

# NÅGRA SYNPUNKTER PÅ KOMMUNAL POLITOLOGI OCH DESS FÖRHÅLLANDE TILL GRANNDISCIPLINERNA

*Christoffer Grönholm*

## 1. BAKGRUNDEN

Kommunalvetenskapen uppfattas i allmänhet som ett tämligen nytt forskningsområde, oberoende av om man därmed avser ett skilt ämne, en ämnesgrupp, eller en härledning ur andra ämnen. Vetenskapsgrenen är således ung, trots att kommunalt forsknings- och utredningsarbete i mindre kvalificerad bemärkelse har bedrivits under en mycket lång tid. Detta kan aprioriskt konstateras, fastän jag först längre fram skall försöka definiera vad jag själv avser med kommunal politologi och kommunalvetenskap.

Som en milstolpe i finländsk kommunalvetenskap kan man beteckna grundandet av en professur i kommunalpolitik vid Yhteiskuntatieteellinen korkeakoulu (sedermera Tammerfors universitet) år 1949, samt inrättandet av en kommunalpolitisk institution där år 1960. En central uppgift i utbildningen av kommunalförvaltare har berörda utbildningssektion vid Tammerfors universitet och förvaltningslinjen vid Svenska social- och kommunalhögskolan haft i drygt 40 år. Denna utbildning, som ofta skett i nära samarbete med kommunerna och de kommunala intresseorganisationerna, har haft en stark indirekt stimulerande effekt på framväxten och kristalliseringen av ett kommunalvetenskapligt tänkesätt. Den första »moderna» kommunalvetenskapliga avhandlingen i vårt land torde f.ö. vara Sigfrid Törnqvists dissertation »Kommunens finansförvaltning» av år 1951.<sup>1</sup>

Om vi parallellt skulle bilda oss en uppfattning om kommunalvetenskapen enligt kontinentaleuropeisk måttstock skulle vi snart finna att anorna sträcker sig in på 1800-talet. De längsta anoma påträffas i dåtida Tyskland, dagens Västtyskland. Den första Kommunal- och socialvetenskapliga högskolan grundades redan år 1911 i Berlin. Senare har flera nya lärostolar och forskningsinstitut grundats. En anmärkningsvärd vändning gjordes år 1966 då hela 7 kommunalvetenskapliga forskningsinstitut fusionerades till ett forsknings-

centrum i Väst-Berlin. (Dess namn är sedan år 1973 Deutsches Institut für Urbanistik.)

Om vi granskar utvecklingen i de anglo-saxiska länderna noteras det att lokalförvaltningsforskningen även i dessa är etablerad, om och i mindre självständig form. I dessa påträffar vi forskningscentra för »Local Government», vilket oftast avser statlig lokalförvaltning. Som en allmän vetenskapsteoretisk iakttagelse av hur man i dessa länder i regel fokuserar denna lokal – eller kommunalvetenskap kan man säga att teorierna ofta är deriverade från eller nära besläktade med statskunskapen eller förvaltningsläran. Därtill finns det självfallet flera teorier som deriverats från juridiken.

Det bör framhållas att tillämpningarna i olika länder uppvisar stora variationer. Synen på lokalförvaltningen, dess betydelse och dess grad av autonomi skiftar liksom traditionerna. Då vi vet att förvaltningsstrukturen i ett land direkt påverkar disciplinens utformning och tyngdpunkter, kan man utan tvivel fastslå att det i hög grad handlar om en reciprok process som föder skraddarsydda nationella lösningar. Kommunalvetenskapen är en empirisk vetenskap och det empiriska bestämmer intresseområdet.

I Finland har det då och då rests krav på att införa en separat kommunalvetenskaplig disciplin. På sextioalet skedde en aktivering, främst på Olavi Rytköläs initiativ. I början av 1970-talet började man målmedvetet diskutera fram konturerna och innehållet i den nya tänkbara disciplinen, främst under Erkki Pystynens och Paavo Hoikkas ledning. En viktig arena utgjorde den år 1971 grundade Föreningen för kommunalvetenskap och dess språkrör Kommunalvetenskaplig tidskrift, som började utkomma ett år senare. Konturerna för det nya ämne, som man började kalla »kommunalpolitik», härleddes från en ny paraplydisciplin som kallades »kommunalvetenskap». Pystynen och Hoikka grundade den sk Tammerforskskolan, inom vars egid debatten om kommunalvetenskap och kommunal politik främst har förts. Det är i hög grad mot bakgrunden av Tammerforskskolans positionsbestämning som jag i denna uppsats kommer att föra diskussionen, helt enkelt för att denna skola hittills presenterat de utförligaste och mest konsistenta teorierna i vårt land.<sup>2</sup> Benämningen Tammerforskskolan kunde även illustrera den progressivitet och frigörelse som generellt kännetecknar förvaltningsforskningen vid Tammerfors universitet.

## 2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med denna uppsats är att utgående från finländska förhållanden diskutera konturer för och innehåll i ämnesområdena kommunalvetenskap

och kommunal politologi. Tyngdpunkten läggs vid det senare ämnet. Jag kommer att ta upp frågor kring ämnesområdet, dess egenskaper, samt dess epistemologi och metodologi. Jag finner den här uppgiften angelägen inte minst för att den hör till de mera utforskade i vårt land.

En central fråga blir den kommunala politologins förhållande till statskunskapen och förvaltningsläran, men jag skall börja med att reda ut relationerna mellan den kommunala politologin och kommunalvetenskapen. Beroende på hur man vetenskaps- och kunskapsteoretiskt ser på denna problematik kan man självfallet få ganska varierande uppfattningar om hur kommunforskningen i praktiken borde handlas. Den sistnämnda aspekten granskar jag mera perifert, men dess betydelse kan trots allt inte negligeras i sammanhanget.

Är kommunforskningen alls i behov av ett nytt ämne? Hur skiljer sig detta slag av tillämpad/specialiserad forskning från motsvarande grundforskning? Hur avviker forskning i den kommunala självstyrelsen över huvud från forskning i statsapparaten, t.ex. angående metoder och paradigmer, och hur avviker statskunskapens frågeställningar från kommunalvetenskapens i analoga forskningssituationer? Det här är exempel på frågor som jag kommer att aktualisera i denna uppsats, kanske inte genom att uttömmande lyckas med att besvara dem, men i alla fall genom att fördjupa frågeställningen. Jag kommer att diskutera frågeställningen främst ur ett vetenskapsteoretiskt perspektiv, men även vissa praktisk-politiska frågor kommer att tas upp.<sup>3</sup>

### 3. KOMMUNALVETENSKAP OCH KOMMUNALPOLITIK ENLIGT TAMMERFORSKOLAN

I enlighet med en linjedragning av Pystynen från år 1972 uppfattas kommunalvetenskapen som en samlande beteckning för tre delområden (tre ämnen således): kommunalpolitik, kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.<sup>4</sup> Med kommunalpolitik avser Pystynen beslutsfattande i avsikt att förverkliga kommunens syfte, kommunal förvaltning betecknar skildring av kommunsystemets struktur och väsen, och kommunal ekonomi granskning av de ekonomiska faktorerna i en kommun. Varje ämne bör enligt Pystynen uppfattas så att det har en motsvarighet på nationell nivå: kommunalpolitiken motsvarar statskunskapen (politologin), den kommunala ekonomin svarar mot nationalekonomin och kommunalläran mot förvaltningsläran. Kommunvetenskapen är således paraplyet för de tre kommunala vetenskaperna. Pystynen koncentrerar dock sin analys i huvudsak till kommunalpolitiken, som alltså är statskunskapens motsvarighet. Hans uppgift är att

skissera innehållet i denna disciplin och motivera varför den behövs och inte som sådan kan ersättas av statskunskapen.

Pystynens positionsbestämning har vunnit gehör<sup>5</sup>, men även rönt kritik.<sup>6</sup> Den positiva genklangen har av förståeliga skäl främst uttryckts av forskare inom Tammerforskskolan, där Pystynens positionsbestämning sedermera förändrats och utvecklats. En intressant och konsekvent uppföljning av denna tanke framförs t.ex. av Risto Harisalo. Harisalo hävdar att Pystynens tredelade innehåll i kommunalvetenskapen kan motiveras adekvat så att det är fråga om en vetenskap som bildats av vissa element av politologin, förvaltningsläran och ekonomin. Tillsammans utgör dessa en syntes som är mer än summan av de olika beståndsdelarna.<sup>7</sup> På det sättet, hävdar Harisalo, kan kommunalvetenskapen definieras som en meningsfull helhet.

