

SUOMALAISEN KUNNALLISPOLIITIKAN TUTKIMUKSEN TILA

Huomioita erään tutkimusprojektin lähtökohdista

Jyrki Käkönen

Pyrin esittämään tässä kirjoituksessa muutamia lähinnä kriittisiä kommentteja suomalaisesta kunnallispolitiikan tutkimuksesta. Vaikka esitettävien kommenttien voidaankin katsoa koskevan koko alan kotimaista tutkimusta, niin alla suoritettu tarkastelu rakentuu ensisijaisesti meneillään olevan turkulaisen tutkimusprojektin ympärille. Tämän projektin ensimmäinen lähinnä teoreettisia lähtökohtia selvittelevä raportti on ilmestynyt sekä ruotsiksi että suomeksi.¹ Tämän raportin valintaa lähtökohdaksi voidaan perustella sillä, että se tällä hetkellä on todennäköisesti suurisuuntaisin kunnallispolitiikan tutkimusprojekti, jota meillä on lähdetty toteuttamaan. Tämän kaltaiseen projektiin on syytä kohdistaa huomiota jo sen alkuvaiheessa, varsinkin kun sen lähtökohdat eri yhteyksissä vaikuttavat horjuvilta.

Nyt suoritettavan tarkastelun pääasiallisena tehtävänä on selvittää, ovatko kunnallisen demokratian tutkimuksessa nykyisin keskeisinä pidetyt kysymyksen asetellut riittäviä. Kyseisen projektin tarkoituksena on 1) selvittää kuntalais-

ten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon ja 2) tutkia hallinto-organisaatiossa luottamusmiesten ja virkamiesten suhdetta.² Näitä lähtökohtia on tuskin sinänsä tarpeellista asettaa kyseenalaiseksi; ongelmalliseksi vain muodostuu se, mitä niiden alla tutkitaan.

Raportissa keskustellaan edellä mainittujen kysymyksien alla lähinnä kolmesta aiheesta, jotka samalla ovat koko projektin keskeisiä ongelma-alueita: 1) Demokratian ideaalikuva — malli, johon kunnallisessa demokratiassa tulee pyrkiä ja sen nykyinen toteutumisaste. 2) Tavoitteellisuus — miten demokratian ideaalimalli voidaan parhaiten toteuttaa ja mitkä ovat sen toteutumisen pahimpia esteitä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. 3) Projektin kehykset — kunnallinen systeemi ja sen ympäristö.³ Näistä lähtökohdista voidaan raporttia pitää ennen kaikkea *Stählbergin* ja *Helanderin* puheenvuorona länsimaisessa keskustelussa demokratiasta yleensä ja kunnallisesta demokratiasta erikseen.

Ideaalidemokratia — mitä se on

Kun pyritään selvittämään ideaalin demokratiakäsityksen merkitystä erityisesti kyseisen tutkimusprojektin kannalta, kohdistuu huomio lähinnä kahteen projektin oleelliseen lähtökohtaan, nimittäin demokratian edelleen kehittämiseen ja arvoihin tutkimuksen lähtökohtana. Ne molemmat sisältyvät jo implisiittisesti edellä esitettyihin tutkimuksen keskeisiin ongelma-alueiden rajaamisen muotoihin. Näiden molempien sisältyminen tutkimusotteeseen pakottaa tekemään ainakin seuraavat kysymykset, joihin myös raportin odotaisi vastaavan: 1) koska demokratian perusolemuksena voidaan pitää tasa-arvoisuutta, niin miten tutkimuksessa tullaan huomioimaan talouden ja politiikan välinen vuorovaikutus; 2) kenen demokratiasta tutkimuksessa on kysymys; 3) minkä aseman arvot saavat tutkimuksessa?

