

Juhani Määttä

# Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen

Acta-väitöskirja

Juhani Määttä

# Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen

Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006

TEKIJÄ  
Juhani Määttä

1. painos  
ISBN 978-952-213-660-2  
ISSN 1237-8569  
© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2010  
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki  
Myynti:  
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti  
[www.kunnat.net/kirjakauppa](http://www.kunnat.net/kirjakauppa)  
Faksi (09) 771 2331  
Tilausnumero 509322

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 987  
ISBN 978-951-44-8184-0 (pdf)  
ISSN 1456-954X  
<http://acta.uta.fi>

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14  
PL 200  
00101 Helsinki  
Puh. (09) 7711  
Faksi (09) 771 2291  
[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

# Alkusanat

Moni on ihmetellyt tämän väitöskirjatyön aikana, miksi eläkeläinen ryhtyy niin pitkäjännitteeseen työhön. Siihen on ollut varmasti erilaisia syitä. On ollut narsistista näyttämisen halua ja mausoleumin rakentamista. Oman työuran keskeisten opetusten systematisointiin sisältyy kuitenkin myös vilpitöntä pyrkimystä tarkastella kaupunkien käytäntöjä tieteellisen tutkimuskirjallisuuden valossa.

1990-luvun alkupuolen jälkeen kuntien palvelutuotannon toimintatavoissa ja niiden konsernijohtamisessa on tapahtunut paljon muutoksia, joita on tutkittu varsin vähän. Tämä tutkimus alkoi tilaustutkimuksena ja johtamistutkimuksena. Painopiste siirtyi vähitellen palvelutuotannon toimintatapojen valintaan ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaan. Ilmiö selkeni vasta tutkimuksen aikana.

Tätä tutkimusta on viivästyttänyt ja vaikeuttanut lisäksi samasta aineistosta tehty toinen tutkimusraportti. Myös eläkeläisen harrastukset, kuten veneen purjehtiminen Välimerelle ja pitkäaikainen oleskelu siellä, ovat häirinneet tutkimusta. Toivottavasti tämä raportti antaa jotain sekä tutkimukselle että kuntien johdolle. Ainakin se käsittelee kenties merkittävintä muutosta kuntien palvelutuotannon johtamisessa.

Suurin kiitos tutkimuksen valmistumisesta kuuluu työn ohjaajalle, nyt jo emeritusprofessori Pentti Meklinille. Hän on jaksanut kannustaa eteenpäin, vaikka tutkimus näytti välillä epätoivoiselta. Esitarkastajat professori Esa Hyryläinen ja dosentti Jan-Erik Johanson vaikuttivat merkittävästi tutkimukseen jo ennen virallisia esitarkastuslausuntoja. Myös professori Tuija Rajalalle kiitos amatöörin perehdyttämisestä tieteen saloihin.

Tutkimuksen empiirisen aineiston laadusta ansaitsee kiitoksen seurantaryhmä: Kari Hakari Tampereelta, Esa Katajamäki Oulusta ja Sakari Möttönen Jyväskylästä. Haastatelluille kaupunginhallitusten puheenjohtajille, kaupunginjohtajille ja apulaiskaupunginjohtajille kiitokset tiedoista, jotka eivät useinkaan ilmenneet asiakirjoista. Kiitoksia myös Marjukka Vepsälle puhtaaksikirjoituksesta, kuvista ja yhteyksien hoidosta. Ilman hänen apuaan työ ei olisi edennyt.

Kiitos myös perheelle kärsivällisyydestä ja kannustamisesta. Tyttäreni Kaisan kanssa kilpailin väitöskirjan laatimisessa. Hävisin sekä ajassa että laadussa. Harvoin olen ollut tappiosta niin iloinen. Ystäväni Oulussa ja Turussa ovat myös jaksaneet kannustaa. Jotkut heistä eivät edes epäilleet onnistumistani.



# Sisältö

<b>Alkusanat</b>	<b>3</b>
<b>Tiivistelmä</b>	<b>9</b>
<b>Resumé</b>	<b>11</b>
<b>Abstract</b>	<b>13</b>
<b>1 Tutkimuksen tausta ja tutkimustehtävät</b>	<b>15</b>
1.1 Tutkimuksen taustaa	15
1.2 Tutkimustehtävät ja niiden suhteet	19
1.3 Teoreettiset lähtökohdat	25
1.3.1 Keskeiset käsitteet	25
1.3.2 Tutkimuksen luonne	31
1.4 Tutkimuksen eteneminen ja raportin rakenne	35
<b>2 Kaupunkien keskushallinnon harjoittama palvelutuotannon ohjaus 1990-luvun alkupuolella</b>	<b>43</b>
2.1 Kaupunkien keskushallintojen ja palvelutuotannon ohjauksen muutoksia ennen 1990-luvun alkupuolta	43
2.2 Keskushallintojen ja palvelutuotannon ohjauksen tilanne 1990-luvun alkupuolella	47
2.2.1 Valtion hallinnonuudistukset muutosten lähtökohtina	48
2.2.2 Tutkimuskaupunkien hallinnonuudistukset 1990-luvun alkupuolella	52
2.2.3 Budjetoitimuutokset ja tuotannon ohjaus	59
2.2.4 Hallinnonuudistusten, budjetoitimuutosten ja laman vaikutukset palvelutuotannon ohjaukseen	64
<b>3 Palvelutuotannon hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän muutoksia</b>	<b>69</b>
3.1 Palvelujen järjestämisen toimintatavat 1990-luvun alkupuolella	69
3.2 Toimintatapojen muutoksia tutkimuskaupunkien palvelutuotannossa	72
3.2.1 Hierarkkisen toimintatavan muutoksia ja konsernimaisen rakenteen kehittyminen	72
3.2.2 Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen	77
3.2.3 Toimintatapojen muutosten vaikutus organisaatorakenteeseen ja tuloksellisuuteen	87
3.2.4 Kaupunkien johdon näkemyksiä toimintatapojen muutoksista	95
3.3 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän tuloksellisuudesta	100
3.3.1 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän ominaisuuksia ja niiden tehokkuuden arvioinnin ongelmia	100
3.3.2 Kustannusten arviointi hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa	109

3.3.3	Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien ominaisuuksia _____	118
3.3.4	Tilaaaja-tuottajamallin tehostaminen ja näennäismarkkinat _____	127
3.4	Toimintatapojen valinta ja hybridioorganisaation syntyminen _____	133
3.4.2	Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen muutoksia _____	136
3.4.3	Toimintatapojen tuloksellisuuden arvioinnin ja valinnan ongelmallisuus _____	139
3.4.4	Toimintatapojen muutosten vaikutuksia konsernijohtamiseen _____	141
<b>4</b>	<b>Konsernijohtamisen muutoksia _____</b>	<b>143</b>
4.1	Hallinnonuudistusten vaikutuksesta johtamisjärjestelmiin _____	149
4.2	Johtamisjärjestelmien muutoksia tutkimuskaupungeissa _____	156
4.2.1	Hierarkkisten rakenteiden muutoksia _____	156
4.2.2	Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisen vaikutuksesta konsernijohtamisen rakenteiden muutokseen _____	161
4.2.3	Johtamismenetelmien muutoksia: tulosjohtamisesta strategiseen johtamiseen _____	167
4.2.4	Johtamisen rakenteiden ja menetelmien muutosten suhteesta _____	179
4.2.5	Kaupunkien johdon näkemyksiä johtamisen muutoksista _____	180
4.3	Konsernijohtamisen rakenteista ja menetelmistä _____	186
4.3.1	Konsernimaisen hierarkian tulosjohtaminen _____	186
4.3.2	Konserni johtamisjärjestelmänä _____	191
4.3.3	Strateginen johtaminen: sen näkökulmat ja prosessit _____	199
4.4	Yhteenvetoa: strateginen konsernijohtaminen johtamisjärjestelmänä _____	212
4.4.1	Strategisen konsernijohtamisen käsitteiden täsmennyksiä _____	212
4.4.2	Konsernin kehittyminen johtamisen rakenteeksi _____	213
4.4.3	Johtamismenetelmien muutoksia _____	214
4.4.4	Konsernijohtamisen ja toimintatapojen muutosten suhteesta _____	215
<b>5</b>	<b>Hybridioorganisaation ja sen konsernijohtamisen muotoutuminen _____</b>	<b>217</b>
5.1	Tilanne vuosituuhannen vaihteessa _____	221
5.1.1	Hybridioorganisaatio ja konsernirakenne toimintatapojen muutosten seurauksena _____	221
5.1.2	Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon eriytymisen ja yhdenmukaisuuden paineista _____	223
5.1.3	Strateginen konsernijohtaminen hybridioorganisaation hallinnassa _____	226
5.2	Toimintatapojen ja niiden strategisen konsernijohtamisen muutoksia tutkimuskaupungeissa 2000-luvulla _____	230
5.2.1	Muutoksia toimintatavoissa ja hybridioorganisaatioissa _____	230
5.2.2	Muutoksia toimintatapojen ohjausstrategioissa ja omistaja- politiikassa _____	232
5.2.3	Toimintamalliajattelu toimintatapojen valinnan ja hallinnan välineenä _____	243
5.2.4	Johdon näkemyksiä palvelutuotannon strategisesta konsernijohtamisesta _____	247
5.3	Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinnasta ja hybridioorganisaation hallinnasta _____	254

5.3.1	Ohjausjärjestelmien valintaan ja suorituskykyyn vaikuttavista tekijöistä _____	255
5.3.2	Hybridiorganisaation konsernijohtaminen _____	263
5.3.3	Toimintatapojen (sisäisen ja ulkoisen) tehokkuuden ja hallinnan tasapaino _____	266
5.4	Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinnan ja hybridiorganisaation konsernijohtamisen suhteesta _____	271
5.4.1	Palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen käsitteistä _____	271
5.4.2	Toimintatapojen valinta ja hybridiorganisaation muotoutuminen _____	274
5.4.3	Toimintatapojen hallinta ja hybridiorganisaation konsernijohtamisen muotoutuminen _____	279
5.4.4	Ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan suhteesta _____	284
<b>6</b>	<b>Päätelmiä ja tutkimuksen arviointia _____</b>	<b>291</b>
6.1	Tutkimustuloksia ja päätelmiä _____	291
6.1.1	Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen, hybridiorganisaation muotoutuminen ja toimintatapojen valintakriteerit _____	291
6.1.2	Hybridiorganisaation konsernijohtamisen muotoutuminen _____	296
6.1.3	Hybridiorganisaation ja konsernijohtamisen muutosten suhteesta _____	300
6.1.4	Tulosten vertailua lähtökohtaolettamuksiin _____	302
6.2	Tutkimuksen arviointia _____	304
6.2.1	Tutkimuksen luotettavuus _____	305
6.2.2	Pohdiskelua ja virikkeitä kehittämistyölle ja jatkotutkimuksille _____	309
	<b>Lähteet _____</b>	<b>312</b>
	<b>Liitteet</b>	
Liite 1.	Haastatteluteemat ja -kysymykset _____	322
Liite 2.	Haastatellut henkilöt _____	326
Liite 3.	Tutkimuksessa käytetty keskeinen asiakirja-aineisto kaupungeittain _____	327
Liite 4.	Tutkimuskaupunkien organisaatiokaaviot 1993–2006 _____	330
Liite 5.	Tutkimuskaupunkien keskushallintojen organisaatiokaaviot 1993–2006 _____	338
	<b>Kuvioluettelo</b>	
Kuvio 1.	Tutkittavat ilmiöt ja konteksti _____	20
Kuvio 2.	Tutkimusasetelma ja -tehtävät _____	22
Kuvio 3.	Esioletukset palvelutuotannon toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutoksista ja niiden suhteista _____	23
Kuvio 4.	Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet _____	27
Kuvio 5.	Ohjausjärjestelmät ja -mallit jatkumona sekä tutkimuksen kohdealue _____	28
Kuvio 6.	Sopimuksellisen hallinnon teoreettinen tausta _____	31
Kuvio 7.	Deduktion, induktion ja abduktion erojen vertailu _____	36
Kuvio 8.	Tutkimusprosessi hermeneuttisena kehänä _____	37
Kuvio 9.	Konsernikäsitteistö ja erilaiset toimintatavat _____	89
Kuvio 10.	Markkinasuuntautuneen mallin peruselementit _____	101



Kuvio 11. Tuloksellisuuskäsitteistö _____	105
Kuvio 12. Tuotteen kustannusrakenne hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa _____	110
Kuvio 13. Kustannusten aiheuttajien piilopaikat _____	114
Kuvio 14. Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset _____	115
Kuvio 15. Markkinoiden, hierarkioiden ja hybridien ominaisuudet _____	121
Kuvio 16. Sopimuksellisuuden muodot _____	123
Kuvio 17. Sopimusohjaus ohjausjärjestelmänä _____	124
Kuvio 18. Arvio hierarkkisen, markkinasuuntautuneen ja markkinaehtoisen palvelutuotannon suhteellisista muutoksista _____	138
Kuvio 19. Tasapainoinen onnistuminen prosessina / HAUS _____	174
Kuvio 20. Tyypillinen konsernin ja konsernijohdon rakenne _____	193
Kuvio 21. Kuntakonsernin yksiköt johtamisjärjestelmässä _____	195
Kuvio 22. Strategisen johtamisen analyyttinen prosessimalli _____	200
Kuvio 23. Muodolliset ohjausjärjestelmät _____	203
Kuvio 24. BSC-malli ja sen näkökulmat _____	208
Kuvio 25. Tuloksellisuuden arvioinnin perusnäkökulmat _____	209
Kuvio 26. Johtamisnäkökulmat ja panos-tuotosajattelu strategiakarttana _____	210
Kuvio 27. Tutkittavien ilmiöiden suhteita ja luvun 5 rakenne _____	220
Kuvio 28. Palvelutuotannon konsernijohtaminen vuosituhaten vaihteessa _____	227
Kuvio 29. Liikelaitosten ja tytäryhtiöiden ohjaus Oulussa _____	238
Kuvio 30. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus _____	240
Kuvio 31. Hallintakustannukset ja tuotannon tekijöiden rajoitukset _____	259
Kuvio 32. Epävarmuuden vaikutus ohjausjärjestelmän valintaan _____	260
Kuvio 33. Kokonaiskustannukset ja tuotannon tekijöiden rajoitukset _____	262
Kuvio 34. Organisaation tehokkuuden kriteerit _____	268
Kuvio 35. Tuloksellisuuden ja hallinnan elementit ohjausjärjestelmäteoriassa _____	269
Kuvio 36. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja hallinnan elementit (panos-tuotosajattellulla täydennetyssä BSC-mallissa) tutkimuskaupunkien käytännön mukaan _____	270
Kuvio 37. Palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen hybridioorganisaatiossa _____	281
Kuvio 38. Tuloksellisuuden ja hallinnan tasapaino toimintamalleissa _____	287

# Tiivistelmä

*Juhani Määttä (2010):* **Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen.** Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. Acta nro 221. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tämän tutkimuksen lähtökohta oli hyvin käytännöllinen. Tarkoituksena oli jatkaa tutkimuskaupunkien tilaaja-tuottajamalleista tehtyjä tutkimuksia syventämällä niiden konsernijohtamista koskevia kohtia. Tutkimuksen aikana painopiste on tarkentunut palvelutuotannon toimintatapojen valintaan ja hallintaan niiden konsernijohtamisessa. Millaisia menetelmiä ja välineitä markkinasuuntautuneen toiminnan yleistymisen seurauksena muotoutunut konsernijohto käyttää toimintatapojen valinnassa ja miten se hallitsee konsernijohtamisen avulla toimintatapojen erilaistumisen seurauksena syntynyttä hybridiorganisaatiota.

Tutkimuksen tavoitteena on ollut ensisijaisesti lisätä ymmärrystä tapahtuneisiin muutoksiin. Tutkimuksen tavoitteena on ollut myös antaa virikkeitä kaupunkien johdolle toimintatapojen johtamisen kehittämisessä ja oppia toisten malleista ja kokemuksista. Siinä jouduttiin myös yhdenmukaistamaan ja määrittelemään kaupunkien käyttämiä usein epämääräisiä ja ristiriitaisia termejä ja käsitteitä. Se oli luoteeltaan kartoittava.

Tutkimus eteni abduktiiviseen logiikkaan perustuvan tapaustutkimuksen tutkimusotteen mukaisesti. Päättelyllä pyrittiin pääsemään kiinni siihen logiikkaan, joka esiintyy käytännön tasolla. Kustakin tutkittavasta ilmiöstä (palvelutuotannon ohjausjärjestelmien, konsernijohtamisen menetelmien ja hybridiorganisaation konsernijohtamisen muutokset) tarkasteltiin aluksi niiden lähtökohtatilannetta ja tapahtuneita muutoksia. Empiirisen aineiston ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta määriteltiin käytetyt keskeiset käsitteet, joiden avulla tulkittiin taas aineistoa. Tällaisella hermeneuttisella kehällä liikuttiin useaan kertaan.

Tutkimustehtävittäin tulokset voidaan pelkistää seuraavasti:

1. Markkinasuuntautunut toimintatapa ja erityisesti yhteistyöhön perustuva konsernin sisäinen tilaaja-tuottajamalli, joka on kehittynyt kohti hybridijärjestelmää, ovat yleistyneet viime vuosina. Kilpailuttaminen ja näennäismarkkinoiden kehittäminen ovat olleet vähäistä, mutta lisääntymässä henkilöstön eläköityessä sekä markkinoiden ja tilaajaosaamisen kehittyessä. Toimintatapojen muutosten seurauksena on kaupunkien johtamiseen

muodostunut konsernirakenne ja hybridioorganisaatio, joka sisältää useita eri ohjausjärjestelmiä.

2. Strateginen johtaminen on kehittynyt myös konsernirakenteen ja hybridioorganisaation johtamismenetelmäksi vuorovaikutteisten strategiaprosessien sekä panos-tuotosajatteluun ja BSC-mittareihin perustuvan tavoitteiden asetteluun ja tuloksellisuuden arvioinnin seurauksena. Strategista johtamista käytetään siis myös toimintatapojen valinnan pohjana. Vaikka kaupunkien konsernijohtamisen rakenteet poikkeavat toisistaan paljonkin, on strateginen johtamismenetelmä niissä hyvin samankaltainen.
3. Palvelutuotannon eri toimintatapojen konsernijohtaminen painottuu niiden tuloksellisuuden tai suorituskyvyn arviointiin perustuvaan valintaan ja sen tuloksena syntyneen hybridioorganisaation hallintaan. Valinnassa painottuvat poliittiset näkemykset ja konsernijohtamisen arviot eri ohjausjärjestelmien soveltuvuudesta erityyppisiin toimintoihin. Tässä tutkimuksessa korostetaan lisäksi tuotannontekijöiden rajoitusten esimerkiksi normiohjauksen vaikutuksia toimintatapojen kokonaiskustannuksiin ja valintaan. Siinä on myös analysoitu tuloksellisuuden elementtejä ja tehokkuuden ja hallinnan suhdetta kaupunkien toimintamalleissa.

Tapahtuneiden muutosten ymmärtämisen ja tehtyjen yhteisten käsitelmäärittelyjen avulla voidaan selkeyttää kaupunkien toimintatapojen valinnan ja niiden konsernijohtamisen kehittämistä ja helpottaa niiden yhteistyötä. Tarkasteltujen toimintatapojen valintakriteereiden kehittäminen vaatii vielä paljon tutkimustyötä ja laskentajärjestelmien kehittämistä.

**Avainsanat:** tilaaja-tuottajamalli ja hybridijärjestelmä, strateginen konsernijohtaminen, ohjausjärjestelmän valinta ja hybridioorganisaation hallinta.

# Resumé

*Juhani Määttä (2010):* **Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen (Uppkomsten av hybridorganisationer och koncernledning av dem).** En undersökning om förändringar i hierarkiska och marknadsorienterade verksamhetsformer och koncernledning av dem i Jyväskylä, Tammerfors, Uleåborg och Åbo under 1993–2006. Acta nr 221. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Utgångspunkten i denna undersökning var mycket pragmatisk. Syftet var att gå vidare med de undersökningar som gjorts om beställar-utförarmodellerna i de undersökta städerna genom att noggrannare granska de punkter som gällde deras koncernledning. Under undersökningens gång kom fokus att ligga på valet och styrningen av verksamhetsformer för serviceproduktion vid koncernledning. Vilka metoder och verktyg använder en koncernledning, som uppkommit till följd av att marknadsorienterad verksamhet blivit vanligare, vid valet av verksamhetsformer och hur styr den en hybridorganisation som uppkommit till följd av att de olika verksamhetsformerna differentierats?

Syftet med undersökningen har primärt varit att öka förståelsen för de förändringar som ägt rum. Ett mål har också varit att ge städernas ledning incitament att utveckla ledningen av verksamhetsformerna och att lära sig av andras modeller och erfarenheter. I undersökningen måste också de ofta vaga och motstridiga termerna och begreppen som städerna använde samordnas och definieras. Undersökningen hade en kartläggande karaktär.

Undersökningen framskred enligt en fallstudiemetod som baserade sig på abduktiv logik. För att komma fram till den logik som finns på praktisk nivå användes slutledning. För varje företeelse som undersöktes (förändringar i styrsystemen för serviceproduktion, i koncernledningens metoder och i koncernledningen inom en hybridorganisation) granskades först deras utgångspunkt och de förändringar som ägt rum. På basis av det empiriska materialet och forskningslitteratur definierades de centrala begrepp som användes med hjälp av vilka materialet tolkades. Undersökningen gjordes många gånger inom en sådan hermeneutisk ram.

Rönen enligt forskningsfält kan sammanfattas på följande sätt:

1. Ett marknadsorienterat verksamhetssätt och framför allt en beställar-utförarmodell inom koncernen som bygger på samarbete och som har utvecklats i riktning mot ett hybridssystem har blivit vanligare under de senaste åren. Förekomsten av konkurrensutsättning och utveckling av en skenmarknad har

varit blygsam, men i och med pensionsavgångarna och utvecklingen av marknaden och beställarkompetensen ökar detta. Som en följd av förändringarna i verksamhetsformerna har en koncernstruktur och en hybridorganisation med flera olika styrsystem uppkommit i städernas ledning.

2. Strategisk ledning har utvecklats som en ledningsmetod också i koncernstrukturer och hybridorganisationer som en följd av interaktiva strategiprocesser samt input- och outputstrategier och BSC-mått som bygger på målsättning och resultatutvärdering. Strategisk ledning används alltså också som underlag när verksamhetsformer väljs. Trots att städernas koncernledningsstrukturer avviker rätt mycket från varandra är den strategiska ledningsmetoden mycket liknande i dem alla.
3. Koncernledningen av de olika verksamhetsformerna för serviceproduktion fokuserar på valet av former som baserar sig på utvärdering av resultat eller effektivitet och på styrningen av en hybridorganisation som uppkommit som ett resultat av detta. I valet betonas politiska synsätt och koncernledningens bedömningar av hur de olika styrsystemen lämpar sig för olika typs funktioner. I undersökningen betonas dessutom produktionsfaktorernas begränsningar, till exempel normstyrningens effekter på totalkostnaderna och valet av verksamhetsformer. I undersökningen har också analyseras resultatelement och förhållandet mellan effektivitet och styrning i städernas verksamhetsmodeller.

Förståelsen av de förändringar som ägt rum och de gemensamma begreppsdefinitionerna kan klargöra utvecklingen av valet av verksamhetsformer och koncernledningen av dem samt underlätta samarbetet mellan dem. En utveckling av urvalskriterierna för de undersökta verksamhetsformerna kräver ännu mycket forskningsarbete och utveckling av kalkyleringssystemen.

**Nyckelord:** beställar-utförarmodell och hybridssystem, strategisk koncernledning, val av styrsystem och styrning av en hybridorganisation

# Abstract

*Juhani Määttä (2010):* **Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen.** (Formulation of hybrid organizations and their corporate management). A study on changes in hierarchical and market-oriented mechanisms and their effect on corporate management in the Finnish towns of Jyväskylä, Oulu, Tampere and Turku in 1993–2006. Acta No. 221. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The starting point of this approach was very pragmatic, the purpose being to pursue the former studies on the purchaser-producer split of the target towns by dealing more extensively with issues concerning their corporate management. During the research the issues relating to the choice and the control of service production mechanisms in corporate management became the centre of focus. What kind of mechanisms and tools does the corporate management formed as a result of increased market-orientation use and how does it control the hybrid organization that has evolved through the differing mechanisms?

The primary purpose of the research has been to increase understanding of the changes that have taken place. Another goal has been to give the municipal management a stimulus for developing the management of mechanisms and learning from the examples and experiences of others. The towns often used vague and inconsistent terms and concepts which also had to be standardized and defined. The main purpose at that stage of research was to map out the situation.

The research was carried out according to a case study method based on abductive logic. The goal of this reasoning was to understand the logic that is common on the practical level. First, the initial situation of each topic relevant to the study (changes in governance structures and processes concerning service production as well as changes in the methods of corporate management and the mechanisms of hybrid organizations) was established and the changes that had taken place were analysed. The central concepts used in the study for examining the material were defined on the basis of empirical study material and research literature. Many times the research moved in a hermeneutic circle.

The result of each study field can be reduced to the following trends:

1. The market orientated mechanisms and especially the internal, co-operation based purchaser-producer split of the corporation, which has developed towards hybrid organization, have become common in recent years. Bid

seeking and the development of quasi market have so far been insignificant, but are increasing as the personnel are retiring and the markets as well as the customer knowledge are improving. As the result of the changes in mechanisms the municipal management has adopted a corporate structure and hybrid organization, which include several governance structures and processes.

2. Strategic management has also developed into a management form used in corporate structure and hybrid organization as a result of interactive strategy processes, target settings based on input-output strategies and BSC meters, and productivity valuation. Strategic management is also used as a basis when choosing mechanisms. Although the corporate management structures in each town are very different the forms of strategic management are very similar.
3. The management of different service production mechanisms concentrates on choosing the ones based on their productivity and efficiency valuation and the management of the resulting hybrid organization. The choices strongly reflect political views and the corporate management's estimates on the suitability of different governance structures and processes for different types of mechanisms. This research also emphasizes the effects of asset specificity, for example normative guidance, on the total costs and the choice of different mechanisms. It also analyzes the elements of productivity and the relation efficiency and governance in the mechanisms of the different towns.

Understanding the changes and mutually agreed concept definitions can help improve the choice of governance structures and processes and the corporate management in the towns. Developing the choice criteria of the mechanisms examined still requires a lot of research and an improvement of calculation systems.

**The key words:** Purchaser-producer split and hybrid organization, strategic corporate management, choosing governance structures and processes and management of hybrid organization.

# 1 Tutkimuksen tausta ja tutkimustehtävät

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Tämän tutkimusraportin lähtökohtana ovat olleet kohdekaupunkien tilaaja-tuottajamalleja koskevat tutkimukset, tutkijan henkilökohtaiset kokemukset ja mielenkiinto konsernijohtamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut syventää tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä palvelutuotannon toimintatapojen tuloksellisuuden ja niiden konsernijohtamisen tutkimisen osalta. Tutkimuksella on pyritty ymmärtämään palvelutuotannon ohjausjärjestelmissä ja niiden johtamisessa tapahtuneita muutoksia. Tavoitteena on ollut myös tuottaa tietoa ja virikkeitä kaupunkien päätöksentekijöille ja ammattijohdolle toimintatapojen johtamiseen ja valintaan sekä koota ja vertailla kaupunkien aiheeseen liittyviä asiakirjoja.

### Kaupunkien tilaaja-tuottajamallia koskevia tutkimuksia

Tampereen yliopiston tutkijaryhmä teki Jyväskylän, Tampereen ja Turun kaupunkien toimesta tutkimuksen niiden toimintamallien uudistushankkeista ja erityisesti tilaaja-tuottajamallien soveltamisesta (Kallio ym. 2006). Vähän aikaisemmin osa samasta tutkijaryhmästä oli tehnyt vastaavan selvityksen Oulun ydinkunta-palvelukuntamallista (Martikainen - Meklin, 2003). Tutkimusten yleiset johtopäätökset olivat kaupunkikohtaisista käytännön eroista huolimatta varsin yhdenmukaisia. Samoihin aikoihin valmistui Efektia Oy:n (2004) 11 suurehkoa kaupunkia koskeva tilaaja-tuottajamallia koskeva selvitys.

Tutkimuksissa todettiin, että tilaaja-tuottajamalli muuttaa paljon perinteistä hierarkkista toimintatapaa ja luo paineita koko kuntaorganisaation taloudellisten roolien pohtimiseen ja selkeyttämiseen. Tämä koskee palvelujen tilaajan, rahoittajan, tuottajan ja omistajan roolia. Kuntien todettiin muuttuneen toiminnallisiksi konserneiksi ja niihin on syntynyt konsernijohto ja sen esikunta, joiden vastuulle luonnostaan kuuluu rahoituksesta ja omistamisesta huolehtiminen.

Tutkimuksissa todettiin tilaaja-tuottajamallien yhteydessä käytettävän käsitteistön selkiytymättömyys. Siinä mallit jaettiin sisäisiin ja ulkoisiin. Sisäisessä mallissa tuottajat olivat kunnan budjettitaloudessa olevia organisaatioita ja suhde tuottajiin perustui kumppanuuteen ja/tai sopimuksiin. Ulkoisessa mallissa tuottajina olivat kunnan ulkoiseen konserniin kuuluvat yksiköt, kolmas sektori tai yritykset. Tällöin yhteistoiminta voi perustua kumppanuuteen tai yleisemmin kilpailuttamiseen.

Tilaaja-tuottajamallin yhdeksi käynnistäjäksi tutkimuksessa todettiin toimintaympäristön muutos ja sen ennakoitavissa oleva kehitys, jotka synnyttivät muutos-



paineita hitaasti reagoiviin hierarkkisiin ohjausjärjestelmiin. Mallin avulla pyrittiin kanavoimaan asukkaiden toivomukset ja tarpeet tilaajalautakuntien ja niiden alaisten yksiköiden avulla kunnallisiin palvelujärjestelmiin. Toisaalta jaolla tilaajiin ja tuottajiin tavoiteltiin selkeyttä sisäiseen työnjakoon ja sitä kautta tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Palvelujen tuotteistaminen ja niiden hintojen laskenta todettiin kuitenkin ongelmalliseksi lähinnä seuranta- ja laskentajärjestelmien kehittymättömyydestä johtuen. Kaupunkien välistä kustannusvertailua oli vaikea tehdä. (Kallio ym. 2006, 314–320.)

Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen pohjalta nousivat tämän tutkimuksen kannalta keskeisiksi lähtökohdiksi seuraavat näkemykset:

- Toiminnan lähtökohdaksi nimetään usein asiakkuus ja tarkoitukseen sopiva laatu, mutta suuremmat muutokset tapahtuvat tavassa nähdä työprosessit ja tarpeessa suunnitella työn tekemistä.
- Korostetaan toiminnan tehostamista sekä osaamista tilauksen tekemisessä ja työtoiminnoissa. Kustannustietoisuus lisääntyy.
- Yhteistyön luonne muuttuu kumppanuudeksi. Työnjakoa, keskinäisten sopimusten tarkkuustasoa ja henkilöstön rekrytointia joudutaan miettimään tarkemmin.
- Konsernijohdon merkitystä ja omistajapolitiikkaa, yksityisen ja julkisen toiminnan vertailtavuutta sekä uudenlaista asiakkuuden ymmärtämistä ja markkinoiden haasteita korostetaan.
- Miten varmistetaan kokonaisuuden etu, kuinka toimintaa koordinoidaan ja samalla taataan luottamuksellinen toiminta? (emt. 320–322.)

Haastatteluissa eri osapuolet näkivät mallin soveltamisen ja sen seuraukset osin eri tavoin. Luottamushenkilöt korostivat valta- ja vastuusuhteiden selkeyttämistä ja näkivät omien uusien valta-asemiensa vakiintuvan ja omistajaohjauksen vahvistuvan. He pohtivat myös henkilöstön aseman muutosta ja paineita. Moniosaamista ja johtajuutta korostettiin muutoksesta selviämisessä. Johtavat viranhaltijat korostivat omistajapolitiikkaa ja konsernijohtamista tuotannon ohjauksessa, liikelaitosten johtamiskäytäntöjä ja johtokuntien jäsenten osaamista. He pohtivat myös tavoitteiston eriytymistä eri toiminnoissa, prosessiajattelun vaikutuksia työntekoon, henkilösuhteiden heikkene- mistä ja muutosvastarintaa. Huomiota oltiin suuntaamassa rakenteiden uudistami- sesta enemmän toimintaprosesseihin ja johtamiseen ohjauksessa. Henkilöstöryhmien edustajat suhtautuivat malliin kaksijakoisesti. He olivat huolestuneita kilpailuttamisen vaikutuksista omaan työllisyyteensä ja edellyttivät tasapainon löytämistä toiminnan laadun ja hinnan suhteen. Toisaalta he luottivat kuntatyön laadun kantavan kilpailluilla markkinoillakin ja muistuttivat, että säästöjä ei synny nopeasti. Yhteisinä tilaaja-tuotta- jamallin käyttöä selkeyttävinä tekijöinä nähtiin lainsäädännön tarkistukset, käsitteistön selkeyttäminen ja johdon laskentatoimen kehittäminen (emt. 322–329).

### **Tilaaja-tuottajamallin kehittämisiongelmat ja tämä tutkimus**

Tutkimuksessa pohdiskeltiin myös tilaaja-tuottajamallin kehittämistä ja sen ongel- mia.

Oleellisia kysymyksiä todettiin olevan:

1. Avautuvat markkinat? Missä oloissa ja millä ehdoilla markkinat ovat mahdollisia? Kuinka pitkäaikaisiin sopimuksiin kuntien tulee eri palvelujen tuotannossa sitoutua? Miten sovitetaan tilaajan ja tuottajan intressit? Miten turvataan palvelut alueilla, joissa on pieni väestöpohja, vähän yrittäjiä ja pitkät etäisyydet? Ja erityisesti, miten rakennetaan luottamusta ja toimintavarmuutta kunnioittavia toimintamalleja ja kumppanuutta?
2. Poliittisen johtamisen ja kuntaorganisaation johtamisen yhteensovittaminen: Miten tilaajan ja tuottajan poliittinen johtaminen järjestetään? Siirrytäänkö myös poliittisesti ohjaamaan prosesseja? Miten tällöin budjeteissa asetetaan taloudelliset raamit? Miten tavoitteisto konkretisoituu tilauksiksi ja miten asiakkaiden tarpeet välittyvät tilaajille?
3. Konsernijohtamisen korostunut vaativuus: Koko kunnan edun arviointi korostuu näissä ”kahtia jaetuissa” järjestelmissä. Toiminnan koordinoinnin ja yhtenäisten pelisääntöjen luomisen tarpeet ovat ilmeiset. Konsernijohdon ohjauskeinona olevan informaation tulee olla riittävä. Tarvitaanko myös yhdessä opiskelun areenoita, vuorovaikutusta, jossa eri toimijatahoja sitoutetaan noudattamaan kokonaisstrategiaa, jotta vältetään osaoptimoineilta ja voitaisiin suosia yhtenäisiä käytäntöjä?
4. Keskitettyjen palvelujen markkinaehtoinen toiminta: Johtaako konsernipalveluiden liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen markkinaehtoistamiseen ja muutoksiin niiden tilaamisen ja tuottamisen suhteissa?
5. Henkilöstön saannin, osaamisen ja aseman vahvistaminen: Kunnissa on opittu noudattamaan melko perinteisiä työkäytäntöjä. Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä joudutaan miettimään töiden sisältöä, laatuksymyksiä, asiakkaan kohtaamista jne. Uudet toimintatavat liudentavat myös rajaa yksityisen ja julkisen sektorin väliltä. Miten tällöin varmistetaan henkilöstön saanti ja toimintayksikköraajat ylittävä osaaminen? (emt. 329–331.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään kysymykseen 3. Miten konsernijohto ohjaa tilaaja-tuottajamallia ja muitakin palvelutuotannon toimintatapoja? Mikä on ollut konsernijohdon rooli tuotannon ohjausjärjestelmien valinnassa ja kehittämisessä? Miten konsernijohtamista on kehitetty? Mikä on strategisen johtamisen merkitys konsernin johtamisessa? Miten konsernijohto hallitsee eri ohjausjärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta? Miten se turvaa kokonaisedun ja -tehokkuuden ja estää osaoptimoinnin? Myös eo. kysymyksiä 1 ja 2 joudutaan tällöin käsittelemään, vaikkakin kysymystä 3 vähemmän. Markkinaehtoinen toiminta (kohta 4) rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimuksen lähtökohdat olivat pitkälti myös subjektiivisia. Pitkäaikainen työkokemus ja erilaiset kehittämisprojektit vaikuttivat tutkimuksen etenemiseen ja tuloksiin. Subjektiiviset lähtökohdat voivat olla tutkimuksessa sekä heikkous että vahvuus. Ne on syytä käsitellä avoimesti ja tunnistaa. Subjektiivisuus tässä tutkimuksessa voi liittyä käsittelyyn, runsaan asiakirja-aineiston valintaan sekä sen ja haastattelujen tulkintaan.

## Tutkimuksen tarkoitus ja teema

Tämä tutkimus sai vauhtia, kun Jyväskylä, Oulu, Tampere ja Turku päättivät jatkaa tilaaja-tuottajamallia koskevia tutkimuksiaan. Tarkoituksena oli syventää aiempia tutkimuksia mallin soveltamisesta ja kehittämisestä sekä sen tuloksellisuudesta perinteiseen hierarkkiseen tuotantojärjestelmään verrattuna ja tutkia miten kaupunkien keskushallinto johti mallin mukaista toimintaa. Tämä edellytti kaupunkien keskushallinnon ja sen käyttämien johtamismenetelmien muutosten tarkastelua. Konsernijohtamiseen liittyvät tekijät ryhmiteltiin kahteen osaan: mallin valintaan ja kehittämiseen liittyviin sekä johtamisjärjestelmän kehittämiseen liittyviin tekijöihin. Niiden pohjalta tarkasteltiin sitten toimintatapojen esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin johtamista.

Tutkimuskaupunkien käytäntöjen lisäksi haluttiin selvittää tutkimuskirjallisuudesta palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valintaan ja sen seurauksena syntyvien organisaatioiden johtamiseen liittyviä tuloksia, joita voitaisiin soveltaa palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamiseen. Tarkoituksena oli käytäntöjä koskevien tietojen ja tutkimustiedon avulla ymmärtää tapahtunutta kehitystä ja nykyistä tilannetta ja sitä kautta antaa virikkeitä poliittiselle ja ammatilliselle konsernijohdolle ja luoda edellytyksiä tehdä tuotannon ohjausjärjestelmien toimintatapojen valintaan ja niiden konsernijohtamiseen liittyviä ratkaisuja. Tavoitteena oli tarkastella valintaan liittyvän tuloksellisuuden ja hallinnan suhteita kaupunkien konsernijohtamisessa. Tarkoituksena oli myös koota ja luoda aineistoa nykyiseen usein kaksinapaiseen keskusteluun markkinoiden ja oman organisaation paremmuudesta palvelujen tuotannossa.

Tutkimuksen tarkoitus muuttui osittain sen kuluessa. Aluksi painopiste oli johtamisjärjestelmien, erityisesti strategisen konsernijohtamisen tutkimuksessa, mutta sen kuluessa painopiste siirtyi palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valintaan, tuloksellisuuteen ja niihin vaikuttaviin tekijöihin. Eri toimintatapojen konsernijohtaminen säilyi kuitenkin keskeisenä tehtävänä. Sitä tarkistellaan kuitenkin lähinnä toimintatapojen valintojen ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinnan kannalta.

Kun tavoitteena oli toimintatapojen valintaan ja hallintaan liittyvän ymmärryksen lisääminen, valittiin tutkimuksen teemaksi muutosten tarkastelu. Miten toimintatavat ja niiden johtaminen ovat muuttuneet laman ja suurten hallinnonuudistusten jälkeisenä aikana, tarkemmin vuosina 1993–2006? Muutoksia tarkasteltiin sekä virallisten asiakirjojen että konsernijohdon kokemusten ja näkemysten pohjalta. Tavoitteena oli siis kohdistaa huomio tapahtuneisiin toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksiin, näiden keskinäisiin suhteisiin ja johdon toimintaan muutoksissa ja sitä kautta antaa virikkeitä johtamisen kehittämistoimintaan.

Vaikka muutosten tutkiminen on monessa suhteessa ongelmallista (ks. Vartola, 1979, 71–76), päädyin sen tutkimiseen myös kiinnostukseni, kokemusteni ja myös asiakirja-aineiston vuoksi. 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset ja myös viime vuosien päätökset on varsin hyvin dokumentoitu. Muutosten tarkastelu antaa myös paremman kuvan kaupunkien palvelutuotanto- ja johtamisjärjestelmistä kuin pelkkä nykytilanteen vertailu, koska kaupungit etenevät järjestelmiensä kehittämisessä eri tavoin ja eri järjestyksessä. Muutosten tarkastelun ja tutkimustiedon avulla saatoin myös hyödyntää parhaiten kokemusteni ja käytännön johtamistyössä syntyneen osaamiseni. Arvelin sen edistävän tutkimuksen tarkoituksia hyvässä ja pahassa.

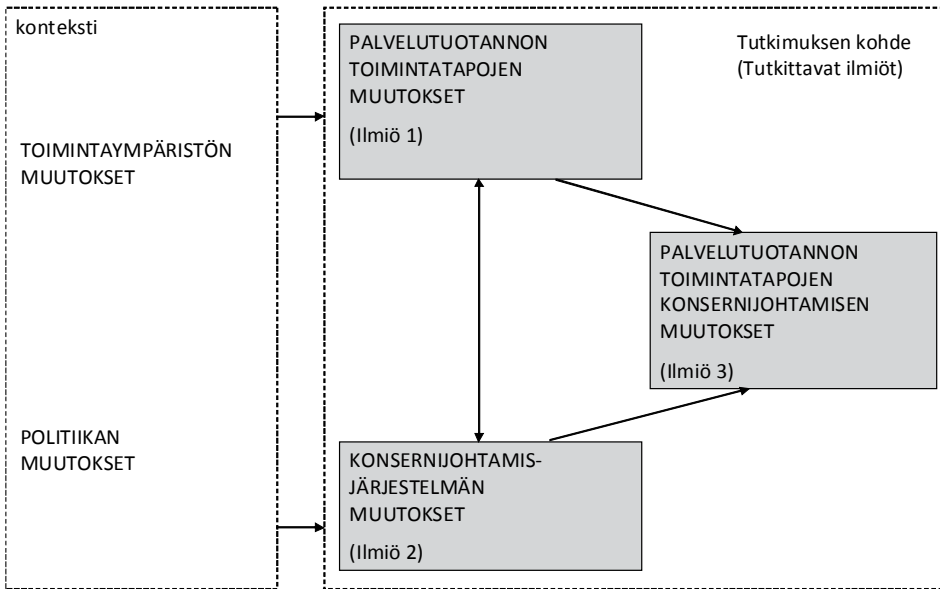
Tässä tutkimuksessa käsitellään muutosten yhteisiä piirteitä. Tavoitteena ei kuitenkaan ollut yhteisen mallin luominen palvelutuotannon toimintatapojen tuloksellisuuteen, valintaan ja hallintaan vaikuttavista tekijöistä ja niiden suhteesta. Keskeisenä tavoitteena oli siis vain kartoittaa palvelutuotannon ohjausjärjestelmien ja niiden konsernijohtamisen muutoksia asiakirja-aineiston ja johdon haastattelujen avulla ja antaa kaupunkien johdolle virikkeitä ja välineitä toimintatapojen valintaan ja hallintaan. Tällöin yhteisten piirteiden tarkastelu nousi kaupunkikohtaisten erojen vertailua keskeisemmäksi tutkimuskohteeksi.

## 1.2 Tutkimustehtävät ja niiden suhteet

### Tutkittavat ilmiöt ja niiden suhteet

Keskeinen tutkittava ilmiö oli siis kaupunkien keskushallintojen harjoittama erilaisten palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtaminen. Ilmiötä on tutkittu vähän, koska se on erillisenä ilmiönä varsin uusi. Hierarkia, palvelutuotannon hoitaminen organisaation sisällä, oli 1990-luvun alkupuolelle asti lähes yksinomainen ohjausjärjestelmä. Sen johtaminen oli osa perinteistä hallinnon ohjausta. Vasta uusien toimintatapojen ilmaantuminen ja niiden ohjauksen vaatimukset ovat nostaneet ne tutkimuksen kohteeksi.

Palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamisen muutosten ymmärtäminen edellyttää kahden muun ilmiön tarkastelua. Toimintatapojen muutokset vaikuttavat luonnollisesti niiden johtamisen muutoksiin. Erilaiset järjestelmät synnyttävät erilaista johtamista ja hallinnan tarvetta. Toinen tarkasteltava ilmiö on kaupunkien johtamisen ja hallinnon muutokset sinänsä. Poliitiikalla ja hallinnolla on merkittävä vaikutus kaikkeen käytännön johtamiseen, myös eri toimintatapojen johtamiseen. Johtaminen on siis toimintatavoista erillinen ja pääosin riippumaton ilmiö. Molemmat vaikuttavat ohjausjärjestelmien johtamiseen ja jossain määrin myös toisiinsa. Painopiste on ilmiössä 3. Eri toimintatapojen muodostaman kokonaisuuden hallinta konsernijohtamisen avulla ja toimintatapojen valinta muodostavat kokonaisuuden, jonka suhde osatekijöihin on keskeinen tutkimuksen kohde. Tutkittavat ilmiöt on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Tutkittavat ilmiöt ja konteksti

Tutkimus keskittyy siis kuvion mukaisesti kolmen ilmiön ja niiden keskinäisten suhteiden tarkasteluun. Ilmiöiden kontekstin (toimintaympäristön ja politiikan) tarkastelu on rajattu pääosin tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niillä on merkittävä vaikutus sekä palvelutuotanto- että johtamisjärjestelmien muutoksiin. Tätä perustellaan sillä, että ne ovat vaikuttaneet keskeiseen tutkittavaan ilmiöön (palvelutuotannon ohjausjärjestelmien konsernijohtamiseen) pääosin muiden tutkittavien ilmiöiden kautta. Tutkimuksessa ei ole myöskään tarkoitus tutkia toimintaympäristön ja politiikan muutosten ja tutkittavien ilmiöiden syy-seuraussuhteita, vaan ainoastaan ilmiöiden samanaikaista esiintymistä ja vuorovaikutusta. Toimintaympäristön ja politiikan muutosten vaikutusta toimintatapojen muutoksiin ja tehostamistarpeeseen käsitellään lyhyesti luvussa 3.1 ja niiden vaikutuksia konsernijohtamisjärjestelmään luvussa 4.1.

Toinen keskeinen alustava rajausta oli palvelujen järjestämisen johtamisen vaihtoehtojen rajaaminen pääosin tutkimuksen ulkopuolelle. Tässä ei tutkita sitä, miten konsernijohto ohjaa palvelujen järjestäjiä (lautakuntia ja toimialajohtoa) esimerkiksi budjettipolitiikan avulla. Järjestämistä käsitellään vain hierarkkisen palvelutuotannon ja tilaaja-tuottajamallin osana. Palvelujen järjestämisen ohjauksesta, joka on pääosin hierarkkista, poliittisesta hierarkiasta johtuen, käsitellään siis lähinnä palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valintaan ja niiden muodostaman kokonaisuuden konsernijohtamiseen liittyviä kysymyksiä. Tässä tutkitaan lisäksi kaupunkien järjestämiä palveluja, ei yksityistettyjä tai markkinaehtoisesti järjestettäviä palveluja. Tutkimuksen kohteena on siis kunnan järjestämän palvelutuotannon konserniohjaus, jota tarkastellaan palvelutuotannon ohjausjärjestelmien (hierarkkioiden, markkinoiden ja niiden välimuotojen) kautta.

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan tarkastelu rajattiin perinteisen hierarkkisen järjestelmän ja markkinasuuntautuneiden mallien rajapintaan, johon tilaaja-tuottajamalli sijoittuu. Tutkimuksessa käytettiin käsitettä markkinasuuntautunut, koska muutokset (ja myös tarkastelu) tapahtuivat hierarkioista markkinoiden suuntaan. Markkinasuuntautuneisuus -käsitteeseen sisältyi tällöin myös liikelaitosten ja tilaaja-tuottajamallin mukaisten tuottajaorganisaatioiden ohjaus. Tutkimuksessa, erityisesti haastatteluissa, se usein erotettiin markkinaehtoisuuskäsitteestä, jolla kuvattiin toimintaa aidoilla toimivilla markkinoilla.

## Tutkimustehtävät ja -asetelma

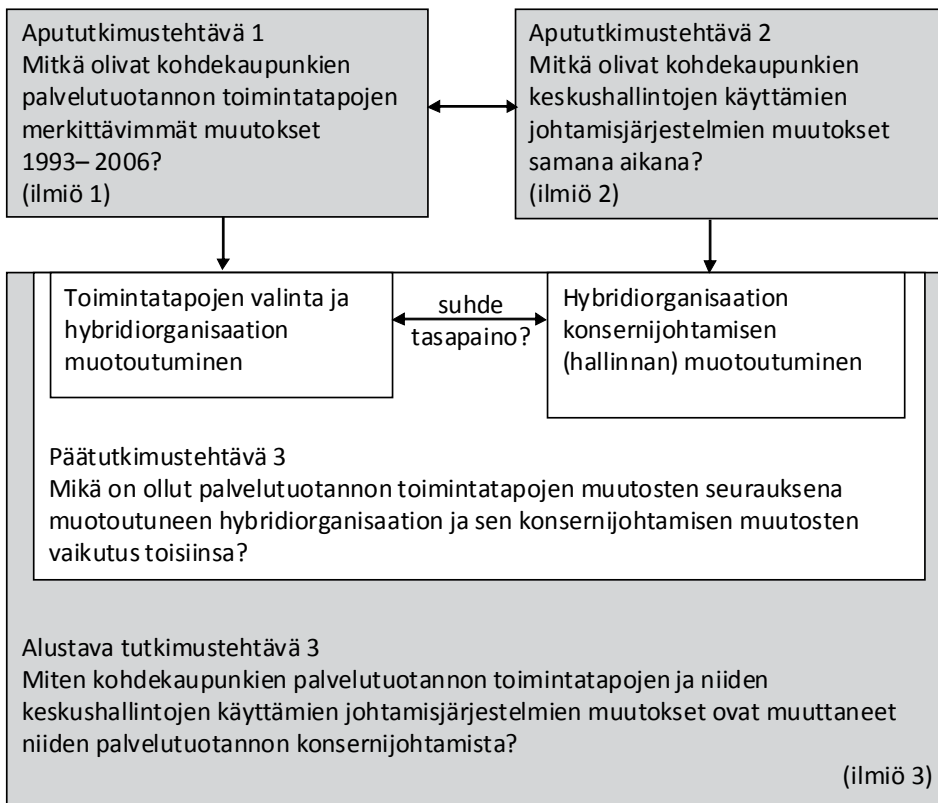
Tutkimuksen päätehtävä käsittelee siis palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamisen muutoksia. Tutkimuksen alkuvaiheessa kiinnosti yleinen kysymys: Miten kohdekaupunkien palvelutuotannon toimintatapojen ja keskushallintojen käyttämien johtamisjärjestelmien muutokset ovat muuttaneet niiden palvelutuotannon konsernijohtamista. Kysymykseen vastaaminen edellytti vastaamista kolmeen alakysymykseen:

1. Mitkä olivat kohdekaupunkien palvelutuotannon toimintatapojen merkittävimmät muutokset vuosina 1993–2006?
2. Miten kaupunkien keskushallintojen käyttämät johtamisjärjestelmät ovat muuttuneet samana aikana?
3. Mitkä ovat olleet palvelutuotannon toimintatapojen muutosten seurauksena muotoutuneen hybridiorganisaation ja sen konsernijohtamisen muutosten suhteet toisiinsa?

Ensimmäisessä alakysymyksessä tarkastellaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan muutoksia ja niiden keskeisimpiä perusteluja. Toisessa alakysymyksessä taas tarkastellaan kaupunkien keskushallintojen rakenteiden ja niiden käyttämien johtamismenetelmien muutoksia ja erityisesti sitä, miten strategisesta konsernijohtamisesta on tullut palvelujen järjestämisen ja tuotannon keskeinen johtamisjärjestelmä. Kahden ensimmäisen alakysymyksen käsittely on pohjana kolmannen alakysymyksen käsittelylle eli palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamisen muutoksien selvittämiseksi. Toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien muutoksen keskeiset tekijät alkoivat empiiristä hahmottua vuosituhaten vaihteessa. Keskeisiksi tekijöiksi osoittautuivat:

- hybridiorganisaation muotoutuminen toimintatapojen valintojen seurauksena ja
- hybridiorganisaation konsernijohtamisen (hallinnan) muotoutuminen.

Tutkimuksen pääotsikko kuvaa siis näitä tekijöitä ja tutkimuksen tuloksia. Sen perusteluja on esitetty luvun 5 alussa (s. 161–163). Tutkimusasetelma muotoutui kuvion 2 mukaiseksi.



Kuvio 2. Tutkimusasetelma ja -tehtävät

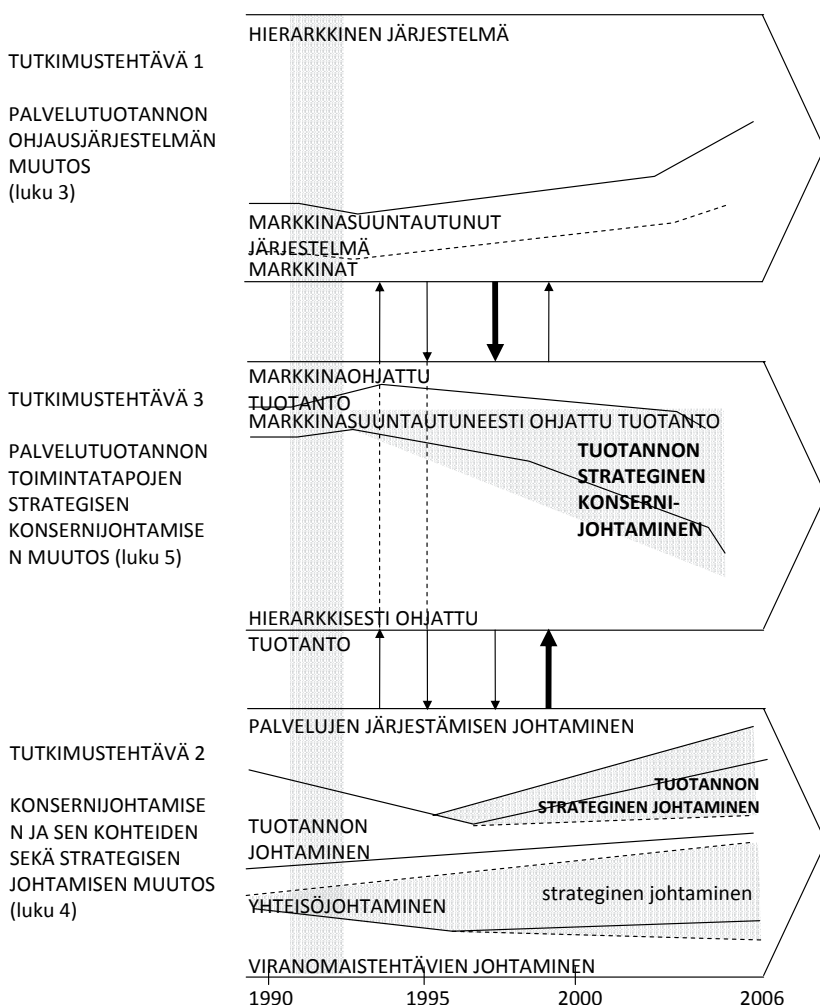
## Esiolettamukset

Edellä kuvattujen lähtökohtien lisäksi tutkimuksen suunnitteluun ja tutkimustehtävien muotoiluun vaikuttivat merkittävästi tutkijan omakohtaiset kokemukset tilaaja-tuottajamallin kehittämisestä ja liikelaitostamisista ja niitä koskevat selvitykset. Tältä pohjalta oletettiin, että hierarkkinen järjestelmä on säilyttänyt valta-asemansa viime vuosiin saakka. Tilaaja-tuottajamallin yleistyminen ja muuttuminen on lisännyt markkinasuuntautunutta toimintaa, mutta markkinaehtoinen toiminta on säilynyt vähäisenä, ainakin tutkimuskaupungeissa (ks. kuvio 3, yläosa).

Konsernijohtamisen muutoksia oli vaikeampi hahmottaa kokemuksista ja keskuksellisuuden ja johtamismenetelmiä koskevista tutkimuksista huolimatta. Organisaatiosta ulospäin suuntautuvan strategisen konsernijohtamisen (yhteisöjohtamisen) osuus konsernijohdossa on ollut merkittävä ja kasvanut tasaisesti. Palvelujen järjestämisen ja tuotannon konsernijohtamisen muutoksista voi tehdä vain kokemuseräisiä oletuksia. Tuotannon konserniohjaus lähes loppui 1990-luvun alkupuolella, mutta on viime vuosina taas lisääntynyt uusien menetelmien kehittämisen myötä. Strategisen johtamismenetelmän osuuden oletettiin lisääntyneen viime vuosina sekä kuntayhteisön että palvelujen järjestämisen ja tuotannon konsernijohtamisessa. Konsernijohtamiseen

ja sen kohteisiin liittyvät oletukset on esitetty kuvion 3 alaosassa.

