

Susanna Kivelä (toim.)

IV Kuntien tulevaisuusfoorumi:

Itsenäinen kunta – faktaa vai fiktiota

ISBN 951-755-768-X

Saatesanat

Valitsimme vuoden 2001 tulevaisuusfoorumin teemaksi: *Itsenäinen kunta – faktaa vai fiktiota*. Aihe osoittautui poikkeuksellisen kiinnostavaksi ja tämä neljäs Kuntien tulevaisuusfoorumi täyttyikin ennätysajassa.

Tavoitteenamme oli ohjelmaa suunniteltaessa tarjota mahdollisimman keskusteleva ja aihetta monipuolisesti tarkasteleva tilaisuus. Valtionhallinnon näkökulman aiheeseen tarjosivat peruspalveluministeri Osmo Soininvaara sekä Sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämies. Tutkijan näkökulmaa valottivat professori Anita Niemi-Iilahti sekä kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö Kaija Majoinen. Kuntapuheenvuorot käyttivät Tuusulan kunnanjohtaja Jorma Hämäläinen sekä Jämsän kaupunginjohtaja Pentti Asunmaa. Lopuksi kuulumme vielä Eestin kaupunkiliiton varatoimitusjohtajan Tiit Kirssin puheenvuoron Viron kunnallishallinnon nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista.

Asiantuntija-alustukset virittivät vilkasta keskustelua. Paneelikeskustelun puheenjohtajana tulevaisuusfoorumissa toimi Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja Jorma Seppänen. Ryhmätöissä osallistujat jakautuivat oman kiinnostuksensa perusteella pienempiin ryhmiin, joissa kuntien toimintavapautta tarkasteltiin kunnan eri toimintojen näkökulmasta. Ryhmätöiden keskeisin sisältö esitetään tämän Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön työpapereita -julkaisun lopussa.

Kiitos osallistuneille ja tapaamisiin Kuntien tulevaisuusfoorumissa 2002

Kaija Majoinen
Kuntakehitys- ja tutkimus-
yksikön päällikkö

Markku Houni
Suunnittelupäällikkö

Sisällysluettelo

Esitelmätekstit

Avauspuheenvuoro Kuntien haasteita <i>Risto Parjanne, toimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto</i>	5
Mikä on itsenäinen kunta – voiko sellaista olla ja tarvitaanko sitä? – Kuntanäkökulma <i>Jorma Hämäläinen, kunnanjohtaja, Tuusula</i>	7
– Tutkijan näkökulma <i>Anita Niemi-Iilahti, professori, Vaasan yliopisto</i>	10
Paluu normiohjaukseen <i>Pentti Asunmaa, kaupunginjohtaja, Jämsä</i>	16
Muutosten hallinta kunnallishallinnossa <i>Kaija Majoinen, Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	19
Viron kunnallishallinto – nykytila ja tulevaisuuden haasteet <i>Tiit Kirss, varatoimitusjohtaja, Eestin kaupunkiliitto</i>	22

Ryhmätyöt

Hyvinvointipalvelut <i>Jorma Back, Sosiaali- ja terveystieteiden yksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	26
Asuminen, kaavoitus ja tekniikka <i>Leena Karessuo, Yhdyskunta-, tekniikka- ja ympäristöyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	27
Kunnallinen itsehallinto, demokratia ja johtaminen <i>Kaija Majoinen, Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	29
Kuntien työvoima ja henkilöstö <i>Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Suomen Kuntaliitto</i>	31
	33

Liitteet

Tulevaisuusfoorumin ohjelma Osallistujaluettelo	
--	--

Avauspuheenvuoro

Kuntien haasteita

- Väestömuutokset
 - suurimmat väestömenetykset 1990-luvulla kohdistuivat Itä- ja Pohjois-Suomeen sekä eräille Länsi-Suomen alueille
 - lasten määrä vähenee vuoteen 2010 mennessä noin 10 % ja työikäisen väestön määrä puolestaan pysyy ennallaan kääntyen vuoden 2010 jälkeen laskuun
 - yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa vuoteen 2010 mennessä 20 % ja vuoteen 2030 mennessä 70 %
- Väestön keskittyminen jatkunut Suomessa koko sodan jälkeisen ajan eikä merkkejä kehityksen suunnan muutoksesta ole näköpiirissä
- Arvot
 - arvojen muutokset ovat luonteeltaan hitaita, mutta voivat luoda merkittäviä muutoksia kuntien asemaan
 - suomalaisten ylivoimainen enemmistö on pitänyt ja pitää edelleenkin hyvinvointiyhteiskuntaa arvokkaana
- Hallinnollinen pohja
 - pohja on vankka, mutta alhainen äänestysaktiivisuus vähentää kunnallishallinnon legitimitettä
 - kuntien ja johtajuuden toimivuus on avainkysymys
- Inhimilliset voimavarat
 - osaavan henkilöstön saatavuus tulevaisuudessa ongelma
 - koulutettu työvoima ratkaisee elinkeinopolitiikan
 - hyvien johtajien saatavuus ongelma
- Palvelut ja talous
 - palveluiden velvoitteiden ja kustannusten sekä tulorahoituksen tasapaino ei kaikkialla toteudu
 - palveluiden määrälliset ja laadulliset seikat suhteessa kysyntään.

Muutokset koettelevat rakenteita

Useat muutosteemat ovat olemukseltaan kansainvälisiä tai olennaisesti vaikutukseltaan laajempia kuin yksittäinen kunta – jopa suurehko sellainen tai joskus maakuntakin. Kun muutokset näin ollen noudattavat omia lainalaisuuksiaan, eivät ne aina kohtaa kunnallisia rakenteita, seurauksena syntyy jännitteitä. Muutokset ovat näin nopeita ja tempoltaan kiihtyviä, kun taas kunnallisten rakenteiden juuret ovat kaukanakin olevissa historiallisissa tekijöissä. On siis perusteltua tarkastella kuntien, maakuntien ja kuntayhtymien kykyä selviytyä muuttuvissa olosuhteissa.

Itsenäisen kunnan kriteereitä

Kunnan on ensinnäkin säilyttääkseen vahvan itsehallinnollisen asemansa saatava riittävä oikeutus - legitimizeetti - kuntalaisilta. Tämä haaste edellyttää nykyistä korkeampaa äänestysaktiivisuutta ja sellaista vuoropuhelua hallinnon ja kuntalaisten välillä, jossa kuntalaiset tuntevat itse hoitavansa omia asioitaan.

Keskeistä itsenäiselle kunnalle on kuitenkin se, miten se selviää lakisääteisistä palveluistaan. Vähimmäisvaatimus on siis se, että kunnan on kyettävä itse tuottamaan ja muutoin organisoimaan yhteiskunnan edellyttämät lakisääteiset palvelut kuntalaisille. Keskeinen ongelma on turvata palveluiden rahoitus. Näiden "reikäleipätehtävien" lisäksi kunnan on kyettävä luomaan edellytyksiä paremmalle tulevaisuudelle lukuisten kehittämistehtävien kautta. Tällaisia ovat tehokas elinkeinopolitiikka, kansainväliset tehtävät, EU-politiikka, yhteistyö kuntaa laajemmissa puitteissa jne. Lisäksi kunnan toiminta edellyttää toimivaa teknistä infrastruktuuria.

Strategisessa prosessissa kunnan tulee selvittää edessään olevat tulevaisuuteensa kohdistuvat muutostekijät. Kun tavoitteet on asetettu ja toimintapolku luotu, on syytä arvioida realistisia selviytymismahdollisuuksia. Jos näistä tehtävistä selvittää, itsenäisen kunnan edellytykset ovat olemassa. Jos ei, on etsiydyttävä tiiviiseen yhteistyöhön tai joissakin tapauksissa harkittava kuntaliitoksia.

Vaikka kunnilla on omat historialliset traditionsa ja itsehallinnollinen merkittävä demokraattinen olemuksensa, viime kädessä kuitenkin kyky järjestää asukkaille laadukkaita palveluita ja edellytyksiä tulevaisuuden kehittämiseksi ovat siltäkin keskeisimmät itsenäisen kunnan kriteerit. Itsehallinnon ilmapiirissä kuntien tuleekin itse vastata tästä prosessista eikä sitä voida ylhäältä sanella. Nähtävillä olevat muutokset ovat kuitenkin sen verran syvällisiä, että edellä kuvatun kaltainen strateginen prosessi on syytä käydä lävitse.

Mikä on itsenäinen kunta

– voiko sellaista olla ja tarvitaanko sitä?

Suomalaisilla kunnilla ja kaupungeilla on hyvin erilaisia ja eripituisia syntyhistorioita. Vaikka toissa vuosisadalla kuntien tehtävät olivat nykyiseen verrattuna varsin vaatimattomia, oli kaikilla kunnilla yksi yhteinen piirre; ne olivat varsin suvereenia vaikuttajia omilla alueillaan. Alueet taas olivat todellisia ihmisen päivittäisiä, viikoittaisia ja jopa koko eliniän kattavia elinpiirejä. Varsinkin syvällä maaseudulla kunnan rajan sisällä olevat toimijat, ihmiset tulivat toimeen pitkälti keskenään ja riippumattomuus muiden kuntien alueista ja niiden toiminnoista oli paljon vähäisempää kuin nyt.

Kun syntyhetkistä on tultu tähän päivään, asiat ovat kehittyneet tehtävissä ja riippumattomuudessa päinvastaisiksi. Tehtävät ovat kasvaneet valtavasti mutta riippumattomuus muista alueista on kasvanut. Jälkimmäinen liittyy yleismaailmalliseen kehitykseen. Mikäli kunnan itsenäisyyttä kuvataan sen oikeuksilla asukkaitaan kohtaan ja toisaalta yhteiskunnallisten palvelutehtävien määrällä, voidaan suomalaisia kuntia pitää maailman itsenäisimpinä. Oikeus verottaa asukkaan tuloja ja kiinteistöomaisuutta ja samalla vastuu sosiaali-, terveys- ja koulutoimen laajoista palveluista ja monet muut tehtävät luovat perustan sanoa Suomessa olevan vahvan kunnallisen itsehallinnon, joka kunnallisen demokratian kautta vielä on selkeästi asukkaiden itsehallintoa, ei vain kuntakoneistoa.

Jos yleensä aiomme olla kansanvaltainen valtio ja noudattaa läheisyysperiaatetta, ei ole vaihtoehtoa itsenäisille kunnille. Mikäli Suomeen rakennettaisiin vahvat, verotusoikeuden ja palvelutuotantovelvoitteen omaavat, maakunnat, osavaltiot vaaleineen, voisi kysymykseen esittää toisenlaisen vastauksen, mutta ei näissä oloissa. Toisaalta suomalaisen kulttuuriin osavaltiot eivät istu.

