

JULKISHALLINTO- TIETEEN KLASSIKOT Max Weberistä Dwight Waldoon

Fry, Brian R.: Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo. Chatham (NJ): Chatman House, 1989. ix, 254 p. ISBN 0—934540—56-x.

Kirjaviisauden tarve, ..

Monien muiden yhteiskuntatieteellisten tutkimusalueiden tapaan myös julkishallintotieteen piirissä viitataan usein eräiden alan suurten vaikuttajien kirjoituksiin. Asiassa kuin asiassa evästystä haetaan jo klassikkoaseman saavuttaneiden henkilöiden töistä. Heidän ideoitaan toistetaan, verrataan, uudelleentulkitaan sekä sidotaan alan ajankohtaiseen keskusteluun. Vain harvoihin heidän merkityksensä asetetaan kyseenalaiseksi. Ja tavallista on, että uuden tiedon karttuessa klassikoiden määrä ainoastaan lisääntyy. »Vanhojen» klassikoiden rinnalle nostetaan »uusia» tai »modemeita» klassikoita.

Mikäli lukija haluaa ymmärtää kuvattua kaltaista keskustelua, hänen tulee ottaa haltuunsa varsin laaja klassikkojen kenttä. Alan tieteellisen keskustelun seuraaminen edellyttää laajaa ja syvällistä kirjaviisautta. Muutoin klassikoviittaukset menevät helposti ohi korvien. Ja ilman perustietoja myös viittausten relevanssia on vaikea arvioida. Asiantuntevalta tuntuvien viitteiden alla kerettiläisiä ajatuksia hautonut lukija sulkee helposti suunsa. Auktoriteettiusko on juurtunut syväälle ja sitä tukevat monet tieteen sosiaaliseen rakenteeseen kytkeytyvät ominaispiirteet. Näin on varsinkin alueella, jossa tieteellisen tiedon pätevyyden mittana käytetään usein — parempien mittareiden puuttuessa — tutkijan tieteellistä mainetta (engl. reputation; ks. esim. Whitley 1984).

.. sen hankinnan vaikeus ..

Keskustelun seuraamisessa tarvittavan kirjaviisauden hankinta ei ole aina helppoa. Standardioppikirjoissa tai johdantokursseilla klas-

sikoiden esittely jää usein lyhyeksi ja pintapuoliseksi. Rajallinen luentoaika halutaan käyttää hyödyksi, eikä erillisiä klassikkokursseja voida esim. tutkintoon varatun ajan tai henkilöresurssien puitteissa järjestää. Tämän seurauksena klassikoidenajatukset pyritään yksinkertaistamaan ja tiivistämään. Lopulta ne esitetään muutamalla lauseella, muodossa, jota asiaan perehtymättömien on enää vaikea ymmärtää. Jo pilkkun poistaminen saattaa muuttaa koko ajatusrakennelman sisällön.

Peruskurssit ja standardioppikirjat eivät siis tuo ongelmaan ratkaisua. Onneksi muitakin tapoja on tarjolla. Aktiivinen lukija voi aina perehtyä klassikoiden alkuperäisiin kirjoituksiin ja niitä koskevaan tieteelliseen keskusteluun. Käytännössä tämä on kuitenkin työlästä. Klassikoiden omat teokset ovat usein laajoja ja vaikeaselkoisia. Niiden tulkinta edellyttää teoriahistoriallisen tilanteen ja siinä käydyn keskustelun hallintaa. Ja mikä pahinta, eri aikoina klassikoiden omatkin ajatukset ovat saattaneet olleellisesti muuttua. Tarvitaan asiaa taustoittavaa ja syventävää materiaalia.

.. ja ratkaisu

Klassikoiden määrän ja merkityksen kasvaessa sekä tieteenalan hajautuessa klassikkotiedon hallinnasta on tullut yhä vaikeampi tehtävä. Kehityksen seurauksena monilla sosiaalitieteen alueilla on alettu julkaista perinteisten teoriahistoriallisten oppikirjojen ohella alan keskeisten klassikoiden ajatuksia kokoavia ja esitteleviä, kuka on kukin tyyppisiä teoksia. Perinteisistä, aihealueittain etenevistä oppikirjoista poiketen tällaiset teokset ovat henkilökeskeisesti eteneviä. Kussakin, itsenäisesti luettavaksi tarkoitettussa luvussa esitellään vain yksi klassikko. Ja vaikka teokset saattavat soveltua myös oppikirjakäyttöön ne ovat ensisijaisesti tutkimusalueen käsikirjastoihin kuuluvia hakuteoksia. Niiden avulla klassikkotietämystä voidaan paremmin hallita; niistä voidaan hakea pikkutietoja ja niitä voidaan tarkastaa hämäräksi jääneitä mielikuvia.

Organisaatiotutkimuksen osalta tällainen teos (Pugh & Hickson 1989) on esitelty Hallinnon Tutkimus lehdessä 1/1990 (Mälkiä 1990). Julkishallintotiedettä varten vas-

taavan teoksen on laatinut Brian R. Fry.

Keitä ovat Julkishallintotieteen klassikot?

