

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Niklas Lundström

**PIRU IRTI POHJANMAALLA**

Tarkastelussa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos pirullisena ongelmana

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2009**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimusongelman määrittely ja rajaus	8
1.2. Tutkimuksen rakenne	9
<b>2. WICKED-PROBLEMATIIKKA</b>	11
2.1. Kompleksisuus	11
2.2. Pirulliset ongelmat	17
2.3. Kesyt ongelmat	22
2.4. Selviytymismalleja	24
2.5. Yhteenveto	31
<b>3. PIRULLISET KUNTALIITOKSET</b>	32
3.1 Kuntien historia pähkinänkuoressa	32
3.2. Nykyinen kuntaliitoskeskustelu	33
3.3. Paras-hanke	34
3.4. Argumentteja kuntaliitosten puolesta ja vastaan	36
3.5. Kuntaliitosten pirullisia piirteitä	37
3.6. Yhteenveto	43
<b>4. VAASAN JA MUSTASAAREN PIRULLINEN ONGELMA</b>	45
4.1. Perustiedot tutkimuskohteesta	45
4.2. Tutkimuksen kulku	47
4.3. Tulokset	50
4.3.1. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen puolustus ja vastustus	51
4.3.2. Kieliasiat Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa	57

4.3.3. Kaupungin ja maaseudun kulttuurierot ja identiteetti	59
4.3.4. ”Uumajan” malli	61
4.3.5. Ruotsalaisen kansanpuolueen asema kuntaliitoksessa	62
4.3.6. Robertsin selviytymisstrategiat Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa	64
4.3.7. Kuntaliitoksen pirullisuus	66
<b>5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>72</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>82</b>
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Haastattelurunko	91

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuva 1. Vaasan ja Mustasaaren sijainti Pohjanmaalla	47
Kuva 2. ”Uumajan” mallin eräs ehdotettu aluehallintorakenne	62
Kuva 3. Emergenssin suhde luovuuteen	78
Kuva 4. Näkemys epälineaarisuudesta kuntaliitoksen suunnittelussa	80
Taulukko 1. Vaasan ja Mustasaaren väestörakenne iän mukaan (2008) sekä huoltosuhde (2005)	45
Taulukko 2. Vaasan ja Mustasaaren työpaikat toimialoittain vuonna 2006	46
Taulukko 3. Käytetty selviytymisstrategia haastateltujen mukaan	65



---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Niklas Lundström	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Piru irti Pohjanmaalla: Tarkastelussa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos pirullisena ongelmana	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2009	<b>Sivumäärä: 93</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uudenlainen lähestymistapa kuntaliitostutkimukseen ja kuntaliitosten problemaattisuuteen. Kuntaliitoksia on tähän mennessä tutkittu melkein pelkästään demokratian, taloudellisuuden ja tehokkuuden kautta. Kuntaliitoksia tapahtuu jatkuvasti ja yhä kiihtyvään tahtiin. Tutkimusongelmana on tutkia Vaasan ja Mustasaaren välistä kuntaliitosta pirullisena ongelmana. Ensimmäisenä selvitetään, mitä ovat pirulliset ongelmat. Toisena, voidaanko Vaasan ja Mustasaaren välistä kuntaliitosta pitää pirullisena ongelmana. Kolmantena tehtävänä on pohtia, voidaanko tämän tutkimuksen kautta saada joku uusi ratkaisumenetelmä tai lähestymistapaa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitokseen.

Wicked-problematiikka liittyy läheisesti kompleksisuusajatteluun. Wicked-problematiikkaan kuuluu kaksi keskeistä käsitettä, kesyt ja pirulliset ongelmat. Niitä voidaan pitää toistensa vastakohtina. Kesyille ongelmille on aina löydettävissä objektiivisesti oikea ratkaisu. Tiedetään myös milloin ongelma on ratkaistu. Pirullisiin ongelmiin puolestaan on mahdotonta löytää oikeaa ratkaisuvaihtoehtoa. Jokainen intressiryhmä määrittelee itse omasta subjektiivisesta näkökulmastaan parhaan ratkaisun. Pirullisen ongelman määrittelyminen on kiinni ryhmien omasta subjektiivisesta näkemyksestä. Toiselle ryhmälle ratkaisu voi olla hyvä, kun taas toiselle pahin mahdollinen. Pirulliset ongelmat ovat oire jostain ylemmän tason ongelmasta. Pirulliset ongelmat ovat aina pohjimmiltaan uniikkeja vaikka monet ongelmat voidaan ryhmitellä kuuluvaksi johonkin tiettyihin ryhmiin. Monet poliittiset sekä sosiaalisesti latautuneet ongelmat ovat pirullisia. Pirullisia ongelmia ei voi ratkaista perinteisin lineaarisin ratkaisumenetelmin, vaan on käytettävä innovatiivisia ei-lineaarisia menetelmiä. Tutkimuksen empiirisessä osassa haastateltiin 10 Vaasan ja Mustasaaren keskeistä kunnallispoliitikkoa ja virkamiestä. Haastatteluiden metodina käytettiin teema- ja lomakehaastattelun välimuotoa.

Tutkimuksen keskeisenä tuloksena voidaan pitää sitä, että Vaasan ja Mustasaaren välinen mahdollinen kuntaliitos on pirullinen ongelma. Pirullisuus kyseisessä kuntaliitoksessa näyttäytyy faktan ja fiktion sekoittamisessa, kaupungin ja maaseudun kulttuurien eroissa, kieliasioissa sekä niihin liittyvissä identiteettiasioissa. Keskeisimpinä ongelmina voidaan pitää kieleen liittyviä ongelmia sekä siihen ja moneen muuhun asiaan liittyviä arvoja. Mielenkiintoista on myös se, että molempien kuntien suurimmalla puolueella, ruotsalaisella kansanpuolueella on erittäin suuri rooli ja vastuu kuntaliitoksesta sekä sitä, että puolueella itsellään on sisäinen pirullinen ongelma. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta voidaan pitää myös uniikkina

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta on pyritty ratkomaan lineaarisin ongelmanratkaisumenetelmin. Nämä menetelmät eivät toimi pirullisiin ongelmiin. On löydettävä täysin uudenlainen lähestymistapa, joka voi löytyä kompleksisuusajattelusta. Lähestymistavan tulisi olla epälineaarinen. Ei tulisi lyödä ennalta lukoon mitä pyritään saamaan aikaiseksi, vaan välillä suunnitella ja välillä antaa tilaa itseorganisoitumiselle.

---

**AVAINSANAT:** kuntarakenne, kuntaliitokset, kompleksisuus

*”Mikä voisi olla herttaisempaa,  
Kuin nämä ihmiset, jotka säätävät  
sellaisia lakeja, joista äsken oli puhe  
ja korjailevat niitä yhä uudelleen  
– he luulevat keksivänsä keinon,  
millä lopettaa väärinkäytökset liikeasioissa  
ja kaikessa mitä juuri luettelini, eivätkä he  
käsiti että he itse asiassa vain katkovat  
Hydran päitä.”*

– Sokrates

## 1. JOHDANTO

Kuntaliitoksia tapahtuu jatkuvalla tahdilla. Viime vuosina on ollut esillä paljon mielipiteitä ja perusteluita sekä puolesta että vastaan. Joka tapauksessa kuntaliitoksia tapahtuu, pidettiin niistä tai ei. Kuntaliitoksia ei ole ennen tutkittu pirullisena ongelmana. Näkökulma on yleisesti painottunut miltei yksinomaan taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja demokratiaan. Kuntaliitosta voidaan perustella ja vastustaa edellä mainituilla seikoilla, mutta tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa kuntaliitoksen pirullisuutta, sen taustalla olevaa pirullista ongelmaa.

Wicked-problematiikka ja kompleksisuusnäkökulma painottavat, ettei yhteiskuntaa voi nykyään tulkita pelkästään lineaarisilla syy-seuraussuhteilla. Tämä tutkimus on pyrkimys tuottaa täysin uudenlaista näkökulmaa kuntaliitoksiin. Varsinkin niihin, jotka koetaan erityisen vaikeiksi. Vaasan ja Mustasaaren mahdollinen kuntaliitos on ollut esillä jo vuosia. Tilanne ei ole kehittynyt eteenpäin monista yrityksistä huolimatta. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on mielenkiintoinen sen uniikkiuden takia. Ehkä missään muualla eivät liitoshankkeeseen vaikuta kieli, arvot, puoluepolitiikka ja alueellinen identiteetti niin paljon kuin Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa. Kuntaliitoksen ominaisuuteen vaikuttaa suuresti se, että Vaasaa ja Mustasaarta voidaan pitää niin sanottuina reikäleipäkuntina. Toinen ympäröi toista; Mustasaari Vaasaa. Tästä johtuen Vaasan halutessa laajentua kuntaliitoksella, on sen tämänhetkisen näkemyksen mukaan liityttävä ainakin Mustasaaren kanssa.

Kuntaliitos on kahden tai useamman kunnan tai kaupungin yhteen liittäminen yhdeksi kunnaksi tai kaupungiksi. Uusi kunta voi olla täysin uusi nimeään myöten tai ottaa käyttöönsä jonkun liitoksen alaisen kunnan tai kaupungin nimen. Yhdistyvien kuntien hallintoelimet päättävät liitoksesta. Esimerkkinä täysin uudesta kaupungin nimestä voidaan pitää Raaseporia, joka syntyi Tammisaaren kaupungin, Karjaan kaupungin ja Pohjan kunnan liitoksesta. Toisen mallin esimerkkinä voidaan pitää uutta Salon kaupunkia, joka syntyi Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perttelin, Perniön, Suomensjärven ja Särkisalon liityttyä yhteen. Kyseinen liitos on tähän mennessä Suomen suurin kuntaliitos.



### 1.1. Tutkimusongelman määrittely ja rajaus

Pirulliset ongelmat ovat tulkinnallisia. Niistä ei olla yhtä mieltä ja subjektiivinen näkökulma korostuu. Oletuksena on, että asioiden laita on näin myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa. Niinpä ensimmäisenä tulee selvittää, mitä ovat pirulliset ongelmat. Tämän lisäksi tulisi ymmärtää, miksi kuntaliitos on pirallinen ongelma ja voidaanko sen pirullisuuden ymmärtämisen kautta saada jotain uutta näkökulmaa. Tässä tutkimuksessa pyritään siis selvittämään:

1. Mikä on pirallinen ongelma?
2. Voidaanko Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta pitää pirallisena ongelmana, miksi/miksei?
3. Voidaanko jokin ratkaisumenetelmä tai uusi näkökulma löytää tämän tutkimuksen kautta?

Ensimmäinen tutkimuskysymys on yksinkertaisin näistä kolmesta. Siihen vastataan tutkimuksen toisessa luvussa. Tutkimuksen teoriaosassa on myös pyritty osoittamaan, että aikaisemmissa kuntaliitoksissa on ollut havaittavissa yksittäisiä pirallisen ongelman piirteitä. Osaltaan tämä myös pyrkii oikeuttamaan wicked-problematiikan soveltamista kuntaliitostutkimuksessa.

Toinen tutkimuskysymys on kaksiosainen: Voidaanko Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta pitää pirallisena ongelmana, miksi/miksei? Vastausta haetaan tutkimuksen empiriassa. Kolmas tutkimuskysymys on vaikeimmin lähestyttävä ja pirallinen ongelma itsessään. Ratkaisuvaihtoehtoja on yhtä monta kuin on vaihtoehtojen esittäjiäkin. Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole ottaa normatiivisesti kantaa siihen, pitäisikö Vaasan ja Mustasaaren tehdä kuntaliitos. Näkökulma on pikemminkin tulkitseva ja ymmärtävä. Pyritään siis ymmärtämään ja tulkitsemaan ongelmia ja esteitä, jotka tähän mennessä ovat aiheuttaneet pattitilanteen kuntien välisessä liitoskeskustelussa.

Kun tutkittava ongelma on pitkälti arvojen ja tulkintojen varassa voidaan loogisesti kysyä, mitä voidaan varmasti tietää ja mistä varma tieto voidaan havaita? Kuntaliitokset

ovat pitkälti poliittisia ja arvovalintoja vaikka niitä pyritään perustelemaan taloudellisilla, tieteellisillä ja demokraattisilla näkökulmilla sekä tehokkuudella. Näistä on tähän mennessä saatu ristiriitaisia tutkimustuloksia. Voidaanko siis ongelmia havaita eksaktisti todellisuudessa vai onko kyse enemmän arvoista ja arvottamisesta? Kuten tutkimuksen edetessä käy ilmi, niin juuri arvoasiat nousivatkin yhdeksi keskeiseksi tekijäksi Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta tutkittaessa.

Tutkimus käsittelee pelkästään Vaasan ja Mustasaaren välistä problematiikkaa. Mukaan ei ole otettu kaikkia muita liitoskeskustelussa olleita kuntia. Perustelu on vaikea, mutta looginen: Vaasan ja Mustasaaren välit ovat olleet eniten esillä julkisessa kuntaliitoskeskustelussa. Vaasan ja Mustasaaren välinen mahdollinen kuntaliitos tuntuu herättävän runsaasti myös mielipiteitä kuntalaisten keskuudessa, kuten esimerkiksi Pohjalaisen teettämässä mielipidemittauksessa ilmeni (Pohjalainen 19.6.2007). Erilaisia kuntalaisille suunnattuja mielipidemittauksia on tehty viime vuosina monia. Vaikuttaa siltä, että yhdeksän kunnan kuntaliitoskeskustelussa juuri Vaasan ja Mustasaaren välit hiertävät eniten. Vaasan ja Mustasaaren välinen kuntaliitos vaikuttaa myös paljon alueella tulevaisuudessa tapahtuviin liitoksiin. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoskeskustelu voi olla lisäksi hyvä esimerkki sekä kompleksisuudesta että pirullisesta ongelmasta. Lisäksi alueella mahdollisesti tapahtuvista liitoksista eniten substanssia on juuri Vaasan ja Mustasaaren välillä, sillä niissä on eniten asukkaita alueella. Yhden näkökulman mukaan mikäli Vaasan ja Mustasaari tekevät kuntaliitoksen, niin sen jälkeen myös moni muu alueen kunta tulisi mukaan uuteen kuntaan myöhemmin.

## 1.2. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen teoreettinen osa on kerätty aihepiiriä käsittelevistä tutkimuksista. Aineistoa kerätessä pyrittiin ottamaan mukaan mahdollisimman uusia tutkimuksia, sillä kuntaliitoskeskustelun painopiste on voinut vuosien saatossa hieman muuttua.

Wicked-problematiikasta on kirjoitettu lukuisia artikkeleita. Tutkimuksen wicked-problematiikkaa käsittelevä osa on kerätty monista aihepiiriä käsittelevistä tutkimuksista.

ta. Suuri osa artikkelilähteistä on ollut saatavilla internetissä. Laajaa, kirjan muotoon kirjoitettua kirjallisuutta ei aiheesta juuri ole löydettävissä. Empiirisessä osassa on haastateltu 10 ihmistä. Haastattelujen kohteina olivat kunnalliset virkamiehet ja poliitikot.

Tutkimuksen toisessa luvussa haetaan vastausta siihen, mikä on pirullinen ongelma ja minkälaisia selviytymismalleja niihin on luotu. Toisen luvun tarkoituksena on siis vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen.

Kolmannessa luvussa peilataan kuntaliitoksista laadittuja tutkimuksia pirullisiin ongelmiin. Teorian kautta haetaan siis oikeutusta tuoda Wicked-problematiikka mukaan kuntaliitoskeskusteluun. Neljännessä eli tutkimuksen empiirisessä osassa on analysoitu haastatteluiden tuloksia, jotka antavat pohjan viidennelle ja viimeiselle luvulle eli yhteenvedolle ja johtopäätöksille.

## 2. WICKED-PROBLEMATIIKKA

Wicked-problematiikka liittyy läheisesti kompleksisuuteen. Niissä on monia samoja piirteitä kuten asioiden monimutkaisuus, ennustamattomuus, emergenttisyys ja niin edelleen. Vaikka monetkaan tutkijat eivät ole tunnistanee näiden kahden suuntauksen samankaltaisuutta, on tässä tutkimuksessa lähdetty siitä, että ensin on tunnistettava asia kompleksiseksi, jonka jälkeen ongelma voidaan tulkita pirulliseksi. Esimerkiksi Raisio (2008: 35) näkee, että wicked-problematiikka voidaan liittää kompleksisuustieteisiin. Pirulliset ongelmat liittyvät kompleksisuustieteiden maailmankuvaan.

Vaikka pirullisesta ongelmasta puhuttaessa tullaan usein vastaan siihen, että se olisi "uudenlainen" ongelma, niin tällä kielikuvalla pyritään tuomaan esille, ettei kyse ole perinteisin lineaarisin ratkaisumenetelmin ratkottavissa olevasta ongelmasta. Pirullisen ongelman käsite on ollut olemassa jo lähes 40 vuotta. Sitä ei siis voida enää pitää niinkään kirjaimellisesti uutena.

### 2.1. Kompleksisuus

Kompleksisuus on lähtenyt liikkeelle alun perin luonnontieteistä. Keskinen (2004: 86) mukaan kompleksisuustutkimus tieteenalana on kehittynyt systeemiteoriasta, kybernetiikasta, ei-lineaarista dynamiikasta ja kaaosteoriasta. Monille on tullut tutuksi Lorenzin (1963) tutkimukset luonnon- ja sääilmiöistä. Hän osoitti tutkimuksissaan kaaoksen ja epäjatkuvuuden olevan useiden systeemien normaali olotila. Lorenzin perhosefekti on tapahtumaketju, jossa systeemin alkutilassa tapahtuvat pienetkin muutokset voivat saada aikaan erittäin suuria muutoksia myöhemmissä systeemin tiloissa. Myös monissa muissa näkemyksissä korostetaan systeemien epälinearisuutta, ennakoimatonta käyttäytymistä sekä evolutionaarista kehitystä (esim. Maturana & Varela 1972). Kompleksisuutta näkee nykyään kaikkialla kuten liikenneverroissa, yhteisöjen elintavoissa ja organisaatioiden käyttäytymisessä, jopa kaikkia ihmisyyhteisöjä voidaan pitää kompleksisina (Keskinen 2004: 86, 88).

Asia tai ilmiö on kompleksinen, mikäli se muodostuu monista toisiinsa kytkeytyvistä elementeistä, jotka puolestaan omilla vuorovaikutussuhteillaan muodostavat yllätyksiä. Yleisesti ottaen kompleksisuudesta puhuttaessa tarkoitetaan negatiivisia asioita kuvattaessa asioita ja tilanteita, joita on vaikea hallita tai ymmärtää. Nykynäkemyksen mukaan yhteiskunnalliset ongelmat ovat laaja-alaisia ja moniulotteisia. Niihin vaikuttavat tietyn ongelma-alueen lisäksi monet muut päätöksentekoon liittyvät alueet. Kompleksisuusajattelu on poikkitieteellinen lähestymistapa. (Jalonen 2006a: 115.) Kompleksisuus tarkoittaa sitä, että asiat ovat tiukasti toisissaan kiinni (Mason & Mitroff 1981: 5).

Kompleksisen ongelman tunnusmerkkejä ovat esimerkiksi (emt. 4–5):

1. Jokainen päätöksentekotilaisuus pitää sisällään monia ongelmia ja asioita.
2. Nämä ongelmat ja asiat liittyvät toisiinsa yleisesti hyvin läheisesti. Tietyn ongelman ratkomisen siis vaatii myös toisten ongelmien ratkaisemista. Jokainen ratkaisu luo vaihtoehtoisia ulottuvuuksia, jotka liittyvät muiden ongelmien ratkaisemiseen.
3. Harvoja, jos yhtäkään ongelmaa voidaan täysin eristää muista.

Kompleksisuusajattelun ydin on ymmärtää monimutkaisia järjestelmiä ja selvittää, miksi asioissa epäonnistutaan tai onnistutaan. Myös oppimisen ja monimutkaisten järjestelmien ja johtamisen tutkiminen kuuluu kompleksisuusajattelun piiriin. Yhteiskunnallisen muutoksen tutkijoiden ja kehittäjien kiinnostus kompleksisuusajattelua kohtaan on lisääntynyt. (Keskinen 2004: 86.)

Keskinen (2004: 86) näkee kompleksisuuden tavallaan vastakohtana kaaokselle. Kaaoksessa tutkitaan tiettyjen lähtöarvojen kautta syntyviä ilmiöitä, jotka luovat maailmaan epäjärjestystä. Kompleksisuusajattelu lähtee taas siitä, miten järjestystä syntyy toisiinsa vaikuttavien osien vaikutuksista.

Yhteiskuntatieteellisessä kompleksisuusajattelussa esimerkiksi sosiaalisten ongelmien tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita yksilöiden, yhteisöjen ja erilaisten instituutioiden tasolla tapahtuvista pienistä muutoksista, jotka omalla tavallaan voivat aiheuttaa suuria

yhteiskunnallisia ongelmia. Kompleksisuusteorialla on siis paljon annettavaa myös yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle. Yhteiskunta itsessään on kompleksinen systeemi muodostuen sisäkkäisistä ja toisiinsa kytkeytyvistä alisysteemeistä, joiden keskinäinen vuorovaikutus rakentuu hierarkkisten suhteiden sijaan monensuuntaiselle vuorovaikutukselle. Näitä ovat muun muassa globaalin ja paikallisen tason kytkennät. Kansallisessa ja paikallisessa politiikassa kompleksisuutta aiheuttaa muun muassa rakenteelliset muutokset, kumppanuudet ja verkostot sekä tieto- ja viestintäteknologian lisääntyminen. Kompleksisuus on olennainen ja luonnollinen osa mitä tahansa järjestelmää tai systeemiä. (Jalonen 2006a: 115, 116, 118.) Kompleksisuusteoreettinen lähestymistapa yhteiskunnallisiin ongelmiin on saanut myös kritiikkiä (ks. esim. Harvey 2001; Medd 2001).

Jalosen (2006a: 119) mukaan sosiaalisia ja luonnon systeemejä ei voida nähdä samantapaisiksi. Ihmisellä on jossain määrin kykyä ymmärtää tapahtumien kulkua ja tekojensa seurauksia, mikä on tavoitteellisen toiminnan edellytys. Ihmisyhteisöt eivät kuitenkaan vain sopeudu ympäristöönsä, vaan yrittävät muuttaa sitä haluamakseen (Harvey 2001).

Keskinen näkee kaikkien yhteiskunnan ilmiöiden olevan monitieteisiä systeemejä, joten kompleksisuusajattelun mukaan reduktionistinen tutkimus ei lisää ymmärrystä ilmiöiden sisäisistä ja niiden välisistä toiminnoista ja vaikutuksista. Kompleksisuus on ilmiölähtöistä. Komplekseja ilmiöitä ei voida ymmärtää tutkimalla pelkästään niiden osia. Ymmärtääksemme niitä on tutkittava myös niiden osien sisäisten ja välisten vaikutuksia. Holistisuus kuuluu siis kompleksisuustutkimukseen. (Keskinen 2004: 86.) Kompleksisuuden perusta ei ole systeemin yksityiskohtien lukumäärässä, vaan systeemin osien välissä tapahtuvissa vuorovaikutussuhteissa. Tästä taas voi seurata, että kokonaisuus on paljon enemmän kuin osiensa summa. Yksinkertaisista asioista voi muodostua kompleksisia ilmiöitä. (Jalonen 2006a: 119.)

Organisaatioiden kompleksisuus liittyy toimijoiden kytkettävyyteen ja niiden muodostamien verkostojen käyttäytymiseen. Kompleksisuudessa tutkitaan, miten nämä toimijoiden väliset suhteet syntyvät ja miten ne pystyvät tuottamaan uusia käyttäytymismalleja, jotka tekevät mahdolliseksi organisaation kehityksen ja menestyksen. Kompleksiset systeemit ovat riippuvaisia historiasta. Historia muokkaa ajatusmaailmaa siitä, mitä

nähdään ja mitä ei nähdä, mikä on tärkeää ja mikä ei. Ymmärtämällä historiaa ymmärtään miten toimijat näkevät maailman ympärillään. Paras tapa ymmärtää nykyisyyttä on ymmärtää myös historiaa. Kaikki organisatoriset liitokset hakevat isompaa kokoa, sillä se nähdään parhaimmaksi tavaksi hallita asioita. Kokonaisuutta ei saa jakaa osiin. Ei voi ajatella, että osien korjaaminen korjaa myös kokonaisuuden. Kompleksisuusnäkökulma ottaa huomioon suhteet, kytkökset ja vuorovaikutuksen säännöt. Liitosten olisi tarkoitus tuottaa synergiaa, mutta näin ei todellisuudessa käy läheskään niin usein kuin luullaan. Pyrkimyksenä on luoda kaikille liitoksen organisaatioille hyötyjä, mutta usein vain yksi osapuoli oikeasti hyötyy liitoksesta. Emergentissä liitoksessa kaksi tai useampaa organisaatiota lyöttäytyy yhteen tarkoituksenaan mahdollistaa synergian luonnollisesti sisältäpäin. (Keskinen 2004: 88; Zimmerman & Dooley 2001.)

Kompleksisuusteoriassa sosioekonomisen systeemin osien väliset kytkennät ja vuorovaikutussuhteet tekevät mahdolliseksi systeemin itseorganisoitumisen, mikä tekee systeemin käyttäytymisestä ennustamatonta. Itseorganisoitumisella tarkoitetaan systeemien kykyä muodostaa monimutkaisia kokonaisuuksia yksinkertaisista rakenteista. Kompleksisille systeemeille on ominaista odottamattomat seuraukset sekä herkkyys joillekin muutoksille ja tunteettomuus toisille. Tärkeää on tiedostaa, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Lineaarisen ajattelun sijaan vaaditaan siis holistista ajattelutapaa. (Jalonen 2006: 115–116.)

Epälineaariset systeemit ovat dynaamisia, joten niiden toimintaa ei voi ainakaan pitkällä tähtäimellä ennustaa. Niiden käyttäytyminen riippuu niin monien toimijoiden ja toimintojen välisistä vuorovaikutussuhteista. Suuri osa ilmiöistä on ei-lineaarisia. Kuitenkin tällä hetkellä suuri osa kehittämisen keinoista on lineaarisia. Erityisesti monitieteisissä ilmiöissä tarvitaan kompleksisuusajattelua, koska niiden kehittämiseen osallistuu monia eri alojen asiantuntijoita ja yhteiskunnallisia toimijoita. (Keskinen 2004: 87–88.)

Dynaamisessa maailmassa pärjääminen edellyttää epälineaaristen ajattelumallien sisäistämisen. Kompleksisuusajattelun perimmäiseen luonteeseen liittyy systeemin osien välinen dynamiikka. Kompleksisuusajattelussa korostetaan systeemin kokonaisuuden olevan enemmän kuin sen osien summa. Kytkeytyneisyydestä ja vuorovaikutuksesta syn-

tyy emergenttejä kokonaisuuksia, jotka eivät ole selitettävissä osiensa summalla. (Jalonen 2006: 118, 121.)

Yhteiskunta on täynnä emergenttejä ilmiöitä. Niitä ymmärtääksemme meidän tulee ensin ymmärtää eritasoisten ja erityyppisten toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Tasoja ovat esimerkiksi globaali ja paikallinen, kun taas tyyppejä ovat tiedeyhteisö, poliittiset päättäjät ja maallikot. (Emt. 120.)

Sotarauta & Srinivas (2006) toteavat tutkimuksessaan, että alueiden kehittyminen on emergentti yhdistelmä toimijoiden intentioista riippumatonta sattumaa ja tietoisia pyrkimyksiä. Yhdelläkään toimijalla ei ole yksinään mahdollisuuksia ratkaista tai tunnistaa kaikkia toisiinsa liittyviä ongelmia (Jalonen 2006a: 122). Kaupunkiseutujen kehittämisen keskeisenä kysymyksenä voidaan nähdä, mikä on intentionaalisen kehittämisen ja emergentin kehityksen suhde (Kostiainen 2008: 139).

Emergenssi syntyy ikään kuin tyhjästä itseorganisoitumisprosessin myötä. Jos katsotaan kokonaisuutta ”asiat vain yksinkertaisesti tapahtuvat”. Emergenssin idean mukaan globaali rakenne on tuotettu paikallisen vuorovaikutuksen kautta ja niin tekijät muodostavat oman ympäristönsä ja samalla sopeutuvat siihen. Kompleksiset emergentit systeemit muodostuvat orgaanisesti ilman ennalta määrättyjä tavoitteita. (Sotarauta ym. 2006: 315–316.) Tutkimuksessa tuli esille, että päätöksentekoa tutkittaessa tulisi antaa enemmän huomiota emergenssin kehityksen mahdollisuudelle. Jokaiselle paikalle, ajalle ja tilanteelle tulisi pyrkiä löytämään omanlaisensa parhaat mahdolliset lähestymistavat päätöksentekoon. (Emt. 330.)

