

# Fred W. Riggs ja julkishallintotiede

## Miksi käsitteellinen ja termistölinen analyysi on niin tärkeää ja miten se kytkeytyy vertailevaan julkisen hallinnon tutkimukseen?

Matti Mälkiä<sup>1</sup>

FRED W. RIGGS AND THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION: WHY CONCEPTUAL AND TERMINOLOGICAL ANALYSIS IS SO IMPORTANT AND HOW IS IT RELATED TO THE COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION?

This article is an introduction to the scientific ideas and activities of Prof. (emeritus) Fred Warren Riggs, a leading scholar in both Comparative Public Administration and Conceptual and Terminological Analysis. His thoughts and activities are analyzed and discussed on the context of 4 international scholarly networks where he has or has had a leading influence: Comparative Administration Group (CAG), Committee on Conceptual and Terminological Analysis (COCTA), INTERCOCTA (International and Interdisciplinary Cooperation on Conceptual and Terminological Analysis) network and Committee on Viable Constitutionalism (COVICO).

The main purpose of this paper is to explain, why and how Riggs considers it important to combine Comparative Public Administration with Conceptual and Terminological Analysis. According to the article, this combination is easy to understand. Theory formation in any new area (like Comparative PA) needs to have better and better conceptual tools, to be able to understand the subject matter. Also better terms are needed to communicate the findings succinctly without problems. From this perspective theory formation is impossible without both conceptual and terminological analyses. They both are required in order to be successful with the scientific enterprise as a whole. To gain this cooperation is the life blood of science.

Unfortunately the importance of the Conceptual and Terminological Analysis has not always adequately recognized.

**Key words:** Comparative Public Administration, Conceptual and Terminological Analysis, Comparative Administration Group, COCTA, INTERCOCTA, COVICO, Fred W. Riggs.

### 1 JOHDANTO

#### 1.1 Kasvava kiinnostus

Kiinnostus professori (emeritus) Fred W. Riggsin ajatuksia kohtaan on viimeaikoina kasvanut maassamme voimakkaasti. Hallinnon tutkimuksen piirissä huomiota on kiinnitetty erityisesti Riggsin ns. prismaattiseen yhteiskuntamalliin, lähestymistapaan tai teoriaan. Tämän, vertailevan hallinnontutkimuksen alaan kuuluvan lähestymistavan merkitystä ovat 1990-luvulla nostaneet esille mm. Matti Mälkiä (1993a; 1994a ja 1995a), Ari Salminen (1993), Markku Temmes (1994, 26–27; 1995), Juha Vartola (1995) ja Jari Stenvall (1995). Tätä ennen Riggsin näkemyksistä on Suomessa ollut kiinnostunut erityisesti Ari Salminen (esim. Salminen & Lehtinen 1982; Salminen & Hyyryläinen 1989).

Riggsin laajan teoreettisen tuotannon toiseen pääalueeseen, käsitteelliseen ja termistölinen analyysiin ei suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa ole vielä samalla tavalla kiinnitetty huomiota. Hallinnon tutkijoista Riggsin näistä kirjoituksista on toistaiseksi ollut kiinnostunut lähinnä Matti Mälkiä (Mälkiä 1993b ja c; 1994b; 1995b; Riggs & Mälkiä 1992; 1994; Riggs, Mälkiä & Budin 1996). Hallinnon tutkimuksen ulkopuolella ko. kirjoituksiin huomiota ovat kiinnittäneet mm. Anita Nuopponen (1994) ja Ritva Setälä (1995; 1996).

Riggsin töihin kohdistuvan laajenevan kiinnostuksen taustalla voidaan mielestäni nähdä monien hänen esille nostamiensa ajatusten enenevä ajankohtaisuus. Tämä koskee Riggsin molempia edellä mainittuja pääalueita.

<sup>1</sup> Kiitän tämän kirjoituksen aiempiin versioihin saamistani kommentteista Tapio Mäkelää ja Jari Stenvallia sekä Hallinnon Tutkimus lehden anonyymejä referenttejä. Samoin kiitän Fred W. Riggsiä niistä monista kymmenistä, vuosien 1991–1995 aikana käymistäm-

me keskusteluista, joiden kautta monet tässä kirjoituksessa esittämäni näkemykset ovat pikku hiljaa jäsentyneet ja täsmentyneet sekä lopulta saaneet nyt esitettävän muodon.

Kuten olen toisaalla esittänyt (ks. Mälkiä 1993a; 1994a ja 1995a) Riggsin kehittelemä prismaattinen lähestymistapa sopii perusidealtaan varsin hyvin murrosvaihetta elävän yhteiskunnan, esim. nykypäivän suomalaisen yhteiskunnan, analyysiin. Tätä tukee mm. se, että ajattelumalli korostaa julkisen hallinnon ja koko yhteiskunnan kehityksen kerroksellista luonnetta ja antaa avaimia kerroksellisesti rakentuvan julkisen hallinnon analyysiin ja arviointiin. Samoin Riggsin kehittelemä prismaattinen lähestymistapa korostaa tarvetta kehittää hallintohistoriallista vertailevaa tutkimusotetta. Nämä kaikki ovat nähdäkseni ajankohtaisia kysymyksiä juuri tämän päivän Suomessa.<sup>2</sup>

Käsitteellisen ja termistöllisen analyysin merkitys nousee puolestaan esille mm. siinä kiinnostuksessa, jota nykyisin tunnetaan tieteen kieltä ja kielellisiä ilmiöitä, esim. tieteen kielen retorista luonnetta (ks. esim. Brown 1977; 1992; Edmondson 1984; McCloskey 1986; Billig 1987; Gross 1990; Hunter 1990; Simons 1989; 1990) kohtaan. Mitä selkeämmin sosiaalitieteellisen tutkimuksen todellisuutta hahmottava kielellinen luonne ymmärretään, sitä merkittävämpään asemaan nousee tieteellisessä tutkimuksessa käytetyn kielen ja kielenkäytön analyysi ja kehittäminen, ml. käsitteellinen ja termistöllinen analyysi. Tähän suuntaan johtaa mm. muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana vahvasti vahvistunut tiedon sosiaalisen konstruktion teoria (ks. erit. Berger & Luckman 1967) ja sen saama kasvava kannatus. Samoin tätä kehitystä tukevat myös monet muut tieteellisen ajattelun muutoslinjat, esim. paljon puhuttu lingvistinen käänne.

<sup>2</sup> Tällä en kuitenkaan tarkoita sitä, että Riggsin ajatuksia voitaisiin suoraan »siirtää» Suomeen. Päinvastoin; Mikäli Riggsin kehittelemää prismaattista lähestymistapaa halutaan todella vakavasti soveltaa Suomeen, tulisi Riggsin monia perusideoita uudelleen arvioida ja muokata. Erityisen käyttökelpoisena pidän tällöin Riggsin esille nostamaa yleistä lähestymistapaa, hänen ajattelunsa mielestäni vahvinta ydintä (ks. Mälkiä 1995a). Taka-alalle tyynnän samalla niitä Riggsin yksittäisiä tutkimustuloksia, joita hän on nostanut esille analysoidessaan esim. Thaimaan ja Filippiinien hallintojärjestelmän toimintaa, ja paljastaessaan niihin kytkeytyviä sisäisiä ristiriitoja ja jännitteitä (ks. esim. Salminen 1993; Hyryläinen & Salminen 1989). Tässä suhteessa tulkintani Riggsin ajattelun oleellisista piirteistä (ks. Mälkiä 1993a; 1994a ja 1995a, pääluke 7) poikkeaa nähdäkseni merkittävästi siitä, miten Riggsiä on Suomessa tai muualla aiemmin tulkittu.

## 1.2 Tulkinnalliset vaikeudet

Riggsin töihin kohdistuvan kiinnostuksen kasvaessa on mielestäni tärkeää kiinnittää huomiota paitsi Riggsin yksittäisiin kirjoituksiin – niiden perusteemoihin ja sisältöihin – myös kirjoitusten tekijään, hänen tavoitteisiinsa ja intentioihinsa. Näin on erityisesti siksi, että Riggsin kirjoitukset ovat tulkintani mukaan lopultakin suhteellisen hajanaisia. Tutkijapersoonana (ks. tarkemmin jäljempänä luku 4) Riggs on keskittynyt nostamaan esille jatkuvasti uusia tutkimuskysymyksiä, ongelmia ja ideoita. Hänen tutkijaluonteelleen on mielestäni ollut ominaista vireys ja innostuneisuus. Tähän kulminoituvat sekä hänen monet erityiset vahvuutensa että hänen heikkoutensa.

Tulkintani mukaan Riggsin erityisenä vahvuutena on ollut hänen jatkuva kykynsä tuottaa uusia, teoreettisesti kiinnostavia ja oivaltavia näkökulmia, hypoteeseja ja ideoita. Tässä suhteessa häntä voidaan mielestäni pitää uusien ideoiden uuraana tuottajana sekä uusien oivallusten ahkerana esille nostajana. Näkemykseni mukaan pitkälti juuri nämä ominaisuudet (ks. myöhemmin luku 4.2) ovat tehneet Riggsistä kansainvälisesti merkittävän ja menestyneen tutkijan.

Toisaalta Riggsin selvänä heikkoutena on mielestäni ollut esille nostettujen ideoiden melko vahva hajanaisuus ja kehittelemättömyys. Kirjoituksissaan Riggs on usein tietoisesti keskittynyt uusien ideoiden jatkuvaan kehitteelyyn, niitä tukevien laajojen käsitejärjestelmien ideointiin sekä uusia ideoita valaisevien esimerkkitapausten kuvaukseen<sup>3</sup>. Samalla taustalle on jäänyt aiemmin kehiteltävien ideoiden systemaattinen kokoaminen, jäsentäminen, kehittäminen ja konkretisointi. Esim. oppikirjoja tai ajatuksiaan kokoavia yhteenvetoartikkeleja Riggs ei ole juurikaan kirjoittanut; Ja kirjojakin hän on julkaissut vain muutamia – nekin lähinnä joko aiemmin julkaistujen kirjoitusten tai eri yhteyksissä pidettyjen luentojen pohjalta laadittuina kokoomateoksina.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Hyviä esimerkkejä tällaisesta kirjoitusstrategiasta ovat esim Riggs 1969a ja b.

<sup>4</sup> Näin on laadittu esim. »The Ecology of Public Administration» (Riggs 1961), »Administration in Developing Countries» (Riggs 1964) ja »Development Debate» (Riggs & Krishna 1987). Mainituista teoksista ensiksi mainittu perustuu kolmeen toisiinsa väljästi kytkettyyn luento-; toiseksi mainittu teos perustuu noin tusinaan aiemmin julkaistuihin artikkeleihin. Ja viimeksi mainittu teos sisältää uudelleen julkaistuna Fred W. Riggsin ja Daya Krishnan Administrative Change -lehdessä vuosina 1973–1976 käymän debatin kirjoitukset sekä eräitä muita samaan aihepii-

Mm. edellä mainituista tekijöistä johtuen on mielestäni perusteltua väittää, että useat (jopa useimmat) Riggsin esittämät ideat ja käsitteistöt ovat jääneet lopultakin melko lailla raakileiksi. Niiden pohjalta ei ole syntynyt sellaista vahvaa ja selkeää, kumuloituvaa teorianmuodostukseen johtanutta tutkimusperinnettä, jossa kirjoitusten tieteellisestä arvosta ja merkityksestä olisi keskustelun kautta neuvoteltu ja päästy sopimukseen. Tämä kaikki tekee Riggsin teoreettisten ideoiden tulkinnasta vaikean tehtävän. Ja siksi ei olekaan ihme, että kirjallisuudessa hänen ajatuksiaan on tulkittu monin, usein selvästi ristiriitaisin tavoin (vrt. esim Riggs & Krishna 1987 ja siinä esitetyt näkökannat).<sup>5</sup>

### 1.3 Perustehtävä

Riggsin ajatuksiin kohdistuva kasvava kiinnostus ja Riggsin kirjoitusten edellä kuvatun kaltainen hajanaisuus antavat aiheen tarkastella laajemmin kuka Fred W. Riggs on, millaisista kysymyksistä hän on ollut kiinnostunut ja mistä hänet kansainvälisesti parhaiten tunnetaan.

Tässä kirjoituksessa haen vastausta näihin kysymyksiin. Kirjoituksessa luon kokonaisvaltaisen yleiskuvan prof. Fred Riggsin tähänastisesta tieteellisestä urasta ja toiminnasta. Näin menetellen pyrin antamaan Riggsin ajatuksista kiinnostuneille lukijoille yleisen viitekehyksen ja välineistön, jonka varassa Riggsin yksittäisiä kirjoituksia ja tutkimushankkeita on helpompi ymmärtää ja sovittaa osaksi laajempia kokonaisuuksia. Näin ajatellen kokonais kuvan kautta Riggsin yksittäiset kirjoitukset ja niissä esille nouseva tematiikka voidaan nähdäkseni paremmin ymmärtää. Kokonaiskuva antaa siis avaimia Riggsin kirjoitusten teoreettiseen, metateoreettiseen ja teorialhistorialliseen analyysiin ja ymmärrykseen.

Erityistä huomiota kiinnitän tässä kirjoituksessa kahteen seikkaan. *Ensinnäkin kiinnitän huo-*

riin liittyneitä kirjoituksia. Näin ollen mm. kaikki nämä teokset ovat pikemminkin löyhästi toisiinsa kytkeytyvistä artikkeleista koottuja artikkelikokoelmia kuin varsinaisia temaattisesti yhtenäisiä kirjoja. Esim. näiden pohjalta Riggsin ajatusten kokonaiskehikkoa on mielestäni erittäin vaikea tavoittaa.

<sup>5</sup> Riggsin ohella saman suuntainen toteamus koskee toki monia muitakin sosiaalitutkimuksen vahvoja vaikuttajia. On jopa esitetty, että klassikoksi voi tulla vain esittämällä ajatuksia hieman epäselvästi. Tällöin näet yhä uudet tutkijapolvet voivat hakea niistä ideoita ja käydä jatkuvaa keskustelua siitä, »mitä tutkija x todella halusi sanoa».

*miota Riggsin kahden pääalueen – vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen sekä käsitteellisen ja termistöllisen analyysin – välisiin yhteyksiin. Tällöin pyrin selventämään sitä, miksi Riggs (ja moni muu häntä seurannut tai samantapaisia valintoja muutoin läpikäynyt tutkija) kokee nämä alueet toisilleen läheisiksi: Miksi johtavasta vertailevan julkisen hallinnon tutkijasta on tullut myös johtava sosiaalitieteiden käsitteellisen ja termistöllisen analyysin edustaja? Tätä kysymystä tarkastelen varsinkin luvussa 8.*

*Toiseksi kiinnitän huomiota siihen tapaan, jolla Riggsin persoona ja hänen henkilökohtaiset kokemuksensa nuorena ja keski-ikäisenä tutkijana ovat vaikuttaneet hänen myöhempiin valintoihinsa, ja auttavat osaltaan ymmärtämään hänen tutkijanuraansa, tutkijaluonnettaan, kiinnostuksensa kohteita sekä hänen eri aikoina tekemiään valintoja. Tältä osin nostan esille sitä tieteenso- siologisessa tutkimuksessa mielestäni nykyisin varsin yleisesti hyväksyttyä (esim. Diesing 1991, päälluku 10), ja esim. aatehistoriallisessa tutkimuksessa (ks. lukua 2) usein jopa tutkimusta ohjaavan peruspremissin asemaan nostettua näkemystä, jonka mukaan tutkijoiden tutkijaluonne ja valinnat heijastavat usein näiden persoonaa sekä näiden aiempia kokemuksia nuorempina tutkijoina. Tältä pohjalta tutkijat voidaan ymmärtää, ainakin osaksi, ympäristönsä ja persoonansa muovaamiksi toimijoiksi. Pyrittäessä ymmärtämään heidän ajatuksiaan ja toimintojaan tulisi huomiota kiinnittää yksittäisten kirjoitusten ohella koko siihen sosiaaliseen ja kulttuurilliseen kontekstiin, jossa ja jolle he ovat kirjoituksiaan tuottaneet. Tätä näkökulmaa hahmotan ja perustelen lähemmin luvussa 2.*

### 1.4 Aineisto

Faktatietojen osalta kirjoituksen keskeisimpänä kirjallisena lähteenä olen käyttänyt Fred W. Riggsin itsensä laatimaa, vuoteen 1990 ulottuvaa omaelämäkerrallista artikkelia (Riggs 1992). Kirjallisuuslähteiden ohella kirjoitus nojautuu kymmeniin Fred W. Riggsin kanssa vuosina 1991–1995 käymiini keskusteluihin, aluksi hänen ajatuksiinsa viehättyneenä opiskelijana (Havaijin yliopistossa, lukuvuonna 1991–1992), ja myöhemmin yhä selvemmin hänen työtoverinaan (esim. Riggs & Mälkiä 1992; 1994; Riggs, Mälkiä & Budin 1996).