Palvelutuotannon toimintatapojen strateginen konsernijohtaminen on varsin uusi ilmiö. Sen johtamisen muutoksiin vaikuttavat sekä tuotantojärjestelmien että johtamisjärjestelmien muutokset, jotka vaikuttavat myös toisiinsa. Markkinaohjatun tuotannon konserniohjaus, lähinnä kilpailuttamis- ja hankintapolitiikka, on edelleen vähäistä. Hierarkkisesti ohjatussa tuotannossa strategisen konsernijohtamisen oletettiin lisääntyneen, vaikka toimialojen johto edelleen ohjaisikin pääosaa tuotannosta. Esiolettamukset kuvaavat tutkijan ajattelua vuoden 2006 lopulla ja niiden pohjalta laadittiin haastatteluteemat ja niihin liittyneet ajatuskehykset. Ne poikkeavat osin merkittävästikin tutkimuksen tuloksista (ks. luku 6.1.4). Olettamuksiin ei sisältynyt kaupunkikohtaisia eroja, jotka täsmentyivät vasta asiakirja-aineiston ja haastattelujen analysoinnissa. Esioletuksia käsitellään tarkemmin kunkin ilmiön tutkimuksen läh- tökohtaluvuissa (3.1, 4.1 ja 5.1).



Kuvio 3. Esioletukset palvelutuotannon toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutoksista ja niiden suhteista



## Tutkimuksen empiirinen aineisto

Tutkimuksen kohdekaupungeiksi valikoituivat Jyväskylä, Oulu, Tampere ja Turku, koska ne tilasivat tutkimuksen. Niiden tilaaja-tuottajamallien muutoksista oli tehty jo tutkimuksia ja ne halusivat tutkituttaa myös mallien johtamista ja sen muutoksia. Kaupungeista löytyi myös varsin hyvin dokumentoitua aineistoa. Lisäksi kaupungit edustavat varsin hyvin suurehkoja kaupunkeja, jotka ovat tehneet eri aikoina erilaisia ratkaisuja toimintatapojensa ja johtamisjärjestelmiensä suhteen. Kohdekaupunkien valinnasta ja muutosten yhteisten piirteiden tarkastelusta johtuen aineiston käsittely oli enemmän historiallisia kehityskulkuja syntetisoiva kuin niitä tarkasti kuvaileva. Tämä rajoittaa tutkimuksen tulosten yleistämismahdollisuutta.

Tutkimus kohdistuu vuosiin 1993–2006. Valtaosassa Suomen kaupungeista tehtiin 1990-luvun alussa suuret hallinnonuudistukset, jotka tulivat voimaan valtuustokauden alusta (1993). Silloinen lama käynnisti myös merkittäviä toimintatapojen muutoksia. Tarkastelun päättymisaika määräytyi tutkijan, kohdekaupunkien ja haastateltavien aikatauluista johtuen. Tutkimuksen kannalta tärkeämpää oli kuitenkin uuden valtuustokauden johtamisjärjestelmä- ja toimintatapapäätösten toimeenpano, joka ajoittui vuosiin 2005 – 2006, ja erityisesti Tampereen uusi vuoden 2007 alusta voimaanastunut toimintamallipäätös.

Tutkimusaineistona olivat kaupunkien asiakirjat tuolta ajalta. Erityisesti tarkasteltiin vuoden 1992 lopulla tehtyjä hallinnonuudistusasiakirjoja, jotka ovat myös vertailukelpoisia. Niihin liittyy myös jonkin verran palvelujen järjestämisen toimintatapojen muutoksia. Toinen keskeinen aineisto muodostuu uusimmista toimintamallipäätöksistä, joissa käsitellään sekä johtamisjärjestelmien että toimintatapojen muuttamista.

Toimintatapojen muutokset tehtiin tutkimuskaudella pääosin erillispäätöksinä. Niistä tarkastellaan 1990-luvun osalta merkittävimpiä ja tyypillisimpiä. 1990-luvun loppupuolen hallinnonuudistuspäätöksiä tarkastellaan vain valikoiden, keskittyen valtuustokausien vaihteen organisaatorakenteiden ja strategisen johtamisen muutoksiin. Vuosituhannen vaihteen jälkeen muutokset muodostavat systemaattisemman kokonaisuuden. Ne liittyvät yhä useammin johtamisjärjestelmän kehittämispäätöksiin ja pohjautuvat yleensä hyväksytyihin strategioihin.

Kaupunkien strategioista tarkastellaan 1990-luvun puolivälin strategisia suunnitelmia, vuosituhaten vaihteen strategioita ja v. 2005 valtuustokaudelle hyväksytyjä koko kaupunkia koskevia strategioita. Vuosituhannen vaihteen osastrategioista tarkastellaan tyypillisiä palvelujen järjestämis- ja liiketoiminta- ja/tai omistajastrategioita. Hallintokuntien strategioita tarkastellaan kaupunkien vuosien 2001 ja 2006 budjettien kautta. Tutkimuksessa käytetty asiakirja-aineisto ja niitä koskevat päätökset on esitetty liitteissä 1 ja 3.

Asiakirja-aineistoa täydennettiin ja tulkittiin johdon haastattelujen avulla. Haastateltaviksi valittiin kaupunginhallitusten silloiset tai edelliset puheenjohtajat, kaupunginjohtajat ja palvelujen tuottamista ohjanneet apulaiskaupunginjohtajat. Haastattelut tehtiin vuodenvaihteessa 2006–2007. Lisäksi haastateltiin eräänlaisena esi- ja jälkihaastatteluina strategisen johtamisen kehittämisestä vastaavia keskushallinnon asiantuntijoita, jotka muodostivat myös tutkimuksen seurantaryhmän. Haastatellut henkilöt on esitetty liitteessä 2.

Empiirisen ja teoreettisen aineiston käsittelyn suhde poikkeaa tässä tutkimuksessa jossain määrin tavanomaisesta. Sekä toimintatapoja/ohjausjärjestelmiä että johtamisjärjestelmiä ja -menetelmiä koskeva käsitteistö todettiin kaupungeissa vakiintumattomaksi. Käytetyille käsitteille ei välttämättä löydy vastineita tutkimuskirjallisuudesta. Ainakaan tutkija ei kyennyt määrittelemään käsitteistöä, jonka avulla olisi pystynyt analysoimaan aineistoa. Tutkimus etenkin niin, että ensin tarkasteltiin kirjallista aineistoa tutkijan kokemusten ja ennakko-olettamusten valossa. Sen jälkeen tutustuttiin ilmiöitä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen ja vasta niiden pohjalta tehtiin käsitelmääritykset tutkimustehtävittäin luvuissa 3.4.1, 4.4.1 ja 5.4.1. Seuraavassa luvussa 1.3 käsitellään vain tutkimuksen teoreettista taustaa ja otsikkotasoisia käsitteitä.

## 1.3 Teoreettiset lähtökohdat

Palvelujen tuotannon ja hankinnan ohjausjärjestelmien tarkastelu kuuluu instituutioiden taloustieteen piiriin. Kun klassinen taloustiede korosti hintojen ja markkinoiden merkitystä koordinoivana taloudellisena mekanismina, esitti Roland Coase v. 1937 tunnetussa artikkelissaan ”The Nature of the Firm” yksinkertaisen kysymyksen: mihin yrityksiä sitten tarvitaan. Hänen vastuksensa oli myös yksinkertainen. Jossain tilanteessa yrityksen sisäinen toiminta osoittautuu markkinamekanismia tehokkaammaksi, koska markkinoilla toimiminen aiheuttaa aina kaikenlaisia kustannuksia (ks. Coase 1993). Coase esitti markkinat ja organisaatiot (hierarkiat) toisilleen vaihtoehtoisina mekanismeina. Jaottelu perustui talousteorian hinnanmuodostusta koskeviin lähtökohtiin, liiketoimintakustannuksiin (transaktiokustannuksiin) ja kustannuksiin hintamekanismin käytöstä.

Taloustieteellinen keskustelu käytettävissä olevista vaihtoehtoisista koordinoituneista mekanismeista oli kauan kaksinapaista. Vaihtoehtoina oli joko muilta ostaminen (markkinat) tai itse valmistaminen (hierarkia). Myöhemmin 1980-luvulla mukaan tuli kolmas näkökulma, joka perustui taloussosiologien näkemyksiin sosiaalisten suhteiden merkityksestä taloudessa. Tällä kolmannella näkökulmalla oli useita eri nimityksiä. Oliver E. Williamson (1985) kuvasi sitä yhteistyösopimuksilla ja päätyi käsitteeseen hybridi, joka hänen mukaansa (1991, 274) ei ole markkinoiden ja hierarkioiden irrallinen välimuoto, vaan sillä on omat kurinalaiset perustelunsa ja ominaispiirteensä. Muita samaa lähestymistapaa kuvaavia käsitteitä olivat verkostot (Powell 1991) ja klaani (Ouchi 1980). Williamson on myöhemmin laajentanut luokitustaan vielä toimistoilla (bureaus) (1996, 7) ja virkakoneistoilla (bureaucraties) (1999, 306). Instituutioiden taloustieteen ja siinä keskeisen transaktiokustannusteorian lisäksi tämä tutkimus perustuu johtamisen rakenteita ja prosesseja (johtamisjärjestelmä) koskevaan tutkimuskirjallisuuteen ja siinä erityisesti konserni- ja strategista johtamista ja niiden muutosta koskeviin tutkimuksiin.

### 1.3.1 Keskeiset käsitteet

Toimintatapojen ja etenkin konsernijohtamisen käytännössä ja myös niitä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa vilisee termejä, joita ei määritellä. Näiden termien sisältö muuttuu myös ajan mukana. Käsite muodostuu termistä ja määritelmästä. Termi

ovat käsitteiden kielellisiä nimityksiä, joiden avulla voidaan viitata käsitteen koko sisältöön (Terminologian sanasto 2006, 6). Määritelmillä pyritään sanomaan jotakin tarkoitteesta (object), termin viittaaman asian tai ilmiön sisällöstä. Tämän tutkimuksen määritelmät ovat yleensä reaali-määritelmiä, jossa määritelmä jollakin tapaa kuvaa käsitteen tarkoitetta, sisältö ja alaa (Meklin 2008, 3).

Termien muuttumisen ja käsitteiden määrittelyn ongelmin vuoksi tässä tutkimuksessa käytettyjä käsitteitä määritellään vasta kunkin tutkittavan ilmiön yhteenvetoluvuissa kaupunkien käyttämien termien ja käsitteiden sekä tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Yhteenvetoluvut on pyritty laatimaan näin määriteltyjen käsitteiden ja syntyneen käsittehierarkian mukaisesti. Tällöinkin käsitteitä on paljon ja niiden sisältö jää osin epäselväksi.

### Hierarkkinen ja markkinasuuntautunut ohjausjärjestelmä (luku 3)

Taloudellisen toiminnan ohjausjärjestelmien jäsentelyn perustana ovat niiden hallinnan rakenteet ja prosessit (governance structure and processes). Käytännössä siitä käytetään usein pelkistettyä käsitettä ohjausjärjestelmä (ks. esimerkiksi Mitronen 2002, 20). Organisaatioiden välisten vaihdantojen näkökulmasta governance tarkoittaa vaihdantojen tai transaktioiden organisointia (Williamson 1975, Williamson & Ouchi 1981). Transaktioperusteisen näkökulman lisäksi ohjausjärjestelmiä voidaan taloustieteessä tarkastella myös pitkäaikaisten suhteiden muodostamana kokonaisuutena (Håkanson & Johanson 1993). Tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä ohjausjärjestelmä ja sitä tarkastellaan transaktiokustannusteorian pohjalta. Täsmällisempi käsite voisi olla hallintajärjestelmä, mutta sitä ei ainakaan vielä käytetä yleisesti. Hierarkioiden ja markkinoiden lisäksi keskitytään hybridijärjestelmään ja tarkastellaan tilaaja-tuottajamallin suhdetta siihen. Hierarkioiden, markkinoiden ja hybridien keskeiset ominaisuudet on esitetty kuviossa 15 ja niitä analysoidaan tarkemmin luvussa 3.3.3.

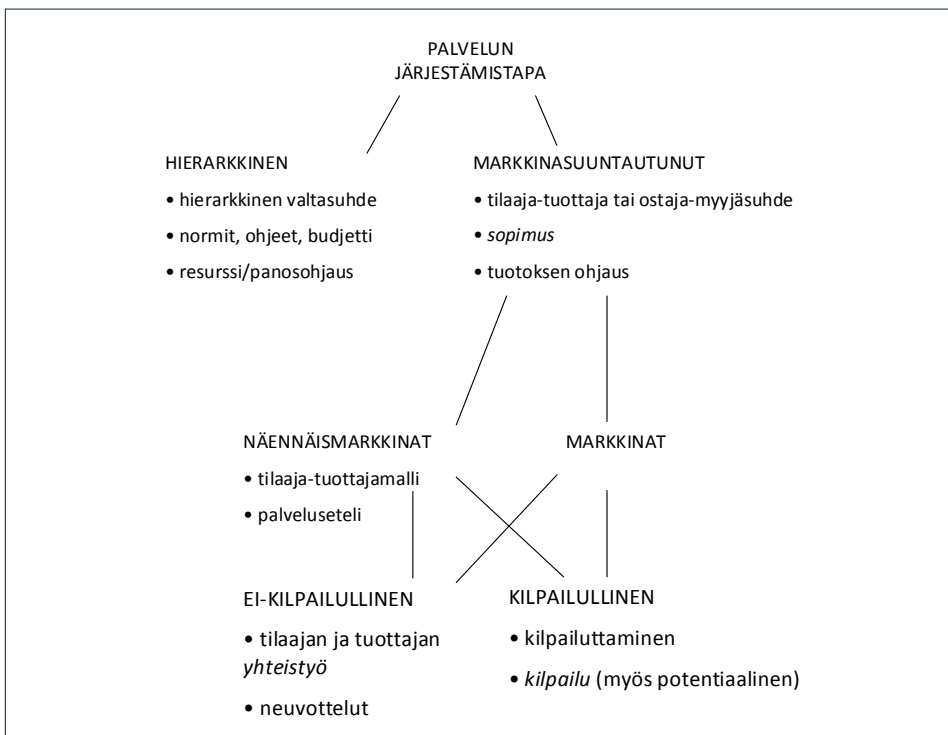
Edellä on käytännön mukaan palvelutuotannon ohjausjärjestelmistä käytetty käsitteitä toimintatapa, palvelutuotantojärjestelmä ja taloudellisen toiminnan järjestelmä. Palvelutuotantojärjestelmällä tarkoitetaan usein palvelutuotannon ja sen ohjausjärjestelmän lisäksi myös käytännön palvelutuotannon rakenteita ja prosesseja. Siksi käsitteen käyttöä pyritään välttämään tässä tutkimuksessa. Taloudellisen toiminnan järjestelmä on laaja yleiskäsite, joka korostaa ohjausmekanismien (markkinamekanismit ja vallankäyttö) lisäksi myös ohjattavia rakenteita. Käsitettä käytetäänkin vähän ja vain tässä merkityksessä.

Meklin käyttää yleisen käytännön mukaan toimintatapa -käsitettä hierarkioiden ja markkinasuuntautuneiden mallien kustannuksia ja tuloksellisuutta koskeissa tutkimuksissaan (Meklin 2006, Kallio ym. 2006 ja Rajala ym. 2008). Hän ei määrittele käsitettä tarkemmin, mutta käyttää sitä lähinnä palvelujen järjestämisen yhteydessä. Palvelutuotannon toimintatapa on ohjausjärjestelmää laajempi ja epämääräisempi käsite. Se sisältää ohjausjärjestelmän lisäksi myös palvelujen tuotannon tai hankinnan rakenteet ja periaatteet. Toimintatapa ja palvelutuotannon ohjausjärjestelmä ovat siis rinnakkaisia käsitteitä vain, kun tarkastellaan palvelutuotannon konserniohjausta. Käytännössä toimintatavan ja ohjausjärjestelmän käsitteillä tarkoitetaan yleensä samaa asiaa. Tässä tutkimuksessa ohjausjärjestelmä –käsitettä käytetään (edellä) instituutioiden

taloustieteessä määritellyssä merkityksessä (teorialuvuissa 3.3 ja 5.3). Toimintatapakäsitettä taas käytetään jo vakiintuneesti käytäntöjä kuvattaessa (luvuissa 3.2 ja 5.2) Ne ovat usein samat.

Hierarkkisella (hierarkkisesti järjestetyllä) palvelutuotannolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa palvelujen tuottamista oman organisaation toimesta. Sitä ohjataan organisaation hierarkkisen rakenteen ja sisäisen vallankäytön avulla. Tämä perustuu kunnissa poliittiseen hierarkiaan, jossa valtuusto on delegoinut toimintavaltaansa kunnanhallitukselle ja lautakunnille. Lautakuntien alainen toimialojen hierarkia perustuu suoriin esimies-alaisuuteisiin. Kaupunkien keskushallinnon ja nykyisen konsernijohton asema hierarkiassa on komplisoidumpi ja sitä tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.3.

Kähkönen on väitöskirjassaan (2007, 26) jäsentänyt markkinasuuntautuneen toimintatavan seuraavan kuvion 4 mukaisesti. Se käsittää muun kuin hierarkkisen toimintatavan. Käsite on perusteltu ainakin silloin, kun toimintatapoja tarkastellaan hierarkiasta päin, kuten tässä tutkimuksessa. Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan rajapintaa tarkastellessa huomio kohdistetaan erityisesti ei-kilpailullisiin näennäismarkkinoihin. Näitä ei aina pidetä näennäismarkkinoina ja tässäkin tutkimuksessa niitä ei tarkastella näennäismarkkinateorian, vaan samaan transaktiokustannusteoriaan perustuvan Williamsonin hybriditeorian avulla. Yhteistyöhön perustuvia markkinasuuntautuneita malleja ovat sisäisen tilaaja-tuottajamallin lisäksi mm. hybridit ja verkostot, joihin voi sisältyä myös kilpailullisia elementtejä. Yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin ja näennäismarkkinoiden suhdetta tarkastellaan luvussa 3.3.5.

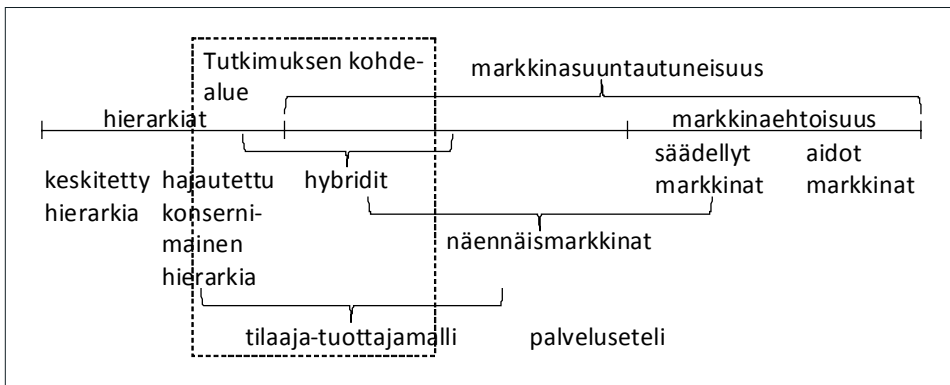


Kuvio 4. Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet (Kähkönen 2007)

## Hybridijärjestelmä ja hybridiorganisaatio

Hybridi on taloudellisen toiminnan ohjausjärjestelmä, joka sisältää erikseen määritellyt luottamukseen perustuvan sopimusjärjestelmän, sekä autonomiseen että yhteistyöhön perustuvan sopeutumismekanismien ja sekä hallinnollisen kontrollin että kannustimien käytön ohjauksen välineinä. Hybridijärjestelmää ja sen suhdetta kumppanuuteen perustuvaan tilaaja-tuottajamalliin tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.3.

Markkinasuuntautuneisuutta, tilaaja-tuottajamallia, hybridijärjestelmää ja tämän tutkimuksen kohdealuetta voidaan käsitellä jatkumona hierarkia-markkinat -akselilla ja havainnollistaa seuraavan kuvion 5 avulla.



Kuvio 5. Ohjausjärjestelmät ja -mallit jatkumona sekä tutkimuksen kohdealue (vrt. Saltman & von Otter 1992)

Hybridiorganisaation käsite on pidettävä erillään hybridijärjestelmän käsitteestä. Hybridioorganisaatiolla tarkoitetaan sellaista organisaatiota, jossa käytetään samaan aikaan useita eri ohjausjärjestelmiä (markkinoita, hybridejä/verkostoja ja hierarkioita) (vrt. Mitronen 2002, 21). Bradach ja Egges (1989) määrittelevät hybridioorganisaation monimuotoiseksi ohjausjärjestelmäksi, jossa erilaisia organisatorisia kontrollimekanismeja käytetään samanaikaisesti samaan toimintoon samassa yrityksessä. Powell (1990) kutsuu hybridioorganisaatiota verkosto-organisaatioksi. Siinä ovat käytössä kaikki kolme hänen määrittelemää perusohjausjärjestelmää: markkinat, verkostot ja hierarkiat. Hän pitää useimpia organisaatioita hybrideinä.

Hybridit ja verkostot ovat ohjausjärjestelminä markkinoiden ja hierarkioiden välimuotoja ja yhdistelevät niiden ominaisuuksia. Vaikka hybridin ja verkoston käsitteitä pidetään usein samoina tai ainakin niitä käytetään samassa merkityksessä, on niillä myös painotuseroja. Hybridi ohjausjärjestelmänä on bilateraalinen ja verkosto monenkeskeinen. Hybridioorganisaatiossa korostuu useiden ohjausjärjestelmien rinnakkaisuus ja verkosto-organisaatiossa verkostomainen toiminta.

Ohjausjärjestelmän käsite on eri kuin johtamisjärjestelmän, jota käsitellään seuraavassa alaluvussa. Ohjausjärjestelmä liittyy organisaatioiden välisiin suhteisiin, kun johtamisjärjestelmä on pääosin organisaation sisäinen. Hierarkkinen ohjausjärjestelmä

ja sen johtamisjärjestelmä ovat lähes samoja asioita. Muita ohjausjärjestelmiä voidaan johtaa vain osittain.

## Johtamiseen liittyviä keskeisiä käsitteitä (luku 4)

Tässä tutkimuksessa käsitellään kaupunkien keskushallintojen harjoittamaa palvelutuotannon ohjausta ja valvontaa. Sitä kutsutaan nykyisen käytännön mukaan konsernijohtamiseksi. Tämä rajaa tarkastelun ylimpään johtoon, vaikka strategista johtamista löytyy usein myös keskijohdon toiminnassa. Kaupunkien johtamista koskeva käsitteistö on kuitenkin epäselvää ja se vaihtelee jossain määrin kaupungeittain ja ajan mukana. Seuraavien yleisten määrittelyjen pohjana on nykyisen käytännön lisäksi myös tutkimuksissa käytettyjä luokitteluja ja määrittelyjä.

Johtamista tarkastellaan menetelmä- ja järjestelmätasolla. Jäsentely perustuu Lundqvistin (1987) luokitukseen: ohjausjärjestelmät, -menetelmät, -välineet ja -tekniikat. Järjestelmätason asioita ovat hänen mukaansa rajanveto politiikan ja talouden välillä, ohjauksen perusmekanismit (esimerkiksi hierarkia vs. markkinat) ja ohjauksen instituutiot. Menetelmätason asioita, jotka perustuvat ohjausinformaatioon ja -toiminnan muotoon, ovat puolestaan suora vs. epäsuora ohjaus, spesifi vs. yleinen ohjaus sekä haluttuun lopputulokseen tai myös keinoihin puuttuva ohjaus. Ohjauksen välineet taas ovat em. ominaisuuksien konkretisointeja säädösten, budjettien, yksittäisten päätösten jne. muotoon (emt. 140–141).

Strateginen johtaminen on eo. perusteella johtamismenetelmä, jossa korostuvat epäsuora, yleinen ja haluttuun lopputulokseen keskittyvä ohjaus. Konsernijohtamista voidaan taas pitää johtamisjärjestelmänä, johon valitun menetelmän (yleensä strateginen johtaminen) lisäksi kuuluvat tietyntyyliset ohjauksen instituutiot (konsernirakenne ja konsernijohto). Konsernia johtamisjärjestelmänä on tarkasteltu esimerkiksi Meklinin ja Martikaisen tutkimuksessa (2003).

Konsernijohtaminen on johtamisjärjestelmä, joka perustuu Laineman (1996) mukaan autonomiseen tulosyksikköorganisaatioon ja sitä ohjaavaan ja valvovaan konsernijohtoon sekä tähän rakenteeseen soveltuvaan johtamismenetelmään. Strateginen konsernijohtaminen on strategioihin perustuva konsernijohdon johtamisjärjestelmä. Kunta konsernina (johtamisjärjestelmämielessä) poikkeaa yrityskonsernista, jonka hallinta perustuu omistamiseen. Kunnissa se perustuu poliittiseen hierarkiaan. Konserni rakenteena poikkeaa hybridioorganisaatio-käsitteestä, joka on erilaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuus ja jota usein ohjataan konsernirakenteen avulla. Kuntien johtosäännöissä konsernijohtaminen käsittää yleensä konsernijohdon harjoittaman ohjauksen ja valvonnan. Konsernijohtaminen liittyy monitoimijakenttään ja sen yhteydessä on vakiintumassa hallinnan (governance) -käsite. Konsernijohtamiseen liittyvää käsitteistöä tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.3.2 ja strategista johtamista luvussa 4.3.3.

Tässä tutkimuksessa johtamisjärjestelmä -käsite pyritään erottamaan ohjausjärjestelmästä, vaikka ne yleisesti tarkoittavat lähes samaa asiaa. Ohjausjärjestelmä -käsitettä käytetään suppeasti vain edellä määritellyistä hallinnan rakenteista ja prosesseista (Williamson). Tällöin ohjausjärjestelmistä ainakin hierarkioita ja osin myös hybridejä voidaan johtaa. Johtamista tarkastellaan tässä tutkimuksessa pääosin suppeasti managementinä, koska ihmisten johtaminen (Leadership) rajittiin pääosin tutkimuksen

ulkopuolelle. Sitä käsitellään lyhyesti vasta luvussa 5.4.4 (kuvio 38) tuloksellisuuden ja hallinnan tasapainotuksen yhteydessä. Hallinto-käsitteen käyttöä pyritään välttämään sen moniselitteisyyden vuoksi.

### **Muutoksen käsitteestä**

Muutos käsitteenä on yhteiskuntatieteiden käytetyimpiä. Sille on kuitenkin lähes mahdotonta löytää täsmällistä määritelmää. Vartolan (2005) mukaan muutos tarkoittaa minkä tahansa ilmiön rakenteen, olemuksen tai piirteen siirtymistä kvantitatiivisesti ja/tai kvalitatiivisesti jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen riippumatta siitä, onko tämä tilan muutos edistymistä tai taantumista, positiivista tai negatiivista. Olennaista on, että muutoksesta puhuminen edellyttää melko täsmällistä käsitystä ”alkutilasta”, jotta sillä olisi perusteltu sisältö. Ei ole käytännöllisesti vaikea osoittaa jonkin/joidenkin hallinnon piirteiden tai muuttujien muutosta ajassa. Ongelmallisempaa on sen sijaan arvioida eri muutospiirteiden merkitystä (emt. 52–53).

Mannermaa (1991, 233–234) on systeemiteorian pohjalta päätenyt samankaltaiseen määrittelyyn. Sen mukaan muutoksessa systeemin tila on erilainen siirryttäessä yhdestä ajanhetkeestä toiseen. Kehityksen käsite eroaa muutoksesta siinä, että ajassa toisiaan seuraavat tilat ovat riippuvaisia toisistaan ja muutoksen suunta on mahdollista tunnistaa. Edistyksen tila on puolestaan arvokäsite. Väite, että systeemi on yhdellä ajanhetkellä edistyneempi kuin toisella, edellyttää tavoitteen asettamista. Vasta kun tavoite on asetettu, systeemin edistymistä suhteessa tavoitteeseen voidaan arvioida.

Tässä tutkimuksessa muutoksen ja kehityksen käsitteitä käytetään eo. määritelmien mukaisesti. Tarkastelun alkutilanne määritellään varsin tarkasti vuoden 1993 alusta voimaanastuneiden hallinnon uudistuspäätösten mukaisesti, jotka olivat varsin hyvin dokumentoituja. Myös lopputilanne, uusimmat johtamisjärjestelmä- ja toimintamallipäätökset on kuvattu ja perusteltu asiakirjoissa hyvin. Myös vuosituhaten vaihteen hallinnon järjestämisspäätöksiä tarkastellaan, koska muutosten suunta näyttää siinä vaiheessa muuttuneen. Sen sijaan 1990-luvun loppupuoliskon vähäisempiä muutoksia tarkastellaan vain kehityksen (suunnan) ymmärtämisen kannalta. Muutosten ja muutospiirteiden merkitystä tarkastellaan nykytilanteen ymmärtämisen kannalta ja nämä merkitykset muuttuvat ainakin osittain tulevaisuudessa.

### **Käsitteiden tarkempi määrittely**

Edellä on määritelty vain keskeiset käsitteet ja vain yleisellä tasolla. Niiden perusteella esitellään ja käsitellään empiiristä aineistoa, mutta ei vielä tulkita sitä. Koska kaupunkien käyttämät varsinkin johtamista koskevat käsitteet ovat epämääräisiä, niitä on tarkennettava. Tämän tutkimuksen ensimmäisessä raportissa määrittely voitiin tehdä vasta yhteenvedo-osassa kaupunkien käytäntöjen ja tutkimuksessa käytettyjen käsitteiden pohjalta.

Tässä tutkimusraportissa käsitteiden tarkentaminen ja määrittely tapahtuu enemmän tutkimuskirjallisuuden mukaisesti, mutta niin, että myös kaupunkien käytännöt ja käsitteet otetaan huomioon. Siksi määrittelyt tehdään vasta empiirisen aineiston kuvauksen ja teoreettisen tarkastelun jälkeen niin, että aineiston tulkinta yhteenvedo-

luvuissa tapahtuu määriteltyjen käsitteiden mukaisesti. Empiirisen aineiston valinta tapahtui jo eo. yleisten käsitteiden ja ilmiöiden merkittävyyden pohjalta.

### 1.3.2 Tutkimuksen luonne

#### Tutkimuksen asemointi

Tutkimuksessa käsitellään ensisijaisesti palvelutuotannon ohjausjärjestelmiä, ei palvelujen järjestämisen vaihtoehtoja (esimerkiksi yksityistämistä), jotka kuuluvat lähinnä politiikan tutkimukseen. Johtamista ja hallintaa tarkastellaan talouden näkökulmasta vain niiltä osin, kun ne liittyvät toimintatapojen tuloksellisuuteen. Tutkimus kuuluu siis ensisijaisesti uuden instituution taloustieteen piiriin, jossa on useita keskenään kilpailevia ideoita. Sekoittuneiden mallien (esimerkiksi liittoutumat ja yhteisyritykset) ominaisuudet ja epätäydellisten sopimusten solmiminen korostuvat sen tutkimuksessa. Tehokkuuden argumentit ovat tässä tutkimuksessa keskeisempiä, mutta valtaongelmat eivät suostu tällöinkään katoamaan (Williamson 2000, 595–613).

Tutkimuksen luonnetta ja suhdetta sen teoreettisen taustaan voidaan havainnollistaa kuvion 6 avulla. Yhteistyöhön ja sopimukseen perustuvien toimintatapojen hallintaa ja konsernijohtamista voidaan tarkastella sekä instituutioiden taloustieteen että sopimuksellisuuden perustuvan hallintotieteen näkökulmasta. Instituutioiden taloustieteen ja transaktiokustannusteorian (liiketoimintakustannustaloustieteen) näkökulmasta olennaista on tarkastella osapuolten yhteistyötä, keskinäisiä riippuvuussuhteita ja niissä esiintyviä ongelmia, kuten pyrkimystä hyötyä toisten kustannuksella. Sopimuksellisuuden perustuvan toimeksiantoteorian (päämies-agenttiteorian) lähtökohdista oleellista on tarkastella organisaation johdon toimintaa yksilöiden ohjaamiseksi toteuttamaan mahdollisimman hyvin organisaation tavoitteita (Hyryläinen 2000, 302).

Sopimuksellisen hallinnon kannalta tuotantojärjestelmien hallintaa (konsernijohtamista) voidaan tulkita toimeksiantoteorian tai liiketoimintakustannustaloustieteen (transaktiokustannusteorian) avulla. On huomattava, että sopimuksellisuus on sekä toimeksiantoteorian että transaktiokustannusteorian keskeisiä käsitteitä. Hallintotieteen kannalta tämä tutkimus painottuu hallintaan enemmän kuin johtamiseen sinänsä.

Aktiviteetin tasot	Keskeinen taustateoria	Vaikutukset julkisen toiminnan malleihin	Esimerkkejä sopimuksellisuuden ilmenemismuodoista
tarjonta	julkinen valinta	julkisen sektorin roolin kaventaminen	ulkoistaminen
hallinta	toimeksiantoteoria (liiketoimintakustannustaloustiede)	deregulaatio, epäsuora ohjaus	tulosopimukset, kumppanuussopimukset
johtaminen	uusmanagerialismi	johdon autonomia, vastuullisuus	johtamissopimukset, työntekijäsopimukset

Kuvio 6. Sopimuksellisen hallinnon teoreettinen tausta (ja tutkimuksen suhde siihen) (Salminen et al. 2000, 304) (ja tämän tutkimuksen asemointi ) ????



Transaktiokustannusteoriaa ja päämies-agenttiteoriaa yhdistää näkemys, että markkinoilla ja organisaatioissa (hierarkioissa) tapahtuvat järjestelyt on ymmärrettävissä mahdollisimman tehokkaina ratkaisuin tiettyihin taloudellisiin ongelmiin (Granovetter 1992, 311). Näitä teorioita erottaa toisistaan suhtautuminen organisaatioiden tarkoituksenmukaisuuteen ja yksilön rationaalisuuteen oman edun tavoittelussa. Transaktiokustannusteoria korostaa edellistä ja agenttiteoria jälkimmäistä (Freeman 1999, ks. Hyyryläinen 2000, 302).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ensisijaisesti palvelutuotannon ohjausjärjestelmien hallintaa ja valintaa sekä niiden suhdetta toisiinsa ja tuloksellisuuteen. Tällöin tarkastelun pohjaksi oli tarkoituksenmukaista ottaa transaktiokustannusteoriaan (liiketoimintakustannustaloustieteeseen) perustuva taloudellisen toiminnan järjestelmien tarkastelu. Myös tilaaja-tuottajamallin kehittyminen kohti yhteistyöhön ja toimijoiden tasavertaisuuteen perustuvaa mallia puolsi ratkaisua, vaikka Tampereen uutta toimintamallia voisi tulkita myös päämies-agenttiteorian valossa. Tutkimus sijoittuu joka tapauksessa taloustieteen ja hallintotieteen rajapintaan. Vaikka tuotantojärjestelmien konsernijohtamista tarkastellaan enemmän käytännön kannalta, joudutaan johtamisjärjestelmiä ja -menetelmiä tarkastelemaan myös uusmanagerialismin lähtökohdista.

## Tutkimuksen luonne

Tutkimus kuuluu siis ensisijaisesti uuden instituutioiden taloustieteen piiriin. Tutkimuksen kohteesta johtuen sitä voidaan pitää myös kunnallistalouden tutkimuksena ja hallinnon tutkimuksena. Hallintotieteellinen näkökulma on keskeinen palvelujen järjestämistä käsiteltäessä, jota tässä tutkimuksessa on vähän. Se on myös talous- ja hallintohistorian tutkimus, koska se käsittelee tuotannon ohjausjärjestelmien ja konsernijohtamisen muutoksia. Painopiste on taloudessa, ohjausjärjestelmien (toimintatapojen) muutoksissa, joita selitetään instituutioiden taloustieteen avulla. Myös uuteen julkisjohtamiseen perustuva hallintotieteellinen lähestymistapa olisi ollut perusteltu erityisesti palvelujen järjestämisen osalta, mutta NPM-ajattelu ei ollut ainakaan kohdekaupunkien osalta niin merkittävä tekijä kuin esimerkiksi valtion hallinnon muutoksissa. Näkökulma on talous- ja hallintohistorian, koska tutkimus käsittelee muutosta. Talouden näkökulma on tässä keskeisempi ja johtamisen muutoksia tarkastellaan vain ohjausjärjestelmien ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinnan kannalta. Tosin luvussa 4 johtamista käsitellään (kenties turhankin) laajasti, koska palvelutuotannon konsernijohtamisen tutkiminen edellytti sekä kuntien konsernirakenteen että strategisen johtamisen muutosten kartoitusluonteista tarkastelua.

Historiatieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen työnjaosta on useita tulkintoja. Äärimmäisen tulkinnan mukaan historiallinen tutkimus vain kirjaa yhteiskunnalliset tapahtumat aikajärjestyksessä ja yhteiskuntatieteet ovat kiinnostuneita vain ilmiöiden ajattomasta tutkimuksesta. Historiallinen yhteiskuntatieteellinen tutkimus kokonaistutkimuksena ilmenee siinä, että tutkimuksen käsitteet ja teoriat jatkuvasti uudistuvat. Yksittäinen tutkimus pyrkii näkemään tutkittavan ilmiön kehyksessään ajallisesti (Pirttilä 1979, 21–22). Jotkut tutkijat väittävät, että yhteiskuntatieteiden ja historiantutkimuksen välillä – kun ne oikein mielletään – ei ole mitään loogisia tai metodologisia eroavaisuuksia (Giddens 1984, 344). Kun historioitsija ilmoittaa etsi-

vänsä toimijoiden yksilöllisiä perusteluja, yhteiskuntatieteilijä etsii ihmisten toimintaan liittyviä kausaalisia syitä. Vartolan (2005, 122) mielestä tämä ei riitä tekemään eroa näiden kahden tieteen välille.

Tutkimuksessa on siis sekä yhteiskuntatieteellisen että historiatutkimuksen piirteitä. Tutkimustehtävässä 1 (luku 3) ja 3 (luku 5) painottuu taloustieteellinen näkökulma ja tutkimustehtävässä 2 (luku 4) taas hallintohistoriallinen näkökulma. Empiricaluvuissa (3.2, 4.2 ja 5.2) näkökulma oli historiatutkimuksen. Asiakirja-aineistoon suhtauduttiin kriittisesti. Oletettiin esimerkiksi että kaupunkien hallinnonjärjestämispäätöksissä ei kaikkia oleellisia tekijöitä esitetä niiden poliittisen arkaluonteisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vuoksi. Siksi aineistoa täydennettiin haastatteluilla. Myös muutoksia ymmärtämään pyrkivä hermeneuttinen lähestymistapa kuuluu sekä historian että yhteiskuntatieteiden piiriin. Lähdeaineistoa on analysoitu ajan omista lähtökohdista. Hallinto- ja yhteiskuntatieteellinen lähestymistapa korostui, kun pyrittiin selvittämään toimintatapojen ja niiden johtamisen muutosten suhteita luvuissa (4.3 ja 4.4). Taloustieteellinen näkökulma oli keskeinen ( luvuissa 3.3 ja 4.4 sekä 5.3 ja 5.4) selvitettäessä toimintatapojen valintaa ja kehittämiseen vaikuttaneita tekijöitä. Talous- ja yhteiskuntatieteellinen näkökulma oli empiirisen aineiston osalta osin historian, koska näiden tekijöiden muutoksia ei tarkasteltu politiikan muutosten yhteydessä ja taloudellisen toimintaympäristön muutokset rajattiin vain taloudellisen liikkumavaran supistumiseen tarpeisiin nähden ja sitä seuraavaan palvelutuotannon jatkuvaan tehostamistarpeeseen.

Tutkimus ei siis luonteeltaan ollut selittävä, syy-seuraussuhteita etsivä. Sitä voidaan luonnehtia tarkoitukseltaan kartoittavaksi. Siinä katsotaan mitä tapahtuu, selvitetään vähän tunnettuja ilmiöitä, etsitään uusia näkökulmia ja kehitetään hypoteeseja. Tässä tutkimuksessa pyrittiin kaksitasoiseen kartoitukseen. Luvuissa 3 ja 4 se oli eri ilmiöiden (paikkojen) hyvin yleispiirteistä muutosten tarkastelua ja käsitteiden (paikannimien) määrittelyä. Luvussa 5 kartoitus on tarkempaa ja kohdistuu suppeampaan, edellä yhteisesti kartoitettuun alueeseen. Kartoittavan tutkimuksen strategia on tavallisimmin kvalitatiivinen kenttä- tai tapaustutkimus (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2006, 129). Myös tätä tutkimusta voidaan luonnehtia kvalitatiiviseksi tapaustutkimukseksi, jossa tutkimuskohteena on joukko toisiinsa suhteessa olevia tapauksia, joista haetaan intensiivistä tietoa. Aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä. Tavoitteena on ilmiöiden kuvailu (emt. 125–126).

Vaikka tutkimuksen päätarkoituksena oli saada tietoa, jonka avulla voitaisiin paremmin ymmärtää tapahtuneita muutoksia, oli sillä myös käytännöllisempiä tiedon intressejä. Tapahtuneen ymmärtäminen luo virikkeitä tutkittavien ilmiöiden, toimintatapojen valinnan ja niiden konsernijohtamisen, kehittämislle. Kartoittava tutkimus voi antaa virikkeitä myös jatkotutkimuksille ja käytännön menetelmien ja välineiden kehittämislle. Välittömänä käytännön tavoitteena tutkimuksessa oli kaupunkien käyttämien käsitteiden selkeyttäminen niin, että ne voisivat parantaa alkanutta yhteistyötään toimintatapojen ja johtamisen kehittämisessä.

## **Aiempi suomalainen tutkimus viriketaustana**

Tutkimuksen viriketaustana käytettiin pääasiallisesti suomalaisia tutkimuksia. Myös

ruotsalainen keskustelu on vaikuttanut. Englantilaisratkaisut suodattuivat kuntiin pääosin Ruotsin kautta. Kuntien markkinasuuntaisten toimintatapojen tutkimusta on ollut viime vuosiin asti varsin vähän. Tilaaja-tuottajamallia ja sen soveltamista tutkimuskaupungeissa on käsitelty kahdessa selvityksessä (Martikainen ja Meklin 2003 ja Kallio ym. 2006). Efektia Oy teki yhdessä yhdentoista kaupungin kanssa vastaavan selvityksen (2004). Lisäksi kuntaliiton toimesta on valmisteltu suositusta tilaaja-tuottajamallista, jossa mm. selkeytetään sen käsitteistöä ja toteutettuja esimerkkejä, joista tutkimuskaupungeista on mukana ollut Jyväskylä ja Oulu.

Tilaaja-tuottajamallia osana näennäismarkkinoita on käsitelty ainakin kahdessa väitöskirjatutkimuksessa. Kähkösen (2007a) tutkimus käsittelee näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteita ja mahdollisuuksia paikallishallinnon palveluissa ja Valkaman (2004) kilpailuneutraliteetin toteutumista kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla. Ne käsittelevät pääosin markkinoiden ja tilaaja-tuottajamallin suhdetta, kun tässä tutkimuksessa käsitellään hierarkioiden ja hybridien rajapintaa ja vain sivutaan näennäismarkkinoiden mahdollisuuksia mallin ja hybridijärjestelmän tehostamisessa. Kähkönen käsittelee näennäismarkkinoita hallinto- ja instituutioiden taloustieteen näkökulmista ja Valkaman näkökulma on pääasiassa markkinalähtöinen.

Transaktiokustannusteoriaa ja sen soveltamista eri toimintatapojen kustannusten arviointiin on viime vuosina tarkasteltu useissa eri tutkimuksissa (Kähkönen 2000, 2002, 2007a, b, Meklin 2006, Rajala, Tammi ja Meklin 2008). Hybridijärjestelmää ja -organisaatioita sekä ohjausjärjestelmien konsernijohtamista ei suomalaisessa kuntatutkimuksessa ole suoraan käsitelty. Lähimmät tutkimukset ovat olleet Mitrosen väitöstutkimus ”Hybridiorganisaation johtamisesta” (2002), joka käsittelee kaupan verkosto-organisaatiota, ja Hyyryläisen tutkimuksia (2000 ja 2004) sopimuksellisuudesta, taloudesta ja johtamisesta julkisissa organisaatioissa. Ne perustuvat Oliver E. Williamsonin (1975, 1991, 1996) tutkimuksiin taloudellisen toiminnan ohjausjärjestelmistä: markkinoista, hierarkioista ja hybrideistä. Hänen tutkimuksensa ovat keskeisin tutkimuksellinen lähtökohta myös tässä tutkimuksessa, jossa niitä lähestytään kaupunkien konsernijohton sekä järjestelmien tuloksellisuuden ja valinnan näkökulmista.

Kuntien konsernirakenteen muotoutumista ja konsernia johtamisjärjestelmänä koskenut tutkimus (Meklin ja Martikainen 2003) pohjautuu Laineman suomalaisia monialakonserneja koskevan väitöskirjan (1996) käsitelmääritysihin ja niiden soveltamiseen Suomen kuntien johtamisessa. Johanson on käsitellyt tutkimuksissaan konsernijohtamista ja kuntien tytäryhteisöjen omistajaohjausta (2002) ja virasto-organisaatioiden strategioiden muotoilua (2008). Tämä tutkimus perustuu osittain myös niiden käsitteistöön.

Kuntien johdon käyttämiä johtamismenetelmiä on tutkittu Möttösen (1997) tulosjohtamista ja Ranniston (2005) strategista johtamista koskevissa väitöskirjoissa. Tämä tutkimus on näiltä osin suppea-alaisempi. Tässä käsitellään johtamismenetelmiä vain keskushallinnon (konsernijohton) ja palvelutuotannon ohjauksen näkökulmista.

Vaikka kuntien palvelutuotantojärjestelmien konsernijohtamisen muutoksista ei Suomessa ole aiempia tutkimuksia, on kaupunkien keskushallinnon (konsernijohton) ja valtion keskushallinnon rakenteellista muutosta tutkittu paljonkin. Sinisalmen väitöskirja (1999) Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998 oli tutkimus keskushallinnon järjestämisestä ja valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätök-

senteon näkökulmasta. Vaikka tämä tutkimus käsittelee myös johtamismenetelmiä ja on johtamisen kohteen osalta suppeampi, voidaan se nähdä historiallisesti jatkeena Sinisalmen tutkimukselle. Vartolan tutkimukset (1979, 2005) käsittelevät hallinnon (johtamisen) muutoksia perusteellisemmin ja teoreettisemmin, mutta lähinnä valtion-hallinnon rakenteiden osalta.

## 1.4 Tutkimuksen eteneminen ja raportin rakenne

### Tutkimuksen rajauksia

Palvelujen järjestämisen ja tuotannon toimintatapojen konsernijohtamisen muutos on tutkimusaiheena aivan liian laaja. Edellä tutkimustehtäviä muotoiltaessa ja teoreettisia lähtökohtia tarkasteltaessa on jo tehty monia rajauksia. Keskeisin niistä oli tutkittavien ilmiöiden toimintaympäristön ja politiikan muutosten rajaaminen tutkimuksen taustaan ja keskittyminen vain ilmiöihin ja niiden keskeisiin suhteisiin. Toinen rajaus koski palvelujen järjestämisen ja siihen liittyvien myös palvelutuotantoa koskevien arvovalintojen rajaamiseen ulkopuolelle. Kolmas keskeinen rajaus oli keskittyminen vain hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen järjestelmän rajapintaan, jolloin markkinaehtoinen palvelujen hankinta ja vanha keskitetty hierarkia on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Perusteluina tähän olivat muutokset käytännössä, jossa niiden osuus on jäänyt vähäiseksi. Samasta syystä näennäismarkkinoiden luomista ja palveluseleitä on vain sivuttu tutkimuksessa. Vaikka kaupungit toimivat paljon säädellyillä markkinoilla, näitä käsitellään vain liikelaitostamisen yhteydessä, koska laajempi tarkastelu olisi edellyttänyt myös markkinaehtoisen toiminnan muutosten tutkimista.

Johtamisen osalta tehtiin kaksi keskeistä rajausta. Sitä tarkasteltiin vain keskushallinnon harjoittaman strategisen johtamisen näkökulmista. Tällöin toimialojen johdon harjoittama strateginen johtaminen ja keskushallinnon harjoittama operatiivinen ohjaus rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Myös palvelujen järjestäjien (lautakuntien ja toimialojen johdon) ohjaus rajattiin vain hierarkkisen tuotannon konsernijohtamisen osaksi. Muista johtamismenetelmistä käsitellään vain jossain määrin tulosjohtamista, jolla on ollut merkitystä strategisen johtamisen kehittämisessä ja hierarkkisen järjestelmän ohjauksessa ja sen muuttumisessa konsernimaiseksi. Myös johtamisvälineiden tarkastelu on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Johtamista ja sen muutoksia on käsitelty lähinnä käytännön ja tapahtuneen ymmärtämisen kannalta. Teoreettinen tarkastelu keskittyy instituutioiden taloustieteen transaktiokustannusteoriaan ja tuotannon ohjausjärjestelmien valintaan ja hallintaan sen pohjalta. Tällöin hallintaan liittyvä päämies-agenttiteoriaan pohjautuva tarkastelu rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka se olisi soveltunutkin poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohdon suhteiden analysointiin tuotantojärjestelmien valinnassa ja hallinnassa. Myös nämä suhteet rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle ja konsernijohtoa käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena ja ammattijohtokeskeisesti.

Näidenkin perusrajausten jälkeen tutkimusalue oli vielä aivan liian laaja. Käytännössä sitä rajattiin paljon vielä kunkin tutkimustehtävän yhteydessä. Keskeisenä perusteluna oli asian yleisyys ja merkittävyys asiakirja-aineistossa tai haastatteluissa.

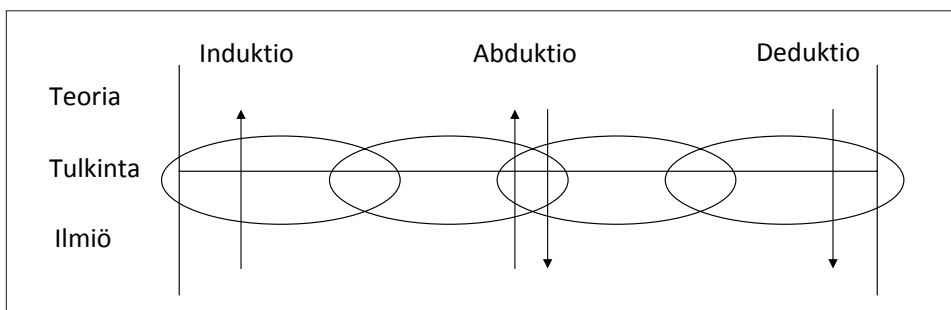
## Hermeneuttinen kehä ja abduktiivinen logiikka muutosten ymmärtämisen välineinä

Tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää viime vuosina tapahtuneita muutoksia, joita tarkastellaan hermeneuttisten kehien avulla. Hermeneuttinen kehä tai spiraali ei ole tutkimusmenetelmä, vaan ymmärtämisen väline. Se on ontologinen kuvaus ymmärtämisen etenemisestä spiraalimaisena prosessina (Gadamer 1979, 261). Tällä tarkoitetaan tulkintaprosessin kehämäistä liikettä, jossa kokonaisuuden ja osien sekä muiden tuttuuden ja vierauden differenssiä aiheuttavien tekijöiden vuorovaikutussuhde vaikuttaa kokonaismerkityksen tai merkityssumman syntymiseen.

Tulkitsija astuu hermeneuttiseen kehään mukanaan tietty esiyymmärrys, ennakkokäsitys tai jopa ennakkoluulo, joka koskee tutkittavaa ilmiötä tai tekstiä. Tutkijan esiyymmärrys ja horisontti voivat olla historian tai oman tradition muokkaamia. Kehässä liikutaan eteen- ja taaksepäin. Ymmärtäminen tapahtuu tai merkitys syntyy kehän sisällä ilmiön/tekstin ja tulkitsijan välisessä dialoginomaisessa vuorovaikutuksessa. Gadamerin mukaan tavoitteena on tulkitsijan oman horisontin ja tutkittavan tekstin horisontin yhteensulautuminen.

Tässä tutkimuksessa ilmiöiden ymmärtäminen hermeneuttisten kehien avulla perustui abduktiiviseen logiikkaan. Abduktiivinen ajattelu lähtee liikkeelle jostakin konkreettisesta pyrkien jäsentämään sitä ensin teoreettisesti erilaisten mallien ja esimerkiksi erilaisten systeemien avulla ja palaa sen jälkeen takaisin konkretiaan (Anttila 2000, 132). Abduktiossa käytetään aiempaa teorianmuodostusta oivalluksen lähteenä ja samalla tunnistetaan, että faktat ovat aina jollain tavalla teorialla latautuneita. Grönfors (1985, 34) kytkee tieteen ja käytännön määrittelemällä tieteen tehtäväksi, että sen tulee päästää kiinni siihen logiikkaan, joka esiintyy käytännön tasolla. Tähän päästään tehokkaimmin mikäli tutkija käyttää hyväkseen jotain johtolankaa, johdattelevaa ajatusta, jonka avulla hän tarkastelee empiiristä maailmaa ja analysoi keräämäänsä materiaalia.

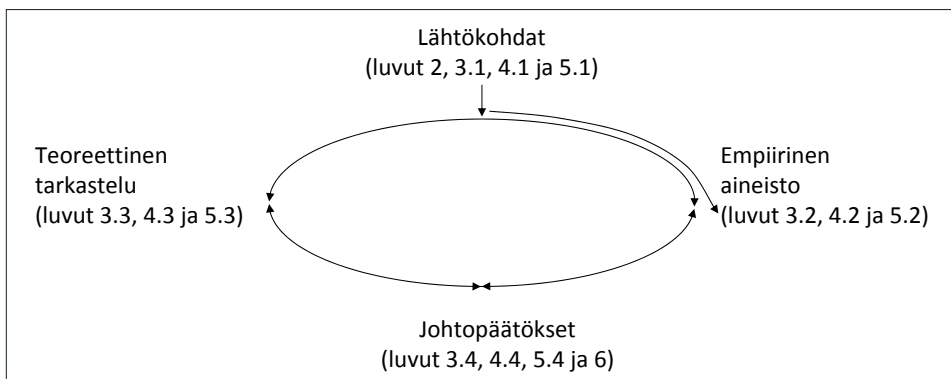
Abduktiivisessa lähestymistavassa vuorotellaan deduktiivista ja induktiivista päättelyä. Näiden päättelymuotojen suhde ilmenee seuraavasta kuviosta.



Kuvio 7. Deduktion, induktion ja abduktion erojen vertailu (Alveson & Sköldberg 1994, 45)

Abduktiivinen ajattelu hermeneuttisella kehällä tapahtui seuraavan kuvion mukaisesti. Tutkittavien ilmiöiden muutosten lähtökohtatilanne (luvut 3.1, 4.1 ja 5.1) määri-

teltiin kaupunkien päätösasiakirjojen perusteella. Tietojen valintaan vaikutti lisäksi tutkijan kokemukset ja näkemykset asioiden merkityksestä. Sen jälkeen tarkasteltiin kaupunkikohtaisia muutoksia, niiden yhtäläisyyksiä ja eroja asiakirja-aineistosta (luvut 3.2, 4.2 ja 5.2). Asiakirja-aineiston ja alustavan tutkimuskirjallisuuden tarkastelun pohjalta luotiin oletukset, joita tarkasteltiin haastattelujen avulla. Luvuissa 3.3, 4.3 ja 5.3 tarkasteltiin ilmiöihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta, jonka avulla luotiin ”johtolangat” ja pyrittiin tulkitsemaan empiiristä aineistoa. Käytännössä aineiston ja sen tulkinnan välillä liikuttiin useaan kertaan. Käsitteiden määrittelyä tarkennettiin osana tulkintaprosessia. Tulkinnan tulokset on esitetty tarkistettujen käsitteiden pohjalta yhteenvetoluvuissa 3.4, 4.4 ja 5.4. Tutkimusprosessi hermeneuttisella kehällä on esitetty kuviossa 8. Kehä kuvaa myös käsitelmäärittelyjen ja ymmärryksen kehittymistä. Todellisuudessa prosessi oli enemmän spiraalimainen kuin kehämäinen.



Kuvio 8. Tutkimusprosessi hermeneuttisena kehänä

## Muutosten lähtökohtatilanteet ja empiirinen aineisto

Tutkittavien ilmiöiden muutosten lähtökohdaksi otettiin 1990-luvun alun ns. suuret hallinnonuudistukset ja laman aika, joka pakotti tehostamaan palvelutuotantoa. Lähtökohdana olleita hallinnonuudistuksia kuvataan tarkemmin luvussa 2.2.2. Toimintatapa muuttui tuolloin vähemmän hierarkkiseksi ja uusia markkinasuuntautuneita toimintatapoja alkoi ilmestyä. Myös johtamisjärjestelmien muutos nopeutui tuolloin. Konserni- ja strateginen johtaminen alkoivat yleistyä 1990-luvun puolivälissä.

Sen sijaan toimintatapojen strateginen konsernijohtaminen (3. ilmiö) alkoi yleistyä vasta vuosituhaten vaihteessa. Tätä ei kuitenkaan valittu lähtökohtatilanteeksi, koska tätä kolmatta ilmiötä ei voi ymmärtää riittävästi tarkastelematta kahta sen taustalla olevaa ilmiötä. Toimintatapojen muutosten lähtökohtatilannetta käsitellään luvussa 3.1 ja strategisen konsernijohtamisen tilannetta hallinnonuudistusten jälkeen laman aikana luvussa 4.1. Luvussa 5.1 tarkastellaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan konsernijohtamisen tilannetta vuosituhaten vaihteessa.

Tutkimusaineisto muodostui pääosin kaupunkien asiakirjoista, joista keskeiset on esitettyä liitteessä 3. Muutosten lähtökohtatilannetta kuvaava aineisto oli varsin perusteellinen ja hyvin dokumentoitu. Siinä oli kuitenkin ainakin kahdenlaisia ongel-

mia. Niiden perusteluissa oli paljon tavoitteita, jotka toteutuivat vasta vähitellen usein pitkän ajan kuluessa. Toisaalta aineistossa oli myös sisällöllisiä ongelmia. Kaupunkien ylimmän johdon järjestelyistä on varsin vähän perusteluja, koska niiden valmistelu oli poliittikkokeskeistä eikä niitä asian arkaluonteisuuden vuoksi muutointakaan aina perusteltu. Senkin vuoksi aineistoa täydennettiin myöhemmin kaupunkien johdon haastatteluilla.