Edellä olen tarkoituksellisesti kytkenyt politiikan ja talouden välisen suhteen tasa-arvokäsitteeseen. Marxilais-leniniläisessä teoriassa tämä kytkentä on itsestään selvä ja yksilöiden välisen eriarvoisuuden määrää heidän luokka-asemansa. Myös eräissä tuoreimmista länsimaisista eriarvoisuutta käsittelevissä tutkimuksissa on yksilöiden välinen eriarvoisuus kytketty yhteiskunnan luokkarakenteeseen ja yksilöiden luokka-asemaan.⁴ Tätä kysymystä voidaan lähestyä myös rakenteellisen väkivallan teoriasta käsin. Tällöinkin eriarvoisuuden aiheuttajana on nähtävä sekä taloudellisten että poliittisten resurssien epätasainen jakaantuminen.⁵ Tarkasteltaessa kysymystä tältä perustalta on huomio kohdistettava juuri talouden ja politiikan keskinäissuhteeseen ja resurssien epätasaiseen jakaantumiseen yhdessä molemmilla alueilla.⁶ Oleellista tällöin on, mitkä resurssit määräävät muiden resurssien jakaantumista.

Tähän samaan ongelma-alueeseen liittyy myös yllä esitetty toinen raportin lähtökohtiin kohdistuva kysymys.

Ideaalista demokratiakäsitystä määriteltäessä on projektin puitteissa valittu lähtökohdaksi John Stuart Mill.⁷ Koska tutkimus lähtee selvästi tavoitteelliselta pohjalta, olisi kritiikittömän lähtökohtavalinnan sijasta odottanut, että Mill ja hänen demokratiakäsityksensä olisi asetettu siihen yhteiskunnalliseen kontekstiin, joka osittain on tuottanut hänen demokratiakäsittensä toiminnalliseksi tavoitteeksi tietyn yhteiskuntamuodostuman puitteissa. Sivuuttamalla tämä ongelma on projektin puitteissa syyllistytty erääseen positivistisen yhteiskuntatieteen tavallisimpaan virheeseen — ahistoriallisuuteen. Kysymys on lähinnä siitä, että Mill'in demokratiamalli on otettu arvoksi sinänsä ja samalla on koettu ongelmattomaksi tietyn mallin siirtäminen toisesta yhteiskunnallisesta tilanteesta toiseen. Näin meneteltäessä idea on asetettu itsenäiseen asemaan tietystä historiallisesta tilanteesta riippumattomaksi. Kun idea irroitetaan empiriasta, lähestytään voimakkaasti hegeliläistä tietoteoriaa. Meneteltäessä edellä esitetyllä tavalla joutuu tutkimus ristiriitaan omien aikaisemmin esitettyjen lähtökohtiensa kanssa. Näin käy viimeistään siinä vaiheessa kun ryhdytään luomaan toiminnallista mallia tietyn ideaalin demokratian saavuttamiseksi.

Edellä esitetystä rajoituksesta huolimatta voidaan ideaalimallin valitsemista erääksi tutkimuksen lähtökohdaksi pitää myös onnistuneena toimenpiteenä. Siten välttytään kutsumasta demokratiaksi vallitsevaa käytäntöä, jota voidaan pitää funktionalistisen demokratiakäsityksen pahimpana puutteena.⁸ Suoritettu valinta ei kuitenkaan vastaa kysymykseen tutkimuksen arvolähtökohdista. Ongelmaksi jää, millä perusteella jonkin koulukunnan demokratiamallia voidaan pitää parempana lähtökohtana kuin muita olemassa olevia vaihtoehtoja. Näin käy raportissa siitakin huolimatta, että kritiikillä on pyritty sulkemaan muut vaihtoehdot tutkimuksen ulkopuolelle. Tältä osin on kysymys ennen kaikkea poliittisesta valinnasta, toisin sanoen tutkijoiden omasta arvomaailmasta, sitä millaiselta he haluavat yhteiskunnan näyttävän, eikä objektiivisesta valinnasta.

Demokratian toteutuminen

Demokratian toteutumisasasteen kriteeriksi on tutkimuksessa valittu normatiivinen lähtökohta — kansan tahdon toteutuminen.⁹ Kunnallisen demokratian katsotaan toteutuvan siinä määrin kuin kuntalaiset osallistuvat kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Tältä osin tutkimus sivuaa kahta olennaista kysymystä: 1) mikä on kansan yleinen tahto ja 2) mikä sisältö osallistumiselle on annettava. Kummankin kysymyksen kohdalla liikutaan sellaisella alueella,

joka vaatii paljon enemmän huomiota kuin raportissa erityisesti ja kunnallispolitiikan tutkimuksessa yleensä on niiden ratkaisemiseen kohdistettu.

