

PROFESSORI FRED W. RIGGSIN JUHLAKIRJA

Arora, Ramesh K. (Ed.): *Politics and Administration in Changing Societies. Essays in Honour of Professor Fred W. Riggs.* New Delhi: Associated Publishing House, 1992.
ISBN 81-7045-080-2.

Juhlakirja on ilmestynyt vuonna 1917 syntyneen Hawaijin yliopiston emeritus professorin Fred W. Riggsin kunniaksi. Professori Riggsin pitkä ja yhä edelleen aktiivisena jatkuvaa tutkijauraa kunnioittava hanke on käynnistetty ja toteutettu Riggsille läheisten, kolmannen maailman julkisen hallinnon ja politiikan tutkijoiden toimesta. Täten hankkeessa mukana olevat tutkijat ovat halunneet osoittaa arvostustaan eräälle keskeiselle vertailevan hallinnontutkimuksen uranuurtajalle ja alan nykyisellekin voimahahmole.

Fred W. Riggs ja prismaattinen malli

Vertailevan hallinnontutkimuksen alueella Fred Riggs tunnetaan parhaiten hänen jo 1950-luvun lopulla kehittämistään prismaattisen yhteiskunnan ideasta, mallista tai teoriasta (ks. erit. Riggs 1964; 1973a ja 1978). Asiaa koskevissa kirjoituksissaan Riggs on pyrkinyt ymmärtämään nykypäivän hallinnollisten järjestelmien ja niiden toimintaan liittyvien ongelmien historiallis-sosiaalisten perustaa. Yksinkertaistettusti esitettynä Riggsin ajatus voidaan tiivistää kolmeen perusideaan. Näistä toinen ja kolmas muodostavat sen ytimen:

Ensinnäkin Riggsin mukaan kaikki nykypäivän hallinnolliset järjestelmät ovat rakenteellisesti-funktionaalisia 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 funktio-

naalisista tehtävistä irroitettuna. Hallintojärjestelmien analyysin kohteena on siis aina systeemin kokonaisuus, jonka analyysi edellyttää kokonaiskuvaa.

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 yleensä 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 termin prismaattisen – kokonaisuuden. Näin ajatellen järjestelmän toiminnan ymmärtäminen edellyttää sen rakenteellisesti-funktionaalisen analyysin ohella myös sen historiallisen kehityksen sekä tähän vaikuttaneen sosiaalisen kontekstin hallintaa.

Riggsin ajatuksen kolmas perusidea liittyy hallintojärjestelmän ongelmien tunnistukseen ja analyysiin. Tällöin on heti huomautettava, että syyt hallintojärjestelmien ongelmille voivat tulla moninaiset. Riggs nostaa niistä esille vain yhden ongelmatyyppin, ja on tähän rajoittunut. Tässä suhteessa Riggsin ajatus tulee ymmärtää jonkinlaiseksi ositaisteoriaksi tai -malliksi.

Riggsin esille nostama ongelmatyyppi liittyy hallintojärjestelmän eri osien toiminnalliseen yhteensopimattomuuteen. Riggsin mukaan monet prismaattisten yhteiskuntien hallinnolliset ongelmat johtuvat hallintojärjestelmiin kytkeytyvien eriaikaisen elementtien keskinäisestä yhteensopimattomuudesta. Keskenään yhteensopimattomat ja erilaisista historiallisista lähtökohdista kohoavat 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 ristiriitaisuutta johtuvat ongelmat ovat olleet nopeita hallinnollisia uudistuksia kokeneissa Aasian, Afrikan ja Etelä-Amerikan köyhissä maissa. Eh-

käpä siksi, mutta selvästi virheellisin perustein, Riggsin perusidea on usein ymmärretty vain näitä maita ja niiden hallinnollisia järjestelmiä 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). Eikä tulevaisuudessaakaan ole odotettavissa, että tuo prismaattisuus tulisi häviämään. Itäisen Euroopan viimeaikainen kehitys on ollut tästä konkreettinen esimerkki.

