

## **JULKISEN HALLINNON HISTORIAA**

**E.N. Gladden: A History of Public Administration.**

**Osa 1. From Earliest Times to the Eleventh Century.** London 1972. 269 s.

**Osa 2. From the Eleventh Century to the Present Day.** London 1972. 419 s.

Tieteellisten traditioiden muuttuminen ja uudistuminen edellyttävät tutkimuskohteen ja tieteen kehityksen eteenpäin ulottuvaa tarkastelua. Mm. politiikan tutkimuksessa on parhaillaan käynnissä jo runsaan vuosikymmenen Suomessakin havaittavissa ollut tieteellinen murros, jossa yhtenä tendenssinä on historiallisen otteen uusi tuleminen. Poliittista filosofiaa ja poliittista aatehistoriaa ollaan tulkitsemassa uudelleen.

Suomalaisissa valtionhallintoa tutkivissa tieteissä – sekä perinteisissä oikeustieteissä että uudemmissa hallintotieteissä – on viime vuosina puhuttu hallinnon kehityksen tutkimisesta, hallintohistoriasta, vaikka tulokset ovat olleet kovin vähäisiä, ainakin tässä vaiheessa. Tutkimuksissa on laadittu »pakolliset» historialliset katsaukset aikaisempaa laajempina, mutta hallinnon historiaa ei ole varsinaisesti kukaan tutkinut hallinnon historian tutkimusprojektina. Joitakin erillisiä tutkimuksia on tehty, mutta ei minkään yleisen tutkimusohjelman tai projektin osana.

Vertaileva hallinnon tutkimus, joka on kansainvälisesti kehittynyt hallintotieteen erikoisalue, on Suomessa varsin vähän tunnettu alue. E.N. Gladdenin teoksessa yhtyvät vertaileva ja historiallinen tutkimusote kiintoisasti. Professori Gladden julkishallinnon professorina tuntee modernin hallintokoneiston, sen ongelmat, toimintatavat, tutkimisen teoreettiset vaihtoehdot ja metodit. Näiden tuntemukseen perustuvalla hallinnon historian kirjoittajalla on sellaista potentiaalista lukijakuntaa, jota perinnäiset historian tutkijat eivät hallinnon historiaa tutkiessaan valitettavasti aina saa tässä tiukasti tieteenaloittain lokeroituneessa yhteiskunnassa.

E.N. Gladden toteaa edellä hahmotetut ongelmat relevanteiksi myös Euroopassa laajemminkin. Hallinnon historian tutkimus ei ole kiinnostanut hallinnontutkijoita. Historioitsijoiden tutkimuksia hallinnosta ovat puolestaan hallinnon tutkijat vierastaneet. Gladden pyrkiikin teoksessaan, oppikirjassaan virkamiehille ja yliopistoille, tämän päivän hallinnon ongelmien ja teoreettisten käsitteiden kautta tarkastelemaan vertailevassa perspektiivissä hallinnon kehitystä. Keskeisiksi tutkimuskysymyksiksi ja tutkimuksen teemoiksi Gladden ottaa hallinnon 1) johtamisen (direction and top management), 2) funktiot ja organisaation, 3) henkilökunnan, 4) tekniikan, 5) bibliografian ja 6) teorian.

Asettamiensa tutkimusalueiden osalta Gladdenin teos sisältää runsaasti arvokasta tietoa vertailevasta perspektiivistä hallinnon historiasta. Se ei sijoita hallinnon kehitystä kansainvälisen taikka kansallisen ajattelun kenttään. Teoksen vahvana puolena tältä kannalta voidaankin pitää sitä, että se ei pyri sijoittamaan hallinnon kehitystä pelkkien luokka- taikka muiden intressien ilmentymäksi taikka jonkin muun vajavaisen selityksen malliin, vaan jättää tämän selityksen avoimeksi. Tältä kannalta teosta voidaan pitää hyvänä hallintoa koskevana faktatiedon lähteenä ja perustana tutkijoille, jotka koettavat ymmärtää hallinnon nykyisiä muotoja ja rakenteita ja ehkä myös selittää hallinnon kunakin aikana ilmentämiä rakenteita ja toimintatapoja.

