

Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fred Warren Riggsin teoriassa *

Ari Salminen – Esa Hyyryläinen

SOCIETAL CHANGE AND COMPARABILITY OF ADMINISTRATION IN THE THEORY OF FRED WARREN RIGGS

Administrative Studies, vol. 8,(1989): 3, 169—179

The article deals with comparison in the social sciences, and especially in the administrative studies. The aim of this paper is to analyse the question of comparability in the comparative method, and to make a presentation of Fred Warren Riggs' way of solving methodological problems of comparability. Riggs is a well-known figure in the field of American comparative administration. The article is based on his works from the late 1950's to the early 1970's.

The presentation of Riggsian theory of comparison has two main parts, a description of his recommendations for comparative analysts (recommendations for empirical, nomothetic and ecological comparisons as being 'truly' comparative studies), and a description of his prismatic theory, a systematic effort to follow his own recommendations. The basic elements of prismatic theory are models of fused, prismatic and diffracted society, and their manifestations at societal and administrative levels. Riggs' primary focus of interest is the prismatic model, which represents a country at the developmental stage between traditional and modern societies. Prismatic administration (the sala-model in Riggs' terms) is characterized by institutionalized dysfunctions, such as nepotism, corruption, lack of consensus etc.

As a structural-functionalist the contribution of Riggs to the comparative administrative theory is based on his ability to make a comprehensive conceptualization of changes in developing societies, and their implications on administration. He provides us a methodological framework, which allows the meaningful comparison of societies different from our own.

Key words: comparison, comparability, development, change.

Ari Salminen, Ph.D. (Adm.), professor, Department of Administrative Sciences, University of Vaasa, P.O. Box 700, SF-65101 Vaasa, Finland.

Esa Hyyryläinen, assistant (acting), Department of Administrative Sciences, University of Vaasa, P.O. Box 700, SF-65101 Vaasa, Finland.

* Kirjoitus perustuu osana Ari Salmisen johtamaan tutkimusprojektiin "Vertaileva hallintotiede ja erilaiset yhteiskuntajärjestelmät" Vaasan korkeakoulun Hallintotieteiden laitoksessa.

1. KIRJOITUKSEN TARKOITUS

Käsillä olevan kirjoituksen teemana on vertailututkimus yhteiskuntatieteissä. Vertailu perustuu omana menetelmään ajatukseen, että on olemassa säännönmukainen sosiaalisen, poliittisen, ja taloudellisen muutoksen prosessi, joka ilmenee eri järjestelmissä. Tällöin voidaan vertailla keskenään erilaisia järjestelmiä, joissa tämä muutos ilmenee ja voidaan tätä kautta saada aikaiseksi erilaisia yleistyksiä näiden järjestelmien muutoksesta. Vertailututkimuksen keskeisiin metodologisiin ongelmiin kuuluu kysymys vertailtavuudesta. Jos sitä ei pystytä tavalla tai toisella ratkaisemaan, on vertailu ainaakin itsenäisenä menetelmänä menettänyt tarkoituksensa. Vertailtavuus on osana monessa vertailututkimuksen vaiheessa. Yleisesti sanottuna vertailtavuus varmistetaan valitsemalla käsitteet, jotka luovat jollekin ilmiöjoukolle valinta- ja käsittelyperusteet. Yhteinen valinta-peruste edesauttaa ilmiöiden luokittelua ja tekee luokittelun tarkoituksenmukaiseksi. Vertailtaessa eri maiden hallintojärjestelmiä tulisi ko. maista pyrkiä hankkimaan mahdollisimman vastaavat tiedot. Vasta varmistamalla vertailtavuus voidaan tutkimustilanteessa päästä vertailuprosessin muihin osiin, empirian läpikäyntiin ja yleistyksien etsintään. (vrt. esim. Smelser 1976, 80)

Tässä kirjoituksessa keskitytään selvittämään, miten yksi vertailututkija — Fred Warren Riggs — on pyrkinyt ratkaisemaan vertailtavuuden ongelman. Tämä arviointi edellyttää, että huomio kiinnitetään Riggsin eri vaiheissa kehittelemään vertailumalliin ja sen perusteisiin. Prismaattisen yhteiskunnan ja hallinnon muutoksen mallin välityksellä Riggs pyrkii vastamaan siihen, mitkä ehdot on vertailun suorittamiselle asetettava empiirisessä tutkimuksessa ja miten vertailu tulisi yhteiskuntatieteellisissä tarkasteluissa suorittaa.

Jäljempänä tarkastellaan Riggsin laajasta tuotannosta hänen 1950-luvun lopulta 1970-luvun alkuun ajoittuvia, yhteiskunnan muutosta

käsitteleviä vertailututkimuksiaan (esim. Riggs 1957, 1960, 1961, 1962b, 1964, 1969a, 1970, 1973). Toisen kokonaisuuden Riggsin tuotannossa muodostavat työt, joiden aiheena on byrokratia erilaisissa yhteiskunnissa (ks. esim. Riggs 1963, 1968, 1969b). Näissä tutkitaan virkamieskunnan asemaa erityisesti kehittyvissä maissa. Vaikka Riggs on laajasti tunnustusta saanut vertailevan tutkimuksen edustaja, myös kriittisiä äänenpainoja on hänen tuotantoaan kohtaan esiintynyt 1960-luvun loppupuolelta alkaen. Jossain määrin Riggs on myös arvosteluunsa vastannut omissa kirjoituksissaan (ks. Riggs 1976, Heaphey 1968, Henderson 1969). Mainittakoon vielä, että vertailututkimuksen kukoistuskauten 1960-luvun alusta 1970-luvun alkuun Fred W. Riggs toimi puheenjohtajana keskeisessä yhdysvaltalaisessa vertailututkimuksen elimessä, Comparative Administration Groupissa (CAG). Vertailun painopiste oli tuona aikana kehitysmaiden vertailututkimuksessa. Vertailututkimuksen historiassa tähän kuuluu paljon arvostelua osakseen saanut development administration-suuntaus (ks. Jreisat 1975, 664 ; Heady 1978, 358; Heady 1979, 15—16).

Ennen kuin kirjoituksessa siirrytään tarkastelemaan Riggsin prismaattisen yhteiskunnan mallia ja mallin hallintoon kohdistuvia määrittäjä, kuvataan lyhyesti keskustelun taustaksi vertailevan tutkimuksen perinnettä kahden metodologisen vaihtoehdon mukaan, arvioiden samalla alustavasti Riggsin osuutta vertailua koskevien metodologisten suositusten antajana.

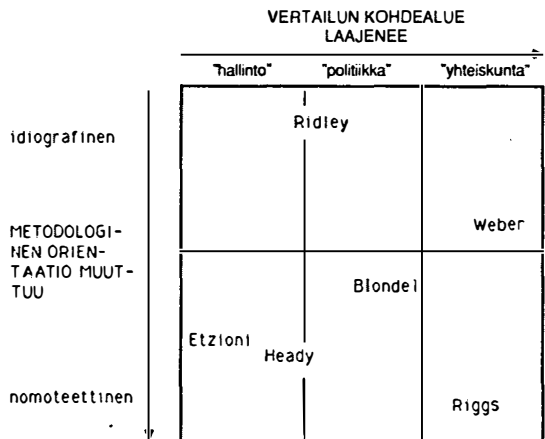
2. VERTAILUN DUALISTINEN PERINNE

Yhteiskuntatieteellinen vertailututkimus voidaan metodologisen lähestymistavan mukaan jakaa karkeasti kahteen pääryhmään, idiografiseen ja nomoteettiseen vertailuun (ks. Smelser 1976, 202-205, Salminen 1989, 11-12). Ne ovat ainakin periaatteessa toisilleen vastakkaisia metodologisia valintoja. Idiografinen vertailu keskittyy uniikkeihin tapahtumiin ja kohteisiin, kun taas nomoteettisessa vertailuissa pyritään hakemaan yleistyksiä.

