

SAIMAANKAUPUNKI

Uhkakuvien ja toiveiden kuntaliitoshanke

Kari Pakarinen

Sosiologian pro gradu-tutkielma

Jyväskylän yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Marraskuu 2006

Saimaankaupunki

Uhkakuvien ja toiveiden kuntaliitoshanke

Kari Pakarinen, ohjaajat Martti Siisiäinen ja Harri Veivo
Sosiologian pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
71 s.

Tiivistelmä

Käsillä oleva tutkimus sai alkunsa keväällä 2005 Imatran silloisen kaupunginjohtajan esittäessä tutkimusta paikalliseen hallintokulttuuriin liittyen. Tutkimuksellisia tekijöitä kartoitettaessa aiheeksi valikoitui kuntaliitoshanke Saimaankaupunki, joka oli edeltävinä vuosina aiheuttanut ristiriitoja alueen kuntien, poliitikkojen ja asukkaiden kesken. Kyseessä on tapaututkimus, jossa keskitytään tarkastelemaan Rautjärven, Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan liitoshanketta ja hankkeessa mukana olleita toimijoita ja heidän toiminnalleen asettamia tavoitteita. Tämä tutkimus ei pyri vastaamaan siihen, olisiko Saimaankaupunki pitänyt toteuttaa tai pitäisikö kuntaliitoksia ylipäättänsä toteuttaa tulevaisuudessa.

Tutkimuksen tarkoituksena on ensinnäkin rekonstruoida Saimaankaupunki-hanke vuosien 2001 – 2004 ajalta. Rekonstruoimisessa keskeiseen asemaan asettuvat hankkeeseen osallistuneiden toimijoiden – niin kuntaliitokseen aktiivisesti pyrkineiden kuin sitä vastustaneiden toiminta. Kuntaliitoksen jäätyä lopulta toteutumatta, toimijoiden tarkastelussa painottuu toimijoiden kuntaliitoksesta luomat konstruktiot. Luodut konstruktiot olivat keskeinen vaikutin hankkeesta muodostuneisiin mielikuviin, koska kuntaliitoksen tavoitteet oli asetettu kauas tulevaisuuteen. Vastustusta kohdatessaan vahvasti mielikuvien varaan perustunut hanke ajautui vaikeuksiin, koska hankkeen kannattajilla ei ollut esittää konkreettisia ja sitovia perusteluja liitoksen hyödyistä.

Tutkimuksen toinen tavoite on tarkastella kriittisesti toimijoiden laatimien strategioiden ja toiminnan suhdetta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntaliitosalueella yleisesti esitetty toive asioiden muuttamisesta yhteistyötä ja aktiivisuutta korostavan toimintakulttuurin suuntaan yhdisti toimijoita riippumatta suhtautumisesta Saimaankaupunkiin. Asioiden muuttamiseksi laaditut suunnitelmat – Saimaankaupunki mukaan luettuna poikkesivat sitten huomattavasti toisistaan. Niitä yhdisti kuitenkin se, että ne joko sisälsivät mahdollisuuden toteuttaa kuntaliitos tai ne pyrkivät avoimesti estämään sen toteutumisen. Alkuperäinen tavoite eli aktiivisen toimintakulttuurin muodostaminen jäi kaikesta huolimatta toteutumatta. Etenkin kansalaisyhteiskunnan ja päättäjien välinen vuorovaikutus jäi yrityksistä huolimatta vähäiseksi. Tällä oli ratkaiseva merkitys koko Saimaankaupunki-hankkeen epäonnistumisessa.

Avainsanat: Kuntaliitos, kansalaisyhteiskunta, systeemiteoria, toimijaverkko

Sisällysluettelo

1. Johdanto	4
1.2 Saimaankaupunki-hankkeen erityispiirteet	5
2. Aineisto	7
3. Teoreettinen viitekehys	
3.1 Toimijaverkkoteoria	9
3.2 Luhmannin systeemiteoria	13
4. Analyysi	
4.1 Saimaankaupungin selvitysorganisaatio ja tavoitteet	16
4.2 Saimaankaupunki-hanke vuoden 2002 lopussa	22
4.3 Saimaankaupunki mediassa selvitysten aikana	32
4.4 Saimaankaupunki-hanke selvitysten valmistumisen jälkeen	34
4.5 Talouden logiikan kääntämisyritykset	41
4.6 Kuntaliitoshanke jakaa päättäjiä	43
5. Tulokset	
5.1 Ongelmanasettelun vakiinnuttaminen	50
5.2 Saimaankaupunki pakollisena kauttakulkukohtana	51
5.3 Yritykset vakiinnuttaa malli	56
5.4 Saimaankaupunki-hanke perinteisen toimintakulttuurin jatkajana	58
5.5 Saimaankaupungin mahdollisuudet	60
5.6 Hankkeen poliittinen loppu	61
6. Lopuksi	63
6.2 Kuntaliitokset hyvinvointivaltion palvelurakenteen turvaajana	65
6.3 Riskiyhteiskunnan ilmiö?	66
Lähdeluettelo	69

1. JOHDANTO

Kunnat ja kuntien taloudellinen tilanne ovat yleinen keskustelunaihe 2000-luvun Suomessa. Useimmiten kuntasektoria käsitellään julkisuudessa kuntatalouden ja palvelutuotannon vaikeuksien vuoksi. Valtion osuuksien pieneneminen ja etenkin kuntien vastuulla olevien sosiaalipalvelujen menojen kasvu ovat heikentäneet kuntasektorin taloudellista tilannetta. Kuntien vaikea taloudellinen tilanne näkyy esimerkiksi kuntien lainakannassa. Esimerkiksi vuonna 1999 Suomen kunnilla oli keskimäärin velkaa 711 Euroa asukasta kohden mitattuna. Vuoteen 2004 mennessä velkataakka oli kasvanut asukasta kohden jo 1173 Euroon. (Kuntaliitto, Vuoden 2005 tilinpäätökset.)

Kuntien tulorakenne koostuu pääasiassa tulo- ja yhteisöveroista sekä myynti- ja maksutuotoista. Valtion osuus kuntien tuloista on keskimäärin alle 25 % ja on tasaisesti pienentynyt kahdeksankymmentäluvulta alkaen. (Moisio 2002, 39). Kuntien menojen tasainen kasvaminen ja valtionosuuksien pieneneminen ovat aiheuttaneet, että etenkin muuttotappiokunnissa talouden vajetta joudutaan tasapainottamaan velkarahalla. Velkaantumisen välttämiseksi kunnissa on pakon edessä jouduttu etsimään keinoja alati kasvavien menojen hillitsemiseksi. Ratkaisuksi julkisen talouden ongelmiin on laman jälkeen useassa yhteydessä tarjottu kolmannen sektorin hyödyntämätöntä potentiaalia.

Vapaaehtoisuuteen perustuvien järjestöjen mahdollisuudet on Suomessa nähty julkisia palveluita ennen kaikkea täydentävänä toimintana eli sen jatkeena (Helander 1998, 14–15). Järjestöjen toiminnan eduksi on määritelty niiden matalasta organisaatorakenteesta seuraava joustavuus. Kuitenkin kolmannen sektorin mahdollisuuksiin ratkaista hyvinvointivaltion taloudellisia ongelmia on suhtauduttu julkishallinnon puolella kriittisesti. (em.) Kuntien ongelmat on nähty seurauksena rakenteellisista tekijöistä, jolloin niiden ratkaiseminen edellyttää muutoksia rakenteissa. Valtion taholta kuntarakenteen uudistaminen on ollut tavoitteena jo usean vuosikymmenen ajan. (Moisio & Uusitalo 2003, 10–11).

Jo viisikymmentäluvulta alkaen kuntaliitokset ovat olleet valtiovallan suosittama ratkaisu kuntien ongelmiin. Kuntakoon kasvattamisella on pyritty alentamaan palvelujen yksikkökohtaisia kustannuksia. Tämä palveluiden tehokkuuden parantuminen perustetaan yleensä yhdistymisellä tavoitettaviin mittakaavaetuihin. Yhdistymisiä voidaan perustella mittakaavahyödyillä, jos palvelut kyetään tuottamaan aiempaa halvemmalla tai säilyttämään tuotettujen palvelujen laatu. Palveluiden tehostumisen lisäksi liitoksia perustellaan hallintokulujen alenemisella ja suurten yksiköiden kyvyllä palkata osaavaa johtotason henkilöstöä. (Moisio & Uusitalo 2003, 21–22.)

Vaikka kaikki edellä esitetyt perusteet ovat taloustieteellisin keinoin vaikea todistaa oikeaksi, (em) kuntaliitoksia perustellaan silti yleisesti taloudellisilla tekijöillä. Esimerkiksi vuoden 2006 aikana valmisteltu kunta- ja palvelurakenneuudistus kannustaa kuntia liitoksiin. Uudistuksen myötä kuntaliitoksille myönnetään yhdistymisavustusta, jonka suuruus vaihtelee yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasluvun mukaan. Kuntaliiton suositusten mukaisesti uudistuksessa ”tuetaan nykyistä vahvempien kuntien muodostamista, yhteistoiminta-alueiden perustamista...”. Kuntaliitoksien kannustimena toimii lisäksi korvausjärjestelmä, joka kattaa liitoksesta seuraavat valtion osuuksien alenemiset täysimääräisesti viiden vuoden ajan. (Kuntaliitto, Kunta- ja palvelurakenneuudistus.)

Taloudelliset seikat eivät kuitenkaan ole tärkein kuntaliitoksia selittävä tekijä. Vuosien 1970 ja 1990 välisenä aikana toteutettuja liitoksia selittää eniten kuntien läheisyys. Lähellä toisiaan sijaitsevat keskuksat liittyvät kaikkein herkimmin yhteen. Taloudelliset tekijät myös vaikuttavat liittymisherkkyyteen siten, että köyhät kunnat näyttäisivät olevan mukana liitoksissa muita kuntia useammin. Ero köyhien ja rikkaiden kuntien välillä ei kuitenkaan ole selkeä ja määrällisessä vertailussa se jää vaille tilastollista merkitsevyyttä. (Moisio & Uusitalo 2003, 41–42.)

1.2 Saimaankaupunki-hankkeen erityispiirteet

Saimaankaupunki-hanke poikkesi lähtökohdiltaan monellakin tapaa keskimääräisestä suomalaisessa yhteiskunnassa toteutetusta liitoksesta. Merkittävimmin hanke erosi muista suuren kokonsa vuoksi. Hankkeessa oli alun perin tarkoitus yhdistää kaksi kuntaa ja kaksi kaupunkia, joiden yhteen laskettu väkiluku oli noin satatuhatta asukasta. Asukasluvun ohella Saimaankaupungille toi haastetta niiden maantieteellinen sijainti. Hankkeen kunnat eivät

sijaitse ryppäessä vaan peräkkäin, mistä johtuen keskusten väliset etäisyydet muodostuvat kohtalaisen pitkiksi. Alkuperäinen liitossuunnitelma sisälsi vielä yhden erikoisuuden, sillä yhdellä hankkeen kunnista eli Rautjärvellä ei ollut yhteistä kuntarajaa muiden hankkeessa mukana olevien kuntien kanssa.

Vaikuttavan kokonsa lisäksi Saimaankaupunki-hankkeen lähtökohdat poikkesivat selvästi ”tyypillisestä” kuntaliitoksesta, jossa lähekkäiset kunnat ovat sulautuneet yhteen. Saimaankaupungin tarkoituksena oli luoda Etelä-Karjalaan vahva maakunnallinen kasvukeskus, jolla parannettaisiin alueen kilpailukykyä. Läheisyyden ja olemassa olevan tiiviin yhteistyön sijaan Saimaankaupunki-hanke perustettiin puhtaasti taloudellisille realiteeteille.

Saimaankaupunki-hanke oli siten omalaatuinen kuntaliitoshanke Suomessa aikaisemmin toteutettuihin kuntaliitoksiin verrattuna. Sen lähtökohdat ja tavoitteet vaikuttivat radikaaleilta, koska kuntaliitoksen lisäksi hankkeelle asetettiin monia muita tavoitteita: Saimaankaupungista olisi muodostunut yksiselitteisesti Kaakkois-Suomen suurin kaupunki. Tällä haettiin, ei pelkästään liitoskuntien vahvistumista, vaan koko Kaakkois-Suomen painoarvon vahvistumista. Toiseksi, liitoshankkeen taustalla ei ollut tuolloin varsinaista taloudellista pakkoa, vaan hankkeen tarpeellisuus perustettiin tulevaisuuden uhkakuviin. Kolmanneksi, Saimaankaupungin keskukset sijaitsevat etäällä toisistaan, jolloin liitoshanketta edeltävä yhteistyö kuntien välillä on jäänyt vähäiseksi. Lisäksi ristiriitaiset tiedot kuntaliitosten taloudellisista hyödyistä aiheuttivat, että hankkeen perusteet eivät olleet itsestään selviä. Saimaankaupungin tarkoituksena olikin kuntaliitoksen ohella vahvistaa tiedottamista ja paikallisten demokratian toteutumista sekä kannustaa kansalaisyhteiskunnan toimijoita aktiiviseen osallistumiseen, ja yhdistyksiä osallistumaan hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Saimaankaupungin visioissa tavoiteltiin siis sekä toiminnallista että rakenteellista muutosta alueen kuntien taloudelliseen tilanteeseen.

2. AINEISTO

Tutkimuksen aineisto perustuu pääasiassa kolmenlaisiin tietolähteisiin. Ensimmäisen osan muodostaa Saimaankaupunki-hankkeen yhteydessä toteutetut virkamies- ja asiantuntijaselvitykset, jotka toteutettiin pääasiassa vuosien 2002 ja 2003 aikana. Niiden merkitys tämän tutkimuksen kannalta on niiden välittämä kuva siitä, millainen Saimaankaupungista oli tarkoitus rakentaa: mitä visioita tai ominaisuuksia liitokseen alun perin liitettiin ja miten nämä visiot oli tarkoitus saada käytännössä toteutumaan. Selvityksissä Saimaankaupungin ideasta muodostui konkreettinen hanke, jonka mahdollisuuksia selvityksissä arvioidut realiteetit rajoittivat.

Sanomalehdistä peräisin oleva aineisto koostuu Uutisvuoksi-lehden numeroista 1.4.2001 – 31.4.2004 ja Etelä-Saimaa verkkoversion numeroista 1.8.2001 – 31.4.2004. Lehtien sisällöstä aineistoon päätyivät käytännössä kaikki kuntaliitosta käsitellyt tai sitä läheisesti sivunnut materiaali. Pääkirjoitukset, yleisön mielipiteet, asiantuntijahaastattelut, artikkelit tai gallupit toimivat kansalaisten ja hanketta valmistelevien tahojen keskustelukanavana. Paikallisella lehdistöllä olikin keskeinen merkitys informaation välittäjänä ja mielipidevaikuttajana. Lehtien sivuilla Saimaankaupunki ja sille vaihtoehtoiset ratkaisut tavoittelivat suosiota ja yleistä hyväksyntää. Informaation välittämisen ohella sanomalehtien avulla luotiin ennen kaikkea mielikuvia, joissa esitetyt ratkaisut kuvattiin toisia vaihtoehtoja parempina malleina. Paremmuus tarkoitti yleisimmin hyväksytyksi ratkaisumalliksi tulemistä.

Edellisten lisäksi aineistoon kuuluu vielä kahdeksan henkilöhaastattelua. Haastattelut toteutettiin helmi- maaliskuussa 2006. Haastateltavien valinta tapahtui selvityksissä mukana olleiden henkilöiden osalta siten, että haastateltaviksi valittiin tutkimusongelman kannalta oleellisista tietoa omaavia henkilöitä. Kaikkien kahdeksan haastateltavan valinnassa kriteerinä oli lisäksi otoksen kattavuus: Ensinnäkin haastateltavien mielipiteet jakautuivat tasan hankkeeseen kielteisesti ja myönteisesti suhtautuneiden kesken. Lisäksi poliittinen edustavuuden saavuttamiseksi haastateltaviksi valittiin eri puolueiden edustajia. Kahta haastateltavaa lukuun ottamatta kaikki haastateltavat olivat imatralaisia. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valinnassa kriteerinä oli, että haastateltavat sijoittuivat ammattinsa tai harrastuksi-

ensa perusteella yhteiskunnan eri osa-alueille. Toinen vaatimus oli, että haastateltava asui Saimaankaupunki-hankkeen aikana Etelä-Karjalassa ja oli valmis esittämään mielipiteitään.

Haastattelut vaihtelivat pituuksiltaan 20 minuutista 73 minuuttiin ja ne olivat muodoltaan väljästi strukturoituja teemahaastatteluja. Hankkeen selvityksissä mukana olleille esitettiin joitakin suoria, muita lähteitä täsmentäviä kysymyksiä. Muutoin haastatteluissa pyrittiin keskustelemaan varsin vapaasti kuntaliitoshankkeesta sekä yleisemmin eteläkarjalaisuudesta. Haastateltavat jakautuvat kahteen kategoriaan: Ensimmäisen muodostavat neljä poliitikoita tai virkamiestä, jotka kaikki olivat Saimaankaupungin selvitystöissä mukana. Lainaus-ten yhteydessä heihin viitataan lyhenteellä (P/V). Neljä muuta haastateltavaa on luokiteltu kansalaisyhteiskunnan edustajiksi, heihin viitataan lyhenteellä (Ke).

3. Teoreettinen viitekehys

3.1 Toimijaverkkoteoria

Toimijaverkkoteorian tarkastelu voidaan aloittaa tilanteesta, että on olemassa ongelma tai ongelmaksi määritelty asia. Ongelman ratkaisemiseksi jokin toimija laatii strategian tai suunnitelman, jossa tämä määrittelee itsensä ongelman ratkaisun kannalta korvaamattomaksi. (Callon 1986, xvi-xvii). Korvaamattomaksi tekeminen voidaan hahmottaa seuraavasti: ajatellaan, että on kaksi ongelmaa, vaikka Saimaankaupunki-hanke ja sitä käsittelevä sosiologinen opinnäytetyö. Tutkimusvaatimusten mukaan opinnäytetyön hyväksyminen edellyttää sosiologisten teorioiden soveltamista. Eli saadakseni gradun valmiiksi minun on käytettävä myös Saimaankaupunki-hankkeen tarkastelussa sosiologisia teorioita. Molempien ongelmien ratkaisemisessa on kuljettava sosiologisten teorioiden kautta, toiseen ongelmaan pääsee ainoastaan ensimmäisen ratkaisuehdotuksen kautta. Näitä pakollisia, toimintaa rajoittavia tekijöitä kutsutaan toimijaverkkoteoriassa pakollisiksi kauttakulku kohdiksi (Callon 1986, 27).

3.1.2 Kääntäminen

Ongelman esittelyn ja siihen tarjotun ratkaisun jälkeen alkuperäinen toimija eli ”puhemies” ryhtyy hankkimaan liittolaisia, eli kääntämään toisia toimijoita tuekseen. Toimijaverkko koostuu näiden toimijoista, jotka alkuperäinen toimija on onnistunut kääntämään puolelleen. Toimijoiden (toimijaverkkoon) kääntämisestä voidaan erottaa kolme vaihetta, jotka käytännössä voivat esiintyä missä tahansa järjestyksessä ja päällekkäin. Ensimmäinen on käännettävien toimijoiden roolien jakaminen ja määrittely. Toisessa vaiheessa puhemies tekee itsensä korvaamattomaksi määrittämällä pakolliset kauttakulkukohtat ja kolmannessa vaiheessa puhemies pyrkii kontrolloimaan kääntämiään toimijoita, jotta ne olisivat pakotettuja käyttämään suunnitelmassa määritettyjä kauttakulkukohtia. Käytännössä tämä tarkoittaa toimijoiden ”eristämistä” siten, että puhemies asettuu kunkin yksittäisen toimijan ja kilpailevien vaihtoehtojen väliin. (Callon 1986, xvii).

Toimijaverkkoteoriassa toimijan käsite ei rajoitu pelkästään inhimillisen yksilön synonyymiksi, vaan se pitää sisällään sekä luonnon, teknologian ja ihmisten kollektiiviset yhdistelmät, hybridit. Toimijan ainoaksi määritelmäksi jää tällöin, että se kykenee vaikuttamaan toisiin toimijoihin. Bruno Latourin mukaan mikään aktantti eli toimija ei ole niin heikko, ettei se kykenisi kääntämään mitään toista aktanttia tuekseen. Toisiinsa liittymällä toimija voimistuu ja muuttuu siten suhteessa muihin toimijoihin. (Latour 1988, 159.) Yksittäiseen toimijaan kytkeytyvien toimijoiden muodostama verkosto muodostaa periaatteessa loputtoman inhimillisten, teknologisten ja materiaalisten yhdistelmien joukon.

Toimijan onnistunut kääntäminen tarkoittaa käännettyjen toimijoiden voimavarojen siirtymistä alkuperäisen toimijan voimavaroiksi. Tällä on siten valta puhua tai toimia muiden toimijoiden edustajana tai tukemana. Kun toimijaverkossa yksi toimija kääntää muiden voimavarat omiksi voimavaroikseen, tämä tarkoittaa, että toimijaverkko on aina myös toimija, ja toisin päin. Jokainen toimija koostuu aina toisista, keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevista toimijoista, eli toimijaverkoista. Toimija tai entiteetti voidaan ajatella toimijaverkon yksittäisenä solmuna, joka yhdessä toisten toimijoiden kanssa muodostaa toimijaverkon. Toimijaverkko muodostuu toiminnasta, käänöksistä, eli se on sekä toimintaa että rakenne. (Callon 1986, xvi.)

3.1.3 Toimijan yksinkertaistaminen

Toimijaverkkoon kääntäminen edellyttää käännetyn toimijan ”yksinkertaistamista”. Koska jokainen toimija on heterogeenisistä entiteeteistä koostuva verkosto, toimijoiden ominaisuuksista ei koskaan voi olla täydellistä varmuutta. Niiden ominaisuuksista voidaan tietää vain se, missä määrin niitä on kyetty testaamaan. Näiden ominaisuuksien tunteminen on kääntämisen onnistumisen kannalta oleellista, sillä alkuperäinen toimija värvää tuekseen muita aktantteja ainoastaan näiden tunnettujen ominaisuuksien perusteella. Siten kääntämisen onnistuminen on aina epävarmaa, koska toimijan ominaisuudet ilmenevät vasta niitä koetellessa. Tämä luo toimijaverkkoihin epävarmuutta, koska alkuperäisellä toimijalla ei voi olla täyttä varmuutta siitä, miten keskinäiseen vuorovaikutukseen jouduttuaan käännetyt toimijat tulevat käyttäytymään. (Callon 1986, 29–30.)

3.1.4 Pakolliset kauttakulkukohdat

Toimijaverkoissa toimijoiden paikka ja asema on määrittynyt aikaisempien käännosten perusteella. Toimija on aina seurausta jostakin, mikään ei ole olemassa itsestään, on vain ainutkertaisia käännoksiä, joissa toimijoiden ominaisuudet muodostuvat (Latour 1988, 162). Tästä näkökulmasta rakenteet ja systeemit ovat eri käännoksien ja strategioiden, eli toiminnan seurauksia. Rakenteiden selittämisessä on siten keskityttävä siihen, miten jokin toimija (esimerkiksi valtio, organisaatio tai yhteisö) on onnistunut vakiinnuttamaan asemansa. (Law, Rip 1997, 291–292.) Koska toimijan vahvuus on yhtä kuin onnistuneesti värvätyt liittolaiset, tutkimuksessa keskityttävä toimijoiden välisten suhteiden tarkasteluun: eli millä tavalla jokin toimija on kyennyt tai kykenee säätelemään toisia toimijoita.

Pakollisten kauttakulkukohtien luomisessa ja ylläpitämisessä periaatteessa kaikki mahdolliset keinot ovat käytössä, mutta niiden kaikkien voidaan ajatella toteuttavan kahta strategiaa: maailman jakamista sisäpuolisiin ja ulkopuolisiin, mikä mahdollistaa niiden välisen vaihdon, sekä ulkopuolisten pakottamista mukaan tähän vaihtoon. (Law, Rip 1997, 294–295.)

