

KRISTER STÄHLBERG, Teori och praxis i kommunal planering. Åbo Akademi 1975.

Päätöksentekoa julkisessa hallinnossa on Suomessa tehdyissä tutkimuksissa tarkasteltu lähinnä päätöksentekoteoriasta lähtien ja erityisesti rationaalista päätöksentekomallia ideaalina pitäen. Åbo Akademiassa joulukuussa 1975 tohtoriksi väitellyt Krister Ståhlberg, joka on toiminut keskeisenä vetäjänä Turun yliopiston ja Åbo Akademin valtio-opin laitosten välillä joitakin vuosia sitten käynnistyneessä kunnallista demokratiaa ja suunnittelua tutkivassa melko laajamittaisessa projektissa, lähtee kuitenkin väitöskirjassaan liikkeelle demokratiateorioista, joten tutkimus saa voimakkaan normatiivisen perussävyä. Konkreettisenä tutkimuskohteena Ståhlbergilla on Suomessa tapahtuva kuntasuunnittelu, jota hän tarkastelee mainitun projektin aikana kootun materiaalin valossa. Materiaali koostuu ensinnäkin kunnallisilta keskusjärjestöiltä saaduista kuntasuunnittelun tilaa koskevista tiedoista, ja sitä täydennettiin samanaikaisesti kunnille kohdistetuilla kyselyillä ja haastatteluilla. Tämän materiaalin pohjalta projektin eri vaiheissa kirjoitetut kuusi kuntasuunnittelun eri aspektoja käsittelevää raporttia muodostavat Ståhlbergin väitöskirjan.

Tutkimuksen ensimmäisessä raportissa karotetaan kuntasuunnitelmien esiintyminen maamme kunnissa. Tämän lisäksi pyritään selvittämään yhteyksiä kuntasuunnitelmien esiintymisen ja erilaisten kunnan demograafisia, maantieteellisiä, elinkeinollisia, poliittisia, taloudellisia ja hallinnollisia olosuhteita kuvaavien piirteiden välillä. Edelleen tarkastellaan esiintymistä kuntamuodoittain. Näissä myöhempiä raportteja ajatellen merkittävässä inventoinneissa tulee esiin joitakin yllättäviäkin piirteitä. Esimerkkeinä mainittakoon vapaaehtoisten erityissuunnitelmien sekä rantakaavojen lähes täydellinen puuttuminen. Voimakkaimmin esille tuleva, vaikkakaan ei kovin yllättävä piirre on suuri ero kuntasuunnittelun esiintymisessä kaupungeissa ja kaupaloissa ja toisaalta maalaiskunnissa. Tätä eroa kommentoidessaan Ståhlberg tuo esiin kaksi tulkintatapaa: suunnittelun puuttuminen voidaan toisaalta nähdä merkinä kun-

tien välisestä eriarvoisuudesta tai toisaalta suhteellisen rationaalisesti toimivien kuntien harjoittuna valintana. Kirjoittaja lähtee meillä yleisesti käytetystä käsittelytavasta poiketen jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Hän mm. asettaa kyseenalaiseksi kuntasuunnittelun tarpeellisuuden pienissä ja rakenteeltaan yksinkertaisissa kunnissa.

