

KUNNALLISTIEDE JA KUNNALLINEN POLITOLOGIA

Grönholmin artikkelin kommentointia

Risto Harisalo

1. JOHDANTO

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kunnallishallintoa ja kunnallista todellisuutta tutkivaa kunnallistiedettä. Kirjoitus on vastaus Christoffer Grönholmin »Hallinnon tutkimus» aikauskirjan 1/1984 numerossa julkaistuun laajaan, merkittävään, ajatuksia herättävään ja keskustelua inspiroivaan artikkeliin kunnallistieteestä.¹ Grönholmin artikkeli ansaitsisi huomattavasti pitemmän ja perusteellisemman arvion kuin mihin on mahdollista tässä yhteydessä. On todennäköistä, että Grönholmin artikkeli käynnistää vilkkaan keskustelun ja väittelyn kunnallistieteilijöiden ja kunnallistieteestä kiinnostuneiden keskuudessa. Tämä on myös toivottavaa, koska avoin ja kriittinen mielipiteiden vaihto liittyy oleellisesti ihmistä ja hänen ympäristöönsä koskevan tiedon ja ymmärryksen elävään ja uudistuvaan lisäämiseen ja syventämiseen.

Kirjoitus jakaantuu neljään osaan. Näistä ensimmäisessä kootaan yhteen kunnallistieteestä käyty keskustelu ja arvioidaan sitä Grönholmin tulkintojen perusteella. Toiseksi tarkastellaan kunnallishallinnon ymmärtämistä tai kunnallista paradigmatia kuten Grönholm sitä kutsuu. Seuraavaksi kiinnitetään huomio kunnallistieteen määrittelyyn ja luonnehdintaan, jota Grönholm analysoi erittäin syvällisesti. Lopuksi arvioidaan eräitä muita Grönholmin esittämiä ajatuksia.

2. KUNNALLISTIEDESTÄ KÄYTY KESKUSTELU

On ehkä yllättävää todeta, että kunnallistiede on eräs niistä oppiaineista, joista on maassamme käyty vilkasta ja laajaakin keskustelua. Kunnallistieteen asemaa, sisältöä ja merkitystä käsittelevät kirjoitukset ovat ymmär-

rettävästi tämän keskustelun jäävuoren huippu, sen dokumentoitu osa. Erkki Pystynen aloitti kunnallistieteestä käytävän keskustelun julkaisemalla vuonna 1972 »Kunnallistiede – kunnallispolitiikka» -nimisen kirjan.² Kunnallistieteen yhdistys jatkoi tätä keskustelua seuraavana vuonna järjestämillään ensimmäisillä Kunnallistieteen päivillä, joiden keskeisimpänä aiheena oli kunnallistieteen teoreettisten perusteiden selvittäminen.³

Dag Anckar otti seuraavana kantaa kunnallistieteeseen. Hänen mukaansa ei olisi perusteltua puhua itsenäisestä kunnallistieteestä, vaan kunnallishallintoa koskeva tutkimus tulisi nähdä paremminkin osaksi valtio-opin tehtäväkenttää ja vastuualuetta.⁴ Vuonna 1980 julkaistiin kaksi kunnallistiedettä koskevaa kirjoitusta. Näistä ensimmäisessä määriteltiin kunnallistiede opiksi vallasta ja sen käytöstä kunnassa, alueellisesti rajatussa yhteisössä.⁵ Toisessa artikkelissa Paavo Hoikka analysoi kunnallistieteellisen tutkimuksen suunta-
viivoja ja painopisteitä vallan ja vallankäytön näkökulmasta.⁶ »Hallinto» -lehden numerossa 1/1981 julkaistussa artikkelissa käsiteltiin puolestaan kunnallistieteen keskeistä ongelmaa; kunnallishallinnon tarkastelutapoja.⁷

Laine, jonka tehtävänä oli selvittää Suomen Akatemialle kunnallistieteellisen tutkimuslaitoksen perustamisen mahdollisuutta, analysoi muistiossaan kunnallistieteellisen tiedon tarvetta ja sen tuottamisen vaihtoehtoisia strategioita.⁸ Christoffer Grönholm on kirjoittanut sitten viimeisimmän kunnallistiedettä käsittelevän artikkelin. Hänen mukaansa kunnallistiede on kunnallista itsehallintoa sekä ulkoisesta että sisäisestä näkökulmasta tutkiva tiede, jonka käsitteiden ja teorian muodostusta hallitsee valta ja sen käyttö.⁹ On syytä erityisesti korostaa sitä, että Grönholm tarkastelee aiheitaan tieteen filosofisista lähtökohdista.