Myös uusimmista toimintamallien ja johtamisjärjestelmien muutoksista on olemassa varsin perusteellinen aineisto. Sen vertailu vanhaan hallinnonuudistusaineistoon oli jossain määrin ongelmallista muuttuneiden käsitteiden vuoksi. Tehdyn kaksivaiheisen tulkinnan kautta ongelmia voitiin vähentää. Aineistoa tulkittiin ensin tehtyjen tutkimusten avulla ja sen jälkeen vielä haastattelujen avulla. 1990-luvun loppupuolen hallinnonuudistuksia tarkasteltiin varsin vähän, koska ne olivat vähäisiä ja niillä nähtiin olevan merkitystä lähinnä konsernijohtamisen muotoutumisen kannalta. Vuosituhannen vaihteen johtamisjärjestelmämuutokset taas olivat kiinnostavia strategisten muutosten ja tuotantojärjestelmien ohjauksen kannalta.

Toinen keskeinen asiakirja-aineisto oli kaupunkien strategia-asiakirjat 1990-luvun puolivälistä sekä tämän vuosikymmenen alusta ja puolivälistä. Myös samojen aikojen talousarviota tarkasteltiin, jotta saataisiin kuva sekä strategioiden että johtamisjärjestelmäpäätösten toimeenpanosta. Tutkijalla oli pääsy kaikkiin merkittäviin asiakirjoihin, kiitos kohdekaupunkien yhteisen tutkimusprojektin. Sen avulla pystyttiin myös valitsemaan laajasta aineistosta kaikkein oleellisimmat lähteet.

Tutkimusaineistosta tarkasteltiin alku- ja lopputilanteen eroja tutkimustehtävittäin ja kaupungeittain. Ensimmäisessä tutkittiin muutosten yhteisiä piirteitä, mutta myös kaupunkikohtaisia systemaattisia eroja. Näistä keskeisiä olivat tuotantojärjestelmien ja johtamisjärjestelmien suhteet: missä määrin ratkaisut tuotantojärjestelmien valinnassa vaikuttivat johtamisjärjestelmiin ja päinvastoin. Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut tehdä vertailevaa tutkimusta, vaan lisätä ymmärrystä tapahtuneisiin muutoksiin. Asiakirja-aineistoa on käsitelty luvuissa 3.2, 4.2 ja 5.2.

## Aineiston tulkinta ja johtopäätökset

Vaikka toimintaympäristön ja politiikan vaikutusten tarkastelu toimintatapoihin ja niiden johtamiseen rajattiinkin tutkimuksen ulkopuolelle, otettiin toimintatapojen muutosten lähtökohdaksi tuotannon jatkuva tehostamisen tarve. Luvussa 3.3 tarkasteltiin palvelujen järjestämisen ja tuotannon muutoksia niiden tuloksellisuuden näkökulmasta: miten toimintatapojen muutosten nähtiin parantavan niiden sisäistä ja ulkoista tehokkuutta. Samalla tarkasteltiin myös järjestelmien valintaan liittyviä muita tekijöitä.

Konsernijohtamisen muutoksia tarkasteltiin pääasiassa käytännön ja toimintatapojen hallinnan kannalta. Johtamisen teoreettista tarkastelua rajattiin vain käytännön muutosten ymmärtämisen kannalta välttämättömään. Konsernijohtamisen muutosta tarkasteltiin erityisesti suhteessa toimintatapojen muutoksiin. Johtamisen muutoksia tarkasteltiin myös suhteessa johtamismenetelmien kehitykseen: miten 1990-luvun tulosjohtamisajattelu ja vuosituhannen vaihteessa kehittynyt strateginen johtaminen muuttivat kaupunkien konsernijohtamista (luku 4.3).



Ongelmallisinta oli tulkita eriytyvien toimintatapojen strategisen konsernijohtamisen muutoksia (luku 5.4) muutoin kuin edellä kuvattujen tulkintojen pohjalta. Asiakirjoista löytyi vähän asiaan liittyviä perusteluja. Johdon haastattelujen pohjalta muodostunut kuva oli ristiriitainen ja niitä jouduttiin täsmentämään johtamisen kehittämisenestä vastaavien esikuntajohtajien ryhmähaastattelulla. Niiden perusteella, tutkimustehtävien 1 ja 2 tulosten pohjalta ja hyödyntäen omistajapoliittista ja toimintamalliajattelua rakennettiin tulkintaa strategisesta konsernijohtamisesta toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa.

Analysointi kohdistui hallinnon uudistus- ja strategia-asiakirjojen sisältöön kokonaisuudessaan. Tekstianalyysia ei tehty. Sisällön analysointikriteerit valittiin tuloksellisuusajattelun ja siihen vaikuttavien johtamisnäkökulmien pohjalta. Kaupunkien johtamisjärjestelmäpäätöksistä ja strategioista tarkasteltiin erityisesti toimintatapojen valintakriteereitä ja johtamisen kriittisiä menestystekijöitä. Johtamisen rakenteiden ja prosessien lisäksi tällaisia olivat erityisesti kannustimet, osaaminen ja tuotantoprosessien taloudellisuus. Myös johtamisfunktioiden painotusten muutokset ja niiden suhde tuloksellisuusajatteluun pyrittiin analysoimaan. Analysointikriteerit ja strategioiden keskeinen asema niiden tarkastelussa ilmenevät kuvioista 38. Painopiste tarkastelussa kohdistui vaikuttavuuteen ja asioiden johtamiseen liittyviin kriteereihin prosessien taloudellisuuden ja ihmisten johtamisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Ohjausjärjestelmien valintaan ja hallintaan liittyvät perustelut olivat toinen keskeinen aineiston ja analysointikriteereiden valintaan liittyvä tekijä.

Asiakirja-aineiston tulkintaa täsmennettiin kaupunkien johdon haastatteluilla. Haastattelut suoritettiin kolmessa vaiheessa. Syksyllä 2006 tehtiin eräänlaisena esihaastatteluna johtamisen kehittämisenestä vastaavien esikuntajohtajien haastattelu. Vuodenvaihteessa haastateltiin kaupunginhallitusten puheenjohtajia, kaupunginjohtajia ja markkinasuuntautuneesta palvelutuotannosta ja/tai omistajapolitiikasta vastaavia apulaiskaupunginjohtajia. Myöhemmin syksyllä 2007 täydennettiin aineistoa vielä kehittämistä vastaavien ryhmähaastattelulla, joka koski erilaisten toimintatapojen konsernijohtamista ja hallintaa. Haastateltavat on esitetty liitteessä 2.

Haastattelut tehtiin ns. puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Niissä haastattelu etenee tiettyjen alustavasti selviteltyjen teemojen varassa. Haastateltavien tulkinat asioista ja heidän asioille antamat merkitykset ovat keskeisiä samoin kuin se, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. Haastateltavat saattavat teemojen puitteissa käsitellä tärkeiksi kokemiaan asioita ilman, että kysymysten muotoa oli määritelty (Hirsjärvi & Hurme 2006, 47–48). Haastattelu-teemoja oli viisi niin, että toiseen ja kolmanteen tutkimustehtävään liittyi kaksi teemaa. Joitakin teemojen käsitteitä selkeytettiin haastattelulomakkeissa, jotka toimitettiin haastateltaville etukäteen. Lomakkeissa oli myös kaupungeittain luettelo merkittävimmistä haastattelun pohjana käytetystä asiakirja-aineistosta. Teemahaastattelun lomakkeet on esitetty liitteessä 1. Niihin on lisätty myös täydentävät lisäkysymykset, joita esitettiin tarpeen mukaan, mutta joita ei lähetetty etukäteen haastateltaville.

Haastattelut eivät kaikilta osin onnistuneet. Haastattelu-teemat olivat liian väljiä, kun haluttiin haastateltavien omaehtoisia näkemyksiä heidän tärkeimmiksi kokemistaan muutoksista ja niiden perusteluista. Haastateltavat eivät myöskään hahmottaneet eri toimintatapojen strategista konsernijohtamista omana asianaan eikä haastattelijaa



kyennyt konkretisoimaan kysymyksiä riittävästi. Vain tuotannosta vastaavien apulais-kaupunginjohtajien haastattelut olivat näiltä osin käyttökelpoisia ja siksi jouduttiin suorittamaan em. täydennyshaastattelu, jossa oli teknisiä ongelmia. Haastattelujen tulkinnan luotettavuutta pyrittiin parantamaan antamalla haastateltaville mahdollisuus kommentoida alustavaa tutkimusraporttia. Palautetta tuli vähän. Osittain näistä syistä suoria haastattelusitaatteja on tutkimusraportissa varsin vähän. Haastattelut vaikuttivat kuitenkin tutkimuksen sisältöön asiakirja-aineistoa täydentävinä perusteluina.

Haastattelujen pohjaksi oli asiakirja-aineiston ja teoreettisen tarkastelun pohjalta alustavina yhteenvetoina laadittu oletuksia, joita on esitetty luvuissa 3.2.4, 4.2.5 ja 5.2.4 ja joita ”testattiin” em. haastatteluilla. On huomattava, että oletukset tehtiin vuoden 2006 lopulla ja ne poikkeavat jossain määrin tämän tutkimusraportin havainnoista, joiden tulkintaan haastattelut vaikuttivat. Vasta tämän jälkeen tehtiin varsinaiset yhteenvedot ja vastattiin asetettuihin tutkimuskysymyksiin (luvut 3.4, 4.4 ja 5.4). Samassa yhteydessä tarkennettiin joitakin käsitelmäärityksiä niin, että ne soveltuivat sekä kaupunkien nykyisiin käytäntöihin että tutkimuksissa käytettyihin käsitteisiin.

Tutkimuksen eteneminen saattaa tuntua sekavalta ja sitä se oli myös käytännössä. Tutkittavat ilmiöt olivat käytännössä usein päällekkäisiä eikä niiden yhteyksiä asiakirjoissa tai haastatteluissakaan yleensä perusteltu. Itse pääilmion 3 (toimintatapojen strategisen konsernijohtamisen) voi katsoa muodostuneen omaksi kokonaisuudekseen vasta vuosituhannen vaihteessa (lähtökohtaolettamuksista poiketen). Moni muukin asia ja käsitelmääritykkin selkenivät vasta tutkimuksen kuluessa. Myös toisen tutkimusraportin kirjoittaminen samasta tutkimuksesta on vaikeuttanut tämän raportin kirjoittamista. Joitakin asioita on käsitelty useaan kertaan ja jotakin oleellista on varmaan jäänyt pois. Tutkimusraportti pyrkii näistä ongelmista johtuen kuvaamaan tutkimuksen etenemistä ja tutkittavien ilmiöiden muutoksia mahdollisimman rehellisesti.

## Tutkimusraportin rakenne

Tutkimusraportin rakenne poikkeaa tavanomaisesta yhteiskunnallisen tutkimuksen rakenteesta. Tämä johtuu muutosten tutkimuksen historiatieteellisestä näkökulmasta. Muutokset eivät yleensä perustu teorioihin tai hypoteeseihin. Omaksuttu hermeneuttinen tutkimusote ja abduktiivisen päättelyn soveltaminen ovat myös syitä poikkeavaan rakenteeseen.

Tutkimuksen rakenne noudattelee tutkimusprosessin kulkua ja poikkeaa perinteisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen rakenteesta. Tämä perustuu historiantutkimuksen oikeudenmukaisen kuvauksen vaatimukseen (Kalela 2000, 85–87). Tutkijan on nähtävä kulttuurinen rajoitteisuutensa ja tulkittava tapahtunutta sen ajan ajattelu huomioiden. Muutokset liittyvät kunkin ajan ajatteluun ja niitä pitää kuvata myös sen kautta. Muutosten ymmärtämistä helpottaa, jos niitä tarkastellaan ilmiöittäin sen ajan ajattelun pohjalta. Myös abduktiivisen logiikan ja hermeneuttisen kehän soveltamisen ymmärtää paremmin, jos tutkimuksen raportti seuraa tutkimusprosessin etenemistä. Myös kaupunkien johdon lienee helpompi seurata ja ymmärtää tällaista rakennetta. Näistä syistä tulkinnassa käytetty teoreettinen aineisto on esitetty raportissa tutkimustehtävittäin empiirisen aineiston jälkeen ennen käsitteiden täsmentämistä ja johtopäätöksiä. Tällaisen tutkimusraportin hahmottaminen voi olla aluksi vaikeaa.

Tästä tutkimuksesta on tehty myös toinen raportti (Määttä 2009). Toisen kaupungeille tehdyn raportin tarkoituksena oli palvella käytännön johtamista. Siinä on varsin laaja tutkimusaineiston kuvaus ja vain vähän teoreettista tutkimustietoa. Tähän tutkimukseen on empiiristä aineistoa tiivistetty. Olellisin ero on kuitenkin aineiston tulkinnassa tarvittavan tutkimustiedon perusteellisempi käsittely. Molempien tutkimusraporttien rakenne on lähes sama. Kaupungeille tarkoitettussa raportissa luku 4 on jäsenneily johtamismenetelmien muutosten pohjalta. Tässä raportissa on johtamisen yleisten muutosten osuus vähäisempi ja sen muutoksia on käsitelty yhtenä hermeneuttisena kehänä. Toimintatapojen konsernijohtamisen muutoksia (luku 5) käsitellään taas tässä raportissa perusteellisemmin.

Tämä raportin luvussa 2.1 käsitellään kaupunkien keskushallintojen ja niiden harjoittaman palvelutuotannon ohjauksen muutoksia ennen 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksia ja lamaa. Tarkoituksena on luoda historiallista taustaa tälle tutkimukselle. Luvussa 2.2 määritellään sitten varsinaisten muutosten tutkimisen lähtökohdatilanne. Pääpaino on kaupunkien 1990-luvun alun hallinnonuudistusten kuvauksessa, mutta myös niiden taustalla olleita valtionhallinnon muutoksia, tuotannonohjauksen kannalta keskeisiä budjetoitimuutoksia ja lamaa tarkastellaan lähtökohdatilanteen määrittämiseksi. Sekä lähtökohdista että muutoksista on pyritty tulkitsemaan nykyisin käytössä olevien termien ja käsitteiden mukaisesti. Hallinnonuudistuksissa ei yleensä vielä eritelty palvelujen järjestämistä ja tuotantoa ja johtamisen sijasta puhuttiin yleispiirteisemmin hallinnosta.

Luvussa 3 tarkasteltiin palvelutuotannon toimintatapojen muutoksia tehtyjen tutkimusten pohjalta. Niitä täydennettiin uusimpien muutosten tarkastelulla ja syvennettiin ohjausjärjestelmien ominaisuuksien ja tuloksellisuuden tarkastelun avulla. Tarkoituksena oli ymmärtää toimintatapojen muutoksia ja valintaa. Luvusta (tutkimustehtävästä 1) muodostui tutkimuksen kannalta aiottua keskeisempi ja päätutkimustehtävän 3 (luku 5) käsittely perustuu pääosin sen tuloksiin.

Luvussa 4 tarkastellaan kaupunkien strategisen konsernijohtamisen muutoksia. Tutkimus eteni näiltä osin käytännössä johtamisen tarkastelulla usean hermeneuttisen kehän avulla. Ensin tarkasteltiin hierarkkisen järjestelmän johtamisen muutoksia, erityisesti tulosjohtamista. Sitten tutkittiin konsernijohtamisjärjestelmän kehittymistä markkinasuuntautuneen tuotannon yleistäessä. Tämän jälkeen tarkasteltiin omaksutun strategisen johtamisen kehittymistä konsernijohtamisen menetelmäksi. Tässä tutkimusraportissa tarkastelu on tiivistetty yhdelle kehälle muiden lukujen tapaan selkeyden vuoksi. Em. muutokset nähdään tällöin johtamisen muutosten eri vaiheina, vaikka ne ovat osittain päällekkäisiä. Myös luvun luonne muuttui. Johtamismenetelmien asemasta korostuvat johtamisjärjestelmät.

Luvussa 5 yhdistetään toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutosten tarkastelu. Tuotannon ohjausjärjestelmien eriytyminen ja strategisen konsernijohtamisen kehitys loivat sekä tarpeen että mahdollisuuksia hallita syntynyttä kokonaisuutta. Luvussa tarkastellaan sitä, millaisia muutoksia tästä on seurannut ja miten syntynyttä useaa ohjausjärjestelmää käyttävää hybridioorganisaatiota johdetaan sekä poikkeavatko eri järjestelmien johtamismenetelmät ja strategiat toisistaan. Toinen keskeinen tarkastelukohde liittyy tuotantojärjestelmien valintaan: missä määrin se tapahtuu johtamisen ja järjestelmien hallinnan ehdoilla ja missä määrin sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden

ehdoilla ja mikä on näiden tekijöiden suhde tuloksellisuuden kannalta.

Luvussa 6 tehdään yhteenvedoa tutkimuksesta ja tarkastellaan sen tuloksia ja niiden suhdetta tutkimustehtäviin, lähtökohtaolettamuksiin ja teoreettisiin lähtökohtiin. Lopuksi pohditaan ohjausjärjestelmien ja johtamisen muutoksia tutkimusta laajemmin ja arvioidaan tutkimuksen hyödyntämismahdollisuuksia ja sen synnyttämiä kehittämis- ja tutkimustarpeita.

## 2 Kaupunkien keskushallinnon harjoittama palvelutuotannon ohjaus 1990-luvun alkupuolella

Tässä luvussa tarkastellaan tämän tutkimuksen lähtökohtatilannetta, palvelutuotantojärjestelmää ja sen ohjausta kaupunkien keskushallinnon toimesta 1990-luvun alun hallinnonuudistusten ja laman aikana. Luvussa 2.1 luodaan lyhyt historiallinen katsaus sitä ennen tapahtuneisiin muutoksiin. Luvussa 2.2.1 tarkastellaan tilanteen taustalla olleita valtion hallinnon muutoksia ja niiden vaikutuksia lähtökohtatilanteeseen. Luvussa 2.2.2 analysoidaan tutkimuskaupunkien hallinnon uudistuksia ja palvelutuotannon ohjauksen muutoksia niissä. Luvussa 2.2.3 käsitellään tulosohjaukseen perustuvaa silloista kuntien budjetointijärjestelmää ja sen vaikutusta palvelutuotannon ohjaukseen ja luvussa 2.2.4 tehdään yhteenveto lähtökohtatilanteesta.

### 2.1 Kaupunkien keskushallintojen ja palvelutuotannon ohjauksen muutoksia ennen 1990-luvun alkupuolta

Suomessa kuntien hallintoa on ohjattu viime vuosiin saakka hyvin yksityiskohtaisesti lainsäädännöllä. Johtaminen on taas ollut sidottua hallinnon muotoihin. Kuntia koskevia lainsäädäntömuutoksia voidaankin pitää niiden johtamisen toimintaympäristön merkittävimpinä muutoksina. Sinisalmi (1999, 188) on jakanut johtamisympäristön muutokset kahteen jaksoon vuosiin 1927–1976 ja vuodesta 1977 eteenpäin. Niin tärkeänä hän pitää kunnallislain muutoksia (ja hyvinvointipalvelujen tuotannon kasvua). Myös uutta kuntalakia voidaan pitää johtamisen kannalta merkittävänä toimintaympäristön muutoksena. Mutta kaikki kunnallislakien muutokset eivät olleet merkittäviä johtamisen kannalta. Vuoden 1948 lakimuutos on lähinnä kuntia koskevien lakien koonnos.

Vuoden 1927 kunnallislain muutoksessa päädyttiin hallintomalliin, joka oli hyvin kaupunginhallitus- ja kaupunginjohtajakeskeinen. Kaupunginjohtajasta tuli sekä kaupunkinsa poliittinen että hallinnollinen johtaja. Kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien asema sekä erikseen että varsinkin yhdessä oli vahva varsinkin suurimmissa kaupungeissa. Tämä johtamismalli koettiin ongelmalliseksi vasta 1970-luvulla. Vuoden 1976 kunnallislaki johti poliittisen ja hallinnon erotteluun, vaikka alkuperäinen tavoite oli päinvastainen, kun kaupunginjohtajista pyrittiin tekemään määräaikaisia kaupunginhallitusten puheenjohtajia.

Keskushallinnon harjoittaman palvelutuotannon johtamisen muutokset olivat vähäisiä, vaikka hyvinvointipalvelujen kasvu 1970-luvulta alkaen oli merkittävää. Kaupunkien henkilöstö kasvoi 20 vuodessa 199 000:sta 470 000:een (tilastokeskuksen palkkatilastot 1970 ja 1990). Uusi palvelutuotanto sijoitettiin vanhoihin hallinto-or-

ganisaatioihin. Tuotanto-organisaatioista tuli raskaita. Ohjaus oli hierarkkista ja hyvin yksityiskohtaista. Budjettien sitovuustaso oli vielä 1990-luvun alussa momentti- ja alamomenttitasoinen 56 prosentissa kuntia (Karila 1997, 86).

Yhteenvetona tämän tutkimuksen kannalta voidaan todeta, että palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen oli tuotannon kasvuun liittyvää suunnittelupainotteista toimintaa, jossa tuotannon tehostamisen osuus oli vähäinen. Valtion tiukka normiohjaus rajoitti myös tuotannon tehostamista ja sitä alettiin purkaa vasta 1980-luvun loppupuolella. Myös yksityiskohtainen budjettiohjaus vaikeutti tehostamista eikä resurssien runsaus pakottanut toimenpiteisiin. Suunnittelu kohdistui palvelujen järjestämiseen, ei varsinaiseen tuotantoon. Hierarkian osuus tuotannossa kasvoi ja sitä ohjaava hallinto paisui ja moniportaistui. Muutokset perustuvat lainsäädäntöön sekä voimakkaaseen taloudelliseen kasvuun. Suunnittelu oli lähinnä kasvun hallintaa. Sen menetelmien ja niihin perustuvan johtamisen kehittäminen muutti valtion ja kuntien hallintoa kuitenkin niin merkittävästi, että Temmes (1994) kutsuu aikakautta Suomen julkishallinnon ensimmäiseksi harppaukseksi.

Hyvinvointipalvelujen kasvun myötä voidaan katsoa syntyneen ylätasolla hyvinvointivaltio, jonka ominaispiirteet Mäenpää (1991) on tiivistänyt aiempaan perinteiseen oikeusvaltioon verrattuna:

1. Muodollisen lainmukaisuuden ja tiukan normisidonnaisuuden sijasta korostetaan materiaalista oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja vastaavia piirteitä.
2. Hallintotoiminnalle on luonteenomaista palvelujen tuottaminen ja hyvinvointietujen jakaminen.
3. Julkisen vallan välitön ja yksipuolinen käyttö jää taka-alalle, koska hallinto ei rajoita kansalaisten oikeuksia vaan päinvastoin jakaa etuja ja palveluja; myöskään perinteisellä laillisuusperiaatteella ei ole aikaisempaa, pääasiassa yksilöä suojaavaa tehtävää.
4. Hallintotoiminnan päämäärät ja puutteet määrittävät väljästi mm. suunnitelmien määrärahakehysten ja itseohjautuvuuden perusteella.
5. Hallintotoiminnan alue laajenee, hallintokoneisto paisuu ja monipuolistuu.

## Muutoksia tutkimuskaupungeissa

Palvelutuotannon strateginen ohjaus oli 1980-luvulla lähinnä valtion tehtävä. Myös operatiivista ohjausta harjoittivat huomattavalta osalta ministeriöt varsin yksityiskohtaisten normien avulla. Kaupungeissa tuotannon ohjaus oli pääosin jo lautakuntien ja virastojen johdon tehtävänä, vaikka valtuustojen hyväksymät budjetit olivatkin vielä varsin yksityiskohtaisia. Kaupunkien keskushallinto lähinnä koordinoi operatiivisesti ohjattuja palveluja kokonaisuutena ja suhteessa resursseihin. Palvelutuotannon johtamisen kehittäminen oli pääosin lautakuntien ja virastojen johdon tehtävänä.

Palvelutuotannon johtamisen muutoksista ja tilasta 1980-luvun loppupuolella saa varsin hyvän kuvan Jyväskylän rakennusvirasto/teknistä palvelukeskusta koskevasta tutkimuksesta. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä muutospiirteitä olivat (Mötönen 2001, 17–85):

- tuotantoa hoitavat virasto-organisaatiot oli rakennettu byrokramallin mukaan ja keskushallinto ohjasi sitä johtamisfunktioiden avulla,
- lautakuntien jäsenillä oli keskeinen osuus myös tuotannon ohjauksessa ja henkilöstö vaikutti suoraan lautakuntiin; järjestelmä ei suosinut muutoksia ja oli konfliktiherkkä,
- tuotannon kehittämistyö käynnistyi 1980-luvun puolivälissä virastojen sisällä yhteistyössä lautakuntien ja henkilöstön kanssa, virastojen itsenäisyyttä korostettiin, valtaa rutiiniasioissa delegoitiin, työpaikkademokratiaa ja omaa henkilöstöhallintoa kehitettiin, mutta organisaatorakenteen byokraattiset piirteet säilyivät kutakuinkin entisellään,
- johtamista kehitettiin koulutuksen ja konsulttien avulla, tulosjohtamista ja esimies-alaiskeskusteluja harjoitettiin, managerialistinen johtajakeskeinen ajattelu yleistyi,
- palveluajattelu alkoi yleistyä 1980-luvun lopulla, virastot nimittivät itseään palveluorganisaatioiksi, asiakkaita ja sidosryhmiä ruvettiin määrittelemään ja
- vuosikymmenen vaihteessa alettiin korostaa virastoja myös tuotanto-organisaatioina, tuotanto- ja tulosityksiköille määriteltiin omat tuotteet, asiakkaat, resurssit ja täsmälliset tavoitteet, mikä edellytti myös toimintavapauksia operatiivisessa toiminnassa.

Vaikka Jyväskylän tekninen palvelukeskus oli monessa suhteessa edelläkävijä, muutokset muissakin kaupungeissa olivat samansuuntaisia. Tampereellakin palvelutuotannon ja sen ohjauksen kehittäminen oli vuosikymmenen vaihteessa hallintokuntakeskeistä. Loppuvuodesta 1991 talouden kiristyessä kehittämistyö muuttui keskusjohtoiseksi eikä enää puhuttu palveluiden parantamisesta, vaan niiden uudelleenarvioinnista. Kaupunginjohtajan nimeämien työryhmien raporteissa on tuolle ajalle ja Tampereen keskushallintokeskeiselle toimintatavalle tyypillisiä piirteitä (Ihalainen 1996, 18–38). Palvelutuotannon ohjausta koskevia kohtia, jotka olivat tyypillisiä tuon ajan johtamiselle, olivat ainakin:

- tavoitejohtamisen muuttuminen ainakin terminologialtaan tulosjohtamiseksi, johon liittyi toiminta-ajatusten, avaintehtävien ja -tulosten hyväksyminen, tulosalueiden ja -yksiköiden määrittely, tavoiteasetannan kehittäminen ja siirtyminen määrärahasurannasta tulosohjaukseen,
- keskeisimpinä johtamisen toimenpideryhminä olivat tavoitekeskustelujen ja kannustavien palkkausmuotojen kehittäminen, johtoryhmätoiminnan laajamittainen käynnistäminen ja yhteistoiminnan kehittäminen,
- lautakuntien aseman uudelleenarviointi niin, että ne johtavat kapea-alaisen toiminnan asemasta laajempia toimintakokonaisuuksia, toimintojen alueellistaminen mahdollistuu, niitä ei aseteta hallinnon sisäisiä tehtäviä ja palveluja varten ja ne vastaavat organisaatioiden sisäisestä järjestelystä,
- suunnitelmien integroiminen ja käsittelyn yhdenmukaistaminen, valtuustolle mahdollisuus määritellä tulevaisuutensa ”tahtokuvauksensa” (tulevaisuuden visioinnit kirjattiin vuosien 1991–1996 kuntasuunnitelmaan),

- budjetoinnin kehittäminen niin, että tulosityksikköajattelu selkeytyy, muodostetaan entistä suurempia talousarvioluku- ja määrärahakokonaisuuksia, toiminnallisia tavoitteita selkeytetään, sitovuustasoa kehitetään joustavamaksi (taloussääntöä uudistettiin),
- talousseurannan ja -raportoinnin kehittäminen palvelemaan paremmin kaupunginjohton tietotarpeita niin, että tulosten mittaamisen tuli palvella muun muassa strategian muodostusta, resurssien allokointia, toiminnan tuloksellisuuden arviointia, henkilökunnan kannustamista ja terveen kilpailun edistämistä (työryhmä päätyi malliin, jossa ylin johto toimii konsernityypisenä johtona ohjaten toimintaa resurssien raamiohjauksella, jolla oli myös toiminnan sisällöllisten tavoitteiden asettamisveloite) ja
- henkilöstövoimavarojen ratkaisuvallan delegointi lautakunnille ja niiden alaisille viranhaltijoille sekä yhteistoimintajärjestelmien kehittäminen ja tavoitekeskustelujen tukeminen.

Oulussa ja Turussa muutokset olivat samansuuntaisia, mutta vähäisempiä. Painopiste oli Oulussa hallintokunnissa ja Turussa keskushallinnon muutoksissa. Jyväskylässä ja Tampereella tehtyjen tutkimusten mukaan muutokset olivat ensisijaisesti tulosjohtamisen kehittämisprosesseja, joiden koettiin lisäävän tulos- ja kustannustietoisuutta. Palvelukeskeisyyden ja -ajattelun koettiin myös lisääntyneen. Muutosta kuvattiin ilmaisulla ”virastokulttuurista palvelukulttuuriin” (Ihalainen 1996). Virastoja alettiin pitää jo tuotanto-organisaatioina ja tulos-/palveluyksiköt muodostivat organisaatioiden perusjaon. Niiden päältä pyrittiin poistamaan hierarkkisia tasoja (esimerkiksi osastoja). Toimivaltaa delegoitiin ja tavoitteiden määrittelyä lisättiin. Haluttiin osoittaa, että ”palvelutuotanto voidaan tuloksellisesti ja kilpailukykyisesti toteuttaa osana kunnan omaa organisaatiota” (Möttönen 2001, 79). Ulkoisten paineiden vuoksi toiminnan tehokkuus nousi hallinnon keskeiseksi arvoksi.

## Yhteenvetoa

Suomen kaupunkien johtamisjärjestelmä muuttui vuoden 1976 kunnallislain muutoksessa kaupunginjohtajakeskeisestä kaksinaipaiseksi. Kaupunginhallituksen asemaa vahvistettiin ja sen johtoon tuli luottamushenkilö. Poliitiikka ja hallinto alkoivat eriytyä, kun kaupunginjohtaja muuttui enemmän hallinnon johtajaksi. Hänen asemansa säilyi vahvana, vaikka se henkilöstön johtajana suhteessa lautakuntiin jäi kuntien päätettäväksi. Apulaiskaupunginjohtajien asema heikkeni ja heidän asemansa palvelutuotannon ohjauksessa jäi epämääräiseksi.

Valtion asema palvelutuotannon ohjauksessa vahvistui hyvinvointipalvelujen laajetessa ja keskitettyjen suunnittelujärjestelmien yleistyessä. Kaupunkien suunnitteluorganisaatioiden vaikutus kasvoi muun keskushallinnon kustannuksella. 1980-luvun loppupuolella suunnittelun merkitys väheni kasvun ja jaettavan pienentyessä. Valtion ja myös kaupunkien keskushallinnon harjoittama tuotannon ohjaus muuttui samoihin aikoihin yleispiirteisemmäksi, kun byrokration haittoja pyrittiin vähentämään.

Kaupunkien palvelutuotanto-organisaatioista oli tullut hyvin raskaita voimakkaan kasvun myötä, kun varsinainen palvelutuotanto oli sijoitettu vanhoihin hierarkkisiin

hallinto-organisaatioihin usein niiden alimmalle tasolle. Kaupunkien keskushallinnot ohjasivat 1980-luvulla palvelutuotantoa pääosin hyvin yksityiskohtaisten budjettien avulla. Tulosajattelun yleistyminen korosti tavoitteiden avulla tapahtuvaa ohjausta ja väljensi budjettiohjausta. Tämä loi toimintavapauksia palvelujen järjestämisessä ja operatiivisessa tuotannossa.

Hallinnon kehittämistoiminta ja johtamiskoulutus yleistyivät. Uskottiin johtamisen olevan keskeinen keino parantaa organisaation toimintaa (Pollitt 1993, 7–10). Naschold (1995) näki tässä vaaran, että johtaminen voi saada ylivalan suhteessa poliittiseen toimintaan. Mutta toisaalta ei hänen mukaansa ole perusteltua, että julkinen hallinto hylkää monia yritysmaailmasta saatavia kokemuksia. Johtamisen nousu vähensi suunnittelun vaikutusta. Tutkimuskaupungeista merkittävimpiä vuosikymmenen vaihteen hankkeita olivat Jyväskylän rakennusviraston kehittämishankkeet ja Tampereen keskushallintovetoinen ja -keskeinen hallinnon ja toimintojen kehittämisprosessi. Myös Oulussa ja Turussa oli vastaavia pienimuotoisempia hankkeita. Varsinaiset tuotannon rakennemuutokset olivat kuitenkin vähäisiä, vaikka asiakaslähtöisyyttä ja palvelutuotantoa korostettiin. Tuotannon johtamisen kehittäminen nähtiin sekä johdon että henkilöstön yhteisenä intressinä. Työnjohto jäi käytännössä kuitenkin yleensä heikkoon asemaan, kun johto ja työntekijät rakensivat suoria ja läheisiä neuvotteluyhteyksiä ns. välijohdon yli (ks. esim. Ilmonen ym. 1998, 33–34).

1980-luvun lopulla kiihtyi keskustelu myös palvelutoiminnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvan kasvun hidastumisesta. Toiminnan tehokkuus nousi keskeiseksi arvoksi ja tulosvastuullisuutta korostettiin. Päätösvaltaa resurssien käytössä ja vastuuta tavoitteiden saavuttamisesta hajautettiin. Muodostettiin tulosityksikköorganisaatioita. Tehokkuuden ja tulosvastuun määrittelyn ongelmana nähtiin sellaisten mittareiden puute, joilla voitiin asettaa yksiköille tavoitteita ja seurata niiden toteutumista. Kaupunkiliiton toimesta perustettiin Tekpa-projekti (1990), mutta senkään toimesta ei päästy ainakaan suurten kaupunkien osalta vertailukelpoisiin mittareihin.

Voidaan todeta, että palvelutuotannon muutokset jäivät ennen lamaa varsin vähäisiksi. Tuotannon rakenteet säilyivät hierarkkisinä. Keskushallinnon harjoittama tuotannon ohjaus heikkeni, mutta lautakuntien ja virastojen johdon operatiivinen ohjaus alkoi kehittyä tulosityksiköittämissä myötä ja saada malleja yritysmaailmasta. Tulosityksiköt helpottivat tilaaja-tuottajamallin kehittämistä, mikä käynnistyi Jyväskylässä heti 1990-luvun alussa. Mallin laajeneminen laman aikana käynnisti prosessin, joka on merkittävästi vaikuttanut sekä palvelutuotantojärjestelmän että sen ohjauksen muutoksiin.

## 2.2 Keskushallintojen ja palvelutuotannon ohjauksen tilanne 1990-luvun alkupuolella

Muutoksen tutkiminen edellyttää melko täsmällistä käsitystä sen ”alkutilasta”, jotta sillä olisi perusteltu sisältö (Vartola 1979, 73). Lähtötilanteen selvittäminen edellyttää kuvaa tutkimuskaupunkien palvelutuotannon ja keskushallinnon rakenteista sekä tuotannon ohjauksen prosesseista laman aikana. Sen taustaksi tarvittiin kuvaa muutosten taustatekijöistä ja toimintaympäristön muutoksesta. Tässä tutkimuksessa toimintaympäristön



muutokset rajattiin pääosin ulkopuolelle. Keskeisimpiä tarkasteltuja ympäristötekijöitä olivat lama ja valtion toimenpiteet kuntien hallinnon kehittämiseksi. Valtion ohjauksen keventäminen antoi kunnille mahdollisuuksia järjestää palvelutuotantonsa ja sen ohjausjärjestelmänsä aiempaa vapaammin. Ne tekivät merkittäviä muutoksia ohjausmenetelmiin ja -välineisiin, vaikka tuotannon ohjausjärjestelmät säilyivätkin valtaosaltaan hierarkkisenä.

Palvelutuotannon ”konserniohjauksen” lähtökohtatilannetta käsitellään tässä tutkimuksessa ohjauksen rakenteiden ja johtamismenetelmien kautta. Keskushallinnon ja linjaorganisaatioiden suhteita tuotannon ohjauksessa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Myös palvelutuotannon rakenteissa tapahtuneet muutokset dokumentoidaan. Näkökulmana ovat kuitenkin keskushallinnon harjoittaman ohjauksen muutokset, koska varsinaisen tuotannon toimintatapojen muutokset olivat tuolloin vielä vähäisiä.

Hallinnonuudistuksissa tuotannon ohjausta muutti erityisesti valtioneosuusjärjestelmän muutos ja sitä seurannut toimivallan delegointi lautakuntatasolle. Toinen keskeinen tuotannon ohjaukseen vaikuttanut tekijä oli kuntien budjetointijärjestelmän muutokset. Sitä tarkastellaan tässä luvussa erikseen, koska sen vaikutus oli varsin merkittävä.

Lähtökohtatilanteeksi on valittu laman aika (1993–1994). Kaikissa tutkimuskaupungeissa oli vapaakuntakokeilun pohjalta tehty vuoden 1993 alusta toteutuneet suuret ja hyvin dokumentoidut hallinnonuudistukset, joiden toimeenpano organisaatiomuutoksia lukuunottamatta hidastui laman aiheuttamista paineista johtuen. Lisäksi lähtökohta-aikaan osui merkittäviä lainsäädäntömuutoksia, esimerkiksi valtioneosuuslainsäädännön toimeenpano ja uuden kuntalain valmistelu. Myös itse lama lisäsi paineita tuotannon tehostamiseen ja sen rakenteiden muuttamiseen ja muutti johtamista ja erityisesti tuotannon ohjausta.

## 2.2.1 Valtion hallinnonuudistukset muutosten lähtökohtina

### Valtion hallinnonuudistuspolitiikka

Kuntien hallinnon ja johtamisen merkittävimmät muutokset olivat perinteisesti tapahtuneet lainsäädännön, valvonnan ja normiohjauksen muutosten kautta ja seurauksina. Valtio alkoi ohjata muutoksia 1980-luvun loppupuolella myös hallintotoiminnan kehittämisen ja sen antamien mallien kautta. Hallinnonuudistukset nousivat hallitusohjelmatasoisiksi asioiksi 1980-luvun lopulla ja säilyivät sellaisina runsaan kymmenen vuoden ajan. Niissä käsiteltiin tulosoajasta ja -budjetointia, valtioneosuusien muuttamista, tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämistä, hallinnon hajauttamista, laatuksymyksiä, markkinaohjauksen soveltamista, hallinnon toimivuutta ja palveluallttiutta, kansalaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien ja hallinnon julkisuuden vahvistamista sekä hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaamista koko maassa.

Parhaan kuvan 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistusten tavoitteista saa kenties valtioneuvoston päätöksestä (Valtiovarainministeriö 1993), jossa uudistusten päälinjat määriteltiin seuraavasti:

1. Hallinnon moniportaisuutta vähennetään.
2. Hallinnon ohjaus uudistetaan siirtymällä tulosohjaukseen.
3. Kuntien hallinnon ohjaus poistetaan.
4. Markkinaperusteisia toimintamuotoja, kuten liikelaitostamista, yhtiöittämistä ja nettobudjetointia lisätään.
5. Voimavarojen yhteiskäyttöä lisätään.
6. Lupajärjestelmiä karsitaan ja kevennetään.
7. Viranomaisten välisen tiedonsiirron esteitä poistetaan.
8. Viranomaisten tiedonkeruuta vähennetään ja yhdenmukaistetaan.
9. Valtion aluehallintoa kootaan ja kevennetään.
10. Aluehallinnon yhteistoimintaa ja alueiden vaikutusmahdollisuuksia parannetaan.
11. Alueiden omaa vastuuta ja toimivaltaa alueiden kehittämisessä, suunnittelussa ja päätöksenteossa lisätään.

Valtion hallinnon uudistukset muodostivat perustan kuntien hallinnonuudistuksille. Niiden yhteydessä tehty kehittämistyö loi myös malleja ja menetelmiä kuntien uudistustyölle. Kunnallishallinnon osalta uudistustyö käynnistyi laajasti vapaakuntakokeilun myötä. Siitä alkoi konkreettisten uudistusten ketju, jonka tärkeimmät kohdat kuntien johtamisen kannalta olivat mielestäni vapaakuntakokeilu, valtionosuusjärjestelmän muutos, tulosohjaukseen perustuva budjetointijärjestelmän muutos, markkinasuuntauuneet menetelmät palvelujen tuotannossa ja kuntalaki 1995, joka mahdollisti tehtyjen kokeilujen pohjalta tapahtuvan uudistusten jatkamisen.

Vapaakuntakokeilu oli keskeinen tekijä, joka alkoi murtaa valtionhallinnon ohjaus- ja valvontavaltaa antaessaan kunnille vapauden organisoida oma toimintansa. Vapaakuntakokeilussa oli keskeistä uusien organisaatiomuotojen kokeileminen ja toimivallan jakaminen yhtäältä valtion ja kuntien välillä ja toisaalta myös kuntien sisällä. Valtio-kuntasuhteessa vapaakuntakokeilu vapautti kunnan viranomaisten päätökset pääsääntöisesti alistamisvelvollisuudesta. Toinen keskeinen muutos oli toimintaa ohjaavien normien karsiminen. Kunnat tekivät kokeilun aikana noin 800 ehdotusta erilaisten normien poistamisesta, ja huomattava osa ehdotuksista johti myönteisiin tuloksiin ja lainsäädäntömuutoksiin.

### **Valtionosuus uudistus, kuntalaki ja tulosohjaus keskeisinä muutostekijöinä**

Kun vapaakuntakokeilu loi mahdollisuuksia hallinnonuudistuksille, niin valtionosuusjärjestelmän muutos motivoi kuntia niihin. Hallituksen esityksen (HE 214/1991) mukaan uuden järjestelmän tavoitteena oli kannustaa kustannustietoiseen toimintaan, lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta, painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta, tasoittaa kuntien asemassa olevia eroja, olla yksinkertainen ja selkeä, toimia viivytyksittä ja joustavasti, perustua mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön sekä olla vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Varsinkin eräiden kuntien keskuudessa nähtiin tavoitteena myös siirtää vastuu

palvelujen saneerauksesta alkavan laman puristuksissa kunnille. Kunnat toteuttivat tämänkin tavoitteen ja palvelut selviytyivät urakasta varsin vähin vaurioin. Valtion ohjauksen mahdollistamien tai edellyttämien rakenteiden poisto helpotti saneerauksia, mutta enemmän siihen vaikutti taloudellisen tilanteen synnyttämä pakko ja kuntien työpaikkojen häviämisen uhka. Saneeraukset tehostivat väliaikaisesti palvelutuotantoa, mutta eivät muuttaneet sen ohjausjärjestelmää. Laman mentyä ohi työn tuottavuus taas laski tai palvelutaso parani.

Tuolloin vireillä ollut kuntalaki (1995) vahvisti hallinnonuudistusten erilaisia tuloksia. Johtamisen kannalta laissa oli keskeistä erilaisten johtamismallien ja -menetelmien mahdollistaminen. Lailla pyrittiin väljentämään kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan säätelyä. Kuntien erilaisuus tunnustettiin ja nähtiin voimavarana eikä riskinä. Lain valmistelussa keskeisesti mukana olleet Harjula ja Prättälä (1995, 8–10) korostavat erityisesti kuntalain tavoitetta avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Kunnallishallinnon perusarvot turvataan laissa velvoittavilla säännöksillä, mutta muutoin laki antaa kunnille mahdollisuuksia erilaisiin hallintomalleihin ja toimintatapoihin.

Valtionhallinnossa liikelaitosuudistus muodostui Temmeksen (1994, 52) mukaan koko hallinnon uudistusaallon ratkaisevaksi läpimurroksi ja tienraivaajaksi. Vuoden 1993 alusta myös kunnille tuli mahdolliseksi perustaa joko nettobudjetoinnin tai rahastoinnin pohjalta budjettikaudesta kokonaan erillisiä liikelaitoksia. Liikelaitostaminen ei mahdollisuuksista huolimatta saanut kunnissa 1990-luvun alkupuolella vastaavaa merkitystä kuin valtiolla. Uusimuotoisia liikelaitoksia syntyi vähän ja nekin olivat jo aikaisemmin toimineet säädetyillä markkinoilla liikeyritysmäisesti. Vuosikymmenen loppupuolella muutokset yleistyivät ja niitä tarkastellaan luvussa 3.2.

Hallinnon johtamiseen ja hallintokulttuurin murtamiseen tähänneistä uudistuksista merkittävin oli eräiden tutkijoiden mukaan tulosohtausuudistus (Haveri 2000, 61). Se omaksuttiin kuntiin valtion hallinnosta. Tavoite tulosohtaukseen ja -johtamiseen siirtymisestä koko julkisen sektorin osalta ilmaistiin jo em. valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jonka mukaan ”hallinnon lähtökohtana on ihmisille ja yhteisöille tärkeiden palvelujen, yhteiskunnan perustoimintojen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen sekä alueiden kehitysedellytysten varmistaminen. Hallintoa kehitetään tukemaan tulosohtausa ja tulosohtamista.”.

Tulosohtauksen käyttöönottoa edisti kunnissa toteutettu toimivallan hajauttaminen, johon liitettiin myös hajautetun vastuun -periaate ja tulosten seurantaan perustuva valvonta. Tulosityksiköiden taloudellista menestystä mitataan niiden tulosten kautta. Tämä edellyttää sitä, että niiden tulos on kyettävä mittaamaan ja määrittämään. Tulosityksion johtajan oletetaan toimivan kuin yrittäjän pyrkien tuloksen maksimointiin ja organisaation jäsenten katsotaan sitoutuvan tulostavoitteisiin, jolloin organisaation käyttäytyminen muuttuu. Tulosohtamisen soveltuvuutta kaupunkien johtamiseen on tutkittu ja sitä kohtaan on esitelty kritiikkiä.

Tulosohtauksen käyttö yleistyi, mutta vaihteli myös tutkimuskaupungeissa. Tulosohtamisen oppeihin pitkälle perustuneet kuntien budjetti- ja kirjanpituudistukset olivat käytännössä kenties itse tulosohtamista merkittävämpi ilmiö. Ainakin ne ovat jääneet toimimaan tulosohtamisen hiipumisen jälkeen. Ne vaikuttivat merkittävästi kuntien johtamiseen ja muuttivat vähitellen myös poliittista ajattelua. Uusi budjeto-

tijärjestelmä etäännytti tuotannon ohjausta keskushallinnosta edelleen ja liikekirjanpito selkeytti liikelaitosten ohjausta. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.3.

Edellä kuvattujen hallinnonuudistusten taustalla on kahdenlaisia toimintaympäristön muutoksia. Toiset ovat laaja-alaisia, pitkävaikutteisia taustapiirteitä ja koko yhteiskuntaa muuttavia murroksia tai trendejä ja toiset konkreettisesti hallinnonuudistuksiin vaikuttavia sen ulkopuolisia tekijöitä. Suomen julkisen sektorin uudistamisen taustapiirteet on tiivistetty julkisen hallinnon kansainvälisen vertailun loppuraportissa ”Maailman paras julkinen sektori?” (VM 1993). Uudistusten taustalla vaikutti uusi julkisjohtamisajattelu (NPM).

Haveri (2000, 73) on tutkinut näiden valtiolähtöisten hallinnonuudistusten toteutumista ja vaikutuksia kunnallishallinnossa ja tehnyt seuraavia havaintoja:

1. NPM-doktriinin olettamukset ja kehittämisreseptit on nähtävissä lähes kaikkien uudistushankkeiden taustalla.
2. ”Uudistusohjelma” on tyypiltään inkrementalistinen, askel askeleelta etenevä eikä keskushallinnon toimeenpanema yksioikoinen ja yhtäkkinen muutos.
3. Uudistushankkeet muodostavat jokseenkin johdonmukaisen ja toisiaan vahvistavan kokonaisuuden.
4. Uudistushankkeet jakautuvat kahteen tyyppiin; ne ovat joko laajoja lainsäädännön muutoksella toteutettuja reformeja tai pilottityyppisiä projekteja, joilla tuetaan uusien toimintatapojen käyttöönottoa.
5. Uudistusten visionäärisenä tavoitteena on luoda itseohjautuva, byrokratiaa vieroksuva kunnallishallinto, joka toimii taloudellisesti ja tehokkaasti.
6. Kunnallishallinnon uudistuksista on keskimäärin tehty runsaasti arviointitutkimus-tyyppistä analyysiä.

Myös Temmes (1998, 443–453) on nähnyt Suomen pohjoismaista johdonmukaisimpana ja päättäväisimpänä NPM:n soveltajana. Johtopäätökset koskevat lähinnä valtion hallintoa. Kaupunkien osalta tilanne oli jossain määrin toinen. Ajattelutapaa ja sen soveltamista tutkimuskaupungeissa käsitellään luvuissa 4.3.1 ja 4.2.2.

Hallinnonuudistusten ja tuotannon ohjausjärjestelmän varsin suureen yhdenmukaisuuteen on useita syitä. Tutkiessaan kunnallishallinnon (1990-luvun) uudistuksia ja niiden arviointia Haveri (2000) näkee NPM-doktriinin olettamukset ja kehittämisreseptit lähes kaikkien uudistushankkeiden taustalla. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, kirjanpituudistus, tulosohtaus ja -johtaminen sekä markkinamekanismien käyttöönotto kuntien palvelujen organisoinnissa olivat hänen mukaansa selkeimpiä esimerkkejä uudistuksista, joissa on nähtävissä useampia NPM-doktriinin mukaisia ajattelumalleja. Myös muiden markkinamekanismien käyttöönoton Haveri näki etenevän kohtuullisen hitaasti.

Kaupunkien asiakirja-aineiston mukaan NPM-ajattelu ei vaikuttanut merkittävästi suoraan kuntien hallinnonuudistuksiin. Samaa voidaan päätellä kaupunginjohtajien haastatteluista, joissa tätä asiaa ei juuri mainittukaan. Valtionosuusjärjestelmän muutos ja lama nähtiin niissä keskeisimpinä tekijöinä palvelutuotannon rakenteiden ja niiden ohjausjärjestelmän muutoksissa. NPM-ajattelu oli toki merkittävästi vaikuttanut valtionosuusjärjestelmän ja muun lainsäädännön muutoksiin valtionhallinnon kautta, jossa sillä oli merkittävä jalansija (ks. esimerkiksi Temmes). Valtionhallinto ei

Suomen kunnallishallinnossa ajanut uudistuksia läpi oman mallinsa mukaan, vaan loi mahdollisuuksia, joiden pohjalta kunnat tekivät omia päätöksiään. Tämä selittää markkinamekanismien käyttöönoton hitauden verrattuna moniin muihin maihin.

Valtion ohjauksen vähentäminen ja yksityiskohtaisen ratkaisuvallan siirtäminen kunnille johti entistä kaksitasoisempaan järjestelmään, jossa keskushallinto ja paikallishallinto voivat määrittellä omia strategioitaan ja jossa paikallishallinnolla on entistä suurempi merkitys. Kunnallishallinnon autonomian ja itseohjautuvuuden lisäys vaihteli kuitenkin kuntien koon, sijainnin ja elinkeinoperustan mukaan. Tutkimuskaupunkien, jotka kaikki ovat vahvoja alueidensa ja talouselämän keskuksia sekä yliopistokaupunkeja, itseohjautuvuus on ollut suurta ja antanut mahdollisuudet palvelujen kehittämiseen ja tuotannon tehostamiseen.

## 2.2.2 Tutkimuskaupunkien hallinnonuudistukset 1990-luvun alkupuolella

Kaikki tutkimuskaupungit tekivät vapaakuntakokeiluun liittyen laajat hallinnonuudistukset, jotka tulivat voimaan valtuustokauden 1993–1996 alussa. Kaupungeista saatiin näin vertailukelpoista aineistoa ja tutkittavien muutosten lähtökohtatilanteet voitiin määrittellä varsin selkeästi. Määrittely oli tarkoituksenmukaista tehdä niin, että ensin tarkastellaan Tampereen hallinnonuudistusta, joka oli ainakin päätöksen osalta perusteellisin, laaja-alaisin ja hyvin dokumentoitu. Tähän aineistoon vertaillaan muiden kaupunkien hallinnonuudistuksia ja haetaan niiden yhteisiä piirteitä, mutta myös kaupunkikohtaisia eroja.

Hallinnonuudistukset koskivat lähinnä johtamisen rakenteita ja menetelmiä. Niissä olleet palvelutuotantoa koskevat osat eivät yleensä toteutuneet nopeasti, mutta ne käynnistivät myös tuotantojärjestelmien muutosprosesseja, jotka johtivat yksittäisiin päätöksiin 1990-luvulla ja laajoihin järjestelmämuutoksiin 2000-luvun alussa. Kaupunkien palvelutuotannon rakenne oli tuolloin varsin hierarkkinen. Sitä voidaan tämän vuoksi kuvata organisaatiokaavioin. Myös ohjaavan järjestelmän, kaupunkien keskushallintojen ja lähtökohtatilanteen määrittely perustuu niiden organisaatioihin vuoden 1993 alussa. Hallintokuntien ja keskushallinnon rakenne on esitetty liitteissä 4 ja 5. Lähtökohtatilanteen palvelutuotannon ohjausprosesseja tarkastellaan tässä luvussa kaupunkien tuolloisten hallinnonuudistuspäätösten pohjalta.

### Tampere

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin toimintamallin kehittämissuunnitelman 1.4.1992 vapaakuntatoimikunnan ehdotuksen pohjalta. Ehdotuksen perustelut olivat tyyppillisiä tuon ajan hallinnonuudistuksille. Kaupungin palveluvelvoitteiden nähtiin kasvavan liiaksi suhteessa taloudellisiin mahdollisuuksiin. Taloudellisen kasvun taittuminen, meneillään ollut taloudellinen taantuma ja väestön ikääntyminen nähtiin ulkoisina syinä. Samalla todettiin, ettei kaupungin silloisella ”tulorakenteella näytä olevan edellytyksiä hoitaa kaikkia niitä uusia palveluja, joita lainsäädäntö kunnilta tulevaisuudessa edellyttää”. Ratkaisuna esitettiin strategista suunnittelua, palvelujen keskinäisen tärkeysjärjestyksen määrittelyä ja palvelutasoa leikkaavia säästötoimia.

Lisäksi esitettiin kaupungin toimintatapojen uudistamista siten, että tehottomuus ei syö niitä resursseja, jotka muutoin olisivat käytettävissä kuntalaisten palveluun.

Muutosten mahdollistajina nähtiin lainsäädännössä tapahtuvat muutokset, erityisesti valtionosuusjärjestelmän laaja uudistus, jonka nähtiin merkitsevän kuntien ohjauksen oleellista vähentämistä. Myös kunnallislain osittaisuudistuksella nähtiin olevan merkittävää vaikutusta hallinnon järjestämistä koskevan sääntelyn väljentämiseen. Kuntien nähtiin muuttuvan valtion tiukasti ohjaamista palvelujen tuotanto-organisaatioista itsenäisemmiksi yhteisöiksi, jotka vastaavat edelleen peruspalvelujen järjestämisestä, mutta voivat itse päättää niiden järjestämisen tavasta. Euroopan integraatiokehityksen seurauksena nähtiin markkinatalouden voimistuminen. Kilpailun ja kilpailuttamisen nähtiin lisääntyvän.

Lisäksi perusteluissa korostettiin luottamushenkilöiden päätöksenteon edellytysten ja kaupunkilaisten luottamuksen säilyttämistä. Tällöin verovaroin kustannettavat palvelut tuotetaan hyvinvointiyhteiskunnan tasa-arvoperiaatteita arvostaen, edullisesti ja kunnioittaen kaupunkilaisten palvelujaan koskevia vaikutusmahdollisuuksia ja valinnan vapautta.

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt vuoden 1992 talousarvion perusteluissa lähtökohdat kaupungin toimintamallin uudistamiselle. Tiivistettynä sen palvelujen johtamista koskevat kohdat voidaan esittää seuraavasti:

1. Suoritetaan perusteellinen palvelutoimintojen uudelleenarviointi.
2. Palvelujen tuottamisjärjestelmä arvioidaan uudestaan. Siirrytään entistä enemmän palvelujen tuottajasta niiden välittäjäksi.
3. Johtamisessa siirrytään kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien esikuntajärjestelmään. Lautakuntarakenne yksinkertaistetaan.
4. Johtamis- ja ohjausjärjestelmiä parannetaan ja kaupungin omistamien yhteisöjen johtamisjärjestelmät sopeutetaan kaupungin yleisiin johtamisjärjestelmiin.
5. Avainhenkilöiden tulostietoisuutta lisätään.

Edellä esitettyjen päälinjausten puitteissa päätettiin useista toimialakohtaisista toimintastrategioista.