Organisaatioiden kokema muutos on luonteeltaan emergenttiä. Pelkistä osista ei voida ennustaa systeemin käyttäytymistä, vaikka osat tunnettaisi kuinka hyvin. Emergentti kehitys perustuu systeemin kokonaisuuden ja sen osien väliseen vuorovaikutukseen. (Lissack 1999: 111.)

Emergentin kehityksen voidaan nähdä painottavan sopeutumista, kun taas intentionaalinen kehittäminen painottaa tarkoituksellisuutta. Emergenssi ja intentiot ovat evolutiivi-



sessä vuorovaikutuksessa keskenään, jonka ytimessä on itseuudistuminen. (Sotarauta 2005: 13.) Itseuudistumisella tarkoitetaan endogeenista dynaamisuutta, jossa olotila muuttuu koko ajan. Itseuudistumisen voidaan katsoa alkavan yksilötasolta ja jatkuvan aina yrityksiin, organisaatioihin ja alueisiin. Itseuudistuminen on oppimisprosessi, joka tapahtuu alun perin yhteisöllisesti. Itseuudistumista edistävä tekijä on sosiaalinen pääoma. Yhteisössä on helpompi saada uusia ideoita ja kehittää niitä eteenpäin. Vanhat toimintatavat voivat puolestaan jarruttaa itseuudistumista rutiinien kautta eikä välttämättä pystytä näkemään uudistumisen mielekkyyttä. (Saarivirta 2008: 232.)

Pohtiessaan emergenssiä kulttuurin suunnittelussa Ruokolainen (2008: 51–53) esittää kysymyksen ”voiko kulttuuria suunnitella?” ja tarjoaa vastaukseksi ”ehkä”. Tosin ilman varsinaisia yksityiskohtaisia ratkaisuja tai toimintaohjeita. Kulttuurin suunnittelussa on Ruokolaisen mukaan otettava huomioon erilaiset näkökulmat. Hänen mukaansa tarvitaan epäjatkuvuutta ja välillä taas kausaalisuutta. Toisinaan suunnitellaan ja kontrolloidaan, toisinaan annetaan asioiden vain tapahtua epäjärjestyksen lisääntymisen kautta. Kaikki tämä riippuu tilasta, missä systeemi on. Aluekehittämisessä pätee sama. Sotarauta ja Lakso (2000: 86) näkevät ettemme elä, eivätkä alueet kehity staattisessa ja lineaarisessa syy-seuraussuhteiden maailmassa. Pikemminkin elämme nonlineaarisessa ja dynaamisessa systeemien maailmassa, joka on jatkuvassa liikkeessä ja jolle on ominaista muutokset ja emergentit tapahtumat. He näkevät kehityksen ja systeemien luonnolliseksi tilaksi jatkuvan muutoksen ja emergentin järjestyksen.

Kostiaisen (2008: 142) mukaan liian usein kaupunkiseutujen kehittämisessä pohditaan yhteisiä arvoja ja yhteistä visiota päämäärien saavuttamiseksi. Riittävänä hän pitäisi keskittymistä kommunikaation edellytyksiin ja monimuotoisuuden ja -äänisyyden hyväksymistä. Systeemin toiminnan kannalta kommunikaation toimivuus on edellytys. Ilman kommunikointia ei ole toimintaa. Kuitenkaan kommunikaation toimiminen ei vielä takaa itseuudistumista. Se riippuu vaihdettavan informaation laadusta. Informaation laadun tulee olla kokemuksellista siten, että se liittyy puhujan kokemuksiin sekä vaikuttaa kuulijan kokemuksiin. Juuri kokemuksellinen informaatio vaikuttaa systeemin tilaan.

Myös merkitykset liittyvät itseuudistumiseen. Merkityksiä luodaan systeemin sisällä kollektiivisesti. Systeemin kaikki operaatiot perustuvat merkityksille ja siten merkitykset ohjaavat toimintaa. Itseuudistumisen peruselementteinä voidaan siis nähdä kommunikaatio ja luottamus informaation laatuun ja merkityksiin. Yhteinen strategia ja toimintasuunnitelma ovat epäolennaisia. Sellaiset syntyvät vapaaehtoisuuden ja kommunikatiivissa itseohjautuvasti. Osallistujien tulisi kohdata toisensa samalla tasolla. Kaikki ovat riippuvaisia toisistaan. Luottamussuhteiden muodostaminen on riskaabelia. Riippuvuus ei kuitenkaan edellytä yhteisiä arvoja tai konsensusta. Riittävä ehto vuorovaikutussuhteelle on molemminpuolinen luottamus ja se, että kaikki tiedostavat riippuvuussuhteet. (Kostiainen 2008: 142.)

Kompleksisuudelle ei ole annettavissa yhtä tiettyä määritelmää. Kompleksisuus on siis kompleksista (Cilliers 1998).

## 2.2. Pirulliset ongelmat

Ilmeisesti jo Sokrates tunsi pirulliset ongelmat puhuessaan Hydran päiden katkomisesta: Kun katkoo mytologiselta hirviöltä yhden pään, ilmestyy uusia. Wicked-problematiikka on kuitenkin kehitetty 1960-luvulla. Käsitteen kehittäjinä olivat Horst Rittel ja Melvin Webber. Aikaisemmin tiede on pyrkinyt ratkaisemaan kesyjä ongelmia. Pirulliset ongelmat ovat ”uudenlaisia ongelmia”. Wicked-problematiikka suhtautuu hyvin kriittisesti vanhanaikaisiin lineaarisiin ongelmanratkaisuihin. Pirullisia ongelmia ei voi kuvata kokonaan eikä niihin ole oikeita tai vääriä ratkaisuja. Pirullisten ongelmien käsite lähtee siitä, että nyky-yhteiskunta on monimutkainen eikä kaikkia sen tuottamia ongelmia voida ratkaista. Nämä ongelmat ovat hyvin erilaisia, kuin mitä esimerkiksi insinöörit ja fyysikan alan ihmiset kohtaavat. (Rittel & Webber 1973:156.)

Suunnittelu yhdistettiin ennen muinoin tehokkuuteen. Tehokkuus on vielä tänäkin päivänä tärkeä periaate nykyisessä hallinnoinnissa ja teollisuudessa. Suunnittelu nähtiin prosessina tuottaa ongelmanratkaisukeinoja, jotka voidaan panna täytäntöön ja toimeen mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Oli helppo päästä yhteisymmärrykseen ongel-

masta. Viime aikoina suunnittelu on kuitenkin tullut yhä monimutkaisemmaksi. Vasta nyt aletaan ymmärtää, että ongelman määrittely ja ongelmien paikallistaminen itsessään on haastavaa. Ongelmalla tarkoitetaan sitä, mikä erottaa tämänhetkisen tilan halutusta tilasta. (Rittel & Webber 1973: 158–159.)

Luonnontieteelliset ongelmat voidaan määrittää ja ratkaisut ovat löydettävissä, kun taas sosiaaliset ja yhteiskunnalliset ongelmat ovat haastavampia. Niitä ei voi ratkaista. Parhaimmillaan niitä ratkotaan yhä uudelleen ja uudelleen. Esimerkiksi luonnontieteissä ja matematiikassa ongelmat ovat kesyjä (tame problems). (Rittel & Webber 1973: 160.)

Pirullisen ongelman käsite on aikaisemmin suomennettu ”ilkeäksi”, ”vaikeaksi” tai ”pahaksi” ongelmaksi (Sotarauta 1996: 118–119; Pösö 2005; Koivisto 2005: 39). Kuitenkin Raisio (2008) on lanseerannut pirullisen ongelman suomennoksen. Perustelu kuuluu:

*”Englannin kielellä ”wicked” pitää kuitenkin sisällään enemmän kuin pelkän pahuuden ja ilkeyden. [...] pelkkä ilkeä tai paha ihminen ”evil”-adjektiivin mukaisesti ei ole ”wicked” eli pirullinen. Pirullisen ihmisestä tekee vasta tietoisuus omista teoistaan. Sama pätee omalla tavallaan pirullisuuteen myös asioissa. Pirullinen ongelma on tällöin ylemmällä kompleksisuuden tasolla kuin pelkkä ilkeä tai paha ongelma.*

*... [Rittel & Webber] eivät tarkoita ”wicked problem” käsitteellään suinkaan kyseisten ongelmien sisällään pitämää eettistä puolta. Sen sijaan pirulliset ongelmat ovat heidän mukaansa ”pahanlaatuisia vastakohtana hyvänlaatuisiin, turmiollisia kuten noidankehä, juonikkaita kuin haltijat tai aggressiivisia kuin leijonat verrattuna lampaiden rauhallisuuteen”. [...] Ongelma on siis pirullinen, ei paha eikä ilkeä!”*

Kaiken tämän lisäksi termiä ”pirullinen” voidaan pitää parempana kielikuvana kuin sana ”ilkeä”, se herättää enemmän mielenkiintoa ja intohimoja.

Pirullisia ongelmia on käsitelty lukuisissa tutkimuksissa ja tieteellisissä artikkeleissa. Esimerkkeinä voidaan mainita maankäyttöön liittyvät ongelmat, kuten suuret infrastruktuurihankkeet, metsänhoitoa koskevat ongelmat, ydinvoimalan rakennuttaminen, luonnonvarojen riittävyys, terveyden edistäminen, julkinen osallistuminen päätöksenteossa sekä Yhdysvaltain armeijan linnakkeen purkaminen. (Esim. Peltonen & Villanen 2004;

King 1993; Balint, Stewart, Desai, Walters 2006; Kreuter, De Rosa, Howze, Baldwin 2004; Salwasser 2002; Wang 2002; Luckey & Schultz 2001)

Myös alueellinen talouskasvu voidaan nähdä pirulliseksi ongelmaksi, sillä valtiovallan on hyvin vaikea tehdä oikeanlaisia päätöksiä kyseisessä ongelmassa. Joidenkin tutkijoiden mukaan suunnitelmien tarkoitus on vain näyttää hyvältä, eikä ratkoa ongelmia. Alueiden kehittämiseen tarvitaan yleensä sijoituksia, mutta ei ole olemassa mitään takuita, että ne tuottaisivat ratkaisuja. (Statskontoret 2007: 186.)

Pirullisen ongelman tunnistaminen on vaikeaa. Jos ongelma elää vuosia ilman ratkaisua ja tuo mukanaan hämmennystä ja erimielisyyksiä intressiryhmien keskuudessa, ongelma voi hyvinkin olla pirullinen. Pelkästään pirullisen ja kesyn ongelman eron ymmärtäminen voi olla huomattavaksi avuksi. (Conklin & Weil 1998; Pacanowsky 1995: 49.) Pirullisilla ongelmilla puolestaan ei ole oikeata vastausta tai ratkaisuvaihtoehtoa. Rittel ja Webber (1973: 161–167) löysivät pirulliselle ongelmalle kymmenen piirrettä. Näistä jokaisen ei kuitenkaan tarvitse toteutua, jotta ongelma olisi pirullinen. Ne ovat esiteltynä seuraavaksi lyhyesti.

*”Pirulliselle ongelmalle ei ole määritettävissä selkeää ja lopullista määritelmää.”* Kesyissä ongelmassa ongelman ratkaisijalla on tiedossaan kaikki tieto, joka vaaditaan ongelman ratkaisemiseksi. Pirullisten ongelmien kanssa asiat ovat erilailla. Ratkaisun määrittäminen määrittää ongelman. Toisin sanoen, ongelman löytäminen tarkoittaa samaa kuin ratkaisun löytäminen, koska ongelmaa ei voi määritellä ennen kuin ratkaisukin on löytynyt. Ratkaisumahdollisuuksia on kuitenkin mahdoton määritellä erikseen, joten pirullisen ongelman lopullinen määrittäminenkin tarkalleen on mahdotonta. Pirullisen ongelman muotoilukin on itsessään pirullinen ongelma.

*”Pirullinen ongelma ei pysähdy ikinä.”* Esimerkiksi matemaattisen ongelman ratkoja tietää tarkalleen, koska on ratkaissut ongelman. On määritetty, koska ongelma on ratkaistu. Näin ei kuitenkaan ole pirullisten ongelmien kanssa. Prosessi, jolla ongelma pyritään ratkaisemaan, on samanlainen kuin sen määrittelyn vaiheet. Joten aina on mah-

dollista hakea parempaa ratkaisuvaihtoehtoa. Lopulta ongelman ratkominen päättyy resurssien tai ajan puutteeseen.

*”Pirullisille ongelmille on olemassa vain hyviä tai huonoja ratkaisuja, ei oikeita tai vääriä.”* Pirullisille ongelmille on olemassa monta eri intressiryhmää. Jokaisella on oma subjektiivinen näkemyksensä ongelmaan. Toiselle ryhmälle ratkaisu on hyvä, kun taas toiselle pahin mahdollinen.

*”Pirullisten ongelmien ratkaisujen testaamiseen ei ole olemassa lopullisia tai välittömiä arvioimistapoja.”* Jokainen pirullisen ongelman ratkaisuyritys tuo mukanaan seurauksia. Seuraukset voivat tuoda mukanaan uusia ongelmia, jotka voivat olla jotain aivan muuta kuin mitä alun perin tarkoitettiin. Ratkaisuja on siis mahdotonta arvioida lopullisesti.

*”Jokainen ratkaisu pirulliseen ongelmaan on ainutkertainen, koska ei ole mahdollista oppia kokeilun ja erehdyksen kautta. Jokainen yritys merkitsee huomattavasti.”* Jokainen ratkaisuyritys jättää jälkensä, joita ei voi poistaa. Ratkaisuvaihtoehtoja ei siis voi kokeilla. Suuret julkiset uudistukset ovat peruuttamattomia. Ne vaikuttavat monien ihmisten elämään ja niihin on yleensä käytetty suuria summia rahaa peruuttamattomasti. Ei voi esimerkiksi rakentaa moottoritietä katsoakseen toimiiko se halutulla tavalla. Epäonnistuneet ratkaisuyritykset voivat lisäksi johtaa uusiin pirullisiin ongelmiin.

*”Pirullisille ongelmille ei ole olemassa laskettavissa olevaa määrää mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, eikä mitään hyvin kuvattua listaa suunnitteluun sisältyvistä sallituista toimintamalleista.”* Ei ole mahdollista esittää jokaista ratkaisuvaihtoehtoa pirulliseen ongelmaan, sillä niitä on käytännössä loputon määrä. Jokainen uusi idea ongelman ratkomiseksi tuo mukanaan uuden ratkaisuvaihtoehdon.

*”Jokainen pirullinen ongelma on pohjimmiltaan uniikki.”* Pirullisille ongelmille voidaan löytää yhtäläisyyksiä, mutta yhtäläisyydet ovat merkityksettömiä. Pirullisia ongelmia ei voi myöskään luokitella kuuluvaksi johonkin tiettyyn ryhmään niin, että jo-

kaiselle ryhmän ongelmalle olisi samanlainen ratkaisu. Osa pirullisten ongelmien kanssa luovittaessa on, ettei tiedä liian aikaisin minkäläistä ratkaisua tulee käyttää.

*”Jokainen pirullinen ongelma voidaan nähdä toisen ongelman oireena.”* Pirullisille ongelmille ei ole olemassa luontaista tasoa. Alemman asteen ongelmien voidaan nähdä aina olevan osa ylemmän tason ongelmaa. Paras vaihtoehto olisi ratkaista ylemmän tason ongelma. Juuri tässä on ongelma käytettäessä inkrementalistista lähestymistapaa.

*”Pirullisen ongelman esittämät epäjohdonmukaisuudet voidaan selittää monella eri tavalla. Selityksen valinta määrittelee ongelman ratkaisun luonteen.”* Ei ole mahdollista määrittää eri ratkaisuvaihtoehtojen yhdistelmää oikeaksi ratkaisuksi. Selittävien tekijöiden valitseminen riippuu monesta eri tekijästä. Ihmisten omat näkemykset ja resurssit vaikuttavat selittävien tekijöiden määrään.

*”Suunnittelijalla ei ole oikeutta olla väärässä.”* Tarkoituksena ei ole löytää perimmäistä totuutta, vaan parantaa ongelman ominaisuuksia. Pirullisten ongelmien ratkojien tekemät ratkaisut vaikuttavat monen ihmisen elämään, joten päättäjät ja suunnittelijat ovat vastuussa tekemisistään.

Tämä luonnehdinta on enemmän kuvaileva kuin tarkka määritelmä. Tarkoituksena ei niinkään ole määritellä, onko ongelma pirullinen, vaan enemmän kuvailla mikä myötävaikuttaa ongelman pirullisuuteen. Lisäksi näiden kaikkien kohtien ei välttämättä tarvitse toteutua, jotta ongelma olisi pirullinen. (Conklin 2005: 16, 19.)

Ongelman rajoitukset muuttuvat ajan myötä, sillä ne muodostuvat monen eri intressiryhmän näkemyksistä. Nämä intressiryhmät ovat myös jatkuvassa muutoksessa. Ryhmät voivat esimerkiksi vaihtaa mielipiteitään tai kohdata ongelmia kommunikoinnissa tai muuten vaihtaa sääntöjä, joilla ongelma pitää ratkaista. (Roberts 2000: 1.)

### 2.3. Kesyt ongelmat

Yleisesti pirullisia ongelmia käsittelevässä kirjallisuudessa kuvataan kesynä ongelmana esimerkiksi shakin pelaajaa, jonka päämääränä on tehdä shakkimatti viidellä siirrolla. Tämä on mahdollista ja tavoitekin on selvä. Voidaan myös nähdä selvästi, onko tehtävä onnistunut vai ei. Shakissa on selvästi määritellyt säännöt, joita noudatetaan. Tällöin myös tiedetään milloin peli on ohi. Tällaisia ongelmia voidaan myös ratkoa yhä uudelleen ja uudelleen. Vaatii vain hieman vaivannäköä, että ongelma tulisi ratkotuksi. Nämä ongelmat tunnetaan nimellä kesy ongelma (tame problem). Käytännössä kesy ja pirullinen ongelma ovat toistensa vastakohtat. (Rittel & Webber: 1973.) Kesyt ongelmat esiintyvät usein insinöörialoilla, kun taas pirullisilla ongelmilla on yleensä sosiaalinen konteksti eikä niitä voi ratkoa perinteisillä ongelmanratkaisumenetelmillä (Wang 2002: 505).

Perinteinen lineaarinen ongelmaratkaisuprosessi toimii kesyissä ongelmissa. Ne voidaan ratkaista myös kohtuullisessa ajassa. Kesyllä ongelmalla ei tarkoiteta, että ongelman ratkomisen olisi helppoa. Ne voivat olla teknisesti hyvinkin kompleksisia. Conklin (2005: 18–19) on löytänyt kuusi piirrettä kesyille ongelmille:

1. Kesy ongelma voidaan määritellä.
2. Ongelmalle on löydettävissä pysähtymiskohta silloin kun ongelma on ratkaistu.
3. Ongelman ratkaisua voidaan objektiivisesti arvioida vääräksi tai oikeaksi.
4. Ongelmat kuuluvat samaan luokkaan. Ne voidaan ratkaista samantyyllisellä tavalla.
5. Ongelman ratkaisu on testattavissa.
6. Ongelman ratkaisuvaihtoehtoja on rajallinen määrä.

King (1993: 105–107) löytää kolme eritasoista ongelmaryhmää: kesyt ongelmat, sotkut (messes) ja pirulliset ongelmat. Kesyt ongelmat voidaan eristää muista ongelmista ja ratkoa itsenäisinä ongelmina. Ne voidaan ratkaista analyyttisillä menetelmillä. On olemassa yksimielisyys siitä, miten ongelmat ratkotaan ja mikä on ongelma kesyistä ongelmista puhuttaessa.

Ongelmat, joita ei voi ratkoa suhteellisessa eristyksessä muista ongelmista, muodostavat sotkun (mess). Sotkuisia ongelmia ei ratkota yksinkertaisesti vain purkamalla ongelma osiksi. Ratkaisu tapahtuu tutkimalla kaavaa, jolla ongelman osat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Sotkuisten ongelmien ymmärtäminen vaatii käsitystä siitä, miten asiat tässä ja nyt ovat vuorovaikutuksessa tulevaisuudessa tapahtuvien asioiden kanssa. Jos sotkuista ongelmaa käsittelee kesyn ongelman tavoin, asiat kehittyvät todennäköisesti pelkästään pahempaan suuntaan.

Kingin (1993) mukaan sotkuisia ongelmia ei tulisi ratkoa, vaan eritellä niiden monimutkaiset ulottuvuudet. Väärän ongelman ratkaisu ei ratkaise oikeaa ongelmaa. Oikeiden ongelmien ratkomisen edessä on monia esteitä. Oppia huomaamaan ongelmat sotkuisiksi on suuri haaste. Vielä haastavampaa on oppia huomaamaan pirulliset ongelmat.

Roberts (2000: 1–2) löysi ongelmille kolme eri astetta. Tyypin 1 ongelmia ovat ongelmat, jotka ovat yksinkertaisia ja niiden määrittämiseksi ja ratkaisemiseksi on laaja yhteisymmärrys. Tyypin 2 ongelmat ovat kompleksisia. Ongelmanratkaisijat ovat yhtä mieltä siitä, mikä on ongelmana, mutta eivät ole samaa mieltä ratkaisutavoista. Nämä ongelmat luovat konflikteja intressiryhmien välillä, jonka takia ongelman ratkaisemisesta tulee yhä kompleksisempää. Tyypin 3 ongelmat puolestaan luovat suuria konflikteja intressiryhmien välille. Ei ole yhteisymmärrystä ongelmasta eikä ratkaisusta. Yritykset tarttua ongelmaan eivät saavuta paljoakaan. Ongelmanratkaisuprosessista tulee usein yhä monimutkaisempi erilaisten kanteiden ja juridisten toimenpiteiden myötä. Ongelma koetaan kompleksisena, poliittisena ja turhauttavana. Juuri tyypin 3 ongelmat ovat pirullisia.

Ongelma on kompleksinen intressiryhmien päästessä yhteisymmärrykseen ongelmasta, mutta ratkaisutavasta ei ole yksimielisyyttä. Ongelmasta tulee pirullinen, kun ei päästä yhteisymmärrykseen ongelmasta eikä ratkaisutavasta. (Salwasser 2002: 4.)



## 2.4. Selviytymismalleja

Pirullisten ongelmien ratkominen on luonnostaan epälineaarista. Yksinkertaistettuna lineaarisessa ongelmanratkaisussa kerätään tietoa ongelmasta, analysoidaan sitä, luodaan ratkaisu ja pannaan ratkaisu toimeen. Tällainen ratkaisumalli on ollut ihmisillä käytössä jo vuosisatoja ja siten on luonnollista ratkoa ongelmia lineaarisesti. Nykypäivän haasteisiin lineaarinen ongelmanratkaisumalli ei tosin pure. Pirulliset ongelmat ovat yhteen liittyneitä ongelmia ja rajoituksia, joten lineaarinen ratkaisumalli ei yksinkertaisesti toimi. (Conklin & Weil 1998; Roberts 2000.)

Tarvitaankin siis epälineaarisia malleja. Pirullisten ongelmien ratkaisuyrityksissä kohdataan paljon kompleksisempaa informaatiota. Pirullisia ongelmia ratkottaessa tulee ymmärtää uusiksi sana ”edistys”. Prosessi pirullisten ongelmien ratkomisessa on kvalitatiivinen. Prosessi pitää sisällään oppimista niin ongelmasta kuin ratkaisustakin. Kun ei ole olemassa niin sanottua oikeaa ongelmaa, ei lopulta ole olemassa oikeita ratkaisujakaan, vain hyviä tai huonoja. (Conklin & Weil 1998.)

Jalonen (2006: 122) näkee rationaalisuuden olevan tuomittu sen takia, että se on puutteellinen; siinä ei ole otettu huomioon informaalista tietoa eikä intuitiota. Pirullisille ongelmille on tyypillistä eriävät ja ristiriitaiset tulkinnat. Usein löytyy myös useita erilaisia kilpailevia selitysmalleja ja ongelmat kytkeytyvät myös laajempaan kokonaisuuteen. Pirullisia ongelmia on vaikea ennakoida tai ennustaa.

Lineaarinen ongelmanratkaisu käsittää erään mallin mukaan seuraavat vaiheet: 1. ongelman määrittäminen, 2. vaihtoehtoisten ratkaisujen kehittäminen, 3. kriteereiden määrittäminen, joilla vaihtoehtoja arvostellaan, 4. valitaan täytäntöön pantava vaihtoehto, 5. toteutetaan valittu ratkaisu, 6. kerätään palautetta ratkaisun tehokkuudesta. Tämä malli toimii siis kesyille ongelmille, ei pirullisille. Pirullisten ongelmien kohdalla jo ensimmäinen vaihe on mahdoton; niitä ei voi määrittää. (Pacanowsky 1995: 37–38.)

Kun monella eri intressiryhmällä on jotain sanottavaa ongelman suhteen, on ratkaisuprosessi luonteeltaan sosiaalinen. Suurimmassa osassa pirullisia ongelmia intressiryh-

miä on todellakin monia eikä vain muutamia. Kuitenkaan yhtäkään intressiryhmää ei voisi jättää ratkaisuprosessin ulkopuolelle. Monilla on sanottavansa ongelman määrittämisessä ja ratkaisun rajoituksissa. Kukaan ei voi ratkaista pirullista ongelmaa yksin. Intressiryhmien tulisi kommunikoida toistensa kanssa usein, koska ratkaisu on sosiaalinen prosessi. Kommunikointi on välttämätön osa-alue ongelman ratkaisussa. (Conklin 2005.)

Kuitenkin jokainen intressiryhmä on varma siitä, että heidän näkemyksensä ongelman luonteesta tai ongelmasta on oikea tai vähintään muiden näkemys on väärä. Yleisesti poliittisissa ongelmissa intressiryhmien näkemystä edustavat oman organisaation missiot ja tavoitteet. (Conklin 2005: 29.)

Sosiaalinen kompleksisuus voidaan nähdä ongelman kanssa työskentelevän sosiaalisen verkoston ominaisuutena. Mitä enemmän osapuolia projektissa on ja mitä heterogeenisempiä osapuolet ovat, sitä enemmän on myös sosiaalista kompleksisuutta. Projektit ja ongelmanratkaisu ovat aina olleet luonteeltaan sosiaalisia ja se vaativat aina yhteistyötaitoja ja kollektiivista älykkyyttä. Nykyään käytetään yhä enemmän demokraattisia ongelmanratkaisumalleja. Organisaatioiden kasvaessa sosiaalinen kompleksisuus lisääntyy. Suurissa projekteissa on monia intressiryhmiä, joilla jokaisella on omat näkemyksensä siitä, mitkä ovat oikeat ongelmat ja mitkä ovat menestymisen kriteerit. (Emt. 23, 27.)

Sosiaalinen kompleksisuus ei rajoitu pelkästään individuaaliseen diversiteettiin. Jokainen osakas edustaa omaa opinalaansa sen omalla erityiskielellä ja tavoilla. Tämä voi johtaa siihen, että osapuolet olisivat ikään kuin eri maista ja puhuvat eri kieltä. Näiden lisäksi (individuaalinen diversiteetti ja erityisalat) osakkaat edustavat eri organisaatioita. Jokaisella organisaatiolla puolestaan on omat päämääränsä ja eri johtajat. Näillä organisaatioilla on eriävät päämäärät. Sosiaalinen kompleksisuus tekee pirullisesta ongelmasta entistäkin pirullisemmän nostoen yhteistyössä onnistumisen rimaa yhä korkeammalle. Pirullisen ongelman pääominaisuus on, että ongelmaa ei ymmärretä ennen kuin sille on olemassa ratkaisu. (Emt. 28.)

Pirullisten ongelmien kanssa työskentely vaatii holistista ajattelutapaa. Pitää pystyä olemaan vuorovaikutuksessa tapojen, käyttäytymisen ja asenteiden kanssa. Myös kyky pystyä työskentelemään organisaatioiden välillä ja ulkopuolella on tärkeää. Uudenlaiset tavat ottaa yleisö ja sidosryhmät huomioon ongelmia ratkoessa on tärkeää. Pitää oppia työskentelemään täysin uusilla tavoilla eikä juuttua perinteisiin organisaatiomalleihin ja -tapoihin. (Clarke & Stewart 2000: 379.)