Mitä sitten edellä käydystä keskustelusta on mahdollista päätellä? Ensimmäiseksi on ehkä syytä huomata, että tutkijat eivät ole tarkastelleet kunnallistiedettä formaalisista, ennalta lukkoon lyödyistä pmissistä. He ovat paremminkin suhtautuneet kunnallistieteeseen avautuvana mahdollisuutena, jossa tieto ymmärretään yritykseksi ja luonteeltaan persoonalliseksi, vastuulliseksi sekä enemmän tai vähemmän epätarkaksi.¹⁰ Tämä käsitys vastaa myös tieteellistä todellisuutta, jossa ideat, ajattelutavat, teoriat ja menetilat kulkeutuvat tieteenalalta toiselle ja jossa tutkijoiden vaikutus ei siten rajoitu vain heidän omalle alalleen.¹¹

Toiseksi voidaan havaita, että kunnallishallintoa koskeva tutkimus on koettu paremminkin politologiseksi kuin hallintotieteelliseksi huolimatta siitä, että kunnallistieteitä opetetaan ja tutkitaan Tampereen yliopistossa hallintotieteiden laitoksessa. Esimerkiksi Grönholmin mukaan kunnallistieteen keskeisintä tutkimusaluetta tulisi kutsua kunnalliseksi politologiaksi kunnallispolitiikan asemasta. Grönholmin ansiona onkin pidettävä sitä, että

hän pyrkii määrittelemään ja jäsentämään kunnallisen politologian alaa ja sisältöä. Käsitteenä kunnallinen politologia on hänen mukaansa laajempi kuin kunnallispolitiikka käytännön toimintana, joka on tietenkin yhä edelleen osa kunnallista politologiaa. Grönholm näyttäisi vahvistavan Paavo Hoikan vuonna 1980 esittämän käsityksen siitä, että soveliaain kunnallista todellisuutta tutkiva tiede olisi juuri politologinen kunnallistiede.¹²

Viimeiseksi ja läheisesti juuri edelliseen liittyen on mahdollista päätellä, että Grönholm ei näyttäisi asettuvan ainakaan sille kannalle, että kunnallistiedettä ei tarvittaisi kunnallishallinnon ja kunnallisen todellisuuden hahmottamisessa, tutkimisessa ja tulkinnassa. Grönholm korostaa Tampereen koulukunnan puitteissa tehtyä työtä kuntaparadigman kehittämiseksi, koska se on hänen mielestään »... helt enkelt för denna skola hittills presenterat de utförligaste och mest konsistenta teorierna i vårt land». Grönholm edellyttää myös, että kuntaparadigma tulisi ottaa entistä paremmin huomioon julkista hallintoa kehitettäessä. Tämä edellä sanottu on mahdollista tulkita rakentavaksi kritiikiksi yritykselle tuottaa tieteellistä tietoa kunnasta ja kunnallishallinnosta.

3. HISTORIALLISTIS-ORGAANINEN KUNTAPARADIGMA

Historiallistis-organisen kunnallishallinnon tarkastelutavan mukaan jokainen kunta muodostaa oman poliittisen järjestelmänsä.¹³ Kuntia ei voida siksi tarkastella yksinomaan hallinnollisista, juridisista tai valtioteoreettisista lähtökohdista. Kunta on ajasta ja paikasta riippumaton järjestelmä, jonka puitteissa ihmiset voivat hallita itseään ja päättää kohtalostaan. Se, että näin ei aina ole, ei tee tarpeettomaksi tai mahdottomaksi tulkita ja edellyttää niin. Kuitenkin kunnallisen itsehallinnon juuret juontavat alkunsa aina noin 6000 vuoden päästä.¹⁴

Keskeinen kysymys on tässä yhteydessä seuraava: mikä on se poliittinen järjestelmä, jonka puitteissa ihmisillä on laajimmat mahdollisuudet osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon? Historiallistis-organisen kuntaparadigman vastaus tähän kysymykseen on tietenkin itsehallinnon omaava, demokraattisesti hallittu kunta. Kunnassa kansalaisilla on tuntemistamme poliittisista järjestelmistä parhaimmat ja monipuolisimmat mahdollisuudet hallita itseään ja ympäristöään sekä välillisesti että välittömästi.¹⁵ Kansalaisten itsehallinnolla on, kuten Grönholm näyttää sen myös ymmärtävän, reaalin sisältönsä eikä sitä voida pitää minään keinotekoisena konstruktiona. Toisin sanoin ilmaistuna itsehallintoa voitaisiin pitää ihmisen eräänä alkuperäisenä luovuttamattomana ominaisuutena.