Toimintamallin uudistuksen nähtiin muuttavan kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen tehtäviä palvelutuotannon ohjauksessa:

- Valtuuston tehtävänä oli hyväksyä kuntasuunnitelma ja siihen liittyvät erillissuunnitelmat, kuten vuotuinen talousarvio sekä asunto-, elinkeino- ja omistajapolitiikkaa ohjaavat suunnitelmat ja ohjelmat sekä päättää kaupungin vastuulla olevissa tehtävissä noudatettavasta kilpailupolitiikasta.
- Kaupunginhallituksen tehtävinä oli muun muassa johtaa valtuuston päättäväiksi tulevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua, täsmentää lautakunnille annetut kehykset, ohjata resurssien käyttöä rahoituspolitiikan, henkilöstöpolitiikan, tilahallinnon, tietohallinnon ja materiaalihallinnon osalta, vastata kilpailuttamispolitiikan valmistelusta ja toimeenpanna se vastaamalla kaupungin omistamien osakeyhtiöiden, osuusyksiköiden, kunnallisten liikelaitosten ja muiden nettobudjetoitavien tulosityksiköiden tavoitteiden valmistelusta sekä kaupungin edustajien valinnasta.

- Hallituksen liiketoimintajaoston tehtäväksi annettiin huolehtia omistajapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta ja suunnittelujaoston tehtäväksi annettiin valmistella kaupungin kilpailupolitiikkaa ja kilpailussa noudatettavia säännöstöjä.

Palvelutuotannon ohjauksen kannalta muita keskeisiä päätöksiä olivat lautakuntien tehtävien ja lautakuntarakenteen uudistaminen, palveluyksiköiden uudistaminen ja toimialajohtajajärjestelmään siirtyminen.

Lautakuntien määrää vähennettiin merkittävästi ja päätösvaltaa ja vastuuta siirrettiin valtuustolta niille todella merkittävästi. Tätä perusteltiin sillä, että valtiolta valtuustolle siirtyvää päätöksentekoa valmistelemaan ja täsmentämään tarvitaan luotamushenkilöistä muodostuva päätöksentekotaso, joka kykenee riittävän laaja-alaisesti arvioimaan toimialansa tehtävien tärkeysjärjestystä. Lautakuntauudistuksen katsottiin edellyttävän myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä. Lautakuntarakenne on esitetty liitteessä 4.

Lautakuntien roolia päätettiin muuttaa palvelutoiminnassa ”palvelujen tuotantoprosessien johtajasta näiden palvelujen saatavuudesta ja laadusta vastaavaksi elimeksi”. Samalla niiden ”rooli toiminnan tavoitteiden asettajana lisääntyy. Määrärahaohjauksen sijasta toimintaa ohjataankin jatkossa tulostavoitteilla”. Uudessa roolissaan lautakuntien katsottiin edustavan kuntalaisia palveluja tuottavia organisaatioita kohtaan ja tekevän näiden organisaatioiden kanssa sopimuksia palvelutarjonnasta. Sopimuksissa tuli sopia kaupungin tuella tuotettavan palvelun laadun vähimmäistasosta, määrästä ja kaupungin palvelujen tuottajalle maksettavan korvauksen suuruudesta.

Virasto-organisaatioiden uudistamisen keskeinen tavoite oli palvelutuotannon erottaminen viranomaistoiminnasta. Palvelutuotannosta vastaavia hierarkkisia virastokokonaisuuksia päätettiin purkaa pienemmiksi, toiminnastaan laajemmin itse vastuussa oleviksi yksiköiksi. Tarkoituksena oli lisätä organisaatioiden joustavuutta ja uudistumiskykyä uusien tehokkaampien toimintamallien etsinnässä. Lisäksi päätöksessä ilmaistiin mahdollisuus kilpailuttaa synnyttettäviä pienempiä yksiköitä keskenään ja myös ulkopuolisten tuottajien kanssa.

Palveluyksiköiden ohjaustapa päätettiin uudistaa siten, että lautakuntien käyttösuunnitelmassa palveluyksiköille maksettavia korvauksia käsitellään nettoerinä ja toiminnan tulostavoitteista ja rajoitteista sovitaan lautakunnan ja toimintayksikön välisessä sopimuksessa. Näin toimivien nettobudjetoitavien palveluyksiköiden omistajatehtävistä vastasi kaupunginhallitus. Palvelutuotantoa tukevia hallinnon palvelutoimintoja päätettiin koota yhteen.

Omistajapolitiikalla aiottiin määritellä se, missä organisaatiomuodossa toimivia yksiköitä kaupunki pyrkii saamaan palvelujen tuottajaksi. Kaupungin omistamien tai henkilöstön muodostamien toimintayksiköiden toimintamalleiksi luettiin käyttösuunnitelmalla rahoitettava nettobudjetoitava tulosityksikkö, kaupungin kokonaan tai osittain omistama osakeyhtiö, henkilöstöyritys, liikelaitos ja säätiö. Yleisperiaatteena mallien valinnassa yhtiö-, osuuskunta- tai liikelaitosmuotoon siirtymisen edellytyksenä pidettiin toimivien markkinoiden synnyttämistä palvelun tuotantoon.

Palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjauksen kannalta oleellinen muutos oli siirtyminen toimialajohtajajärjestelmään, jossa apulaiskaupunginjohtajista tehtiin



lautakuntien esittelijöitä ja niiden alaisia palvelujen järjestämisestä ja tuotannosta vastaavia johtajia. Liiketoiminta johtavan toimialajohtajan tehtävä oli jossain määrin poikkeava, koska hänen tehtävänään oli liiketoimintaa harjoittavien organisaatioiden toiminnan ohjaus kaupunginjohtajalle ja kaupunginhallitukselle vastuullisena johtajana. Hänen esikuntaelimenään toimi kaupunginkanslia ja hän oli myös kaupunginjohtajan sijainen.

Muut toimialajohtajat johtivat toimialansa viranomaistoimintaa sekä vahvistivat lautakuntien tekemät palvelujen järjestämistä koskevat päätökset. Heidän avukseen esikuntaelimeksi koottiin kaupunginkansliasta pienehköt suunnittelu- ja kehittämissyksiköt. Toimialajohtajien suhde keskushallintoon jäi jossain määrin epäselväksi. He kuuluivat kaupunginjohtajan johtoryhmään, mutta suhde kaupunginhallitukseen ja lautakuntaan niiden intressiristiriidoissa aiheutti ongelmia. He olivat hierarkkisen tuotantojärjestelmän johtajia ja toimialojen edustajia keskushallinnossa.

Myös kaupunginkanslia järjestettiin uudestaan. Keskushallinnon palveluja tuottavat yksiköt pyrittiin organisoimaan erilleen tulosvastuullisiksi yksiköiksi. Muu keskushallinto päätettiin supistaa kaupunginjohtajan esikuntana toimivaksi kaupunginkansliaksi, joka vastasi myös konsernitehtävien valmistelusta. Kanslian sisäinen organisaatio järjestettiin tehtäväkokonaisuuksittain ja se ilmenee liitteestä 5.

## Oulu

Oulussa päädyttiin samankaltaiseen johdon rakenteeseen ja tuotannon ohjausjärjestelmään kuin Tampereella. Kaupunginhallitus hyväksyi 30.6.1992 kaupungin tavoiteorganisaation. Sen tavoitteeksi esitettiin kaupungin palvelutuotannon ja hallinnon tehostaminen. Organisaatiomuutosten lisäksi oli huolehdittava myös siitä, että poliittinen kulttuuri ja hallintokäytännöt muuttuvat. Tällä tarkoitettiin ”erityisesti sitä, että luottamuselimet eivät tee toimintaa koskevia yksittäisiä ratkaisuja vaan asettavat määrällisiä ja laadullisia tavoitteita ja seuraavat niiden toteutumista”.

Organisaatorakenteiden tuli olla ”sellaisia, että ne mahdollistavat tulosjohtamisen käyttöönoton koko Oulun kaupungin hallinnossa”. Lautakuntien lukumäärää supistettiin ja niistä muodostettiin mahdollisimman vahvoja. Ouluun jäi kymmenen lautakuntaa, jotka jakautuivat päätösten perustelujen mukaan kahteen kategoriaan. Näistä kolme oli niin sanottuja suuria lautakuntia (sosiaali- ja terveyslautakunta, koulutuslautakunta ja tekninen lautakunta), joille päätöksen mukaan kaupunginhallitus antoi laajan päätösvalan (liite 3).

Valmistelu rakentui sille pohjalle, että Oulussa olisi kolme apulaiskaupunginjohtajaa. Valtuustoryhmien edustajien käymissä neuvotteluissa päädyttiin kuitenkin niiden muuttamiseen toimialajohtajan viroiksi, jotka sijoitettiin hallinnollisesti suurten lautakuntien alaisuuteen. He ”johtavat tämän lautakunnan alaisuudessa toimivaa viranhaltijaorganisaatioita. Muissa sektorinsa lautakunnissa toimialajohtajat voivat toimia halutessaan esittelijöinä”. Kaupunginhallituksen 16.8.1993 hyväksytyssä johtosäännön perusteluissa tämä määriteltiin niin, että ”muiden kuin johtamansa hallintokunnan osalta toimialajohtaja vastaa vain tavoitteista ja talouden raameista”.

Lautakuntien päätösvalan lisäämisen ja toimialajohtajajärjestelmän vastapainoksi kaupunginhallitukselle annettiin päätösvaltaa asioissa, jotka liittyivät kahden



tai useamman lautakunnan toimialaan (koordinointitehtävä). Myös keskusviraston rakennetta (liite 5) muutettiin. Se jakaantui liikelaitoksiin (tukitoiminnoissa) ja toimintayksiköihin.

## Turku

Turussa tehtiin vähäisiä lautakuntien yhdistämispäätöksiä jo vapaakuntakokeilupäätöksen yhteydessä (kaupunginvaltuusto 6.1.1989). Varsinaiset hallinnonuudistuspäätökset tehtiin valtuustossa 30.11.1992 ja sitä seuraavissa johtosäätöjen hyväksymispäätöksissä.

Uudistuksen tavoitteina esitettiin kaupungin silloisen palvelutason säilyttäminen, vaikka kaikkia voimavaroja joudutaan vähentämään, ja että kaupunki muuttuu palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi.

Organisatorisina keinoina mainittiin mm.

- sellaisen organisaatorakenteen kehittämistä, joka helpottaa ja kannustaa taloudellisempiin toimintatapoihin siirtymistä,
- hallintoon sitoutuneiden voimavarojen siirtämistä palvelutuotantoon,
- organisaatiomuodot, jotka muuttavat poliittisten päätöksentekijöiden roolia palvelujen tuotantoprosessin johtajasta palvelujen saatavuudesta ja laajuudesta vastaaviksi elimiksi,
- luottamushenkilöelimet, joiden tehtävänä on kansalaisten palvelutarpeiden arviointi ja resurssien priorisointi,
- lautakuntarakenne, jossa hallinnolliset rajat eivät muodosta esteitä tehokkaalle ja taloudelliselle toiminnalle; lautakuntien on voitava hallita laajempia kokonaisuuksia ja määritellä painopistealueita ja tehdä valintoja palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä
- ja päätösvallan siirtämistä rutiiniluonteisissa asioissa viranhaltijoille ja toiminnastaan laajemmin vastaaviin tulosityksiköihin.

Organisaation perusrakenteen muutosten tavoitteina oli muun muassa kaupunginvaltuuston aseman vahvistaminen kehittämällä parempia tavoitteenasettelu- ja seurantajärjestelmiä sekä siirtämällä operatiivista päätöksentekoa lautakunnille ja kaupunginhallituksen mahdollisuuksien parantaminen resurssien ohjauksessa valtuuston päätösten pohjalta kehittämällä jaostoja. Talous- ja suunnittelujaoston muuttamista talous- ja liikelaitosjaostoksi hallitus ei kuitenkaan esittänyt, vaan jaoston lakkauttamista ja sen tehtävien siirtämistä hallitukselle.

Lautakuntauudistuksen tavoitteiksi määriteltiin mm. asiakasnäkökulman korostaminen päätöksenteossa ja palvelutuotannon keinojen jättäminen tulosityksiköiden vastuulle, vallan ja vastuun siirtäminen valtuustolta riittävän laaja-alaisille lautakunnille, demokraattisten menetelmien korostaminen viranomaistoiminnassa, palvelujen järjestämisessä ja palvelutarpeiden tärkeysjärjestystä määrittäessä ja erilaisten palvelu- ja hallintokulttuurien hyväksyminen kehittämisen lähtökohdaksi.

Kaupunginhallitus- ja lautakuntarakenne hyväksyttiin liitteessä 4 esitetystä muodossa hallituksessa 1.6.1992 ja vahvistettiin valtuustossa johtosäätöjen yhteydessä. Rakenteessa on huomattavaa, että hallitus ei esittänyt lautakuntien määrää vähennettäväksi.

väksi ehdotetussa laajuudessa. Liikelaitoksia ohjaavien lautakuntien määrää jopa lisättiin esityksessä, kun teknisten laitosten lautakunta jaettiin laitoskohtaisiksi lautakunniksi. Turkuun jäi noin kolminkertainen määrä lautakuntia Tampereeseen verrattuna ja lähes kaksinkertainen määrä Ouluun verrattuna. Virastokohtaisia organisaatioita ei käsitelty hallinnonuudistuksen yhteydessä, vaan se jätettiin lautakuntien itsensä tehtäväksi toimintasääntöjen yhteydessä.

Myös apulaiskaupunginjohtajien asema poikkesi Turun hallinnonjärjestämispäätöksessä Tampereen ja Oulun toimialajohtajamallista. Apulaiskaupunginjohtajien määrä vähennettiin neljästä kahteen ja heidän tehtäväkseen määriteltiin hallintokuntien ohjaus ja valvonta. Ohjaus oli lähinnä koordinointia ja valvonta päätösten säännöstenmukaisuuden valvontaa. Tästä ja myös määrän puolittumisesta johtuen he jäivät nykyisten määritelmien mukaan konsernijohtajiksi, joiden vastuita ei kuitenkaan määritelty tarkemmin.

Turun keskushallinto oli uudistettu jo aikaisemmin kaupunginvaltuuston 12.2.1990 tehdyllä päätöksellä. Siinä oleellista oli kaupunginkanslian, henkilöasiain-toimiston, rahatoimiston ja matkailutoimiston yhdistäminen yhdeksi keskusvirastoksi (liite 5). Se jakautui johtamistoiminnoittain neljään keskukseen, jotka olivat hallinto-, henkilöstö-, talous- ja kehittämis- sekä viestintä- ja elinkeinokeskus. Niistä kolme ensimmäistä hoitivat hallinnon sisäisiä johtamisfunktioita ja neljäs ulkoisia. Samalla henkilöstölautakunta lopetettiin, henkilöstöasioita delegoitiin (hieman) ja perustettiin kaupunginhallituksen henkilöstöjaosto.

## Jyväskylä

Hallinnonuudistuksen (kaupunginvaltuusto 21.9.1992 nro 286) lähtökohtina pidettiin päätösvallan delegoinnin ja lautakuntatyön keskittämisen jatkamista. Vapaakuntalain jatkaminen ja kunnallislain osittaisuudistus nähtiin muutosta tukevinä tekijöinä. Hallinnon uudistamisen tarpeina ja vaatimuksina esitettiin:

- suorittavan organisaation johdon ja sen rakenteen erottamista poliittisesta johdosta ja sen rakenteesta,
- poliittisen johdon suuntaamista kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle, jolloin hallituksen tehtävät keskitetään yhdyskunnan johtamiseen ja konsernin johtamiseen,
- muiden tehtävien keskittämistä muutamalle sektorilautakunnalle eli tilaaja-lautakunnalle (liite 4), joiden toimiala kattaa laaja-alaiset palvelut ja
- hallinnon alueellistamista virkavaltaisuuden poistamiseksi, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edesauttamiseksi ja lähipalvelujen toteuttamiseksi.

Hallinnonuudistuksen tavoitteena oli löytää malli, joka ohjaa suoritustasoa, seuraa hallintoa ja pohtii poliittisia asioita, työstää kaupunginvaltuuston ja valtuutetut, purkaa päällekkäisyydet ja takaa tehokkuuden ja joustavuuden ja takaa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja toteuttaa hallinnon alueellistamisen.

Virkamieshallinnon uudistamisen perimmäisenä tavoitteena pidettiin yhtäältä organisaatioiden madaltamista poistamalla tarpeettomia väliportaan yksiköitä ja työvoiman vapauttamista suoritusportaan tehtäviin. Toisaalta toimintojen toteutuksen

todettiin vaativan aktiivisia suhteellisen itsenäisiä toimintayksiköitä, jotka liittyvät alueellisen hallinnon toteuttamiseen. Kunnallislain muutoksen nähtiin myös mahdollistavan liikelaitostoiminnan ja budjetin yhteydessä tehtävän päätöksen nettobudjetoinnin soveltamisen.

Varsinainen hallinnonuudistuspäätös koski vain lautakuntarakenteen uudistamista, hallituksen henkilöstöjaoston lakkauttamista ja henkilöstöhallinnon hajauttamista hallintokuntiin edellä kuvattuja periaatteita noudattaen. Periaatteet olivat pitkän tähtäyksen linjauksia, joista pääosa toteutui 1990-luvun aikana, osa oli lähinnä retoriikkaa tai tavoitteita.

Valtuusto tarkisti (kaupunginvaltuusto 14.12.1992 nro 408) henkilöstöhallinnon hajautuspäätöksessään myös keskusviraston johtosäännön, jossa osin peruttiin aiempi päätös. Keskusviraston organisaatio järjestettiin hallinnonuudistuksen periaatteiden pohjalta johtamisfunktioittain liitteen 5 mukaisesti. Myös toisen apulaiskaupunginjohtajan virka lakkautettiin ja toinen muuttui etäämpänä operatiivisesta toiminnasta olevaksi konsernijohtoon ja strategiaan kysymyksiin keskittyväksi.

## Yhteenvetöä palvelutuotannon konserniohjauksen kannalta

Edellä on vuoden 1993 alusta toteutettuja hallinnonuudistuksia käsitelty varsin perusteellisesti, vaikka ne pääosin olivat ajan retoriikkaa ja toteutuivatkin vain hallinnon rakenteiden osalta. Päätöksissä oli paljon tavoitteita, jotka ilmaisivat kehittämisen suuntaa ja toteutuivat pääosin varsin hitaasti. Lähtökohtatilanteen tarkka määrittely on kuitenkin tärkeätä muutosten arvioinnissa. Päätösten perusteellinen esittely on perusteltua myös sen aikaisten käsitteiden esittelyn kannalta.

Konsernijohtamiskäsite ilmeni jo hallinnonuudistuspäätöksissä, mutta konsernijohtamisesta ei voida vielä silloin puhua, vaikka konsernimaiset piirteet yleistyivätkin delegointien myötä palvelutuotannon ohjauksessa. Toinen keskeinen yhteinen piirre hallinnonuudistuksissa oli hierarkkisen palvelutuotantojärjestelmän valta-aseman säilyminen, vaikka Tampereen päätösten perusteluissa oli jo myös markkinasuuntaisia tavoitteita. Laman aikana hierarkkisen järjestelmän asema jopa vahvistui, kun ostopalvelujen käyttö supistui ja kaupungit luopuivat markkinoilla toimivista vähäisistä toiminnoistaan.

Keskushallinnon harjoittaman palvelutuotannon ohjauksen kannalta Oulun ja Tampereen mallit muuttuivat perinteisemmistä Jyväskylän ja Turun malleista poikkeaviksi. Toimialajohtajien, jotka olivat lautakuntien alaisia tuotantotoiminnan suoria esimiehiä, avulla pyrittiin saamaan itsenäistynyt tuotanto parempaan kontrolliin. Jyväskylän ja Turun mallissa vastuu tuotannon ohjauksesta oli epäselvempi ja jakautui kaupunginhallituksen alaisten apulaiskaupunginjohtajien ja lautakuntien kesken johtosääntöjen epämääräisesti määrittelemällä tavalla. Tässä mallissa tuotanto käytännössä etääntyi lautakuntien ohjaukseen, kun päätösvaltaa delegoitiin niille eikä valtuusto juurikaan asettanut varsinaista palvelutuotantoa tai sen rakenteita koskevia tavoitteita. Tavoitteilla ohjattiin pääasiassa palvelujen järjestämistä. Tuotantoa ohjasivat vielä kaupunginhallituksen vanhat periaatepäätökset, joista merkittävimpiä tutkimuskaupungeissa oli vakinaisen henkilöstön irtisanomissuoja. Osa vanhoista pysyväismääräyksistä menetti kuitenkin merkitystään tavoiteasettelun kehittyessä.

Toinen tuotannon hallinnollisen ohjauksen heikkenemiseen vaikuttanut tekijä Jyväskylässä ja Turussa oli apulaiskaupunginjohtajien määrän puolittuminen, vaikka hallintokuntien määrä supistui vain vähän. Henkilökohtainen ohjausmahdollisuus väheni valvottavien yksiköiden määrän lisääntyessä merkittävästi. Tämä lisäsi paineita muuttaa ohjausta konserniajattelun mukaisesti ja selkeyttää muodostumassa olevan konsernijohdon ja hallintokuntien johdon vastuunjakoa, mikä johtosäätötasolla tapahtui Turussa vasta tämän vuosituhannen alussa. Myös muu keskushallinto menetti otettaan tuotannon ohjaukseen hallinnollisen ohjauksen heiketessä ja budjettiohjauksen yleispiirteistyessä. Kehitystä pidettiin tavoiteltavana, koska se lisäsi tuotannon johdon mahdollisuuksia tehostaa toimintaa.

## 2.2.3 Budjetoitimuutokset ja tuotannon ohjaus

### Budjettiohjauksen muutoksia

Hallinnon uudistusten lisäksi palvelutuotannon ohjaukseen vaikuttivat merkittävästi myös samoihin aikoihin toteutetut budjetointi- ja kirjanpituudistukset. Ne toteutettiin tutkimuskaupungeissa samanlaisina ja suositusten mukaisesti. Ne käynnistivät kaksi merkittävää muutosta palvelutuotannon ohjauksessa. Toisaalta keskushallinto luopui käytännössä aiemmasta hierarkkisesti järjestetyn tuotannon ohjauksesta budjetin avulla ja toisaalta alettiin kehittää omistajan ohjausvälineitä ja laskentatoimintaa tuloksellisuuden arviointiin sopivaksi.

Kuntalain mukainen kirjanpituudistus, jonka mukaisesti kunnissa siirryttiin soveltuvin osin noudattamaan kirjanpitolakia, ei ollut pelkkä tekninen uudistus, vaan merkitsi radikaalia käännettä. Kunnille haluttiin antaa enemmän valtaa ja vastuuta talousasioissa, uudistaa taloussuunnittelua ja budjetointia sekä antaa markkinamekanismeille ja uusille johtamismalleille enemmän sijaa. Tuotannon ohjauksen kannalta sen perusteluina nähtiin (Näsi & Keurulainen 1999, 9–15) mm.:

- selkeä kahtiajaon puute sisäiseen ja ulkoiseen laskentatoimeen kuntien laskentatoimessa,
- omistajan ohjausvälineiden tarve kuntakonsernin johtamisessa,
- tarve kehittää laskentatoimintaa taloudellisuuden, tuloksellisuuden ja kilpailukykyyn arviointiin,
- hallinnollisen kirjanpidon riittämättömyys budjettiseurannan ja kustannuslaskennan tehtäviin ja
- tuotekohtaisten yksikkökustannusten ja toimintokohtaisten tuloslaskelmien tarve.

Henkilökohtaisesti muistan liikekirjanpidon selkeyttäneen liikelaitosten ohjausta ja motivoineen teknisten laitosten muuttamista liikelaitoksiksi ja uusien liikelaitosten perustamista.

Kuntien budjetoinnissa tapahtuneet muutokset käynnistyivät, kun kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta (KULAUS) antoi suosituksensa vuonna 1990. Kunnissa sitä alettiin soveltaa pääosin vuosina 1992–1993. Uudistuksella oli merkittävä vaikutus kuntien palvelutuotannon ohjaukseen. Varsin yksityiskohtaiset budjetit

olivat aiemmin olleet ainakin periaatteessa keskeisimpiä keskushallinnon harjoittaman tuotannon ohjauksen välineitä. Uusi suositus meno- ja tulolajikohtaisesta budjetoinnista luopumisesta ja siirtyminen kokonaissummista koostuvaan budjetointiin sekä tavoitteenasettelun korostaminen tulosajattelun mukaisesti olivat keskeiset tuotannon ohjaukseen vaikuttaneet muutokset.

Vuosien 1990, jolloin KULAUS antoi talousarvioasetelman muutossuosituksensa, ja 1995 välillä tapahtui Karilan (1998, 85–120) tutkimuksen mukaan talousohjauksessa merkittäviä muutoksia, kuten:

- siirtyminen alamomentti-, momentti- ja tulosityksikkötasoisesta sitovuudesta (87 % kunnista vuonna 1990) tulosalue- ja lautakuntatasoiseen sitovuuteen (95 % kunnista vuonna 1995),
- talousarvioon sisältyvien toimintatietojen moninkertaistuminen,
- raamibudjetoinnin yleistyminen (yli 40.000 asukkaan kunnissa 44 %:sta 100 %:iin),
- sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden osallistuminen budjettiprosessiin ja vuorovaikutuksen lisääntyminen merkittävästi,
- laskentajärjestelmät ja raportointi monipuolistuivat ja
- konsernimaisuus lisääntyi (konsernimaisuudella Karila tarkoittaa ns. sisäisen kuntakonsernin sisällä tapahtuvaa toimintaa ja sen ohjausta) liikelaitosten, nettobudjetoitujen sisäisten talousyksiköitten itsenäistymisen ja henkilöstöpolitiikkaa koskevan toimivallan hajautuksen myötä.

Budjetointi muuttui kaikissa kunnissa samansuuntaisesti. Tämä johtui osittain siitä, että talousarvioasetelman muutoksesta tehtiin kaikille kunnille suunnattu suositus. Valtuuston budjetin kautta tapahtuva toiminnan ohjaus muuttui huomattavasti yleispiirteisemmäksi. Sitovien määrärahojen lukumäärä vähentyi ja niiden koko kasvoi. Samalla ohjaus muuttui myös jonkin verran toimintakeskeisemmäksi. Todellinen ohjauksen muutos riippui kuitenkin toimintatietojen ominaisuuksista ja tavoitteiden sitovuudesta. Valtuuston harjoittama toiminnan ohjaus ja koordinointi muuttui joka tapauksessa yksityiskohtaisesta työprosessien ohjauksesta (budjetit menolajeittain) tulosten ohjauksen suuntaan (budjetit kokonaissummina, mukana toimintaa koskevia tietoja ja tavoitteita) (emt. 128).

Budjettiprosessiin osallistuvien joukko kasvoi. Siihen osallistui aiempaa enemmän viranhaltijoita ja poliitikkoja. Neuvottelumenettely tasapainotuksessa yleistyi. Myös henkilöstön kuuleminen tavalla tai toisella yleistyi lähes kaikkiin kuntiin. Budjettien yksityiskohtaisen käsittelyn tilalle tuli uusia mahdollisuuksia, joiden omaksuminen ja käyttö eivät ole olleet luottamushenkilöille helppoa. Raportointi valtuustolle talousarvion toteutumisesta lisääntyi ja oli suurissa kaupungeissa yleisempää kuin pienissä kunnissa. Myös kustannuslaskenta yleistyi erityisesti liikelaitoksissa, mutta monilla toimialoilla se on edelleen kehittymätöntä.

Resurssien allokointi budjetilla muuttui tarvepohjaisesta resurssipohjaiseksi. Tätä kuvaa raamibudjetoinnin yleistyminen. Vuonna 1990 kolmanneksessa kunnista oli raamibudjetointia, kun se vuonna 1995 oli levinnyt jo lähes kaikkiin kuntiin. Budjettiraamin antoi yleensä kunnanhallitus, mutta myös valtuuston antama raami on yleistynyt.

Vaikka monet budjettiohjauksen muutokset olivat pieniä, muodostivat ne yhdessä merkittävän kokonaisuuden, joka poikkesi monin tavoin vanhasta hallinnollis-kameralisesta ohjauksesta. Nämä talouden ohjauksen menetelmän muutokset vaikuttivat myös ohjausjärjestelmään. Muutoksessa ei ollut (Karilan mukaan) yksiselitteisiä voittajia tai häviäjiä. Muutoksissa käsiteltäviä asioita ja niiden mukana valtaa siirtyi instituutioilta toisille. Poliittisen ohjauksen heikkeneminen riippui sen kyvystä käyttää uusia ohjausvälineitä. Voimakkaasti kiisteltyä oli vain henkilöstön rekrytointivallan osittainen menetys. Ilmeisin menestys oli sektoriohjaus (hallintokuntien poliittinen ja viranhaltijajohto). Markkinamainen ohjaus vahvistui, mutta oli edelleen vähäistä.

## Tulosohjauksen vaikutuksia budjetointiin

Budjetointimuutosten taustalla oli tulosohjaus- ja markkinasuuntautunutta ajattelua. Se poikkesi merkittävästi perinteisestä julkishallinnon budjetointitavasta, joka oli luotu viranomaistehtävien hoitamista varten. Hyvinvointipalvelujen rakentamistakin ohjattiin perinteisen budjetointijärjestelmän avulla. Se oli ilmeisen käyttökelpoinen palvelujen laajenemisen hallinnassa, mutta palvelutuotannon tehostamisessa se ei enää ollutkaan paras malli. Perinteinen budjettiohjaus perustui poliittiseen ja hallinnolliseen hierarkiaan. Siinä valta oli keskittynyt korkealle, kauaksi sieltä, missä palvelut tuotetaan. Se johti siihen, että palveluja tuottavien yksiköiden toiminta oli joustamatonta. Menolajeittaisilla budjeteilla sidottiin tuotannon tekijät mm. henkilöstö, hankinnat ja investoinnit hyvin yksityiskohtaisesti. Tehokkuuden nostamiseen jätettiin vähän mahdollisuuksia palveluhenkilöstölle.

Perinteisen budjettiohjauksen merkittävimpinä ominaisuuksina nähtiin mm. a) sektoroituneisuus ts. toimintojen ja rahoituksen funktionaalinen järjestämistapa, b) moniportaisuus: hyvin monta tasoa valtiolla ja kunnissa on osallistunut prosessiin, jonka kautta rahat päätyvät palveluiksi, c) panosohjaus, joka perustui yksityiskohtaisiin, menolajitteisiin budjetteihin ja normeihin ja d) budjettiperiaatteet, joista keskeisimmät kuntien kannalta olivat yksivuotisuus, bruttoperiaate, yleiskatteisuus ja määrärahojen ylittämiskäytäntö.

Meklin ja Näsi (1994, 235) näkivät perinteisen ohjausjärjestelmän ongelmina seuraavia:

- Toimintayksiköitten liikkumavara on ollut rajoitettu ja järjestelmään on sisältynyt vinouttavia kannustimia.
- Huomio on keskittynyt menojen lisäykseen ja siitä on ollut seurauksena kapasiteetin kasvattaminen.
- Asiakkaat eivät ole olleet ohjattavalle yksikölle luonnostaan tärkeitä.
- Funktionaalisuus on ollut lähinnä kuntalaisten ongelma: he ovat joutuneet ”juoksemaan luukulta toiselle”.
- Funktionaalaisella tavalla on voitu saavuttaa skaalaetuja, mutta menetyksiä on tullut yhdistelmäeduisia. Palvelut ovat ehkä olleet taloudellisesti tuotettuja, mutta niiden vaikuttavuuselementti ei ole ollut välttämättä hyvä.

Tulosohjaus muutti budjettiohjauksen tavoitteenasettelua, rahoitusta sekä palvelujen järjestämistä ja tuotannon ohjausta. Kun perinteinen ohjausmalli korosti keskitettyä

valtaa ja vastuuta sekä yksityiskohtaista ohjausta, tulosohjausmalli purki näitä piirteitä hajauttamalla ja jakamalla päätösvaltaa ja vastuuta uudelleen. Uuden ohjaustavan nähtiin merkitsevän erityisesti kahta muutosta: markkinamekanismin lisäystä ja siirtymistä panospuolen ohjauksesta hajautetumpaan aikaansaannosten, tulosten kautta ohjaamiseen. Ajateltiin, että kun palveluja tuottaville yksiköille annetaan valtaa, toimintavapautta ja vastuuta, ne tuottavat palveluja entistä tuloksekkaammin. Hallinnon sillä tasolla, joka todellisuudessa palvelee asiakasta, uskottiin olevan paras kyky muotoilla palvelu asiakkaan tarpeen mukaan. Strateginen tavoitteenasettelu ja rahoittajan rooli jäävät poliittisille päättäjille ja palvelujen tuottamistapaa koskevat operatiiviset asiat hajautetaan toimintayksiköille.

Tulosohjausmallin ajateltiin muuttavan perinteisen budjettiohjauksen neljää piirrettä (emt. 236–237):

1. Tulosohjaus vähentää funktionaalisuutta. Tuottajanäkökulmaa korostavat funktiot tulevat korvautumaan asiakkaiden kokonaisongelmien ratkaisuun tähtäävillä organisoitumistavoilla.
2. Tulosohjaukseen liittyy hallinnon tasojen vähentämisen. Periaatteessa asioiden hoitamiseen tarvitaan vain kaksi tasoa: keskushallinto ja lautakunnat, jotka ”tilaavat ja ostavat” palvelut ja toisaalta toimintayksiköt, jotka tuottavat palvelut.
3. Oleellisinta tulosohjauksessa on kuitenkin päähuomion siirtäminen panosohjauksesta aikaansaannosten puolelle, tuloksiin. Myös toiminnan resurssitarve ja rahoitus kytketään tuloksiin. Yksiköiden budjettivaroista saama rahoitus onkin yksikölle tavallaan ”tuloa” siitä, mitä ne ovat aikaansaannoksillaan ansainneet.
4. Budjettiperiaatteet ja budjetoinnin piirteet muuttuvat myös. Tulosohjaus poistaa menolajibudjetoinnin. Myös useista määrärahoista siirrytään ”kонт-тасуммаbudjetointiin”. Bruttobudjetoinnin rinnalle on tulossa nettobudjetointi.

Tulosohjausmalleissa oli selvästi hierarkkiseen järjestelmään perustuvia tyyppejä, kuten kehysbudjetointi ja tulosbudjetointi, johon liittyy tulossopimus. Tulossopimuksessa poliittinen päättäjä, ikään kuin asiakkaan puolesta, tekee toimintayksikön kanssa sopimuksen tuotettavista palveluista. Oleellista on, että toimintayksiköt eivät saaneet rahoitusta menoihinsa, vaan rahoitus on tuloa tuotetuista palveluista. Tilaaja-tuottajamallin nähtiin lähestyvän markkinaohjausta, vaikka markkinat, erityisesti kysyntä, olivat julkishallinnon päätösprosessien vallassa. Poliittiset ostajat tilaavat verovarolla palveluja, yleensä tarjousten perusteella, tuottajilta, jotka voivat olla yksityisiä tai julkisia. Toimintayksikön rahoitus tulee ”tuloina”, jotka se on ansainnut pärjäämällä kilpailussa. Kulutussetelien katsottiin edustavan jo selvemmin markkinavalintaa, vaikka toiminnan rahoitus tapahtuukin verovaroin (emt. 237–239).



## Tulosohjauksen ja budjetointimuutosten vaikutuksia palvelutuotannon ohjaukseen

Tulosohjaus muutti budjettiohjauksen tavoitteenasettelua, rahoitusta, palvelujen järjestämistä ja tuotannon ohjausta. Tulosohjaus purki keskushallinnon harjoittamaa yksityiskohtaista ohjausta jakamalla päätösvaltaa ja vastuuta uudelleen. Uusi ohjaus merkitsi siirtymistä panospuolen ohjauksesta aikaansaannosten, tulosten kautta ohjaukseen. Ajateltiin hallinnon sillä tasolla, joka todellisuudessa tuottaa palveluja, olevan paras kyky hoitaa palvelua asiakkaan tarpeen mukaan ja taloudellisesti. Laman aikana oletus osoittautuikin ainakin osittain oikeaksi.

Sen sijaan poliittista ja keskushallinnon ohjaustoimintaa koskeneet tavoitteet eivät toteutuneet. Valtuusto, hallitus ja kaupunginjohtaja ohjasivat kyllä resursseja ja asettivat palvelujen järjestämistä koskevia tavoitteita, mutta eivät asettaneet varsinaista tuotantoa ja sen tehokkuutta koskevia tavoitteita. Tehokkuus ei ohjannut resurssien allokointia eikä kannustanut tehokkuuteen. Eikä operatiivisia tuotantopäätöksiäkään siirretty tulosyksiköille, vaan ne jäivät lautakuntien tai toimialojen johdon tehtäviksi. Tämä onkin tutkimuksen kannalta keskeinen johtopäätös hallinnonuudistuksista ja budjetointimuutoksista. Palvelutuotannon konsernijohtaminen muuttui vähäiseksi ja välilliseksi, mikä osaltaan johti liikelaitostamiseen ja tilaaja-tuottajamalliin sekä toimialajohtajamalliin, kun keskushallinnon harjoittamaa palvelutuotannon ohjausta haluttiin lisätä. Keskushallinto pyrki lisäksi säilyttämään tuotannon ohjausvaltansa erilaisten strategisten hankkeiden kautta.

Kirjanpito- ja budjetointimuutosten vaikutus perinteisen hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon ohjauksessa oli merkittävä. Lautakuntien ja palvelujen järjestämisestä vastaavien virastojen johdon asema vahvistui ja keskushallinnon ote heikkeni hierarkiassa. Toisaalta muutokset mahdollistivat ja osaltaan käynnistivät uusien näennäismarkkinamalleihin perustuvien tuotantotapojen luomisen. Muutokset osoittautuivat laman aikana onnistuneiksi ja jäivät kohtalaisen pysyviksi. Tämän tutkimuksen kannalta budjetointi- ja kirjanpito- ja budjetointimuutokset muodostavat hallinnonuudistusten lisäksi selkeän lähtökohdan tuotannon rakenteiden ja sen konsernijohtamisen muutosten tarkastelulle.

Sitä, paransivatko tulosohjaus ja hallinnonuudistukset toiminnan tuloksellisuutta ja tuotannon tehokkuutta, on vaikea selvittää. Se, että tulosohjaus yleistyi niin paljon ja on vieläkin niin laajaa, kertoo jotain ja se, että se varsin nopeasti alkoi muuttaa muotoaan, kertoo jotain muuta. Vanhaan budjetointijärjestelmään liittynyt menoautomaatti kuitenkin hidastui ja kustannus- ja tulostietoisuus kunnissa kasvoivat. Suurimmat muutokset tuotannon ohjauksessa tapahtuivat kuitenkin laman seurauksena ja tuotantorakenteiden muutosten kautta, mitä tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.

Suurten hallinnonuudistusten kauden voidaan katsoa päättyneen lamaan. Kaupunkien johdon huomio kääntyi sisäänpäin. Talouden tasapainottaminen vaati lähes kaiken huomion. Tämän myötä hallinnonuudistukset hidastuivat. Toisaalta tehdyt muutokset vakiintuivat, kun tehostamisen tarve kasvoi ja niiden todettiin helpottavan lamasta selviämistä. Lama vakiinnutti ja syvensi myös budjetointimuutoksia. Valtuustot (ja hallitukset) eivät halunneet takaisin menetettyä budjettivaltaansa, koska se olisi tiennyt vaikeita poliittisia päätöksiä liian vähäisen tiedon varassa. Myös keskushallinnot jättivät



talouden karsinnan hallintokuntien johdolle, jolla oli siihen paras osaaminen. Lama yhdessä hallinnonuudistusten ja budjetointimuutosten kanssa vaikutti myös tuotannon ohjauksen rakennemuutosten yleistymiseen. Tätä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

#### 2.2.4 Hallinnonuudistusten, budjetointimuutosten ja laman vaikutukset palvelutuotannon ohjaukseen

Edellä on tutkimuksen lähtökohtatilanne kyetty määrittämään varsin tarkoin. Tutkimuskaupunkien hallinnonuudistuspäätökset ja tehdyt budjetointi- ja kirjanpitoluokitukset kuvaavat varsin selkeästi keskushallintojen harjoittamaa palvelutuotannon ohjausta 1990-luvun alkupuolella. Hierarkkisesti ohjatun tuotannon tuolloiset muutokset ja markkinavaikutteisten tuotantojärjestelmien yleistymisen lähtötilanne on kuvattu asiakirjoissa varsin hyvin sekä käytännössä että periaatteellisemmasta näkökulmasta.

Toimintaympäristön muutoksista, jotka eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin, on korostettu laman vaikutuksia. Sen nähtiin pakottaneen jo suunniteltuja muutoksia liikkeelle ja vakiinnuttaneen tehdyt muutokset. Laman aikana luodut rakenteet ja muutosprosessit osoittautuivat kestäviksi. Välittömien ratkaisujen lisäksi syntyi paineita pitkäjännitteisempään palvelutuotannon tehostamiseen, tuotantojärjestelmien muutoksiin ja niiden johtamisen kehittämiseen.

#### Yhteisiä piirteitä

Kaikissa tutkimuskaupungeissa oli vapaakuntakokeilun seurauksena tehty 1990-luvun alkupuolella hyvin samantapaiset laajat hallinnonuudistukset ja pääosin yhdessä päätöksessä, joka tuli voimaan uuden valtuustokauden alussa vuonna 1993. Vaikka kaupunkikohtaisia erojakin löytyi, olivat yhteiset piirteet vallitsevia palvelutuotannon ohjauksessa. Niistä merkittävimpiä olivat:

- Päätösvaltaa oli siirtynyt valtiolta kaupungeille, joissa se johtosäännöillä delegoitiin suoraan lautakunnille ja niiden alaisten virastojen johdolle. Myös kaupunginvaltuustoille ja kaupunginhallituksille aiemmin kuulunutta päätösvaltaa oli merkittävästi siirretty lautakunnille ja niiden valtaa jossain määrin viranhaltijoille.
- Budjetoinnissa tehdyt muutokset vaikuttivat samansuuntaisesti päätösvallan delegoinnin kanssa palvelutuotannon ohjaukseen, joka siirtyi valtaosaltaan lautakuntien ja niiden alaisen toimialajohdon tehtäväksi. Muutosten taustalla vaikuttaneen tulosohjauksen menettelytavat kohdistivat käytännössä huomion palvelujen järjestämiseen ja jättivät varsinaisen palvelujen tuotantotoiminnan lautakuntien ohjaamaksi hierarkkisten virastojen sisäiseksi toiminnaksi.
- Palvelutuotannon ja sen ohjauksen hierarkia syveni, kun hallintokuntia yhdistettiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Budjetointimuutosten yhteydessä nimettyjen varsinaista palvelutuotantoa hoitaneiden tulos-, toiminta- tai palveluyksiköiden asema oli edelleen hierarkian alimmalla tasolla, vaikka niiden toimivalta lisääntyikin joissakin organisaatioissa. Lautakuntien ja virastojen johdon valtuudet kasvoivat.

- Vaikka valtion normiohjaus väheni ja joissain kaupungeissa (esimerkiksi Tampereella) myös omaa keskushallinnon luomaa normistoa purettiin, tuotannon normiohjaus säilyi, koska poistuneita normeja noudatettiin edelleen käytännön toiminnassa. Niistä tuli eräänlaisia virastojen sisäisiä normeja. Asiakaslähtöisyyden korostaminen tavoitteissa ei merkittävästi vähentänyt normiohjauksen merkitystä palvelutuotannossa.
- Managerialistinen ajattelutapa korosti myös tuotannon johtamisen merkitystä, mutta varsinaisen tuotannon johdon mahdollisuudet johtaa eivät merkittävästi lisääntyneet heikon aseman, normien ja kannustejärjestelmien puutteiden vuoksi. Tuotannon johtamisen ammattitaitoon (esimerkiksi koulutukseen) kiinnitettiin vain vähän huomiota.
- Strategisen ajattelun lisääntyminen korosti palvelutuotannon tehostamisen tarvetta. Hallinnonuudistus- ja budjetoitpäätöksissä tai niiden toimeenpanopäätöksissä oli kuitenkin hyvin vähän tehostamiseen liittyviä menetelmiä tai välineitä.
- Kaikilla kaupungeilla oman tuotannon osuus oli laman aikana suuri ja ostopalveluja ja tuotantoyhteistyötä oli vähän. Budjetoinnin merkitys keskushallinnon harjoittaman palvelutuotannon ohjauksessa heikkeni.

### Kaupunkikohtaisia eroja

Vaikka tutkimuskaupunkien palvelutuotannon rakenteet ja niiden ohjausmenetelmät olivat samankaltaisia, oli niissä myös eroja, joiden tarkastelu osaltaan auttaa ymmärtämään myöhemmin tapahtuneita muutoksia. Tärkeimpiä niistä olivat:

- Tampereella oli muita enemmän osakeyhtiömuotoisia organisaatioita. Ne olivat osin toiminnoissa, joita muilla kaupungeilla ei ollut. Siksi omistajapolitiikkaa alettiin kehittää jo 1990-luvun alkupuolella. Lautakuntia ja virastoja oli Tampereella vähiten. Jyväskylässä ja Turussa niitä oli noin kolminkertainen määrä. Turussa liikelaitoksia ohjaavien lautakuntien määrä jopa lisääntyi.
- Keskusjohdon rakenne vaihteli lautakuntarakenteen ja ohjauksen määrän mukaisesti. Tampereella ja Oulussa syntyi toimialajohtajajärjestelmä, jossa apulaiskaupunginjohtajat muuttuivat lautakuntien alaisiksi toimialajohtajiksi, jotka pyrkivät ohjaamaan myös palvelutuotantoa. Turussa ja Jyväskylässä he olivat kaupunginhallituksen alaisia apulaiskaupunginjohtajia, jotka lähinnä koordinoivat ja valvoivat hallintokuntien toimintaa. Keskusjohdon ja hallintokuntien johdon yhteistoiminta vaihteli kaupungeittain ja johtoryhmätoiminta alkoi vasta muotoutua.
- Keskusvirastot oli organisoitu johtamisfunktioittain, joiden yhdistely laajemmiksi keskuksiksi tai ryhmiä vaihteli merkittävästi samoin kuin keskushallinnon toimintojen ja välittömästi kaupunginjohtajan alaisten henkilöiden määräkin. Toimialajohtajien esikunnat oli koottu pääosin hallintokunnista. Apulaiskaupunginjohtajilla ei yleensä ollut omaa esikuntaa. Tampereen keskushallinto oli suhteellisesti pienin ja keskittynyt johtamistoimintojen kehittämiseen. Muiden kaupunkien keskushallinnoissa oli paljon hallintokuntia palvelevia keskitettyjä palveluita, jotka vaikuttivat myös keskusvirastojen

luonteeseen ja johtamiseen.

- Tampereella ja Jyväskylässä tulosjohtaminen oli määritelty ”puoliviralliseksi” johtamismenetelmäksi. Oulu ja Turku vieroksuivat käsitettä, vaikka niidenkin budjetoinnin muutokset perustuivat tulosohjausajatteluun. Niissä johtamismenetelmät vaihtelivat eikä näiden määrittelyjä vielä tehty.
- Tuotannon ohjauksen muutokset toteutettiin yleensä hallintokunnittain. Tampereella kehittäminen muuttui kuitenkin keskushallintovetoiseksi hallinnonuudistuspäätöksen jälkeen ja siellä valtuuston ja hallituksen tekemisissä päätöksissä käsiteltiin tuotannon organisointia ja ohjausta keskushallinnossa selvästi perusteellisemmin kuin muissa kaupungeissa.

## Laman vaikutuksia tuotannon rakenteisiin ja tehokkuuteen

Lama oli se tekijä, joka viimeistään pakotti kaupungit tehostamaan palvelutuotantoaan. Sen ohjausjärjestelmä säilyi kuitenkin pääosin hierarkkisenä. Organisaatiomuutokset koskivat lähinnä palveluja järjestäviä organisaatioita (lautakuntia ja virastoja). Tuotanto-organisaatioissa näyttää tapahtuneen vain vähän muutoksia. Vain tulosohjauksen seurauksena syntynyt tulosyksiköiden merkityksen korostaminen ja niiden itsenäisyyden lisäämisen vaatimus vahvistivat hieman varsinaisen palvelutuotannon asemaa kuntien hallinnossa.

Lama oli alkanut heijastua jo vuonna 1991 kuntien talouteen. Kunnat käynnistivät saneeraustoimenpiteitä, joiden tavoitteena oli saada talous tasapainoon muutamien vuosien siirtymäkauden aikana. Tämä johti myös pidemmän aikavälin rakennemuutoksiin palvelutuotannossa. Kolmas samoihin aikoihin ajoittunut lähtökohtamuutos oli uusi kuntalaki, joka muutti merkittävästi kuntien johtamisen järjestämismahdollisuuksia.

Vaikka lama nopeutti tuotannon rakennemuutosten valmistelua tutkimuskaupungeissa, nämä muutokset näkyivät vasta laman jälkeen. Sen aikana oli jouduttu keskittymään välittömiin saneeraustoimenpiteisiin, jotka usein jopa hidastivat rakennemuutoksia ja hallinnonuudistusten toimeenpanoa. Laman aikaisilla henkilöstön määrää vähentäneillä henkilöstösopimuksilla, toiminta- ja investointimäärärahojen karsinnalla, ostopalvelujen vähentämisellä jne. ei ollut merkittävää pitkäaikaista vaikutusta palvelutuotannon tehostamiseen. Vain tulojen lisäämisellä ja pääomien käytön tehostamisella oli pitkäaikaisia vaikutuksia.

Pääomien käyttöä tehostettaessa myytiin vajaakäyttöistä omaisuutta ja tehostettiin jäljelle jääneen käyttöä siirtämällä se pääosin liikelaitosten taseeseen ja asettamalla sille tuottotavoitteet. Toimitilat siirrettiin 1990-luvun puolivälissä erinimisiin tilahallinto-organisaatioihin. Vuokrat nostettiin käyväälle tasolle ja niiden nousu korvattiin hallintokunnille yleensä täysimääräisesti. Tämä johti säästöihin todellisissa tilakustannuksissa koko kaupungin tasolla, kun nämä muuttuivat valinnaisiksi muiden kustannusten kanssa. Tilahallinto-organisaatiot onkin nähtävä ensimmäisinä, laman jälkeisinä, markkinasuuntautuneina rakennemuutoksina.

Karsintojen vaikutukset jäivät kaupunkien talouteen väliaikaisiksi. Palvelujen laajentumistarpeet, omaisuuden rappeutumisen estäminen ja myynnin ongelmat, kasvaneet lainahoitokulut ja henkilöstön kustannusten kasvu aiheuttivat jatkuvaa talouden tasapainotustarvetta. Taloudellisen liikkumavaran pieneneminen onkin nähtävä lain-

säädäntömuutosten lisäksi toisena keskeisenä toimintaympäristön muutostekijänä, jolla oli merkittävää vaikutusta tuotannon rakenteiden ja niiden johtamisen muutoksiin.

Taloudellisen liikkumavaran pieneneminen ja kuntien palvelujen tarpeen ja kysynnän jatkuva kasvu johtivat laman jälkeenkin jatkuvaan tuotannon tehostamiseen. Kuntien taloudellisen tilanteen parannuttua 1990-luvun lopulla tehostaminen ja rakennemuutokset kohdistuivat edelleen tekniseen sektoriin ja tukipalveluihin, jotka eivät menestyneet poliittisessa resurssien lisäämistaistelussa. Näissä toiminnoissa tehostaminen johti markkinasuuntautuneiden toimintojen yleistymiseen. Ilmiötä tarkastellaan lähemmin luvussa 3. Velkaantumisen aiheuttama taloudellisen liikkumavaran pieneneminen Turussa ja Jyväskylässä nopeuttivat rakennemuutosten käynnistämistä. Jyväskylässä jatkui tilaaja-tuottajamallin kehittäminen ja Turussa käynnistyi laaja liikelaitostaminen. Paremmiin menestyneellä Tampereellakin käynnistettiin niin sanottu tomuto-prosessi, jossa keskityttiin palvelutuotannon tehostamiseen koko kaupunkia koskevan tilaaja-tuottajamallin avulla. Oulussa parannettiin palveluja muun muassa sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen alueellistamalla, mikä johti myöhemmin taloudellisiin vaikeuksiin ja rakennemuutosten käynnistämiseen.

### **Palvelutuotannon konserniohjauksen tilanne 1990-luvun alkupuolella: yhteenvetoa**

1. Kaupunkien keskushallinnon harjoittama palvelutuotannon ohjaus oli varsin yhdenmukaista vielä 1990-luvun alkupuolella suurten hallinnonuudistusten seurauksena. Valtion hallinnonuudistukset ja lainsäädäntömuutokset, erityisesti valtiosuulainsäädäntö ja uuden kuntalain laatiminen, vaikuttivat samankaltaisesti hallinnonuudistuksiin. Keskitetysti toteutettu budjetointijärjestelmän muutos ja päätösvallan voimakas ja yhdenmukainen delegointi lautakunnille ja toimialojen johdolle siirsivät tuotannon ohjauksen niille. Keskushallinnon ohjaus heikkeni ja muuttui välilliseksi. Lama vakiinnutti muutokset.
2. Palvelutuotannon ohjausjärjestelmä säilyi hierarkiana, jota tosin mataloitettiin ja hajautettiin. Palvelutuotanto oli organisoitu hierarkian alimmalle tasolle. Tasavertainen yhteistyö ja sopimukset palvelujen järjestäjien kanssa puuttuivat. Sekä tuottajia että järjestäjiä ohjanneet lautakunnat ja toimialojen johto olivat kiinnostuneempia palvelujen järjestämisestä kuin tuottamisesta. Lautakunnat tosin olivat kiinnostuneita myös tuotannon henkilöstön valinnoista. Keskushallinto koordinoi palvelujen järjestäjiä resurssiohjauksen, sääntöjen ja kaupunginhallitusten päätösten avulla. Hallinnollinen kontrolli säilyi keskeisenä ohjausvälineenä, vaikka sitä vähennettiinkin. Kannusteiden käyttö tuotannon ohjausvälineenä oli olematon. Tuotannon tehokkuuden asemasta kiinnitettiin huomiota palvelujen järjestämisen ja hallinnon tehokkuuteen.
3. Kaupunkien johtamisjärjestelmät muuttuivat hallinnon uudistuksissa. Tulosjohtaminen vahvistui, vaikka sitä ei hyväksyttykään kaikissa tutkimuskaupungeissa viralliseksi johtamismenetelmäksi. Myös johdon rakenteissa syntyi kaupunkikohtaisia eroja paitsi poliittisista syistä myös johtuen tavasta

tai pyrkimyksestä ohjata palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Konsernirakennetta ei vielä ollut. Yhtiöiden ja liikelaitosten merkitys oli vähäinen ja niitä ohjattiin hallinnointikeskeisesti. Konsernimaisuus lisääntyi liikelaitosten ja myös hyvinvointipalvelujen ohjauksessa. Strateginen ajattelu yleistyi, mutta palvelujen strategista johtamista oli vielä vähän.

4. Hallinnonuudistukset ja lama loivat edellytyksiä tuleville muutoksille. Tuotosajattelu ja -johtaminen loivat edellytyksiä uusien palvelutuotantomallien esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin yleistymiselle. Tuotannon tehostamisvaatimukset, keskushallinnon harjoittaman ohjauksen tarpeen kasvu ja liikekirjanpidon soveltaminen loivat edellytyksiä liikelaitosten yleistymiselle ja konsernijohtamiselle. Lama ja valmisteilla ollut uusi kuntalaki vakiinnuttivat hallinnonuudistusten aiheuttamat muutokset. Hallinnonuudistusretoriikka ja päätösten perustelut ennakoivat tulevia ratkaisuja mm. tilaaja-tuottajamallin ja konsernijohtamisen yleistymistä, vaikka eivät välittömästi johtaneetkaan muutoksiin.

Lähtökohtatilanteen selvittämisen jälkeen tutkimus etenee siten, että luvussa 3 tarkastellaan palvelutuotannon toimintatapojen muutoksia, erityisesti tilaaja-tuottajamallin yleistymistä ja niiden suhdetta sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen. Luvussa 4 tarkastellaan kaupunkien keskushallintojen ja niiden käytännön johtamismenetelmien muutoksia ja niiden suhdetta toimintatapojen muutoksiin. Luvussa 5 tutkitaan edellisten lukujen pohjalta palvelutuotannon toimintatapojen strategisen konsernijohtamisen muutoksia erityisesti ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan kannalta.

## 3 Palvelutuotannon hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän muutoksia

Tässä luvussa haetaan vastauksia ensimmäiseen tutkimustehtävään: Mitkä ovat olleet tutkimuskaupunkien palvelutuotannon hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan merkittävimmät muutokset ja niiden perustelut? Markkinasuuntautuneesta järjestelmästä tarkastellaan lähinnä tilaaja-tuottajamallia ja yleisemmin hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen järjestelmän rajapintaa. Tarkastelu tehdään pääosin kaupunkien päätösasiakirjojen ja tutkimusten pohjalta ja sitä täydennetään kaupunkien johdon haastatteluissa erityisesti muutosten perustelujen osalta.

Tarkastelu etenee niin, että ensin tiivistetään edellisessä luvussa käsiteltyä lähtökohtatilannetta ja sen perusteluja palvelutuotannon ohjausjärjestelmien osalta luvussa 3.1. Sen jälkeen tarkastellaan tutkimuskaupungeissa tapahtuneita muutoksia ja niiden perusteluja luvussa 3.2. Luvussa 3.3 esitellään ohjausjärjestelmien ominaisuuksia ja niiden tuloksellisuuden vaikuttavia tekijöitä tutkimustiedon valossa. Luvussa 3.4 tehdään yhteenvedoa tarkastelusta ja tarkennetaan muutosten perusteluja haastatteluilla.