Laajentunut demokratia, markkinatalous, yksityistäminen, matkustaminen ja sosiaalinen kanssakäyminen tuovat esiin erilaisia arvomaailmoita ja tuovat mukanaan erimielisyyttä ongelmanratkaisuprosessiin. Teknologian kehittyminen mahdollistaa yhä suuremman ihmismäärän osallistumisen ongelman ratkaisuun, joten ongelman ratkaisusta tulee yhä kompleksisempi. Mikä ikinä onkaan pirullisten ongelmien lähteenä, niiden ratkaisemiseksi tarvitaan apua. (Roberts 2000: 2.)

Roberts (2000: 4–7) löysi kolme erilaista strategiaa selviytyä pirullisista ongelmista: autoritaarisen, kilpailuhenkisen ja yhteistyöstrategian. Autoritaariset strategiat ovat näkökulmia ongelman kesyttämiseen. Intressiryhmien konflikteja pyritään vähentämään antamalla ongelmanratkaisuvastuu pienelle ryhmälle, joilla on auktoriteettia ongelman määrittämiseksi ja ratkaisun kehittämiseksi.

Autoritaarisilla strategioilla on omat etunsa ongelmasta selviämiseksi. Intressiryhmien vähentäminen pienentää myös ongelman ratkaisun kompleksisuutta. Jos ongelmaa on ratkomassa suuri joukko ihmisiä, on vaikeaa saada mitään aikaiseksi. Ongelmanratkaisuprosessista tulee nopeampi ja vähemmän kiistanalaisempi pienemmän ryhmän käsissä. Asiantuntijoihin luottaminen voi myös tehdä ratkomisesta ammattimaisempaa ja objektiivisempaa erityisesti silloin, kun asiantuntijoilla on hallussaan tietoa jota maallikoilla ei ole.

Autoritaariseen strategiaan liittyy myös huonot puolensa. Ensinnäkin, jopa asiantuntijat voivat olla väärässä. Heillä ei välttämättä ole tarpeeksi tietoa ongelmasta tai ratkaisustaan. Jos ongelmanratkaisu jätetään pelkästään asiantuntijoiden käsiin, etenkin demokraattisessa yhteiskunnassa, kansalaiset joutuvat yhä kauemmas päätöksenteosta ja tär-

keistä yhteiskunnallisista asioista. Mason & Mitroff (1981: 25) ovat sitä mieltä, että ihmiset, etenkin asiantuntijat ovat usein ennakkoluuloisia ja saavat helposti ”putkinäön” kohdatessaan ongelman. Jokaisella on omanlaisensa näkökulma käsillä olevaan ongelmaan. Esimerkiksi insinööreillä voi olla tiettyyn ongelmaan aivan erilainen ratkaisu kuin psykologeilla.

Usein ihmisillä on aivan erilaiset lähestymistavat ongelmiin. Jotkut haluavat tutkia enemmän ongelmaa, kun toiset käyvät mielellään suoraan käsiksi ongelmaan. Pirullista ongelmaa kesytettäessä voidaan hyvässä tapauksessa päästä lyhytaikaiseen onnistumiseen. Pitemmällä aikavälillä epäonnistuminen on varmaa. Sama ongelma tulee kuitenkin jossain vaiheessa uudelleen esille, kuin mitään ei olisikaan tehty. Pahimmassa tapauksessa sama ongelma tulee esille vielä pahempaan kuin mitä alkuperäinen ongelma oli. (Conklin 2005: 22.)

Kilpailuhenkinen strategia tähtää ”vastustajan” voittamiseen. Jos ”vastustajat” saavat oikeuden määrittellä ongelman, me häviämme ja toisinpäin. Kilpailuhenkinen strategia pirullisen ongelman ratkomiseksi on johtanut jopa valtioiden välisiin sotiin. (Japani vs. Yhdysvallat 1930-luvulla.) Kilpailuhenkisen strategian käyttäminen pirullisten ongelmien kanssa johtaa vallan keskittymiseen ”kilpailijan” pyrkiessä saamaan lisää vaikutusvaltaa ongelman määrittämisessä ja ratkaisussa. Kilpailun käyttäminen voi syödä myös resursseja, joita voitaisiin käyttää ongelman ratkomiseen. Pattitilanne, joka voi syntyä intressiryhmien torjuessa toistensa näkemykset, voi johtaa prosessin pysähtymiseen ja estää asioiden ratkomista.

Yhteistyöstrategia pohjautuu ajatukseen, että ryhmä on enemmän kuin sen jäsenet. Ryhmä saa enemmän siis aikaan kuin sen jäsenet yksin. Yhteistyöstrategia luo ”win-win” -tilanteen, kaikki siis hyötyvät yhteistyöstä. Yhteistyöllä on myös huonot puolensa. Mitä enemmän intressiryhmiä on mukana, sitä enemmän tulee kokouksia ja enemmän ihmisiä mukaan. Vuorovaikutus kaikkien ryhmien välillä voi olla vaivalloista ja hankalaa. Kun ihmisten määrä ongelmaa ratkottaessa kasvaa, kasvaa myös vaikeudet löytää yhteisymmärrystä. Yhteistyö vaatii harjoittelua. Vuoropuhelu voi kääntyä riiteliksi, joka johtaa konfliktitilanteeseen.

Salwasser (2002: 9) puolestaan näkee yhteistyöstrategian olevan kallista, aikaa vievää ja voi kuluttaa osalliset ”loppuun”. Jos yhteistyöstrategia kuitenkin toimii ja johtaa jatkuvaan oppimisen kehittymiseen, siitä voi tulla jopa ainut mahdollinen tapa toimia pirullisten ongelmien kanssa.

Tieteestä on hyötyä jokaiseen strategiaan, mutta tiede ei yksinään vie niitä eteenpäin. Sillä nämä strategiat ovat sosiaalisia ja poliittisia prosesseja, eivät tieteellisiä menetelmiä. Ne ovat aina arvoperusteisia. Mitä päätöksiä tahansa asian suhteen tehdäänkin, niillä tulee olla riittävä intressiryhmien tuki päästäkseen eteenpäin. Yhteistyö kompleksisissä ongelmissa vaatii halukkuutta tehdä uhrauksia yhteisen hyvän eteen. (Salwasser 2002: 9–10.)

Pirullisen ongelman ratkaisu sisältää myös rajoituksia. Rajoituksina voi olla esimerkiksi poliittiset seuraukset, resurssit ja aikarajoitteet. Rajoitteet muuttuvat ajan myötä sosiaalisten piirteidensä johdosta. Uusia näkökulmia ongelmiin syntyy ajan myötä, koska monien intressiryhmien näkökulmat ongelmaan voivat muuttua. Tästä johtuen tulee myös uusia rajoituksia ratkaisujen suhteen. Joissain tapauksissa tietty intressiryhmä tietää rajoitukset etukäteen, muttei kommunikointiongelmiensa johdosta välitä niitä eteenpäin. Uusia rajoitteita tuovat mukanaan myös uudet intressiryhmät. Uusia rajoituksia pirullisiin ongelmiin syntyy joka tapauksessa, halusi niitä tai ei. (Conklin & Weil 1998.)

Oikean ratkaisun löytäminen on mahdotonta suuren osakasmäärän johdosta. Myös mahdollisten ratkaisujen määrä rajoittaa oikean ratkaisun löytämistä. Pitää siis keskittyä löytämään tarpeeksi hyvä ratkaisu. Kun ongelman tunnistaa pirulliseksi, pitää pystyä muuttamaan odotukset mahdollisesta ratkaisun laadusta. Ongelman tunnistamisesta pirulliseksi on myös hyödyllinen sivuvaikutus. Kun huomataan, ettei kaikkia ongelmia ole mahdollista ratkoa, kiinnostuksen kohde siirtyy ongelman ratkaisemisesta ongelmanratkaisuprosessin laatuun. Aletaan siis arvostaa oppimista osana ratkaisuprosessia. (Emt.) Kompleksisessa maailmassa pirullisine ongelmineen ei voi tietää strategioiden onnistumisesta tai niiden kaikista mahdollisista vaikutuksista. Enää ei voida katsoa jokaista mahdollista vaihtoehtoa erikseen ja valita niistä parasta. (Camillus 2008: 104.)

Esimerkiksi Australian julkisten palvelujen komissio on havainnut kamppailevansa pirullisten ongelmien kanssa. Artikkelin (Australian public service commission 2007: 1, 6.) mukaan pirullisen ongelman ratkaisun osa voi olla muuttaa joko ihmisryhmän tai kaikkien käyttäytymistä. Toinen osa ratkaisua voi olla liikkuminen organisaatioiden rajojen sisä- ja ulkopuolella sekä ottamalla kansalaisia ja intressiryhmiä mukaan päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon. Pirulliset ongelmat vaativat innovatiivisia ja holistisia lähestymistapoja. Todellisuudessa monet ongelmat sijaitsevat kesyn ja pirullisen ongelman rajamailla. Niissä on havaittavissa joitain pirullisen ongelman piirteitä.

Lisäksi havaittiin, että pirullisia ongelmia on vaikea käsitellä perinteisin julkisen sektorin menetelmin. Niiden mukaan ongelmaa lähestytään lineaarisin ratkaisumenetelmin. Perinteinen byrokratia on liian jäykkää ratkoakseen pirullisia ongelmia. (Emt. 11, 13.)

Artikkelissa löydettiin yhdeksän kohtaa, joita ilman ei pirullisten ongelmien kanssa voi työskennellä (emt. 35–36). Ensinnäkin, *”pirullisten ongelmien kanssa työskentely vaatii holvistista näkemystä lineaarisen ja osittaisen ajattelumallin tilalle.”* Pitää pystyä tulkitsemaan asioiden syy- ja seuraussuhteita. Yleisesti ottaen pirullisia ongelmia käsitellään liian kapeakatseisesti. Pirullisen ongelman kokonaisuutta ei voi nähdä ilman eri intressiryhmien läsnäoloa tai ilman monia organisaatioita. Mahdollinen ratkaisu vaatii siis osallistumista, sitoutumista sekä yhteistyötä eri ryhmittymien välillä.

Toisena on *”innovatiivinen ja joustava lähestymistapa.”* Julkisella sektorilla ei ole tarpeeksi järjestelmällistä lähestymistapaa, jotta syntyisi sosiaalisia innovaatioita. Julkisen sektorin on myös tultava joustavammaksi ja sopeutuvaiseksi pystyäkseen käsittelemään pirullisia ongelmia.

Kolmantena kohtana on *”virastojen yhteistyökyvyn parantaminen.”* Pirulliset ongelmat levittyvät yli organisaatorajojen, joten pelkästään yhden organisaation on mahdotonta työskennellä niiden kanssa. Tästä johtuen yhteistyötä olisi syytä lisätä.

*”Lisäämällä ymmärrystä ja kannustamalla keskustelua menetelmästä ja sen kehityksen vastuullisuudesta.”* On tärkeää, ettei kehityksen luomisen alkuasetelma rajoita ongelman ratkaisumahdollisuuksia.

*”Lisäämällä tehokkaasti ymmärrystä intressiryhmille ja kansalaisille, sekä selvittämällä mahdollisia ratkaisuja.”* Koska pirullisia ongelmia ei voi täysin ymmärtää, on hyvä pyrkiä lisäämään keskustelua niistä, jotta saataisiin parempi kokonaiskuva ongelman kompleksisuudesta.

*”Täydentävät ydintaidot.”* Tarve työskennellä yli organisaatorajojen ja yhteistyössä intressiryhmien kanssa vaatii pirullisten ongelmien kanssa työskenteleviltä johtajilta taitoja, kuten kommunikaatiota, holistista ajattelutapaa ja vaikuttamistaitoja. Perinteisesti painoarvoa annetaan enemmän analyttisuudelle ja perinteisille projektinjohtamistaidoille. Vaikka ne ovatkin välttämättömiä taitoja, yksinään ne eivät ole riittäviä.

*”Johtajien parempaa ymmärrystä siitä, miten käyttäytymismallit muuttuvat.”* Käyttäytymismallien muutokset ovat monien pirullisten ongelmien ytimessä ja ihmisten käyttäytymisen muuttaminen on kompleksista. Perinteisesti ihmisten käyttäytymistä on pyritty muuttamaan esimerkiksi laeilla, veroilla ja rangaistuksilla. Mutta niiden tehokkuus voi olla rajoitettu ilman lisäymmärrystä siitä, miten sitouttaa ihmisiä yhteistyömäiseen muuttumiseen.

*”Tyhjentävä näkökulma ja/tai strategia.”* Pirullisten ongelmien menestyksekkäs käsittely pitää sisällään erilaisia, toisissaan yhteydessä olevia vastareaktioita. Edistyminen vaatii kovan työn.

*”Hyväksyä epävarmuus ja kohdistaa huomio pitkälle aikavälille.”* Pirullisille ongelmille ei ole olemassa nopeita ratkaisuja. Ongelman käsitteleminen vaatii aikaa ja resursseja. Innovatiivinen lähestymistapa voi joskus tuottaa tulosta, mutta on aina olemassa epävarmuutta tuloksista.

## 2.5. Yhteenveto

Nyky-yhteiskunta on rakenteeltaan kompleksinen. Yhteiskunnallisiin ongelmiin ei enää riitä perinteiset lineaariset lähestymistavat. Nämä mallit toimivat kesyihin ongelmiin, ei pirullisiin. Myöskään reduktionistinen lähestymistapa ei toimi. Ei ole hyötyä jakaa ongelmaa osiin, sillä osan ominaisuuksien parantaminen ei paranna itse ongelmaa. Kokonaisuus on enemmän kuin osiensä summa. Ajattelutavan tulisi olla antireduktionistinen. Pirulliset ongelmat ja kompleksisuusajattelu liittyvät läheisesti toisiinsa. Molemmissa näkökulmissa on ymmärrettävä, että lähestymistavan on oltava ei-lineaarinen.

Pirulliset ongelmat ovat ikään kuin yhteiskunnallinen vitsaus. Niihin ei ole olemassa oikeaa ratkaisua, mutta päättäjillä ei kuitenkaan ole varaa tehdä väärää ratkaisua. Juuri tässä on hallinnon ja poliittisten päättäjien ongelma. Pirullisiin ongelmiin on jokaisella intressiryhmällä oma näkemyksensä oikeasta ratkaisusta. Edes ongelman määrittämisestä ei välttämättä ole yksimielisyyttä. Pirulliset ongelmat ovat siis hyvin subjektiivisia ja arvosidonnaisia.

Teoria pirullisista ongelmista ei pyri antamaan oikeita vastauksia ongelmiin. Ongelmien kanssa luoviminen ja ratkaisujen hakeminen kuuluu päättäjille ja poliitikoille. Tieteestä on toki apua, mutta se ei anna valmiita vastauksia, koska ratkaisun luonne on poliittinen ja sosiaalinen. Teoria peräänkuuluttaa ajattelutapojen muutosta. On ymmärrettävä, että kukaan ei voi yksin ratkoa ongelmaa, joka on levittänyt yhteiskunnalliseksi ongelmien ryppääksi. Pirulliset ongelmat ovat usein oire jostain muusta korkeamman tason ongelmasta. Yleistäen voidaan todeta, että lähestymisyrietykset pirullisiin ongelmiin usein pyrkivät pelkästään parantamaan ongelman oireita, ei siis itse ongelmaa. Näin ollen ongelmien ajatellaan olevan luonteeltaan kesyjä. Ei ymmärretä, että ne ovatkin pirullisia. Ongelman pirullisuuden tunnistamisen kautta pitäisi myös suhtautumisen ongelmaan muuttua. Periaatteena olisi havaita tietyn ongelman olevan pirullinen yleisellä tasolla, eikä välttämättä tuijottaa sen jokaista ominaisuutta erikseen.



### 3. PIRULLISET KUNTALIITOKSET

Monet tutkijat ovat peräänkuuluttaneet, että kuntaliitoksia tulisi tutkia mahdollisimman monesta eri näkökulmasta ja lisää tutkimusta kaivataan. Tässä luvussa pohditaan edellisten tutkimusten valossa sitä, onko kuntaliitoksissa havaittu pirullisen ongelman piirteitä. Kuntarakenteen ja kuntaliitosten historiaa ei ole tarkoitus tässä tutkimuksessa käsitellä kovinkaan tarkkaan, vaan riittävänä on pidetty esittää pelkästään lyhyt katsaus niihin.

#### 3.1 Kuntien historia pähkinänkuoressa

Suomen kunnallishallinnon perusteet luotiin vuonna 1865, jolloin asetettiin maalaiskuntia koskeva asetus. Vuonna 1873 asetettiin kaupunkien kunnallisasetus. Kunnille annettiin laaja verotusoikeus ja itsehallinto. Niiden hallinto myös erotettiin seurakunnista. Tämän jälkeen kunnallislakia on uudistettu monta kertaa. 1920-luvulla kunnat olivat itsenäisiä valtioon nähden ja hoitivat omine resursseineen köyhäinhoidon ja kansanopetuksen. 1930-luvulta lähtien valtio sai määrätä kunnille tehtäviä ja byrokratia vahvistui. 1960-luvulla hyvinvointitehtävät laajentuivat valtion osalta, jolloin kunnista tuli palveluita tuottavia valtiokoneiston jatkeita. Jo tuolloin katsottiin, että pienkuntavaltainen kuntarakenne olisi ollut este hyvinvointivaltion toteuttamiselle, koska pienet kunnat eivät pystyisi järjestämään palveluita tasa-arvoisesti. 1980-luvulta lähtien on luotu erilaisia hallintouudistuksia kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003: 27.)

1970-luvulta lähtien on ollut olemassa määräaikaista yhdistymisavustuslakeja, joilla on pyritty kannustamaan kuntaliitoksia ja korvaamaan yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia. Suomen itsenäistymisen aikaan kuntia oli 532. Enimmillään kuntia on ollut 1940-luvulla, jolloin niitä oli jopa yli 600. Toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliitolle luovutetut alueet kattoivat 44 kuntaa. Kuntien lukumäärässä ei tämän jälkeen tapahtunut muutoksia 1960-lukuun saakka. (Emt. 29.)

1960-luvulla todettiin, että pienet kunnat ovat ongelma hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettaessa. Ongelman poistamiseksi vaadittiinkin kuntajaon perusteellista muutosta. Jokaisen läänin piti laatia suunnitelma siitä, miten kuntien yhteistoiminta järjestettäisiin. 1972 sisäministeriö vahvisti läänien suunnitelmat kuntien yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta ja yhdistämisestä. Kuitenkin suunnitelmat kokonaisvaltaisen kuntarakenteen uudistamisesta kumottiin 1988. Kuntien määrä väheni 1970-luvulla yli kahdeksalla kymmenellä. 1980-luvulla toteutettiin vain neljä kuntaliitosta ja vilkkain kuntaliitosaalto oli ohitettu. 1997 tapahtui kolme reikäleipäkuntaliitosta. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003: 30–31.)

### 3.2. Nykyinen kuntaliitoskeskustelu

Kunta- ja palvelurakennemuutokselle ei ole esitettävissä yksiselitteistä perustetta vaan kannanotot riippuvat paljolti näkökulmasta. Keskustelu on ajautunut voimakkaasti ”puolesta–vastaan” -tyyppiseen muotoon. Kuntaliitoksia on vastustettu esimerkiksi vetoamalla kuntien itsehallinnon perinteeseen. Puolustajat taas ovat vedonneet esimerkiksi taloudellisiin haasteisiin ja palveluiden järjestämismahdollisuuksien helpottumiseen. (Stenvall, Vakkala, Syväjärvi & Tiilikainen 2008: 20.)

Viime vuosina on keskusteltu tämänhetkisen kunnallisen jaotuksen vanhentuneisuudesta ja rajojen maantieteellisen merkityksen vähentymisestä. Seutuistumisen myötä kuntien rajat eivät enää muodosta kokonaisuuksia, vaan ihmiset ja yritykset jäsenyvät yksittäistä kuntaa laajemmalle alueelle. Parantuneiden liikenneyhteyksien ja elintapojen muutoksen johdosta ihmisten elämä on laajentunut työn, asumisen ja vapaa-ajan suhteen kotikuntaa laajemmalle alueelle. Tämä toiminta-alue voi käsittää montakin kuntaa. Tämän kehityksen johdosta onkin mahdollista todeta, että nykyiset kuntarajat voivat olla ongelmallisia. Peruspalveluiden saatavuus muodostuu myös näin ollen ongelmaksi. Välttämättä esimerkiksi terveyskeskusta tarvitseva ei pääsekään lähimpään terveyskeskukseen, joka sijaitsisi naapurikunnan puolella vaan joutuu suuntaamaan oman kunnan keskusta. (Haveri ym. 2003: 34.)

Kunnallinen itsehallinto ei enää pysty vastaamaan globalisaation ja väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin. Nykymeron jatkuessa monien kuntien vuosikatteen painuvat miinukselle. Tätä kautta kaikki kunnat eivät välttämättä tulevaisuudessa pysty huolehtimaan peruspalveluista. (Pyy 2007: 111.)

### 3.3. Paras-hanke

Keväällä 2005 valtioneuvosto käynnisti Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Aluevaiheen tavoitteena oli selvittää, mitä palveluiden kehittäminen edellyttää palvelurakenteelta tulevaisuudessa. Keskeisenä kysymyksenä aluevaiheessa oli myös valtion ja kuntien välinen työnjako. Aluevaiheen vastaukset koottiin kunnilta maakuntien liittojen välityksellä helmikuussa 2006. (Stenvall ym. 2008: 21)

Aluevaiheen arviointityötä varten työstettiin kolme aluevaiheen muutosmallia. Peruskuntamallin tavoite oli vähintään 20 000 asukkaan kunta. Tämä kunta pohjautuisi työ-  
säkäyntialueeseen tai muuhun vastaavaan toiminnalliseen kokonaisuuteen. Mikäli kunta ei haluaisi muodostaa uutta kuntaa liitoksen kautta, olisi peruspalvelujen järjestämisvastuu siirrettävä peruspalvelupiirille, jonka väestömäärä olisi vähintään 20 000 asukasta. (Emt.)

Piirimallin tavoite oli, että sosiaali-, terveys- ja erityissairaanhoidon palvelut siirrettäisiin samaan organisaatioon ja järjestämisvastuu siirrettäisiin piirille. Tämän piirin väestöpohja olisi puolestaan vähintään 100 000 asukasta. Kolmas malli, eli aluekuntamalli muodostaisi Suomeen 20–25 aluekuntaa. Nykyisistä kunnista tulisi tällöin lähikuntia. Palvelujen järjestämisvastuu olisi aluekunnilla. Tavoitteena oli kuitenkin palvelujen järjestäminen hajautetusti. (Emt. 21–22.)

Paras-hanke syntyi kuntatoimijoiden näkökulmasta luultavasti ennakoimattomalla tavalla. Esimerkiksi Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmassa ei ole selkeää kannanottoa kuntarakenneuudistuksesta. Uudistus toteutettiin nopealla aikataululla. Paras-hankkeen suunnitteluvaihe on vaikuttanut myös kuntien ja valtion välisiin suhteisiin.

Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaan kuntien rakenteet ovat olleet paikallisia kysymyksiä eli kuntien itse päätettävissä olevia asioita. Kuntien rooli muutosjohtajina korostuu, sillä kunnat voivat itse määrittää kuntarakenteen uudistamisen keinot ja sisäl-  
lön. Kuntien on ollut pakko reagoida nopeasti. (Stenvall ym. 2008: 24.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta tarvitaan toimintaympäristön muuttuessa. Väestö vanhenee ja lasten määrä vähenee, joten palvelutarpeet kasvavat. Palvelujen käyttäjien ja koulutustason ja varallisuuden kasvaessa kohdistuu palveluihin kasvavia vaatimuksia. Tulisi pyrkiä luomaan palveluja tehostuneilla tuotantotavoilla ja -malleilla yksityisen ja kolmannen sektorin osaamista tulisi hyödyntää enemmän. Maan sisäisen muuttoliikkeen johdosta yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy harvoihin asutuskeskuksiin. Kuntien erot kasvavat niin taloudessa kuin huoltosuhteessakin. Muuttoliike, työssäkäyntiliike ja kuntien välisen yhteistyön tehostamisen tarve vähentää kuntarajojen merkitystä. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy väestön vanhetessa ja suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. (Kuntaliitto 2007: 3.)

Tavoitteena on muodostaa kuntaryhmiä, jotka perustuvat työssäkäyntialueisiin, asiointikäyttäytymiseen sekä toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Tätä kautta löydetään kestäviä ratkaisuja. Tehdyillä ratkaisuilla määritetään seudun ja alueen kuntien houkuttelevuutta. Tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan vahvaa yhteistä tahtotilaa. Kuntien yhteisten suunnitelmien on oltava strategisia kokonaisuuksia. Strateginen suunnittelu nähdään perustana muutosten välttämättömyyden ymmärtämiselle. Useat kunnat ovat laatineet erilaisia yhteisiä strategioita, muun muassa elinkeinopoliittisia strategioita, palvelustrategioita sekä toiminta-alueiden kehittämisohjelmia. Kuntien käytössä on näin ollen lukuisia valmiita suunnitteluaineistoja. Suunnitelmia tehdään kunnan ja kumppanuuskuntien tarpeisiin. Suunnitelmissa edetään tämänhetkisen tilanteen selvityksistä aina väestörakenteen muospaineisiin sekä palvelutarpeiden analysointiin. (Emt. 4.)

### 3.4. Argumentteja kuntaliitosten puolesta ja vastaan

Puustinen (1998) on tutkimuksessaan koonnut argumentteja kuntaliitoksien puolesta ja vastaan. Suurempi osa argumenteista perustui enemmän mielikuviin kuin faktoihin. Tutkimuksessa selvisi, että kannattajat ja vastustajat puhuvat pitkälti eri asioista. He myös arvostivat eri asioita. Monet tutkimukseen osallistuneet olivat myöntäneet, että kysymys oli enemmän arvoista ja intresseistä.

Liitosprosessin aikana kuntaliitokseen kohdistuu erilaisia ja keskenään ristiriitaisia odotuksia ja pelkoja. Liitosta kannattavat ja vastustavat intressiryhmät määrittelevät kuntaliitoksen ja sen vaikutukset eri näkökulmista. Voidaan todeta, että liitosta vastustavien argumentit kohdistuvat liitoksen vaikutuksiin yhdistyneen kunnan sisällä. Liitosta kannattavien argumentit puolestaan kohdistuvat kunnan ulkoisiin vaikutuksiin eli kunnan suhteeseen ympäröivään yhteiskuntaan. Ulkoiset vaikutukset parantavat tai vahvistavat kunnan asemaa muiden kuntien joukossa tai eivät ainakaan heikennä sitä. Sisäiset vaikutukset puolestaan ovat ristiriitaisempia. Arvomaailmasta ja tarkastelunäkökulmasta riippuen liitoksen vaikutukset kunnan sisällä voivat olla positiivisia tai negatiivisia. (Emt. 140–141.)

Mielenkiintoista on se, ettei kuntaliitosten vastustajien argumenttien ajatella perustuvan rationaaliseen ajatteluun, mikäli liitoksen haitat ovat korostettuja peloiksi. Samalla taas liitoksen kannattajien argumentit nähdään perustuvan järkeen ja rationaalisuuteen, koska monet edut ovat palvelujen ja hallinnon uudelleenjärjestämisen kautta saatuja taloudellisia säästöjä. (Emt. 142.)

Kuntaliitosta kannattavien lähtökohtana on se, että suurempi on parempi. Suurkunnat nähdään pienkuntia paremmin toimiviksi. Liitosten kannattajat näkevät, että suuremmalla kunnalla on enemmän voimavaroja, sekä taloudellisia että henkilöstöön liittyviä. Tällaisten kuntien voidaan nähdä selviävän paremmin tehtävistään kuin pienien kuntien. Suuremmilla kunnilla nähdään olevan myös enemmän kansanvaltaa, sillä pienissä kunnissa päättäjiä on vähän. Suurissa kunnissa kuntalaisilla on enemmän valinnanvaraa ja tätä kautta edustuksellinen demokratia toteutuu. Suurten kuntien nähdään olevan myös

tuottavampia suurempien palveluyksiköiden kautta. Toisin sanoen, suurkunnat ovat taloudellisempia. Lisäksi suurten kuntien ajatellaan olevan tehokkaampia palvelujen järjestämisessä. (Sandberg & Ståhlberg 1997: 12–13.)

Pienkuntien kannattajat puolestaan vetoavat muun muassa siihen, että suuruuden byrokratia tulee hallintoon ja palveluihin. Monet näkevät myös demokratian heikkenevän, mikä on myös suurkuntia ajavien argumentti. Kuntaliitos vähentäisi myös työpaikkoja ja passivoisi kuntalaisia. (Puustinen 1998: 139.)