Rajan, jolla sisäinen erotetaan ulkoisesta, ainoa tarkoitus on näiden kahden puolen välisen vaihdon kontrollointi. Kauttakulkukohtana näiden välillä on yleensä tuote tai hanke. Yksinkertainen esimerkki tällaisesta on huone, jossa on ovi. Huoneen suunnitelleen pyrkimyksenä on ollut rajoittaa huoneen ja ympäristön välistä vaihtoa, joten ne on erotettu toisistaan seinillä. Pakollisena kauttakulkukohtana toimii ovi, joka kontrolloi huoneen ja ympäristön välistä vaihtoa. (Law, Rip 1997, 296.) Seinä ja siinä oleva ovi ovat esimerkki fyysisistä esteistä, joilla toimijoita pyritään ohjaamaan suunniteltujen kauttakulkukohtien läpi. (Law, Rip 1997, 296.)

Maailman jakaminen sisäiseen ja ulkoiseen voi tapahtua myös ilman fyysisiä esteitä. Eräs tällainen keino on erottaa materiaallinen maailma ja sen representaatiot (media) toisistaan. (Law, Rip 1997, 296.) Mainostamisella, manipuloimisella ja propagandalla luodaan mielikuvia, joiden tarkoituksena on toimijoiden kontrollointi. Ajatuksen tasolla asiat on helpompi esittää suunnitellulla tavalla kuin materiaalisessa maailmassa. Näin toimijat saadaan uskomaan, että on käytännöllisempää tai muodikkaampaa toimia jollain tietyllä, kuin muilla mahdollisilla tavoilla. Fyysisiä rajoja ei tarvita, vaan toimijat voidaan ohjata kauttakulku-

kohdan läpi pelkästään mielikuvan varassa. Kauttakulkukohdalla ei tällöin ole fyysistä olemusta, vaan se voi olla vaikka markkinoitu elämäntapa.

Yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa kauttakulkukohtien määrittelyt sisältävät aina ajallisen ulottuvuuden eli tilanteen sisäpuolella ja ulkopuolella. Tuotteet, hankkeet tai vaikka uhkakuvat viittaavat aina tulevaisuuteen, johon pääsemiseksi tai sen välttämiseksi tulisi vaihdon tapahtua määritellyn kauttakulkukohdan läpi. Tämä ajallinen ulottuvuus eli nykyhetken ja tulevaisuuden erotus aiheuttaa väistämättä esitettyjen ratkaisumallien kontingenttisuuden, koska tulevaisuuden ennustaminen on aina epävarmaa. Fyysisten esteiden ja mielikuvien ohella tuotteen tai hankkeen välttämättömyys pitää kyetä perustelemaan. Yhteiskunnallisessa kamppailussa ratkaisumallin vakiinnuttaminen käytännössä edellyttää normatiivisten instituutioiden, kuten lakien ja yhteisön normien kääntämistä ehdotuksen taakse. Lakien ja normien lisäksi tieteellisellä tiedolla on keskeinen rooli ratkaisumallien vakiinnuttamisessa (Law, Rip 1997, 296). Asiantuntijatieto voi toimia lähtökohtaisesti ratkaisumallin perustana, mutta tiede voidaan kääntää hankkeen tueksi myös lupauksilla tieteellisistä seurattutkimuksista. (em.)

3.1.5 Teknologinen kehys

Toimijoiden värväämisen ja mukana pitämisen muodot vaihtelevat aina tapauskohtaisesti, koska toimijoiden kohtaaminen on aina ainutkertainen tapahtuma. Millään toimijaverkolla ei ole pysyvää rakennetta (Callon 1986, 33), koska esimerkiksi yhdenkin toimijan lähteminen vaikuttaa kaikkien jäljelle jääneiden asemaan verkossa. Kuitenkin joissain tapauksissa toimijaverkot vaikuttavat muodostaneen niin pysyviä rakenteita, että ne näyttäisivät ohjaavan toimijoita aina tietynlaiseen käyttäytymiseen. Wiebe E. Bijker käyttää verkostojen tästä ominaisuudesta nimitystä teknologinen kehys. Bijkerin mukaan teknologinen kehys on yhteisön käyttämät käsitteet ja tekniikat, joita he käyttävät ongelmien ratkaisemisessa (Bijker 1999, 168).

Ongelmien ratkaiseminen tarkoittaa yhteisön kykyä huomata ja määritellä ongelmia. Ongelman määrittelyn lisäksi sen ratkaisemiseen vaikuttavat olemassa olevat strategiat sekä yhteisön vaatimukset ongelmien poistamiseksi. Teknologisen kehys on sekoitus yhteisön olemassa olevia teorioita, hiljaista tietoa, tieteen käytännön sovelluksia, tavoitteita, sekä arkikäytäntöjä. (Bijker 1999, 168.) Nimestään huolimatta teknologinen kehys ulottuu tekno-

logian ja tieteellisten teorioiden ohella kaikkiin sosiaalisiin ryhmiin, välttämättä tekemästä erotteluja erilaisten ryhmien välillä (Bijker 1999, 171).

Teknologinen kehys ei ole toimijoiden ominaisuus, vaan se esiintyy toimijoiden välisissä vuorovaikutuksissa, eli sijaitsee niiden välillä. Se rakentuu ryhmän tavoissa ja käytännöissä säännöiksi, (grammar) jotka ohjaavat ryhmän sisäistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksessa säännöt muuttuvat yhteisön kesken jaetuiksi merkityksiksi, jotka kehystävät toimintaa. (Bijker 1999, 173.) Tässä tutkimuksessa teknologisesta kehyksestä käytetään jatkossa ai-neistolähtöistä termiä *toimintakulttuuri*.

Teknologisen kehyksen käsite voidaan nähdä toimintaa ohjaavana tai suuntaavana, ei määrävänä tekijänä. Bijkerin mukaan tämä johtuu toimijoiden mahdollisuudesta valita sitoutumisen asteensa tiettyyn kehykseen. Toimijoilla on periaatteessa aina mahdollisuus valita eri kehysten väliltä, tai yhdistellä niitä. (em.) Toimijaverkkoteoriaan sovellettuna tämä tarkoittaa, että instituutiot, yhteisön jaetut käsitykset ja normit eivät kykene täydellisesti eristämään toimijoita kilpailevilta ratkaisuehdotuksilta, vaan toimijoilla on mahdollisuus määrittää kauttakulkukohtia aina uudelleen.

3.2 Luhmannin systeemiteoria

Siinä missä toimijaverkkoteoria pitää rakenteita alati muuttuvina, inhimillisistä ja ei-inhimillisistä entiteeteistä koostuvina hybrideinä, Niklas Luhmannin systeemiteoria lähestyy modernia yhteiskuntaa toisenlaisesta näkökulmasta. Luhmannin systeemiteorian lähtöoletuksena on ajatus yhteiskunnasta sosiaalisena järjestelmänä, joka koostuu pelkästään kommunikaatiosta. Kun toimijaverkkoteoria kiistää kaikenlaiset rajat yhteiskunnan ja luonnon välillä, Luhmannin ajattelussa tämä jako tuotetaan ja ylläpidetään yhteiskunnallisessa kommunikaatiossa (Luhmann 2004, 42). Yhteiskunta voi olla olemassa ainoastaan kommunikaatiossa, jossa yhteiskunta erotetaan ympäristöstään. (em.)

3.2.2 Systeemi ja resonanssi

Luhmannin systeemiteoriassa yhteiskunta on systeemi tai järjestelmä, joka koostuu useista alajärjestelmistä (Luhmann 1990, 16). Teorian keskeinen ajatus on systeemin ja ympäristön välinen ero, koska ainoastaan sen kautta systeemi voi erottautua ympäristöstään. Erottautu-

misen, ja siten myös systeemin perustana on, että ympäristö on aina kompleksisempi kuin itse systeemi. Systeemin olemassaolo perustuu sen kyvyille tuottaa ja uusintaa itsensä yhä uudelleen. Tämä tapahtuu havainnoimalla ympäristöä rajatulla tavalla sekä kategorioimalla nämä havainnot. (Luhmann 2004, 46–47.) Näin toimiessaan systeemi muodostuu ympäristöön yksinkertaisemmaksi ja sulkeutuneeksi.

Systeemin sulkeutuneisuus tarkoittaa kompleksisen ympäristön sulkemista ulkopuolelle. Sulkeutuminen tapahtuu, koska ympäristöstään systeemi ymmärtää vain tietynlaista, omalta kannaltaan merkityksellistä kommunikaatiota. Luhmann kuvaa systeemin tätä piirrettä resonanssin käsitteellä, eli systeemi resonoi vain tiettyntyyppisiin ärsykkeisiin. Tätä merkityksellistä kommunikaatiota systeemi muokkaa tekemällä siihen omia erottelujia, joiden avulla systeemin on mahdollista käsittää maailmaa. (Luhmann 2004, 53–55.)

3.2.3 Autopoieesis

Systeemin olemassaolo perustuu siis sen kykyyn resonoida vain tiettyihin ärsykkeisiin ja muokata näistä systeemin sisäistä informaatiota. Informaatiota ei tule systeemiin ympäristöstä, vaan ympäristöstä tulevat ärsykkeet, data, muutetaan systeemin sisällä informaatioksi erottelujen ja kategoriointien avulla. Informaatio on siten kokonaan systeemin sisäinen rakenne, mikä tarkoittaa, että systeemin on uusinnettava itsensä autopoieettisesti yhä uudelleen omilla sisäisillä elementeillään. Sulkeutuneisuudesta seuraa kuitenkin, että sen avulla systeemi voi määritellä oman ympäristönsä, eli sulkeutuneisuus mahdollistaa avoimuuden. (Luhmann 2004, 56.)

3.2.4 Binaarinen koodi

Systeemin tekemät sisäiset erottelut perustuvat binaariseen koodiin. Nämä koodit ovat konstruktioita maailmasta, eli kaikki merkityksellinen kommunikaatio luokitellaan koodin mukaisesti joko ensimmäiseen tai toiseen kategoriaan. Tämä todellisuutta koskevan kommunikaation binaarinen koodaaminen sulkee kolmannet arvot järjestelmän ulkopuolelle ja on siten systeemin sisäisten erottelujen perusta. (Luhmann 2004, 76–81.) Esimerkiksi talousjärjestelmä eriytyy omaksi systeemikseen koodin *hyöty – kustannus* perustuen ja se resonoi sellaisiin ympäristön ärsykkeisiin, jotka ovat käsiteltävissä joko hyötyinä tai kustannuksina. Vastaavasti kommunikaatio, joka ei käänny kuin korkeintaan osaksi systeemin ymmärtä-

mäksi kommunikaatioksi, jää häiritseväksi ”kohinaksi” systeemin rajalle (Luhmann 2004, 207).

3.2.5 Yhteiskunnan alajärjestelmät

Luhmannin systeemiteoriassa moderni yhteiskunta on systeemi, jonka rakenne muodostuu erilaisia tehtäviä toteuttavista alajärjestelmistä. Nämä alajärjestelmät, kuten tiede, taide, uskonto, kasvatusta, hallinto, joukkoviestintä ja talous toteuttavat yhteiskuntajärjestelmän tiettyä funktiota, eikä mikään alajärjestelmä voi toteuttaa toisen systeemin tehtäviä. Alajärjestelmien korvaamattomuudesta seuraa luonnollisesti niiden keskinäinen riippuvuus. Modernista yhteiskunnasta ei siten voi osoittaa huippua tai keskustaa, (Luhmann 1990, 16) koska yhteiskunnan toimiminen edellyttää alajärjestelmien eriytymistä. Systeemien eriytyemisestä ja keskinäisestä riippuvuudesta seuraa kuitenkin, että alajärjestelmät kuormittavat toisiaan. Asioita ja ongelmia joudutaan siirtelemään järjestelmästä toiseen, mikä johtaa järjestelmien kompleksisuuden lisääntymiseen. (Luhmann 2004, 162–163.)

3.2.6 Kansalaisyhteiskunta ja systeemit

Kansalaisyhteiskunta on käsitteenä varsin vaikea määriteltävä. Pääpiirteisesti sillä voidaan tarkoittaa valtiollisen ja markkinoiden hallinnan ja sääntelyn vaihtoehtoa. Kolmannen sektorin käsitteestä poiketen kansalaisyhteiskunnan on myös ajateltu muodostuvan instituutioista, kuten perhe, talous ja yhteiskunnalliset valtarühmittymät. Tällöin kansalaisyhteiskuntaa verrataan ennen kaikkea valtioon ja julkiseen sektoriin, jolloin sen käytöllä halutaan korostaa yhteiskunnan kaksijakoisuutta. (Helander 1998, 48–50.)

Tässä tutkimuksessa kansalaisyhteiskunnan käsitteellä viitataan edellä mainittujen instituutioiden ohella ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin ulkopuolisiin organisaatioihin. Tällöin kansalaisyhteiskunnan ja talouden erottaminen perustuu siihen, että huolimatta kansalaisyhteiskunnan toimintaan kuuluvista taloudellisista realiteeteista, sen toiminta ei kuitenkaan palaudu talouden systeemin logiikkaan. Näin määriteltynä kansalaisyhteiskunnan toiminnassa havaitaan useiden yhteiskunnan alajärjestelmien toimintalogiikoita. Oleellisinta kuitenkin on, että yksikään alajärjestelmä ei ole selvästi dominoivassa asemassa, vaan kansalaisyhteiskunnan toiminnassa eri järjestelmien logiikat nivoutuvat osaksi laajempaa toiminnallista kokonaisuutta.

4. Analyysi

4.1 Saimaankaupungin selvitysorganisaatio ja tavoitteet

Rautjärven, Imatran, Joutsenon sekä Lappeenrannan mahdollisuutta yhdistyä Saimaankaupungiksi ryhdyttiin selvittämään hankkeen kuntien päättäjistä ja virkamiehistä koostuvissa ryhmissä vuoden 2001 lopulla. Selvitystyön tekeminen jaettiin toteutettavaksi kolmen ryhmän kesken. Ryhmät olivat johtoryhmä, ohjausryhmä sekä seurantaryhmä. Johtoryhmä koostui Rautjärven, Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan kunnan tai kaupunginjohtajista ja sen tehtävänä oli selvitystyön ohjaaminen sekä organisointi. Ohjausryhmässä alueen johtavat luottamushenkilöt vastasivat selvitystyön tiedottamisesta, toteuttajien valinnasta sekä selvitystyöhön tarvittavan rahoituksen arvioinnista. Ohjausryhmän tehtävänä oli myös eri kuntien intressien mukaisten linjausten sisällyttäminen selvitystyöhön. Liitoskuntien luottamushenkilöistä muodostunut seurantaryhmä puolestaan vastasi selvitystyön etenemisen tiedottamisesta ja markkinoinnista kunnan tai kaupunginvaltuustoille sekä vuorovaikutuksesta poliittisten järjestöjen ja asukkaiden välillä. (Turunen 2002, 13–15.)

Johtoryhmän, ohjausryhmän ja seurantaryhmän lisäksi ohjausryhmä kutsui (16.1.2002) alivaltiosihteeri Juhani Turusen ulkopuoliseksi selvitysmieheksi arvioimaan mahdollisen kuntaliitoksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Selvitysmiehen tueksi asetettiin lisäksi kuusi työryhmää, joiden tehtävä oli arvioida Saimaankaupungin vaikutuksia palvelutuotantoon kunkin omalla toimialalla. Työryhmien koostumuksessa pyrittiin huomioimaan kaikkien hankkeen kuntien tarpeet ottamalla jokaisesta kunnasta edustaja mukaan kuhunkin ryhmään.

Selvitysmiehen loppuraportti *Saimaankaupunki. Tie uuteen toimintakulttuuriin* valmistui 2002 vuoden lopussa, jossa kootusti esitetään Saimaankaupunki-hankkeen yhteydessä siihen asti tehdyt selvitykset. Selvitystyön päämääränä oli arvioida syntyvän kaupungin hallinnon keventämistä, palvelujen tarjoamista kaupungin eri alueilla sekä päätöksenteon ja kansalaisten lähentämisen mahdollisuuksia. (Turunen 2002, 55.) Alueellista kilpailukykyä

arviointiin erikseen selvityksessä *Saimaankaupungin alueellisen kilpailukyvyn analyysi* (2002).

4.1.2 Saimaankaupungin lähtökohdat

Talouden ja taloustieteellisen ajattelun asema Saimaankaupungin visioissa ja selvityksissä oli keskeinen, olihan hankkeen tarkoituksena kääntää alueen kuntien talous kestäväälle perustalle. Liitoshankkeen taustalla oli huoli koko maakunnan kehityksestä, jossa vakavimpina uhkina nähtiin kuntien muuttotappiot sekä väestön ikääntyminen (Turunen 21–22). Näistä lähtökohdista Saimaankaupunki-hankkeella oli kaksi pääasiallista funktiota: Saimaankaupungin tuli muodostaa Etelä-Karjalaan valtakunnallisesti voimakas toimija, joka alueen resurssit yhdistämällä kääntäisi alueen kehityssuunnan positiiviseksi. Toiseksi kuntaliitos myös mahdollistaisi julkisen palvelutuotannon tehostamisen päällekkäisiä toimintoja karsimalla sekä lisäämällä kansalaisyhteiskunnan osuutta palvelujen tuottajana.

4.1.3 Alueellisen kilpailukyvyn parantaminen

Alueellisen kilpailukyvyn kannalta Saimaankaupungin perustaminen nähtiin tärkeänä – ellei jopa ainoana mahdollisena ratkaisuna Etelä-Karjalan taloudellisen kehityssuunnan muuttamiseksi. Kuntaliitoksesta seuraavan kansallisen painoarvon lisääntymisen jo itsessään arvioitiin parantavan alueen kilpailukykyä suhteessa muihin maakunnallisiin kasvukeskuksiin. Professori Arvo Peltonen kommentoi Etelä-Saimaa-lehdessä hanketta seuraavasti.

Saimaankaupungin painoarvo on suurempi kuin Lappeenrannan, Imatran ja Joutsenon summa. Imatra ja Joutseno vahvistavat teollista ja kulttuurista monipuolisuutta. (...) Satatuhatta asukasta antaa aivan toisenlaisen äänenpainon kaupunkien keskinäisessä kilpailussa kuin viisikymmentätuhatta. Satatuhatta asukasta on imagoetu ja kilpailuelementti, kun halutaan näkyä ulospäin”. (Etelä-Saimaa 12.11.2001.)

Toteutuessaan Saimaankaupungin asukasluku olisi ollut noin satatuhatta eli noin 76 % koko Etelä-Karjalan väestöstä. Vaikka Saimaankaupunki olisi tarkoittanut maakunnan ydinalueen kuntien yhdistymistä, kuntaliitoksella oli tarkoitus parantaa koko Etelä-Karjalan kilpailukykyä. Vahvan maakunnallisen toimijan muodostamisen arvioitiin lisäävän koko seutukunnan valtakunnallista näkyvyyttä, joka siten hyödyttäisi myös liitoksen ulkopuolelle jääviä kun-

tia. Saimaankaupunki-hanke liittyikin lähtökohdiltaan Etelä-Karjalan aluekeskuksen kehittämisohjelmassa (2001) esitettyihin visioihin. (Turunen 2002, 17–18.) Tästä johtuen useimmat Saimaankaupunkiin liitetyistä visioista perustuivat kyseisessä kasvukeskusohjelmassa esitettyihin suunnitelmiin.

Kuten edellä on mainittu, Saimaankaupungin tärkein funktio oli alueellisen kilpailukyvyyn parantaminen. Kilpailukyvyyn avainsana oli yhteistyö, johon panostamalla etsittäisiin alueelle kokonaan uusia toimintatapoja. Keskinäisen kilpailun sijasta kuntaliitoksella tavoiteltiin voimavarojen yhdistämistä, mikä nostaisi alueen varteenotettavaksi vaihtoehdoksi yrittäjistä ja investoinneista kilpailtaessa. (Elinkeinot -työryhmä 2002, 2.) Saimaankaupungin myötä kilpailijoiksi muodostuisivat naapurikaupunkien sijaan Suomen ja Euroopan muut kasvukeskukset.

Hankkeen yhteydessä toteutettujen selvitystöiden perusteella Saimaankaupungin mukanaan tuomat edut alueen kilpailukyvyille voidaan jakaa kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin suuremman kuntayksikön katsottiin parantavan alueen mahdollisuuksia kilpailtaessa valtion investoinneista. Konkreettiseksi esimerkiksi suuren toimijan mukanaan tuomista hyödyistä nostettiin valtatie kuuden eli ”kuutostien” peruskorjaus, jonka aikataulun nopeuttaminen kytkettiin osaksi kuntaliitosta (Uutisvuoksi 3.10.2001, 6; 12.3.2002, 2; 12.4.2002, 7).

Toiseksi isomman kuntakoon katsottiin parantavan Etelä-Karjalan asemaa ”Euroopan ja Venäjän rajalla”. Yhteisen elinkeinopolitiikan avulla uskottiin aikaisempaa tehokkaammin pystyttävän hyödyntämään alueen sijaintia Helsingin ja Pietarin välissä. Logistiikkaan ja sen kehittämiseen panostamalla Saimaankaupunki voisi hyödyntää maantieteellistä asemaansa ja osaamistaan ”gateway” toimintaan erikoistuneena alueena. (Etelä-karjalan kasvukeskus – aluekeskuksen kehittämisohjelma 2001, 7.)

Kolmanneksi Saimaankaupungista tuli luoda paikkakunta, joka kykenee houkuttelemaan uusia yrityksiä ja osaavia työntekijöitä alueelle. Etelä-Karjalan elinkeinorakennetta vahvasti hallitseva metsäteollisuus olisi muodostanut Saimaankaupungin kehityksen painopisteen. Saimaankaupungin kehittämisvisioissa alue olisi profiloitunut metsäteollisuuden kehittämiseen erikoistuneena paikkakuntana. Alueen voimakkaan metsäteollisuusklusterin sekä Lappeenrannassa sijaitsevan teknillisen yliopiston yhteyteen suunniteltiin metsäteollisuuden huippututkimusyksikköä, joiden avulla Saimaankaupungista oli tarkoitus luoda kansainväli-

sesti kiinnostava korkean tason tutkimukseen erikoistunut kaupunki. Metsäteollisuuden lisäksi Saimaankaupungin uskottiin voivan hyödyntää ITC- alan osaamistaan pieniä kuntayksiköitä paremmin. (Etelä-Karjalan kasvukeskusohjelma 2003, 10.)

Saimaankaupungin vaikutusta alueen elinkeinoelämään arvioinut Elinkeinot -työryhmä toteaa Saimaankaupungin muodostavan entistä tehokkaamman toimintaympäristön elinkeinoelämälle, ilman merkittäviä haittavaikutuksia. Maakunnan ongelmiin, kuten väestön ikääntymiseen tulisi työryhmän mukaan vastata juuri tehokkaan elinkeinopolitiikan keinoin. (Elinkeino-työryhmä, 2–3.)

Myös *Saimaankaupungin alueellisen kilpailukyvyn analyysi*:ssa professori Jyrki Ahola näkee kuntaliitoksen mahdollisuutena kasvukeskuksen luomiselle. Pääallekkäisen kilpailun väheneminen loisi edellytykset hyvinvoinnille, mikä puolestaan houkuttelisi alueelle yrityksiä ja osaajia. Tällaisen positiivisen kierteen luominen on Aholan mukaan lähes mahdotonta toteuttaa pienissä kuntayksiköissä. (Ahola 2002, 2.)

4.1.4 Kasvukeskuksen imago

Kasvukeskuksen luomisprosessissa on tärkeää, että alueelle pystytään houkuttelemaan korkeasti koulutettua työvoimaa. Monipuolisten palvelujen lisäksi alueen imagolla on tärkeä merkitys osaavasta työvoimasta kilpailtaessa. Imagon rakentaminen muodostikin olennaisen osan Saimaankaupungin suunnitelmista. Kuntaliitoksella arvioitiin saavutettavan runsaasti uusia imagoon liittyviä mahdollisuuksia pieniin kuntayksiköihin verrattuna. Professori Sotarauta korostaa viestinnän analyysissään (*Saimaankaupungin alueellisen kilpailukyvyn analyysi*, 11–12) imagon merkitystä kasvukeskuksen luomisessa. Imagolla, eli Saimaankaupungista ulkopuolisille rakennetun kuvan avulla olisi mahdollista houkutella alueelle uusia yrityksiä ja osaajia, sekä matkailijoita. Sotaraudan mukaan kuntaliitos avaisi mahdollisuuden nostaa alueen kilpailukyky kokonaan uudelle tasolle jo pelkästään imagoa rakentamalla (Etelä-Saimaa 9.3.2002).