### 3.1 Palvelujen järjestämisen toimintatavat 1990-luvun alkupuolella

Edellisessä luvussa (2.2.4) tehtiin yhteenvedoa palvelutuotannon ohjausjärjestelmien ja niiden konsernijohtamisen tilanteesta hallinnonuudistusten jälkeen. Ohjausjärjestelmien osalta keskeisiksi piirteiksi voidaan tiivistää:

- Palvelutuotannon ohjausjärjestelmä oli lähes kokonaan hierarkia. Palvelut tuotettiin omalla organisaatiolla. Markkinaehtoinen toiminta oli supistunut laman aikana ja uusia markkinasuuntautuneita malleja vasta kokeiltiin.
- Hallinnonuudistuksissa hierarkiaa hajautettiin. Valtaa siirrettiin lautakunnille ja toimialojen johdolle ja kaupunginjohdon ohjaus muuttui välilliseksi.
- Palvelutuottajan asema oli heikko eikä tuotantoon tai sen tehokkuuteen juuri kiinnitetty huomiota.
- Hallinnonuudistukset loivat edellytyksiä uusien toimintamallien kehittämiseksi ja lama pakotti tehostamaan palvelutuotantoa. Ajattelutapa muuttui.

#### Markkinasuuntautuneen toimintatavan tilanne

Kaupungeilla on aina ollut monenlaista toimintaa markkinoilla. Merkittävintä oli aikaisemmin toiminta säädellyillä markkinoilla. Tällaisia toimintoja ovat olleet energia- ja vesiliiketoiminnat, jotka ovat niin sanottuja luonnollisia monopoleja. Toiminta on perustunut valtion säätelyyn ja kuluttajien vaikutukseen poliittisen päätöksenteon

kautta.

Toinen merkittävä toimintamuoto markkinoilla on ollut palvelujen ja tavaroiden osto markkinoilta. Se on lisääntyvästi perustunut kilpailuun ja sen synnyttämään hinnanmuodostukseen. Tämä toiminta supistui laman aikana, kun niiden määrärahoja karsittiin ensin.

Kunnilla oli jonkin verran myös tuotantotoimintaa markkinoilla. Yleensä se liittyi rakentamiseen. Tampereella oli esimerkiksi rakennusliike, Jyväskylässä betonivalimo ja Turussa halkosaha. Tämä toiminta yleensä loppui laman aikana. Myös kaupunkien oma tuotanto oli supistunut aloilla, joissa markkinoiden toiminta parantui kuten rakentamisessa. Kaupungeilla on kauan ollut myös sosiaalista työpajatoimintaa, joka osin on toiminut myös markkinoilla.

Hallinnonuudistukset ja lama synnyttivät myös uudenlaisia, markkinoilta vai-  
kutteita saaneita toimintatapoja. Hierarkkisen järjestelmän puitteissa oli kehitetty uudenlaisia toimintamalleja, joista nykytilanteen kannalta merkittävimmäksi osoittautui Jyväskylän rakennusviraston sisäinen tilaaja-tuottajamalli. Tutkimuskaupungeissa malli omaksuttiin ruotsalaisessa, ei alkuperäisessä brittiläisessä muodossa. Se yleistyi ja monipuolistui nopeasti ja on vaikuttanut sekä hierarkkisen että markkinasuuntautuneen järjestelmän kehitykseen.

## Toimintatapojen muutostarpeiden perustelut

Hierarkiaa ohjausjärjestelmänä ei hallinnonuudistuksissa perusteltu millään tavalla. Sitä pidettiin itsestään selvänä perinteisenä toimintatapana, joka perustui poliittiseen hierarkiaan. Hierarkkisen järjestelmän hajauttamista perusteltiin palvelutuotannon tehostamisella, jota koskevat toimenpiteet olivat pääasiassa palvelujen järjestämisen hallinnon tehostamista. Varsinaista tuotantotoimintaa ei niissä käsitelty juuri lainkaan. Toinen perustelu hajautukselle oli asiakaslähtöisyyden ja itseohjautuvuuden lisääminen, joka käytännössä ilmeni lähinnä palvelujen alueellistamisena.

Hallinnonuudistuspäätöksissä oli vähän toimintatavan muuttamista koskevia kohtia. Tampere päätti, että tuotantojärjestelmä arvioidaan uudestaan ja siirrytään entistä enemmän palvelujen tuottajasta niiden välittäjäksi. Lautakuntien roolia päätettiin muuttaa tuotantoprosessien johtajasta palvelujen saatavuudesta ja laadusta vastaaviksi elimiksi. Palvelutuotannosta vastaavia virastokokonaisuuksia päätettiin purkaa pienemmiksi, toiminnastaan laajemmin itse vastaaviksi yksiköiksi. Synnyttettäviä yksiköitä voidaan useissa toiminnoissa kilpailuttaa keskenään ja myös ulkopuolisten tuottajien kanssa (kaupunginvaltuusto 1.4.1992, 144, 166). Päätökset jäivät jatkovalmistelussa pääosin retoriikaksi, mutta ne kuvaavat yleistynyttä markkinasuuntautunutta ajattelua, josta Tampereen hallinnon uudistusta koskeneessa tutkimuksessa (Ihalainen 1996) käytettiin käsitettä suunnitellut markkinat.

## Suunnitellut markkinat tausta-ajatteluna

1990-luvun hallinnonuudistuksissa ei puhuttu markkinaehtoistamisesta tai yksityistämisestä mitään. Kilpailuttamiskäsitettäkin käytettiin varsin vähän. Päätösten taustalla olleessa ajattelussa oli kysymys hierarkioiden hajautuksen lisäksi niiden kehittämisestä

markkinoista vaikutteita ottaen. Kunta loi kuitenkin järjestelmän pelisäännöt. Siksi käytettiin käsitettä suunnitellut markkinat, jotka

sijoittuivat keskitetyn suunnittelun ja markkinoiden välimuotojen sopeuttavan suunnittelun ja säänneltyjen markkinoiden välimaastoon (Saltman & von Otter 1992, 16) (ks. kuvio 5 s. 11). Sopeuttava suunnittelu poikkeaa keskitetystä siten, että siinä suunnittelu on delegoitu alemmille pienemmille yksiköille, jotka tekevät allokointipäätökset (-ehdotukset) teknisiin kriteereihin tai asiantuntemukseen nojautuen. Suunnittelun (ja päätöksenteon) oletetaan olevan lähempänä palvelutuotantoa ja siten responsiivisempi.

Suunnittelu-markkinat -jatkumon muista variaatioista poiketen suunniteltujen markkinoiden perusajatuksena on, että julkinen sektori luo markkinaolosuhteet julkisen sektorin sisälle. Tällaiset markkinat voidaan tietoisesti suunnitella yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista edistäviksi käyttämällä rajoitetusti ja valikoidusti markkinainstrumentteja. Suunnitellut markkinat sisältävät tyypillisesti suuren määrän julkisessa omistuksessa olevia ja julkisyhteisöjen toimintaperiaatteita noudattavia kilpailijoita. Markkinoita stimuloimalla pyritään lisäämään itseohjautuvuutta ja tehokkuutta ja välttämään yksityisten markkinoiden negatiivisia seurauksia.

Suunniteltuihin markkinoihin sisältyy desentralisoinnin lisäksi myös byrokrattisten hallintomekanismien korvaaminen markkinaohjautuvilla kannustimilla. Säännellyistä markkinoista poiketen suunnitellut markkinat ovat markkinaohjattuja vain mekanismiensa, ei toiminnallisten tavoitteiden suhteen. Niiden ideaalisena lähtökohtana on, että julkinen valta luo markkinat ennen niiden syntymistä mieluummin, kuin pyrkii rajoittamaan niitä sitten, kun ne ovat riistäytyneet käsistä.

Saltman ja von Otter erottavat kaksi suunniteltujen markkinoiden mallia (emt. 83–84), jotka poikkeavat toisistaan kilpailuasetelman ja hyödynnettävien markkinamekanismien valinnassa. Julkisen kilpailun mallissa rajoitetaan luomaan markkinamaisuutta ainoastaan sellaisten tuotantoyksiköiden ohjaamiseen, jotka toimivat julkisella pääomalla ja ovat poliittisesti vastuussa toiminnastaan. Mallin keskeinen muutosagentti on asiakas, joka valinnallaan vaikuttaa sekä yksiköiden käytössä olevan budjetin suuruuteen että henkilöstön saamiin bonuksiin.

Toisessa, sekamarkkinoiden ideaalimallissa, luodaan kilpailuasetelma, jonka puitteissa yksityisille tuottajille annetaan mahdollisuus kilpailla tuotantosopimusten saamisesta julkisten yksiköiden kanssa. Muutosagenttina on tällöin palvelujen tilaaja, joka vastaa palvelujen koostumuksesta, laadusta, neuvotteluista, korvauksista, seurannasta ja sopimusoikeudellisista kanteista. Julkiset tuottajat joutuvat kilpailemaan rahoituksestaan. Asiakkaat ovat puolestaan riippuvaisia tilaajan tahdosta ja kyvystä varmistaa riittävät ja oikein ajoitetut palvelut.

Suunniteltujen markkinoiden idea kuvasi hallinnonuudistusten aikaista ajattelua. Sen käyttö jäi kuitenkin vähäiseksi ja sen vaikutus ilmeni lähinnä tilaaja-tuottajamallin kautta. Myöhemmin sekamarkkinoiden pohjalta kehittyi näennäismarkkina-ajattelu (ks. luku 3.3.4). Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen ja kehittäminen oli 1990-luvun alkupuolella vielä vähäistä, mutta laajeni merkittävästi vuosikymmenen aikana. Voidaankin sanoa, että palvelutuotannon toimintatavan muutos on ollut pääosin mallin yleistymistä ja kehittymistä laman jälkeisenä aikana. Muutoksia tarkastellaan seuraavissa luvuissa ensin käytännön ja sitten tutkimusten kautta.



## 3.2 Toimintatapojen muutoksia tutkimuskaupunkien palvelutuotannossa

Laman aikana palvelutuotannon tehostaminen nousi kunnallishallinnon keskeisimmäksi teemaksi. Se oli ollut jo hallinnonuudistusten keskeinen perustelu, mutta merkittäväksi tekijäksi se nousi käytännössä vasta, kun kuntien talous merkittävästi kiristyi. Laman aikana tehostaminen oli menojen karsintaa lähes kaikista mahdollisista kohteista. Suhteellisesti suurinta karsintaa oli investoinneissa ja ostopalveluissa, määrällisesti henkilöstömenoissa. Merkittäviä tuotannon rakennemuutoksia ei laman aikana ehditty tehdä. Ennen lamaa alkaneet muutokset tosin jatkuivat, mutta uusien valmistelu pysähtyi.

Lama jätti tutkimuskaupunkien talouteen niin syvät arvet, että rakennemuutosten valmistelu lisääntyi kaikissa kaupungeissa. Mitä suurempi oli kaupungin velkataakka ja mitä huonompi taloudellinen tulos, sitä suurempia olivat muutokset. Jyväskylä jatkoi ja Turku käynnisti rakennemuutosten valmistelua. Tampereella oli hallinnonuudistukseen pohjautuva laaja ja perusteellinen rakennemuutosprojekti, josta tosin laman hellittäessä luovuttiin. Vain Oulussa, jonka talous oli silloin vahvin, muutokset olivat vähäisempiä. Muutokset jatkuivat paremman taloudellisen tilanteen aikanakin 1990-luvun lopulla ja yleistyivät uudestaan vuosituhaten alussa taloudellisten näkymien heiketessä.

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuskaupunkien hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon rakennemuutoksia tutkimuskaupunkien asiakirjojen pohjalta. Lisäksi keskeisenä lähteenä on Tampereen yliopiston tutkijaryhmien tekemät tutkimukset tilaaja-tuottajajärjestelmän yleistymisestä Oulussa (Martikainen & Meklin: Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli, 2003) ja Jyväskylässä, Tampereella ja Turussa (Kallio ym.: Kaupungit tilaajina ja tuottajina 2006). Asiakirjoista ja tutkimuksista ilmenee selkeästi, että keskeisin muutospiirre laman jälkeisenä aikana ko. kaupungeissa on markkinasuuntautuneen toimintatavan, lähinnä tilaaja-tuottajamallin, yleistyminen. Tässä luvussa tapahtuneita muutoksia tarkastellaan em. tutkimusten ja tästä tutkimuksesta tehdyn toisen raportin (Määttä 2009, 49 – 70) havaintoja tiivistäen.

### 3.2.1 Hierarkkisen toimintatavan muutoksia ja konsernimaisen rakenteen kehittyminen

1990-luvun alun hallinnonuudistuksien aiheuttamia muutoksia tarkasteltaessa todettiin, että lähes kaikki palvelutuotanto oli silloin hierarkkisesti järjestettyä. Vain kuntien omistamat osakeyhtiöt ja muut erilliset juridiset yksiköt toimivat erillisinä hierarkian ulkopuolella. Kuntien liikelaitoksiakin ohjattiin hierarkian puitteissa perinteisiin hallinnointipainotteisin menetelmin. Hallinnonuudistukset keskittyivät byrokratian ja sen rakenneominaisuuden hierarkian haittojen vähentämiseen. Ne eivät muuttaneet itse rakenteita.

Seuraavassa luvussa käsiteltävät markkinasuuntautuneet toimintatavat synnyttivät vähitellen myös vähemmän hierarkkisia rakenteita. Liikelaitosten itsenäisyys kasvoi ja markkinasuuntautuneet ohjausmenetelmät yleistyivät niissä. Tilaaja-tuottajamalli on irrottanut vähitellen osan tuottajaorganisaatiosta palvelujen järjestämisestä vastaavien lautakuntien alaisuudesta. Käsitys hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen tuotannon

rajasta on muuttunut ajan kuluessa. Hallinnonuudistusten aikaan tulosohjattua ja toimialan sisäisen tilaaja-tuottajamallin mukaista tuotantoa pidettiin vielä markkinasuuntautuneena. Nykyinenkin käytäntö on epämääräinen. Tässä tutkimuksessa raja vedetään hierarkian ja hybridijärjestelmän (ks. luku 1.3.1) väliin siten täsmennettynä, että kaupunkikonsernin sisäinen tilaaja-tuottajamalli kuuluu markkinasuuntaiseen järjestelmään, jos se täyttää muut hybridijärjestelmän ominaisvaatimukset. Toimialan sisäinen malli on hierarkkinen, koska tuottajat ovat suoraan palvelujen järjestämisestä vastaavan toimielimen alaisia.

## Hallinnonuudistusten seurauksia

1990-luvun alun hallinnonuudistukset muuttivat hierarkkisen tuotannon sisäisiä rakenteita vähitellen, mutta merkittävästi. Lautakuntien kokoaminen isommiksi kokonaisuudeksi ja päätösvallan merkittävä delegointi lautakunnille vahvistivat lautakuntien asemaa tuotannon ohjaamisessa ja valvonnassa ja keskushallinnon ote vastaavasti heikkeni. Päätösvaltaa delegoitiin merkittävästi myös viranhaltijoille toimialajohtajamalliin siirtyneissä Oulussa ja Tampereella. Siellä tuotannon ohjausvastuu siirtyi lautakuntien alaisille toimialajohtajille, jotka toisaalta erityisjärjestelyin olivat lähellä keskushallintoa. Turussa vastuu tuotannon järjestelyistä oli lautakunnilla, jotka varsinkin budjettiensa kautta ohjasivat palvelutuotantoa hyvinkin yksityiskohtaisesti. Jyväskylän käytäntö oli lähempänä Turun käytäntöä.

Hallinnonuudistuksissa päätetyt organisaatio- ja johtosääntömuutokset toteutuivat välittömästi, mutta niiden vaikutukset tuotannon ohjaukseen tapahtuivat hitaasti. Suuret lautakunnat sekä päätösvallan delegointi ja budjetointikäytäntöjen muutokset lisäsivät siis lautakuntien itsenäisyyttä tuotannon rakenteiden määrittelyssä. Lautakuntien hyväksymissä toimintasäännöissä käsiteltiin asioita tuotannon johdon tasolla. Yksityiskohtaisemmat toimintaa ohanneet säännökset yleensä joko kumottiin tai unohdettiin. Turun sataman toimintaa esimerkiksi ohjattiin vielä 1990-luvun alussa 11 eri säännöllä, joista pääosa oli valtuuston hyväksymiä. Vaikka tuotantoyksiköt saivat mahdollisuuden järjestellä tuotantoa uudelleen, muutokset olivat vähäisiä tuotannon johdon ja varsinkin työnjohdon heikosta asemasta johtuen. Lautakunnat päättivät palvelutuotannon budjeteista, organisaatioista ja muista rakenteista. Keskushallinnon ohjaus- ja valvontamahdollisuudet lautakuntien ja niiden alaisten toimialojen toimintaan säilyivät, mutta käytännössä loppuivat tuotannon ohjauksen osalta. Hierarkiat syvenivät hallinnonuudistusten seurauksena.

Tekniset laitokset muuttuivat liikelaitoksiksi. Niiden autonomia lisääntyi 1990-luvun alkupuolella, mutta ne toimivat edelleen hierarkkisen järjestelmän puitteissa. Delegoinnit vahvistivat tuotannon asemaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisessa toiminnassa, mutta vasta kunnallisten liikelaitosten toimintaperiaatteiden hyväksyminen, liikekirjanpitoon siirtyminen ja sidotun pääoman tuottotavoitteisiin keskittyvä konserniohjaus vahvistivat palvelutuotannon asemaa ja myös tehostivat sitä. Liikelaitokset siirtyivät vähitellen markkinasuuntautuneen järjestelmän piiriin 1990-luvun loppupuolella.

Hierarkkisesti ohjatun tuotannon tehostamisen keinona pidettiin lyhytvaikutteisten saneeraustoimenpiteiden lisäksi pääosin tulosjohtamista ja byrokratian

haittavaikutusten vähentämistä mm. hierarkioita madaltamalla. Talouden tila parani näiden toimenpiteiden avulla lähinnä siksi, että hallintokunnilla oli paras osaaminen karsinnan mahdollisuuksista, joita ne toteuttivat hyvin tuloksin saatuaan delegointien kautta siihen mahdollisuuksia. Tulosohjaus suuntasi huomion resurssien jaon (panosten) asemasta toiminnan aikaansaannoksiin (tuloksiin). Markkinoilta saatujen mallien mukaisesti tuotannon järjestelyissä kiinnitettiin huomiota asiakasnäkökulmaan (asiakaskyselyt lisääntyivät) ja palvelujen laatuun (laatujohtamiskokeilut). Nettobudjetointi yleistyi tulosjohtamisen myötä ja aikaansaannosten ja kustannusten muutosten kehitystä vertailtiin kaupunkien kesken (benchmarking), missä oli kuitenkin kustannusten kohdentamiskäytännöistä johtuen suuria vaikeuksia.

Hallinnonuudistukset muuttivat siis merkittävästi hierarkkista palvelutuotantojärjestelmää. Siirryttiin varsin keskitetystä hierarkiasta hajautettuun. Tuotannon johtamisvastuu siirtyi lautakunnille ja toimialajohtajille. Käytännössä sitä siirtyi vähitellen myös varsinaisen tuotannon johdolle. Tuotannon itse- tai asiakasohjautuvuus ei kuitenkaan lisääntynyt.

### Vähäisiä muutoksia 1990-luvulla

1990-luvun loppupuolella hierarkkisen palvelutuotannon ja hallinnon rakenteissa tapahtui vain vähän muutoksia. Nekin olivat osin hallinnonuudistusten aiheuttamia ongelmia korjaavia. Tyypillisinä muutoksina voidaan tarkastella Jyväskylässä vuosikymmenen puolivälissä tehtyjä selvityksiä ja toimenpiteitä, jotka olivat perusteellisemmin valmisteltuja kuin samansuuntaiset muutokset muissa kaupungeissa. Sosiaali- ja terveystoimen organisaatioselvityksen tarkoituksena oli tehostaa palvelutuotantoa ja se perustui benchmarking-vertailuun. Sen teoreettisena lähtökohtana oli tuloksellisuuden kokonaisviitekehys, mutta pääpaino oli tuottavuuden, taloudellisuuden ja sisäisen palvelukyvyn arvioinnissa. Siinä pyrittiin etsimään vaihtoehtoisia järjestämistapoja mahdollistamalla kilpailupaineen syntyminen ja luomalla edellytyksiä kaupunkilaisten mahdollisimman laajalle omaehtoiselle osallistumiselle palvelutuotantoon.

Selvityksen organisatorisena lähtökohtana oli pyrkimys edetä kohti alueellistettua tiimi- ja verkosto-organisaatiota. Vuosikymmenen alun hallinnon hajautuksen ja palvelujen alueellistamisen jälkeen oli v. 1994 palattu keskitettyyn ja sektoroituneeseen organisaatorakenteeseen. Pari vuotta myöhemmin organisaation perusratkaisuksi valittiin tarveperusteinen aluevastuumalli (kaupunginvaltuuston liite 105/1/95). Selvityksessä ehdotettiin lisäksi, että sosiaali- ja terveystoimessa siirrytään sopimusohjaukseen, joka perustuu sopimukseen, jossa tilaaja ja sopimusyksikkö sopivat tuotteista, laadusta ja hinnasta. Rahoitus tulee kaupungin talousarviosta, sopimusyksikkö saa rahat tilaajalta, joka on lautakunta, alueyksiköt tai esikunta. Sopimusyksikkö elää myymillään palveluilla. Malli toteutui käytännössä vain osittain.

Vapaa-aikatoimen organisaatioselvityksessä (kaupunginhallitus 2.12.1994) oli samansuuntaisia piirteitä. Kehittämisen pohjaksi valittiin liikelaitos- ja kansalaistoiminnan malli, jonka tavoitteena oli selkeyttää johtamisjärjestelmä ja vastuut sekä purkaa keskitetty virasto-organisaatio. Tuolle ajalle tyypillisessä päätöksessä liikuntakeskus muutettiin nettoyksiköksi (esitys liikelaitoksesta), ulkoliikuntapaikkojen hoitajat siirrettiin tekniseen keskukseseen, osasta nuorisotointa muodostettu nettoyksikkö sijoitettiin

sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuuteen ja osa henkilöstöstä siirrettiin henkilöstön sijoitusyksikköön.

Keskushallintoakin uudistettiin samoihin aikoihin (kaupunginhallitus 14.10.1994). Muutoksen pohjaksi valittiin ns. kevyt konsernimalli, jossa konsernin johtajiston muodostivat kaupunginjohtajat (2), konsernin funktiojohtajat (3) sekä 3–5 toimialajohtajaa. Muutos purki lähes kokonaisuudessaan ns. toimistopäällikkövakanssit. Säilyneet toiminnot muuttuivat konsernitasoisiksi erityisasiantuntijatehtäviksi. Muutos mahdollisti keskushallinnon johdon työskentelyn yhtenä tiiminä. Konsernin keskushallintoon kuulumattomat erillistoiminnot muutettiin erillisfunktioiksi tai nettoyksiköiksi. Nettoyksiköiden tuli sovitun siirtymäajan puitteissa pärjätä hankkimillaan myyntituloilla. Kaikissa em. rakennemuutoksissa asetettiin tavoitteet budjetin menoraamin parantamiselle. Teknisten palvelujen osalta jatkui selvityksen jälkeenkin sisäinen tilaaja-tuottajamallin mukainen tuotanto, vaikka selvityksen yhteydessä nähtiin halua keskushallinnon menetetyä ohjauksen palauttamisesta (Möttönen 2001, 107).

Muissakaan tutkimuskaupungeissa ei tehty 1990-luvun loppupuolella merkittäviä pysyviä toimintatavan muutoksia. Oulussakin yhdistettyjä sosiaali- ja terveystoimen palveluja alueellistettiin asiakaslähtöisesti, mutta osa uudistuksista vedettiin myöhemmin takaisin kustannussyistä. Turussakin valmisteltiin vastaava ehdotus, mutta sitä ei koskaan hyväksytty. Muilta osin muutoksia voidaan pitää vähäisinä toimialarationalisointeina ja työnjaon selkeytyksinä.

## Konsernimainen hierarkia

Painopiste hierarkkisen toimintatavan muutoksissa oli 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistusten toimeenpanossa. Lautakuntien ja niiden alaisten virastojen autonomian lisääntyminen johti konsernimaisten piirteiden voimistumiseen myös hierarkkisesti ohjatussa tuotannossa. Karila käytti väitöskirjassaan konsernimaisuuskäsitettä kuvaamaan sekä organisaation konsernimaisuutta eli hajautuneisuutta että tapoja, jolla hajaantunutta rakennetta ohjataan. Kunnan konsernimaisuus toteutui sen organisaatorakenteen sekä sen budjetointi- ja raportointijärjestelmien kautta. Talouden ohjauksessa konsernimaisuus painotti kokonaisuuden etua, omistajanäkökulmaa ja rahoituksen ohjausta. Konsernimaisuus liittyy sisäisen konsernin käsitteeseen, jossa hallinnollista rakennetta hajautetaan juridisesti yhtenäisen peruskunnan puitteissa (Karila 1998, 107).

Konsernimaisuus käsite ei ole selkeä edes käytännössä ja sitä käytetään vähän. Tässä tutkimuksessa sitä käytetään pelkistämään sitä muutosta, jota hierarkkisissa organisaatioissa on tapahtunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Sen keskeiset ominaispiirteet yhteenvedonomaaisesti ovat:

- hallintokuntien lisääntynyt päätösvalta,
- tulosyksikköorganisaatiot ja tulosohjauksen kaltainen budjetointi- ja tavoitteenasettelumenettely,
- keskushallinnon etäännyminen palvelutuotannon ohjauksesta, joka muuttui välilliseksi,
- asiakasohjauksen nousu hierarkkisen ohjauksen rinnalle palvelutuotannossa ja

- sopimusohjauksen lisääntyminen hierarkkisen rakenteen sisällä palvelujen järjestämisen ja tuotannon välillä.

Vaikka hierarkkisesti ohjatun palvelutuotannon rakenteen muutokset ovat hallinnon-uudistusten jälkeen olleet vähäisiä, on niillä ollut (Karilan mukaan) selkeä suunta kohti konsernimaaisia rakenteita. Muutokset näyttävät saaneen vaikutteita markkinasuuntautuneen palvelutuotannon rakennemuutoksista. Asiakasohjaus on lisääntynyt sekä kuntalaisille tarjottavissa että hallinnon sisäisissä palveluissa. Tukipalvelujen kehittäminen ja siirtyminen nettobudjettiin, jossa tulot tulevat ”asiakkailta”, pakottaa tukipalvelujen tuottajat muuttamaan toimintatapojaan. Tuottajien ”esimiehet” vaihtuvat tai ainakin ”asiakkaiden” tarpeet on otettava huomioon, jos tuotantoa halutaan jatkaa pitkällä aikavälillä. Uusi asiakasohjaus synnytti myös uusia ristiriitoja. Onko esimerkiksi siivouspalveluissa asiakas omaisuuden kunnosta vastaava tilahallinto vai tilojen käyttäjä. Kumpi päättää siivouksen tasosta ja kumpi maksaa palveluista? Johtaako siivouksen tasosta tinkiminen korjaustarpeen kasvuun ja kuka korjaukset kustantaa?

### Uusien toimintatapojen vaikutus hierarkiaan

Uusimmissakin kaupunkien toimintamallien muutoksissa on vähän muutoksia hierarkkisen järjestelmän sisältöön, ellei sitten Tampereen toimintamallia pidetä uudentyypisenä hierarkiana, joka on saanut merkittäviä vaikutteita markkinasuuntautuneesta tilaaja-tuottajamallista, kuten sopimusten käytöstä hierarkian sisällä. Asiaa pohditaan tarkemmin vasta luvuissa 5.2.3 ja 6.2.3.

Sen sijaan hierarkkisen järjestelmän osuus kuntien palvelutuotannossa on merkittävästi supistunut ja muutos näyttää jatkuvan. Hierarkkisesti järjestettyä tuotanto on muuttunut tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi, joka taas on muuttunut yhä markkinasuuntaisemmaksi. Muutokset näyttävät osittain merkittävilta erityisesti Oulussa ja kenties vielä merkittävämmiltä Tampereella. Niitä käsitellään seuraavassa luvussa.

Jyväskylässä ja Turussa, joissa hierarkkisesti organisoitua palvelutuotantoa näyttää säilyvän eniten, on tehty joitakin hierarkiaa muuttavia päätöksiä. Niille luonteenomaista on, että ne ovat saaneet vaikutteita kumppanuuteen perustuvasta tilaaja-tuottajamallista. Kenties merkittävin niistä on sopimusohjauksen yleistymisen hyvinvointipalvelujen tuottamisessa.

Sopimusohjausmenettely on viime vuosina yleistynyt niissä kaupungeissa, jotka eivät ole siirtyneet tai tehneet päätöksiä siirtymisestä lähes totaaliseen tilaaja-tuottajamalliin. Jyväskylä sovelsi sopimusmenettelyä jo 1990-luvulla teknisissä palveluissa ja sosiaali- ja terveystoimissa. Turussa tehtiin vuonna 2004 (kaupunginvaltuusto 26.4.2004) päätös, jota täsmennettiin vuonna 2006 (kaupunginhallitus 17.10.2005 § 752), sopimusohjausmallin soveltamisesta koko hyvinvointipalvelusektoriin. Kyseessä on eräänlainen hallintokuntien sisäinen tilaaja-tuottajamalli, jolla täsmennetään palvelujen järjestämisestä vastaavien lautakuntien ja virastojen johdon ja toisaalta palvelujen tuottajien vastuita ja valtuuksia valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisessa ja palvelutuotannossa.

Hallintokuntien sopimusohjaus lisääntyi tulosjohtamisen myötä, mutta on edelleen hajanaista ja epämääräistä. Sopimusohjaus näyttää yleistyvän konsernimaisten

hierarkkisten rakenteiden ohjauksessa sekä kaupunginhallitusten ja hallintokuntien välillä että hallintokuntien sisällä niiden johdon ja palvelujen tuottajien kesken. Miten konsernihallinnoksi muuttunut keskushallinto ohjaa palvelujen järjestäjiä ja niiden alaista hierarkkista tuotantoa, sen näyttää tulevaisuus. Jyväskylässä ja Turussa konserniohjaus ja sen myötä hierarkian rakenne näyttivät kehittyvän eri suuntiin. Jyväskylässä hierarkia näytti selkeämmältä. Jyväskylän päätöksessä (kaupunginvaltuusto 8.12.2003 nro 135) määriteltiin, että ”operatiivinen toiminta ja hierarkkinen palvelujen järjestäminen ja tuottaminen on lautakuntien ja toimialajohtajien vastuulla. Toimialajohtajat vastaavat toimialansa hallinto-, talous- ja tukipalveluprosesseista sekä koko toimialaa koskevien palveluprosessien sujuvuudesta isojen lautakuntien alaisuudessa”. Tosin kuntaliitoksiin liittyneiden ylimmän johdon järjestelyjen vaikutus tuotannon ohjaukseen ovat vielä auki. Turussa rakenne muistuttaa enemmän Oulun mallia. Turussa hierarkkinen tuotanto näyttäisi saavan itsenäisemmän aseman sopimusten kautta, joissa palvelujen järjestäjien, tuottajien ja konsernijohton vastuut määritellään. Nytemmin sopimusohjaus on taas samankaltaistunut.

Jääkö hierarkkisesti järjestettyä palvelutuotantoa sitten jäljelle lainkaan? Oulu ja Tampere ovat tehneet päätöksensä totaalisesta tilaaja-tuottajajärjestelmästä, johon Tampere siirtyy yhtenä kokonaisuutena. Muuttuuko sopimusohjaus markkinasuuntautuneeksi tilaaja-tuottajamalliksi Turussa? On selvää, että kunnilla on tulevaisuudessaakin viranomaistehtäviä ja pääosa niistä tullaan hoitamaan hierarkian puitteissa. Palvelujen järjestäminen tulee säilymään kuntien tehtävänä ja sitä ohjataan poliittisen ja hallinnollisen hierarkian avulla. Pienissä kunnissa hierarkia säilyy myös tuotannossa, koska tilaaja-tuottajajärjestelmää ei kannata rakentaa. Suuremmissa kaupungeissa hyvin normiohjatun palvelutuotannon (esimerkiksi peruskoulujen) siirtymisestä tilaaja-tuottajamalliin nähdään saatavan vähän hyötyjä. Paineet valtion normiohjauksen lisääntymiseen mm. vanhusten hoidossa näyttävät kasvavan. Poliittinen päätöksenteko ja erityisesti ohjaavien normien sitovuus ratkaissevat hierarkkisesti ohjatun tuotannon tulevaisuuden. Hierarkkisesti ohjatun palvelutuotannon konsernijohtamista käsitellään tarkemmin luvussa 5.2.2.

### 3.2.2 Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen

#### Kaupunkien perinteinen toiminta markkinoilla

Markkinasuuntautuneita toimintoja tutkimuskaupungeissa on ollut jo kauan. Tyyppillistä niille on ollut, että ne toimivat säädellyillä markkinoilla. Yleisimpiä niistä ovat vesi- ja energialaitokset ja -yhtiöt sekä asuntoyhtiöt. Näiden markkinoiden säätely on jonkin verran muuttunut, kun lainsäädännöllä on pyritty lisäämään kilpailua aloilla tai korkotason aleneminen on vähentänyt säätelyn tarvetta asuntolainoituksessa. Ns. luonnolliset monopolit ovat säilyneet ja tulleet säilymään pääosin kuntien omistuksessa. Niiden säätely lainsäädännön kautta on lisääntynyt ja tulee lisääntymään kuntien ohjausmahdollisuuksia vähentävään ja kilpailua lisäävään suuntaan. Jotkut toiminnat esimerkiksi sähkön myynti ovat markkinaehtoistumassa, mutta ns. luonnolliset monopolit, kuten verkostot, todennäköisesti eivät.

Kaupungeilla on ollut ja on vieläkin aiemmin monopoliluonteisia ja yleensä

luvanvaraisia toimintoja aloilla, joissa markkinat toimivat. Tyypillisimpiä ovat kuntien liikennelaitokset, joiden osuus joukkoliikenteestä on supistunut ja supistumassa. Aidoimmin kilpailutilanteessa kaupunkien liikelaitoksista ja yhtiöistä ovat satamat, joilla niilläkin on alueellisen monopolin piirteitä ja lainsäädännön tuomaa säätelyä. Lisäksi niitä pidetään kaupunkien elinkeinopolitiikan välineinä ja osana niiden infrastruktuuria.

Markkinaehtoistuminen on lisääntynyt toiminnoissa, joissa markkinoita on syntynyt, ne toimivat aidosti ja joissa yhteiskunnallinen intressi on yleisen näkemyksen mukaan vähäistä. Tällainen toiminto on tyypillisesti teleliikenne, jossa tekniikan kehitys ja lainsäädäntö muuttivat luonnollisen monopolin markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Tässä tilanteessa Turku möi telelaitoksensa, koska katsoi sen kilpailukyvyyn markkinoilla heikoksi ja sai siitä hyvän hinnan. Myös muut tutkimuskaupungit tekivät vastaavansuuntaisia järjestelyjä lähinnä osake- ja yhteistyöjärjestelyin. Kaikki muuttuivat vähemmistöosakkaiksi valtakunnallisten teleoperaattorien hallitsemissa yhtiöissä. Kaupungit myivät tai lopettivat myös rakennusmarkkinoilla toimivat organisaationsa. Sähkömarkkinoiden syntyminen on muuttanut kaupunkien organisaatioita ja toimintatapoja. Tutkimuskaupungit ovat säilyttäneet omat energiayhtiönsä ja -laitoksensa, vaikka suunnittelivatkin keskinäistä yhteistyötä osin markkinaehtoisuudessa sähkön hankinnassa ja myynnissä vuosituhannen vaihteessa. Osa energiayhtiöiden ja -laitosten toiminnasta on markkinaehtoistunut ja osa säilynyt luonnollisena monopolina. Kaupunkien toiminta markkinoilla on yleistynyt viime vuosina ostopalvelujen lisääntyessä ja muuttunut markkinaehtoisemmaksi.

### Tilaja-tuottajamallin kehitys 1990-luvun alkupuolella

Säädelyillä markkinoilla toimivien kunnan organisaatioiden lisäksi alkoi 1990-luvun alussa tutkimuskaupungeissa kehittyä suunniteltuja markkinoita luovia uusia malleja, jotka Suomeen omaksuttiin Ruotsista. Jyväskylän teknisen palvelukeskuksen sisäinen tilaaja-tuottajamalli oli niistä ensimmäinen. Päätöksen perusteluissa tekninen lautakunta (19.5.1992 § 173) toteaa, että ”Mallin tavoitteena on parantaa kustannustehokkuutta erottamalla puhdas tuotantotoiminta (toimittajat) viranomaistoiminnoista (tilaajat) ja saattaa toiminta kilpailunomaiseen tilanteeseen. Malli selkeyttää työnjakoa osoittamalla tarpeen mukaisen toiminnan järjestämisvastuun tilaajalle antamalla tehokkaan toteuttamisvastuun toimittajalle”.

Malli oli siis varsin pitkälle mietitty. Keskeisinä piirteinä siinä olivat kustannustehokkuuden parantaminen, palvelujen järjestäjän/tilaajan (nähtiin osana viranomais-toimintaa) ja tuottajan (toimittaja) erottelu, kilpailunomaisen tilanteen (ei kilpailun) luominen, työnjaon ja vastuiden selkeyttäminen ja tehokkuuden korostaminen tuottajien vastuissa.

Mallia toteutettiin teknisen lautakunnan alaisena ja viraston sisäisenä, mutta johti myöhemmin myönteisten kokemusten jälkeen markkinasuuntautuneisiin muutoksiin. Tutkimuskaupungeista tämä tapahtui jo v. 1993 Turussa, jossa liikennelaitos jaettiin eri päätöksentekijöiden alaisiin tilaajaan ja tuottajaan ja tuotantoa alettiin kilpailuttaa osana yksityisten liikenneötsijöiden kilpailuttamista. Jako oli niin perusteellinen, että tilaaja ja tuottaja olivat parin vuoden sisällä vastakkain oikeudessa. Jyväskylässä ja Turussa



tilahallinto jaettiin 1990-luvun puolivälissä ensin sisäisiin ja myöhemmin ulkoihin tilaaja-tuottajaorganisaatioihin. Turussa tilaaja-tuottajamallia yritettiin 1990-luvun alkupuolella soveltaa valtaosaan teknistä sektoria, mutta asiat etenivät vain pieninä palasina liikelaitostamisten yhteydessä ja koko teknisessä sektorissa jako toteutettiin vasta v. 2001 alusta.

Tampereella tilaaja-tuottajamallia valmisteltiin perusteellisesti erillisessä toimikunnassa (tomuto) vuosina 1993–1994. Valmistelu oli perusteellista ja pitkälle menevää, sillä mallin mukaiseen toimintaan olisi siirrytty lähes koko kaupungin hallinnossa kokeilujen jälkeen. Valmistelussa oli myös ehdotus erillisen toimitusjohtajan vakanssista tuotantopuolen johtajaksi. Tilaajatoiminnasta olisi tällöin vastannut kaupunginjohtaja. Toimikunta kuitenkin päätti 30.11.1994 luopua lähes valmiin tilaaja-tuottajamallin valmistelusta ja toimialakohtaisista kokeiluista. Perustelemattoman päätöksen syinä lienee olleet poliittisten näkemysten muutos ja kaupungin parantunut taloudellinen tilanne niin, että jälkimmäinen oli vielä syy edelliseen.

Tampereella siis palvelutuotanto jatkui hierarkkisen mallin mukaisesti niin, että se muuttui markkinasuuntaiseen suuntaan tulosjohtamisen kehittämisen kautta. Kilpailuttamisohjelma hyväksyttiin (1996) ja se johti mm. palvelujen hankintalautakunnan perustamisen ja kilpailuttamisen lisääntymisen myötä palvelutuotantoa jonkin verran markkinaehtoiseen suuntaan. Yhtiöt ja liikelaitokset yleistyivät ja suunnittelujaoston tilalle perustettiin kaupunginhallituksen konsernijaosto niitä ohjaamaan. Myös omistajapolitiikan periaatteita valmisteltiin, mutta niitä ei ilmeisesti hyväksytty missään.

## Oulun YPK-malli

Ensimmäisen laaja-alaisen tilaaja-tuottajajärjestelmää koskevan päätöksen teki Oulun kaupunginvaltuusto 29.6.1998. Mallin kehittäly sai alkunsa v. 1997 huonosta talouskehityksestä, jolloin etenkin sosiaali- ja terveystoimen menot kasvoivat selvästi budjetoitua suuremmiksi. Oulun mallia kutsutaan ydinkunta-palvelukuntamalliksi, koska palvelujen järjestäminen nähtiin kaupungin ydintehtäväksi ja palvelujen tuotannon asemaa haluttiin korostaa omana tehtäväkokonaisuutenaan. Mallin tavoitteena oli lisätä pitkällä aikavälillä palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta laadun ja palvelujen tason kärsimättä. Palvelurakenteen uudistusten tavoitteeksi asetettiin vuotuinen 1–2 prosentin suuruinen menojen nousua hillitsevä vaikutus.

Mallin kehittämiseksi hyväksyttiin mm. seuraavia periaatteita, jotka olivat varsin tyyppillisiä muidenkin kaupunkien tilaaja-tuottajahankkeille:

- Tarkoituksena on kaupungin oman tuotannon kilpailukyvyn parantaminen niin, että omat tuotantoyksiköt pärjäävät kilpailussa.
- Mallin soveltamisen ensimmäisenä vaiheena on sopeutusjakso, jolloin omat yksiköt käyvät läpi sisäisen kehittämissprosessin eivätkö ne osallistu kilpailuun.
- Tarkoituksena ei ole luopua minkään toimialan koko tuotannosta vaan vain osasta.
- Kun kaupunki kasvaa, kilpailutetaan ”lisäpalvelut”. Kilpailuttamisessa edetään hitaasti.
- Oman tuotannon ja ostettujen palvelujen rinnakkaiskäyttö johtaa oman



yksikön vertailuun muiden tuottajien kanssa.

- Kaupungin omien yksiköiden tehostaminen pyritään saamaan aikaan uhkaavan kilpailun avulla.
- Kilpailuttamisessa valintakriteerinä käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta. Palvelujen laatuun kiinnitetään erityistä huomiota.
- Palvelujen laatukriteerit asetetaan kilpailuttamistilanteessa.

Oulussa tilaaja-tuottajamallin käytännön kehittäminen aloitettiin tekniseltä sektorilta. Vuonna 2000 nettobudjetoitiin tuottajayksiköt, vuonna 2002 tuottajayksiköitä liikelaitostettiin. Alusta asti mallissa mukana oli myös tukipalveluita, kuten ruokahuolto ja siivouspalvelut. Mallin soveltamisen kokeilu hyvinvointipalveluissa käynnistyi päivähoitossa jo vuoden 2000 alussa, jolloin alettiin käyttää sisäistä sopimusohjausta kymmenessä pilottipäiväkodissa, jotka nettobudjetoitiin vuoden 2003 alussa. Mallin kehittäminen on jatkunut niin, että sosiaali- ja terveystoimen koko organisaatio päätettiin (12.1.2006) muuttaa tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi vuoden 2007 alussa.

Tilaaja-tuottajamallin kehittämisessä ja käyttöönotossa tekninen toimi on ollut kuitenkin edelläkävijä ja sen menettelytapojen muutokset ovat tyyppillisiä mallin toimeenpanolle myös muilla sektoreilla ja muissa kaupungeissa. Erottelun jälkeen tuotannon ohjaus perustui sopimusohjaukseen, jossa tilaaja ja tuottaja sopivat palvelujen määrän, hinnan ja laadun varsin yleispiirteisesti. Sopimukset olivat (budjetista johtuen) vuoden mittaisia. Aluksi kaupungin omat yksiköt eivät olleet mukana kilpailussa vaan niiltä tilattiin töitä niiden kapasiteetin verran. Omien yksiköiden kilpailuttamista on lykätty pariin otteeseen alkuperäisen kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen. Poliittikaksi näyttääkin muodostuvan se, ettei omia tuotantoyksiköitä kilpailuteta, koska niitä ei ole saatu kilpailukykyiseksi eikä toisaalta henkilöstöä irtisanota. Kilpailuttaminen on laajentunut kuitenkin töiden lisääntymisen ja oman henkilöstön eläköitymisen seurauksena myös uusille alueille esimerkiksi rakentamisesta kunnossapitoon.

Oulun tilaaja-tuottajajärjestelmälle on ollut tyyppillistä, että ensin tehtiin periaatepäätös mallin soveltamisesta koko kaupungin hallintoon, mutta sen jälkeen on edetty varovasti, mutta määrätietoisesti kohti tavoitetta. ”Elefanttia on syöty paloittain.” Muutokset ovat laajentuneet teknisistä ja tukipalveluista sosiaali- ja terveydenhuoltoon, missä on suurimmat säästömahdollisuudet. Sen sijaan vapaa-aikatoimessa, jossa säästömahdollisuudet ovat pienet tai koulutuksessa, jossa normiohjauksesta johtuen valinnanvaihtoehtoja ei juuri ole, eteneminen on ollut hitaampaa. Vuonna 2007 on valmisteltu ehdotusta opetustoimen johtamisjärjestelmäksi. Luonteeltaan se näyttää olevan sopimusohjaukseen perustuva sisäinen tilaaja-tuottajamalli.

## Muiden kaupunkien uudet toimintamallit

Tampereella on siirrytty koko kaupunginhallintoa koskevaan tilaaja-tuottajajärjestelmään, mutta vasta vuoden 2007 alusta. Asian valmistelu käynnistyi v. 2001 ”tasapainoisen” kaupunkistrategian hyväksymisellä. Palvelutuotannon prosessien ja rakenteiden kehittäminen nähtiin kriittisenä menestystekijänä. Keinoina mainittiin palvelumarkkinoiden joustava ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen, ostopalvelujen osaamisen lisääminen ja johtamisjärjestelmän uudistaminen, jossa eräänä tekijänä oli

strategisen toiminnan ja palvelutuotannon erottaminen toisistaan. Vuonna 2002 käynnistetyn strategian toimeenpanohankkeen tarkoituksena oli uudistaa päätöksenteko- ja toimintamalli uutta strategiaa vastaavaksi. Tilaaja-tuottajamallin kehittäminen nousi keskeiseksi osaksi tätä täytäntöönpanohanketta ja vaiheittainen siirtyminen malliin käynnistettiin vuonna 2004. Seuraavan vuonna käynnistyi mallin pilottikokeilu päivähoitossa, perusopetuksessa ja yhdyskuntapalveluissa.

Tampere siirtyi tilaaja-tuottajamalliin kaikissa toiminnoissaan. Tilaajatoimintoja hoitamaan asetettiin kuusi valiokuntamuotoista lautakuntaa, joiden puheenjohtajiksi tuli neljä päätoimista apulaispormestaria. Lautakuntien toiminta-alueet uusittiin kokonaan määriteltyjen pääprosessien mukaisiksi ja niille tuli vain pienet valmisteluyksiköt. Tilaajalautakuntia palvelevat toiminnot keskitettiin konsernihallintoon. Sen johtoon tuli tilaajaohjaja ja lautakuntajaon mukaiset tilaajapäälliköt. Valtaosa hallintohenkilöstöstä sijoitettiin johtokuntien alaisiin tuotanto-organisaatioihin. Hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjaus koottiin kahdeksi kokonaisuudeksi, sosiaali- ja terveyspalveluiksi sekä sivistyspalveluiksi, joilla on omat johtajansa ja yhteinen kehittämisyksikkö, jonka keskeisimmät tehtävät ovat asiakaslähtöisten palveluprosessien kehittäminen sekä hyvinvointipalvelujen talouden ja toiminnan ohjaus. Tuotannon konserniohjaus on sittemmin muuttunut ja painottunut omistajaohjaukseen. Tampereen mallia voidaan luonnehtia kokonaisvaltaiseksi tilaaja-tuottajamalliksi, jossa on hierarkkisesti, yhteistyössä ja markkinaehtoisesti ohjattua palvelutuotantoa.

Jyväskylässä ja Turussa, joissa tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto Suomessa oli alkanut, on sen käyttöönotto ollut hajanaisempaa ja vaihteista ja on edennyt liikelaitostamisen kautta. Jyväskylän hallinnonuudistuksen (kv 8.12.2003 § 135) liiketoiminnot koottiin omaksi toimialakseen apulaiskaupunginjohtajan alaisuuteen. Uudistuksen keskeisenä ideana oli myös tilaaja-tuottajamallin soveltaminen siten, että tilaajayksiköt ja tuottajayksiköt erotetaan organisatorisesti toisistaan (kaupunginhallitus 17.11.2003 § 455). Myöhemmässä toimeenpanossa mallia on sovellettu yhdyskuntatoimen ja liiketoimen toimialoilla. Tilaajan ja tuottajan erottelu on tehty toimialatasolla. Apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa toimivilla tuottajatehtäviä hoitavilla liikelaitoksilla on omat johtokunnat. Yhdyskuntatoimen tilaustehtävät hoidetaan kaupunkisuunnittelulautakunnan alaisissa yksiköissä. Sen sijaan hyvinvointipalveluissa on kehitetty sisäistä sopimusohjaukseen perustuvaa tilaaja-tuottajamallia.

Lisäksi Jyväskylässä on pyritty kehittämään seudullisia tilaaja- ja tuottajaorganisaatioita osana verkostokaupunkiyhteistyötä. Yhteistyömuotona on esitetty seudullista tilahallintoa, jonka puitteissa mm. koulutilat suunnitellaan yhdessä naapurikuntien kanssa. Päivähoitossa tavoitteena on saada tilat tehokkaampaan käyttöön ja tarjota seudun asukkaille joustavimmat palvelut yli kuntarajojen. Selvitystyössä esitettiin kolme vaihtoehtoa: nykyisen yhteistyön tiivistäminen, yhteinen lautakunta ja liikelaitoksen perustaminen, joka toimisi tilaaja-tuottajaperiaatteen mukaisesti. Hankkeet eivät ole edenneet ympäristökuntien epäluulojen vuoksi. Viime aikoina ne ovat jääneet Paras-hankkeen ja kuntien yhdistämisen valmistelun jalkoihin. Uusissa strategisisissa linjauksissaan kaupunginvaltuusto on päättänyt, että

- palvelutuotannossa erotetaan järjestämis- ja tuottamisvastuu sekä kehitetään uusia toiminta- ja rahoitusmalleja ja
- kehitetään tulos- ja sopimusohjausta tilaaja-tuottajamallin mukaisesti.

## Näiden toimenpiteiden valmistelu on jatkunut.

Turussa laajaa tilaaja-tuottajamallia kohtaan tunnettiin epäluuloja eikä se edennyt 1990-luvun alkupuolella joukkoliikennettä laajemmalle. Sen sijaan liikelaitostamiseen suhtauduttiin myönteisesti toisin kuin esimerkiksi Jyväskylässä. Turku etenikin liikelaitostamisen kautta. Tekniset laitokset muutettiin liikelaitoksiksi ja niitä alettiin ohjata liiketaloudellisin välinein. Liikelaitoksia perustettiin toimitilojen ja jopa kiinteän omaisuuden hallintaa varten. Talonrakennusosaston hajottaminen tilalaitokseksi ja nettobudjetoiduiksi tuotantoyksiköiksi vuonna 1996 johti tilaaja-tuottajamalliin. Vuoden 2001 alusta koko ympäristötoimi (tekninen sektori) siirtyi tilaaja-tuottajarakenteeseen, jossa osapuolilla oli omat lautakuntansa ja jossa viranomaistehtävillä oli oma (ympäristö- ja kaavoitus)lautakuntansa. Aluksi nettoyksikköinä toimineet tuottajat on vähitellen liikelaitostettu. Hyvinvointipalvelut jäivät tilaaja-tuottajamallin ulkopuolelle. Valtuuston ja hallituksen päätöksillä niissä aletaan soveltaa sopimusohjausmallia, joka on eräänlainen sisäinen tilaaja-tuottajamalli.

Palvelujen tuotantosopimusten laatiminen kohtasi aluksi vastustusta ja sitä hidasti myös sosiaali- ja terveystoimen yhdistämishanke ja siihen liittyvien tuotantoprosessien määrittely. Tässä vaiheessa on vielä mahdotonta sanoa, miten sopimusohjaus selkeyttää palvelujen järjestämisestä vastaavien lautakuntien ja niiden alaisten virastojen johdon sekä palveluntuottajien vastuita ja vahvistaako sopimusohjaus tuotannon johdon asemaa ja mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa.

## Tilaaja-tuottajamallien yhtäläisyyksistä ja eroista

Tehdyissä tutkimuksissa (Meklin & Martikainen 2003 ja Kallio ym. 2006) todettiin, että kaupunkien kehittämässä malleissa oli paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös kaupunkikohtaisia eroja. Keskeisiä yhteisiä piirteitä tämän tutkimuksen kannalta olivat keskittyminen sekä sisäiseen että ulkoiseen tilaaja-tuottajamalliin, jossa omat tuotantoyksiköt eivät kilpaile ulkoisten palvelujen tarjoajien kanssa sekä määrärahojen ja tavoitteiden osoittaminen tilaajille, joilta tuottajat saavat rahoituksensa sopimuksiin perustuvilla maksutuloilla.

Viime vuosien kehitys on samanlaistanut kaupunkikohtaisia muutoksia. Tämä on tapahtunut oppimisen kautta, kun parhaiksi havaitut käytännöt ovat yleistyneet. Asiakirja-aineiston ja haastattelujen perusteella nykyisen mallin keskeisiä piirteitä ovat em. tutkimuksissa todettujen yhtäläisyyksien lisäksi (ks. s. 2–3):

- Tilaaja-tuottajamalli on muuttunut lautakuntien sisäisestä konsernin sisäiseksi malliksi, jossa tilaajat ovat omien lautakuntiensa ja tuottajat omien johtokuntiensa alaisia.
- Tilaajien ja tuottajien keskinäinen suhde perustuu sopimukseen, joissa määritellään ainakin tuotettavien palvelujen määrä, laatu, hinta ja saatavuus sekä keskinäiset vastuut.
- Kaupunginhallitus (pääosin) päättää kilpailuttamisesta, johon kunnan omat tuottajat eivät yleensä osallistu.
- Konsernijohto koordinoi eri tavoin tilaajien ja tuottajien toimintaa ja huolehtii konsernieduista. Sopimusten lisäksi keskeisiä ohjausvälineitä ovat budjetit

ja niihin liittyvät tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden strategiat. Säännösohjaus ja erillisten osastrategioiden osuus ovat vähentyneet.

- Tilaajien ja tuottajien autonomia on lisääntynyt. Tuottajat joutuvat sopeutumaan kilpailukykyä puutteisiin supistamalla toimintaansa. Myös tilaajat joutuvat sopeutumaan autonomisesti. Pääosin sopeutuminen on kuitenkin yhteistyöhön perustuvaa. Henkilökuntaa ei kuitenkaan irtisanota, mutta sitä ei saa lisätäkään. Tällöin uudet ja laajenevat toiminnat sekä osa vanhasta yleensä kilpailutetaan.
- Tuottajaorganisaatiot ovat muuttuneet ensin nettoyksiköiksi ja myöhemmin lähes kokonaan liikelaitoksiksi.
- Kaupungit säilyttävät supistuvan määrän kilpailukyvyttöäkin palvelutuotantoa lähinnä osaamisen säilyttämiseksi ja markkinatilanteen hallitsemiseksi. Tällöin toiminnan alijäämä yleensä osoitetaan ja pyritään sen vähentämiseen.
- Kannustimien käyttö tilaajien ja erityisesti tuottajien toiminnan tehostamisessa on edelleen vähäistä, vaikka se onkin lisääntynyt. Tuottajien hallinnollinen kontrolli on vähentynyt.

Mallin käyttöönoton tavoitteet ovat tutkimuskaupungeissa olleet samankaltaisia. Pää-tavoitteena on kaikissa kaupungeissa tehtyjen tutkimusten mukaan ollut omien tuotanto-organisaatioiden tehokkuuden lisääminen ja palvelujen järjestämisen tehokkuus laajemminkin. Tähän liittyviä osatavoitteita (vähän erilailla kaupungeissa painottaen) ovat olleet palvelujen tason, laadun tai määrän parantaminen tehostamisen kautta, kaupunkien oman tuotannon kilpailukykyyn parantaminen, kustannustietoisuuden lisääminen, ulkoisten palvelumarkkinoiden hyödyntäminen, asiakkaiden tarpeiden parempi huomioonottaminen, kilpailun tai kilpailuttamisen uhkan lisääminen.

Toinen keskeinen tavoitekokonaisuus mallin kehittämisessä on ollut poliittisen ja hallinnon ammattijohtamisen työnjaon selkeyttäminen. Tähän liittyviä kaupunkien päätöksissä mainittuja osatavoitteita ovat poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, strategisen johtamisen ja omistajapolitiikan kehittäminen sekä asukas- ja asiakasohjauksen vahvistaminen. Painotuksissa on jonkin verran eroja. Tampere ja Turku korostavat poliittisen ohjauksen merkitystä, Oulu ammattijohtamista ja Jyväskylä asiakasohjausta ja seudullisia toimintatapoja.

Ulkoinen kilpailuttaminen ja markkinaehtoinen palvelutuotanto ovat yleistyneet vasta viime vuosina. Syynä ovat lähinnä palvelutarpeen kasvu, henkilöstön eläköityminen ja kilpailulainsäädäntö, joka aluksi vaikeutti kilpailuttamista, mutta on kilpailuttamisosaamisen kasvun myötä selkeyttänyt sitä. Kaupunkikohtaiset erot ulkoisessa kilpailuttamisessa ovat yllättävän vähäisiä. Tampereella ja Oulussa on asiakirjoissa korostettu muita enemmän kilpailuttamista, mutta käytännössä tämä ei ainakaan vielä näy. Oulu on jo pariin otteeseen lykännyt kilpailuttamispäätöksiään antaakseen omille organisaatioille mahdollisuuksia parantaa kilpailukykyään ja tehostaa toimintaansa. Myös Turun uudessa palvelustrategiassa ollaan valmiita lisäämään kilpailuttamista ja palvelusetelien käyttöä, josta voi tulla tilaaja-tuottajamallin kanssa kilpaileva malli ainakin hyvinvointipalveluissa, joissa se näyttää muuttuvan poliittisesti hyväksyttävämmäksi kuin tilaaja-tuottajamallin ulkoinen kilpailutus.

