

# Hallintohistoriallisen tutkimuksen asemasta julkishallintotieteen kentässä

Matti Mälkiä

## 1. JOHDANTO

Käsillä olevassa kirjoituksessa tarkastellaan kolmea toisiinsa läheisesti liittyvää kysymystä tai kysymysryhmää. Luvussa 2 tarkastellaan hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaa osana julkishallintotieteen kenttää. Luvussa 3 tarkastellaan niitä yhteiskunnallisia vaatimuksia, joiden johdosta hallintohistoriallinen tutkimus on ajankohtaista juuri nyt, suurta yhteiskunnallista murrosvaihettaan elävässä 1990-luvun Suomessa. Ja lopuksi, luvussa 4 pyritään edellä mainitut näkökulmat yhdistämään. Tarkastelun kohteeksi otetaan tällöin se, millaista hallintohistoriallista tutkimusta mielestäni erityisesti tulevina vuosina tarvitaan – siis millaista hallintohistoriallista tutkimusta julkishallintotieteen ja julkisen hallinnon tutkimuksen piirissä pitäisi erityisen voimaperäisesti suosia.

Käsillä olevassa kirjoituksessa hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaa on rajautettu tarkastelemaan vain yhden hallintotieteen osa-alueen, julkishallintotieteen näkökulmasta.<sup>1</sup> Julkishallintotieteenkin osalta näkökulmani on rajoittunut. Mielestäni on lähinnä public management suuntau-

tunut tutkimus – alue, jota nimitän hallintotieteelliseksi julkishallintotieteeksi.<sup>2</sup>

Näkökulmani valinnasta johtuen hyväksyn tätä kirjoitusta varten sen, muutoin mielestäni varsin ongelmallisen ajatuksen, että hallintohistoria samaistetaan julkisen hallinnon tai sen yksittäisten organisaatioiden historiaan. Tältä osin kritiikkini perustuu siihen, että sana hallinto ei ole synonyymi sanaliitolle julkinen hallinto; tai että sana hallinto on yhtä vähän synonyymi sanaliitolle julkinen hallinto kuin sana hallintotiede on synonyymi sanalle julkishallintotiede. Hallintohistorian sijasta puhuisinkin mieluummin vaikkapa julkisen hallinnon historiasta. Tällä tavalla rajaten hallintohistoriasta tulisi yläkäsite. Julkisen hallinnon historian lisäksi sen piiriin voisi kuulua vaikkapa yritysten ja yritystoiminnan historia. Samoin hallintohistorian piiriin voisi tällöin kuulua esimerkiksi yrityksissä, yhteisöissä ja järjestöissä (jne.) käytettyjen hallinnollisten menettelytapojen ja toimintojen historiallinen tutkimus. Tällaista olisi vaikkapa johtamisen tai johtamisjärjestelmien historiallisgeneettinen tutkimus, henkilöstön hyödyntämisjärjestelmien historia, työnjaon ja työn organisoimisen kehityksen tutkimus jne.

<sup>1</sup> Hallintotieteellä tarkoitan organisaatioiden hallintoa, erityisesti niiden hallintofunktioita, tutkivien prakseologisten tieteiden kokonaisuutta. Tämän näkökannan mukaan hallintotieteen (engl. Administrative Science) kentän pääosan muodostavat julkishallintotiede (Public Management; Public Administration) ja yrityshallinto (liiketaloustiede hallinto; engl. Business Management). Näiden institutionaalisesti usein ehkä liiaksikin toisistaan eriytyneiden tieteenalojen välimaastoon sijoitan ns. yleisen hallintotieteen. Lähinnä julkishallintotieteen alatieteeksi voidaan sijoittaa sellaiset tieteenalat kuten terveydenhuollon tai kasvatuksen hallinto.

<sup>2</sup> Tämän näkökannan päävaihtoehtona pidän käsitystä julkishallintotieteestä julkisen toiminnan tutkimukseen rajautuneena yleisenä, usein valtio-oppia tai sosiaalipolitiikkaa lähellä olevana yhteiskuntatieteenä (ks. esim. Mälkiä 1992, 17–20). Englanninkielisessä kirjallisuudessa tällä tavalla suuntautuneesta julkishallintotieteestä voidaan käyttää nimeä »Public Affairs». Suomenkielessä voitaisiin puhua esim. julkisen toiminnan tutkimuksen tieteestä.