Työtoveruuteni Fred Riggsin kanssa perustuu ensisijassa yhteiseen kiinnostukseemme sosiaalitieteiden käsitteelliseen ja termistöllistä analyysi-

siin. Vuonna 1993 minut on valittu Riggsin toivomuksesta hänen seuraajakseen tämän alan tutkimukseen kytkeytyvän, ja myöhemmin laajemmin esille tulevan INTERCOCTA -hankkeen ja sen taustaorganisaation, ISSC/COCTA:n (ks. jäljempänä luku 6) johtoon.<sup>6</sup>

## 2 KIRJOITUKSEN METODISET LÄHTÖKOHDAT

Metodisesti tätä kirjoitusta voidaan pitää jonkinlaisena *metateoreettisena analyysinä Fred W. Riggsin tieteellisestä urasta ja toiminnasta sekä eräistä hänen keskeisistä teoreettisista perusideoistaan, niiden taustoista ja niiden välisistä keskinäisistä yhteyksistä*. Tässä suhteessa kirjoitukseni nojautuu löyhästi alunperin aatehistoriallisesta tutkimuksesta omaksumiini perusideoihin tai lähtökohtiin. Vastaavia näkökohtia on kuitenkin korostettu myös muualla, esim. tieteen tutkimuksessa (Diesing 1991) ja henkilöhistoriallisessa tutkimuksessa (esim. Paavolainen 1983; Uino 1985; kattava kokoelma alan kansallisesta keskustelusta löytyy teoksesta Koivunen & Soikkanen 1994). Saman suuntaisia näkemyksiä löytyy myös monista tutkijoiden itsensä laatimista autobiografisista kirjoituksista. Esimerkkeinä mainittakoon vaikkapa Erik Allardtin (1994) ja Herbert A. Simonin (1991) hiljattain julkaistut omalämänkerralliset kuvaukset.

Aatehistoriallisessa tutkimuksessa omaksuttuihin periaatteisiin (ks. esim. Hyrkkäinen 1983; 1984; 1989; Skinner 1969; 1972; 1978; Boas 1972) nojautuen korostan tässä kirjoituksessa kolmea toisiinsa läheisesti kytkeytyvää näkökohtaa:

1. Ensinnäkin nojaudun näkemykseen, jonka mukaan *omissa töissään tutkija etsii aina vastausta häntä itseään askarruttaviin tutkimuskysymyksiin ja -ongelmiin. Tästä johtuen henkilön töiden ja niissä luotujen teoriarakennelmien syvällisempi ymmärtäminen edellyttää häntä töiden kirjoittamisen aikana askarruttaneiden tutkimuskysymysten ymmärtämistä, niiden rekonstruointia, niihin eläytymistä ja niiden uudelleenajattelamista*. Toisin sanoen teoriaa, teoreettisia ideoita tai malleja on jokseenkin mahdotonta ymmärtää ymmärtämättä niiden esittäjän yleisiä, tietoisia ja tiedostamattomia ajatuksellisia lähtökohtia, tavoit-

teita ja valintoja sekä kirjoittajan kirjoituskohtaisia intentioita. Tätä yleistä näkemystä on aatehistoriallisen tutkimuksen piirissä nostanut esille varsinkin Quentin Skinner (ks. tarkemmin erit. Skinner 1969; 1972; ja 1988; ks. myös Collingwood 1946, 215; sekä Hyrkkäinen 1983, 256–257).

2. Toiseksi katson, että *henkilön omissa töissään häntä itseään askarruttavien tutkimuskysymysten eksplikointi jää usein puutteelliseksi*. Tähän on monia syitä. Esim. tutkijoiden omaa ajatteluaan koskeva itseymmärrys on usein puutteellinen, eikä sitä siksi ole mahdollista eksplisiittisesti ilmaista. Tämän on uskoakseni kokenut likipitään jokainen tutkija: Tehdyt valinnat ja rajoukset tehdään pitkälti tiedostamattomasti, intuition varassa. Niiden aatteellinen, sosiaalinen, historiallinen ja usein myös metodinen perusta paljastuu monasti vasta vuosien kuluttua, esim. silloin, kun kirjoittaja kohtaa henkilön, joka on asiasta toista mieltä. Vasta vastakkainen näkökanta nostaa esille oman ratkaisun taustalle jääneet peruspremissit. Siksi keskustelu toista mieltä olevien kanssa auttaa tutkijaa usein ymmärtämään paremmin omaa itseään ja tekemiään valintoja.

Toisaalta henkilöä itseään askarruttavien tutkimuskysymysten eksplikointi jää usein puutteelliseksi, koska tällaisia kysymyksiä ei ole tiedeyhteisössä aina tapa tai edes lupa tuoda julki. Esim. tieteellisessä kirjoittamisessa usein suotavana pidetty persoonaton, passiivimuotoinen kirjoitusstrategia poistaa kaikki persoonallisiin valintoihin viittaavat lausumat. Tällainen strategia tavoittelee usein objektiivisuutta, mutta johtaa käytännössä helposti aivan toisiin tuloksiin. Kirjoitusstrategia saattaa näet johtaa tilanteeseen, jossa puhtaasti persoonalliset tai osin jopa satunnaiset valinnat pyritään ilmaisemaan näennäisen »objektiivisina» ja »oikeina», jonkinlaisina »perusteltuina tieteellisinä ratkaisuin». Pahimmillaan tehdyt ratkaisut ja niiden todelliset perusteet jäävät tällöin kokonaan ilmaisematta. Kirjoitus yksinkertaisesti legitimoidaan »tieteelliseksi» persoonattomalla, kuivalla ja lakonisella kirjoitustyyliillä.

Henkilöä itseään askarruttavien tutkimuskysymysten eksplikointi saattaa jäädä puutteelliseksi myös siksi, että kirjoittaja pitää tekemiään valintoja itselleen ja lukijoilleen itsestään selvinä. Sellaisina niitä ei ehkä koeta lainkaan tarpeelliseksi ilmaista. Tällainen valinta saattaa kuitenkin myöhemmin osoittautua ongelmalliseksi, koska se, mikä on yhdelle lukijalle ja lukijaryhmälle itsestään selvää saattaa toiselle olla kokonaan uutta tai kummallista.

Kaiken kaikkiaan edellä kuvattu näkemys joh-

<sup>6</sup> Olen toiminut loppukesästä 1993 lähtien INTERCOCTA hankkeen ja sen katto-organisaation ISSC/COCTA:n puheenjohtajana yhdessä prof. Eric De Grolierin (Ranska) kanssa.

taa siihen yksinkertaiseen kantaan, että *mitään tieteellistä teoriaa ei voida tulkita lukemalla vain sitä kirjoitusta tai niitä kirjoituksia, joissa kyseinen teoria on esitetty tai kuvattu*. Teoria täytyy kontekstoida omaan aikaansa ja paikkaansa, se täytyy uudelleen rakentaa – ymmärtää sen omista sisäisistä aatteellisista, sosiaalisista, historiallisista, metodisista (ym.) lähtökohdista käsin. Yksittäisten kirjoitusten osalta pitää lisäksi ottaa huomioon mm. kirjoitusten ajateltu kohdeyleisö ja kirjoituksessa valitut tekstistrategiat. Viimeksi mainitun näkökannan merkitystä on Suomessa viime vuosina nostanut esille esim. Anna Mauranen (ks. erit. Mauranen 1994).

3. Kolmanneksi katson, että *henkilön luoman teoriarakennelman ymmärtäminen edellyttää aina sen yleisen »sosiaalisen ja intellektuaalisen matriisin» (vrt. esim. Hyrkkäinen 1983, 258) ymmärtämistä, jonka pohjalta teoriarakennelman luomiseen johtanut tutkimuskysymys on asetettu, vastaus on etsitty ja johon nojautuen vastaus on lopulta muodostettu ja muotoiltu*. Tältä osin haluan korostaa sitä, että henkilöä askarruttavat tutkimuskysymykset nousevat esille yleensä aina osin ympäröivän yhteiskunnan ajankohtaisen tilanteen ja siellä aiheesta käytävän yleisen keskustelun innoittamana. Mutta toisaalta, koska tutkimuksen kohteeksi nostettavien tutkimuskysymysten valinta on aina ennenkaikkea tutkijan itsensä tekemä henkilökohtainen ratkaisu, tutkimuskysymysten valinnan taustalla vaikuttavat myös tutkijan monet yksilölliset kokemukset ja tulkinnat, osin jopa puhdas sattuma. Yksilön kokemuksista irroitettulla todellisuudella ei tutkimuskysymysten asettamiseen ole juurikaan vaikutusta.

Edellä sanotun pohjalta teorianhistoriallista analyysiä tekevän tutkijan on selvitettävä toisaalta relevantit ominaispiirteet siitä yhteiskunnasta, jossa ja jolle tutkimuksen kohteena oleva henkilö on tutkimuksensa laatinut. Ja toisaalta, analysoijan on selvitettävä tutkimuksen kohteena olevan henkilön oma intellektuaalinen konteksti: hänen aihepiiriä koskevat kirjoituksensa, hänen perimmäiset käsityksensä sekä hänen todellisuutta koskevat tulkintansa.

*Käsillä olevassa kirjoituksessa näin on pyritty menettelemään Fred W. Riggsin osalta. Kohtuullisuuden nimissä on kuitenkin todettava, ettei tässä kirjoituksessa kyetä Riggsin töitä ja tavoitteita kovinkaan syvällisesti analysoimaan. Pikemminkin kirjoituksessa otetaan joitakin ensimmäisiä askelia edellä viitotetun kaltaisen teorianhistoriallisen analyysin suuntaan.*

Lopuksi vielä asiaan kuuluva varoitus: Kirjoi-

tuksessa tulkitseen Riggsin ajatuksia vahvasti henkilökohtaisesta näkökulmastani käsin. Etualalle nostan sitä osaa Riggsin työstä, joka on mielestäni kestäväntä. Ja taka-alalle työnnän sitä osaa, jota en itse pidä samalla tavalla oleellisena ja antoisana. Näin ollen kirjoitus on pitkälti myös henkilökohtainen kannanotto siihen, millaisiin näkökulmiin ja kysymyksiin Fred Riggsin ajatuksissa ja työssä tulisi mielestäni kiinnittää erityistä huomiota.

### 3 HENKILÖKUVA

#### 3.1 Lapsuus ja varhaisuoruus

Professori Riggs on syntynyt vuonna 1917 Kulingissa, Kiinassa. Varhaisen nuoruutensa hän on elänyt vuoroin Kiinassa, jossa hänen isänsä työskenteli maatalouden kehittämiseen keskittyneenä lähetystyöntekijänä, ja vuoroin USA:ssa, josta hänen molemmat vanhempansa olivat kotoisin. *Monikulttuurinen ympäristö, kaukoidän kulttuuri sekä lähetysasemat ja -koulut ja niiden edustamat protestanttiset arvot leimasivat Riggsin varhaisuoruutta, ja jättivät vahvan vaikutuksen hänen persoonaansa. Tämä vaikutus voidaan nähdä hänen urassaan ja toiminnassaan yhä tänäkin päivänä.*

Varsinkin monikulttuurisuus ja pyrkimys ymmärtää erilaisten kulttuuritaustojen vaikutusta on ollut ominaista koko Riggsin myöhemmälle uralle. Tutkimuksissaan Riggs on keskittynyt vahvasti kolmannen maailman maihin ja niiden kehittymisen ongelmiin. Varsinkin kaukoita – siis alue, jonka moniin erityispiirteisiin ja ongelmiin Riggs tutustui jo lapsena – on ollut hänelle läheinen. Laajasti ottaen tälle alueelle kohdentuu jo Riggsin vuonna 1948 tarkastettu väitöskirja (Riggs 1950). Ja myöhemmin Riggs on tutkinut juuri kaukoidän maiden poliittis-hallinnollisia järjestelmiä, niiden erityispiirteitä ja niiden toiminnallisia ongelmia.

Uskonnollinen perhetausta näkyy ennen kaikkea Riggsin vaatimattomissa elämäntavoissa sekä hänen tavassaan suhtautua tieteenharjoitukseen. Tiede ja tutkimus ovat hänen elämänsä ohjaavia keskeisiä arvoja ja voimia. Hyvänä pitämänsä tutkimuksen edistämiseen ja siitä puhumiseen Riggs suhtautuu pitkälti samalla tavoin kuin saarnamies suhtautuu omaan uskontoonsa ja edustamaansa uskonnolliseen liikkeeseen. Hänen sisäinen innostuksensa ja aktiivisuutensa lähentelee joskus jopa jonkinlaista uskonnollista hurmahenkisyyttä, sekä hyvässä että pahassa. Hyvässä mielessä tämä merkitsee sitä, että

Riggs on asiaansa innostunut, aktiivinen ja innostava puhuja, joka haluaa mielellään esittää teoreettisia ideoitaan, tuoda julki ajatuksiaan ja keskustella niistä; ja jonka sisäinen innostus tarttuu helposti myös hänen vaikutuspiiriinsä. Pahassa mielessä Riggsin »hurmahenkisyys» näkyy jää-räpäisyytenä sekä jatkuvana tapana etsiä ja esittää uusia tieteellisiä teesejä; levittää »sanaa» yhä uusille ja uusille lukija- tai kuulijajoukoille.

### 3.2 Opiskelu aika

Jo akateemisten opintojensa alussa Riggs suuntautui kansainvälisesti. Opintonsa hän aloitti Nankingin yliopistossa Kiinassa (lukuvuosi 1934–35). Täältä hän siirtyi Illinoisin yliopistoon, opiskellen journalismia, julkista hallintoa ja filosofiaa. Alemman korkeakoulututkinnon (BA) Riggs suoritti vuonna 1938. Tämän jälkeen hän siirtyi Fletcherin oikeus- ja diplomaattikouluun Massachusettsiin (Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford).

Maisteriopinnoissaan Riggs valitsi pääaineekseen kansainvälisen politiikan. Tuohon aikaan hänen tavoitteenaan oli diplomaatin ura. Opintomenestys johdatti hänet kuitenkin muualle. Valmistuttuaan maisteriksi, vuonna 1941, Riggs sai stipendin Columbian yliopistoon New Yorkiin, jossa hän väitteli tohtoriksi vuonna 1948. Tohtorin tutkinnossa Riggsin pääaineena oli kansainvälinen politiikka ja sivuaineena kiinalainen ja länsimainen filosofia. Väitöskirjan aiheena oli USA:n Kiinan politiikka ja sen muotoutumiseen vaikuttanut poliittinen painostus (Riggs 1950).

Jatko-opiskelunsa Riggs rahoitti mm. toimimalla osa-aikaisena kirjastovirkailijana Columbian yliopiston kirjastossa. Mm. tästä valinnasta juontaa hänen myöhempi kiinnostuksensa informaatiotutkimukseen: hän on kirjoitellut toistuvasti alan lehdistä (esim. Riggs 1976b; 1979c; 1982b; 1989b; ja 1991a) ja eräässä vaiheessa 1940-luvulla hän aikoi jopa siirtyä kokonaan kirjastoalalle.

### 3.3 Public Administration Clearing House (PACH)

Pian tohtoritutkinnon suoritettuaan Riggs rekrytoitiin Public Administration Clearing House (PACH) -virastoon New Yorkiin. Tätä ennen Riggs toimi jonkin aikaa tutkijana Foreign Policy Association -järjestössä. Vuosien 1948–1951 välisenä aikana hän julkaisi noin 50 ajankohtaisartikkelia ulkomaiden tapahtumista Foreign Poli-

cy Bulletin -lehdessä. Vastaavista aiheista – kuten Ranskan ja Italian poliittinen ja yhteiskunnallinen tilanne, maailman pakolaisongelmat, Tiibetin tilanne, kommunistinen Kiina, Formosan hallitus – Riggs kirjoitteli myös laajempia tilannekatsauksia mm. julkaisuissa Foreign Policy Report (yhteensä 7 artikkelia vuosina 1949–1951), Far Eastern Survey (3 artikkelia) ja American Yearbook (2 artikkelia).

Poliittisena ajankohtaiskatsauksena voidaan pitää myös Riggsin toista kirjaa »Formosa under Chinese Nationalist Rule» (Riggs 1952). Kirja oli laadittu alunperin laajaksi ajankohtaisartikkeliksi täydentämään erästä tuolloin jo hieman vanhentunutta Kiinan yhteiskuntaoloja ja historiaa kuvaavaa teosta. Artikkelin oli tarkoitus julkaista osana em. teoksen suunnitteilla ollutta uutta laitosta. Lopulta tämä uusi laitos jätettiin kuitenkin julkaisematta, ja Riggsin artikkeli julkaistiin lyhyehkönä erillisteoksena. Tämä selittää teoksen tynkämäisen luonteen.