Idiografinen ja nomoteettinen vertailu eivät kuitenkaan perustu täysin erilaisiin teoreettisiin lähtökohtiin. Niiden perusero näkyy erityisesti tutkimustekniikoiden valinnassa. Idiografinen vertailututkija sisällyttää analyysiinsä monella eri tavoin hankittuja tietoja, painottaen erityisesti kvalitatiivisen datan roolia. Myös tilanetekijöillä on suhteellisen merkittävä rooli idiografisessa vertailututkimuksessa. Nomoteetti-

sen vertailun yleistyksiä haetaan kvantifioitavissa olevan tiedon avulla. Tällaisesta aineistosta haetaan tiettyjä ominaisuuksia kuvaavia tunnuslukuja, joiden mukaan vertailun kohteita voidaan tyypitellä ja vertailla.

Kuvioon 1 olemme pyrkineet jäsentämään vertailevaa hallinnontutkimusta osana muuta yhteiskuntatieteellistä vertailututkimusta. Jäsentely tapahtuu kahden eri dimension perusteella. Toinen edustaa edellä todettua metodologista orientaatiota ja toinen vertailun kohdealueen laajuutta. Vertailun kohdealueen laajenemista kuvataan kolmella loholla. Näitä vastaavat termit "hallinto", "politiikka" ja "yhteiskunta". Tämä jaottelu perustuu siihen miten hallintoa on lähestytty osana tutkimuskohdetta. "Hallinto"-lohkossa hallinto on itsessään tutkimuskohdeena, "politiikka"-lohkossa hallintoa lähestytään osana poliittista järjestelmää ja "yhteiskunta"-lohkossa hallinnon muutoksia suhteutetaan osaksi muussa yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä. Koska kuvio edustaa tällaisenaan vertailututkimuksen painopistealueita, siihen on sijoitettu muutamia vertailututkimuksen "suuria" nimiä.



Kuvio 1: Vertailun painopistealueita ja edustajia.

Riggs on tuonut 1960-luvun alun kirjoituksessaan esille kolme vertailututkimuksen sisällöllistä ja menetelmällistä muutosta, muutoksen idiografisista nomoteettisiin vertailuihin, normatiivisista empiirisiin vertailuihin sekä muutoksen ei-ekologisista ekologisiihin vertailuihin. Muutos idiografisista nomoteettisempiin vertailuihin heijastaa Riggsin omaa pyrkimystä tuottaa vertailulla yleistyksiä. Hän ei koe, että tietyn maan

erityispiirteiden esittely olisi riittävä anti vertailututkimukselle. Tällainen toimii kuitenkin korvaamattomana perustana nomoteettiselle vertailulle. Riggsin mukaan idiografista ja nomoteettista vertailua tulisikin pitää toisiaan täydentävinä.

Muutoksella normatiivisista empiiristen vertailujen suuntaan Riggs haluaa esittää sitä, ettei universaaleihin hallinnollisiin periaatteisiin nojautuminen vastaa vertailussa aina todellista tilannetta. Myös vertailussa tulisi tunnustaa, että esimerkiksi hallinnon organisointiin on tosiasiassa yhden 'hyvän' periaatteen sijasta useita mahdollisuuksia. Vertailututkimuksessa tulisikin siksi käyttää empiirisiä menetelmiä, jotka sulkevat pois näkemyksen yhdestä 'oikeasta' hallinnon organisoitavasta, kuten Weberin länsimaisesta byrokratiamaallista.

Kolmas Riggsin esille nostama muutos on suunta ekologisiin, hallinnon sosiaalisen ja fyysisen ympäristön huomioonottaviin tutkimuksiin. Tällöin hallinto on suhteutettava muilla yhteiskunnan keskeisillä lohkoilla tapahtuneeseen kehitykseen. Ekologisen tutkimusotteen varhainen puolestapuhuja amerikkalaisessa hallinnontutkimuksessa oli John Merriman Gaus, jonka näkemyksiä Riggs edelleen sovelsi vertailututkimukseen (ks. Gaus 1947, 1—19). Tässä yhteydessä Riggs ottaa kantaa siihen, mitä tulisi pitää vertailevana tutkimuksena. Hänen mukaansa vertailun vaatimukset täytyvät vain empiirisistä, nomoteettisista ja ekologisista tutkimuksista. Siihen, millainen Riggsin itsensä kehittänyt vertailumalli yhteiskunnan muutoksesta ja hallinnosta on sisällöltään, siirrytään seuraavissa luvuissa. (Riggs 1962a, 9—14)

3. AGRARIA JA INDUSTRIA : VARHAISET RIGGSILÄISET IDEAALITYYPIT

Kuten edellä todettiin, Riggsin ratkaisuyritys vertailtavuuden ongelmaan ovat vertailumallit, jotka kohdistuvat luokitteluun. Riggsin lähtökohdaksi on aikaisempien vertailututkimusten kritiikki. Yhtenä kritiikin kohteena on ollut Max Weberin byrokratian ideaalimalli, jonka Riggs katsoo soveltuvan paremmin läntisten teollisuusmaiden kuin kehittyvien maiden tarkasteluun. (Weberiä soveltavia vertailututkimuksia ks. esim. Presthus 1959, Diamant 1962; Weidner 1962; Weberin vertailevasta menetelmästä, ks. Salminen 1984).

Riggs erottelee teoriansa varhaisemmassa osassa yhteiskuntia kehityksensä mukaisesti kahteen ideaalityyppiin. Maatalousvaltaista yh-

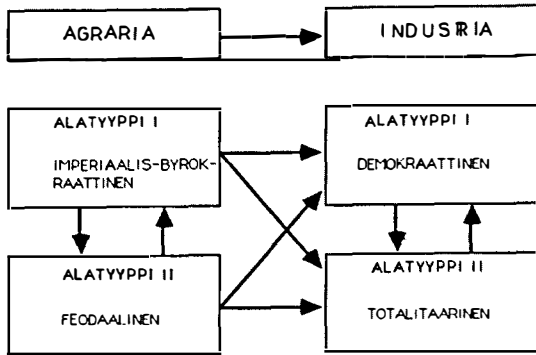
teiskuntaa edustaa Agraria ja teollistunutta yhteiskuntaa Industria. Agraria on traditionaalinen, perhekeskeinen ja suhteellisen vakaa yhteiskunta. Industrialle on puolestaan leimallista organisoitunut yhteistoiminta, ammatillisen rakenteen eriytyneisyys sekä sosiaalinen mobiilisaatio. Nämä edustavat äärytyyppejä, joiden väliselle jatkumolle sijoittuvat olemassaolevat yhteiskunnat. Tarkastelu rajoittuu vain valtioiden tapaan organisoituneisiin yhteiskuntiin.

Riggsin lähtökohta on ekologiselle hallinnontutkimukselle tyyppillinen. Hallinto muodostaa kiinteän osan muusta yhteiskunnasta. Sitä ei tarkastella erillään ympäristötekijöistä. Hän pyrkii siksi kuvaamaan Agrarian ja Industrian oleellisia piirteitä, jotka heijastuvat myös hallinnon toiminnassa. Hän luonnehtii kummankin mallin taloudellisia, poliittisia, ideologisia ja kommunikaatioon liittyviä erityispiirteitä, jotka ovat lähestulkoon vastakkaisia kaikilta osin. Siinä kun esimerkiksi hallintovirkamiehet kuuluvat Agrariassa eliittiin ja saavat yleissivistävän koulutuksen, niin Industria rekrytoi kaikista ryhmistä ja virkamiehistö on pitkälti spesialisteja (Riggs 1957, 28, 30, 57).

