ja poliittisten päättäjien suhteen osalta (Ehn 1998).

Eräs tapa lähestyä kysymystä näiden kahden potentiaalisesti kilpailevan ryhmittymän suhteellisesta vallasta on kehittää suhteita kuvaavia malleja, jossakin määrin ideaalityyppimalleja, ja sitten verrata reaalimaailman järjestelmiä näihin malleihin. Esimerkiksi Aberbach, Putnam ja Rockman (1981) kehittivät neljä kilpailevaa suhteiden 'kuva'. Nämä ulottuivat perinteisestä weberiläisestä formalismista 'puhtaaseen hybridiin', jossa politiikkojen ja johtavien viranhaltijoiden erot ovat enemmän nimellisiä kuin todellisia. Na-

kamura ja Smallwood (1980) kehittivät viisi virkamiesten osallistumista päätöksentekoon kuvaavaa mallia, jotka sijoittuvat kutakuinkin samoihin ulottuvuuksiin kuin Aberbachilla, Putnamilla ja Rockmanilla. Blondel (1988) ja Rose (1988) ovat myös kehittäneet vaihtoehtoisia käsityksiä siitä kuinka ministereiden ja virkamiesten vuorovaikutus tapahtui. Näihin aikaisempiin tutkimuksiin perustuen olen itsekin kehittänyt viisi vaihtoehtoista vuorovaikutusmallia, jotka jossain määrin poikkeavat edellä mainituista (Peters 1998).

Kaikilla näillä malleilla on reaali maailman ideaali maailman vertaamisen lisäksi mahdollista myös verrata kansallisia päätöksentekojärjestelmiä toisiinsa. Nämä mallit voivat toimia alkuna teoreettisemmalle, kunnolla vertailevalle arviolle siitä kuinka virkamiehet ja poliitikot toimivat vuorovaikutuksessa yhteiskuntapolitiikkaa valmisteltaessa ja sitä toimeenpantaessa. Tämä mahdollistaisi selkeämmän käsityksen todellisen vallan sijainnista. Teoreettisesti ongelmana on usein se, että eri malleissa politiikkojen ja virkamiesten välinen suhde nähdään pikemmin kilpailuna vallasta kuin kompleksisempänä ja usein yhteistyössä tapahtuvana pyrkimyksenä hallintaan.

Johtopäätökset

Henkilöstömäärien laskemisen ja heidän sosiaalisen taustansa selvittämisen ohella myös muut hahmotellut vertailevan hallintotieteen tutkimusongelmat voivat olla hankalia toteuttaa. Vaikka voisimme päästä yksimielisyyteen joukosta selitettäviä muuttujia, täytyisi vieläkin tehdä runsaasti töitä ennen kuin näitä voitaisiin hyödyntää normaalitieteiden metodologian ja lähestymistapojen puitteissa. Kuten jo aiemmin todettiin, siinä kun vertaileva yhteiskuntapolitiikka näyttäisi merkittävästi edistyneen, vertaileva hallinnontutkimus näyttää saavuttaneen vain vähäistä edistystä. On olemassa ainakin kolme syytä sille, että datan hankinnassa ja analysoimisessa on koettu suuria ongelmia.

Ensimmäinen syy on vertailevalle hallintotieteelle välttämättömän teoreettisen kielen puuttuminen. Yrityksiä tähän suuntaan on kuitenkin tehty. Esimerkiksi Riggs ja muut American Society for Public Administration'in

Comparative Administration Group'in jäsenet tuottivat suuren joukon neologismeja yrittäessään kuvata hallintojärjestelmien välisiä eroja. Vaikka niitä voi edelleenkin käyttää luokittelutarkoituksessa, vaikuttavat ne nyt tarkasteltuina oudon aikasidonnaisilta. Niiden kieli edustaa selkeästi 1950- ja 1960-lukujen kiinnostusta kehityskysymyksiin. Se ei myöskään vaikuta riittävän tarkalta analysoimaan esimerkiksi eroja Ranskan, Espanjan tai Italian välillä, jotka maina ovat pintapuolisesti samanlaisia, mutta eroavat tarkemmin tarkasteltuna runsaasti toisistaan.

Oma aikaisempi hallintojärjestelmien vertaileva tutkimukseni tuotti myös oman osansa neologismeja erityisesti etujärjestöjen ja hallinnon välisistä suhteista, mutta monin tavoin tämäkin työ näyttää menneen hukkaan (Peters 1995). Organisaatioteorian kieli mahdollistaa myös monia luokitteluaselmia organisaatioita ja niiden rakenteellisia tekijöitä varten. Se näyttää kuitenkin edelleenkin olevan kiinnostuneempi yksityisen sektorin organisaatioiden luonteesta, joten monet muuttujat vaikuttavat sovelluskelvottomilta julkisten organisaatioiden tutkimuksessa.

Vanhalla ja voimakkaasti arvostellulla perinteisellä hallintoteorialla (Gulick, Urwick, Fesler, Waldo) on monesta syystä edelleen käyttöä kielenä, joka mahdollistaa julkisen hallinnon rakenteesta puhumisen. Kielenä sillä on monia ongelmia, joita Simon ja muut ovat käsitelleet, ennen kaikkea sillä on heikko yhteys yksilöiden toimintaan. Mutta silti se on hyvä tie aloittaa ymmärtämään hallinnon rakenteita.

Vertailevassa hallintotieteessä selkeän teoreettisen kielen puuttumiseen liittyy myös indikaattoreiden puute. Tämä on kielen puutetta monin tavoin merkittävämpi ongelma. Rinnastaminen vertailevaan yhteiskuntapolitiikkaan on jälleen paikallaan. Vaikka aineistojen teoreettinen tulkinta ei ole aina ollut vailla ongelmia, niin mainittu ala on hyötynyt siitä että se on käyttänyt julkisia menoja koskevia aineistoja selitettävänä muuttujana. Aineiston analyysi on mahdollistanut ainakin alustavan teoretisoinnin, siis vähintäänkin riittävän käsitteellisen kehityksen ja useimpien empiiristen tutkimusten keskeisten selitettävien muuttujien oikeuttamisen. Jos vertailevaan hallintotie-

teeseen löytyisi vastaavia toimivia indikaattoreita, niin se tekisi mahdolliseksi toteuttaa useita tutkimuksia joissa induktion kautta kehitettäisiin parempaa käsitystä hallinnon rakentumisesta.