Harisalo definierar kommunalvetenskapen på följande sätt: den är *läran om makt och maktens användning i en kommun, inom ett regionalt avgränsat samfund*. Kommunalvetenskapens centrala begrepp blir då makten och maktutövningen, alltså politiken i en kommun. Det kommunala samfundet motsvarar statskunskapens polity-begrepp. Enligt definitionen är kommunens maktförhållanden således dikterande för kommunalvetenskapen. Därmed framstår *kommunalpolitiken* som mycket central inom kommunalvetenskapen: genom politiken utformas de kommunala realiteterna. Den uttrycker det möjligas konst inom ramen för de sociala, ekonomiska och kulturella resurser som finns i en kommun: inom ramen för maktutövningen.

#### 4. OM DEN KOMMUNALA POLITOLOGINS OMRÅDEN

Då makten i en kommun är det främsta forskningsobjektet för kommunalvetenskapen och då det främst är kommunalpolitiken som befattar sig med maktstudiet upprättar Tammerforskskolan en adekvat »raison d'être» för det *självständiga ämnet kommunalpolitik*. Idén om maktens fundamentala betydelse stärker givetvis släktskapet med statskunskapen. Alltsedan Lasswells och Kaplans traditionella inmutning från femtiotalet, eller kanske med en ännu mera berättigad hänvisning till Webers »Politik als Beruf» från 1910-talet, har tesen om makten som den politiska processens främsta drivfjäder och som politikforskningens primära studie upprätthållits.<sup>8</sup> Med åren har varianterna varit talrika, men alltid har föreställningen om att den politiska processen främst går ut på att skapa, distribuera och utöva makt stått i centrum.

Med makt som både kommunalpolitikens och statskunskapens främsta forskningsobjekt kunde man fråga sig om prefixet »kommunal» till beteck-

ningen »politologi» avser något annat än en territoriell och samfundsmässig avgränsning? I vardera fallet handlar det om ett empiriskt, systematiskt och realistiskt studium av politik, låt vara inom separata samfund. För bägge kunde man tillämpa Windelbands indelning i nomotetiskt och ideografiskt studium, eller de Saussures indelning i synkron och diakron forskning, och kanske för bägge komma till samma resultat. Förteckningen kunde utökas med andra exempel. Detta sätt att resonera har de fakto lett till att mången statsvetare inte vill se någon större skillnad mellan statskunskap/förvaltningsforskning och kommunalpolitik, dvs kommunal politologi. (Jag skall nedan förklara varför jag finner benämningen kommunal politologi mera adekvat.)

Samtidigt finns det emellertid mycket som gör att vi inte kan sätta likhets-tecken mellan den allmänna och den kommunala politologin och enbart säga att det territoriella perspektivet avviker. Det är nämligen så, att den territoriella och samfundsmässiga avgränsningen gör att studieobjektet kommunen och kommunalpolitiken delvis kännetecknas av specifika egenskaper. Då bör även den utforskande disciplinen besitta egenskaper som kan beakta detta. Teorierna, paradigmen och forskningsredskapen bör ha egenskaper som kan registrera och kartlägga de kommunalpolitiska processerna, strukturerna och funktionerna. Jämförelsen bör då inte rimligen utgöras av statsbestämda, utan av kommunbestämda isomorfirelationer.

Kommunen har ibland beskrivits som ett universellt fenomen.<sup>9</sup> Kring denna fråga råder det dock delade meningar. Däremot torde de flesta instämma i konstaterandet att kommunens politiska struktur nog avviker från strukturen på riksplanet. Detsamma gäller för den kommunala demokratin. Även de politiska partierna fungerar annorlunda på kommunalplanet än på riksplanet. Kommunalvalen har ofta en annorlunda prägel och andra tyngdpunkter än riksdagsvalen, trots att den formella strukturen är analog. Av det här räcker dock inget till att motivera kommunalpolitiken som en separat disciplin.

Då kommer vi fram till fundamentet: den kommunala självstyrelsen. Det är denna som borde konstituera kommunalpolitiken, om en separat disciplin alls befinner sig motiverad. En helt central fråga blir då: vad består den kommunala självstyrelsen av och hur kan den utforskas på basen av dess kännetecken och egenskaper?

#### 4.1. *Den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv*

Den kommunala självstyrelsens inramning ges av grundlagen, kommunal-lagen och en mängd speciallagar. Dessa ger den kommunala självstyrelsen en formell författningssenlig definition.<sup>10</sup> Här skall jag dock koncentrera ta upp

tänkbara forskningsområden av den kommunala självstyrelsen i ett internt och externt perspektiv:

1. den kommunala självstyrelsen som sådan (ursprungligt innehåll, utveckling av dess konkretion, samt olika oklarheter beträffande dess tolkning och tillämpning) i ett yttre och inre perspektiv
2. den kommunala självstyrelsens viktigaste element:
  - 2.1. den kommunala demokratin (vad man i teori och praktik avser med »medborgerlig självstyrelse», förverkligande av olika demokratidoktriner, kommunalt referendum, frågan om olika slag av medborgerlig aktivitet, frågan om de »lämpligaste» beslutsprocesserna i en kommun)  
(Vad kräver kommunens invånare av den kommunala självstyrelsen?)
  - 2.2. den kommunala kompetensen (kommunens allmänna och speciella kompetens, olika förskjutningar mellan dessa, samt en utvärdering av konsekvenserna härav)
  - 2.3. den kommunala planeringen (det kommunala planeringsmonopolet i teori och praktik: planeringshierarkin, -målen, och -nivåerna, kommunplaneringen: mål, medel och implementation)
  - 2.4. kommunens beskattningsrätt och den kommunala ekonomin (den kommunala ekonomins mål och medel, frågor kring kommunal finanshushållning, redovisning och bokföring, taxeringsproblematiken och därtill anslutna problem)

Vidare finner jag det befogat att inkludera följande områden som anknyter till den kommunala självstyrelsen, låt vara på ett delvis indirekt sätt:

3. kommunal förvaltning (förvaltningens anknytning till beslutsorganisationen, förvaltningens struktur, processer och funktioner, organisationsformer, byråkratiforskning, effektivitets- och rationalitetsvärdering)
4. kommunal välfärdsforskning (levnadsstandard, livskvalitet, övergripande mål och medel för kommunmedlemmarnas välfärd m.m.)

Ytterligare bör ämnet självfallet innefatta intensiv forskning kring lämpliga teoribyggnader, epistemologier och metoder som kan användas.

Det skisserade området för det tänkbara ämnet kommunal politologi (som alltså inte borde heta kommunalpolitik därför att man inte kan undvika en förväxling med den »praktiska» kommunalpolitiken, som ju blott är en del av den kommunala politologin) har, som vi lätt kan se, en ganska heterogen struktur. De olika elementen tangerar mycket olika samhällsområden, från invecklade kommunaljuridiska frågor över de »konventionella» politikfrågorna

till specifik datoriserad kommunal redovisning. Detta skulle nog innebära ett brett och svåröverskådligt fält av teoribyggnader och forskningstekniker.

Jag anser att det är en rimlig lösning att avskilja den kommunala ekonomin, redovisningen och bokföringen. På samma grunder som nationalekonomin skiljer sig från statskunskapen/politologin utgör den kommunala ekonomin och dess element en specialesektor, låt vara inom ett mycket centralt område. I praktiken är det ju naturligt att den ekonomiska argumenteringen är en integrerad del av politik- och förvaltningsforskningen.

Därtill är det på sin plats att på vetenskapsteoretiska grunder avskilja den kommunaljuridiska sektorn från de övriga, alltså från dem som bygger på samhällsvetenskapliga kunskapsteorier och metodologier. Det är brukligt att hänföra kommunalrätten antingen till en egen ämneslighet eller till den speciella förvaltningsrätten inom offentlig rätt.

Vad blir kvar som rena kommunalpolitologiska forskningsobjekt? Svaret blir: politik- och förvaltningssektorn, den sektor som enligt Tammerforssskolan täcks av kommunalpolitik, samt därtill av kommunalförvaltning/kommunalära enligt presentationen i det föregående. Av skissen kvarstår således följande sektorer:

- a. den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv
- b. den kommunala demokratin
- c. den kommunala kompetensen
- d. den kommunala planeringen
- e. den kommunala förvaltningen
- f. den kommunala välfärden
- g. forskning kring teorier och instrument för forskning av områdena a–f.
- h. implementationsforskning kring områdena a–f.

Genom denna skiss anser jag att vi har grunden lagd för det ämne som närmast borde heta *kommunal politologi*.

Om vi skulle önska finna en möjlighet koncis beteckning för den kommunala politologins forskningsområde kunde vi säga att det utgörs av *den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv*. Punkterna b–h ovan kunde då samtliga hänföras till denna komprimering.

