

HALLINNON JA ERITYISESTI KUNNALLISHALLINNON TUTKIMUKSEN PERSPEKTIIVEJÄ

Paavo Hoikka

Valtio-opin tutkimuksen laajennettua toisen maailmansodan ja myöhemmin ns. kylmän sodan vaikutuksesta yhä enemmän kansainvälisten suhteiden alalle, on myös hallinto-oppi saanut kansainvälisyyden leimaa. Mahdollisuus niin ikään samanaikaisesti tutustua julkiseen hallintoon eri kulttuuripiireissä on syventänyt näkemyksiä. Hallinto-opin teorian kehittyminen merkitsee nykyään tukea myös poliittisen teorian muodostumiselle ja vuorovaikutus on ollut vilkasta etenkin käyttäytymistutkimuksen alueella. Yleisiä metodeja ovat olleet haastattelutekniikka ja sisältöanalyysi.

Rinnakkaisilmionä yhteiskunnan differentioitumisen kanssa on julkisen hallinnon käsitteen laajeneminen lisännyt hallinto-opin tutkimusalaa.¹ — Julkinen hallinto nykyaikaisesti käsitettynä edellyttää siten yhteiskunnassa syntyvien tilanteiden yhä totaalisempaa hallintaa ja tämä ollakseen johtamatta yksilön vapauden rajaamiseen, yhä syvällisempää tutkimusta. Hallinto-opin tutkimukselle avautuu laajoja perspektiivejä niin varsinaisen julkisen hallinnon kuin paikallishallinnonkin kentällä. Puoluepolitiikan ja sen muovautumisen vaikutus julkiseen hallintoon ja sen kehitykseen on tullut yhä polttavammaksi tutkimusaiheeksi politiikka — hallinto dikotomiasta luovuttaessa. Johdon luova osuus julkisessa hallinnossa ja sen sopeuttaminen hallinnolliseen järjestelmään on samankaltainen kysymys.

Ihmisen toimintamiljöö nähdään kahdenlaisten tekijöiden tuloksena. Luonto suhteellisen muuttumattomine edellytyksineen asettaa sille ympäröivät rajansa, toisaalta sitä sävyttävät ihmisen omat aikaansaannokset, inhimillisen kulttuurin — aineellisen ja henkisen — moninaiset tuotteet. Suihkukauteen siirtymässä oleva suomalainenkin yhteiskunta on paraikaa valtavassa kumulatiivisessa muutosprosessissa. Muuttuvan yhteiskunnan ongelmat ovat korostuneesti sellaisia pulmia, mitkä aiheutuvat yhteiskunnan eri osien erilaisesta muuttumisnopeudesta tai muutospyrkimysten erisuuntaisuudesta. Voitaneen todeta, että vaikka suomalainen kulttuurikehitys on paljolta omaperäistä, sisäisen kehityksen luonteista, ja vain osittain ulkoa tulevaa, ristiriidat kulttuurin eri ainesten välillä eivät ole tuntemattomia.²

Taistelu uuden ja vanhan välillä on aina ongelmana olemassa. Esim. osittain muotiasiaksi tullut pohtimisen aihe — »kunnallisen kulttuurihallinnon tehtävät muuttuvassa yhteiskunnassa» — on mainitun kitkan herättämää. Kunnallisetkin laitokset pyrkivät niveltymään uudelleen yhteiskuntaan tilanteen muuttuessa ja yhteiskuntarakenteen uusiutuessa.

Nyky-yhteiskunnassa pidetään pitkälle kehitetyn organisaation ja hallintojärjestelmän olemassaoloa yhteiskunnan olennaisena tuntomerkinä. Organisaatio ja hallinto ovat ne tekijät, joiden avulla yhteiskunta luo tasa-painonsa ja vakavuutensa. Niille on luonteenomaista tietyn staattisuuden piirre.

Yhteiskunnan kehittyminen on taas enimmältä politiikan varassa. Hallinnon päämäärien ja tehtävien asettaminen tapahtuu poliittisilla ratkaisuilla.