Tutkimuksen toisen raportin otsikkona on »Kommunal planering och kommunal struktur» ja alaotsikkona »Ett försök till policy-analytisk undersökning av 'withinput'». Kommentoidessaan policy-analyysia tutkimustapana Ståhlberg toteaa poliittisten muuttujien käsittelyn jääneen yleensä vähäiseksi; hallintoa ei ole nähty osana poliittista järjestelmää. Raportin keskeisen osan muodostaa kuitenkin kuntasuunnittelun tarpeen ja suunnittelun esiintymisen välinen vertailu. Kuntasuunnittelun tarpeen operatiivisina mittoina käytetään Ståhlbergin mielestä »virallista suunnitteluideologiaa» edustavissa kunnallisten keskusjärjestöjen kuntasuunnittelukäsikirjoissa esitettyjä kuntasuunnittelun perusteluja. Näistä kokolaiilla strukturoimattomista argumenteista Ståhlberg muodostaa neljä komponenttia: kompleksisuuskomponentti, muutoskomponentti, talouskomponentti ja kehityskomponentti, joita hän käyttää riippumattomina muuttujina. Perushypoteesina on, että mitä selvemmin nämä tarvekomponentit esiintyvät kunnassa sitä todennäköisemmin esiintyy kunnassa suunnittelua. Näiden komponenttien avulla suoritetun regressioanalyysin tulokseksi Ståhlberg saa, että kuntasuunnittelua kaupungeissa ja kauppaloissa (joissa enin osa suunnittelusta tapahtuu) ei voida tarvekomponenttien avulla selittää. Sen sijaan maalaiskunnissa tapahtuva suunnittelu sekä vapaaehtoinen erityissuunnittelu kaupungeissa ja kauppaloissa-kin tuntuu perustuvan kuntien tarpeisiin ainakin jossakin määrin, vaikka merkitysvyösteissäkään ei ole kovin korkea. Ståhlbergin mukaan siis päätös suunnittelun aloittamisesta tapahtuu kunnan hallintokoneiston sisäisenä 'withinputina' eikä kuntalaisten tarpeista lähtevänä. Toisaalta suunnittelua selittävä syy on valtion vaikutus valtionapuehtojen muodossa.

Kahdesta edellisestä kappaleesta ilmenee jo Ståhlbergin kielteinen suhtautuminen kuntien keskusjärjestöjen suunnittelukäsikirjoissa vallit-

sevaan rationaaliseen päätöksentekokäsitykseen. Seuraavissa kahdessa raportissa hän selvittää aluksi rationaalisen päätöksentekostrategian kuntasuunnittelulta vaatimaa sosiaalisen tiedon pohjaa. Tämän jälkeen hän tarkastelee erilaisten inventointien esiintymistä suunnitelmissa. Suunnitelmissa esiintyvät inventoinnit edustavat sitä tietopohjaa, johon suunnitelmat perustuvat. Ståhlberg vertaa suunnitelmien havaittua tietopohjaa siihen, mitä rationaalinen päätöksentekostrategia edellyttää ja havaitsee, että sosiaaliset, 'pehmeät' tiedot ovat jääneet hyvin vähäisiksi ja että suunnitelmat perustuvat lähinnä vain helposti kvantifioitaviin taloudellisiin ja väestökehitystä kuvaaviin tietoihin. Edelleen hän katsoo esiintyvien inventointien edistävän hallinnollista lukkiutuneisuutta suunnittelussa ja vaikeuttavan eri hallinnonhaarojen suunnittelun koordinoitua. Lisäksi Ståhlberg selvittää edellisessä kappaleessa mainittujen tarvekomponenttien avulla kuntien informaatioruokien ja kuntasuunnitelmien tietopohjan laadun välisiä yhteyksiä. Regressioanalyysin perusteella todetaan, että informaation tarve ei selitä tietopohjan laatua. Kommentoidessaan näitä tuloksia Ståhlberg katsoo, että ne on pikemminkin ymmärrettävä suunnittelusuositusten epätarkoituksenmukaisuudesta johtuvina kuin päätöksentekijöiden virheinä tai resurssien puutteena kunnissa.

Kuntasuunnittelun ja elinkeinopolitiikan suhdetta käsittelevässä, aikaisempia hieman suppeammassa kappaleessa Ståhlberg osoittaa aluksi, että elinkeinopoliittisten toimenpiteiden suunnitelmissa saama osuus on hätkähdyttävän pieni. Kuten aikaisemmissa raporteissa pyrkii Ståhlberg tässäkin selvittämään elinkeinopoliittisen suunnittelun tarvetta määriteltyjen neljän tarvekomponentin avulla. Jälleen ilmenee, että tarpeet, ts. suunnittelukäsikirjoissa esitetyt suunnittelua perustelevat argumentit, eivät selitä suunnittelun esiintymistä. Tarpeen ja suunnittelun esiintymisen välillä tuntuu jopa esiintyvän negatiivista riippuvuutta!