Riggsin ajatteluun ei tässä yhteydessä liene syytä tämän tarkemmin puuttua. Onhan sitä tämänkin lehdän sivuilla jo aiemmin esitelty (ks. Salminen & Hyryläinen 1989). Riittänee, jos toteaan, että viimeaikaisista yhteiskuntakehityksistä seurattessa Riggsin ajatukset tuntuvat tulevan vuosi vuodelta yhä ajankohtaisemmiksi ja tärkeämmiksi. Uskon, että niitä voitaisiin käyttää hyväksi myös Suomen julkisen hallinnon rakenteen ja toiminnan sekä näiden kehityksen analyysissä.

Juhlakirjan sisältö

Riggsin kunniaksi laaditun juhlakirjan on toimittanut intialainen, Rajasthanin yliopiston julkishallinnon professori Ramesh K. Arora. Hänen laatimansa yhteenvedoartikkelin ohella kirjan perusrungon muodostaa 19 muuta artikkelia.

Kirjaan mukaan otettujen artikkeleiden joukosta on vaikea löytää mitään selkeitä teemoja. Yleisesti ottaen kirjoitukset liikkuvat näet laajalti koko vertailevan hallinnontutkimuksen kentällä. Korostettakoon myös vahvasti sitä, ettei kirjoituksia ole systemaattisesti pyritty sitomaan juhlakirjan kohteeseen, Fred Riggsin ajatuksiin. Tätä pidän valitettavana, sillä se olisi varmasti nostanut sekä kirjan tasoa että sen tieteellistä merkitystä.

Seuraavaa kuvausta varten kirjan kirjoitukset jaetaan toisaalta yleisiin teoreettisiin kirjoituksiin ja toisaalta yksittäisiä maita ja näiden kokemuksia kuvaaviin tapaustutkimuksiin.

Yleiset teoreettiset kirjoitukset

Suomalaisen lukijakunnan kannalta kirjan yleisistä, teoreettisista kirjoituksista kiinnostavia lienevät

ainakin Ferrel Headyn, Donald C. Rowatin, Gerald E. Caidenin sekä meillä vähemmän tunnettujen Jean-Claude Garcia-Zamourin ja Jon S. T. Quahin kirjoitukset.

Headyn kirjoituksessa (s. 89–100) tarkastellaan kulttuurillisen komponentin asemaa vertailevassa julkishallintotieteessä. Donald Rowat (s. 101–112) tarkastelee länsimaisten hallintokoneistojen kehitystä sekä sen suhdetta järjestelmien desentralisointisuuteen. Gerald E. Caiden (s. 123–134) tarkastelee puolestaan muotiksymystä, julkisen hallinnon tuloksellisuuden arviointia. Kaikki mainitut kirjoitukset ovat ainakin kohtuullisen kiinnostavia. Mitään ainutlaatuista tai käänteentekevää ne silti tuskin sisältävät.

Jean-Claude Garcia-Zamourin artikkelissa tarkastelun kohteena on Max Weberin byrokratiateorian soveltuvuus kolmannen maailman maiden hallintojärjestelmien kehityksen ja toiminnan kuvaukseen. Ja Jon S. T. Quah kehittää yleistä mallia, jonka avulla voitaisiin ymmärtää korruption funktionaalinen asema ja vaikutus Aasian maissa. Varsinkin tämä tematiikka tuntuu kiinnostavalta ja siihen voidaan Riggsin prismaattisen yhteiskunnan perusideakin helposti kytkeä. Tosin sama voitaisiin sanoa lähes kaikista muistakin kirjan kirjoituksista.

Muiden lähinnä teoreettisiksi luonnehdittavien artikkeleiden kirjoittajia ovat Lucien W. Pye, Ledivina V. Carino, Harry J. Friedman, James Wamer Bjorkman, Nicholas Henry sekä Abdo I. Baaklini.

Tapaustutkimukset

Maakohtaisia kokemuksia ja/tai keisejä raportoivat artikkelit kosketelevat lähes yksinomaan kolmannen maailman maita. Kohteina ovat hallinnollisen kehityksen päämuutujat Etelä-Koreassa (Dong Suh Bark), Brasiliassa toimeenpannut hallinnolliset reformit (Beatriz Wahrich), demokratisointi- (Mohammed Mohabbat Khan) ja alueellisen kehittämisen prosessi (Ashrafuddin Ahmed) Bangladeshissa, korruption vastainen taistelu Thaimaassa (Amara Raksasatya) sekä Intian poliittinen diskurssi (T. V. Sathya-murthy).