## 2. HALLINTOHISTORIALLINEN TUTKIMUS OSANA JULKISHALLINTOTIETEEN KENTTÄÄ

Kenelle tahansa julkista hallintoa ja sen toimintaa tutkivalle on selvää, että hallintohistorialla on tärkeä osa julkishallintotieteen kentässä. Toisaalta lienee myös yhtä lailla selvää, että hallintohistoria ja sen mukanaan tuoma julkisen hallinnon kehityksen historiallinen ymmärrys on vain osa siitä moninaisesta tietoa-aineksesta, jota julkishallintotieteeksi nimetyt tutkimusalueen yhdessä muiden lähialueiden kanssa tulisi yhteiskunnalle tuottaa. Tämän takia on tärkeää ymmärtää millaisen osan hallintohistoriallinen tietoa-aines muodostaa julkishallintotieteen koko kuvassa.

Asiaa voidaan lähestyä erään Henry Mintzbergin esittämän jäsenyyksen pohjalta. Tarkastellessaan strategisen johtamisen edellyttämää tietämystä, Henry Mintzberg esitti, että strategisessa johtamisessa tarvitaan 7 eri tyyppistä tietoa-ainetta. Hänen mukaansa strategisen johtajan pitää osata:

- nähdä eteen (nähdä tarkastelun kohteena olevan toiminnan päämäärät, tavoitteet ja tehtävät),
- nähdä taakse (nähdä menneeseen, siihen miten ja miksi nykytilaan on tultu),
- nähdä ylhäältä (eli nähdä ne kokonaisuudet, joiden puitteissa toimintaa harjoitetaan),
- nähdä alhaalta (eli nähdä ne osat, joista toiminta koostuu ja joiden avulla toimintaa harjoitetaan),
- nähdä sivulle (nähdä mitä muut tekevät),
- nähdä ohi (eli nähdä se, mitä muut eivät näe; nähdä jotakin enemmän kuin muut ovat nähneet) sekä
- nähdä läpi (nähdä kaiken edellisen läpi; muodostaa kaikesta edellisestä yhtenäisen ja mielekkään kokonaisuuden).

Esitettyä ideaa on havainnollistettu kuviossa 1. Hieman muunnettuna ja kehitettynä saman perusjäsenyyksen pohjalta voidaan hahmottaa julkishallintotieteen kokonaiskenttää ja hallintohistorian asemaa osana tuota kokonaisuutta. Tätä on havainnollistettu kuviossa 2.

Koska julkishallintotiede, sellaisena kuin sen itse ymmärrän, pyrkii tuottamaan julkisen hallinnon toimintaa ja sen kehittämistä palvelevaa tutkimustietoa, voidaan julkishallintotieteen sisäisten osa-alueiden tarkastelu aloittaa julkisen hallinnon tehtävien ja tavoitteiden analyysistä. Jotta julkishallintotieteellinen tutkimus voisi millään tavalla ymmärtää julkisen hallinnon toimintaa, ja jotta julkishallintotiede voisi tuottaa julkisen hal-

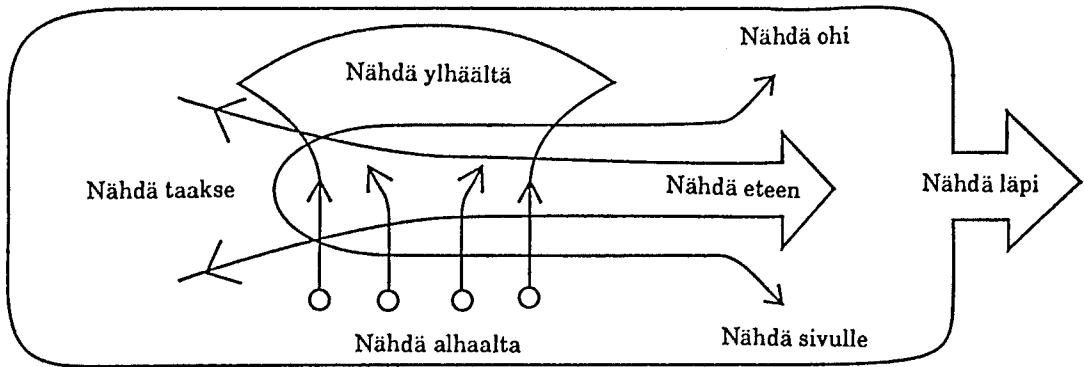
linnon kehittämisen kannalta relevanttia tietämystä, pitää julkishallintotieteen tarkastella julkiselle hallinnolle yhteiskunnassa asetettuja tehtäviä ja tavoitteita. Tätä julkishallintotieteen osa-alueita voidaan nimittää vaikkapa *politiikka-analyttiseksi tutkimukseksi*. Sen perustehtävänä on analysoida julkisen hallinnon tehtäviä ja tavoitteita sekä julkisen hallinnon tehtävistä ja tavoitteista yhteiskunnassa käytävää keskustelua. Tällainen tutkimus keskittyy pitkälti politiikan ja hallinnon rajapinnalle sekä etiikan ja aatehistorian alueille. Siksi aihealuetta käsittelevää tutkimusta tuotetaan julkishallintotieteen lisäksi runsaasti sekä politiikan tutkimuksen että sosiaalipolitiikan piirissä.