4.1.5 Saimaankaupunki julkisen palvelutuotannon näkökulmasta

Alueellisen kilpailukyvyn nostamisen ohella kuntaliitoksella haettiin säästöjä julkisten palveluiden tuottamisessa. Palvelutuotannon tehostamisen perusteena toimivat arviot, joiden mukaan liitosalueen kuntien rahoitustilanne tulee heikkenemään selvästi vuosina 2003 – 2006. Pääasialliset syyt kuntien taloudellisen tilanteen heikkenemiseen olivat yhteisöverotulojen heikkeneminen, väestön ikääntymisestä johtuvat julkisten menojen kasvut sekä tästä seuraava verotulojen pieneneminen. Näkymiä synkisti edelleen se tosiasia, että Saimaankaupungin kuntien väestörakenne on keskimääräistä iäkkäämpää eli tulevaisuudessa entistä pienempi joukko joutuisi rahoittamaan yhä suuremman väestönosan palvelut. (Turunen 2002, 25–30.)

Julkisen talouden ja palvelutuotannon asemaa Saimaankaupungissa perustettiin arvioimaan eri alojen asiantuntijoista koostuvia työryhmiä. Kussakin työryhmässä arvioitiin kuntaliitoksen avaamia kehittämismahdollisuuksia sekä mahdollisesti sen mukanaan tuomia ongelmia sen omasta näkökulmasta katsottuna. Julkisten palvelujen kannalta keskeisimmät työryhmät olivat sosiaali- ja terveystoimen, koulutus, maankäyttö ja tekniset palvelut, talous sekä elinkeinot -työryhmä.

Kaikissa edellä mainituissa työryhmissä arvioitiin Saimaankaupungin tuovan uusia mahdollisuuksia julkisten palvelujen tuottamiseen. Työryhmien arviot Saimaankaupungin vaikutuksista alueen palvelutuotannolle olivat pääsääntöisesti myönteiset ja jokainen asetetuista työryhmistä arvioi Saimaankaupungin tekevän mahdolliseksi itsenäisiä kuntayksiköitä tehokkaamman palvelutuotannon. Ryhmien johtopäätökset voinee tiivistää tekniset palvelut -työryhmän loppuraportin viimeisiin virkkeisiin, joissa todetaan seuraavasti:

”Joka tapauksessa työryhmä pitää ensiarvoisen tärkeänä, että jollakin tavalla edetään kohti tiiviimpää yhteistyötä tai mahdollista yhdistymistä. Voimavaroja yhdessä hyödyntämällä voimme yhdessä turvata teknisten palvelujen saataavuuden kuntalaisille myös tulevaisuudessa”. (Kunnalliset palvelut Saimaankaupungissa (2003, 6.)

Työryhmien selvityksistä kaikkein haastavimmaksi osoittautui sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestäminen mahdollisesti syntyvässä uudessa kaupungissa. Vaikka työryhmä arvioi Saimaankaupungin toteuttamiskelpoiseksi hankkeeksi, sairaanhoidon järjestäminen uudessa kunnassa ei tulisi olemaan ongelmatonta. Työryhmässä päädyttiin suosittelemaan sosiaali-

ja terveystalvelujen järjestämistä niin sanotun keskuskuntamallin mukaan. Keskuskuntamalli tarkoitti, että sekä perusterveydenhuolto että erikoissairaanhoidto järjestettäisiin Saimaankaupungin toimesta. Ehdotettu keskuskuntamallikaan ei ollut ongelmaton, vaan sen toteuttaminen olisi edellyttänyt lakimuutosta (ainakin) erikoissairaanhoidtolakiin tai sitten erillistä Lex Saimaankaupunkia. (Kunnalliset palvelut Saimaankaupungissa 2003, 2.)

Terveystalveluorganisoiminen ja siihen liittyvät mahdolliset lakimuutokset joka tapauksessa tulisivat vaatimaan aikaa niin paljon, että Saimaankaupungin selvitystyölle varatussa aikataulussa pysyminen olisi vaikeaa. Erikoissairaanhoidtolain ohella myös Kuntalaki ja Kehitysvammaisten erityishuollosta säädetty laki eivät suoraan mahdollistaneet ehdotetun mallin mukaista organisaatiota. Lisäksi sairaanhoidtopiirin kuntayhtymän sopimusta pitäisi Saimaankaupunkia perustettaessa muokata ja sairaanhoidtopiirin omaisuuden jakamisesta liitoskuntien ja sen ulkopuolelle jäävien kuntien kesken tulisi niin ikään sopia. Etelä-Karjalan sairaanhoidtopiirin johtaja Jouko Partanen toteaaakin sosiaali- ja terveystoimen-työryhmän loppuraporttiin kirjaamassaan eriävissä mielipiteessä että:

”Kaikki nämä (edellä mainitut) kolme hallinnollista muutosta ja selvitystä edetäkseen edellyttävät mielestäni maakunnallista yksimielisyyttä. Onko tarvittavan laajuisen yksimielisyyden saavuttaminen Saimaankaupunkihankkeelle asetettujen aikataulujen puitteissa ylipäätään mahdollista? Lakien ja sääntöjen muutosten sekä omaisuusselvitysten lisäksi tulisi ennen päätöksentekoa käydä erikoissairaanhoidon järjestämistavasta laaja keskustelu koko maakunnassa ja sairaanhoidtopiirin oman organisaation sisällä. Tähän mennessä sitä ei ole vielä käyty”. (Kunnalliset palvelut Saimaankaupungissa 2003, 26 – 27.)

Tiukka aikataulu koettiin työryhmässä ongelmaksi, joka vaikeutti monimutkaisten asioiden ratkaisemista. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen työryhmässä arvioitiin keskuskuntamallin mukaisesti toteutetun organisaation etäännyttävän joitakin palveluja ja asiakkaita toisistaan. Alueellisen tasapainon järkkymisen lisäksi päätöksenteon keskittyminen ja etäisyyksien kasvaminen saattaisivat aiheuttaa vaikeuksia palveluiden tehokkaalle toteuttamiselle. Päätöksenteon ja palvelujen etäntyminen muodostui myös monien muiden selvitysryhmien arvioissa Saimaankaupungin suurimmaksi haittavaikutukseksi. Teknisten palvelujen (2003, 19) ja taloustyöryhmän (2003, 9) loppuraporteissa tuodaan selkeästi esille, että kuntaliitos

mahdollisesti aiheuttaa palvelujen keskittymistä ja siten reuna-alueiden etääntymistä palveluista. Myös koulutustyöryhmä toteaa loppuraportissaan (2003, 1) välimatkojen ja mahdollisen kilpailun eri alueiden välillä muodostavan suurimman uhkan yhteistyön toimivuudelle. (Kunnalliset palvelut Saimaankaupungissa 2003.)

4.2 Saimaankaupunki-hanke vuoden 2002 lopussa

Kuntaliitoksen edut

Saimaankaupunki-hankkeen selvitystyötä oli vuoden 2002 loppuun mennessä tehty noin vuoden ajan. Eri taholla tehtyjen selvitysten yhteenvedona ilmestyi selvitysmiehen loppuraportti vuoden 2002 lopussa. Selvitysten perusteella mahdollisen kuntaliitoksen suurimmat hyödyt koituisivat alueen elinkeinoelämälle. Elinkeinoelämän keskeisyys Saimaankaupunki-hankkeessa perustui arvioihin, joiden mukaan hyvinvointipalvelujen rahoituksen varmistaminen edellyttäisi vähintään 2,5–3 prosentin vuotuista talouden kasvua (Turunen 2002, 30). Julkisen talouden kannalta Saimaankaupungin arvioitiin parantavan alueen asemaa valtion investoinneista kilpailtaessa. Lisäksi kuntaliitoksen uskottiin tuovan säästöjä lähinnä hallintoa ja palvelutuotantoa keskittämällä sekä yhteishankinnoilla saavutettavien etujen kautta.

4.2.2 Kuntaliitoksen haitat

Selvitysten perusteella Saimaankaupungin suurimmiksi haittavaikutuksiksi selvitysmies arvioi luottamuksen puutteen. Liitoskuntien maantieteelliset sekä henkiset etäisyydet vaikeuttavat Saimaankaupungin toteuttamista ja palvelujen tehokasta toimintaa. Henkistä etäisyyksistä seuraava luottamuspula alueen eri kuntien kesken voisi johtaa keskusten väliseen kilpailuun, mikä romuttaisi kuntaliitoksen perustan eli kuntarajat ylittävän yhteistyön. (Turunen 2002, 59–60.) Luottamuksen rakentamisesta selvitysmies jatkaa:

”Se (luottamus) ei synny itsestään, vaan edellyttää avoimuutta ja aitoa keskustelukulttuuria kaupungin päättäjien ja asukkaiden välillä. Se ei vahvistu kuitenkaan pelkällä keskustelulla, vaan sen tueksi tarvitaan konkreettisia päätöksiä, joilla osoitetaan yhteinen tahto alueen tasapuoliseen kehittämiseen”.

Luottamuksen rakentamisen suhteen Saimaankaupunki-hanke toteutettiin monien mielestä liian nopealla aikataululla. Muodollisen luottamuksen rakentuminen kuntakeskusten päättäjien ja virkamiesten välille ei ehtinyt muodostua asukkaiden ja päättäjien väliseksi luottamukseksi. Pikemminkin päinvastoin, sillä nopealla aikataululla esitetty ja eteenpäin viety hanke herätti asukkaiden silmissä epäluuloja monessa suhteessa.

”Se tuli tuota sitten niinku tavallaan valmiina pakettina, joka ois pitänyt tosta vaan hyväksyä. Eli siis semmonen pohjakeskustelu jäi pois. Ja se, et ruvetaan tavallaan niinku tyrkyttämään, et ei oo muuta vaihtoehtoa kuin ottaa se niin se jo luonnostaan herättää jo tietyllä tavalla automaattisen vastareaktion: mitä tässä on semmosta mitä ei haluta kertoa. Että se oli varmaan siis yleisestikin vaikuttanu aika paljon siihen negatiiviseen suhtautumiseen. Että se oli tämän yksinkertainen psykologinen tuota virhe ehkä siinä markkinoinnissa”.
(Ke)

Neljän eteläkarjalaisen kunnan yhdistymishankkeen tavoitteet asetettiin alusta alkaen korkealle. Hallinnollisten rajojen poistamisen lisäksi Saimaankaupungin tarkoituksena oli sekä koota että lisätä alueen henkisiä voimavaroja. Henkisillä voimavaroilla tarkoitettiin alueen osaamispotentiaalia sekä sosiaalista pääomaa. Potentiaalisten mahdollisuuksien hyödyntämisessä Saimaankaupunki olisi varteenotettava keino, jolla kääntää alueen kehitys positiiviseksi. Positiivisen kierteen aikaansaamiseksi kuntaliitoksen ohella alueella olisi omaksuttava uudenlaisia toimintatapoja ja tuottaa sosiaalisia innovaatioita. (Turunen 2002, 16.)

Vuonna 2001 aloitettuja selvitystöitä neljän kunnan kesken kuvailtiin uudenlaisen toimintakulttuurin ilmentymänä, koska perinteisesti etenkin Lappeenrannan ja Imatran välinen yhteistyö on ollut laimeaa ja kaupunkien välisiä suhteita voi kuvailla varsin etäisiksi. Esimerkiksi Uutisvuoksi-lehden pääkirjoitus (16.10.2001, 4) kertoo Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan suhteesta, että: *”Kolme kuntaa ovat taistelleet joskus melko verisestikin keskenään. Toisen kamppailminen reilusti rähmälleen on kuulunut luonnollisena osana näiden kuntien yhteistyöhankkeisiin”.*

Perinteiseen, eteläkarjalaiseen kuntarajat ylittävään yhteistyöhön verrattuna Saimaankaupunki-hankkeen yhdessä toteutettu selvitystyö oli merkki jonkin asteisen luottamuksen olemassaolosta. Lisäksi Etelä-Karjalan kuntien yhteistyötä vauhditti osaltaan maakunnan

pääsy mukaan valtakunnalliseen aluekeskusohjelmaan. Tällaiset kuntien yhteistyötä lisänneiden hankkeiden arvioitiin tuottavan uudenlaista toimintakulttuuria Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan päättäjien ja virkamiesten välille. (Utisvuoksi 2.10.2001, 4.)

Selvitysten aikana päättäjien ja virkamiesten yhteistoimintaa pidettiin pääasiassa antoisana ja onnistuneena. Selvitysten toteuttamisen aikana ei suuria ristiriitoja juuri ilmennyt.

”Ei siellä ollut. Siellä haettiin ihan vakavalla mielellä tämmösiä tuota... ikään kuin nyt kaikille jotakin. Siis se joku asia saattas olla, että se ois mennä vaikka Lappeenrantaan, joku toinen Imatralle, joku kolmas Joutsenoon. (...) Niin oli se (hyvä henki) siellä työryhmissä se oli, et ei se silleen. Miten sitten lopuksi ois käynyt mut kyl se ihan oikeesti oli tälleen, että ketään ei tapeta siinä tilanteessa (Saimaankaupungissa). (P/V.)

Selvitystöiden näennäisen yksimielisestä toteuttamisesta huolimatta, Saimaankaupunkihankkeen suurimmaksi ongelmaksi muodostui alusta alkaen uudenlaisen toimintakulttuurin luominen. Selvitystyön aikainen kuntien päättäjien ja virkamiesten yhteistoiminnan lisääntyminen ei riittänyt muuttamaan perinteistä eteläkarjalaista toimintakulttuuria. Varsinaisen päätöksentekotilanteen lähentymisen myötä keskustusten väliset epäluulot nousivat jälleen esille. Luottamuksen takeeksi (Imatralla) kaivattiin, että Lappeenranta suurimpana keskuksena tekisi ensimmäisenä myönnytyksiä pienempien kuntien hyväksi, mutta niitä se ei koskaan tehnyt.

”Siis totta kai tai jos pieni tekee myönnytyksiä tai muuta niin sehän on vain jotain piiperrystä tai semmosta, et tohan niiden niinku kuuluukin tehdä. Nehän nyt onkin niin avuttomia niin totta kai ne, eihän ne ois mahtanutkaan mitään... Vaan pitäis lähteä Lappeenrannan puolelta ja sieltä annetaan niinku myönnytyksiä ja siitä se lähtee rakentumaan... Mutta ei siellä taas niinku ei sitä haluttu tehdä eikä vielääkään haluta”.

Kaksi haastateltavaa katsoi Saimaankaupungin lopullisesti kaatuneen kansanäänestyksen aikataulusta virinneeseen keskusteluun. Sinänsä hankkeen etenemisen kannalta periaatteellinen kysymys kääntyi nopeasti keskustusten väliseksi arvovaltakysymykseksi. Näkemyserojen seurauksena Lappeenrantalainen valtuutettu kommentoi Lappeenrannan pärjäävän joka ta-

pauksessa, mutta ilman liitosta muut kunnat saavat ruveta etsimään keskuudestaan viimeistä valojen sammuttajaa. (Uutisvuoksi 9.1.2003, 3.)

”Siihen lopullisesti kaatui Saimaankaupunki. Siis tämmösellä hengellä, eihän tämmösellä asenteella voi (tehdä yhteistyötä)... Mut kun joka asiassa, missä ruvettiin neuvottelemaan, että tämä (sijoitettaisiin Imatralle) niin lappeenrantalaiset ilimotti, että ei käy muuta kun Lappeenrantaan”. (P/V.)

Keskusten välisen luottamuksen kannalta tällaiset suorat kannanotot yhteisiä tavoitteita vastaan olivat selviä merkkejä niistä vaikeuksista, joita vallitsevat asenteet aiheuttivat kuntien välisen luottamuksen rakentumiselle. Entinen imatralainen kunnallispoliitikko kommentoi keskusten tuntemaa luottamuspulaa uutisvuoksi-lehdessä (18.1.2003, 5): *”Jos luottamuspula on suurin ongelma, eikö siihen pitäisi tarttua ensin. Kyllä Lappeenrannan suurempana pitäisi huomioida pienemmät. Siitä se luottamus syntyisi”.*

Lappeenranta – Imatra välinen jännite tulee kommenteissa selkeästi esille. Kuntaliitoshankkeen kannalta tärkeä toimijoiden roolien jakaminen lappeenrantalaiden ja imatralaisten välillä oli epäselvä: kenen pitäisi toimia ja millä tavalla, jotta liitoksen edellyttämää luottamusta pystyttäisiin rakentamaan keskusten välille. Roolien epäselvä määrittely johti tilanteeseen, missä ei ollut selkeää suunnitelmaa tilanteen hallitsemiseksi ja esimerkiksi keskukset pystyivät toimimaan vapaasti omien intressiensä mukaisesti.

Imatran ja Lappeenrannan välisellä luottamuksen puutteella on olemassa historialliset perusteet. Kaupunkien välinen kamppailu maakunnan johtajan paikasta on luonut vuosikymmenien saatossa jännitteitä keskusten välille. Nopeasti eteenpäin viety liitoshanke ei edetessään kyennyt ylittämään historiallisia tekijöitä.

”No ainakin täällä niinku kuuskymmentä vuotta vielä ni Imatran on ollu niinku selvästi suurempi kuin Lappeenranta ja Imatra on ollu, nimenomaan ollu kasvava, kehittyvä nuori teollisuuspaikkakunta, eteenpäin menevä. Totta kai siitä tulee sellanen niinkun olo, että jes, tässä niinku mennään ja jyrätään ja ollaan vähän niinku kingejä täällä. (...) No sit Lappeenranta... Lauritsala ja Lappeenranta yhdisty ni koko asetelma on kääntyny toiste päin. Sit täällä tuli Valco ja muu, ni nythän on Lappeenranta on kaks kertaa isompi kuin Imatra. Tot-

ta kai siitä tulee vähän semmone krapula, et herra jumala. Miten täs nyt näin kävi. Naapurihan on puolet isompi ja meijähä se piti olla puolet isompi”.
(P/V.)

Kuntaliitoksen avulla saavutettavalla yhteistyöllä oli tarkoitus päästä eroon keskinäisestä nokittelusta pakottamalla päättäjät ja asukkaat keskinäiseen yhteistyöhön. Hankkeen aikana esiin nousutta keskinäisen luottamuksen puutetta luonnehti etenkin imatralaisten näkökulmasta pelko, että kuntaliitoksen myötä palvelut ja päätöksenteko siirtyisivät Lappeenrantaan. Saimaankaupunki-hankkeen aikana tämä epäluottamus ennemmin vahvistui kuin olisi muuttunut luottamukseksi lappeenrantalaisia kohtaan. Imatralaisten tunteman epäluottamuksen kannalta ratkaisevaa oli selvän signaalin puuttuminen, jolla Lappeenranta olisi osoittanut, että kuntaliitoksesta hyötyisivät myös pienemmät kunnat. Tällainen signaali olisi ollut jokin konkreettinen kuntaliitoksesta seuraava hyöty, josta Lappeenranta olisi luopunut pienemmän kunnan hyväksi.

4.2.3 Johtajuuden puute

Lappeenrantalaiden päättäjien kannalta jostakin etuisuudesta luopuminen pienemmän kunnan hyväksi ei ollut kuitenkaan helppo tehtävä, koska myös Lappeenrannassa hankkeen kannatus oli selvästi vastustusta pienempää. Siten jostain hyödystä, joka liitoksesta oletettavasti olisi seurannut, luopuminen olisi ollut asukkaille sangen vaikeasti perusteltavissa. Ensimmäisenä etuisuuksista luopuminen olisi ollut myös periaatteessa ristiriidassa hankkeen yhteydessä julkituodusta ajatuksesta, että kuntaliitoksessa ei ole häviäjiä eikä voittajia. (Esimerkiksi Uutisvuoksi 4.3.20003, 3.)

Saimaankaupunki-hankkeen toimijoiden löyhän roolituksen jakamisen lisäksi hankkeen ongelmaksi muodostui selkeän johtajan puuttuminen. Asukkaiden vastustuksen ohella Lappeenrannan asemaa aloitteellisena yhteistyön rakentajana vaikeutti vahvan auktoriteetin puuttuminen. Tämä koko Saimaankaupunki-hanketta vaivannut johtajuuden puute henkilöityi aineistossa Lappeenrannan silloisen kaupunginjohtajaan, Markku Andessoniin. Hänen henkilökohtainen panos arvioitiin useassa haastattelussa liian vähäiseksi.

”Toinen iso syy, mikä siinä oli se, että sillähän ei ollu johtajaa, sillä Saimaankaupunkiprosessilla. Se johtajaprosessi... johtajan rooli siinä prosessis-

sa ois kuulunu ilman muuta Lappeenrannan kaupunginjohtajalle. Se tuskin kukaan muu ois voinu olla kuin suurimman kunnan kunnanjohtaja. Hänen ois pitäny se... siihen erittäin aktiivisesti iskeytyä siihen hommaan ja pitää se käsissään. Tauno Moilanen Imatralta kyllä kiitettävästi koitti olla se johtaja, mutta se ei taas ollu mahdollista, koska ei se puolta pienemmän kaupunginjohtaja voi olla se poliittinen johtaja, joka vetää sitä, koska häneen ei sitten luottanu lappeenrantalaiset”. (P/V.)

Selkeän johtajan eli puhemiehen puuttuminen vaikeutti hankkeen eteenpäin viemistä. Prosessin alkuvaiheessa toteutettua löyhää roolijakoa ei johtajan puuttuessa enää kyetty selkeyttämään, vaan eri toimijat pystyivät varsin vapaasti toimimaan haluamallaan tavalla. Saimaankaupunki-hankkeelta puuttui selkeä puhemies, joka olisi kyennyt määrittämään pakolliset kauttakulkukohtat ja kontrolloimaan hankkeessa mukana olleita toimijoita.

Liitoshankkeen kuntien johtajista koostunut johtoryhmä jakoi kunnan tai kaupunginjohtajien vallan tasan, mikä periaatteessa antoi positiivisen kuvan yhteistyöstä johtotasolla. Käytännössä tämä kuitenkin aiheutti sen, että Saimaankaupunki-hankkeella ei ollut varsinaista johtajaa.

”Et siinä yritettiin tämmöstä tasaverosuutta muka Anderson, Komi puheenjohtaja ja näin, niin silloin se pääty siihen, et sitä (valtaa) ei ollu kenelläkään (...) Siinä muuten on erittäin kuvaavaa myöskin se, että sitten Andersson häipyi Jyväskylään. Et oltiin olevinaan suurta johtajaa, käytännössä ei oltu sitä pätkääkään”. (P/V.)

”Ainakin silloin ajattelin selvästi, että täysin selvästi ja konkreettisesti koko hanke kaatui puhtaasti johtajuuden puutteeseen. (...) Silloin olin tuota niinku kakkosketjussa seurailemassa, nin tuota niin, minun näkövinkkelistä siinä yhdessä vaiheessa kisailtiin, että kuka tätä nyt niinku johtaa ja jokainen halusi olla johtamassa ja oli olevinaan johtaja, mutta käytännössä sellasta ei ollu. Sitä ei todellakaan ollu. Ja tuota silloin... varsinkin sit siinä vaiheessa, kun sitä johtajuutta ois tarvittu ja vähän niinku jyrähetty, et nyt tehään näin tai noin niin...kuhan jotain tarinoitiin tuolla ja muuta”. (P/V.)