I fortsättningen riktar jag intresset i huvudsak till den kommunala politologin. Begreppet kommunalvetenskap får i stället beteckna en hel ämnesgrupp i enlighet med ovanstående.<sup>11</sup>

Jag har ovan skisserat ett tänkbart ämnesområde för det jag kallar kommunal politologi<sup>12</sup>, men ännu inte definitivt tagit ställning till om det för detta behövs en skild disciplin. I stället skall jag fortsätta med att granska den kommunala politologins frågeställningar och egenskaper.

## 5. DEN KOMMUNALA POLITOLOGINS KÄNNETECKEN

Den kommunala självstyrelsen står således i centrum för den kommunala politologins fokus. Internt gäller det den medborgerliga självstyrelsen i en kommun, hur kommunalpolitiken och förvaltningen förverkligas, och med vilket innehåll.

Utåt är det igen fråga om kommunens relationer till övriga intressenter, främst statsmakten, kommunalförbunden, övriga kommuner, näringslivet och intresseorganisationer av olika slag.

I centrum för den kommunala politologins fokusering kunde vi i enlighet med Pystynen dels placera kommunalpolitiken eller kommunens/kommunernas politik i vidare bemärkelse, dels placera makten och maktutövningen i en kommun. I bägge fallen är det fråga om ett realistiskt, empiriskt och systematiskt studium av den politik som förs inom och av en kommun. Studiet inkluderar då de politiska processerna, organisationerna, funktionerna och strukturerna i en kommun. Som vi ser är denna definition analog med de mål som i allmänhet gäller för statskunskapen, dock med den distinktionen att tyngdpunkten ligger på olika aspekter av den kommunala självstyrelsen. Därtill kunde vi tillägga att vi har att skaffa med en forskning som dels förutsätter ett speciellt intresse och en särskild förståelse för kommunalväsendet, dels förutsätter predisponibilitet för specifika *kommunbestämda paradigm*, för att denna förståelse skulle kunna konkretiseras. Detta skall tas upp senare.

Hur skulle man närmare kunna precisera den kommunala politologin? Vi borde här vara speciellt noggranna mot bakgrunden av att vi i internationellt perspektiv ständigt har att skaffa med olika slag av nationellt »konstruerade municipal sciences», som kanske löper risk att leda till vissa skevheter mellan teoribilden och verklighetsbilden. Frågan om vi i kommunalforskningen borde kunna tillämpa specifika kommunbestämda paradigm förutsätter även en vetenskapsteoretisk legitimering.<sup>13</sup>

Vi kunde inledningsvis fråga om den kommunala politologin i likhet med statskunskapen i första hand är en synkron vetenskap, således en samtidig analys av vissa definierade aspekter av en politisk funktion, struktur, eller process. Frågan kunde besvaras jakande med tillägget att vissa diakrona perspektiv, t.ex. tidsserieanalyser för att belysa en synkron aspekt, stundom ingår. Gränsen mellan det samtidiga och det förflutna är flytande och relativ, precis som i statskunskapen.

Kan den kommunala politologin sägas vara en nomotetisk eller en ideografisk vetenskap? Här tangeras otvivelaktigt en kvistigare fråga. Om vi skulle utgå från en mycket allmän nivå angående de iakttagna kommunala fenome-



nens kännetecken och egenskaper eller om utgångspunkten t.ex. skulle vara ett nationellt jämlikhetsperspektiv borde vi absolut sätta tyngdpunkten på de nomotetiska aspekterna. Då avses givetvis den induktiv-sannolika varianten i Hempels välkända beskrivning av den ursprungliga deduktiv-nomologiska modellen.<sup>14</sup> Vi borde genom fler och fler iakttagelser av kommunala fenomen småningom kunna urskilja invarianser som vi kan inducera till kommunalvetenskapliga postulat. Den kommunala politologin bör med andra ord söka efter det unika i det allmänna och sträva efter att via de allmänna lagbundenheterna belysa och kristallisera sådana kännetecken som leder till kunskap med allmän giltighet.

Här stöter vi likväl även på en ganska klar ideografisk aspekt. Finlands 461 kommuner är mycket heterogena, de är särdeles olika såväl beträffande storlek, egenskaper och resurser. Ibland är det rentav så att lagar och förordningar som stiftas om kommunalväsendet inte som sådana kan tillämpas på kommunerna. Om man t.ex. talar med representanter för verkligt små kommuner hör man ofta åsikter som gör gällande att upp till 70 % av lagarna och bestämmelserna för kommunerna inte som sådana kan tillämpas på dem. Det behövs således även en avancerad kommunal implementationsideologi. Denna aspekt har nyligen påtalats i en rapport från Finlands akademi, uppgjord av J.E.J. Laine, som konstaterar följande:

»Voidaan myös asettaa kysymys, kuinka pitkälle ylipäätään on perusteltua puhua kaikkien 461 kunnan muodostamasta kokonaisuudesta riittävän homogeenisena vertailukohteena.»<sup>18</sup>

Laine ifrågasätter således principiellt den nomotetiska aspekten. Frågan bör inte överdramatiseras, men ett visst fog finns det i att de finländska kommunernas stora antal och olika utformning tvingar oss att ofta ta hänsyn till den ideografiska aspekten. Man kunde också uttrycka samma sak så, att vi saknar en grundläggande isomorfirelation i vissa avseenden, medan den igen i andra avseenden kan vara helt tillräcklig.

Men vilket perspektiv borde man då anlägga i kommunalpolitologisk forskning om man inte ens kan utgå ifrån att Finlands 461 kommuner utgör en jämförbar population? Tvärtom är det ju så att kommunforskarna då och då kritiserat statsvetarna för brist på förståelse för ett sådant kommunbestämt paradigm, att statsvetarna negligerar den speciella ideografiska och diakrona verklighet som våra kommuner bildar. I detta sammanhang brukar man tala om det historisk-organiska forskningsparadigmet<sup>16</sup>, stöpt av den speciella helhet som studiet av den kommunala självstyrelsen och kompetensen av hävd bildar.

Jag har själv i ett annat sammanhang hävdad att kvalificerad forskning i

kommunalväsendet inte låter sig göra om man inte i själva forskarparadigmet inkluderar en kommunbestämd fokusering, alltså ett betraktelsesätt i vilket kommunen och dess invånare står som främsta intressent. Jag skall återkomma till den centrala paradigmgrågan i följande avsnitt. Först skall jag göra en sammanfattning av de vetenskapsteoretiska egenskaper som jag här har kristalliserat.

Man kan säga att den kommunala politologin bör besitta mycket flexibla egenskaper. Det är primärt fråga om studium av de politiskt-administrativa aspekterna av kommunalväsendet och precis som för statskunskapen, handlar det i första hand om ett synkront studium av olika fenomen som samtidiga tidssnitt. I regel kan forsknings sättet karakteriseras som nomotetiskt utgående från induktion. Kanske man också kunde tillägga att stråvan ofta är att konstruera allmängiltiga, prövbara postulat. Detta behöver dock inte vara ett nödvändigt mål.

Samtidigt har jag likväl konstaterat att en viktig omständighet som den kommunala politologin kan berika forskningen med är en specifik förståelse för den kommunala dimensionen, för den kommunala kontexten. Denna dimension kan kanske bäst konkretiseras i behovet av ett kommunbestämt paradig.

## 6. OM BEHOVET AV KOMMUNBESTÄMDA PARADIGM

Med paradig avses ofta den grundideologi som medlemmarna i ett forskarsamhälle är överens om. Forskarsamhället kan omvänt härledas från de forskare som enas om ett visst paradig. Den här tolkningen baserar sig i stort sett på Kuhns klassiska definition.<sup>17</sup>

Kuhn menade att det typiska för varje slag av forskning är att det kristalliseras rigida vetenskapsteoretiska skolor, i vilka merparten av all forskning tenderar att koncentreras. Grundideologin inom varje skola består av vissa lästa attityder och antaganden om det som skall utforskas. Alla innovationer sker då innanför paradigmet, inom normalforskningens trygga ramar.