Millaista politiikka-analyttinen tutkimus sitten on tai voi olla? Näkökulmista riippuen tällainen tutkimus voi olla yhtä hyvin deskriptiivistä kuin myös preskriptiivistä. Kuvailevalla (so. deskriptiivisellä) tasolla tutkimus voi pyrkiä selvittämään esim. yhteiskunnassa käytyä tavoite- ja tehtäväkeskustelua, käydykseen keskustelun aate- ja intressitaustoja sekä keskusteluosapuolten eettis-poliittisia sitoumuksia. Toisaalta tutkimus voi olla myös evaluatiivista. Äärimmilleen vietynä tutkimus voi olla tavoitekeskusteluun aktiivisesti osallistuvaa ja siihen vaikuttamaan pyrkivää. Viimeksi mainitussa tapauksessa voisimme puhua esim. kriittiseen tieteenintressiin nojautuvasta emansipatorisesta tutkimuksesta. Julkishallintotieteen piirissä tällaisen tutkimuksen puolesta on puhunut varsinkin Juhani Nikkilä (ks. esim. Nikkilä 1983).

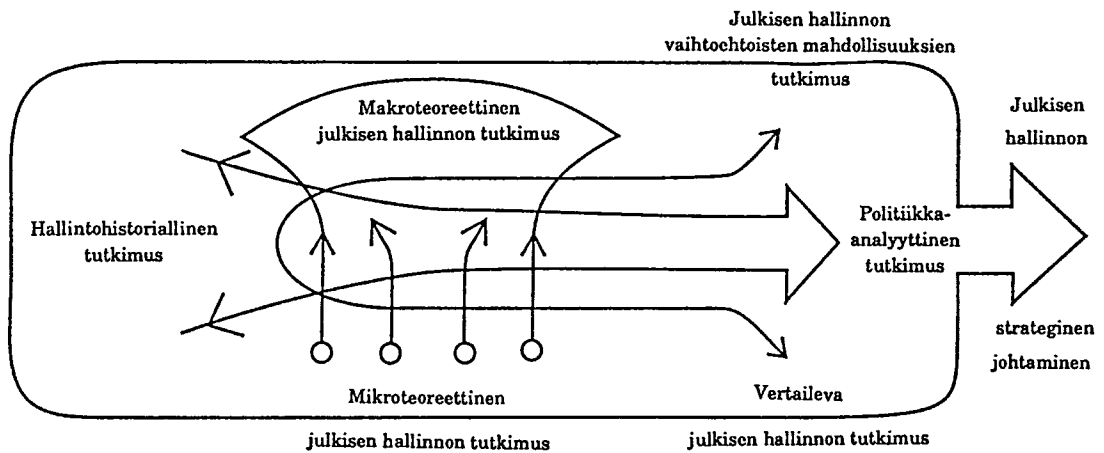
Jos olen asian oikein ymmärtänyt juuri politiikka-analyttisen tutkimuksen alueelle kuuluu myös se tutkimus, jota esim. Paula Tiuhonen (1991) on perään kuuluttanut. Samoin tälle alueelle sijoituu valtaosa siitä julkisten toimintaohjelmien tutkimuksesta, jota on tuotettu mm. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella sekä Åbo Akademiassa.

Pelkkä julkisen hallinnon tehtävien ja päämäärien tutkimus ei vielä tuota suurtakaan ymmärrystä julkisen hallinnon kokonaisuudesta ja sen kehittämisen ongelmista. Toisella tarvittavana tietoa-aineksena voidaankin ottaa esille *hallintohistoriallinen tutkimus*. Hallintohistoriallista tutkimusta julkisen hallinnon kehittämisessä tarvitaan mm. siksi, että ilman historiallista ymmärrystä, meidän on vaikea hahmottaa, miten, miksi ja millaisiksi hallinnolliset rakenteemme ovat muotoutuneet. Historiallinen perspektiivi auttaa myös ymmärtämään sitä, millaisten reunaehtojen puitteissa julkisen hallinnon toimintoja voidaan yhteiskunnassa kehittää.

Kolmantena keskeisenä tutkimusalueena nou-



Kuvio 1. Strategisen johtamisen edellyttämä tietoaines (Mintzberg 1991).