Ensimmäinen kysymys »kansan yleinen tahto» liittyy hyvin läheisesti varsinkin 60-luvun lopulla paljon kiisteltiin porvarillisen hegemonian sisältöön. Ei nimittäin voitane väittää, että kansan tahto muodostuisi vapaan valinnan tilanteessa, joka käsite yleisesti liitetään kansan tahdon toteutumiseen. Tässä yhteydessä on huomio kohdistettava sellaiseen ongelmaan kuin ideologinen valta, jota Joachim Israel pitää identtisenä hegemonia-käsitteen kanssa.¹⁰ Hegemonialle lienee oleellista se, miten ja kenen arvoilla yksilöt muodostavat elämänsä katsomuksensa — ideologian, jonka pohjalta he asettavat yhteiskunnalle tietyt päämäärät ja erilaisille tarpeilleen preferenssijärjestyksen.¹¹ Huomio on tällöin kohdistettava koulutukseen, joukkotiedotukseen ja kulttuuriin,¹² jotka kukin osaltaan muokkaavat sellaiset yhteiskunnalliset »itsestäänselvytykset» kuin on esimerkiksi korkean elintason yhteiskunta. Tällaisista itsestään selvyyksistä muodostuu yhteiskunnan yleisiä arvoja, joita politiikka ja talous kansan tahtona toteuttavat. Ratkaisemalla kysymys kenen arvoja yhteiskunnassa toteutetaan voidaan päästä vastaamaan myös kysymykseen, kenen demokratiaa toteutetaan.

Mikäli tässä vastaamatta jätetty kysymys porvarillisesta hegemoniasta on tosiasia, on vapaan mielipiteen muodostamisen aspektia pidettävä lähes mahdollisena vaatimuksena länsimaiselle demokratialle. Ensisijaista onkin selvittää, mikä on arvojen ja tavoitteiden suhde sekä yhteiskunnan taloudelliseen että poliittiseen valtaan. Tämän ongelman merkitys korostuu vielä huomattavasti kun tarkastellaan systeemin tasapainoon pyrkivää luonnetta. On nimittäin odotettavissa, että systeemi pyrkii ympäristöönsä nähden tasapainoon vain sellaisten häiriöiden kohdalla, jotka vaarantavat systeemin hegemonisia arvoja. Toisessa kysymyksessä joudutaan tarkastelemaan osallistumisen suhdetta vaikutusvaltaan ja valtaan. Esimerkiksi Kosken Porin kaupunkia koskevassa kunnallistutkimuksessa saadaan pelkästään osallistumista selvittämällä kuva, että kaupunkilaiset voivat Porissa käyttää myös valtaa kunnallispolitiikassa, mikäli osallistumista voidaan lisätä.¹³ Osallistuminen voi kuitenkin toteutua vain tietyn lähinnä formaalin järjestelmän puitteissa. Demokratian toteutumista ei sensijaan voida tutkia vain tietyn koneiston puitteissa, vaan yhteisössä käytettävä valta voi sijoittua myös tämän formaalin koneiston ulkopuolelle.¹⁴ Tutkimuksen rajaamista määrätyn formaalisen koneiston puitteisiin ei voida riittävästi perustella tutkimustehtävän yksinkertaistamisella.¹⁵ Projektissa suoritettu rajaaminen, ja yleensäkin tämänkaltainen rajaaminen, voi johtaa siihen, että suositeltava malli demokratian laajentamiseksi palvelee vain laajempaa osallistumista koneiston sisällä, mutta ei laajenna demokratiaa suhteessa vallankäyttöön sen yhteisön puitteissa, josta päätöksenteko-organisaatio muodostaa vain pienen osan. Tämä puolestaan merkitsee, että demokratian toteutumista tut-

kittaessa ja ennen kaikkea selvitettyä mahdollisuuksia sen ihanteelliseksi toteuttamiseksi osallistuminen on korvattava vallan tutkimisella ja vallan käyttöä on puolestaan tutkittava koko systeemin puitteissa.