Hyvin arkinen – ja samalla vähän naiivi – tapa arvioida kuntien itsenäisyyttä on tutkia kunnan mahdollisuutta vapaisiin päätöksiin, vailla eduskunnan säätämää velvoitetta palveluiden tarjoamiseen tms. Olisiko sitten hyvä, jos kunnat saisivat tehdä keräämällään verotulolla, mitä lystävät. No, eivät ne varmaan menisi anarkiaan, mutta kaikessa valtion sisällä järjestäytyneessä toiminnassa on oltava säätelyä jo kansalaisten alueellisen tasa-arvon takia. Asiaa voi katsoa toisellakin tavalla. Kunnan alueella on rajattomasti asioita, joihin kunta voi täysin itsenäisesti omilla päätöksillään ja teoillaan vaikuttaa. Se voi antaa rakentua itselleen kauliin ja viihtyisän tai ruman ja luotaantyöntävän keskustan tai kyläraitteja. Rakentamisen ohjaukseen on kunnilla apunaan, ei velvoitteenaan, hyvin vahva lainsäädäntö, jopa niin vanha, että sen suomina mahdollisuuksia ei haluta tai uskalleta käyttää. Toki silloin hyvin usein kunta tekee itsensä asukkaalle vastapuoleksi. Kaavoituksen ja muun rakentamisen ohjauksen merkitystä kaikkien pisimmän ajan vaikuttavuutena ei ole riittävästi ymmärretty, on tehty vain määrää. Tänään jo uskotaan, että “ihmiset

haluavat elää ja asua kivoissa kaupungeissa ja yritykset tulevat ihmisten perässä”.

Kuntien taloudelliset erot ovat viimeisen 10 vuoden aikana jyrkästi kasvaneet, on olemassa kahden kerroksen kuntia. Osittain jakoa selittää taloudellinen erilaistuminen maan sisällä, taloudellisten aktiviteettien keskittyminen Helsingin seudulle ja muutama muihin kasvukeskuksiin. Kuntien talousahdingosta on syytetty valtiota ja yleistä kehitystä. On rehellisyyden nimissä sanottava kuitenkin myös se, että samaan aikaan valtiosuusjärjestelmien muutokset (normit eivät ole vielä palanneet!) ovat lisänneet muodollista itsehallintoa. Kun talousmielessä hyvät ja huonot kunnat laitetaan kartalle, molempia löytyy niin kasvualueita kuin taantuviltakin alueilta. Niitä löytyy yhtä lailla ikärakenteeltaan, kooltaan, sijainniltaan ja velvoitteiltaan samanlaisista kunnista. Kunnan omalla toimintakulttuurilla, tuotannon tehokkuudella, reagointiherkkyydellä ja yleisellä kehittämisaktiivisuudella on yhä sijaa siinä, miten kunnalla ja sen alueen toimijoilla menee.

Itsenäisyyden, itsehallinnon ja paikallisen vaikuttavuuden vahvuutta ei pidä mitata pelkästään sillä, mitä lainsäädännön mukaan kunnan on tehtävä ja mitä se ei saa tehdä tai miten iso osa kunnan menoista on valtion puolesta säädeltyä. Valta, vaikuttavuus on iso tyhjiö, joka täyttyy vain sillä, kun tehdään asioita. En usko yhdenkään kunnan, taloudeltaan kurjimankaan, saaneen tuota tyhjiötä täyteen.

Mikäli kunta heittäytyy taantuvan kehityksen jaloissa pelkäksi ajopuuksi, sen itsenäisyys ja vaikuttavuus karisee olemattomaksi. Tähän joudutaan, kun itsehallintoa käytetään vain silloin, kun siihen tulee impulssi lainsäädännöstä tai muusta viranomaistoimista. Kunta on itse silloin pelkkä viranomainen, joka päättää mitä pyydetään tai käsketään. Siltä puuttuu oma tahto ja tavoitteet, joihin se sitoutuu ja joiden saavuttamiseksi se ponnistelee. Kansanvaltaistakin yhteisöä täytyy johtaa, jotta se voi jotain saavuttaa.

Kunnan itsenäisyys, kyky vaikuttaa omaan kehitykseensä ja asukkaiden elämän perusedellytyksiin, voi olla vahvaa vain vahvan johtamisen myötä. Demokratia ja vahva johtaminen eivät ole toisilleen vastakkaisia asioita. Kun hyvällä ja laajapohjaisella poliittisella johtamisella luodaan ja ylläpidetään kunnalle selkeät tavoitteet ja niiden saavuttamista tukeva strategia ja sitä toteutetaan vahvalla ja ammattitaitoisella palkatulla johtamisella, alkaa tyhjiö täyttyä. Strategiaksi ei riitä pelkkä kerran tehty päätös. Strategian on kuljettava niin poliittisten johtajien kuin kuntajohdajankin vaatteissa. Yksittäisiä päätöksiä on tarkasteltava strategisen verkkokalvon lävitse, ajateltava, tukevatko ne valittua tietä. Saman verkkokalvon lävitse on tarkkailtava toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja oltava tarvittaessa valmis viilaamaan strategioita. Kun elämä rullaa eteenpäin, myös strategiat rullaavat ja osin mukautuvat muutokseen, tai sitten koettavat estää kielteisiä muutoksia.

Kun tavoitteet ja niihin vievät selkeät strategiat ovat olemassa ja ne on demokraattisessa päätöksenteossa hyväksytyt, on olemassa perusedelly-

tys vaikuttavuudelle. Se ei kuitenkaan vielä riitä. Tarvitaan äärimmäisen hyvää johtamista ja eri johtamisroolien saumatonta yhteistyötä ja toistensa tukemista, jotta tarvittavat yksittäiset päätökset syntyvät kivutta ja palkattu organisaatio tekee oikeita asioita ja toimii kustannustehokkaasti.

Haluan edellä sanotulla väittää, että kunnan omat toimet voivat vaikuttaa enemmän kunnan itsenäisyyteen ja suvereniteettiin kuin yksittäiset lainsäädännöllä säädetyt kuntien asemaan ja suhdetta valtioon ja asukkaisiin koskevat asiat. Vapaasti toimivat markkinat ovat lainsäädäntöä voimakkaampi ilmiö. Kunnan kyky vaikuttaa asukkaidensa elämän perusedellytyksiin ja muuhun toimintaympäristöön ovat siten myös kiinni siitä, miten kunta annetun itsehallintonsa puitteissa toimii, onko se aktiivinen toimija vaiko pelkkä mukautuja. Suomessa on selkeitä näyttöjä siitä, että esim. aktiivisella elinkeino- ja osaamispolitiikalla ja erityisesti kasvukunnissa aktiivisella maa- ja kaavoituspolitiikalla vaikutetaan ratkaisevasti kunnan kehityksen suuntaan, tai sitten ollaan vaikuttamatta. En halua väittää, että jälkimmäinen olisi pelkästään epäviisas ratkaisu. On paljon kuntia, joissa asukkaat haluavat pelkkää mukautumista.

Kunnat eivät ole riippuvaisia pelkästään lainsäädännöllä määritellystä itsehallinnostaan ja omista toimistaan. Suomalaisen arjen maailmankuvan suureneminen erityisesti yrityksillä suurentaa sitä toimintaympäristöä, josta kunnan elämä on riippuvainen. Yritykset ovat yhä, ei enää pelkästään kansainvälisiä, globaalimpia ja yksittäisessä kunnassa sijaitsevan tuotanto- tai muun yksikön muutokset niin hyvässä kuin pahassa ovat yhä pienempiä ja helpompia päätöksiä. Yhtä lailla pelkkää kunnan veropohjaa ja työllisyyttä ajatellen koko työssäkäyntialueen kehitys vaikuttaa miltei yhtä lailla kuin oman alueen kehitys. Samanlaisia “ympäristökijöitä” voisi luetella kymmeniä.

Kunnilla voi olla itsenäisyyttä. Sen perustan määrää valtio lainsäädännöllä. Se on kuitenkin vain perusta. Itsenäisyys ja itsehallinto ovat mitattavissa myös sillä, kuinka kunta kykenee vaikuttamaan oman alueensa elämään ja kehitykseen. Se on paljolti riippuvaista kunnan omista toimista ja aktiivisuudesta. Toisaalta maantieteelliset yhä kaukaisemmat tapahtumat vaikuttavat kunnan elämään ilman, että niihin kyetään helposti tarttumaan.

Itsenäisiä kuntia tarvitaan. Suomi on liian pieni eurooppalaisella maakunta-/osavaltiohallinnolle, jonka suvereniteetin tärkein ominaisuus on verotusoikeus. Suomessa se on vain kunnilla eikä muuta ole syytä harmitakaan. Ilman itsenäisiä kuntia ei ole maassa todellista kansanvaltaa, sen toteuttaminen on kuntien yksi perustehtävä. Suomalaisella kulttuurissa kansanvalta on eduskunta- ja presidentti -istituutiosta huolimatta paikallista kansanvaltaa.

Mikä on itsenäinen kunta? Tarvitaanko sitä?

Otsikon taustalla on monia ajankohtaisia, mutta samalla perustavaa laatua olevia kysymyksiä. Puolet Suomen kunnista on sellaisia, joissa on alle 5 000 asukasta ja viidennes sellaisia, joissa on vain alle 2 000 asukasta. Voiko kovin pieni kunta ylipäänsä olla itsenäinen? Runsaassa kolmanneksessa Suomen kunnista oli viime vuonna negatiivinen vuosikate. Voivatko tällaiset kunnat olla itsenäisiä? Kunnallisvaalien äänestysprosentti vuonna 2000 oli koko maassa 55.9 ja Vantaalla jopa vajaa 46 %. Kenenkä itsenäisyydestä näissä kunnissa on kyse?

Tarvitaanko itsenäisiä kuntia? Olisiko julkisen sektorin kokonaisuuden kannalta tehokkaampaa ja kansalaisten kannalta tasa-arvoisempaa se, että valtio hoitaisi kaikki julkiset tehtävät ja keräisi itse niiden hoitoon tarvittavat verotulot? Kysymykset ovat osin poleemisia, mutta niiden pohtiminen on tärkeää, jotta yksittäiset valtion ja kunnan välistä suhdetta koskevat ratkaisut voidaan tehdä rationaalisesti ja nähdä loogisina. Kysymykseen ”Mikä on itsenäinen kunta?” ja ”Tarvitaanko itsenäistä kuntaa?” saatavat vastaukset riippuvat ratkaisevasti siitä, millainen käsitys meillä on kunnallisesta itsehallinnosta. Kunnallisella itsehallinnon tutkimuksella on Euroopassa pitkät perinteet ja Suomessakin kunnallista itsehallintoa on tutkittu pitkään ja monipuolisesti. Asiasta on julkaistu sekä käsitteellisiä erittelyjä että empiirisiä tutkimuksia. Parhaillaan on käynnissä laaja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelma, joka tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tietoa Suomen kuntien talouden, hallinnon ja palvelujen kehityksestä kymmenen vuoden jaksolla. Tutkimus on jo nyt osoittanut selvästi, että kuntamme ovat hyvin erilaisia – kertooko se kuntien itsenäisyydestä vai vain siitä, että rakenteelliset erot ovat maassamme suuria ja ohjaavat voimakkaimmin kuntien toimintaa.