Gladden ei painota esityksessään yksittäisten organisaatioiden rakenteiden kehityksen kuvausta. Hänen käyttämänsä organisaatiokirjallisuuden käsitteistö voisi tätä edellyttää. Johtamista hän käsittelee lähinnä valtion toimintojen

johtamisena, hallintana, ei yksittäisen organisaation, viraston johtamisen menettelytapoina ja johtojärjestelyinä. Tässä suhteessa teos tuottaa pettymyksen, sillä yleisessä historiankirjoituksessa ja historiantutkimuksessa – mukaan lukien erilliset hallintoa koskevat erillistutkimukset – on organisaatiokysymyksissä päästy huomattavan yksityiskohtaisiin tietoihin. Näin ollen valtiollista johtamista ja organisointia koskevat kirjan tiedot ovat yleiseen historiantutkimukseen tutustuneelle hyvinkin tuttuja. Rajoittuvathan ne tässä teoksessa pääasiassa kuninkaan, tämän hovin, hallituksen, edustuslaitoksen sekä ylimpien virastojen keskinäisten suhteiden kehitykseen.

Teokseen rajattujen ongelmien luettelo olisi uudenlaisen tietämyksen lisäämisen ja tarjoamisen kannalta voinut laajentaa kulloinkin toimineiden virastojen sisäisiin organisoinnin erityiskysymyksiin, hallintomenettelyjen alueelle.

Gladdenin teos jakaantuu kahteen niteeseen, joista edellinen kattaa vuodet 20 000 eKr. – 1000 jKr. Jälkimmäinen osa käsittelee kehitystä tästä eteenpäin. Varhaisempaa kautta käsittelevässä niteessä painotus on varhaisimmissa kausissa. Muinaisen Egyptin, Kreikan kaupunkivaltioiden ja Intian ja Kiinan sekä Bysantin hallinnon historia tulevat korostetusti esille. Koska teokseen sisällytetään tuon aikainen sivistynyt maailma ja näiden hallinnollisten järjestelmien pääpiirteet, pysyttäytyy esitys varsin yleisellä tasolla. Gladden pyrkii aivan tietoisesti yleistyksiin, vaikka kuvaakin yksittäisiä hallinnollisia järjestelyjä eri aikoina ja näiden muuttumista. Ylistyksiin pyrkivä teoksen tarkastelutapa – varsinkin mikäli lukija pitää mielessään tämän päivän hallitsemisen probleemeja – johtaa pakostakin kysymykseen onko mitään uutta auringon alla.

Keskiajan ja uuden ajan alkupuolen hallintoa kuvatessaan Gladden keskittyy kuninkaan hovin ja kuninkaan virkamiehistön kehityksen esittelyyn. Teksti vilisee kuninkaita ja näiden hovimiehiä ja erilaisia sota- ja oikeuslaitoksen organisointitapoja. Myös kirkon ja kuninkaan väliset suhteet nousevat esiin. Vaikka tarkastelu on samanlaista keskiajan osalta kuin historian varhaisempienkin vaiheiden esittelyssä, saattaa tarkastelutavan tietynlainen muodollisuus häiritä historian tässä vaiheessa, jossa yhteiskunnan sosiaalinen erilaistuminen voimistui ja tieto tästä on lukijan yleisessä muistissa edellisiä vaiheita paremmin. Mikäli kirja olisi pysyttäytynyt yksittäisten virastojen organisaatiokuvauksena, ei hallinnon yhteiskunnallista ja poliittista funktiota jäisi samalla tavalla kaipaamaan kuin nyt. Keskitytäänhän tutkimuksessa yhteiskunnan hallintojärjestelmän huipputasolle, sen organisointiin. Tällä tasolla oleellista olisi ollut viitata siihen, kuinka vallankäyttö ja hallinto on poliittisen vallankäytön ja kilpailun kohteena ja välineenä. Valistunutta lukijakuntaa yleiset maininnat eivät olisi paljonkaan informoineet. Tämän tiedon puuttu-

minen jättää kuitenkin lukijan kyselemään epätietoisena sitä, mistä syystä hallinnon ja hallinnan tehokkuus, muodot, käytettävät keinot ja näiden vaihtelut ovat olleet niin suuria. Yhteiskunnan integriteetti, sisäinen hallittavuus ei ole tutkimuksen selittävä tekijä. Organisaatiomuotoja koskevassa tutkimuksessa näitä kysymyksiä olisi voitu käsitellä.