Mutta mikä sitten oli Riggsin uusi työnantaja, PACH? Public Administration Clearing House (PACH) -virasto oli perustettu Tennessee Valley Authority (TVA) -projektin ja New Deal -ohjelman muodostamalta aatteelliselta perustalta. Viraston perustehtävänä oli julkista hallintoa koskevan ja julkisen hallinnon kehittämistä palvelevan tiedon kerääminen ja välittäminen sekä julkisen hallinnon kehittämistoimintojen aktivointi. Virastolla oli 1950-luvun alussa kolme yksikköä. Viraston päätoimipiste oli Chigacossa. Siellä keskityttiin USA:n osavaltioiden julkisen hallinnon ja niiden paikallishallinnon kehittämiseen. Washington DC:n toimipisteessä keskityttiin liittovaltion julkisen hallinnon kehittämiseen. Ja uudessa New Yorkin yksikössä keskityttiin USA:n ulkopuolisten maiden julkisen hallinnon kehittämistä tukevaan ja palvelemaan toimintaan. Varsinkin viimeksi mainitun yksikön, mutta samalla pitkälti koko PACH:n toiminnan taustalla voidaan nähdä pyrkimys siirtää TVA projektin kokemukset – eli takapajuksen kehitysalueen modernisointi julkisen vallan toteuttaman laajan ja systemaattisen alueellisen kehittämishojelman avulla – maailmanlaajuiseen kontekstiin, lähinnä kolmannen maailman maihin. PACH:n ja sen New Yorkin yksikön erityiseksi kohteeksi kohosi tuolloin kaukoita, josta mm. Tyynen meren sodan vaikutuksesta oli tullut USA:n poliittisen mielenkiinnon keskeinen kohde.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tähän, Tyynen meren näkökulmaan ja sen tulkitaan huomiotani kiinnitti Tapio Mäkelä. Kiitos hänelle. TVA:n osalta tulkitani perustuu Riggsin kanssa

Se, että Riggs valittiin PACH:n New Yorkin yksikköön, johtui osin Riggsin monikulttuurisesta taustasta ja hänen kolmannen maailman maihin kohdistuneesta jatkuvasta kiinnostuksestaan (vrt. edellä mainittu kirjallinen toiminta). Ratkaiseva tekijä oli myös Riggsin jo aiemmin mainittu väitöskirja (Riggs 1950), johon valitsijat tutustuivat. Riggsin erityisenä puutteena pidettiin tuolloin sitä, ettei hänellä ollut muodollisia opintoja julkisen hallinnon alueelta, esim. klassisesta hallintoteoriasta. Laajasti tulkiten hänen väitöskirjansa nähtiin kuitenkin julkisen hallinnon tutkimuksen alaan kuuluvaksi, ja hyväksyttiin osoitukseksi perehtyneisyydestä julkisen hallinnon tutkimuksen ja kehittämisen perinteeseen (Riggs 1992, 5).

PACH:n New Yorkin yksikössä Riggsin tehtävänä oli edistää yhteydenpitoa YK:n ja muiden vieraisissa maissa tapahtuvaa julkisen hallinnon kehittämistyötä tukevien organisaatioiden, kuten Ford-säätiön ja USA:n liittovaltion eri virastojen välillä. Virastossa Riggs toimi vuodesta 1951 aina vuoteen 1955 asti. Tuona aikana hänen tehtävänsä antoivat hänelle mahdollisuuden tutustua moniin johtaviin julkisen hallinnon kehittämistyönsä mukana olleisiin tahoihin, alan työtä tehneisiin ammattilaisiin sekä julkisen hallinnon kehittämistä koskevaan ajankohtaiseen kirjallisuuteen. Samalla tehtävät antoivat Riggsille hyvän pohjan ymmärtää, millaiseksi kolmannen maailman maihin suuntautuva julkisen hallinnon kehittämistyö ja sitä tukeva ns. kehittävä julkisen hallinnon tutkimus (engl. Development Administration) ko. työtä tekevien piirissä ymmärrettiin aikana, jolloin tutkimusalue oli lopultakin vasta muotoutumassa. Tätä käsitellen laajemmin luvussa 3.5.

Riggsin myöhemmän toiminnan kannalta PACH:n aika muodostui myös muulla tavalla keskeiseksi. Kuten myöhemmin (luku 5.2) tulee esille, Riggsin tänä aikana luomat yhteydet varsinkin Ford-säätiöön osoittautuvat myöhemmin tärkeiksi. PACH:n aikana Riggs julkaisi myös ensimmäiset selvästi julkisen hallinnon tutkimuksen alueelle sijoittuneet kirjoituksensa (Riggs 1954; 1956).

käymiini keskusteluihin. TVA-projektin esikuvalliseen merkitykseen kolmannen maailman maihin suuntautuneessa hallinnonkehittämistyössä on kiinnittänyt huomiota mm. Garth Jones (1976, 99–100).

Todettakoon, että läntisen Euroopan osalta vastaavan kaltaisia alueellisen kehittämisohjelman piirteitä sisälsi USA:n Länsi-Euroopan maille tarjoama Marshallin apu.

### 3.4 Yliopistoura

Varsinaisen yliopistouransa Riggs aloitti vuonna 1955 vierailevana professorina Yalen yliopistossa. Täällä hän veti yhdessä Herbert Kaufmanin ja Walter Sharpin kanssa erään ensimmäisistä jatko-opiskelijoille suunnatuista vertailevan julkisen hallinnon kursseista. Näin hän oli mukana käynnistämässä vertailevan julkisen hallinnon akateemista opetusta.

Yalen yliopistosta Riggs siirtyi Indianan yliopistoon (Indiana University, Department of Government), jonka palveluksessa hän oli vuodesta 1955 aina vuoteen 1967 asti. Tuolloin hän muutti Honoluluun Havaijille, siirtyen Havaijin yliopiston valtio-opin laitokselle.<sup>8</sup> Eläkkeelle Riggs jäi ko. laitokselta vuonna 1987. Yhteyksiään yliopistolle hän ei ole kuitenkaan katkaissut, vaan osallistuu edelleenkin aktiivisesti Havaijin yliopiston valtio-opin laitoksen toimintaan.

Edellä mainittujen urakehitystä kuvaavien kiintopisteiden ohella professori Riggs on toiminut vierailevana tutkijana mm. seuraavissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa:

- National Officials Training Institute, Etelä-Korea (1956),
  - University of Philippines, Institute of Public Administration (Manila, Filippiinit, 1958–1959),
  - East-West Center (Honolulu, Havaiji, 1962–1963),
  - Massachusetts Institute of Technology (Boston, Massachusetts, 1965–1966),
  - Stanford Center for Advanced Study in Behavioral Sciences (Palo Alto, Kalifornia, 1966–1967) ja
  - Institute of Social Studies (Haag, Hollanti, 1971).
- Kenttätutkimusta Riggs on tehnyt pisimpään Thaimaassa (1957–1958).

<sup>8</sup> Muuton taustalla oli Riggsin ainoan pojan väkivaltainen kuolema auto-onnettomuudessa. Toipuakseen traumaattisesta kokemuksesta Riggs halusi muuttaa kokonaan toiseen osavaltioon. Samalla hän päätti suuntautua aiempaa vahvemmin käsitteellisen ja termitöllisen analyysin alueelle.

Ennen vuonna 1967 tapahtunutta muuttoaan Riggs oli jo aiemminkin työskennellyt Havaijilla. Osavaltio ei siis ollut hänelle aivan vieras. Vuosina 1962–1963 hän oli toiminut tutkijana Havaijin yliopiston kampusalueella sijaitsevassa, USA:n liittovaltion rahoittamassa East-West Center tutkimuslaitoksessa. Kyseinen tutkimuslaitos on eräs USA:n suurimmista Aasian maiden (yksikön nimen tarkoittama »itä») ja ns. pohjois-etelä -suhteiden tutkimusta harjoittavista ja rahoittavista yksiköistä.

### 3.5 Suhde kehittävään julkisen hallinnon tutkimukseen

Jo aivan alusta lähtien Riggs tunsu epäluuloa PACH virastossa noudatettua yleistä ajattelutapaa kohtaan. Pikku hiljaa tämä epäluulo syveni, ja samalla siitä muodostui eräs keskeinen Riggsin omaa ajattelutapaa muovannut perusta (vrt. esim. Riggs 1961; 1964, erit. pääluku 8).

Riggsin suhdetta kehittävään julkisen hallinnon tutkimukseen voidaan pitää ambivalenttina. Toisaalta häntä voidaan pitää ko. tutkimuksen keskeisenä edustajana, esille nostajana ja johtajana. Mutta toisaalta häntä voidaan yhtä lailla pitää ko. tutkimuksen keskeisenä ja äänekkäänä kriitikkona. Paljon näet riippuu siitä, mitä ilmaisulla 'kehittävä julkisen hallinnon tutkimus' täsmällisesti ottaen tarkoitetaan.

Kehittävän julkisen hallinnon tutkimuksen nimellä tunnettu tutkimusperinne eli vahvinta vaikutuskauttaan 1950-luvun puolivälistä 1960-luvun lopulle (esim. Shiffin 1976). Ajattelutavan lähtökohtana oli jo aiemmin (ks. luku 2.3) esille nostettu Tennessee Valley Authority hanke ja siitä saadun kokemuksen siirtäminen maailmanlaajuisen kontekstiin.

Kuten myöhemmin on monasti tuotu esille (esim. Siffin 1976; Jones 1976) toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina USA:ssa uskottiin vahvasti amerikkalaisen julkisen hallinnon koneiston erinomaisuuteen ja sen mahdollisuuksiin mm. yhteiskunnallisen kehityksen ohjaajana ja aikaansaajana. Usko välineelliseen, rationaalistavaan ajattelutapaan ja yhteiskunnallisen ohjauksen mahdollisuuksiin oli vahva. Lähinnä klassisen hallintoteorian (ks. esim. Gulick & Urwick 1937) yleisiin periaatteisiin kiteytettyä, julkisen hallinnon johtamisen, ohjaamisen ja kehittämisen välineellistä tietämystä pyrittiin viemään myös aktiivisesti ulkomaille. Tämä nähtiin osaksi USA:n virallista talous-, kehitysapu- tai (kehitysmaiden) modernisointipolitiikkaa. Näissä yrityksissä kolmannen maailman maiden kehittäminen, niiden modernisointi, ymmärrettiin pitkälti niiden länsimaistamiseksi. Uskottiin, että kehitysmaiden kehittämättömyyden ongelmat voidaan poistaa, kunhan kehitysmaihiin kyetään vain istuttamaan länsimaille ominaiset julkisen hallinnon organisatoriset rakenteet, julkisen hallinnon toimintaa ohjaavat instrumentaaliset arvot sekä länsimaissa hyviksi havaitut hallinnolliset toimintatavat, kuten esim. modernit budjetoitijärjestelmät (esim. Siffin 1976). Samalla uskottiin, ettei em. maiden omaan historiaan ja kulttuuriin tai niiden sosiaaliseen, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tilanteeseen tar-

vinnut erityisemmin perehtyä. Länsimainen yhteiskuntamalli koettiin ideaaliksi; ja länsimainen yhteiskunta- ja hallintotieto koettiin universaaliksi. Tähän nojautuen uskottiin, että kehittämättömien maiden modernisoinniksi riittäisi se, että opetettaisiin em. maiden uudelle, pitkälti länsimaissa koulutetulle yhteiskunnalliselle eliitille, miten länsimaille ominainen julkisen hallinnon, talouden ja politiikan koneisto toimii. Uusi eliitti vain implementoisi uuden järjestelmän.

Mikäli kehittäväällä julkisen hallinnon tutkimuksella tarkoitetaan edellä kuvatun kaltaista, etnosentristä, välineellistävää ja mekanistista ajattelutapaa, on selvää, että Fred Riggs oli tuollaisen ajattelutavan vahva kriitikko (ks. esim. Riggs 1961; 1964, erit. pääluku 8; ja 1965). Mutta toisaalta, jos kehittäväällä julkisen hallinnon tutkimuksella tarkoitetaan laajasti ottaen kaikkea sitä tutkimustoimintaa, jonka tavoitteena oli tuottaa tietoa, jonka avulla kehittämättömien maiden yhteiskunnallisia ongelmia voidaan helpottaa, oli Riggs tuon tutkimusalueen merkittävä edustaja.

Huippukauttaan kehittävä julkisen hallinnon tutkimus eli 1950-luvun lopulla ja 1960-luvun alussa. Tämän jälkeen kiinnostus aluetta kohtaan väheni, mutta jatkui vielä ainakin koko 1970-luvun ajan. William Siffin pitää eräänlaisena käännekohtana vuotta 1967. Tuolloin USA:n valtion vieraiden maiden julkisen hallinnon kehittämiseen suuntaama kehitysapu alkoi voimakkaasti laskea. Kun tällaiseen apuun käytettiin vuonna 1967 yhteensä 18 miljoonaa USA:n dollaria, oli vastaava luku vuonna 1970 enää 11,4 miljoonaa USD ja 1972 vain 9,8 milj. USD. Vuosien 1955–1967 välisenä aikana tällaiseen apuun käytettiin yhteensä 187 miljoonaa USA:n dollaria. 1970-luvun alussa vuotuinen apu oli pudonnut tästä noin puoleen. (Siffin 1976, 66).

### 3.6 Prismaattinen lähestymistapa

Professori Riggsin yhä vieläkin tunnetuin ja viitatuin tieteellinen idea on hänen prismaattinen mallinsa, lähestymistapansa tai teoriansa. Ko. ajatusmalli tai – kuten asian itse tulkitseen – yleinen lähestymistapa (ks. erit. Mälkiä 1995a, pääluku 7) perustuu sekin yrityksiin ymmärtää kaukoidän maita ja niiden hallinnollisia järjestelmiä. Lähestymistavan taustalla ovat erityisesti Riggsin kriitikki 1950-luvun kehittävä julkisen hallinnon tutkimusta kohtaan sekä Riggsin 1950-luvun lopun kokemukset Thaimaalla, Etelä-Koreassa ja, myöhemmin, Filippiineillä. Samoin sen taustalta voidaan löytää itämaiselle filosofialle – jota Riggs



oli tohtoritutkinnossaan opiskellut sivuaineena – ominainen näkemys todellisuudesta toisilleen vastakkaisten vastavoimien, jingin ja jangin välisenä kamppailuna, pyrkimyksenä harmoniaan, keskittien polkuun.<sup>9</sup>

Kuten olen toisaalla (ks. erit. Mälkiä 1994a; 1995a) ilmaissut, Riggsin prismaattisen lähestymistavan ydin voidaan mielestäni tiivistää neljään näkökohtaan:

Ensinnäkin Riggs korostaa tarvetta ymmärtää ja tarkastella hallintojärjestelmiä rakenteellis-funktionaalisisina kokonaisuuksina. Hallintojärjestelmien analyysin kohteena tulee aina olla systeemin kokonaisuus. Järjestelmän rakenteen ja toiminnan analyysi edellyttää kokonaiskuvaa tilanteesta, kokonaiskuvaa järjestelmän osista, niiden tehtävistä (funktioista) sekä eri elementtien välisistä keskinäisuuksista.

Toiseksi Riggs korostaa hallintojärjestelmien ekologista luonnetta. Järjestelmät ovat systeemiä myös suhteessaan ulkomaailmaan. Niiden toiminta on sidoksissa siihen historialliseen, sosiaaliseen, kulttuurilliseen, taloudelliseen ja/tai poliittiseen ympäristöön, jossa ne toimivat. Näin ajatellen järjestelmän toiminnan ymmärtäminen edellyttää sen rakenteellis-funktionaalisen analyysin ohella myös sen historiallisen kehityksen sekä tähän vaikuttaneen sosiaalisen, kulttuurillisen, taloudellisen, poliittisen (jne.) tilanteen hallintaa. Järjestelmä on systeemi myös suhteessaan aikaan ja kontekstiin.

Kolmanneksi Riggs korostaa hallintojärjestelmien monisäikeistä, jatkuvassa muutostilassa olevaa ja kehittyvää, dynaamista luonnetta. Riggsin mukaan kaikki hallintojärjestelmät ovat aina jatkuvassa muutostilassa. Kehityksen edetessä järjestelmät eriyvät ja monimutkaistuvat. Eri rakenteosien ja funktioiden kohdalla muutosnopeus ja muutoksen syyt voivat kuitenkin vaihdella, sillä kehittyessään ja kasvaessaan järjestelmä ei ole monoliittinen. Sen eri osien kehitysvauhti ja osien kehitykseen vaikuttava ekologinen konteksti saattavat olla toisistaan poikkeavia.

Historiallisen kehityksensä seurauksena nykypäivän hallintojärjestelmät ovat aina sekoitus vanhaa ja uutta. Uusi rakentuu vanhan päälle, ilman että vanha koskaa täysin syrjäytyy. Kehityksen tuloksena syntyy järjestelmä, jossa uusi limittyy vanhaan ja vanha uuteen, muodostaen

jatkuvassa muutostilassa olevan, monisäikeisen ja monitasoisen ekologisen kokonaisuuden. Näin ajatellen järjestelmän toiminnan ymmärtäminen edellyttää järjestelmän kokonaisrakenteen ja -toiminnan funktionaalisis-rakenteellisen analyysin (edellä kohta 1) ja järjestelmän historiallisis-sosiaalisen analyysin (edellä kohta 2) ohella myös järjestelmän eri rakenteosien osajärjestelmittäin eriytyntä ja jäsentynyttä tarkastelua (kohta 3). Eri rakenteet ja osajärjestelmät tulee erottaa toinen toisistaan ja sijoittaa niiden omaan ekologiseen kontekstiin.

Neljänneksi Riggs korostaa järjestelmien sisäistä ristiriitaisuutta, niiden paradoksaalista luonnetta. Riggsin mukaan monet poliittisis-hallinnollisten järjestelmien sisäiset ongelmat johtuvat hallintojärjestelmiin kytkeytyvien erilaisten elementtien keskinäisestä yhteensopimattomuudesta. Keskenään yhteensopimattomat – usein erilaisista historiallisisista lähtökohdista tai erilaisista sosiaalisista, kulttuurisista, taloudellisista, poliittisisista (ym.) tilanteista kohoavat – elementit aiheuttavat hankausia. Ne tuottavat toisilleen ristiriitaisia vaatimuksia ja saattavat toimia ainakin näennäisesti toisilleen vastakkaisten periaatteiden mukaisesti. Juuri näiden hankausien analyysi, identifiointi ja korjaus – so. järjestelmän eri osien toiminnallinen yhteensovittaminen – on Riggsin mukaan eräs keskeinen julkisen hallinnon analyysin ja kehittämisen osa-alue. Samalla tämä näkökulma ja sen huomiointi muodostaa Riggsin prismaattisen lähestymistavan keskeisimmän ytimen.