### 3.5. Kuntaliitosten pirullisia piirteitä

Monissa kuntaliitosta käsittelevissä tutkimuksissa on tullut yksittäisiä pirullisen ongelman piirteitä esille. Epäselviä tutkimustuloksia on muun muassa kuntaliitosten taloudellisesta hyödystä, organisaatioiden muutoksista liitosten yhteydessä, kuntalaisten mielipiteistä kuntaliitosten hyödyllisyydestä, intressiryhmien näkökulmasta sekä päätösten takana olevien mielipiteiden moninaisuudesta. Niitä on esiteltyä seuraavaksi.

Julkisessa keskustelussa kuntien ongelmien ratkaisuksi on usein nostettu kuntaliitokset. Joitain hyötyjä esimerkiksi kuntatalouden säästöjä, taloudellista tehokkuutta ja palvelujen parantumista odotetaan liitosta tehtäessä. Ainakin joitain näistä voidaan saavuttaa. Voi myös olla, että ilmaantuu sellaisia ongelmia, jotka ovat kunnan asukkaille tai yhteiskuntapoliittisesti vaikeita. (Haveri & Nieminen 2003: 7.)

Ongelmia ei välttämättä osata odottaa. Ilmaantuvat ongelmat voivat olla vielä vaikeampia ratkoa kuin kuntaliitos. Wicked-problematiikan näkökulma kuntaliitoskeskusteluun voi olla se, että kuntaliitokset ovat ongelmia, joilla pyritään ratkomaan toisia ongelmia eli kuntatalouden huonoa tilaa tai väestön vanhenemista. Entä onko kuntaliitos ainoa ratkaisu kuntien ongelmiin? Liitosten lisäksi on esitetty erilaisia yhteistyövaihtoehtoja sekä rakenteellisia että toiminnallisia. Ongelmien olemassaolo kunnissa ei siis suoraan tarkoita, että ainoa ratkaisu on kuntaliitos naapurikunnan kanssa.

Rakenteellisia keinoja ovat kuntaliitos ja yhteistoiminta-alue. Tämän lisäksi on olemassa myös toiminnallisia keinoja. Toiminnallisina keinoina nähdään tuotantotapojen uudistaminen. Tuotantotapoja on monia ja erilaisia yhdistelmiä. (Kuntaliitto 2007: 5.)

Nykypäivänä kunnat ovat tulleet yhä entistä enemmän riippuvaisiksi toisistaan tehtävien hoitamisessa. Alueellisen kehityksen aikaansaaminen, palveluiden tuottaminen sekä liikenteen ja maankäytön järjestelyt aiheuttavat riippuvuutta. Ratkaisumahdollisuudet ja yhteiskunnalliset ongelmat, joiden kanssa kunnat taistelevat, ovat muuttuneet. Voimavarat tulee yhdistää naapurikuntien kanssa yhä useammin asioiden hallitsemiseksi. (Haveri & Majoinen 2003: 73.) Nämä piirteet sekoittavat kuntaliitoskeskustelun pakkaa entisestään. On otettava yhä enemmän asioita huomioon kuntaliitosta pohdittaessa.

Toiseksi, yleisesti kuntakoolla ajatellaan olevan paljon vaikutusta taloudellisesti tehokkaiden palvelujen järjestämisessä, elinkeinopolitiikan ja alueellisen kehittämisen edellytyksille sekä liikenteen järjestelyssä. Pelkästään kuntakokoa ei kuitenkaan voida pitää ratkaisevana tekijänä. Kunnan erityisolosuhteet vaikuttavat paljon. Kuntaliitoksella saatavat vaikutukset eivät lyhyellä tähtäimellä synny erillään liitosprosessista. Prosessiin liittyvät tekijät antavat omia suuntauksia sille, millaisiksi vaikutukset ajan saatossa muodostuvat. (Emt. 8–9.)

Mielipiteisiin vaikuttavat mielikuvat ja tunteet vielä kuntaliitoksen jälkeenkin. Haverin ja Niemisen (2003) mukaan voidaan nähdä, etteivät tutkimukset anna selkeää kuvaa kuntakoon merkityksestä tai kuntaliitoksen vaikutuksista. Kuitenkaan tämä ei osoita sitä, ettei kuntakoolla ja -liitoksilla voisi olla jotain vaikutuksia kuntatalouteen, alueelliseen kehittämiseen, yhdyskuntarakenteen suunnitteluun tai demokratiaan. Kuitenkaan Haverin ja Niemisen tutkimuksen mukaan ei voida vetää rajaa sille, onko suurempi kuntakoko parempi kuin pienempi. Suurempia kuntia kannattaa se, että niitä voidaan pitää tehokkaampina. Toisaalta taas pienempää kuntakokoa kannattaa ajatus demokratiasta ja osallistumisesta. (Emt. 8, 19.)

Moision ja Uusitalon (2003) tutkimuksessa saatujen tulosten mukaan kuntien yhdistymiset vuosina 1970–1982 eivät pienentäneet kokonaiskäyttömenoja kunnissa. Menot

pikemminkin näyttävät kasvaneen. Ainoa tutkimuksessa tarkasteltu luokka, jossa menot pienenevät yhdistyneissä kunnissa, oli yleishallinto. Yleishallinto muodostaa kuitenkin pienen osan koko kuntasektorin menoista, ettei yleishallinnon menojen pientyminen vähennä kuntien kokonaismenoja.

Tutkimuksessa saatuja tuloksia vuosien 1989–1997 tapahtuneiden kuntaliitosten vaikutuksista tulee tulkita varovaisesti pienestä määrästä johtuen. Kuitenkin 1990-luvun liitoksilla näyttää olevan menojen kasvua hillitsevä vaikutus. Kuntien menot eivät ainaakaan kyseisinä vuosikymmeninä pienentyneet kuntaliitosten johdosta. (Moisio & Uusitalo 2003.)

Pelkästään taloudellisten näkökulmien hyväksikäyttäminen on vain yksi tapa lähestyä ratkaisua, ei huonompi eikä parempikaan kuin muut vaihtoehdot. Pitää kuitenkin muistaa, että ongelmaa voi lähestyä lukemattomin eri tavoin ja on olemassa lukuisia eri lähestymistapojen yhdistelmiä. Ongelmaa selittävien tekijöiden valitseminen riippuu monesta eri tekijästä. Siihen voi liittyä vahvasti esimerkiksi henkilön omat näkemykset asiaan. Pirullisen ongelman määritelmän mukaan selittävän tekijän valitseminen määrittää ongelman ratkaisun. Mikäli taloudellinen lähestymistapa on osoittautunut hyväksi kunnassa A, ei suoraan tarkoita sitä, että sama toimii myös kunnassa B. Jokainen ongelma on siis uniikki.

Möttösen mukaan (2007: 322–323) kunnallispolitiikassa ei pystytä tekemään ”oikeita” ratkaisuja, vaan valitaan paras mahdollinen päätös tai tietyssä tilanteessa ainoa mahdollinen päätös. Poliitiikka on ennustamatonta ja sattumanvaraista, se on irrationaalista. Tämä ominaisuus tulee esille kuntien yhdistämistä koskevissa päätöstilanteissa. Myös pirullisten ongelmien piirteisiin kuuluu se, että ei voida valita ”oikeaa” ratkaisua, vaan on tyydyttävä parhaaseen mahdolliseen tai tyydyttävään ratkaisuun

Edelleen Möttönen (emt.) kysyy, miten kuntaliitoksiin liittyvistä päätöstilaisuuksista saataisiin hallittua siten, että syntyisi edellytyksiä päätöksille, eikä tehtäisi pelkkää lopputatonta selvitystyötä ilman konkreettisia päätöksiä. Useiden kuntien yhteisliitokset lisäävät kieltämättä päätöksentekijöiden määrää. Möttönen pitää parhaimpana määränä



kahden tai kolmen kunnan liitoksia. Pirullinen ongelma koskettaa monia intressiryhmiä. Jokaisella ryhmällä on sanottavaa ongelman määrittämisestä ja ratkaisemisesta. Ongelmana on se, että yhtään intressiryhmää ei saisi jättää pois päätöksenteosta. Toisaalta jos liian suuri joukko on ratkomassa ongelmaa, ei mitään saada välttämättä aikaiseksi.

Kunnallisessa päätöksenteossa rationaalisuus esiintyy ”suunnittelu-uskontona”, jonka mukaan asioita ja niiden syitä analysoimalla ja seurauksia arvioimalla voidaan järkiperäisesti valita tavoitteen kannalta paras vaihtoehto. Jalonen (2006b: 45) kyseenalaistaa suunnittelumallin siksi, että sen avulla ei voida ymmärtää riittävästi toimintaympäristössä tapahtuvia dynaamisia muutoksia. Sotarauta (2007: 8) lisää tähän, että jos toimintaympäristö on kompleksinen, ei toimijoiden ole mahdollista analysoida tilannetta täydellisesti ja määrittää optimaalista strategiaa siltä pohjalta.

Möttönen (2007: 322–323) näkee, että inkrementalistisella eli vaiheittaisella menetelmällä muutosprosessista tulee pitkä ja energiaa tuhlaava erilaisiin selvitys- ja suunnittelutöihin. Tämän lisäksi päätöksentekotilanne selkeytyisi, jos jo valmisteluvaiheessa päätöksentekijät sopisivat tarkasti siitä, mihin ongelmaan ratkaisua etsitään. On miltei mahdotonta saada ratkaisua liitokseen, jos osa päättäjistä pohtii tilannetta vain taloudellisista näkökulmista, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kautta tai poliittisten päättäjien aseman säilyttämisen kannalta. Pitäisi kiinnittää enemmän huomiota myös epäformaalisen tietoon ja asenteellisiin kysymyksiin. Pirullisissa ongelmissa inkrementalistinen lähestymistapa kaatuu myös siihen, että sillä pyritään parantamaan ongelman oireita. Ei siis ongelman juuria eli itse ongelmaa. Jokainen pirullinen ongelma on toisen ongelman oire.

Haverin ja Niemisen (2003: 9) mukaan päätöksentekoa kuntaliitosprosesseissa ei voida selittää rationaalisin perustein. Päätöksenteossa on aina mukana järkiperäinen hyödynäkökulma sekä tunneperäinen tahto- ja halunäkökulma. Kunnallisia päättäjiä ei tässä tapauksessa voida pitää erilaisina keskivertoihmiseen verrattuna.

Kuntaliitosratkaisut sekä kuntien yhdistymiset nähdään yksilöllisinä. Liitosten vaikutukset vaihtelevat paikkakunnittain. Väkiluvulla, etäisyydellä, elinkeinorakenteella tai

poliittisella paikkajakaumalla ei nähdä olevan vaikutusta liitosalueen myöhempään kehitykseen. Mahdolliset vaikutukset tapahtuvat joko heti liitoksen jälkeen tai vasta vuosikymmenien kuluessa. Paikkakunnan tulevaa kehitystä on vaikeaa hahmotella etukäteen. (Leinamo 2004: 130.)

Majoinenkin (2002: 408.) näkemys tuo esiin kuntaliitosten uniikkiutta. Hänen mukaansa kuntarakenteen muutokselle ei ole tutkimuksissa löydetty universaaleja sääntöjä, vaan kuntarakenteen muutos on herkkä sille kontekstille, jossa eletään, Mikä toimii yhdessä kuntaliitoksessa, ei välttämättä toimi toisessa. Tämän lisäksi hyödyt ovat kiinni siitä, miten muutosprosessia johdetaan.

Entä sitten organisaation muutostarve? Se voi johtua monista eri syistä. Organisaatiot ovat jatkuvassa muutoksen tilassa. Organisaatioiden tulee muuttua koko ajan, sillä ihmiset, organisaatioiden sisäiset asiat ja maailma niiden ympärillä on myös jatkuvassa muutoksessa. Muutos voi olla itse suunniteltu tai ulkoapäin ohjattu. (Haveri & Majoinen 2000: 26.) Organisaation muutostarpeessa kuntaliitoskeskustelussa on ulkopuolelle kuitenkin jätetty emergenssin ja itseorganisoitumisen piirre. Uudistuvaa organisaatioita ei välttämättä tulisi aina asettaa tiukkoihin raameihin, vaan antaa organisaation itse organisoi- soitua tehokkaammaksi. Zimmermanin & Dooleyn (2001: 74) mukaan itseorganisoituminen tapahtuu yhdistämällä paikalliset toimijat paikallisella informaatiolla. Siis itseorganisoituminen organisoi- tuu alhaalta ylöspäin (bottom–up), ei ylhäältä alas (top–down). Itseorganisoitumisessa pitää nähdä, että se on organisaatioiden *suhteiden* tuottama tapahtuma, ei osien. Systeemin muutosta ei ole mahdollista ennustaa. Sen on annettava muodostaa omanlaisensa toimintamallit ajan saatossa.

Kuntaliitoksissa on kyse suurista muutoksista. Tällöin muutos tapahtuu toimintaympäristössä. Suuret organisaatiot eroavat pienistä tiedonkulussa ja toimintatavoissa. Suurissa organisaatioissa tarvitaan järjestelmällisyyttä ja koordinoitua, kun taas pienissä organisaatioissa kommunikointi voi olla epävirallisempaa. Vanhoja organisaatioita voidaan pitää erilaisina kuin uusia. Vanhoissa organisaatioissa viralliset ja epäviralliset rakenteet ovat suhteellisen pysyviä, koska ne ovat muodostuneet ajan kuluessa. Organisaation pysyvät rakenteet vastustavat helposti muutosta, joka olisi niille uhaksi. Vanhat

organisaatiot ovat myös enemmän sisäänpäin suuntautuneita ja näin ollen hitaampia havaitsemaan muutoksia toimintaympäristössä. (Zimmermanin & Dooley 2001: 27–28.)

Rationaalisen päätöksentekoteorian mukaan päätöksenteon pitäisi perustua faktoihin: Selvittämällä eri vaihtoehtoja, vertailemalla vaihtoehtojen edullisuutta ja valitsemalla lopulta paras vaihtoehto. Näin ei kuitenkaan useinkaan käy kuntaliitoksissa. Haverin ja Majoisen (2000: 68–69) tutkimuksessa selvisi, että kuntaliitoskeskustelussa faktoja tärkeämmäksi muodostuivat mielikuvat. Kuntaliitos on monimutkainen prosessi, jossa on erittäin vaikeaa saada selville eri vaihtoehtojen mukanaan tuomia hyötyjä ja haittoja. Toisin sanoen, faktat eivät auta silloin, kun ihmiset suhtautuvat tunteenomaisesti asiaan. Faktat eivät muodostuneet tutkimuksen mukaan niin tärkeiksi, sillä liitoksia tutkineet selvitykset eivät pystyneet antamaan yksiselitteisiä vastauksia.

Haverin ja Majoisen (2000: 98) tutkimuksen mukaan kuntaliitos on äärimmäisen hankala prosessi. Muutosprosessin äärimmäisen herkkä ja vaikea luonne paljastui heille tutkimuksen edetessä. He eivät näe kuntaliitosprosessia muutoksena, jonka tarve analysoidaan rationaalisesti ja joka lähtee automaattisesti toteutumaan ihmisten nähdessä nämä rationaalisesti perustellut seikat liitoksesta. Kuntaliitoksessa yhdistyvät rationaaliset ja irrationaaliset voimat, jotka työntävät prosessia kokoajan moneen suuntaan. Liitosprosessin johtaminen on ajoittain lähes kaaoksen johtamista. Kuntien yhteenliittymisessä vaikuttavat menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Aikaisemmin koettuja negatiivisia yhteistyökokemuksia kuntien välillä ei voi ohittaa vaan ne ovat läsnä niin liitoksesta keskusteltaessa kuin päätöksiä tehdessäkin.

Miksi ihmiset sitten vastustavat muutosta? Ilmiö tunnetaan muutosvastarintana. Ihmiset kokevat, ettei heidän työllään ole enää merkitystä, heidän taitonsa eivät enää riitä ja/tai heillä ei ole enää kykyä hankkia uutta kompetenssia. Taloudellisuuden tai tehokkuuden nimissä tapahtuvat muutokset herättävät ihmisissä usein työpaikkojen vähentymisen ja työttömyyden pelkoja. Pelot kertaantuvat, jos työntekijöillä ei ole luottamusta organisaation johtoon muutoksen toteuttajana. Työntekijöiden lisäksi myös asiakkaat ja sidosryhmät voivat vastustaa muutosta. Kuntaliitosten tapauksessa asiakkaina ja sidosryhminä voivat toimia kuntalaiset. Kuntalaisilla on usein erikoislaatuinen suhde kuntaansa. He

ovat veronmaksajia eli asiakkaita. Myös tunnesyyt ovat ratkaisevalla tavalla esillä. Kuntalaisten vastustus tai hyväksyminen määrittyy usein jonkin yhteisen nimittäjän kautta, esimerkiksi asuinpaikan, ammatin tai ideologian. (Haveri & Majoinen 2000: 28–29.)

Kuntaliitoksessa muutoksen johtaminen vaatii systeemistä näkemystä. Pitää pystyä näkemään osat ja tämän lisäksi myös kokonaisuudet, jotka muodostuvat eri osista. Kuntaliitoksessa on siis usein sovittava yhteen useiden eri intressiryhmien näkemykset. Intressiryhminä voivat toimia kunnat, kuntien työntekijät ja poliitikot, kuntalaiset ja kuntalaisten muodostamia ryhmittymiä, puolueliittymät, tiedotusvälineet ja yhdistykset. Kuntaliitoksen tavoittelu hinnalla millä hyvänsä voi johtaa negatiivisiin vaikutuksiin, joita kadutaan myöhemmin. (Emt. 100–102.)

Kunnat lähestyvät tilannetta, jossa palvelujen tuottaminen ei enää kohtaa kysynnän määrää. Kuntasektorin on siis uudistuttava hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen takaamiseksi. (Kuntaliitto 2007: 4.) Toisaalta taas Pyy (2007: 116) huomauttaa, että kunnallinen itsehallinto ja paikallinen identiteetti ovat paljon vanhempaa perua kuin hallinnon sisäisistä lähtökohdista muovattu kunta- ja palvelurakennemuutos. Tällä hän ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei kuntien ja palvelujen uudistamiselle olisi tarvetta. Se, että kunnilla on jonkinlainen keskinäinen riippuvuus ja kummallakin olisi saavutettavissa joitain etuja, on yhdistymisprosessin perusedellytys (Majoinen 2002: 408).

### 3.6. Yhteenveto

Tämän luvun tavoitteena oli selvittää, voidaanko kuntaliitokset nähdä pirullisina ongelmina. Asetelmaa puolustaa epäselvät tutkimustulokset kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista sekä itse ongelman kysymyksenasettelu. Pirullisiin ongelmiin liittyy läheisesti arvot, eli jokaisen omat subjektiiviset näkemykset. Tämä on havaittavissa edellisten tutkimusten mukaan myös kuntaliitoksissa. Liitoksia puolustetaan ja vastustetaan arvoihin liittyvillä seikoilla. Mielenkiintoisena voidaan pitää, että usein juuri liitosta vastustavien näkemyksien ajatellaan olevan irrationaalisia ja liitosta puolustavien näkökulmat olisivat rationaalisia. Pirullisten ongelmien teoriaan liittyy vahvasti myös kuntaliitosta puo-

lustavien ja vastustavien näkökulmaerot. Molemmat määrittelevät liitoksen omasta näkökulmastaan, siis subjektiivisesti. Oikeaa vastausta siitä, pitäisikö kuntaliitos tehdä, ei ole olemassa.

Kuntaliitoksia on vaikeaa ryhmittää jokaista kuuluvaksi samaan ongelmaryppääseen. Jokainen kuntaliitos on pohjimmiltaan uniikki. Ei ole olemassa kahta samanlaista paikkaa, ei siis samanlaisia kuntaliitoksiakaan. Jokaista tulisi tutkia erikseen. Matemaattisia laskelmia ja talousennusteita voidaan toki tehdä, mutta ne eivät välttämättä muuta ihmisten arvoja ja mielikuvia kuntaliitoksista. Kuitenkin kuntaliitosten voidaan nähdä olevan oire jostain korkeamman tason ongelmasta. Tämän ongelman voi jokainen määrittellä itse. Selvänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että väestörakenteen muutoksella on jotain tekemistä kuntien talouden vaikeuksien kanssa.

Kuntaliitosproblematiikkaa voi lähestyä monesta eri näkökulmasta. Näkökulma voi vaihdella taloudesta aina demokratiaan asti. Pohjimmiltaan kysymys onkin siitä, mitä kukin intressiryhmä tai päättävä kokee tärkeäksi tai minkä ongelman nähdään olevan perustavanlaatuisen ja millaiseksi ratkaisu koetaan. Ratkaisu voi olla niin kuntaliitoskin kuin kuntayhtymien lukumäärän kasvu.

#### 4. VAASAN JA MUSTASAAREN PIRULLINEN ONGELMA

##### 4.1. Perustiedot tutkimuskohteesta

Vaasa sijaitsee länsirannikolla Länsi-Suomen läänissä Pohjanmaan maakunnassa. Kaupunki on perustettu vuonna 1606. Vaasan kaupungin pinta-ala on 397 km<sup>2</sup>, josta maa-alueita on 183 km<sup>2</sup> ja vesialuetta 214 km<sup>2</sup>. Vaasan väkiluku oli vuoden 2008 lopussa 58 597 (Vaasan kaupunki 2009a). Äidinkieleltään suomenkielisiä Vaasan asukkaista oli vuoden 2008 lopussa 69,8 prosenttia, ruotsinkielisiä 24,8 prosenttia (Vaasan kaupunki 2009b). Väestörakenne iän mukaan sekä huoltosuhde on esitetty taulukossa 1. Poliittisista puolueista suurimmat ovat RKP, jolla on kaupunginvaltuustossa 13 paikkaa, seuraavana tulevat Kokoomus ja SDP, molemmilla 11 paikkaa. Paikkoja on yhteensä 51. (Oikeusministeriö 2008a.) Pendelöinti Vaasan ja Mustasaaren välillä on runsasta. Vuonna 2006 Mustasaaresta Vaasaan pendelöi 4830 henkilöä ja Vaasasta Mustasaareen 1136 henkilöä (Vaasan kaupunki 2009c). Vaasan suurimmat työnantajat ovat Vaasan kaupunki, Wärtsilä ja ABB. Taulukossa 2 on esitettyä Vaasan ja Mustasaaren työpaikat toimialoittain.

**Taulukko 1.** Vaasan ja Mustasaaren väestörakenne iän mukaan (2008) sekä huoltosuhde (2005) (Tilastokeskus 2009a; Tilastokeskus 2009b).

	- 14 v	15 - 64 v	65 - v	YHT.	Huoltosuhde*
<b>Mustasaari</b>	3510	11569	3033	18112	61,9
Prosenttia	19,4	63,9	16,7	100,0	
<b>Vaasa</b>	9364	39476	9757	58597	53,6
Prosenttia	16,0	67,4	16,7	100,0	

\*PARAS -hankkeen huoltosuhde. Kunnan väestöllinen (demografinen) huoltosuhde PARAS -hankkeen mukaisesti eli yli 64-vuotiaiden ja alle 17-vuotiaiden määrän suhde 17-64 -vuotiaiden määrään.

**Taulukko 2.** Vaasan ja Mustasaaren työpaikat toimialoittain vuonna 2006 (Tilastokeskus 2008).

Mustasaari	Yhteensä	4705	%
	Maa- ja metsätalous	401	8,5
	Kaivostoiminta ja louhinta	14	0,3
	Teollisuus	930	19,8
	Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	0	0,0
	Rakentaminen	385	8,2
	Kauppa, majoitus- ja rav.toiminta	555	11,8
	Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	271	5,8
	Rahoitus-, vakuutus-, ym. toiminta	438	9,3
	Yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	1622	34,5
	Toimiala tuntematon	89	1,9

Vaasa	Yhteensä	34169	%
	Maa- ja metsätalous	97	0,3
	Kaivostoiminta ja louhinta	5	0,0
	Teollisuus	8173	23,9
	Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	308	0,9
	Rakentaminen	1722	5,0
	Kauppa, majoitus- ja rav.toiminta	4201	12,3
	Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	2192	6,4
	Rahoitus-, vakuutus-, ym. toiminta	5009	14,7
	Yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	12282	35,9
	Toimiala tuntematon	180	0,5

Myös Mustasaari sijaitsee Länsi-Suomen läänissä Pohjanmaan maakunnassa. Mustasaari ympäröi Vaasan kaupunkia. Mustasaaren pinta-ala on 3 606 km<sup>2</sup>, josta maa-alue on 847 km<sup>2</sup> ja vesialuetta 2 759 km<sup>2</sup>. (Mustasaaren kunta 2008.) Asukkaita Mustasaarella oli vuonna 2008 18 112. Vuonna 2008 äidinkieleltään suomenkielisiä oli 28,7 prosenttia ja ruotsinkielisiä 70,2 prosenttia. (Tilastokeskus 2009c.) Poliittisista puolueista suurimmat ovat RKP 32 paikalla kuntavaltuustossa, MSK (Mustasaaren suomenkielisten kunnallisjärjestö) 4 paikallaan, SDP 3 paikalla ja Kokoomus 2 paikalla. Paikkoja on yhteensä 43. Mustasaaren väestörakenne iän mukaan on esitetty taulukossa 1. Suurimmat Mustasaaren kylät ja taajamat ovat Sepänkylä, Koivulahti, Östersolf, Karperö, Raippaluoto sekä Böle (Mustasaaren kunta 2009b). Sekä Vaasan että Mustasaaren sijainti on esitetty kuvassa 1.



**Kuva 1.** Vaasan ja Mustasaaren sijainti Pohjanmaalla (Pohjanmaan liitto 2009).

#### 4.2. Tutkimuksen kulku

Tutkimuksen empiirisessä osassa haastateltiin kuntaliitoksen taustalla vaikuttavia poliitikkoja ja virkamiehiä. Haastatteluissa pyrittiin selvittämään Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen taustalla olevaa pirullisuutta, eli kuntaliitoksen haasteita ja ongelmakohtia, asenteita, kuntaliitoksen mukanaan tuomia hyötyjä ja haittoja sekä mielipiteitä kuntaliitoksesta. Tutkimuksen empiriaosassa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksella tarkoitetaan liitoksen mahdollisuutta ja potentiaalista kuntaliitosta. Tarkoituksena tällä ilmauksella ei ole ottaa kantaa liitoksen tarpeellisuuteen.



Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Hirsjärven ja Hurmeen (2000: 25–26) mukaan kvalitatiivinen tutkimus etenee yksityisestä yleiseen. Se on kiinnostunut useista yhtäaikaisista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa lopputulokseen. Se on luonteeltaan siis induktiivista. Induktiivinen tutkimus on yleistämistä yksityisestä. Tämän tutkimuksen tarkoitus ei kuitenkaan ole yleistää vaan tutkia tapausta. Kvalitatiivinen tutkimus etsii säännönmukaisuuksia ja monimuotoisuutta.

Haastattelut olivat muodoltaan teemahaastatteluja sekä muistuttivat joiltain osin lomakehaastattelua. Hirsjärven ja Hurmeen (2000: 47) mukaan teemahaastattelulle on tyypillistä se, että kysymysten järjestystä voidaan vaihdella eri haastatteluissa. Lomakehaastattelussa puolestaan käytetään apuna lomaketta (emt. 44–45). Haastattelutilanteissa kysymyslomaketta (Liite 1.) ei seurattu orjallisesti, vaan osassa haastatteluja edettiin haastateltavalle mielekkäästi; jos hän puhui vastauksessaan paljon aiheesta, josta oli myös kysymys, siirryttiin seuraavaksi siihen. Kysymyslomaketta ja liitteitä ei lähetetty etukäteen. Kysymysten etukäteen lähettäminen olisi voinut antaa haastateltaville paremmin aikaa pohtia haastattelun teemoja ja kysymyksiä, mutta olisi voinut myös vaikuttaa haastateltavien mielipiteisiin ja ajatuksiin. Haastattelujen analyysissä käytettiin sisällönanalyysia. Litteroiduista haastatteluista etsittiin yhtäläisyyksiä ja eroja. Tämän jälkeen ne teemotettiin ja järjestettiin uudeksi kokonaisuudeksi.

