

Tutkimus yhteiskuntapolitiikan tukena ja kehittäjänä:

Ruotsin kuntatutkimuksen analysointia

Anita Niemi-lilahti

Kunta ja kunnallisen itsehallinnon problematiikka on Ruotsissa ollut vilkkaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kohteena erityisesti 1960-luvun jälkipuoliskolta lukien. Tutkimusharastus näkyy sekä lukuisina yksittäisinä tutkimuksina että muutamina laajoina tutkimushankkeina. Tarkastelen tässä lyhyesti jälkimmäisiä.

Suomessa ei ole toteutettu yhtään laajaa useiden laitosten tai tieteenalojen yhteistä valtakunnallista kuntaan kohdistuvaa tutkimushanketta. Sellaiseen ei ole joko katsottu olleen tarvetta tai se on muista syistä jäänyt syntymättä. Vapaakuntakokeilun käynnistyttyä 1989 Suomessa näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että jonkinlainen laaja kuntatutkimushanke olisi meilläkin paikallaan. Suomen vapaakuntakokeilua luotsaava sisäasiainministeriön itsehallintoprojekti on myös korostanut tutkimuksen tarvetta (Suomen Kunnallislehti 1989:15, 34—35 ja sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin 6.9.1989 järjestämä tutkijaseminaari).

Ruotsi on tunnetusti monessa asiassa, myös vapaakuntakokeilussa ollut edelläkävijänä Suomen hallinnon kehittämiseksi. Miksi Ruotsin esimerkki ei tutkimustoiminnan osalta ole tuottanut tulosta Suomessa? Eroavatko Suomen ja Ruotsin itsehallinnon reaali maailmat tai tutkimukselliset lähtökohdat olennaisesti toisistaan? Millaisia kunnallishallinnon kysymyksiä Ruotsissa on selvitetty laajoissa tutkimushankkeissa?

Edellä olevat kysymykset tekevät perustelluksi tutustua lähemmin Ruotsin laajoihin kuntatutkimuksiin. Kysymykset liittyvät myös käynnissä olevaan kunnallista itsehallintoa käsittelevään väitöskirjatyöhöni. Rajaan Ruotsin kuntatutkimuksen tarkastelun siten, että käsittelen ensiksi näiden tutkimushankkeiden taustalla näkyviä yhteiskuntakehityksen ilmiöitä ja toiseksi tutkimushankkeiden tavoitteita ja sisältöjä sekä kolmanneksi tutkimusten suoritusastapaa. Selvitän aluksi lyhyesti tutkimushankkeiden yleispiirteitä.

1 Ruotsalaisten kunnallishallinnon ja -demokratian tutkimusprojektien yleispiirteitä

Ruotsissa on tähän mennessä toteutettu kaksi mittavaa valtakunnallista tutkimusprojektia. Kolmas laaja hanke on käynnistymässä. Ensimmäinen tutkimushanke (Kommunalforskningsgruppen) ajoittui vuosille 1966—74. Sen teema oli kunnallinen itsehallinto ja kuntajako. Päävittäjänä toimi professori Jörgen Westerståhl Göteborgin yliopistosta. Hankkeeseen osallistuvat Ruotsin yliopistojen valtio-opin laitokset (statsvetenskapliga institutioner). Ruotsin kunnallistutkijoiden sijoittuminen tiedeyhteisöön poikkeaa suomalaisesta. Ruotsin yliopistoissa ei ole erillistä kunnallistieteiden laitosta, mutta kunta on keskeinen valtio-opin tutkimuskohde.

Vuonna 1966 käynnistynyt hanke on laajin Ruotsissa toteutettu valtiotieteellinen tutkimushanke. Se oli kiinteästi kytketty jatkokoulutukseen ja siihen osallistui viitisenkymmentä väitöskirjatyön tai lisensiaatintutkimuksen tekijää. Projekti synnyttikin kymmeniä tohtorin väitöskirjoja ja lisensiaatin tutkimuksia (mm. Strömberg 1967, Brändström 1968, Gustafsson, G 1969, Johansson 1972). Hankkeen koulutuksellista merkitystä on pidetty ainutlaatuisena Ruotsin yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa erityisesti siksi, että suurena tutkimushankkeena se tarjosi erinomaisen mahdollisuuden tutkijoiden väliseen ajatustenvaihtoon (Westerståhl 1970, 94—98; Brantgårde 1974). Projektin seurauksena Ruotsin valtiotieteellijäkuntaan kouliutui suuri kunnallisen itsehallinnon problematiikkaan perehtynyt tutkijajoukko.

Toinen laajamittainen tutkimushanke (Kommunaldemokratiska forskningsgruppen) sijoittui vuosille 1979—82. Siihen osallistuivat kaikki ruotsalaiset valtiotieteiden laitokset ja lisäksi Lundin yliopiston kulttuuri- ja talousmaantieteen laitos. Tutkimushankkeella oli useampia projektivastaavia. Tällä kertaa projektin tutkijat olivat pääosin väitelleitä 'senioritutkijoita'. Vas-

taavia tutkijoita ja tutkimusassistentteja oli yhteensä 20. Kunnallisdemokratian tutkimushanke dokumentoitiin 15 osaraporttina (esim. Westerståhl & Johansson 1981, Gidlund & Gidlund 1981, Johansson 1982) ja lisäksi erillisenä yhteenvetona (Strömberg & Westerståhl 1983). Parlamentaarinen komitea muotoili tutkimusohjelman yleiset suuntaviivat ja se oli myös hallinnollisesti vastuussa ohjelman läpiviemisestä.