Kumpikin ideaalimalli jakautuu edelleen kahteen mahdolliseen kehityskulkuun kuvion 2 osoittamalla tavalla. Agrarialle mahdollisia kehityskulkuja ovat imperiaalis-byokraattinen ja feodaalinen alatyypit ja Industrialle puolestaan demokraattinen ja totalitaarinen alatyypit. Imperiaalis-byokraattisessa järjestelmässä vahva ja kompleksinen byrokratia toimii hallitsijan apuna, kun feodaalisessa alatyypissä hallitsemisesta huolehtivat hallitsijalle alaiset paikalliset ylimykset (ks. Riggs 1957, 33). Riggs erottaa Industrian alatyypit talouden erojen kautta, markkinataloudessa julkinen kontrolli on pienempää ja voimakkaasti ohjatussa taloudessa suurempaa. Ensimmäisen tyyppin hän nimeää demokraattiseksi ja toisen totalitaariseksi (Riggs 1957, 37—38).

Huomionarvoista kuviossa 2 on se, että siirtyminen Agrariasta Industriaan on luonteeltaan pysyvää, mutta alatyypien välillä muutos on mahdollista kumpaankin suuntaan. Riggsin mukaan välivaiheet ovat mahdollisia, mutta nämä ovat verraten epävakaita ja jatkavat muuttumista kohti perustyypppejä. Agrarian alatyypit muuttuvat yleisesti hitaammin kuin Industrian alatyypit. Riggs kutsuu tällaista muutosvaiheesta olevaa yhteiskuntaa transitaalisiksi.

Riggs pohtii tässä vielä suppeasti muutosvaiheesta olevia yhteiskuntia. Jossain määrin sitä esiintyy kuitenkin hänen kuvatessaan edellä esitettyjen muutosten suuntia ja aiheuttajia.



Kuvio 2: Mahdollisia kehityskulkuja Agrarian ja Industrian välillä (Riggs 1957, 99).

Riggsin perushypoteesi on tällöin se, että transiitionaalinen yhteiskunta on monella tavoin epävakampi kuin Agraria tai Industria. Toisin sanoen sen hallinnollinen, taloudellinen ja poliittinen järjestelmä sekä kommunikaatioverkosto eivät muodosta funktionaalisesti yhtenäistä ja toimivaa järjestelmää. Tämän Riggs olettaa merkitsevän sitä, että erilaisia dysfunktioita esiintyy yhteiskunnassa runsaasti. (Riggs 1957, 98—100).

4. PRISMAATTISEN YHTEISKUNNAN EKOLOGINEN MALLI

Riggsin päätyö on teoria transiitionaalisista yhteiskunnista. Yksi oleellinen ero aikaisempiin malleihin, Agrariaan ja Industriaan, on siinä, että mallit on rakennettu induktiiviselta pohjalta. Edeltävät mallit olivat deduktiivisia. Riggs esittää vertailua koskevia ajatuksiaan useissa artikkeleissaan ja erityisesti kirjassaan "Administration in Developing Countries" vuodelta 1964 (Riggs 1964; ks. myös Waldo 1964; Chapman 1966; Arora 1972).

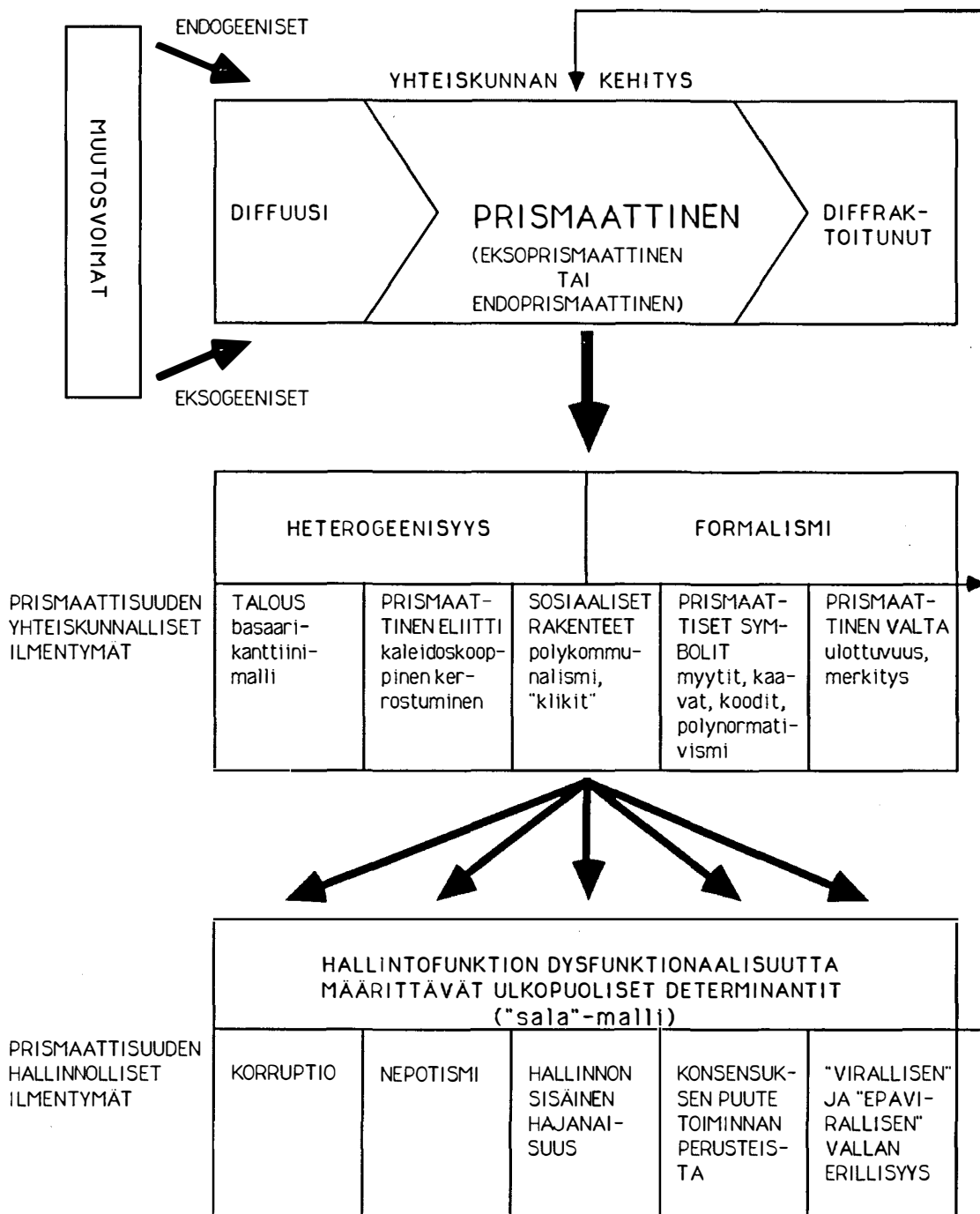
On heti huomautettava, että melkoisen tulkintaongelman Riggsin ajatteluun perehtyvälle muodostaa hänelle tyypillinen tapa käyttää käsitteitä omaperäisesti ja usein yleisemmästä tulkinnasta poiketen. Riggs käyttää runsaasti itse muodostamia käsitteitä. Sisson on kiteyttänyt tämän osuvasti todetessaan, että Riggsin kirjoitukset on aina luettava kolmesti, ensin opiakseen kielen, sitten selkeyttäkseen käsitteet ja logiikan sekä kolmannen kerran havaitakseen opetuksen (Sisson 1969, 39). Riggs onkin myöhemmin laajentanut tutkimus-

intressejään käsiteanalyysiin, joissa hän on pohtinut mm. kehityksen käsitettä (ks. Riggs 1966 ja Riggs 1984)

Riggs käyttää teoriansa myöhemmässä osassa transiitionaalisesta yhteiskunnasta termiä prismaattinen yhteiskunta. Määrittely juontaa juurensa Riggsin käyttämästä optiikka-analogiasta. Hän pyrki kuvaamaan yhteiskuntien toimintojen differentioitumista rinnastamalla ne prismaan, jonka läpi johdetaan valoa. Hän päätyy nimeämään kehittymätöntä yhteiskuntaa funktionaalisesti diffuusiksi ja kehittyntä yhteiskuntaa diffraktoituneeksi (johdettu käsitteistä "fused" — valkoinen valo ja "diffracted" — taittunut valo). Näiden ääripisteiden välimailloja olevaa transiitionaalista yhteiskuntaa Riggs kutsuu prismaattiseksi (Riggs 1964, 38—42).