Tutkimuksen laatuun ja luotettavuuteen liittyvät termit reliabiliteetti sekä validiteetti. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta ja validiteetilla sitä, että tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä, mitä oli tarkoituskin. Näitä termejä ei välttämättä pidä kvalitatiivisessa tutkimuksessa pohtia, mutta luotettavuutta olisi kuitenkin hyvä jokaisessa tutkimuksessa pohtia. Tutkimuksen luotettavuuteen liittyy läheisesti, että tutkimuksen kulku on pyritty selittämään hyvin. Lyhyehkö aikaväli, noin kuukausi, puoltaa haastattelujen luotettavuutta. Kuukaudessa vuosia pattitilanteessa ollut kuntaliitos ei ehdi juurikaan muuttua. (Emt. 184–187.)

Tulkinnallisista asioista on mahdotonta saada täysin varmaa tietoa. Tulkinnallisessa tutkimuksessa objektiivisuus on tavoiteltavaa, mutta saavuttamattomissa. Tutkijan omat näkemykset asiaan vaikuttavat varmasti ainakin jonkin verran tutkimustuloksiin. Tässä

tutkimuksessa kuitenkin objektiivisuus oli pyrkimyksenä niin pitkälle kuin se on realistisessa maailmassa mahdollista. Olisiko haastattelutulokset toistettavissa eri haastattelijan suorittamana on kysymys, joka liittyy läheisesti tutkimuksen objektiivisuuteen. Tämä tutkimus on yksi tulkinta ongelmasta. Tulkintoja voi olla lähes loputon määrä. Lopputulos kuitenkin perustuu tutkijan ja tutkimuskohteen aitoon vuorovaikutukseen siinä mielessä kuin se on mahdollista.

Kaikille haastateltaville sopi haastattelujen nauhoittaminen, joten kaikki haastattelut nauhoitettiin. Tämän jälkeen ne litteroitiin kokonaisuudessaan. Teoria pirullisista ongelmista pyrittiin selittämään ja kuvailemaan mahdollisimman hyvin siinä ajassa, joka sille oli varattu. Tyhjentävää kuvausta ei ollut mahdollista haastatteluiden alussa antaa, joten lyhyehkön kuvauksen jälkeen haastateltavilta kysyttiin, onko heillä jotain kysyttävää asiasta ja ovatko he mielestään ymmärtäneet pääpiirteissään pirulliset ongelmat. Osa ymmärsi paremmin kuin muut, mutta haastattelijan näkökulmasta katsottuna kaikki kuitenkin ymmärsivät, mistä oli kysymys. Yksi jopa tiesi melko tarkkaan mistä puhutaan jo heti pirullisten ongelmien esille ottamisen jälkeen.

Kaikki haastattelut sovittiin puhelimitse. Haastattelut suoritettiin pääasiassa haastateltavien työpaikoilla tai haastatellun ehdottamassa paikassa kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Haastatteluja tehtiin yhteensä 10. Haastatteluista ensimmäinen toteutettiin 4.5.2009 ja viimeinen 13.6.2009. Haastattelut olivat ajalliselta pituudeltaan tunnin molemmin puolin. Pisimmät olivat kestoltaan noin puolitoista tuntia, kun lyhimmat käytiin läpi noin 45 minuutissa. Haastattelujen pituuteen vaikutti eniten se, kuinka paljon haastateltavalla oli sanottavana ja aikaa haastatteluun.

Kaikki haastatellut antoivat lupansa nimensä julkaisuun. Haastateltavista kaikki olivat miehiä yhtä lukuun ottamatta. Haastateltavat olivat johtavia Vaasan ja Mustasaaren kunnallispoliitikkoja ja virkamiehiä. Yksi haastateltavista oli elinkeinoelämän edustaja. Haastateltavat valittiin siten, että otettiin selville ketkä poliitikoista ovat olleet eniten esillä kuntaliitoskeskustelun piirissä. Tällä haettiin tutkimukselle validiteettia. Haastattelut suoritettiin sekä Vaasan kaupunginjohtajalle että Mustasaaren kunnanjohtajalle, Vaasan kaupungin kehittämissuunnittelijalle sekä VASEK:in (Vaasan Seudun Kehitys

Oy) edustajalle sekä kunnallispoliitikoille. Haastatteluja olisi voinut tehdä paljon laajemmallekin joukolle, mutta tämän tutkimuksen kannalta paras valinta on edellä mainittu ryhmä, koska heillä on paljon vaikutusvaltaa ja mielipiteitä asiasta. Poliitikot ja virkamiehet ovat myös keskeisessä asemassa pirullisissa ongelmissa, sillä juuri he joutuvat niiden kanssa taistelemaan ja tekemään päätöksiä.

Haastatteluja sovittaessa tutkijalle syntyi pieni tutkimuksellinen identiteettikriisi. Puhe-  
limessa yksi haastateltavista aikaa sovittaessa kysyi, että eikö se ole aika vaikeaa tehdä tutkimusta Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksesta, sillä eihän sellaista ole edes olemassa. Tämän jälkeen tutkimuksen otsikko ja jopa koko tutkimuksen oikeutus koki kolauksen tutkijalle. Miten tutkia sellaista, mitä ei ole olemassa? Kuitenkin pienen pohdinnan jälkeen tutkimukselle löytyi jälleen oikeutus ja perustelu: Vaasan ja Mustasaaren välillä on tehty jo selvityksiä mahdollisesta kuntaliitoksesta. Tätä kautta oli hyvä asennoitua uudelleen tutkimukseen ja sen tekemiseen. Liitoskeskustelu ja liitoksen problematiikka ovat olleet myös paljon esillä mediassa.

#### 4.3. Tulokset

Pirullista ongelmaa on mahdotonta kuvata kokonaisuudessaan. Vaasan ja Mustasaaren väliseen kuntaliitokseen liittyy lukemattomia ongelmakohtia ja haasteita. Näitä kaikkia ei ole mahdollista kuvata tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan tutkijan näkökulmasta haastavimmat ja keskeisimmät ongelmat. Tutkimuksen tulosten esittelyssä on käytetty suoria lainauksia haastatteluista. Ne on merkitty sitaatteihin ja kursivoitu. Suoria sitaatteja on käytetty suhteellisen paljon, koska haastateltavat osasivat laittaa ongelmat erittäin hyvin sanoiksi ja kielikuviksi. Lisäksi tällä tavalla lukija pääsee paremmin sisälle haastateltujen ajatusmaailmaan, johon kuitenkin liittyy sekoitus faktaa ja mielikuvia. Sitaattien käytössä on pyritty jättämään henkilöön viittaavat seikat pois. Täten saadaan haastateltujen anonymiteetti suorien lainauksien osalta säilytettyä. Lisäksi sitaatteihin hakasulkeissa merkityt asiat ovat tutkijan täsmentämää tietoa. Haastateluissa nousi esille teemoja, jotka ovat käsiteltynä seuraavaksi.

Ensimmäisenä teemana haastatteluista nousi esille, että sekä *kuntaliitoksen puolustajat että vastustajat perustelivat kantojaan pitkälti samoilla argumenteilla*, joka kuvaa hyvin ongelman pirullisuutta. Asiat ovat hyvin subjektiivisia ja arvosidonnaisia. Tämä kuvaa hyvin myös teoriaosassa esitettyä väitettä, että pirullisissa ongelmissa toimijat puhuvat ikään kuin eri kieltä samoista ongelmista. Toisena teemana nousi esille se, että *kuntaliitoksen ongelmista ehkä eniten korostuivat kieliasiat*. Pohjanmaa on perinteisesti kaksikielinen alue, jolla on monia pelkästään sekä ruotsinkielisiä että suomenkielisiä kuntia. Tutkimuskohteeksi valitut kunnat ovat kaksikielisiä, mutta Mustasaarella on monia pelkästään ruotsinkielisiä vahvoja kyliä. Kieliteemaan liittyy vahvasti myös *kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelu kulttuurisesti* sekä siitä kumpuavat *identiteettiasiat*. Edellisistä nousi esille suoraan neljäs teema, joka koski *ruotsalaisen kansanpuolueen keskeistä asemaa kuntaliitoksessa*. Alue on siis heterogeeninen kielellisesti, kulttuurisesti ja poliittisesti. Viimeisenä käsitellään *Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen pirullisuutta*.

#### 4.3.1. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen puolustus ja vastustus

Jokainen haastateltu löysi mahdollisesta kuntaliitoksesta sekä hyviä että huonoja puolia. Kuntaliitosta puolustavien argumentit olivat pitkälti samoja, mitä muissakin kuntaliitosta koskeneissa tutkimuksissa on tullut esille (ks. esim. Puustinen 1998). Kuntaliitosta puolustavien argumenteista kävi ilmi, että liitosta perustellaan pitkälti niin sanotuin kovin, teknokraattisin arvoin. Nähtiin, että Vaasan ja Mustasaaren yhdyskuntarakenne on kasvamassa yhteen. Tästä erityistapauksena oli Mustasaaren keskustaajama, Sepänkylä on kasvamassa Vaasan keskustan kanssa yhteen. Tämän lisäksi myös niin sanottujen arkipäiväisten toimintojen ja palvelujen nähtiin kasvavan yhteen. Näiksi arkipäiväisiksi asioiksi koettiin muun muassa kaavoitus, liikenneyhteydet ja ympäristökysymykset, sillä nämä kaikki ylittävät kuntarajat. Lisäksi todettiin, että määrättyt asiat tarvitsevat tietyn väestöpohjan. Oikeudenmukaisena pidettiin päätöksenteon levittämistä suuremmalle väestöpohjalle. Näin pienet erot tasoittuvat ja päätökset tehdään vahvemmalla pohjalla ja saadaan enemmän intressejä mukaan päätöksentekoon sekä lisäksi taloudellinen pohja vahvistuu.

Kuntaliitosta perusteltiin myös sillä, että liitokset ja isommat yksiköt ovat nykyisin yleinen kehitystrendi. Tämän taustalla ovat valtio ja EU, jotka haluavat rakentaa isompia ja houkuttelevampia alueita. Liitoksen tarpeellisuutta perusteltiin myös pohjoismaisissa tehtyjen kuntaliitosten hyvien kokemusten takia. Alueellisessa kehittämisessä koettiin, että keskuskunnalle jää suurempi rooli ja että pienemmät kunnat pääsisivät helposti ”siivellä”.

Kaupunkien ja alueiden välinen kilpailu tuli esille vahvasti. Laajentamalla Vaasa saisi etuja esimerkiksi työvoiman hankkimisessa ja monimuotoisuuden kautta. Imagokysymyksiin liittyy ulkopuolisten saama parempi kuvan kunnasta, mikäli se olisi isompi. Yksi haastateltava koki, että 100 000 asukkaan kunta on kriittinen raja, jossa ulkomaisen näkemyksen mukaan ajatellaan olevan ainakin elokuvateatteri ja McDonald’s. Tämän pitäisi olla nimenomaan kaupunki, koska alueen ulkopuolella saatettaisiin ihmetellä alueen käsitettä. Yhtenä esille nousseena kaupunkien ja seutujen kilpailuun liittyvänä esimerkkinä voidaan pitää elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen (Ely) sijoittamista Seinäjoelle. Haastateltujen mukaan sijoitus Seinäjoelle Vaasan sijaan kuvaa hyvin alueiden välistä kilpailua sekä sitä, että kaupunkien koolla on merkitystä. Elyn Seinäjoelle sijoittaminen on hyvä esimerkki siitä, miten myös mielikuvat kaupunkien koosta vaikuttavat päätöksentekoon. Koettiin, että Ely sijoitettiin Seinäjoelle sen takia, että se kilpaili Vaasan kanssa samankokoisena kaupunkina, vaikka todellisuudessa Vaasa on isompi kaupunki. Tätä kautta myös Seinäjoen kasvun ja liitoksien vaikutukset tuovat paineita myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitokselle. Vaasan tulisi siis seurata muiden alueiden kehittymistä. Liitos ajaisi myös Vaasan asemaa entisen Vaasan läänin isoimpana kaupunkina:

*”Että kyllä aina, mitä parempi sä oot, mitä isompi sä oot, mitä hienompi sä oot, ni sitä enemmän se houkuttelee ihmisiä, ihan varmaan.”*

Isomman kunnan puolesta puhui myös hyvin yleinen näkemys, jonka mukaan isomman väestöpohjan kautta saadaan paremmin tuottavuutta ja tehokkuutta. Ei nähty järkeväksi, että on olemassa monia pieniä kuntia, joissa on jokaisessa oma kunnanjohtajansa sekä esimerkiksi talouspäällikkönsä:

*”Et nythän menee tavallaan paljo energiaa turhaan, joka kunnanjohtaja on varmaan keskimäärästä älykkäämpi ihminen, ni pitääkö sit kaikis pienis kunnissa olla oma kunnanjohtaja ja talouspäälliköitä, ne on varmaan kaiks kunnissa ni ekonomeja, niillä voi teetättää jotaki muuta järkevämpää työtä. Ettei kaikkien vierekkäisten pienten kuntien tarvi tehdä samanlaisia budjetteja.”*

Vaikutusvallasta ei löytynyt yhteneväistä näkemystä haastateltavien keskuudesta. Vaikutusvalta on siinä mielessä hyvin mielenkiintoinen aihe, että yhden nähdessä pienemmän kunnan olevan parempi demokratian kannalta, toisen näkemyksen mukaan taas isompi kunta on parempi. Jälkimmäistä näkemystä puolustaa erään haastateltavan argumentti, että parempi, kun on vähemmän luottamushenkilöitä, joilla on todellista päätettävää verrattuna siihen, että päättäjiä on monia ja heillä ei ole mitään konkreettista päätettävää. Edeltävää näkemystä puolustaa taas, että yhdessä isossa kunnassa valtaa käyttää harvempi kuin monessa pienessä kunnassa.

Kuntaliitosta puolustavien näkemyksen mukaan osa tämänhetkisistä luottamushenkilöistä vastustaa liitosta, koska pelkää menettävänsä valtansa ja mahdollisesti myös luottamuspaikkansa. Vastakkainen näkemys puolestaan käänsi asetelman toisin päin:

*”Jos sä haet sitä siltä, että poliitikkona sulla pitää olla niinku iso valtakunta, anteeks käsitettä, ni sillon sun pitää hakea isoa kuntaa. Ja valitettavastihan poliitikoilla, osa näistä virikkeistä, millä sä tavallaan teet duunia, ni osa siitä on sitä, et sä tavallaan kaipaavat valtaa, ei sitä kannata kieltää.”*

Kuntien itsenäisyys ja demokratia vaikuttivat olevan kiinni siitä, kumpaa asiaa haastateltava ajoi, liittymistä vai itsenäisenä kuntana pysymistä. Liittymistä ajaneet olivat suurimmaksi osaksi sitä mieltä, että suurempi kunta on demokraattisempi. Kun taas pientä kuntaa ajavat puolustautuivat sillä, että pienemmissä kunnissa toteutuu lähidemokratia paremmin.

Toinen asia, joka tuo hyvin esille sen, että haastateltavat puhuivat ”eri kieltä” on, kun puheeksi tulivat kuntien rajat ja kuntien itsenäisyys. Rajojen näkymättömyys arjessa oli liitosta sekä puolustava että vastustava seikka. Erään näkemyksen mukaan rajoja ei pitäisi poistaa, koska niistä ei ole mitään haittaakaan. Toisen näkemyksen mukaan puolestaan:

*”...niin että suunnitellaan ja hoidetaan palvelut ja toiminnot, kaikki yhdessä ikään kuin rajaa ei olisikaan, mutta miksi sen rajan sitten pitää olla, jos kerran halutaan ajatella niin, et sitä ei ole. Ja mun suuri kysymys on, että kuka tarvitsee nykyisiä kuntarajoja ja miksi?”*

Kuntien itsenäisyyden noustessa puheenaiheeksi, muodostui miltei jokaisessa haastattelussa pohdintaa siitä, mitä on kuntien itsenäisyys. Osassa haastatteluissa esille nousseen näkemyksen mukaan kunnat ovat jo kauan sitten menettäneet itsenäisyytensä, koska kuntien budjeteista on niin suuri osa lakisääteisiä menoja, eikä niihin voi kunnat itse vaikuttaa. Samalla tavalla lähestyttiin myös Mustasaaren ja Vaasan välistä suhdetta:

*”Et eihän Mustasaarikaan pysty läheskään päättämään kaikista asioista itse, vaan monissa on sittenki riippuvainen Vaasasta, ollaan samoissa kuntayhtymissä, samoissa yhtiöissä ja sikäli sen on harhaanjohtava käsitys kuntalaisille, että jos on itsenäinen kunta, niin silloin me päätämme omista asioistamme. Eiväthän ne pääätä omista läheskään.”*

Kuitenkin toisen näkemyksen mukaan Mustasaari on nyt hyvinkin vahva kunta ja pystyy päättämään omista asioistaan. Kuntaliitoksen puolustajat ottivat moneen otteeseen esille, että monet pienemmät kunnat joutuvat toteuttamaan lakisääteiset palvelunsa lainarahoilla, eikä tämä ole kovin kestävä ratkaisu. Viime vuosien aikana tapahtunut vahva talouskasvu on ollut osallisena vaikuttamassa luuloihin siitä, että pienetkin kunnat pärjäävät yksin ja pystyvät järjestämään palvelunsa tehokkaasti. Lisäksi usein tuli esille, että yhteistyö kuntayhtymien kautta on epädemokraattista. Huolenaiheena oli päätöksentekovallan karkaaminen niiltä, joille se on tarkoitettu, eli poliitikoilta yhden asian kuntayhtymille, joita ei kukaan hallitse. Enää ei tiedettäisi kuka tai mikä päättää, tiedetään vain, että kuka maksaa.. Kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden kautta annetaan kuntalaisille kuva siitä, että ollaan itsenäisiä ja saadaan päättää omista asioista demokraattisesti, mutta todellisuudessa päättäjät eivät pysty edes ottamaan kantaa yhtymien ja yhtiöiden tekemiin päätöksiin.

Kuntaliitosta vastustavien perustelut sille, miksi ei pidä liittyä isommaksi kunnaksi olivat hieman lähempänä humaaneja arvoja kuin liitoksen puolustajien. Liitoksen haitta-  
puoliksi koettiin huolet kylien tulevaisuudesta, ruotsin kielen asemasta uudessa kunnas-

sa, lähidemokratian karkaamisesta sekä siitä, että palvelut karkaavat keskuskuntaan vuosien saatossa. Mustasaaren itsenäisyyttä perusteltiin myös sen palveluiden järjestämisellä taloudellisesti paremmin kuin Vaasassa. Mustasaassa koettiin olevan parempi suhde ja läheisyys päättäjien ja kuntalaisten välillä. Myös vaasalaisten poliitikkojen keskuudesta nousi esille huoli siitä, että mikäli Vaasa joutuu maksamaan Mustasaaren palveluja, se tulisi liian kalliiksi Vaasalle. Tunnuseikat tulivat vahvasti esiin:

*H: Pitäisikö Vaasan ja Mustasaaren liittyä?*

*V: No tää on oikeen tyyppinen tämmönen pirullinen ongelma, että järkiseikat-han sanois, että pitäis, mut tunnuseikat sanoo, et ei pitäis.*

Kuntaliitoksen vastustajat kyseenalaistivat koko alueiden välisen kilpailun. Alueiden välinen kilpailu muodostaisi välttämättä häviöjälakeita, jotka olisivat todennäköisesti kouluttamattomien ja eläkeläisten asuttamia, eli niiden joilla ei olisi varaa muuttaa sieltä pois. Kilpailuasetelman kautta Suomeen muodostuisi yhä enemmän menestyviä alueita sekä niitä, jotka eivät kilpailussa pärjää. Tämän johdosta Suomen väestö ennen pitkää jakautuisi niihin, jotka asuvat voittajakunnissa ja niihin, jotka asuvat häviöjäkunnissa.

Liitoksen vastustajat kokivat ongelmaksi myös sen, että Vaasan väkiluku on ylivoimaisesti alueen suurin. Kuntien liittyessä Vaasan päätösvalta olisi siis vahvempi ja pienemmälle kunnalle ei välttämättä jäisi mitään sananvaltaa uudessa kunnassa. Kuitenkin asenteet ovat muuttuneet myös Vaasan puolella. Enää ei haluta välttämättä liittyä väkisin ”heikompien” naapurikuntien kanssa. Esille nousevat ongelmat maaseudun tyhjenemisestä ja siitä, että maaseudulla asuvat eläkeläiset joutuisivat nykyisten vaasalaisten elätettäväksi. Uusi asenne on, että yksin pärjätään paremmin, Vaasan ei tarvitse ottaa lähikuntia elätettäväksi. Väkilukuun liittyy myös ongelma siitä, miten kunnallisvaltuutettujen määrä jakautuisi tämänhetkisten kuntien kesken. Kuntaliitoksen vastustajat olivat sitä mieltä, että uuden kunnan kautta vaikutusmahdollisuudet omaan ympäristöön heikkenevät. Demokratian yhä kauemmas siirtyminen heijastettiin viime vuosien äänestysaktiivisuuden laskuun. Kun demokratia siirtyy kauemmas, ihmisiä ei enää kiinnosta äänestää. Nyky-yhteiskunnassa ihmisten päätösvalta on siirretty pitkälti Helsinkiin ja EU:n kautta Brysseliin. Sama siis tapahtuisi Vaasan seudun maalaiskunnissa. Päätök-



senteko siirtyisi kauemmas Vaasaan, eikä ihmisiä enää kiinnostaisi edes yrittää vaikuttaa oman ympäristönsä asioihin.

Kuntaliitosta puolustavat sekä vastustavat olivat sitä mieltä, että liitoskeskusteluissa on sekoitettu sulavasti faktaa ja fiktiota. Ovatko jotkut tietyt asiat faktaa vai fiktiota, kuitenkin pitkälti riippui siitä, keneltä kysyi. Faktojen tulkinnasta ei ole olemassa yksimielisyyttä. Toiselle fakta on fiktiota ja toiselle mielikuvat faktaa. Mielikuvien ja faktojen sekoitus saattaa lisätä ongelman pirullisuutta:

*”Insinöörifakta ja kesy kysymys muuttuuki pirulliseksi ongelmaksi sen takia, että mielikuvia on luotu päinvastasta kehityksestä, ku mitä numerot osottaa.”*

Kuitenkin tunnepohjalle peitetään fakta-asioita sekä toisinpäin. Tunteet ovat helpompi sisäistää kuin puhtaat fakta-asiat. Mielikuvat koettiin vahvemmiksi kuin puhtaat faktat. Päätökset tehdään kuitenkin oman arvomaailman kautta. Vaikeutena on se, että pitäisi olla valmis antamaan periksi joistain arvoista. Eräs haastateltava oli kuitenkin valmis panemaan tunneasiat sivuun, mikäli löytyy oikeaa faktatietoa perustelemaan liitosta. Yhteiskunnallisten asioiden tulkinnallisuus on siinä mielessä ongelmallista, että ei aina tiedetä, mikä on faktaa ja mikä fiktiota. Myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa on ongelmana asioiden ja ongelmien tulkinnallisuus. Tunneasioista vahvimaksi näytettyä itsenäisyyden tunne. Oma itsenäisyys on asia, josta ei olla halukkaita luopumaan helposti. Itsenäisyys on tärkeää sekä kuntalaisille että kunnan päättäjille.

Sekä kuntaliitoksen puolustajat että vastustajat kokivat ongelmalliseksi kunnallispoliitikkojen roolin. Päättäjien pitäisi pystyä tekemään oikeita päätöksiä, mutta heillä ei välttämättä ole aikaa perehtyä asioihin tarpeeksi syvällisesti. Kunnallispolitiikkaan osallistutaan enemmän ”harrastuspohjalta”. Aina ei ole edes aikaa lukea kaikkia esityslistoja ennen kokouksia ja istuntoja. Kunnallispoliitikoilla on suuri vastuu. Asiat pitäisi nähdä laajemmasta näkökulmasta kuin vain pelkän oman kunnan tai kylän näkökulmasta, sekä yhteiskunnallisesti että globaalisti.

Kuitenkin osa haastatelluista ehdotti jopa rajattoman kuntaliitoksen mahdollisuutta. Potentiaalinen rajaton kuntaliitos tehtäisiin haastattelujen mukaan Vaasan ja Vähänkyrön

välillä. Rajatonta kuntaliitosta perusteltiin sillä, että Vaasa ja Vähäkyrö ovat samaa toiminnallista aluetta. Pieni toisen kunnan maakaistale välissä ei häiritse toiminnallisuutta. Kuitenkin tällä hetkellä on epäselvyyttä lain suhtautumisesta rajattomaan kuntaliitokseen sekä siitä, rikkooko rajaton kuntaliitos alueen toiminnallisuutta. Rajaton kuntaliitos onkin jo täysin eri tutkimusongelma.

Median vahvan osallistumisen ja mielipidevaikuttamisen nähtiin pahentavan vastakainasettelua. Mielipidekyselyihin ja niiden tuloksiin on erään haastattelun mukaan liian helppo vaikuttaa niin, että saadaan haluttu lopputulos. Lehdistö luo myös kilpailua. Toisaalta taas nähtiin, että on luotu ongelmattomuuden mielikuvaa, joka osaltaan pahentaa tilannetta. Näin kuntalaisille muodostuu ajan kuluessa mielikuva siitä, että liitoksessa ei ole olemassa ongelmia.

#### 4.3.2. Kieliasiat Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa

Kielikysymys koettiin herkäksi ja vaikeaksi. Haastatelluista vain kaksi eivät ajatelleet kieliasioita ongelmana, vaan pikemminkin haasteena. Ongelmana kielikysymykset kuitenkin nousivat esiin muissa haastatteluissa. Huolenaiheina olivat muun muassa se, miten ruotsinkieliset palvelut turvataan ja mitä on joutua vähemmistöasemaan, mikäli liitos toteutuu. Havaittavissa oli myös huolta siitä, mitä ruotsin kielelle tapahtuu liitoksen jälkeen:

*”Tämä on oikeestaan niinku aika uniikki tapaus valtakunnallisestiki tä Vaasan seutu, eli niinku ruotsinkielinen Suomi näkyy täälä hyvin vahvana ja hyvä niin. Ja siihen liittyy nyt sitte mä luulisin ne... mä en pidä niitä missään tapauksessa häiritseväksi, mutta mä ymmärrän myös niitä vastapuolen pelkoja sitten, että tavallaan mitä sitte ruotsinkieliselle Suomelle sitte tapahtuu mahdollisten kuntaliitosten jälkeen.”*

Näkemykset kuitenkin erosivat kieliasioissa paljon. Toisen näkemyksen mukaan ruotsin kieli sinänsä ei katoa mihinkään, vaikka liitos tapahtuisikin:

*”Mutta niinku monet sanoo, että ruotsinkieli loppuu tämmösessä, ni se on täysin humpuukii. Ihminenhän puhuu sitä omaa kieltä niin kauan, ku se puhuu. Ja silloin ku hän muuttaa ja niin edelleen, ni emmä nää kielellisesti mitään ongelmia.”*

Yleisesti kaksikielisyyden ajatellaan olevan rikkaus. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta tutkittaessa kuitenkin nousi esiin se, että kaksikielisyys on pikemminkin ongelma. Miltei kaikissa haastatteluissa kieliasiat nähtiin laajemmassa kontekstissa, kuin pelkästään Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa. Pohdinnat ajautuivat ruotsin kielen asemaan Suomessa valtakunnallisesti ajateltuna, niin lainsäädännöllisesti kuin kansallises-  
tikin ajateltuna:

*”Se ei niinku koske pelkästään Vaasan seutua sekään, et se on paljo isompi kysymys. Et jos on... nyt mä en muista tarkalleen, mut sä voit tarkistaa, et jos suomessa on 15 [oikeasti 19 vuonna 2009] kuntaa, jolla on ruotsinkielinen enemistö ja jos viidessä menee nurinpäin, ni silloin myös kansallinen vaikutus... Et se heikentää kansallisella tasolla ja se heikentää tulevaa lainsäädäntöä.”*

Tulevaisuuden ongelmat liittyvät siihen, että väistämättä tämän hetken virkamiehet jäävät eläkkeelle tulevaisuudessa ja asenteet muuttuisivat uusien virkamiehien kautta. Tämä olisi kuitenkin pitkä ja hidas prosessi. Esiin nousi pelko, että palveluiden tuottaminen ruotsinkielisille ei toimisi tulevassa uudessa kunnassa, mikäli he eivät olisi enemistönä. Osa haastateltavista katsoi, että ruotsinkieliset palvelut voisivat kadota jopa kokonaan seuraavan 15 vuoden aikana. Alueen heterogeenisyys koettiin ongelmalliseksi juuri ruotsin kielen tulevaisuuden osalta. Jos kuntaliitos olisi laajempi ja käsittäisi koko työssäkäyntialueen, olisi keskiarvon mukaan meno haitaksi ruotsinkieliselle väestölle. Suuri osa juuri ruotsinkielisistä jäisi paitsioon. Lisäksi nähtiin, että jos koko Suomi olisi samanlaisesti kaksikielinen kuin Pohjanmaa, ongelmaa ei olisi. Tästä voidaan päätellä, että kieleen liittyvä ongelma on jonkinlainen ruotsinkielisen Suomen ”henkiinjäämistäistelu”.