Yhteisenä piirteenä kahdelle laajalle tutkimushankkeelle oli halu selvittää, kuinka kunnallisen itsehallinnon reaaliset olosuhteet olivat Ruotsissa kehittyneet. Yhteistä projekteille oli myös se, että tutkimusintressi ja rahoitus olivat lähtöisin sisäministeriöstä. Kolmanneksi projekteissa oli monia samoja tutkijoita, ensimmäisessä tohtorin opinnäytteensä suorittaneet olivat toisessa projektissa senioritutkijoina. Ensimmäisen projektin aktiivisimmat vetäjät osallistuivat myös toisen projektin johtoon.

Kaksi edellä kuvattua projektia ovat toteutettuja suuria kuntatutkimuksia. Niiden lisäksi on toteutettu muita suhteellisen laajoja hankkeita, mm. kuntien tulevaisuuden problematiikkaa analysoinut hanke, joka oli looginen jatko kahdelle aiemmalle. Sen erityispiirteenä oli ensinnäkin kiinnostuksen ulottaminen myös varsinaisen kunnallishallinnon rajojen ulkopuolelle, koko paikallisyhteisöön ja sen toimijoihin. Toinen projektin erityispiirre oli tutkijaryhmän ja tutkimuksen kohteena olleen seitsemän kunnan kesken organisoitu tutkimusyhteistyö. (Kommunerna och framtiden 1984, Gidlund 1986)

Ruotsin kuntatutkimusten runsautta lisää se, että erityisesti valtiovarainministeriön ja sisäministeriön alaisuudessa on jatkuvasti komiteoita, jotka teettävät tutkijoilla tutkimuksia sekä kunnasta että ylipäänsä julkisesta hallinnosta (esim. Valtiovarainministeriön ESO eli julkisen talouden tutkimuksen asiantuntijaryhmä; ks. Ds 1988:1, 1988:5 ja 1988:60; Sisäministeriön 'Stat-kommunberedningen', jonka tehtäväksi annettiin vapaakuntakokeilun ohjaus ja valvonta, esim. Westerståhl 1987). Tutkimuksen keinoin on siten mm. pyritty luomaan mittareita julkisen hallinnon tuottavuuden arvioimiseksi. Samoin tutkijoiden tehtäväksi annettiin vapaakuntakokeilun arviointiohjelman laatiminen (Strömberg 1986). Ruotsin ja Suomen komitealaitokset eroavat seuraavasti. Suomen komitealaitokset teettää varsinaisten mietintöjen ohessa hallinnollisia selvityksiä, joiden tehtävänä on vastata melko eksakteihin kysymyksiin. Ruotsin

komitealaitos teettää sen sijaan runsaasti tilaustutkimuksia.

Ruotsin kuntatutkimuksen analyysissa rajaam tarkasteluni seuraavassa koskemaan vain kahda edellä mainittua Ruotsin suurta kuntatutkimusta.

2 Tutkimushankkeiden taustailmiöitä

Ruotsalaisen tutkimuksen taustalta heijastuu selvästi läntisten demokratioiden yleinen hyvinvointivaltion kehitys. Julkisten palvelujen ja julkisen sektorin henkilöstön koko kansantalousosuuden sekä siinä tapahtuneiden muutosten suhteen Ruotsi kuuluu maailman huippuvaltioihin (Salminen 1989). Hyvinvointivaltion kehitys on merkinnyt myös hyvinvointitehtävien kunnallistumista ja sitä kautta kunnallishallinnon dramaattista kasvua.

Ruotsin kunnallinen henkilöstö kasvoi esimerkiksi 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin niin voimakkaasti, että kuntalaisten määrä viranhaltijaa kohden laski pienemmissä kunnissa lähes 300 asukkaasta alle sataan ja suurissa kunnissa runsaasta 150 asukkaasta noin 60 asukkaaseen. Kunnan uudet työntekijät sijoituivat palvelualueille, erityisesti lakisääteisiin palvelutehtäviin (Gustafsson, G 1980, 104—106).

Kaikkiaan kasvu on Ruotsissa merkinnyt tuntuvaa talouden ja politiikan murrosta. Julkisten palvelujen lisäämiseen pyrittiin erilaisin keinoin. Erityisesti 1960-luvulla kaikilla yhteiskuntasektoreilla pyrittiin suureen mittakaavaan ja sen tuomaan oletettuun hyötyyn sekä erikoistumiseen. 1970-luku oli suunnittelun vuosikymmenen, jolloin kaikilla hallinnon tasoilla — peruskunnissa, maakäräjäkunnissa (landstingskommun) ja valtion keskushallinnossa — laadittiin yhdestä viiteen vuoteen ulottuvia toiminnan lisäyysuunnitelmia. Suunnitelmien toimeenpano kuului kunnille ja maakäräjäkunnille. Tässä tilanteessa kunnallisen itsehallinnon problematiikan tulo keskeiseksi yhteiskunnallisen uudistuksen ja tutkimuksen kohteeksi oli luonnollista (vrt. Gustafsson, A 1970, 7; Gidlund 1978,5; Lane 1989).