Kuvio 2. Julkishallintotieteen osa-alueet ja niiden väliset keskinäisyyhteet.

see esille julkisen hallinnon *makroteoreettinen tutkimus*. Tällaisen tutkimuksen tavoitteena on tarkastella julkista hallintoa yhteiskunnallisten rakenteiden ja kokonaisuusien näkökulmasta. Tutkimuksen lähtökohta on usein sosiologinen. Esim. Max Weberin byrokratiateorian kautta pyritään ymmärtämään yhteiskunnan keskeisten osajärjestelmien välisiä keskinäisyyhteitä ja julkisen hallinnon asemaa tässä kokonaisuudessa.

Hyviä esimerkkejä tämän kaltaisesta tutkimuksesta ovat varsinkin Juha Vartolan ja Juhani Nikkilän väitöskirjat, sekä monet niiden jatkotyöt (ks. esim. Vartola 1979; 1982; 1984; Nikkilä 1983 ja 1986). Samoin tähän ryhmään voidaan lukea monet muut Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitokselta 1970- ja 1980-lukujen kuluessa valmistuneet työt.

Jonkinlaisen vastakohtan kokonaisuusien

hallintaan pyrkivälle lintuperspektiiville muodostaa julkishallintotieteen piirissä usein *hallinnon mikroteoriaksi* luonnehdittu kokonaisuus. Tällä alueella tiedonmuodostuksen tavoitteena on ymmärtää julkisen hallinnon organisaatioiden ja niiden osien toimintaa. Keskeisinä tutkimuksellisinä alueina nousevat tällöin esille julkisten organisaatioiden organisaatioteoria, organisaatio-suunnittelu, hallinnon rationalisointi, organisaatiokäyttäytyminen, julkinen johtaminen, suunnittelun ja päätöksenteon teoria, inhimillisten resursien hallinta (ns. Human Resources Management), tietotekniikan hyväksikäyttö ja hallinta, julkisyhteisöjen laskentatoimi jne... Sellaisena kuin sen itse ymmärrän, juuri tämä alue muodostaa julkishallintotieteen omimman ja aidoimman tutkimusalueen.

Viidentenä Mintzbergin jäsentelyn pohjalta esille kohoavana tutkimusalueena on *julkisen hallinnon vertaileva tutkimus*. Julkisen hallinnon kehittämisen näkökulmasta vertaileva perspektiivi on usein äärimmäisen hyödyllinen. Historiallisen tiedon ohella juuri kansainväliset vertailut auttavat meitä suhteuttamaan asioita niiden oikeisiin puitteisiin. Vertailun avulla voimme paremmin ymmärtää sekä omaa erityisyyttämme että omaa yleisyyttämme ja yhteneväisyyttämme ulkomaailman kanssa. Vertaileva tieto auttaa meitä myös kehittämään ratkaisuja havaitsemiimme julkisen hallinnon ajankohtaisiin ongelmiin. Ja vain vertaileva tieto auttaa meitä kehittämään todella kansainvälistä ja pätevää hallintotieteellistä tietämystä (tästä ks. esim. Riggs 1991).

Kuudentena, esitetyn jäsentelyn esille nostamana tutkimusalueena on *julkisen hallinnon vaihtoehtoisten mahdollisuuksien tutkimus*. Tällaista tutkimusta on perinteisesti tehty suhteellisen vähän – tosin sama voidaan sanoa kaikista muistakin esille tuoduista tutkimusalueista. Suomalaisen julkishallinnollisen tutkimuksen piirissä tämän kaltaiseen tutkimukseen on toistaiseksi ehkä eniten kiinnittänyt huomiota Risto Harisalo. Energiapolitiikan alueelta hyvän esimerkin tarjoaa Kari Karjalaisen (1993) hiljattain ilmestynyt työ. Tulevina vuosina tällainen tutkimus tulee varmasti entisestään lisääntymään ja vahvistumaan.

Mitä sitten enää jää jäljelle? Mintzbergin ajatusta seuraten jäljelle jää vain kaikkein tärkein: *julkisen hallinnon strategisen johtamisen kokonaisvaltainen tutkimus- ja kehittämistoiminta*. Tämän hallinnon kehittämistyötä lähellä olevan ja sitä läheisesti tukevan toiminnan keskeisenä tavoitteena on koota yhteen edellä esitettyjen osa-alueiden piirissä koottua tietämystä. Tällaisessa tutkimuksessa mennään käsitykseni mu-

kaan varsinaisen akateemisen tutkimuksen revii-rialueen ulkopuolelle.

Kyseessä on soveltava tutkimus, jossa olemassaolevaa tietämystä muokataan ja kytketään hallinnon kehittämiseksi asetettujen poliittisten tavoitteiden suuntaan. Tätä työtä tekevät parhaiten ne todelliset strategiset päättäjät ja heidän esikuntanaan toimivat elimet, joiden keskuudessa hallinnon kehittämisen linjavedoista päätetään.

Mitä kaikella edellä esitetyllä sitten halutaan viestiä? Hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaa koskevan keskustelun päätteeksi voimme nostaa esille eräitä keskeisiä ideoita.