Jag har här tagit upp Kuhns paradigmatteori därför att jag anser att den utomordentligt väl kan tillämpas på kommunforskningen i vårt land. Jag hävdar att en mycket central del av kommunforskningen, den som utarbetas inom och för de offentliga utredningarna domineras av ett synsätt som inte tillräckligt beaktar kommunernas särart, olika storlek och förutsättningar, eller överhuvud de aspekter som den kommunala självstyrelsen konkretiserar. Kommunbilderna är i de flesta offentliga utredningar om kommunerna tvärtom mycket statsfixerad. Jag betonar att detta omdöme uttryckligen gäller för de

offentliga utredningarna och inte i regel för den kommunforskning som bedrivs vid de finländska universiteterna.<sup>18</sup>

Denna tendens att i statliga utredningar om kommunerna negligera ett specifikt kommunbestämt paradigm har i praktiken haft stor effekt: det är på basen av dessa utredningar som lagstiftningen om kommunerna i huvudsak har baserat sig. Att denna statsfixering faktiskt i praktiken kommit att gälla kan vi finna belägg för i flera lagar, förordningar och bestämmelser.<sup>19</sup>

Resultatet är att den kommunala självstyrelsen i praktiken har urholkats, alla högtidliga manifestationer och symboliska deklamationer till trots. Kommunernas allmänna kompetens har inskränkts, medan den specialreglerade delen ytterligare har utvidgats.

Det snedvridna paradigm som här påtalas har uppmärksammats i olika sammanhang, såväl av kommunfolket på fältet som av forskarna.<sup>20</sup> På kommunalt håll upplevs det hela kanske speciellt försmädligt, emedan representanter för statsmakten ofta i officiella manifestationer uttalar sig för en förstärkning av den kommunala självstyrelsen och för en förståelse av kommunernas speciella problem och omständigheter. I de konkreta åtgärderna har tendensen sedan varit den motsatta. Jaakko Nousiainen har i den här frågan konstaterat:

»att inställningen till den kommunala självstyrelsen redan under en lång tid har kännetecknats av en klar men svagt identifierad konflikt mellan manifestationsnivån och den faktiska handlingsnivån.»<sup>21</sup>

Det föreligger tydligt ett behov av att vidga perspektivet i de offentliga utredningarna om kommunerna så att vi åtminstone jämsides med det statsfixerade paradigmets får sådana kommunbestämda paradigm som beaktar den kontext som formas av den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv. Vad som behövs är således ett kommunbestämt paradigm, ett kommunalpolitologiskt tänkesätt.<sup>22</sup>

Hur konkretiseras ett kommunalpolitologiskt tänkesätt inom den akademiska forskningen i Finland? Angående denna hävdar jag att situationen är långtifrån lika bekymmersam. Inga uttömmande undersökningar har gjorts inom detta område. Vissa riktlinjer kan dock erhållas från en rapport som jag nyligen publicerat om paradigmerna i vissa stats- och kommunalvetenskapliga doktorsavhandlingar om kommunerna. Ur denna rapport framgår det att flertalet avhandlingar om kommunerna oftast uppvisar paradigm som uttrycker förståelse för eller rentav tillämpning av det kommunbestämda paradigm som jag här pläderat för.<sup>23</sup>

I den nämnda undersökningen konstaterade jag också att dessa avhandlingar uppvisade en ganska varierande uppsättning metodologier, ofta t.ex. olika

kombinationer av positivism, strukturalism och hermeneutik.

Man kan således fastslå att det inom dagens finländska statsvetenskapliga forskning finns vissa ansatser till såväl kommunbestämda paradigmer som ett kommunalpolitologiskt tänkesätt. Men tillsvidare kan denna forskning till sin omfattning betecknas som blygsam. Alstren är alltför få och den kommunala inriktningen, för att inte tala om en regelrätt kommunalpolitologisk disciplinmedvetenhet, alltför svag inom dagens finländska statsvetenskap för att kommunernas krav skall kunna infrias. Detta gäller inte minst implementationsforskningen. I vårt land skulle det ju behövas forskningsinsatser för att utveckla en ny differentierad implementationsideologi som verkligen motsvarar vår kommunstruktur.

Den disciplinmedvetenhet som detta oundgängligt borde sammankopplas med har hittills s.g.s. uteslutande koncentrerats till ämnet kommunalpolitik i Tammerfors universitet. Detta gäller lejonparten av all kommunforskning, det är i Tammerfors den i huvudsak som har bedrivits, låt vara att denna omständighet inte direkt framgår ur urvalet doktorsavhandlingar ovan. Den kommunala politologin behövs således, om man sedan vill betrakta den som ett skilt ämne eller som en inriktning inom statskunskapen. Det förefaller därför givet, att statskunskapens nuvarande traditionella inriktning, där kommunforskningen närmast hänförs till sektorn förvaltningslära inte är adekvat. En kvantitativ och kvalitativ ökning av forskningen i syfte att tillämpa det önskade kommunbestämda paradigmet förutsätter frigörelse från traditionell förvaltningsforskning. Den starka disciplinmedvetenhet detta borde förenas med kan knappast skapas utan egna lärostolar.

I centrum för det behövliga kommunbestämda paradigmet bör vi således ställa den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv. Detta paradigm bör inkludera en fokusering av verkligheten som utgår från kommuninvånarna. Hur denna »kommuninvånarens världsbild» kan projiceras kunskaps-teoretiskt och metodologiskt skall jag diskutera längre fram. Före det skall jag göra en diskursanalytisk utflykt.

## 7. OM BEHOVET AV DISKURSANALYS AV KOMMUNALA UNDER-SÖKNINGAR OCH ÅTGÄRDSHELHETER

Jag har funnit det mycket karaktäristiskt för kommunalväsendets utveckling i vårt land att statsmaktens åtgärder ofta i praktiken inneburit en urholkning av den kommunala självstyrelsen och en försvagning av kommunens allmänna kompetens, trots motsatta deklARATIONER och utfästelser i offentliga utredningar om kommunerna. I detta sammanhang har jag ganska ytligt

hänvisat till ett antal utredningar från början av 1980-talet. Omdömena bygger inte på några grundligare empiriska forskningsrön, utan på allmänna, låt vara ofta framförda, opinioner. Hela frågekomplexet vore givetvis värt ett mera ingående studium. Text- och innehållsanalys kunde användas, men ännu lämpligare ter sig det nya forskningsgrepp som kallas diskursanalys, som nedan skall förklaras närmare. Diskursanalysen kunde ge bra möjligheter för analys av och forskning i de paradig som gäller för synen på och åtgärderna om den kommunala självstyrelsen. Möjlighet skulle också ges att med diskursanalysens hjälp dissekera språket och texterna för att komma fram till de grundläggande värderingar som styr helheten.

Det är skäl att tillägga att diskursanalysen numera även används för att pröva olika discipliners kunskapsteoretiska fundament och utveckling via en analys av språkets och kunskapens allmänna dynamik (the general dynamics of language and knowledge).<sup>24</sup> Man har börjat anse att en återkommande diskursanalys behövs emedan forskningsområdena i disciplinerna med tiden tenderar att omstöpas och förnyas (t.ex. genom kunskapsteoretiskt nytänkande eller genom att språkbruket »sliter ut» centrala termer i disciplinen). Ibland kanske det går så att det egentliga forskningsområdet »glider undan» själva disciplinen. I kommunalpolitologiskt avseende kunde man säga, för att omstöpa ett uttryck av Ilkka Heiskanen, att det handlar om att »återföra kommunen till kommunforskningen», på nytt placera kommunen och kommuninvånarna i forskningens centrum.<sup>25</sup> Diskursanalytikerna hävdar att man i bästa fall tack vare en grundlig diskursanalys även kan lyckas med att återge orden deras ursprungliga innebörd efter sådana perioder under vilka språket klart genomgått förtvining och förstelning.<sup>26</sup>

Det är ingen lätt uppgift att kortfattat återge den förhållandevis komplicerade analysteknik som ingår i diskursanalysen, dels emedan begreppen här är svårtolkade i allmänhet, dels emedan olika diskursanalytiska företrädare internt uppvisar avvikande åsikter om hur analysen skall genomföras. Diskursanalysen härleds från den franska strukturalismen och semiotiken, men den innehåller även idéelement som starkt påminner om Frankfurtskolans kritiska teori. Jag skall här i huvudsak följa en av dess portalfigurer, Michel Foucaults syn.<sup>27</sup>

Helt allmänt anser Foucault att t.ex. alla offentliga utredningar enligt diskursiv forskningssyn innehåller »diskursiva formationer», ett antal grupper av utsagor som »avslöjar» upphovsmännens grundläggande medvetandeformer, ideologier och tankegångar. Diskursteoretikerna säger att dessa är förbundna med varandra på utsagomas nivå. Jag citerar Foucault:

»Man kan säga att fastställandet av de diskursiva formationerna . . . lägger i dagen utsagans specifika nivå; men man kan också säga att beskrivningen

av utsagoma och det sätt varpå utsägningsnivån organiseras leder till en individualisering av de diskursiva formationerna . . .