En pyri ihannoimaan 'luvuilla operoimista', vaan totean vain vertailevan yhteiskuntapolitiikan päässeen pidemmälle, koska sillä alun alkujaan oli myös mielekkäitä lukuja operoitavanaan. Organisaatioteoriassa puolestaan päästiin pidemmälle analysoimalla suurta joukkoa aineistoa lukuisista kulttuureista peräisin olevia organisaatioita ja luomalla tätä kautta analyysin edellyttämiä 'peruskäsitteitä'. Eksploraatiivinen aineiston analyysin ei välttämättä tarvitse olla ongelmallista kunhan vaan tutkijat muistavat ottaa huomioon löydöstensä, ja osin jopa aineistonsa ehdollisen luonteen.

Vertailevassa hallintotieteessä pienen pienetkin erot vaikuttavat melko tavalla. Tämä on jossakin määrin myös Christopher Pollittin argumentti sosiaalisen toiminnan teorian puolesta brittiläisen keskushallinnon analyysissa. Pollitt (1984) väittää, että organisatoriseen muutokseen liitetyt merkitykset olivat hiuksenhienoja ja ne olisi siksi ymmärrettävä syntymäkontekstissaan. Ennalta-asetetun teoreettisen viitekehyksen rakentaminen olisi tämän argumentin mukaisesti turhaa. Vaikkakin äärimmilleen lavennettuna argumentti kieltäisi mahdollisuuden vertailevaan analyysiin, se tähdentää kontekstuaalisen, tarkkapiirteisen tiedon merkitystä julkista hallintoa tulkittaessa. Vertailu tulee tällöin vaativammaksi, koska indikaattoreista tulee vähemmän luotettavia. Tällöin löytyy myös vain harvoja ihmisiä, joiden tiedot riittävät vertailun kunnolliseen toteuttamiseen, tai jopa vain oikeiden kysymysten esittämiseen. Tämä osa on esittänyt useampia kysymyksiä kuin mihin se on vastannut. Se on pyrkinyt osoittamaan millaista edistymistä ei ilmeisestikään ole tapahtunut, ja ehkäpä myös samalla esittänyt jonkinlaisen tutkimusohjelman, jonka myötä voitaisiin saada aikaiseksi vertailevassa hallintotieteessä tarvittavat positiiviset edistysaskeleet. Tällä alalla ei koskaan tule olemaan helposti hyväksyttävissä olevia kvantitatiivisia indikaattoreita vaalitutkimuksen tai edes vertailevan yhteiskuntapolitiikan tapaan, silti alalta löytyy jännittäviä mahdollisuuksia vertailevaan tutkimukseen. Tämä voi olla sensitiivi-

vistä sekä reaali maailman poliittisten tilanteiden kompleksisuuksille ja vi-
vahteille että yhteiskuntatieteiden teoreettisille ja metodologisille vaatimuk-
sille.

LÄHTEET

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam & B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ahonen, Pertti & Ari Salminen (1997). Metamorphosis of the Administrative Welfare State. *Scandinavian University Studies* 14. Frankfurt am Main et al.: Verlag Peter Lang.
- Ahonen, Pertti & Pentti Meklin (1995). Finland. Teoksessa: *Corporatization: Divestment and the Public-Private Mix*, 73–97. Toim. Ian Thyne. Hong Kong: AJPA.
- Alasuutari, Pertti (1994). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Albaek, Erik, Rose Lawrence, Lars Strömberg & Krister Ståhlberg (1996). *Nordic Local Government*. Acta 71, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Albaek, Erik (1995). Policy Evaluation: Design and Utilization. Teoksessa: *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*, 5–18. Toim. Ray C. Rist. Aldershot: Edward Elgard Publishing.
- Alkula, Tapani, Seppo Pöntinen & Pekka Ylöstalo (1994). *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. Juva: WSOY.
- Allison, G. T. (1986). Public and Private Management: Are They Fundamentally All Unimportant Respects? Teoksessa: *Current Issues in Public Administration*. Toim. F. S. Lane. New York: St. Martin's Press.
- Almond, G. A. (1988). The Return of the State. *American Political Science Review* 82, 853–74.
- Amoros, Moises (1996). Decentralisation in Barcelona. *Local Government Studies* 22:1, 90–110.
- Angeles, Peter A. (toim.) (1991). *Dictionary of Philosophy*. New York: Barnes & Noble Books.
- Anthony, Gordon (1998). Community Law and the Deveploment of Administrative Law: Delimiting the Spill Over Effect. *European Public Law* 4, 253–276.

- Argyris, Chris (1962). *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*. Homewood: Richard D. Irwin Inc.
- Aristoteles (1997). *Teokset: osa IX: Retoriikka ja runousoppi*. Tampere: Gaudeamus.
- Aristoteles (1994). *Teokset: osa I: Kategoriat ym.* Tampere: Gaudeamus.
- Aristoteles (1991). *Politiikka*. Helsinki: Gaudeamus.
- Aspelin, Gunnar (1995, alkup. 1957). *Ajatuksen tiet*. Juva: WSOY.
- Atkinson, S. E. & R. Halversen (1986). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of U.S. Electric Utilities. *Journal of Public Economics* 29, 281–294.
- Babitsky, T. T. & J. L. Perry (1986). Comparative Performance in Urban Bus Transit. Assessing Privatization Strategies. *Public Administration Review* 46:1, 57–66.
- Baldwin, J. Norman (1987). Public versus private: Not that different, Not That Consequential. *Public Personnel Management* 16, 181–193.
- Baldwin, Norman & Quinton A. Fairley (1991). Comparing the Public and Private Sector in the United States: A Review of the Empirical Research. Teoksessa: *Handbook of Comparative and Developmental Public Administration*, 27–39. Toim. Ali Farazmand. New York: Marcel Dekker.
- Barberis, P. (1998). *The Elite of the Elite*. Avebury: Dartmouth.
- Barker, A. (1982). *Quangos in Britain*. London: Macmillan.
- Batley, Richard & Gerry Stoker (toim.) (1991). *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan.
- Benjamin, R. (1982). The Historical Nature of Social Science Knowledge: The Case of Comparative Political Inquiry. Teoksessa: *Strategies of Political Inquiry*. Toim. E. Ostrom. Beverly Hills: SAGE Publ.
- Benn, S. I. & G. F. Gaus (1983). *Public and Private in Social Life*. New York: St Martins Press.
- Berndtson, Erik (1992). *Politiikka tieteenä: Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.