Kunnallinen järjestelmä

Yleisestä systeemiteoriasta projekti on hyväksynyt erääksi lähtökohdakseen sen, että systeemi pyrkii sopeutumaan ympäristöönsä.¹⁶ Tämä edellyttää ympäristön selvittämiseksi merkittävämpää asemaa kuin projektin ensimmäinen raportti sille suo. Toisin sanoen ympäristöä ei voida sulkea tutkimuksen ulkopuolelle. Kuten edellä on todettu ympäristö vaikuttaa oleellisesti siihen, minkälaiset häiriöt systeemi hyväksyy sellaisiksi, joihin se reagoi tasapainoon pyrkien.¹⁷ Edellä esitettyyn viitaten ympäristönä on ainakin tarkasteltava yhteiskunnan yleistä arvomaailmaa ja siitä johtuvia yhteiskunnan yleisiä tavoitteita. Toisena ympäristönä on huomioitava ne juridiset puitteet, joissa kunnallinen itsehallinto toteutuu. Näiden osien sulkeminen projektin mielenkiinnon kohteiden ulkopuolelle asettaa koko projektin tavoitteiden saavuttamisen varsin kyseenalaiseksi.

Yleisen arvomaailman ongelmaa sivuttiin jo aikaisemmin, eikä sen pitempi käsittely ole tämän kirjoituksen puitteissa mahdollista. Sen sijaan juridiset puitteet muodostavat alueen, jota ei voida sivuuttaa tässä yhteydessä. Niiden merkitys on ratkaiseva, kun tarkastellaan kuntien suhdetta valtioon. Tällöin huomio on ensimmäiseksi kohdistettava siihen tosiasiaan, että kuntien olemassaolo ja niiden tehtävät perustuvat ensisijaisesti yleiseen lainsäädäntöön ja tässä suhteessa kuntia voidaan pitää eräänä valtion tehtävien hoitajana.¹⁸ Samaan suuntaan viittaa myös kunnallisten päätösten alistussuhde. Mikäli tällainen tulkinta on oikeutettu, niin kunnallinen demokratiakin on määriteltävä sen mukaisesti. Toisin sanoen kunnallisella demokratialla voitaisiin ensisijaisesti ymmärtää, kuten useissa tutkimuksissa on tehty, kuntalaisten laajaa osallistumista kunnalle delegoitujen tehtävien hoitoon, eikä kysymyksessä ole niinkään ratkaisevasti demokraattinen vallan käyttö, jota itse demokratian käsite edellyttäisi. Edellä esitettyä käsitystä tukee myös se tosiasia, että valtiollinen lainsäädäntö määrää kuntien menoista jopa 80—90 prosenttia. Tämä merkitsee käytännössä myös sitä, että vain varakkaissa kunnissa kunnan itsenäisesti päättämä osuus voi kuntalaisten vallankäytön kannalta nousta merkittäväksi.¹⁹

Toisaalta kunnallisesta systeemistä on myös huomioitava, että sen puitteissa taloudellinen ja poliittinen toiminta eivät ole ainoastaan vuorovaikutuksessa keskenään vaan myös selvässä riippuvuussuhteessa.²⁰ Tämä puolestaan edellyttää, että kunnallispoliittisen prosessin tuotosta on tarkasteltava suhteessa kunnan taloudelliseen rakenteeseen eikä vain suhteessa kunnan poliittiseen rakenteeseen. Tällaiseen tarkasteluun ei kuitenkaan projektissa pyritä vaan tutkimus

rajoittuu pelkästään prosessin analysointiin, mikä on myös yleisin ote kunnallispoliittisessa tutkimuksessa.

Ottaessaan systeemikäsitteen mukaan tutkimukseen projekti on suppeassa muodossa hakeutunut kuitenkin perinteellisen formaalin prosessin ulkopuolelle ja hyväksynyt tarkastelun kohteeksi *Pystysen* mallin mukaan myös ei-formaaliset organisaatiot.²¹ Tämä laajennus ei kuitenkaan tyydyttävästi sisällä taloudellista rakennetta, sillä sitä tuskin voidaan rinnastaa organisaatioihin, joilla tässä yhteydessä ensi sijassa tarkoitettaneen erilaisia järjestöjä, jotka eri kanavia käyttäen vaikuttavat kunnallispoliittisten päätösten muotoutumiseen ja osaltaan myös myötävaikuttavat niiden toteutumiseen.