Mitä olemme oikeastaan oppineet kunnallisesta itsehallinnosta? Millaisia ovat itsenäiset kunnat ja mihin niitä tarvitaan?¹

Kunnallisen itsehallinnon idea

Kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä toisaalta valtion ja kunnan välisen suhteen kannalta eli *kunnan* itsehallintona ja toisaalta kuntalaisten ja kunnan välisen suhteen kannalta eli *kuntalaisten* itsehallintona. Voidaan puhua ulkoisesta ja sisäisestä itsehallinnosta. Ne eivät kuitenkaan ole vaihtoehtoja, vaan kaksi näkökulmaa, jotka nostavat eri asioita esiin siitä, mitä kunnallinen itsehallinto on ja millainen on itsenäinen kunta.

Kunnan ja valtion välisen suhteen näkökulma tuo esiin valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen ja valvonnan. Kysymys on siitä, kuinka lakia,

¹ Esitys liittyy työn alla olevaan oppikirjahankkeeseen ”Eurooppalainen kunta – yksi käsite, monet variaatiot”, jossa pohdin kunnan funktioita, taloutta ja johtamista periaatteellisella tasolla ja havainnollistan näitä desentralisaation, demokratian ja tehokkuuden kysymyksiä Euroopan kuntia kuvailevin vertailuasetelmin.

rahaa ja informaatiota käytetään kuntien toiminnan ohjausinstrumenttina ja kuinka ohjauksen vaikutuksia valvotaan. Minkälaista kuntarakennetta esimerkiksi tavoitellaan? Ja miten kuntien rahoitus järjestetään? Hallintotieteilijän näkökulmasta molemmat kysymykset kuuluvat *desentralisaatio*problematiikan piiriin. Kuntalaisten ja kunnan välisen suhteen näkökulma taas nostaa esiin sen, millä tavoin kuntalaisten tahto välittyy edustuksellisen demokratian tuottaman poliittisen ohjauksen muodossa kunnan toimintaan ja millä tavoin suora kansalais- ja asiakasvaikuttaminen kunnassa toimii. Kysymys on *demokratiaproblematiikasta*. Se jää tässä esityksessä vähemmälle.

Kunnallisesta itsehallinnosta on esitetty monenlaisia määritelmiä. Tiivistän kunnallisen itsehallinnon ytimen seuraavaan neljään kohtaan:

- I Kunnallinen itsehallinto on osa kansakunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää.
- II Kunnallinen itsehallinto edellyttää julkisen toiminnan ja päätöksenteon hajautettua järjestelmää, jossa valtio ja kunnat toimivat yhteistyössä "kumppaneina". Arvolähtökohtia ovat tehokkuus, demokratia ja kunnan vapaus valtion totaalisesta vallasta.
- III Kunta on sekä alueyhteisö että organisaatio, jolla on kyky itse asettaa omia päämääriä ja kyky toimeenpanna niitä. Tämä edellyttää vahvaa kunnallistaloutta. Kunnalla on oltava oikeus kerätä tuloja alueeltaan ja tehdä oma budjetti.
- IV Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää alueen asukkaiden suorissa vaaleissa valitsema päätöksentekoeelin. Päätöksentekoeelimellä – yleensä valtuustolla – on sellaista valtaa, joka antaa mahdollisuuden ohjata ja valvoa kunnan viranhaltijoita.

Nämä tekijät nostavat kunnan itsenäisyyden pohdinnan kannalta esiin monia kysymyksiä. Tässä esityksessä keskityn kahteen kysymykseen: Onko kunnan koolla väliä? Mitä funktioita itsenäisellä kunnalla on ja kuinka paljon "omaa rahaa" itsenäisellä kunnalla olisi oltava?

Kunnallinen itsehallinto Euroopassa

Aloitan vastausten etsimisen tarkastelemalla kunnallishallintoa Euroopassa. Ideana on oppia vertailun kautta jotakin lisää omasta systeemistä, omista kunnista. Käytän vertailussa apuna perinteistä kuntien tyypittelyä neljään ryhmään: pohjoismainen, brittiläinen, mannermainen ja eteläeurooppalainen (taulukko 1). Tyypittely jättää ulkopuolelle itäisen Euroopan kunnat, jotka ovat tällä hetkellä suuressa muutoksessa. Ensinnäkin Puola, Tsekki, Slovakia, Unkari, Romania, Bulgaria ja Albania ovat maita, joissa paikallinen hallinto oli sodan jälkeisestä ajasta aina 1980-luvun lopulle puhtaasti valtion paikallisvirastojen muodostama kokonaisuus, jossa paikalliset valtion omistamat yhtiöt tuottivat palvelut. Sosia-

listisen mallin romahtaessa yksi keskeinen uudistusvaatimus olikin itsehallinnollisen paikallishallinnon palauttaminen. Toiseksi Neuvostoliiton järjestelmään kuuluneissa maissa – Baltian maat, Venäjä, Valkovenäjä ja Ukraina – kunnallinen itsehallinto hakee parhaillaan muotojaan ja eri maat ovat hyvin erilaisissa kehitysvaiheissa.

On huomioitava, että taulukossa olevista maista Belgia, Itävalta ja Saksa ovat liittovaltioita, kun taas muut taulukon maat ovat yhtenäisvaltioita. Näistä tuorein liittovaltio on Belgia, joka koki uudelleensyntymän yhtenäisvaltiosta liittovaltioksi vuonna 1983. Belgian kohdalla liittovaltiouudistuksen tavoitteena oli lisätä itsehallintoa eri kieliryhmien (ranskan ja hollannin) sisällä kielellisesti jakautuneessa maassa.

Taulukko 1. Eurooppalaisen kunnan itsenäisyyteen vaikuttavia piirteitä

	Poliittis-hallinnollisen järjestelmän hajautus/keskitys	Kunnan tehtävät	Kunnan rahoitus
Pohjoismainen	Hajautettu malli Pyrkimys yleisluontoiseen valtion ohjaukseen Kuntakoko suurehko, vaihtelee suuresti maiden sisällä; ylemmänasteinen itsehallinto muissa kuin Suomessa	Kattava tehtäväkenttä Valtion hyvinvointipolitiikan toimeenpano ja omat tehtävät	Kunnilla merkittävä oma verotus-oikeus Kunnan taloudellinen painoarvo ² suuri (20–30%)
Brittiläinen	Keskitetty malli Kunnallisen itsehallinnon asema riippuvainen kulloisestakin valtion tahdosta Englannissa suuret kunnat, Irlannissa pienet	Kohtuullisen kattava tehtäväkenttä "ultra vires" (kunnan viranomaisten osoitettava erityinen normi toimintansa perustaksi)	Oma rahoitus marginaalinen Valtio päärahoittaja Kunnan taloudellinen painoarvo pieni (2–4%)
Etelä-Eurooppalainen	Keskitetty malli Vahvan detaljiohjauksen perinne, muutos kohti desentralisaatiota Kuntia paljon ja pieniä kuntia paljon	Suppeampi tehtäväkenttä Valtio ja kirkko tärkeitä paikallisia toimijoita	Oma rahoitus marginaalinen Kunnan taloudellinen painoarvo pieni (1–13%)
Mannermainen	Hajautettu malli (Saksa, Itävalta, Belgia liittovaltioita) Kuntakoko vaihtelee	Kohtuullisen kattava tehtäväkenttä Kolmas sektori mukana tehtävien hoidossa	Oma rahoitus vaihtelee (3–15 %)

Kuntarakenne – itsenäisen kunnan koko?

Kuntien lukumäärä ja kuntien koko vaihtelee suuresti maasta toiseen. Myös maiden sisällä on suuria eroja kuntien koossa. Pohjoismaiset kunnat ovat keskimäärin suhteellisen isoja. Suomen ja Norjan kuntien luku-

² Taloudellinen painoarvo = kuntien käyttämä osuus kaikista verotuloista (OECD Revenue Statistics 1998)

määrä on viimeiset viisikymmentä vuotta ollut melko vakaa, Ruotsi ja Tanska sen sijaan ovat toteuttaneet radikaaleja kuntareformeja. Reformeilla haettiin tehokkuutta eli riittävän suuria kuntia, jotka kykenisivät selviytymään hyvinvointivaltioitehtävistä. Pohjoismaiden kuntien lukumäärät ja asukasluvut vuonna 2001:

- Suomi 448 kuntaa, keskim. 11 400 asukasta, pienin kunta 120 asukasta
- Norja 435 kuntaa, keskim. 9 000 asukasta, pienin 230 asukasta
- Ruotsi 289 kuntaa, keskim. 30 700 asukasta, pienin 2 750 asukasta
- Tanska 275 kuntaa, keskim. 18 800 asukasta, pienin 2 500 asukasta

Esimerkkejä eräiden muiden maiden kuntien lukumäärästä ja asukasluvuista:

- Yhdistyneet Kuningaskunnat runsaat 400 kuntaa, keskim. 150 000 asukasta, 60 % asuu yli 100 000 asukkaan kunnissa ja 0.5 % alle 10 000 asukkaan kunnissa
- Irlanti runsaat 80 kuntaa ja viisi isompaa kaupunkia, keskim. 45 000 asukasta, 48 % asuu alle 5 000 asukkaan kunnissa
- Ranska 36 800 kuntaa, keskim. 1 600 asukasta, 77 % alle tuhannen asukkaan kuntia
- Espanja 8 000 kuntaa, keskim. 5 000 asukasta, 60 % alle tuhannen asukkaan kuntia
- Saksa 14 900 kuntaa, keskim. 5 600 asukasta, 46 % asuu alle tuhannen asukkaan kunnissa
- Itävalta 2 400 kuntaa, keskim. 3 400 asukasta, pienin 70 asukasta
- Hollanti 540 kuntaa, keskim. 24 200 asukasta, pienin 990 asukasta

Eurooppalainen vertailu ei anna loogisia vastauksia siihen, mikä olisi itsenäisen kunnan oikea koko. Ehkä se antaa kuitenkin joitakin suuntaviivoja.