Historiallis-organaisen paradigman mukaan valtio ei ole inhimillisen organisoinnin ja valtasuhteiden järjestelyiden korkein ilmentymä. Kansallisvaltioiden historia on oleellisesti lyhyempi kuin kunnallisen itsehallinnon. Robert Dahlin mukaan kansallisvaltioiden luomisen vimmassa syrjäytettiin tietoisesti ja tarpeettomasti itsehallinnon perinne.¹⁶ Koko olemassaolonsa ajan kansallisvaltiot ovat luovuttaneet suvereniteettiaan ylikansallisille järjestelmille. Viime vuosikymmeninä tapahtunut valtion vallan kasvu ja laajentuminen on ollut mahdollinen siksi, että kansalaiset laajasti yksimielisinä ovat käyttäneet valtiota tavoitteittensa ja tarpeittensa tulkkina ja toteuttajana. Tätä ei kuitenkaan saa tulkita niin, että kansalaiset ovat peruuttamattomasti luovuttaneet valtiolle ja sen hallintokoneistolle itsehallintonsa ja hyväksyneet siten vain yhden tavan yhteiskunnallisten valtasuhteiden järjestämiseksi. Valtiovallan monet toimet ovat menettäneet merkityksensä ja funktionsa ihmisten mielessä. Siksi tällä hetkellä valtiovalta käyttäytyy korostetun defensiivisesti säilyttääkseen asemansa ja valtansa. Grönholmin tarkastelemaa diskurssi-analyysia voidaan esimerkiksi soveltaa tämän problematiikan tutkimiseen.

Tässä ei ole mahdollista lähteä erittelemään kovinkaan syvällisesti ja perusteellisesti kunnallishallinnon historiallis-organaista tarkastelutapaa. Eräitä näkökohtia on siitä kuitenkin syytä esittää. Historiallis-organaisen tarkastelutavan mukaan yhteiskunnallisten valtasuhteiden on perustuttava kansalaisten itsehallintoon. Tämä käy implisiittisesti ilmi myös Grönholmin esityksestä. Itsehallinnon korostaminen eroaa täydellisesti nykyisestä käsityksestämme, jonka mukaan kunta on valtion luomus ja kunnallishallinto on osa julkisen hallinnon organisaatiota ja joka näkee kuntalaisten itsehallinnon normatiivisesti määräytyneenä.

Historiallis-organaisen paradigman mukaan vallan lähde on itsehallinnon omaava autonominen kunta. Vastaavasti kunnallishallinto on ymmärrettävä atomistisesti järjestäytyneiden itsehallinnon omaavien kuntien kokonaisuudeksi. Jokainen itsehallintoyksikkö edustaa tiettyä kuntalaisten joukkoa; sen arvoja, tavoitteita ja tarpeita. Kuntien edustajien valta on kuntalaisten eikä valtion heille delegeoimaa valtaa. Tämän tulkinnan mukaan kysymys ei ole päätöksenteko-organain asemasta, vaan sen lähteestä. Periaatteessa jokaisen kunnan on voitava itse päättää siitä, kuinka paljon valtaa, koordinointia ja sääntelyvaltuuksia se haluaa delegoida ylikunnallisille organisaatioille.

Kun Grönholm kysyy, mikä on kuntalaisten ja itsehallinnon välinen suhde, siihen voidaan vastata, että demokraattisesti hyväksytyt yhteisölliset periaatteet ja normit ohjaavat jokaisessa kunnassa julkista elämää ja toimintaa. Osapuolten tasa-arvoisuus, riippumattomuus vahvemmassa ja yhteisöllinen huolenpito ovat ainoat päätöksenteon joustavuutta rajoittavat tekijät. Jokainen itsehallinnon omaava demokraattisesti hallittu kunta tukee ja vahvistaa toi-

mintaansa ymmärtämällä jokaisen kuntalaisen ainutlaatuisiksi luovaksi voimaksi, varmistamalla koulutuksen avulla heidän vaikutusvaltansa yhteisöä koskevassa päätöksenteossa, valinnan mahdollisuuksien laajentamisella sekä valintojen kunnioittamisella.