- Birkinshaw, Patrick (1997). European Integration and United Kingdom Constitutional Law. *European Public Law* 4, 253–276.
- Blais, A. and S. Dion (1992). *The Budget-Maximizing Bureaucrat?* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blau, Peter M. (1983). *On the Nature of Organizations*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Blondel, Jean (1995). *Comparative Government*. London etc.: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Blondel, J. (1988). Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium. *European Journal of Political Research* 16, 51–71.
- Blummer, Martin (1982). *The Uses of Social Research: Investigation in Public Policy -making*. London: George Allen & Unwin.
- Bogdan, Michael (1994). *Comparative Law*. Deventer: Kluwer.
- Bonnell, Victoria (1980). The Uses of Theory, Concepts, and Comparison in Historical Sociology. *Comparative Studies in Society and History* 22:2, 156–173.
- Borja, Jordi & Manuel Castells (1997). *Local & Global: The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan.
- Boston, J. et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Experiment*. Auckland: Oxford University Press.
- Bozeman, Barry (1993). Theory, 'Wisdom' and the Character of Knowledge in Public Management: A Critical View of the Theory-Practice Linkage. Teoksessa: *Public Management, The State and the Art*, 25–40. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry & Simon Loveless (1987). Sector Context and Performance: A Comparison of Industrial and Governmental Research Units. *Administration and Society* 19:29, 197–235.
- Bradshaw, J. (1977). The Concept of Social Need. Teoksessa: *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks*, 290–296. Toim. N. Gilbert & H. Specht. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Brewer, J. & A. Hunter (1989). *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*. Newbury Park: SAGE Publ.
- Brown, L. N. & J. S. Bell (1998). *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Burrell, Gibson & Gareth Morgan (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. London: Heinemann.
- The Cambridge Dictionary of Philosophy* (1996). Cambridge University.
- Campbell, C. (1983). *Governments Under Stress*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell, C. & G. Szablowski (1979). *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Chambers, Donald E., Kenneth R. Wedel & Mary K. Rodwell (1992). *Evaluating Social Programs*. Boston etc.: Allyn and Bacon.
- Cochrane (2000). *The Cochrane Library*. [online] [siteerattu 2000-03-30] Saatavana Worl Wide Webissä: <URL: <http://www.update-software.com/cochrane/about-cochrane.html>>.
- Cockburn, Cynthia (1978). *The Local State*. Great Britain: Pluto Press.
- de Cruz, Peter (1995). *Comparative Law in a Changing World*. London: Cavendish.
- de Cruz, Peter (1993). *A Modern Approach to Comparative Law*. Boston: Kluwer.
- Dahl, Robert (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* 7:1, 1–11.
- Damaska, Mirjan R. (1986). *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press.
- Darbel, A. & D. Schnapper (1972). *Le Systeme Administratif*. Paris: Mouton.
- Darbel, A. & D. Schnapper (1969). *Les Agents du Systeme Administratif*. Paris: Mouton.

- Davies, D. G. (1971). The Efficiency of Public Versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines. *Journal of Law and Economics* 13, 149–165.
- Dente, Bruno & Francesco Kjellberg (1988). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London etc.: SAGE Publ.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992). Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe – Rather Comparable than Comparative. *Governance* 5:3, 279–311.
- Devas, Nick & Tamas Horvath (1997). Client-Contractor Splits: Applying a Model of Public Management Reform to Local Communal Services in Hungary. *Local Government Studies* 23:4, 100–110.
- Dierkes, Meinolf, Hans N. Weiler & Ariane Berthoin Antal (toim.) (1987). *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Aldershot: Gower.
- DiIulio, J. (1994). *Deregulating the Public Service; Can Government be Improved?* Washington: Brookings.
- Dogan, Mattei & Ali Kazancigil (1994). *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Oxford: Blackwell.
- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1990). *How to Compare Nations*. 2. painos. Chatham: Chatham House Publ.
- Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1984). *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*. Chatham: Chatham House Publ.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State. *British Journal of Political Science* 15, 299–328.
- Duodecim (2000). *Käypä hoito*. [online] [siteerattu 2000-03-30]. Saatavana World Wide Web: <URL: <http://www.duodecim.fi/kh/>>.
- Durkheim, Émile (1985, alkuperäinen 1897). *Itsemurha*. Helsinki: Tammi.
- Durkheim, Émile (1982). *Sosiologian metodisäännöt*. Helsinki: Tammi.
- Ehn, P. (1998). *Maktens administratorer*. Stockholm: Department of Political Science, University of Stockholm.

- Eräsaari, L., R. Julkunen & H. Silius (1995). *Naiset yksityisen ja julkisen rajalla*. Tampere: Vastapaino.
- Etzioni-Halevy, E. (1990). Comparing Semi-Corruption Among Parliamentarians in Britain and Australia. Teoksessa: *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research*, 113–133. Toim. E. Øyen. London: SAGE Publ.
- Evan, William M. (1976). Organization Theory and Organizational Effectiveness: An Exploratory Analysis. *Organization and Administrative Science* 77, 15–28.
- Fetterman, David (1996). Empowerment Evaluation: An Introduction to Theory and Practice. Teoksessa: *Empowerment Evaluation*. Toim. David Fetterman, Kaftarian Shakeh & Abraham Wandersman, 3–46. Thousand Oaks: SAGE Publ.
- Finer, S. E. (1998). *The History of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Fournier, J. (1987). *Le Travail Gouvernemental*. Paris: Dalloz.
- Fowler, Floyd J. (1984). *Survey Research Methods*. Newsbury Park et al.: SAGE Publ.
- Fulbrook, Mary (1978). The Meanings and the Confusions of Weberian “rationality”. *The British Journal of Sociology* 29:1, 71–82.
- Gboyega, A. (1984). The Federal Character or the Attempt to Create Representative Bureaucracies in Nigeria. *International Review of Administrative Sciences* 50, 17–24.
- Germann, R. E. (1985). *Experts et Commissions de la Confédération*. Lausanne: Presses Polytechniques Romandes.
- Grindle, M. S. (1982). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldthorpe, John H. (1994). *Current Issues in Comparative Macrosociology*. LSO Rapport nr. 6. Oslo: University of Oslo.
- Goodin, R. E. (1995). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodsell, Charles T. (1988). *The Case for Bureaucracy*. New Jersey: Chatman.