1. Julkishallintotieteen osa-alueita koskevan jäsenyyksen avulla olen pyrkinyt osoittamaan ensinnäkin sen, että hallintohistoriallinen tutkimus on keskeinen ja erottamaton osa sitä tutkimusaluetta, jota nimitän julkishallintotieteeksi. Ainakin potentiaalisesti hallintohistoriallinen tutkimus ja hallintohistoriallinen näkökulma liittyvät lähes kaikkiin ajateltavissa oleviin julkishallintotieteellisiin tutkimusongelmiin, tarjoten muita näkökulmia täydentävää lisäinformaatiota ja -ymmärrystä. Ehkäpä selvimmin hallintohistoriallisesta näkökulmasta on erillään julkisen hallinnon vaihtoehtoisten mahdollisuuksien tutkimus.
2. Vaikka hallintohistoriallinen tutkimus ja hallintohistoriallinen näkökulma ovatkin oleellinen ja kiinteä osa muuta julkishallintotieteellistä tiedonmuodostusta, on mielestäni samalla korostettava sitä, että ne ovat vain pieni osa julkishallintotieteen kenttää. Julkishallintotieteellisen tutkimuksen ensisijaisena tehtävänä on tuottaa julkisen hallinnon kehittämistä palvelevaa tietoa sekä edistää julkishallintotieteellistä yleistä ymmärrystä ja teorianmuodostusta. Tästä syystä johtuen hallintohistoriallisella tutkimuksella tulee julkishallintotieteen piirissä olla selkeästi tieteenalan yleisiä perustavoitteita edistävä ja niille alisteinen rooli. Tiivistetysti ilmaistuna julkishallintotieteen piirissä harjoitettava hallintohistoriallinen tutkimus on osa ja vain osa laajempaa julkishallintotieteen kenttää.
3. Se, että julkishallintotieteen piirissä harjoitettava hallintohistoriallinen tutkimus on vain osa laajempaa julkishallintotieteellistä tutkimusta, merkitsee mielestäni käytännössä lähinnä kahta seikkaa. Ensiksikin hallintohistoriallinen tutkimus ja sen tuottama näkökulma tulisi aina integroida muuhun sosiaalitieteelliseen teorianmuodostukseen. Pelkän kuvailevan hallintohistoriallisen tutkimuksen – jos sellaista voidaan edes tutkiumukseksi luonnehtia – arvo on

vähäinen. Toiseksi, mikäli mahdollista hallintohistoriallinen tutkimus tulisi aina integroida julkisen hallinnon kehittämistä palvelemaan ajankohtaiseen keskusteluun. Mikäli tällaista kytkeä ei löydy, on syytä vielä kerran harkita, onko suunniteltu tutkimus lainkaan tarpeellinen. Kun tutkimusresurssit ovat julkishallintotieteen kaikilla osa-alueilla äärimmäisen heikot,<sup>3</sup> tulisi vähaiset voimavarat suunnata lähinnä sellaiseen tutkimukseen, jolla on selvä alan teorianmuodostusta edistävä tavoite ja/tai jolla on selvä julkisen hallinnon kehittämistyötä tukeva rooli.

### 3. HALLINTOHISTORIALLISEN TUTKIMUKSEN AJANKOHTAISUUS 1990-LUVUN SUOMESSA

Viimevuosina tapahtuneen kehityksen johdosta hallintohistoriallinen tutkimus on noussut ja tulee yhä nousemaan entistä keskeisempään asemaan. Tähän kehitykseen vaikuttaa ainakin kolme seikkaa. Ensinnäkin, 1990-luvun lopulla esille noussut julkisen hallinnon kriisi pakottaa julkisen hallinnon kehittäjiä ja kaikkia julkisen hallinnon tutkimuksen piirissä työskenteleviä etsimään ratkaisuja esille nousseisiin ongelmiin. Tällaisessa tilanteessa hallintohistoriallinen tutkimus on tarpeen. Sen avulla voimme etsiä syitä esille nousseisiin ongelmiin ja niiden taustalla olleisiin kehityslinjoihin. Vaikka hallintohistoriallinen tutkimus ei voikaan antaa selviä viitteitä siitä, mihin suuntaan meidän pitäisi julkista hallintoamme kehittää, se tarjoaa meille kuitenkin tietoa aiemmassa keskustelussa esillä olleista vaihtoehdoista ja keskustelussa syrjään jääneistä strategisista linjoista. Ehkäpä näiden piiristä löytyy ajatuksia siitä, mihin suuntaan meidän tulisi tulevaisuuttamme rakentaa.