Kunnan tehtävät ja toiminnan rahoitus

Eurooppalaisessa kontekstissa kuntien tehtävien ala ja määrä vaihtelee suuresti, mutta periaatteessa tehtävät voidaan ryhmitellä kolmeen:

1. puhtaasti paikallisista tehtävistä huolehtiminen
(tekninen infrastruktuuri kuten maankäyttö, rakennusvalvonta, kadut ja tiet, vesi- ja jätevesihuolto, satamat jne.; turvallisuudesta huolehtiminen, kuten palo- ja pelastustoimi ja joissakin maissa poliisi; paikalliset ympäristökysymykset; vuokra-asunnot)
2. kansallisten hyvinvointiohjelmien paikallinen toimeenpano
terveydenhoito ja sairaalat; päivähoido, vanhushuolto ja sosiaalisektorin instituutioille ja yksilöille annettavat avustukset ; koulut; kulttuuri ja liikunta
3. paikallinen "finanssipolitiikka"
kunnallisverotus, maksut ja taksat; kunnallinen elinkeinopolitiikka; valtionapujen allokointi

Kuntien itsenäisyys ja toimintavapaus eri funktioiden osalta vaihtelee. Käytännössä itsenäisyys on ratkaisevasti sidoksissa siihen, miten kunnat saavat rahoituksensa ja kuinka paljon rahaa kertyy. Erityisen tärkeä tekijä on kuntien veronkanto-oikeus. Työnjako valtion ja kuntien välillä ei ole selväpiirteistä, vaan käytössä on erilaisia sekajärjestelmiä. Siten verotuksen ja verotuksella koottujen varojen reallokointi eli uudelleen kohdistaminen voi tapahtua eri tavoin. Kunnalliselle itsehallinnolle rahoituksen lähteellä on keskeinen merkitys. Kunnallinen verotusoikeus on tärkeä itsehallinnollinen tekijä. Kunnallisverotuksen merkitys vaihtelee huomattavasti Euroopan maissa (Liite 1). Mitä johtopäätöksiä tästä voidaan tehdä kuntien itsenäisyyden osalta?

Johtopäätöksiä ja avoimia kysymyksiä

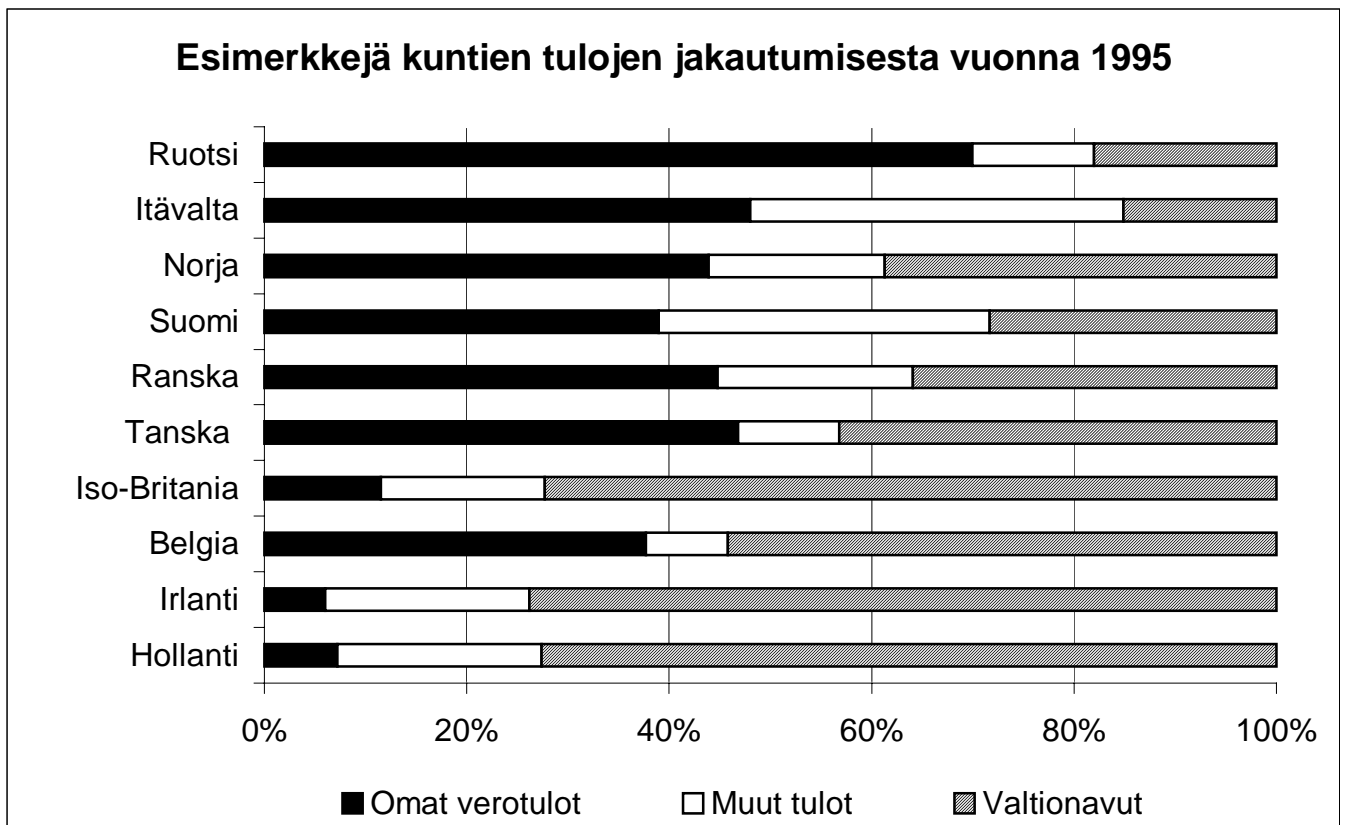
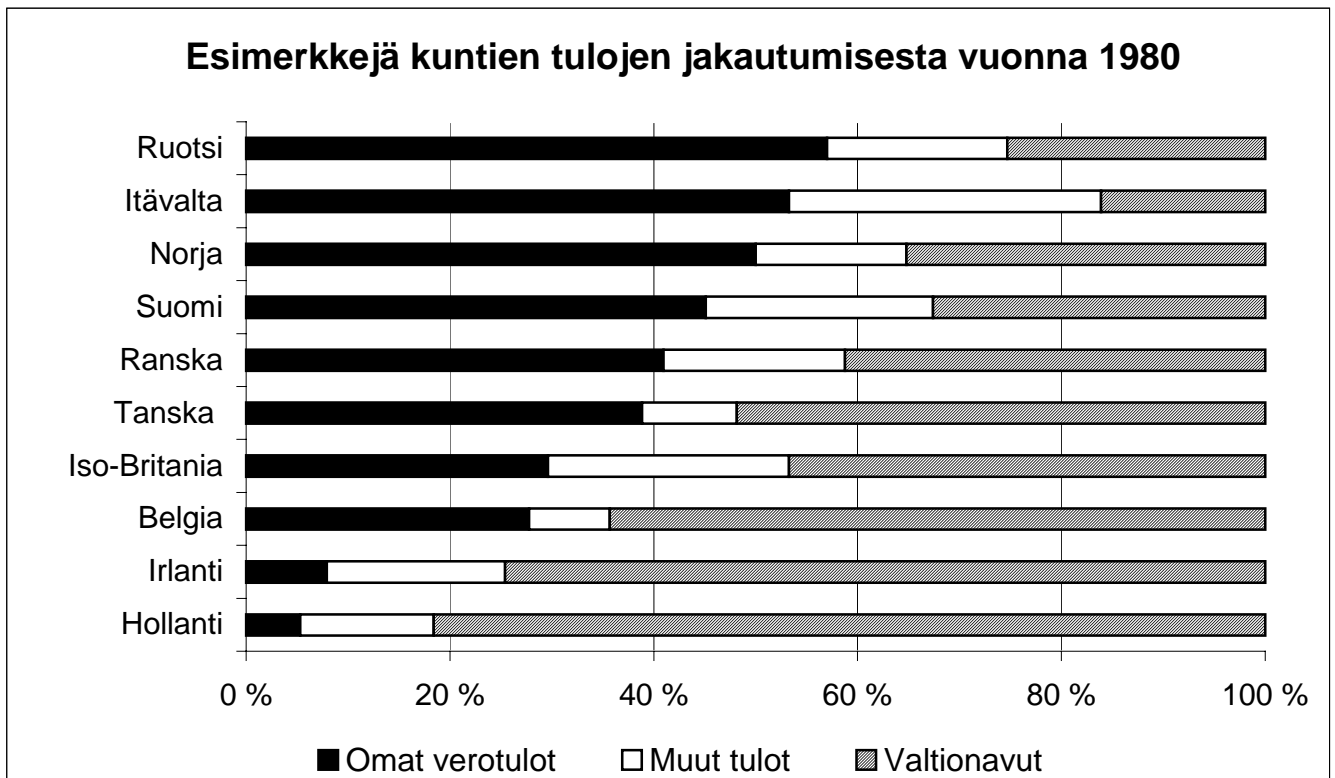
Yksiselitteistä vastausta kysymykseen "Mikä on itsenäinen kunta?" on vaikea antaa. Sen sijaan kysymykseen "Tarvitaanko itsenäistä kuntaa?" vastaus on myönteinen ainakin jos arvolähtökohtana on pluralistinen yhteiskunta ja toimiva demokratia. Myös tehokkuuden arvo puoltaa itsenäisiä kuntia ainakin jos tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että tehdään "oikeita asioita oikein".

Onko kunnan koolla väliä? Taloustieteilijöiden tarjoamat ajatukset suuren mittakaavan antamista eduista johdattelevat päättelemään, että suhteellisen suuri koko on tärkeä. Miksi sitten Euroopassa on kaiken kokoisia kuntia? Suomalaisen kunnan optimikoko pitäisi määritellä kahden ulottuvuuden – asukasluvun ja pinta-alan – perusteella. Mutta ilmeisesti on muitakin ulottuvuuksia kuten historialliset, kulttuuriset, kielelliset, sosiaaliset...

Mitä funktioita itsenäisellä kunnalla on ja kuinka paljon "omaa rahaa" itsenäisellä kunnalla olisi oltava? Puhtaasti paikallisista tehtävistä huolehtiminen ja kansallisten ohjelmien paikallinen toimeenpano eivät riitä, vaan paikallisen "finanssipolitiikan" teko kuuluu itsenäisen kunnan tehtäviin. Se tuo lisäarvon koko järjestelmään.

Jos itsenäisiä kuntia tarvitaan, millä tavoin turvataan *itsenäisten* kuntien olemassaolo?

Liite 1. Kuntien rahoituslähteet 1980 ja 1995. Esimerkkejä kuntien tulojen suhteellisesta jakautumisesta (Revenue Statistics of OECD Member Countries 1996–1997).



Paluu normiohjaukseen?