Ruotsin kunnallishallinnon tutkimushankkeiden taustalla on kuitenkin erityisenä tekijänä kuntajaon problematiikka. Ruotsissa oli 1950-luvulla paljon kuntia ja hyvin pieniä kuntia. Palvelujen tehokkaan järjestämisen katsottiin edellyttävän riittävän suurta kuntakokoa. Kuntien

yhdistäminen valittiin keinoksi toteuttaa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

Ruotsissa kuntia on yhdistetty suomalaisittain arvioituna hyvinkin radikaalisti. 1950-luvulla käynnistyneiden kuntajakoreformien jälkeen Ruotsin kuntien määrä on laskenut noin 2 500 kunnasta hyppäyksittäin alle 300:n. Ensimmäiset huomattavat kuntaliitokset toteutettiin suurkuntareformissa (storkommunsreformen) 1952. Uudistus koski pääosin maalaiskuntia. Kuntien koon suurentamista jatkettiin vuosina 1966—1974 kuntablokkireformilla (kommunblocksreformen). Sen ideana oli synnyttää ryhmittymiä, joissa uusi kunta muodostui selvästi keskuspaikasta ja sitä ympäröivästä maaseudusta. Pyrkimyksenä oli rakentaa uusia kuntakokonaisuuksia tai blokkikuntia, joissa yhteistyön ja työnjaon perusta on funktionaalinen. Uudistuksessa päädyttiin valtion ja kuntien välisen pitkällisen neuvotteluprosessin jälkeen jakamaan maa 282 kuntaan (Brantgårde 1974, 144—145).

Uusi kuntajako on herättänyt myös kritiikkiä. Toisaalta kuntien määrän supistamista 282:een on pidetty lievänä toimenpiteenä ja esitetty (Gidlund 1986), että noin 70 kuntaa olisi sopiva määrä. Tällöin kuntien rajat voisivat noudattaa työssäkäyntialueiden rajoja. (Reformeista ja niiden vaikutuksista ks. Lane 1979, Gustafsson, G 1980, Strömberg & Westerståhl 1983, Westerståhl 1987, Gidlund 1989.)

Ruotsin ja Suomen hyvinvointivaltion kehityksessä on monia yhteisiä piirteitä. Suomesakin julkinen sektori on kasvanut nopeasti 1960-luvulta ja kasvu on kohdistunut kunnallishallintoon. 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun jälkipuoliskolle kuntien palveluksessa olevan henkilöstön määrä on kasvanut vajaasta 200.000:sta lähes puoleen miljoonaan. Samaan aikaan valtion henkilöstö on kasvanut vain vajaasta 200.000:sta hieman yli 200.000:n. Hyvinvointivaltion rakentaminen on ollut Suomessa kuitenkin selvästi varovaisempaa kuin Ruotsissa (Salminen 1989).

Lisäksi Suomen paikallishallinnon organisoinnissa on ainakin kaksi Ruotsista selvästi poikkeavaa piirrettä. Suomesta puuttuu ensinnäkin kokonaan maan kattava ylemmänasteinen itsehallinto. Toisin sanoen suomalaisesta hallintojärjestelmästä puuttuvat Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden mallien mukaiset ylemmänasteiset itsehallintokunnat (Ruotsin landstingskommun, Norjan fylkeskommun, Tanskan amtskommun). Tiettyjen palvelutehtävien on muisa Pohjoismaissa katsottu hoituvan tehokkaim-

min kuntaa suuremman itsehallintoalueen toimesta. Suomessa asia on ratkaistu kuntainliitoilla, joita Suomessa on lähes 400 ja jotka hoitavat rajattua tehtäväkenttää omalla maantieteellisellä alueellaan. Toinen poikkeava piirre on se, että Suomen kuntien määrässä ei ole tapahtunut Ruotsin kaltaisia radikaaleja muutoksia. Kuntien määrä on Suomessa ollut suhteellisen vakaa. 1950-luvun vajaasta 550 kunnasta kuntien määrä on laskenut vähitellen kuntaliitosten kautta nykyiseen 460 kuntaan. Suomessa ei siis ole katsottu, että organisaatiokoon kasvu lisäisi sinällään palvelujen tehokkuutta.

3 Tutkimushankkeiden tavoitteet, sisältö ja toteutus

Ruotsin molemmat suuret kuntatutkimukset liittyvät kuntajakoon. Ensimmäisen tehtävänä oli selvittää kuntajakoreformin edellytyksiä. Aiheen valintaan vaikuttivat sekä käytännön että teoreettiset intressit. Kuntatutkimus oli ollut 1960-luvulle saakka laiminlyöty alue yhteiskuntatieteellisessä tutkimuskentässä. Kuntien yhdistäminen aktualisoi kunnallisen itsehallinnon problematiikan. Projekti luontui myös hyvin valtio-opin laitosten yhteistyöhankkeeksi. Teoreettisesti projektin teki erityisen kiinnostavaksi mahdollisuus tutkia samanaikaisesti ja samalla tavalla joukkoa itsenäisiä tai melko itsenäisiä poliittisia järjestelmiä (Westerståhl 1967, 1970, 95). Vertailun edellytykset olivat siis hyvät.

