

PIRULLISET KUNTALIITOKSET -VÄITÖSKIRJAN TUTKIMUSSUUNNITELMA

Kunnat ovat yhä riippuvaisempia toisistaan. Alueellinen kilpailukyky, palveluista huolehtiminen sekä liikenteen ja maankäytön järjestelyt edellyttävät yhtä kuntaa laajempaa näkökulmaa. Yhä useammin voimavarat tulee yhdistää naapurikuntien kanssa. (Haveri & Majoinen 2003: 73.) Ratkaisuksi on kehitelty Paras-hanke. Kaupunkiseuduilla tavoitteena ovat työssäkäyntialueisiin perustuvat kunnat. Niiden oletetaan takaavan kansalaisten peruspalvelut ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset.

Nykyinen kuntaliitoskeskustelu on ajautunut voimakkaasti puolesta-vastaa-asetelmaan. Kuntaliitoksia vastustetaan vetoamalla esimerkiksi kuntien itsehallinnon perinteeseen, palveluiden liialliseen keskittymiseen sekä demokratian kaventumiseen. Lisäksi väitetään, että maaseutukuntien asukkaat eivät pitkällä aikavälillä hyödy kuntaliitoksesta keskuskaupunkien kanssa. Liitosten kannattajat taas vetoavat taloudellisiin haasteisiin ja palveluiden järjestämismahdollisuuksien helpottumiseen. (Stenvall, Vakala, Syväjärvi & Tiilikainen 2008: 20; Puustinen 1998; Leinamo 2004, 2010.)

Perinteisesti kuntaliitostutkimukset ovat jakautuneet etu- ja jälkikäteistarkasteluihin. Ennen kuntaliitosta on tutkittu mahdollisia vaikutuksia ja liitoksen edellytyksiä sekä jälkeenpäin on arvioitu liitoksen seurauksia kunnallistalouden, palveluiden ja demokratian näkökulmista. Kuntaliitostutkimus kaipaa uudenlaista tutkimuksellista lähestymistapaa. Tutkimuksessani kuntaliitoksia tarkastellaan wicked-problematiikan ja kompleksisuusajattelun näkökulmasta.

Wicked-problematiikka ja kompleksisuusajattelu

Wicked-problematiikkaa on käsitelty lukuisissa tutkimuksissa ja tieteellisissä artikkeleissa. Esimerkkeinä mainittakoon maankäyttöön liittyvät ongelmat, kuten suuret infrastruktuurihankkeet, metsänhoitoon liittyvät ongelmat, ydinvoiman rakentaminen, luonnonvarojen riittävyys, terveyden edistäminen sekä osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. (Esim. Peltonen & Villanen 2004; 19; King 1993; Balint, Stewart, Desai & Walters 2006; Kreuter, De Rosa, Howze & Baldwin 2004; Salwasser 2002; Wang 2002; Vartiainen 2005.)

Wicked-problematiikka jakautuu kahteen keskeiseen käsitteeseen: pirullisiin ja kesyihin ongelmiin (ks. esim. Rittel & Webber 1973; Raisio 2010). Wicked-problematiikan mukaan maailma on kompleksinen. Lisäksi oletetaan, että kaikkia yhteiskunnan tuottamia ongelmia ei voida ratkoa objektiivisesti oikein. Pirallinen ongelma on usein luonteeltaan yhteiskunnallinen tai poliittinen. Sen ratkaisusta tai edes määrittelystä ei ole yksimielisyyttä. Siksi ei ole yhtä ainuttakaan oikeaa ratkaisua, vaan ratkaisuvaihtoehtojakin on lukemattomia.

Pirullisen ongelman tunnistaminen on vaikeaa. Jos ongelma elää vuosia ilman ratkaisua ja tuo mukanaan hämmennystä ja erimielisyyksiä intressiryhmien keskuudessa, ongelma voi hyvinkin olla pirallinen. Pelkästään pirullisen ja kesyn ongelman eron ymmärtäminen voi olla huomattavaksi avuksi. (Conklin & Weil 1998; Pacanowsky 1995.)

Pirulliset ongelmat poikkeavat suuresti ongelmista, joita insinöörit, matemaatikot ja fyysikot kohtaavat. Heidän aloillaan kohdattavat ongelmat ovat kesyjä. Kesyt ongelmat esiintyvät usein insinöörialoilla, kun taas pirullisilla ongelmilla on yleensä sosiaalinen konteksti eikä niitä voi ratkoa perinteisillä lineaarisilla ongelmanratkaisumenetelmillä.

Pirullisten ongelmien taustalla on ongelmien kompleksisuus. Kompleksisia ilmiöitä ei voida ymmärtää tutkimalla pelkästään niiden osia. Ymmärtääksemme niitä on tutkittava myös osien sisäisiä ja välisiä yhteyksiä. Kompleksisuusajattelun olennainen osa onkin holistisuus. Systemien osien välisen vuorovaikutuksen seurauksena kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa.

Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa kuntaliitoksiin liittyviä pirullisia ongelmia sekä vertailla erilaisia kuntaliitosprosesseja. Tutkimuksessa on mukana kaksi toteutunutta ja kaksi suunnitteilla olevaa kuntaliitosta. Toteutuneista liitoksista ovat mukana Salon ja Kokkolan kuntaliitokset. Toteutusvaiheen liitoksia edustavat Vaasan ja Turun seudut. Kaikki tutkimukseen valitut liitokset ovat kaupunkiseutujen monikuntaliitoksia.

Tutkimuksessa arvioidaan, miksi osa kuntaliitosprosesseista pysyy kesyinä ongelmina, jotka päättyvät sopuisaan kuntajaon muutokseen. Miksi taas osa kuntaliitosyrityksistä päättyy pirullisiksi ongelmiksi? Tarkoituksena on myös selvittää, onko liitoksen toteu-

duttua onnistuttu välttämään pirullisten ongelmien puhkeaminen. Voiko esimerkiksi hallinnon järjestely liitosalueella johtaa uudenlaiseen pirulliseen ongelmaan, ja mitä kunnissa pitäisi ottaa huomioon, jotta tältä vältyttäisiin.

Suunnitteluvaiheeseen jumiutuneet kuntaliitokset voidaan alustavasti nähdä pirullisina ongelmina. Kuntaliitoskeskusteluissa ei ole juurikaan edetty lukuisista yrityksistä huolimatta.

Tutkimusongelmat pelkistyvät seuraavasti:

1. Mikä erottaa kesyt ja pirulliset kuntaliitosprosessit?
2. Ovatko kuntaliitoksen pirullisuuden mekanismit samanlaisia eri alueilla?
3. Mitä toteutuneissa kuntaliitoksissa tulisi ottaa huomioon, ettei puhkea pirullisia ongelmia?
4. Miten pirulliseksi osoittautuva kuntaliitosprosessi tulisi kohdata?

Wicked-problematiikan käyttö kuntaliitostutkimuksessa on uudenlainen lähestymistapa. Tarkoituksena ei ole ottaa kantaa, pitääkö kuntaliitoksia tehdä vai ei, vaan tutkia kuntaliitosprosessien luonnetta ja ongelmien luonnetta. Ongelmien osoittautuminen pirulliseksi auttaa löytämään uudenlaisia toimintatapoja. Jumiin juuttuneessa kuntaliitoksessa tulisi keskittyä ongelmanratkaisuprosessiin. Pirullinen ongelma ei ratkea perinteisin lineaarisin ongelmanratkaisumenetelmin.

Tähän mennessä vaikeita kuntaliitoksia on käsitelty kesyinä ongelmina. Erilaiset selvittelyt ja vakuuttelut ovat kuitenkin vain syventäneet vaikeuksia. Suunnitteilla olevaa tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa erityisesti kuntaliitosprosesseissa, jotka eivät etene yrityksistä huolimatta. Uutta tutkimuksellista näkökulmaa saadaan myös jo toteutuneisiin kuntaliitoksiin, kun selvitetään, miten monikuntaliitoksen jälkeen pystytään välttämään pirulliset ongelmat.

LÄHDELUETTELO:

- Balint, P.J., R.E. Stewart, A. Desai & L.C. Walters. (2006). Managing Wicked Environmental Problems: Integrating Public Participation and Adaptive management. Paper presented at the 2006 National Convention of the Society of American Foresters, Pittsburgh, PA, October 25–29.
- Conklin, Jeffrey E. & William Weil (1998). Wicked problems: Naming the pain in organizations. Saatavissa 22.11.2007: <http://www.leanconstruction.org/pdf/wicked.pdf>.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- King, J.B. (1993). Learning to Solve the Right Problems: The Case of Nuclear Power in America. *Journal of Business Ethics* 12: 2, 105–116.
- Kreuter, M.W., C. De Rosa, E.H. Howze & G.T. Baldwin. (2004). Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion. *Health Education & Behavior* 31: 4, 441–454.
- Leinamo, Kari (2010). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu 131.
- Leinamo, Kari (2004). Kuntaliitoksen jälkeen: Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu 111.
- Pacanowsky, M. (1995). Team Tools for Wicked Problems. *Organizational Dynamics* 23: 3, 36–52.
- Peltonen, Lasse & Sampo Villanen (2004). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomen ympäristö 723. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Puustinen, Sari (1998). Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raisio, H. (2010). Embracing the Wickedness of Health Care. Essays of Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation. Acta Wasaensia No. 228. Social and health Management 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Rittel, H. & M. Webber (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Salwasser, Hal (2002). Navigating Through the Wicked Messiness of Natural Resource Problems: Roles for Science, Coping Strategies and Decision Analysis. Saa-

tavissa 12.2.2008: <http://www.fs.fed.us/r5/snfpa/science/salwasser-wickedproblems/salwasser-wickedproblems.pdf>.

Stenvall Jari, Hanna Vakkala, Antti Syväjärvi & Aaro Tiilikainen (2008). PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vartiainen, Pirkko. (2005). Wicked Health Care Issues: An Analysis of Finnish and Swedish Health Care Reforms. *Advances in Health Care Management: International Health Care Management* 5: 163 – 186.

Wang, S. (2002). Wicked problems and metaforestry: Is the era of management over? *The Forestry Chronicle* 78: 4, 505–510.