- Goodsell, C. T. (1981). *The Public Encounter*. Bloomington: Indiana University Press.
- Goodsell, C. T. (1977). Cross-Cultural Comparison of Behavior of Postal Clerks Toward Clients. *Administrative Science Quarterly* 21, 140–50.
- Guba, Egon & Yvonna Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: SAGE Publ.
- Hague, Rod, Martin Harrop & Shaun Breslin (1998). *Comparative Government and Politics*. London et al.: Macmillan Press Ltd.
- Halligan, John (1998). *Public Service Reform*. Canberra: Centre for Research in Public Sector Management, University of Canberra.
- Hammel, E. A. (1980). The Comparative Method in Anthropological Perspective. *Comparative Studies in Society and History* 22:2, 145–155.
- Handy, Charles (1994). *The Age of Unreason*. London: Arrow.
- Hanf, K. & T. A. J. Toonen (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Heady, Ferrel (1996). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York etc.: Marcel Dekker.
- Heclo, H. & A. Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*. Berkeley: University of California Press.
- Heller, P. S. & A. A. Tait (1983). *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. Washington: International Monetary Fund.
- Herala, Nina (1998). Oikeusvertailevalle tutkimukselle asetettuja vaatimuksia. Kirja-arvio. *Hallinnon Tutkimus* 3, 236–237.
- Herala, Nina (1997). *Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa. Vertailu kestävän kehityksen ohjauksesta kaavoituslainsäädännöllä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*. Vaasa: Acta Wasaensia 55, 286. Julkisoikeus 1.
- Herala, Nina (1996). Oikeusvertailusta hallinto-oikeuden näkökulmasta. Teoksessa: *Oikeusvertailu: Mitä, miksi, miten?*, 53–65. Toim. Markku Suksi. Åbo: Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen Ser. A:468.

- Herala, Nina (1995). Comparing Court Decisions with Qualitative Comparative Analysis -Method. *Occasional papers* 3. Vaasa: Centre for Comparative Public Policy and Management, University of Vaasa.
- Van Hoecke, Mark & Mark Warrington (1998). Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly* July, 495–536.
- Hofstede, Geert (1984 alkuperäinen 1980). *Culture's Consequences: international differences in work-related values*. Cross-cultural Research and Methodology Series. 2. painos. Newbury Park et al.: SAGE Publ.
- Holopainen, Martti & Pekka Pulkkinen (1997). *Tilastollinen menetelmä*. Porvoo: WSOY.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher & B. Guy Peters (toim.) (1994). *Rewards at the Top*. London: SAGE Publ.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69, 3–19.
- Hood, C. & G. F. Schuppert (1988). *Deliver Services in Western Europe*. London: SAGE Publ.
- Hood, C., M. Huby & A. Dunsire (1984). Do British Central Government Departments Measure up to the Budget Utility Theory of Bureaucracy? *Journal of Public Policy* 4, 163–79.
- Hudson, Chris & Anders Lidström (1999). *Local Education Policies in Sweden & Britain*. London: Macmillan.
- Huer, Jon (1990). *The Fallacies of Social Science: A Critique of the Natural Science Model of Social Analysis*. New York: Peter Lang.
- Humes, Samuel & Eileen Martin (1969). *The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries*. The Hague: Martinus Nillhof.
- Husa, Jaakko (1999). Oikeudellisten siirrännäisten ongelmallisuudesta. *Lakimies* 97, 376–397.
- Husa, Jaakko (1998). *Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Husa, Jaakko (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Huttunen, Pekka (1994). *Johtaminen muuttuvassa julkisessa hallinnossa*. Espoo: Weilin+Göös.
- Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertailevan tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopolitiittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia no 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Inglehart, Ronald (1977). *Silent Revolution*. New Jersey: Princeton University Press.
- Janoski, Thomas & Alexander Hicks (1994). *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Jun, Jong S. (1976). Renewing the Study of Comparative Administration: Some Reflections on the Current Possibilities. *Public Administration Review* 36:6, 641–647.
- Jyränki, Antero (1998). *Valta ja vapaus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Jyränki, Antero (1989). *Lakien laki*. 1998. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Katz E. & S. N. Eisenstadt (1960). Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants. *Administrative Science Quarterly* 5, 113–133.
- Kaufman, H. A. (1981). *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington: The Brookings Institution.
- Kelman, Herber C. (1981). Processes of Opinion Change. Teoksessa: *Public Opinion and Mass Communication*, 53–68. Toim. Morri Janowitz & Paul Hirsch. New York: The Free Press.
- Kingsley, Gordon & Jari Vuori (2000). Sector Preferences and Credibility Gaps: Exploring the Perceptions of Citizens and Clients. Paper presented in Rotterdam, Holland at IRSPM Section: National and Comparative Studies of Development of Public Management. Submitted to *Public Administration*.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs: Antioch Press.

- Kjellberg, Francesco (1988). Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia. Teoksessa: *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. Toim. B. Dente & F. Kjellberg. London: SAGE Publ.
- Klami, Hannu T. (1997). *Methodological Problems in European and Comparative Law*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.
- Klausen, Kurt Klaudi & Annike Magnier (toim.) (1998). *The Anonymous Leader: Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (toim.) (1998). *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelseformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klingman, D. C. (1980). Temporal and Spatial Diffusion in Comparative Analysis of Social Policy. *American Political Science Review* 74, 123–37.
- Konstari, Timo (1979). *Harkintavallan väärinkäytöstä*. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja.
- Krueger, Richard A. (1988). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Beverly Hills: SAGE Publ.
- Ksenofon (1962). *Sokrates*. Helsinki: Otava.
- Kulla, Heikki (1996). Oikeusvertailu ja eurooppalainen hallinto-oikeus. Teoksessa: *Oikeusvertailu: Mitä, miksi, miten?*, 39–51. Toim. Markku Suksi. Turku: Rättsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi.
- Kulla, Heikki (1998). Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa: *Perusoikeuspuheenvuoroja*, 51–63. Toim. Pekka Länsineva & Veli-Pekka Viljanen. Turku: Turun yliopisto.
- Kulla, Heikki (1999). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kvavik, R. B. (1980). *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Laakso, Seppo (1990). *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: VAPK.