Edellä esitetty arvostelu teoksen tarkastelutapaa kohtaan sisältää myös toisen puolen, kääntöpuolen. Keskittyessään organisaatiotutkijaa kiinnostaaviin ylimmän hallintotason hallinnollisten menetelmien historialliseen kehitykseen tarjoaa kirja runsaasti pitkän aikavälin perspektiiviä virkamiesten koulutuksen, ylentämismenettelyjen, vastuusuhteiden, rekrytoinnin ja erikoistumisen tarkastelulle. Tieto on lisäksi kiintoisaa vertailevalle hallinnon tutkimukselle. Selityksiin pyrkiessään Gladden olisi joutunut sivuuttamaan monia näitä kiintoisia kysymyksiä, jotka eivät suoranaisesti liity hallinnon muotojen kehityksen selitykseen.

Gladdenin Englannin ja brittiläisen imperiumin historian tuntemus tulee teoksessa erittäin selvästi esille, suomalaisen lukijan kannalta ehkä liiankin painotetusti. Sitä vastoin Preussin ja erityisesti Venäjän hallinnon historian kuvaus jää äärimmäisen yleisluontoiseksi. Suomalaisen hallinnon ja ruotsalaisen hallinnon kehityksen kannalta olisi Preussin hallintojärjestelmän erityispiirteiden käsittelyllä saatu tietoa oman järjestelmämme esikuvista. Toisaalta englantilaisen ja ranskalaisen järjestelmän useiden yksityiskohtien esittelyn kautta saadaan mainiota vertailutietoa vastaavista kaukaisemmista hallinnollisista järjestelyistä. Perspektiivi Preussia ja Keski-Eurooppaa laajemmalle tarjoaa avaria näköaloja.

Teoksen yhtenä kiintoisista esittämistavallisista yksityiskohdista kannattaa tässä yhteydessä mainita eri lukuihin sisältyvät aikakauden tyyppillisten hallintovirkamiesten virkaurien ja elämänkertojen esittelyt. Nämä lisäävät eloa muodollisiin organisaatiokuvauksiin.

Teoksen tavoite bibliografian ja hallinnollisten järjestelyjen teoreettisten esikuvien ja perusteiden esittämisessä on toteutunut teoksessa vain osittain. Viitattava kirjallisuus on pääasiassa historian yleisesityksiä. Vain joitakin kunkin aikakauden hallintohistoriallisia erikoisteoksia mainitaan lähteissä. Koska käsiteltävänä ajanjaksoina ovat esihistoriallinen ja historiallinen aika, olisi tältä vähän tutkitulta historian haaraltakin löytynyt kattavampi määrä erikoistutkimuksia kuin mitä teos esittelee. Vertailu tutkimuksia ei ole, mutta yksittäisiä maita koskevia erikoistutkimuksia sitäkin enemmän.

Hallinnollisten ratkaisujen teoreettisten perusteiden käsittely on jätetty kirjassa myös varsin vähäiselle huomiolle. Näitä lienee vaikea löytää samanlaisina kuin tänä päivänä. Hallinnollisissa organisaatoratkaisuissa on kyse ylimmän päätöksenteon tasolla ennen muuta voimapolitiikasta. Perusteita tähän

on löydettävissä valtioteorioista. Hallinnon valtioteorioihin liittyviä yhteyksiä Gladden ei ole tarkemmin spesifoinut. Valtiotaorioiden käsittely tällaisessa yleisteoksessa ei olisi ollut perusteltua.

Tässä arvostelussa esitetyistä kirjan puutteista huolimatta teos on harvinaisen poikkeus. Vastaavanlaisia kirjoja ei ole ilmestynyt. Se puolustaa tästä syystä paikkaansa hallinnon tutkijan lukemistossa vaikka onkin jo kymmenen vuotta vanha. Kirja tuo esille uusia näkökulmia ja lisää tietoa tiivistetyssä muodossa hallinnon menneisyydestä. Näin se auttaa löytämään uusia näkökulmia tämän päivän tutkimukselle ja tutkimuksen uudistumiselle sekä menneisyyden että tulevaisuuden osalta. Kirjaa on saatavissa edelleen kustantajalta. Ainakin eduskunnan kirjastosta se on myös löydettävissä.

**Seppo Tiihonen**