Saimaankaupunki-hankkeessa alkuperäisen toimijan määrittäminen on vaikeaa: Idea etelä-karjalaisesta nauhakaupungista on ollut olemassa vuosikymmeniä ja selvitykset sen mahdollisuudesta päätettiin aloittaa neljän kunnan yhteisellä päätöksellä. Hankkeen selvitysten ohjauksesta vastannut johtoryhmä esiintyi hankkeen puolestapuhujana mutta koostumukseltaan johtuen sen asema yksimielisenä toimijana on kyseenalainen. Rautjärven jättäytyessä hankkeen ulkopuolelle kunnanjohtajansa tukemana, osoitti, että johtoryhmä ei kyennyt toimimaan hankkeen puhemiehenä. Kunnanjohtajat edustivat omaa kuntaansa eivätkä voineet jättäytyä muiden vaihtoehtojen ulkopuolelle, kuten jatkamista itsenäisenä kuntana tulevaisuudessakin. Johtoryhmä ei ollut kokonaisuudessaan hankkeeseen sitoutunut toimija, joka esimerkiksi ja vahvalla toiminnallaan olisi kyennyt vakiinnuttamaan hankkeen muita vaihtoehtoja vahvempana ratkaisuna.

Toinen hankkeen johtamistakin vaikeuttanut tekijä oli ulkopuolisen selvitysmiehen käyttäminen. Vaikka selvitysmiehen tehtävänä oli liitoksesta seuraavien hyötyjen ja haittojen selvittäminen, häneltä odotettiin selvää tukea alkuperäisen kuntaliitosmallin toteuttamiselle.

”Ehkä Turunen ois voinu enemmän tehdä mutta meidän ois pitäny ehkä enemmän osata auttaa. Mutta se mikä jäi meille vähän pettymyksenä Turusen toiminnasta ni... hänen raportin lopputulemmahan oli noin pääsääntöisesti, että tuota mikä tää nyt on tää laki, joka sallii tämmösen yhdistymisen (...) Hän sano vaan, että sen lain vaatimukset kuntaliitokseen täytyivät tässä selvitystyössä. Ja meillä oli odotus, että hän sanoo, että tää on niin hyvä juttu, että tehkää Saimaankaupunki”. (P/V.)

Selvitysmiehen ja muun organisaation tehtävänjako sekä työhön liitetyt odotukset eivät olleet täysin selviä. Paikalliset toimijat odottivat selvitysten ja selvitysmiehen asettuvan tukemaan alkuperäistä hanketta. Kun näin ei tapahtunut, Saimaankaupunki-hanke ei saanut selvitysmiehestä tuekseen auktoriteettia, joka olisi esiintynyt alkuperäisen Saimaankaupunki-hankkeen puolestapuhujana ja, joka olisi kääntänyt puolueettoman selvityksen yksiselitteisesti tukemaan alkuperäistä kuntaliitosmallia.

4.2.4 Kuntalaisten ja päättäjien suhteet

Kuntakeskusten, varsinkin Imatran ja Lappeenrannan välinen luottamuspuola vaikeutti kuntaliitoksen toteuttamista, mutta se ei kuitenkaan ollut hankkeen keskeisin ongelma. Kuntaliitoksen tavoitteena olleet palveluiden ja lähidemokratian tehostamistoimet eivät alueen asukkaita vakuuttaneet vaan molempien uskottiin liitoksen myötä entisestään heikkenevän. Näin ollen keskeisin ongelma Saimaankaupunki-hankkeessa oli asukkaiden päättäjiä kohtaan osoittama epäluottamus. Ja tätä epäluottamusta ei selvitysten avulla kyetty poistamaan. Hankkeen tavoitteena ollut avoin tiedottaminen ja hallinnollisten rakenteiden madaltaminen – eli päätöksenteon tuominen lähemmäksi asukkaita ei näkynyt hankkeen selvitystöiden toteuttamisissa. Asukkaat päinvastoin kokivat selvitystöiden tapahtuvan edelleen etäällä ja kuntaliitoksen katsottiin vain entisestään huonontavan alueellisen demokratian toteuttamista. Tällä oli keskeinen merkitys asukkaiden kielteiseen suhtautumiseen, koska uudenlaisia toimintatapoja muodostui ainoastaan kuntien päättäjien ja virkamiesten välille ja niitäkin varsin rajoitetusti.

Imatralaisten asukkaiden ja poliittisten päättäjien välisiä suhteita luonnehditaan etäisiksi ja kriittisiksi. Asukkaat kokevat, että poliittinen päätöksenteko tapahtuu hyvin etäällä kuntalaisista - pääasiassa kolmen eri työväenyhdistyksen kabineteissa. Näiden kolmen yhdistyksen uskotaan sopivan asioista keskenään, jolloin kaupunginhallitus ja -valtuusto toimivat vain valmiiksi päätettyjen asioiden leimasimena. (Korkiakoski 2005, 32–33.)

Myös Lappeenrantalaisten osallistuminen paikalliseen päätöksentekoon on Kuntaliiton tutkimuksen mukaan keskimääräistä vähäisempää ja osallistumisen tehokkuus koetaan huonoksi. Myös järjestöjäsenyyksiä lappeenrantalaisilla on 47 vertailukunnan joukossa keskimääräistä vähemmän. (Kuntaliitto, Kuntakohtaisia tuloksia tutkimuksesta ”Kuntalainen – Kansalainen” 5/2006.) Paikallisen demokratian kannalta Lappeenrannan ja Imatran tilanteet vaikuttavat näiltä osin samankaltaisilta: kansalaisyhteiskunnan osallistumiskanavia on vähän ja siten myös toiminta jää tehottomaksi.

Päättäjien ja asukkaiden etäiset välit tulivat esille myös tämän tutkimuksen aineistossa. Hankkeen selvitykset ja päätöksenteko tapahtuivat kuntalaisten näkökulmasta edelleen jossain kaukana. Saimaankaupunki-hankkeen yhteydessä lanseerattu uuden toimintakulttuurin käsite ei haastattelujen perusteella vaikuttanut päätöksenteon ja asukkaiden väliseen suhteeseen. Vuorovaikutusta ja luottamusta hankkeen selvitykset eivät onnistuneet luomaan.

”Kyl siin tuli semmonen olo niinku, että se ois ollu jossain tuolla, et niinku, et näitä neuvotteluja käydään jossain tuol saunaosastoilla, oikeesti. Että tota niitä tietoja tihku sitten (...) eripuolilta mut semmosta niinku... Et hyvin se (oli) mun mielestä hyvin suunnitelmallista, et mitä tietoja annetaan. Siellä oli paljon enemmän varmaan tietoo mitä annettiin loppujen lopuks”. (Ke.)

Saimaankaupungin hallinnon toimivuuden kannalta keskeiseen asemaan nostettu avoimuus ja aktiivisen kansalaisvaikuttamisen tukeminen eivät näkyneet hankkeen selvitystöiden aikana. Uuden toimintakulttuurin sijaan hankkeen valmistelutyöt asukkaiden näkökulmasta ennemminkin vahvistivat alueen perinteistä hallintokulttuuria: esitykset valmisteltiin asukkaiden tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mielipidettä huomioimatta ja myös tiedottaminen koettiin puutteelliseksi ja epämääräiseksi. Täten Saimaankaupunki näyttäytyi ennemminkin kansalaisyhteiskuntaa velvoittavana seikkana kuin vuorovaikutusta rakentavana muutoksena.

”Ei siitä kyllä paljoa puhuttu. Ennemminkin sai aina lehestä lukea ja sekin oli vähän ylimalkaista tietoo aina. Aina oli joku sellane työryhmä joka kokoontuu ja tutkii... Ne kokoontuu ja tutkii mutta ei mitään tietoo, mitä ne tutkii käytännös”. (Ke.)

Periaatteessa Saimaankaupunki-hankkeesta oli tietoa kuntalaisten saatavilla: Internetissä olevia Saimaankaupunki sivuja päivitettiin säännöllisesti hankkeen aikana. Tietoa jaettiin myös asukas- ja järjestötilaisuuksissa ja lisäksi paikalliset sanomalehdet tiedottivat hankkeeseen liittyvistä asioista päivittäin. Määrällisesti tietoa oli saatavilla mutta ongelmaksi koettiin ennemminkin se, miten tietoa asukkaille jaettiin. Hanke jäi kuntalaisille etäiseksi, koska välittömiä keskustelutilaisuuksia ja kontakteja ei hankkeen johtajien ja asukkaiden välille muodostunut. Esimerkiksi Saimaankaupunki-kahvilan kiertäminen erilaisissa yleisötapahtumissa koettiin tarpeelliseksi ja asukkaiden keskuudessa järjestettyjä tilaisuuksia arvioitiin olleen liian vähän. Epäviralliset tapaamiset päättäjien ja asukkaiden kesken olisivat voineet synnyttää uudenlaista toimintakulttuuria, mutta tähän puoleen hankkeessa kiinnitettiin kovin vähän huomiota.

”Siinä sen niinku huomasi erittäin hyvin, miten hirvee tarve ihmisillä oli tulla keskustelemaan. Siellä käytiin hyviä keskusteluja ja keskusteltiin todella pal-

jon asioista. Mutta sitten taas heitetään tänne johtavien luottamusmiesten tai virkamiesten suuntaan, käytännössä... yhessäkin tapahtumassa, se on kaks päiväinen juttu, (...) jotkut ehkä pari muuta Lappeenrannan johtavaa viranhaltijaa piipahti siinä vähän kattoon, et mitä tää on. Ehkä tunnin piipahti tai näin. Eikä siinä mitään muuta johtokaartia näkyny niinku siellä. (...) Minun mielest niinku semmoses kohtaa heillä olis ollu erittäin hyvä tilaisuus markkinoida tätä asiaa ja myöskin kuunnella oikeesti, että mitä mieltä kuntalaiset on täst hommast. Ei se kiinnostanu ketään silleen”. (P/V)

Saimaankaupunki-hankkeen eteneminen ei siis rakentanut luottamusta asukkaiden ja päättäjien välille. Vuorovaikutukseen perustuva hallinnointi ei juuri näkynyt Saimaankaupungin markkinoimisessa kansalaisille. Kuntalaisille muodostunut kuva selvitystöiden johtamisesta ylhäältä päin oli ristiriidassa hankkeen tavoitteena olleen matalan hallintorakenteen ja päätöksenteon läheisyyden kanssa. Päättäjien toiveet kuntalaisten aktiivisesta osallistumisesta keskusteluun koettiin turhaksi, koska vaikuttamisen mahdollisuuksia ei uskottu olevan olemassa.

*”Mut mä luulen, että kansan reaktioissa heijastuu se, että tuli semmonen kuva, et ne jyrää meitin. Siinä oli pääministeri myöskin voimakkaasti niinku tuke-
massa ja, et jossain on päätetty, että näin tehdään. Ja se vaan on otettu yks
valtion konttorirota tekemään tää homma. (...) Mä en tiedä, miten siinä (kun-
taliitoksessa) ois voinu onnistua, kun tuota nin tietyllä tavalla oli annettu
semmonen kuva, että tää nyt sitten tehdään ja suurin piirtein tietyllä mallilla.
Ja tuota se ehkä herätti sitten tietyn vastustuksen”. (P/V.)*

Asukkaiden osallistuminen hankkeen aikana oli verraten passiivista. Esimerkiksi keväällä ja kesällä 2003 toiminut Saimaankaupunki-kahvila ei saavuttanut suurta suosiota toimipaikassaan Imatran keskustassa. (Uutisvuoksi 16.8.2003, 3.) Myöskään selvitystöiden aikana toteutetut asukasyhdistystapaamiset eivät saavuttaneet asukkaiden keskuudessa suurta suosiota.

”Mut eihän sinne (asukasyhdistystapaamisiin) ihmisiä tullu ollenkaan sillä tavalla tuota kun mitä... Tai sitten sinne tuli semmoset niinku änkyrät, jotka tota

yleensä aina kerääntyy kaikkialle. Jotka on tyytymättömiä elämään tai muihin asioihin”. (P/V.)

Nämä seikat vaikeuttivat asukkaiden ja päättäjien välistä vuoropuhelua ja siten etäännyttivät Saimaankaupunki-hanketta kuntalaisista. Asukkaiden passiivinen osallistuminen vaikeutti myös koko alkuperäisen liitosmallin toteuttamista, koska etenkin julkisen sektorin tehostamissuunnitelmissa kansalaisyhteiskunnan aktiivisella osallistumisella oli ratkaiseva merkitys.

Kuntalaisille järjestetyt kuulemis- ja tiedotustilaisuudet saivat kuntalaisten keskuudessa usein negatiivisen vastaanoton, koska alustavan vuoropuhelun puuttuessa tilaisuudet koettiin lähinnä yksipuoliseksi saneluksi. Lisäksi tilaisuuksille usein asetetut tiukat aikataulut vaikeuttivat näiden tapaamisten muodostumista kuntalaisten ja päättäjien väliseksi keskustelukanavaksi. (Uutisvuoksi 24.11.2002, 4; Uutisvuoksi 28.11.2002, 4.)

4.3 Saimaankaupunki mediassa selvitysten aikana

Medialla, etenkin paikallisilla sanomalehdillä oli merkittävä rooli koko Saimaankaupunki-hankkeen kannalta. Ensinnäkin sanomalehdet olivat kuntalaisten keskeisin tiedonlähde liityksen selvitystyön etenemiseen ja tuloksiin. Toiseksi uutisoinnin lisäksi sanomalehdet toimivat hankkeeseen liittyviantaustatietojen välittäjinä ja erilaisten näkökulmien esiintuojina. Kolmanneksi lehtien mielipideosastoissa käytiin vilkasta keskustelua kuntaliitoksen eduista ja haitoista eli paikallislehdet toimivat asukkaiden keskustelufoorumeina. Neljänneksi pääkirjoituksissaan lehdet valitsivat oman linjansa suhteessa Saimaankaupunki-hankkeeseen ja toimivat siten mielipidevaikuttajina.

Kuntaliitoshanke päätettiin selvittää virallisesti 30.9.2001. Neuvottelussa olivat edustettuina Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajistot sekä valtuustoryhmien edustajat. Selvitystyön päämääristä päätettiin tarkemmin 2.–3.10.2001 järjestetyssä seminaarissa. Seminaarissa päätettiin, että syntyvässä uudessa kaupungissa tulisi: madaltaa hallinnon rakenteita ja lisätä joustavuutta, turvata palveluiden saatavuus alueen eri osissa ja lähentää kansalaisia ja päätöksentekoa toisiinsa. (Turunen 2002, 13.) Selvitystyön tarkoituksena oli siis selvittää, olisiko nämä ehdot mahdollista toteuttaa kuntaliitoksen kautta syntyvässä uudessa kaupungissa.

Uutisvuoksi uutisoiti tästä päätöksestä selvittää Lappeenrannan, Joutsenon ja Imatran välinen kuntaliitos 3.10.2001. Jutussa haastateltiin neuvotteluissa mukana ollutta Imatran kaupunginhallituksen puheenjohtaja Pentti Komia. Artikkelissa Komi korostaa, että kyseessä on päätös selvitystöiden aloittamisesta, ei kuntaliitoksen toteuttamisesta. Selvitystöiden sisällöstä ja päämääristä ei jutussa kerrota muuta kuin: *”Mitään ei siis ole päätetty ja nimenomaan nyt on tarkoitus selvittää mahdollisen liitoksen edut ja haitat”*. (Uutisvuoksi 3.10.2001, 5.)

Kuntaliitoshankkeen selvitystöiden aloittaminen näkyi myös sanomalehtien sisällöissä. Mahdollisen kuntaliitoksen mukanaan tuomia etuja ja uhkakuvia arvioitiin aktiivisesti niin pääkirjoituksissa kuin mielipideosastoilla. Arviot hankkeen eduista voi tiivistää kahteen premissiin: alueen painoarvon nousu lisää sekä yksityisiä että julkisia investointeja, ja kuntarajat ylittävä yhteistyö tarjoaa uusia mahdollisuuksia palvelutuotannolle. Esimerkiksi nimimerkki *”Kehitys kehittyy”* (Uutisvuoksi 25.10.01, 4) kirjoittaa. *”Koko Etelä-Karjalan käsittävä kuntaliitos olisi väkimmäältään Suomen kuudenneksi suurin. Eikö se jo takaisi hyvät palvelut ja kehittymismahdollisuudet”*.

Hanketta vastustavia kirjoituksia ilmestyi lehtiin niin ikään heti liitosselvitysten aloittamisen jälkeen eli lokakuussa 2001. Kuntaliitoksen vastustaminen perustui pääosin pelkoon päätöksenteon ja palvelujen karkaamisesta Lappeenrantaan. Myös kuntaliitoksesta seuraava seurakuntien ja jo aikaisemmin huhtikuussa kaavailtu elinkeinoyhtiöiden yhdistäminen herätti vastustusta. Sekä seurakunnan (Uutisvuoksi 30.10.2001, 4) että elinkeinoyhtiön (Uutisvuoksi 29.4.2001, 4) tapauksessa yhdistymisen arvioitiin tarkoittavan vakavaraisen Imatralaisen organisaation sulautumista osaksi vaikeuksissa olevaa Lappeenrantalaista organisaatiota.

Saimaankaupungin yhdeksi keskeisimmistä periaatteista määriteltiin alusta alkaen asukkaiden vaikutusvallan lisääminen. Kuntalaisten vallan merkitystä pyrittiin siten korostamaan jo hankkeen valmistelujen yhteydessä: Saimaankaupunkia ei perustettaisi vastoin kansan tahtoa (Uutisvuoksi 9.3.2002, 6). Asukkaiden mielipiteet pyrittiin huomioimaan myös selvityksissä. Internetiin avattiin keskustelusivu ja toukokuusta 2002 alkaen hankkeessa mukana olleissa kunnissa järjestettiin avoimia tiedotus ja keskustelutilaisuuksia. (Etelä-Saimaa, 12.5.2002.) Selvitystyön keskeneräisyydestä johtuen vuosien 2001 ja 2002 aikana kuntalii-

toksesta sanomalehdissä käydylle keskustelulle oli tyypillistä puolesta ja vastaan esitettyjen argumenttien maltillisuus. Useissa kannanotoissa korostettiin, että oma mielipide tulisi muodostaa vasta selvitystyön tuloksien, ei ennakoasenteiden perusteella. Uutisvuoksen pääkirjoituksessa (19.9.2002, 4) todetaan siihen mennessä käydystä kansalaiskeskustelusta:

”Keskustelu kuntaliitoksesta on ollut toistaiseksi laimeaa. Saimaankaupungin nettisivuilla keskustelua on käyty jonkin verran, mutta loppukesä ja syksy olivat silti olleet aika hiljaista aikaa. Yhtä lailla hiljaista on ollut lehtien mielipidesivuilla. Osin hiljaisuus on luonnollistakin: kantaa on vaikea ottaa, kun faktat ovat puuttuneet”.

Vuoden 2002 loppua lähestyttäessä keskustelu kuntaliitoksen ympärillä kuitenkin tiivistyi. Keskeisimmin keskustelun lisääntymiseen vaikutti hankkeen selvitystöiden valmistuminen. Selvitystöiden aikana useaan otteeseen luvatut konkreettiset tulokset nostivat odotuksia niin hanketta vastustavien kuin kannattavienkin keskuudessa. Selvitystöiden valmistuessa myös niihin liittyneet odotukset kasvoivat. Kannanotoissa selvityksiltä odotettiin nimenomaan konkreettisia tuloksia liitoksen vaikutuksista eri keskusten palveluihin. Virkamieskielen sijaan selvityksiltä odotettiin ”rautalangasta väännettyjä” esityksiä Saimaankaupungin hallinnon ja palvelutuotannon järjestämisestä. Myös valtion tarjoamat ”porkkanat” eli yhdistymistuki ja liitoksesta mahdollisesti seuraavien investointien määrästä ja laadusta haluttiin tietoa. (Uutisvuoksi 21.9.2002, 4; Etelä-Saimaa 5.10.2002.)

Merkittävä piirre paikallislehdissä käydyissä keskusteluissa yleisesti oli se, että päätös selvitysten aloittamisesta tulkittiin enimmäkseen päätökseksi kuntaliitoksen toteuttamisesta. Etenkin mielipidekirjoituksissa selvitysten aloittamista pidettiin varmana merkinä tulevas-ta kuntaliitoksesta. Päättäjien vakuuttelusta huolimatta tämä näkökulma säilyi vahvana ja selvityksiä pidettiin yleisesti puolueellisina, joiden tarkoitus on vain oikeuttaa meneillään oleva prosessi (Uutisvuoksi 28.2.2003, 5).

4.4 Saimaankaupunki-hanke selvitysten valmistumisen jälkeen

Työryhmien raportit valmistuivat syyskuussa 2002, joiden perusteella selvitysmies koosti oman loppuraporttinsa vielä saman vuoden aikana. Selvitysten valmistuttua Saimaankaupunki-hankkeen kynnyskysymykseksi muodostui, pystyvätkö liitosta ajavat tahot eli selvi-

tysmies ja johtavat kunnallispoliitikot vakuuttamaan asukkaat selvityksissä esiinnousseista kuntaliitoksen eduista. Raporttia edeltävää keskustelua leimannut odotteleva sävy vaihtui selvityksissä esiin nousseiden faktojen ja selvitystyön konkreettisuuden arviointiin.

Selvitysten valmistuttua liitoksen tuomia etuja ja haittoja pystyttiin ensimmäistä kertaa perustelemaan tutkimustuloksilla. Ohjausryhmän puheenjohtaja Pentti Komi kertoo hankkeen etenemisestä Etelä-Saimaa-lehdessä 13.10.2002. ”*Nyt meillä alkaa olla asukkaille kerrottavaa ja oikeaa konkreettista asiaa. Tiedottamisessa pitää päästä syksyn aikana liikkeelle*”. Imatralaisia paljon puhuttaneisiin arveluihin palvelujen karkaamisesta liitoksen mukana Lappeenrantaan Komi vastasi selvitysten perusteella: ”*Haluan vakuuttaa, että olemme vakavalla mielellä tekemässä suurta kaupunkia, joka voi voimavarojen yhdistämisellä tuottaa varmasti laadukkaampia palveluja. Asukkailta ei olla ottamassa pois mitään palveluja eikä kaikkea keskitetä johonkin paikkaan*”. (em.)

Selvitystyön tavoite eli liitoksen etujen ja haittojen arviointi tuotti kuitenkin vähän konkreettisia toimenpide-ehtotuksia palvelujen järjestämiseksi. Kuten edellisessä luvussa mainittiin, työryhmät pitivät kuntaliitoksen etuja yleisesti ottaen haittoja suurempina. Konkreettisia toimenpiteitä palvelujen tasapuolisesta järjestämisestä ei työryhmissä kuitenkaan juuri pohdittu. Selvitystyön oli kuitenkin luvattu tuovan konkreettisia tuloksia, joten ilmestyesään ne aiheuttivat jonkinasteisen pettymyksen: Niissä luvattiin palveluiden säilyvän pääpiirteissään mutta toisaalta palveluiden keskittyminen nähtiin uhkana. Siihen, mitä tämä käytännössä merkitsee, ei työryhmien raporteista käynyt selville.

Selvitysten valmistuttua konkreettisten esitysten puuttuminen tiedostettiin nopeasti. Esimerkiksi Uutisvuoksen jutussa (19.10.2002, 6) selvitysmies Turunen peräänkuuluttaa työryhmiltä konkreettisempia esityksiä palveluiden järjestämisestä Saimaankaupungissa. Turusen mukaan kansalaisia kiinnostaa mitä heidän palveluilleen tapahtuu ja tähän olisi jatkossa saatava vastauksia.

Konkreettisten mallien puuttuminen käänsi kuntaliitoksesta käytyjä keskusteluja kriittisempään suuntaan. Hankkeen puolustajille selvitykset eivät antaneet juuri uusia perusteluja. Vakuuttavimmat perustelut liitoksen puolesta olivat edelleen uhkakuvat, jotka liittyivät liitoskuntien taloudelliseen kehitykseen: Kuntaliitoksella synnyttävä sadantuhannen asukkaan kaupunki tilastojen mukaan pystyy tuottamaan vastaavat palvelut pieniä yksiköitä hal-

vemmalla. Lisäksi suurempi kuntakoko luo taloudellisia puskureita erilaisten taloudellisten ongelmien varalle. (Turunen 2002, 32–33; Uutisvuoksi 23.11.2002, 1.)