- Laamanen, P., M. Blom-Lange & H. Sintonen (1999). Lonkan ja polven tekonivelleikkaushoidon vaikuttavuus. Teoksessa: *Terveystaloustiede 1999*, 66–69. Toim. M. Nordberg, P. Rissanen & S. Kerppilä. Helsinki: Stakes Aiheita 5.
- Lafferty, William (toim.) (1999). *Implementing LA21 in Europe*. Oslo: European Commission/ProSus.
- Lan, Z. & Hal G. Rainey (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1:1, 5–18.
- Lane, Jan-Erik & Svante Ersson (1994). *Comparative Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Laudan, Larry (1987). Progress or Rationality? *American Philosophical Quarterly*, 19–31.
- Laumann, E. O. & D. Knoke (1987). *The Organizational State*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lehtonen, Tapani & Eero Niemi (1992). *Tilastollisia kaavoja ja taulukoita*. Helsinki: Kelan tutkimuskeskuksen kirjapaino.
- Levrat, Nicolas (1998). The European Charter of Regional Self-Government and the Situation of Finland. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 2, 133–142.
- Lewis, John (1975). *Max Weber and Value-free Sociology: A Marxist Critique*. Southhampton: The Camelot Press Ltd.
- Lidström, Anders (1996). *Kommunsystem i Europa*. Tukholma: Publica.
- Linder, S. H. & B. G. Peters (1988). Implementation Research: The Fallacy of Misplaced Precision. *Policy Studies Review* 7, 738–50.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven etc.: Yale University Press.
- Lippman Walter (1997). *Public Opinion*. New York: Free Press.
- Maidani, E. A. (1991). Comparative Study of Herzberg's Two-Factor Theory of Job Satisfaction Among Public and Private Sectors. *Public Personnel Management* 20:4, 441–448.

- Mann, M. (1997). Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation State? *Review of International Political Economy* 4, 477–96.
- Manninen, Matti & Pentti Manninen (1974). *Otantamenetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Manns, C. L & J. G. March (1978). Financial Adversity, Internal Competition, and Curriculum Change in a University. *Administrative Science Quarterly* 23: December, 541–542.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1983). What Administrative Reorganization Tells us about Governing. *American Political Science Review* 77, 281–96.
- Markesinis, Basil S (1997). *Foreign Law & Comparative Methodology*. Oxford: Hart Publishing.
- Mattila, Sakari (1969). *Tilastotiede II*. Helsinki: Kauppakorkeakoulu.
- Mayer, Robert R. (1985). *Policy and Program Planning: A Developmental Perspective*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- McIntyre, A. C. (1985). Is a Science of Comparative Politics Possible? Teoksessa: *The Practice of Comparative Politics*, 265–284. Toim. Paul G. Lewis, David C. Potter & Francis G. Castles. 2. painos. Burnt Mill Harrow: Longman.
- McVeigh, Brian J. (1998). *The Nature of the Japanese State. Rationality and Rituality*. London: Routledge.
- Melin, Tuomo (1999). *Sosiaali- ja terveystalouden tuottajat: Selvitys järjestöistä ja yrityksistä*. Helsinki: Raha-automaatti yhdistys.
- deMeur, G. & D. Berg-Schlosser (1994). Comparing Political Systems: Establishing Similarities and Dissimilarities. *European Journal of Political research* 26, 193–219.
- Meyers F. (1986). *La Politisation de l'administration*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Miettinen, Olli (1985). *Theoretical Epidemiology*. New York etc.: John Wiley & Sons.

- Mill, John Stuart (1970 alkuperäinen 1843). *A System of Logic*. London etc.: Longman.
- Miller, Danny & Henry Mintzberg (1987). The Case for Configuration. Teoksessa: *Beyond Method: Strategies for Social Research*, 57–73. Toim. Gareth Morgan. Beverly Hills: SAGE Publ.
- Miller, Danny & Peter Friesen (1984). *Organizations: A Quantum View*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Morange, Hugues (1995). Ranskan kunnat ja alueelliset itsehallintoyhteisöt, yhteistyö ja kansainvälistyminen. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 506–512.
- Mäenpää, Olli (1996). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (1998). Nordisk förvaltningsrätt söker europeisk identitet. Teoksessa: *Nordisk Identitet*, 129–137. Toim. Letto-Vanamo Helsinki: Publikationer utgivna av KATTI vid Helsingfors universitet.
- Mäki-Kulmala, Heikki (1998). *Anti-Ahmavaara : Yrjö Ahmavaara yhteiskuntatieteen mullistajana*. Tampere: Tampere University Press.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka & Anita Niemi-Ilahti (1990). *Muuttaako vapaa-kuntakokeilu kuntien hallintoa? Vapaakuntakokeilu hallinnon uudistajana Ruotsissa ja Suomessa*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Nakamura, R. T. & F. Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martins.
- Naschold, Frieder (1995). *The Modernisation of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Helsinki: Labour Policy Studis 93. Ministry of Labour, Finland.
- Niemi-Ilahti, Anita (1999). Finland: Global Policy with Cross-sectoral Goals Challenges Public Management. Teoksessa: *Implementing LA21 in Europe*. European Commission/ProSus, Oslo.
- Niemi-Ilahti, Anita (1995). The Structure and Finance of Finnish Local Government – in European Perspective. *Finnish Local Government Studies* 4, 272–285.

- Niemi-Iilahti, Anita (1992). *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma: ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopiston tutkimuksia No 163. Vaasan yliopisto.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Johdatus tieteenfilosofiaan: käsitteen ja teorianmuodostus*. Helsinki: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Otava.
- Niskanen, Jouni & Ari Salminen (1995). Personnel Cutback in the Finnish Local Government in a Comparative Perspective. *Finnish Local Government Studies* 4, 296–302.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine/Atherton.
- Norton, Alan (1994). *International Handbook on Local and Regional Government*. Hants: Edward Elgar.
- Nummenmaa, Tapio, Raimo Konttinen, Jorma Kuusinen & Esko Leskinen (1997). *Tutkimusaineiston analyysi*. Porvoo: WSOY.
- Näsi, Salme (1994). Julkinen organisaatio tuloksikkonä. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus?*, 105–115. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1994). *Reinventing Government: How entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison- Wesley.
- Our Common Future* (1987). World Commission on Environment and Development. Oxford: University Press.
- Page, Edward C. (1995). Comparative Public Administration in Britain. *Public Administration* 73, 123–141.
- Page, Edward C. (1991). *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward & Michael Goldsmith (1987). *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE Publ.
- Page, E. C. (1985). *Political Authority and Bureaucratic Power*. Brighton: Wheatsheaf.