Toinen hallintohistoriallisen tutkimuksen ajankohtaisuuteen vaikuttava tekijä kytkeytyy uudistusten toteuttamisessa väistämättä esille koho-

viin ristiriitoihin ja ongelmiin. Tulevina vuosina julkista hallintoa tullaan kehittämään nopeassa tahdissa aivan uusiin suuntiin. Kehityksen myötä näkemys julkisen sektorin yhteiskunnallisesta tehtävästä ja roolista tulee muuttumaan. Tiukkoihin muutoseikkoihin ja niiden avulla turvattuun kansalaisten täydellisen tasa-arvoisuuden tavoitteeseen sitoutuneesta konebyrokraattisesta julkisesta hallinnosta (ks. Mintzberg 1979) on tarkoitus muokata yhä selkeämmin tulostietoinen ja tulosvastuinen. Samalla julkisen sektorin roolia suunnataan palveluiden tuotannosta yhä enemmän niiden rahoituksen suuntaan.

Suunnitteilla olevien uudistusten seurauksena vakiintunut hallintokulttuurimme tulee kokemaan kovia. Tuskinpa kukaan julkista hallintoa tunteva uskaltaa uskoa, että uusi hallinnollinen ajattelu nivoutuu vanhoihin rakenteisiin ja hallinnollisiin toimintatapoihin ilman vakavia jännitteitä. Voimmekin odottaa, että uudet ideat törmäyvät lähi-vuosina vahvasti julkisen hallinnon rakenteisiin ja toimintamuotoihin pinttyneisiin vanhoihin ajattelutapoihin ja arvoihin. Kun jännitteitä syntyy, ja kun niitä lähdetään hoitamaan, tarvitaan historiallista ymmärrystä (vrt. luvun 4 Riggsin prismaattista mallia koskeva kuvaus). Vain historiallisen ja kulttuurisen ymmärryksen avulla meidän on mahdollista ymmärtää millaisiin perussyihin esille nousevat jännitteet perustuvat.

Kolmas hallintohistoriallisen tutkimuksen ajankohtaisuuteen vaikuttava tekijä on meneillään oleva Euroopan yhdentymiskehitys. Kun marssi-suuntamme on selvästi kohti yhdentyvää Eurooppaa, tulee meille entistäkin tärkeämmäksi ymmärtää oman kansallisen identiteettimme perusta. Osa tästä perustasta kytkeytyy selvästi julkiseen hallintoon ja sen yhteiskunnalliseen rooliin. Ruotsi-Suomen valtiollisen historian kantajina suhteemme valtioon on monin tavoin aivan toinen kuin mitä tilanne on esim. Englannissa, Ranskassa tai Saksassa. Integroituessamme yhdentyvään Eurooppaan, joudumme väistämättä määrittelemään yhä uudelleen ja uudelleen sen, mikä meidät muuhun Eurooppaan yhdistää ja mikä meidät siitä erottaa. Samalla joudumme määrittelemään, millaisiin yhteiskuntamme perusrakenteisiin puuttuviin muutoksiin olemme valmiita menemään. Vartailevan hallinnontutkimuksen rinnalla hallintohistoriallinen tutkimus on omiaan selvittämään kantaamme näihin yhteiskunnallisen identiteettimme peruskysymyksiin. Vain hallintohistoriallisen ja vartailevan tutkimuksen kombinaatio voi auttaa meitä ymmärtämään mikä meissä itsessämme on Eurooppaa, ja mikä me itse olemme Euroopassa.

<sup>3</sup> Karkeasti sanottuna suomalaisen julkishallintotieteen alueelta löytyy tuskin yhtään sellaista lohkoa, jonka osalta ei voitaisi perustellusti sanoa, että aihepiiriä koskevaa tutkimusta on tehty vasta olemattoman vähän. Sen on yksinkertaisesti tutkimusresurssien vähäisyys ja tutkimattoman alueen valtava koko. Sama väite pätee varmasti lähes kaikilla muillakin sosiaalitieteiden alueilla. Harvemmin kai tutkittavat asiat tutkimmalla loppuvat. Pikemminkin uusi tutkimus nostaa esille aina uusia ja uusia ongelmia.