Vielä on käsiteltävä lyhyesti erästä systeemin osa-alueetta, joka projektissa sen lähtökohtien mukaan on mielletty kunnan puitteissa ehkä kaikkein kiintoisimmaksi tutkimuskohteeksi, nimittäin virkamiehistöä.²² Tämä ryhmä on mielletty lähinnä itseisarvoksi. Kuitenkaan se ei voi olla mikään itsenäinen osa kunnan sosiaalisessa koostumuksessa eikä se myöskään voi käyttää valtaa, joka olisi sen omaisuutta tai sille ominaista. Virkamiehistön valta on nähtävä tietyn yhteiskunnallisen rakenteen sille antamana ominaisuutena.²³ Tämä puolestaan edellyttää, että virkamiehistöä on tarkasteltava suhteessa koko systeemin rakenteeseen ja näin ollen on selvitettävä tämän ryhmän sosiaalinen asema ja koostumus.

Turkulaisen projektin rajat

Tässä yhteydessä on tarkoitus keskittyä vain kahteen olennaisimpaan tekijään, jotka rajoittavat tutkimuksen tavoitteellisuusaspektia. Nämä ovat myös samat peruskysymykset, joiden varaan projektin teoreettisessa raportissa on pyritty rakentamaan siinä käsiteltyjen tutkimustulosten kritiikki.

Ensimmäinen ongelma on demokratiaa rajoittava ympäristö. Kun ajatellaan ympäristön merkitystä kunnallisen systeemin muotoutumiselle, on vaikea uskoa, että kunnallista demokratiaa varten voitaisiin luoda jokin malli ideaalin toteuttamiseksi, ellei ensin selvitetä a) missä määrin kunnallinen itsehallinto toteutuu ja mitkä ovat sen rajat ja b) missä määrin yhteiskunnan kokonaisrakenne vaikuttaa kunnallisten ongelmien tasolla. Näiden molempien kysymysten selvittämisen turkulaiset tutkijat ovat kuitenkin onnistuneesti rajanneet tutkimusalueensa ulkopuolelle.²⁴ Raportissa kyllä tuodaan esille, että kunnan toiminoista suuri osa tapahtuu lakisääteisinä, mutta kysymyksen teoreettista merkitystä ei pelkällä maininnalla voida sivuuttaa. Tältä osin olisi ollut aiheellista huomioida myös rakenteellisen väkivallan teoria, sillä se olisi mahdollistanut järjestelmässä sellaisten antidemokraattisten piirteiden tutkimisen, jotka eivät ilmene formaalisessa politiikan päätöksentekoprosessissa.

Toinen rajoittava tekijä löytyy projektissa hyväksytyyn demokratiakäsitteen

sisällöstä. Vaikka raportissa on demokratiakäsitteelle ja sen sisällölle uhrattu runsaasti tilaa, niin sen sisältö jää horjuvaksi ennen kaikkea siksi, että se ei sisällä itsessään käsitettä valta. Tämä puute on sikäli hämmästyttävä, että erilaisten demokratiakäsitteiden kritiikin perustana on raportissa pidetty nimenomaan valta-aspektin väheksymistä.²⁵ Vallan käsittelyn sivuuttaminen on sikäli ymmärrettävää, että se olisi kytkenyt tutkimuksen järjestelmän rakenteeseen, joka projektin puitteissa on tietoisesti pyritty jättämään tutkimuksen ulkopuolelle.

Yksittäisessä tutkimuksessa projektin kaltaiset rajoitukset olisivat ymmärrettäviä, mutta kun on kysymys laajasta peruskartoituksesta ja useamman osatutkimuksen muodostamasta projektista ei tällaisia tietoisia ongelman yksinkertaistuksia voi ymmärtää.

Valta ja vallan jako

Erittäin puutteellisenä vallan tarkasteluna voidaan pitää sellaista analyysiä, joka etsii päätöksenteko-organisaatiosta jonkin ryhmän, joka toiminnallaan estää demokratian toteutumisen. Tällaiseen puutteellisuuteen on turkulainen projekti omalta osaltaan syyllistynyt. Oleellista on myös selvittää a) miten jokin eliitti on saanut valtansa ja b) käyttääkö se valtaa itseään varten.²⁶ Tällöin on erityisesti tarkasteltava tämän niin kutsutun valtaeliitin sosiotaloudellista asemaa koko yhteisössä ja selvitettävä käyttääkö se vain suuremman ryhmän osana sille delegoitua valtaa.