Prismaattisen lähestymistavan sisältöön en tässä yhteydessä tämän tarkemmin puutu. Sitä olen esitellyt lähemmin muualla (Mälkiä 1994a ja 1995a). Riittänee kun vielä totean, että tulkintani mukaan kyse on suhteellisen yleisestä systeemi-teoreettisesta ajatuskehikosta, jota Riggs on soveltanut pyrkiessään ymmärtämään aluksi kolmannen maailman maiden hallintojärjestelmien rakennetta ja toimintaa. Myöhemmin hän on yhä selkeämmin todennut, että ajatusmalli soveltuu yhtä lailla myös modernien länsimaisten hallintojärjestelmien, kuten USA:n hallinnollisen järjestelmän, tulkinnan kehikoksi. Samoin se sopii hyvin hallintohistoriaan (Mälkiä 1994a ja 1995a; Stenvall 1995) ja mm. itäisen Euroopan muutosten esille nostaman tilanteen tulkintaan. Viimeksi mainittua mahdollisuutta ovat nostaneet esille mm. Salminen ja Hyyryläinen (1989) sekä Mälkiä (1993a).

Metodisesti Riggs on sitoutunut pikemminkin induktiiviseen kuin deduktiiviseen tutkimusstrategiaan. Samoin hän on jatkuvasti tuonut esille epäluuloaan (yksisuuntaisten) kausaalisuhteiden

<sup>9</sup> Tämä näkökulma on tullut esille mm. keskusteluisani Fred Riggsin kanssa. Varsin vahvana näkökulma nousee esille myös teoksessa Riggs 1978.

etsimiseen keskittyvää tutkimusstrategiaa kohtaan. Riggsin mukaan kausaalisuus tulisi ymmärtää yksisuuntaisten syy-seuraussuhteiden sijasta pikemminkin kehämäisenä, molemminpuolisena toisiaan vahvistavana vuorovaikutuksena. Järjestelmän toiminnan ja toiminnallisten ongelmien ymmärtämisessä pyrkimys syyn ja seurauksen erittelyyn on hänen mielestään toissijaista, usein jopa turhaa.

Prismaattista mallia koskevat keskeisimmät kirjoituksensa Riggs on julkaissut 1960- ja 1970-luvuilla (Riggs 1961; 1964; 1966; 1973; ja 1978). Myöhemmin näissä kirjoituksissa hahmotetuista teoreettisista ideoista ja niiden taustalla olevasta lähestymistavasta on tullut eräs keskeinen, joskin samalla myös monin tavoin tulkittu ja osin jopa kiistelty (ks. esim. Riggs & Krishna 1987; Arora 1971; Chapman 1966), osa alan kirjallisuudessa käsiteltävää materiaalia. Lähestymistavan merkitystä kuvaa esim. se, että vielä 1979 ilmestyneessä, klassisessa oppikirjassaan »Public Administration: A Comparative Perspective» (2nd Ed.) Ferrel Heady katsoi, että Riggsin pääteos »Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society» (Riggs 1964) oli edelleen merkittävin yksittäinen vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen alueella tuotettu julkaisu (Heady 1979, 13). Sama kanta toistetaan ainakin teoksen kolmannessa, vuonna 1984 ilmestyneessä laitoksessa (Heady 1984, 13).

Suomessa Riggsin vertailevaa julkisen hallinnon tutkimusta ja prismaattista mallia koskevat ajatukset ovat kiehtoneet tutkijoita varsinkin Vaasassa (erit. Salminen & Lehtinen 1982; Salminen & Hyyryläinen 1989; Salminen 1993). Aivan viime vuosina prismaattisen mallin perusideoita on käytetty enenevästi hyödyksi myös Tampereella, jossa Riggsin ajatuksia on kiinnitetty mm. Tampereen yliopistossa aiemminkin harrastettuun historiallis-geneettiseen tutkimukseen sekä ns. hallintohistorialliseen tutkimukseen (erit. Mälkiä 1994a; 1995a; Stenvall 1995; Vartola 1995). Tällaisen ajattelutavan ohjelmallisen sisällön ja perustelun olen esittänyt toisaalla (Mälkiä 1994a; 1995a).

### 3.7 Dwight Waldo -palkinto

Tunnustuksena elämäntyöstään julkisen hallinnon tutkijana professori Riggs sai vuonna 1991 American Society for Public Administration -järjestön myöntämän Dwight Waldo -palkinnon. Riggs oli ensimmäinen vertailevan tutkimuksen edustaja, jolle tuo palkinto on myönnetty. Todet-

takoon, että vasta vuonna 1994 vastaavan palkinnon sai toinen, varsinkin 1970- ja 1980-luvuilla esille noussut, tunnettu, vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen edustaja, prof. Ferrel Heady (ks. Riggs 1994e).

## 4 TUTKIJALUONNE

### 4.1 Erilaiset tutkijapersoonat ja -luonteet

Erilaiset tutkijapersoonat ja -luonteet vaikuttavat tiedeyhteisössä usein monin toisistaan poikkeavin tavoin (esim. Dising 1991, 273). Alan jatkuvasti kasvavasta tutkimuskirjallisuudesta (ks. esim. Merton 1941; Gordon & Morse 1969; Morse & Gordon 1974; Carroll 1978; Mitroff & Kilmann 1978; 1983), tutkimuksen teon oppi- tai ohjekirjoista (esim. Gothoni 1992) sekä yleisestä tiedekeskustelusta (esim. Piispa 1995) voidaan löytää lukuisia tapoja jäsentää erilaisia tutkijatyyppejä, tutkimustyyplejä tai -rooleja. Siksi olisi vakaava virhe ajatella, että kaikki tutkijat toimivat samalla tavoin; tai että kaikkien tutkijoiden tulisi toimia samalla tavoin.

Kuten olen aiemminkin esittänyt (Mälkiä 1994, erit. 246 ja 260) tutkijoiden erilaiset roolit tulisi mielestäni nähdä tiedeyhteisön sisäiseen työnjakoon perustuvina, tiedeyhteisön toimintaa tehostavina ja rikastavina organisoitumistapoina. Tieteellisen tiedon tuotannon, välittymisen ja hyväksikäytön prosessissa tarvitaan monen tapaisia tutkijoita, tutkijapersoonia ja -rooleja. Tarvitaan esim. uuden tiedon tuottajia, olemassa olevan tiedon systemoijia ja syntetisoijia, uusien tutkimuskysymysten esille nostajia, esille nostettujen tutkimuskysymysten ratkaisijoita jne. Mikään näistä tehtävistä (tai rooleista) ei ole itsestään selvästi toista parempi tai tärkeämpi. Tiedeyhteisön toiminnassa niitä kaikkia tarvitaan yhtälailla.

Tiedeyhteisön toiminnan kannalta on usein taroituksenmukaista, että eri tutkijat erikoistuvat erilaisiin tehtäviin tieteellisen tiedon tuotannon, välittymisen ja hyväksikäytön prosesseissa.

### 4.2 Fred W. Riggsin tutkijaluonne

Fred W. Riggsin tieteellistä uraa ja tutkijaluonetta tarkasteltaessa voidaan helposti havaita, että hänen toiminnalleen on ollut jatkuvasti ominaista lähinnä kolme seikkaa:

- 1) uusien tutkimusideoiden kehittäminen,
- 2) niitä tukevien tutkimusverkostojen rakentaminen sekä

3) verkostojen kautta tapahtuva tiedeyhteisön toimintaan vaikuttaminen.

Tätä yleistä toimintatapaa seuratessaan Riggsistä on kehittynyt paitsi persoonallinen tutkija, myös vaikutusvaltainen tiedepoliittinen toimija ja tieteellisen tutkimuksen verkottaja. Perustamiensa ja/tai johtamiensa tutkimusverkostojen kautta Riggs on kyennyt vaikuttamaan laajempienkin tutkijayhteisöjen toimintaan, ja jättämään jälkeensä toimivan tieteellisen perinnön, joka elää ja uudistuu myös ilman hänen suoraa ja näkyvää tukeaan tai vaikutustaan. Tältä pohjalta voidaan sanoa, että *Riggsin vaikutus on näkynyt selvimminkin kahdella tieteellisen toiminnan tasolla: Toisaalta häntä voidaan pitää uusien tutkimusideoiden jatkuvana ja omaperäisenä kehittelijänä. Ja toisaalta Riggsiä voidaan pitää esille nostettujen tutkimusideoiden kehittäjä tukevien tieteellisten verkostojen luoja, ylläpitäjänä ja hallinnoijana – siis tieteellisen tutkimuksen verkottajana.*

Sen sijaan esim. loppuun asti kehittyneiden, »vahvojen» teorioiden isänä Riggsiä ei mielestäni voida pitää. Eikä häntä voida myöskään pitää alan tutkimustietoa integroivana tai systemoivana tutkijana (jne.).

Kuten olen jo edellä (luvussa 1.2) tuonut esille Riggsin tutkijaluonteen mielestäni suurin puute on ollut hänen omia töitään kokoavan ja selventävän, syntetisoivan otteen vähäisyys. Kokonaiskuvan muodostukseen, ylläpitoon ja välittämiseen tähtäävä integratiivinen tai konvergentti tutkimusote tuntuu olevan hänelle jokseenkin vieras. Uusiin asioihin helposti innostuvan Riggsin kirjallisesta tuotannosta on muodostunut melko hajainen ja tempoileva joukko eri suuntiin kulkevia puroja. Uusissa kirjoituksissa näitä kehityslinjoja ei juurikaan pyritä kytkemään yhteen, vaan esille nostetaan aina uusia ja uusia ideoita. Tässä suhteessa Riggsiä voidaankin mielestäni pitää tutkimusotteeltaan lähinnä *divergenttinä* tutkijana.

Hieman toisesta näkökulmasta Riggsin tutkijaluonnetta voitaisiin kuvata myös *serialistiseksi* (vs. holistinen). Hänen kirjallisia töitään on jatkuvasti ohjannut se yksittäinen tutkimusongelma tai -kysymys, jonka parissa hän on kulloinkin työskennellyt. Kokoavien kannanottojen vähäisyys, oppikirjoiksi tarkoitettujen helpotajuisten tuosten lähes täydellinen puuttuminen sekä keskustelukontekstiin sitoutunut, artikkeliveltoinen ja inkrementalistinen kirjoitusstrategia ovat johtaneet siihen, että monia hänen näkemyksiään on myöhemmin voitu, aivan oikeutetusti, ymmärtää ja tulkita useammalla kuin vain yhdellä tavalla. Hänen toistiaan näet löytyy aineksia monenlaisiin,

jopa toisilleen ristiriitaisiin johtopäätöksiin ja tulkintoihin. Tästä hyvänä esimerkkinä on myös prismaattinen malli ja siitä käyty kansainvälinen keskustelu (esim. Riggs & Khriana 1987; Chapman 1966; Arora 1972; Waldo 1976a).

Seuraavissa jaksoissa tarkastelen Riggsin toimintaa neljässä kansainvälisessä tutkijaverkostossa. Esille nostan Riggsin roolin vertailevan hallinnon tutkimuksen -ryhmässä (1960–1970), COCTA-verkostossa (1970–), INTERCOCTA-hankkeessa (1981–) ja COVICO-verkostossa (1992–). Akronyymien selitykset esitetään kussakin ao. jaksossa.

## 5 CAG JA VERTAILEVA TUTKIMUS

### 5.1 Vertailevan hallinnontutkimuksen »isä»

Tiedepoliittisen vaikuttamisen ja tutkimusalueen verkottamisen Fred Riggs on aloittanut viimeistään 1960-luvun alussa. Tuolloin, hieman yli 40 vuotiaana hänestä tuli keskeinen vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen edustaja. Myöhemmin häntä on kutsuttu leikkisästi vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen dekaaniksi (esim. Waldo 1976b, 615) tai jopa sen tieteelliseksi »isäksi». Nämä – paljolti liioittelevat, mutta samalla myös totuuden siemenen sisältävät – nimitykset Riggsille on annettu paitsi hänen vertailevaa hallinnon tutkimusta ja prismaattista yhteiskuntaa koskevista sisällöllisistä kirjoituksistaan, myös ja ehkä etupäässä hänen roolistaan amerikkalaista vertailevaa julkisen hallinnon tutkimusta koonneen, koordinoineen ja edistäneen vertailevan hallinnon tutkimuksen ryhmän (Comparative Administration Group; CAG) johtajana.

Vertailevan hallinnontutkimuksen -ryhmä (CAG) perustettiin vuonna 1960 alunperin epäviralliseksi yhteistoimintaryhmäksi American Society for Public Administration (ASPAn) -järjestöön. Vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen piirissä ryhmän asema on keskeinen (vrt. esim. Waldo 1976a; Heady 1979, erit. 15–31; Fried 1990; Van Wart & Cayer 1990). Juuri tämän ryhmän piirissä, 1960- ja 1970-luvuilla, vertaileva julkisen hallinnon tutkimus vahvistui ja kehittyi sekä teoreettisesti että metodisesti. Keskeistä osaa tässä kehityksessä näytteli Fred Riggs, joka valittiin ryhmän puheenjohtajaksi jo muutamia kuukausia ryhmän perustamisen jälkeen, vuonna 1960.

Todettakoon, että Riggs ei ollut itse perustamassa CAG-ryhmää. Ryhmää perustettaessa Riggs teki kenttätutkimusta kauko-idässä. Mutta kun hän palasi USA:han häntä pyydettiin välittö-

mästi ryhmän johtajaksi. Ennen Riggsiä ryhmää johti Rowland Egger, Riggsin entinen esimies PACH:n New Yorkin toimistosta.

Riggs johti CAG-ryhmää aina vuoteen 1970 asti, siis lähes koko sen ajanjakson, jota mm. Ferrel Heady on myöhemmin pitänyt vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen kultaisena aikana (Heady 1979, 15–22). Tuona aikana ryhmällä oli – muista vastaavista ryhmistä poiketen – omaa tutkimustoimintaa ja oma budjetti. Ja juuri siksi sillä oli myös aivan erityinen organisointitapansa: Ryhmä toimi ASPA:n sisällä, puoli-itsenäisenä erityisryhmänä, pikemminkin osastona kuin »tavallisena» tutkimuskomiteana. Tästä erityis- asemastaan johtuen ryhmällä oli mahdollisuus hakea toiminnalleen ulkoista rahoitusta, ja oikeus käyttää saamaansa rahoitusta ryhmän omaan toimintaan.

Ryhmän merkitystä kuvaa esim. se, että siihen oli liittynyt vuoteen 1968 mennessä jäseneksi jo yli 500 tutkijaa (Heady 1979, 15; Van Wart & Cayer 1990, 239).

## 5.2 Ford-säätiön stipendit

Fred Riggsin vetäessä vertailevan hallinnontutkimuksen ryhmää sen toimintaa rahoitettiin kahdella peräkkäisellä Ford-säätiön myöntämällä stipendillä. Molemmat stipendit myönnettiin ns. kehittävän julkisen hallinnon tutkimuksen edistämiseen ja niiden yhteissumma oli noin puoli miljoonaa dollaria. Rahoitusajaksi oli 8 vuotta. Stipendeillä oli lupa rahoittaa seminaareja, konferensseja, tutkimushankkeiden suunnittelukuluja, kokeiluonteisia kursseja sekä »vähäisiä» hallintokuluja (Riggs 1980, 302). Varsinaiseen tutkimustyöhön stipendejä ei kuitenkaan saanut käyttää.

Stipendien rajaus juuri kehittävään julkisen hallinnon tutkimukseen johtui Ford-säätiöstä. Säätiö ei näet ollut halukas rahoittamaan vertailevaa tutkimusta sinänsä. Sen sijaan pragmaattisesti orientoitunutta, kehittävää julkisen hallinnon tutkimusta säätiö halusi rahoittaa.

Riggsin mukaan Ford-säätiön ensimmäistä stipendiä tarjottiin hänelle suoraan säätiön taholta. Säätiö oli tuolloin päättänyt rahoittaa kehittävää julkisen hallinnon tutkimusta ja etsi lähinnä sopivaa tutkijaa tai tutkimusryhmää, jolle rahat myönnettäisiin. Tässä tarkoituksessa säätiön toimihenkilöt ottivat yhteyttä Riggsiin ja kysyivät olisiko hän tai hänen johtamansa CAG-ryhmä kiinnostunut. Riggs suostui välittömästi. Näin ollen CAG:n keskittyminen juuri kehittävään julkisen

hallinnon tutkimukseen ei johtunut niinkään mainitun tutkimusalueen priorisoinnista jonkin muun tapaiseen tai tyyppiseen vertailevaan tutkimukseen nähden. Pikemminkin kyse oli puhtaasti pragmaattisesta valinnasta – ota tai jätä tilanteessa. Tätä näkökohtaa Riggs on itse korostanut toistuvasti asiasta käymissämme lukuisissa keskusteluissa.

Vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen kannalta Ford-säätiön myöntämien stipendien rahallinen arvo ei ollut ehkä lopultakaan stipendien vaikutuksen kannalta ratkaisevin tekijä. Ratkaisevinta saattoi olla stipendien mukanaan tuoma symbolinen arvo. Stipendien avulla ja innoittamana (vrt. esim. Van Wart & Cayer 1990, 239) vertailevasta julkisen hallinnon tutkimuksesta tuli vakiintunut ja hyväksytty osa amerikkalaista julkisen hallinnon ja politiikan tutkimusta. Samalla kuitenkin vertaileva julkisen hallinnon tutkimus (engl. Comparative Public Administration), kehitysmaiden modernisointi-yritys sekä tähän tähtäävä ja tätä tukeva kehittävä julkisen hallinnon tutkimus (engl. Development Administration) kytkeytyivät entistä vahvemmin yhteen. Vertaileva ja kehittävä julkisen hallinnon tutkimus alettiin mieltää yhä useammin yhdeksi ja samaksi tutkimusalueeksi.

## 5.3 CAG-ryhmän kesäseminaarit

Stipendirahoituksen vaikutuksesta CAG-ryhmän toiminta keskitettiin kehittävän julkisen hallinnon tutkimuksen alueelle, mutta samalla lähelle vertailevan ja kehittävän hallinnontutkimuksen rajapintaa. Ryhmän erityiseksi tehtäväksi otettiin kolmannen maailman maihin kohdistuvan vertailevan tutkimuksen teoreettisen ja metodisen pohjan kehittäminen ja vahvistaminen sekä alan tutkimustiedon levittäminen kansainvälisen tutkijayhteisön sisällä. Samalla haluttiin vahvistaa tutkijoiden ja hallinnonkehittämistyötä tekevien ammattilaisten välisiä yhteyksiä. Tavoitteena oli luoda vahva teoreettinen ja metodinen pohja, jolta voitaisiin edetä kohti laajoja, kolmannen maailman maihin kohdistuvia, yksittäisistä yliopistoista ja tutkimuslaitoksista riippumattomia kenttätutkimuksia (vrt. esim. Riggs 1976a, alaviite 9).

Edellä kuvattuihin tavoitteisiin CAG pyrki järjestämällä aluksi kuukauden ja myöhemmin yhden viikon mittaisia intensiivisiä kesäseminareja. Seminaarit keskitettiin jonkin ennalta valitun teeman ympärille. Seminaareihin kutsuttiin alan johtavia tutkijoita, joita pyydettiin kirjoittamaan työpaperi seminaarin teemaan liittyvästä aihees-

ta tai aiheista. Työpapereita käsiteltiin seminaarin kuluessa toistuvasti. Tarkoituksena oli kehittää papereita sekä vahvistaa niiden teoreettista tai metodista sanomaa. Lopulliset tulokset julkaistiin seminaarin vetäjän toimittamana teoksena.

Valittu toimintatapa osoittautui varsin onnistuneeksi. Seminaarin pohjalta julkaistiin noin kymmenen teosta<sup>10</sup> – suurin osa yhteistyössä Duke University Pressin kanssa. Lisäksi selvien erityisteemojen ulkopuolelle jääneistä, lähinnä metodisesti suuntautuneista kirjoituksista koottiin Riggsin itsensä toimittama »Frontiers of Development Administration» (Riggs 1971).

#### 5.4 CAG:n yleinen merkitys

Toimintansa johdosta CAG-ryhmä muodosti aikakautensa keskeisimmän vertailevan hallinnontutkimuksen teorianmuodostuksen ongelmiin keskittyneen yhteisön. Saavutustensa rinnalla ryhmän toiminta koki myös vaikeita vastoinkäymisiä ja epäonnistumisia.

Kuten jo edellä totesin, ryhmän alkuperäisenä tavoitteena oli tuottaa vahva teoreettinen pohja, jolta voitaisiin edetä laajoihin, kolmannen maailman maihin kohdistuviin, yksittäisistä yliopistoista ja tutkimuslaitoksista riippumattomiin kenttä-tutkimuksiin. Kesäseminaarien avulla teoreettisen pohjan luonnissa saatiin osin onnistua. Aina-kin ryhmä onnistui kokoamaan ja tuottamaan paljon alan ymmärrystä syventävää kirjallisuutta. Sen sijaan varsinaisiin kenttätutkimuksiin ryhmä ei saanut koskaan rahoitusta. Ja muutoinkin ryhmän tavoittelema teorian ja käytännön välinen yhteys jäi jokseenkin heikoksi (vrt. esim. Riggs 1992 13; Heady 1979, 29–30). Mm. näistä syistä johtuen ryhmän toiminta osoittautui lopulta pettymykseksi monille sen toimintaan sitoutuneille, kehitysmaiden tutkimuksesta kiinnostuneille jäsenille. Vakiintuneet tutkimuslaitokset ja yliopistot, joiden kanssa ryhmä kilpaili rahoituksesta, voittivat sen muutoin joustavat ja uudenaikaiset, verkostomaiset rakenteet.

CAG ryhmän epäonnistumisena voidaan myös pitää sen vahvaa sitoutumista juuri kehittävään julkisen hallinnon tutkimukseen. Sitoutumalla kehittävään tutkimukseen ryhmä hämärsi jo ennestään hämärää rajaa kehittävän ja vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen välillä. Näin me-

netellen ryhmän toiminta vaikutti osaltaan siihen, että käsitteet vertaileva ja kehittävä julkisen hallinnon tutkimus alettiin pitkälti samaistaa toinen toisiinsa. Tällainen näkemys on ollut myöhemminkin ominaista amerikkalaisessa julkisen hallinnon tutkimuksessa: Kärjistetysti kuvattuna vertaileva julkisen hallinnon tutkimus on USA:ssa ja sitä kautta pitkälti koko anglo-saksisessa tutkimusyhteisössä usein ymmärretty ennen muuta »ulkomaiden» julkisen hallinnon tutkimukseksi – usein täysin riippumatta siitä, tutkitaanko ko. maita lainkaan vertailevalla metodilla. Samalla sana »ulkomaat» on ymmärretty ensisijaisesti »vieraiksi», siis »kehittymättömiksi», ei-läntisiksi maiksi. Tästä näkökulmasta vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen potentiaalinen merkitys on usein mielletty varsin suppeaksi. Vertaileva julkisen hallinnon tutkimus on usein ymmärretty jonkinlaisena kehitysapuna tai yleishyödyllisenä, vieraiden maiden ja kulttuurien tuntemukseen tähtäävänä tutkimustyönä. Tällaisen tutkimuksen on ajateltu edistävän lähinnä vieraiden maiden julkisen hallinnon, sen rakenteiden ja prosessien sekä sen erityisongelmien ymmärtämistä. Sen sijaan kotimaan (tai ns. kehittyneiden maiden) julkisen hallinnon ongelmien ymmärtämiseen tai julkisen hallinnon ongelmien yleiseen teoreettiseen ymmärtämiseen vertailevalla tutkimuksella ei tässä ajattelutavassa ole katsottu olevan paljoakaan annettavaa.

Tätä, amerikkalaiselle julkisen hallinnon tutkimukselle yhä vielä tänäkin päivänä ominaista etnosentristä ja omahyväistä maailmankuvaa on vertailevan hallinnontutkimuksen piiristä myöhemmin toistuvasti arvosteltu (ks. esim. Riggs 1976a; 1991). Mitään selvää muutosta ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Mitä CAG-ryhmän toiminnasta sitten on jäänyt jäljelle? Ryhmän toiminnan johdosta vertailevan julkisen hallinnon tutkimuksen asema eräänä julkisen hallinnon tutkimuksen institutionalisoituneena osa-alueena on vakiintunut. Samalla vertailevaan tutkimukseen perustuva teorianmuodostus vahvistui ja alan tutkimuksen näkyvyys parani. Lisäksi ryhmän toimesta tuotettiin monia oppikirjoja ja tutkimuksia.

Ryhmän toimesta perustettiin myös vertailevan hallinnontutkimuksen oma lehti, *Journal of Comparative Administration* (1969–). Vuonna 1973, CAG-ryhmän toiminnan laantuessa ja ryhmän toimintaa tukeneen ulkopuolisen rahoituksen ehtyessä myös *Journal of Comparative Administration* -lehden nimeä ja toimintapolitiikkaa muutettiin. Uudella nimelläään, *Administration & Society* (vuodesta 1974 lähtien), ja täysin CAG:n toimin-

<sup>10</sup> Tällaisia olivat Montgomery & Siffin 1966; Gross 1967; Braibanti 1969; Daland 1969; Kornberg & Musolf 1970; Waldo 1970; Weidner 1970; Heaphey 1971; ja Thurber & Graham 1973.

nasta irroitettuna lehti on yhä edelleen eräs julkishallintotieteen keskeisimmistä päälehdistä. Omalla tavallaan lehti kantaa edelleenkin sitä vertailevan hallinnontutkimuksen teoreettista ja metodista soittoa, jonka avulla julkisen hallinnon tutkimusta pyrittiin tekemään todella kansainväliseksi ja teoreettisesti motivoituneeksi tieteenksi. Tämä tavoite on yhä edelleen yhtä tärkeä kuin mitä se oli 1960- tai 1970-luvuilla (vrt. Riggs 1991b). Samalla se on edelleenkin yhtä vaikea toteuttaa. Mutta, kuten Fred Riggs on itsekin huomauttanut, varsinkin vertailevan perspektiivin avulla voimme ymmärtää entistä paremmin oman julkisen hallinnon järjestelmämme rakennetta ja toimintaa, sen erityispiirteitä ja ongelmia. Ja vasta teoreettisesti motivoitunut ja tarkastelun kohteena olevien yhteiskuntien julkisen hallinnon rakenteisiin ja toimintatapoihin (sekä näiden historiallisiin taustoihin ja perinteisiin; vrt. Mälkiä 1994a ja 1995a) ankkuroitunut empiirinen vertaileva tutkimus voi mahdollistaa todella kansainvälisen ja kestävä julkishallintotieteellisen tutkimusperinteen synnyn.<sup>11</sup> Tähän yleiseen näkemykseen on jokseenkin helppo yhtyä.

## 5.5 Johtajan vaihto ja toiminta Riggsin jälkeen

Riggsin jälkeen CAG:n johtoon astui Richard Gage. Vaihdon taustalla oli Riggsin siirtyminen Havaijin yliopistoon vuonna 1967. Tämä vaikeutti hänen yhteydenpitoaan manner-USA:n suuntaan.

<sup>11</sup> Riggsin omia sanoja lainaten: »In global world system we need to develop frameworks and theories for the study of Public Administration that are truly universal in scope (...). Such a framework will not be idiographic, consisting only of descriptive information and case studies; rather it will be nomothetic, focusing on explanatory theories that account for the continuously changing properties and problems faced by governments as they seek to implement public policies. Its normative guidelines will be anchored in empirical knowledge of the institutions and dynamics of any society in which they are employed. In such a perspective, it will become increasingly possible to use comparative methods to understand *American* (ue: *any* – lisäys MM) public administration in a global framework, and to find better solutions for its problems. By understanding ourselves more objectively, we will become less ethnocentric, and this will also help us to acquire a more penetrating understanding of the administrative problems faced by other countries.» (Riggs 1991, 473.) Suunnilleen saman näkemyksen vertailevan tutkimuksen perusuunteesta ja tavoitteesta Riggs on esittänyt jo useasti aiemminkin (ks. esim. Riggs 1976, 652).

Vuonna 1970 Riggsin tehtävät ja vastuualue lisääntyivät oleellisesti, kun hän ryhtyi Havaijin yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen (University of Hawaii, Social Science Research Institute) johtajaksi. Samaan aikaan CAG:n piirissä oli varsin vahvoja sisäisiä erimielisyyksiä, joiden sovittelu edellytti enemmän voimavaroja, kuin mihin Riggs katsoi itsellään olevan aikaa ja mahdollisuuksia. Luontevin ratkaisu oli siirtää ryhmän puheenjohtajuus kokonaan muualle.

Uudelleenorganisointien jälkeen CAG-ryhmästä on muodostunut ilman aiempaa erillisasemaa toimiva ASPA:n pysyvä työryhmä, nimellä Section for International and Comparative Administration (SICA). Kuten ryhmän uudesta nimestäkin voidaan päätellä se on muodostettu yhdistämällä vertailevan hallinnontutkimuksen ryhmä kansainväliseen (so. vieraiden maiden) julkisen hallinnon tutkimuksen ryhmään. Tämäkin ratkaisu korostaa Riggsin toistuvasti kritisoimaa, mutta USA:ssa yhä tänäkin päivänä yleistä näkemystä vertailevasta julkisen hallinnon tutkimuksesta marginaalisena, vain ulkomaisten julkisen hallinnon tutkimukseen keskittyvänä tutkimusalueena ja -ryhmänä.

## 6. KÄSITTEELLINEN JA TERMISTÖLLINEN ANALYYSI: COCTA JA INTERCOCTA

### 6.1 Johdanto

Jo 1970-luvun alusta lähtien Riggs alkoi kiinnostua vertailevan hallinnon tutkimuksen ohella yhä voimakkaammin myös sosiaalitieteen käsitteellisistä ja termistöllisistä ongelmista, niiden analyysistä ja ratkaisusta. Siirtyminen tälle alueelle saattaa ehkä aluksi tuntua varsin jyrkältä painopistealueen muutokselta. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkansa. Käsitteellinen ja termistöllinen analyysi ei ollut Riggsille 1970-luvun alussa uusi tai outo alue; Eikä hänen tutkimuksellisen painopisteensä siirtymistä voida mielestäni muutoinkaan pitää Riggsin 1960- ja 1970-lukujen kirjallisiin töihin laajemmin perehtyneelle suurena yllätyksenä. Taustasyyt painopistealueen muutoksessa olivat näet vahvasti sidoksissa Riggsin 1950- ja 1960-lukujen aikana kehittyneisiin teoreettisiin ja metodisiin näkemyksiin sekä hänen samanaikaisiin kokemuksiinsa nuorena ja keskiikäisenä tutkijana. Syyt olivat myös selvästi luetavissa monista Riggsin 1970-luvun alkupuolen kirjoituksista.

Riggsin sosiaalitieteiden käsitteellisiin ja termistöllisiin ongelmiin kohdistuvan kiinnostuksen taust-

talla olivat ennen kaikkea hänen aiemmat yrityksensä käsitteellistä kolmannen maailman maiden hallintojärjestelmiä ja niiden toimintaa ohjaavia periaatteita. Tätä kautta *Riggs oli päätyntä korostamaan käsitteellistämisen keskeistä asemaa tutkimusprosessissa*. Samalla hän oli todennut, etteivät monet länsimaiseen kontekstiin kehitetyt käsitteet tai käsitejärjestelmät sovi lainkaan, tai sopivat vain huonosti kolmannen maailman maihin ja niiden ongelmiin. Viimeksi mainittua näkemystä Riggs on myöhemmin tuonut vahvasti esille esim. kirjoituksessaan »Indigenous Concepts: A Problem for Social and Information Science» (Riggs 1987).

Pyrkiessään toteuttamaan edelle esitettyä näkemystä Riggs kohtasi kuitenkin vaikeuksia. Riggsin hämmästytykseksi tiedeyhteisössä hänen käsitteellistämisen asemaa koskevaa näkemystään ei tahdottu aluksi juurikaan ymmärtää: Kun hän pyrki kehittämään kolmannen maailman hallinnollisiin tilanteisiin mielestään paremmin sopivia käsitteitä, häntä syytettiin mm. eklektismistä. Tämän hän koki vääryytenä. Hänestä tuntui, että hänen käyttämiään uusia käsitteitä ja niitä kuvaavia termejä vierastettiin ja pidettiin turhina ilman selkeitä perusteita. Tältä pohjalta Riggs päätteli, että tiedeyhteisö ei ehkä riittävästi tiedosta käsitteenmuodostuksen, käsitteellisten innovaatioiden synnyttämisen sekä uusien käsitteiden termittämisen merkitystä ja perusongelmia. Tämä tiedollinen jännite (tai hämmennys), ja pyrkimys sen ratkaisuun voidaan löytää useimpien Riggsin 1970- ja 1980-lukujen käsitteellistä ja termistöllistä analyysiä kosketelleiden kirjoitusten taustalta. Yritys ymmärtää ja ratkaista edellä kuvattua ongelmaa johti Riggsin käsitteellisen ja termistöllisen analyysin alueelle.

Edelliseen kytkeytyen Riggs myös päätteli, ettei (varsinkaan amerikkalainen) tiedeyhteisö usko omien läntisten käsitteellisten välineidensä rajoitteita, vaan luulee, että kaikkia maailman yhteiskuntia, niiden rakennetta ja toimintaa, voidaan kuvata, selittää, ymmärtää ja/tai kehittää puhtaasti läntisten ajatusmallien mukaisesti. Tämä näkemys oli vahvasti ristiriitainen Riggsin oman, 1950- ja 1960-luvuilla muotoutuneen, tilanneyhteyksien vaikutusta korostavan, rakenteellisen-funktionaaliseen analyysiin, induktiiviseen tutkimusotteeseen, ideaalityyppisten teoriakonstruktioiden rakentamiseen sekä kehämäiseen kausaalisuuteen nojautuvan ja paikallisia ongelmia ymmärtämään pyrkivän ekologisen tutkimusotteen kanssa (tästä oteesta ks. erit. Riggs 1961; 1964).