Kaupunkien tilaaja-tuottajamalleja ei voi luonnehtia avoimiksi ja ulkoisiksi. Kaupungin tuotanto-organisaatioita ei kilpailuteta juurikaan yksityisten palvelujen tuottajien kanssa. Kilpailu heijastuu kuitenkin myös kaupunkien omiin palvelutuottajiin. Hintoja vertaillaan keskenään ja kaupunkien tuottajat saavat kilpailutetun hinnan tuotteistaan. Alijäämät osoitetaan avoimesti tai hintoja vertaillaan. Kaupunkien tuotanto-organisaatiot sopeutuvat mahdolliseen kilpailukyvyttömyyteensä supistamalla toimintaansa tai poistamalla alijäämänsä. Kaupunkien tilaaja-tuottajamallit eivät siis ole kovin markkinasuuntaisia. Pikemminkin niitä voisi luonnehtia sisäisiksi kumppanuusmalleiksi.

Keskushallinnon harjoittama tilaaja-tuottajamallin ohjaus vaihtelee. Asiaa tarkastellaan lähemmin tuotannonohjauksen yhteydessä luvussa 5.2. Kaupunkien ratkaisut ovat samansuuntaisia siinä, että palvelujen järjestämiseen tarkoitettut määrärahat osoitetaan tilaajille, joille asetetaan myös palvelujen määrään, laatuun ja tehokkuuteen liittyviä tavoitteita. Palvelujen saatavuudesta valtuusto tai hallitus päättää yleensä itse erilaisissa suunnitelmissa ja investointipäätöksissä. Tuottajat rahoittavat toimintansa tilaajilta saatavilla, sopimuksiin perustuvilla maksutuloilla.

Asukkaiden mielipiteiden kanavointi päätöksentekoon tapahtuu yleensä tilaajien kautta. He vaikuttavat asiakkaina myös suoraan palvelujen tuottajiin. Se, mikä on näiden vaikutusten suhde, vaihtelee toiminnoittain ja kaupungeittain. Mielipiteitä selvitetään yleensä niin, että keskushallinto kerää asukasnäkemyksiä ja tilaaja asiakaspalautetta. Tämä on sopimuksissa siirtynyt osittain myös tuottajille. Tilaaja-tuottajamallissa asiakkaiden vaikutus voi olla vain rajallinen eikä palvelusetelien käyttökään ainakaan vielä ole käytännössä lisännyt asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia merkittäväksi.

Sovittavat tuotteet ja tuotteiden saajat ovat kaikissa kaupungeissa samankaltaisia. Sopimukset ovat koskeneet pääosin yhdyskuntatekniikan tuotteita (esimerkiksi liikenneväylien ja viheralueiden ylläpitoa), joita tilaaja ”ostaa” kollektiivipalveluina suoraan kuntalaisille. Toinen keskeinen ryhmä ovat liitännäis- ja tukipalvelut, joita kaupungin varsinaiset palveluyksiköt ”ostavat” suoraan tuottajilta tai keskitettyjen tilaajaorganisaatioiden (esimerkiksi tilahallinnon) välityksellä. Hyvinvointipalvelujen osto lisääntyy. Niissäkin tilaaja ”ostaa” palveluja tuottajilta sopimuksiin perustuen. Palvelujen saajina ovat kuntalaiset yksilöinä. Tämä tilaaja-tuottajamallin mukainen tuotteiden saantimenettely poikkeaa perinteisistä liikelaitoksista (esimerkiksi vesi ja energia) siinä, että niissä ostajina ja myös maksajina ovat kuntalaiset itse laitosten tai keskushallinnon määrittelemään hintaan. Palvelusetelitä käytettäessä maksajina ovat myös kuntalaiset itse, mutta palvelujen järjestäjien subventoimissa tuotteissa ja niiden säätelemisessä ehdoin.

## Tuotanto-organisaatioiden liikelaitostaminen

Tutkimuskaupungeilla on jo kauan ollut liiketoimintamaisesti toimivia teknisiä laitoksia. Ne olivat luonteeltaan monopoleja tai määräävässä markkina-asemassa ja toimivat säädellyillä markkinoilla. Vielä 1990-luvun alkupuolella niiden budjetit (ja tilinpäätökset) olivat osa kaupunkien budjetteja ja niitä ohjattiin ja valvottiin kuten muitakin kaupungin organisaatioita. 1990-luvun puolivälissä liikelaitostettiin vanhat tekniset laitokset kuntaliiton suosituksen pohjalta. Oleellista muutoksessa oli liikekir-

janpitoon siirtyminen ja sitä seurannut ohjauksen muuttuminen talouspainotteiseksi ja yksinkertaisemmaksi.

Liikelaitosten perustamiseen ja niiden ohjaukseen on vaikuttanut lisäksi lain-säädäntö ja sitä täydentävät ohjeet. Sähkömarkkinalaissa (386/95) ja vesihuoltolaissa (119/01) on edellytetty näiden toimintojen kirjanpidollista eriyttämistä kuntien muus-ta toiminnasta. Sillä tarkoitetaan liiketoiminnan tulojen ja menojen sekä varojen ja pääomien pitämistä erillään kunnan kirjanpidossa siten, että liiketoiminnalle voidaan laatia tuloslaskelma ja tase. Eriyttäminen kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä on ohjeistettu kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamassa ohjeessa (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsitettävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä, 1999). Kuntaliitto antoi vuonna 2001 asiasta oman suosituksensa (Kunnal-lisen liiketoiminnan eriyttäminen). Yleisohjeen tarkoituksena oli tarjota yhtiömuotoista toimintaa vastaava malli liiketoiminnan järjestämiseksi kunnan organisaation sisällä.

Edellä mainitut ohjeet ja suositukset lisäsivät liikelaitostamista ja yhdenmukais-tivat niiden ohjausta ja valvontaa. Tutkimuskaupungeissa liikelaitosmainen toiminta muuttui kuntaliiton liikelaitosmallin mukaiseksi. Pääösvaltaa toiminnan ja investoin-tien ohjauksessa ja rahoituksessa siirrettiin liikelaitosten toimielimille. Kaupunkien keskushallinto piti kuitenkin lainanoton käsissään, jolloin investoinnit, jotka ylittivät laitosten tulorahoituksen, rahoitettiin keskushallinnon ”sisäisestä pankista”. Niin sanottuja erillisiä taseyksiköitä käytettiin vain välivaiheena, vaikka niitä suositeltiin käytettävän liiketoiminnassa, jonka tulot ovat pääasiassa sisäisiä. Tämä herätti myös ristiriitoja taloushallinnon ja liiketoimintaa ohjaavien välillä ainakin Turussa, kun pääosin sisäisillä tuloilla toimivat tilaajaorganisaatiot, tilalaitos ja kiinteistölaitos, liikelaitostettiin vuosina 1996 ja 2001.

Tilaja-tuottajamallin käyttöönotto vähensi tätä ristiriitaa ja lisäsi liikelaitosten perustamista. Erillisiltä tilaajaorganisaatioilta saatavat tulot voitiin katsoa ulkoisiksi tuloiksi. Tuottajaorganisaatioiden liikelaitostaminen alkoi Turun liikennelaitoksesta jo vuonna 1993, mutta se on yleistynyt merkittävästi edellä mainittujen ohjeiden ja suositusten pohjalta vasta tällä vuosikymmenellä, jolloin aiemmin nettobudjetoituja tulosyksiköitä on liikelaitostettu. Liikelaitostamisen alkuvaiheita on kuvattu edellä tilaja-tuottajamallin yhteydessä.

Oulussa oli 1990-luvun puolivälissä vanhojen teknisten laitosten liikelaitostamisen lisäksi perustettu jätelaitos, joka toimii seudullisesti. Vuosituhannen vaihteessa liikelai-tostettiin ruokapalvelut, tietotekniikka ja työterveys. Lisäksi liikelaitostettiin vuoden 2002 alusta teknisen keskuksen kuusi nettoyksikköä kahdeksi liikelaitokseksi. Oulun Comac (tiloihin liittyvät tehtävät) ja Oulun Katutuotanto (julkiseen käyttöomaisuuteen liittyvät tehtävät) saavat tulonsa pääosin tekniseltä lautakunnalta ja niille perustettiin yhteinen johtokunta suoraan kaupunginhallituksen alaiseksi. Tällä hetkellä on vireillä kolmen tuottajaliikelaitoksen yhdistäminen kahdeksi, toimintojen siirtäminen niihin tilaajapuolelta ja perinteisistä liikelaitoksista sekä niiden toimintojen ja kannattavuuden parantaminen. Keskushallinnon uudistamisessa syntyvä palvelukeskus (talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja) on myös tarkoitus liikelaitostaa.

Jyväskylässä kiinteistöpalvelut (Total) liikelaitostettiin 1.1.2003 ja Altek (mm. yhdyskuntatekniikka, viheralueet sekä korjaamo- ja kuljetuspalvelut), Kylän Kattaus (ateriapalvelut) ja Työterveyshuolto vuoden 2004 alusta. Sen jälkeen yhtiöitettiin

Total vuoden 2007 alusta. Altekin ja Tieliikelaitoksen pääosien yhteistä liikelaitosta suunniteltiin, mutta hanke raukesi. Kylän Kattauksen ja mm. sairaanhoitopiirin ruokapalvelujen yhdistämistä on suunniteltu, mutta hanke ei ole vielä toteutunut.

Turussa on vuoden 2004 jälkeen toimitilojen ja kunnallistekniikan nettobudjetoidut tuotantoyksiköt muutettu kokonaisuudessaan kuudeksi erilliseksi liikelaitokseksi johtokuntamuotoisen Teknisten palvelujen lautakunnan alaisuuteen. Vastaavista tilaajatehtävistä vastaa kiinteistölautakunta ja sen alaiset kaksi liikelaitosta. Tukipalveluja on keskitetty lisää (talouspalvelukeskus ja ruokahuolto) ja ne on myöhemmin liikelaitostettu.

Tampereella tilaaja-tuottajajärjestelmästä johtuva liikelaitostaminen tapahtuu vuoden 2007 alusta yhtenä suurena kokonaisuutena. Viisi vanhaa ulkoista liikelaitosta jatkaa ja niille perustetaan neljä johtokuntaa. Sisäisiä liikelaitoksia (tekniikassa ja tukipalveluissa) on viisi ja niillä on omat johtokuntansa. Sosiaali- ja terveystalouteen muodostetaan kolme nettobudjetoitua tuotantoyksikköä ja johtokuntaa ja sivistyspalveluihin neljä. Yhdyskuntatuotantoon muodostetaan oman johtokuntansa alainen Katu- ja vihertuotantolaitos. Keskushallintoon kuuluu konsernihallinnon lisäksi kolme suoraan kaupunginhallituksen alaista palvelukeskusta. Sen, millaiseksi Tampereen liikelaitosjärjestelmä muuttuu, näyttää tulevaisuus, mutta johtokuntien yhdistämiseen syntynee ainakin paineita.

Kaupunkien tilaaja-tuottajamallin tuotanto-organisaatiot eivät ole alkuvaiheen kokeilujen jälkeen osallistuneet kilpailuun. Näin ei ole tapahtunut edes liikelaitostamisen jälkeen. Tähän on nähty olevan kaksi syytä: toinen on ollut pelko kilpailun häviämisen aiheuttamista sopeutumisongelmista ja toinen kilpailuviranomaisten tulkinta kunnallisten liikelaitosten puutteista kilpailuneutraliteetin kannalta. Tämä on lisännyt paineita liikelaitosten yhtiöittämiselle. Vuoden 2007 jälkeen on kaikissa kaupungeissa tapahtunut lisää yhtiöittämiä ja liikelaitosten muutoksia, mutta niiden tarkastelu ei kuulunut tähän tutkimukseen.

## Kuntalain muutosten vaikutus liikelaitostamiseen ja kilpailuttamiseen

Hyväksytty uusi kuntalain muutos (27.4.2007/519) lisää mahdollisuuksia kehittää palvelutuotannon rakenteita ainakin kahdella tavalla. Konserniohjausta ja -valvontaa koskevat uudet säädökset selkeyttävät erityyppisten tuotantotoimintojen konsernijohdantamista ja hallintaa ja siten edistävät uusien tuotantotapojen yleistymistä. Kunnallista liikelaitosta koskevien pykäliden tarkistus ja uudet liikelaitoskuntayhtymää koskevat säädökset eivät kuitenkaan vielä ole lisänneet liikelaitosmuodon käyttöä palvelutuotannossa, vaikka ne mahdollistavat niiden osallistumisen kilpailuun tietyillä edellytyksillä.

Kunnallisten liikelaitosten toimintaedellytyksiä on selkeytetty siten, että varsinaisen liiketoiminnan lisäksi niillä voisi olla myös tehtäviä, joita hoidettaisiin liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti. Tällaisia periaatteita olisivat lain perustelujen mukaan mm.

- Tehtävien tulojen tulee kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot.
- Kunnan peruspalveluissa tulot voisivat olla asiakasmaksujen lisäksi myös korvauksia toisilta kunnilta ja kunnan toisilta yksiköiltä.
- Palvelujen hinnoittelussa noudatettaisiin ensisijaisesti kustannusvastaavuutta.



- Suoritteen hinta voisi perustua standardihintaan, jonka perustana olisivat talousarvion menot (myös välilliset hallintokulut ja korvaus toimintaan sitoutuneelle pääomalle).
- Kustannusten jako sopimus- ja jäsenkuntien kesken perustuisi etukäteen määrättyihin hintoihin.

Liikelaitoksen tehtävämäärittelyn erityisenä tarkoituksena lain perustelujen mukaan olisi tehdä mahdolliseksi liikelaitosmallin soveltaminen sekä kunnan sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa että kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnassa. Laki ei sinänsä muuttanut paljoakaan käytäntöä tutkimuskaupungeissa, jotka pilotteina ovat kehittäneet sen mukaista toimintaa ja olleet mukana lakimuutosten valmistelussa asiantuntijoina ja lausunnonantajina. Enemmän muutoksia palvelutuotannon rakenteisiin tulee lain mahdollistamien uudenlaisten liikelaitoskuntayhtymien kautta, joiden toiminta voidaan järjestää kunnallisia liikelaitoksiakin joustavammin.

Vaikka tarkistettu kuntalaki antaisikin mahdollisuuksia perustaa uudestaan kunnalliset liikelaitokset niin, että ne eivät ole kilpailutilanteessa kilpailulainsäädännön vastaisia, ei niin näytä nykyistä enemmän tapahtuvan. Tutkimuskaupungit näyttävätkin muuttavan kilpailukykyisiä ja kilpailuhaluisia liikelaitoksia osakeyhtiöiksi. Tämä johtunee pääosin EU:n kilpailusäännöstöstä ja lisääntyneestä valvonnasta. Valkama (2004, 307) on todennut, että yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia luomalla konkurssikelpoisuuden ja eliminoimalla suoran kunnallisen subventiomahdollisuuden. Yhtiöittäminen lisää yksikön kilpailuedellytyksiä siirtäessään sen pois kunnan budjetista, kasvattaessa sen tosiasiallista vapautta maksupolitiikassa, irrottaessaan yksikön kunnallistalouden tasapainovollisuudesta ja tietyissä tapauksissa parantaessaan rahaprosessin mittaamisedellytyksiä. Kuntien tilaaja-tuottajamallit näyttävätkin jäävän konsernin sisäisiksi, yhteistyöhön ja kilpailun uhkaan perustuviksi ja tuotantotehtäviltään supistuviksi käytännöiksi. Sitä, voiko tällainen malli olla tehokas ja millaisessa toiminnassa, tarkastellaan luvussa 3.4.

### 3.2.3 Toimintatapojen muutosten vaikutus organisaatorakenteeseen ja tuloksellisuuteen

Edellisessä luvussa kuvattu markkinasuuntautuneen palvelutuotantojärjestelmän yleistyminen muutti vähitellen myös tutkimuskaupunkien organisaatorakenteita. Tilaaja-tuottajaorganisaatioiden eriytyminen, teknisten laitosten muuttuminen liikelaitoksiksi sekä uusien yhtiöiden perustaminen ja vanhojen uudelleen järjestäminen synnyttivät vähitellen rakenteen, jota luonnehdittiin konsernirakenteeksi tai toiminnalliseksi konserniksi. Myös luvussa 3.2.1 kuvattu hierarkkisen palvelutuotantorakenteen muuttuminen konsernimaiseksi edisti konsernirakenteen syntyä. Toimintatapojen muutoksilla oli myös taloudellisia vaikutuksia. Niiden arviointi on ongelmallista ilman erillistutkimuksia eikä niiden selvittäminen ollut tämän tutkimuksen tehtävä. Sen sijaan eri toimintatapojen tuloksellisuuden arviointikriteerien tarkastelu toimintatapojen valinnan ymmärtämiseksi on oleellinen osa tätä tutkimusta.



## Konserniajattelun yleistyminen

Kaupunkien omistamien osakeyhtiöiden määrä oli vähitellen kasvanut. Yhtiöitä oli eniten asuntojen ja kiinteistöjen omistuksessa sekä elinkeinotoimissa. 1990-luvulla tutkimuskaupunkien yhtiörakenteissa tapahtui monenlaisia muutoksia, joista konsernirakenteen muotoutumisen kannalta oleellisimpia olivat:

- asunto- ja kiinteistöyhtiöitä fuusioitiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi,
- liikelaitosten ja yhtiöiden perustamisen yhteydessä vanhoja yhtiöitä siirrettiin niiden taseeseen ”tytäryhtiöiksi”,
- kaupunginhallitukseen perustettiin konserni- tai liiketoimintajaostoja tytäryhteisöjen ohjausta ja valvontaa varten,
- yhtiöiden ja liikelaitosten raportointia kaupunginhallituksille tai niiden jaostoille kehitettiin samankaltaiseksi,
- yhtiöiden hallitusten ja konsernijohdon työnjakoa selkeytettiin,
- yhtiöiden konserniohjausta kehitettiin hyväksymällä konserniohjeita sekä kehittämällä omistaja- ja kilpailuttamispolitiikkaa ja
- aidoilla markkinoilla toimivia yhtiöitä tai liikelaitoksia myytiin tai ne lopetettiin.

Konserniajattelu alkoi yleistyä yhtiöiden yleistymisen ja hierarkkisen järjestelmän konsernimaistumisen myötä. Jo 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksissa sitä ilmeni ainakin tulosjohtamista kehittäneissä Jyväskylässä ja Tampereella. Nähtiin, että ”kunnallisten toimintojen monipuolistuessa ja toteutuksen saadessa erilaisia malleja, kaupunginhallituksen asema nimenomaan konsernihallituksena korostui” (Jyväskylän kaupunginvaltuusto 21.9.1992 § 286, 37). Päätöksen liitteen 3 mukaan konsernitaso muodostuu valtuustosta, hallituksesta, kaupunginjohtajista ja keskusvirastosta sekä toimintataso tytäryhteisöistä, osakkuusyhtiöistä, kuntainliitosta, säätiöistä, yhdistyksistä ja kunnallisista lautakunnista.

Tampereella konserniajattelu ei jäänyt pelkästään ajatteluksi, kun kaupunginhallitukseen perustettiin liiketoimintajaosto ohjaamaan yhtiöitä, säätiöitä ja myös liikelaitoksia. Jaoston tehtäväksi määriteltiin omistajapolitiikan valmistelu ja sen tuli myös antaa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden valmistelua koskevia ohjeita liikelaitoksille ja muille nettobudjetoitaville tulosyksiköille. Hallinnonuudistusta toimeenpanneessa ns. tomuto-projektin muistioissa kehitettiin myös konsernirakennetta (18.1.1994) ja omistajapolitiikkaa (2.5.1994). Liiketoimintajaoston ja liiketoimen toimialajohtajan työskentely kehittivät konserniajattelua. Liiketoimintajaoston nimikin muuttui vuoden 1996 alusta konsernijaostoksi. Konserniajattelua korostettiin myös suurten lautakuntien sisällä. Lautakuntien alaisista toimialoista muodostettiin ”eräänlaisia alakonserneja”. Lautakuntien roolia pyrittiin muutamaamaan ”palvelujen saatavuudesta ja laadusta vastaavaksi elimeksi ja kuntalaisten edustajaksi palvelua tuottavia organisaatioita kohtaan”.

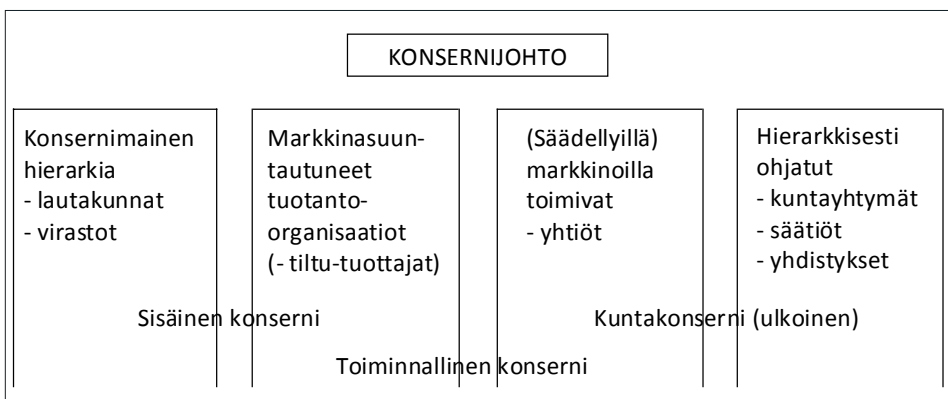
1990-luvun loppupuolen konserniajattelu ja konsernirakenteen suunnittelu ilmenee parhaiten Turun hallinnon järjestämis päätöksestä (kv 7.10.1996), jonka keskeisin osa se oli. Ajattelun taustalla oli valtiovarainministeriön muistio (Ministeriö yhtymänä, 1995). Sen lähtökohtana oli tulosjohtamisen ongelmat hierarkkisessa järjestelmässä.

Toisaalta haluttiin kehittää järjestelmää, joka estäisi kokonaisuuden hajoamisen, strategioiden puutteen ja kustannusten karkaamisen käsistä. Ratkaisuksi esitetty yhti-märakenne määriteltiin sellaisten tulosityksiköiden ryhmäksi, jonka tehtävänä oli saada aikaan halutut yhteiskunnalliset vaikutukset ja joka edellyttää yhteistä keskushallintoa. Ratkaisevaa oli erottaa toiminnot, joissa on syytä käyttää perinteisempää hallinnollista normiohjausta, toiminnoista, joissa voitiin soveltaa ”asiakasvastuista itseohjautuvuutta” ja ”yritysmäisiä strategioita”. Tämä retoriikka muuttui vain osin käytännöksi liiketoi-mintajaoston perustamisessa ja valtuuston vuosina 2000 ja 2004 tekemissä hallinnon järjestämispäätöksissä.

## Toiminnallinen konserni ja konsernikäsitteistö

Hierarkian muuttuminen konsernimaiseksi 1990-luvun hallinnonuudistuksissa, yh-tiöiden yleistymisen ja konserniajattelun kehittyminen 1990-luvun puolivälissä eivät vielä synnyttäneet konsernirakennetta. Myöskään uusi kuntalaki konsernitaseineen ei sitä tehnyt. Nämä kaikki loivat kuitenkin edellytyksiä ja vaikuttivat konsernirakenteen yleistymiseen.

Uudet markkinasuuntautuneet toimintatavat, tilaajien ja tuottajien erottelu ja teknisten laitosten muuttuminen liikelaitoksiksi loivat uudentyyppisiä organisaatioita, jotka alkoivat etääntyä perinteisestä hierarkkisesta rakenteesta ja joiden ohjaus alkoi muistuttaa yhtiöiden ohjausta. Tämän seurauksena alkoi muodostua toiminnallinen konserni, josta puhuttiin jo Tampereen hallinnonuudistuksessa 1992. Lisäksi kuntayh-tymien talouden ohjauksen ja niiden saamiseen peruskuntien parempaan hallintaan alettiin kiinnittää lisääntyvää huomiota. Syntyi ainakin neljänlaisia organisaatioita ja niille yhteinen konsernijohto seuraavan kuvion mukaisesti (kuvio 9).



Kuvio 9. Konsernikäsitteistö ja erilaiset toimintatavat

Tässä tutkimuksessa konsernikäsitteistö on jäsennelty oheisen kuvion mukaan, mikä vastaa varsin hyvin tutkimuskaupunkien käytäntöä ja käsitteistöä. Kuntakonsernin määrittely on tarkistetun kuntalain mukainen. Toiminnallisen konsernin käsitettä käytetään toiminnoista, jotka kuuluvat omistajapolitiikan piiriin ja/tai kaupunginhalli-

tusten konsernijaostojen toimialaan. Sisäisen konsernin käsite on käytännössä epäselvin. Joskus sitä käytetään vain markkinasuuntautuneista liikelaitoksista. Tässä tutkimuksessa käytetty laajempi käsite perustuu ajatteluun kuntakonsernista johtamisjärjestelmänä (Meklin & Martikainen 2003), jota tarkastellaan lähemmin luvussa 4.2.1.

Konsernikäsitteistö jäänee kunnissa epäselväksi ja epämääräiseksi. Kuntakonserni-käsite säilyy lainsäädännön turvin nykyisestä juridista, ulkoista konsernia kuvaavana käsitteenä. Toiminnallinen konserni käsittää sen lisäksi (ja ilman kuntayhtymiä) myös yhtiöiden tapaan ohjatut liikelaitokset. Käsitteitä konsernihallinto ja konsernijohtaminen käytetään ainakin suuremmissa kaupungeissa koko kaupunginhallintoa (myös konsernimaista hierarkiaa) kuvaavina käsitteinä. Tutkimuskaupunkien nykyisen käytännön mukaisesti käsitteistö vaatisi selkeyttävää määrittelyä.

Vaikka konserniajattelu ja konsernimainen toimintamalli saivat aiempaa merkittävämmän aseman uuden kuntalain (1995) myötä, on konserni käsitetty johtamisjärjestelmäksi ja yleiseksi hallintorakenteeksi vain suurimmissa kunnissa (Meklin ja Martikainen 2003, 68). Tämä onkin luonnollista, sillä pienemmissä kunnissa on vähän yhtiöitä ja liikelaitoksia. Palvelumarkkinoita ei ole. Hierarkia on matalaa ja sen haitat vähäisiä. Tilaja-tuottajamallia ei ole kannattanut rakentaa. Uusin kuntalain muutos (2006) yhdessä palvelu- ja kuntarakenteen uudistamishankkeen kanssa voi lisätä konserniajattelua ja liikelaitoskuntayhtymien perustamista myös pienemmissä kunnissa ja viranhaltijajohdon piirissä.

## Konsernihallinnon muotoutuminen

Ensimmäinen selkeä koko kaupungin kattava konsernihallinto (johtamisjärjestelmän näkökulmasta) syntyi Oulun ydinkunta-palvelukuntamallin yhteydessä. Valtuusto päätti (29.6.1998 § 64), että Oulu-konsernissa siirrytään asteittain uudenlaiseen johtamiskäytäntöön. Valtuusto täsmensi päätöstä (28.6.1999) niin, että kaupunginjohtaja vastaa koko Oulu-konsernin strategisesta johtamisesta ja toimialajohtajat muutettiin apulaiskaupunginjohtajiksi, joista toinen vastaa koko konsernin tuotannosta ja omistajapolitiikasta ja toinen ydinkunnan tarjoamien palvelujen järjestämisestä ja siihen liittyvästä yhteiskunnallisesta ohjauksesta.

Konsernihallinto johtamisjärjestelmänä yleistyi tämän jälkeen kaikissa tutkimuskaupungeissa. Tampereella konsernirakenne virallistettiin, kun valtuusto 29.1.2003 hyväksyi periaatteet sekä kaupungin konsernirakenteen että konsernihallinnon (entisen keskushallinnon) uudistamiselle. Konsernirakenne muodostui kolmesta keskeisestä toimintakokonaisuudesta: strategiset prosessit ja niiden ohjaus, palvelutuotanto ja sen ohjaus ja liiketoiminta ja sen omistajaohjaus.

Konsernihallinnon, mitä termiä uudistuksessa keskushallinnosta alettiin käyttää, uudistus perustui keskittymiseen eo. tehtäväkokonaisuuksiin ja niiden mahdollisimman tehokkaaseen hoitamiseen kaupunkikokonaisuuden ja luottamushenkilöjohtamisen näkökulmasta. Tavoitteena oli konsernihallinnon vahvistaminen tietyiltä osin ja toisaalta tiivistäminen karsimalla konsernihallintoon kuulumattomia tehtäviä. Konsernihallintoa tiivistettiin myös vähentämällä kaupunginjohtajan apuna strategisia prosesseja ohjaavien ryhmien määrä viidestä kolmeen ja erottamalla palvelukeskuksiksi konsernihallintoon kuulumattomat ulkoiset ja sisäiset palvelut.

Jyväskylässä keskushallinnon ja koko konsernin johtamisjärjestelmän uusimisen käynnistäminen sisältyi vuoden 2000 talousarvion konsernihallinnon kehittämiskohteisiin, keskushallinnon uudistuksessa (kaupunginvaltuusto 20.8.2001) sen toimintayksiköiden määrää vähennettiin ja tukipalveluista muodostettiin konsernihallintoon erillinen tulosalue, jolla oli oma johtokunta. Johtamisjärjestelmä uudistuksen ydinsisältönä oli uuden organisaatorakenteen muodostaminen toimialajaon pohjalta. Liiketoiminnoista muodostettiin oma toimiala, joka oli muita toimialoja itsenäisempi ja jonka johtajan nimike muutettiin apulaiskaupunginjohtajaksi. Uudistus sisälsi tilaaja-tuottajamallin soveltamisen siinä muodossa, että tilaajat ja tuottajat erotetaan organisatorisesti toisistaan. Liiketoimialalla erottelu oli konsernin sisäinen ja muilla toimialoilla sisäinen eli tilaajat ja tuottajat ovat saman lautakunnan ja toimialajohtajan alaisia. Jyväskylän asiakirja-aineistossa puhutaan konsernirakenteesta ja -hallinnosta vähemmän kuin Oulussa ja Tampereella ja sillä tarkoitetaan lähinnä keskushallintoa ja liiketoimen toimialaa.

Turussa keskushallinnon (kaupunginkanslia) jakoa konsernihallintoon ja keskitettyihin palveluihin alettiin valmistella vasta vuonna 2006, vaikka kaupunginjohtaja teki asiasta ehdotuksen jo vuonna 1992. Valmistelu on vieläkin osin kesken. Turussakin konsernikäsitetä hallinto- ja johtamisjärjestelmänä on käytetty varsin vähän, vaikka kaupunginhallituksessa on konsernijaosto, joka ohjaa paitsi juridista konsernia myös liikelaitoksia. Hyvinvointipalveluja sopimusohjausjärjestelmän mukaisesti järjestäviä ja tuottavia hallintokuntia ei yleisesti lueta konsernikäsitteen piiriin. Jyväskylän mallista Turku poikkeaa siten, että Turussa konsernijohtossa on kolme apulaiskaupunginjohtajaa, joiden tehtävät kaupunginhallituksen päätöksen (8.4.2002) mukaan liittyvät strategiseen johtamiseen.

Johtamisen näkökulmasta konserni on määritelty emoyhteisön ja tytäryhteisöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa toimivat yksiköt hyödyntävät muita yksiköitä (Lainema 1996). Toisin sanoen konserni tuottaa synergiaetuja, joita syntyy mm. yhteisen strategian toteuttamisesta, keskitettyjen palvelujen järjestämisestä sekä yksiköiden välisestä yhteistyöstä. Toisaalta konsernimainen rakenne jättää siinä toimiville suuremman vapauden ydintoimintojensa hoitamisessa kuin, jos palvelua tuottavat yksiköt toimisivat hierarkkisessa organisaatiossa. Konsernimaisessa toiminnassa yhdistyvät suuren yksikön mittakaavaedut ja pienten yksiköiden joustavuus (Meklin ja Martikainen 2003). Tässä tutkimuksessa konserni on nähty eo. määritelmän mukaisesti. Tutkimuskaupungeissa konsernimaisuutta ei nähdä hierarkian vaihtoehtona, vaan se voi olla myös hierarkian eräs muoto, jota ohjataan konserniajattelun mukaisesti konsernijohtamisen toimesta. Konsernijohtamista ja konsernihallintoa tarkastellaan lähemmin luvussa 4.2.

## Tilaaja-tuottajamallin taloudellisia vaikutuksia

Tutkimuskaupungeista vain Oulussa on viime vuosina tehty tilaaja-tuottajamallin ja liikelaitostamisen taloudellisista tuloksista systemaattista seuranta. Raportissa 26.10.2006 on todettu seuraavat tulokset:

- Palvelujen tuottavuus on kehittynyt (tilaaja-tuottajamallin) pilotoinnin kohteena olleissa palveluissa positiivisesti (10–30 %).

- Palvelujen taloudellisuus on kehittynyt myös positiivisesti (10–40 %). Yksikkökustannukset on saatu hallintaan ja myös alenemaan suhteessa yksityisiin toimijoihin. Ero on kuitenkin edelleen suuri (esimerkiksi teknisellä sektorilla 10–25 %).
- Kunnallinen kustannusrakenne aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia verrattuna yksityisiin toimijoihin (palkkaustaso, loma- ja muut edut, sairauslomat).
- Organisaation kustannustietoisuus ja talouden hallinta on parantunut.
- Liikelaitosmalli on osoittautunut hyvin toimivaksi kuntasektorilla.
- Asiakaspalvelun laatua ja palvelun kustannustehokkuutta voidaan kehittää yhtäaikaaisesti.
- Henkilöstön työilmapiiri paranee hyvin johdetussa muutoksessa, työmotivaatio on kasvanut ja vaikutusmahdollisuudet omaan työhön ovat kasvaneet.
- Kaupungin omaa palvelutuotantoa tarvitaan varmistamaan palvelujen saatavuus ja tasapainottamaan markkinoita.

Tilaaaja-tuottajamallin mukaisissa liikelaitoksissa on tapahtunut mm. seuraavanlaista kehitystä:

- Oulun Aterian tuottavuus on noussut 10 toimintavuoden aikana merkittävästi (11:sta 19:ään). Samalla henkilöstön työilmapiiri on pysynyt entisellään.
- Sen tuottavuuden hyvä kehitys on taannut henkilöstön työpaikat ja aterioiden hinnat on saatu pysymään samalla tasolla jo kuudetta vuotta.
- Se on tällä hetkellä kilpailukykyinen muihin saman toimialan organisaatioihin nähden.
- Päivähoidon tulokset ovat hyviä ja aikaisempi korkea kustannustaso muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna on saatu kilpailukykyiseksi. Asiakastyytyväisyys on hieman parantunut.
- Kiinteistönhoidon hintaero yksityiseen tuotantoon on pienentynyt ja tuottavuus kasvanut selvästi (14 % vuodesta 2003 vuoteen 2005). Omien korjaus- ja kunnossapitotöiden kustannukset ovat yksityissektoria kalliimmat. Paljon työaikaista suunnittelua ja ohjausta vaativissa kunnossapitotöissä oma tuotanto on kilpailukykyistä.
- Katutuotannon palvelujen tuotantohinnat ovat pääosin laskeneet 5–25 % (2003–2005). Hinnat ovat edelleen toiminnasta riippuen 10–20 % kalliimmat kuin ulkopuolisilla. Asiakaspalaute ja henkilöstön työilmapiiri on parantunut.
- Perinteisten liikelaitosten työn tuottavuus ja henkilöstön työtyytyväisyys on parantunut hieman. Asiakastyytyväisyyden muutos vaihtelee, mutta on edelleen korkealla tasolla.
- Koko kaupungin organisaation toiminnan taloudellisuus ja työn tuottavuus on hieman huonontunut vuosina 2004–2005. Asiakastyytyväisyys parani (2001–2005) ja on suurten kaupunkien paras (Efeko 2005).

Vaikka arvioihin suhtauduttaisiin kustannuslaskennan ongelmista (ks. 3.3.2) johtuvalla tarpeellisella kriittisyydellä, Oulun seurantatiedot ovat suuntaa-antavia tilaaaja-tuottaja-

mallin ja liikelaitostamisen vaikutuksesta oman palvelutuotannon kustannuksiin. Niistä ei esimerkiksi ilmene palvelujen järjestämiskustannusten muutokset, jotka lienevät pieniä. ”Kokonaistehokkuuden” arviointi edellyttää lisäksi palvelujen järjestämisen ja tuotannon kustannusten lisäksi myös vaikuttavuuden arviointia.

Tilaaaja-tuottajamallin taloudellisia vaikutuksia on tutkittu vähän. Efektian yhtätoista kaupunkia koskevan tutkimuksen mukaan kustannustehokkuuden on todettu lisääntyneen. Tilaaajien ja tuottajien uudelleenjärjestelyjen ja sopimustoiminnan aiheuttamaa transaktiokustannusten nousua ei juurikaan ole havaittu teknisellä sektorilla, koska siellä on jo pitkään käytetty ulkopuolisia palvelutuottajia (Efektia 2004, 141–142).

Kokemukseni Turun tekniseltä sektorilta ovat samansuuntaisia. Kustannussäästöt olivat mallin käyttöönottoa seuranneena 4–5 vuoden aikana 10–20 %, jos käyttöönottoon sisältyi kilpailuttamisen uhkaa. Kilpailuttamisen myötä säästöt kasvoivat. Joukkoliikenteessä ne olivat aluksi jopa 30 %:n luokkaa, josta valtaosa tuli yksityisten liikenteenharjoittajien kilpailuttamisesta.

### Kilpailuttamisen vaikutuksia

Iso-Britannian näennäismarkkinoita ja kilpailuttamista koskevaa tutkimustietoa on paljon. Keskeisin tulos on, että kustannukset ovat alentuneet nimenomaan kilpailuttamisen seurauksena riippumatta siitä, mikä yksikkö on kilpailun voittanut. Kustannusten aleneminen on vaihdellut aloittain. Erityisen voimakasta lasku on ollut tukipalveluissa, mutta myös jätehuollossa ja puistojen ylläpidossa. Kustannusten alenemisen pääasiallisena syynä on kasvanut tuottavuus erityisesti aloilla, jossa työvoimakustannusten osuus oli alhainen. Iso-Britanniassa pakkokilpailuttamiseen ja sen kaikkiin tuloksiin ei oltu tyytyväisiä ja nyttemmin on otettu askel takaisin kohti vanhaa järjestelmää. Mutta siellä saatiin myös toivotunlaisia tuloksia. On arvioitu, että tilaaaja-tuottajamallin käyttöönotto johtaa noin viidenneksen kustannussäästöön (Bailey 1999, 305).

Ruotsalaisten tutkimusten mukaan kilpailuttaminen on alentanut kustannuksia erityisesti teknisellä sektorilla, joukkoliikenteessä ja tukipalveluissa. Kilpailuttamisen vaikutus katujen kunnossapidossa oli 16,5 % ja kilpailun uhkan 2,5 %. Luvuissa huomioitiin myös suhteellisen suuret transaktiokustannukset. Merkittävimmät kustannussäästöt saavutetaan yleensä ensimmäisellä kilpailuttamiskerralla. Myöhempinä vuosina kustannuserot ja -säästö pienenevät. Kokemukset tilaaaja-tuottajamallin ja vaihtoehtoisten palvelutuottajien käytöstä ovat Ruotsissa olleet pääosin myönteisiä. Resurssien käytön todettiin tehostuneen kunnissa, joissa vaihtoehtoista palvelutarjontaa ja markkinoita kehitettiin (Peruspalvelut 2000 työryhmämuistio 2001, 31).

Helsingin bussiliikenteen kilpailuttamisessa saavutettiin keskimäärin 16,5 %:n kustannussäästöt. Kilpailuttamisprosessin kulut olivat 2–3 % kustannussäästöistä. Muut prosessista aiheutuneet kulut alensivat kustannussäästöä yli 6 %. Tämä johtui siitä, ettei henkilöstä irtisanottu. Kotipalvelun ateriapalveluissa kilpailuttaminen alensi hintaa noin 10 %, mutta tuottajan vaihtuminen tuotti ongelmia (Kähkönen 2002, 295). Turun joukkoliikenteen kilpailuttaminen laski yksikkökustannuksia aluksi Helsinkiä enemmän. Kaupungin liikennelaitoksen yksikkökustannuksia laskettiin samassa suhteessa.

## Toimintatapojen kustannusten ja tuloksellisuuden arvioinnin ongelmia

Toimintatapojen muutosten vaikutusta palvelutuotannon tuloksellisuuteen on vaikea arvioida ainakaan systemaattisesti. Edellä kuvatut taloudelliset vaikutukset perustuvat erillistutkimuksiin ja selvityksiin ja ovat ainoastaan suuntaa antavia. Järjestelmämuutosten vaikutuksia on käytännössä vaikea erottaa muista tuloksellisuutta parantavista tekijöistä, joiden muutokset käytännössä voivat olla suurempia. Esimerkiksi Turun teknisen sektorin vuosikohtaisen rahoitustuloksen paranemiseen vuosina 1990–1995 (n. 500 Mmk:lla ja 20 %:lla) vaikuttivat liikelaitostamisen, tilaaja-tuottajamallin ja kilpailuttamisen uhan lisäksi myös yli-investointien karsiminen, tuotannon nettobudjetointi, eläkejärjestelyt, tavanomainen kustannusten karsiminen ja vähäiset taksankorotukset, joiden yhteisvaikutus todennäköisesti oli järjestelmämuutoksia suurempi.

Hierarkkisessa toimintatavassa on yksinkertaista laskea palvelujen järjestämisen ja tuotannon kokonaiskustannukset, kun keskushallinnon kustannusten kohdentamisesta sovitaan. Sen sijaan järjestämisen ja tuotannon kustannusten erittely ja niiden kohdentaminen tuotteille on ongelmallista. Tämä tekee vertailun markkinasuuntaiseen toimintamalliin vaikeaksi. Vielä vaikeammaksi vertailu tulee kilpailuttamistilanteessa niin sanottujen näkymättömien kustannusten vuoksi (ks. esimerkiksi Rajala ym. 2008, 65–68). Ongelmia tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.3.2.

Palvelujen järjestämisen, tilaamisen ja tuotannon kustannuksia ei eritellä kaupunkien nykyisissä laskentajärjestelmissä. Tällöin ei myöskään voida arvioida kustannusten muutoksia siirryttäessä toimintatavasta toiseen. Palvelujen järjestämiskustannuksia voidaan pitää samoina, jos niihin lasketaan vain lautakuntien ja toimialojen johdon kustannukset, mutta jo palvelutuotannon ja hankinnan kustannukset ja ns. keskijohdon kustannukset vaihtelevat tilaajakustannuksista puhumattakaan. Tätä ongelmaa tarkastellaan luvussa 3.3.2.

Palvelujen keskeisten tulosten, esimerkiksi laadun ja vaikutusten, mittaaminen on itsessään ongelmallista. Esimerkiksi hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kehityksestä on esitetty monenlaisia käsityksiä. Mekaanisilla laskelmilla on osoitettu tuottavuuden laskeneen. Niissä ei kuitenkaan ole yleensä huomioitu palvelujen laadun paranemista ja sen vaikutuksia. Asiakas- ja yhteiskunnalliset vaikutukset ilmenevät pitkän ajan kuluessa eikä niiden yhteyksiä kustannusten muutoksiin yleensä voida osoittaa ainakaan ilman erillistutkimuksia. Tuotantojärjestelmien muutosten vaikutuksia asiakkaisiin ja kustannuksiin voidaan kyllä selvittää erillistutkimuksin, mutta se on vielä nykyisin varsin työlästä. Vaikutuksia muihin tuloksiin on vielä vaikeampi selvittää. Vaikuttavuutta ja siihen liittyvää tavoitteenasettelua käsitellään strategisen johtamisen yhteydessä luvuissa 4.2.3 ja 4.3.3.

Vaikka olettaisimme, että palvelujen järjestämisestä huolehtiva organisaatio vastaa siitä, että palvelun vaikutukset eri toimintatavoissa ovat samat (mikä on epätodennäköistä), on kustannusten vertailu ongelmallista. Tämä johtuu siitä, että palvelujen järjestämisen ja tuotannon kustannuksia ei eritellä yleensä hierarkkisessa järjestelmässä. Tilaaja-tuottajamallissa ja muissa markkinasuuntautuneissa malleissa saadaan tuotantotai hankintakustannukset selville helposti, mutta palvelujen järjestämiskustannuksia ja niiden muutoksia eri järjestelmissä on vaikea arvioida nykyisen kirjanpitojärjestelmän pohjalta.



Kaupunkien johto on joutunut ja joutuu tekemään tuotantojärjestelmien valintoja ja kehittämistä koskevia päätöksiä hyvin epäselvien arvioiden pohjalta näkemystensä ja kokemustensa perusteella. Heidän valintojensa taustalla vaikuttaa julkisen keskustelun lisäksi tutkimusten tuottama tieto, jota käsitellään seuraavassa luvussa (3.3) ja jonka pohjalta tulkitaan tapahtuneita muutoksia (luku 3.4).

### 3.2.4 Kaupunkien johdon näkemyksiä toimintatapojen muutoksista

Koska asiakirjoista ei välttämättä ilmene kaikki oleellisetkaan muutosten perustelut, pyrittiin syntynyttä kuvaa täydentämään kaupunkien johdon haastatteluilla. Niiden avulla selviteltiin johdon yleisiä näkemyksiä järjestelmien muutosten suhteista ja niiden syistä. Lisäksi haluttiin selvittää asiakirjoissa korostuneen tehokkuusvaatimuksen ja organisaation sisäisten tekijöiden suhdetta muutoksissa. Erityisesti johdon ja johtamisen vaikutuksista muutoksiin haluttiin lisätä tietoa. Tavoitteena ei ollut muutosten syiden selvittäminen vaan niiden ymmärtäminen. Haastatteluja on hyödynnetty tässä tutkimusraportissa erityisesti asiakirja-aineiston tulkinnessa. Tutkimustehtävittäin niistä esitetään tärkeimmät kohdat näissä yhteenvetoluvuissa.

#### Oletuksia 1

Haastattelujen pohjaksi laadittiin empiirisen aineiston ja alustavan teoreettisen tarkastelun avulla oletukset ja niihin perustuvat haastatteluteemat ja -kysymykset. Kysymyksiä ei myöskään lähetetty etukäteen haastateltaville, vaan ne esitettiin tarvittaessa, jos ne eivät tulleet esille teemahaastattelussa. Haastateltaville lähetettiin lisäksi luettelo asiakirja-aineistosta, jonka pohjalta haastatteluteemat oli tehty. Haastatteluilla haluttiin testata oletusten oikeellisuutta ja täydentää niitä johdon näkemyksillä. (Haastatteluteeman muotoilu ja sitä täydentävät mahdolliset lisäkysymykset on esitetty liitteessä 1.)

#### Toimintatapojen muutoksiin liittyviä oletuksia olivat:

Kuntien palvelutuotanto on perinteisesti järjestetty hierarkkisesti. Valtion toimenpiteiden vaikutuksesta 1990-luvun alkupuolella tapahtuneet hallinnonuudistukset muuttivat merkittävästi kuntien hallintorakenteita ja johtamista. Delegoinnit ja budjettiuudistukset lisäsivät hallintokuntien autonomiaa palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Ainakin suurimpien kaupunkien rakenteet muuttuivat konsernimaisiksi. Tuotannon asema ei juurikaan muuttunut. Oman palvelutuotannon ja sen ohjauksen tuotannon rakenteet muuttuivat vain vähän. Tuotanto säilyi lautakuntien alaisissa hierarkkisissa organisaatioissa niiden alimmalla tasolla.

Lama käynnisti palvelutuotannon tehostamisen. Tehostamistarpeesta on tullut pysyvää palvelutarpeiden kasvaessa resursseja enemmän. Markkinasuuntautunut toiminta (tilaaja-tuottajamalli ja liikelaitostaminen) on yleistynyt tehostamistarpeen kasvaessa. Kaupunkikohtaiset muutokset riippuivat aluksi niiden taloudellisesta tilanteesta ja myöhemmin sisäisistä tekijöistä, politiikasta ja johtamisesta. Poliitiikka ratkaisi, mikä oli mahdollista. Laman aikana vahvistunut ammattijohto keskittyi talouden tasapainot-



tamiseen ja johtamismenetelmien kehittämiseen. Muutosvastarinta sääteli muutosten vauhtia. Nämä sisäiset tekijät olivat keskeisiä muutosten kaupunkikohtaisissa eroissa. Vaikka oppiminen toisilta kaupungeilta pienentää toimintatapojen sisäisiä eroja, määrälliset erot eri järjestelmien käytössä näyttävät jopa korostuvan.

Markkinaehtoinen toimintatapa on muuttunut samankaltaisesti kaikissa tutkimuskaupungeissa. Laman jälkeen sen osuus väheni kaikissa tutkimuskaupungeissa ostopalvelujen vähetessä ja kaupunkien luopuessa tuotannosta markkinoilla. 1990-luvun loppupuolella osuus alkoi kasvaa ostopalvelujen lisääntyessä ja säänneltyjen markkinoiden muuttuessa lainsäädännön seurauksena markkinamaisemmiksi. Markkinaehtoisen toiminnan yleistymistä ovat rajoittaneet henkilöstön asenteet, kilpailuttamisen ongelmat ja oman tuotannon kilpailukyky sekä markkinoiden ja kuntien markkinaosaamisen puutteet. Riskejä on haluttu välttää.

Kaupunkien ammattijohto on ollut keskeisessä roolissa markkinasuuntautuneen palvelutuotannon yleistymisessä. Se on joutunut valmistelemaan esityksiään epävarmuuden ja epätietoisuuden vallitessa näkemystensä ja yleisen tiedon pohjalta. Luotettavaa soveltamiskelpoista tutkimustietoa järjestelmien tehokkuudesta ei ole ollut käytettävissä. Markkinasuuntaisten muutosten suuruus riippuu johdon näkemysten ja kokemusten lisäksi vuorovaikutuksesta ja esikunnan osaamisesta ja innostuksesta. Poliitikka sekä henkilöstön vaikutusvalta asettavat reunaehdot muutosten suuruudelle.

Markkinasuuntautuneen toiminnan oletetaan vähitellen yleistyvän lähitulevaisuudessa henkilöstöpoistuman, palvelumarkkinoiden toimivuuden ja markkinaosaamisen lisääntyessä. Näennäismarkkinoita kehitetään. Kaupunkien tuotanto-organisaatioiden osallistuminen kilpailuun näyttää jäävän vähäiseksi. Kilpailuun osallistuvat organisaatiot yhtiöitetään. Markkinasuuntautuneen palvelutuotannon aseman oletetaan säilyvän kumppanuuden ja konsernin sisäisen tuotannon osaamisen lisääntyessä. Myös hierarkkisesti järjestetty toiminta tulee säilymään normiohjatussa, investointisidonnaisessa tuotannossa, vaikkakin supistuvana.

## Ajatuskehysten testaaminen haastatteluilla

Ensimmäiseen tutkimustehtävään ja ajatuskehykseen liittyvä haastatteluteema oli:

Miksi hierarkkisesti järjestetyssä palvelutuotannossa on tapahtunut viime vuosiin saakka vain vähän muutoksia 1990-luvun hallinnonuudistuksen jälkeen ja miksi markkinasuuntautunut tuotanto on yleistynyt laman jälkeisenä aikana ja erityisesti viime vuosina?

Mahdollisia teemaa täydentäviä lisäkysymyksiä, joita ei etukäteen lähetetty haastateltaville, vaan esitettiin haastattelutilanteessa, jos ne eivät tulleet esille teeman puitteissa, olivat:

1. Miksi markkinaehtoinen palvelutuotanto on yleistynyt vain vähän?
2. Mitkä ovat olleet muutosten tärkeimmät sisäiset ja ulkoiset syyt ja mikä on ollut niiden suhde?
3. Mikä on ollut kaupunginjohdon ja johtamisen osuus muutoksissa?

Haastattelujen ja myös asiakirjojen ongelma on, että kunta puhuu kovin monella suulla. Yhteisiä käsitteitä ja termejä on vaikea löytää edes samasta kaupungista. Eri-

tyisen jäsentymätöntä on johtamiseen liittyvä terminologia, mutta myös tuotanto- ja ohjausjärjestelmä- sekä toimintatapakäsitteitä käytetään monella tavalla. Tutkijallekin käsitteet selkiintyivät vasta tutkimuksen loppuvaiheessa. Käsitteiden poliittinen lataus häiritsee myös yhtenäisen tulkinnan mahdollisuutta.

Haastatteluissa saatiin vastauksia tai näkemyksiä vain osaan oletuksista. Tämä johtuneee haastattelumuodon, puolistrukturoidun teemahaastattelun, aiheuttamista ongelmista. Kun johdon haluttiin käsittelevän omalta kannaltaan tärkeitä asioita teeman puitteissa, jäi osa ajatuskehyksessä esitettyjä oletuksia vaille vastauksia. Myös haastattelijan ammattitaidon puute vaikutti tuloksiin. Näistä syistä haastattelujen tulokset esitetään tässä raportissa suppeammin ja anonyymimmin, kuin oli alun perin tarkoitus. Haastattelut vaikuttivat kuitenkin merkittävästi asiakirja-aineiston tulkintaan ja tutkijan näkemykseen tapahtuneista muutoksista. Haastattelujen analysointi on kuitenkin vaikeaa eikä niistä saa systemaattista kuvaa edes muutosten kaupunkikoh- taisista eroista. Haastatteluista saatu aineisto jäsenettiin tässä raportissa kuitenkin ajatuskehysten mukaisesti.

## Hierarkkisen toimintatavan muutoksista

Hierarkkisen järjestelmän muutosten käynnistymisessä nähtiin erilaisia syitä. Vapaakun- takokeilu, valtiosuuslainsäädännön uudistus ja sitä seurannut sektorilainsäädännön määrittelyjen hallintorakenteiden muuttamisen mahdollisuus nähtiin keskeisinä syinä hierarkkisen järjestelmän muutoksille. Vanha valtiosuuslainsäädäntö nähtiin syynä hierarkkisen järjestelmän muutosten aiemmalle vähäisyydelle lähes kaikissa haastatteluissa. Asiakasnäkökulman tulo hallintoon – ”kunnallinen palvelutoiminta ei ole pelkkää hallinnoimista, vaan asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista” – nähtiin ulkoisten muutosten lisäksi syynä muutoksiin.

Toisena keskeisenä syyryhmänä nähtiin ”talous ja sen hallinta”. ”Jos aikaisemmin lautakuntien tiukasti johtamille virastoille annetaan vapautta ja toisaalta vastuuta löytää sen suuntaisia menettelytapoja, ne voisivat hillitä kustannuksia”. Samalla ”kun päätös- valta hajautettiin tietyllä tavalla, tulosvastuulla sektoriyksikön päällikölle, kiristettiin konserniohjausta ohjeilla ja samalla kiristettiin rahoitusta. Jälkeenpäin voi sanoa, että vielä tiukemmin olisi pitänyt johtaa”.

Lamalla ja poliittisen ohjauksen muutoksilla nähtiin olevan vaikutuksia hierark- kisen järjestelmän toimintaan. ”Esim. laman aikana tapahtui niin, että poliittiselta taholta delegoitiin erittäin paljon tiettyjen asioiden valmistelua ja päätösvaltaa suoraan virkamiestasolle, jotta säästöjä ja muutoksia saataisiin aikaiseksi. Silloin poliittinen taso luopui konkreettisemmista asioista. Tässä oli sisäinen tarve, joka perustuu varmasti siihen, että virkamiehet uskaltavat, lainausmerkeissä, tehdä ns. leikkauspäätöksiä hel- pommin kuin poliittisen vastuun omaavat organisaatiot.”

Haastatteluista ei suoraan ilmene, miksi hierarkkinen toimintatapa on muuttunut niin vähän. Siihen lienee syynä byrokratian muuttumattomuustendenssi ja syntynyt eräänlainen tasapaino. ”Osa on halunnut mennä yksityiskohtaisempaankin päätök- sentekoon taas takaisin kaikilla tasoilla. Keskustelu valtion korvamerkityistä rahoista ja niiden lisäämisestä palvelutuotannossa on kasvanut viime vuosina.” Hierarkkisen järjestelmän kehittämisen vähäisyyteen on vaikuttanut varmasti sekin, että kehittäminen

on kohdennettu lähinnä markkinasuuntautuneeseen järjestelmään.

### Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymisestä

Lama nähtiin sekä markkinasuuntautuneen järjestelmän kehittämisen syynä että tekosyynä. ”Muutosta olisi tehty ilman lomaakin. Voisi sanoa, että pääsin uudistamaan organisaatiota, kun kaupunki oli kolmessa vuodessa menettänyt tuhansia työpaikkoja.” Vaikutteita saatiin paitsi valtionhallinnosta myös maailmalta. ”En usko, että valtion malli oli mallina. Aloimme katsoa, mitä kansainvälisesti on. Ruotsi ja Englanti olivat tietynlaisia esimerkkejä.” ”Lähtökohtana oli se, että samalla kun kehitimme yksikkökustannuslaskentaa, minulla oli tuntuma, että oma tuotanto maksaa alalla kuin alalla 20–30 % enemmän kuin markkinoiden paras. Yksinkertainen filosofia on, että kymmenottelija ei pärjää lajin erikoisasiantuntijoiden kanssa.” ”Usko markkinoiden vaikutuksen positiivisuuteen kustannuspuolessa on ollut se tekijä, josta (muutos) lähti liikkeelle.” ”Varmaan syvimmiltään löytyy se, että markkinatalousajattelu myös politiikassa on hyväksytty laajemmin ja että kuntien hallinto ei ole pelkkää hallintoa vaan muutakin.”

