

UUSIA VÄLINEITÄ KUNNALLISPOLITIIKAN PROBLEMATISOINTIIN

Risto Harisalo, Tuija Rajala ja Krister Ståhlberg (1992): *Kunnallispolitiikka*. VAPK-kustannus, Helsinki, 212 s.

Suomessa on julkaistu niukalti kirjallisuutta, joka tarkastelee kunnallispolitiikkaa politologisesti. Harisalon, Rajalan ja Ståhlbergin tuoreesta teoksesta käytetäänkin takakannessa määrettä »ensimmäinen kunnallispolitiikan teoreettisiin perusteisiin paneutuva oppikirja». Edelliset yleisteokset teemasta ovat olleet lähinnä juridisia tai kunnallishallinnollista praksista kuvaavia.

Harisalon ja kumppaneiden teos on avoimen teoreettinen. Kirjoittajat haluavat »tuoda esille eräitä keskeisiä käsitteitä, joiden avulla kunnallispolitiikkaa voidaan ymmärtää» (s. 6). Toisaalta tavoitteeksi on asetettu myös riittävän kuvauksen tarjoaminen niistä toimijoista ja prosesseista, jotka pääpiirteitään selittävät asioiden kulkua ja päätöksiä kunnallishallinnossa. Kirjoittajat ovat ratkaisseet kuvaustehtävän deduktiivisesti. Teos rakentuu väljästi järjestelmäajattelun viitekehyselle, jossa kunnallispolitiikkaa tarkastellaan prosessina, jota luonnehtivat valta, osallistuminen ja ryhmätoiminta. Omissa luvuissaan on tarkasteltu ohjausta, kunnan tehtäviä sekä vapaakuntakokeilua. Kuntatodellisuutta teoksessa valoteetaan pääosin vaihtelevien empiiristen esimerkkien muodossa. Vain joissakin kohdin — pääteemaan jollain tavoin sopimattomasti — kuvataan kunnallishallinnon käytäntöä, esimerkiksi talousarvion laadintaa.

Teoreettispainotteinen ratkaisu on piristävä kuntatutkimuksen alueella. Politologisen problematisoinnin kautta saadaan kunnallishallinnon käytäntöön aivan eri tavoin etäisyyttä kuin perinteisellä deskriptiolla. Kunnallisille päättäjille kyetään näin tarjoamaan johdatusta kunnallispoliittiseen arkkitehtuuriin, jos heillä olisi vaikkapa halua oman roolinsa tai kuntalaisten roolin muokkaamiseen.

Käsitteellinen teos siis ei ole. Osittain problematisointi jää varsin etäiselle tasolle, sillä esimerkiksi intressiryhmien ja joukkotiedotuksen kohdalla käsittely on lähinnä yleispolitologista. Toisaalta kirjoittajat tarjoavat kyllä hyvinkin kattavaa ja tuoretta tietoa muun muassa

puolueista paikallisella tasolla. Hallinnon ja tuotosten tarkastelussa kytkentä oletusten ja kuntatodellisuuden välillä on erityisen tiivis. Henkilöstön ja professioiden analysoinnissa hyödynnetään laajalti empiirisen tutkimuksen tukea.

Kirjoittajat puuttuvat myös ajankohtaisiin kysymyksiin, kuten markkinaperusteiseen palvelutuotantoon, vapaakuntakokeiluun ja tulosoajaukseen. Kysymysten käsittely on monipuolista. Kriittisiäkään huomioita ei peitellä. Uudistumiseen sinänsä otetaan teoksessa varsin positiivinen kanta, sillä systeemitieteen mukaisesti kunta, joka ei ole responsiivinen, uhkaa menettää merkityksensä kuntalaisten silmissä.

Teos päättyy pohdintaan kuntien vaihtoehtoista kehityssuunnista. Vaikuttaviksi tekijöiksi kirjoittajat paikantavat ylikansallistumisen, paikallistumisen, professionalisoinnin ja yksilöllistymiskehityksen. Reagointi-vaihtoehtoista kattavin käsittely on annettu markkinaperusteiselle suunnalle.