Edellä kuvattujen artikkeleiden ohella kirja sisältää Fred W. Riggsin itsensä laatiman, mutta anonyyminä artikkelina julkaistun biografin kuvauksen hänen taustastaan ja työstään sen eri vaiheissa. Kirjoitus on mielenkiintoinen ja tärkeä yhteenveto Riggsin tuotannosta sellaisena kuin hän sen tänä päivänä itse näkee ja kokee. Tästä syystä pidänkin sitä kirjan ehkäpä mielenkiintoisimpana kirjoituksena.

Yleiskuva

Arvioinnin kohteena olevaa teosta voidaan tuskin pitää tulevana julkishallintotieteen tai edes sen jonkin kapean osa-alueen klassikkona. Kyseessä on selvästi pieni-muotoinen työ. Silti se sisältää monia mielenkiintoisia kirjoituksia, joiden toivoisi leviävän myös suomalaisen lukijakunnan keskuuteen. Kirjastojen uumeniin hukutettavaksi teos on aivan liian mielenkiintoinen.

Samalla teos tuo konkreettisesti tavalla esille sen, ettei tasokasta julkisen hallinnon tutkimusta tehdä ja julkaista vain kehittyneissä läntisissä teollisuusmaissa. Tästä vakuutuin itse entistä vahvemmin työskenneltyäni lukuvuoden 1991–1992 Hawaijin yliopiston monikan-sallisella kampuksella juuri juhla-kirjan kohteen ohjauksessa. Varsinkin Intiassa ja monissa nopeasti teollistuvissa kaukoidän maissa tuotetaan paljon merkittävää julkishallintotieteellistä tutkimusta. Ainakin näiden maiden tieteelliseen julkaisutoimintaan tulee tulevaisuudessa Suomessakin kiinnittää entistä enemmän huomiota. Yhä ongelmallisempaa on siis olettaa, että kaikki tieteellisesti merkittävät kirjoitukset julkaistaan alan läntisissä valtaliedissä. Näin on ehkä joskus ollut, mutta selvästikin se aika on jo ohitettu.

Kirja nostaa esille myös tärkeän Fred Riggsin (1991) itsensäkin hiljattain esille tuoman kysymyksen: Todella kansainvälisen julkishallintotieteen tulee pystyä kuvaamaan, selittämään ja/tai ymmärtämään paitsi läntisten teollisuusmaiden, myös Aasian, Afrikan ja Etelä-Amerikan taloudellisesti kehittymättömi-en maiden hallinnolliset ongelmat ja

realiteetit. Vain laaja-alaiseen aineistoon perustuvan kansainvälisen vertailun ja sitä tukevan tieteellisen keskustelun avulla voidaan kehittää ymmärrystä moniin julkisen hallinnon järjestämisen ja toiminnan perusongelmiin. Tuota tietoa eivätkä tarvitse vain kolmannen maailman köyhien maiden edustajat, vaan yhä enemmän myös uusista rakenne-kriiseistä kärsivien teollistuneiden läntisten maiden tutkijat ja tuntijat. Ja tulevaisuudessa ehkäpä kaikkein eniten tuota tietoa tulee tarvitsemaan Itä-Euroopan maiden orastava uusi julkishallintotiede.

Ramesh Aroran toimittama teos on hyvä esimerkki usein huonosti leviävästä, mutta sisällöltään hyvatasoisesta »kolmannen» maailman julkishallintotieteellisestä kirjallisuudesta. Kirjallisuusmäärärahojen kaikkialla kavetessa voin vain toivoa, ettei tuota teosta ja sen edustamaa kirjallisuustyyppiä aivan kokonaan unohdeta.

LÄHTEET:

- 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, Fred W.: *Applied Primitives*. Kathmandu (Nepal): Tribhuvan University, Center for Economic Development and Administration, 1978.
- Riggs, Fred W.: *Public Administration. A Comparativist Framework. Public Administration Review*, 1991, Vol. 51, N:o 6, p. 473–477.
- Salminen, Ari & Hyyryläinen, Esa: Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fred Warren Riggsin teoriassa. *Hallinnon tutkimus*, 1989, Vol. 8, N:o 3, s. 169–179.