Siihen, että markkinaehtoinen palvelutuotanto ei ole yleistynyt enempää, nähtiin useita syitä. ”Mutta toisaalta, miksi markkinaehtoisuuden puolelle ei ole kauhean paljon menty, johtuu siitä, että kuntalaiset haluavat edelleen, että kunta tuottaa palvelut. Kaikissa mielipidetiedusteluissa tulee vieläkin esille kuntalaisten noin 70–80 %:n näkemys ja poliittiset ryhmät nojautuvat tietysti tähän.” ”Se on poliittinen realiteetti. Ainakin alkuvaiheessa kyse oli siitä, ettei kilpailun vapauttaminen meidän tapauksessa ollut mahdollista.” Markkinaehtoisuudessa nähtiin myös ongelmia. ”Se, että mennään avoimeen kilpailutilanteeseen, siihen minulla ei ole valmista vastausta. Nuo riskithän on olemassa. Tilanteen pitäisi joka tapauksessa olla se, että kunnalla on myös omaa tuotantoa, ettei jäädä markkinoiden armoille, koska siinä on omat riskinsä ja pystytään aina turvaamaan riippumattomuus.” ”Riski vaihtelee toimialoittain, mutta kun puhutaan ihmisten terveyteen liittyvistä palveluista, pitää olla äärimmäisen varovainen, koska on olemassa esimerkkejä siitä, että syntyy herkästi kartelleja.”

### Tilaaaja-tuottajamallin kehityksestä

Tilaaaja-tuottajamalli nähtiin tilanteeseen sopivana käytännön ratkaisuna. ”Minulla oli tavoite, että tilaaaja-tuottajamalli ajetaan voimakkaasti läpi.” ”Varsinkin teknisellä puolella avattiin tuotantoa markkinasuuntautuneen tuotannon piiriin ja aika hyvin kokemuksiin. Poliittinen päätöksentekijä määritteli sen, millä ehdoilla ja missä laajuudessa.” ”Teknisellä puolella on olemassa aidot toimivat markkinat rakentamisessa, huollossa, koneissa, liikuttamisessa ja logistiikassa. Sen sijaa, kun tullaan pehmeille aloille, sosiaali- ja terveystoimeen, opetustoimeen, aidot markkinat ei toimi.”

Tilaaaja-tuottajamallia ei nähty valmistautumisena markkinaehtoiseen palvelutuotantoon. ”Sillä on sillä tavalla itseisarvo, että vaikka jäätäisiin tähän välimuotoon, kunnallishallinnosta puuttuu edelleen syvä kustannustietoisuus ja kustannusten hallintaosaaminen. Jos ajatellaan keskeisiä kunnan palvelualoja, jotka vievät verotuloista valtaosan, niiden ihmisten koulutukseen ei kuulu kustannusajattelu.” ”Näen, että sillä

(kunnan omalla palvelutuotannolla) on tulevaisuutta ja uskon, että näiden koulutusvaiheiden ja välivaiheiden jälkeen kristallisoituu kunnan oma toiminta hieman eri tavalla organisoituna, kun suomalaisissa kunnissa tällä hetkellä on. Kun puhuin välivaiheesta, tarkoitin myös tätä enkä pelkästään sitä, että ikään kuin avoin sektori tulee ja valtaa kaikki. Sehän on selvää, ettei meillä esim. koulutukseen ja terveydenhuoltoon synny sellaisia markkinoita, että päästään aitoon tilaaja-tuottajamalliin.”

Tilaaja-tuottajamallin tehokkuudelle asetettiin myös vaatimuksia. ”Jos jäädytään tähän näennäismarkkinatilanteeseen, se on vähän niin kuin leikittäisi, että ollaan liikkeellä. Se voi onnistuakin, mutta se edellyttää tilaajapuolelta sellaista ammattitaitoa, että pystytään arvioimaan, mihin on mahdollista päästä. Ja sen ammattitaidon hankkiminen ei onnistu muuten kuin kokemusten kautta ja se kokemus tulee kilpailutilanteista. Se voi onnistua myös sitä kautta, että organisaation sisällä on vahvat sisäiset insentiivit (kannustimet). Että pystytään määrittelemään tahtotila, minne mennään ja että porukka tietää, että jos tuonne päästään, niin siitä palkitaan. Minun kokemukseni mukaan näennäismarkkinan rakentamisessa saatetaan tehdä paljon turhaa työtä. Pitäisi pyrkiä rajattuun kilpailutilanteeseen, jolloin aidosti nähdään, mihin pitäisi päästä.”

### Ulkoisten ja sisäisten tekijöiden suhteesta muutoksissa

Ulkoisten ja sisäisten tekijöiden suhteesta markkinasuuntautuneen järjestelmän yleistyminen oli erilaisia painotuksia. Kaikkialla nähtiin lama ja tuotannon tehostamisen tarve keskeisinä tekijöinä. Mutta Tampereella ja Oulussa, joissa talouden liikkumavara oli parempi, nähtiin sisäisten tekijöiden osuus merkittävämpänä. ”Tietysti johto ja johdon esikunta on määritellyt sen ison tavoitteen, kehittänyt tilaaja-tuottajamallia osana strategiatyötä. Sen määrittely on kuulunut selvästi konsernijohdolle ja siihen liittyvä päätöksenteko myös... Kyse oli myös siitä, että oli ihmisiä, jotka halusivat lähteä tekemään jotain uutta – oli henkilökohtaisesta kunnianhimesta myös kyse ja konsernijohdossahan sallittiin kaikki se, mihin päätökset saatiin.” ”Olen toiminut hyvien, pätevien ja ammattietiikaltaan kovan luokan ihmisten kanssa. Minulla on ollut optimistinen käsitys siitä, että nämä ihmiset pystyvät tekemään muutoksia, vaikka heille antaa vapautta enemmän kuin mitä hyvin normeerattu hallinto aiemmin antoi. He ovat kypsiä siihen.” Jyväskylässä ja Turussa korostettiin enemmän ulkoista välttämättömyyttä, mutta Oulussakin ”yhden vuoden kriisiytymistä käytettiin perusteluna näille suurille päätöksille”.

Lähes kaikki haastateltavat korostivat kaupunginjohtajan ja -hallituksen keskeistä roolia tuotantojärjestelmien muutoksissa. Konsernijohdo korosti jäävyssyistä tai tosisaan vastauksissaan eo. tavalla esikunnan ja myös operatiivisen johdon ja vuorovaikutuksen merkitystä. ”Operatiivinen johtaminen on luontevasti ollut hallintokuntatasolla, jossa on järjestetty toimintoja liikelaitosmuotoon niin, että konserniasiantuntemus on ollut siinä käytettävissä. (Kilpailuttamisen) taso määriteltiin konsernitasolla, mutta operatiivinen työhän tehdään hallintokunnissa. Jokainen on tiennyt tehtävänsä ja sen mukaan on toimittu.” Muutosvistarintaa ei ole haluttu korostaa. ”Jokaisessa hankkeessahan on edelläkävijät ja perässä kulijat.”

### 3.3 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän tuloksellisuudesta

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuskirjallisuuden pohjalta hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän tuloksellisuuden arviointia. Se on osoittautunut käytännössä ainakin tällä hetkellä ongelmalliseksi sekä käsitteiden määrittelyn että mittaamisen osalta. Tässä luvussa käytetään instituutioiden taloustieteen käyttämää ohjausjärjestelmän käsitettä samassa mielessä kuin edellisessä luvussa käytettiin palvelujen järjestämisen toimintatapakäsitettä, kun kuvattiin kaupunkien käytäntöjä.

Aluksi käsitellään hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen järjestelmän ominaisuuksia ja erilaisia tuloksellisuuskäsitteitä (luku 3.3.1) ja niiden käyttöä tulosten ja kustannusten arvioinnissa ja järjestelmien vertailussa (3.3.2). Luvussa 3.3.3 käsitellään transaktiokustannusteorian pohjalta palvelujen järjestämiskustannuksia sekä ohjausjärjestelmien ominaisuuksia ja suorituskykyä. Lopuksi tarkastellaan tilaaja-tuottajamallia ohjausjärjestelmänä ja sen tehostamismahdollisuuksia näennäismarkkinoiden avulla (3.3.4).

#### 3.3.1 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen ohjausjärjestelmän ominaisuuksia ja niiden tehokkuuden arvioinnin ongelmia

Hierarkkista ja markkinasuuntautunutta toimintatapaa ja niiden ominaisuuksia on selvitetty monissa kaupunkien tilaaja-tuottajamallia koskevissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Tarkastelunäkökulma on ollut sekä hallinnollinen että taloudellinen. Tässä luvussa niitä käsitellään suppeammin. Järjestelmiä ja niiden ominaisuuksia tarkastellaan niiden tuloksellisuuden ja valinnan näkökulmasta. Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet ja niiden jäsentely on esitetty kuviossa 4 (s. 11).

#### Hierarkkisen järjestelmän ominaisuuksia

Perinteisesti kunnat ovat tuottaneet palvelunsa pääosin omalla organisaatiollaan. Tällöin ohjausjärjestelmänä on ollut organisaation hierarkia ja sen vallankäyttö. Ohjaavina organisaatioina ovat kunnanvaltuusto, -hallitus ja -johto sekä toisaalta lautakunta ja toimialan johto. Ohjattavina organisaatioina ovat tuotantoyksiköt, jotka nekin on organisoitu hierarkkisesti. Varsinainen palvelutoiminta tapahtuu tuotantoyksiköiden alimmalla tasolla.

Keskeisiä ohjauksen välineitä ovat säädökset ja ohjeet sekä talousarviot ja toiminta- ja taloussuunnitelmat. Ohjaus on resurssiohjausta, joka koskee sekä henkilöstöä (määrä ja laatu) että toimintamäärärahoja. Resurssien käyttö ohjeistetaan. Edellä kuvatussa hajautetummassa tulosohjatussa järjestelmässä ohjausvaltaa ja resurssiohjausta on siirretty organisaatiossa alaspäin, mutta ohjausjärjestelmänä on säilynyt edelleen hierarkia.

Tuotannon tehokkuuden arvioinnin kannalta oleellisia elementtejä ovat tuotteet sekä niiden kustannukset ja vaikuttavuus. Palvelut eivät ole itse tarkoitus, vaan niiden vaikutukset esimerkiksi hyvinvointiin ja ympäristöön. Palvelut ovat vain välineitä vaikuttavuuden aikaansaamiselle (esim. Meklin 2002, 86–92). Tuotteita ei ole

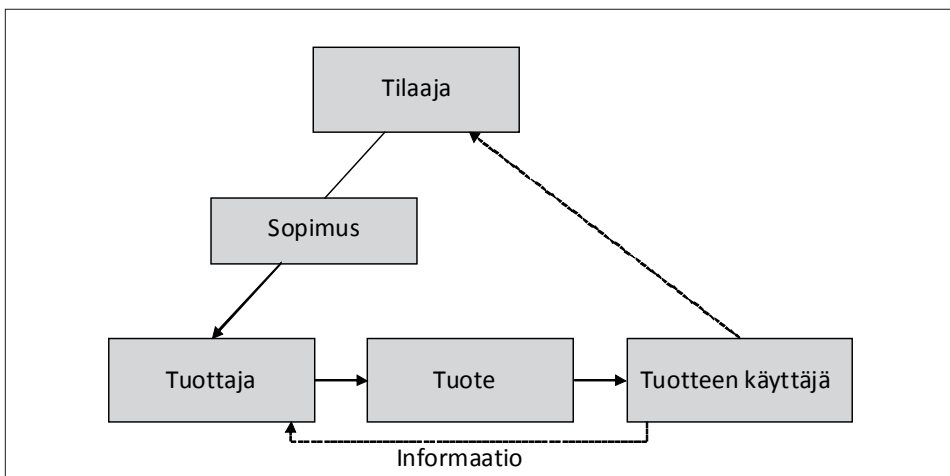
hierarkkisessa järjestelmässä aiemmin juurikaan määritelty. Tuotteiden määrittely ja hinnoittelu on viime vuosina lisääntynyt myös omassa tuotannossa markkinasuuntaisten toimintatapojen yleistyessä. Myös haluttujen vaikutusten määrittely on ollut vähäistä tai ainakin epäsystemaattista tehokkuuden arvioinnin kannalta. Hierarkkisen toimintatavan kirjoittamaton tausta-ajatus on, että toiminnan vaikuttavuus varmistuu ”oikeiden resurssien” sekä resurssien ”oikean käytön” avulla (Kallio ym. 2006, 21). Toimintatavan vaikuttavuuden arviointia tarkastellaan myöhemmin strategisen johtamisen yhteydessä luvussa 4.3.3.

### Markkinasuuntautunut toimintatapa

Tilaja-tuottajamalliin ja laajemmin myös markkinasuuntaiseen toimintatapaan liittyvä käsitteistö ja myös ajattelutavat ovat käytännössä valitettavan selkiintymättömiä. Käytännössä termejä käytetään epämääräisesti ja määrittelemättä, mikä aiheuttaa ongelmia mallista käytävässä keskustelussa (emt. 22). Osittain tämä johtuu siitä, että malleille on monenlaisia konteksteja ja kehittämisevaihtoehtoja. Käsitteistöä on pyritty selkeyttämään eri tutkimuksissa.

Määrittelimme yhdentoista suurehkon kaupungin yhteisessä projektissa, jossa myös kaikki tutkimuskaupungit olivat mukana, tilaja-tuottajamallin seuraavasti (Efektia 2004, 14): Tilaja-tuottajamalli on ohjausjärjestelmä ja organisaatiomuoto, jossa konsernijohdon (valtuusto, hallitus ja kaupunginjohtaja) tai sen valtuuttaman tilaajan ja sopimusosapuolena toimivan tuottajan roolit on eriytetty ja joiden toimintaa ohjataan sopimuksilla. Mallin menestyksekkään toteuttamisen todettiin edellyttävän mm. asiakaslähdeistä toimintaa, kumppanuusajattelua ja verkostoitumista, hankinta-, kilpailuttamis- ja sopimusosaamista, palveluprosessien määrittelyä, tuotteistamista ja hinnoittelua, laadun määrittelyä ja hallintaa ja kehittyntä laskentajärjestelmää.

Määrittely oli tietoisien väljä, jotta kaikkien kaupunkien hyvinkin erilaiset mallit mahtuivat sen puitteisiin. Taloustieteen ja tehokkuuden arvioinnin kannalta määrittely on syytä täydentää. Tällöin mallit sisältävät kuvion 10 mukaiset peruselementit.



Kuvio 10. Markkinasuuntautuneen mallin peruselementit (Meklin 2006, 309)

Markkinasuuntautuneen toimintatavan soveltaminen kunnan hierarkiaan tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että hierarkia jaetaan kahtia ja erotetaan tilaajat ja tuottajat. Ohjaus tapahtuu tilaajan ja tuottajan välisin sopimuksin, jossa sovitaan ensisijaisesti tuotteista, niiden määrästä ja hinnoista. Kunta ymmärretään tällöin palvelujen järjestäjäksi. Markkinasuuntautuneet toimintatavat hajottavat hierarkkisen toimintatavan valtasuhteet, käskytyksen, budjetoinnin ja ohjauksen. Keskeinen ero hierarkkiseen toimintatapaan on se, että toimijoiden suhteet muuttuvat ostaja/tilaaja - myyjä/ tuottajasuhteeksi (Meklin 2006, 308).

### Toimijoiden roolit tilaaja-tuottajamallissa

Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä hierarkkisen toimintatavan käsky- ja resurssiohjaus muuttuu siis sopimuksilla tapahtuvaksi ohjaukseksi. Osapuolten välisten sopimusten kohteena ovat tuotteet, joita tuottaja tuottaa palvelun käyttäjälle, joita ovat ensisijaisesti kuntalaiset. Käyttäjä voi olla myös kunnan oma organisaatioyksikkö. Tilaajina toimivat yleensä lautakunnat ja niiden alainen toimialan johto. Myös keskushallinto voi toimia tilaajana varsinkin pienemmissä kunnissa, joissa tosin käytetään vähän mallia. Tilaajatoimintojen valmistelu ja täytäntöönpanotehtävät on joissakin kaupungeissakin esimerkiksi Tampereella sijoitettu konsernihallintoon.

Kaupungille muodostuu tilaaja- ja tuottajaroolin lisäksi mallissa myös rahoittajan ja omistajan roolit. Tilaaja- ja rahoittajaroolit kuuluvat kiinteästi yhteen samoin kuin tuottaja- ja omistajaroolitkin. Konsernihallinto ohjaa yleensä tilaajia rahoituksen ja tuottajia omistamisen kautta. Se koordinoi, kontrolloi ja sopeuttaa tilaajien ja tuottajien toimintaa konserniedun mukaiseksi. Sopijaosapuolet sopeutuvat käytännössä myös autonomisesti konsernijohtoon päättämien periaatteiden mukaisesti.

Tuottajana voi periaatteessa toimia kunnan oma sisäisen tai ulkoisen konsernin tuotantoyksikkö tai yksityisen sektorin tuotantoyksikkö. Kunnan omat tuotantoyksiköt voivat olla nettoyksiköitä, liikelaitoksia, osakeyhtiöitä tai kuntayhtymiä. Tällöin puhutaan sisäisestä tilaaja-tuottajamallista, sopimusohjausmallista tai tulosohtausmallista. Tilaajien ja tuottajien suhde on kumppanuus eikä kunta yleensä tällöin kilpailuta tuottajia. Markkinasuuntautuneisuus näkyy siinä, että tuotteilla on hinnat ja tehokkuuskannustimena käytetään kilpailuttamisen uhkaa ja tuotteiden vertailuhintojen synnyttämää painetta tuotannon tehostamiseen (Kallio ym. 2006, 26–30).

Palvelujen hankinta ulkoisesta konsernista, markkinoilta tai kolmannelta sektorilta perustuu pääosin kilpailuttamiseen. Palvelujen hankinta sisäisen konsernin lisäksi myös kuntayhtymiltä, uudenaikaisilta liikelaitoskuntayhtymiltä, perustuu yleensä kumppanuus- ja sopimusmenettelyyn. Jos kunnan liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä aikoo osallistua kilpailuun, edellytyksenä on liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen, jolloin liikelaitos voi saada toiminta-avustusta kuntalain muutoksen mukaan vain tiettyihin tarkoituksiin ja enintään niistä aiheutuvien kustannusten määrän.

Joidenkin tutkijoiden mukaan tilaaja-tuottajamalli on ensisijaisesti menetelmä, jolla kilpailuelementti tuodaan mukaan kunnalliseen palvelutuotantoon. Näin ei kuitenkaan ole ollut ainakaan tutkimuskaupungeissa. Toimintatavan käyttöönotto ei edellytä kilpailuttamista eikä tuo markkinaehtoisuutta kunnan palvelutuotantoon. Mallissa on kuitenkin markkinamaisia piirteitä. Tilaajan ja tuottajan suhde vastaa pää-



piirteissään ostajan ja myyjän suhdetta markkinoilla. Tärkein ero on siinä, että kunta tilaajana ”ostaa” tuotteita ensisijaisesti kuntalaiselle ja vastaa tehtävien hoitamisesta. Tätä vastuuta ei voi siirtää tuottajalle. Kilpailuttamista mallin tehostamisessa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.4.

Tilaajan tulee tietää mitä tuotteita ja mistä se ostaa kuntalaiselle. Tilaajan vastuuseen kuuluu myös haluttujen vaikutusten aikaansaaminen ostettavilla tai tuotettavilla palveluilla. Vaikuttavuutta on sopimusperusteisesti lähes mahdotonta ”ostaa”, joten tilaajan vastuulle jää palvelujen järjestämisen ja oikeiden tuotteiden hankinnan suunnittelu niin, että haluttu vaikutus saavutetaan. Suunnittelulla ja tuotteiden yksilöinnillä tilaaja pyrkii saamaan aikaan mahdollisimman hyvän tuotteiden vaikuttavuuden. Ellei tuotteilla ole suoria tai asiakasvaikutusten kautta saavutettavia yhteiskunnallisia vaikutuksia, niiden järjestäminen ja tuotanto tapahtuu yleensä markkinamekanismien kautta.

Halutun vaikuttavuuden suunnittelu ja osto tuotteiden kautta markkinoilta tai omilta funktionaalisesti organisoiduilta tuottajilta voi olla niin ongelmallinen asia, että kumppanuusmenettely voi tulla hankintamenettelyä edullisemmaksi. Kuntalaiset tarvitsevat usein palvelujen muodostamia kokonaisuuksia, palveluketjuja. Tällöin tilaajien ja tuottajien osaamista edellyttävät, yhteistyönä suunnitellut palvelu- ja tuotantoprosessit voivat saada paremman kustannusvaikuttavuuden kuin yksittäisten palvelujen kilpailuttamisella saavutettu alhaiseen hintaan perustuva ratkaisu (emt. 33–36).

Sopimusprosessi voi perustua siis kilpailuttamiseen tai kumppanuuteen tai molempien yhdistelmään. Ideaalitalanteessa tilaajien ja tuottajien tulee olla tasavertaisessa asemassa sopimusosapuolina. Yleensä tilaaja on vahvemmassa asemassa sekä kilpailuttamalla kumppanuusvaihtoehdoissa. Se määrittelee halutut yhteiskunnalliset vaikutukset ja tuotteet kilpailuttamisvaihtoehdossa. Kumppanuudessa tilaaja hallitsee määrärahojen haltijana neuvottelutilannetta ja sopeutuminen muutokseen voi jäädä pelkästään tuottajalle. Konsernijohto joutuukin usein sisäisessä kumppanuudessa tukemaan tuottajia ja niitä ohjaavia johtokuntia konserniedun saavuttamiseksi. Ulkoisessa kumppanuudessa ongelmana voi olla ulkoisten tuottajien parhaan osaamisen saaminen koko palveluprosessin kehittämiseen tai toisaalta heidän parempi neuvottelu- ja/tai tuotanto-osaaminen sekä yhteistyöprosessin hallinta.

## Ohjausjärjestelmien tuloksellisuudesta ja sen arvioinnista

Hierarkkiseen järjestelmään ja sen resurssiohjausmalliin sisältyy vain vähän tehokkuuskannustimia. Hierarkkiseen järjestelmään ei myöskään sisälly kannusteita tuotteiden tai niiden vaikutusten nimeämiseen. Resurssien hankkimiseen osoitettava rahamäärä määräytyy budjettiprosessissa. Malliin sisältyy hyvän taloudellisen kasvun aikana inkrementaalinen lisäsjattelu. Kaikki yksiköt ja kustannuslajit kasvavat tasaisesti tuotteiden määrän, laadun tai tarpeiden muutoksesta riippumatta. Taloudellisen kasvun aikana mallilla on taipumus toimia dekrementaalisesti: kaikenlaisia menoja leikataan juustohöyläperiaatteella (Meklin 2006, 306–307).

Markkinasuuntaisiin toimintoihin sisältyy luonnostaan kustannustehokkuuskannustin. Tilaajat vertailevat tuotteita ja tuotteiden hintoja. Tilaajan pitäisi pyrkiä hankkimaan vaikuttavuudeltaan mahdollisimman edullinen tuote. Myös tuottajien



on kiinnitettävä erityistä huomiota tuotteisiin (ja niiden hintoihin), sillä niiden on pyrittävä minimoimaan omat kustannuksensa. Tämän ajatuskulun mukaan markkinasuuntautuneet toimintatavat tuovat kannustimia kustannustehokkuuteen kilpailun, kilpailun uhkan tai tuottajien vertailumahdollisuuksien kautta (emt. 309).

Pelkät tehokkuuskannustimet ja tuotteiden kustannukset eivät ratkaise järjestelmien tehokkuutta. Myös palvelujen järjestämisen ja tilaamisen kustannukset vaihtelevat eri toimintatavoissa. Myös järjestelmien hallinnan kustannuksiin vaikuttavat omat kannustimensa. Lisäksi hallinnollisella kontrollilla, sopeutumistavoilla ja sopimusmenettelyillä on vaikutuksensa järjestelmien kustannuksiin (ks. kuvio 15 s. 84). Lisäksi järjestelmien kustannuksien voidaan olettaa riippuvan tuotettavien palvelujen laadusta ja eri tuotannon tekijöiden käyttömahdollisuuksista.

Edellä kuvatut tilaaja-tuottajamallin ominaisuudet osoittavat, että sen luomisessa markkina-ajattelulla on ollut keskeinen merkitys. Ostajan ja myyjän suhde, tuottajien kilpailu ja sopimusmenettely ovat markkinoiden keskeisiä elementtejä. Niiden on arvioitu tehostavan myös kuntien palvelutuotantoa. Oman palvelutuotannon tehostaminen ja kilpailukyvyyn parantaminen sekä palvelujen hankintakustannusten säästöt ovatkin olleet keskeisiä perusteluita tilaaja-tuottajamallin yleistymisessä ja kehittämisessä. Kilpailuttamisen ja kilpailun uhan on nähty tehostavan myös omaa tuotantoa ja säästävän palvelujen hankintakustannuksia. Edellä luvussa 3.2.3 tarkastellut tutkimustulokset ovat tukeneet ajattelua.

Palvelujen järjestämis- ja tilaajakustannusten muutoksista malliin siirryttäessä on vähemmän luotettavaa tietoa. Niiden on katsottu nousseen vain vähän erityisesti toiminnoissa, joissa palveluja on ostettu ennenkin ulkoa. Tuotannon ja tilaamisen kokonaiskustannusten on osoitettu tällöin laskeneen (Efektia 2004). Sen sijaan toiminnoista, joissa kilpailuttamismahdollisuuksia on vähän tai joissa toimivia markkinoita ei ole, mallin käyttöönoton vaikutuksista on vähän tietoa. Tutkimuskaupungeista sitä on vain Oulusta. Myöskään mallin vaikutuksista palvelujen laatuun, asiakassuuntautuneisuuteen ja vaikuttavuuteen ei ole tällaisista toiminnoista juurikaan tietoa.

Palvelutuotantojärjestelmien valinnan kannalta pitää pystyä arvioimaan kokonaiskustannusten lisäksi erikseen sekä tilaajan että tuottajan kustannuksia. Toisen arvioitavan kokonaisuuden muodostavat tulokset, mitä kustannuksilla on saatu aikaan. Ovatko tilaajan asettamat ja/tai sovitut tavoitteet toteutuneet ja millaisia vaikutuksia toiminnalla on ollut. Tilaajan ja tuottajan toiminnan tehokkuutta on pystyttävä arvioimaan erikseen. Oman lisänsä arviointiin tuo mallin konsernijohtamisen vaikutukset tilaajien, tuottajien ja kokonaisuuden tehokkuuteen. Kaikki tämä edellyttää aluksi erilaisten tuloksellisuuskäsitteiden tarkastelua ja mallien kustannusten ja tuotosten erojen analysointia.

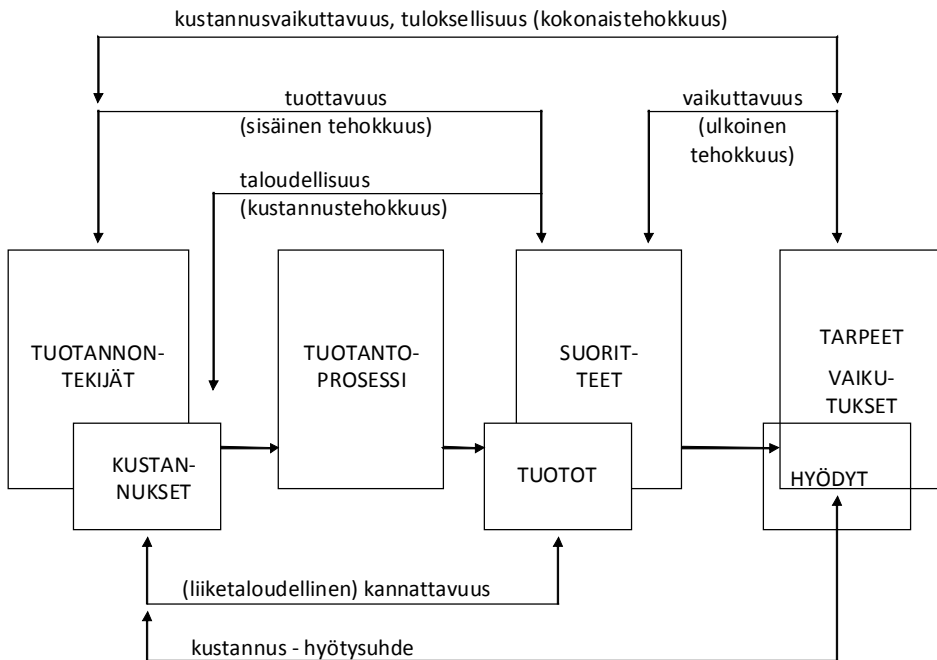
### **Erilaisia tuloksellisuuskäsitteitä**

Eri järjestelmien ja mallien tehokkuuden arvioinnissa käytettävät käsitteet vaihtelevat käytännössä merkittävästi. Myös tutkimuskirjallisuudessa ja taloustieteen eri lohkoilla käsitteitä käytetään jossain määrin eri tavoin. Myös arvioinnin taustateoriat ja -ajattelu vaikuttaa käsitteisiin ja niiden käyttöön.

1990-luvun hallinnonuudistusten aikaan tuloksellisuudesta puhuttiin vielä lähinnä

hallinnon tehokkuutena, joka kuvaa lähinnä hallinnollisen ohjauksen aikaansaannoksia. Tulosjohtamisen yleistyminen ja budjetointimuutokset muuttivat ohjausmenetelmiä. Niillä luotiin edellytyksiä myös tuloksellisuuden parantamiseen palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Muutokset liittyivät länsimaissa yleistyneeseen vastinetta rahalle (value for money) -ajatteluun. Alettiin käyttää termejä taloudellisuus (Economy), tehokkuus (Efficiency) ja vaikuttavuus (Effectiveness). Puhuttiin 3E:stä tuloksellisuuden määrittelyssä ja lisäämisessä.

Budjetointiuudistus selkeytti tuloksellisuusajattelua. Siinä painopiste siirtyi panosohjauksesta (resurssien jaosta) tulosohjauksen (aikaansaannosten) suuntaan. Päätöksentekijät asettivat enemmän vaatimuksia sille, mitä resursseilla piti saada aikaan. Myös resurssien tarve ja rahoitus kytkettiin haluttuihin tuloksiin. Alettiin jopa käsittää, että määrärahat ovat palvelujen tuottajille tavallaan ”tuloja” siitä mitä he olivat aikaansaaneeet. Tuloksellisuuden mittaus ja tulostavoitteiden asettaminen osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi. Kuviossa 11 on esitetty erilaisia tuloksellisuuskäsitteitä Meklinin (2002) pohjalta.



Kuvio 11. Tuloksellisuuskäsitteistö (Meklin 2002 ja 2008, täydennettynä)

Julkisten organisaatioiden tuloksellisuudessa on kysymys siitä, että toimintayksiköt käyttävät rajalliset tuotantomahdollisuutensa mahdollisimman hyvin yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Toimintayksiköiden prosesseissa voidaan erottaa ainakin neljä periaatteellista osaa eli tuloksellisuustekijää:

- Kannattavuus on suoritteista saatujen tuottojen ja tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten tai kulujen erotus tai suhde (Meklin 2002, 84). Se on mahdollista laskea tarkasti liiketoiminnassa.
- Taloudellisuus (Economy) kuvaa (palvelu)suoritteiden ja kustannusten suhdetta. Kustannusten vähentäminen ja/tai tuotannon lisääminen parantaa taloudellisuutta (Kivistö 2003, 29).
- Tuottavuus kertoo tuotetun palvelun ja panosmäärän välisen suhteen. Toiminta on sitä tuottavampaa mitä vähemmän tuotannon tekijöitä tarvitaan tietyin palvelun tuottamiseen tai mitä enemmän palveluja tuotetaan tietyillä tuotannontekijöillä (esimerkiksi henkilöstöllä) (Kivistö 2003, 29). Käsite on lähellä (sisäisen) tehokkuuden (efficiency) monimerkityksistä käsitettä, jota voidaan käyttää silloin, kun toimintaa suhteutetaan johonkin standardiin. Siitä käytetään tilanteesta riippuen myös teknisen tai tuotannollisen tehokkuuden käsitteitä.
- Vaikuttavuus (effectiveness) on tulkittu usealla tavalla, mutta tulkinta näyttää aina koskevan tuotoksilla aikaansaattavia vaikutuksia. Vastiketta rahalle -ajattelussa vaikuttavuus ilmenee vastauksena kysymykseen, millaisia vaikutuksia toiminnalla, voimavarojen käytöllä on kohteena olevaan ilmiöön ja miten asetetut tavoitteet on saavutettu (Vakkuri ja Meklin 1998, 82–83). Panos-tuotostmallissa laatua pidetään vaikuttavuuden osana ja edistäjänä (Meklin 2008, 17, 20). Vaikuttavuudella kuvataan usein myös palvelutarpeen tyydyttämisen astetta tai asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vaikuttavuus voidaan nähdä myös palvelujen järjestämisen tuloksellisuutena.

Käytännössä ja myös hallintotieteissä ja instituutioiden taloustieteessä käytetään usein sisäisen, ulkoisen ja kokonaistehokkuuden käsitteitä, jotka ovat epämääräisempiä kuin edellä kuvatut käsitteet. Tällöin sisäinen tehokkuus on lähellä tuottavuuden käsitettä ja ulkoinen tehokkuus lähellä vaikuttavuuden käsitettä. Ne ovat alakäsitteitä kokonaistehokkuudessa, joka on lähellä kustannusvaikuttavuuden käsitettä. Tässä tutkimuksessa pyritään käyttämään täsmällisempiä tuloksellisuuden ja sen alakäsitteiden taloudellisuuden/tuottavuuden ja vaikuttavuuden käsitteitä. Varsinkin luvussa 5 käytetään kuitenkin asiakirjojen ja hallinnon käytännön mukaisesti sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden käsitteitä.

Tuloksellisuuden tulokinnassa käytetään käsitteitä verorahoitteisen toiminnan mukaisesti, koska tutkimus käsittelee vain kunnan järjestämää toimintaa. Markkina-rahoitteisessa toiminnassa käsitteitä tulkitaan toisin (emt. 18–19).

Käsitteiden operationalisointi ja niiden kuvaamien tekijöiden mittaaminen on helppoa panosten/kustannusten ja tuotosten/suoritteiden osalta kuntien nykyisissä laskentajärjestelmissä. Sen sijaan vaikutusten ja kustannusvaikuttavuuden arviointi on ongelmallista, koska vaikutuksia on vaikea mitata eikä kustannusten ja vaikutusten suhdetta voida luotettavasti määritellä. Lisäksi on huomattava, että tehokkuuden arvioinnissa ei ole kyse pelkästään tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta sinänsä, vaan ennen kaikkea niitä kuvaavan mittaritiedon tuottamisesta ja tiedon tulkinnan ongelmista (Mintzberg 1989, 331).

## Panos-tuotos- ja BSC-ajattelu tuloksellisuuden arvioinnissa

Edellä oleva kuvion 11 käsitteistö perustuu panos-tuotosajatteluun. Se on ollut kunnissa jo ainakin parinkymmenen vuoden ajan tuloksellisuusajattelun perustana. Tämä on vain korostunut, kun tarpeet ovat kasvaneet resursseja enemmän. Uudet tarkastelumallit (mm. BSC- ja laatuajattelu) ovat tulleet myöhemmin käyttöön ja niistä jää näkökulmia syventämään panos-tuotosmallia (Meklin 2008, 21).

Mallissa tuloksellisuus nähdään onnistumisena panos-tuotossuhteessa. Erilaisissa tuloksellisuuden arviointimalleissa a) käsite pohjautuu suoraan panos-tuotosmalliin tai rakentuu pääosin sen varaan, b) panos-tuotosmalli on tulkittavissa osaksi tuloksellisuuden tulkintamallia tai c) on taustalla, mutta ei näyttävästi esillä (emt. 16–17).

Laatuajattelussa ja -johtamisessa halutaan korostaa määrän rinnalla tai sijassa vaikeammin mitattavaa laatua. Määrä ja laatu on kuitenkin nähtävä tuotoksen alakäsitteinä. Laatu liittyy erityisesti vaikuttavuuteen. Sitä on pidetty vaikuttavuuden vieruskäsitteenä, sen osana tai sen edistäjänä. Viime mainittu tulkinta on sopusoinnussa panos-tuotosajattelun kanssa. Tämän mukaan laatu ei ole itseisarvo, vaan alisteinen vaikuttavuudelle (emt. 19–20).

Tässä tutkimuksessa ei tarkastella laatuajattelua, koska se ei yleistynyt kuntien strategisessa konsernijohtamisessa. Sen sijaan BSC-ajattelu sai siinä merkittävän aseman. Miten BSC-ajattelu liittyy panos-tuotospohjaiseen tuloksellisuusajatteluun? Meklin (emt. 20) löytää niistä yllättävän paljon yhteistä. Mallit käyttävät vain eri käsitteitä:

1. Asiakkaat vs. tuotokset ja tarpeet. Tuloksellisuusajattelussa vaikuttavuus usein määritellään aikaansaatuna muutoksena asiakkaassa tai yhteiskunnassa.
2. BSC nostaa itsenäiseksi näkökulmaksi oppimisen ja kasvun pitkän tähtäyksen onnistumisen edellytyksenä. Panos-tuotosmallissa henkilöstö nähdään voimavarana, panoksena tuotoksen aikaansaamiseksi. Se sisältyy mallin taloudellisuuteen ja tuottavuuteen.
3. Kummassakin mallissa yhtenä osana on prosessi. Sillä kuvataan organisaation taloudellisuutta ja tuottavuutta (sisäistä tehokkuutta).
4. BSC nostaa ylimmäksi näkökulmaksi omistajat. Julkishallinnossa yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee keskeiseksi näkökulmaksi.

Tässä tutkimuksessa BSC-malli liittyykin kiinteästi tuloksellisuuden tarkasteluun panos-tuotosmallin ohella. Se johtuu myös siitä, että tutkimuskaupungit käyttävät sitä strategisen johtamisen tavoitteiden asettelussa ja niiden toteutumisen arvioinnissa. Mallia, sen näkökulmia ja niiden liittymistä panos-tuotosmalliin tarkastellaan tarkemmin strategisen johtamisen yhteydessä luvussa 4.3.3.

## Tuotteiden ja niiden tuloksellisuuden määrittely

Hierarkkisessa järjestelmässä ei ole perinteisesti määrittely tuotteita, vaan suoritteita, joille laskettiin yksikkökustannuksia. Palvelutuotannon tehokkuutta arvioitiin suoritekustannusten avulla. Vaikka suoritekustannusten laskennasta oli suosituksia, tulokset eivät olleet vertailukelpoisia. Kunnat kohdistivat hallinnon kustannuksia eri tavoin suoritekustannuksiin. Silloin ei puhuttu palvelujen järjestämiskustannuksista, vaan

yleiskustannuksista.

Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyessä on myös hierarkkisessa järjestelmässä alettu puhua tuotteista, jotka voidaan määritellä palvelu- tai suoritepa- ketiksi (Meklin 2006, 307). Tuotteita on alettu myös hinnoitella. Tuotteen hinta kuvaa tuotannon taloudellisuutta/kustannustehokkuutta. Sitä voidaan käyttää palveluprosessien sisäisen tehokkuuden arviointiin. Tuotteiden ja niiden hinnan määrittelyssä on yleistymässä, myös hierarkkisessa järjestelmässä, tapa, jossa palvelujen järjestämiskustannuksia ei kohdisteta tuotteille. Näin vertailukelpoisuus markkinasuuntautuneen ja -ehtoisen järjestelmän tuotekustannuksiin paranee.

Tuotteiden nimeämiseen ja tuotteiden todellisten kustannusten laskemiseen ei toimialoilla eikä yksiköissä ole pakkoa. Tuotteiden kustannusten selvittämistä tarvitaan lähinnä tilastollisia tarpeita varten. Tilastollisessa tiedonkeruussa käytetään usein perustana sijaissuoritteita, ei tuotteita.

Markkinasuuntautunut toimintatapa kiinnittää väistämättä huomion tuotteisiin. Ne on nimettävä kilpailutilanteessa tarjousten pyyntövaiheessa ja tarjouksissa. Myös sisäisen tilaaja-tuottajamallin sopimukset perustuvat pääosin tuotteisiin ja hintoihin. Mallien toimimisen edellytyksenä on tuotteistaminen. Tuotteistaminen poikkeaa kunnissa jossain määrin yksityissektorista. Merkittäviä eroja ovat ainakin (emt. 311–313):

1. Kuntien järjestämät palvelut ovat yksityishyödykkeiden lisäksi myös julkis- tai julkisluonteisia hyödykkeitä, joista vain osa voidaan tuotteistaa.
2. Kuntien pitäisi pyytää tarjouksia vaikuttavuudesta, sillä tuotteet ovat välineitä vaikutusten aikaansaamiseksi. Kun vaikuttavuuden arviointi on käytännössä vaikea, voidaan päätyä halpoihin tuotteisiin, joiden vaikuttavuus on huono.
3. On pohdittava, onko hankittava yksittäinen tuote vai palveluketju (tai prosessi).
4. Sisältyykö tuotekokonaisuuteen ydinpalvelun lisäksi myös liitännäis- ja tukipalveluja ja miten ne sovitetaan yhteen taloudellisessa arvioinnissa?
5. Miten tilattavan tuotteen laajuus määritellään?
6. Minimoiko kunta kustannuksiaan lisäämällä kuntalaisten kustannuksia?

Tarjousten pyytäminen vaikuttavuudesta on käytännössä merkityksellistä vain, jos kunta ei edes järjestä palvelua, vaan toimii vain sen maksajana/ostajana. Tällainen tilanne vallitsee pääosassa erikoissairaanhoidon palveluja ja kokonaan ulkoistetuissa palveluissa eikä sitä käsitellä tässä tutkimuksessa. Kunnan järjestämissä palveluissa järjestäjä vastaa tuotosten vaikuttavuudesta. Tilattavat tuotteet on suunniteltava ja järjestettävä niin, että niillä saavutetaan mahdollisimman hyvä kustannusvaikuttavuus. Tuotteiden ostaminen omilta tai ulkopuolisilta tuottajilta vaikuttaa lähinnä tuotteiden hintaan. Järjestäjä/tilaaja ja tuottaja voivat kuitenkin yhteistyössä parantaa kustannusvaikuttavuutta, jolloin tilaajan tehtäviä voi siirtyä tuottajille. Vastuu vaikuttavuudesta kuntien järjestämissä palveluissa säilyy kuitenkin aina palvelun järjestämisestä vastaavalla organisaatiolla.

Vaikutusten arviointi varsinkin, jos ne nähdään kuntalaisten tarpeiden tyydyttämisenä tai niiden yhteiskunnallisina vaikutuksina, on hyvin ongelmallista. Yhteiskunnalliset vaikutukset ilmenevät usein vuosien kuluttua ja tietyn palvelun vaikutusten selvittä-

minen niihin ei usein onnistu edes erillisten tutkimusten avulla. Siksi vaikuttavuutta on ryhdytty arvioimaan suhteessa poliittisten päätöksentekijöiden asettamiin tavoitteisiin. Tässä arvioinnissa poliittisilla näkökulmilla (tarkastuslautakunta) on keskeinen rooli. Tästä on se seuraus, että kun kuntien tavoitteet koskevat eri asioita, niiden palvelujen vaikuttavuuden vertailu on mahdotonta ilman erillisiä tutkimuksia.

Tuloksellisuuden, kustannusvaikuttavuuden vertailu kuntien kesken onkin lähes mahdotonta ilman pitkäaikaisia erillistutkimuksia. Käytännössä kuntien palvelutoiminnan tuloksellisuutta joudutaan arvioimaan sen kustannusten avulla. Sen lisäksi voidaan mitata palvelujen tuotoksia, suoritteita ja laskea niiden kustannuksia. Näin voidaan arvioida palvelutuotannon taloudellisuutta, mutta senkin arvioinnissa ja vertailussa hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa on ongelmia.

### 3.3.2 Kustannusten arviointi hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa

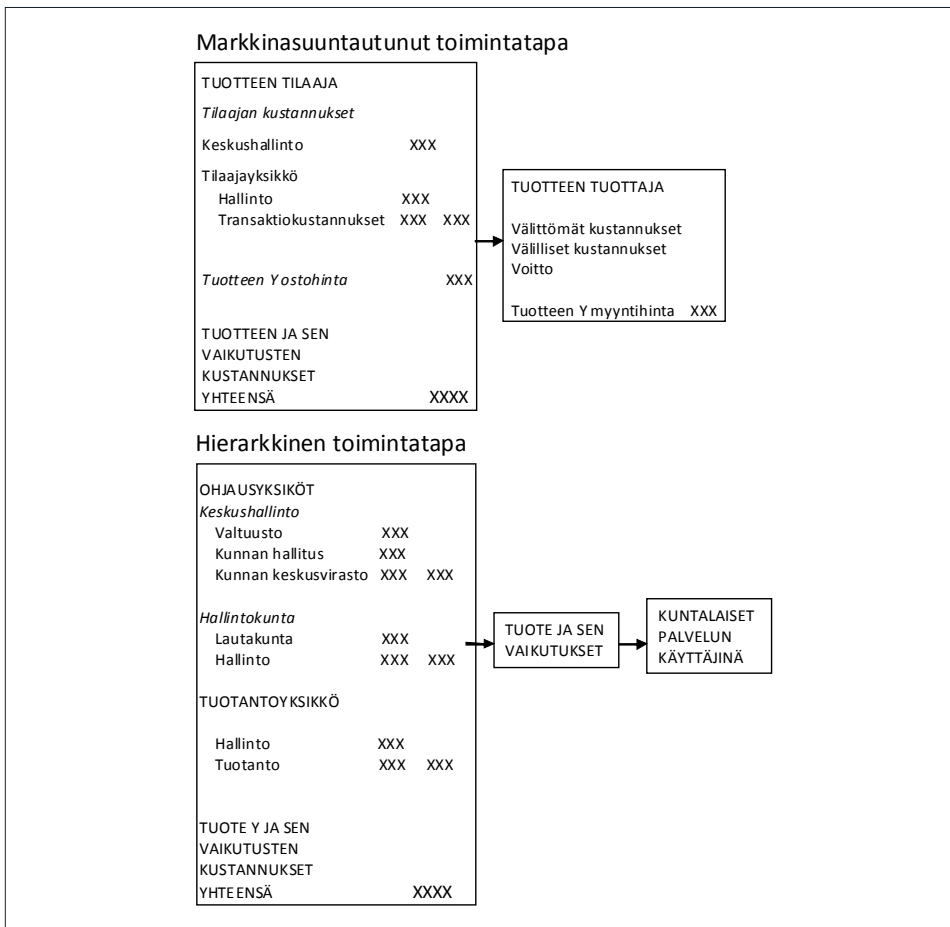
Kustannukset ja tuotteen hinta eri toimintatapavaihtoehdoissa

Helin ja Valkama (1995, 82–86) ovat jakaneet eri tuotantotapavaihtoehdoista aiheutuvat kustannukset neljään ryhmään:

1. Tuotantokustannukset ovat varsinaisesta tuotannosta aiheutuvia kustannuksia.
2. Transaktiokustannukset, jotka aiheutuvat tarjouspyyntöjen valmistelusta, tarjousten vertailusta sekä sopimusten valmistelusta ja valvonnasta.
3. Ulkoiskustannukset, jotka ovat tuotantotapavalinnasta ulkopuolisille talousyksiköille aiheutuvia kustannuksia.
4. Palautekustannukset, jotka ovat ulkopuolisista talousyksiköistä kunnalle takaisin palautuvia kustannuksia.

Tuotantotapavaihtoehtojen valinnan kannalta merkittäviä ovat heidän mukaansa tuotanto- ja transaktiokustannukset. Pelkkien toiminnan hetkellisten tuotanto- tai transaktiokustannusten perusteella ei palvelutuotantojärjestelmää voi valita. Ulkoisen tuotannon kustannukset vaihtelevat markkinatilanteen mukaan. Myös transaktiokustannukset vaihtelevat niin, että ne ovat toimintatavan muutoksen alkuvaiheessa suurimmillaan. Oppimisen ja rutiinien kehittymisen myötä niiden voidaan olettaa kääntyvän laskuun (Valkama ym. 2004, 56).

Myös oman ja ulkopuolisen tuotannon kokonaiskustannusten perusteella on vaikea käytännössä tehdä valintoja tuotantotapavaihtoehtojen välillä, vaan se tapahtuu tuotekohtaisesti. Meklin (2006, 305–315) on vertailut tuotteiden kustannusrakenteita hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa. Vaikka hierarkkisessa toimintatavassa (kuvio 12) tuotteita ei aina nimitäkään, aikaansaannoksilla on aina kustannuksensa, jotka syntyvät hierarkian eri tasoilla. Tuotteen välittömät kustannukset syntyvät tuotantoyksiköissä. Välillisiä kustannuksia, jotka kunnissa ovat yleensä kiinteitä, voidaan vyöryttää tai kohdentaa sisäisellä laskutuksella tuotteille. Tämä toteutuu yleensä maksullisessa toiminnassa ja se on tehtävä, jos halutaan verrata omien ja ostopalvelujen kustannuksia.



Kuvio 12. Tuotteen kustannusrakenne hierarkkisessa ja markkinasuuntautuneessa toimintatavassa (Meklin 2006)

Kustannuslaskentaoppien mukaan laskentatilanne määrää sen, miten ratkaistaan kustannusten laajuus-, arvostus-, mittaamis- ja kohdistamisongelmat. Laskentatilanne on erilainen, jos kunta ostaa palvelun ulkoa. Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa tuotteen kustannukset määräytyvät eo. kuvion mukaisesti. Tuotteen hankkimisen kustannukset rakentuvat seuraavasti (emt. 314):

1. Tuotteen ostohinta
2. Tilajan ja tilaamisen kustannukset
  - a) poistuvat tuotanto- ja hierarkiakustannukset (oleellista on arvioida, mitkä kustannukset todella poistuvat)
  - b) säilyvät kustannukset
  - c) uudet syntyvät kustannukset (transaktiokustannukset).

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan palvelutuotteiden hintojen vertailu edellyttää siis hallinnon kustannusten kohdistamista tuotteille ja transaktiokustannusten selvittämistä. Transaktiokustannuksia tarkastellaan seuraavassa tarkemmin.

Hallintokustannusten kohdistaminen riippuu hallinnon järjestämisestä ja johtamisen rakenteista, joita käsitellään luvussa 4. Sen pohjalta pyritään hallinnon kustannukset kohdistamaan palvelujen järjestämiselle ja tuotannolle/ostamiselle, kun toimintatapojen valintaa ja tuloksellisuutta tarkastellaan. Transaktiokustannuksia on tutkimuskaupunkien käytännöissä tarkasteltu varsin vähän eikä palvelujen järjestämiskustannuksiakaan ole eritelty kovin paljon toimintatapojen vertailussa.

## Transaktiokustannusten selvittäminen

Transaktiokustannuksia on määritelty monella tavalla. Jo v. 1937 Coase (1988, 386–405) erotti niissä kolme eri luokkaa: etsintä- ja informaatiokustannukset, kaupan tekemiskustannukset ja kontrollointikustannukset. Transaktiokustannuslaskennan isäksi kutsuttu Oliver E. Williamson on käsitellyt käsitettä monipuolisesti. Hänen mukaansa transaktiokustannusteoria analysoi eri ohjausjärjestelmien suhteellisia suunnittelu-, sopeutumis-, mittaamis-, arviointi- ja valvontakustannuksia (Williamson 1985, 2). Tämän tutkimuksen kannalta kiintoisin on hänen myöhempi laaja käsitteen määritelmänsä (Williamson 1991, 269), jonka mukaan transaktiokustannukset ovat yleisesti ottaen ”taloudellisen järjestelmän pyörittämisen kuluja”. Hän käyttää tällöin myös hallintakustannus-käsitettä.

Organisaation näkökulmasta transaktiokustannukset voidaan määritellä joko suppeasti liiketoimintakustannuksiksi tai laajasti siksi kokonaiskustannusten määräksi, jonka yritys (organisaatio) maksaa olemassaolonsa ja organisaationsa ylläpitämisestä ja liiketoiminnan harjoittamisesta (Kähkönen 2002, 290–291). Tässä tutkimuksessa käytetään laajaa käsitteen määrittelyä, kun vertaillaan ohjausjärjestelmien tehokkuutta. Suppeaa määrittelyä käytetään, kun käsitellään yksittäisten tuotantoratkaisujen ja tuotteiden kustannusten vertailua. Laaja käsite vastaa edellä esitettyä Williamsonin määritelmää ja suppea Meklinin (2006, 314) määritelmää kaikista niistä kustannuksista, joita syntyy ostohinnan lisäksi hankittaessa markkinoilta oman tuottamisen sijasta. Hän lukee kuitenkin tilaajan kustannuksiin (ks. kuvio 12) kunnissa näiden suppeiden transaktiokustannusten lisäksi myös osan keskushallinnon hallintokustannuksista, jolloin päädytään laajan määrittelyn mukaisiin kustannuksiin. Kunnissa laajasti määritelyihin transaktiokustannuksiin kuuluvat perustellusti tilaajan, myös lautakuntien, kustannukset ilman keskushallinnon osuutta, koska sen tehtävistä valtaosa varsinkin nykyisessä konsernihallinnon muodossa kuuluu paikallishallinnon (kuntayhteisön) tehtäviin, kuten viranomaistehtävätkin. Laajat transaktiokustannukset vastaavat siis kunnissa palvelujen järjestämiskustannuksia ja suppeat vastaavat tilaamisen kustannuksia (ks. kuvio 14 s. 79). Tässä tutkimuksessa transaktiokustannus-käsitettä käytetään yleiskäsitteenä. Laajoista transaktiokustannuksista käytetään käytännön mukaisesti palvelujen järjestämiskustannukset ja suppeista käsitettä tilaajakustannukset.

Siirryttäessä hierarkioista markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin (mihin tässä tutkimuksessa keskitytään) on kustannusvaikutuksia tarkasteltava laajemmin kuin tilaajaorganisaation näkökulmasta. Tällöin tilaajakustannukset ovat olemassa uponneina kustannuksina. Mikäli sopimuspohjainen järjestelmä korvaa hierarkkisen järjestelmän, syntyy organisaation muuttamisesta aiheutuvia kuluja. Uponneisiin kustannuksiin lasketaan fyysisen tällöin sidotun pääoman lisäksi myös inhimillisen pääoman mm.



työmotivaation muutosten aiheuttamat kustannukset (Bailey 1999, 292).

Dombergerin (1998, 51–70) mukaan sopimustoiminnan kustannukset koostuvat (suppean määritelmän mukaisista) transaktiokustannuksista, valvonnasta, kontrollista ja muista kustannuksista, joita ovat uudelleenorganisointiin liittyvät kustannukset sekä tietotaidon, innovaatiokyvyn ja muun inhimillisen pääoman menetykset. Vaikeimmin arvioitavia ovat tietotaidon menetyksen ja inhimillisen pääoman kautta syntyvät kustannukset, kuten organisaation muisti.

Transaktiokustannukset jaotellaan usein etukäteen (ex-ante) ja jälkikäteen (ex-post) syntyneisiin kustannuksiin (Williamson 1985, 20–22). Etukäteiskustannukset voivat olla sopimuskumppaneiden tai asiakkaiden etsintäkustannuksia, sopimuskustannuksia ja sopimusten valvontakustannuksia. Jälkikäteisiä kustannuksia, jotka syntyvät mikäli kaikki ei toteudukaan tehtyjen sopimusten mukaan, voivat olla ”vikakustannuksia”, ”tinkimiskustannuksia”, riitojen ratkaisukustannuksia, oikeudenkäynti- ja korvauskustannuksia sekä täytöntöönpanokustannuksia (Domberger 1998). Joskus erotetaan vielä toiminnan aikana syntyvät kustannukset (ex-nunc) (Meklin 2006, 315).

Transaktiokustannusten selvittäminen voi olla varsin työlästä nykyisten kirjanpitojärjestelmien pohjalta, jossa toimintaa seurataan kustannuspaikoittain ja menolajeittain. Niitä on mahdollisuus selvittää toimintolaskennan avulla, sillä siinä työpanokset voidaan kohdentaa suoraan erilaisille transaktioille eikä epämääräisiin yleiskustannuksiin (Meklin 2006, 316, Turney 1994, Torppa ja Wallin 1996). Tämän vuoksi vaihdantakustannusten tarkka laskeminen on kannattavuuskysymys, jossa kustannuksia on verrattava saatuihin hyötyihin. Toisaalta kustannusten väärä ymmärtäminen voi olla yhtä vahingollista kuin kustannustietojen puute. Siksi laskentatilanne erityisesti toimintatapojen vaihtamisen vertailussa on selvítettävä tarkkaan ennen edullisuusvertailuja.

Käytännössä vaihdantakustannuksia on selvitelty yleisemmin vain kilpailutamistilanteissa ja niissäkin huomioitavien kustannusten kohdentaminen on ollut ongelmallista. Edellä luvussa 3.2.4 on todettu, että tulokset vaihtelevat kohteittain. Tutkimuskaupungeista vain Oulussa on tehty systemaattisempia selvityksiä kokonaiskustannusten muutoksista tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä, koska palvelujen tuotanto-, järjestämis- ja hallintokustannusten kohdentaminen on työlästä ja epäselvää. Erityisesti vaihdantakustannusten tunnistaminen on hankalaa, sillä ”kirjanpidossa ei ole omaa tiliä transaktiokustannuksia varten” (Kallio ym. 2006).