Prismaattisesta yhteiskunnasta Riggs erottaa edelleen kaksi eri tyyppiä. Keskeinen erottava tekijä on ensisijaisen kehitykseen johtaneen muutostekijän luonne. Endogeeniset muutokset ovat tietyn yhteiskunnan sisäisiä innovaatioita, jotka vaikuttavat monella eri tavoin sen rakenteisiin (myös hallintoon). Toisaalta hallinnon järjestämiseen voidaan katsoa mallia muista järjestelmistä eksogeenisten muutosten välityksellä. Tällöin ulkomaisia käytäntöjä adaptoidaan oman yhteiskunnan tarpeisiin. Innovaatioiden kautta kehittyä endoprismaattinen yhteiskunta ja adaptoimisen kautta eksoprismaattinen yhteiskunta. Riggsin kiinnostaa ensisijaisesti jälkimmäiset tyypit, jotka ovat mm. entisiä siirtomaita, jotka ovat omaksuneet entisen emämaansa poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä itsenäistymisprosessin myötä. (Riggs 1961, 141—143; 1964, 38—42)

Riggsin vertailuteorian perusidea on siinä, että vertailun perustaksi otetaan ne funktiot, jotka jokaisessa yhteiskunnassa on pakko tavalla tai toisella toteuttaa. Riggsin perusidea muistuttaa funktionaalista yhteiskuntateoriaa ja esimerkiksi Talcott Parsonsin ajattelua. Vertailuvuuden vaatimus toteutuu, kun näitä funktioita toteuttavia rakenteita vertaillaan eri yhteiskunnissa. Riggsille rakenne on mikä tahansa sosiaalisen systeemin yleinen piirre ja funktio mikä tahansa rakenteen seuraus, jolla on joitain vaikutuksia muihin rakenteisiin. Tätä kautta hän erottaa toisistaan yhteiskunnan differentioitumista kuvaavat mallit. Diffuusissa yhteiskunnassa kaikki rakenteet vastaavat suuresta joukosta funktioita ja diffraktoituneessa yhteiskunnassa jokainen rakenne on erikoistunut tietyn funktion toteuttamiseen. Diffuusi yhteiskunta on Riggsin termien mukaisesti siis funktionaalisesti diffuusi ja diffraktoitunut funktionaalisesti



Kuvio 3: Riggsin kirjoituksiin perustuva hahmotelma prismaattisen yhteiskunnan mallista.

spesifi. Prismaattinen yhteiskunta edustaa kehityksen välivaihetta, jossa näennäisesti spesifeillä rakenteilla on myös traditionaalisia funk-

tioita. Riggs on tästä kehitysvaiheesta erityisen kiinnostunut. (Riggs 1962, 20; 1964, 19–27; 1969, 414)

Kuviossa 3 pyrimme muodostamaan kokonaiskuvan Riggsin prismaattisen yhteiskunnan mallista. Kuviossa on kolme osaa. Kuvion yläosan muodostaa yhteiskunnan kehityksen jatkumo, johon voitaisiin konkreettisesti vertailutilanteesta sijoittaa valtioita differentioitumisensa prusteella. Kehityksen välivaihetta edustava prismaattisuus syntyy, kun diffuusi yhteiskunta alkaa kehittyä omaksumalla diffraktoituneen yhteiskunnan malleja samalla kun traditionaalisten mallien merkitys säilyy suhteellisen voimakkaana. Alempana kuviossa esitetään prismaattisuuden yhteiskunnallisia ja hallinnollisia ilmentymiä. Mallin ekologisuutta kuvaa se, että prismaattisuuden hallinnolliset ilmentymät ovat yhteiskunnallisten ilmentymien heijastumia. Tätä on kuviossa pyritty hahmottamaan sijoittamalla ne alakkain siten, että pystysuora linja esittää tiettyä ominaisuutta yhteiskunnassa ja ominaisuuden seurausta hallinnossa. Mallia tarkastellaan aluksi prismaattisuuden yhteiskunnallisten määrittelien avulla.

5. PRISMAATTISUUDEN YHTEISKUNNALLISET ILMENTYMÄT

Yhteiskunnan prismaattisuus ilmenee kahtena yhtäaikaista ilmiönä. Nämä ilmiöt — heterogeenisyys ja formalismi — heijastuvat hieman eri tavoin yhteiskunnan eri lohkoille. Riggsin omaperäisten määritelmien mukaan heterogeenisyys ilmenee yhtäaikaisesti esiintyvinä erilaisina käytäntöinä, järjestelminä ja näkemyksinä. Kun yhteiskunnat kehittyvät tämä on syytä ymmärtää uusien ja vanhojen rakenteiden ja käytäntöjen yhtäaikaista esiintymisenä. Formalismi puolestaan tarkoittaa laeissa, säännöksissä, organisaatiokaavoissa ja tilastoissa kuvatun yhteiskunnan ja todellisen yhteiskunnan vastaimattomuutta. Tämä merkitsee sitä, että adaptionissa rakenteissa todellinen toiminta on usein traditionaalisten rakenteiden määrittämää. (Riggs 1961, 100—102; 118—121; 1962b, 21—23; 1964, 13—19; 1969a, 415—417; 1970, 153—154)

Kuten kuvio 3 osoittaa, prismaattisuuden yhteiskunnallisia ilmentymiä on seuraavilla yhteiskunnan lohkoilla: talous, prismaattinen eliitti, sosiaaliset rakenteet, prismaattiset symbolit ja prismaattinen valta. Ne ovat niitä yhteiskunnan lohkoja, joilla hallinnon muutos on merkittävintä. Mainitut viisi yhteiskunnan lohkoa täyttävät Riggsin vertailuteoriassa myös ekologisuuden vaatimukset (vrt. Riggs 1961, 3—4). Yhteiskuntaa kuvaavat ilmiöt määritellään Riggsin teos-

ten pohjalta suppeasti vain keskeisimmiltä piirteiltään.

Taloutta prismaattisessa yhteiskunnassa hän kuvaa basaari-kanttiini -mallin avulla, jossa yhdistyvät piirteet diffuusin ja diffraktoituneen yhteiskunnan taloudesta. Esimerkkinä talouden luonteesta Riggs käyttää hinnanmuodostusta. Diffuusissa yhteiskunnassa hyödykkeille ei muodostu hintaa, vaan niiden jakautuminen perustuu valtaan, arvovaltaan ja solidaarisuuteen. Diffraktoituneessa yhteiskunnassa taloutta ohjaavat markkinatalouden tapaan kysyntä ja tarjonta. Prismaattisessa yhteiskunnassa hyödykkeille muodostuu kyllä hinta markkinamekanismin mukaan, mutta tätä hintaa eivät kaikki joudu maksamaan, vaan myös vallalla, arvovallalla ja solidaarisuudella on merkitystä myyjän ja ostajan välisessä suhteessa. (Riggs 1961, 121—125; 1962b, 26—28; 1964, 105—121; 1969a, 421—424; 1970, 159—161)

Diffuusissa yhteiskunnassa oman edun tavoittelu on traditioiden ja tapojen mukaisesti rajoitettua. Korostetaan erityisesti perheen ja yhteisön etua. Diffraktoituneessa yhteiskunnassa henkilökohtaisen omaisuuden tavoittelu on tavoiteltava asia. Tällaisen toiminnan rajat on kuitenkin määritelty lainsäädännössä ja julkinen valta valvoo lakien noudattamista. Riggs on pohtinut sitä, mitä tapahtuu kun yhteisön (erityisesti perheen) ote vähenee samalla kun sosiaaliset arvostukset muuttuvat. Siirtymävaiheessa "sosiaalisten arvojen" merkitys jää vähemmälle kuin "individualististen arvojen".