Kuntien ja valtion väliset taloussuhteet ovat olleet voimakkaasti esillä koko 1990-luvun. Jatkuvat kuntien tulopohjaan olennaisesti ja satunnaisesti vaikuttaneet uudistukset ja valtionosuuksien leikkaukset synnyttivät ja ylläpitivät voimakasta valtion- ja kunnallishallinnon välistä jännitettä. Perinteisesti vahva kunnallinen itsehallintomme tuli näissä uudistuksissa toistuvasti ylikävellyksi.

Lainsäätäjämme vahvimpiin puoliin ei ole yleensä kuulunut vaikeiden päätösten tekeminen. Silloinkin, kun se on näihin kyennyt, päätökset ovat syntyneet vasta viimeisessä hädässä. Jakopolitiikan lainsäätäjä sen sijaan näyttää taitavan mallikkaasti. Hallituskauden alussa sovitut valtiotalouden raamit näyttävät tulevan sivuun työnnetyiksi. Eikä tässä kyllin. Jakopolitiikkaa näytään harrastettavan myöskin kunnille uusia velvoitteita ja menoja säättämällä. Toistaako historia itseään? 1990-luvun alussa talouskasvun jo käännyttyä nopeaan laskuun, julkisia menoja kasvatettiin valtion budjetilla n. 15 %! Ei kai nyt olla toistamassa samaa virhettä.

Laman painaessa päälle 1990-luvun alussa kunnat toimivat tiukasti normitettuna hyvinvointipalvelujen tuottajina. Poliittisen hyväksynnän normien purku sai ilmeisesti vain siksi, että näin lainsäätäjä sai sysättyä likaisen työn – hyvinvointipalvelujen tuotantorationalisoinnin – kuntien harteille. Siis ei niin pahaa, etteikö jotain hyvääkin.

Olen hämmästyneenä seurannut normiohjauksen tarpeellisuudesta käynnistynyttä keskustelua. Kovin älyllistä ja analyttistä keskustelua ei ole ollut ainakaan seuraavista kansanedustajien sanomisista päätellen:

”Leipäjonoista päästään, kun kunnat ottavat vastuun...”

”Olen sitä mieltä, että meidän täytyy normikeskustelua käynnistää sen rinnalla, mitä taloudestakin keskustellaan.”

”Ajattelen näin, että informaatio-ohjaus, jolla olisi hyvä pärjätä, ei ole tuottanut tulosta kunnissa ja kuntayhtymissä.”

”... terveydenhuollon laadunvalvonta on jäämässä yhä enemmän omaisten ja jopa kanteluiden varaan, minkä vuoksi mielestäni ministeriössä tulisi vakavasti harkita selkeiden normien antamista...”

”Jokapäiväistä tietoa on myös vanhuspotilaiden ala-arvoinen hoito, potilaita ylilääkitään, potilaita passivoidaan henkilökuntapulan vuoksi. Psykkisesti sairaat avohoitopotilaat ovat suorastaan heitteillä ilman asiallista hoitoa ...”

”Ellei muu auta, on kunnille annettava tiukemmat ohjeet esimerkiksi normiohjauksen avulla.”

”Me todella tarvitsemme normiohjausta.”

”Ei kysymys ole rahanpuutteesta, kysymys on tahdon puutteesta. Silloin tarvitaan normeja, ja nimenomaan lain tasolla on säädettävä riittävän selkeästi, mitkä ovat kunnissa velvoitteet.”

”Emme väheksy hyvän hoidon kriteereitä, mutta rohkenemme epäillä niiden riittävyttä...”

”Pienissä kunnissa normiohjaus on hyvä apuväline lakien tulkintaan, suurissa kunnissa se on hyvä velvoite pakottamaan kunnat toimimaan, kun informaatio-ohjaus ei riitä...”

”Vuonna 1993 lopetettiin pääosin valtion normiohjaus kuntien palveluiden järjestämiseksi. Tilanne on tämän jälkeen ryöstäytynyt käsistä. Vakaakaan uskomus siitä, että kunnat kykenevät itse järjestämään palvelutarjontansa asianmukaisesti, on osoittautunut vääräksi.”

”Kuntien virkamiehiltä tarvitaan vain sydämen sivistystä...”

”Valtio on jo osuutensa tehnyt.”

Väitän, että Suomen kunnat ovat suoriutuneet viime vuosikymmenen riepotuksessa monin verroin ylläkuvaattua paremmin eivätkä ansaitse hyvinvointipalvelujen tuottajana yllämainittujen kansanedustajaviitteiden mukaista moraalittomuuden ja ymmärtämättömyyden leimaa otsaansa. Itse asiassa kuntien toimintaa sitovien normien purkaminen mahdollisti hyvinvointipalvelujen turvaamisen lamavuosinakin.

Normiohjauskeskustelussa normiohjauksen paluuta vaativat kansanedustajat ja virkamiehet – kuten yllä olevastakin ilmenee – yleistävät havaitut yksittäiset ongelmatapaukset koko kunnallishallintoa koskeviksi. Yleisesti ottaen palvelut tuotetaan kuitenkin varsin korkeatasoisina huomioon ottaen ne taloudelliset resurssit, mitä kuntiin ohjataan.

Seurattuani normiohjausta koskevaa keskustelua ja erityisesti niitä puheenvuoroja, joissa kiivaimmin normiohjauksen palauttamista on vaadittu, en ole voinut välttyä esittämästä eräitä kysymyksiä:

- Missä määrin vaatimuksissa heijastuu valtion eri virastojen ja virkamiesten entisaikojen vallankaipuu?
- Missä määrin vaatimuksissa heijastuu eri ammattiryhmien edunvalvonta ja etupolitiikka?
- Missä määrin vaatimuksissa heijastuu keskushallinnon pyrkimykset suunnata keskustelu pois keskushallinnon keventämisvaatimuksista?
- Missä määrin vaatimuksissa heijastuu halpahintainen poliittisten irtopintojen keruu?

Toiminnallinen vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisessa nykyisen järjestelmän mukaan on kunnilla ja viimekäden rahoitusvastuu valtiolla. Viime vuodet ovat selkeästi osoittaneet kuntien ja valtion välillä vallitsevan jännitteen. Sen ohella, että rahoitusta on supistettu, hätiköityjen sekä huonosti valmisteltujen valtionosuusuudistusten ja verouudistusten seurauksena kuntien on ollut lähes mahdoton ennakoida tulojaan. Näissä oloissa kuntiin yleisesti kohdistettu arvostelu on perusteetonta.

Siitä huolimatta, että hyvinvointipalvelujen tuottajina kunnat vastaavat valtaosin niiden rahoituksestakin, kuntien on hyväksyttävä palvelutuotannon lähtökohdaksi valtion ohjausvastuun ja -oikeuden olemassaolo. Parhaimmillaan ohjaus on silloin, kun sen ytimenä on tutkimustoiminta ja erilaisen kuntasuunnittelussa käyttökelpoisen informaation tuottaminen. Hyväksyttävissä lienee jonkinasteinen suositusten valmistelu, joskin käytäntö osoittaa, että erilaisten ammatillisten järjestöjen ja ammattiryhmien pyrkiessä hyväksikäyttämään niitä omiin etupyrkimyksiinsä, suositukset muuttuvat ajan saatossa lähes normeiksi.

Toivon vilpittömästi, että normiohjaus ei ole tekemästä paluuta hyvinvointipalvelujen tuottamiseen, sillä

- normiohjaus syö palveluinnovaatiot ja johtaa tässä suhteessa älylliseen taantumiaan,
- sektoriministeriöiden asettamien velvoitteiden summa ylittää kuntien kantokyvyn aivan samalla tavoin, kuin kuntalaisten toiveiden summa on enemmän kuin minkään kunnan taloudelliset mahdollisuudet,
- valtion keskushallinto on etäällä arkipäivän todellisuudesta. Normiohjauksen jälki sen kulta-aikana ei ollut kovinkaan vakuuttavaa,
- normit mukautuvat hitaasti – josko ollenkaan – ajan vaatimuksiin,
- norminannon yleistymistä seuraa väistämättä itseään ruokkivan byrokratian kasvu.

Olen ollut ymmärtävinäni, että nykyinen hallitus on valinnut laajamittaisen normiohjauksen palauttamisen sijasta pehmeämmät, mutta kuitenkin viime vuosia voimakkaammat ohjauskeinot. Hyvä näin, kunhan muistamme, että kun pahalle antaa pikkusormen...

Muutosten hallinta kunnallishallinnossa

Muutoksen johtaminen on laaja ja haastava, mutta monelle kuntapäätäjälle ja -johtajalle tuttu tehtäväkokonaisuus. Monet yksittäiset tekijät ovat jo 1990-luvulta alkaen muuttaneet kuntien toiminnan edellytyksiä. Suurin ja voimakkain kunnallishallinnon palvelutehtävään liittyvä muutos on ollut toimintojen sopeuttaminen kuntatalouden muuttuneeseen tilanteeseen. Kuntien väestömäärässä tapahtuvat muutokset, joita maan sisäinen muuttoliike on entisestään vauhdittanut, tuo omat paineensa kunnan johtamiseen. Väestömuutokset vaikuttavat sekä lähtö- että tulokunnan toimintaan. Lähtökunnissa väestön väheneminen nostaa pääsääntöisesti palvelujen tuottamisen yksikkökustannuksia ja vaikeuttaa palvelujen ylläpitämistä. Verotulot vähenevät väestön vähenemisen myötä ja elinkeinojen kehittäminen voi pysähtyä näiden tekijöiden yhteisvaikutuksen seurauksena. Kysymys on kuin noidankehästä, johon johtamisella pitäisi pystyä vaikuttamaan. Tulokunnissakin koetaan ongelmia, vaikkakin erilaisia. Palvelujen ja asuntojen kysynnän nopea kasvu aiheuttavat omat ongelmansa, jotka helposti heijastuvat palvelujen kustannusten ja rakentamiskustannusten kohoamisena sekä palvelujen laadun heikkene- misenä. Esimerkiksi kouluihin ja päiväkoteihin on vaikeaa saada riittä- vän ammattitaitoista työvoimaa.

Monet kunnallishallinnon sisäiset tekijät luovat myös paineita muutokseen. Monilla kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakentaminen on suurissa vaikeuksissa maankäytön ongelmien vuoksi: rakennuskelpoinen maa on joko lopussa tai maankäytön suunnittelussa on muutoin vaikeuksia esi- merkiksi kuntarajojen joustamattomuuden vuoksi. Kunnan hallintojär- jestelmän perustana olevat byrokraattiset rakenteet ja niihin kytkeytyvä byrokraattinen hallintokulttuuri jarruttavat monissa kunnissa toiminnan kehittämistä. Eri ammattikuntien intressit menevät kunnan ja kuntalais- ten yleisen edun edelle. Usein toimintatapojen käyttöönotto ja toimivuus törmää olemassa oleviin ja vaikeasti poistettavissa oleviin vanhoihin ra- kenteisiin.