- Pahkinen, Erkki & Risto Lehtonen (1989). *Otanta-asetelmat ja tilastollinen analyysi*. Helsinki: Gaudeamus.
- Parasuraman, A, Valerie A. Zeithaml & L. Berry (1988). Servqual: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing* 64, 12–40.
- Partanen, Heikki (1997). *Kokonaishuuden filosofiaa*. Keuruu: Otava.
- Patton, Michael (1997). *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text*. Thousand Oaks: SAGE Publ.
- Pawson, Ray & Nick Tilley (1998). Caring Communities, Paradigm Polemics, Design Debates. *Evaluation* 4:1, 73–90.
- Pence, Gregory (1998). Aquinas and the Rationality of Belief in God. Teoksessa: *Philosophy Then and Now*, 157–177. Toim. N. Scott Arnold, Theodore M. Benditt & George Graham. Malden: Blackwell Publ.
- Pennings, J. M. & P. S. Goodman (1979). Toward a workable framework. Teoksessa: *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, 146–148. Toim. J. M. Penings & P. S. Goodman. San Francisco: Jossey-Bass.
- Perry, James L. & Hal G. Rainey (1988). The Public – Private Distinction in Organization: Theory. A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review* 13:2, 182–201.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science*. London: Cassell.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative Politics: Theory and Method*. Basingstoke: Macmillan.
- Peters, Guy B. (1996). Theory and Methodology. Teoksessa: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, 13–42. Toim. A. G. M. Hans, James L. Perry & Theo J. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- Peters, B. G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. 4. painos. New York: Longman.
- Peters, B. Guy (1990). The Necessity and Difficulty of Comparison in Public Administration. *Asian Journal of Public Administration* 12:1, 3–28.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

- Peters, B. G. (1987). *The Relationship Between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Inquiry*. Teoksessa: *Bureaucracy and Public Choice*. Toim. J. E. Lane. London: SAGE Publ.
- Piris, Jean-Claude (1999). Does the European Union have a Constitution? Does it need one? *European Law Review* 24, 557–585.
- Pollit, Christopher (1998). Evaluation in Europe. Boom or Bubble? *Evaluation* 4:2, 214–224.
- Pollitt, Cristopher, Stephen Hanney, Tim Packwood, Sandra Rothwell & Simon Roberts (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960–83*. London: Allen and Unwin.
- Popper, Karl (1995). *Arvauksia ja kumoamisia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pratchett, Lawrence (toim.) (1999). Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government. *Local Government Studies* 25:4.
- Premfors, Rune (1989). *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Putnam, R. D. (1976). *Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Pöyhönen, Juha (1992). Basic Misunderstandings in Comparative Law. Teoksessa: *Changing Europe and Comparative Research*, 60–67. Toim. Pekka Kosonen. Helsinki: VAPK-publishing.
- Radaelli, Claudio & Bruno Dente (1996). Evaluation Strategies and Analysis of the Policy Process. *Evaluation* 2:1, 51–66.
- Ragin, Charles C. (1994 a). *Constructing Social Research: the Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Ragin, Charles C. (1994 b). A Qualitative Comparative Analysis of Pension systems. Teoksessa: *The Comparative Political Economy of the Welfare*

- State. Toim. Thomas Janoski & Alexander M. Hicks. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles C. (1994 c). Using Qualitative Comparative Analysis to Study Configurations. Teoksessa: *Qualitative Methodology and Computer. Toim.* Udo Kelle. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles C. (1989 a). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles C. (1989 b). The Logic of the Comparative Method and the Algebra of Logic. *Journal of Quantitative Anthropology* 1, 373–398.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkley: University of California Press.
- Rainey Hal G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Rainey Hal G. (1996). Public Opinion toward the Civil Service. Teoksessa: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, 180–207. Toim. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry & Theo J. Toonen. Bloomington: Indiana University Press.
- Rainey Hal G. (1989). Public Management: Recent Developments and Current Prospects. Teoksessa: *Public Administration: State of the Discipline*. Toim. N. Lynn & A. Wildawsky. New Jersey: Chatham.
- Rainey, Hal G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentives, Goals, and Individual Roles. *Administration and Society* 15, 207–242.
- Rasinmäki, J. (1997). *Yksityistäminen kunnallishallinnossa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Raunio, Kyösti (1999). *Positivismi ja ihmistiede: Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*. Helsinki: Gaudeamus.
- Riggs, F. W. (1976). The Group and the Movement: Notes on Comparative Development Administration. *Public Administration Review* 36, 641–5.
- Riggs, Fred W. (1973). *Prismatic Society Revisited*. Morristown: General Learning Press.
- Riggs, Fred W. (1964). *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton-Miffling Company.