Prismaattisen yhteiskunnan heterogeenisyys ilmenee siinä, että tilanteeseen reagoidaan eri tavoin. Käytännössä tämä synnyttää prismaattisia eliittejä. Osa niistä perustuu ylhäiseen syntyperään, osa hankittuun varallisuuteen. Eliittien perusta on erilaisissa arvoissa, joko perhekeskeisen ja traditioita korostavan yhteiskunnan tai teollistuneen yhteiskunnan arvoissa. Prismaattisen yhteiskunnan luokkarakenne muodostuu suhteellisen epävakaaaksi ja muuttuvaksi. Riggsin käyttämän termin mukaan yhteiskunnan kerrostumat muodostuvat kaleidoskoopiksi. (Riggs 1964, 122—124; ks. Riggs 1961, 125—126)

Riggs hahmottelee seuraavaksi kuvaa prismaattisen yhteiskunnan sosiaalisista rakenteista. Jokaisessa yhteiskunnassa on periaatteita, joiden mukaan sen jäsenet organisoituvat. Organisoituneiden ryhmien kautta ilmenevät yhteiskunnassa mm. yhteistyö, kilpailu, konfliktit sekä assimilaatio (yhtäläistyminen, sulautuminen). Riggs korostaa erityisesti kahta eri ilmiötä, jotka näkyvät prismaattisen yhteiskunnan

sosiaalisissa rakenteissa. Nämä ovat polykommunalismi ja "klikit".

Polykommunalismi tarkoittaa prismaattisen yhteiskunnan koostumista suhteellisen hajanaisista ryhmistä, vaikka se onkin diffuusia yhteiskuntaa yhtenäisempi. Prismaattisesta yhteiskunnasta puuttuu diffraktoituneen yhteiskunnan kaltainen tiedonvälitys, joka saisi assimilaation tehokkaasti aikaiseksi samalla kun se kykenisi mobilisoimaan koko väestön yhteisten asioiden hoitamiseen. "Kliikeillä" (Riggsin käyttämä alkuperäistermi on "clect") Riggs tarkoittaa prismaattiselle yhteiskunnalle tyypillisiä organisaatioita. Ne ovat muodollisesti organisoituneet diffraktoituneelle yhteiskunnalle tyypilliseen tapaan, mutta niiden toimintaa ohjaavat sisällä vaikuttavat diffuusille yhteiskunnalle tyypillisten perhekeskeisten instituutioiden toimintatavat ja käytännöt. (Riggs 1961, 126—128; 1962b, 24—26; 1964, 157—173; 1970, 156—158)

Prismaattisen yhteiskunnan symbolijärjestelmästä Riggs erottaa kolme tasoa, myytit, kaavat ja koodit. Myyttien perustana ovat normit, perimmäiset arvot ja tavoitteet. Kaavat ovat niitä sääntöjä, joiden mukaan yhteisö on järjestänyt toimintansa ja koodit tietyn toimintapolitiikan taustalla vaikuttavia hallinnollisia ja poliittisia päätöksiä. Prismaattisten myyttien taustalla ovat sekä vanhemmat, usein uskonnolliset, että uudemmat, 'maallisemmat' maailmankatsomukset. Vallitsee tila, jota Riggs kutsuu polynormativismiksi, tila, jossa rationalistiset ja ritualistiset uskomukset esiintyvät yhteiskunnassa yhtäaikaaisesti. Prismaattisten kaavojen — erityisesti poliittisten — taustalla on kysymys legitimaatiosta. Diffuusissa yhteiskunnassa legitimaatio nojaa perittyyn asemaan, jota ei kyseenalaisteta. Diffraktoituneessa yhteiskunnassa legitimaation perustana on hallitusta kohtaan tunnettu luottamus, jota mitataan vaa-leissa aika ajoin. Prismaattisessa yhteiskunnassa nämä molemmat vaikuttavat yhtäaikaaisesti. (Riggs 1964, 174—207)

Riggs pohtii lopuksi yhteiskunnallisena ilmiönä prismaattista valtaa, vallan ulottuvuutta ja sen merkitystä. Diffuusissa yhteiskunnassa val-lankäyttö on lähes rajatonta, kun diffraktoituneessa yhteiskunnassa vallankäyttö on laeilla ja säännöksillä rajoitettua. Prismaattisessa yhteiskunnassa valta on kaksinainen ilmiö, "lain" puitteissa se on hyvin rajoitettua, "lain" ulkopuolella lähes rajatonta. Prismaattisen vallan merkitys vaihtelee tilanteesta, jossa virkamiehet ovat täysin poliitikkojen valvonnassa aina tilanteeseen, jossa valvontaa ei juurikaan esiinny. Prismaattiselle yhteiskunnalle on tyypillistä, että

hallinnollinen ja poliittinen kehitys etenevät eri tahtiin. Käytännössä perustetaan mm. erikoistuneita hallintoelimiä ilman niiden toimintaan kohdistettua tehokasta valvontaa. Tällainen hallintoelin saattaa omalta osaltaan kontrolloida ympäristöään samalla kun perinteiset valtarakenteet heikentyvät. Tällä tavoin kehittyvässä maassa hallintokoneiston (armeija mukaanlukien) valta saattaa muodostua huomattavaksi. (Riggs 1964, 206-209, 222-228)

6. PRISMAATTISUUDEN ILMENTYMÄT HALLINNOSSA

Toinen edellä kuvatun mallin (kuvio 3) ominaisuuksista koskee prismaattisuuden hallinnollisia ilmentymiä, jotka ovat Riggsin teoriassa korruptio, nepotismi, hallinnon sisäinen hajanaisuus, konsensusen puute toiminnan perusteista ja vallan erillisyyden hallintofunktiota määrittelevinä ulkopuolisina determinanteina. Kyseessä ovat siis dysfunktiot, jotka luonnehtivat prismaattista hallintoa ja jotka heijastuvat yhteiskunnallisten muutosten kautta hallinto-organisaatioon.