4.4.2 Lupaukset valtion investoinneista kansan näkökulmasta

Alueellisen kilpailukyvyyn parantuminen ja valtion investointien lisääntyminen Saimaankaupungin perustamisen myötä ei juuri asukkaita vakuuttanut. Ensimmäinen kriittinen arvio kuntaliitoksen vaikutuksesta valtion investointeihin liittyi konkreettisten sopimusten puuttumiseen.

”Kansa on valitettavasti niin itsepäistä, että ne tosiaan haluaa jotain konkreettista, eikä mitään detaalejahan nää ei uskalla esittää. (...) Että jos teillä (päättäjät) on osoittaa, että tästä lähtee rahakäyrät nousuun kaikilla ja meinki nousee siitä niin ok. Mutta kun näillä on täysi epävarmuus siitä kun nää ei tiedä itekään mitä lähtee tekemään niin nää ei voi luvata yhtään mitään. Että jos niillä ois ollu jotain konkreettista hyötyä esittää enemmän muuta kuin sanoa, että tää on hyvä juttu, ni totta kai ne ois sen ilmottanu, koska se ois nostanu niiden pr-kuvaansa. Mutta tässä kun julistetaan pelkästään hankkeesta, josta ei kerrota mitään niin kai se nyt haiskahtaa salailulta vähemmästä-ki”. (Ke.)

Konkreettisia sopimuksia Saimaankaupungin ja valtion välillä ei vielä syksyllä 2002 voinut olla, koska toista sopijapuoltakaan ei vielä ollut olemassa. Kuntalaisten kriittinen suhtautuminen luvattuihin investointeihin heijasti selkeästi päättäjien ja asukkaiden välistä luottamuspulaa. Koska valtion investoinnit perustuivat päättäjien antamiin lupauksiin, luottamuspulan vallitessa kuntalaisia oli vaikea tällä tavalla vakuuttaa.

Toinen Saimaankaupungin ja valtion investointien suhteeseen liittyvä kritiikki perustui arvioihin, onko Saimaankaupungin perustaminen kuitenkaan välttämätöntä investointien kohdentamiseksi Etelä-Karjalaan. Maakunta sijaitsee Helsingin ja Pietarin välissä ja kuntaliitosalueella asuu satatuhatta ihmistä Saimaankaupungista riippumatta. Esimerkiksi kuutostien perusparannus, jonka toteuttamisen aikataulu kytkettiin kuntaliitoshankkeeseen, kuului valtion investointien joukkoon ilman Saimaankaupunkiakin (Uutisvuoksi 24.11.2002, 4).

Valtion investointien kohdentumisessa tärkeimmäksi arvioitiin niiden tuottavuus ja kulutus, ei niinkään kuntien rajat.

4.4.3 Alueellinen kilpailukyky asukkaiden näkökulmasta

Etelä-Karjalan alueellisen kilpailukyvyn parantamisen lähtökohtiin kuului myös keskinäisen kilpailun eli käytännössä Lappeenrannan ja Imatran keskinäisen kilpailun lopettaminen. Keskinäisen kilpailun sijaan yhteistyöhön panostamalla alueen mahdollisuudet vaikuttaa omaan tulevaisuuteen paranevat. (Ahola 2, 2002.) Kahden eteläkarjalaisen kaupungin välinen kilpailu olisi tietenkin varmimmin lopetettavissa liittämällä nämä kaupungit yhteen. Koska Etelä-Karjalan kilpailukyvyn parantaminen vaatii kuntarajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi elinkeinopoliittisissa ratkaisuisissa, Saimaankaupungin tarkoituksena oli laajentaa suoraan yhteistyö kattamaan kaikki kuntasektorin alat.

Saimaankaupunki-hanke ei kuitenkaan koskaan saavuttanut välttämätöntä asemaa alueellisen kilpailukyvyn parantamisen ehtona. Jo hankkeen selvitysten lähtökohtana oli kuntaliitoksen vaikutusten arviointi alueelliseen kilpailukykyyn, ei sen välttämättömyyden perustelemineen. Saimaankaupungin alueellisen kilpailukyvyn analyysissa (2002, 9) Ari-Veikko Anttiroiko toteaa, että: ”*Saimaankaupunki-hankkeen osalta lienee perusteltua ajatella, että alueen periaatteelliset kehittämisedellytykset paranevat hankkeen toteuttamisen myötä, mutta toisaalta kyseessä ei ole ainoa vaihtoehto*”.

Kuntaliitoksen perustelemineen alueellisen kilpailukyvyn parantumisella oli siten jo lähtökohdiltaan kohtuullisen helposti polemisoitavissa. Kuntaliitoksen vaikutusten erotteleminen muunlaisen yhteistyön kautta saavutettavista hyödyistä oli hyvin vaikeaa. Tämä seikka näkyi selvästi myös hanketta vastustavissa argumenteissa. Esimerkiksi Uutisvuoksi-lehden yleisönosastokirjoituksessa ”*Itsenäinen Imatra – kehittämisen arvoinen kaupunki*” (4.10.2002, 5) arvioidaan kriittisesti Saimaankaupungin merkitystä alueellisen kilpailukyvyn kannalta:

”Maakunnan voimavarojen kokoamisen ja alueen tasapainoisen kehittämisen kannalta Lappeenrannan, Joutsenon, Imatran ja Rautjärven kuntaliitos on epärealistinen ja toteuttamiskelvoton. Saimaankaupungin sijaan maakunnalli-

selle kehittämiseksi ja tarvittaessa kunnallisen jaotuksen muuttamiselle on olemassa useita vaihtoehtoja”.

Alueellisen kilpailukyvyn kannalta kuntaliitos oli yksi vaihtoehto mutta suurena yhteiskunnallisena hankkeena se nousi julkisuudessa muita selvityksiä, kuten Etelä-Karjalan aluekeskusohjelmaa näkyvämmäksi hankkeeksi. Näkyvyyttä Saimaankaupunki-hanke toisaalta tavoittelikin. Koska Saimaankaupungin tarkoituksena luoda vahva maakunnallinen kasvukeskus, joka kilpailisi osajista globaaleilla markkinoilla, hankkeelle haettiin tietoisesti näkyvyyttä.

4.4.4 Kilpailukyky ja mainonta

Tiedotusvälineissä saavutetun näkyvyyden lisäksi Saimaankaupungin tunnettavuutta suunniteltiin parannettavan mainonnalla. Professori Sotarauta nimesi analyysissään Saimaankaupungin viestinnän kohderyhmiksi alueen ulkopuoliset yritykset, tulevat opiskelijat, keskeiset osajat, huippututkijat, pääomasijoittajat ja sekä kotimaiset että ulkomaiset päättäjät. Alueellista kilpailukykyä tukevan viestinnän tulisi Sotaraudan mukaan kohdentaa juuri oikeille kohderyhmille ja sen tulisi keskittyä hallinnollisten kysymysten sijaan alueen tarjoamiin mahdollisuuksiin. (Sotarauta 2002, 12.)

Viestinnän merkitystä Saimaankaupungin imagoon eli alueen ulkopuolisille rakennettuun kuvaan analysoitiin jo hankkeen alkuvaiheessa. Sitä, miten tämä esitetään ymmärrettävästi liitoshankkeen asukkaille, ryhdyttiin pohtimaan vasta liitoshankkeen vastustuksen osoittaututtua reilusti kannatusta suuremmaksi. Saimaankaupungin kannatusta mitatussa gallupissa, joka julkaistiin esimerkiksi Uutisvuoksen numerossa (12.5.2002, 6) ilmenee, että yli puolet Imatralaisista vastusti Saimaankaupunkia. Tutkimuksen tehnyt tutkija Juha Nurkka toteaa suurimmiksi vastustuksen syyksi (esitetystä järjestyksessä) tietämättömyyden, pelon palvelujen karkaamisesta sekä identiteettiin liittyvät seikat.

Tietämättömyys hankkeen vaikutuksista nousi esiin myös kaikissa tekemissäni Imatran kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa. Alueellisen kilpailukyvyn parantaminen kuntaliitoksella oli jäänyt kaikilta haastateltavilta joko kokonaan huomaamatta tai niiden väliseen yhteyteen ei juuri uskottu.

”Se vaan nyt jotenkin ilmoitettiin vaan, että tää on todella kannattava juttu ja nää nyt tuli yleensä näiltä ns. päättäjiltä tai muilta heidän miehiltään. Ja onhan se komeeta saada tällöinen suuri liittouma sitten ja meissä on voimaa ja meillä on vaurautta mutta tota mistä helvetistä sitä rahaa oli tulossa lisää, se ei minulle koskaan valjennut. Ykskään näistä pitäjistä ei oo pystynyt siihen itestäänkään”. (Ke)

4.4.5 Suhtautuminen julkisten palvelujen asemaan Saimaankaupungissa

Selvitysmies Turusen loppuraportissa todetaan, että Saimaankaupungin on onnistuakseen oltava suuri ulospäin, mutta sisäänpäin pieni, lähellä ihmistä (Turunen 2002, 20). Hankkeen onnistumisen kannalta sisäpuoli eli kuntalaisten näkökulma oli ratkaisevassa osassa, koska kuntaliitokselta edellytettiin kansalaisten hyväksyntää. Kuten edellisissä kappaleissa todettu, asukkaita kiinnosti liitoksessa ennen kaikkea palveluiden saatavuuden turvaaminen. Alueellisen kilpailukyvyn parantaminen ei kuntalaisten keskuudessa juuri herättänyt kiinnostusta.

Saimaankaupunki-hankkeen edellytyksenä oli, että julkisen palvelutuotannon pitäminen vuosituhaten alun tasolla edellyttää alueen kunnilta talouden reilun kahden prosentin kasvua ja palvelutuotannon tehostamistoimia. Koska kilpailukyvyn paranemisen avulla mahdollisesti saavutettava julkisen talouden tuottojen kasvu ei herättänyt asukkaiden tai kansalaisyhteiskunnan keskuudessa resonanssia, heille Saimaankaupunki tarkoitti ennen kaikkea julkisen palvelutuotannon muutoksia. Siihen, millaisia nämä muutokset tulisivat olemaan, odotettiin selvitysten vastaavan.

Vuoden 2002 lopulla valmistuneet selvitykset eivät liitoskuntien asukkaita vakuuttaneet. Palvelutuotannon tehostamisen tulkittiin tarkoittavan palveluiden keskittymistä Lappeenrantaan. Päättäjien lupauksista ja selvitysmiehen loppuraportin liitteenä olevista palvelukartoista huolimatta tehostamisen katsottiin tarkoittavan siirtymistä kohti suurempia yksiköitä. Täysin perusteettomia tällaiset näkemykset eivät olleet, mainittiinhan selvitysmiehen raportissa palveluiden ja päätöksenteon etäännyminen liitoksen uhkakuviksi (Turunen 2002, 59).

Imatran ja Lappeenrannan toisiaan kohtaan osoittama epäluulo sai aikaan, että sekä Lappeenrannassa että Imatralla uskottiin juuri oman paikkakunnan häviävän hankkeessa eniten.

Asukkaiden suhtautumisesta Saimaankaupunki-hankkeeseen valaisee hyvin Etelä-Saimaalehden (24.1.2003) artikkeli, jossa alueen nuorisotoimikuntien edustajat kertovat suhtautumisestaan Saimaankaupunkiin: Alueellisen tasapainon toteutuminen koettiin uudessa kunnassa ongelmalliseksi parissakin kannanotossa. Tällöin esimerkiksi Imatrasta pelättiin muodostuvan Saimaankaupungin lähiö. Vaikka palveluiden ja päätöksenteon etäännyminen koettiin uhkana, Lappeenrantalainen nuorisovaltuutettu ei ymmärtänyt, mitä hyötyä kuntaliitoksesta koituisi Lappeenrannalle.

Palveluiden keskittymistä Lappeenrantaan perusteltiin ennen kaikkea historiallisilla näkökannoilla. Esimerkiksi nimimerkki ”Epäilevä joutomies” kirjoittaa Uutisvuoksi-lehdessä (26.11.2002, 5):

”Käydessäni Imatran kulttuurikeskuksessa kuuntelemassa Saimaankaupunki puheita, tuli mieleeni Tiurun ajat. Silloin luvattiin paljon hyvää ja kaunista mutta kuinkas kävikään. (...) Lappeenranta rohmusi kaikki ”rusinat pullasta”, niin käy varmasti nytkin. (...) Kyllä Lappeenranta kaiken päältä kahmii, antoivat toki Joutsenoon jätteiden käsittelyn loppusijoituksen ja antanevat Imatralle jätevedenpuhdistamon”.

Lähihistorian esimerkit kuntayhteistyön seurauksista ovat muokanneet asennetta, joka heijastui etenkin imatralaisten kielteisenä suhtautumisena Saimaankaupunkiin. Kuntaliitoksen myötä päätöksenteko siirtyy lappeenrantalalaisten haltuun, jonka jälkeen muiden alueiden kehitys pysähtyy. Palveluiden siirtymistä Lappeenrantaan oli jo 2000-luvun aikana tapahtunut, mutta päinvastaisista lupauksista huolimatta Saimaankaupungin uskottiin vain kiihdyttävän tuota prosessia.

”Ei tiedetty asioista ja sitten se niinku... Minä ainakin itte epäilen, että silloin ois ilman tarkkoi juttui täältä ois siirtyny paljon virastoi ja kaikkei Lappeenrantaan. Koska täältä on nyt jo esimerkiksi hälytyskeskus ilman että ollaan siirrytty mihinkään kaupunkimalliin siirtyny pois ja vaikka mitä jo siirtyny”.

(Ke)

Yleisesti kuntalaisten kommentteista nousee esille omiin kokemuksiin perustuvat esimerkit, joissa säästöjen tavoittelu suurempaan yksikköön siirtymällä on aina heikentänyt palveluja

asukkaiden näkökulmasta. Positiivisia kokemuksia palveluiden tehostamistoimista ei juuri ole jäänyt muistiin.

”Eli moni asia kertoo sen, että jos mennään suurempaan niin silloin pieni ihminen jää vähemmälle. (...) Ei oo mitään konkreettista näyttöä. Ei oo mistään päin tullu sellasta, että ois tullu yhtään hyvää. Minulle ei oo kukaan selvittäny niin, että mikä ois se hyvä puoli ja idea”. (Ke)

Aineiston perusteella kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kielteinen suhtautuminen kuntaliitosta kohtaan perustui ensinnäkin tietämättömyyteen arvioituista hankkeen kokonaisvaikutuksista. Yhdelläkään haastateltavista ei ollut juuri tietoa hankkeeseen kuuluneista kansalaisyhteiskunnan tukemiseen liittyvistä ulottuvuuksista. Vaikka lupaukset talouden kasvamisesta ja kansalaisyhteiskunnan tukemisesta Saimaankaupungissa olisi kuultukin, konkreettisten esitysten ja signaalien puuttuminen vahvisti yleistä käsitystä, että kuntaliitoksesta ei Imatralle tai muille pienille kunnille koidu mitään positiivista. Taloudellisten hyötyjen katsottiin koituvan pääasiassa Lappeenrannan eduksi.

4.5 Talouden logiikan kääntämisyritykset

Asukkaiden kielteistä suhtautumista kuntaliitoksella saavutettaviin taloudellisiin hyötyihin voidaan selittää erilaisilla ajattelutavoilla. Talouden näkökulmasta jo pelkät lupaukset mahdollisuuksien lisääntymisestä riittävät perusteluiksi suuntaamaan toimintaa tiettyyn suuntaan. Myös Saimaankaupunki-hanke saavutti elinkeinoelämän vakaan kannatuksen heti alusta alkaen. Talouden hyötyihin ja kustannuksiin perustuva logiikka oli kuitenkin vain yksi mahdollinen tapa tarkastella kuntaliitosta. Se toimi ongelmitta ainoastaan silloin, kun hankkeen kaikkia puolia tulkittiin taloudellisen ajattelun näkökulmasta.

Liitoskuntien asukkaiden ja kansalaisyhteiskunnan negatiivista suhtautumista Saimaankaupunki-hankkeeseen voidaan lähestyä erilaisten toimintaa ohjaavien logiikkojen kohtaamisesta aiheutuvasta kohinasta. Esimerkiksi Etelä-Saimaa-lehdessä (5.10.2002) selvitysmies Turunen puhuu päättäjien ja kuntalaisten välisestä kuilusta. Päättäjien miettiessä alueen kasvun mahdollisuuksia globaalissa kilpailussa, asukkaita kiinnostivat lähipalvelujen saataavuus.

Taloudellisen logiikan kääntämistä kansan kielelle yritettiin monellakin tavalla, mutta konkreettisten ratkaisujen jäädessä puuttumaan, vastustus pysyi korkeana koko hankkeen ajan. Talouden, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan väliset kommunikoinnin ongelmat tulivat selkeästi esiin eri haastatteluissa.

”Tehtiin näitä asioita ja ehkä se sitten paisu vähän liian isoks. (...) Ehkä se oli sitten se suurin syy, että haluttiin kaikki osa-alueet laittaa niinku järjestykseen kerralla. Ja sit siitä jäi nää, niinku joku on sanonu, että kukaan ei kerotonu, säilyykö kaikki lukiot maakunnassa ja semmosiin ei tullu niinku varmuutta. Ja se oli sitä kansalaismielipiteen muokkaamista. Mutta myö kun ajateltiin, että ei ruveta semmosilla yksityiskohilla näpertelemään siinä vaiheessa, vaan tehään niinku tää pohjarakenne ihan täysin kuntoon. Se siinä, se myyntityö ja sitten se, että myö ei varmaankaan osattu riittävästi niin sanotusti kansan kielellä tuoda asioita julki. Yritettiin leipoo koko kakku kerralla valmiiksi”.
(P/V.)

Päättäjien kansan välinen kommunikaation ongelma nousi suoraan esille myös tarkasteltaessa hankkeen perusteluja. Poliitiikan, talouden ja kansalaisyhteiskunnan erilaisista näkökulmista johtuen taloudellisten realiteettien merkitys tulkittiin hyvin eritavalla:

”Et sillon oli ihmisten erittäin vaikea mieltää, et jos meillä on nyt hyvät tulot ja kassa tursuu rahaa ja näin, ni eihän meillä voi mennä huonosti. Minkäs takia meidän pitäis nyt mennä jonkun Lappeenrannan kans kimppeen. Ja se puoli jotenkin niinku minusta jäi varmasti hämäräksi. (...) Et sitä yritettiin ihan liian nopeesti, ihan liian nopealla aikataululla ja tavallaan puhtaasti sillä, että tää on järkevää näin. (P/V.)

Saman haastateltavan mielestä Saimaankaupunki-hankkeen nopea aikataulu perustui valtion tukimiljoonien saamiseksi nopeasti käyttöön sekä yleisemmin myös hankkeen vetäjien tapaan hoitaa asioita. Asukkaiden ajattelutavan huomioimiseen ei siten panostettu riittävästi ja se jäi hankkeen suunnittelussa vähäiselle huomiolle:

Tämmöselle ihmisten ajattelutavalle... Sille ei annettu oikeastaan yhtään aikaa. Se oli niinku ihan liikaa täältä ylhäältä syötetty, et hei, tää on näin. (...)

Tää nyt oli vähän insinöörivetonen ja semmonen... Logiikka ja järkipuoli ja... tää oli varmaan justiinsa silleen kunnossa. Mut se toinen puoli (kulttuurinen) jäi hieman auki...nollaan". (P/V.)

4.6 Kuntaliitoshanke jakaa päättäjiä

Vuoden 2003 alussa kuntaliitoksen toteutuminen alkoi näyttää yhä epätodennäköisemmältä. Selvitykset eivät olleet vakuuttaneet asukkaita hankkeen eduista. Sen sijaan selvityksissäkin esiin nostetut uhkakuvat tulkittiin asukkaiden keskuudessa ainoiksi toteutuviksi ilmiöiksi, joita kuntaliitoksesta seuraisi. Uusia näkökulmia keskusteluun ei enää noussut muualta kuin politiikan puolelta. Vuosia 2003 ja 2004 luonnehtiikin hankkeen siirtyminen virkamiehiltä poliittiseen keskusteluun.

Asukkaiden kielteinen suhtautuminen hankkeeseen oli ollut selviö jo ensimmäisestä kyselystä alkaen. Selvitystöiden valmistumisen jälkeen hankkeen suosio oli kuitenkin pudonnut entisestään. Etelä-Saimaa-lehdessä (21.2.2003) julkaistut tulokset kertoivat, että esimerkiksi Lappeenrannassa liitoksen kannattajia oli tuolloin reilu neljännes, Imatralla enää 16 prosenttia. Toisaalta saman kyselyn mukaan asukkaista 80 prosenttia halusi, että kuntaliitoksesta olisi pidettävä kansanäänestys.

4.6.2 Saimaankaupunki poliittisessa keskustelussa tammi- maaliskuussa 2003

Saimaankaupunki-hankkeen keskeisin tarkoitus oli liitoskuntien taloudellisen tilanteen parantaminen. Kuitenkaan talousjärjestelmä ei voinut päättää Saimaankaupungin perustamisesta, vaan tämä tehtävä kuului poliittiselle järjestelmälle. Talouden kysymyksenasettelulle herkästi resonoiva ja looginen Saimaankaupunki-hanke merkitsi politiikan logiikalle käännettynä kamppailua äänestäjistä, mikä on poliittisessa järjestelmässä vallassa pysymisen edellytys.

Demokraattisissa valtioissa päättäjien valitseminen riippuu kansan suosiosta. Tästä seuraa, että poliittiselle järjestelmälle on ominaista, että se resonoi herkästi yleisen mielipiteen kanssa (Luhmann 1989, 88–89). Yleinen mielipide toimii poliittisen järjestelmälle peilinä, jolla poliitikot kykenevät havainnoimaan itseään eli toimintansa seurauksia. Yleinen mieli-

pide, joka tässä tapauksessa oli koko ajan Saimaankaupunki-hankkeelle kielteinen, käänsi siten poliitikkoja vastustamaan epäsuosiossa olevaa hanketta.

Kansansuosion laskeminen ja yhtäältä vaatimus kansanäänestyksestä johtivat Saimaankaupunki-hankkeen vaikeuksiin. Liitoshankkeen alhainen kannatus kuntalaisten keskuudessa oli jo sinänsä riittävä syy sen epäonnistumiselle mutta muodollisesti hankkeen onnistuminen riippui poliitikkojen päätöksistä. Näennäisen yhtenäisen päättäjien rintama, joka oli vallinnut ainakin hankkeen ensimmäisenä vuotena, alkoi nyt rakoilla. Useat kuntaliitokseen varovaisesti kantaa ottaneet poliitikot pääsääntöisesti kääntyivät Saimaankaupunki-hanketta vastaan viimeistään vuoden 2003 aikana. Selvimmin tämä on nähtävissä kevään 2003 Imatralaisten eduskuntavaaliehdokkaiden suhtautumisessa Saimaankaupunkiin: molemmat eduskuntaan päässeet Imatralaiset ehdokkaat eli Sinikka Mönkäre ja Sinikka Hurskainen suhtautuivat vaalien alla Saimaankaupunki-hankkeeseen kielteisesti. Vastustuksestaan huolimatta ehdokkaat olivat silti kuntien välisen yhteistyön lisäämisen kannalla. (Uutisvuoksi 2.2.2003, 4; 10.2.2003, 6.)

”Se mikä tietysti oli tietyllä tavalla ongelma oli se, että tää selvitystyö, ainakin joidenkin osalta niinku haluttiin tietyllä tavalla ulkoistaa. Eli haluttiin istua katsomossa. Siis joidenkin poliitikkojen osalta. Ja katsoa mitä tästä tulee ja sitten jos tuota ni sitten oikealla hetkellä tulla ulos ja sanoa että ehei, ei me oikeestaan ollakaan tässä mukana. Ja nimiä mainitsematta ni mun täytyy sanoa, et eduskuntavaalit tuli aika huonoon aikaan siinä ja joillakin tuli niinku tarpeelliseksi profiloitua vastustamalla asioita tuomatta mitään niinku vaihtoehtoa esille”. (P/V)

Poliittisen logiikan ymmärrettyä Saimaankaupunki pelkästään yleisen mielipiteen kautta, hankkeen vastustajien tarvitsi periaatteessa ainoastaan vastustaa hanketta. Yleisen mielipiteen myötäileminen takasi asukkaiden periaatteellisen kannatuksen. Tämän kannatuksen olisi kuitenkin voinut menettää esittämällä uusia vaihtoehtoja, joita ei ollut vielä julkisuudessa testattu. Siten vastustajien argumentit suuntautuivat vahvimmin Saimaankaupungin heikkouksiin uusien ratkaisumallien sijaan.