Kehitysmaiden hallinnollisia ongelmia ei Riggsin nukaan voida ratkaista siirtämällä kehitysmai-

hin toisissa (so. länsimaisissa) olosuhteissa kehitettyä hallintoteknologiaa ja tämän ymmärtämiseen kehitettyä käsitteistöä ja termistöä. Tällaisen tietämyksen käyttökelpoisuus kolmannen maailman maissa on Riggsin mukaan vahvasti kyseenalainen. Kehitysmaiden keskeiset julkisen hallinnon kehittämisen perusongelmat kun ovat usein jossakin aivan muualla kuin, mitä länsimainen ns. klassinen hallintoteoria on käsitellyt. (Ks. esim. Riggs 1962; 1964, erit. pääluke 8; 1992; ks. myös Jones 1976, 100–102.) Erityistä huomiota Riggs on tällöin kiinnittänyt länsimaiselle julkisen hallinnon teorialle ominaiseen hallinnon ja politiikan erotteluun, jota hän on myöhemminkin vahvasti kritisoinut, ja pitänyt erityisen huonosti kehitysmaiden olosuhteisiin soveltavana. Ja siksi ongelmien ymmärtäminen edellyttää niiden uudenlaista käsitteellistämistä kunkin maan omista sosiaalisista, kulttuurillisista ja historiallisista lähtökohdista käsin. Tätä yleistä ajatusta ja siihen nojautuvaa prismaattista lähestymistapaa (ks. edellä lukua 3.6) Riggs on pyrkinyt havainnollistamaan useissa kirjoituksissaan.

Käsitteellisen ja termistöllisen analyysin osalta pitkälti saman tapaisiin, tai ainakin saman sukuisiin, näkemyksiin olivat päätyneet myös Giovanni Sartori ja Henry Teune – hekin molemmat vertailevan tutkimuksen edustajia. Riggsin ja Sartorin käymän kirjeenvaihdon<sup>12</sup> pohjalta ja Riggsin koolle kutsumana Riggs, Sartori ja Teune kokoon tuivat, ja päättivät perustaa käsitteellisen ja termistöllisen analyysin ongelmiin keskittyvän tutkijaverkoston. Tältä pohjalta syntyi laaja ja yhä edelleen vireänä toimiva COCTA-verkosto (Committee on Conceptual and Terminological Analysis).

## 6.2 COCTA

COCTA -verkosto perustettiin alunperin pysyväksi työryhmäksi International Political Science Association (IPSA) -järjestön piiriin (työryhmä n:o 1). Täältä se on myöhemmin levinnyt, aluksi sosiologian maailmanliittoon (International Sociological Association; ISA; työryhmä n:o 35) sekä myöhemmin myös sosiaalitieteellisten maailman-

<sup>12</sup> Kirjeenvaihdon kohteena oli Sartorin vuonna 1970 *American Political Science Review* -lehdessä julkaissama »Concept Misformation in Comparative Politics» (Sartori 1970), jonka käsikirjoituksia Riggs kommentoi. Lyhyt kuvaus COCTA:n syntyvaiheista löytyy esim. kirjoituksesta Sartori, Riggs & Teune (1975, i–iii).

liittojen yhteistoimintaelimeksi perustettuun International Social Science Council (ISSC) -järjestöön.

Verkoston alkuperäisenä tavoitteena oli koota yhteen tutkijoita, jotka ovat huolissaan sosiaalitieteiden käsitteellis-termistöllisestä tilasta (ks. erit. Sartori, Riggs & Teune 1975). Tarkoituksena oli koota, organisoida ja innoittaa alan tutkijoita pohtimaan sosiaalitieteiden käsitteellisten ja termistöllisten ongelmien perusluonnetta, ongelmien syitä ja niiden seurauksia. Keskustelun avaukseksi Sartori, Riggs ja Teune laativat teoksen »Tower of Babel: On the Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences» (1975). Tältä pohjalta käynnistyneessä keskustelussa varsinkin Fred W. Riggs on ollut aktiivinen. 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla Riggs on julkaissut lukuisia aihepiiriin keskittyviä kirjoituksia (esim. Riggs 1979a ja b; 1986b; 1987a; 1990; 1991a; ja 1993a)<sup>13</sup>. Mm. näiden johdosta Riggsistä on myöhemmin muodostunut ehkäpä merkittävin COCTA-verkoston johtaja ja taustavaikuttaja.

Kuluneen kahden vuosikymmenen aikana COCTA:n piirissä on tuotettu huomattava määrä käsitteellistä ja termistöllistä analyysyä käsitteleviä julkaisuja. Erityisesti tulee tällöin mainita Giovanni Sartorin toimittama »Social Science Concepts» (Sartori 1984a) ja sen johdantoartikkeli, Sartorin »Guidelines for Concept Analysis» (Sartori 1984b). Muita ryhmän piirissä tuotettuja huomattavampia julkaisuja ovat olleet mm. Sartorin, Riggsin ja Teunen »The Tower of Babel» (1975), Riggsin toimittama konferenssijulkaisu »The Conta Conference» (Riggs 1986) sekä Henry Teunen käsiteanalyttinen tutkimus »Growth» (Teune 1988). Myös Giovanni Sartorin demokration käsitettä ja demokriateoriaa valaiseva kaksiosainen »The Theory of Democracy Revisited» (Sartori 1987) on syntynyt paljolti juuri COCTA-ryhmän piirissä käytyjen keskustelujen siivittämänä.

Organisatorisesti COCTA-verkosto on nykyisin jakautunut kolmeen itsenäisesti toimivaan osaan: IPSA/COCTA, ISA/COCTA ja ISSC/COCTA. Näiden toimintoja koordinoi yhteinen johtokunta ja puheenjohtaja. Lisäksi kullakin verkoston itsenäisellä osalla on myös omat johtokuntansa ja puheenjohtajansa. IPSA/COCTA:n ja samalla koko COCTA-verkoston nykyinen puheenjohtaja on prof. George J. Graham (Vanderbilt University, USA). Tässä tehtävässään hän seuraa Gio-

vanni Sartoria, Fred W. Riggsiä ja Jan-Erik Lainea. Kesästä 1994 lähtien Graham on ollut myös ISA/COCTA:n puheenjohtaja. Tässä tehtävässä hän seuraa prof. Alberto Marradia (University of Florence, Firenze, Italia) ja prof. Stephen Turneria (University of South Florida).

Verkoston kolmannen osan, vuonna 1976 perustetun ISSC/COCTA:n nykyisiä puheenjohtajia ovat Matti Mälkiä (Tampereen yliopisto) ja prof. Eric de Grolier (Ranska). Paras yleiskuva COCTA-verkoston viimevuosien toimintaan löytyy kirjoituksesta Mälkiä (1995b).

### 6.3 INTERCOCTA

Teoreettisesti suuntautuneen tutkimuksen ja tieteellisen verkottamisen ohella Riggsin tutkijan uralle on ollut jatkuvasti ominaista myös vallitsevaa todellisuutta ja siinä havaittuja ongelmia muuttamaan pyrkivä toiminta. Tämä korostui vahvasti vertailevan hallinnontutkimuksen ryhmässä, jossa tutkimuksen avulla pyrittiin edistämään kehitysmaiden yhteiskunnallista kehitystä.<sup>14</sup> Vastaavaa, vallitsevaa tilannetta muuttamaan pyrkivää näkökulmaa Riggs on nostanut esille myös käsitteellisen ja termistöllisen analyysin alueella.

Pelkkä käsitteellisten ja termistöllisten ongelmien yleinen teoreettinen erittely ja jäsentely (esim. Riggs 1979a; 1986b) tai jonkin tai joidenkin sosiaalitieteiden avainsanojen (-termien) eri merkitysten luetteloiva analysointi (ks. esim. Sartori 1984a) ei Riggsin mielestä ole vielä riittävää. Siksi hän on pyrkinyt jatkuvasti etsimään myös keinoja, joilla käsitteellisiä ja termistöllisiä ongelmia voitaisiin vähentää, tai jolla niistä voitaisiin päästä jopa kokonaan eroon. Tätä tehtävää varten Riggs on perustanut COCTA-verkoston piiriin kansainvälisen INTERCOCTA (International and Interdisciplinary Co-operation on Conceptual and Terminological Analysis) -hankkeen. Hanke toimii osana COCTA-verkostoa, lähinnä International Social Science Council -järjestön kautta. Sen tavoitteena (ks. erit. Mälkiä 1994b; 1995b) on ennen muuta kehittää menettelytapoja ja/tai välineitä, joiden avulla käsitteellisiä ja termistöllisiä ongelmia voitaisiin paremmin hallita.

INTERCOCTA-verkoston toiminta on toistaiseksi keskittynyt lähinnä tietyn tyyppisen käsiteperusteisen sanaston – ns. INTERCOCTA sanaston (engl. INTERCOCTA glossary; INTERCOC-

<sup>13</sup> Kokoava luettelo Riggsin aihepiiriä käsittelevistä kirjoituksista löytyy kirjoituksesta Mälkiä & Riggs 1993.

<sup>14</sup> Tätä näkökulmaa on nostettu esille mm. kirjoituksessa Riggs 1987b.



TA nomenclator) – teoreettisen perusidean (ks. erit. Riggs 1986a; 1988a; 1990; 1991 ja 1993a; Riggs, Mälkiä & Budin 1996; Mälkiä 1993b ja c sekä 1994b) ja sitä havainnollistavien demonstraatiojärjestelmien kehittelyyn.

Keskeisimmät INTERCOCTA-hankkeen teoreettisia ideoita konkretisoivat ja demonstroivat pilottisanastot on laadittu etnisyyden tutkimuksen alueelta. Sanaston kaikki tällä hetkellä demonstraatiokäytössä olevat versiot – painettu (Riggs 1985), hypertextimuotoinen PC-koneisiin tarkoitettu sanasto (Riggs & Mälkiä 1992) sekä hypertextimuotoinen Internet-verkossa toimiva, on-line -tyyppinen sanasto (Mälkiä 1994d) – perustuvat Fred Riggsin 1980-luvun alussa kokoamaan ja toimittamaan esimerkkiaineistoon. Hypertextimuotoisissa versioissa painetun version sanastoa ja käsitteistöä on tosin vähäisessä määrin korjattu ja täydennetty.

Merkittävä uudistus INTERCOCTA-hankkeessa on ollut 1992 tapahtunut siirtyminen hypertextitekologiaan (Riggs & Mälkiä 1992; ks. myös Mälkiä 1993b ja c sekä 1994b; Riggs, Mälkiä & Budin 1996). Samalla on toteutettu myös muita uudistuksia ja painopistealueiden muutoksia (näistä ks. erit. Mälkiä 1993c; 1994b luvut 5 ja 6; 1995b). Esim. omassa kirjoituksissani olen pyrkinyt nostamaan esille sanastojen metodista luonetta – näkemystä sanastoista alan avaintutkijoiden omaan käyttöönsä laatimina, henkilökohtaisina käsitteistön ja termistön (tai käsitteellisen ja termistöllisen informaation) hallinnan välineinä.

#### 6.4 Terminologia ja etnisyyden tutkimus

Sosiaalitieteiden käsitteellisiä ja termistöllisiä ongelmia koskevien kirjoitustensa johdosta professori Riggsistä on tullut pikku hiljaa myös kansainvälisesti merkittävä yleisen terminologian teorian sekä varsinkin sosiaalitieteiden terminologian edustaja. Lisäksi hän on joutunut perehtymään varsin laajasti myös eräisiin muihin, terminologiaa lähellä oleviin soveltavan kielitieteen alueisiin – ennenkaikkea sanakirjojen laadinnan ja muodostuksen ongelmia käsittelevään sekä kielellisiä ilmiöitä sanakirjojen tuottaman kielellisen aineiston avulla tarkastelemaan leksikografiaan ja leksikografiseen tutkimukseen (ks. erit. Riggs 1984a; 1989).

Riggsin uusiin terminologian teoriaan kytkeytyviin, vireillä oleviin hankkeisiinsa kuuluu mm. yritys uusia koko terminologinen käsitteistö ja termistö (Riggs 1994d). Alan vanha käsitteistö ja

termistö perustuu Riggsin mukaan aivan liiaksi leksikografisiin lainasanoihin ja -käsitteisiin. Näissä huomio kiinnittyy pikemminkin sanoihin kuin käsitteisiin tai käsitesuhteisiin. Tältä osin Riggsin ajatukset heijastavat terminologiatieteen piirissä melko yleistä tyytymättömyyttä alan käsitte- ja termijärjestelmien nykytilaan. Kahdenkeskisyssä keskusteluissa tämän suuntaista kritiikkiä ovat esittäneet myös useat muut yleisen terminologian teorian edustajat, esim. Christian Galinski.

Myös muita, edellisiin läheisesti liittyviä sivupolkuja on noussut esille. Kuten aiemmin mainitsin INTERCOCTA-hankkeen pilottiprojektissa on kohteena ollut etnisyyden tutkimus. Pilottiprojektista johtuen Riggs on joutunut perehtymään entistä laajemmin ja systemaattisemmin myös tähän tutkimusalueeseen. Seurauksena on ollut laajeneva ja syvenevä mielenkiinto etnisyyden tutkimusta, ja yhteiskunnan etnisiä ongelmia kohtaan. Aihepiiriin kytkeytyviä kirjoituksia ovat olleet mm. Riggs 1988b, 1991c ja 1994f. Samoin tältä pohjalta INTERCOCTA hanketta on lähdetty kytkemään laajemminkin UNESCO:n vireillä olevaan MOST (Management of Social Transformations) -ohjelmaan (ks. esim. Riggs & Mälkiä 1994). Erityisesti yhtymäkohtia on haettu MOST-hankkeen piirissä vireillä olevaan tieteellisen tiedon hallinnan Internet-pohjaisten välineiden kehittämishankkeeseen (ks. esim. Turner & Van Meter 1994; 1995). Tältä osin INTERCOCTA-hanketta kehittää erityisesti Fred Riggs.

#### 7 PRESIDENTTIVALTAISTEN JÄRJESTELMIEN SYSTEEMISET ONGELMAT: COVICO

Aivan viime vuosien aikana professori Riggsin kiinnostus vertailevaan julkisen hallinnon tutkimukseen on jälleen vahvistunut. Tällä alueella hän on pyrkinyt ymmärtämään USA:n tapaisesti järjestettyjen presidenttivaltaisten valtiojärjestelmien systeemisiä vahvuuksia ja heikkouksia (ks. esim. Riggs 1994a, b ja c). Asiaa Riggs on tarkastellut aluksi nimenomaan vertailevasta perspektiivistä. Tästä näkökulmasta Riggs on pyrkinyt selvittämään, miksi presidenttivaltainen järjestelmä – siis järjestelmä, jossa presidentti on (a) valittu tehtävänsä määräajaksi, ja jossa hän on (b) hallituslaitoksen todellinen, ei ainoastaan symbolinen, päämies – on toiminut vain USA:ssa, muttei juuri missään muualla maailmassa. Esim. parlamentaarisiin demokratioihin nähden amerikkalaiseen malliin perustuvat presidenttivaltaiset järjestelmät ovat olleet paljon edellisiä herkem-

piä mm. sotilasvallankaappauksille (ks. erit. Riggs 1984b ja 1993b).

Riggsin selitystä USA:n erityisyydelle voidaan pitää ainakin jossakin määrin yllättävänä. Hänen mukaansa kyse on lähinnä sattumasta. USA:n poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuuden takaa vallan tasapaino presidentin ja kongressin välillä. Tämä puolestaan kytkeytyy moniin järjestelmän epädemokraattisuutta tai sen tehottomuutta lisääviin piirteisiin. Tällaisia tekijöitä Riggs luettelee lähes loputtomiin (ks. esim. Riggs 1994b ja c; 1995a). Näihin kuuluvat mm. tapa, jolla puolue- ja vaalijärjestelmä sulkevat pois kolmannet puolueet ja näiden potentiaalisen taustavoiman: köyhät ja värilliset kansanosat. Ja vielä keskeisemmin, Riggsin mukaan vallan tasapaino presidentin ja kongressin välillä perustuu USA:n julkisen hallinnon hajanaiseen ja tehottomaan luonteeseen: byrokratian heikko ja alisteinen asema suhteessa presidenttiin ja kongressiin estää yhteiskunnallisen vallan keskittymistä virkamiesten käsiin. Byrokratian itseintressit eivät pääse dominoimaan järjestelmän toimintaa samalla tavalla kuin monissa kolmannen maailman presidenttivaltaisissa maissa on tapahtunut. Edellisten ja monien muiden vastaavan kaltaisten tekijöiden pohjalta Riggs on päättänyt kantaan, jonka mukaan presidenttivaltaisen järjestelmän säilymisen hinta on korkea, ja se maksetaan pääosin järjestelmän toiminnallisena tehottomuutena ja yhteiskunnallisena epätasa-arvona. Samalla vaarana on, että sinänsä hyvä ja ymmärrettävä pyrkimys lisätä järjestelmän demokraattisuutta tai pyrkimys tehostaa järjestelmän sisäistä tehokkuutta (esim. vahvistamalla virkamiesten asemaa) voi samalla vaarantaa koko järjestelmän toimintaedellytykset. Vaarana siis on, että hyvää tarkoittava muutos voi syöstä järjestelmän hallitsemattomaan muutostieteeseen, joka pahimmillaan voi johtaa jopa koko järjestelmän hajoamiseen.