Tutkimushanke oli empiirinen. Haettiin vastausta kysymykseen, miten itsehallinto toimii. Tutkimuksessa pyrittiin kuvaamaan todellinen tilanne ja arvioimaan jo toteutuneiden kuntien yhdistämisten seurauksia ja toteutettaviksi suunniteltujen yhdistämisten todennäköisiä seurauksia.

Tutkimusongelmien hahmottamiseksi analysoitiin ensin toisen maailmansodan jälkeistä kunnallista itsehallintokeskustelua kartoittamalla kunnalliseen itsehallintoon yleensä liitettyjä arvoja. Analyysissa pyrittiin selvittämään itsehallinnon soveltuvuus ja mahdollisuudet. Alkuanalyysi osoitti itsehallinnollisten arvojen sijoittuvan lähinnä demokratian ja tehokkuuden teoria-alueelle. Demokratia ja tehokkuus hahmottuivat siten teoreettisen viitekehyksen perustekijöiksi. Kysymyksenasettelua täsmennettiin koskemaan demokratia- ja tehokkuusarvojen painottumista erityyppisissä kunnissa ja erityisesti tulevissa blokkikunnissa.

Demokratia- ja tehokkuusarvojen määrittely muodosti oman problematiikkansa. Samalla tavalla kuin suomalaisessakin keskustelussa (Hoikka 1980, Nousiainen 1982, Salminen & Niemi-lilahti 1983) ruotsalaisessa keskustelussa (Gustafsson A 1970. 7, Gustafsson G 1987; Stjernquist & Magnusson 1988) itsehallintoarvot ilmenevät yleisessä muodossa ja erilaisissa yhteyksissä. Ongelman ratkaisemiseksi pyrittiin luomaan systematiikka, jonka avulla osa-arvoja voitaisiin eritellä hävittämättä niiden olennaisia piirteitä. Arvojen muuntamiseen mitattavissa oleviksi muuttujiksi vaikuttivat jossakin määrin tutkijoiden omat yhteiskunnalliset arvostukset, ennen kaikkea näkemykset demokratiasta.

Projektin lähtökohdat olivat avarat. Kunnallishallinnon koko kentän katsottiin voivan sisältyä hankkeeseen. Tutkimushankkeella oli kuitenkin kuntajakouudistuksen kautta selvä kiinnekohta reaali maailmaan. Tutkimuksen kohteena olivat esimerkiksi vaikutukset vaaleihin (Strömberg 1967), luottamushenkilöorganisaatioon (Gustafsson, G 1969), palvelujen eroihin (Johansson 1972) ja kuntien käyttäytymiseen kuntablokkireformin valmisteluprosessissa (Brantgärde 1974).

Tutkimuksen päätulos on kahden erilaisen itsehallintomaailman, demokratian ja tehokkuuden hahmottaminen. Osoitettiin, että siihen mennessä toteutetut kuntien yhdistämiset olivat tuloksellisia tehokkuuden kannalta. Tutkimus osoitti kuitenkin myös sen, että Ruotsin kunnat eroavat huomattavasti monien tekijöiden, kuten palvelujen suhteen. Lisäksi tutkimus osoitti, että uutta kuntajakomuutosta eli kuntablokkireformia valmisteltaessa kunnat pyrkivät saamaan oman kuntaryhmittymänsä keskuspaikan roolin ja että poliittisten valtasemien säilyttäminen oli tärkeää.

Toisen tutkimushankkeen kohteena oli demokratia, joka ensimmäisen tutkimuksen mukaan oli itsehallinnon ulottuvuutena jäänyt selvästi tehokkuuden varjoon. Tutkimuksessa haluttiin sekä tarkentaa kunnallisen itsehallinnon demokratia-aspektia että löytää keinoja demokratian lisäämiseksi. Tutkimusasetelmaa rakennettaessa pyrittiin siihen, että tuloksia voitaisiin vertailla ensimmäisen hankkeen tuloksiin.

Lähtökohdaksi valittiin siten jo ensimmäisessä projektissa valittu systeemianalyttinen lähestymistapa ja käsitys demokratiasta edustuksellisenä tai epäsuorana demokratiana. Siten vain murto-osalla asukkaista on mahdollisuus osallistua suoraan päätöksentekoon ja kunnallisia kansanäänestyksiä järjestetään vain poik-