Saimaankaupunki-hankkeen suurimmaksi poliittiseksi kysymykseksi muodostui sen toteuttamisaikataulu. Vaatimukset kansanäänestyksen järjestämisestä, sen sisällöstä ja sen järjestämisestä jo vuoden 2003 aikana tuotti näkemyseroja poliitikkojen välille. Esitettiin, että kansanäänestys tulisi suorittaa kuntien yhdistymissopimuksen sekä valtion yhdistymistuesta sopimisen jälkeen

”Mä oon verrannu tätä jossain tätä siihen, että jos Suomi (vuonna) ysikolme, kun Suomi jätti EU-hakemuksen ois lähteny siitä, että mennään kansanäänestykseen semmosella valtakirjalla, että hallitus ja eduskunta sanoo kansalle, että antakaa meille valtuus mennä EU:hun niillä ehdoilla, jotka me sitten neuvottelemme... Me ei oltas vielääkään EU:ssa. Sehän systeemi meni niin, että (...) Suomi neuvotteli EU:n kanssa sopimuksen. Ja niin ois pitäny tässäkin tehdä. Neuvotella semmonen sopimus, jossa ois ollu kaikki asiat pöydällä. Ja sitten sanoa kansalle, joko kansanäänestyksessä tai mahdollisesti vain valtuustojen päätöksellä, että tämmösen me olemme neuvotelleet. Voidaanko tämä hyväksyä. Mutta ei ollu mitään paperia”. (P/V.)

4.6.3 Päätös selvitystöiden jatkamisesta keväällä 2003

Neuvottelut kuntaliitossopimuksen sisällöstä käynnistyivät keväällä 2003 ja sopimusluonnos valmistui ennen kunnan/kaupunginvaltuustojen kokouksia 25.3.2003, joissa päätettiin selvitystöiden jatkamisesta ja mahdollisen kansanäänestyksen järjestämisestä (Uutisvuoksi 5.3.2003, 3). Rautjärven kunnanvaltuusto päätti omassa kokouksessaan jättäytyä kuntalakiin vedoten Saimaankaupunki-hankkeen ulkopuolelle. Kuntalaki kielsi erillisalueiden perustamisen ja koska Rautjärvellä ei ollut yhteistä rajaa minkään toisen Saimaankaupunki-hankkeessa mukana olleen kunnan kanssa, selvitystöiden jatkaminen tulkittiin mahdottomaksi. (<http://www.rautjarvi.fi/Kunta.htm>.) (28.8.2006)

Myös Lappeenrannan, Joutsenon ja Imatran valtuustoissa jouduttiin äänestämään Saimaankaupunki-hankkeen jatkamista tai lopettamista tukevien esitysten välillä. Lappeenrannassa Saimaankaupunki-hankkeen kannattajat voittivat äänin 30 – 21, Joutsenosssa 25 – 10 ja Imatralla 31 – 18. Vaikka hankkeen kannatus oli vielä päättäjien keskuudessa vastustusta suurempaa, toivottua yksimielisyyttä ei kuntaliitoshanke saavuttanut.

Poliittisten erimielisyyksien ilmaantuminen heijasti alueen asukkaiden kielteistä suhtautumista kuntaliitokseen. Demokraattisessa yhteiskunnassa poliittisen järjestelmän valta on ajallisesti rajattua, koska vallassa pysyminen on aina katkolla seuraavissa vaaleissa. Vallassa pysymiseksi tai valtaan pääsemiseksi poliitikkojen ja puolueiden on laadittava ohjelmansa yleisen mielipiteen mukaisiksi eli ”peilattava” itseään yleisen mielipiteen avulla. (Luhmann 1990, 179.) Saimaankaupunki-hankkeessa poliittisen järjestelmän toimintalogiikan mukaisesti osa poliitikoista käänsi yleisen mielipiteen puolelleen vastustamalla esitettyä kuntaliitoshanketta. Saimaankaupunki-hankkeelle poliittisen yksimielisyyden katoaminen tarkoitti vaihtoehtoisten mallien ilmaantumista mukaan poliittiseen kamppailuun.

Poliittisen järjestelmän toimintaa osattiin kyllä jossain määrin ennakoita mutta hankkeen kannatuksen ollessa koko ajan asukkaiden keskuudessa matalaa, kääntyi poliittinen päätöksentekojärjestelmä vastustamaan hanketta. Imatran kaupunginjohtaja kuvailee Uutisvuoksi-lehden jutussa (26.3.2003, 3) valtuustoissa Saimaankaupunki-hankkeen jatkosta käytyä keskustelua sekavaksi ja masentavaksi. *”Asenteet oli lyöty lukkoon ja ammuttiin kaikkea mikä liikkui. Vähän minua pelottaa, että edessä on ylipitkä kunnallisvaalikampanja. Toivottavasti olen väärässä”*.

Kansansuosion puuttuminen hankkeelta ei aiheuttanut ristiriitoja pelkästään Imatran valtuustossa, vaan myös Lappeenrannan kaupunginvaltuustossa käytiin myös vaiherikas keskustelu Saimaankaupunki-hankkeen jatkosta. Lappeenrannan kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Erkki Pulli arvioi keskustelun painottuneen liiaksi valtuutettujen keskinäiseen moittimiseen. Uusia ideoita ei kokouksessa enää esitetty. (em.)

Rautjärven jäätyä liitoshankkeen ulkopuolelle selvitystöiden toivottiin lähtevän uudelleen käyntiin puhtaalta pöydältä. Edellisen vuoden selvitysten perusteella nyt oli tarkoitus saada paperille konkreettiset sopimukset, joiden perusteella kansanäänestys voitaisiin toteuttaa. Valtuustojen kokousten perusteella hankkeen tulevaisuuteen ei kuitenkaan suhtauduttu enää kovin suurella luottamuksella: keskustelujen katsottiin yksimielisyyden hakemisen sijaan kääntyneen keskinäiseksi nokitteluksi. (Uutisvuoksi 26.3.2003, 3.)

Valtuustojen sisäisten erimielisyyksien lisäksi Saimaankaupunki-hankkeeseen liittyneiden kuntakeskusten väliset asenteet nousivat myös esille talvella 2003. Vuoden 2002 aikana julkisuuteen annettu kuva yhteisen edun nimissä toimimisesta rikkoutui viimeistään ohjaus-

ja seurantaryhmien kokouksessa 8.1.2003, jossa ryhmät päättivät Saimaankaupunki-hankkeen jatkosta. Uutisvuoksi-lehti uutisoi kokouksesta (9.1.2003, 2) otsikolla ”*Saimaankaupungin selvitystyön jatkosta syntyi riitaisa keskustelu*”. Erilaiset näkemykset selvitystyön jatkamisesta nostivat esille Lappeenrantaisten ja Imatralaisten poliitikkojen keskinäiset riidat siitä, ketkä hankkeen etenemisestä oikeasti päättävät.

4.6.4 Kuntaliitoshankkeen kariutuminen

Saimaankaupunki-hanke jatkui valtuustojen päätösten jälkeen selvitysryhmien uudelleen organisoimisella. Aikaisemmasta poiketen seurantaryhmää ei perustettu, vaan selvitystyö jatkui osittain uudistuneiden johtoryhmän ja ohjausryhmän toimesta. Selvitystyön tavoitteeksi asetettiin konkreettisten suunnitelmien laatiminen Saimaankaupungin organisaatioista ja palveluiden järjestämisestä. Myös valtion virastojen sijoittaminen ja mahdolliset investoinnit olivat edelleen selvitettävien asioiden listalla. (Etelä-Saimaa 17.4.2003.)

Hankkeen alkuperäisestä aikataulusta eli kuntaliitoksen toteuttamisesta vuoden 2005 alussa pidettiin silti edelleen kiinni. Ainoastaan mahdollinen neuvo antava kansanäänestys suunniteltiin järjestettäväksi aikaisintaan tammi- helmikuussa 2004 eli lopullisten selvitysten valmistumisen jälkeen. Ohjausryhmän puheenjohtaja Pentti Komi kommentoi kansanäänestystä Etelä-Saimaa-lehdessä: (17.4.2003) ”*Nyt pitää vain käydä napakasti töihin. Ja jos selvitysten jälkeen käy ilmi, ettei kopassa ole tarpeeksi villoja, turha on tuhjata rahaa kansanäänestykseenkään. Sitten valtuustot vain toteavat, ettei anna aiheutta jatkoon*”.

Kesän ja syksyn (2003) aikana kuntaliitokseen suhtauduttiin yhä epäilevämmiin. Esimerkiksi Uutisvuoksi-lehden artikkeleissa eri kirjoittajat tai haastateltavat säännöllisesti esittivät vaihtoehtoisia yhteistyön malleja. Erilaiset seutukannalliset hankkeet ja yhteistyöllä saavutettava kuntien verkostoituminen nähtiin kuntaliitoksen vaihtoehtoina. Tärkeimpänä pidettiin kuntien yhteistyön lisäämistä, joista kuntaliitos olisi vain yksi mahdollisuus. (Uutisvuoksi 5.6.2003, 2; 15.8.2003, 5; 7.9.2003, 2.)

Uusien selvitysten valmistuttua Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan valtuustot kokoontuivat yhteiseen seminaariin keskustelemaan Saimaankaupunki-hankkeen jatkosta. Seminaarissa puhunut sisäministeriön ylijohtaja Timo Kilpi totesi Uutisvuoksi-lehden (8.10.2003, 3) mukaan, että Saimaankaupunki-hanke on vielä raakile. Kilven mukaan hankkeen eteenpäin

vieminen edellyttää vielä lisäselvityksiä ja jatkotoimenpiteitä. Turha kiirehtiminen tulisi unohtaa.

Keskeneräisyyden selvin mittari oli hankkeen voimakas vastustus asukkaiden keskuudessa. Hankkeen kannatusta vähensivät edelleen valtion investoinneista ja Saimaankaupungin porkkanarahoista käytyjen neuvottelujen tuloksettomuus. Konkreettisten sopimusten sijaan valtion tukien saaminen perustui edelleen pääasiassa lupauksiin ja henkilökohtaisiin mielipiteisiin. Esimerkiksi Etelä-Karjalan maakuntajohtaja Timo Puttosen pitämästä puheenvuorosta Uutisvuoksi-lehti (8.10.2003, 3) kirjoittaa, että: *”Puttonen uskoo, että valtio on valmis tulemaan mukaan maakunnalliseen elinkeinoyhtiöön voimakkaalla pääomasijoituksella, mikäli olemassa olevat yhtiöt yhdistetään”*.

Lupauksia ei voitu kuitenkaan muuttaa konkreettisiksi sopimuksiksi, koska toista osapuolta eli Saimaankaupunkia tai maakunnallista elinkeinoyhtiötä ei ollut olemassa. Selvitysten ja neuvottelujen tuloksettomuus vankisti hankkeen vastustajien tuntemaa epäluottamusta liitoshanketta kohtaan.

”Mut tota se on tän yhtälön niinku suurin ongelma, että mitä siitä muut hyötyy. Sitä ei mun mielestä ni oo niinku missään kohtaa pystytty sanomaan, et mikä etu siitä ois meille (Imatralle) ollu. Sen takia tietysti täällä sanotaan jästipäisesti siihen, et ei kannata lähtee”. (Ke.)

Hankkeeseen kielteisesti suhtautuneiden kysymyksiin ei kyetty edelleenkään vastaamaan ja siitä johtuen alkuperäisestä tavoitteesta eli Saimaankaupungin perustamisesta vuoden 2005 alussa jouduttiin luopumaan. Ohjausryhmän valtuustoille tekemässä esityksessä hanketta suunniteltiin jatkettavan laajennettuna kuntayhteistyönä vuosina 2004 – 2006. Laajennetun yhteistyön tavoitteena oli etsiä edelleen uusia yhteistyön malleja. Kuntayhteistyön koordinointia jatkoi jo olemassa ollut Saimaankaupungin ohjausryhmä. Varsinainen kuntaliitos jätettiin kuntien uudelleen harkittavaksi vuonna 2006. Kuntayhteistyöhön perustavassa esityksessä siten luovuttiin alkuperäisestä kuntaliitoshankkeesta. (Uutisvuoksi 24.10.2003, 3; 9.11.2003, 2)

Ehdotus laajennetusta kuntayhteistyöstä hyväksyttiin Lappeenrannan, Joutsenon ja Imatran valtuustoissa 11.11.2003. Hanke jatkui edelleen Saimaankaupungin nimellä, vaikka etenkin

osa imatralaisista valtuutetuista olisi halunnut antaa toteutettavalle kuntayhteistyölle jonkin toisen termin. Saimaankaupunki- nimen katsottiin useissa puheenvuoroissa viittaavan liian voimakkaasti aikaisempaan, suoraan kuntaliitokseen tähdänneeseen hankkeeseen.

(<http://www.imatra.fi/djulkaisu/kokous/KOKOUS-144-10.HTM>.) (30.8.2006)

4.6.5 Imatran sosiaalidemokraatit sanoutuvat irti selvitystöistä

Tiivistettyyn kuntayhteistyöhön liittyvien hankkeiden valmisteluryhmät aloittivat työnsä vuoden 2004 alussa. Työryhmien kokoonpanoista syntyneiden epäselvyyksien seurauksena Imatran suurin valtuustoryhmä eli sosiaalidemokraatit päättivät jäädä työryhmien ulkopuolelle. Selvitystyön ulkopuolelle jättäytymistä perusteltiin lappeenrantalaisten tekemällä yksipuolisella päätöksellä, jossa kuntien luottamushenkilöt päätettiin ottaa mukaan yhteistyöhankkeita kartoittaviin työryhmiin. Imatran sosiaalidemokraatit tulkitsivat tämän periaatteelliseksi asiaksi, jolla ”lappeenrantalaiset osoittivat Imatralle kaapin paikan”. (Uutisvuoksi 30.1.2004, 3.) Toisaalta Lappeenrannassa Imatran sosiaalidemokraattien vetäytymisen katsottiin johtuvan ”Imatran työväenyhdistysten jäsentenvälisistä” (Etelä-Saimaa 29.1.2004).

Imatran sosiaalidemokraattien jäätyä selvitysten ulkopuolelle mahdollisuudet toteuttaa kuntaliitos lähivuosina kariutuivat lopullisesti. Liitoksen edellyttämää keskusten välistä luottamusta ei lopulta löytynyt edes kaikkien saman puolueen luottamushenkilöiden välillä. Kuntaliitoshankkeena alkanut Saimaankaupunki jatkui siten tiivistettynä kuntayhteistyönä Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan välillä. Kuntayhteistyön lisäksi Saimaankaupunki sai jatkuvuutta myös Etelä-Karjalan kasvukeskusohjelmassa, joka nimettiin sen mukaan. (Uutisvuoksi 5.12.2003, 4.)

Saimaankaupunki-hankkeen lopullinen kariutuminen poliittisiin erimielisyyksiin selittyy yleisellä mielipiteellä, joka tässä tapauksessa oli koko ajan kuntaliitokselle kielteinen. Vuoden 2003 eduskuntavaalit ja kevään 2004 kunnallisvaalit osaltaan vaikuttivat poliittisen järjestelmän toimintaan Saimaankaupunki-hankkeessa.

5. Tulokset

Saimaankaupunki-hanketta tarkastellessa keskeiseen asemaan asettuu selvitystöiden aikana esiin nostettu teema kuntaliitoksen avulla tapahtuvasta kulttuurin muutoksesta. Kuntarajojen häivyttäminen ei ollut Saimaankaupungin keskeisin tehtävä, vaan hankkeen tarkoituksena oli luoda Etelä-Karjalan ydinalueen kuntiin uudenlainen, keskinäisen yhteistyön varaan rakentuva toimintakulttuuri. Saimaankaupunki-hanke rakentui siten perinteisen ja uuden toimintakulttuurin erottamiseksi toisistaan. Saimaankaupungin oli tarkoitus toimia näiden kulttuurien välisenä kauttakulkukohtana eli niiden välisen vaihdon oli tarkoitus tapahtua ainoastaan kuntaliitoksen kautta.

Tällaisen uuden toimintakulttuurin synnyttämisprosessin tarkastelu on syytä aloittaa tekijöistä, joiden perusteella vanha toimintakulttuuri koettiin ongelmalliseksi. Saimaankaupunki-hankkeessa keskeisin kulttuurinmuutosta edellyttänyt tekijä olivat taloudelliset realiteetit ja ennusteet, joita päättäjillä oli käytössään 2000-luvun alussa. Ennusteiden mukaan alueen kuntien julkisen talouden tase tulisi muuttumaan lähitulevaisuudessa negatiiviseksi, mikä pitkittyessään johtaisi alueen palvelutason heikkenemiseen. Tämä seikka toimi siten sekä uuden kaupungin ja sitä kautta uuden toimintakulttuurin synnyttämisen perusteena.

5.1 Ongelmanasettelun vakiinnuttaminen

Saimaankaupunki-hankkeen ongelmanasettelu eli perinteisen eteläkarjalaisen toimintakulttuurin muuttaminen koettiin etenkin hankkeen alkuvaiheessa tarpeelliseksi. Kuntien keskinäisen kilpailun katsottiin olevan esteenä koko maakunnan kehittymiselle, joten kulttuurin muutos sai ainakin periaatteessa yleisen hyväksynnän. Kaikkein selvimmän muutoksen tarve hyväksyttiin elinkeinoelämän taholla, jossa hanketta tarkasteltiin puhtaimmin taloudellisten realiteettien perusteella. Myös julkisen talouden ja -palvelutuotannon kannalta kulttuurinmuutos yhteistyötä ja aktiivisuutta lisäävään suuntaan nähtiin tarpeellisena.

Kulttuurin muutoksen kannatus oli kuitenkin vähäisempää siirryttäessä taloudellisten realiteettien ulkopuolelle. Vaatimukset nopean muutoksen tarpeesta aiheuttivat asukkaiden keskuudessa epä tietoisuutta hankkeen perusteista. Ensinnäkin hankkeen puolustajat eivät pysyneet aukottomasti perustelemaan, miksi perinteiset toimintatavat olivat juuri tuolloin käy-

neet ongelmallisiksi. Lisäksi alueen kuntien julkisen talouden hyvä tilanne 2000-luvun alussa vaikeutti edelleen muutostarpeen perustelemista. Tämä vahvisti asukkaiden luottamusta perinteisten toimintatapojen toimimiseen ja aiheutti jossain määrin muutosvastarintaa.

Toisaalta vaatimusten tultua suoraan päättäjien taholta ilman edeltävää kansalaiskeskustelua, hankkeen alkuvaiheet itsessään edustivat perinteistä toimintakulttuuria. Tämä aiheutti kulttuurin muutosta vaativat periaatteellisen ristiriidan eteen, mikä vaikeutti sen toteuttamista sittemmin koko hankkeen ajan: Ongelman asettelu ja etenkin siihen tarjottu ratkaisu eli Saimaankaupunki edustivat puhtaasti perinteistä toimintakulttuuria. Siten myös hankkeen kohtaamat ongelmat olivat suurelta osin seurausta niistä tekijöistä, jotka sillä oli tarkoitus poistaa. Jo valmiiksi mietityn ongelmanasettelun esittäminen suoraan päättäjien taholta aiheutti jännitteitä sen suhteen, että se hyväksymällä edettäisiin kohti avoimempaa tiedotus- ja keskustelukulttuuria.

5.2 Saimaankaupunki pakollisena kauttakulkukohtana

Saimaankaupunki-hankkeen suurimmaksi ongelmaksi muodostui alusta alkaen uudenlaisen toimintakulttuurin luominen. Hankkeen tavoitteena ollut avoin tiedottaminen ja hallinnollisten rakenteiden madaltaminen - eli päätöksenteon tuominen lähemmäksi asukkaita ei juuri näkynyt hankkeen selvitystöiden toteuttamisissa. Asukkaat päinvastoin kokivat selvitystöiden tapahtuvan edelleen etäällä ja kuntaliitoksen katsottiin vain entisestään huonontavan alueellisen demokratian toteuttamista. Asioista ei myöskään lähdetty ottamaan aktiivisesti selvää eli lähestymään päättäjiä oma-aloitteisesti. Nämä vaikuttivat kielteisesti yleiseen suhtautumiseen, koska ajatus uudenlaisesta toimintakulttuurista vaikutti jäävän ainoastaan utopistiseksi visioksi.

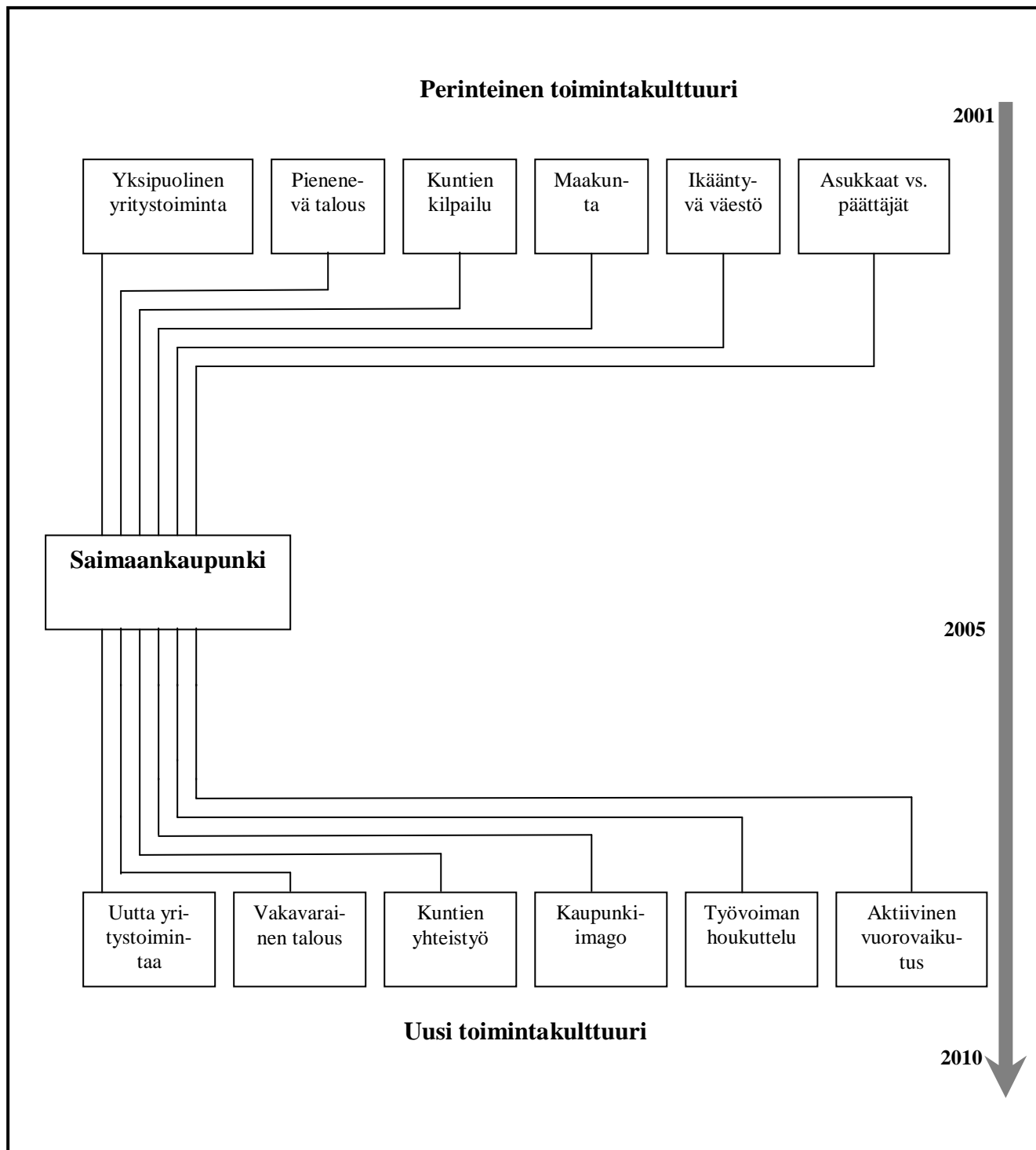
”Mun mielestä se (Saimaankaupunki) kaatu tietyllä tavalla semmoseen pysähtyneisyyden niinku mentaliteettiin. Tai siihen semmoseen uskoon, että kaikki voi jatkua entisellään. Ja jollain tavalla (...) sillä on taustansa siinä, että metsäklusteri on niin voimakas, jolla on pitkät historialliset perinteet. Sukupolvesta toiseen on oltu saman tehtaan palveluksessa. Ja oli semmonen kuva, että näin voi jatkua ikuisesti. Ja että kyllä me pärjätään, kun meillä on tämä tehdas ja työväenyhdistys ja niin edelleen... ja omat poliitikot”. (P/V.)