Presidenttivaltaisten järjestelmien tutkijana Riggs on toiminut aktiivisesti 1992 perustetun COVICO (Committee on Viable Constitutionalism) -ryhmän piirissä. Myös COVICO-ryhmää voidaan pitää ennen kaikkea juuri Fred W. Riggsin luomuksena. CAG:n, COCTA:n ja INTERCOCTA:n jälkeen COVICO on Fred Riggsin neljäs laaja yritys verkkoittaa omien kiinnostusalueidensa tutkimusta – ja luoda alueen tutkimusta organisoiva ja koordinoiva, tehokkaasti toimiva tieteellinen yhteisö. Samalla Riggs on kiinnostunut yhä vahvemmin valtiosääntöisten järjestelmien systemisten ominaispiirteiden, niiden elinvoiman tai elinkelpoisuuden (vrt. engl. viable), analyysistä. Erityisen suurta kiinnostusta hän on tuntenut sitä

kohtaan, millaisten valtiosääntöisten järjestelmien puiteissa etninen tasa-arvo ja yhteiskunnallinen demokratia voisivat toteutua (esim. Riggs 1995a ja b). Näihin teemoihin on viime vuosina keskitytty monissa COVICO-ryhmän työkokouksissa.

## 8 FRED RIGGSIN SANOMA SOSIAALITIEEELLISELLE TUTKIMUKSELLE

Riggsin perusajatuksia ehkä jonkin verran muokaten voitaneen sanoa, että vertaileva tutkimus ja käsitteellinen ja termistöllinen analyysi eivät hänelle muodosta kahta toisistaan erillistä tutkimusaluetta. Pikemminkin ne ovat hänelle saman asian asian kaksi eri puolta.

Oma tulkintani Fred W. Riggsin käsitteellistä ja termistöllistä analyysiä koskevista perusajatuksista ja hänen keskeisestä sanomastaan sosiaalitieteelliselle tutkimukselle on seuraava: *Mikä tahansa tieteellinen teorianmuodostus nojautuu vahvasti käsitteiden muodostukseen. Siksi käsitteellinen analyysi – uusien käsitteellisten välineiden muodostus ja vanhojen käsitteiden ja käsittejärjestelmien jatkuva analyysi ja koettelu – on keskeinen osa kaikkea tieteellistä teorianmuodostuksen ja -kehittelyn prosessia. Uusi teoreettinen oivallus edellyttää usein uusia käsitteitä, jotka tekevät uuden idean ajateltavissa olevaksi, siis mahdolliseksi.<sup>15</sup> Ja toisaalta: käsitteistä voidaan puhua vain niitä kuvaavien kielellisten ilmaisujen, esim. käsitekuvausten ja termistöjen avulla. Ilman kieltä ja kielellistä (verbaalista) ajattelua ei ole eikä voi olla käsitteitä, ei ainakaan tieteellisiä käsitteitä<sup>16</sup>.*

*Sujuva tieteellinen viestintä ja sujuva tieteellinen keskustelu edellyttävät käsitteiden sitomista niitä kuvaaviin lyhyehköihin kielellisiin ilmaisuihin,*

<sup>15</sup> Tätä samaa näkemystä on Suomessa korostanut mm. Karl T. Eloranta (ks. erit. Eloranta 1982; 1987).

<sup>16</sup> Tässä esittämäni kanta käsitteen luonteesta on pääosin määritelmällinen ja perustaltaan pragmaattinen. Hyväksyn käsitteiksi ainoastaan sellaiset kohteesta abstrahoinnin avulla muodostetut yleistyksykset, joita käytetään tiedonmuodostuksen välineinä, ja jotka ovat verbaalisesti ilmaistuja tai jotka ainakin voidaan ilmaista verbaalisesti. Viimemainitun rajauksen mukaan »käsite» on käsite vain ja ainoastaan silloin kun se voidaan ilmaista kielellisesti joko käsitekuvauksen tai käsitelmääritelmän muodossa. Pääpiirteissään samaan näkemykseen on päätenyt myös Riggs (1994d, 1–2), joka tekee selkeän eron käsityksen (engl. conception) ja käsitteen (engl. concept) välillä.

eli termeihin. Siksi tieteellinen keskustelu ja sen analyysi kytkeytyy aina termeihin ja termistölliiseen analyysiin – käytettyjen termien ja termijärjestelmien sisällön analyysiin sekä entistä selkeämpien ja systemaattisempien ja entistä vähemmän vääriymmärryksen mahdollisuuksille sijaa antavien termien ja termijärjestelmien kehittäelyyn. *Sujuva tieteellinen viestintä edellyttää tieteellisen erityiskielen systemaattista ja selkeää käyttöä.*

Edellä esitetyn pohjalta käsitteellinen ja termistölinen analyysi ovat aina keskeinen ja tärkeä osa tieteellistä teorianmuodostusta. Ja toisaalta käsitteellinen ja termistölinen analyysi ovat toinen toisiaan täydentäviä prosesseja, toinen toistensa peilikuvia. Niiden irrottaminen toinen toisistaan on vaikeaa.

Erityisen tärkeää uusien käsitteiden ja niitä kuvaavien termien muodostus on sellaisille, jatkuvasti kehittyvässä oleville, dynaamisille alueille kuten vertailevalle julkisen hallinnon tutkimukselle. Yhtä lailla tärkeää se on myös kaikille muillekin tieteellisen tiedonmuodostuksen etulinjassa kulkeville oppialoille (näin esim. Mälkiä 1993b). Teorianmuodostus ilman käsitteitä on mahdottomuus. Ja samalla tavalla mahdottomuus on teoriasta tai teoreettisesta oivalluksesta viestiminen ilman termejä. Käsitteideni mukaan juuri tämä, edellä yksinkertaistetusti esitetty näkemys on kaikkein keskeisin sanoma, joka Fred W. Riggsillä ja hänen töillään on tiedeyhteisöllemme annettavissa. Samalla edellä kuvattu näkemys on mielestäni kaiken tieteellisen tutkimuksen ja tutkimusviestinnän peruskysymys.

*Edellä hahmotellulta pohjalta onkin helppo päätyä siihen, mm. INTERCOCTA-hankkeen piirissä omaksuttuun kantaan (ks. esim. Mälkiä 1993b; 1994b; Riggs, Mälkiä & Budin 1996), jonka mukaan tieteellisen ajattelun kehitys ilman erityiskielen tietoista ja systemaattista kehittämistä on vaikeaa. Fred W. Riggsin monien käsitteellistä ja termistölistä analyysiä koskevien töiden ja hänen perustamansa INTERCOCTA hankkeen tehtävänä on auttaa tiedeyhteisöä selviytymään tästä tehtävästä, levittämällä asiaa koskevaa ymmärrystä sekä kehittämällä välineitä, joilla tieteellisen erityiskielen tietoista kehitystyötä voidaan helpottaa. Tämä tehtävä ei varmastikaan ole helppo, mutta käsittäkseni se on ehdottoman välttämätön, jotta sosiaalitieteellinen tutkimus voisi koskaan lunastaa niitä toiveita, joita siihen on tieteellisen tutkimuksen alueena asetettu.*

## LÄHTEET

- Allardt, Erik: Vertaileva politiikan tutkimus intellektuaalisen omaelämäkerran keskeisenä osana. Teoksessa: Ahtiainen, Pekka & Rätty, Teuvo & Strömberg, John & Tervonen, Jukka (toim.): *Historia, sosiologia ja Suomi. Yhteiskuntatutkimuksen itseyttämyksen jäljillä*. Helsinki: Hanki ja jää, 1994. s. 149–168.
- Arora, Ramesh K.: *Comparative Public Administration. An Ecological Perspective*. New Delhi (India): Associated Publishing House, 1972.
- Berger, Peter M. & Luckman, Thomas: *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor, 1967.
- Billig, Michael: *Arguing and Thinking. A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1987.
- Boas, George: *Mitä aatehistoria on*. Porvoo: WSOY, 1972. Engl. alkuteos: *The History of Ideas*, 1969.
- Braibanti, Ralph (Ed.): *Political and Administrative Development*. Durham (NC): Duke University Press, 1969.
- Brown, Richard Harvey: *A Poetic for Sociology. Toward a Logic of Discovery for the Human Science*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- Brown, Richard Harvey (Ed.): *Writing the Social Text. Poetics and Politics in Social Science Discourse*. New York: Aldine de Gruyter, 1992.
- Carroll, J.: In *Spite of Intellectuals. Theory and Society*, 1978, Vol. 6, No. 1, p. 133–150.
- Chapman, Richard A.: Prismatic Theory in Public Administration. A Review of the Theories of Fred W. Riggs. *Public Administration*, 1966, Vol. 44, 415–433.
- Colingwood, Robin George: *The Idea of History*. London: Oxford University Press, 1973. Iim. alunperin vuonna 1946. (Colingwood 1946)
- Daland, Robert T. (Ed.): *Comparative Urban Research. The Administration and Politics of Cities*. Beverly Hills (CA): SAGE, 1969.
- Diesing, Paul: *How Does Social Science Work? Reflections on Practice*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- Edmondson, Ricca: *Rhetoric in Sociology*. London: Macmillan, 1984.
- Eloranta, Kari T.: *Hajautettu äly ja desentralisoitu ohjaus. Eri lähestymistapojen vertailu*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, 1982. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja 1/1982 A.
- Eloranta, Kari T.: *Hajautettu tekoäly*. Tampere: Tampereen yliopisto, 1987. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. B, Vol 26.
- Fried, Robert C.: Comparative Public Administration. The Search for Theories. Lynn, Naomi B. & Wildavsky, Aaron (Eds.): *Public Administration. The State of the Discipline*. Chatham (NJ): Chatham House, 1990.
- Gordon, G. & Morse, E. V.: Creative Potential and Organizational Structure. *Academy of Management Journal*, 1969., Vol. 12, No. 1, p. 37–49.
- Gothóni, René: *Oleiko neuvoton. Lohdutuksen sanoja opinnäytteen laatijalle*. 2. p. Helsinki: Yliopistopaino, 1992.
- Gross, Alan G.: *The Rhetoric of Science*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1990.
- Gulick, Luther & Urwick, L. (Eds.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- Gross, Bertram M. (Ed.): *Action Under Planning. The*

- Guidance of Economic Development*. New York: McGraw Hill, 1967.
- Heady, Ferrel: *Public Administration. A Comparative Perspective*. 2nd Ed., Rev. and Exp. New York: Marcel Dekker, 1979.
- Heady, Ferrel: *Public Administration. A Comparative Perspective*. 3rd Ed., Rev. and Exp. New York: Marcel Dekker, 1984.
- Heaphey, James J. (Ed.): *Spatial Dimensions of Development Administration*. Durham (NC): Duke University Press, 1971.
- Hunter, Albert (Ed.): *The Rhetoric of Social Research. Understood and Believed*. New Brunswick (NJ): Rutgers University Press, 1990.
- Hyrkkäinen, Markku: Väikuteanalyysi ja sen vaihtoehdot aatehistoriallisessa tutkimuksessa. *Politiikka*, 1983, Vol. 25, N:o 3, s. 248–262.
- Hyrkkäinen, Markku: *Aatehistoriallisesta metodista*. Tampere: Tampereen yliopisto, Historiatieteen laitos, 1984. Tampereen yliopisto, Historiatieteen laitoksen julkaisuja 10.
- Hyrkkäinen, Markku: Aatehistorian mieli. *Historiallinen aikakauskirja*, 1989, Vol. 87, N:o 4, 325–336.
- Jones, Garth N.: Frontiersmen in Search for the »Lost Horizon». The State of Development Administration in the 1960s. *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 1, p. 99–110.
- Koivunen, Mari & Soikkanen, Timo (toim.): *Yksilö ja yhteiskunta. Henkilöhistoriallisia artikkeleja*. Turku: Turun yliopisto, 1994. Turun yliopisto, Poliittinen historia, Julkaisuja, C: 48.
- Kornberg, Allan & Musoff, Lloyd D. (Eds.): *Legislature in Developmental Perspective*. Durham (NC): Duke University Press, 1970.
- McCloskey, Donald N.: *The Rhetoric of Economics*. Brighton: Wheatsheat, 1986.
- Mauranen, Anna: Kulttuuri kirjoittaa meissä – halusimpepa tai emme. *Tiedepolitiikka*, 1994, Vol. 19, N:o 4., s. 31–38
- Merton, Robert K.: Znaniecki's The Social Role of the Man of Knowledge. *American Sociological Review*, 1941, Vol. 6, p. 111–115. Uudelleenjulkaistuna teoksessa: Merton, Robert K.: *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1973. p. 41–46. (Merton 1941)
- Mitroff, Ian I. & Kilmann, Ralph H.: *Methodological Approaches to Social Science. Integrating Divergent Concepts and Theories*. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 1978.
- Mitroff, Ian I. & Kilmann, Ralph H.: Intellectual Resistance to Useful Knowledge. An Archetypal Social Analysis. Teoksessa: Kilmann, Ralph H. et. al. (Eds.): *Producing Useful Knowledge for Organizations*. New York: Praeger, 1983. p. 266–280.
- Montgomery, John D. & Siffin, William J. (Eds.): *Approaches to Development. Politics, Administration and Change*. New York: McGraw-Hill, 1966.
- Morse, E. V. & Gordon, G.: Cognitive Skills. A Determinant of Skientists Local-Cosmopolitan Orientation. *Academy of Management Journal*, 1974, Vol. 17, No. 4, p. 709–723.
- Mälkiä, Matti: Professori Fred W. Riggsin juhlaKirja. *Hallinnon tutkimus*, 1993, Vol. 12, N:o 3, s. 247–248. (Mälkiä 1993a)
- Mälkiä, Matti: INTERCOCTA sanastot hypertextmuodossa. Uusi väline erikoiskielen termistön hallintaan. Teoksessa: Wilske, Dettel (toim): *Erikoiskielet ja käännteoria. VAKKI symposiumi 13*. Vaasa: Vaasan yliopisto, 1993. s. 150–166. Vaasan yliopiston käännteorian ja ammattikielten tutkijaryhmän julkaisut, N:o 18. (Mälkiä 1993b)
- Mälkiä, Matti: Modularity as the Main Criteria. Organizational Aspects on Designing and Distributing INTERCOCTA Nomenclators in Hypertext Form. *Terminology Science & Research: Journal of the International Institute for Terminology Research*, 1993, vol. 4, N:o 2, p. 1–10. (Mälkiä 1993c)
- Mälkiä, Matti: Hallintohistoriallisen tutkimuksen asemasta julkishallintotieteen kentällä. *Hallinnon tutkimus*, 1994, Vol. 13, N:o 3, s. 177–183. (Mälkiä 1994a)
- Mälkiä, Matti: *INTERCOCTA Nomenclators and INTERCOCTA Groups. Strategic Opportunities for the INTERCOCTA Program*. Paper prepared for the 13th World Congress of Sociology, July 18–23, 1994, Bielefeld, Germany, RC 35 (Committee on Conceptual and Terminological Analysis), Session 8 (INTERCOCTA Workshop). (Mälkiä 1994b)
- Mälkiä, Matti: Suomalaisen hallinnon tutkimuksen kansainvälinen näkyvyys sosiaalitieteellisissä aikakauslehdissä vuosina 1986–1992. Vertailukohteena valtio-oppi, sosiologia ja julkisoikeus. *Hallinnon tutkimus*, 1994, Vol. 13, N:o 4. s. 244–268 (Mälkiä 1994c)
- Mälkiä, Matti: *INTERCOCTA Nomenclator for Ethnicity Research*. Internet/On-line version. (Ed. by Fred W. Riggs; Hypertext version developed by Fred W. Riggs and Matti Mälkiä; Modified for Hytelnet runtime program by Matti Mälkiä). Hypertext system based on the Unix/Hytelnet runtime program; to be used with Unix-machines. Available from: <http://www.uta.fi/laitokset/hallinto/cocta/intercocta.htm>. Or: [telnet://153.1.1.10](mailto:telnet://153.1.1.10) (login as user »cocta» with password »anonymous»). (Mälkiä 1994d)
- Mälkiä, Matti: Hallintohistoria, hallintotiede, julkishallintotiede. Näkökulmia hallintotieteen, julkishallintotieteen ja hallintohistorian sisältöön sekä hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaan julkishallintotieteen kentällä. Teoksessa: Stenvall, Jari & Tiiponen, Sepo (toim.): *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, 1995. s. 95–156. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1995 A 4. (Mälkiä 1995a)
- Mälkiä, Matti: Promoting Conceptual and Terminological Analysis Among Social Sciences. The Aims and Activities of the Committee on Conceptual and Terminological Analysis with a Special Reference to Its INTERCOCTA Project. Käsikirjoitus. Tullaan julkaisemaan teoksessa Mälkiä, Matti (Ed.): *Recent Developments in INTERCOCTA Project*. 1996. (Mälkiä 1995b)
- Mälkiä, Matti & Riggs, Fred W. (1993): *Bibliography of Books and Articles on the INTERCOCTA Project*. Unpublished manuscript, available through [http://www.uta.fi/laitokset/hallinto/cocta/INTERCOCTA\\_Bibliography](http://www.uta.fi/laitokset/hallinto/cocta/INTERCOCTA_Bibliography). Tullaan julkaisemaan teoksessa Mälkiä, Matti (Ed.): *Recent Developments in INTERCOCTA Project*. 1996.
- Paavolainen, Jaakko: Biografisen tutkimuksen ongelmia. Teoksessa: Nevala, Maria Liisa (toim.): *Kirjallisuudentutkimuksen menetelmiä*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 1983. Tietolipas 94. Uudelleen julkaistuna teoksessa Koivunen & Soikkanen 1994, 28–43.
- Piispa, Matti: Miksei tutkijoista puhuta niiden oikeilla