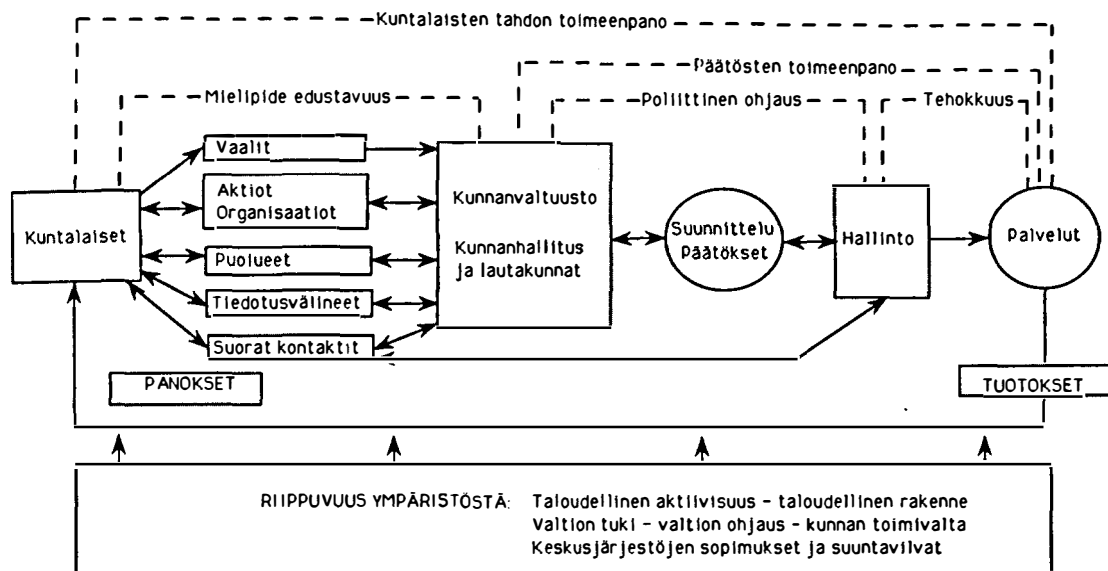
keustapauksissa. Käsitykseen sisältyy kuitenkin myös oletamus siitä, että poliittiset päätökset ilmentävät kansalaisten tahtoa. Kansan tahdon toteuttaminen on demokratian varsinainen päämäärä ja kansalaisten osallistuminen, mielite- edustavuus ja päätösten toteuttaminen ovat demokratian instrumentaalisia arvoja. Kysymys on vaaleihin osallistumisen rinnalla myös muulloin ilmenevästä kansalaisten aktiivisuudesta (Strömberg & Westerståhl 1983, 25—30).

Tutkimuksen systeemianalyttisen panos- tuotos -mallin osatekijät ilmenevät kuviosta (kuvio 1). Kuvion malli toimi perustana sekä tutkimuksen keskeisille kysymyksille että tutkimusohjelman jakamiselle osaohjelmiin (kansalaiset ja kunta, kunnallinen organisaatio ja kunnallinen itsehallinto).

Aineisto muodostui 50 kunnasta siten porrastettuna, että tutkimuskohteesta ja metodista riippuen kuntien lukumäärä oli joko 50, 25 tai 5. Kunnat valittiin faktorianalyysin perusteella. Ruotsin kolme suurinta kaupunkia Tukholma, Göteborg ja Malmö olivat aineiston ulkopuolella, koska kuntajakoratkaisujen katsottiin vain marginaalisesti vaikuttaneen niihin. Primääriaineiston keruun muotoina käytettiin haastatteluja ja postikyselyjä, tiedotusvälineiden sisälönanalyseja sekä virallisten tilastojen ja kuntien dokumenttien analysointia. Sekundääriaineisto muodostui ensimmäisen kuntatutkimusprojektin tuloksista.

Tulosten mukaan kunnallisen itsehallinnon muutokselle oli ominaista urbanisoituminen ja palvelujen lisääntyminen. Kuntajakomuutokset tulkittiin paikallishallinnon organisaatioiden sopeuttamiseksi Ruotsissa jo tapahtuneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Tulokset nostivat esiin neljä itsehallinnon muutoksen kokonaisuutta.

Kunnallisen itsehallinnon muutos määriteltiin ensinnäkin laajenemiseksi. Kuntien osuus yhteiskunnan voimavaroista oli kasvanut hyvin nopeasti. Kuntien menot olivat 15 % bruttokansantuotteesta vuonna 1965 ja 25 % vuonna 1980. Kasvu katsottiin valtaosaltaan seuraukseksi valtion kunnille asettamien vaatimusten lisääntymisestä ja rakenteellisista muutoksista. Laajenemisen ja kuntauudistuksen välillä arvioitiin myös olevan yhteyttä. Kuntaliitoksin syntyneissä uusissa kunnissa koko kunnan palvelutaso pyrittiin saamaan tasolle, jolla palvelut parhaimmillaan olivat. Keskiwertokunnassa kunnalliset toiminnot kolminkertaistuivat vuo-



Kuvio 1. Ruotsin toisen kuntatutkimuksen (kommunaldemokratiska forskningsgruppen) systeemianalyttinen asetelma: kunnallishallinnon poliittinen järjestelmä. (Kuvio perustuu julkaisussa Strömberg—Westerståhl 1983 esitettyyn kuvioon Kunnallishallinnon poliittinen järjestelmä).

desta 1965 vuoteen 1980 samaan aikaan kuntien erot supistuivat.