En utsaga ingår i en diskursiv formation på samma sätt som en sats ingår i en text och ett omdöme ingår i ett deduktivt sammanhang. Men satsens regelbundenhet definieras av en logiks lagar, medan utsagornas regelbundenhet definieras av själva den diskursiva formationen.»<sup>28</sup>

Det är således möjligt att på angivet sätt härleda och analysera strukturen i den diskursiva formationen och blottlägga språket och tänkesättet, men helt entydligt blir det inte i Foucaults framställning hur denna dissekering kan återföras till epistemologins nivå. Kanske det blir klarare genom att anknyta till Pertti Ahonens avhandling, som direkt utarbetats för att med diskursanalysens hjälp analysera värderingarna i offentliga åtgärdshelheter (public policies) i Finland. Ahonen tillämpar själv analysen på Statens revisionsverks revisionsberättelser. Metoden anger han så här:

»First, discursive analysis attempts to break through the »obvious» in social life and through the apparent »givenness» of social actors (including participants in discourse). Discursive analysis »deconstructs»: it discloses the germination of meaning behind the obvious and apparent by disclosing the paradoxical in the conditions and rules of producing and reproducing the apparent and obvious . . . On the basis of deconstruction, discursive analysis tries to »reconstruct»: to make a problematic and intelligible »discursive object» that which appears as »nature-like» – or that which does not appear as anything, because it is taken for given and not made a topic of reflection at all.»<sup>29</sup>

Målet med diskursanalysen är således enligt Ahonen att bryta igenom det »uppenbara» och »givna» genom att lägga i dagen det latent och motsatta. Metoden påminner starkt om den klassiska strukturalismens mål att tränga igenom ytfenomenen ner till den grundläggande strukturen. Ahonens utgångspunkt är att varje diskurs bygger på premisser, som inte i allmänhet kommer fram i själva diskursen och som tenderar att »finalisera» och kväva själva diskursen.

Trots att jag här återgett Ahonens konstruktion i förenklad form (hans analys prövas mot vissa ontologiska, epistemologiska och metodologiska antaganden) kan man lätt räkna ut hur det här slagit ut på trovärdigheten i de offentliga utredningarna och åtgärderna. Även om det är skäl att förhålla sig starkt kritisk till diskursanalysen i flera avseenden, bör det framhållas att Ahonen i sin avhandling påvisar riktigheten i antagandena. Han gör en empirisk undersökning och lyckas med faktoranalysens hjälp bekräfta postulaten:

premisserna kväver diskursen och den kvävda diskursen döljer de verkliga sociala relationerna.<sup>30</sup>

Diskursanalysen kan tillämpas på olika arenor, och jag hävdar, trots vissa allmänna dubier, att den kunde vara speciellt användbar för analys av offentliga undersökningar, utredningar och åtgärder om den kommunala självstyrelsen. Här om någonstans anser jag att man genomgående kan iaktta grundläggande konflikter mellan premissnivån, manifestationsnivån, och den nivå som uttrycker de verkliga sociala relationerna. Numera har man börjat tala om symbolpolitik och »pseudopolitik», som i förstnämnda fall innebär att statsmakten gör en så runt formulerad deklaration att den inte kan leda till förverkligande, och i det senare fallet innebär en manifestation som inte alls står i relation till om den kan förverkligas eller ej. Inom ramen för det omspannande statsfixerade paradigmet framstår den kommunala självstyrelsen som en sådan typisk sektor där symbolpolitiken grasserar. För att verkligen få grepp på detta kunde en omfattande diskursanalys visa sig fruktbar, och som sagt, kanske mera heuristisk än sedvanlig text- och/eller innehållsanalys. Av den anledning har jag funnit det befogat att göra en exkursion till en förhållandevis *ny* approach som kunde komma till användning inom den kommunala politologin.

I princip kan den kommunala politologin, oberoende av om man föredrar att se den som en ny inriktning inom statskunskapen eller som ett mera självständigt ämne, självfallet använda sig av samma metoder och förklaringsmodeller som t.ex. statskunskapen och sociologin. Men hur är det i praktiken? Vilka kunskapsteoretiska grundfrågor och vinklingar inställer sig om vi som explicit forskningsområde uppställer den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv? Jag skall hämstå gå in på denna problematik, som inte är så självklar som den kanske ter sig.

## 8. EPISTEMOLOGISKA OCH METODOLOGISKA PREMISSER I DEN KOMMUNALA POLITOLOGIN

### 8.1. *Allmänna vetenskapsteoretiska synpunkter*

Det är flera problemslag som man konfronteras med då det gäller att ta ställning till frågan om vilka teorier och metoder som den kommunala politologin bäst kunde använda sig av. Egentligen har vi ju redan tagit ställning till det omspannande paradigmet: det som nu behövs är en fokusering som ställer den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv i centrum. Men trots att motiven härför vid det här laget kan betecknas som rimliga och håll-

bara, och trots att ett antal undersektorer har differentierats (den kommunala demokratin, kompetensen, planeringen, förvaltningen, välfärden), är det långtifrån entydigt vilka forskningsgrepp som bäst lämpar sig i sammanhanget, ty vi vet ju att de val som här träffas påverkar »naturen» i de resultat som erhålls.

Vi har t.ex. att ta ställning till om undersökningen skall göras på individ- eller aggregatnivå. Är det kommunen eller kommunens invånare vi bör utgå ifrån, ty vi vet att intressena mellan dem stundom skär sig? Borde vi prioritera kvantitativ eller kvalitativ analys? Som ett generellt svar på de här frågorna bör det i dag noteras att samhällsvetenskapen småningom börjat komma ifrån motsatser av det här slaget. Numera är det allt vanligare att användare av »mjuka» forskningsgrepp (t.ex. diskursanalysen, hermeneutiken, den kritiska teorin) parallellt inkluderar »hårddata» och kvantitativa sifferanalyser av olika slag.<sup>31</sup> Som ett exempel kunde vi här nämna Ahonens doktorsavhandling, som genomgående bygger på ett diskursanalytiskt forskningsgrepp, men som trots det inkluderar en hårddataundersökning som operationaliseras via faktoranalys. Vi kan alltså i dag forskningstekniskt överbrygga också den eventuella förskjutning som inställer sig mellan kommunens och kommuninvånarnas perspektiv.

Trenden har således gått mot en allt klarare vetenskapsteoretisk komplementaritet. Om vi ännu tar upp innebörden i begreppet kommunal självstyrelse anser jag att det bör stå utom allt tvivel att det i det interna perspektivet är kommunens invånare, de som skall förverkliga den medborgerliga självstyrelsen, som skall stå i centrum, och inte kommunens beslutsfattare eller myndigheter (trots att en fungerande demokrati förutsätter att det råder en stark responsivitet mellan dem). I ett yttre perspektiv, t.ex. gentemot staten eller andra kommuner, bör kommuninvånarnas intressen även vara det primära, trots att intressena också kan kanaliseras på aggregatnivån. Hermeneutiken, diskursanalysen och den kritiska teorin möjliggör t.ex. en sådan förening av det totaliserande och individualiserande perspektiv som det ofta är fråga om, men i dessa brister det inte sällan då det gäller den empiriska förankringen. Som ett av kraven på den kommunala politologin har jag uppställt empiririn.

Då det gäller kommunforskningen har det i själva verket varit ganska typiskt att det förekommer ett stort gap mellan aggregat- och individnivån. I utredningar om kommunerna har man sålunda ofta utgått från hur mycket samhället har investerat i välfärd som sprids ut till/via kommunerna, och sedan jämfört med hur stor del detta utgörs av de offentliga utgifterna, statsbidrag och -anslag av olika slag. Betydligt mera sällsynt har det varit att granska resultatet ur kommunmedlemmarnas synvinkel, från deras faktiska



levnadsnivå och livskvalitet.<sup>32</sup> Statistiken har också ofta »missbrukats» då det gällt utredningar om kommunernas storlek och indelningskriterier<sup>33</sup>, helt enkelt för att ett avancerat isomorfskt tänkesätt sällan tar i betraktande våra kommuners olika omständigheter.

Det har alltså blivit mer allmänt med undersökningar som innehåller varierande hopkok av forskningsgrepp och-tekniker, och lyckligtvis har man också mer och mer öppet börjat redogöra för värderingarna i dem. Man har insett att det här bäst gagnar debatten om 'objektivitet' och värdeneutralitet.<sup>34</sup>

Ur det här resonemanget framgår det att det i de flesta frågor inte finns någon vetenskapsteoretisk skillnad mellan kommunal politologi och statskunskap eller förvaltningsvetenskap. Det mesta finns i de sistnämndas »arsenal», men har av olika orsaker blott sällan aktiverats. Den historiska bundenheten till staten och rikspolitiken synes ha ett starkt obsolet grepp. Nyligen har dock några intressanta ansatser till frigörelse gjorts, t.ex. Juhani Nikkiläs disertation om den kritiska byråkratiuppfattningen.<sup>35</sup> Den utgör ett fräscht försök till frigörelse från låsta paradigmen.