Tässä yhteydessä lienee syytä viitata lyhyesti Yhdysvalloissa suoritettuihin valtatutkimuksiin. Näin siksi, että juuri Yhdysvalloissa kunnalliseen vallankäyttöön liittyvät tutkimukset ovat olleet suosittuja ja useimmat näistä ovat perustuneet elitistisen vallankäytön teoriaan. Erilaiset lähestymistavat ovat saaneet kannattajikseen kukin omia koulukuntia ja synteisien aikaansaaminen tuntuu olevan melkoinen ongelma. Näiden erilaisten tutkimusten rajoituksena onkin pidettävä kysymystä juuri lähestymistavasta. Vallan lähde on useimmissa näissä tutkimuksissa riippuvainen siitä, miten ongelmaa lähestytään; toisin sanoen tutkitaanko jotain eliittiä päätöksentekoprosessissa suhteessa muihin mahdollisiin eliitteihin vai tutkitaanko eliitin suhdetta erilaisiin pluralistisen jaon mukaisiin vallan lähteisiin. Ongelmaa tuskin voidaan ratkaista koulukuntaisesti, vaan kuten aikaisemmasta käynee selville on samanaikaisesti käytettävä useampia lähestymistapoja.²⁷

Valtatarkastelun kannalta oleellista on vallanjako koko järjestelmän puitteissa. Kun tässä yhteydessä huomioidaan, että valta on tietyn rakenteen tuote ja täten myös relationaalinen ilmiö,²⁸ niin tarkastelun ulkopuolelle ei voida jättää tietyn tarkasteltavana olevan yhteisön taloudellista rakennetta. Perinteellinen pluralistinen vallan analyysi ei ole riittävä, vaan tarkastelu on ulotettava niin kutsuttujen valta-alueiden keskinäisen interaktion selvittämiseen.

Tältä pohjalta on ymmärrettävää, että tarkastelemalla ensi sijaisesti päätöksentekoprosessia ei tyydyttävällä tavalla voida selvittää vallan painopistettä kunnallispolitiikassa. Pluralistinen vallanjaon käsite sulkee tarkastelun ulkopuolelle esimerkiksi sen, millä perusteella asiat tulevat kunnallisen päätöksenteon piiriin.²⁹ Tältä osin kysymys palautuu myös osittain ongelmaan häiriöistä, joiden suhteen systeemi pyrkii tasapainoon.

Kysymys vallasta on myös keskeisellä sijalla, kun arvioidaan yksilöiden ja organisaatioiden resursseja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Tällöin korostuu varsin selvästi nimenomaan taloudellisten resurssien keskeinen asema. Nimittäin taloudelliset tekijät määräävät yleensä (joskaan eivät aina) niitä muita resursseja, joiden katsotaan olevan yksilöiden tai yhteisöjen vaikutusvaltaa lisääviä tekijöitä (tällaisia ovat esimerkiksi koulutustaso, vapaa-aika jne.).³⁰ Voitaneen siis todeta, että kun valta liitetään mukaan kunnallisen demokratian tarkasteluun, ei taloudellista järjestelmää voida tutkimuksessa sivuuttaa joko vain toteamalla sen olemassaolo tai sijoittamalla se samaan ryhmään erilaisten kunnan sisä- ja ulkopuolella vaikuttavien organisaatioiden kanssa, kuten esimerkiksi Pystynen mallissaan tekee.³¹ Päinvastoin yhteiskunnan taloudellinen rakenne saa tutkimuksessa erittäin keskeisen aseman.