Kontingenssiteorian mukaan jokaisen avoimen organisaation – mikäli se haluaa turvata oman tulevaisuutensa – on otettava huomioon se tilan- neyhteys, jossa toimitaan ja muokattava toimintatapansa ja rakenteensa niin, että ne ovat yhteensopivia tämän toimintaympäristön kanssa. Muu- toksen hallinnan lähtökohtana onkin kiinnostus toimintaympäristöön ja sen riittävän monipuolinen analysointi. Tutkimusten mukaan useimmat onnistuneet muutokseen tähtäävät prosessit alkavatkin niin, että ryhmä avainhenkilöitä ryhtyy analysoimaan organisaation tilaa aiempaa syvälli- semmin ja analyttisemmin – näin syntyy strateginen tietoisuus muutok- selle.

Muutoksen hallinnassa korostetaan strategisen johtamisen tärkeyttä. Muutosprosessilla tulisi olla suunta ja eri toimijoiden tulisi ainakin jol- lain tasolla kyetä hahmottamaan, mihin muutosten oletetaan johtavan.

Muutosjohtamisen yhteydessä laadittu visio antaa toiminnalle suunnan ja tarkoituksen, sitoo ihmisiä yhteen ja motivoi heitä tekemään työtä yhteisen tulevaisuuden hyväksi. Vision tulee olla haastava, kommunikoiva ja innostava. On jopa esitetty, että jos visiota ei kykene kuvaamaan viidessä minuutissa ja siinä ajassa saada toista ymmärtämään ja kiinnostumaan muutosprosessista, visio ei ole riittävän terävä. Visiot ja strategiset tavoitteet jäävät liian usein yleiseksi ”ympäripyöreäksi kaiken kivan maalailuksi”, jotka eivät pysty riittävästi motivoimaan käytännön toimintaan.

Kun halutaan itse rakentaa tulevaisuutta, pitkän tähtäimen perspektiivi on syytä ottaa huomioon. Pitkä tähtäin merkitsee proaktiivisuutta, sitä että on luotu näkemys haluttavasta tulevaisuudenkuvasta ja että tiedetään toimenpiteitä, joilla sinne päästään. Pitkän tähtäimen kehittäminen on hidasta ja tietyllä tavalla kovaa puurtamista. Se ei ole poliittisesti kovin palkitsevaa ja siksi pitkän tähtäimen kehittäminen aika ajoin kunnissa laiminlyödäänkin. Pitkän aikavälin visio auttaa kuitenkin hahmottamaan kehittämistyön kokonaisuutta sekä eri projektien merkityksen ja arvon kokonaisuuden kannalta. Ilman strategista otetta esimerkiksi elinkeinopoliittinen kehittämistyö voi muodostua ”heti mulle kaikki tänne” -toiminnaksi, jossa yritetään haalia kaikki liikkeellä oleva löysä raha ja projektit ilman yhteyttä kunnan todelliseen tarpeeseen ja toimintamahdollisuuksiin.

Edellä kuvatut yhteiskunnalliset muutostekijät ravisuttavat suomalaisia kuntia niin, että pitkän aikavälin työtteen rinnalla tarvitaan välitöntä toimintaa ja lyhyen aikavälin tuloksia. Vaarana on, että ongelmia työnnetään vision ja strategioiden avulla kauas tulevaisuuteen. Erilaiset kehittämishjelmat ja strategiat voivat luoda myös vääränlaista turvallisuuden tunnetta, käsityksen siitä, että muutosprosessi on todellisuudessa käynnistynyt, vaikka asiat ovat vain paperilla. Hallinnollinen ote ja liiallinen järjestelmäkeskeinen ajattelu voivat muodostua muutosprosessin sudenkuopaksi. Tarvitaan professori Markku Sotarautaa lainaten ”kiireellisyyden tunnetta”, joka osoittaa, että muutoksen aikaan saamiseksi toiminta on aloitettava heti. Näin lyhyt ja pitkä aikaväli ovat samanaikaisesti läsnä muutoksen johtamisessa.

Keskeinen voimavara organisaatiomuutosten läpiviemisessä ja kunnan kehittämisessä on yksittäisissä ihmisissä. Oleelliseksi kysymykseksi nouseekin se, miten kunnissa voidaan johtaa muutosprosesseja niin, että saamme ihmiset innostumaan ja muutosvoimat viemään kuntaa kohti parempaa tulevaisuutta. Sitoutumisen ja sitouttamisen sijasta olisikin ehkä syytä puhua vain motivoimisesta ja motivaatiosta, mikä antaa itse kullekin mahdollisuuden tulla mukaan muutoksentekijäksi muutoksen objektina toimimisen sijasta.

Muutostilanteet ovat erityinen haaste kuntien johtamiselle ja johtajille. Muutostilanteessa johtajuus on parhaimmillaan esimerkillistä käyttäytymistä ja asennetta kaikkia kohtaan. Muutosjohtajalta edellytetään kykyä sietää epä tietoisuutta ja -varmuutta, riippuvuutta, omia ja toisten heikkouksia. Hänen on oltava rakentavan yhteistyöhaluinen ”tulituksenkin”

alaisena ja siedettävä myös kritiikkiä. Muutostilanteissa niin luottamus- henkilö- kuin ammattijohtajat joutuvat tekemään päätöksiä ja toimimaan intuition ja epävarman tiedon varassa. Tehokkaimmin voi johtaa pane- malla itsensä alttiiksi ja johtamalla päämäärätietoisesti oman esimerk- kinsä avulla – teot ovat aina sanoja vahvempia.

Jouko Lönnqvist on korostanut hyvän johtajan mallissa johtajien kiin- nostusta organisaation tulevaisuuteen. Hyvä johtaja rakentaa vision or- ganisaation tulevaisuudesta, kuten edellä todettiin. Samoin Lönnqvist nostaa esiin tavoitteiden merkityksen. Hänen mukaansa ”hyvä johtaja” on aina käytettävissä, kun joku haluaa keskustella tavoitteista. Yhdessä sovitut tavoitteet motivoivat ja ylläpitävät tehtävän mukaista toimintaa. Tavoitteiden selkiinnyttäminen, niistä yhdessä sopiminen ja niiden yh- teinen arviointi ovatkin johtajuuden ydintehtäviä muutosprosesseissa.

Viron kunnallishallinto – nykytila ja tulevaisuuden haasteet

Viro

- Alue: 45 227 km²
- Rajaa: yhteensä 1445.4 km, josta rannikkorajaa 768.6 km ja maisemarajaa 676.8 km
- Asukasluku: 1 439 197 (1. tammikuuta 2000)
- Väestötiheys: 31.8 asukasta/km²
- Kaupunkilaisväestöä: 69.12 prosenttia
- Maalaisväestöä: 30.88 prosenttia

Talouden avainluvut	1997	1998	1999	2000 (arvio)
BKT henkeä kohden (EEK)	44 118	50 502	51 716	56 770
Inflaatio (keskimääräinen vuotuinen %)	11.4	8.2	3.7	3.8
Keskimääräinen kuukausipalkka (EEK)	3 573	4 125	4 413	4 825
Keskimääräinen työttömyys* (%)	10	10.1	11.9	11.4

* Työttömyysprosentti laskettu ILO:n menetelmän mukaisesti

Viron kunnallishallinto

Virossa on 247 kuntaa.

Asukasluku	Kunnat		
	Kaupungit	Maalaiskunnat	Yhteensä
0–1 000	–	22	22
1 001–2 000	4	92	96
2 001–5 000	15	78	93
5 001–10 000	8	13	21
10 001–20 000	9	–	9
20 001–50 000	1	–	1
50 001–100 000	3	–	3
Yli 100 000	2	–	2
Yhteensä	42	205	247

Tehtävät

Viron kuntalaki:

§ 3 Paikallisen itsehallinnon periaatteet

Paikallinen itsehallinto perustuu seuraaville periaatteille:

- paikallisten asioiden itsenäinen ja lopullinen päättäminen ja järjestäminen;
- jokaisen laillisten oikeuksien ja vapauksien takaaminen kunnassa ja kaupungissa;
- lakien noudattaminen tehtäviä ja velvollisuuksia hoidettaessa;
- kunnan ja kaupungin asukkaiden oikeus osallistua paikallisen itsehallinnon toteuttamiseen;
- vastuutehtävien hoitamisesta;
- toiminnan julkisuus;
- julkisten palvelujen antaminen mahdollisimman suotuisin ehdoin;

§ 6 Itsehallintoyksikön tehtävät:

Itsehallintoyksikön tehtävänä on järjestää asianomaisessa kunnassa tai kaupungissa

- sosiaaliapu ja -palvelut,
- vanhushuolto,
- asunto- ja kunnallistekniset asiat,
- vesihuolto ja viemärointi,
- puhtaanapito,
- kaavoitus,
- kunnan tai kaupungin sisäinen liikenne,
- kunnan teiden ja kaupungin katujen kunnossapito

Valtuusto

Valitaan kunnallisvaaleissa kolmeksi kalenterivuodeksi.

Valtuutettujen lukumäärä

Asukasluku	Valtuutettujen luku (vähintään)
...–2 000	7
2 001–5 000	13
5 001–10 000	17
10 001–50 000	21
Yli 50 000	31

Kuntien tulorakenne vuonna 1999

Tulolähteet	Tuhat kruunua	%
Henkilötulovero	3 660 887,90	47,83 %
Maavero	310 255,00	4,05 %
Kunnan omat verot	65 366,00	0,85 %
Valtionosuus	1 756 603,40	22,95 %
Lainanotto	674 584,70	8,81 %
Tulot omaisuudesta	427 565,70	5,59 %
Tulot palveluiden myynnistä	276 968,10	3,62 %
Yhteensä	7 653 946,10	100,00 %

Kuntien menot 1999

Menot	Tuhat kruunua	%
Yleinen hallinto	755 804,50	10,1 %
Opetustoimi	2 749 844,50	36,7 %
Kulttuuri	576 574,50	7,7 %
Urheilu	175 012,50	2,3 %
Terveystenhoito	104 604,10	1,4 %
Sosiaalitoimi	746 611,10	10,0 %
Yhteensä	7 483 051,00	100,0 %

Verot

Henkilötulovero – 26 % tuloista
12000 EEK vuodessa
veroton

56 % KUNTA

44 % VALTIO

Maavero – 0,5 – 2 % verotushinnasta

100 % KUNTA

Liikevaihtovero – 18 % hinnasta

100 % VALTIO

Sosiaalivero – 33 % palkkamäärästä
maksaa työnantaja

13 % sairauskassa

20 % eläkekassa

Valmisteverot – tupakkavero, alkoholijuomavero, polttoainevero,
autovero

100 % Valtio

Tulevaisuus

- Kuntien yhdistäminen
Minimi asukasluku kunnassa – 3500
Kaupunkien lähistöllä – 4500
Vuonna 2003 – 85–110 kunta
- Uusi kuntien tulopolitiikka
- Uudet tehtävät
- Uusi kuntalaki
- EU

Ryhmätyöt

Tulevaisuusfoorumin osallistujille on perinteisesti järjestetty mahdollisuus keskustella foorumin teemasta pienemmissä ryhmissä. Tänä vuonna varattiin ensimmäisen päivän päätteeksi kaksi tuntia aikaa ryhmätyöskentelyyn. Pienryhmissä osallistujien oli tarkoitus pohtia millaisena he näkevät kuntien toimintavapauden tulevaisuudessa (vuonna 2010) tarkastelemallaan aihealueella.