- Riggs, Fred W. (1962). Prismatic Society and Financial Administration. *Administrative Science Quarterly* 5:1, 1–46.
- Rist, Ray C. (1995). *Policy Evaluation. Linking Theory to Practice*. Aldershot: Edward Elgard Publishing.
- Roberts, Geoffrey K. (1985). The Explan of Politics: Comparison, Strategy and Theory. Teoksessa: *The Practice of Comparative Politics: A Reader*, 287–304. Toim. Paul G. Lewis, David C. Potter & Francis G. Gastles. 2. painos. Harrow: Longman.
- Rokeach, Milton (1973). *Understanding Human Values*. New York: Free Press.
- Rose, Richard (1991). Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies XXXIX*, 446–462.
- Rose, Richard (1988). Steering the Ship of State: One Tiller hut Two Pairs of Hands. *British Journal of Political Science* 17, 409–33.
- Rose, R. et al. (1985). *Public Employment in Western Nations* Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossi, Peter H. & Howard E. Freeman (1985). *Evaluation A Systematic Approach*. Beverly Hills: SAGE Publ.
- Rouban, L. (1998). Introduction: Les transformations de l'action publique. *Revue francaise d'administration* 86:avril-juin, 157–65.
- Ryynänen, Aimo (1995). *Itävallan kunnallishallinto*. Helsinki: Acta 45, Suomen Kuntaliitto.
- Saarinen, Esa (1985). *Länsimaisen filosofian historia: huipulta huipulle, Sokratesta Marxiin*. Juva: WSOY.
- Salminen, Ari (1999). *Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta?* Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 223, Hallintotiede 25.
- Salminen, Ari & Esa Hyyryläinen (1989). Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fred W. Riggsin teoriassa. *Hallinnon Tutkimus* 8:3, 169–179.
- Salminen, Ari (1986). *Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Salminen, Ari (1984). *On Max Webers' Comparative Methodology*. Vaasan korkeakoulun julkaisu, Tutkimuksia No 99, Hallintotiede 4, Vaasa.
- Salomaa, J. E. (1935). *Filosofian historia I-II*. Porvoo: WSOY.
- Samuel, Geoffrey (1998). Comparative Law and Jurisprudence. *International and Comparative Law Quarterly* October, 817–836.
- Sartori, Giovanni (1994). Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. Teoksessa: *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, 14–34. Toim. Mattei Dogan & Ali Kazancigil. Oxford et al.: Blackwell.
- Sartori, Giovanni (1985). Faulty Conceptions. Teoksessa: *The Practice of Comparative Politics*, 228–265. Toim. Paul G. Lewis, David C. Potter & Francis G. Castles. Harrow: Longman.
- Savas, E. (1977). *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham.
- Schermers, H. G & Waelbroeck, D. (1992). *Judicial Protection in the European Communities*. Kluwer: Deventer.
- Schwarze, Jürgen (1992). *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Schwarze, Jürgen: The Convergence of the Administrative Law. *European Public Law* 4, 191–210.
- Sekaran, Uma (1992). *Research Methods for Business: A Skill-Building Approach*. 2. Painos. New York: John Wiley.
- Selden, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook & Laura C. Leviton (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park: Sage Publications.
- Sharpe, L. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies* XVII: 2, 153–174.
- Sigelman, Lee (1976). In Search of Comparative Administration. *Public Administration Review* 36:6, 621–625.

- Sihvola, Juha (1994). *Hyvän elämän politiikka: näkökulmia Aristoteleen poliittiseen filosofiaan*. Helsinki: Tutkijaliitto; 76.
- Silverman, David (1994). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*. London: SAGE Publ.
- Skelcher, C. (1998). *The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy*. Buckingham: Open University Press.
- Skowronek, Stephen (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. New York: Cambridge University Press.
- Sintonen, Harri, Markku Pekurinen & Eero Linnakko (1997). *Terveystaloustiede*. Helsinki: WSOY.
- Smelser, Neil J. (1976). *Comparative Methods in Social Sciences*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Smelser, Neil J. (1973). The Methodology of Comparative Analysis. Teoksessa: *Comparative Research Methods*, 42–86. Toim. Donald P. Warwick & Samuel Osherson. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Stake, Robert E. (1991). Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation. Teoksessa: *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, 287–310. Toim. George T. Madaus, Michael Scriven & Daniel L. Stufflebeam. Boston jne.: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Sterzel, Fredrik (1994). Public Administration. Teoksessa: *Swedish Law: A Survey*, 72–93. Toim. Hugo Tiber, Fredrik Sterzel & Pär Cronhult. Stockholm: Juristförlaget.
- Stewart, John & Michael Clarke (1996). Elected Special-Purpose Authorities: The Case Considered. *Local Government Studies* 22:1, 1–18.
- Ståhlberg, Krister (1994). Julkisen sektorin uudistaminen ja tutkimus. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus?: Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena*, 31–41. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Ståhlberg, Krister (toim.) (1993). *Local Government in Transition. Evolving Local Government in Former Eastern Europe*. Helsinki: Acta 20, Suomen Kaupunkiliitto.
- Suksi, Markku (1993). *Bringing in the People*. Dordrecht: Kluwer Law.

- Suksi, Markku (1993 b). Om komparativ juridik särskilt inom statsför-fattningsrättens område. *JFT*, 263–273.
- Suleiman, E. N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France*. Princeton: Prince University Press.
- Sutela, Marja (2000). *Suora kansanvalta kunnassa: Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Jyväskylä: Kauppakaari Oyj.
- Södergård, H. (1998). *Sosiaali- ja terveysala käännekohdassa*. Helsinki: Taloustieto.
- Thelen, Kathleen, F. Longstreth & Sven Steinmo (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. Teoksessa: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1–32. Toim. Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, James, Peter Hammond, Robert Hawkes, Buford Junker & Arthur Tuden (1959). *Comparative Studies in Administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tilly, Charles (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tähti, Aarre (1995). *Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Töttö, Pertti (1999). Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tuolle puolen? Metodipoliittinen puheenvuoro. *Sociologia* 4, 280–292.
- Töttö, Pertti (1997). *Pirullinen positivismi*. Jyväskylä: Kampus Kustannus.
- Töttö, Pertti (1996). Auguste Comte – positivismin isä. Teoksessa: *Sociologian klassikot*, 61–88. Toim. Jukka Gronow, Arto Noro & Pertti Töttö. Helsinki: Gaudeamus.
- Töttö, Pertti (1982). *Yhteiskuntatiede ja toiminta*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Sarja A:55. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vaarama, Marja, S. Törmä, S. Laaksonen & P. Voutilainen (1999). *Omaishoitajien tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito*. Helsinki: Sosiaali- ja Terveysministeriö, Selvityksiä 10.