Kirjaansa *Mastering Public Administration* Brian Fry on koonnut tietoja keskeisimmistä julkishallintotieteen kehitykseen vaikuttaneista henkilöistä. Kunkin mukaan otetun henkilön osalta kirjassa esitellään elämäntiedot, julkishallintotieteen kannalta keskeinen tuotanto sekä tieteellisen ajattelun pääideat. Samalla ideoita pyritään kytkeämään asiasta käytyyn laajempaan keskusteluun.

Kaikki kirjan henkilöesittelyt ovat suhteellisen laajoja, keskipituudeltaan 25 sivuisia. Tästä johtuen mukaan otettujen henkilöiden määrä on rajattu erittäin pieneksi. Mukaan on voitu ottaa vain kaikkein keskeisimmät tutkimusalueen kehitykseen vaikuttaneet henkilöt. Tällaisiksi on teoksessa nimetty:

- Max Weber,
- Frederick W. Taylor,
- Luther H. Gulick,
- Mary Parker Follett,
- Elton Mayo,
- Chester Barnard,
- Herbert A. Simon ja
- Dwight Waldo.

Heistä laajimpien esittelyiden arvoisiksi on katsottu Simon (37 s.), Weber (32 s.) ja Waldo (32 s.). Kaikkein lyhyimmällä esittelyllä kuitataan Follett (23 s.).

Henkilövalinnan perusongelmia

Yleisesti ottaen edellä esitetty nimilista tuntuu sikäli tyydyttävältä, että kaikki mukaan otetut henkilöt ovat varmasti oman esittelynsä ansainneet. Suurinta hämmennystä valinnoissa aiheuttaakin listan lyhyys (8 henkilöä) sekä mukaan otettujen julkishallintotieteilijöiden vähälukuisuus. Julkishallintotieteen piirissä toimineita mukaan otetuista henkilöistä ovat vain Luther Gulick, Herbert A. Simon ja Dwight Waldo. Muiden panos tieteenalan kehitykseen on tullut sen ulkopuolelta, usein erilaisen välittävien tahojen kautta. Tässä suhteessa hyvän esimerkin muodostavat sekä Taylor että Mayo.

Keitä kirjasta sitten puuttuu? Täläiseen kysymykseen ei ole yleensä helppo vastata. Käsillä olevan kirjan puutteet ovat kuitenkin

kin ilmeiset. Teoksesta puuttuvat lähes kaikki tieteenalan amerikkalaiset uranuurtajat. Samoin puuttuvat monet alan uudemmat klassikot; vain Simon ja Waldo ovat mukana.

Puuttuvat uranuurtajat

Yllättävänä voidaan pitää sitä, että teoksen ulkopuolelle on jätetty kaikki amerikkalaisen julkishallintotieteen keskeiset perustajat ja uranuurtajat. Heihin kuuluvat aikalaisilleen suhteellisen tuntemattomaksi jäänyt, mutta myöhemmässä keskustelussa yhä uudelleen ja uudelleen esille nouseva Woodrow Wilson (ks. erit. Wilson 1887; Rabin & Bowman 1984), julkishallintotieteen »isäksi» usein nimetty, politiikka-hallinto dikotomiaa koskevista kannanotoistaan parhaiten tunnettu Frank Goodnow (1900) ja alan ensimmäisen oppikirjan kirjoittajana laajimmin tunnettu Leonard D. White (1926).

Kirjasta puuttuvat myös monet muut alueen 1920-, 1930- ja 1940-lukujen kehitykseen vahvasti vaikuttaneet henkilöt. Alan oppikirjoissa yleisimmin mainittuihin kuuluvat ainakin William Franklin Willoughby, John Pfiffner ja Harvey Walker. Merkittävinä vaikuttajina voidaan edelleen mainita Charles A. Beard, Henry J. Bruere, Frederick A. Cleveland ja William E. Mosher. Kaikki he ovat henkilöitä, jotka alan oppikirjoissa toistuvasti nostetaan esille keskeisinä tieteenalan syntyyn ja kehitykseen vaikuttaneina henkilöinä.

Varsinkin Whiten, Goodnowin ja Wilsonin pois jättäminen tuntuu omituiselta ratkaisulta. Samoin ihmetystä saattaa herättää se, että pois on jätetty klassisen hallintoteorian kriitikkona Simonin ja Waldon rinnalle ajoittain nostettu, politiikan ja hallinnon erottelua vastustanut Paul H. Appleby (ks. esim. Appleby 1949; Martin 1965). Alan erään keskeisimmän ja vaikutusvaltaisimman koulutusyksikön (Syracuse University; Maxwell School of Citizenship and Public Administration) dekaanina myös hänen ajatuksensa ovat olleet kauas kantavia. Samalla ne antavat hyvän pohjan ymmärtää sitä, lähinnä yleisen valtio-opin taholta julkishallintotieteeseen kohdistunutta kritiikkiä, jossa julkishallintotiede halutaan yhä vieläkin ymmärtää vain jonkinlaiseksi valtio-opin puoli-itenäiseksi haaraksi.