Teoksen perusratkaisuun, deduktiiviseen tarkasteluun, liittyy omat vaaransa. Esimerkiksi organisaatioteoria on tuottanut lukemattoman määrän erilaisia organisaatiomalleja sekä perusteluita niiden sopivuudesta erilaisiin tilanteisiin. Tämä näkökulma voi kuitenkin osoittautua poliittis-hallinnollisen käytännön analysoinnissa kapeaksi. Kirjoittajat joutuvatkin useammin kuin kerran toteamaan, että kunnallinen käytäntö ei vastaa teoreettisia oletuksia. Esimerkiksi vapaakuntien kokeiluja eivät ohjaa niinkään kontingenssiteoreettiset periaatteet kuin yhtenäiset (muoti)vaikutteet.

Eräät teoreettiset käsitteet vaikuttavat lisäksi hieman turhankin laajoilta. Esimerkiksi verkosto määritellään teoksessa »kokonaisuudeksi, jossa on 1) samanaikaisesti useita osallistujia, jossa 2) osallistujien suhteet ovat tasaveroiset huolimatta heidän erilaisista rooli- ja tehtävävaatimuksistaan, jossa 3) osallistujat ovat yhteydessä toisiinsa ja jota 4) osallistujat ylläpitävät, kehittävät ja muuttavat» (s. 111). Kuinka ko. käsite auttaa meitä tekemään mielekkäitä erotteluita erilaisten suhteiden välillä?

Tarjoavatko kirjoittajat riittävän kuvauksen kunnallisista toimijoista ja prosesseista? Valittu viitekehys toki mahdollistaa erilaisten tuen ja vaateiden esittäjien paikantamisen kuntatodellisuudessa. Toisaalta rajauksilla on aina vaara jäädä keinotekoisiksi. Harisalon ja kumppaneiden teoksessa kunnan korostus omana järjestelmänään aikaansaa valtion roolin siirtymisen taka-alalle. Onko poliittis-hallinnollisen järjestelmän yhden osan analyttinen eristäminen kuitenkaan empiirisesti tai normatiivisesti perusteltua? Oletettavasti kunnan keskushallinnon ja eri sektoreiden välillä on huomattava ero suhtautumisessa valtion viranomaisiin, koska ohjelmalojaliteetti ei tunnusta kunnallista itsehallintoa.

Teos siis hyödyntää politologista ja organisaatiotieteellistä kirjallisuutta tarjoten vaihtelevan laajuisia problematisointeja kuntayksikön piiristä. Teoksen paristasadasta lähteestä vain murto-osa edustaa puhtaasti paikallishallinnon tutkimusta, ja näistäkin osa kuuluu historian-

tutkimuksen piiriin. Toisaalta juuri kuntatasoon kytkeytyy eräitä keskeisiä politologisia keskusteluja vallasta ja pluralismin mahdollisuuksista. Edustaako *Kunnallispolitiikka* -teos sitten omaa tieteenalaansa, kunnallistiedettä? Kirjoittavat eivät toki väitä, että kuntien tarkasteluun tarvittaisiin oma tieteesä. Kyse on yhteiskuntatieteiden soveltamisesta tiettyyn kohteeseen. Kunnallistiede on ottanut tehtäväkseen luoda teorian kunnasta, kuten yrityksen taloustiede yrityksestä. Tieteellistä motivaatiota kuntatutkimuksessa voidaan perustella pikemminkin kuntasektorin tarjoamalla empiirisellä aineksella kuin kuntayksikön itsetarkoituksellisuudella, sillä myös *policy*-tutkija tarvitsee kuntatason 460:tä poliittis-hallinnollista yksikköä

Kirjoittajat näkevät kunnan jotakuinkin ikuisena instituutiona, jota valtiollinen keskittäminen ei ole onnistunut rapauttamaan. Kunta nähdään kansalaisille läheisenä, poliittista sosiaalistamista tarjoavana yksikkönä. Kansalaisten näkökulmasta politiikan ja hallinnon institutionaalinen työnjako ei välttämättä erotu yhtä selkeästi. Tosin kuntatodellisuus vaihtelee. Suuri osa Suomen kunnista on maaseutukuntia, joissa henkilöt ovat keskenään tuttuja, kun taas suurissa kaupungeissa valtion ja kunnan viranomaiset ja poliitikot tosiasiaakin samastuvat. Kunta paikallisyhteisönä on pikemminkin ihanne kuin todellinen tilanne. Kunnallishallinnon viimeaikainen muutos mahdollistaa ja vaatii kysymään, kenelle vapaa-kunta tuo vapautta.

PEKKA KETTUNEN