- nimillä.. *Alumni. Vox Universitatis Tampereensis*, 1995, Vol. 7., N:o 1, s. 28–29.
- Riggs, Fred W.: Notes on Literature Available for the Study of Comparative Public Administration. *American Political Science Review*, 1954, Vol. 58, No. 4, p. 515–537.
- Riggs, Fred W.: Public Administration. A Neglected Factor in Economic Development. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 1956, Vol. 305, p. 70–80.
- Riggs, Fred W.: *Pressures on Congress. A Study of the Repeal of Chinese Exclusion*. New York: King's Crown Press, 1950. Perustuu vuonna 1948 hyväksytyyn väitöskirjaan. Reprinted: Westport (CN): Greenwood Press, 1972. (Riggs 1950)
- Riggs, Fred W.: *Formosa under Chinese Nationalist Rule*. New York: Macmillan, 1952. Repr. 1972: New York: Octagon Books. (Riggs 1952)
- Riggs, Fred W.: *The Ecology of Public Administration*. Bombay: ASIA Publishing House, 1961. Käännetty myös Portugalin (1964) ja Kiinan (1967) kielille.
- Riggs, Fred W.: *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin, 1964. Käännetty myös Korean (1966) ja Portugalin (1968) kielille.
- Riggs, Fred W.: *Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu (HI): East-West Center Press, 1966.
- Riggs, Fred W.: The Structures of Government and Administrative Reform. Teoksessa: Braibanti, Ralph (Ed.): *Political and Administrative Development*. Durham (NC): Duke University Press, 1969. p. 220–324. (Riggs 1969a)
- Riggs, Fred W.: *Organization Theory and International Development*. Bloomington: Indiana University, Department of Political Science, 1969. (Riggs 1969b)
- Riggs, Fred W. (Ed.): *Frontiers of Development Administration*. Durham (NC): Duke University Press, 1971.
- Riggs, Fred W.: *Prismatic Society Revisited*. Morristown (NJ): General Learning Press, 1973. Käännetty myös Korean kielelle (1987).
- Riggs, Fred W.: The Group and the Movement. Notes on Comparative and Development Administration. *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 6, p. 648–654. (Riggs 1976a)
- Riggs, Fred W.: Information Needs of Social Scientists. A Review Article. *Library Quarterly*, 1976, Vol. 46, No. 3, p. 299–303. (Riggs 1976b)
- Riggs, Fred W.: *Applied Prismatic*. Kathmandu (Nepal): Tribhuvan University, Center for Economic Development and Administration, 1978. Teos perustuu Nepalissa vuonna 1973 pidettyihin luentoihin.
- Riggs, Fred W.: The Importance of Concepts: Some Considerations on How They Might Be Designated Less Ambiguously. *The American Sociologist*, 1979, Vol. 14, No. 4, p. 172–185. (Riggs 1979a)
- Riggs, Fred W.: Sifting Meanings of the Term 'Bureaucracy'. *International Social Science Journal*, 1979, Vol. 31, N:o 4. Published also in French, Russian, and Chinese. (Riggs 1979b)
- Riggs, Fred W.: A New Paradigm for Social Science Terminology. *International Classification*, 1979, Vol. 6, No. 3, p. 150–158. (Riggs 1979c)
- Riggs, Fred W.: Three Dubious Hypotheses. A Comment on Heper, Kim, and Pai. *Administration & Society*, 1980, Vol. 12, N:o 3, p. 301–326.
- Riggs, Fred W. (Ed.): *The CONTA Conference. Proceedings of the Conference on Conceptual and Terminological Analysis in the Social Sciences held at the Zentrum für Interdisziplinäre Forschung (ZIF), Bielefeld, FRG, May 24–27, 1981*. Frankfurt: Indeks Verlag, 1982. (Riggs 1982a)
- Riggs, Fred W.: Establishment of Glossaries. Their Basic Functions. *International Classification*, 1982, Vol. 9, No. 2, p. 77–86. (Riggs 1982b)
- Riggs, Fred W.: Lexicographical Terminology. Some Observations. Teoksessa: Hartmann, R. R. K. (Ed.): *LEXeter'83. Papers from the International Conference on Lexicography at Exeter, 9–12 September 1983*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag, 1984. p. 401–412. (Riggs 1984a)
- Riggs, Fred W.: Bureaucratic Power and Administrative Change. *Administrative Change*, 1984, Vol. 11, N:o 2, p. 105–158. (Riggs 1984b)
- Riggs, Fred W. (Ed.): *Ethnicity: Intercoccta Glossary: Concepts and Terms Used in Ethnicity Research*. Pilot Ed. Paris: International Social Science Council, 1985. International Conceptual Encyclopedia for the Social Sciences. Vol. 1.
- Riggs, Fred W.: *Help for Social Scientists. A New Kind of Reference Process*. Paris: Unesco, 1986. Unesco, Reports and Papers in the Social Sciences. No. 57. (Riggs 1986a)
- Riggs, Fred W.: Lexical Lucidity. The Intelligibility of Technical Communications. Teoksessa: Bungarten, Theo (Ed.): *Wissenschaftssprache und Gesellschaft: Aspekte der wissenschaftlichen Kommunikation und des Wissenstransfers in der heutigen Zeit*. Hamburg: Edition Akademie, 1986. p. 113–132. (Riggs 1986b)
- Riggs, Fred W.: Indigenous Concepts. A Problem for Social and Information Science. *International Social Science Journal*, 1987, Vol. 39, N:o 4, p. 607–617. (1987a)
- Riggs, Fred W.: Unity of Politics and Administration. Implications for Development. *Administrative Change*, 1987, Vol. 15, No. 1, p. 1–33. (1987b)
- Riggs, Fred W.: *The INTERCOCTA Manual. Towards an International Encyclopaedia of Social Science Terms*. Paris: UNESCO, 1988. UNESCO, Reports and Papers in the Social Sciences, No. 58. (Riggs 1988a)
- Riggs, Fred W.: Modes of Ethnicity. *Europa Ethnica*, 1988, No. 4, p. 161–177. (Riggs 1988b)
- Riggs, Fred W.: Terminology and Lexicography. Their Complementarity. *International Journal of Lexicography*, 1989, Vol. 2, No. 2, p. 89–110. (Riggs 1989a)
- Riggs, Fred W.: Information and Social Science. The Need for Onomastics. *International Forum for Information and Documentation*, 1989, Vol. 14, No. 1, p. 12–21. (Riggs 1989b)
- Riggs, Fred W.: Interdisciplinary Tower of Babel. *International Social Science Journal*, 1990, Vol. 42, No. 4, p. 577–592.
- Riggs, Fred W.: Nomenclators. A New Kind of Information Service. *International Classification*, 1991, Vol. 18, No. 2, p. 110–121. (Riggs 1991a)
- Riggs, Fred W.: Public Administration. A Comparative Framework. *Public Administration Review*, 1991, Vol. 51, N:o 6, p. 473–477. (Riggs 1991b)
- Riggs, Fred W.: Ethnicity, Nationalism, Race, Minority. A Semantic/Onomastic Exercise. Parts 1 & 2. *International Sociology*, 1991, Vol. 6, N:o 3, p. 281–305 (part 1); No. 4, p. 443–463 (part 2). (Riggs 1991c)
- [Riggs, Fred W.]: Fred W. Riggs. An Introduction. Teok-

- sessä: Arora, Ramesh K. (Ed.): *Politics and Administration in Changing Societies. Essays in Honour of Professor Fred W. Riggs*. New Delhi: Associated Publishing House, 1992.
- Riggs, Fred W.: Social Science Terminology. Basic Problems and Proposed Solutions. Teoksessa: Sonneveld, Helmi B. & Loening, Kurt L. (Eds.) *Terminology. Applications in Interdisciplinary Communication*. Amsterdam: John Benjamins, 1993. p. 195–222. (Riggs 1993a)
- Riggs, Fred W.: The Fragility of the Third World's Regimes. *International Social Science Journal*, 1993, Vol. 45, N:o 2, p. 199–243. (Riggs 1993b)
- Riggs, Fred W.: Bureaucracy and the Constitution.. *Public Administration Review*, 1994, Vol. 54, N:o 1, p. 65–72. (Riggs 1994a)
- Riggs, Fred W.: Conceptual Homogenization of a Heterogenous Field. Presidentialism in Comparative Perspective. Teoksessa: Dogan, Mattei & Kazancigil, Ali (Eds.): *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford (UK): Blackwell, 1994 (Riggs 1994b)
- Riggs, Fred W.: Bureaucracy. A Profound Perplexity for Presidentialism. Teoksessa: Farazmand, Ali (Ed.): *Handbook on Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker, 1994. p. 97–147. Public Administration and Public Policy Series 55. (Riggs 1994c)
- Riggs, Fred W.: *The Terminology of Terminology*. Unpublished workingpaper, Rev. draft, May 1994. (Riggs 1994d)
- Riggs, Fred W.: Personal Thoughts about Ferrel Heady. *PAID News: An Electronic PA Newsletter*, 1994, Vol. 1, N:o 4. (Riggs 1994e)
- Riggs, Fred W.: Ethnonationalism, Industrialism, and the Modern State. *Third World Quarterly*, 1994, Vol. 15, No. 4. p. 583–611. (Riggs 1994f)
- Riggs, Fred W.: Viable Constitutionalism and Bureaucracy. Theoretical Premises. *Journal of Behavioral and Social Sciences*, 1995, No. 2, p. 1–35. (Riggs 1995a)
- Riggs, Fred W.: Ethnonational Rebellions and Viable Constitutionalism. *International Political Science Review*, 1995, Vol. 16, No. 4, p. 375–404. (Riggs 1995b)
- Riggs, Fred W.: *Turmoil Among Nations. A Conceptual Essay. Ethnonationalism, Authoritarianism, Anarchy, and Democracy*. Paper prepared for use at the International Studies Association Conference in Chicago, February 22–25, 1995. (Riggs 1995c)
- Riggs, Fred W. & Krishna, Daya: *Development Debate*. Jaipur: Printwell Publishers, 1987.
- Riggs, Fred W. & Mälikä, Matti: *INTERCOCTA Nomenclator for Ethnicity Research*. Version 1.00 (1992–08-31). Ed. by Fred W. Riggs; hypertext -version developed by Fred W. Riggs and Matti Mälikä. INTERCOCTA Nomenclator, Vol. 1. Hypertext document, available from <http://www.uta.fi/laitokset/hallinto/cocta/ethnic.zip.ver100b>. (Riggs & Mälikä 1992)
- Riggs, Fred W. & Mälikä, Matti: *The Use of Seminal Writings to Support Theory Analysis and the Identification of Related Concepts and Terms: An INTERCOCTA Proposal*. Projektisuunnitelma UNESCO:lle, käsikirjoitus 13.09.1994. (Riggs & Mälikä 1994)
- Riggs, Fred W. & Mälikä, Matti & Budin, Gerhart: Descriptive Terminology Management. Teoksessa: Wright, Sue-Ellen & Budin, Gerhart (Eds.): *Handbook of Terminology Management*. London: John Benjamins, 1996. (In print)
- Salminen, Ari: *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Painatuskeskus, 1993.
- Salminen, Ari & Hyyryläinen, Esa: Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fred Warren Riggsin teoriassa. *Hallinnon tutkimus*, 1989, Vol. 8, N:o 3, s. 169–179.
- Salminen, Ari & Lehtinen, Sini: *Hallintotiede ja vertaileva tutkimus*. Vaasa: Vaasan korkeakoulu, 1982. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No. 86, Hallintotiede 1.
- Sartori, Giovanni: Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 1970, Vol. 64, No. 4, p. 1033–1053.
- Sartori, Giovanni (Ed.): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications, 1984. (Sartori 1984a)
- Sartori, Giovanni: Guidelines For Concept Analysis. In: Sartori, Giovanni (Ed.): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications, 1984. p. 15–85. (Sartori 1984b)
- Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited*. Vols. 1–2. Chatham: Chatham House, 1987.
- Sartori, Giovanni & Riggs, Fred W. & Teune, Henry: *Tower of Babel: On the Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences*. [Philadelphia]: International Studies Association, 1975. Occasional Papers No. 6.
- Setälä, Ritva: Termisanojen polyseemisyys Erik Allardt'in oppikirjassa Sosiologia I (1983). Teoksessa: Wilke, Detlef (toim.): *Erkoiskielet ja käännosteoria. Vaaksi Symposiumi 15, Väyri 11.–12.2.1995*. Vaasa: Vaasan yliopisto, Käännosteorian ja ammattikielten tutkijaryhmä, 1995. s. 243–253. Vaasan yliopiston käännosteorian ja ammattikielten tutkijaryhmän julkaisu, N:o 20.
- Setälä, Ritva: Sosiologian termisanaston yhteydet yleiskieleen sanakirjatarkastelun valossa. Julkaistaan teoksessa: Mälikä, Matti & Stenvall, Jari (toim.): *Tieteen ja tutkimuksen kieli (työnäimi)*. Tampere: Tampereen yliopisto, 1996.
- Siffin, William J.: Two Decades of Public Administration in Developing Countries. *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 1, p. 61–71.
- Simon, Herbert A.: *Models of My Life*. (New York): Basic Books, 1991
- Simons, Herbert W.: *Rhetoric in the Human Sciences*. London: SAGE, 1989.
- Simons, Herbert W. (Ed): *The Rhetorical Turn. Invention and Persuasion in the Conduct of Inquiry*. Chicago (IL): University of Chicago Press, 1990.
- Skinner, Quentin: Meaning and Understanding in the History of Ideas. Teoksessa: Tully, James (Ed.): *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge (UK): Polity, 1988. p. 29–67 ja 291–304. Julkaistu alunperin lehdessä History and Theory, 1969, Vol. 8, N:o 1, p. 3–53. (Skinner 1969)
- Skinner, Quentin: Motives, Intentions and the Interpretation of Texts. Teoksessa: Tully, James (Ed.): *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge (UK): Polity, 1988. p. 68–78 ja 304–307. Julkaistu alunperin D. Newton de Molinan toimittamassa teoksessa On Literary Intention (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1976). (Skinner 1976)
- Skinner, Quentin: *The Foundations of Modern Political Thought*. Volume 1. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1978.
- Skinner, Quentin: A Reply to my Critics. Teoksessa: Tully, James (Ed.): *Meaning and Context. Quentin*

- Skinner and his Critics. Cambridge (UK): *Polity*, 1988. p. 231–288 ja 326–341. (Skinner 1988)
- Stenvall, Jari: *Herrasmiestaidoista asiantuntijatiitoon. Virkamiehien kehitys valtion keskuksessa*. Helsinki: Hallintohistoriakomitea, 1995.
- Temmes, Markku: *Hallinto puntarissa. Hallitoustouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1994.
- Temmes, Markku: Hallintohistoriallisen tiedon merkitys hallinnon kehittämiseksi. Teoksessa: Stenvall, Jari & Tiihonen, Seppo (toim.): *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, 1995. s. 241–251. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1995 A 4.
- Teune, Henry: *Growth*. Newbury Park (CA): SAGE, 1988.
- Thurber, Clarence E. & Graham, Lawrence S. (Ed.): *Development Administration in Latin America*. Durham (NC): Duke University Press, 1973.
- Turner, William A. & Van Meter, Karl: *The MOST Clearinghouse. Final Report*. Report prepared for UNESCO Division for the International Development of Social Sciences, Management of Social Transformations Program (MOST). Paris: UNESCO, November 1994.
- Turner, William A. & Van Meter, Karl: *Evaluation of Scientific Merit in Collaboratories. A New Look at an Old Question*. ARES-Sereno Symposia, 4th Conference on Research Policies and Quality Assurance, Abela Hotel, Montecarlo, June 25–28, 1995. Paper submitted for publication to »Accountability in Research: Policies and Quality Assurance».
- Uino, Ari: Elämäkerrallisen tutkimuksen ongelmia. *Kanava*, 1985, N:o 4, s. 399–404. Uudelleenjulkaistuna teoksessa Koivunen & Soikkanen 1994, 49–57.
- Waldo, Dwight (Ed.): *Temporal Dimensions of Development Administration*. Durham (NC): Duke University Press, 1970.
- Waldo, Dwight (Ed.): Comparative and Development Administration. Retrospect and Prospect. A Symposium. *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 6, p. 615–654. (Waldo 1976a)
- Waldo, Dwight: Introductory Comments. *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 6, p. 615. (Waldo 1976b)
- Van Wart, Montgomery & Cayer, N. Joseph: Comparative Public Administration. Defunct, Dispersed, or Redefined? *Public Administration Review*, 1990, Vol. 50, No. 2, p. 238–248.
- Vartola, Juha: Joitakin näkökulmia hallinnon menneisyyden tutkimukseen. Miniesseeluonnoksia eräistä hallintohistoriallisesti mahdollisesti relevanteista kysymyksistä. Teoksessa: Stenvall, Jari & Tiihonen, Seppo (toim.): *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, 1995. s. 157–191. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1995 A 4.
- Weidner, Edward W. (Ed.): *Development Administration in Asia*. Durham (NC): Duke University Press, 1970.