Suunnitelmien laatua käsittelevässä raportissa Ståhlberg etenee samaan tapaan kuin aikaisemmissakin luvuissa eli vertaa havaittua suunnitelmien laatua tarvekomponenteilla mitattuun suunnittelutarpeeseen selvitettyään ensin rationaalisen päätöksenteon ja suunnittelun

edellyttämät laatuvaatimukset. Nämä vaatimukset Ståhlberg kokoo viideksi laatu-komponentiksi: kokonaisnäkemys, epävarmuustekijöiden hallinta, tavoitteen muotoilu, yhteys lyhyen tähtäyksen päätöksentekoon ja aktiivinen kehityssuunnittelu. Näitä komponentteja hyväksikäyttäen hän muodostaa summaindeksin, jonka mukaan kullekin kuntasuunnitelmalle annetaan 0—6 pistettä laadun mukaan. Huomattuaan, että suunnitelmat eivät useinkaan täyttäneet rationalismin edellyttämiä korkeita laatuvaatimuksia, Ståhlberg siirtyy selvittämään suunnittelun tarpeen ja suunnitelmien laadun välistä riippuvuutta; rationalistinen suunnitteluideologiahan edellyttäisi, että suunnittelun tarve määrää suunnittelun laadun. Vertailun tulos vastaa aikaisempien raporttien tuloksia: muut tekijät kuin suunnittelun tarve määräävät suunnitelmien laadun.

Jo edellä käsitellyissä kuudessa tutkimusraportissa oli voimakas normatiivinen sävy; selvimmän normatiivisuus tulee kuitenkin esiin väitöskirjan yhteenvedon muodostavassa osassa »Rationalism och inkrementalism i kommunplaneringen», joka on tutkimuksen tärkein osa. Raportin alussa Ståhlberg käsittelee laajahkosti erilaisia päätöksentekoteoreettisia käsityksiä ja erityisesti vertailee rationalistista ja inkrementalistista päätöksentekokäsitystä sekä synteesi-pyrkimyksiä näiden välillä. Näiden monessa suhteessa toisilleen vastakkaisten päätöksentekonäkemyksien välillä Ståhlberg erottaa seuraavat viisi peruseroa: 1) **päätöksentekomiljöö**n osalta inkrementalismi katsoo — vastoin rationalistista käsitystä — organisaation ulkoisilla tekijöillä olevan huomattava merkitys, 2) **keinot ja tavoitteet** eivät inkrementalismien mukaan ole päätöksenteossa siten erillään kuin rationalistinen päätöksenteko edellyttäisi, 3) koska inkrementalismi ei katso keinojen ja tavoitteiden olevan päätöksenteossa erillään, se ei myöskään näe tavoitteista ja keinoista päätävien elimien välillä sellaista »luonnollista» **organisatorista työnjakoa** mitä rationalismi edellyttää, 4) **vaihtoehtojen valinnan** tulee rationalismin mukaan tapahtua »tieteellisten» kriteerien mukaan, inkrementalismi näkee sen tapahtuvan vastakkaisia etuja ajavien ryhmien välisten kompromissien tuloksena, 5) rationalismissa edellytetään edettävän **suurista pää-**