#### 4. MILLAISTA HALLINTOHISTORIALLISTA TUTKIMUSTA TULEVINA VUOSINA TARVITAAN?

Kirjoituksen lopputoteamus lienee kaiken edellä esitetyn pohjalta suhteellisen helposti arvattavissa. Käsitykseni mukaan hallintohistoriallisen tutkimuksen tulisi tulevina vuosina integroitua entistä selkeämmin muuhun julkishallintotieteelliseen keskusteluun. Erityisen tärkeätä on mielestäni yhdistää hallintohistoriallinen tutkimus varsinkin vertailevaan julkisen hallinnon tutkimukseen. Tämän kombinaation etuna on se, että nämä molemmat perspektiivit yhdistämällä voimme entistä paremmin ymmärtää oman identiteettimme perusluonnetta. Sitä, missä julkinen hallintomme ja sitä koskeva ajattelumme on erilaisista kuin muilla ja missä määrin ne ovat samanlaisia kuin muualla Euroopassa.<sup>4</sup>

Käsitykseni mukaan erityisen käyttökelpoisen mallin yrityksille yhdistää vertaileva ja historiallinen perspektiivi toisiinsa tarjoaa Fred W. Riggsin kehittelemä prismaattisen yhteiskunnan lähestymistapa, malli tai teoria (ks. erit. Riggs 1964; 1973a ja 1978; Mälkiä 1993). Tulkintani mukaan tämän mallin perusluonne on jo lähtökohtaisestikin hallintohistoriallinen. Kuten olen jo aiemmin esittänyt (Mälkiä 1993, 249), mallin keskeisenä perusideana on pyrkimys ymmärtää nykypäivän hallinnollisten järjestelmien ja niiden toimintaan liittyvien ongelmien historiallis-sosiaalista perustaa. Yksinkertaistetusti esitettynä Riggsin ajatuksen kantavin osa voidaan mielestäni tiivistää kolmeen perusideaan. Näistä toinen ja kolmas muodostavat sen ytimen:

1. Ensinnäkin Riggsin mukaan kaikki nykypäivän hallinnolliset järjestelmät ovat rakenteelliskokonaalisia kokonaisuuksia. Tässä Riggs nojautuu lähinnä parsonsilaiseen systeemiteoriaan. Riggsin mukaan yhteiskunnassa on aina joukko perusfunktioita ja niitä suorittavia hallinnollisia rakenteita. Nämä rakenneosat voidaan ymmärtää vain suhteessa siihen funktionaaliseen kokonaisuuteen, jota ne pyrkivät tyydyttämään. Täten minkä tahansa hallinnollisen järjestelmän tai yhteiskunnan yksittäisiä elementtejä on vaikea – jopa mahdotonta – ymmärtää sen muista elementeistä ja näiden funktionaalista tehtävistä irroitettuna. Hallin-

tojärjestelmien analyysin kohteena on siis aina systeeminen kokonaisuus, jonka analyysi edellyttää kokonaiskuvaa tilanteesta.

2. Toiseksi Riggs korostaa järjestelmien historiallis-sosiaalista perusluonnetta. Kaikki nykypäivän hallintojärjestelmät ovat Riggsin mukaan sekoitus vanhaa ja uutta. Historiallisen kehityksensä seurauksena järjestelmät ovat ainaisessa muutostilassa. Hallinnon eri tasoilla ja alueilla tämä muutos tapahtuu usein eriaikaisesti. Ja muutoinkin uusi rakentuu vanhan päälle ilman, että vanha koskaan täysin syrjäytyy. Kehityksen tuloksena syntyy järjestelmä, jossa uusi eli moderni liittyy vanhaan eli traditionaaliseen ja vanha uuteen, muodostaen monisäikeisen – Riggsin termein prismaattisen – kokonaisuuden. Näin ajatellen järjestelmän toiminnan ymmärtäminen edellyttää sen rakenteelliskokonaalisen analyysin ohella myös sen historiallisen kehityksen sekä tähän vaikuttaneen sosiaalisen kontekstin hallintaa.
3. Riggsin ajatuksen kolmas perusidea liittyy hallintojärjestelmän toiminnallisten ongelmien tunnistukseen ja analyysiin. Tällöin on heti huomautettava, että syyt hallintojärjestelmien ongelmille voivat toki olla moninaiset. Prismaattisella mallillaan Riggs nostaa niistä esille vain yhden ongelmatyyppin, ja on tähän rajoittunut. Tässä suhteessa Riggsin ajatus tulee ymmärtää jonkinlaiseksi osittaisteoriaksi tai malliksi.

Riggsin esille nostama ongelmatyyppi liittyy hallintojärjestelmän eri osien toiminnalliseen yhteensopimattomuuteen. Riggsin mukaan monet prismaattisten yhteiskuntien hallinnolliset ongelmat johtuvat hallintojärjestelmiin kytkettyjen eriaikaisten elementtien keskinäisestä yhteensopimattomuudesta. Keskenään yhteensopimattomat ja erilaisista historiallisista lähtökohdista koostuvat elementit aiheuttavat hankausta. Ne tuottavat toisilleen ristiriitaisia vaatimuksia ja ne saattavat toimia ainakin näennäisesti toisilleen vastakkaisen periaatteiden mukaisesti. Juuri näiden hankausten korjaus ja järjestelmän eri osien toiminnallinen yhteensovittaminen on Riggsin mukaan eräs hallinnon kehittämisen keskeinen osa-alue.