### 3.2. *Reflexioner kring epistemologin och metodologin*

Inga vetenskapsteoretiska reflexioner kan undvika att befatta sig med de grundläggande ontologiska, epistemologiska och metodologiska värderingarna om man vill förbli konsekvent och trovärdig angående överensstämmelsen mellan a) observationer och teori (empirism), b) observationer och värderingar (kritik), och c) teori och värderingar (konstruktivism).<sup>36</sup> Vid det här laget finns det som bekant ett antal »klassiska» sätt att gruppera inmutningen av verkligheten (ontologi och epistemologi), och valet av sätt att söka kunskap om verkligheten (metodologi). Det finns ingen orsak att här detaljerat gå in på dem. Av olika tänkbara alternativ skall jag här bygga vidare på en tidigare framställning som jag skrivit om »världsbilden» i finländsk statskunskap.<sup>37</sup> Med världsbild avsåg jag ontologin, epistemologin och metodologin.

I denna undersökning valde jag att i praktiken förena ontologin och epistemologin, emedan ontologin i hög grad kan ses som invävd i kunskapsteorin. Det finns inga skäl att frånga den uppfattningen. Förenklat kan man då säga att ontologin vägleder forskaren i frågan: Vad är sanning? (vanligen genom projicering på varandets struktur och egenskaper), medan epistemologin vägleder i frågan: Vad betyder det att något är sanning? Svaret på de epistemologiska frågorna förmedlar alltså även de ontologiska uppfattningarna.

Epistemologin kan sägas förse en författare med en bakgrund till den

frågeställning som man väljer. Den kunskapsteori som sedan väljs erbjuder en referensram åt — man kan också säga att den »styr» — terminologin och »språkvärlden». Epistemologin illustrerar de frågor som författaren önskar ställa om verkligheten, och kanske också hur han *uppfattar* verkligheten.

Då det gäller en bok eller undersökning brukar *temat* och *syftet* ge vägledning om epistemologin. Temat brukar ofta säga något om hut verkligheten uppfattas. (Jfr t.ex. rubrikerna på följande dissertationer: »Puolueet ja pluralismi» kontra »Sosialidemokraatti vai kommunisti?»<sup>38</sup>, där en första uppfattning ges om verklighetens kvantitativa och kvalitativa beskaffenhet.) Det som däremot förväntas ge närmare besked om hur en författare uppfattar verkligheten är naturligtvis syftet, men ur vissa arbeten framgår det inte alls eller så på ett så oklart sätt att vägledningen blir osäker. I de flesta större seriösa samhällsvetenskapliga arbetena brukar det dock vara vanligt att den kunskapsteoretiska ramen anges. I arbeten om kommunerna borde vi kunna förutsätta att ur temat och syftet få en bild av författarens inställning t.ex. till den viktiga dikotomin »statsfixering» vs. »kommunfixering».

Detta gäller även för de offentliga utredningarna, vilka som bekant har en central roll då det gäller det konkreta förverkligandet av den kommunala självstyrelsen. Men en ännu viktigare funktion har den uppgiftsbeskrivning som den tillsatta kommittén ges av den tillsättande instansen, i de flesta fall en statlig myndighet. Denna uppgiftsbeskrivning brukar, t.ex. då det gäller offentliga utredningar om kommunerna, vara mycket ingående. Ofta är vinklingen sådan att syftet inkluderar en klar uppgift att tillmötesgå den tillsättande myndighetens intressen, vilket således från början läser det statsfixerade paradigmet. En sådan epistemologisk och metodologisk hållning konkretiseras alltså så att »sanningen» och dess betydelse utforskas innanför det statsfixerade »normalparadigmet», för att igen anknyta till Kuhn. Detta statsfixerade normalparadigm kan också sägas kodifiera det »normalspråk» som blir önskvärt innanför paradigmet, vilket t.ex. Kari Palonen nyligen varit inne på.<sup>40</sup>

Metodologin avser en författares val av sätt att söka kunskap om verkligheten. Den klagörs tämligen ofta explicit i en avhandling, medan den oftast i en offentlig utredning framkommer endast indirekt. Inte sällan brukar metoden uttryckas via den förklaringsmodell som väljs, medan en förklaringsmodell sedan vägleder i val av forskningsteknik. Den teleologiska eller finalistiska modellen avser »för vad? frågor», de genetiska förklaringarna avser att svara på »ur vad?» frågor, de kausala förklaringarna uttryckes av »vad?» eller »varför?» frågor, och de funktionella frågorna av »hur?» frågor.<sup>41</sup>

Angående begreppet »förklaring» kan man säga att en samhällsvetare inte nöjer sig med en »beskrivning», utan faktiskt vill ha klarhet i varför ett visst

handlande (explanandum) påverkas av en eller flere orsaker (explanans). Jag har tidigare fastslagit att naturvetenskapens ursprungliga deduktiv-nomologiska förklaring i samhällsvetenskaplig tillämpning blir en induktiv-statistisk variant. Statskunskapens teorier blir t.ex. ofta, i stället för att vara rent deduktiva antingen sammanbindande (concatenated), statistiska, sannolika eller s.k. kvasiteorier. I samhällsvetenskaperna utforskar man ju aktivt handlande subjekt och inte »föremål» utan medvetande. Trenden i dag är att man allt oftare kombinerar olika slag av metoder med olika slag av paradigmm. Den dominerande metoden i dagens statskunskap är kausalanalysen i olika tappningar. Dess stora popularitet kan motiveras inte minst genom att den i dag bäst kan förenas med olika avancerade analystekniker, t.ex. multivariat-analysen.

Men ur den kommunala politologins perspektiv är denna dominerande metodinriktning mindre konstruktiv om den endast utgör en förlängning av en sådan ontologi/kunskapsteori som negligerar det kommunala perspektivet, ty kausalanalysen kan a priori lika väl användas som hjälpmedel för att konkretisera detta. Kausalanalysens »fel» i sammanhanget är att den utgör ett så uttömmande sätt att söka kunskap om verkligheten, att den finaliserar slutsatserna så att andra paradigmm kanske kvävs.

Då det gäller återupplivandet av det kommunbestämde paradigmmet, det som Tammerforsskolan kallar för »det historiskt-organiska» synsättet och kommunaljuristen Mäenpää för »Rechtslehretraditionen», skulle det inte vara ur vägen med en frekventare användning av såväl teleologiska som genetiska förklaringar. De skulle dels frigöra forskningen från fastlåsning genom att från nya fixpunkter staka ut nya banor, dels skulle de tvinga fram en mera enveten användning av hermeneutik. Överhuvud borde statskunskapen och förvaltningsforskningen i högre grad inkorporera paradigmm och metoder som är härledda från olika förstående och kritiska epistemologier. I detta avseende representerar Nikkilä och Ahonen vitala bidrag.

## 9. SAMMANFATTNING

Då jag skisserat konturema till det ämne eller den inriktning jag föredrar att kalla för kommunal politologi, som rätt mycket påminner om kommunalpolitiken vid Tammerfors universitet, har tyngdpunkten lagts vid en speciell förståelse för den kommunala dimensionen. Det är i hög grad fråga om element som redan finns inom statskunskapen och förvaltningsläran, men som inte i tillräcklig utsträckning manifesterats. Speciellt beklämmande är det visavi de offentliga utredningar som statsmakten i regel baserar kommunal-

lagstiftningen på.

Att särskilda lärostolar i ämnet behövs kan motiveras med att det som erfordras är ett markerat kommunalfixerat tänkesätt, baserat på en epistemologi, en kontext, som formas av *den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv*. Detta bör inkludera en *fokusering av verkligheten som utgår från kommuninvånarna*. Samtidigt är det ofrånkomligt att det krävs en stark disciplinmedvetenhet, som inte är lätt att upprätthålla utan egna lärostolar. I regel kan denna disciplinmedvetenhet inte förverkligas utan frigörelse från traditionell förvaltningsforskning. Det jag främst pläderat för är att det kommunfixerade paradigmet även skulle inkorporeras i offentliga utredningar om kommunerna *jämsides* med det dominerande statsfixerade paradigmet. Det säger sig självt att det eljest finns en risk att en alltför snäv kommunfixering fastläser och cementerar perspektivet åt det andra hållet. I varje fall förutsätter det kommunbestämda paradigmet som jag pläderat för en bred front av specifika forskningsinsatser, trots att en viss ljusning i denna väg kunnat skönjas.