Toiseksi itsehallinnon muutos oli puoluepolitisoitumista. Puolueiden rooli kunnallisvaaleissa oli aiemmin rajoittunut lähinnä ehdokkaiden esittelyyn. Puolueiden roolissa voitiin havaita selvä muutos, sillä 1979 kunnallisvaaleissa lähes kaikilla puolueilla oli omat kunnallispoliittiset ohjelmansa ja niihin perustuvat vaalikampanjat. Muutos heijastui valtuustojen politisoitumisena. Vuosien 1966 ja 1979 vaalien vertailu osoitti, että äänestäjien tietoisuus vaaleissa esillä olevista kunnallispoliittisista kysymyksistä oli moninkertaistunut.

Kolmanneksi muutos oli professionalisoitumisesta. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten roolit olivat näkyvästi muuttuneet. Muutoksia luonnehdittiin siirtymiseksi maallikkohallinnosta poliitikkojen johtamaan virkamiesshallintoon. Maallikkohallinnolle oli ollut ominaista se, että luottamushenkilöt osallistuivat päätöksen tekemiseen ja toimeenpanoon. Uudessa tilanteessa hallintokoneisto oli eriytynyt ja työtehtävät erikoistuneet. Samalla hallintoon oli tullut suuri joukko hyvinkoulutettuja asiantuntijoita. Kunnallishallinto professionalisoitui (Strömberg 1983: 182). Myös luottamushenkilöiden roolit muuttuivat. Kokopäiväisten kunnallispo-

liitikkojen (kommunalråd-instituutio ja muut vastaavat kokopäivä- tai puolipäiväpolitiikkojen 'virat') määrä kasvoi nopeasti ja 1980 jo 255 kunnassa oli kokopäiväisiä kunnallispolitiikkoja.

Neljänneksi muutos kasvatti erilaisten organisaatioiden vaikutusta. Aktiivisuuden lisääntymisen kunnissa erilaisissa organisaatioissa tulokitiin olevan seurausta yhteiskunnassa tapahtuneesta yleisestä organisaatioiden määrän ja julkisen sektorin kasvusta, mutta sillä katsottiin myös olevan liittymäkohtia kuntajakojen muutoksiin. Syntyi väljästi tai tiukasti organisoituneita asia- tai aluepohjaisia toiminta- ja intressiryhmiä, jotka toimivat joko vaihtoehtona poliittisille ryhmille tai intressiryhmänsä neuvottelijoina kunnan kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Ruotsin kunnallisessa itsehallinnossa tapahtunutta muutosta Lars Strömberg ja Jörgen Westerståhl (1983a, 299) luonnehtivat järjestelmämuutokseksi haluten korostaa muutoksen suuruutta. Kunnallisen itsehallinnon luonne on muuttunut. Se muistuttaa yhä enemmän kansallista poliittista järjestelmää.

1990-luvun ruotsalainen kuntatutkimushanke. Ruotsissa on käynnistymässä kolmas laaja, ainakin kaikki valtio-opin laitokset kattava kuntatutkimushanke. Tässäkin vielä suunnitelluissa tutkimuksissa sisäminis-

teriöllä on vankka intressi. Hanke esiteltiin Ruotsin valtiotieteilijöiden vuotuisessa tapaamisessa 3.10.1989 Uumajan yliopistossa. (Hankkeen kuvaus perustuu tilaisuudesta tehtyihin muistiinpanoihin.)

Ne kysymykset, jotka hanketta esitelleen professori Gunnel Gustafssonin ja tilaisuuteen osallistuneiden Ruotsin valtiotieteilijöiden mielestä ovat tutkimisen arvoisia ja ylipäänsä tutkittavissa tämän päivän ruotsalaisessa yhteiskunnassa, ovat seuraavat: 1) kunnissa tapahtuva muutos ja muutos yleisenä hallinnollisena ilmiönä, 2) kunnallishallinnon turbulenti, nopeasti muuttuva ympäristö, 3) valtion ja kuntien väliset suhteet sekä 4) Ruotsin integroituminen Eurooppaan. Pyrkimyksenä on siis tutkia itsehallintoa osana sen toimintaympäristöä. Mielienkiinto kohdistuu valtioon, maakärjäkuntiin, peruskuntiin ja muihin yhteisöihin ja yrityksiin sekä niiden välisiin suhteisiin. Vuorovaikutussuhteiden tutkimisen tarve nousee esiin myös toisen kuntatutkimuksen loppuraportissa (Strömberg & Westerståhl 1983a, 301).

Uuden tutkimuksen pääteema olisi työn, valtan ja vastuun jaon problematiikka sekä julkisen hallinnon tasojen että muiden toimijoiden välillä (central-local problematiikka laajennettuna). Toinen pääteema olisi kansalaisten toiveiden ja vaateiden toteutuminen laajasti ymmärrettynä siten, että se käsittäisi osallistumisen rinnalla myös hallinnon responsiivisuuden. Tutkimukseen sisältyisi myös vertailua siten, että kohteena olisivat mm. itsehallintoperusteet (itsehallinnon perustuslaillisuus ym.) ja itsehallintoyksiköiden rahoitusmahdollisuudet. Vertailu perustuisi sekundääriaineistoon.