- Vanhanen, Tatu (1995). Vertaileva politiikan tutkimus. *Politiikka*, 142–150.
- Vartiainen, Pirkko (1993). *Monitahoarviointi palveluorganisaatioiden vaikuttavuuden arvioinnin mallina*. Proceedings of The University of Vaasa. Discussion Papers 161. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vartiainen, Pirkko (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorian ja käytäntö: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Wasaensia 40, hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vartiainen, Pirkko (1998). Vertaileva evaluointi: havaintoja korkeakoulujen evaluoinnin alueelta. *Hallinnon tutkimus* 4, 280–289.
- Verronen, Veli (1986). *The Growth of Knowledge: An Inquiry into the Kuhnian Theory*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Vuori, Jari (1999 a). Professori Norman J. Baldwinin haastattelu Alabaman yliopistossa 19. elokuuta 1999.
- Vuori, Jari (1999 b). Professori James L. Perryn haastattelu Chicagossa, Swiss-hotellissa 8. elokuuta 1999.
- Vuori, Jari (1999 c). Professori Barry Bozemanin haastatteluja Atlantassa, State Data and Research Center kesäkuun 12. 1999.
- Vuori, Jari & Gordon Kingsley (1999). Public and Private Service at Loggerheads: Modeling Credibility Gaps. *The Academy of Management Review* (tulossa).
- Vuori, Jari (1997). Kohti julkisyrittäjiä ja julkisyriytyksiä. Teoksessa: *Organisaatio ja yrittäjyys*, 205–231. Toim. Iiris Aaltio-Marjosola. Helsinki: Wsoy.
- Vuori, Jari (1995). *Kenen terveydenhuolto?: Julkinen ja yksityinen vertailussa*. Vaasa: Ankkurikustannus.
- Vuori, Jari (2000). *Honne tai Tatema? Kohti Japanin ja Suomen vertailu- ja arviointimallia: Esitutkimus japanilaisten sosiaali- ja terveyspalvelu- ja työkokemusten vertailtavuudesta*. Kuopion yliopiston julkaisuja, Yhteiskuntatieteet (tulossa).
- Wamsley, G. L. (1985). Policy Subsystem as Units of Analysis. Implementation Studies: A Struggle for Theoretical Synthesis. Teoksessa: *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*:

- Questions of Analysis and Design*. Toim. Kenneth Hanf & Theo A. J. Toonen. Dordrecht: Nijhoff.
- Watson, Alan (1978). Comparative Law and Legal Change. *Cambridge Law Journal* 37, 313–336.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Toim. Günther Roth & Claus Wittich. Berkley: University of California Press.
- Weimer, D. L. (1995). *Institutional Design*. Dordrecht: Kluwer.
- Weinberg, Michael (1983). Public Management and Private Management: A Dimishing Gap? *Journal of Policy Analysis and Management* 3, 107–125.
- Weintraub, James (1997). Public/Private: The Limitations of a Grand Dichotomy. *The Responsive Community* Spring, 13–24.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Weiss, Robert S. & Martin Rein (1991). The Evaluation of Broad-Aim Programs: Experimental Design: Its Difficulties, and an Alternative. Teoksessa: *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, 143–161. Toim. George T. Madaus, Michael Scriven & Daniel L. Stufflebeam. Boston etc.: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Westermarck, Edward (1936). Methods in Social Anthropology. *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 66, 223–248.
- Wilcox, Rand R. (1987). *New Statistical Procedures for the Social Sciences: Modern Solutions to Basic Problems*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Williams, David (1998). *Japan and the Enemies of Open Political Science*. London: Routledge.
- Zelditch, Morris Jr. (1971). Intelligible Comparisons. Teoksessa: *Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications*, 267–308. Toim. Ivan Vallier. Berkley etc.: University of California Press.
- Zweigert, Konrad & Hein Kötz (1998). *Introduction to Comparative Law*. 3. painos Oxford: Oxford University Press.

VERTAILUN KÄSITTEITÄ

- Abstraktiotikkaat 136–138
 Analogia 15, 19–20, 55
 Analoginen metafora 21
 Analyytinen (yleistäminen) 69, 72, 98, 102
 Asiakastyytyväisyystutkimus 80–82, 86
 Binäärilogiikka 110, 124
 Boolean logiikka 168, 174
 Disjunktiivisuus 116, 124
 Ekstensio (konnotaatio) 137, 145
 Empiirinen oikeusvertailu 168
 Etnosentrismi 118
 Frekvenssi 153, 155–157, 161
 Funktionaalinen vertailu 38, 42, 55–57
 Hallintopolitiikka: suppea määrittely 133–135/ laaja määrittely 133–135
 Hallintotasojen välinen vertailu-asetelma 190–191
 Havaintoyksikkö 157–159, 163
 Historiallinen vertailuasetelma 41, 53, 189–190
 Hypoteesi 154
 Idiograafinen 14, 17, 99, 102, 114, 122, 126, 132
 Illustratiivinen 98–99, 115
 Implementaatiotutkimus 78–80, 86, 193
 Induktio ja induktiivinen päättely 17, 19, 111–112
 Intensio (denotaatio) 137
 Kansainvälinen vertailu 51–52, 89, 91–92, 97–98, 103
 Keskiarvo 152, 155–157, 160–161, 169
 Konfiguraatiot 139, 144, 172
 Makrovertailu 47–49, 111
 Merkitsevyys 154
 Metodologia: teknisluonteinen 47, 50, 53/ teoreettinen 37, 54–59, 122
 Mikrovertailu 47–49, 111
 Millin säännöt 18
 Muuttujaryppäät 173–175

Nomoteettinen 17, 51, 97, 99,
114, 122, 126, 132

Otos, otoskoko 152, 154–157,
159, 136

Perusjoukko 155, 163

Pitkittäinen vertailu 49, 53

Poikittainen vertailu 49

Postmodernismi 68

Praktinen vertailu 43–45

QCA 19, 103, 166–172

Reliabiliteetti 143–145

Selitettävät muuttujat 196–197:
henkilöstö 197–199/
organisaatiot 199–201/
käyttäytyminen 202–204/
valta 204–205

Strukturaalinen vertailu 57–59

Talouspainotteinen evaluointi
76–78, 84, 85

Tapausten käsittely:
muuttujajhdistelmät 168–
170, 177–179/
taulukot 170/
lausekkeet 173–175/
Ks. myös konfiguraatiot ja
muuttujaryppäät

Tapaustutkimus 13, 50, 53, 102,
169, 172

Tarvetutkimus 82–84, 87

Tavoiteperusteinen evaluointi
73–75, 84, 85

Teoreettinen vertailu 45, 49, 58,
64

Testaus 112–114, 126, 149, 153–
154, 161, 163

Tyypit, tyypittely 42–43, 46, 85–
86, 93–97, 104, 112, 151–152

Uuspositivismi 68

Validiteetti 102, 143–145

Valtioiden välinen vertailuasetel-
ma 41, 89, 92–93, 135, 140–
141, 179–181, 187–189

Vertaileva evaluointi 69–70, 84–
86

Vertaileva politiikantutkimus 51,
191/
yhteiskuntapolitiikka 134,
136, 191, 195

Vertailu: määritelmä 13, 41–42,
130, 133, 145, 152–153, 162–
163, 187

Vertailumallit 26, 43–47

Vertailutieto 67, 107–109, 111