## NOTER

- 1 Törnqvist 1951.
- 2 Se t.ex. Pystynen 1972 och 1973, Hoikka 1980, Harisalo 1980, och Harisalo, Hoikka, Rönkkö 1981.
- 3 Analysgreppet är i huvudsak hermeneutiskt-analytiskt med en kritisk och förstående tyngdpunkt. Det diskursanalytiska greppet är mera implicit, närmast som en granskning av latent och manifesterade attityder i paradigmen.
- 4 Pystynen 1973 (op.cit.)
- 5 Se t.ex. Harisalo 1980 (op.cit.)
- 6 Anckar 1976.
- 7 Harisalo 1980 (op.cit.) s. 238–239.
- 8 Weber 1958. Se även Jansson 1961.
- 9 Se t.ex. Harisalo 1980 (op.cit.). Harisalo ger här kommunen en universell och tidlös dimension, som genomsyrar livet. I denna anda frågar han sig vad som egentligen hindrar oss från att tala om »municipal man» på samma sätt som om »political man» eller »economical man». Enligt den här uppfattningen är »det kommunala» något som gäller för och »drabbar» oss alla, endast intensiteten varierar.
- 10 För en diskussion om den kommunala självstyrelsens formella, men långtifrån entydiga, författningsenliga element hänvisas t.ex. till Grönholm 1983, Mäenpää 1981, samt till Kommittébetänkande 1973:60 (specialutredningen) på sid. 242 f.f.
- 11 Såväl enligt Tammerforskolans indelningssätt som enligt mitt eget resonemang finner jag det mest adekvat att se kommunalvetenskapen som en hel ämnesgrupp, främst beroende på dess heterogena sammansättning, vari samhällsvetenskapliga, ekonomiska och juridiska element ingår. Pystynen anser f.ö., i konformitet med indelningen i en deklaration från den första internationella kongressen för kommunalvetenskap i Wien år 1969, att även kommunaltekniken borde inkluderas. Detta

- gör det i det närmaste omöjligt att se kommunalvetenskapen som en enhetlig samhällsvetenskaplig disciplin.
- 12 Jag hävdar således att benämningen *kommunal politologi* är mer adekvat än namnformen kommunalpolitik, som i vanligt tal betecknar »praktisk» kommunalpolitik. Begreppsförvirringen framgår t.ex. ur följande citat, där Pystynen beskriver kommunalpolitikens forskningsområde: ». . . kunnallispolitiikka on tiede, jonka tutkimuskohteena ja tietalueena on käytännön kunnallispolitiikka . . . (Pystynen 1972 op.cit. s. 96) Beteckningen kommunal politologi har f.ö. en motsvarighet i ämnet *ekonomisk politologi*, som företräds av en professor i Svenska Handelshögskolan i Helsingfors. Ekonomisk politologi är helt klart mycket närliggande till statsvetenskapen, dock med en speciell tyngdpunkt på de ekonomiska frågorna (arbetsmarknaden, konsumtions- o. produktionsfrågor m.m.). Även denna modell är hämtad från Västtyskland.
  - 13 Jag menar inte att de kommunbestämda paradigmen som sådana förutsätter en separat vetenskapsteoretisk efterhandslegitimering, emedan praxis, i enlighet med det resonemang som senare skall föras, obestriddt visar på behovet av en utökad kommunalpolitologisk forskning, i vilken verkligheten ses från den kommunala självstyrelsens yttre och/eller inre perspektiv. Se även den separata diskussion som förs om behovet av en särskild diskursanalys angående den språk- och symbolvärld som förekommer i offentliga dokument om kommunerna.
  - 14 Se t.ex. Hempel 1978.
  - 15 J.E.J. Laine i promemoria (opubl.) utarbetad vid Finlands Akademi.
  - 16 Här avser jag givetvis ett diakront och ideografiskt tidssnitt av den finländska kommunens »unika» utveckling som faktor (påverkare, impulsgivare och -mottagare) i samhället. I Tammerfors skolans ideologi uttrycks detta ofta genom det »historiskt-organiska» perspektivet som uttrycker detta unikum. Se t.ex. Harisalo, Hoikka och Rönkkö (op.ci.t) 1981.
  - 17 Se Kuhn 1962.
  - 18 Se Grönholm i SSKH:s skriftserie 1984:1 ( i tryck), där denna problematik analyseras. Som exempel på offentliga utredningar där denna statsfixering tydligt kan iakttas, trots att de officiella deklARATIONERNA i dem är *för* en utvidgad kommunal självstyrelse och förståelse för kommunernas speciella problem, är t.ex. Betänkande avgivet av kommissionen för medborgarinflytande på boendemiljön (1981:54), Normkommissionens betänkande (1982:21), Närdemokratikommissionens betänkande (1982:22), Betänkande avgivet av Delegationen för kommunal ekonomi (1982:66), den sk Andra mellaninstansförvaltningskommitténs första och andra betänkande (1982:71 och 1983:57), och den Kommunala självstyrelsekommitténs betänkande (1983:3).
  - 19 Detta påståande kan igen härledas till den allmänna statsfixering som påtalats. Ovan nämndes uttryckligen ett antal offentliga utredningar om kommunerna. Statsfixeringen kunde givetvis generaliseras till att omfatta alla slag av offentliga dokument som berör kommunerna i någon form.

Det framstår som svårt att undersöka och påvisa detta empiriskt. En tänkbar utväg vore att tillämpa diskursanalysen (Se det separata avsnittet därom nedan), t.ex. på det sätt som Pertti Ahonen gjort i sin nyligen framlagda dissertation. (Ahonen 1983). I sin avhandling utvecklar Ahonen, utgående från en diskursanalytisk approach, en begreppsapparat med vilken man kan analysera varför offentliga »åtgärdshelheter» (public policies) så sällan kan evalueras på ett tillfredställande sätt.

För att bättre kunna fullfölja den uppgiften introducerar Ahonen ett teoretisk-metodologiskt paradigm för meta-analytisk differentiering av samhällsforskningen (social inquiry), (Ahonen, sid. 1 f.f.).

- 20 Detta var ett entralt debattämne t.ex. på 1982 års kommunaldagar, arrangerade av Föreningen för kommunalvetenskap, vilket framgår av flera inlägg i Kommunalvetenskaplig tidskrift 1982:4. Samma problem påtalades även i flera anföranden vid Finlands Svenska Kommunförbunds kommunaldagar år 1983.
- 21 Nousiainen 1982.
- 22 Det kommunbestämda paradigm som jag här pläderar för förutsätter specifika forskningsinsatser. Det har klart framkommit att t.ex. statskunskapens nuvarande forskningsresurser och -inriktningar inte förslår för den forskning som borde utföras. Detta framkommer t.ex. tydligt därav, att det i stort sett endast är inom ramen för lärostolen i kommunalpolitik vid Tammerfors universitet som man hittills systematiskt under en längre tid ägnat sig åt detta slag av forskning.
- Därför finner jag det synnerligen välkommet att man nu även grundat en motsvarande lärostol (en biträdande professur i kommunal förvaltning) vid Svenska social- och kommunalhögskolan (SSKH) i Helsingfors. Av hänsyn till det påtalade behovet av forskning i kommunal politik, vilket schematiskt avser forskning i den kommunala självstyrelsen i ett yttre och inre perspektiv, med en metodologi där det kommunbestämda paradigmets intar en central roll, är det önskvärt att lärostolarna i Tammerfors universitetet fortsättningsvis upprätthåller och stärker den behövliga disciplinmedvetenheten.
- 23 Se Grönholm i SSKH 1984:1 (i tryck), där följande doktorsavhandlingar ingår: Törnqvist 1951 (op.cit), Pystynen 1965, Hoikka 1969, Koski 1970, Ståhlberg 1975, Bühler 1977, och Djupsund 1981. För en undersökning av hur »världsbilden» konkretiseras för de fem förstnämnda avhandlingarnas del hänvisas till Grönholm 1980.
- Ytterligare kunde följande dissertationer, som även behandlar aspekter av kommunalväsendet, nämnas: Helander 1971, Väänänen 1971, Vuorela 1979 och Kaasalainen 1982.
- 24 För en karaktäristik av denna utveckling hänvisas t.ex. till Heiskanen i Heiskanen och Hänninen 1983 och Latouch 1982.
- 25 Heiskanen (Ibid.) sid. 57. Heiskanen använder sig av begreppet »bringing politics back into political science», vilket illustrerar att Heiskanen allmänt anser att termer och begrepp inom statskunskapen av i dag ofta inte motsvarar den verkliga politik som bedrivs.
- 26 Ibid.
- 27 Foucault 1972. Det bör påpekas, että en så korfattad framställning som jag här presenterar inte på ett rättvist sätt kan fånga eller återge det rikliga och mångfaceterade (och ställvis även svårbegripliga och dunkla) framställningssätt som Foucault har.
- 28 Ibid. sid. 132)133.
- 29 Ahonen 1983 (op.cit.) sid. 10.
- 30 Ibid. sid. 100 f.f. Se även not 19 ovan.
- 31 Se om detta t.ex. Grönholm 1980, sid. 225 f.f.
- 32 Se t.ex. Allardt 1975, sid. 10 f.f.
- 33 Detta hävdas t.ex. av Veikko Tikkanen i en artikel i Kommunalvetenskaplig tidskrift 1983/3.