4 Johtopäätöksiä

Ruotsin hankkeiden tarkastelu osoittaa, että Ruotsin kunnallisen itsehallinnon tutkimuksessa on oltu kiinnostuneita siitä, miten kunta organisaationa toimii ensinnäkin osallistumisen ja toiseksi poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon näkökulmasta sekä siitä, miten kunta toimii palvelujen järjestäjänä (vrt. kuvio). Tutkimukset ovat vastanneet näihin kysymyksiin ja siten täyttäneet tutkimusaukkoja. Tutkimuksen uudeksi kohdealueeksi on jo osittain tullut ja ilmeisesti voimakkaasti tulossa kunnallisen itsehallinnon ja sen ympäristön suhteet, kunnallisen itsehallinnon riippuvuus ulkoisista tekijöistä.

Tutkimukset ovat olleet vahvasti empiirisiä. Vastauksia on haettu ja saatu ruotsalaisen itsehallinnon reaali maailman muutoksesta. Tutkimusten suoritustapa on edellyttänyt laajoja tutkijajoukkoja. Valtion intressi paikallisen itsehallinnon tutkimiseen on ollut ilmeinen. Siten on mahdollistettu myös laajojen hankkeiden rahoitus. Tieteellinen intressi, mahdollisuus tuottaa uutta tietoa ja hankkia metodista osaamista on tutkimushankkeissa ollut vahva. Tutkijat ovat keskittyneet oman tieteenalansa kannalta kiinnostaviin kysymyksiin.

Vastaavanlaisia laajoja tutkimushankkeita ei Suomessa ole. Selittäisivätkö niiden puuttumista erilaiset yhteiskunnalliset olosuhteet (yhteiskunnan, politiikan ja hallinnon muutosten vuorovaikutus, Vartola 1979) ja siten erityisesti hallinnon uudistusten puute, hallinnon varovaisuus tai jopa pysähtyneisyys. Viime vuosikymmeninä Suomessa on ollut vireillä useita hankkeita hallinnon uudistamiseksi (vrt. Sjöblom — Ståhlberg 1987). Väliportaan hallinnon kehittäminen, hallinnon hajauttaminen ja myös kuntien jaon uudistus ovat esimerkkejä (Komiteamietinnöt 1974:98, 1983:57, 1986:12).

Suomalaisille kokonaisvaltaisille hallinnon uudistamishankkeille on kuitenkin tunnusomaista, etteivät ne johda laajoihin, selvästi näkyviin uudistuksiin. (Sektoreittain toteutetut toimintaohjelmat, esim. VALTAVA-uudistus ovat sen sijaan johtaneet ehkä selvemmin näkyviin muutoksiin.) Suomalaista hallinnon kehittämistä voitaneen luonnehtia varovaiseksi uudistamiseksi tai uudistumiseksi. Myös hallinnon kokeilu on Suomessa pitkään ollut vähäistä. 1980-luvun jälkipuoliskolla on kuitenkin käynnistynyt kaksi laajaa kokeilua: 1986—88 läänineuvottelukuntakokeilu ja 1989 käynnistynyt vapaakuntakokeilu. Ne ovat uusia ilmiöitä suomalaisessa hallinnossa.

Suomen hallinnon kehityksessä heijastunevat myös poliittiset tekijät. Suomessa ei ole löytynyt samanlaista poliittista tahtoa kuin Ruotsissa muutosten läpiviemiseksi. Suomalainen poliittinen pluralismi selittää osaltaan asiaa. Tätä ilmentäisi mm. se, ettei Suomessa ole toteutettu itsehallintoyksiköiden maantieteellisiin rajoihin kohdistuvia tuntuvia muutoksia. Kun Suomessa ei ole tapahtunut muitakaan olennaisia, luonteeltaan konkreettisia ja äkkinäisiä tai muutoin selviä muutoksia itsehallinnossa, ilmeisesti ei ole syntynyt samanlaista ja suorastaan pakottavaa tutkimuksen tarvetta kuin Ruotsissa.

Laajan kuntatutkimuksen puuttumista Suo-

mesta voitaisiin selittää myös erällä Ruotsista poikkeavilla institutionaalisilla piirteillä. Suomalainen alan tutkimuksen tiedeyhteisö on sekä korkeakoululaitoksessa että tieteellisinä yhdistyksinä organisoitunut useiksi ryhmittymiksi. Alan tutkimusta harjoitetaan valtio-opin, hallintotieteiden ja kunnallistieteiden laitoksilla ja tutkijat ovat järjestäytyneet Valtiotieteelliseen yhdistykseen, Hallinnon tutkimuksen seuraan ja Kunnallistieteen yhdistykseen. Myös itse tutkimuksen kohde eli kuntalaitos on organisoitunut kolmeksi keskusjärjestöksi. On perusteltua olettaa, että myös suomalainen kunnallisen itsehallinnon ja sen tutkimuksen organisoitumistapa ja erityisesti instituutioiden moninaisuus osaltaan on vaikuttanut siihen, että Suomessa ei ole syntynyt laajaa kuntatutkimushanketta.

Ruotsin kuntatutkimuksen tarkastelu johtaa päättelemään, että Suomessakin tarvittaisiin laajaa kuntaan kohdistuvaa tutkimushanketta. Suomalainenkin hallinto muuttuu jatkuvasti, vaikka muutos ei ole niin suuri kuin esimerkiksi Ruotsin kuntajakouudistus. Kunnallisen itsehallinnon muutokset ja suunnitteilla olevat uudistukset merkitsevät laajoja yhteiskuntapolittisia muutoksia, joiden tueksi tarvitaan tutkimusta. Muutokset tarjoaisivat myös tieteellisesti kiinnostavia tutkimusasetelmia laajaakin tutkimushanketta ajatellen.