Oppi kunnallisesta kulttuurihallinnosta on osa yleisestä hallinnon tiedeestä, joka on tutkimusta siitä, kuinka organisaatiota — alkaen perheestä ja päätyen Yhdistyneisiin Kansakuntiin — järjestellään, motivoidaan ja johdatetaan.

Mielenkiinto hallintoprosessin realistiseen tutkimukseen juridisesta tarkastelusta erillisenä aiheena ilmentää, että on selvästi näkyvissä käytännöllinen tarkoituserä: hallinnon ongelmien järjestelmällisellä tutkimuksella on haluttu päästä tehokkaampaan hallintoon nykyaikaisen teollistuvan yhteiskunnan luomissa uusissa ja vaativissa oloissa.³

Suomen vuonna 1865 säädetty kunnallinen itsehallinto järjestettiin ikivanhalle pitäjäjaoitukselle ja kuntalaitoksemme voidaan katsoa olleen jatkuvasti staattisessa tilassa. Joidenkin uusien kuntien syntymisessä ja entisten lakkaamisessa, alueiirroissa ja kuntien välisten rajojen tarkistamisessa ilmennyt lievä dynaamisuus ei ole vaikuttanut kokonaisuuteen.⁴

Kuntalaitoksen luojat eivät pitäessään tärkeänä traditionaalisen pitäjäyhteisön säilyttämistä voineet aavistaa sitä valtavaa yhteiskunnan muutosprosessia, mikä yhteiskuntarakenteessa on kuluneen sadan vuoden aikana tapahtunut. Yhdyskuntamuodostusta ovat kauan säädelleet eri tekijät kuin pitäjälaitoksen aikoina.

Joskin hallitusmuotomme määrää, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, se ei määrää mitään kuntien suuruudesta. Vaikka kunnat ovat suuruudeltaan keskimäärin samoja kuin sata vuotta sitten, on kunnallisten tehtävien kvantiteetti tänä vuosisadan ajanjaksona moninkertaistunut.

Kunnallispolitiikassa on aina kysymys toisaalta toiminnalle asetettavista tavoitteista ja toisaalta tavoitteiden toteuttamisesta. Tällöin on huomattava, että kunnan tavoitteet on sidottu lakien säädöksiin enemmän kuin valtiollisen politiikan tavoitteet.

Lisänä on itsehallintoon perustuva harkintavalta.

Nykyisen kunnallishallintomme perusteita selvitetessä voitaneen tuskin löytää kahta henkilöä, jotka selvittäisivät nämä perusteet samalla tavalla. Historian tuntijan mielestä kunnallishallinto perustuu historiallisiin seikkoihin, lainsäädännön tutkija taas näkee asiat siten, että kunnallishallinnolla on erillinen perusta, joka on taattu sekä hallitusmuotomme sillä säännöksellä, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon että niillä monilla laajoilla ja täsmällisillä laeilla, joihin kaikki kunnallinen toiminta nojautuu. Kun näiden näkemysten ohessa mainitsemme kunnallishallintomme perusteisiin kuuluvan ainakin itsehallintoajattuksen — sama henkilöryhmäyhteisö on käyttämässä valtaa ja ottamassa tämän vallankäytön vastaan —, omavastuuperiaatteen — jokainen, joka on itsehallintoelimissä mukana ja joutuu tekemään ratkaisuja, viime kädessä omassa asemassaan tuntee ratkaisun seuraukset — ja joustavuuden, lienevät nämä tosiasioita, jotka ovat tehneet kunnallishallinnostamme oloissamme elinvoimaisen, elinkelpoisen ja jatkuvasti hyvin toimivan hallintojärjestelmän, jonka varsinainen tarkoitus toteutuu kuntalaisten tarvitsemien palvelusten tuotannossa. Palvelusten tuotantolaitoksia ovat mm. koulut, huoltolaitokset, sairaalat jne. Myös tietyt viranhaltijat tuottavat välittömiä palveluksia kuntalaisille. Erilaisten tuotantoyksikköjen toiminnalle on löydettävissä joko lainsäädännöstä tai toiminnasta saatujen kokemusten perusteella normit, jotka osoittavat, miten laajaa palvelusten tuotannon tulisi olla, jotta se täyttäisi kohtuullisesti kysynnän ja olisi toisaalta tarkoituksenmukaista ja taloudellisessa mielessä järkevää. Kunnalliseen itsehallintoomme soveltuu erityisen hyvin saksalaisen kunnallishallinnon tutkijan Hans Petersin⁵ toteamus:

«Itsehallinto on tuonut individualismin ajatuksen hallintoon. Se on suorittanut osittain saman tehtävän kuin humanismi tieteessä, renessanssi taiteessa, reformaatio uskonnossa ja liberaalisuus politiikassa.»

Kunnallisalan tieteellisen tutkimuksen voidaan Suomessa sanoa saavuttaneen, rinnan kunnallishallinnon jatkuvan kehityksen kanssa, yhä suuremman merkityksen. Kuntaa ja kunnalliselämää voidaan tarkastella monen eri tieteen ja tieteenalan näkökulmasta ja niinpä kunnallistieteistä puhutaankin tavallisesti monikossa.⁶ Kunnallistieteiden päähaarautumina voidaan pitää kunnallishallinnon ja kunnallistalouden tutkimusta. Hallintoa tarkastelevien kunnallistieteiden kohteena on kunnallishallinto tarkoituksenmukaisuuden (kunnallishallinto-oppi), oikeellisuuden (kunnallisoikeus) ja yleisen kriittillisen arvostelun (kunnallispolitiikka) näkökulmasta. Kunnallistalous voidaan vuorostaan jakaa kunnalliseen finanssioppiin ja kunnalliseen finanssipolitiikkaan, joihin puolestaan liittyy kunnallinen finanssioikeus. Tällä varsinaisten kunnallistieteiden jaoittelulla on

sikäli myös käytännön merkitystä, että sen avulla voidaan paremmin selvittää niitä usein varsin monimutkaisia kysymyskomplekseja, joita kunnallishallinnon piirissä niin usein esiintyy. Kunnallistieteiden haarat ovat itsenäisinä tieteellisen tutkimuksen kohteina verraten uusia, ja varsinaisten kunnallistieteiden piiriin luettavaa tutkimustyötä suoritetaan myös erillisissä tutkimuslaitoksissa suhteellisen vähän.

Koko politiikan ja myös kunnallispolitiikan kannalta on erittäin tärkeää kohdistaa huomio siihen, miten voidaan tutkia tieteellisesti julkista hallintoa ja päästä siinä myös tieteellisesti valiideihin ja käytännön kannalta merkityksellisiin tuloksiin.

Kunnalliselämää tutkivan valtio- ja kunnallishallinto-opin tehtävänä on antaa yleisluonteinen selittävä esitys kunnan järjestysmuodosta ja hallintokoneiston toiminnasta koettaen samalla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia silmällä pitäen selvittää niitä syitä, mitkä puoltavat tai vastustavat kunnan puuttumista asioihin kullakin alalla ja tutkia, mitkä menettelytavat ja keinot parhaiten soveltuvat kuntien toiminnassa käytettäväksi. Ne eivät lyhyesti sanoen rajoitu esittämään, miten asiat ovat järjestetyt, vaan koettavat myös selvittää, miten niiden pitäisi olla järjestetyt eli mikä siis olisi kussakin tapauksessa paras ja tarkoituksenmukaisin järjestely. Kunnallishallinto-oppi on siis luonteeltaan olevia oloja selvittävä tiede, joka tutkii kunnallishallintoa alueellisen desentralisaation ilmenemismuotona, sen hallinto-organisatorista rakennetta sekä hallintokoneiston tarkoituksenmukaista kehittämistä ja uudestimuodostelua, kunnallisten hallintoelinten toimivaltaa ja toimivallan jakoa sekä keskinäisiä suhteita.