- 34 Jfr t.ex. Myrdals klassiska uttryck: »Det enda sättet att sträva efter objektivitet i teoretisk analys är att lyfta fram värderingarna i fullt dagsljus». (Myrdal 1968, sid. 52). Se även Allardt 1975 (op.cit.)
- 35 Nikkilä 1983.
- 36 Galtung 1972. Se även Allardt 1975 (op.cit.), Radnitzky 1970, samt Törnebohm 1977, 1984 (i tryck).
- 37 Grönholm 1980 (op.cit.)
- 38 Detta återger ordagrant rubrikerna på Vanhanen 1968 respektive Laulajainen 1979.
- 39 Kari Palonen 1983. Palonen diskuterar här skillnaden mellan ord och handling i politiken, det starka kravet att flytta politikforskningen från orden (»det verbala knåpandet») till handlingen, vilket småningom lett till ett ganska snävt och förstelnat språk. Detta kallar Palonen med en tolkning av Kuhn för »normalspråket».
- 40 Jfr t.ex. Palonen 1983.
- 41 Som en sammanfattning av hur jag ser på ontologin/epistemologin och metodologin som »världsbildens konkretisering» skall jag återge en bild som ingick i Grönholm (1980, op.cit.):

<i>Världsbildens kvalitet</i>	Metodologin	N
	Epistemologin	V
	Ontologin	F
	M	

Av de olika byggstenarna i världsbilden ser jag metodologin som den ytligaste, som hämtar sin »styrning» och påverkan från de två övriga byggstenarna. Den fjärde byggstenen (M), betecknar med en sträckad linje hur metafysiken kunde ses i relation till ontologin (vilket t.ex. betecknar olika slag av moraliska och etiska värderingar som inte behandlas). Fastän (M) inte explicit behandlas får den i schemat en vertikal förlängning som går genom ontologin, epistemologin och metodologin via F = föreställningar, V = värden och N = normer. Dessa uppfattar jag så att de har sin respektive motsvarighet i ontologin, epistemologin och metodologin.

Vi ser hur ontologin påverkas av impulser från ontologin (från t.ex. sanningens struktur till betydelsen och insikten av sanningens betydelse) och metodologin av epistemologin. (Hur forskarens inmutning av verkligheten »styr» hans val av sätt att söka kunskap om verkligheten).

## LITTERATUR

- Ahonen, Pertti: Public Policy Evaluation as Discourse, Helsinki 1983.
- Allardt, Erik: Att Ha, Att Älska, Att Vara. Om välfärd i Norden, Lund 1975.
- Anckar, Dag: Kommunalpolitik, vad det är och vad det inte är, Kommunalvetenskaplig tidskrift 1976.

- Bühler, Waldemar: Valtuutus kuntalaisilta. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A vol. 87, Tammerfors 1977.
- Djupsund, Göran: Illusioner om planering. Acta Academiae Aboensis, Ser. A vol. 60, Åbo 1981.
- Foucault, Michel: Vetandets arkeologi, Cavefors 1972.
- Galtung, Johan: Empiricism, Criticism, Constructivism. Three Approaches to Scientific Activity, Helsingör 1972.
- Grönholm, Christoffer: Världsbilden i finländsk statskunskap, Meddelanden från stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr 58, Åbo 1980.
- Grönholm, Christoffer: Kommunal självstyrelse och demokrati i Finland, Helsingfors 1983.
- Grönholm, Christoffer: Paradigmbrytningar i kommunalvetenskapen, SSKH 1984 (i tryck).
- Harisalo, Risto: Kunnallistiede – kunnallispolitiikka. Kunnallistieteen määrittelyn lähtökohdat, Kommunalvetenskaplig tidskrift 3/1980.
- Harisalo, Risto, Hoikka, Paavo & Rönkkö, Pentti: Miten kunnallishallinto on ymmärrettävä? Hallinto 8/1981.
- Heiskanen, Ilkka: Politics Proper v. the Politics of Knowledge i Ilkka Heiskanen och Sakari Hänninen: Exploring the Basis of Politics, Ilmajoki 1983.
- Helander, Voitto: Julkisyhteisöt vaikuttajina. Kuntien keskusjärjestöjen valtion viranomaisiin kohdistama painostustoiminta Suomessa, Tavastehus 1971.
- Hempel, C.G.: Vetenskapsteori, Lund 1978.
- Hoikka, Paavo: Suomen kuntien sivistyshallinto. Poliitiikan tutkimuksia 10, Borgå 1969.
- Hoikka, Paavo: Kunnallistieteellisen tutkimuksen suuntaviivat. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A 120, Tammerfors 1980.
- Jansson, Jan-Magnus: Poliitiikka valinkauhassa i Poliitiikka 1961.
- Kaasalainen, Silvo: Luottamushenkilöiden päätöksenteko-ongelmat ja päätöksenteon kehittämismahdollisuudet sairaalakuntainliitossa, Tammerfors 1982.
- Komittébetänkanden (Finland), 1973:60, 1981:54, 1982:21, 1982:22, 1982:66, 1982:71, 1983:3, 1983:57.
- Koski, Heikki: Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. Acta Universitatis Tamperensis Ser. A vol. 37, Tammerfors 1970.
- Kuhn, Thomas: The Structure of Scientific Revolutions, Chicago 1962.
- Laine, J.E.J.: Muistio kunnallistieteen tilasta ja kehittämistarpeista Suomessa (Opubl. promemoria 17.2.1983).
- Latouch, Daniel: The Organizational Culture of Government: Myths, Symbols and Rituals in a Micro Political Setting, en essä pres. vid IPSA 1982, Rio de Janeiro.
- Laulajainen, Pertti: Sosialidemokraatti vai kommunisti. Itä-Suomen instituutin julkaisuja, StMichel 1979.
- Myrdal, Gunnar: Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen, Stockholm 1968.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152, Vammala 1981.
- Palonen, Kari: Sanoista tekoihin ja takaisin. Kielestä poliitiikan tutkimuksessa, Poliitiikan tutkimus & yhteiskunta 1/1983.
- Pystynen, Erkki: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon, Tammerfors 1965.
- Pystynen, Erkki: Kunnallistieteen käsitteestä, Kommunalvetenskaplig tidskrift 1973.



- Radnitzky, Gerard: Contemporary Schools of Metascience (2 vol) Lund 1970.
- Ståhlberg, Krister: Teori och praxis i kommunal planering. Meddelanden från stiftelsens från Åbo Akademi forskningsinstitut Nr 4, Åbo 1975.
- Tikkanen, Veikko: Pienkunnat demokratiadoktriinien koetinkivenä, Kommunalvetenskaplig tidskrift 3/1983.
- Törnqvist, Sigfrid: Kommunens finansförvaltning med hänsyn till kommunallagens 102 § 2. mom., Lovisa 1951.
- Törnebohm, Håkan: En systematik över paradig. Rapport nr 85, Göteborg 1976.
- Törnebohm, Håkan: Paradigm i vetenskapsteorin. Del II. Rapport 100, Göteborg 1978.
- Törnebohm, Håkan: Forskningsfält och teoriutveckling, Svenska social- och kommunalhögskolan Meddelanden 4/1984 (i tryck).
- Vanhanen, Tatu: Puolueet ja pluralismi. Tutkimus poliittisen ja sosiaalisen pluralismin riippuvuuksista kymmenessä Kansainyhteisön jäsenmaassa, Borgå 1968.
- Weber, Max: Politik als Beruf (nytryck), Berlin 1976.
- Vuorela, Pertti: Kaupunkimaan omistus ja maankäyttörakenne Suomessa, Tammerfors 1979.
- Väänänen, Pekka: Poliittinen uudenaikaistuminen. Käsitemanalyysi ja esimerkki kunnallispoliittisesta muutoksesta, Tavastehus 1971.