LÄHTEET

- Brantgårde, Lennart: *Kommunerna och kommunblockbildningen*. Göteborg studies in politics 4. CWK Gleerup, Lund 1974.
- Brändström, Dan: *Nomineringsförfarandet vid kommunala val*. Avhandlingsserien nr. 4.1968, Umeå. Ds 1988:1. Finansdepartementet. *Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen. Rapport till ESO (expertgruppen för studier i offentlig ekonomi)*. Stockholm.
- Ds 1988:5. Finansdepartementet. *Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981—85*. Rapport till ESO (expertgruppen för studier i offentlig ekonomi). Stockholm.
- Ds 1988:60. Finansdepartementet. *Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion*. Rapport från en konferens anordnad av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och civildepartementet. Stora Brännbo, Sigtuna, 4—5 februari 1988.
- Gidlund, Janerik: *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner*. Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1986.
- Gidlund, Janerik — Gidlund, Gullan: *Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner*. Rapport 7 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittéen Ds Kn 1981: 15.
- Gustafsson, Gunnel: *Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning*. Avhandlingsserien nr 16, Umeå 1969.
- Gustafsson, Gunnel: *Local Government Reform in Sweden*. CWK Gleerups, Umeå 1980.
- Gustafsson, Gunnel: *Decentralisering av politisk makt. En studie av svensk byråkrati i kontakt med sin omvärld*. Carlsson Bokförlag, Helsingborg 1987.
- Hoikka, Paavo: *Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuus — päätöksentekijästä palvelujärjestelmäksi*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1980, 101—115.
- Johansson, Leif: *Landstingskommunerna. En jämförande studie av relationerna mellan kommuntyp, organisationsstruktur, beslutsprocess och serviceutbud*. Avhandlingsserien nr. 30, Lund.
- Johansson, Leif: *Kommunal servicevariation*. Rapport 11 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982: 2. Komiteamietintö 1974: 98. Väliportaanhallintokomitean mietintö.
- Komiteamietintö 1983: 57. Väliportaanhallintokomitean (II) mietintö.
- Komiteamietintö 1986: 12. *Hallinnon hajauttaminen. Kommunerna och framtiden*. Programskrift med skiss till kommunala omvärldsbilder 2000. Framtidsstudier, Stockholm 1984.
- Lane, Jan-Erik: *Den kommunala självstyrelsen — en utvärdering av kommunindelningsreformen*. Statsvetenskaplig Tidskrift 1978, 290—293.
- Nousiainen, Jaakko: *Kuntien ja valtion suhteen uusi problematisointi*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1982: 4, 502—504.
- Salminen, Ari: *Public Sector in Western Economies. A Comparative Perspective*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia 134. Administrative Science 7. Vaasa 1989.
- Salminen, Ari — Niemi-lilahti, Anita: *Johdatus kunnallisen itsehallintokäsittelen muotoutumiseen*. Proceedings of the University of Vaasa. Discussion Papers 57. 1983.
- Sjöblom, S — Ståhlberg, K.: *Att utveckla förvaltningen: en beskrivning av förvaltningskommittéer i Finland åren 1975—1987*. Hallinnon Tutkimus 1987: 4.
- Stjernquist, Nils — Magnusson, Håkan: *Den kommunala självstyrelsen, jämligheten och variationerna mellan kommunerna*. Civildepartementets forskningsdelegation. Ds 1988: 36, Stockholm.
- Strömberg, Lars: *Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser*. Avhandlingsserie nr 1, Göteborg 1967.
- Strömberg, Lars: *Plan för utvärdering av frikommunsförsöket 10.5.1986*. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Strömberg, Lars — Westerståhl, Jörgen: *Forskningsprogrammet*. Teoksessa De nya kommunerna (red. Strömberg-Westerståhl). Liber, Stockholm 1983.
- Strömberg, Lars — Westerståhl, Jörgen: *De nya kommunerna*. Teoksessa De nya kommunerna (red. Strömberg-Westerståhl). Liber, Stockholm 1983a.
- Suomen Kunnallislehti: *Vapaakuntakokeilun tutkimus kiinnostaa*, 1989: 15, 34—35.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tampensis. Ser A. vol. 103. Tampere 1979.
- Westerståhl, Jörgen: *Swedish local government research*. Scandinavian Political Studies 2/1967, 276—280.

- Westerståhl, Jörgen: *Att studera politik*. Tidens Förlag, Stockholm 1970.
- Westerståhl, Jörgen: *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Statkommunberedningen. Civildepartementet, Stockholm 1987.
- Westerståhl, Jörgen: *Några kritiska punkter*. Teoksessa Maktbegreppet (red. Olof Petersson). Carlsson Bokförlag, Stockholm 1987a.
- Westerståhl, Jörgen — Johansson, Folke: *Medborgarna och kommunen*. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittéen. Ds Kn 1981: 12. Stockholm.