4. KUNNALLISTIEDE KUNNALLISEN TODELLISUUDEN TUTKIJANA

Ottaessaan esille kunnallisen politologian episteemiset, ontologiset ja metodologiset kysymykset Grönholm puuttuu ongelmaan, joka on laaja ja haasteellinen ja kunnallistieteilijöiden piirissä väittelyä hyvin paljon herättänyt. Kunnallistieteen tehtävänä on, kuten Grönholm asian ilmaisee, tuottaa tietoa kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnallisesta todellisuudesta sekä ulkoisesta että sisäisestä näkökulmasta. Kunnallistiede on muiden tieteiden tapaan yritys, jonka olemassaolon oikeutus perustuu sen kykyyn tuottaa relevanttia tietoa tutkimuskohteestaan.

Kunnallistiede tutkii tiettyä yleispätevyyttä eli universalismia: ajasta ja paikasta riippumattomia itsehallintonsa perusteella valtaa käyttäviä autonomisia alueellisesti rajattuja yksiköitä. Tämän noin 6000 vuotta vanhan universalismin tutkiminen ja ymmärtäminen on kunnallistieteen keskeisin tehtävä. Tässä tehtävässään kunnallistiede on realistinen, systemaattinen ja avoimesti yleistyksiin ja säännönmukaisuuksiin pyrkivä tiede aivan kuten Grönholm näyttää sen myös ymmärtäneen. Työssään kunnallistieteilijät käyttävät eri tieteiden käsitteitä, malleja, teorioita ja menetelmiä muiden tieteiden tapaan, mutta he pyrkivät soveltamaan ja tulkitsemaan niitä oman tieteen perinteensä ja tutkimuskohteensa kannalta.

Grönholmin artikkeli herättää kysymyksen kunnallistieteellisen tutkimuksen tavoitteista ja tutkimusstrategioista. Tutkimuksen tavoitteita koskeva problematiikka käy tosin vain epäsuorasti ilmi hänen artikkelistaan. Tässä on kysymys siitä, onko kunnallistieteellistä tutkimusta pidettävä perustutkimuksena vai soveltavana tutkimuksena. Kun lähtökohdaksi otetaan näiden tutkimustyyppien määritelmät¹⁷, tutkimustyyppin valinta riippuu tutkijasta. Formaalisia tieteiden ryhmittelyitä ei myöskään voida pitää auktoritatiivisina tutkimustyyppin valintaa ohjaavina ja määräävinä kannanottoina.¹⁸

Grönholm problematisoi tutkimusstrategioihin ja -menetelmiin liittyviä kysymyksiä ottamatta niihin kuitenkaan kantaa. Grönholm näyttäisi siten asettuvan sille kannalle, joka on täysin hyväksyttävä, että on oleellista tuoda esiin ja tunnistaa erilaiset tutkimusstrategiat ja menetelmälliset vaihtoehdot niitä kuitenkaan priorisoimatta. Erilaiset tutkimustavoitteet ja -ongelmat edellyttävät, että valitaan juuri niihin soveltuvat strategiat ja menetelmät. Voi

olla jopa niin, että jonkin ilmiön tai ongelman tutkiminen edellyttää usean eri strategian ja menetelmän käyttöä, ennen kuin sitä koskeva tieto voidaan hyväksyä. Eräissä yhteyksissä on ollut lisäksi havaittavissa, että tieteenalan kehitystä mitataan sen käyttämien menetelmien perusteella. Oikeammin ilmaistuna tieteenalan kehitystä tulisi kuitenkin punnita sen edustajien kyvyllä käyttää erilaisia strategioita ja taidolla käyttää oikein erilaisia menetelmiä.

Edellä kunnallistiede ymmärrettiin realistiseksi, systemaattiseksi ja avoimesti yleistyksiin pyrkiväksi tieteksi. Tämän pyrkimyksen perusteella määräytyy kunnallistieteellinen tietoisuus eli siis se, mitä voimme tieteellisesti tietää Grönholmin sanojen mukaan kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnallisesta todellisuudesta. Tämän lisäksi kunnallistieteen on pyrittävä myös avaamaan uusia mahdollisuuksia ja ajattelun ulottuvuuksia sekä rikkomaan havaittuja säännönmukaisuuksia. Tätä voidaan kuvata kunnallistieteelliseksi mielikuvitukseksi. Kunnallistieteellinen tietoisuus ja mielikuvitus kuvaavat, missä määrin kunnallistiede on onnistunut yrityksessään.