Puuttuvat modernit klassikot

Entä sitten alan uudempi keskustelu? Tältä osin rajausten tekeminen on jo paljon vaikeampaa. Liikutaan näet alueella, jossa eri henkilöiden merkitys riippuu vahvasti arvioijan omista henkilökohtaisista lähtökohdista: Ketä kukin arvostaa, sitä hän pitää myös alan klassikkoihin kuuluvana.

Alustavaa listaa voidaan silti hahmottaa. Käsitykseni mukaan eräitä keskeisiä oman esittelynsä arvoisia vaikuttajia olisivat olleet esim. tieteenalan 1970-luvun kriisikeskusteluun ehkäpä kaikkein voimakkaimmin vaikuttanut Vincent Ostrom, vertailevan hallinnontutkimuksen edustajista ainakin Ferrel Heady ja Fred W. Riggs, Tennessee Valley Authority tutkimuksestaan tunnettu Philip Selznick, rationalismi-inkrementalismi-keskustelun avannut Charles Lindblom ja sitä jatkanut Amitai Etzioni, toimintapolitiikkojen analyysin ja implementoinnin alueilla vaikuttaneet Yetzhekiel Dror ja Aaron Wildawsky, case analyttistä metodia hyväksikäyttäneet Frederick C. Mosher ja Graham Allison sekä nykyisessä keskustelussa usein esille nousevat julkisen vallan johtavat teoreetikot kuten William A. Niskanen, Gordon Tullock ja James Buchanan. Kaikki edelliset siis lähinnä esimerkkeinä henkilöistä, joita mukaan olisi voinut ottaa.

Huomatkaa, että edellisestä listasta puuttuvat vielä kokonaan seläiset selviä johtotähtiä vaille olevat alueet kuten uusi julkishallintotiede (Frank Marini ja kumppanit) tai julkisen sektorin OD-teoria (esim. Robert T. Golembiewski). Listalta puuttuvat myös monet alan uudemmat ja huonommin jäsentyneet tutkimusalueet, kuten uudempi »public management» keskustelu.

Yleiskuva

Kuten edellä on käynyt esille kirjan peruspuutteena on mukaan otettujen henkilöiden vähäinen määrä. Tällöin ovat varsinkin tieteenalan »omat», yhtä hyvin vanhat kuin uudetkin klassikot tulleet kaltoin kohdelluiksi. Vastaavasti kirjan suurimpana etuna on siihen mukaan otettujen henkilöiden laaja ja huolellinen esittely. Tässä suhteessa teoksen laadintaa on tuntunut ohjanneen ajatus, että esittelyn tulee olla joko kattava tai

sitten sitä ei ole lainkaan tarve laatia. Tavallaan tähän on helppo yhtyä — lyhyillä ja tyhjänpäiväisillä esittelyillä on vain harvoin todellista käyttöä.

Laajoista ja yksityiskohtaisista esittelyistä huolimatta teoksesta jää jäljelle pettymyksen maku. Esittelyn kohteeksi valitut henkilöt ovat näet, Dwight Waldon lukuun ottamatta, juuri niitä, joita koskevaa tietoa on muutoinkin helpoimmin saatavilla. Samalla he ovat niitä, joihin jo alan suppeimmassakin oppikirjoissa ja lyhyimmilläänkin luennoilla kiinnitetään kaikkein laajinta huomiota. Haluankin kysyä: Eikö perustellumpaa olisi ollut esitellä niitä, alan heikommin tunnettuja klassikoita, joita koskevaa tietoa on muutoinkin kaikkein hankalin löytää? Tässä suhteessa kirjan rajaus on mielestäni selvästi väärin perustein laadittu.

Matti Mätkiä

LÄHTEET

- Appleby, Paul H.: Policy and Administration. University: University of Alabama Press, 1949.
- Goodnow, Frank: Politics and Administration. New York: McMillan, 1900.
- Martin, Roscoe C.: Paul H. Appleby and His Administrative World. Teoksessa Martin, Roscoe C. (Ed.): Public Administration and Democracy. Essays in Honor of Paul H. Appleby. New York: Syracuse University Press, 1965. p. 1—14.
- Mätkiä, Matti: Kuka on kukin organisaatiotutkimuksessa. Hallinnon Tutkimus, 1990, Vol. 9, N:o 1, s. 84. Kirja-arvio teoksesta Pugh & Hickson 1989.
- Pugh, D. S. & Hickson, D. J.: Writers on Organizations. 4th Ed. London: Penguin Books, 1989.
- Rabin, Jack & Bowman, James S. (Eds.): Politics and Administration. Woodrow Wilson and the Study of Public Administration. New York: Marcel Dekker, 1984.

Whitley, Richard: *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*. Oxford (UK): Clarendon Press, 1984.

Wilson, Woodrow: *The Study of*

Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, Vol. 2, p. 197—222. Reprinted in: *Political Science Quarterly*, 1941, Vol. 56, p. 507—514.

White, Leonard D.: *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: McMillan, 1929. 2nd Ed. 1939; 3rd Ed. 1948; 4th Ed. 1955.