Selvitysmiehen loppuraportin nimen mukaan Saimaankaupunki tulisi olemaan tie uudelleen toimintakulttuuriin. Alueen kuntien väestörakenteen ja julkisen talouden kehitys pakottavat etsimään uudennaisia toimintatapoja ja tähän tehtävään Saimaankaupungin arvioitiin sopivan muita vaihtoehtoja paremmin. Liitoksen myötä kunnat olisivat pakotettuja etsimään yhteistyöhön perustuvia ratkaisumalleja ja siten rakentamaan uutta, aktiiviseen vaikuttamiseen perustuvaa toimintakulttuuria.

Uuden toimintakulttuurin kannalta Saimaankaupunki-hankkeen ongelmaksi muodostui tuolloin sen tarpeellisuuden osoittamisen vaikeus. Kuntatalouden hyvä tilanne vahvisti luottamusta perinteisen toimintakulttuurin toimivuuteen. Uudennainen toimintakulttuurin luominen hyväksyttiin yhteistyön lisäämisen ja paikallisdemokratian kehittämisen osalta, mutta kuntaliitokseen asukkaat suhtautuivat varauksella. Varauksellisen suhtautumisen lisäksi hankkeen ongelmaksi muodostui myös asukkaiden osoittama vähäinen kiinnostus koko hanketta kohtaan.

”Rautjärvellä ne tota ni hienoissa omakotitaloissa asuvat paperimiehet ne ni paskat välitti koko Saimaankaupungista. Mitä helvettiä se heille niinku kuuluu. Et herrojen metkuja ja sitä samaa pelaamista. Et he voivat siellä hyvin ja kunta pysyy pystyssä niin kauan kuin heillä riittää töitä. Sehän tässä tietyst nyt ongelma onkin eli töiden riittävyys”. (P/V)

Saimaankaupungin asema pakollisena kauttakulkukohtana vanhan ja uuden toimintakulttuurin välillä tuli passiivisen vastustamisen myötä kyseenalaistetuksi. Saimaankaupunkia ajaneet tahot joutuivat yhä uudelleen vakuuttelemaan, että vanhaa toimintakulttuuria olisi ensinnäkin välttämätöntä uudistaa, ja tämä uudistaminen voisi tapahtua ainoastaan kuntaliitoksen kautta. Selvityksillä oli tässä keskeinen tehtävä. (Kaavio 1.)



Saimaankaupunki-hankkeessa perinteinen toimintakulttuuri määriteltiin kuudella toisiinsa liittyvällä ulottuvuudella, jotka muodostavat alueelle sen tunnusomaisen kulttuurisen rakenteen. Yksipuolinen yritystoiminta tarkoittaa Etelä-Karjalan elinkeinorakenteen painottumista voimakkaasti metsäteollisuuteen. Voimakas metsäklusteri on merkinnyt, että alueella ei ole syntynyt monipuolista yritystoimintaa, vaan tehdas on tarjonnut asukkaille elannon jo usean sukupolven ajan. Tämä on aiheuttanut asukkaiden voimakasta sitoutumista suurteollisuuden työpaikkoihin ja luonut samalla luottamusta metsäteollisuuden kykyyn työllistää alueen asukkaat myös tulevaisuudessa.

Pienenevä talous kuvaa alueen kuntien työpaikkojen vähenemisestä ja muuttotappiosta seuraavaa julkisen talouden vajetta. Sotien jälkeen tapahtunut alueen kuntien voimakas kasvamisen on viimeistään laman myötä vaihtunut julkisen talouden taantuvaan aikakauteen. Teollisuuden työpaikkojen vähentyminen ei ole lisännyt pienyritystä vaan teollisuuden työpaikan menettäminen on yleensä johtanut paikkakunnan työttömyyden lisääntymiseen.

Kuntien kilpailu kuvaa maakunnan toimintakulttuuria, jota voi luonnehtia periaatteelliseksi kamppailuksi maakunnan johtajan paikasta. Tästä on seurannut kuntien välinen itsepintainen oman edun tavoittelu, jonka vallitessa mistään etuisuudesta ei olla oltu halukkaita luopumaan naapurikunnan hyväksi. Lappeenrannan noustua Etelä-Karjalan suurimmaksi kaupungiksi imatralaisten suhtautumista nykyiseen tilanteeseen voi kuvata henkisen krapulan tilaksi. Alvar Aallon sadalle tuhannelle asukkaalle suunnittelema Imatran asemakaava olisi toteutuessaan merkinnyt Imatran nousemista Etelä-Karjalan suurimmaksi kaupungiksi. Kuitenkin kamppailun hävittyään Imatra on jäänyt Lappeenrannan varjoon, jolloin Lappeenranta nähdään Imatralla enemmän ongelmien aiheuttajana kuin niiden ratkaisijana. Toisaalta Lappeenrantaan ei ole onnistunut nousemaan vahvaksi maakunnalliseksi kasvukeskukseksi, jonka kehitys vaikuttaisi myönteisesti myös lähikuntien talouteen.

”Mää en kyllä lähtis kauheesti paukuttelemaan henkseleitä niinku Lappeenrannassakaan. Kyl se aika niinku kiikun kaakun on se niijen menestys. Varsinkin kun siellä ei oo saatu siis semmosta kunnan nostetta aikaan. Ei oo tietookaan mistään Oulu-ilmioistä tai edes sen alkioista”. (P/V.)

Niukoista taloudellisista resursseista kamppailtaessa maakunnan talous on kehittynyt joitakin muita alueita hitaammin. Maakuntaa yhdistävänä tekijänä toimii kuitenkin eteläkarjalainen kulttuuri, jossa maakunta koetaan kaupunkien välisistä kamppailuista huolimatta yhdistäväksi tekijäksi. Kuntien välinen yhteistyö on rakentunut pääasiassa maakunnan tasolla ja lisäksi Saimaa toimii koko maakuntaa yhdistävänä tekijänä.

”Se on joku semmonen, että täällä katotaan hirveesti... täällä katotaan tähän ihan lähipiiriin. Et tää on joku tämmönen karjalaisuus ja me täällä. Me evakot olemme selviytyneet ja me selviämme tästä ilman ulkopuolisten apuu muutenkin”. (Ke.)

Itsenäisesti toimivat ihmiset ja kaupungit luetaan osaksi eteläkarjalaisuutta, jossa kaupunkien keskinäiselle yhteistyölle ei ole annettu suurta painoarvoa. Itsekkyyttä ei pidetä pelkäämisenä negatiivisena asiana, vaan selviytymisen kannalta välttämättömänä toimintana.

Väestön ikääntyminen on myös noussut merkittäväksi tekijäksi, mikä leimaa alueen toimintakulttuuria. Iso osa nuorisosta muuttaa opiskelun tai työn vuoksi maakunnan ulkopuolelle, mikä nostaa alueen väestön keski-ikää. Tilannetta vaikeuttaa lisäksi se, että valmistuttuaan vain harva nuori palaa takaisin Etelä-karjalaan. Tämä on lisäksi seurannut, että alueen väestön koulutustaso on jäänyt verraten yksipuoliseksi sekä valtakunnallisen keskiarvon alapuolelle. (Korkiakoski 2005, 8.)

Imatralaiselle ja eteläkarjalaiselle toimintakulttuurille on luonteenomaista vielä asukkaiden kokemaa päätöksenteon etäisyys. Keskusten hajanaisuus, yhden puolueen selkeä dominointi sekä tehtaan tarjoama varma toimeentulo ovat luoneet tilanteen, jossa kansalaisvaikuttaminen on vaikeaa tai sitä ei ole koettu edes tarpeelliseksi. Etäisyydestä johtuen vuorovaikutus päättäjien ja asukkaiden kesken jää vähäiseksi, mikä pienentää kansalaisvaikuttamisen roolia osana julkista päätöksentekoa.

Nämä edellä mainitut seikat oli tarkoitus kääntää kuntaliitoksen myötä uudeksi toimintakulttuuriksi, joka esitetyn vision mukaan takaisi koko Etelä-Karjalalle hyvät mahdollisuudet kehittyä tulevaisuudessa. Ongelman asetteluun ja ratkaisuehdotuksen esittämisen jälkeen hankkeen onnistuminen riippui siitä, onnistuvatko tätä mallia kannattavat toimijat vakiinnuttamaan sen aseman kilpailevien ratkaisujen joukossa.

5.3 Yritykset vakiinnuttaa malli

Kuntaliitoksella toteutettava perusteellinen toimintakulttuurin muutos oli periaatteiltaan valtiovallan linjan mukainen. Maakunnan keskusten itsenäiset toimet taloudellisten uhkavien torjumiseksi saivat automaattisesti keskushallinnon kannatuksen puolelleen. Valtioneuvosto on kannustanut kuntia yhteistyöhön avustuksia myöntämällä ja lisäksi kuntaliitokselle tarjottiin suoraa yhdistymisavustusta. Saimaankaupungille tämä olisi tarkoittanut 6,7 miljoonan Euron liitosavustusta.

Saimaankaupungin taloudellisten tavoitteiden perustuminen Etelä-Karjalan aluekeskusohjelmassa laadittuihin periaatteisiin takasi sille keskushallinnon lisäksi elinkeinoelämän kannatuksen. Saimaankaupunkia ajaville tahoille elinkeinoelämän kääntäminen puolelleen ei siten tuottanut ongelmia. Arviot vahvan valtakunnallisen toimijan synnyttämästä taloudellisen painoarvon lisääntymisestä riittivät vakuuttamaan talouselämän. Lisäksi elinkeinoelämää vakuutti Saimaankaupungin tavoitteet investoida uusille kasvualoille. Erillisiin kaupunkeihin verrattuna kuntaliitoksen arvioitiin kykenevän voimakkaampiin panostuksiin, mikä monipuolistaisi alueen elinkeinotoimintaa ja siten loisi yrityksille uusia menestymisen mahdollisuuksia.

Kuntaliitoksen saatua yksityisen sektorin vankan kannatuksen, hankkeelle lähdettiin hankkimaan kannatusta julkisen sektorin puolelta. Siellä kuntaliitos hyväksyttiin etenkin virkamiesten keskuudessa, jotka näkivät sen hyvänä keinona tehostaa ja mahdollisesti laajentaa alueen palvelutarjontaa. Selvimmin Saimaankaupungin puolesta esiintyi koulutusjärjestelmä, koska toteutuessaan kuntaliitos olisi tarkoittanut resurssien suurenemista ja siten monipuolistanut alueen koulutustarjontaa (Uutisvuoksi 28.8.2002, 6). Vaikeimmaksi kuvatussa sosiaali- ja terveystyöryhmässäkin havaitut ongelmat koskivat pääasiassa liitoksen aiheuttamia ongelmia lainsäädännön kanssa. Itse kuntaliitos arvioitiin kannatettavaksi hankkeeksi.

Vaikka palveluntarjoajien taholta Saimaankaupunki sai yksiselitteisen kannatuksen, kuntaliitoksen suurimmat vastustajat löytyivät julkisia palveluita kuluttavien keskuudesta (Uutisvuoksi 25.2.2003, 6). Tässä Saimaankaupungin kannalta tärkeimmässä asiassa eli asukkaiden vakuuttamisessa kuntaliitosta ajaneet tahot tekivät virhearvioinnin yksinkertaistamalla kansalaisyhteiskunnan toimijoita liikaa: Taloudelliset realiteetit sekä niihin tarjottu ratkaisu

vakuuttivat keskushallinnon ja talouselämän, mutta liitoshankkeen asukkaita ne eivät vakuuttaneet. Saimaankaupunkia kannattaneiden suunnitelmissa asukkaiden kuitenkin uskottiin kääntyvän hankkeen taakse esittämällä heille taloudellisia uhkakuvia sekä idea, joilla nämä uhkakuvat käännettäisiin positiiviseksi kehitykseksi. Muunlaisia perusteluja kuntaliitokselle ei juuri esitetty. Tämä ei kuitenkaan ollut riittävä peruste, vaan hankkeen vastustajia oli alusta alkaen selvästi kannattajia enemmän.

Saimaankaupunki-hankkeen perusteleminen taloudellisten hyötyjen perusteella näyttäytyi kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta kapeana ratkaisumallina, koska talouden logiikka on vain yksi mahdollinen tapa tarkastella maailmaa. Talouden logiikalle perustuva malli koettiin liian yksipuolisena vaihtoehtona, joka toteutuessaan rajoittaisi kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia toimia muilla mahdollisilla tavoilla.

Saimaankaupunki-hanketta vastustavien perustelut vaihtelivat osittain asuinpaikasta riippuen. Liitoshankkeen reuna-alueilla pelättiin ennen kaikkea, että: 1. Palveluiden tehostaminen tarkoittaa palveluiden keskittymistä ja keskittyessään palvelut samalla etäännyisivät syrjäisten alueiden asukkailta. 2. Palveluiden etäännyminen huonontaisi edelleen alueellisen demokratian toteutumista. Toisaalta etenkin Lappeenrannassa pelättiin, 3. että se joutuisi rahoittamaan Saimaankaupungin syrjäseutujen palveluja. Asuinpaikasta riippumatta kuntaliitosta vastustettiin, koska: 4. Asiat katsottiin voitavan hoitaa paremmin jo olemassa olevissa kunnissa ja 5. asukkaat eivät ymmärtäneet, miksi muutos oli juuri tuolloin välttämätöntä. 6. Hankkeen nopea aikataulu herätti epäluuloja selvitysten perusteellisuudesta, mikä huononsi koko hankkeen läpinäkyvyyttä ja aiheutti epäluuloa hanketta kohtaan.

Asukkaiden huoli palveluiden karkaamisesta ei perustunut pelkästään mielikuviin, vaan etäisyyksien kasvaminen nähtiin palvelutarjonnan suurimpana uhkana myös hankkeen selvityksissä. Siten selvityksiä ei kyetty kääntämään yksiselitteisesti tukemaan kuntaliitosta, vaan myös hankkeen vastustajat pystyivät oikeuttamaan kantaansa vetoamalla niiden tuloksiin.

Kuntaliitoksen arvioidut uhkakuvat oli tarkoitus välttää sen kautta saavutettavan uuden toimintakulttuurin myötä. Palveluiden karkaamisen estämiseksi ja siten myös syrjäisten alueiden elinvoimaisuuden turvaamiseksi Saimaankaupungin tarkoitus – ja samalla sen edellytys

oli kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen. Palveluiden ohella aktiivisen osallistumisen tarkoituksena oli turvata alueellisen demokratian ja identiteetin säilyminen.

Saimaankaupunkia ajavien strategiana oli siis vakuuttaminen, että kuntaliitosta vastustavien argumenttien ratkaisut sisältyvät heidän esittämäänsä malliin. Hankkeen kannattajille ylitsenäsemättömäksi ongelmaksi muodostui kuitenkin sen ajallinen ulottuvuus: Saimaankaupungin kannattajilla oli käytössään taloudellisten uhkakuvien lisäksi ainoastaan mielikuva siitä, että liitoksen jälkeen vuonna 2005 asiat tulisivat toimimaan suunnitellulla tavalla. Tämä oli kuitenkin riittämätön perustelu, koska vastustajat pystyivät kääntämään vastaargumenttiensa tueksi alueen lähihistorian, jonka mukaan yhteistyö keskusten välillä on osoittautunut vaikeaksi. Lisäksi vuorovaikutuksen vähäisyys sekä kansalaisyhteiskunnan ja päättäjien että itsenäisten kuntakeskusten välillä aiheutti, että kuntaliitoksen esittämä visio tulkittiin utopistiseksi.

”Mut minkä takia muuttaa jotain niinku niin suurta organisaatiota kuin kaupunki. Et mun mielestä jos alkaa sitä yhteistyötä tekeen just instanssi instanssilta ja miettii. Se muuttuu jos on tarkoitus, niin se muuttuu itestään sellaseks, että täähän on nyt järkevintä muuttaa kaupunkimuodoksi koko systeemi”.
(P/V.)

5.4 Saimaankaupunki-hanke perinteisen toimintakulttuurin jatkajana

Kuntaliitoksen puolustajat eivät onnistuneet vakiinnuttamaan Saimaankaupunkia pakollisena kauttakulkukohtana. Hankkeen kariuduttua kuntaliitoksen sijaan hanke eteni laajennettuna kuntayhteistyönä. Kuntaliitoksen eli ratkaisumallin kariutuminen oli seurausta siitä, että idea, jolla vakuutettiin keskushallinto ja elinkeinoelämä, ei riittänyt kansalaisyhteiskunnan vakuuttamiseksi. Keskushallinnon, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin kannatus toimi kuntaliitoksen mahdollistavina tekijänä, mutta sen edellytystä eli asukkaiden ja kansalaisyhteiskunnan tukea hanke ei saavuttanut. Nopeasti edenneen hankkeen aikana ei onnistuttu rakentamaan välttämättömiä vuorovaikutussuhteita päättäjien ja kansalaisyhteiskunnan välille. Vuorovaikutuksen puuttuessa hanke jäi virkamieskielellä toteutetuksi esitykseksi, joka koettiin etäisenä ja paikallista toimintaa ylenkatsovana ratkaisuna. Vuorovaikutussuhteiden rakentamiseen ei hankkeen aikana katsottu olleen riittävästi aikaa: *”Niin, se ois pitäny teh-*

dä jo aikoja sitten. Ja lähteä keräämään niitä niinku ideoita sieltä ruohonjuuritasolta. Mut eihän meidän voimat ja aika riittänyt siihen". (P/V.)

Kansalaisyhteiskuntaa yritettiin saada mukaan kuntaliitoshankkeeseen lukuisilla yhdistystapaamisilla ja tiedotustilaisuuksilla. Nämä tilaisuudet eivät kuitenkaan onnistuneet vakuuttamaan yhdistyskenttää hankkeen eduista. Yhtenä syynä tähän oli, että tilaisuuksiin osallistuminen oli odotettua vähäisempää. Toiseksi tilaisuuksia järjestivät pääasiassa virkamiehet selvitysmiehen johdolla. Poliittisen vastuun puuttuessa Saimaankaupunki näyttäytyi näissä tilaisuuksissa ensisijaisesti kansalaisyhteiskuntaa velvoittavana hankkeena, koska ainoastaan poliitikot olisivat voineet luvata alueille tai yhdistyksille konkreettista tukea. Konkreettisten toimien ja lupauksen jäädessä puuttumaan, Saimaankaupunki-hanke ei kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta tarjonnut ratkaisua, vaan se vaikutti ainoastaan sysäävän sille vastuun ongelmien ratkaisusta. Yhteistyöhön pakottaminen ei ollut toimiva keino kääntää kansalaisyhteiskunta mukaan hankkeeseen.

Vastuun siirtäminen kansalaisyhteiskunnan toimijoille oli yksi Saimaankaupungin tehtävistä, mutta kiivas aikataulu ja vuorovaikutussuhteiden puuttuminen asukkaiden ja päättäjien välillä aiheutti sen, että esitetystä mallista kansalaisyhteiskunnan omat ideat eivät päässeet näkyville. Virkamieskielellä toteutetusta mallista seurasi sitten välittömästi vaatimus kansankielellä puhumisesta. Rautjärvellä, Imatralla ja Joutsenossa asukkaat vaativat konkreettisia esityksistä palvelujen toteuttamisesta ja säilymisestä lähialueilla. Lappeenrantaisten näkökulmasta vaatimus kansalaisyhteiskunnan toiminnan tehostamisesta oli lähinnä merkki siitä, että lappeenrantalaiset joutuisivat tukemaan Saimaankaupungin reuna-alueita. Molemista näkökulmista Saimaankaupunki nähtiin epävarmana ja epäoikeudenmukaisena ratkaisuna. Ylhäältä päin ohjatun kuntaliitoksen vastustamisesta muodostui kansalaisyhteiskunnalle keino korostaa oma-aloitteisuutta ja sen riippumattomuutta poliittisesta päätöksestä. Kokemus yksipuolisesti toteutetusta päätöksestä siirtää osa palvelujen tuottamisesta kansalaisyhteiskunnan vastuulle johti ratkaisumallin yleiseen vastustukseen asuinpaikasta riippumatta.

Kielteinen suhtautuminen Saimaankaupunkiin näkyi vähäisenä kiinnostuksena koko hanketta kohtaan. Liitosta vastustaville passiivinen osallistuminen ja liitoshankkeen periaatteellinen vastustus olivat kuitenkin toimiva ratkaisu hankkeen kaatamiseksi. Vastustajien ollessa selvästi enemmistönä heillä ei ollut tarvetta osallistua liitoshankkeen suunnitteluun, koska

kuntaliitoksen toteuttamisen ehdoksi oli määritelty alueen asukkaiden kannatus eli Saimaankaupunkia ei perustettaisi vastoin asukkaiden tahtoa (esimerkiksi Uutisvuoksi 9.3.2002, 3). Tässä tilanteessa vastustajien tarvitsi ainoastaan vaatia kansanäänestyksen järjestämistä, jossa he pääsisivät äänestämään kuntaliitosta vastaan.

5.5 Saimaankaupungin mahdollisuudet

Hankkeen periaatteellinen vastustaminen riitti kyseenalaistamaan kuntaliitoksen edellytykset, mutta se ei tarjonnut vastausta asukkaidenkin hyväksymälle vaatimukselle toimintakulttuurin muutoksesta. Etenkin toiveisiin yhteisten asioiden paremmasta tiedottamisesta ja kansalaisvaikuttamisen lisäämisestä ei esitetty vaihtoehtoisia ratkaisuja. Vaihtoehtoiset ratkaisut pyrkivät ennen kaikkea kaatamaan kuntaliitoshankkeen esittämällä kuntien välisen yhteistyön toteuttamista muuten kuin Saimaankaupungin kautta. Kansalaisyhteiskunnan toiminnan tehostamiseen ei näissä esityksissä kiinnitetty huomiota.

Selvitysten aikana asukkaiden keskuudessa vallinnut käsitys, että Saimaankaupunki toteutetaan vastustuksesta huolimatta, ei saanut aikaan kansalaisyhteiskunnan aktivoitumista. Lupaukset yhdistysten tukemisesta ja alueellisen tasapainon säilyttämisestä sekä toisaalta pelko palveluiden karkaamisesta eivät riittäneet aktivoimaan kansalaisyhteiskuntaa toimimaan aktiivisesti oman alueensa ja yhteisönsä puolesta. Saimaankaupunki-hanke olisi kuitenkin ollut erinomainen mahdollisuus kansalaisyhteiskunnalle tehostaa toimintaansa. Suunnitelmat kansalaisyhteiskunnan aktivoimiseksi olisivat taanneet kansalaisyhteiskunnan vaatimuksille ainakin silloisen eduskunnan puhemiehen, pääministerin, sisäministeriön, valtiovarainministeriön, alueen suurimpien puolueiden, kaupungin- ja kunnanjohtajien sekä virkamiesten periaatteellisen tuen ja arvovallan.