Riggsille tyypilliseen tapaan on myös hallintoa koskevat määritelmät eri yhteiskunnalle muodostettu verraten omaperäisesti. Tarkoittaessaan yleisesti mitä tahansa hallinto-organisaatiota on Riggsin termi "bureau". Diffuusissa yhteiskunnan hallinto-organisaatiota kutsutaan termillä "chamber" (kokoushuone). Tällä hän viittaa siihen, että diffuusissa rakenteessa hallintoa ja politiikkaa on mahdotonta erottaa toisistaan. Sama rakenne huolehtii usein molempiin kuuluvista tehtävistä. Diffraktoituneen yhteiskunnan osalta Riggsin termi on "office" (toimisto). Tällä hän pyrkii ilmentämään hallinnon roolia vain toimeenpanevana elimenä, "office" on nimenomaan toimeenpanoon erikoistunut spesifi rakenne. Vastaavasti prismaattisen yhteiskunnan hallinto-organisaatiosta Riggs käyttää espanjankielistä termiä "sala". Koko prismaattisen yhteiskunnan hallinnollisesta lohkosta hän käyttää termiä "sala"-malli. "Sala"-malli kuvaa hallinto-organisaatioita, jotka ovat muodollisesti toimeenpanoa varten, mutta todellisuudessa merkittäviä vaikuttajia. (Riggs 1964, 241—242, 267—269)

Prismaattisen yhteiskunnan talouden basaarikantiini -mallin tärkein negatiivinen seuraus hallinnon toiminnassa on korruptio. Lahjuksia käytetään asioiden edistämiseen. Korruptio on institutionalisoitunut osaksi hallinnon toimintaa. Oman "klikin" jäsenille tarjotaan palveluita

enemmän ja halvemmalla kuin muille. Teollistumisen ensimmäiset vaiheet lisäävät edelleen korruptiota. Teollistumisen myötä virkamiesten määrä nousee voimakkaasti samalla kun talous on edelleen heikko. Palkat joudutaan pitämään suhteellisen pieninä, mikä lisää alttiutta ottaa vastaan taloudellisia lahjuksia. (Riggs 1962b, 24—26; 1964, 269—271; 1969a, 417—418; 1970, 159—161)

”Salassa” työskentelevät virkamiehet harjoittavat syrjintää oman yhteisön ja ”klikin” hyväksi. Tämä ulottuu myös rekrytointiin, nepotismi kuvaa hyvin vallitsevia rekrytointiperiaatteita. Riggsin tarkoittamassa merkityksessä nepotismilla tarkoitetaan oman yhteisön ja ”klikin” jäsenten suosimista, kyse on enemmästä kuin oman suvun suosimisesta. Diffuusissa yhteiskunnassa virat periytyvät, mutta tämä ei Riggsin mukaan ole nepotismia, koska perhe muodostaa hallinnolle myös muodollisen perustan. Prismaattisessa yhteiskunnassa mahdollisuudet nepotistiseen rekrytointiin ovat suurimmat prismaattisten eliittien jäsenillä. Näin ollen tällaiset käytännöt korostavat eliittien roolia hallinnon toiminnassa. Eliiteillä on hallinnossa muita parempia mahdollisuuksia saada palveluita ja vaihtaa suotuisasti omaan asemaansa. (Riggs 1962b, 23—24; 1964, 272—273; 1969a, 417—418; 1970, 156—158)

Nepotistinen rekrytointikäytäntö saattaa johtaa tilanteeseen, jossa muodostuu ”byrokraattinen klikki”. Tällainen on hallintoyksikkö, jonka kaikki virkamiehet kuuluvat samaan yhteisöön. ”Klikki” pyrkii muiden tehtäviensä ohella huolehtimaan myös yhteisön edun toteutumisesta. Hallinnon yksikkö, jonne on muodostunut ”byrokraattinen klikki”, pyrkii valvomaan etujaan hallinnon sisällä. Hallinto muodostuu sisäisesti hajanaiseksi, sen seurauksena eri yksikköjen ja osastojen välinen yhteistyö kärsii jokaisen pyrkimässä ajamaan vain omaa etuaan. Hallinnollisista ongelmista tulee samalla eri yhteisöjen ja ”klikkien” välisiä ongelmia ja näin niitä on vaikea ratkaista kaikkia yhteisöjä tyydyttävällä tavalla. (Riggs 1964, 274—276; 1970, 156-158)

”Salasta” puuttuu hallinnollisen toiminnan konsensus. Erityisesti eksoprismaattisessa yhteiskunnassa hallinnolliset periaatteet on pitkälti omaksuttu samalla kun on adaptoitu hallinnolliset rakenteet. Kuitenkin prismaattisessa yhteiskunnassa traditioiden merkitys on huomattava. Virkamiehet eivät ehkä käytännössä noudata niitä normeja, joiden noudattamiseen he ovat muodollisesti sitoutuneet. Muodollisesti saataan pitää tehokkuutta hallinnon keskeisenä periaatteena, mutta käytännössä toimitaan ennen

kaikkea yhteisön etujen mukaan. (Riggs 1962b, 29—31; 1964, 277—280; 1969a, 424—427; 1970, 161—163)

Prismaattisen vallan ulottuvuudella on myös heijastumansa hallinnon toimintaan. Riggs perustelee tätä hahmottelemalla kuvaa virallisesta (muodollisesta) ja epävirallisesta (todellisesta) vallasta. Ensimmäisestä hän käyttää termiä auktoriteetti ja toisesta kontrolli. Diffuusissa ja diffraktoituneessa yhteiskunnassa nämä molemmat liittyvät vallankäyttäjän muodolliseen asemaan siihen oleellisesti kuuluvana valtana. Prismaattisessa yhteiskunnassa vallalla on myös muita lähteitä. Valta on jakautunut eri yksiköille ja ”klikeille”, samat henkilöt huolehtivat sekä poliittisista että hallinnollisista funktioista, usein jopa tiedostamatta eroa. Muodollisesti kansan palvelijoiksi julistautuneilla virkamiehillä on huomattavasti muodollista asemaansa enemmän valtaa. Tämä on syytä ottaa Riggsin mukaan huomioon tutkittaessa prismaattisen vallan ulottuvuutta. (Riggs 1962b, 31—34; 1964, 283—285; 1969a, 427—431; 1970, 163—166)

Huomattakoon vielä, että Riggs on myöhemmin 1970-luvulla täydentänyt prismaattisen yhteiskunnan malliaan lisäämällä siihen differentioitumisen lisäksi uuden ulottuvuuden, integraation. Tämä edustaa hänen vertailumalliensa myöhäisintä vaihetta. Integraatio tulee malliin mukaan differentioitumisen ilmiön kautta ja näkyy Riggsin analysissä erilaisten prismaattisten välivaiheiden entistä tarkempana kuvauksena. (ks. Riggs 1973)

7. MITÄ RIGGS OPETTAA VERTAILTAVUUDESTA?

Pohdittaessa vertailtavuuden ratkaisuvaihtoehtoja hallinnontutkimuksessa on Riggsin kohdalla syytä ensinnäkin muistaa, että Riggs edustaa rakenne-funktionaalista suuntausta yhteiskuntatieteissä. Juuri sen parissa hän on keskeinen hahmo. Riggsin merkitys vertailevan hallinnontutkimuksen toisen pääsuunnan, Weberin byrokratiateoriaa hyödyntävien ja modifioivien vertailututkimusten, parissa on vähäisempi. Riggs rakentaa vertailumalliinsa hallinnon muutoksen dysfunktioihin. Selväksi tulee kuitenkin se, että hän pyrkii kehittelemään vertailumalliaan metodologisia asetelmia pidemmälle. Riggs problematisoi muutoksen ja kehityksen vääjäämättömiä seurauksia hallinnon substantiaalisina ilmiöinä, kuten korruptiota, nepotismia, organisaation hajanaisuutta jne.

Vaikka Riggsin mallia ei olekaan kiistatta omaksuttu ja hyväksytty, niin riggsiläisen vertailuajattelun piirteitä löytyy lähes kaikilta nomoteettisuuteen pyrkiviltä vertailututkijoilta. Myös idiografisissa vertailuissa joudutaan perustelemaan lähestymistavan tarpeellisuus. Silloin lähtökohdaksi kelpaa Riggsiin kohdistettu kritiikki, sillä edustaahan hän vain yhtä näkemystä 'todellisen' vertailun sisällöstä. Riggsin selvä sanoma yleisesti on se, että hallinto on monimutkaisella tavalla sidoksissa vertailutilanteessa sosiaalisen järjestelmän muutokseen, kehitysvaiheeseen ja kulttuurin sisältöön. Länsimainen hallinnon ideaalimalli ei tällöin sovellu muunlaisessa kehitysvaiheessa oleviin yhteiskuntiin ja niiden hallintojärjestelmien analysointiin.