Erityisen vaikeita hallinnon eri elementtien funktionaalista ristiriidoista johtuvat ongelmat ovat olleet nopeita hallinnollisia uudistuksia kokeneissa Aasian, Afrikan ja Etelä-Amerikan köyhissä maissa. Ehkäpä siksi, mutta selvästi virheellisin perustein, Riggsin perusidea on usein ymmärretty vain näitä maita ja niiden hallinnollisia järjestel-

<sup>4</sup> Hyvän esimerkin tällaisesta erosta tarjoaa esim. kunnallisen itsehallinnon asema. Kun suomalaisessa perspektiivissä ajatus kunnan yleisestä toimivallasta on itsestään selvää, on se monissa Keski-Euroopan maissa lähes käsittämätön ajatus.

miä koskevaksi. Ajatus on kuitenkin virheellinen, sillä samoja ongelmia esiintyy Riggsin mukaan myös muualla, esim. USA:ssa. Tässä suhteessa kaikki maailman maat ovat Riggsin käsittein prismaattisia – tai, ehkäpä oikeammin, niitä voidaan tarkastella prismaattisina (vrt. Riggs 1964, ix; 1973b). Kuten esim. Itä-Euroopan ja Suomen viimeaikainen kehitys osoittaa, meillä ei ole mitään syytä olettaa, että tuo prismaattisuus tulisi tulevaisuudessa häviämään.

Riggsin ajatteluun ei tässä yhteydessä liene syytä tämän tarkemmin puuttua. Riittänee, kun toistan sen jo edellä esittämäni käsityksen, että kyseinen malli tarjoaa yksinkertaisuudessaan monia varteenotettavia ajatuksia, joiden soveltaminen olisi suomalaisessakin kontekstissa helppo. Riggsin prismaattista mallia koskevilla luennoillani olen viimeaikoina käyttänyt esimerkkinä prismaattisista ongelmista tulosjohtamiskulttuurin törmäystä legalistiseen hallintokulttuuriin.

## LÄHTEET

- Karjalainen, Kari: Markkina Suomesta luonnon-Suomeen. Osat 1–2. Tampere: Tampereen yliopisto, 1993. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia, N:o 122.
- Nikkilä, Juhani: Kriittisen teorian byrokratiakonseptio. Tampere: Tampereen yliopisto, 1983. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, Vol. 152.
- Nikkilä, Juhani: Julkinen hallinto ja yhteiskunta. Johdatus julkishallinnon makroteorioihin. Helsinki: Valtion koulutuskeskus, 1986. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja, B, N:o 36.
- Mintzberg, Henry: The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1979.
- Mintzberg, Henry: Strategic Thinking as Seeing. Teoksessa Näsi, Juha (Ed.): Arenas of Strategic Thinking. Helsinki: Foundation for Economic Education, 1991. p. 21–25.
- Mälkiä, Matti: Suomenkielistä sosiaaliteollista menettämiskirjallisuutta. Tampere: Tampereen yliopisto, 1992. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja B, N:o 5/1992.
- Mälkiä, Matti: Professori Fred W. Riggsin juhlakirja. Hallinnon tutkimus, 1993, Vol. 12, N:o 2, p. 249–250.
- Perez, Andres: Historical Change and the Administrative State. An analysis of the Theoretical Foundations of Public Administration. International Journal of Public Administration, 1993, Vol. 16, N:o 2, p. 261–293.
- Riggs, Fred W.: Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston: Houghton Mifflin, 1964.
- Riggs, Fred W.: Prismatic Society Revisited. Morristown (NJ): General Learning Press, 1973. (Riggs 1973a)
- Riggs, Fred: Prismatic Societies and Public Administration. Administrative Change, 1973, Vol. 1, N:o 2, p. 12–24. (Riggs 1973b)
- Riggs, Fred W.: Applied Prisms. Kathmandu (Nepal): Tribhuvan University, Center for Economic Development and Administration, 1978.
- Riggs, Fred W.: Public Administration. A Comparative Framework. Public Administration Review, 1991, Vol. 51, N:o 6, p. 473–477.
- Tiihonen, Paula: Onko hallintotiede valtiovallan pikkupilari? Hallinnon tutkimus, 1992, Vol. 11, N:o 3, s. 182–183.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkisen hallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Tampere: Tampereen yliopisto, 1979. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 103.
- Vartola, Juha: Hallinto ja yhteiskunta. Hallinto, 1982, N:o 5, p. 4–19
- Vartola, Juha: Modern Bureaucracy and the developing of Administration. Teoksessa Paloheimo, Heikki (Ed.): Politics in the Era of Corporatism and Planning. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1984. p. 117–138.