Kuitenkaan hankkeen aikana kansalaisyhteiskunnan puolelta ei ryhdytty esittämään toiveita järjestöjen tai asuinalueiden toiminnan tukemisesta. Kansalaisyhteiskunnan toiminta Saimaankaupunki-hankkeessa noudatteli perinteisen toimintakulttuurin muotoja. Lappeenrantaisten osoittama vähäinen kiinnostus yhteiskunnallisiin asioihin ja Imatralla kansalaisyhteiskunnan näkemys siitä, että asioihin vaikuttaminen on ollut hyvin vaikeaa, heijastui niiden suhtautumisessa Saimaankaupunkiin. Todellisten vaikutusmahdollisuuksien ja rahoituksen puuttuminen ovat johtaneet erilaisten hankkeiden epäonnistumisiin ja samalla motivoivat aktiiviseen toimintaan on laskenut (Korkiakoski 2005, 16). Koska vaikuttaminen on

ollut vaikeaa pienessäkin kuntayksikössä, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden oli vaikea mieltää, miten se voisi parantua isompaan yksikköön siirryttäessä. Kuntaliitoksen pelättiin vain entisestään huonontavan paikallisen tason mahdollisuuksia vaikuttaa.

Saimaankaupunki-hankkeen yhteydessä nämä paikallisen tason ongelmat, jotka ovat aktiivisen toiminnan ja vaikuttamisen esteinä, olisivat olleet ylitettävissä. Paikallisen kansalais-toiminnan tukemiseen oli valmiiksi käännettynä kaikki Saimaankaupunki-hanketta kannattaneet tahot. Näiden lisäksi paikallisen toiminnan tukeminen sisältyi lähes kaikkiin hanketta vastustaneisiin argumentteihin. Kansalaisyhteiskunnan toiminnan tukemisen ollessa sekä Saimaankaupungin kannattajien että vastustajien tavoitteena, aktiivisella toiminnalla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla oli mahdollisuus kääntää molempien osapuolten kannatus omien esitystensä taakse.

Kansalaisyhteiskunnan passiivisuus sekä liitoshankkeen toteutuksessa tehdyt virheet aiheuttivat, että vuorovaikutusta asukkaiden ja päättäjien välille ei muodostunut. Lähestulkoon kaikkien tahojen esittämistä toiveista huolimatta kansalaisyhteiskunnan aktivoitumista ei tapahtunut. Saimaankaupungin periaatteellinen ja passiivinen vastustaminen riitti kaatamaan kuntaliitoksen, mutta samalla menetettiin tilaisuus laajentaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa sekä rakentaa vuorovaikutussuhteita päättäjien suuntaan.

5.6 Hankkeen poliittinen loppu

Yleisen mielipiteen osoittauduttua selkeästi kuntien yhdistymistä vastustavaksi, Saimaankaupunki-hanketta ei voitu toteuttaa alkuperäisessä muodossa. Keväällä 2003 uudelleen käynnistetyt selvitykset olivat uusi, mutta käytännössä epätoivoinen yritys kääntää kansalaisyhteiskunta kannattamaan kuntaliitosta. Kuntaliitoksen kannattajilla ei ollut esittää hankkeen tueksi uusia perusteita, vaan sitä perusteltiin edelleen taloudellisilla uhkakuvilla ja palveluiden säilymisellä vähintäänkin silloisen ajankohdan tasolla. Näillä perusteilla kuntaliitoksen toteuttaminen oli kuitenkin jo edennyt umpikujaan. Vuoden 2001 lopulla virkamiesten ja päättäjien kesken vallinnut yksimielisyys selvitysten toteuttamisesta alkoi päätöksenteon lähestyessä hajota. Nopean kuntaliitoksen sijaan esitettiin toisenlaisia vaihtoehtoja keskustusten välisen yhteistyön toteuttamiseksi.

Vaihtoehtoisista malleista erottautui selvimmin kaksi ratkaisuehdotusta: Ensimmäisessä haluttiin lopettaa kaikki kuntaliitosta tavoitteleva toiminta. Yhteistyö kuntien välillä tuli tämän mallin mukaan toteuttaa tiivistettynä kuntayhteistyönä tai seutukunnallisesti. Toinen malli ehdotti Saimaankaupunki-hankkeen kuntien verkostoitumista. Kuntaliitosta harkittaisiin sitten myöhemmin verkostoitumisesta saatujen kokemusten perusteella. Jälkimmäisen esityksen tultua hyväksytyksi alkuperäinen Saimaankaupunki-hanke hävisi kamppailun pakollisesta kauttakulkukohdasta eli hanke oli epäonnistunut tehtävässään.

Kuntien välisen yhteistyön toteuttaminen verkostoitumalla merkitsi myös alkuperäisen ongelmanasettelun hylkäämistä. Enää ei tähdätty nopeaan toimintakulttuurin muutokseen vaan tavoitteeksi määriteltiin uusien yhteistyömallien etsiminen toimialoittain. Kuntaliitoshankkeesta poiketen uudessa mallissa ei varsinaisesti määritetty kuntaliitosta pakolliseksi kauttakulkukohdaksi, vaan yhteistyöstä saatujen kokemusten perusteella liitosta harkittaisiin uudelleen vuonna 2006.

6. Lopuksi

Tämä tutkimus keskittyi tarkastelemaan kuntaliitoshanketta siinä mukana olleiden toimijoiden näkökulmasta. Kohteen luonteesta johtuen tutkimuksen näkökulma Etelä-Karjalan ydinalueen yhteiskunnalliseen toimintaan on rajallinen. Yksittäiseen tapaukseen rajattuna tämä tutkimus avaa näkökulman lähinnä alueen kuntien välisiin suhteisiin, joissa korostuvat historialliset seikat. Myös kansalaisyhteiskunnan rooliin alueellisen päätöksenteon osana Saimaankaupunki-hankkeen tutkiminen tarjosi edustavan esimerkin.

Aineistossa painottui imatralainen näkökulma, etenkin kansalaisyhteiskunnan näkökulma ja asennoituminen kuntaliitoshankkeeseen on Imatra-painotteinen. Kansalaisyhteiskunnan toiminta ja osallistuminen Lappeenrannassa, Joutsenossa tai Rautjärvellä jäi pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Näiden kansalaisyhteiskuntien toimijoiden motiivit, osallistuminen ja toiveet oman toiminnan ja lähialueiden kehittämisestä vaatisivat erillisen, kansalaisyhteiskuntaan ja yhdistyskenttään keskittyvän tutkimuksen toteuttamista. Myös Imatran kansalaisyhteiskunnan entistä parempi tunteminen edesauttaisi kaupungin kehityslinjoja suunniteltaessa.

6.1 Yhdistyskentän mahdollisuudet ja rajoitukset

KuntaSuomi 2004-hankkeen yhteydessä toteutetun EKU-osion (Edunvalvonta kunnissa, 1996) yhdistyskyselyn tutkimustulosten mukaan yhdistyksillä on valmiuksia osallistua palvelutuotantoon. Palvelujen tuottajina yhdistykset mielsivät toimintansa ennen kaikkea täydentävän julkisia palveluja, ei korvaavan niitä. Palvelutoiminnan järjestämisestä kunnissa selvä enemmistö (69 %) yhdistyksistä koki, että sen on viimekädessä tapahduttava julkisen viranomaisorganisaatioiden toimesta. (Helander & Pikkala 1999, 91.)

Yhdistyksillä näyttäisi olevan resursseja tuottaa toiminta-alueellansa palveluja sekä osallistua toimintansa kehittämiseen yhdessä julkisen sektorin kanssa. Tämän perusteella yhdistysten toiminnan ja kehittämismahdollisuuksien kartoittaminen Etelä-Karjalassa, ja miksei muuallakin Suomessa, olisi nykytilanteessa tärkeää: Ensinnäkään maakunnassa ei ole tehty perusteellista selvitystä yhdistyskentän toimijoista, toiminnan perusteista ja toimijoiden toiminnalleen asettamista tavoitteista. Toiseksi kansalaisyhteiskunnan ja kol-

mannen sektorin kehittämiseksi on laadittu suunnitelmia tuntematta kentän toimintaa ja motiiveja kovinkaan tarkasti. Lisäksi maakunnan ydinalueella kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osoittama keskimääräistä vähäisempi kiinnostus yhteiskunnallisia asioita kohtaan herättää väistämättä kysymyksiä ilmiön syistä. Esimerkiksi, ketkä toimivat yhdistyksissä, millaisia ovat toimijoiden intressit osallistua yhdistystoimintaan ja miten alueen yhdistystoiminnan historia artikuloituu tämän päivän toiminnassa.

Yhdistyskentän ja kansalaisyhteiskunnan tunteminen yhtäältä avaisi mahdollisuuksia hyödyntää siellä olevia voimavaroja, toisaalta auttaisi havainnoimaan sen rajoituksia. Saimaankaupunki-hankkeessa nämä molemmat puolet jäivät suurelta osin kartoittamatta. Esitetyssä mallissa yhdistyksille oli varattuna tärkeä rooli alueellisen tasapainon ja demokratian tukijana, sekä tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin palvelujen tuottajana. Yhdistysten aktiivinen toiminta nähtiin paikallista demokratiaa korostavana ja hallinnon etäännyttämistä tasoittavana tekijänä – toisin sanoen *sosiaalisen pääoman* rakentumisen paikkoina.

Sosiaalisen pääoman ja kansalaisjärjestöjen suhdetta on korostettu yhdeksänkymmentäluvulta alkaen lukuisissa yhteyksissä. Vapaaehtoisuuteen perustuva toiminta on katsottu edistävän luottamusta demokraattista yhteiskuntamallia kohtaan. Tämä käsitys perustuu pääosin Robert Putnamin italialaista yhteiskuntaa käsitelleeseen tutkimukseen. Tutkimuksessaan Putnam päätyi tulokseen, että kansalaisjärjestöt luovat ja ylläpitävät yhteisön luottamusta demokraattisiin arvoihin sekä kansalaisten että viranomaisten kohdalla (Putnam 1993, 182). Schullerin, Baronin ja Fieldin mukaan Putnamin määritelmässä sosiaalinen pääoma koostuu verkostoista, normeista ja luottamuksesta, jotka tehostavat yksilöiden mahdollisuuksia tavoitella jaettuina tavoitteita (objectives') (Schuller, Baron & Field 2000, 9).

Tutkimuksen perusteella yhdistysten merkitys yhteiskunnallisen luottamuksen ja sosiaalisen pääoman rakentajana on noussut yhteiskunnalliseksi tosiasiaksi. Kuitenkin yhdistyksiin kuulutaan esimerkiksi Suomessa nykyisin yhä enenevässä määrin individualistisista syistä, mikä rajoittaa niiden mahdollisuuksia toimia yhteiskunnallisen tasa-arvon ylläpitäjinä. Vapaa-aikaan ja harrastustoimintaan liittyvä yhdistystoiminta on kasvattanut suosioaan samaan aikaan, kun poliittiset etujärjestöt ovat menettäneet jäseniään. (Hänninen ym.

2003, 8). Itsensä kehittäminen, rentoutuminen ja sosiaalisten siteiden rakentaminen houkuttelevat osallistumaan yhdistysten toimintaan yhteiskunnallisia tavoitteita useammin.

Yhdistysten ja kansalaisosallistumisen asema demokratiaa tukevana ja sosiaalista pääomaa tuottavina faktoreina ei ole itsestään selvä. Sosiaalisen pääoman yhteiskunnallisessa diskurssissa vähemmälle huomiolle on jäänyt se tosiasia, että yhdistysjäsenyydet eivät jakaannu tasaisesti kaikkiin väestönsosiin. Käytännössä kaikki asiaa koskettaneet tutkimukset aina 1950-luvulta lähtien ovat osoittaneet, että naiset, etniset vähemmistöt, matalasti koulutetut ja matalasti palkatuilla aloilla työskentelevät ovat yhdistyksissä aliedustettuina. (Hooghe 2001, 137).

Yhdistysjäsenyyksien jakautuminen epätasaisesti eri väestöryhmien kesken sekä toimintaan osallistumisen individualistiset perusteet hankaloittavat yhdistysten asemaa toimia hyvinvointiyhteiskunnan tukijalkana. Kuten Helander ja Pikkala totesivat, yhdistykset mieltävät toimintansa olevan julkisia palveluita täydentävää, ei korvaavaa. Tätä taustaa vasten yhdistyskentän valmiuksien ja tavoitteiden tunteminen on ensiarvoisen tärkeää palvelurakenteen uudistuksia suunniteltaessa. Kolmannen sektorin toiminta on rajallista ja nämä rajoitukset tulisi selvittää aina tapauskohtaisesti. Yhdistyksissä ja kansalaisyhteiskunnassa piilee eittämättä hyödyntämätöntä potentiaalia, mutta sen mahdollisuudet ja rajoitteet tulee selvittää ennen konkreettisten toimintasuunnitelmien laatimista.

6.2 Kuntaliitokset hyvinvointivaltion palvelurakenteen turvaajana

Kolmannen sektorin toiminnan tehostamishankkeita merkittävämmät uudistushankkeet liittyvät tämän ajan yhteiskunnassa kuntien yhteistyön kehittämiseen. Kuntien ja kuntasektorin muutokset ovat Suomessa tällä hetkellä hyvin ajankohtainen asia. Kuntaliiton mukaan vuonna 2007 alussa tulee tapahtumaan 14 liitosta. Nämä neljässätoista liitoshanketta muuttavat kaikkiaan kolmenkymmenen kunnan rajoja. (Kuntaliitto, Ajankohtaiset kuntaliitokset 19.9.2006.) Kuntaliitoksia toteutetaan tällä hetkellä merkittävästi enemmän kuin vielä 2000-luvun alussa. Vuosina 2000 – 2004 liitoksia tehtiin yhteensä 6 kappaletta, kun jo vuonna 2005 toteutui 10 liitosta (Kuntaliitto, kokonaisten kuntien kuntajaon muutokset 1922 – 2006).

Liitosten nopeaan yleistymiseen voidaan nähdä kaksi pääasiallista syytä: kuntien taloudelliset vaikeudet sekä keskushallinnon kuntaliitoksia suosiva politiikka. Näistä ensimmäinen on realiteetti, johon pyritään vaikuttamaan kuntaliitoksia suosivalla politiikalla. Viime vuosikymmenien voimakkain toimi kuntaliitoksiin kannustamisessa on kuntien palvelutarjonnan turvaamiseksi valmisteltu Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Uudistuksen on määrä astua voimaan vuoden 2007 alusta. Suomen hallituksen Eduskunnalle antaman *Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen lakiesityksen* (2006) mukaan kuntien toimintaympäristön ennakoitaan muuttuvan voimakkaasti tulevina vuosikymmeninä. Esityksessä määritellään väestön ikääntymisen ja työvoiman eläköitymisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista.

6.3 Riskiyhteiskunnan ilmiö?

Muutoksen ja muutosvaatimusten esittäminen kuuluvat erottamattomasti jälkimoderniin yhteiskuntaan. Ulrich Beck kuvaa jälkimodernin yhteiskunnan olemusta jatkuvaksi muutoksen tilaksi, refleksiiviseksi modernisaatioksi. Refleksiivisellä modernisaatiolla Beck tarkoittaa modernin yhteiskunnan toista modernisaatiota, jossa teollisen yhteiskunnan rakenteet uudistuvat. Kun ensimmäinen modernisaatio tapahtui teollisen yhteiskunnan korvattessa perinteiset sosiaaliset muodot, puitteistaa toinen modernisaatio uudelleen teolliset yhteiskuntamuodot. (Beck 1995, 12–13.)

Refleksiivinen modernisaatio sisältää yhteiskunnan luovan itsetuhon mahdollisuuden, joka ei etene kriisein tai vallankumouksin vaan vähitellen, laaja-alaisena modernisaation voittokulkuna (em). Riskiyhteiskunta muodostuu modernisaation etenemisen ja perinteisen teollisen yhteiskunnan itsestäänselvyyksien välisistä ristiriidoista. Riskiyhteiskunnassa tietyistä teollisen yhteiskunnan piirteistä tulee poliittisesti ja yhteiskunnallisesti ongelmallisia. Ongelmat ilmenevät modernisaatioprosessien tuloksina, jotka tuottavat kumulatiivisia ja latentteja uhkia teollisen yhteiskunnan perusteille, johtaen lopulta tämän perustan tuhoutumiseen. (Beck 1995, 16–17.)

Kuntasektoria kohtaan esitetyt uudistusvaatimukset näyttäisivät edustavan modernille refleksiivisyydelle ja riskiyhteiskunnalle tyypillisiä piirteitä. Perinteinen kuntarakente on ensin poliittisissa ja sittemmin yhteiskunnallisissa keskusteluissa määritelty ongelmaksi,

joka vaarantaa hyvinvointipalvelujen säilyttämisen. Ongelmana on, että instituutiot, kuten kuntarakenne toimivat vielä perinteisten toimintamallien mukaisesti, mutta muospaineet aiheuttavat jo ristiriitoja eri instanssien ja etujärjestöjen välille.

Kuntaliitoskeskusteluissa yhteiskunnallinen uhka muodostuu julkistaloudellisista seikoista. Väestön ikääntyminen ja globalisaatio esitetään kuntien toimintaympäristöä muuttavina tekijöinä, joita olemassa olevalla kuntarakenteella ei pystytä kontrolloimaan. Tulevaisuuden hallitsemattomuuden lisääntyminen luo epävarmuutta, jonka hillitsemiseksi tarjotaan kuntarakenteen muutosta. Muutoksen sisällyttäminen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin antaa yhteiskunnallisesta muutoksesta kuitenkin kapean kuvan. Yhteiskunnallisen muutoksen määrittäminen vaatisi huomattavasti laajempaa tarkastelua.

Pauli Kettunen määrittelee yhteiskunnallisesta muutoksesta kolme ulottuvuutta: muutoksen diskurssin, muutoksen diskurssin muuttumisen sekä praktisen eli ainakin osittain eiddiskursiivisen yhteiskunnallisen muutoksen, jota muutosdiskurssissa on käsitelty tai jätetty käsittelemättä. (Kettunen 2001, 170.)

Tämä Kettusen suomalaisen työelämän muutoksen tutkimiseen käyttämä tutkimusote soveltuisi myös suomalaisen kuntasektorin muutoksen tarkasteluun: Millä tavalla kuntien ympäristö eli ympäröivä yhteiskunta on muuttunut, ja miten ovat muutokseen sopeutumiseksi tarjotut ratkaisut tämän muutoksen eri ajankohtina huomioineet. Kuntasektoria koskettaneen muutosdiskurssin, sen historiallisen muutoksen ja diskurssin ulkopuolisen muutoksen tarkastelu laajentaisi kuntasektorin muutoksesta käytävää keskustelua sekä avaisi kriittisen näkökulman ilmiöön nimeltä kuntasektorin yhteiskunnallinen muutos.

Tulevaisuuden ennakoimiseksi tai hallitsemiseksi toteutettavien uudistusten, johon kunta- ja palvelurakenne uudistuskin kuuluu, ongelmana ovat näiden uudistusten perusteet. Tilastolliset ennusteet osoittavat kuntien taloudelliset ongelmat ja väestön ikääntymisen, mutta esimerkiksi globalisaation vaikutus suomalaisessa yhteiskunnassa kahdenkymmenen vuoden kuluttua on vaikeasti ennustettavissa. Aluepolitiikan uudistusdiskurssissa tämä ongelma vaikuttaisi kuitenkin muuttuvan uudistusten myötä tulevaisuuden ohjaukseksi ja hallinnaksi.

Tiettyyn tulevaisuuden skenaarioon perustuvat yksipuoliset uudistukset voivat muodostua ongelmallisiksi, jos tulevaisuus ei kehitykään ennustetulla tavalla. Tämä näkökulma vaikuttaisi saaneen hyvin vähän huomiota osakseen yhteiskunnallisia uudistuksia suunniteltaessa. Vaihtoehtoisten ratkaisujen säilyttäminen ja kehittäminen muutosdiskurssissa takaisi laajemman keinovalikoiman sopeutua tulevaisuuden haasteisiin.

LÄHDELUETTELO

- Baron, Stephen & Field, John & Schuller, Tom (2000), teoksessa: *Social Capital*. toim. Stephen Baron, John Field, Tom Schuller. Oxford University Press inc., New York
- Beck, Ulrich (1995), teoksessa: *Nykyajan jäljillä*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä
- Bijker, Wiebe E. (1999), teoksessa: *The social construction of technological systems*. toim. Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, Trevor Pinch. The MIT Press, London
- Callon, Michel (1986), teoksessa: *Mapping the dynamics of science and technology*. toim. Michel Callon, John Law, Arie Rip. The Macmillan Press, London
- Elinkeinot –työryhmä (2002): Loppuraportti 13.9.2002
- Etelä-karjalan kasvukeskus – aluekeskuksen kehittämisohjelma (2001): Aluekeskuksen kehittämisohjelmaehdotus 25.4.2001
- Helander, Voitto (1998): *Kolmas sektori: Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Gaudeamus, Helsinki
- Helander, Voitto & Pikkala Sari (1999), teoksessa: *Kunnat ja järjestöt*. toim. Voitto Helander, Sari Pikkala. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki
- Hooghe, Mark (2001), teoksessa: *Social capital and participation in everyday life*. toim. Paul Dekker, Eric M. Uslaner. Taylor & Francis Group, London
- Hänninen, Sakari & Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti (2003), teoksessa: *Mitä yhdistykset välittävät*. toim. Sakari Hänninen, Anita Kangas, Martti Siisiäinen. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä
- Kettunen, Pauli (2001): *Kansallinen työ*. Yliopistopaino, Helsinki
- Kunnalliset palvelut Saimaankaupungissa (2003): Yhteenveto toimialaryhmien palvelukuvauksista ja tavoiteorganisaatioista, Saimaankaupungin julkaisu 2
- Latour, Bruno (1988): *Pasteurization of France*, Harvard University Press, USA
- Law, John & Rip Arie (1997), teoksessa: *Shaping technology/Building society*. toim. John Law, Wiebe E. Bijker. The MIT Press, London
- Luhmann, Niklas (1990): *Political theory in the welfare state*. Walter de Gruyter & Co, Berlin
- Luhmann, Niklas (2004): *Ekologinen kommunikaatio*. Gaudeamus, Tampere
- Moisio, Antti (2002): *Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants*. Oy Nord Print Ab, Helsinki

Putnam, Robert (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton

Saimaankaupungin alueellisen kilpailukyvyn analyysi (2002): Professorityöryhmä 18.6.2002

Saimaankaupunki-hanke (2002): Elinkeinot-työryhmän loppuraportti

Turunen, Juhani (2002): *Saimaankaupunki: Tie uuteen toimintakulttuuriin*, Saimaankaupungin julkaisuja 6

Uutisvuoksi: Lehden mikrofilmiformaatit ajalta 1.4.2001 – 31.4.2004

Elektroniset lähteet

Etelä-Karjalan kasvukeskusohjelma (2003): Katsaus Etelä-Karjalan kasvukeskusohjelman toimintaan.

<http://kanava.etela-karjala.fi/Kiinteasivu.asp?KiinteasivuID=1806&NakymaID=155>
(14.9.2006)

Etelä-Saimaa: Verkkolehden arkisto ajalta 1.8.2001 – 31.4.2004

<http://www.esaimaa.fi/> (19.10.2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/suomi/\\$file/suomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/suomi/$file/suomi.pdf)
(19.10.2006)

Kuntaliitto, Ajankohtaiset kuntaliitokset.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;4827;50631 (19.10.2006)

Kuntaliitto, kokonaisten kuntien kuntajaon muutokset 1922 – 2006

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4931 (19.10.2006)

Kuntaliitto: Kunta- ja palvelurakennemuutos

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183 (13.10.2006)

Kuntaliitto, Kuntakohtaisia tuloksia tutkimuksesta ”Kuntalainen – Kansalainen” 5/2006.)

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;31540;4980;5042;41675;103722 (19.9.2006)

Kuntaliitto: Kuntatalouden tilastoja: Vuoden 2005 tilinpäätökset

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;85987
(14.9.2006)

Kuntaliitto: Vuoden 2005 tilinpäätökset.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;85987
(9.9.2006.)

Moisio, Antti ja Uusitalo, Roope (2003): *Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin*.
Kuntaosaston julkaisu 4.

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/\\$file/kuntienyhdistyminen.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/$file/kuntienyhdistyminen.pdf) (8.9.2006)