Ryhmät tarkastelivat kuntien toimintavapautta neljän toiminta-alueen osalta.

1. Hyvinvointi ja palvelut
2. Asuminen, kaavoitus ja tekniikka
3. Kunnallinen itsehallinto, demokratia ja johtaminen
4. Kuntien työvoima ja henkilöstö

Tulevaisuusfoorumin seuraava päivä aloitettiin ryhmätöiden tulosten esittelyllä. Ryhmätyöt saivat osallistujilta positiivista palautetta. Pienryhmätyöskentelyssä keskeistä antia ovat ryhmässä käydyt keskustelut. Seuraavassa esitellään kuitenkin vain tiivistelmä ryhmien kalvoesityksistä.

Hyvinvointipalvelut

Normiohjauksen lisääntymistä edistävät tekijät

- Käyttäjän/asiakkaan kokemus laatu ei ole hyvä
 - Asiakkaiden ja henkilöstön huono kohtelu
 - Toimiminen organisaation lähtökohdista
 - Arvioinnin puute
 - Resurssien puute/ohjaamattomuus
 - Kilpailu resursseista
 - Puute henkilöjohtamisessa (leadership)
 - Vanhanaikainen, hierarkkinen organisaatiomalli
 - Yksittäistapausten nouseminen julkisuuteen & palautteen vastaanottamisen tapa

Toimintavapauden säilymistä/lisääntymistä edistävät tekijät

- Palvelujen laatua pidetään hyvänä
 - Kansalaisten luottamus järjestelmään
 - Järjestelmän demokraattinen ohjaus
 - Palvelujärjestelmien herkkä reagoitokyky yhteiskunnasta tuleviin vaateisiin
 - Riittävien resurssien turvaaminen
 - Uskottavat arviointijärjestelmät
 - Osaava henkilöstö
 - Avoin ja selkeä tiedottaminen
 - Palvelutapahtuman hallitseminen
 - Kansalaisten kokonaisvaltainen hyvinvoinnista huolehtiminen

Mitä pitää tehdä ja kuka tekee?

- Valtiovalta
 - Taloudellisten resurssien riittävydestä huolehtiminen
 - Riittävän koulutetun henkilöstön turvaaminen
 - Erityistä oikeussuojaa tarvitsevien ryhmien aseman turvaaminen
 - Keskitetyn tutkimustiedon tuottaminen
 - Perustoimeentulon turvaaminen
- Kunnat
 - Luovat uskottavan itsearviointijärjestelmän
 - Huomioivat hyvinvoinnin kaikessa kunnallisessa päätöksenteossa
 - Parantavat johtamista (myös luottamushenkilöt)

-
- Pitävät huolta hyvinvointialan työpaikkojen houkuttelevuudesta
 - Parantavat palvelutyöpaikkojen toimintakulttuuria
 - Monipuolistavat palvelujen järjestämistapoja
 - Lisäävät seutuyhteistyötä
- **Kuntalaiset**
 - Huolehtivat entistä paremmin omasta hyvinvoinnistaan

Asuminen, kaavoitus ja tekniikka

Vuonna 2010 kaavoitus ja maapolitiikka on edelleen kunnan keskeisiä kehittämisen välineitä

Tarvitaan:

- Pitkäjänteisyyttä
- Yhteistyötä
- Pelisääntöjä
- Prosessien hallintaa
- Joustavuutta unohtamatta kuntalaisen tarpeita ja näkemyksiä

Asuminen, kaavoitus ja tekniikka

- Edellytysten luomista kunnan ja seudun kehittämiseksi, elinkeino-toiminnalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille
- Suurin uhka tai ongelma eivät ole normit, vaan se, miten toimia riittävän pitkäjänteisesti ja vastata tulevaisuuden muutoksiin ja luoda tulevaisuutta
- Riittävätkö kunnan resurssit? Hallitanko prosessit? Käytetäänkö tarjolla olevia keinoja tehokkaasti?

Ongelmat, haasteet ja pullonkaulat

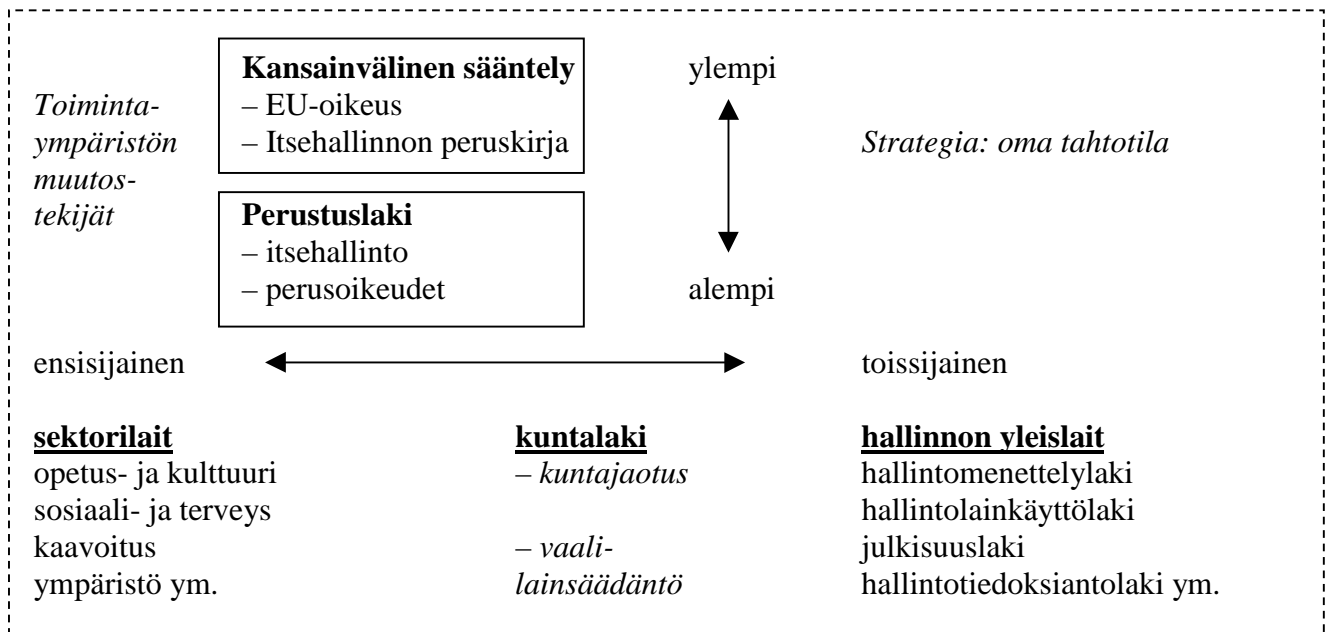
1. Kaavoitusprosessin hallinta toteutukseen asti
 - Yhteistyöongelmat
 - Kaavoituksen hitaus
2. Kunnan riittävän maaomaisuuden turvaaminen ja kunnan riittävän maapoliittisen vallan säilyminen
3. Energian hinta
4. Haja-asumiseen liittyvät ongelmat
 - Kakkosasunnot
 - Palvelutarjonta
5. Kaavoituksen sisällölliset haasteet
 - Kestävän kehityksen kysymykset
 - Vesi- ja jätehuolto
6. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus asuntotuotannossa
 - Valtakunnallisesti ja alueellisesti

Ratkaisuvaihtoehtoja haasteisiin ja ongelmiin

1. Kaavoitusprosessin hallinta toteutukseen asti
 - Keskitetty tiedottaminen
 - Ajoissa liikkeelle
 - Ongelmien rajaaminen
 - Maapoliittinen ja kaavoituksellinen valmius
 - Kyky toimia ”markkinoida” kaava-asiaa
 - Pelisäännöt ja järjestelmällinen ote
 - Ulkopuolinen ”sovittelija” ongelmiin

-
2. Kunnan riittävän maaomaisuuden turvaaminen, maapoliittinen ote
 - Kunnan kaavamonopolin korostaminen
 - Maapoliittinen ohjelma
 - Ajoitus
 - Määrärahat budjettiin
 - Porkkanat (esim. vero) myytäessä maata kunnalle
 - Maapoliittiset keinot käyttöön
 3. Energian hinta
 - Uusiutuvat energiamuodot käyttöön
 - Energian säästö
 - Rakentaminen
 - Kiinteistönpito (tietotekniikka)
 - Energian tuotanto
 - Esim. jätteiden hyödyntäminen
 4. Haja-asumiseen liittyvät ongelmat
 - Kunnan taksapolitiikka laitosasunnoille
 - Valtuustotason periaatteet lupapolitiikalle
 - Joustoa palveluvelvoitteisiin
 - Kunta mukaan haja-asutusalueiden vesihuoltojärjestelyihin
 - Rakennusjärjestys
 5. Kaavoituksen sisällölliset haasteet
 - Pohjana aktiivinen maapolitiikka
 - Riittävä joustavuus kaavoissa
 6. Kohtaamattomuus asuntotuotannossa
 - Alueen, kunnan, seudun houkuttelevuus
 - Valtion kantamaan vastuuta aluerakenteellisista ongelmista - (väestöä menettävät ja kasvattavat seudut)
 - Kunnan ja yritysten välinen yhteistyö asuntotuotannossa

Kunnallinen itsehallinto, demokratia ja johtaminen



Kuntademokratian ja johtamisen haasteet 2010

1. Kuntien erilaisuus
 - monesta eri näkökulmasta
2. Talouden reunaehdot
 - riittävä kärjistyminen saattaa jopa lisätä toimintavapautta
 - talous & demokratia
3. Alueista, kunnasta ja kuntalaisista lähtevä vastuunotto
4. Strategioiden siirtäminen toiminnaksi (vrt. teemastrategiat)
 - itse tehdyt pelisäännöt
5. Toimintojen siirtyminen seutu/aluetasolle
 - Seutuyhteistyö
 - Konsernit
 - Projektit
 - Ulkoistaminen