Toiseksi, Riggsin prismaattisen yhteiskunnan vertailuteoria antaa ensinäkemältä suhteellisen negatiivisävytteisen kuvan kehittyvien maiden hallinnosta, johon erilaiset dysfunktionaaliset piirteet ovat institutionalisoituneet. Hallinnon dysfunktionaalisten piirteiden merkitystä ei ole kuitenkaan syytä tulkita liian jyrkästi. On muistettava, että erilaisilla dysfunktioilla ei ole aina traditionaalisen ja kehittyneen yhteiskunnan välimaille sijoittuvissa prismaattisissa yhteiskunnissa samaa merkitystä kuin teollistuneessa länsimaassa. Todelliset hallinnolliset ongelmat eivät prismaattisessa yhteiskunnassa tule selityksiksi niinkään muodollisten rakenteiden analyseilla, kuin kuvaamalla vahvimpia alkupe- räiskulttuurista säilyneitä ominaisuuksia. Tämän vuoksi vertailutilanteessa, jossa kulttuurierot jäävät vähäiselle huomiolle, dysfunktioille saatetaan antaa liian ehdoton tulkinta. Prismaattisen yhteiskunnan teoria muodostaa vasta lähtökohtaisen asetelman vertailututkimuksille, joten vertailuteorian soveltajan tulisi empiirisesti selvittää malliin kuuluvien ominaisuuksien todellinen merkitys.

Kolmanneksi, Riggsin mallin arvo on siinä, että hän pyrkii uudentyypistä käsitteistöä hyväksikäyttäen rakentamaan kattavan kuvan kehittyvistä sosiaalisista systeemeistä. Hallinnon yksityiskohtaisemman rakenteen tarkasteleminen on ollut vaatimattomampaa (ks. esim. Jackson 1966). Myös hallinnon muuttaminen liittyy Riggsillä hallintojärjestelmien vertailtavuuteen. Sellainen tietoinen hallinnon kehittäminen, missä adaptoidaan ulkomaisia rakenteita ja käytäntöjä, ei toisenlaisessa ympäristössä vastaa alkuperäisen mallin funktioita. Esimerkiksi todellista vallankäyttöä on kehittyvissä maissa muodostunut muualla kuin muodollisten organisaatiohierarkioiden yläpäässä. Yhteisöissä toimivat valtaapitävät saattavat pitää omaa etuaan mer-

kittävämpänä kuin yhteiskunnan etua.

Ajankohtaiseksi esimerkiksi tästä kehityksestä sopinevat dramaattiset poliittis-hallinnolliset muutokset Japanissa (mm. taannoinen maan pääministerin eroaminen lahjusten vastaanottamisen seurauksena). Vaikka Japanin teollinen kehitys on maailman huipputasoa, yhteiskunnallisesti Japani on Riggsin termein tyypillisesti muutosvaiheessa oleva valtio. Toisen mailmansodan jälkeen Japanin poliittinen järjestelmä koki radikaalin muutoksen. Jumalallisen keisarin asema kiistettiin ja Japanissa siirryttiin demokratiaan. Muodollisen järjestelmän malli oli 'tuontitavaraa', eli länsimaisen ideaalin mukainen, joten Japania voi luonnehtia eksoprismaattiseksi. Kuitenkin japanilainen demokratia on toisenlainen kuin esikuvansa. Pitkän ajanjakson maata on hallinnut yksin liberaali-demokraattinen puolue, joka on sisäisesti jakautunut pienempiin "klikkeihin".

Näyttäisikin siltä, ettei puolueella välttämättä olekaan samaa merkitystä kuin muualla, vaan sen sisällä vaikuttavilla ryhmillä olisi suurempi merkitys Japanin poliittisessä elämässä. Hallinnossa ja poliittisessä järjestelmässä on Riggsin dysfunktioihin lukeutuva korruptio säilyttänyt asemansa. Korruptiolla pyritään ainakin viimeaikaisten tietojen valossa kuitenkin saamaan etua omalle puolueryhmälle, ei välttämättä niinkään yksityisille henkilöille. Japanilainen korruptio onkin ilmiönä toisenlainen kuin Suomessa esille tulleet lahjontatapaukset. Kyse lienee jossain määrin jopa epävirallisesti hyväksytystä toiminnasta, joka perustuu vanhoihin traditioihin. Lopulta toiminta muodostui kuitenkin dysfunktionaaliseksi maan muodollisen järjestelmän kannalta ja siihen oli pakko puuttua tiettyjen rajojen ylittämisen jälkeen, eli kun lahjusten suuruus ylitti yleisön sietorajan.

Neljänneksi, Riggs on pohtinut monitasoisesti vertailtavuutta kehittyvien ja kehittyneiden maiden välillä. Riggsin kontribuutio on merkittävämpi kehittyvien maiden vertailussa, koska niiden tarkasteluun prismaattisen yhteiskuntamuutoksen vaiheet soveltuvat yleensä kehittyneiden länsimaiden tapauksia paremmin. Länsimaat ovat nimittäin saattaneet kehittyä pitkän ajan kuluessa olematta missään vaiheessa prismaattisia yhteiskuntia Riggsin tarkoittamassa mielessä.

Kehittyvien maidenkaan hallinnon tutkimuksesta ei ole löydettävissä monia Riggsin prismaattisen yhteiskunnan mallin sovellutuksia. Joitakin yrityksiä tähän suuntaan kuitenkin löytyy (esim. Brady 1969, jossa tarkastellaan japanilaista yhteiskuntaa). Osaltaan tutki-

musten vähäisyyteen on varmasti vaikuttanut se, että amerikkalaista kehitysmaapainotteista hallinnon vertailututkimusta on syystäkin voimakkaasti kritisoitu. Tämä on vähentänyt hallinnollisen tietotaidon, eli ns. hallinnon keitto-kirjojen, viemistä kehitysmaihin, samoin kuin sitä tukevan tutkimustoiminnan tarvetta. Tämä kritisoitu suuntaus on vielä olemassa, tosin eri painoituksin. Nykyinen development administration-suuntaus on Maailmanpankin kaltaisten järjestöjen tukemaa ja eri valtioiden kehitysapuvain tehtävää tutkimusta, jolla pyritään samalla ohjailemaan taloudellista tukea saavien valtioiden talouspolitiikkaa (ks. Honadle 1982, 175). Development administration-suuntauksen kritiikki ei ole juuri tehnyt eroa sisällöllisten ja metodologisten kysymysten välille. Näin Riggsin metodologisen kontribuution arviointi on kärsinyt aiheuttomastakin kritiikistä.

Riggsiä soveltavan tutkimuksen vähäisyyteen ovat toisaalta vaikuttaneet vertailtavuuden vaatimukset. Asetelmaa soveltavan vertailututkijan olisi pystyttävä kattavasti tarkastelemaan kunkin kohdemaan yhteiskunnallisten olojen muutoksia, jotta myös hallinnon muutos tulisi paremmin ymmärretyksi. Tämä on erityisesti kehittyvien maiden tapauksessa vaativa tehtävä. Ehkä juuri siksi vertailevassa hallinnontutkimuksessa onkin viime vuosina vertailtu toisiinsa lähinnä länsimaita (länsimaita tarkastelevia uudempiä vertailututkimuksia esim. Aberbach — Putnam — Rockman 1981, Lane — Ersson 1987, Salminen 1989).