Rajat, jotka kunnallispoliittisen tutkimuksen on ylitettävä

Edellä esitetyn perusteella voidaan esittää ainakin kolme keskeistä tutkimus-alueita, jotka tulee kartoittaa ennen kuin kunnallisen demokratian toteutumista voidaan esittää lopullista arviota. Ensimmäisenä kohteena voidaan esittää kunnallisen itsehallintoasteen selvittäminen, toisin sanoen on tutkittava, missä määrin kunnallinen demokratia on tällä hetkellä relevanttia. Tällöin huomio on kohdistettava ensi sijaisesti kunnan toiminnan legaalisiin puitteisiin ja tältä osin tutkimus on mitä suurimmassa määrin juridista. Samassa yhteydessä lienee aiheellista ulottaa tutkimus kunnan taloudellisten toimintarajojen selvittämiseen. Sillä kuten aikaisemmin on todettu ratkaisee lähinnä kunnan varallisuus sen alueen suuruuden, jolla kunnilla on tällä hetkellä mahdollisuus toteuttaa demokraattista itsehallintoa.³² Tässä yhteydessä on syytä korostaa vielä erikseen, että kunnallista itsehallintoa ei voida ottaa annettuna lähtökohtana nojautumalla vain lain sanamuotoon.

Toinen merkittävä ongelma-alue on taloudellisen vallan osuus kunnallispolitiikassa. Tällöin on selvitettävä, minkälaisia tavoitteita kunnallispolitiikka palvelee ja ketä päätökset ensisijaisesti hyödyttävät. Toisaalta on pyrittävä selvittämään, onko niin kutsuttu kunnallinen valta yleensäkin kunnan muodollisen päätöksentekoprosessin sisällä vai sijaitseeko todellinen valtakeskus mahdollisesti sen ulkopuolella. Sikäli kuin voidaan osoittaa, että valta on poliittisilla päätöksentekijöillä, niin vasta silloin on mielekästä tutkia päätöksentekoprosessin demokraattisuutta ja osallistumisen merkitystä demokratian toteutu-

miselle. Ilman näitä edellä mainittuja selvityksiä on tuskin mahdollista rakentaa minkäänlaista mallia kunnallista päätöksentekoa varten sellaiseksi, että demokratia voisi kunnallisissa puitteissa toteutua jonkun ihannemallin mukaisesti tai että käytäntö edes lähestyisi asetettuja tavoitteita.

Kolmantena keskeisenä kysymyksenä on yhteiskunnan yleisten arvojen ja tavoitteiden merkitys niin kutsutulle vapaan mielipiteen muodostamisvaatimukselle ja kunnallisten tavoitteiden asettamiselle kunnan toimintaedellytysten puitteissa. Tähän samaan ongelma-alueeseen voidaan liittää myös rajoitetusti koko sen yhteiskuntamuodostuman analysointi, jonka puitteissa kunnallinen toiminta tapahtuu. Näin siksi, että demokratiaa rajoittavat tekijät voivat implisiittisesti sisältyä jo tämän muodostelman struktuuriin ja ennen kaikkea struktuurin saamiin legaalisiin puitteisiin.³³

Nämä kaikki edellä esitetyt ongelma-alueet ilmaisevat myös varsin selvästi sen tosiasian, että kunnallista tutkimusta ei voida mielekkäästi karsinoida omaksi tieteenalueekseen, vaan niin kutsutun kunnallispolitiikan tutkimuksen on elimellisesti oltava osa koko yhteiskunnallista tutkimusta, jonka puitteissa ei aina ole edes mielekästä erotella taloudellista ja poliittista tutkimusta omiksi yksityisiksi ongelma-alueikseen. Mikäli edellä esitettyjä lähestymistapoja ei liitetä kunnallispoliittiseen tutkimukseen on siitä kokonaisuudessaan todettava aivan samoin kuin tarkastelun perustana olevasta turkulaisen projektin päämääristä; tällaisen tutkimuksen tarkoitus ei missään mielessä ole muutoksen palveleminen, korkeintaan se pyrkii muokkaamaan olemassa olevaa järjestelmää kohti sellaista päämäärää, josta yhteiskunnallinen kehitys on jo aikoja sitten loitonnut. Tähän samaan viittaa Mill'in demokratiakäsityksen valitseminen lähtökohdaksi tutkimukselle. Tällaista tutkimusta voidaan nimittää vain yhteiskuntaa tukevaksi ja vieraantuneeksi.