5. LOPUKSI

Grönholm on kirjoittanut merkittävän artikkelin kunnallistieteestä. Se selkeyttää ja syventää kunnallistieteestä käytävää keskustelua tuomalla esiin uusia käsitteitä ja jäsennyksiä sekä tarkastelemalla sitä näkökulmasta, josta niin ei ole aiemmin tehty. Grönholmin kirjoitukselle on tunnusomaista rakentava kritiikki kategorisen päättelyn sijasta. Hänen asenteensa on yhteyksiä etsivä ja ajattelua rohkaiseva eikä aiemmin määräytyneiden käsitysten ehdollistama. Keskustelussa on saavutettu uusi vaihe, mutta se ei saa merkitä keskustelun tyrehtymistä.

VIITTEET

- 1 Grönholm 1/1984
- 2 Pystynen 1972
- 3 Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1973
- 4 Anckar 1/1976
- 5 Harisalo 3/1980
- 6 Hoikka 1980
- 7 Harisalo–Hoikka–Rönkkö 1/1981
- 8 Laine 1983
- 9 Grönholm 1/1984
- 10 Ks. esim. Bronowski 1973
- 11 Ks. esim. Borg 1980

- 12 Hoikka 1980
- 13 Poliittisen järjestelmän käsitteestä ks. esim. Kolb 1978 ja Ellsworth–Stahnke 1976
- 14 Cousins–Nagpaul 1979 ja Basham 1978. Ks. myös Dahl 1967, Martindale 1958 ja Weber 1958
- 15 Dahl 1967
- 16 Dahl 1967
- 17 Ks. esim. Freeman 1974, Rose–Rose 1975 ja Nikolayev 1975
- 18 Ks. esim. Borg 1980

LÄHTEET

- Anckar, Dag: Kommunalpolitik – vad det är och vad det inte är. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1, 1976.
- Basham, Richard, Urban Anthropology: The Cross-Cultural Study of Complex Societies. California 1978.
- Borg, Olavi: Valtio-oppi yhteiskuntatieteenä teoksessa Valtio-oppi yhteiskuntatieteenä toim. Borg, Olavi. Opetusmoniste 4. Poliitikan tutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto 1980.
- Bronowski, J.: Ihmisen vaiheet. Helsinki 1973.
- Cousins, Albert N. – Nagpaul, Hans, Urban Life: The Sociology of Cities and Urban Society. New York 1979.
- Dahl, Robert A.: The City in the Future of Democracy. The American Political Science Review 4, Vol. LXI (December 1967).
- Ellsworth, John W. – Stahnke, Arthur A.: Politics and Political Systems: An Introduction to Political Science. New York 1976.
- Freeman, Christopher: The Economics of Industrial Innovation. Manchester 1974.
- Grönholm, Christoffer: Några synpunkter på kommunal politologi och dess förhållande till granndisciplinerna. Hallinnon tutkimus 1/ 1984.
- Harisalo, Risto: Kunnallistiede – kunnallispolitiikka: Kunnallistieteen määrittelyn lähtökohdat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3, 1980.
- Harisalo, Risto – Hoikka, Paavo – Rönkkö, Pentti: Miten kunnallishallinto on ymmärrettävä. Hallinto 8, 1981.
- Hoikka, Paavo: Kunnallistieteen tutkimuksen suuntaviivat. Teoksessa: Juhlakirja Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan täyttäessä 15 vuotta. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 120. Tampere 1980.
- Kolb, Eugene J.: A Framework for Political Analysis. New Jersey 1978. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1973.
- Laine, J.E.J.: Muistio kunnallistieteen tilasta ja kehittämistarpeista Suomessa. (Julkaisematon muistio 17.2.1983). Helsinki 1983.
- Martindale, Don.: Prefatory Remarks: The Theory of the City. Teoksessa: The City, by Weber, Max. New York 1958.
- Nikolayev, A., R & D in Social Reproduction. Moscow 1975.
- Pystynen, Erkki: Kunnallistiede – kunnallispolitiikka. Jyväskylä 1972.
- Rose, Hilary – Rose, Steven: Science and Society. Middlesex 1975.
- Weber, Max: The City. New York 1958.