Ongelmalliseksi koettiin myös tämänhetkinen kielilainsäädäntö. Erään haastatellun mukaan se tuijottaa pelkästään enemmistöjä. Jos lakia muutettaisiin, olisi Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos mahdollinen. Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan se ei ole kovinkaan mahdollinen. Kielilain muuttaminen liittyisi kulttuurien ja kielten ylläpitämiseen. Se on iso valtakysymys myös ruotsalaiselle kansanpuolueelle. Kielikysymys voidaan

nähdä kahtalaisesti; ennen mahdollista liittymistä se on pirullinen ongelma. Toisen näkemyksen mukaan mahdollisen liittymisen jälkeen kieliasioiden järjestely muuttuukin kesyksi ongelmaksi.

Kielen osalta osa ihmetteli, miten kieliasioista on tullut niin kriittinen tekijä, sillä molemmat kunnat, sekä Vaasa että Mustasaari ovat kumpikin täysin kaksikielisiä. Suhteet ovat tällä hetkellä vain toisinpäin. Molemmat kunnat ovat siis tälläkin hetkellä velvollisia järjestämään palvelut molemmilla kielillä. Kieliongelmaa vähäisenä ongelmana pitäneet toivat esiin, etteivät ymmärrä tämän hetken ongelmaa kielestä, mutta ymmärtäisivät jos kysymys olisi pelkästään suomenkielisen ja pelkästään ruotsinkielisen kunnan liitoksesta. Ruotsinkielisten nähtiin vierastavan suomenkielisiä ja suomenkielisten vierastavan ruotsinkielisiä. Tämä johtuu pitkälti erilaisista kulttuureista ja identiteeteistä, joita ruotsinkielisillä ja suomenkielisillä alueilla on.

#### 4.3.3. Kaupungin ja maaseudun kulttuurierot ja identiteetti

Pohjanmaan alueella kieliasiat liittyvät vahvasti kaupunkien ja maaseudun identiteettiin. Ongelmalliseksi nähtiin, että Mustasaari on vahvasti maaseutupainotteinen kunta, kun Vaasa nähtiin urbaanina kaupunkina. Kielen lisäksi tämäkin tuottaa vastakkainasettelua. Kuitenkaan Mustasaarta ei nähty niinkään perinteisenä maalaiskuntana, sillä sen keskustajaama, Sepänkylä on isohko taajama ja sijaitsee niin lähellä ja tavallaan osana Vaasan keskustaa.

Kulttuurierona Mustasaaren ja Vaasan välillä on, että Vaasa on haastateltavien mukaan olemukseltaan enemmän kaupunki. Tämä heijastuu olemuksesta, piirteistä, ajattelutavoista sekä elinkeinorakenteesta. Tämän lisäksi maalaiskuntana Mustasaari keskittyy aivan erilaisiin asioihin. Se, että tutkimusalueella on olemassa molempia, sekä urbaaneja että maalaiskunnan piirteitä koettiin suurimmaksi osaksi ongelmalliseksi. Osa haastateltavista näki maaseudun vierastavan urbaania kaupunkia ja toisaalta taas kaupunkilaisen vierastavan maaseutua. Osa haastateltavista näki, että erilaisuus ei ole ongelma, vaan rikkaus.

Liitoksen kannalta vastakkainasettelussa on omat ongelmansa. Eräs haastateltava koki, että Vaasan puoleisessa kulttuurissa halutaan helpommin tallata ihmisiä. Yhteistyössä ongelmalliseksi koettiin, että kaupunki helposti sanelee ehtoja, vaikka monilla on sama puoluetausta ja kun tehdään asioita ja päätöksiä ennen keskusteluja:

*”Niil on se kulttuuri Vaasan puolella, et ne ei oikee haluu kuunnella muita, et ne tekee vaan. Ja siinä niinku lyö päänsä aivan turhaan seinään, et se ois helpompaa jos kävis pikkasen keskusteluu etukäteen, et miten me tä tehään, ni sit muutki hyväksyis sen paljo helpommin.”*

Liitoksen kannalta poliittisten kulttuurien yhteensovittaminen koettiin ongelmalliseksi. Mustasaaren kunnallispolitiikkaa hallitsee suvereenisti yksi puolue. Vaasassa tilanne on hieman tasautuneempi. Yksi haastateltava jopa vertasi Mustasaaren poliittista kulttuuria Venäjän yksipuoluejärjestelmään sekä koki kahden täysin erilaisen kulttuurin yhteensovittamisen juuri kaikkein vaikeimmaksi ongelmaksi:

*”Koska Mustasaari on ku Venäjä. Yksipuoluejärjestelmä, missä on vaan yks puolue ja se on kaikenlisäksi tällanen niin sanottu kielipuolue, koska sen puolueen periaate on myöskin suojella ruotsinkielisten olemassaolo ja hyvinvointia ja niin edespäin ja että se säilyy suomessa ja suomi pysyy kakskielisenä maana.”*

Kuntien kulttuuri liittyy vahvasti kuntalaisten identiteettiin. Identiteettikin koettiin ongelmaksi, sillä ollaan paikallisesti sitoutuneita. Identiteettien muuttuminen on erittäin hidasta. Yksi haastateltavista pohti esimerkiksi sitä, ettei osaa vielääkään ajatella 1970-luvulla Vaasaan liitettyä Sundomin aluetta Vaasaan kuuluvana. Kuitenkaan mahdollisen liitoksenkaan jälkeen paikka tai alue itsessään ei katoa, se vain kuuluu uuteen kuntaan. Haastateltujen mukaan identiteetissä ongelmaksi koettiin esimerkiksi se, että Mustasaarella sekä alueen kylissä asuvat ihmiset eivät välttämättä osaisi ajatella itseään vaasalaisina. Haastattelujen mukaan Mustasaaren kylissä on hyvin vahva kyläidentiteetti eikä kaikissa kylissä kyläläiset itse ajattele olevansa edes mustasaarelaisia. Eräs haastateltu<sup>1</sup> liitti identiteetin tunteeseen:

---

<sup>1</sup> Kyseinen asiantuntija ei kuitenkaan ollut varsinaisten haastateltavien joukossa. Hän tuli hetkeksi keskustelemaan mukaan eräässä haastattelutilanteessa.

*”Että tässä kuntaliitosasiassa on hirveesti niinku tunnetta mukana. Ja se tunne liittyy identiteettiin ja se identiteetti niinku siihen, että jos tulee Suur-Vaasa, ni sitte mun on pakko sanoa, että mä asun Vaasassa. Se ois aivan hirveetä. Se on sama, ku joku sanois, että mä oon nyt ryssä.”*

Mielipiteet elinkeinoelämän suhteesta kuntaliitokseen olivat hyvin kaksijakoisia. Kuntaliitoksen puolustajat totesivat moneen otteeseen, että kuntaliitos olisi luotu osittain helpottamaan elinkeinoelämän elinmahdollisuuksia Vaasan seudulla. Elinkeinoelämä on vahvasti antanut ymmärtää, että kuntaliitos helpottaisi toimintaa alueella. Elinkeinoelämän ja kaupungin intressit olisivat kytkettyinä kuntaliitoksessa. Kuntaliitosta vastustaneet eivät ymmärtäneet miksi elinkeinoelämälle annetaan vahva rooli kuntaliitoskeskustelussa. Elinkeinoelämä luo työpaikkoja ja täten tuo mukanaan verorahoja kunnille, mutta kuitenkin kunnan perimmäinen tehtävä ei ole palvella vain elinkeinoelämän tarpeita. Kuitenkin elinkeinoelämän roolia taustavaikuttajana kuntaliitoksessa pidettiin vahvana.

#### 4.3.4. ”Uumajan” malli

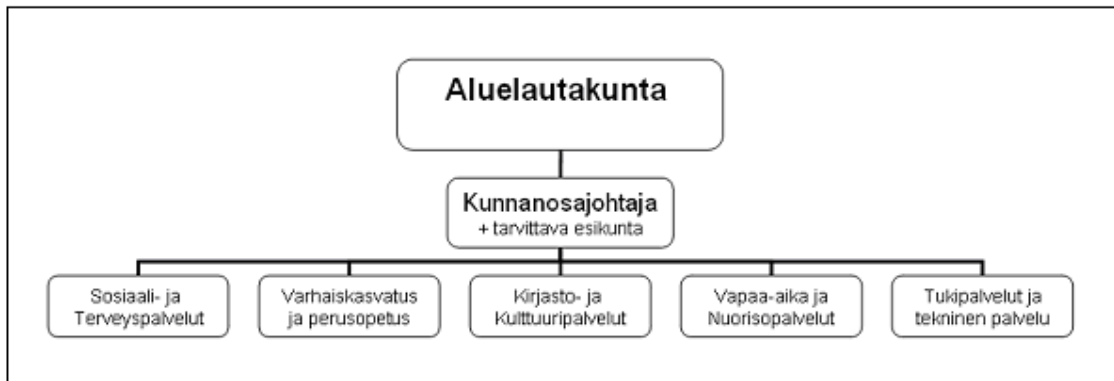
Identiteetin muuttumisessa ongelmana on, voiko kuntalainen mieltää itsensä samanaikaisesti sekä mustasaarelaiseksi että vaasalaiseksi. Ongelman ratkaisuksi ehdotettiin moneen otteeseen niin sanotun ”Uumajan” mallin kaupunginosahallintoa<sup>2</sup>. Uumajan malli tuli esiin lähes jokaisessa haastattelussa kysyttäessä innovatiivisista ongelmanratkaisuyrityksistä. Tämä malli antaisi ihmisille tilaa elää omaa elämäänsä ja toimia niillä samoilla ehdoilla sekä pohjautuisi juuri tämän ymmärtämiseen. Kuvassa 2 on esitelty eräs ehdotettu rakenne aluehallintomallille.

”Uumajan” mallissa nykyiset kunnat saisivat uudessa kunnassa eräänlaisen kunnanosa-hallinnon ja näin ollen niille jäisi enemmän pelivaraa päättää omista asioistaan. Ei tosin samassa mittakaavassa, kuin mitä itsenäisessä kunnassa. Aluelautakunnille delegoitaisiin mahdollisimman paljon päätösvaltaa oman osa-alueen asioissa ja lautakuntien jäsenet edustaisivat omaa aluettaan. Hallintokielenä säilyisi alueen enemmistön kieli. Alue-

---

<sup>2</sup> Niin sanottu Uumajan malli on ollut tiheään esillä mediassa. Se on malli, jonka on ajateltu sopivan Vaasan tilanteeseen hyvin, sillä mallissa päätöksenteko on jaettu kaupunginosahallintoon.

lautakunnat pyrkisivät estämään päätöksenteon täydellisen keskittymisen keskuskuntaan. Poliittiset voimasuhteet määräytyvät koko kunnan äänestystuloksen mukaan. Vaasan ja Mustasaaren tapauksessa on kuitenkin käynyt ilmi, että tämänlainen ratkaisu ei alueella toimisi. Uumajan mallia pidettiin oikeasti innovatiivisena, mutta sen ei tämänhetkiseen tilanteeseen ajateltu sopivan sellaisenaan. Kuitenkin tulisi miettiä, mitkä palvelut on mahdollista perustellusti hoitaa aluelautakuntien kautta sekä millaista toimivaltaa on mahdollista siirtää aluelautakunnille. Ongelmalliseksi koettiin Uumajan malliin liittyen kieliasiat. Jos syntyisi suurempi kuntaliitos ja alueella on sekä täysin ruotsinkielisiä että täysin suomenkielisiä kuntia, niin kuitenkin ruotsinkielisten alueiden pitäisi laittaa esimerkiksi tienviitat myös suomeksi ja toisin päin.



**Kuva 2.** ”Uumajan” mallin eräs ehdotettu aluehallintorakenne (Vaasan kaupunki, 2008).

#### 4.3.5. Ruotsalaisen kansanpuolueen asema kuntaliitoksessa

Kieliasiat, maaseudun ja kaupungin väliset kulttuurierot sekä identiteetit ovat vahvasti liitettyinä politiikkaan, tässä tapauksessa kytkettynä etenkin ruotsalaisen kansanpuolueen (RKP) politiikkaan. Puolueella on enemmistö Mustasaaren kunnanvaltuustossa sekä se on suurin puolue Vaasan kunnanvaltuustossa. RKP koettiin myös keskeiseksi vaikuttajaksi mahdolliseen kuntaliitokseen. Ensinnäkin, koettiin, että puolue ei haluaisi menettää valtaansa Mustasaarella. Tällä hetkellä RKP:llä on Mustasaaren kunnanvaltuuston 43 paikasta 32, eli yksinkertainen enemmistö. Toiseksi, haastatteluissa RKP koettiin erittäin heterogeeniseksi puolueeksi. Tämä kävi ilmi siinä, että puolue kattaa monia eri

poliittisia ajattelumaailmoja. Osa haastatelluista viittasi siihen, että RKP:ssä on puoluekentän joka laidalta edustajia vasemmistosta oikeistoon. Puolueen linjan yhdenmukaisuuden puuttuminen tulee esille jo Vaasan kaupungin ja Mustasaaren kunnan kulttuurieroissa. Kuten edellä on todettu, eräs haastateltu koki, että Vaasan puolelta helposti vain käsketään samasta puoluetäustasta huolimatta. Ruotsalaisen kansanpuolueen sisällä on monia näkemyksiä myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksesta; yksi ei halua liittyä, toinen kannattaa yhteistyötä, kolmas puolestaan haluaisi toteuttaa kuntaliitoksen. Erilaisia näkemyksiä RKP:n sisällä on molemmissa tutkituissa kunnissa.

Lisäksi, kuten edellä kävi ilmi, ruotsinkielinen Suomi mieltii omaa eloonjäämistään. Tämä tulee esille myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa, koska kuntaliitoksen toteutuessa RKP menettää yksinkertaisen enemmistönsä. Silti se säilyisi tulevan kunnan suurimpana puolueena. Myös puolueen roolia pohdittaessa haastatteluissa kävi ilmi, että tässäkin aiheessa on enemmän kyseessä kuin ”pelkkä” kuntaliitos. Erään haastateltavan mukaan jos Mustasaari hyväksyisi liitoksen, pitäisi siihen kuitenkin vielä saada RKP:n valtakunnallisen johdon vihreä valo:

*”Että se on niinku päivän selvä asia, et jos Mustasaarella tulais siihen tulokseen, että tehdään kuntaliitos, mutta Stefan Wallinilla on peukalo alas, niin ei onnistu. Et tähän kietoutuu kuitenkin tämmösiä tavallaan... RKP ja ruotsinkieliset katsoo tätä valtakunnallisesti, ni tä on iso juttu. Ja se, että siinä pitää olla tavallaan niinku RKP:n valtakunnallisen puoluejohdon hyväksyntä myös, ni se on päivän selvä asia, että näin se on.”*

Toinen seikka liittyen RKP:n asemaan kuntaliitoksessa on se, että yksi haastateltu koki puolueen sisällä olevan pirullinen ongelma. Tämä pirullinen ongelma näkyy aluehallintoratkaisussa, kun Kokkolan kaupunki on äänestyspäätöksellä päättänyt haluavansa liittyä etelään Vaasan suuntaan:

*”Tämä on RKP:lle tämmönen pirullinen ongelma, jos ne suuntautuu pohjoseen, ni ne ruotsinkieliset jää tuuliajolle siellä Kokkolan seudulla. Jos päätös on, että maakunta hajotetaan ja se Kalajokilaakso menee pohjoseen ja Kokkola tulee tänne, se liitetään tänne Pohjanmaan liittoon, joka ois ihan luonteva ratkasu, mutta silloin Pohjanmaan liitosta tulee suomenkielinen enemmistö. Nyt se on ruotsinkielinen enemmistö, 52/48. et kyllä tä... ja silloin tämä niitten korttitalo taas hajoaa siltä osin.”*



Sama ajattelumaailma heijastuu Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa, mikäli liitos nähdään laajemmassa mittakaavassa. Ruotsinkieltä ajavalle puolueelle on suuri menetyks, jos Suomen 19 ruotsinkielienemmistöisestä kunnasta katoaa viisi. Tutkimus on kuitenkin rajattu pelkästään Vaasan ja Mustasaaren väliseen liitokseen, mutta haastatteluiden perusteella voidaan kuntaliitoksen toteutuessa tulevaisuudessa odottaa muidenkin kuntien mahdollista liittymistä uuteen kuntaan. Ongelma ei olisi siinä mittakaavassa, kuin se tällä hetkellä on, mikäli koko Suomi olisi kielijakaumallisesti samanlainen kuin Pohjanmaa. Esille tulleet ongelmat heijastuvat kaikki siis siitä, että ruotsinkieliset ovat Suomen mittakaavassa kuitenkin pieni vähemmistö, noin 5,4 prosenttia kokonaisväestöstä vuonna 2008.

#### 4.3.6. Robertsinkin selviytymisstrategiat Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa

Haastatelluilla ei ollut läheskään yksimielistä näkemystä siitä, mitä kolmesta Robertsinkin luomasta selviytymismallista on käytetty tai tulisi käyttää. Mallit olivat kilpailuhenkinen, yhteistyöstrategia sekä autoritaarinen. Käytetty strategia haastateltujen mukaan on esitelty taulukossa 3. Mielenkiintoisena voidaan pitää sitä, että näkemykset erosivat jyrkästi. Haastatteluissa tuli esille ensisijaisesti käytettynä jokainen kolmesta strategiasta. Muuten esille tulleina esiintyi myös kaikkia strategioita. Eniten oli kannatusta kuitenkin yhteistyöstrategialla. Mikä sitten vaikutti näkemyseroihin strategioista? Yhtenä selittävä syynä voidaan pitää sitä, että lähes kaikki kuntaliitosta puolustaneet näkivät yhteistyöstrategian olevan käytössä. Liitosta vastustaneet puolestaan eivät näin nähneet, vaan valitsivat yleisesti joko autoritaarisen tai kilpailuhenkisen strategian. Toinen selittävä syy on se, että yhteistyöstrategian ajateltiin olevan käytössä lähinnä Vaasan kunnallispolitiikkojen ja virkamiesten keskuudessa. Näkemykseen käytetystä strategiasta vaikuttaa selvästi siis myös mielikuvat ja asenteet.

**Taulukko 3.** Käytetty selviytymisstrategia haastateltujen mukaan.<sup>3</sup>

<b>Ensisijaisesti käytetty strategia haastattelun mukaan:</b>	<b>Muita esille tulleita strategioita:</b>	<b>Muuta huomautettavaa:</b>
Kilpailuhenkinen	Kaikki kolme kuitenkin esillä.	Autoritaarisuudesta pitäisi päästä mahdollisimman paljon pois.
Kaikki	Yhteistyöstrategia kasvattanut asemaansa.	Lehdistö on luonut kilpailua entistä enemmän. Yhteistyö hidasta ja kuluttavaa. Virkamiesten ja poliitikkojen roolit sekaisin.
Yhteistyö	-	Autoritaarinen ja kilpailuhenkinen poissuljettuja vaihtoehtoja. Yhteistyö kuitenkin aikaa vievää ja kallista.
Autoritaarinen	Kilpailuhenkisyttä mukana enemmän Mustasaaren puolelta.	Ei olla samalla viivalla puhumassa, ei kuunnella pieniä.
Autoritaarinen	Kilpailuhenkisyttä myös mukana.	Pitäisi kilpailla muiden seutujen kanssa, ei oman seudun sisällä. Yritetään tapella seudun asukkaista.
Yhteistyö	Kaikkia muitakin mukana.	Mikään muu ei onnistuisi.
Yhteistyö	-	Muuten ei toimi, kukaan ei voi sanella. Ryhmä on enemmän kuin sen osiensä summa.
Yhteistyö	Kilpailuhenkistä mukana.	Yhteistyö kuluttaa loppuun.
Yhteistyö	Myös autoritaarisuutta.	Keskeistä kompleksisen ongelman päätöksenteossa on vastuunotto.

<sup>3</sup> Taulukossa on vain yhdeksän kohtaa, koska yhdeltä haastatellulta ei ehditty aikarajoitteiden johdosta kysyä hänen näkemystään käytetystä strategiasta.

#### 4.3.7. Kuntaliitoksen pirullisuus

*”Kyllähän se ilman muuta! Siis tähän on pirullinen ongelma!”*

Osa haastatelluista ei uskaltanut suoraan ottaa kantaa kysymykseen kuntaliitoksen pirullisuudesta. Kuitenkin yleisenä näkemyksenä voidaan pitää, että Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta pidettiin pirullisena ongelmana. Suhtautuminen kuntaliitokseen pirullisena ongelmana herätti erilaisia reaktioita. Yksi haastateltu piti selvänä, ettei oikeita ratkaisuja ole löydettävissä ja ongelman kanssa tulee vain elää ja toimia. Lisäksi poliitikko kohtaa pirullisia ongelmia joka päivä. Toinen haastateltu uskalsi vastata saman tien ongelman olevan juuri pirullinen. Kolmas ei uskaltanut kommentoida ongelman pirullisuudesta juuri lainkaan. Neljäs totesi ongelman olevan taustalla vaikuttavissa ihmisissä, eli korosti ongelman sosiaalista ulottuvuutta.

Pirullisen ongelman piirteitä kuntaliitoksessa ei ole käyty läpi kohta kohdaltaan, vaan pyritty poimimaan niitä ongelmia ja haasteita, jotka tekevät juuri tästä kuntaliitoksesta pirullisen ongelman. Kompleksisessa rakenteessa ei ole myöskään mitään hyötyä jakaa ongelmaa osiin, vaan ongelmaa pitäisi käsitellä holistisesti kokonaisuutena. Edellä esille tulleet asiat, kieli, maaseutu–kaupunki–vastakkainasettelu, kulttuurit ja identiteetit sekä RKP:n rooli ovat omiaan tekemään Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksesta pirullisen ongelman. Kuitenkin tutkimuksessa tuli esille myös muita asioita, jotka perustelevat ongelman pirullisuutta. Nämä asiat on käsiteltyä seuraavaksi.

Ensinnäkin, ratkaisuvaihtoehtoja on käytännössä lukematon määrä; erilaisia yhteistyömalleja kuntayhtymien kautta, erilaisia liitoskombinaatioita löytyy aluejaon suhteen monia. Kuitenkin niiden määrä on laskettavissa. Jos alueella tapahtuisi liitoksia erilaisin yhdistelmin, jäisi vielä mahdollisuus erilaisiin yhteistoimintamalleihin, joiden erilaisten yhdistelmien määrä on käytännössä katsoen lukematon. Tämä ajaa siis pirullisen ongelman piirteiden yhtä tärkeimmistä kohdista; ratkaisuvaihtoehtoja on olemassa käytännössä loputon määrä.

Yleisesti esitettiin, että uusi kunta olisi hyvä muodostaa työssäkäyntialueen pohjalta. Käytännössä katsoen uuden kunnan muodostaisivat siis Vaasa, Mustasaari, Maalahti,

Korsnäs, Laihia, Isokyrö, Vähäkyrö ja Vöyri-Maksamaa. Kuitenkin herää kysymys, jos alue on erittäin heterogeeninen kulttuurisesti, identiteetiltään, rakenteeltaan, toimintatavoiltaan ja ajatusmaailmoiltaan, niin miksi uuden kunnan pitäisi perustua juuri työssäkäyntialueeseen? Uusi kunta olisi ehkä toiminnallisesti eheä kokonaisuus, mutta on unohdettu kulttuuriset ja ajatusmaailmalliset seikat. Syntyisikö uuteen työssäkäyntialueeseen perustuvaan kuntaan kahtiajakoa tai vastakkainasettelua. Tämä seikka kuvaa hyvin pirullisen ongelman piirrettä, jonka mukaan ihmisten oma subjektiivinen näkemys tuo mukanaan uusia ratkaisuvaihtoehtoja.

*”Et kyl mä väitän, et missään muualla Suomessa ei oo niin suuria eroja niin lyhyillä maantieteellisillä etäisyyksillä, ku Vaasassa. Ei missään. Et-tä jos sä meet Koivulahdesta ja ajat 20 tai 15 km ja tuut Vähäänkyröön, ni se on aivan erilainen, aivan erilainen. Ja sitte sama juttu Maalahdes-sa, et jos sä meet Maalahdesta Laihialle taikka Korsnäsistä Jurvaan, ni aivan eri maailma. Ihan eri kielet, ihan eri ajattelutapa, ihan eri kulttuuri. Et kyllä ne on niin erilaisia.”<sup>4</sup>*

Mielenkiintoista on, että monen haastatellun mukaan heillä on hyvin tiedossa mikä tällä hetkellä on syy siihen, ettei kuntaliitoksessa ole vielä edetty. Tämän ongelman määrittelystä kuitenkin vaihteli sen mukaan, keneltä kysyi. Yksi painotti kieltä kaikkein pirullisimmaksi ongelmaksi, toinen taas erilaisten poliittisten kulttuurien yhteensovittamista, kolmas kaupungin ja maaseudun välistä kulttuurieroa. Eräs haastateltu näki, ettei ongelmaa itsessään ole tiedossa:

*”Kyllä nä tavalla tai toisella aika hyvin sopii tähän Mustasaari–Vaasa... et mikä tää ongelma täs Vaasa–Mustasaari on, ni eihän sitä oo kukaan keksiny, et mikä täs on se ongelma.”*

Ei siis ole olemassa selkeää ja lopullista määritelmää, joka kuvaisi ongelman täysin. Subjektiivisuus nousee jälleen esiin. Pelkästään ongelman määrittäminen on kiinni siitä, keneltä sitä kysyy. Subjektiivisuuteen liittyy myös näkökulma, jonka mukaan on löydettävissä erilainen ratkaisu, jos lähtee ajamaan eri asioita. Jos tavoitteena on tehokkuus, demokratia tai kielinäkökulma, päätyy välttämättä erilaisiin ratkaisuihin. Ratkaisun ai-

---

<sup>4</sup> Kyseinen asiantuntija ei ollut varsinaisten haastateltavien joukossa. Hän tuli hetkeksi keskustelemaan mukaan eräässä haastattelutilanteessa.

nutkertaisuutta, ratkaisuyrityksen merkittävyyttä ja suunnittelijan tai päätöksentekijän vastuullisuutta kuvaa hyvin seuraava kommentti:

*”Oisko tässä sitte semmonen seuraus, et jos uusi Vaasa syntyy ja se nielaisee sitte nä ruotsinkieliset pitäjät ni entäs jos sitte myöhemmin todetaan, että se ruotsinkielinen Suomi meni tämän ratkaisun myötä, et onhan tämmönenki periaatteessa mahdollinen. Toisaalta sitte toinen vaihtoehto on sitte, jos sovitaan sitte, että ollaan näin ja ku tapahtuu sitte mejän toimintaympäristössä muutoksia ja taloudessa, työpaikoissa ja koulutuksessa ja näin päin pois, niin sitte voidaan toisaalta taas kysyä, että miksi ette tehneet mitään, et nyt lähti yliopisto, ammatikorkeakoulu, teollisuus pakenee sitte sen takia kun ei oo koulutettua työvoimaa, pääomat lähtee ku ne totee, että täähän on sammuva käpykylä.”*

Ei siis ole mahdollista ennustaa tulevaisuutta, mutta on kuitenkin pakko tehdä vähintään tyydyttävä ratkaisu. Lukemattomat tulevaisuuden ennusteet väestörakenteeseen, työpaikkojen kehitykseen ja niin edelleen tuovat mukanaan uutta informaatiota, jonka kautta pystytään hakemaan uudenlaista, parempaa ratkaisuvaihtoehtoa. Tätä kautta selvitysten teko voisi käytännössä katsottuna jatkua loputtomiin. Aina voidaan hakea ”parempaa” ratkaisua ongelmaan ja pyrkiä ymmärtää ongelmaa paremmin. Tarkoituksena ei ehkä olekaan löytää perimmäistä totuutta, vaan parantaa ongelman ominaisuuksia siten, että niiden kanssa pystytään elämään. Toteutettuna liitos olisi myös todennäköisesti lopullinen eikä mikään kokeiluvaihe. Siitä ei pääse koskaan eroon. Myös tämä tuo mukanaan tietynlaista varovaisuutta.