Prismaattista vertailumallia Riggsin tarkoittamassa mielessä voitaneen hyödyntää sen kaltaisissa yhteiskunta-analyseissa, joissa yhteiskuntien tasapaino on syystä tai toisesta järkkynyt. Mm. sosiaalisen muutosprosessin nopeus aiheuttaa sellaisen dysfunktionaalisuutta korostavan epätasapainoisen tilanteen, johon prismaattinen vertailuanalyysi saattaisi soveltaa. Kehitys konkretisoituu esimerkiksi Neuvostoliiton tapauksessa. Vertailuasetelmassa moniin muihin maihin Neuvostoliitto on muuttunut nopeasti ja voimakkaasti. Muutoksen tärkeimmät ilmentymät — perestroika ja glasnost — ovat maan sisäisiä. Siinä mielessä Neuvostoliittoon sopisi Riggsin idea endoprismaattisesta yhteiskunnasta. Neuvostoliitossa on voimakkaasti arvosteltu aikaisempaa järjestelmää ja käytäntöjä, vaikkakin näiden merkitys on vielä keskeinen. Neuvostoliiton kehitystä leimaakin tilanne, jossa 'uusi' ja 'vanha' kohtaavat. Riggsin termistössä tilannetta kuvaa mm. heterogeenisyys. Ristiriita heijastuu erityisesti puolueen ja valtion väliseen suhteeseen, joka ei enää vas-

taa aiempia arvioita. Virallisen järjestelmän nopeat uudistukset ovat hämärtäneet kuvaa siinä määrin, ettei aina tiedä kuka maata johtaa ja miten. Valta on toisin sanoen jakautunut. Uudistukset ovat tuoneet esille uusia vaikuttajia samalla kun entisten asema on epäselvä. Uudet poliittiset ja yhteiskunnalliset käytännöt ovat joutuneet kohtaamaan entiset, joista maan suuri virkamiehistö ilmeisesti pitää edelleen kiinni huolimatta siitä, että se julkisesti arvostelee niitä. Kaikki nämä kehityspiirteet ovat johtaneet siihen, että Neuvostoliiton kehitystä on ulkopuolisen tarkkailijan erittäin vaikea luotettavasti selittää.

LÄHTEET

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A: *Bureaucrats And Politicians In Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge 1981.
- Arora, Ramesh K: *Comparative Public Administration (An Ecological Perspective)*, Associated Publishing House, New Delhi 1972.
- Brady, James R: Japanese Administrative Behavior and the "Sala" Model, teoksessa *Readings In Comparative Public Administration*, ed. Nimrod, Raphaeli: s. 433—450, Allyn And Bacon, Inc., Boston 1969.
- Chapman, Richard A: Prismatic Theory in Public Administration : A Review of the Theories of Fred W. Riggs. *Public Administration* 44(1966): s. 415—433.
- Diamant, Alfred: The Bureaucratic Model, Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed, teoksessa *Papers In Comparative Public Administration*, eds. Heady, Ferrel — Stokes, Sybil L: s. 59—96, Institute of Public Administration, The University of Michigan, Ann Arbor 1962.
- Gaus, John Merriman: *Reflections On Public Administration*, University of Alabama Press, University 1947.
- Heady, Ferrel: Comparative Administration : A Sojourner's Outlook. *Public Administration Review* 38(1978): s. 358—365.
- Heady, Ferrel: *Public Administration : A Comparative Perspective (Second Edition)*, Marcel Dekker Inc., New York, Basel 1979.
- Heaphey, James: Comparative Public Administration: Comments on Current Characteristics. *Public Administration Review* 28(1968): s. 242—249.
- Henderson, Keith M: Comparative Public Administration: The Identity Crisis. *Journal of Comparative Administration* 1(1969): s. 65—84.
- Honadle, George: Development Administration in the Eighties: New Agendas or Old Perspectives? *Public Administration Review* 42(1982): s. 174—179.
- Jackson, Robert H: An Analysis of the Public Administration Movement. *Canadian Public Administration* IX(1966): s. 108—130.
- Jreisat, Jamil E: Synthesis and Relevance in Comparative Public Administration. *Public Administration Review* 35(1975): s. 663—671.

- Lane, Jan-Erik — Ersson, Svante O: *Politics and Society In Western Europe*, Sage Publications, London 1987.
- Presthus, Robert V: Behavior and Bureaucracy in Many Cultures. *Public Administration Review* 19(1959): s. 25—35.
- Riggs, Fred W: *Agraria and Industria: Toward a Typology of Comparative Administration*, teoksessa *Toward The Comparative Study Of Public Administration*, ed. Siffin, William J: s. 23—114, Indiana University, Department of Government, Bloomington 1957.
- Riggs, Fred W: Prismatic Society and Financial Administration. *Administrative Science Quarterly* 5(1960): s. 1—46.
- Riggs, Fred W: *The Ecology Of Public Administration*, Asia Publishing House, London 1961.
- Riggs, Fred W: Trends in the Comparative Study of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences* 28(1962a): s. 9—15.
- Riggs, Fred W: An Ecological Approach: The "Sala" Model, teoksessa *Papers In Comparative Public Administration*, eds. Heady, Ferrel — Stokes, Sybil L: s. 19-36, Institute Of Public Administration, The University Of Michigan, Ann Arbor 1962b.
- Riggs, Fred W: Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View, teoksessa *Bureaucracy And Political Development*, ed. La Palombara, Joseph: s. 120—167, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Riggs, Fred W: *Administration In Developing Countries: The Theory Of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston 1964.
- Riggs, Fred W: Administrative Development : An Elusive Concept, teoksessa *Approaches To Development: Politics, Administration And Change*, eds. Montgomery, John D. — Siffin, William J: s. 225—255, McGraw-Hill Book Company, New York 1966.
- Riggs, Fred W: Professionalism, Political Science, and the Scope of Public Administration, teoksessa *Theory And Practice Of Public Administration: Scope, Objectives, And Methods*, ed. Charlesworth, James C: s. 32—62, The American Academy of Political and Social Science, Monograph 8, Philadelphia 1968.
- Riggs, Fred W: The "Sala" Model : An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration, teoksessa *Readings In Comparative Public Administration*, ed. Nimrod, Raphaeli: s. 412—432, Allyn And Bacon, Inc., Boston 1969a.
- Riggs, Fred W: Bureaucratic Politics in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Administration* 1(1969b): s. 5—38.
- Riggs, Fred W: The "Sala" Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration, teoksessa *Comparative Perspectives On Formal Organizations*, ed. Landsberger, Henry A: s. 151—167, Little, Brown And Company, Boston 1970.
- Riggs, Fred W: *Prismatic Society Revisited*, General Learning Press, Morristown 1973.
- Riggs, Fred W: The Group and the Movement : Notes on Comparative and Development Administration. *Public Administration Review* 36(1976): s. 648—654.
- Riggs, Fred W: Development, teoksessa *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, ed. Sartori, Giovanni: s. 125—203, Sage Publications, Beverly Hills 1984.
- Salminen, Ari: *On Max Weber's Comparative Methodology*, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No 99, Hallintotiede 4, Vaasa 1984.
- Salminen, Ari: *Public Sector In Western Economies: A Comparative Perspective*, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No 134, Administrative Science 7, Vaasa 1989.
- Sisson, Richard: Bureaucratic Politics in Comparative Perspective: A Commentary and Critique. *Journal of Comparative Administration* 1(1969): s. 39-46.
- Smelser, Neil J : *Comparative Methods In The Social Sciences*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs 1976.
- Waldo, Dwight: *Comparative Public Administration: Prologue, Problems, And Promise*, Comparative Administration Group, American Society for Public Administration, Papers in Comparative Public Administration, Special Series, Number 2, Chicago 1964.
- Weidner, Edward W : Development Administration : A New Focus for Research, teoksessa *Papers In Comparative Public Administration*, eds. Heady, Ferrel — Stokes, Sybil L: s. 97—115, Institute of Public Administration, The University of Michigan, Ann Arbor 1962.