töksistä pienempiin, sen sijaan inkrementalismi katsoo kaiken **päätöksenteon olevan marginaalista** — päätökset ovat pieniä lisäyksiä entisiin ja ne tehdään sektoreittain. Inkrementalismiin kohdistetun kritiikin Ståhlberg katsoo olevan suurelta osin perustelematonta — ainakaan se ei voi osoittaa rationalismin tarjoavan parempaa vaihtoehtoa. Sen lisäksi, että Ståhlberg katsoo inkrementalistisen päätöksentekonäkemyksen kuvaavan nykyistä päätöksentekokäytäntöä paremmin kuin rationalismin, hän pitää inkrementalismia monessa suhteessa parempanakin päätöksentekostrategiana. Kuntasuunnittelussa Ståhlberg katsoo rationalismin johtavan teknoratisoitumiseen ja epäpoliittisointumiseen; lisäksi hän katsoo rationalismin vaatiman pitkän suunnitteluperspektiivin kaventavan päätöksentekijöiden liikkumavapautta. Kolmantena kuntasuunnittelua vaikeuttavana tekijänä rationalismissa Ståhlberg pitää sitä tämän suunnittelustrategian sisäistä ristiriitaa, että rationalismi toisaalta edellyttää kuntien suunnittelulta kokonaisvaltaisuutta ja toisaalta suunnittelun yleistä hierarkisuutta, mikä johtaa siihen, että valtion hallintosektorit laativat omia alojaan koskevia, myös kuntatasolla vaikuttavia suunnitelmia — kuntien kokonais-suunnitelmien ja valtion sektorisuunnitelmien välille syntyy ristiriitoja. Näiden syiden vuoksi Ståhlberg päätyy suosittelemaan mielestään paikallisille päätöksentekijöille paremman liikkumavapauden antavaa ja paikallistuntemuksen paremman käytön mahdollistavaa inkrementalistista suunnittelustrategiaa viralliseksi suunnittelustrategiaksi.

Ståhlbergin kritiikki rationalismin vaikutuksista kuntasuunnitteluun tuntuu vakuuttavalta. Vaikka tilastollisten analyysien perustaa kohtaan voitaisiinkin esittää kritiikkiä, vaikuttavat trendit niin selviltä, että hänen johtopäätöksensä tuntuvat oikeutetuilta. Tämän lisäksi inkrementalismiin voidaan katsoa hyvin kuvaavan sitä todellisuutta, mikä julkisen hallinnon päätöksenteossa maassamme vallitsee. Inkrementalismiin kohdistetun kritiikin Ståhlberg kuitenkin sivuuttaa suhteellisen vähällä — pääargumenttina tuntuu olevan, ettei rationalismikaan niissä kohdin yllä parempaan. Ståhlbergin väitteeseen, että rationalismin vaatima pitkä suunnitteluperspektiivi vähentäisi päätöksenteki-

jöiden liikkumavapautta, voidaan vastata tämän lisäksi, että asettamalla selkeät tavoitteet, joihin pyritään, vähennetään lyhytnäköisen ryhmätaktiikoinnin vaikutuksia päätöksentekoon ja lisätään todennäköisyyttä, että päätöksenteko johtaa jotain hyödyllistä tavoitetta kohti.

Tutkimusta kautta linjan värittävä normatiivinen, paikoitellen jopa poleeminen ote saattaa »tottuneelle tohtorinväitöskirjojen lukijalle» vaikuttaa jonkin verran vieraalta. Normatiivisuus on, kuten alussa mainitsimme, osittain tarkoituksellista; osittain se johtuu siitä, että tällaista ajankohtaista aihetta käsittelevä ja käsittelevä tavaltaan uusi väitöskirja pakostakin saa jonkin verran poleemisen luonteen. Kaiken kaikkiaan yhdyimme mielihyvin siihen opponenttina toimineen Jan-Magnus Janssonin toivomukseen, että tämä väitöskirja, joka suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa edustaa uudenlaisia näkemystä, saisi laajan lukijakunnan ja toimisi virikkeenä suunnittelustrategioita ja -ideologioita käsittelevään entistä laajamittaisempaan keskusteluun.

Erkki Karvonen
Lauri Karvonen