Pirulliset ongelmat ovat usein ongelmia jostain ylemmän tason ongelmasta. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen tapauksessa ylemmäksi ongelmaksi nähtiin väestön vanheneminen valtakunnallisella tasolla, mihin Paras-hanke pyrki vaikuttamaan sekä siihen liittyvä huoltosuhteen heikkeneminen. Kuitenkaan väestön vanhenemiseen ei pysty vaikuttamaan. Pirullisen ongelman käsitteleminen kesynä ongelmana voi johtaa uudenlaisiin, jopa entistäkin pirullisempiin ongelmiin. Kuntaliitoksen tapauksessa tilanne on nähtävissä siten, että uusien ja isompien alueiden tarkoituksenmukainen luominen johtaa välttämättä tulevaisuudessa tapahtuviin entistäkin isompien alueiden luomiseen. Tästä toimii hyvin vertauskuvana Seinäjoen kasvu. Tällä hetkellä Seinäjoki näyttää haastateltujen mukaan yhtä isolta kuin Vaasa, mutta todellisuudessa se on kuitenkin pienempi. Seinäjoen ”kasvu” kuntaliitoksen kautta hämää. Miksei myös Vaasan ja Mus-

tasaaren kuntaliitos hämäisi muita kaupunkialueita? Näyttää siltä, että on syntymässä ”pirullinen oravanpyörä”. Alueiden ja kaupunkien pitää näyttää aina vain isommilta ja isommilta. Pirullinen ongelma ei siis pysähdy koskaan. Erään näkemyksen mukaan kuntaliitos parantaa vain oireita, ei itse ongelmaa:

*”Ei se ole mikään kesy ongelma, se on pirullinen ongelma, koska sun pitää juosta aina vähän nopeammin, vähän isommaksi kuin joku muu. Ja tavallaan sillä sä luot niinku uuden pirullisen ongelman, siinä sä oot aivan oikeessa. Sillä luodaan uus pirullinen ongelma, koska heti ku sä oot saavuttanu sen tason, sulla pitää olla seuraava taso saavutettavana. Ja siinä mielessä minä näen, että tällä ollaan luomassa useita tällasia pirullisia lisäongelmia. Ei tällä kuntaliitoksella ratkaista mitään, sillä siirretään yks ongelma syrjään ja luodaan uus.”*

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on myös uniikki. Kuntaliitoksia on tehty Suomessa ja maailmallaakin. Omia ongelmia on ollut jokaisessa liitoksessa, mutta ei täysin samanlaisia kuin mitä Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa. Kuntaliitokset voivat siis muodostaa yhden tietynlaisen ongelmien viitekehysten, mutta ongelmat itsessään ovat uniikkeja jokaisessa tapauksessa; kahta samanlaista maantieteellistä ja identiteetiltään samanlaista aluetta ei ole olemassa. Vaikka Vaasan seudulla on tehty ennenkin kuntaliitoksia, niistä ei välttämättä ole tämän ongelman ratkomisessa hyötyä. Uniikkisuus pitäisi ymmärtää sitä kautta, että jokainen ongelma, vaikka vaikuttaakin samanlaiselta, sisältää erilaiset rajoitteet ja ratkaisumahdollisuudet. Samanlaisia ratkaisumalleja ei voida käyttää Vaasan ja Mustasaaren tilanteessa, kuin on käytetty 1970-luvulla. Aika, ihmiset, yhteiskunnallinen viitekehys ja ajattelumaailmat ovat muuttuneet.

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen ongelmaa on selvästi pyritty ratkomaan perinteisen lineaarisen ongelmanratkaisun menetelmillä. Lähtökohtana on ollut miettiä tarpeita ja miten niihin päästään. Tämä ongelmanratkaisumenetelmä riittää kesyissä ongelmissa, muttei pirullisissa.

*”Pitäis lähteä siitä, et mikä on tarve ja tulevaisuus ja mikä on maali ja sit miettiä millä siihen maaliin päästään”*

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on mahdotonta ratkoa täysin eristyksissä muista ongelmista ja yhteiskunnallisesta tilanteesta. Tutkimusalueen kaksi kuntaa eivät ole yksi-

näisiä saarekkeita, joihin muualla tapahtuvat asiat ja vallitsevat olosuhteet eivät vaikuta. Juuri taustalla oleva suurempi yhteiskunnallinen ongelma onkin ajanut kuntia ongelmiin, joissa ne nyt ovat.

Kuntaliitoksen ongelmat ovat hyvin henkilökeskeisiä. Yhden haastatellun mukaan tilanne vaatii ratketakseen oikeanlaiset ihmiset ja että asiat vain loksahtavat paikoilleen:

*”Että kyl mä väittäisin, että jos tä ongelma tota, niin lähtee ratkeamaan, ni se tarttee vaan niinku, että on oikeanlaiset ihmiset sitä, niinku... Et se vaan loksahtaa sitte. Että asioista voidaan keskustella ja voidaan päästä...”*

Lainausta voidaan tulkita varmasti monella eri tavalla, mutta tutkimuksen aihepiiriin viitaten voidaan todeta, että asioiden mahdollisen emergenssin ja itseorganisoitumisen kautta muodostuisi ratkaisu. Asioita ei voi täysin suunnitella ja asioiden järjestyminen vaatii aikaa ja kärsivällisyyttä. Myös sattumalla ja otollisilla olosuhteilla on tekemistä hyvän loppuratkaisun aikaansaamiseksi.

Erään haastatellun mukaan pirullisia ongelmia on pyritty tunnistamaan menneissä ja nykyisessä selvitystyössä. Tätä tutkimusta kirjoitettaessa (kesällä 2009) on meneillään suurempi selvitystyö alueen mahdollisista kuntaliitoksista. Työlle on asetettu suuria odotuksia. Selvityksessä pyritään arvioimaan maaseutu–kaupunki -problematiikkaa, kielikysymystä sekä aluedynamiikkaa ja yhdyskuntarakennetta, myös kuntien talous on osana selvitystyötä. Selvityksiä on toki tehty aiemminkin. Vuonna 2006–2007 muut kunnat kuin Vaasa eivät lähteneet mukaan tekemään selvitystä, jonka peruja vuoden 2008–2009 selvitystyö on. Aikaisempi selvitys on Vaasan johtama. Tämänhetkinenkin selvitys on suurilta osin Vaasan ajama. Tämä tuli esille haastatteluissa. Pohdittiin Vaasan kaupungin intressejä ja selvitystyön tekemisen yhtäläisyyksiä. Mustasaarella ei ole samanlaista virkamieskoneistoa kuin mitä Vaasalla on, joten Vaasan näkemys on korostettu.

Kaikki haastatellut eivät suoraan tunnistaneet kuntaliitosta pirulliseksi ongelmaksi. Kuitenkin kaikki löysivät kymmenen kohdan listasta, joilla pirullisia ongelmia kuvataan joitain piirteitä, jotka sopivat Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitokseen. Selvimpinä piir-

teinä kuntaliitoksesta pidettiin sen uniikkiutta, jota tosin kaikki eivät todenneet. Yhtäläisesti kuntaliitoksen oletettiin olevan myös oire jostain ylemmän tason ongelmasta. Tosin ylemmän tason ongelma hieman erosi haastateltujen näkemyksien takia. Suuri osa näki ylemmän tason ongelmaksi juuri väestön ikärakenteen muutoksen. Mutta osa näki taustaongelmaksi sen, että päämääräksi on otettu tietyn suuruinen väestömäärä uudelle kunnalle ja sillä ei ole merkitystä, miten haluttuun lopputulokseen päästään.



## 5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen johdanto-osiossa tutkimusongelma oli määriteltynä kolmen kysymyksen muotoon ja niihin vastataan seuraavaksi. Tutkimuksen ei ollut tarkoitus ottaa kantaa siihen, pitäisikö Vaasan ja Mustasaaren liittyä toisiinsa, vaan tutkia taustalla olevaa pirullisuutta. Tutkimusongelmana oli ensinnäkin ottaa selvää, mitä ovat pirulliset ongelmat. Toiseksi, voidaanko Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta pitää pirullisena ongelmana, miksi/miksei. Viimeisenä ja haasteellisimpana ongelmana oli pohtia, voidaanko jokin ratkaisumenetelmä tai uusi näkökulma löytää tämän tutkimuksen kautta.

### **Mikä on pirullinen ongelma?**

Kuntaliitostutkimuksissa ei tähän mennessä ole tutkittu kuntaliitoksia pirullisena ongelmana. Pirullinen ongelma sikiää kompleksisuudesta. Pirullinen ongelma on usein yhteiskunnallinen tai poliittinen ongelma, jonka vastauksesta tai edes määrittelystä ei ole olemassa yksimielisyyttä. Tämän johdosta ei ole edes olemassa sitä yhtä ainuttakaan ratkaisua, vaan ratkaisuvaihtoehtojakin on olemassa käytännössä katsoen lukemattomia. Oman ratkaisuvaihtoehdonsa ongelmaan määrittelee jokainen intressiryhmä ja toimija oman subjekttiivisen näkökulmansa perusteella. Yhdelle ryhmittymälle tietty ratkaisuvaihtoehto voi olla paras mahdollinen, kun taas toiselle ratkaisu on pahin mahdollinen, sen kanssa ei voi edes elää. Pirullisista ongelmista on laadittu 10 kohdan määritelmä, mutta määritelmä on enemmän kuvaileva kuin rajaava. Siinä pyritään tuomaan ilmi, mikä edesauttaa ongelman pirullisuutta. Nykyisessä kompleksisessa maailmassa on paljon pirullisia ongelmia. Tunnetuimmat niistä ovat muun muassa ilmaston lämpeneminen sekä terrorismi.

Pirullisten ongelmien huomaaminen on haasteellista. Jos pattitilanne on jatkunut vuodesta toiseen, on hyvinkin mahdollista, että käsillä oleva ongelma on pirullinen. Pirullisten ongelmien rajoitukset muuttuvat ajan myötä. Tämä johtuu siitä, että ongelman piiriin voi tulla uusia intressiryhmiä, jotka tuovat mukanaan uudenlaisia näkemyksiä. Myös itse suhtautuminen ongelmaan voi muuttua ja näin ollen intressiryhmät ovat siis jatkuvassa muutoksessa. Intressiryhmien näkemyksiin vaikuttaa vahvasti heidän oman

organisaationsa missiot ja tavoitteet. Pirullinen ongelma on usein oire jostain ylemmän asteen ongelmasta. Perimmäisenä ideana olisi ratkoa ylemmän asteen ongelma, eikä parantaa pelkästään ongelman oiretta. Tässä tutkimuksessa pirullinen ongelma osoittautui yhteiskunnalliseksi vitsaukseksi, joka luo osapuolten vastakkainasettelua. Tämä pohjautuu erilaisiin ajatusmaailmoihin, arvoihin ja näkemyksiin yhteiskunnallisista asioista.

Pirullisten ongelmien kanssa ratkaisua haettaessa suuri rooli pitäisi antaa informaaliselle tiedolle ja intuitiolle. Kaikkea mahdollista ei voi ottaa huomioon suunnittelussa ja kaikkea tietoa ei edes ole saatavilla kaikille. Niin vaikealta kuin se kuulostaakin ja on vaikea hahmotella, pirullisissa ongelmissa ei tiedetä edes mikä on ongelmana ennen kuin ratkaisu on saatu kehitettyä. Ongelman määrittämiseenkin liittyy jokaisen intressiryhmän subjektiivinen näkemys. Yleinen näkemys on, että me olemme oikeassa tai vähintäänkin muut väärässä. Tämänhetkinen byrokratia on liian jäykkä ratkoakseen pirullisia ongelmia.

Pirullisten ongelmien kanssa selviytyminen vaatii epälineaarisia ratkaisumalleja. Perinteiset lineaariset ratkaisumallit ovat ”uudenlaisiin” ongelmiin vanhanaikaisia ja näin ollen pitäisi oppia suhtautumaan asioihin epälineaarisesti. Pirullisen ongelman täydellinen paikallistaminen on mahdotonta. Kompleksisessa systeemissä on niin paljon eri tekijöitä ja toimijoita, ettei ongelman alkujuurien löytäminen ole mahdollista. Pirullisista ongelmista puhuttaessa ongelmalla tarkoitetaan nykyisen ja halutun tilan eroa, mikä erottaa niitä.

Pirullisia ongelmia kohdatessa tulisi johtajien taitoja arvioida uudelleen. Vaikka paljon peräänkuulutetut taidot, kuten analyttisyys ja projektinjohtamistaidot ovatkin tärkeitä, niin yksinään ne eivät riitä. Asioita pitäisi pystyä tarkastelemaan holistisesti. Kommunikaation sekä vaikuttamistaitojen rooli on korostunut. Pirulliset ongelmat levittäytyvät yli organisaatorajojen, joten yhden organisaation ei pidä yrittää ratkoa ongelmaa yksinään. Joka tapauksessa lienee selvää, että pirullisia ongelmia ei ratkota hetkessä, vaan se vie paljon aikaa ja resursseja. Yhden yön yli tapahtuvat muutokset eivät ole realistisia.

Pirullisten ongelmien vastakohtana ovat kesyt ongelmat. Kesyt ongelmat voivat myös olla erittäinkin monimutkaisia ratkoa, mutta ratkottavissa. Tiedetään, koska ongelma on ratkottu ja voidaan jälkikäteen tarkastaa, oliko ratkaisu objektiivisesti oikea vai väärä. Kesyt ongelmat ovat myös määriteltävissä ja ongelman ratkaisuvaihtoehtoja on rajallinen määrä.

### **Voidaanko Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta pitää pirullisena ongelmana, miksi/miksei?**

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on pirullinen ongelma. Pattitilanne on jatkunut jo vuosia, vaikka liitosta on viime vuosina pyritty varsinkin Vaasan suunnalta ajamaan eteenpäin. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksessa tuli korostettuna esille arvoperusteisuus, koska toimijat ovat hyvin heterogeenisiä ja liitosta sekä perusteltiin että vastustettiin arvoperustein. Kun osa päättäjistä kyseenalaistaa koko liitoksen tarpeen, toiset ajavat liitosta välttämättömänä, niin jo itse ongelman määrittely on käytännössä mahdotonta. Kuitenkin tähän ”ongelmattomaan ongelmaan” on olemassa lukemattomia erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joiden paremmuus on kiinni yksilön tai ryhmän subjektiivisista arvoista.

Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on uniikki. Uniikkiudella pirullisten ongelmien kontekstissa tarkoitetaan sitä, että ongelma voidaan toki luokitella kuuluvan periaatteen tasolla samanlaisiin ryhmiin, mutta käytännössä ongelman ryhmittämisestä ei ole apua. Ongelmanratkaisut eivät ole samanlaiset tyyppien sisällä, ne ovat siis uniikkeja. Kuntaliitoksen pirullisuuteen vaikuttaa suurelta osaltaan myös RKP, joka on Vaasan seudulla hyvin heterogeeninen puolue. Muutkin puolueet ovat varmasti heterogeenisiä, mutta RKP:llä on keskeinen rooli siinä mielessä, että se on sekä Vaasan että Mustasaaren suurin puolue.

Jokainen pirullisen ongelman ratkaisuyritys merkitsee huomattavasti. Kuntaliitoksen tapauksessa lopputuloksena voi olla joko ruotsinkielisten ajaminen huonompaan asemaan Vaasassa ja Mustasaassa. Tätä kautta vaikutukset voivat hieman kärjistetyksi levitä myös laajemmalti Suomeen, minkä yksi haastatelluista huomasi. Toisaalta taas

ratkaisu voi olla ruotsinkielisten osalta hyvä, mutta tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta huono ja niin edelleen.

Näyttää siltä, että kokonaisuudessaan Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos muodostuu pirullisesta ongelmasta, sekä monista kesyistä ongelmista. Pirulliseksi ongelmaksi näyttäytyi kuntaliitos itsessään. Sen taustalla olevat erilaiset arvomaailmat, faktan ja fiktion tulkinnallisuus sekä se, että ongelma on oire jostain muusta taustalla olevasta ongelmasta: väestön vanhenemisesta. Taustaongelmaan ei kenelläkään ole tarjota ratkaisua. Vastakkainasettelua on kaupungin ja maaseudun osalta, poliittisissa kulttuureissa, arvoissa sekä kieliasioissa. Kesynä ongelmana voidaan pitää muun muassa mahdollisen liitoksen jälkeistä hallintorakennetta kielen osalta. Tämäkin ongelma on vaikea ratkaista, mutta ratkaistavissa. Palvelujen järjestäminen tehokkaasti voidaan myös tulkita kesyksi ongelmaksi. Vaatii ”vain” vaivannäköä ja matematiikkaa, että palvelut voidaan järjestää tehokkaasti. Toinen kuntaliitokseen liittyvä kesy ongelma on palvelujen tasainen järjestäminen alueellisesti.

Ongelman huomaaminen pirulliseksi herättää myös uudenlaisia kysymyksiä. Ensimmäisenä, mikä on todellisuudessa kuntien tehtävä? Onko niiden itsetarkoituksena toteuttaa kilpailua muiden kuntien ja/tai alueiden kanssa? Mikä on kunnan asukkaiden rooli päätöksenteossa? Pitäisikö kuntalaiset ottaa vahvemmin mukaan päätöksentekoon, varsinkin pirullisissa ongelmissa? Uusi pirullinen ongelmana tässä on se, että kansalaisia ei välttämättä kiinnosta suurissa määrin kunnan ongelmat. Kuitenkin jos kuntalaisia otetaan vahvemmin mukaan, pirullisten ongelmien ratkomisessa seuraa kysymys vastuusta ja kenelle se kuuluu. Loppujen lopuksi juuri päättäjät ovat vastuussa päätöksistään ja heidän on otettava vastuu.

Ovatko kuntalaiset olemassa kuntaa varten vai kunta kuntalaisia varten? Jos kunta on kuntalaisia varten, pitää ihmisten myös olla valmiita maksamaan siitä, sillä palveluiden järjestäminen pienessä mittakaavassa on eittämättä kalliimpaa kuin suuremmat yksiköt. Tässä tapauksessa viimeinen päätösvalta pitäisi antaa suoraan kuntalaisille ja tehdä päätös kuntalaisten mielipiteiden pohjalta. Ongelmalliseksi osoittautuu kuitenkin se, että kuntalaisilla ei välttämättä ole käytettävissään samaa informaatiota kuin päättäjillä. Tätä

kautta ongelmaksi muodostuu myös edustuksellinen demokratia. Jos kuntalaiset ovat valinneet päättäjät päättämään ongelmiin suhtautumisesta, miksi tämä mandaatti pitäisi poistaa. Kuitenkin ongelman juuressa ovat juuri kuntalaiset. Ongelma lähtee kuntalaisista ja ongelmaa pyritään ratkomaan juuri kuntalaisia varten. Pitäisikö heitä siis kuunnella enemmän ratkaisua haettaessa? Jos kuntalaisia päätetään kuunnella enemmän, tulee mukaan ainakin yksi uusi toimija, joka puolestaan tuo entistä enemmän kompleksisuutta kuntaliitokseen. Kuitenkin uusi toimija tuo mukanaan uusia näkökulmia ja tätä kautta myös aito innovatiivisuus saattaa kasvaa.

Toisaalta, jos ihmiset ovat kuntaa varten, niin kaiken pitää yleisen näkemyksen mukaan olla tehokasta, entistä taloudellisempaa, kasvotonta, palvelut sijaitsevat ehkä tehokkuuden ja taloudellisuuden nimissä kauempana. Eli kysymyksenasettelu on ihmisyyden eli humanit arvojen vastaan teknokratia. Arvot ovat siitä mielenkiintoinen asia, että arvoja on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, muuttaa faktoihin pohjautuvien perusteluin. Tästä seuraa filosofinen ongelma arvojen objektiivisuudesta/subjektiivisuudesta. Ainakin Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksen ollessa kyseessä, arvojen voidaan nähdä olevan puhtaasti subjektiivisia.

Näyttää siltä, että kuntaliitosta kannattaneet haluavat, että liitoksen kautta uusi Vaasan kaupunki näyttäisi paremmalta ulkoapäin katsottaessa. Tämä saattaa pitää paikkansa, mutta liitoksella pitäisi pyrkiä parantamaan juuri alueen sisäisiä ongelmia. Niitä, jotka ovat lähtöisin alueen sisältä, asukkaista, kuntalaisista. Kuntalaisista lähtöisin oleva ongelma voisi olla kuntalaisten ratkaistavissa.

### **Voidaanko jotain ratkaisumenetelmää tai uutta näkökulmaa löytää tämän tutkimuksen kautta?**

Pirullisuuden havaitseminen ongelmassa toisaalta helpottaa päättäjien roolia, toisaalta taas vaikeuttaa. Osa paineista ehkä katoaa, kun huomataan, että käsillä olevaan ongelmaan ei ole olemassa oikeaa ratkaisua. Ehkä ongelman pirullisuuden havaitsemisen jälkeen sellaista ei enää edes peräänkuuluteta ja keskittyminen siirtyy enemmän ongelman-

ratkaisuprosessiin kuin tuloksiin. Kuitenkin päättäjien rooli voi myös vaikeutua, sillä on turhauttavaa huomata taistelevansa ongelman kanssa, jota ei voi ratkoa.

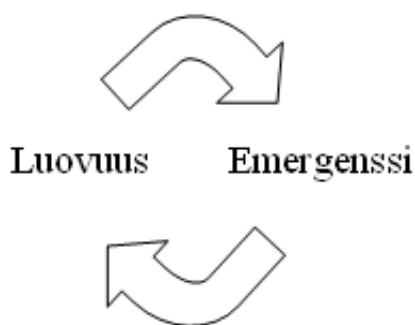
Teoria pirullisista ongelmista peräänkuuluttaa epälineaarisia lähestymisnäkökulmia. Epälineaarisuudella tarkoitetaan sitä, että pirullisiin ongelmiin eivät toimi niin sanotut perinteiset menetelmät, jotka ovat: 1. ongelman määrittäminen 2. vaihtoehtoisten ratkaisujen kehittäminen 3. kriteereiden määrittäminen, joilla ratkaisuvaihtoehtoja arvostellaan 4. toteutettavan vaihtoehdon valinta 5. toteutetaan se 6. palautteen kerääminen. Tämä malli näkyy hyvinkin selvästi siinä, miten Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitosta on lähdetty ratkomaan. Lähtökohdaksi on siis otettu lineaarinen ajattelumalli; mitä halutaan ja miten siihen päästään tai pyritään. Kuntaliitosta on pyritty ratkomaan siis kesyn ongelman ratkomismenetelmin, ei pirullisen. Tällä voi olla kohtalokkaat seuraukset. Pirullisen ongelman kohtelemisen kesynä voi johtaa jopa entistä pirullisempiin ongelmiin.

Kuitenkin ”Uumajan” mallia voidaan jo pitää hyvänä lähtökohtana uudenlaiseen epälineaariseen ajatteluun, miten, mitä. Haetaan ensin ratkaisumallia ja vasta sen jälkeen lähdetään pohtimaan, mitä kyseinen malli voisi tuoda mukanaan. Tällä tavalla ajateltuna ongelmanratkaisuprosessiin jää enemmän tilaa emergenssille, itseorganisoitumiselle ja innovaatiolle.

Emergenssi ja luovuus ovat suhteessa toisiinsa joka muodostaa jatkumon (kuva 3). Emergenssin kautta muodostuu luovuutta ja luovuuden kautta uutta emergenssiä. Emergenssi on vaikea ja mielenkiintoinen käsite. Yksinkertaisesti sanottuna ”asiat vain yksinkertaisesti tapahtuvat”. Emergenssiä syntyy itseorganisoitumisen kautta. Emergenssi liittyy läheisesti organisaatioiden kehittymiseen. Pelkästä organisaation osien tuntemisesta huolimatta emergentti kehitys on ennalta arvaamatonta, sitä ei voi ennustaa. Emergentti kehitystä syntyy organisaation kokonaisuuden ja sen osien suhteiden kautta. Se on organisaation sopeutumista toimintaympäristöön.

Amabile (1998: 79) on esittänyt, että kohdatessa vaikean ongelman, se pitäisi jättää ”hautomaan” joksikin aikaa ja palata siihen myöhemmin. Miksei sama toimisi pirullis-sakin ongelmissa. Mikä sitten estää luovuuden ja emergenssin syntyä? Luovuuden syn-

tyä estää muun muassa odotettavissa oleva arviointi, tiukka suoritusten kontrollointi, kilpailuttaminen, rajoitetut valinnanmahdollisuudet sekä aikapaineet (Amabile 1998: 79). Samanlaiset seikat estävät näin ollen myös emergenssin syntyä.



**Kuva 3.** Emergenssin suhde luovuuteen.

Kuntaliitoksen tarpeellisuutta perusteltiin laajasti sen tuoman mittakaavaedun hyötyjen kautta. Kuitenkaan Suomessa ei ole mahdollista saavuttaa samanlaisia mittakaavaetuja, kuin mitä muualla Euroopassa tai varsinkaan globaalisti ajateltuna. Voisivatko myös omanlaiset, erilaiset ratkaisut tuoda mukanaan joitain kilpailuetuja? Ratkaisun ei siis välttämättä tarvitsisi olla pelkkä liitos tai liittymättä jättäminen, eli samanlainen kuin mihin muualla on päädytty. Kuitenkin on otettava huomioon lakien ja resurssien luomat rajoitukset. Toisaalta, kuten edellä on mainittu, juuri valinnanmahdollisuudet rajaavat ongelmanratkaisuun käytettävää luovuutta.

Mielenkiintoisia olivat myös ne selviytymisstrategiat, jotka olivat käytössä. Strategiat ovat yhteistyöstrategia, kilpailuhenkinen ja autoritaarinen strategia. Kaikki kolme strategiaa olivat haastattelujen mukaan käytössä. Tuoko tämä mukanaan ongelmaan lisää pirullisuutta vai onko se pirullisuuden oire? Ei siis ole olemassa yksimielisyyttä siitä, millä strategialla pirullinen ongelma kohdataan. Kaikki puhuvat eri asioista, joten olisi-ko kaikille yhteisen strategian määrittely paikallaan. Ehkä olisi mahdollista kehittää myös täysin omanlaisensa strategia, mutta senkin tulisi olla silti yhteinen. Yhteisen stra-

tegian valinnan kautta päästään parempaan kysymyksenasetteluun: Ei mitä miten, vaan miten mitä. Selviytymisstrategiat eivät ole tieteellisiä, pohjimmiltaan ne ovat poliittisia ja sosiaalisia. Tieteellä toki on annettavaa paljon, mutta tiede yksinään ei ratkaise kuntaliitokseen liittyviä ongelmia. Ratkaisun luonne on sosiaalinen ja poliittinen. Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos on pirullinen ongelma myös sosiaalisella ulottuvuudella ja on tätä kautta ehkä entistäkin pirullisempi, joten kommunikointi on välttämätöntä sen kanssa luovittaessa.