Kuntademokratian ja johtamisen mahdollisuudet

A. Sitkeiden selviytyjien/sinnittelijöiden näkökulma

1. Kuntalaisten kohtaaminen
 - Omatoimisuuteen kannustaminen
 - Elämänusko!
2. Kunnan vision taustalla kuntalaisten kuuleminen ja vuorovaikutus
 - Seutustrategia
3. Paikallisen toiminnan aktivointi, roolin vahvistaminen esim. kunnan osarahoituksella

-
4. Yrityslähtöinen elinkeinopolitiikka
 5. Strategioista tekemiseen

B. Kasvavien kaupunkiseutujen näkökulma

1. Asiat etääntyvät ihmisistä
2. Suuret tehtäväkokonaisuudet valuvat seututasolle
 - demokraattisen kontrollin puute
3. Muutosten nopea vauhti
 - demokratia ei ehdi keskusteluun (vrt. suuret kv. yritykset)
4. Poliittisen johtamisen vahvistaminen
5. Päättäjien kasvottaminen
6. Media
7. Alueellistaminen

Kuntien työvoima ja henkilöstö

Kuntien toimintavapautta työvoima- ja henkilöstöasioissa rajaavat tekijät:

1. Talous ja rahanpuute
2. VES ja TES
3. Ikärakenteen muutos ja osaamisvaje
4. Yhteistyön puute

Kuntien toimintavapauden säilymistä/lisääntymistä työvoima ja henkilöstöasioissa edistävät tekijät:

1. Yhteistyön lisääminen
2. Kansainvälistyminen
 - Avoimemmat työmarkkinat
3. Vastuullinen työvoimapolitiikka
4. Koulutus ja elinkeinopolitiikka
5. Vaihtoehtoiset palvelujen tuotantotavat

Mitä pitää tehdä ja kuka tekee?

1. Henkilöstön motivointi – kunta
2. Moniammatillisuus; edellyttää AY-liikkeen uudistumista – työmarkkinaosapuolet
3. Matalammat rakenteet – valtio
4. Kuntarajat – valtio ja kunnat
5. Talouden tervehdyttäminen ja ennustettavuus – valtio ja kunnat
6. Joustavammat palkkausjärjestelmät
7. Kansainvälinen rekrytointijärjestelmä – Kuntaliitto
8. Suora demokratia

IV Kuntien tulevaisuusfoorumi
ITSENÄINEN KUNTA – FAKTAA VAI FIKTIOTA
4.–5.4.2001
Helsinki–Tallinna–Helsinki

Keskiviikko 4.4.2001

Laivaosuus (laiva lähtee klo 8.00)

Aamukahvit/-tee ja sämpylät

- 8.30 **Seminaarin avaus**
Risto Parjanne, toimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto
- 8.45 **Mikä on itsenäinen kunta – voiko sellaista olla ja tarvitaanko sellaista?**
– Valtion näkökulma, Kari Häkämies, kansliapäällikkö, sisäasiainministeriö
– Kuntanäkökulma, Jorma Hämäläinen, kunnanjohtaja, Tuusula
– Tutkijan näkökulma, Anita Niemi-Iilahti, professori, Vaasan yliopisto
- Paneelikeskustelu, puheenjohtajana Jorma Seppänen,
Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja
- 10.30 Saapuminen Tallinnaan
- Hotelliosuus*
(Majoittuminen)
- 12.00 Lounas
- 13.30 **Kuntien toiminnan ohjaus – tarvitaanko normeja vai riittääkö arviointi?**
- Valtion näkökulma
– Osmo Soininvaara, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeriö
- Kuntanäkökulma
– Pentti Asunmaa, kaupunginjohtaja, Jämsä
- Keskustelu
- Iltapäiväkahvit ja -tee
- 15.00 Johdatus päivän työskentelyyn
– Susanna Kivelä, tutkija, Suomen Kuntaliitto
- 15.30 **Työskentelyä**
- 17.30 Päivän päätös
- 19.00 Päivällinen

Torstai 5.4.2001

Päiväkahvit/-tee

13.00 Työskentelyn purku

14.00 **Viron kunnallishallinto – Nykytila ja tulevaisuuden haasteet**
– Tiit Kirss, varatoimitusjohtaja, Eestin kaupunkiliitto

Keskustelu

15.45 **Muutosten hallinta kunnallishallinnossa**
– Kaija Majoinen, Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto

16.00 Seminaarin päätös

17.00 Laiva lähtee

19.30 Illallinen

21.30 Paluu Helsinkiin

KUNTIEN IV TULEVAISUUSFOORUMI 4.–5.4.2001

ITSENÄINEN KUNTA - FAKTAA VAI FIKTIOTA

Helsinki–Tallinna–Helsinki

Osallistujat

- * Aholainen Valto, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Mikkeli
- * Ahvenainen Taisto, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto
- * Asunmaa Pentti, kaupunginjohtaja, Jämsä
- * Back Jorma, Sosiaali- ja terveysyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto
- * Bau Pauli, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Ilomantsi

- * Bergman Evi, kunnansihteeri, Kirkkonummi
- * Blom Allan, stadsfullmäktiges ordförande, Nykarleby
- * Elo Timo, kunnanhallituksen I varapuheenjohtaja, Joensuu
- * Halonen Kari, kunnanjohtaja, Vehkalahti
- * Hartus Martti, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Jämsä

- * Heinonen Aulikki, yhtymähallituksen jäsen, Länsi-Lapin koulutuskuntayhtymä
- * Heiskanen Matti, hallituksen jäsen, Etelä-Savon sairaanhoitopiirin ky.
- * Himanen Raimo, kaupunginvaltuutettu, Mikkeli
- * Honkala Riitta, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Koski TL
- * Houni Markku, suunnittelupäällikkö, Suomen Kuntaliitto

- * Huldén Seppo, kunnanjohtaja, Kärkölä
- * Häkämies Kari, kansliapäällikkö, Sisäasiainministeriö
- * Hämäläinen Jorma, kunnanjohtaja, Tuusula
- * Iivari Eero, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Pyhtää
- * Ikonen Erkki, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Jyväskylä

- * Ikonen Olli, kunnanjohtaja, Pyhtää
- * Kallio Osmo, kunnanhallituksen varapuheenjohtaja, Pyhtää
- * Kantelinen Jarmo, toimittaja, MTV-uutiset
- * Karessuo Leena, Yhdyskunta-, tekniikka- ja ympäristöyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto
- * Karttunen Paavo, kaupunginjohtaja, Nivala

- * Kauranen Aarne, hallituksen puheenjohtaja, Hämeen ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymä
- * Keisala Kari, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Töysä
- * Kiiski Eero, kunnanjohtaja, Mynämäki
- * Kitunen Eija, kunnanhallituksen jäsen, Vehkalahti
- * Kivelä Susanna, tutkija, Suomen Kuntaliitto

- * Kiviniemi Tarja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Loimaan kunta
- * Kokkonen Paavo, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Leppävirta
- * Komi Pentti, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Imatra
- * Korhonen Kari, hallituksen varapuheenjohtaja, Uudenmaan erityishuoltopiirin kuntayhtymä
- * Koskinen Ari T., maakunta-asiamies, Kymenlaakson liitto

- * Kriktilä Mauna, kunnanhallituksen jäsen, Vehkalahti
- * Kummu Heikki, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Tornio
- * Kuoppala Sauli, yhtymähallituksen jäsen, Länsi-Lapin koulutuskuntayhtymä
- * Laaksonen Ilkka, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Kaarina

-
- * Laine Kari, kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja, Laitila
 - * Lamminmäki Arto, kunnanjohtaja, Töysä
 - * Lampi Tauno, yhtymähallituksen jäsen, Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
 - * Lampinen Arto, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Jämsänkoski
 - * Leväsvirta Leena, yhtymähallituksen jäsen, Länsi-Lapin koulutuskuntayhtymä

 - * Lounasto Hannu, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Kannus
 - * Majoinen Kaija, Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto
 - * Mantila Kalervo, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston jäsen, Nivala
 - * Marttala Pekka, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Nurmo
 - * Maunula Kari, kunnanjohtaja, Nurmo

 - * Moilanen Tauno, kaupunginjohtaja, Imatra
 - * Muuronen Olavi, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Vehkalahti
 - * Määttä Matti, kuntayhtymän johtaja, Oulun seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä
 - * Niemelä Markku, erityishuoltopiirin johtaja, Uudenmaan erityishuoltopiirin kuntayhtymä
 - * Niemi-Lilahti, Anita, professori, Vaasan yliopisto

 - * Nissinen Elna, tutkimussihteeri, Suomen Kuntaliitto
 - * Nupponen Matti, kunnanjohtaja, Sysmä
 - * Parjanne Risto, toimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto
 - * Pekola-Sjöblom Marianne, tutkimuspäällikkö, Suomen Kuntaliitto
 - * Perkkola Jussi, kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja, Laitila

 - * Ryynänen Aimo, professori, Tampereen yliopisto
 - * Saarinen Vesa, yhtymähallituksen puheenjohtaja, Oulun seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä
 - * Sainio Eino, kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja, Vaasa
 - * Sainio Sirpa, toimittaja, Sanomalehti Pohjalainen
 - * Selenius Timo, kaupunginhallituksen jäsen, Mikkeli

 - * Seppänen Jorma, Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja
 - * Sevón Cay, ylijohtaja, Sisäasiainministeriö
 - * Sirniö Teppo, kunnanjohtaja, Petäjävesi
 - * Sivuranta Vuokko, kunnanvaltuuston II varapuheenjohtaja, Vihti
 - * Soininvaara Osmo, peruspalveluministeri, Sosiaali- ja terveysministeriö

 - * Stoor Olavi, yhtymähallituksen jäsen, Länsi-Lapin koulutuskuntayhtymä
 - * Sundquist Salme, kehityspäällikkö, Suomen Kuntaliitto
 - * Sundqvist Folke, projektikoordinaattori, Suomen Kuntaliitto
 - * Suominen Reijo, kaupunginhallituksen jäsen, Hämeenlinna
 - * Suominen Seppo, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Jämsä

 - * Taavitsainen Hannu, toimittaja, Kuntalehti
 - * Vahermo Martti, kehityspäällikkö, Kuntakoulutus
 - * Valanta José, kehityspäällikkö, Suomen Kuntaliitto
 - * Valkeinen Tuija, sihteeri, Suomen Kuntaliitto
 - * Valtakoski Timo, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Jämsänkoski

 - * Vuorinen Olli, kaupunginhallituksen jäsen, Kaarina
 - * Ylä-Jarkko Aino, kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja, Imatra