Ajatussuuntaa, joka korostaa hallinto-opin mahdollisuuksia itsenäisenä »sovellettuna tieteenä», yleisestä politiikan tutkimuksesta täysin irrallaan, voitaneen pitää riittämättömänä sekä teorian että käytännön kannalta. Tämä itsenäinen »tieteellinen hallinto-oppi», *science of administration*-ajattelu, joka ainakin Yhdysvalloissa on saanut vahvaa jalansijaa, sisältää sängen vahvoja olettamuksia käytännön politiikan ja julkisen hallinnon ja samalla myös valtio-opin tieteellisen tutkimisen ja politiikan tutkimisen välisistä suhteista.

Pakotiellä niistä metodologisista vaikeuksista, jotka kiusaavat sosiaali-tieteitä yleensä ja politiikan tutkimusta erikoisesti, on hallinto-opin tutkimuksen nähty tarjoavan hyödyllisen lähtökohdan, josta edeten voitaisiin saada yhtenäisyyttä hajanaiseksi ja epäsystemaattiseksi moitittuun politiikan tutkimukseen.

Kysymys on siitä, mikä lähtökohta on hyödyllisin tieteellisen tutkimustyön kannalta.

Hallinto-opin alueen on katsottu tarjoavan politiikan tutkimukselle tällaisen luonnollisen, konkreettisen lähtökohdan, jonka ympärille koko poli-

tiikan tutkimus voidaan keskittää entisten hatarien käsitejärjestelmien ja spekulatiivisten teorianluonnosten sijaan.

Kunnallishallinto-oppi on jo nykyisin tavallaan muodostunut keskeisimmäksi niistä tieteistä, joiden kohteena on kunnallishallinto; siitä on paremmin kuin mistään muusta kunnallistieteestä haluttu käyttää myös yksikkömuotoista nimitystä *kunnallistiede*.

Lähdettäessä kunnallishallinto-opissa palvelemaan eräänlaisen »minimi-ohjelman» rakentamista, on selvitysten pyrittävä toisaalta systemaattiseen tutkimustyöhön, toisaalta ollaan taas mahdollisimman vähän riippuvaisia näiden sosiaalitieteiden suurten ongelmien ratkeamisesta. Lähtemällä liikkeelle yksinkertaisesta »stimulus-response»-mallista ilman suuria teoreettisia oletuksia tai laajoja hypoteeseja annetaan sekä empiiriselle tutkimukselle että teorialle vapaa keskinäiseen vastavuoroisuuteen perustuva kehitysmahdollisuus. Suppeat teoriat ja hypoteesit pyritään sitten laajentamaan ja täydentämään empiirisen tutkimuksen edetessä. Tällöin voidaan ongelma-alueella esim. kulttuurihallinnon tutkimuksessa eritellä useita perspektiivejä, joista hallinto-opillinen organisaatioperspektiivi ja sosiologinen kulttuuriperspektiivi eivät ehkä kumpikaan yksin ole täysin riittäviä. Traditionaalisten ja ei-traditionaalisten kulttuurien muotojen sekä harrastustoiminnan kosmopoliittisuuden ja lokaalisuuden huomioon ottaminen, organisaatio ja toimintafaktoreiden käyttömahdollisuudet ja erityisesti se, mihin suuntaan ekspertit⁷ vievät kulttuuritoimintaa, kuvaavat niitä mahdollisuuksia, joilla tutkimus voi operoida. Ihanteellisinta lienee pyrkiä toteuttamaan tutkimusotetta, missä saataisiin esiin näiden »olosuhteiden» ja valtajärjestelmän kehittymisen vuorovaikutus.

Selviävätkö sosiaalitieteiden ongelmat viime kädessä puhumalla, metodologisilla analyysillä vai parhaiten vasta tieteellisen käytännön kautta tulee jatkuvasti aiheuttamaan pohdintaa. Lisääntyvä kiinnostus kansojen ja kulttuurien väliseen hallinnon vertailevaan tutkimukseen lienee osoituksena universaalisen hallinnon teorian etsimisestä.