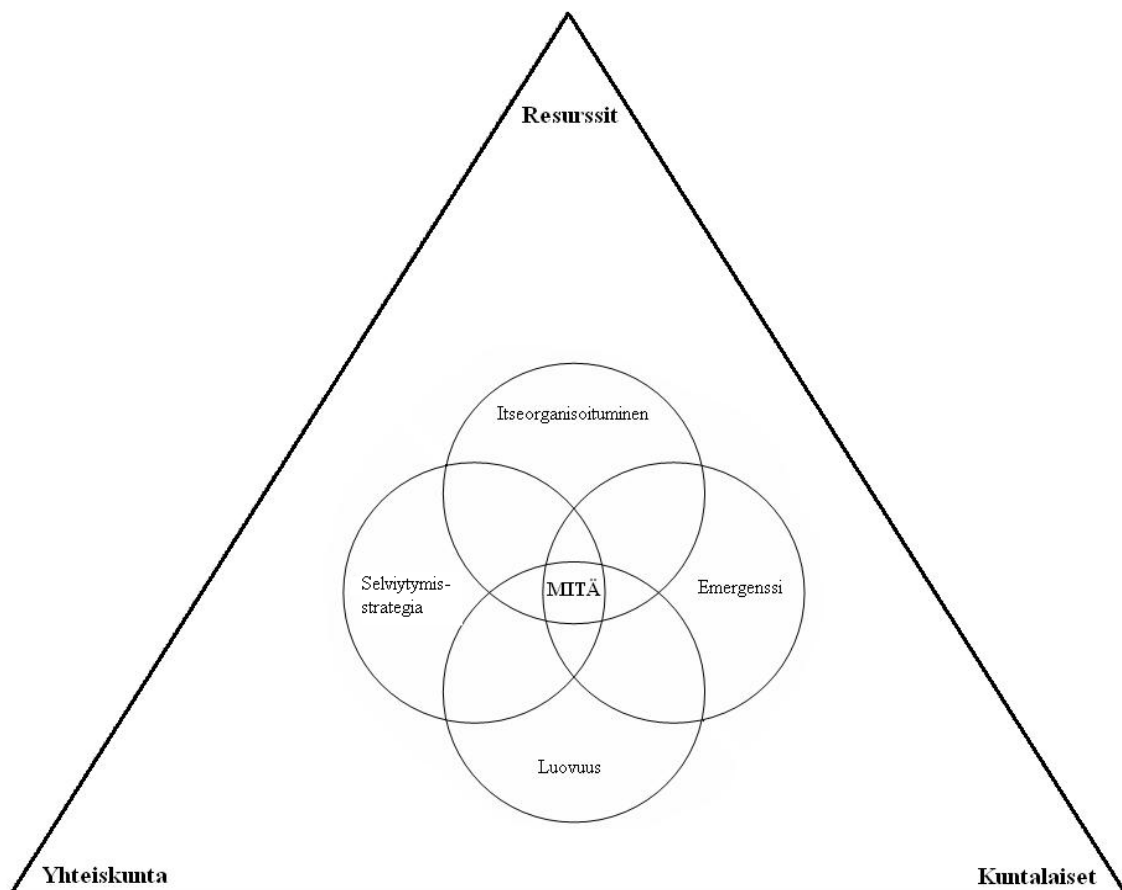
Arvomaailmat ovat tutkimusalueella hyvin heterogeeniset. Pitäisi pystyä löytämään jonkinlainen yhteisymmärrys siitä, kenen arvoilla mennään, vai otetaanko käyttöön jonkinlainen kompromissi. Kuten monessa muussakin pirullisessa ongelmassa, myös tässä valinnassa on käytettävissä lukematon määrä eri vaihtoehtoja. Voidaan mennä suomenkielisten arvoilla, ruotsinkielisten arvoilla, isomman kaupungin arvoilla, pienemmän arvoilla, humaaneilla, teknokraattisilla arvoilla ja niin edelleen. Objektiiivisesti katsottuna kukaan ei kuitenkaan ole oikeassa, eikä täysin väärässäkään. Oikeastaan objektiivisuutta ei ole edes olemassa.

Kompleksisten organisaatioiden liitoksia on tutkittu ja on tultu tulokseen, että juuri kompleksisille systeemeille paras liitostapa olisi emergentti liitos. Perinteiset suunnitellut liitokset eivät läheskään aina tuo mukanaan synergiaetuja, vaikka niiden niin väitetään tekevän. Perinteisessä liitoksessa on usein myös vain yksi osapuoli, joka liitoksesta hyötyy. Tämä näkökulma tuli esiin myös Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitokseen pohjautuvissa haastatteluissa. Pelättiin, että Mustasaari jää häviäjän rooliin ja Vaasa puolestaan on voittaja. Kuntaliitoksen tapauksessa kokonaisuutta ei saa jakaa osiin, ei siis voi ajatella esimerkiksi taloutta irrotettuna kieliasioista ja arvoista. Asiat pitäisi nähdä holistisesti. Joten ratkaisuna voisi olla jonkinlainen ”emergentti kuntaliitos” tai itseorganisoitua kuntaliitos. ”Emergentti kuntaliitos” ei olisi nopea. Siinä annettaisiin synergian muodostua ennustamattomalla tavalla resurssien yhdistämisellä ja se pohjautuisi itseorganisoitumiseen. Tavallinen kuntaliitos suunnitellaan alusta loppuun. Ehkä joissain tapauksissa juuri tämänlaisesta suunnittelu-uskosta pitäisi päästä eroon. Kaikkea ei voi suunnitella täysin. Olisi parempi välillä suunnitella ja toisaalla antaa asioiden itseor-



ganisoitua. Idea emergentistä kuntaliitoksesta tai itseorganisoituvasta kuntaliitoksesta vaatii kuitenkin paljon lisää tutkimusta sen rajoituksista ja mahdollisista hyödyistä.

Kuvassa 4 on esitettyä tämän tutkimuksen valossa näkemys epälineaarisuudesta kuntaliitoksen suunnittelussa. Päämääränä ei kuitenkaan välttämättä pidä olla kuntaliitos, vaan lopputulemana voi olla myös muunlaisia yhteistyömalleja. Huomioon tulee ottaa siis luovuuden ja emergenssin suhde toisiinsa, itseorganisoituminen sekä millä keinoin lopputulokseen päästään, eli selviytymisstrategia. Vasta näiden vaiheiden läpikäynnin jälkeen on syytä tarkastella, mikä on lopputulos. Kaikkeen edellä mainittuun vaikuttavat luonnollisesti kuntalaiset, ympärillä oleva yhteiskunta sekä käytettävissä olevat resurssit. Selvittääkin pitää, mutta pelkästään se ei saa vaikuttaa lopputulokseen.



**Kuva 4.** Näkemys epälineaarisuudesta kuntaliitoksen suunnittelussa.

Maailmassa, jossa on sopiva määrä resursseja ja aikaa riittävästi, paras mahdollisuus olisi ehkä toteuttaa ”emergenti kuntaliitos”. Kuitenkin elämme maailmassa, jossa resurssit ovat rajallisia ja jossa on luotu erilaisia aikarajoitteita sekä lakeja. Näin ollen emergenti kuntaliitos ei ehkä olisikaan mahdollinen. Kuitenkin emergentin kuntaliitoksen mahdollisuus olisi huomioonotettava asia jatkotoimenpiteitä valittaessa.

Joka tapauksessa kuntien pelikentässä tapahtuu muutoksia. Niihin pitää reagoida jollain tavalla. Kunnat eivät ole yksinäisiä saarekkeita, joihin ulkopuoliset tekijät eivät vaikuta. Kuntaliitostakaan ei voi tarkastella erityksessä muista ongelmista. Tässäkin asiassa kaikki näyttää vaikuttavan kaikkeen. Ehkä Mustasaari ja muut pienet kunnat yrittävät pitää yllä yksinäistä taistelua muuta maailmaa ja sen muutoksia vastaan. Tästä tulee pitkä ja vaikea taistelu, jonka lopputulos on selvä jo ennen kuin taistelu on kunnolla edes ehtinyt alkaa. Maailma muuttuu – halusimme tai emme – muuttukaamme siis sen mukana.

Monilla tieteellisillä tutkimuksilla on yleensä tapana synnyttää enemmän uusia kysymyksiä, kuin mihin ne vastaavat. Myös tämän tutkimuksen tulosten kautta voidaan esittää uusia kysymyksiä edellä esille tulleiden perustavanlaatuisien kysymysten lisäksi. Ensinnäkin, voidaanko kaikkien kuntaliitoksien ajatella vain parantavan ongelman oireita, ei ratkaisevan itse ongelmaa? Eli ovatko kaikki kuntaliitokset nähtävissä pirullisina ongelmina. Toiseksi, mikä myötävaikuttaa kuntaliitoksen pirullisuuteen? Onko se pelkästään alueen heterogeenisuus arvomaailmoiltaan, identiteetiltään ja niin edelleen, vai olisiko löydettävissä muita piirteitä? Kolmanneksi, onko ”emergenti” tai ”itseorganisoi-tuva kuntaliitos” mahdollinen ja mitä hyviä puolia ja rajoituksia siihen liittyisi? Myös itseorganisoidumisen, emergenssin ja luovuuden suhteet toisiinsa sekä itse pirulliseen ongelmaan kaipaavat lisää selvitystä. Toisaalta voidaan kyseenalaistaa koko kuntarakenteen tarkoituksenmukaisuus, koska kuntien yhteenliittymistä perusteltiin sillä, ettei rajoja huomaa eivätkä ne vaikuta mihinkään käytännön tasolla.

## LÄHDELUETTELO

- Amabile, T. M. (1998). How to kill creativity. *Harvard Business Review*. 76:5, 77–87.
- Australian public service commission (2007). Tackling wicked problems. A public policy perspective. Australian Government.
- 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.
- Camillus, John C. (2008). Strategy as a Wicked Problem. *Harvard Business Review*. 86: 5, 99–106.
- Cilliers, Paul (1998). *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*. London: Routledge.
- Clarke, M. & J. Stewart (2000). Handling the Wicked Issues. *Teoksessa: Changing Practice in Health and Social Care*, 377–386. Toim. C. Davies, L. Finlay & A. Bullman. London: Sage.
- Conklin, Jeffrey E. & William Weil (1998). Wicked problems: Naming the pain in organizations. Saatavissa 22.11.2007: <http://www.leanconstruction.org/pdf/wicked.pdf>.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.
- Harvey, D. L. (2001). Chaos and Complexity: Their Bearing on Social Policy research. *Social Issues* 1: 2. Saatavissa 10.9.2009: <http://www.whb.co.uk/socialissues/harvey.htm>.

- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Haveri Arto, Elina Laamanen & Kaija Majoinen.(2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Juri Nieminen (2003). Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, 7–21.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jalonen, Harri (2006a). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48: 2, 115–126.
- Jalonen, Harri (2006b). Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa: Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2006, 39–53.
- Keskinen, Auli (2004). Kompleksisuudesta. *Futura* 23: 3, 86-90.
- 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.
- Koivisto, Raimo (2005). Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. *Acta Wasaensia* 149. *Hallintotiede* 10.
- Kostiainen, Juha (2008). Kaupunkiseutujen innovaatiopolitiikka ja itseuudistuminen. Teoksessa: *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 132–158. Toim. Nina Mustikkamäki & Markku Sotarauta. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

- 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.
- Kuntaliitto (2007). *Kunnat toteuttavat uudistuksen*. 2. painos. Helsinki.
- Leinamo, Kari (2004). *Kuntaliitoksen jälkeen: Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu 111.
- Lissack, M. R. (1999). Complexity: The Science, its Vocabulary, and its Relation to Organizations. *Emergence* 1: 1. 110–126.
- Lorenz, E. (1963). Deterministic non periodic flow. *Journal of Atmospheric science*. 20: 2, 130–141.
- Luckey, David S. & Kevin P. Schultz (2001). *Defining and coping with wicked problems: The case of fort ord building removal*. Thesis. Naval postgraduate school. Monterey, California.
- Majoinen, Kaija (2002). *Kuntaliitokset ja kuntien seudullinen yhteistyö – Tutkimuksellisia näkökulmia*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2002, 406–412.
- Mason R. O. & I. I. Mitroff, (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases and Techinques*. New York: John Wiley & Sons.
- Maturana, H.R. & F.J. Varela (1980) (alunperin 1972). *Autopoiesis and Cognition: The realization of the living*. Dordrecht, London: D. Reidel publishing company.
- Medd, W. (2001). *Making (Dis)Connections: Complexity and the Policy Process?* *Social Issues*. 1: 2. Saatavissa 9.12.2008: <http://www.whb.co.uk/socialissues/wm.htm>.

- Moisio, Antti & Roope Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisu 4.
- Mustasaaren kunta (2008). Mustasaarella asuu nyt yli 18 000 asukasta. Saatavissa 10.7.2009: <http://www.korsholm.fi/fi/document.aspx?docID=12198>.
- Mustasaaren kunta (2009a). Yleistietoa kunnasta. Saatavissa 10.7.2009: <http://www.korsholm.fi/fi/document.aspx?DocID=5851&MenuID=0&TocID=40>.
- Mustasaaren kunta (2009b). Mustasaaren kylät. Saatavissa 12.7.2009: <http://www.korsholm.fi/fi/document.aspx?DocID=12462&MenuID=0&TocID=51>.
- Möttönen, Sakari (2007). Kuntaliitokset päätöksentekokysymyksenä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2007, 319–323.
- Oikeusministeriö (2008a). Vaasa. Saatavissa 6.7.2009: [http://192.49.229.35/K2008/s/tulos/kutulos\\_vaasa.html](http://192.49.229.35/K2008/s/tulos/kutulos_vaasa.html).
- Oikeusministeriö (2008b). Mustasaari. Saatavissa 6.7.2009: [http://192.49.229.35/K2008/s/tulos/kutulos\\_mustasaari.html](http://192.49.229.35/K2008/s/tulos/kutulos_mustasaari.html).
- 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.
- Pohjalainen (19.6.2007). Pohjalaisen mielipidetutkimus kuntaliitoksesta ja imagoista. Saatavissa 12.6.2008: <http://www.pohjalainen.fi/Article.jsp?article=253996>.

- Pohjanmaan liitto (2009). Kartat ja kulkuyhteydet. Saatavissa 16.7.2009: <http://www.pohjanmaa.fi/fi/document.aspx?docID=3915&TocID=53>.
- Puustinen, Sari (1998). Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pyy, Ilkka (2007). Kunta- ja palvelurakennemuutos – edistystä? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1: 2007, 111–116.
- Pösö, Tarja (2005): Ilkeät ongelmat, hyvät käytännöt. Sosiaalialan menetelmien arviointi 2/2005, 4–7. Kajaani: FinSoc-sosiaalipalvelujen evoluatioryhmä, Stakes.
- Raisio, Harri. (2008). Wicked-problematiikan käsitteellinen tarkastelu. Uusia näkökulmia terveydenhuollon johtamiseen. Premissi 1/2008, 32–44.
- Rittel, H, & M.Webber (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. Policy Sciences 4, 155–169.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. International Public Management Review – electronic Journal 1: 1, 1–19.
- Ruokolainen, Olli (2008). Kulttuuri ja aluekehittäminen: Luova Tampere -ohjelma uusien mahdollisuuksien avaajana. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 28.
- Saarivirta, Toni (2008). Inhimillinen pääoma sosiaalisissa verkostoissa. –Osaamisen hyödyntäminen ja itseuudistuminen taloudellisessa kehityksessä. Teoksessa: Innovaatioympäristön monet kasvot, 218–241. Toim. Nina Mustikkamäki & Markku Sotarauta. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Salwasser, Hal (2002). Navigating Through the Wicked Messiness of Natural Resource Problems: Roles for Science, Coping Strategies and Decision Analysis. Saata-

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

Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (1997). Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 25.

Sotarauta Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tampere: Finnpublishers.

Sotarauta, Markku & Timo Lakso (2000). Muutoksen johtaminen ja luova jännite: Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, Markku (2005). Tales of resilience from two Finnish cities: Self-renewal capacity at the heart of strategic adaptation. Teoksessa: Rebalancing the social and economic learning, partnership and place. Toim. C. Duke & M. Osborne & B. Wilson. Leicester: Niace.

Sotarauta, Markku & S. Srinivas (2006). Co-evolutionary Policy Processes: Understanding Innovative Economics and Future Resilience. *Futures* 38: 3, 312–336.

Sotarauta, Markku (2007). Evolutionaarinen muutoskäsitys ja itseuudistumisen kapasiteetti. Käsitteellistä perustaa etsimässä. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente työraportteja 17.

Statskontoret (2007). Joining-up for regional development. How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities. Saatavissa 13.9.2008: <http://www.epsiplus.net/content/download/5215/61803/file/200702.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.



Tilastokeskus (2008). Työlliset toimialan mukaan alueittain 1993–2006. Saatavissa 21.8.2009: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=030\\_tyokay\\_tau\\_103\\_fi&ti=Ty%F6lliset+toimialan+mukaan+alueittain+1993+%2D+2006&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=030_tyokay_tau_103_fi&ti=Ty%F6lliset+toimialan+mukaan+alueittain+1993+%2D+2006&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi).

Tilastokeskus (2009a). Väestö iän (1-v.), sukupuolen ja kielen mukaan alueittain 1990–2008. Saatavissa 21.8.2009: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Varvalagg.asp?ma=055%5Fvaerak%5Ftau%5F124%5Ffi&ti=V%E4est%F6+i%E4n+%281%2Dv%2E%29%2C+sukupuolen+ja+kielen+mukaan+alueittain+1990+%2D+2008&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&xu=&yp=&nr=5&aggfile\(5\)=Ik%E4kausi+%2D14%2C+15%2D64%2C+65%2D&prevagg=NNNNN&mapname=&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Varvalagg.asp?ma=055%5Fvaerak%5Ftau%5F124%5Ffi&ti=V%E4est%F6+i%E4n+%281%2Dv%2E%29%2C+sukupuolen+ja+kielen+mukaan+alueittain+1990+%2D+2008&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&xu=&yp=&nr=5&aggfile(5)=Ik%E4kausi+%2D14%2C+15%2D64%2C+65%2D&prevagg=NNNNN&mapname=&multilang=fi).

Tilastokeskus (2009b). Väestöennuste 2007. Väestöllinen huoltosuhde kunnittain (PARAS -hankkeen huoltosuhde). Saatavissa 21.8.2009: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=060\\_vaenn\\_tau\\_106\\_fi&ti=V%E4est%F6ennuste+2007+V%E4est%F6llinen+huoltosuhde+kunnittain+%28PARAS+%2Dhankkeen++huoltosuhde%29&path=../Database/StatFin/vrm/vaenn/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=060_vaenn_tau_106_fi&ti=V%E4est%F6ennuste+2007+V%E4est%F6llinen+huoltosuhde+kunnittain+%28PARAS+%2Dhankkeen++huoltosuhde%29&path=../Database/StatFin/vrm/vaenn/&lang=3&multilang=fi).

Tilastokeskus (2009c). Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maa-pinta-ala alueittain 1980–2008. Saatavissa 21.9.2009: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=060\\_vaerak\\_tau\\_107\\_fi&ti=V%E4est%F6+kielen+mukaan+sek%E4+ulkomaan+kansalaisten+m%E4%E4r%E4+ja+maa%2Dpinta%2Dala+alueittain++1980+%2D+2008&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=060_vaerak_tau_107_fi&ti=V%E4est%F6+kielen+mukaan+sek%E4+ulkomaan+kansalaisten+m%E4%E4r%E4+ja+maa%2Dpinta%2Dala+alueittain++1980+%2D+2008&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi).

Vaasan kaupunki (2008). Paras Vaasanseutu. Saatavissa 30.8.2009: <http://www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1030575>.

Vaasan kaupunki (2009a). Väestö. Saatavissa 10.7.2009: <http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2009SubpageWithBanner.aspx?id=384909>.

Vaasan kaupunki (2009b). Vaasalaiset kansalaisuuden ja äidinkielen mukaan 2008. Saatavissa 13.7.2009: <http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2009SubpageWithBanner.aspx?id=417870>.

Vaasan kaupunki (2009c). Pendelöinti eli työpaikkasukkulointi. Saatavissa 9.7.2009: <http://www.vaasa.fi/WebRoot/380444/Vaasa2009SubpageWithBanner.aspx?id=385697>.

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

Zimmerman, Brenda & Kevin Dooley (2001) Mergers versus Emergers: Structural Change in Health Care Systems. *Emergence* 3: 4, 65–82.

#### HAASTATTELUAINEISTO:

Ahlberg Rurik, kunnanjohtaja, Mustasaari. Mustasaari 18.5.2009.

Gästgivars, Lars, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Mustasaari. Mustasaari 4.5.2009.

Haapanen Pekka, toimitusjohtaja, VASEK. Vaasa 14.5.2009.

Kouhi, Heikki, Vaasan kaupunginhallituksen entinen puheenjohtaja. Vaasa 8.6.2009.

Kujanpää, Raija, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Vaasa. Vaasa 3.6.2009.

Lumio Markku, kaupunginjohtaja, Vaasa. Vaasa 6.5.2009.

Luther, Michael, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Mustasaari. Vaasa 12.5.2009.

Nordman, Håkan, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Vaasa. Vaasa 18.5.2009.

Sankelo, Janne, puheenjohtaja, Pohjanmaan Kokoomus. Vaasa 8.6.2009.

Strandin, Bengt, kehittämissuunnittelija, Vaasa. Vaasa 19.5.2009.

## LIITE 1. Haastattelurunko

*Pirullisten ongelmien teoriassa kaksi keskeistä kohtaa; kesyt ja pirulliset ongelmat.*

*Kesyt ongelmat voivat olla erittäin monimutkaisia ja vaikeita ratkaista, mutta ne on ratkottavissa ja pystytään näkemään, milloin ongelma on ratkottu.*

*Pirulliset ongelmat puolestaan ovat ”uudenlaisia” ongelmia. Ne ovat vaikeita, mahdottomia määrittellä ja ratkoa oikein.*

1. Pitäisikö mielestänne Vaasan ja Mustasaaren tehdä kuntaliitos?
2. Mitä hyötyjä/haittoja kuntien yhdistymisestä mielestänne olisi?
3. Mitkä ovat mielestänne haasteet/ongelmakohdat Vaasan ja Mustasaaren liittämässä?
4. Kuinka hyvin kuntaliitoksen ongelmat vastaavat mielestänne pirullisten ongelmien piirteitä? (*Liite 1*)
5. Mitä ongelmia kuntaliitoksella pyritään mielestänne ratkaisemaan?
6. Minkälaisia selvityksiä/suunnitelmia liitoshankkeesta on tähän mennessä tehty? Teidän roolinne? Tyytyväisyys hankkeen etenemiseen?
7. Onko päätöksentekoon/selvitystentekoon otettu mukaan eri intressiryhmiä? Mitä?
8. Kaksikielisyyden luomat ongelmat? Seinäjoen kasvun vaikutus liitospaineille? Arvot ja mielikuvat vs. faktat kuntaliitoskeskustelussa?
10. Onko haettu innovatiivisia ja joustavia ratkaisumalleja perinteisten lineaaristen sijaan? Eli holistisuus selvityksissä, suunnittelun lineaarisuus/epälineaarisuus?
11. Mikä Robertsinkin selviytymisstrategioista on mielestänne lähimpänä kuntaliitoksen suunnittelua? (*Liite 2*)
12. Muita vaihtoehtoja kuntaliitokselle?
13. Muuta kommentoitavaa liitoksesta?

## HAASTATTELUN LIITE 1. PIRULLISET ONGELMAT (Rittel & Webber, 1973)

1. *"Pirulliselle ongelmalle ei ole määritettävissä selkeää ja lopullista määritelmää."*

Ratkaisun määrittäminen määrittää ongelman, eli ongelman löytäminen tarkoittaa samaa kuin ratkaisun löytäminen, koska ongelmaa ei voi määritellä ennen kuin ratkaisukin on löytynyt.

2. *"Pirullinen ongelma ei pysähdy ikinä."*

Prosessi, jolla ongelma pyritään ratkaista, on samanlainen kuin sen määrittelyn vaiheet, joten aina on mahdollista hakea parempaa ratkaisuvaihtoehtoa.

3. *"Pirullisille ongelmille on olemassa vain hyviä tai huonoja ratkaisuja, ei oikeita tai vääriä."*

Pirullisille ongelmille on olemassa monta eri intressiryhmää. Jokaisella on oma subjektiivinen näkemyksensä ongelmaan. Toiselle ryhmälle ratkaisu on hyvä, toiselle pahin mahdollinen.

4. *"Pirullisten ongelmien ratkaisujen testaamiseen ei ole olemassa lopullisia tai välitöntä arviointitapaa."*

Jokainen pirullisen ongelman ratkaisuyritys tuo mukanaan seurauksia. Seuraukset voivat tuoda mukanaan uusia ongelmia, jotka voivat olla jotain aivan muuta kuin mitä alun perin tarkoitettiin. Ratkaisuja on siis mahdotonta arvioida lopullisesti.

5. *"Jokainen ratkaisu pirulliseen ongelmaan on ainutkertainen, koska ei ole mahdollista oppia kokeilun ja erehdyksen kautta. Jokainen yritys merkitsee huomattavasti."*

Suuret julkiset uudistukset ovat peruuttamattomia. Ne vaikuttavat monien ihmisten elämään ja yleensä on käytetty suuria summia rahaa, peruuttamattomasti. Epäonnistuneet ratkaisuyritykset voivat lisäksi johtaa uusiin pirullisiin ongelmiin.

6. *"Pirullisille ongelmille ei ole olemassa laskettavissa olevaa määrää mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, eikä mitään hyvin kuvattua listaa suunnitteluun sisältyvistä sallituista toimintamalleista."*

Ei ole mahdollista esittää jokaista ratkaisuvaihtoehtoa pirulliseen ongelmaan, sillä niitä on käytännössä loputon määrä. Jokainen uusi idea ongelman ratkomiseksi tuo mukanaan uuden ratkaisuvaihtoehdon.

7. *"Jokainen pirullinen ongelma on pohjimmiltaan uniikki."*

Pirullisille ongelmille voidaan löytää yhtäläisyyksiä, mutta yhtäläisyydet ovat merkityksettömiä. Pirullisia ongelmia ei voi myöskään luokitella kuuluvaksi johonkin tiettyyn ryhmään niin että jokaiselle ryhmän ongelmalle olisi samanlainen ratkaisu. Ei tiedetä, minkälaista ratkaisua tulee käyttää.

8. *"Jokainen pirullinen ongelma voidaan nähdä toisen ongelman oireena."*

Pirullisille ongelmille ei ole olemassa luontaista tasoa. Alemman asteen ongelmat ovat aina olevan osa ylemmän tason ongelmaa. Paras vaihtoehto olisi ratkaista ylemmän tason ongelma.

9. *"Pirullisen ongelman esittämät epäjohdonmukaisuudet voidaan selittää monella eri tavalla. Selityksen valinta määrittelee ongelman ratkaisun luonteen."*

Ei ole mahdollista määrittää eri ratkaisuvaihtoehtojen yhdistelmää oikeaksi ratkaisuksi. Ihmisten omat näkemykset ja resurssit vaikuttavat selittävien tekijöiden määrään.

10. *"Suunnittelijalla ei ole oikeutta olla väärässä."*

Tarkoituksena ei ole löytää perimmäistä totuutta, vaan parantaa ongelman ominaisuuksia. Pirullisten ongelmien ratkojien tekemät ratkaisut vaikuttavat monen ihmisen elämään, joten päättäjät ja suunnittelijat ovat vastuussa tekemisistään.

## HAASTATTELUN LIITE 2.

### ROBERTSIN SELVIYTYMISSTRATEGIAT PIRULLISIIN ONGELMIIN (Roberts, 2000)

#### Autoritaarinen:

##### Edut:

Pienennetään intressiryhmien määrää, joka pienentää myös ongelman kompleksisuutta. Jos ongelmaa on ratkomassa suuri joukko ihmisiä, on vaikeaa saada mitään aikaiseksi. Ongelmanratkaisuprosessista tulee nopeampi ja vähemmän kiistanalaisempi pienemmän ryhmän käsissä. Asiantuntijoihin luottaminen voi myös tehdä ratkomisesta ammattimaisempaa ja objektiivisempää erityisesti silloin, kun asiantuntijoilla on hallussaan tietoa jota maallikoilla ei ole.

##### Haitat:

Jopa asiantuntijat voivat olla väärässä. kansalaiset joutuvat yhä kauemmas päätöksenteosta ja tärkeistä yhteiskunnallisista asioista. asiantuntijat ovat usein ennakkoluuloisia ja saavat helposti ”putkinäön” kohdatessaan ongelman. Jokaisella on omanlaisensa näkökulma käsillä olevaan ongelmaan.

#### Kilpailuhenkinen:

##### Edut:

Kilpailuhenkinen strategia tähtää ”vastustajan” voittamiseen. Jos ”vastustajat” saavat oikeuden määrätellä ongelman, me häviämme ja toisinpäin.

##### Haitat:

Kilpailuhenkisen strategian käyttäminen pirullisten ongelmien kanssa johtaa vallan keskittymiseen ”kilpailijan” pyrkiessä saamaan lisää vaikutusvaltaa ongelman määrittämisessä ja ratkaisussa. Kilpailun käyttäminen voi syödä myös resursseja, joita voitaisiin käyttää ongelman ratkomiseen. Pattitilanne, joka voi syntyä intressiryhmien torjuessa toistensa näkemykset, voi jolta prosessin pysähtymiseen ja estää asioiden ratkomista.

#### Yhteistyöstrategia:

##### Edut:

Pohjautuu ajatukseen, että ryhmä on enemmän kuin sen jäsenet. Ryhmä saa enemmän siis aikaa kuin sen jäsenet yksin. Yhteistyöstrategia luo ”win-win” – tilanteen, kaikki siis hyötyvät yhteistyöstä.

##### Haitat:

Yhteistyöstrategia on kallista, aikaa vievää ja voi kuluttaa osalliset ”loppuun”. Mitä enemmän intressiryhmiä on mukana, sitä enemmän tulee kokouksia ja enemmän ihmisiä mukaan. Vuoro-vaikutus kaikkien ryhmien välillä voi olla vaivalloista ja hankalaa. Kun ihmisten määrä ongelmaa ratkottaessa kasvaa, niin kasvaa myös vaikeudet löytää yhteisymmärrystä. Yhteistyö vaatii harjoittelua. Vuoropuhelu voi kääntyä riitelyksi, joka johtaa konfliktitilanteeseen.