Kaiken kaikkiaan turkulaisen projektin ensimmäisestä raportista voidaan sanoa, että se on pyrkinyt olemaan osallistuva, mutta sen sisältö on suurelta osin jäänyt referaatiksi. Tämä on sitäkin vakavampi syyte, kun huomioidaan, että raportti kaikesta huolimatta on tuonut esiin useita aukkoja, joihin aikaisemmat selvitykset ovat langenneet; raportissa ei siitä huolimatta pyritä täyttämään niitä aukkoja. Sikäli kuin näin voidaan sanoa, on odotettavissa, että projekti tulee joutumaan melkoiseen ristiriitaan ainakin oman tavoitteellisen aspektinsa kanssa.

LÄHDEVIITTEET

¹ Voitto Helander — Krister Ståhlberg, Kunnallinen demokratia. *Turun yliopiston valtio-opin laitos. Tutkimuksia sarja C*, 23, 1973; Krister Ståhlberg — Voitto Helander, Den kommunala demokratin. *Meddelanden från institutet för samhällsforskning, Åbo Akademi, Serie B*; 18, 1972 (raporttiin viittaukset tapahtuvat kaikki sen ruotsinkieliseen versioon).

- ² Emt., johdanto.
- ³ Emt., passim.
- ⁴ Vrt. esim. Edmund Dahlström, *Klasser och samhällen*, Stockholm 1971, passim.
- ⁵ Johan Galtung, Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, no 3/1969, passim.
- ⁶ T. B. Bottomore, *Elites and society*. Harmondsworth 1971, s. 129.
- ⁷ Ståhlberg & Helander, mt. s. 30.
- ⁸ Leif Lewin, *Folket och eliterna*. Stockholm 1970, ss. 19—24 ja 82—108.
- ⁹ S & H, mt. s. 59 ja Lewin, mt. s. 18.
- ¹⁰ Joachim Israel, *Välfärdssamhället och därefter*. Stockholm 1969, s. 140.
- ¹¹ Emt. s. 141.
- ¹² Emt. s. 142.
- ¹³ Heikki Koski, Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. *Acta Universitatis Tamperensis*. Ser. A vol. 37, Tampere 1970, s. 180.
- ¹⁴ Lewin, mt. s. 109—165.
- ¹⁵ S & H, mt. ss. 3, 17 ja 93.
- ¹⁶ Emt. s. 64.
- ¹⁷ Zdenek Strimska, On some aspects of a general sociological theory of change. *Sbornik Praci Filosofiké Fakulty Brněnské University*. G 14/1970, Brno, ss. 70—73.
- ¹⁸ Vrt. Olli Ikkala, Kunnan yleinen toimivalta. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 60*, Vammala 1959, ss. 2 ja 25.
- ¹⁹ Risto Sänkiaho, Poliitiikan tuotoksen tutkimus: Keski-suomen kuntien menoihin vaikuttavista tekijöistä v. 1968. *Jyväskylän Yliopiston Yhteiskuntatieteen laitos. Julkaisuja No 15 1973*, ss. 20—21.
- ²⁰ Vrt. esim. Pekka Väänänen, *Poliittinen uudenaikaistuminen*. Turku 1971, s. 11.
- ²¹ S & H, mt. ss. 89—90, Erkki Pystynen, *Päätöksenteko kunnallispolitiikassa*. Jyväskylä 1972, ss. 84—86.
- ²² S & H, mt. s. 95.
- ²³ Nicos Poulantzas, *Politisk makt och sociala klasser*. Falköping 1970, ss. 395—396, 406.
- ²⁴ S & H, mt. s. 93.
- ²⁵ Emt. ss. 29—60.
- ²⁶ Poulantzas, mt. ss. 396—397.
- ²⁷ Amerikkalaisista tutkimuksista mainittakoon esimerkiksi: Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*; C. Wright Mills, *The Power Elite*; William Hampton, *Democracy and Community*; Floyd Hunter, *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*; Nelson W. Polsby, *Community Power & Political Theory*; David Ricci, *Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis*.
- ²⁸ Esko Antola, *Yhdistyneet Kansakunnat kollektiivisena päätöksentekoyksikkönä*. Julkaisematon liseniaattityö, Turku 1972. passim. ja Poulantzas, mt. s. 399.
- ²⁹ Lewin, mt. ss. 128—129.
- ³⁰ Bottomore, mt. s. 123.
- ³¹ Pystynen, mt. s. 91.
- ³² Vrt. Sänkiaho, mt. ss. 20—21.
- ³³ Strimska, mt. ss. 64, 66.