Transaktiokustannusten selvittäminen käytännössä on varsin työläs prosessi. Se on kannattavuuskysymys, jossa on verrattava laskennan kustannuksia saatuihin hyötyihin. Yritysmailmassa laskenta on yksinkertaisempaa ja kannattavampaa siirryttiinpä palvelujen ostosta omaan tuotantoon tai ulkoistettiinpa tuotantoa. Kunnissa laskelmien teko on ongelmallisempaa. Laskelmat ovat epäluotettavampia, koska samanaikaisesti ja samassa toiminnassakin on käytössä useita palvelujen ohjausjärjestelmiä, joiden ohjauksesta vastaa pääosin sama henkilöstö. Palvelujen järjestämiskustannusten kohdistaminen tässä tilanteessa on tarkasti mahdotonta, vaikka niissä on tutkimusten ja transaktiokustannusteorian mukaan merkittäviäkin eroja. Käytäntö kunnissa näyttäisi olevan kulkemassa siihen suuntaa, että tuotannon ja tuotteiden kustannukset eritellään ja järjestämisen kustannukset kohdistetaan samanlaisina sekä hierarkkiselle että markkinasuuntautuneelle tuotantotavalle. Tätä on perusteltu sillä, että perinteiset hallintokustannukset ovat niin suuria, että niillä voidaan hoitaa myös markkinasuun-

tautuneen toiminnan hallinta.

Tällaiseen ajatteluun voi sisältyä merkittäviäkin virheitä. Niitä voi aiheutua sekä käytännön politiikan eroista että järjestelmien eroista. Esimerkiksi tutkimuskaupungit ovat noudattaneet erilaista politiikkaa toimintojen sijoittamiseen tilaaja-tuottajaorganisaatioihin. Ääriesimerkkeinä ovat olleet Oulu ja Tampere. Oulu on keskittynyt tuotantokustannusten alentamiseen ja luonut uudella tavalla johdettuja, pienempiä ja tehokkaita tuotanto-organisaatioita. Tampere taas on minimoinut transaktiokustannuksia ja luonut pieniä ja tehokkaita palvelujen järjestämis- ja tilaajaorganisaatioita keskushallintoon. Ohjausjärjestelmien hallintakustannuksissa on myös niiden ominaisuuksista johtuvia eroja, joita tarkastellaan seuraavissa luvuissa. Ensin on kuitenkin vielä syytä tarkastella kustannusten laskennan käytännön ongelmia ja kustannusten riippuvuutta toimintatavoista.

Kokonaiskustannusten selvittäminen eri tuotantojärjestelmien vertailussa toiminnoinnoin ei ole vaikeaa, vaikka niiden erittely olisikin. Tämä heikentää vain laskelmien selityskykyä. Suurempi ongelma on tehokkuuden arvioinnissa käytettävien tulosten määrittely. Tuotannon tulosten arviointi on vielä kohtalaisen selkeää ainakin sopimukseen perustuvissa tapauksissa. Mutta palvelujen järjestämisen tuloksia, yhteiskunnallisia ja asiakasvaikutuksia, on hyvin vaikea määrittellä koko prosessin tehokkuuden arvioinnin kannalta riittävästi. Varsinkaan hierarkkiseen toimintatapaan ei sisälly kannustinta tuotteiden tai niiden vaikutusten nimeämiseen, sillä rahoitustarpeita perustellaan kustannusten lisäyksillä ja niiden oletetaan parantavan tuotteita ja vaikutuksia, joita ei tarvitse edes nimetä. Vaikutustavoitteiden määrittelyä tarkastellaan lähemmin strategisen johtamisen yhteydessä luvussa 4.4.

## Näkyvät ja näkymättömät kustannukset

Rajala ym. (2008) tarkastelevat näkymättömiä kustannuksia kahdesta näkökulmasta. Organisaation tehostumukseen viittaavista kustannuksista käytetään nimitystä piilokustannukset (hidden cost) ja tiettyihin päätöstilanteisiin esimerkiksi kilpailuttamiseen liittyvistä kustannuksista termiä näkymätön kustannus (invisible cost). Päätöstilanteissa on kyse siitä, mitä kustannuksista kertovaa informaatiota otetaan mukaan laskelmiin (näkyvät kustannukset) ja mitä jätetään havainnoinnin ulkopuolelle (näkymättömät kustannukset) (emt. 61). Yleensä esimerkiksi palvelujen käyttäjille tulevat lisäkustannukset eivät ole mukana laskelmissa.

Ohjausjärjestelmän näkymättömillä kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka kilpailuttamistilanteissa syntyvät kunnan organisaatioille tai kustannuksia, jotka eivät poistu kunnan organisaatiosta oletetulla tavalla. Tutkimusten mukaan toiminnan järjestämisestä ja koordinoinnista sekä seurannasta aiheutuu tilaajalle kustannuksia, joita on vaikea nykyisillä informaatiojärjestelmillä paikantaa ja rajata. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedonkulun ja osaamisen pilkkoutumisesta aiheutuneet kustannukset (acknowledged cost). Tuotekokonaisuuden näkymättömät kustannukset kilpailutustilanteissa johtuvat taas tuotteiden laajuuden rajaamisen, tuotteiden sisällön määrittelyn ja tarkastelun aikavälin ongelmista (emt. 65–67). Myös kustannusten kohdistaminen eri toimijoille on ongelmallista.

Palveluprosessin näkökulmasta (ulkoistamistapausten yhteydessä) ovat Rajala ym.

(2008, 94–96) jaotelleet näkymättömiä kustannuksia Kellyn ja Juden (2005) pohjalta seuraavasti:

1. prosessiosaamisen pilkkoutumiskustannukset,
2. uudistettavien aikaisempia kattavampien sopimusten kustannukset,
3. kommunikaation tehostamiskustannukset,
4. laadunvalvonnan tehostamiskustannukset ja
5. itse muutoksen aiheuttamat kustannukset: mitä tuloja jää kertymättä ja mitä kustannuksia muutoksesta lopulta rakentuu.

Näkymättömien kustannusten sijaintia ja ominaisuuksia on yhteenvedonomaaisesti Rajalan ym. tutkimuksessa jäsennely kuvion 13 mukaisesti. Aiemmin tässä luvussa tarkasteltiin toiminnan ohjauksekustannuksia – toiminnan pyörittämisessä aiheutuvia transaktiokustannuksia, jotka ovat eri toimintatavoissa erilaisia ja ongelmallisia arvioida. Myös tuotteen valmistus- tai hankintakustannukset riippuvat toimintatavasta. Hierarkkisessa toimintatavassa nämä kustannukset muodostuvat henkilöstökustannuksista, palvelujen ja tarvikkeiden ostoista sekä pitkävaikutteisten tuotannon tekijöiden käytöstä. Palveluja ulkoa hankittaessa ratkaisee ostohinta.

NÄKYMÄTTÖMIEN KUSTANNUSTEN SIJAINTI	KUSTANNUSTEN OMINAISUUDET		
	Väärä laskenta-kohteen rajaus (sopimuksen kohde on epäselvä)	Arvoa tuottamaton (vastoin poliittisia yms. arvopäämääriä)	Dysfunktionaalinen (vastoin organisatorisia toimintaperiaatteita)
Itse tuote	1 Virheellisesti rajattu tuote, kustannukset siirtyvät tilaajalle tai asiakkaalle.	4 Ei toimi tavoitteiden mukaisesti. Vaikuttavuus vähäinen.	7 Hinnoitteluvirheet, joista seuraa resurssien väärä kohdentaminen (ali- ja yliestimointi).
Prosessit	2 Ei tunnisteta prosessien kokonaisuuksia ja niiden heikkouksia: aukkoja ja vanhoja käytäntöjä.	5 Palveluketjun osat eivät ole asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisia.	8 Henkilöstö ja muut toimijat eivät sitoudu – tiedonkulku-, sopimis- ja motivaatio-ongelmia.
Hallinnan rakennevirheet	3 Tuotantorakenne ei ole kustannustehokas, vain osa kustannuksista kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaan.	6 Strategisesti yhteen sopimattomat toiminnan rakenteet. Toimintaympäristön epävarmuutta ei havaita.	9 Oman edun tavoittelu (oportunismia niin yksilöiden kuin yksiköidenkin kohdalla), riskialttiit ratkaisut aiheuttavat varautumiskustannuksia.

Kuvio 13. Kustannusten aiheuttajien piilopaikat (Rajala ym. 2008)

## Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset

Rajala ym. (2008, 86) ovat jaotelleet kustannukset myös toimintatavoista riippuviin ja riippumattomiin kustannuksiin. Heidän jäsentelynsä on yleinen ja myös pieniä kuntia koskeva. Sen pohjalta voidaan kehittää seuraavan kuvion 14 mukainen asetelma, jota voidaan soveltaa tutkimuskaupunkien tarkastelussa. Siinä pyritään erittelemään palvelujen järjestämiskustannukset, jotka ovat laajasti käsitettyjä transaktiokustannuksia ja tilaamisen kustannukset, jotka vaihtelevat toimintatavasta riippuen.

<b>Hierarkkisen toimintatavan ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen kustannusrakenteet</b>		
<b>OHJAUKSEN TRANSAKTIO-KUSTANNUKSET</b>	<b>HIERARKKINEN TOIMINTATAPA</b>	<b>MARKKINASUUNTAUTUNEET TOIMINTATAVAT</b>
	<b>TOIMINTATAVASTA RIIPPUMATTOMAT KUSTANNUKSET</b>	
	1) Poliittika-, demokratia- ja viranomaistoiminnan kustannukset	
	2) Konsernijohdon kustannukset	
Laajat	3a) Palvelujen järjestämisen kustannukset	
	<b>TOIMINTATAVASTA RIIPPUVAT KUSTANNUKSET</b>	
	2b) Keskitettyjen palvelujen kustannukset	2b) Keskitettyjen palvelujen kustannukset
Suppeat	3b) Oman tuotannon ohjauksen ja valvonnan kustannukset	3b) Tilaamisen kustannukset
Tuotteen kustannukset	4) KUNNAN VALMISTAMAN TUOTTEEN KUSTANNUKSET	4) TUOTTEEN OSTOHINTA

**Tuotteiden laajuus- ja sisältöerot  
Kustannusten kohdistuminen toimijoille**

Kuvio 14. Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset (vrt. Rajala ym. 2008, 86)

Pääosa palvelujen järjestämiskustannuksista on kiinteitä ja toimintatavasta riippumattomia. Lautakuntien ja niiden alaisen toimialajohdon kustannukset ovat samat eri toimintatavoissa ja niitä voidaan siinä suhteessa verrata demokratiakustannuksiin. Hierarkkisessa ja varsinkin normiohjatussa toiminnassa ohjaus- ja valvontatarve ja -kustannukset voivat olla oleellisesti pienemmät kuin tilaamiseen liittyvät vastaavat kustannukset. Käytännössä eivät asiat ole kuitenkaan aina näin. Vastuiden korosta-

minen ja epämääräisyys hierarkkisessa järjestelmässä sekä poliittisen päätöksenteon vaatimukset johtavat normiohjatussakin hierarkiassa byrokraattisiin ja usein kalliisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi hyvin normiohjatun koulutoimen hallintokustannuksia on vaikea laskea muiden toimintojen hallintokustannusten alapuolelle, vaikka niin voisi odottaa. Käytännössä palvelujen järjestämiskustannuksia voidaan siis pitää toimintatavasta riippumattomina kustannuksina.

Oleellista on kuitenkin erottaa oman palvelutuotannon ohjauksen ja valvonnan sekä tilaamisen kustannukset toisistaan ja palvelujen järjestämiskustannuksista ja ver- tailla niitä keskenään. Tätä ei kuitenkaan tällä hetkellä tehdä, mikä vaikeuttaa toimintatapojen kustannusvertailua. Kirjanpitoa ja kustannuslaskentaa olisi kuitenkin helppo kehittää niin, että tämä erottelu voitaisiin tehdä. Tämän erottelun hyödyt kasvaisivat, jos kustannusten jaottelu standardisoitaisiin samanlaiseksi eri kaupungeissa.

Sen sijaan keskushallinnon kustannukset (1 ja 2a, kuvio 14) voidaan ainakin kohdekaupungeissa jakaa varsin helposti toimintatavasta riippuviin ja riippumattomiin kustannuksiin. Tämä johtuu keskushallintojen jakamisesta konsernijohtoon ja keski- tettyihin palveluihin, jotka taas voidaan kohdentaa eri toiminnolle ja toimintatavoille. Valtuuston, hallituksen ja konsernijohtoon kustannukset liittyvät pääosin paikallishal- linnon (kuntayhteisön) johtamiseen eivätkä ne riipu valituista toimintatavoista kuntien järjestämissä palveluissa. Keskitettyjen palvelujen kustannukset ovat hierarkkisessa toimintatavassa suuremmat kuin hankittaessa palveluja ulkoa.

Suurimmat kustannuserot syntyvät palvelujen tuotanto-/hankintakustannuksista (4) ja suppeista transaktiokustannuksista (3b). Näistä viimeksimainitut ovat ongelmallisia arvioida. Sitä vaikeuttaa kustannusten erittelyongelmien lisäksi vielä se, että nämä kustannukset ovat kunnissa käytännössä kiinteitä. Esimerkiksi markkinasuuntaisten toimintatapojen omaksuminen edellyttää usein uuden valvontahenkilöstön palkkausta, joka jää yleensä pysyväksi, tai uudelleen koulutusta ja tehtäväjärjestelyä. Palvelujen tuotantokustannusten ja hankintahinnan erittely on yksinkertaisinta ja sen perusteella tehdään usein ratkaisuja, vaikka toimintatapojen kokonaiskustannuksia, puhumat- takaan kustannusvaikutuksista ja järjestämiskustannusten erittelystä ei pystytäkään arvioimaan.

Kustannuserojen vertailua vaikeuttaa vielä se, että toiminnalle asetettavat laatu- vaatimukset ja muut normit vaikuttavat merkittävästi sekä palvelujen järjestämisen että tuotannon kustannuksiin. Näin syntyvät tuotannon tekijöiden käytön rajoitukset ratkaisevat usein edullisimman toimintatavan. Tätä kysymystä käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.1. Sitä ennen on tarkasteltava käytännön valintojen pohjana olevia ohjausjärjestelmien ominaisuuksia (luku 3.3.3) ja niiden pohjana olevaa transaktiokustan- nusteoriaa, jota on sivuttu jo edellä transaktiokustannuksia arvioitaessa.

## Transaktiokustannusteoriaa

Edellä esitettyjen määrittelyjen ymmärtämiseksi ja ohjausjärjestelmien ominaisuuksien tarkastelun pohjaksi on syytä käsitellä vielä transaktiokustannusteoriaa. Sen avulla on selvitelty eri ohjausjärjestelmien syntyyn ja eroihin liittyviä tekijöitä. Transaktioteoria korostaa, että markkinoiden ytimenä ovat transaktiot eli vaihdannat. Jo Coase ym- märsi vaihdantakustannusten keskeisen vaikutuksen yritysten olemassaoloon ja esitti,

että markkinat ja organisaatiot ovat toisilleen vaihtoehtoisia mekanismeja vaihdannan toteuttamisessa. Organisaatioiden väliset vaihdannat kasvattavat transaktion kustannuksia, joihin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat tuotannontekijöiden rajoitteet (asset specificity), transaktioiden toistumistiheys ja niihin liittyvä epävarmuus (Williamson 1985).

Ihmisten rajallisen rationaalisuuden vuoksi sopimusosapuolten käyttäytymistä ei voi ennustaa. Tähän pitää varautua ja se lisää transaktiokustannuksia. Mitä suurempi on oman edun tavoittelun uhka, sitä todennäköisemmin ohjausjärjestelmä muuttuu teorian mukaan hierarkiaksi. Mitä suurempi on epävarmuus ja osapuolten välisen informaation epäsymmetria, sitä tehokkaampaa on hoitaa hallinta yrityksen sisällä johdon tehtävänä. Vaihdamtasuhteen vaatimilla investoinneilla tarkoitetaan rakennuksia, laitteita tai osaamista, jotka täytyy tehdä juuri sopimusten täyttämiseksi. Mitä suurempia nämä investoinnit ovat, sitä suuremmaksi kasvaa opportunistimin riski ja sitä todennäköisempää on vaihdantojen muuttuminen sisäiseksi ja järjestelmän muuttuminen hierarkiaksi (Williamson 1993, 59–60).

Transaktiokustannusteorian mukaan yritys määrittellään ohjausjärjestelmänäkökulmasta (yrityksen ja sen sidosryhmien välisiin) sopimukseen perustuvaksi järjestelmäksi. Tässä lähestymistavassa huomio kohdistuu ulkoisen vaihdannan lisäksi yrityksen sisäiseen hierarkkiseen rakenteeseen, kannustinjärjestelmiin ja muihin yrityksen tehokkuuteen vaikuttaviin tekijöihin. Teoria analysoi eri ohjausjärjestelmien suhteellisia suunnittelu-, sopeutumis-, mittaamis-, arviointi- ja valvontatoimintojen kustannuksia eri olosuhteissa (Williamson 1985, 2).

Transaktiokustannusteorian keskeisiä käsitteitä ovat siis:

- Rajoitettu rationaalisuus, jota kuvastaa päätöksentekijöiden epätäydellinen kyky ymmärtää ja käsitellä tietoa; ihmiset ovat vähemmän laskelmoivia ja luotettavia toiminnassaan kuin oletetaan (Williamson 1981, 1545).
- Opportunismi eli oman edun tavoittelu yhteisen tai vastapuolen edun kustannuksella; se tarkoittaa mm. epätäydellisen tai vääristellyn informaation antamista, hämäämistä tai vastapuolen hämilleen saattamista; mitä suurempi on opportunistimin uhka, sitä varmemmin markkinamekanismi ei kykene vähentämään tätä uhkaa (Williamson 1985, 47).
- Epävarmuus tulevaisuudesta, joka tarkoittaa sitä, ettei kaikkia mahdollisia tulevaisuuden epävarmuustekijöitä voida tuntea sopimusta tehtäessä; kysymys voi olla informaation epäsymmetriasta; kun epävarmuus ja sen hallintakustannukset kasvavat, niiden hallinta on tehokkaampaa hoitaa yrityksen sisällä johdon toimesta (Williamson 1991, 291–292).
- Yritysten pieni lukumäärä, joka tarkoittaa sitä, että markkinoilla on yrityksen tarvitsemia toimittajia vain rajallinen määrä; tämä voi johtaa jopa monopolitilanteeseen (Williamson 1975).
- Tuotannon tekijöiden tai transaktioiden vaatimat erityiset investoinnit, jotka tarkoittavat sellaisia investointeja, laitteita tai osaamista, jota sopimukset edellyttävät; mitä suurempia nämä investoinnit, sitä suurempi on opportunistimin riski ja sitä todennäköisempää on, että transaktiot muutetaan sisäiseksi ja ohjausjärjestelmä muuttuu hierarkkiseksi (Williamson 1996, 59–60).

Transaktiokustannusteoriaa kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Sen mukaan teoria pitää yrityksen tarkoituksena vain omistajan näkökulmaa eikä sitä ymmärretä muiden sidosryhmien kannalta (Williamson 1996). Kritiikin aiheena on ollut myös se, että teoria jättää huomiotta lisäarvon luomisen keskittyessään vain kustannuksiin ja osaoptimointeihin (vrt. Fenton & Pettigrew 2000, 85). Tällöin vähälle huomiolle jäävät vuorovaikutteisen oppimisen prosessit kanssakäymisessä ja innovaatioiden synnyttämisessä, vaikka nämä ovat implisiittisesti markkinaohjausjärjestelmän keskeisiä piirteitä (Lundvall 1993). Toisaalta kritiikin mukaan teoriassa kiinnitetään huomiota lähinnä kustannusten minimointiin, organisaatiokustannuksia aliarvioidaan eikä taloudellisissa suhteissa kiinnitetä huomiota sosiaalisiin suhteisiin tai luottamukseen (Easton & Arango 1994, 78–84). Käytännön kannalta merkittävin ongelma on, että transaktiokustannusteoria ei tarjoa menetelmiä itse transaktiokustannusten laskemiseen, sillä transaktiokustannuksille ei anneta määritelmää (Marsk 1998, 15). Williamson kiinnittikin huomiota teoriansa saamaan kritiikkiin siitä, että se keskittyy vain kahteen pääjärjestelmään, markkinoihin ja hierarkiaan, artikkelissaan (1991, 269), jossa hän loi hybridijärjestelmää koskevan teoriaansa, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

### 3.3.3 Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien ominaisuuksia

Tässä luvussa käsitellään taloudellisen toiminnan ohjausjärjestelmien markkinoiden, hierarkioiden ja niiden tietyn välimuodon hybridijärjestelmän ominaisuuksia ja mahdollisuuksia tuloksellisuuden kannalta. Tarkastelun pohjana on edellä kuvattu transaktiokustannusteoria, jonka lähtökohtana on Choasen (1937) edellä mainittu kysymys, mihin yrityksiä (organisaatioita) sitten tarvitaan, jos markkinat ja hinnat hoitavat talouden ohjauksen. Tarkastelu etenee niin, että ensin tarkastellaan perusjärjestelmiä markkinoita ja hierarkioita ja sen jälkeen niiden välimuodoista hybridijärjestelmää. Tarkastelun välineinä ovat järjestelmiä erottavat ominaisuudet. Lopuksi tarkastellaan tilaaja-tuottajamallin suhdetta hybridijärjestelmään ja järjestelmien suorituskyvyn arviointia.

#### Markkinat ja hierarkiat talouden ohjauksen perusjärjestelminä

Eri ohjausjärjestelmät ovat teoreettisia ideaalityyppejä, joita sellaisenaan ei käytännössä ole yleensä olemassa. Ohjausjärjestelmät eroavat teoreettisesti toisistaan, mutta eivät välttämättä ole toisistaan erillisiä. Ne voivat olla sekä sisäkkäisiä että vaihtoehtoisia niin, että samaan tarpeeseen voidaan käyttää eri ohjausjärjestelmää. Tällöin niiden hyödyt ja haitat voivat erota toisistaan merkittävästi (ks. esim. Scott 1992, Masten 1988, Bradack & Egges 1989, Heide 1994). Tässä tutkimuksessa järjestelmien ominaisuuksia tarkastellaan hyvin pelkistetyksi hybridijärjestelmän ja tilaaja-tuottajamallin ymmärtämisen ja tuloksellisuuden arvioinnin kannalta.

Markkinamekanismi perustuu hintoihin, kilpailuun ja sopimuksiin, joilla kaikkia osapuolia pidetään vaihdannassa informoituna oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tuotteiden hinnoissa tiivistyy relevantti markkina- ja toimintainformaatio (Williamson 1975, 31). Markkinamekanismin toiminnalle on tyypillistä voimakas pyrkimys kustannusten alentamiseen ja riskien hallitsemiseen. Sen taustalla on myös oletus, että

taloudellinen käyttäytyminen on täysin rationaalista hyödyn tai voiton maksimointia ennustettavissa olosuhteissa. Yritystä luonnehditaan sen tuotantofunktion perusteella ja päätökset tehdään markkinamekanismin eli hinnan perusteella (Mitronen 2002, 37).

Edellä kuvattu transaktiokustannusteoria korostaa, että markkinoiden ytimenä ovat vaihdannat, jotka kasvattavat transaktiokustannuksia. Teorian mukaan jossain tilanteessa yritysten väliset vaihdantakustannukset markkinoilla kasvavat suuremmiksi kuin saman tuotannon aikaansaaminen yrityksen sisällä. Tällöin teorian mukaan ohjausjärjestelmäksi muuttuu hierarkia (Williamson 1985). Syinä tähän voivat olla transaktiokustannusteorian korostamat markkinoiden ongelmat (rajallinen rationaalisuus, opportunisti, epävarmuus tai yritysten pieni lukumäärä). Organisaatiolla on yleensä myös voimakkaammat kontrolli- ja mittaamismekanismi, ne voivat soveltaa palkkioita ja kannustimia, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia. Lisäksi organisaation ilmapiirillä, organisaation kulttuurilla ja ihmisten välisillä sosiaalistumisprosesseilla on myönteisiä vaikutuksia tehokkuudelle (Rindfleisch & Heide 1997).

Hierarkiassa ohjaus perustuu valtaan. Se on sekä asemaan perustuvaa määräysvaltaa että epämuodollista arvo- tai vaikutusvaltaa. Muita keskeisiä ohjausvälineitä ovat säännöt, määräykset, viralliset ja epäviralliset normit sekä organisaatiokulttuuri. Lisäksi kuntien organisaatioiden keskeisiin piirteisiin kuuluvat tehtävien, valtuuksien ja vastuiden määrittelyt sekä suunnittelu ja toimintaa yhdensuuntaistavat tavoitteet. Vallankäyttöön liittyy aina myös kontrolli. Kunnan hierarkkista johtamista ja sen muutoksia tarkastellaan luvussa 4.

Verkostoa voidaan pitää omana taloudellista ja sosiaalista toimintaa ohjaavana järjestelmänä, jolla on markkinoista ja hierarkioista eroavat piirteet ja ohjausmekanismi (ks. Powell 1990). Verkostoissa on piirteitä sekä markkinoista että hierarkioista (Thorelli 1986, 38). Verkostojärjestelmässä keskeistä on yhteistoiminnan ja kilpailun yhteensovittaminen. Strategisessa verkostossa yhteistoimintaa koordinoidaan pitkäaikaisen sopimusten, yhteisten päämäärien ja tavoitteiden, keskinäisen sopeutumisen, oppimisen, luottamuksen ja yhteisten tulonjakamismekanismien avulla (Jarillo 1993). Organisaatioiden välillä ei välttämättä ole oikeudellisia sopimuksia, mutta niillä on enemmän tai vähemmän pysyvät puitteet keskinäiselle vuorovaikutukselle ja viestinnälle (Grabher 1993). Tällaiset löysät yhteenliittymät edistävät keskinäistä oppimista ja innovointia. Ne antavat hierarkiaa paremmat mahdollisuudet päästä käsiksi tärkeään tietoon ja laajentavat osapuolten oppimisalueita.

Tässä tutkimuksessa ei tarkastella verkostoja lähemmin, koska niitä käytetään vielä varsin vähän kuntien järjestämässä palvelutuotannossa. Syynä tähän lienee järjestelmän monimutkaisuus ja vastuiden määrittelyn ongelmat. Järjestelmä on kuitenkin yleistymässä etenkin kuntien, valtion ja järjestöjen yhteistyössä (ks. esim. Möttönen 2000 ja Hiironniemi 2005). Tässä tutkimuksessa keskitytään toiseen hierarkioiden ja markkinoita yhdistelevään järjestelmään hybridiin, jota voidaan pitää bilateraalisenä verkostona. Se muistuttaa paljon käytössä olevaa tilaaja-tuottajamallia.

## Hybridin määrittelyä ja ominaisuuksia

Williamson (1991, 269–270) loi hybriditeoriaansa vastauksena kritiikkiin, jonka mu-



kaan transaktiokustannusteoria käsitellessään vastakkaisia järjestelmiä, hierarkioita ja markkinoita, jätti huomiotta niiden väli- ja hybridimuodot. Tämä kritiikki perustui pitkäaikaisiin sopimuksiin ja bilateraalisiin riippuvuussuhteisiin liittyvien piirteiden yleistymiseen. Hän yhdisti teoriassaan transaktioiden abstraktiin kuvaukseen hallinnan abstraktin kuvauksen diskreetin rakenneanalyysin avulla, jossa hän määritteli kunkin järjestelmän (markkinat, hybridin ja hierarkian) toisiaan tukevien ominaispiirteiden kokonaisuutena.

Järjestelmien vertailun ja määrittelyn Williamson teki tärkeimmiksi tekijöiksi toteamiensa sopimusoikeudellisten periaatteiden ja käytäntöjen, (muutoksiin) sopeutumiseröjen sekä kannustimien ja hallinnollisen kontrollin pohjalta. Klassisen sopimusoikeuden hän kytkee klassisen talousteorian mukaiseen käytäntöön, missä ostajat ja myyjät eivät ole missään riippuvuussuhteessa toisiinsa. Uusklassisen sopimusoikeuden ja -käytännön, jossa transaktioiden osapuolet säilyttävät autonomiansa, mutta ovat bilateraalisesti jossain määrin riippuvaisia toisistaan, hän näkee tukevan sopimuksenteon hybridimuotoja. Uusklassiset sopimukset helpottavat toiminnan jatkuvuutta ja tehokasta sopeutumista, mutta nekään eivät ole loputtoman joustavia. Jos häiriöistä tulee merkittäviä, osapuolten autonominen omistajuus synnyttää kiihokkeita luopua sopimuksesta ja uusklassisia sopimuksia pystytään käsittelemään vain suurin kustannuksin. Tällöin siirrytään hierarkkiseen järjestelmään ja erimielisyydet ratkaistaan organisaation sisällä joko käskyvallalla tai pidättäytymällä (Forbearance), mikä tarkoittaa käytännössä, että sisäisen kaupan osapuolet työstävät erimielisyytensä itse tai jättävät ne hierarkian ratkaistavaksi (Williamson 1991, 271–276).

Sopeutuminen on nähty keskeiseksi sekä klassisessa talousteoriasa että organisaatioiden taloustieteessä. Hayek (1945, 524–527) näkee hintamekanismin ”ihmeenä”, keskitettyyn suunnitteluun verrattuna poikkeuksellisen tehokkaana mekanismina välittämään tietoa ja saamaan aikaan muutosta. Taustalla on myös oletus, että taloudellinen käyttäytyminen on täysin rationaalista ja avointa hyödyn tai voiton maksimointia ennustettavissa olosuhteissa. Instituutioiden taloustieteen klassikko Barnard (1938, 6) näkee myös organisaation päähuolena mukautumisen muuttuviin olosuhteisiin, mutta keinona tasapainon säilyttämiseen hän näkee organisaation sisäisten prosessien uudelleenmuokkauksen.

Tältä pohjalta Williamson erottaa kaksi sopeutumisen lajia. Autonomisessa sopeutumisessa (A) kuluttajat ja tuottajat reagoivat itsenäisesti hintamuutoksiin maksimoidessaan hyötynsä ja voittonsa. Yhteistyöhön ja koordinointiin perustuvaa sopeutumista (C) tarvitaan, koska tarpeet koordinoituihin sijoituksiin ja kilpailuttamattomiin tai vähän kilpailutettuihin koordinoituihin uudelleenjärjestelyihin yleistyvät (Williamson 1991, 278–279).

Koordinoitu sopeutuminen ja sisäinen organisaatio alentavat kuitenkin kannustimien tehoa ja tuloksena ovat lisääntyneet byrokraattiset kustannukset. Joskus kannustimien käyttöä tietoisesti myös lasketaan, jos ne ovat bilateraalisen (koordinoitun) sopeutumisen tiellä. Tällöin heikommat kannustimet ja lisääntynyt hallinnollinen kontrolli voi olla optimaalinen ratkaisu (emt. 280).

Williamson määrittelee hybridijärjestelmän suhteessa muihin järjestelmiin edellä kuvattujen ominaisuuksien perusteella. Se säilyttää omistautonomian, mikä luo voimakkaita kannustimia ja ratkaisee sopeutumisen tyyppin A häiriöihin. Koska

kuitenkin on olemassa bilateraalin riippuvuus, hallinnollinen toimintakoneisto ja sopimusvakuudet tukevat pitkäaikaisia sopimuksia. Nämä tekevät mahdolliseksi C-tyyppin sopeutumisen, mutta kuitenkin kannustimien heikentymisen kustannuksella. Hierarkkisen järjestelmän eroja hybrideihin verrattuna on, että sopimukset voivat olla epätäydellisempiä ja että sopeutuminen merkittäviin häiriöihin ei tule niin kalliiksi kuin hybrideissä. Toisaalta siirtyminen hierarkiaan heikentää kannustimien synnyttämää tehokkuutta. Yhteenvetona järjestelmiä erottavista ominaisuuksista Williamson esittää kuvion 15.

hallinnan rakenne			
ominaisuudet	markkinat	hybridi	hierarkia
välineet			
kannustinvaikutukset	++	+	O
hallinnolliset kontrollit	O	+	++
menestymisominaisuudet			
sopeutuminen (A)	++	+	O
sopeutuminen (C)	O	+	++
sopimuslainsäädäntö	++	+	O
++ = vahva ominaisuus      + = keskivahva ominaisuus      O = heikko			
A = autonominen C = yhteistyöhön perustuva			

Kuvio 15. Markkinoiden, hierarkioiden ja hybridien ominaisuudet (Williamson 1991)

## Sopimukset hybridin perustana

Williamsonin tutkimusten mukaan eri järjestelmiin sisältyy erilaiset sopimukset ja sopimuslainsäädäntö. Markkinoihin sisältyy kaupanhierontaa, paljon sopimuksia ja klassinen sopimuslaki tiukkoine säännöksineen. Erimielisyydet ratkaistaan oikeudessa. Hybrideihin liittyy uusklassinen sopimuslaki, sovittelu ja välimiesmenettely sekä häiriöiden käsittely suurin kustannuksin. Yritys taas nähdään vain osin sopimusverkostona ja määräksiin perustuva sopeutuminen nähdään sen tunnusomaisena piirteenä. Siinä sopiminen perustuu pidättymiseen (forbearance) ja erimielisyyksien ratkaisuun sisäisesti (Williamson 1991, 271–275).

Hyryläinen, perustuen Freemaniin (1999) ja Alchain & Demsetziin (1972), erottaa kaksi sopimuksellisuuden muotoa: horisontaalisen ja vertikaalisen. Sopimuksellisuudella hän tarkoittaa sopimusohjauksen (sopimuksella johtamisen) lisäksi myös sopimusten hallintaa (sopimusten johtamista) (2004, 20). Horisontaalisella sopimuksellisuudella hän tarkoittaa sellaisia sopimuksellisuuden muotoja, joissa osapuolten välinen suhde ei ole lähtökohtaisesti hierarkkinen valtasuhde. Vertikaalinen sopimuksellisuus

pitää sisällään jonkinlaisen hierarkkisen valtasuhteen sisältävän sopimuksellisuuden. Varsinainen ohjaussuhde määrittyy siitä, kuinka yksityiskohtainen suhde on. Sekä horisontaalinen että vertikaalinen sopimuksellisuus ovat mahdollisia ilmiöitä sekä mikrotasolla, organisaation sisäisinä sopimusjärjestelminä, että makrotasolla, organisaatioiden välisinä sopimusjärjestelyinä (Hyyryläinen 2000, 302–303).

Tutkimuskaupungeissa sovelletaan em. määrittelyjen mukaan sekä horisontaalista että vertikaalista sopimusohjausta. Tilaajien ja tuottajien välinen suhde on horisontaalinen. Myös konsernijohdon ja yhtiöiden hallitusten tekemät sopimukset ovat horisontaalista sopimuksellisuutta. Sen sijaan konsernijohdon ja hierarkkisesti ohjattujen toimialojen väliset ja toimialojen sisäiset sopimukset ovat vertikaalista sopimuksellisuutta. Käytännössä kaupunkien vertikaalisen ja horisontaalisen sopimuksellisuuden erot ovat selkeät, vaikka niistä käytetään osin päällekkäisiä termejä. Sopimusohjaustermiä käytetään usein vain vertikaalisesta sopimuksellisuudesta, kun se halutaan erottaa tilaaja-tuottajamallin mukaisesta ohjauksesta.

Hyyryläinen (2004, 138) on Australian National Audit Officen oppaan pohjalta luokitellut sopimuksellisuuden muodot seuraavalla sivulla olevan kuvion mukaisesti.

Kaikilla sopimuksellisuuden muodoilla on yhteinen ongelma: kysymys keskinäisestä luottamuksesta sopijaosapuolten välillä. Tämä luottamus tai luottamuspula edustaa sopimussuhteissa aina läsnä olevaa inhimillistä elementtiä. Hyyryläinen erottaa korkean ja matalan luottamustason sopimuksellisuuden. Korkean luottamustason sopimuksesta on muodostunut korvaava keino määrittellä ohjaussuhde tilanteessa, jossa johdon (ja organisaatioiden) autonomian kasvu on vapauttanut yksiköitä aiemmasta tiukasta ohjaussuhteesta. Matalan luottamustason sopimus ei näyttäyty ohjauskeinona, vaan tapana järjestää jokin toiminta. Sopimus on tällöin tilaajan ja tuottajan välinen dokumentti, jolla määritellään heidän välisensä liiketoimi (emt. 306–308)

Transaktiokustannusten alentaminen on teorian peruskysymys. Se riippuu osapuolten välisestä luottamuksesta. ”Luottamus on halpaa” (Walsh 1997, 199), jos rajattomasti ei tarvitse varautua siihen, että toinen osapuoli pettää. Jos tarve toisen kontrolloimiseen kasvaa, ollaan tilanteessa, josta voidaan todeta, että ”epäluottamuksen maailmassa joudutaan uhraamaan valtavasti resursseja toisen kontrolloimiseen” (Ilmonen & Jokinen 2002, 95). Toisaalta sopimuksia voidaan laatia niin, että kontrollin kustannukset eivät hierarkkisen kontrollin kustannuksia.

Bryntse (2000) on väitöskirjassaan tutkinut sopimusohjausta erityisesti organisaation sisäisen ohjauksen tai johtamisen muotona. Hänenkin lähtökohdaksi oli transaktiokustannusteoria, mutta hän täydensi tarkastelua monilla muilla teoreettisilla näkökulmilla. Hän päätyi sopimusohjaukseen markkina- ja hierarkkisesta johtamisesta poikkeavana ohjausmuotona. Kähkönen on artikkelissaan (2002, 90–96) tehnyt Bryntsenin tutkimukseen perustuen seuraavan taulukon muotoon sovelluksen eri ohjausmuotoista. Se antaa tiivistetyn kuvan ohjaustyyppien ominaisuuksista ja eroista.

	Markkinaohjaus	Hierarkkinen ohjaus	Sopimusohjaus
Osapuolten tavoitteet ja tuotannon ohjaus	Vastakkaiset tavoitteet, ei toimijoiden välisiä suhteita, tuotanto ohjautuu kysynnän ja tarjonnan mukaan, myyjä tarjoaa valmiin tuotteen	Yhteneväiset tavoitteet, ei eriteltyä suhdetta, integroitu tarvepohjainen tuotannon suunnittelu, tuotantoa ohjataan johdon toimeksiannolla	Yhteisesti sovitut tavoitteet, sopimuksella määritelty, ajallisesti rajattu suhde, eriytetty suunnittelu ja tuotanto, ostaja määrittelee toiminnan, myyjä hyväksyy ja tuottaa
Toimijoiden suhteen organisointi	Toisistaan riippumattomat osapuolet	Suunnittelu, ohjaus ja tuotanto vertikaalisesti yhtenäisen, itsenäisen organisaation alaisena	Yhdistelmä itsenäisiä organisaatioita horisontaalisessa suhteessa toisiinsa (?)
Ohjaus käytännössä	Tuotoksen erittely, ei koordinoitua, suoritusten mukainen hinta jälkikäteisesti, kilpailu välineenä opportunistia vastaan, instit. säännöstö ja standardisointi	Resurssien erittely, jatkuva ohjeistus ja lojaali sopeutuminen, maksukykyyn perustuva korvaus etukäteen, urakannustin, suora valvonta, säännöt ja ammattinormit, instit. säännöstö ja standardisointi	Resurssien, toimintojen ja tuotoksen erittely, joustava sopeutuminen, muodollistettu kommunikaatio, suoriteperusteinen palkkio etukäteen, erillinen kontrolli, instit. säännöt ja standardisointi
Tuotantoresurssien omistus	Tuottaja omistaa tuotantoresurssinsa	Resurssien omistus ja käyttö yhdistetty samaan organisaatioon	Tuottaja omistaa resurssinsa ja sovittaa eri tilaajien resurssitarpeet yhteen
Tehokkuuden arviointikriteerit	Hintakilpailu	Tavoitteiden saavutus	Suhteiden tehokkuus
Ohjauksessa keskeisintä	Exit	Lojaliteetti	Voice

Kuvio 16. Sopimuksellisuuden muodot

	<b>Sopimussuhde</b>	<b>Yhteistyö-suhde</b>	<b>Kumppanuus-suhde</b>	<b>Allianssi-suhde</b>
<b>Keskeinen piirre</b>	sopimustekstin kunnioittaminen	muodollisuus	toisen huomioiminen	joustavuus
<b>Sopimussuhteen tavoitetilä</b>	mukautuminen sopimukseen, sopimuksen noudattamisen kontrolli	avoimuuden korostaminen tienä syvempään yhteistyöhön	osapuolten tasa-arvoinen suhde	osapuolten välinen integraatio
<b>Sopimussuhteen kehittymisen edellytykset</b>	melko vähäiset, tilaaja ja tuottaja toimivat yhteistyössä vain sopimuksen puitteissa	molemminpuolinen sitoutuminen, suhteen kehittyminen	keskinäinen luottamus	korkea keskinäinen luottamus ja toiminnan läpinäkyvyys
<b>Riskien ja hyötyjen jakaminen</b>	sovittu sitovasti sopimuksella	sovittu alustavasti, täsmentyvät suhteen myötä	riskit ja hyödyt pyritään jakamaan yhdessä	hyödyt ja riskit täysin yhteiset
<b>Sopimuksellisen suhteen perusta</b>	hyödyn maksimointi	luottamuksen vähittäinen kehittyminen	jatkuva keskinäinen arviointi	yhteisvastuullisuus
<b>Sovellutusalueita julkisissa organisaatioissa</b>	siivous, ruokahuolto ym. tukipalvelut	tilintarkastus ym. asiantuntija-tukipalvelut	”alihan kintatyypiset” asiantuntijapalvelut	organisaatioiden ydintoiminnot

Kuvio 17. Sopimusohjaus ohjausjärjestelmänä (Kähkönen 2002, 96).

## Sopeutuminen, kannustimet ja hallinnollinen kontrolli suorituskykytekijöinä

Williamson pitää myös sopeutumista ohjausjärjestelmän suorituskyvyn keskeisenä tekijänä, joka voidaan jakaa autonomiseen sopeutumiseen (markkinoilla) ja koordinoituun sopeutumiseen (hierarkioissa). Hybrideissä sopeutuminen perustuu molempien yhdistelmään ja yhteistyöhön. Hintamekanismi sopeuttaa osapuolten toimintaa markkinoilla. Osapuolet reagoivat hintoihin tavoitteidensa ja tarpeidensa mukaisesti. Kuluttajien ja tuottajien autonomista käyttäytymistä ohjaavat hyötyjen ja voittojen maksimointi.

Koordinoitu sopeutuminen tapahtuu organisaatioissa. Niiden toimintamallit muuttuvat tietoisesti ja harkitulla tavalla. Sopeutumisen taustalla on (sisäisen) kustannustehokkuuden parantaminen tai (ulkoisen) asiakaslähtöisyyden/dynaamisen tehokkuuden (Mariotti ja Cairnaca 1986, 354) parantaminen. Julkisessa toiminnassa tästä käytetään vaikuttavuuskäsitettä.

Markkinoilla suorituskykyä parantavina välineinä ovat kannustimet, jotka pääosin ovat taloudellisia. Näitä ovat esimerkiksi voitot, palkkiot ja palkat. Taloudelliset tekijät ovat vahvoja kannustimia. Organisaatioiden sisällä ja välillä taloudellisten kannusteiden vaikutus sopeutumiseen ja suorituskykyyn on vähäisempi. Tuloksiin perustuva palkitseminen on kuitenkin lisääntynyt niissäkin. Julkisissa organisaatioissa muillakin

tekijöillä, esimerkiksi tunnustuksen saamisella ja itsensä toteuttamisella, on merkittäviä kannustinvaikutuksia työmotivaatioon ja tuloksellisuuteen.

Kontrollin keskeisenä tehtävänä ohjausjärjestelmässä on mitata ja arvioida organisaation toimintaa sekä luoda puitteet palautteen annolle (Ouchi 1978, 174). Kontrollin tarkoituksena on ohjata toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi (Drucker 1997), etsiä tehokkuutta parantavia keinoja ja ohjata toivottua käyttäytymistä (Heide & John 1992, 35). Kontrollikeinojen vallinnassa ja käytössä korostuvat toisin sanoen eri kontrollimekanismien ohjauskyky- ja seurausvaikutukset sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen sekä autonomisuus- ja yhdenmukaisuusvaatimuksiin. Keskeistä on tunnistaa ja tiedostaa, mitä voi ja kannattaa kontrolloida pysyvästi tai satunnaisesti (Mitronen 2002, 79).

Kontrolli ja koordinaatio ovat keskeisiä organisaation sisäisiä tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä (Pfeffer & Salancik 1978; Scott 1992). Kontrolli- ja koordinoititekiöillä voi olla myös negatiivisia tulos- ja käyttäytymisvaikutuksia: esimerkiksi informaation laadun korvautuminen määrällä ja lyhyen tähtäimen mitattavien tavoitteiden korostuminen. Tekijöillä voi olla vaikutuksia myös motivaatiotekijöihin ja taloudellisiin kannustimiin.

Kannustava ja rajoittava kontrolli liittyy erilaisten kannustimien ja sanktioiden olemassaoloon ja käyttöön. Eri ohjausjärjestelmissä nämä poikkeavat toisistaan (Williamson 1996). Markkinamekanismeissa oma etu toimii keskeisenä kannustimena, jota rajoitetaan muun muassa kilpailulla. Hierarkiassa kannustin voi olla esimerkiksi oma ura ja rajoittavia mekanismeja ovat esimerkiksi säännöt, ohjeet ja määräykset. Verkostoissa ja hybrideissä kannustavia ja samalla rajoittavia kontrolleja voivat olla luottamus, arvot, normit ja keskinäinen riippuvuus.

## Tilaja-tuottajamalli hybridinä

Lopuksi on syytä tarkastella, missä määrin tutkimuskaupungeissa yleisesti käytetty tilaja-tuottajamalli on hybridijärjestelmän mukainen. Täyttääkö se Williamssonin määrittelemät hybridin ”kurinalaiset perustelut”? Edellä kuvattujen tilaja-tuottajamallin muutosten ja nykyisten piirteiden pohjalta voidaan ainakin sanoa, että se on ainakin kehittynyt hybridin suuntaan. Tilajien ja tuottajien autonomia on lisääntynyt, hallinnollinen kontrolli on keventynyt ja jopa erilaiset kannustimet ovat yleistyneet. Sopimukset ovat muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi kuin hierarkkisen järjestelmän ”vastuunjakosopimukset”. Koordinointi on siirtynyt strategisemmalle tasolle konsernijohdon tehtäväksi ja operatiivinen yhteistyö on yhä enemmän bilateraalista ja tasavertaisuuteen perustuvaa.

Yksi keskeinen ero on kuitenkin jäänyt ja näyttää jäävän. Vaikka autonominen sopeutuminen onkin lisääntynyt, se ei ole omistukseen perustuvaa kuten Williamssonin teoriassa, jonka mukaan yhteistyökumppanit sopeutuvat omien pitkän aikavälin taloudellisten etujen ja oman päätöksentekonsa kautta keskinäisten sopimusten puitteissa. Autonomista sopeutumista voi kuitenkin olla myös ilman omistuksen autonomiaa. Tilajien ja tuottajien autonomian ja keskinäisen tasavertaisuuden voi luoda myös sopimusten avulla. Osapuolten, myös tuottajien, autonomista sopeutumista on lisätty konsernijohdon päätöksillä esimerkiksi velvollisuudella supistaa kilpailukyvyttöä

toimintaa ja yhtiöittämällä tuotantotoimintaa. Tilaajilla ja tuottajilla on omat organisaationsa ja hallintoelimensä. Toimialojen sisäiset mallit ovat vähentyneet ja niitä kutsutaan tässä tutkimuksessa sopimusohjausmalleiksi. Tilaajilla ja tuottajilla on yleensä kuitenkin yhteinen omistaja, kunta. Omistajavaltaa käyttää kunnan konsernijohto lähinnä kaupunginhallitus ja -johto valtuuston määrittelemissä puitteissa. Sekä tilaajien että tuottajien omistus on nähty yleensä tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi sekä muutosprosessien hallinnan että osaoptimoinnin estämisen kannalta.

Tuotanto-organisaatioiden omistus tulee monipuolistumaan kuntalain muutoksen myötä. Useiden kuntien omistamien ja yhtiömäisesti ohjattujen liikelaitoskuntayhtymien määrä tulee lisääntymään. Ne ovat yhden kunnan liikelaitosta autonomisempia ja sopeutuvat muutoksiin myös autonomisemmin. Myös kuntien omien liikelaitosten (myös tuottajaliikelaitosten) lisääntynyt autonomia tulee kasvamaan edelleen. Tilaajien ulkopuolisilta tuottajilta kilpailuttamisen kautta ostama palvelutuotanto on katsottava pääosin markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Osa siitä voi muuttua myöhemmin hybridijärjestelmän mukaiseksi, jos siihen liitetään yhteistoiminnalla hoidettavia tehtäviä esimerkiksi kehittämisessä.

Koska tilaaja-tuottajamalli täyttää pääosan hybridijärjestelmän keskeisistä ominaiskriteereistä ja koska tilaajien ja tuottajien autonomia erillisten hallinto-organisaatioiden alaisuudessa on todellista ja autonominen sopeutuminen lisääntyy ja sopimuskäytäntö kehittyy, tarkastellaan tilaaja-tuottajamallia tässä tutkimuksessa hybridijärjestelmän eräänä kunnallisena sovelluksena. Kuntien tilaaja-tuottaja hybridiin sisältyy sekä osapuolten keskinäisiä horisontaalisia sopimuksia että näiden ja konsernijohdon vertikaalisia sopimuksia. Hybridiä tarkastellaan mallin ohjausjärjestelmänä ja transaktiokustannuksia sen tuloksellisuuden keskeisenä arviointitekijänä.

Hybridimuotoinen tilaaja-tuottajamalli eroaa organisaation sisäisestä sopimusohjauksesta myös poliittisen ohjauksen osalta. Hierarkkisessa sopimusohjauksessa sekä tilaajat että tuottajat ovat saman lautakunnan ja toimialajohdon alaisia. Nämä koordinoivat molempien toimintaa ja sopeuttavat ne päätösvallallaan toimintaympäristön häiriöihin ja muutoksiin. Tilaaja-tuottajahybridissä molemmilla osapuolilla on omat päätöksentekovelimensä ja oma operatiivinen johtonsa. Ne sopeutuvat pääosin autonomisesti muutoksiin. Konsernin johto (kaupunginhallitus ja -johto) säätelee sopeutumista strategisella ja poliittisella tasolla konserniedun vuoksi. Tämä näyttää vaativan ammatillisen strategisen konsernijohdon (Oulu) ja/tai poliittisen konsernijohdon (Tampere) vahvistamista.

Kumppanuuteenkin perustuva nykymuotoinen, konsernin sisäinen tilaaja-tuottajamalli täyttää hybridin ominaisuudet omistamisen tuomia kannustinvaikutuksia lukuun ottamatta. Tuottajien liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen lisäävät kuitenkin taloudellisten kannustimien käyttömahdollisuuksia mallissa. Malli on lähellä julkinen-yksityinen kumppanuus (JYK/PPP)-mallia, joka on hybridi. Siihen voidaan soveltaa hybridin tuloksellisuuteen liittyvien tutkimusten tuloksia ohjausjärjestelmän valinnassa.

Edellä todettiin, että ohjausjärjestelmien/toimintatapojen valintaa ei voida tällä hetkellä perustaa transaktio-/hallintokustannusten laskentaan ja vertailuun. Myös toiminnan vaikuttavuuden/ulkoisen tehokkuuden arviointi aiheuttaa ongelmia toimintatapojen valinnassa. Transaktiokustannusten tarkastelu on kuitenkin hyödyllistä

valintatilanteessa, jossa joudutaan myös pohtimaan paljonko oma tuotanto saa maksaa, jotta sitä kannattaa laajentaa/aloittaa tai toisaalta, millä hinnalla palveluksia on saatavissa markkinoilta, jotta omasta tuotannosta kannattaa luopua. Arviot on tehtävä pitkällä tähtäyksellä toimintaan liittyvistä investoinneista ja tulosten pitkävaikutteisuudesta johtuen. Transaktiokustannusteoria ja hybridiajattelu auttavat ymmärtämään tehtyjä valintoja, vaikka näiden tekijät eivät välttämättä edes ole tunteneet tätä ajattelua.

### 3.3.4 Tilaaja-tuottajamallin tehostaminen ja näennäismarkkinat

Edellisessä luvussa todettiin, että markkinoiden käyttöä voidaan kokonaistuloksellisuuden näkökulmasta laajentaa erityisesti, kun tuotannon tekijöiden rajoitukset ovat pienet. Käytännössä tämä tapahtuu kilpailuttamisen kautta. Kunnat ovatkin lisänneet palvelujen ostoa ja kilpailuttamista. Niiden ongelma on kuitenkin noussut markkinoiden toimivuus. Markkinoilla, joilla on useita ostajia ja myyjiä, ongelmia on vähän ja ne johtuvat yleensä kuntien hankintaosaamisen puutteista, mutta useissa palveluissa kunnat ovat (lähes) ainoita ostajia ja tällöin markkinat toimivat huonommin. Tuottajien vähäisyys ja kilpailun puute ovat vielä vakavampia markkinoiden ongelmia.

Aiemmin todettiin, että tutkimuskaupungit ovat kilpailuttaneet yleensä lisääntyviä tai kilpailukyvyttömiä palvelujaan silloin, kun se on voitu tehdä työvoimaa irtisanomatta. Kilpailua on ollut ensisijaisesti teknisissä tai tukipalveluissa, joissa markkinat toimivat aidosti. Niissäkin toiminnoissa kunnat ovat säilyttäneet omaa tuotantoa, jotta tuotantotoiminnan tuntemus ja osto-osaaminen säilyvät. Sen osuus on yleensä vähäistä. Usein puhutaan (esimerkiksi haastatteluissa) noin 20 %:sta. Usein inhimillisistä ja poliittisista syistä (esimerkiksi siivouksessa) ja johdon intresseistä (esimerkiksi taloushallinnossa) johtuen oman tuotannon osuus on jäänyt suuremmaksi.

Tässä tutkimuksessa ei käsitellä kilpailuttamista. Kilpailtuja näennäismarkkinoita (ks. kuvio 5) tarkastellaan vain sen verran, että ymmärretään millaisia ongelmia niiden luomiseen ja ylläpitämiseen liittyy. Tämä on tärkeää sen ymmärtämiseksi, miksi näennäismarkkinoiden hyödyntäminen on toistaiseksi jäänyt vähäiseksi.

#### Näennäismarkkinoiden ominaisuuksia

Usein markkinat toimivat vajavaisesti syistä, joita on käsitelty edellä transaktioteorian yhteydessä. Kuntien järjestämien palvelujen osalta on lisäksi ongelmana markkinatoimijoiden vähäisyys. Tässä tilanteessa julkisessa hallinnossa on kehitelty näennäismarkkinoita ja niiden pelisääntöjä. Niitä on alettu kehittää myös alueille, joissa markkinoita ei ole ja tuotantoa halutaan kilpailuttaa.

Näennäismarkkina-ajattelu perustuu mikrotaloustieteen yleiseen tasapainoteoriaan ja sen markkinakäsitteistöön. Sen taustalla on hyvinvoinnin taloustiede. Yleisimmin käytetyn näennäismarkkinateorian (Le Grand ja Barlet, 1993) mukaan julkinen sektori muodostaa ja ylläpitää näennäismarkkinoita. Mutta tässä tutkimuksessa käytetyissä Williamsonin (1985) määritelmissä näennäismarkkinat eivät liity pelkästään julkiseen ja yksityiseen sektoriin, vaan ylipäänsä hierarkioiden ja markkinoiden väliseen suhteeseen.



Kähkönen määrittelee väitöskirjassaan (2007, 25) näennäismarkkinoiden tarkoittavan sellaista julkisen sektorin tietoisesti muodostamaa tilannetta, jossa pääosin verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntautuneesti erottamalla tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Näennäismarkkinoilla julkinen sektori toimii sekä palvelujen ohjaajana että tilaajana ja tuotantoa ohjataan sopimuksin. Julkisen palvelun tuottajien lisäksi näennäismarkkinoilla voi olla myös yksityisiä palvelujen tuottajia. Palvelutuotannossa vallitsee erilaisten tuottajien välinen vähintään potentiaalinen kilpailu. Valkama (2004, 51) on todennut, että näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat, ylläpitämät ja rahoittamat ja julkinen organisaatio toimii palvelutuotannon järjestäjänä eli tilaajana ja ohjaajana. Pohjola ja Koponen (2008, 153) tarkoittavat (kuntien luomilla) näennäismarkkinoilla kuntien järjestämisvastuussa olevien hyvinvointipalveluiden tuottamista markkinoita hyödyntäen.

Näennäismarkkinoita Kähkönen (2007, 21) kuvaa Le Grandin ja Barletin teorian pohjalta ominaisuuksilla, jotka erottavat ne hierarkiasta ja markkinoista:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät.
2. Julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajana.
3. Palvelu rahoitetaan pääosin verovaroin, mahdollisesti osittain myös asiakasmaksuina.
4. Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla.
5. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.
6. Näennäismarkkinoilla on erilaisia palvelujen tuottajia (esimerkiksi julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä), joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan, kuin voiton tavoittelu.
7. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelujen tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.

Eo. ominaisuuksien perusteella myös yhteistyöhön ja sopimiseen perustuvaa tilaaja-tuottajamallia voidaan pitää näennäismarkkinamallina. Yleensä näennäismarkkinoihin liittyy kilpailuttaminen. Tällöin näkökulmana on näennäismarkkinoiden tehokkuus.

### Kilpailuttaminen ja näennäismarkkinoiden tehokkuus

Jotta näennäismarkkinat voisivat toimia tehokkaasti, niiden tulee muistuttaa markkinoita siten, että

1. tulee olla kilpailua (koskee lähinnä tuottajia, tilaajien vähyys ei ole yhtä suuri ongelma),
2. tilaajalla ja tuottajalla on oltava tarvittava informaatio,
3. markkinatilanteen on oltava sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markkinoille tai poistua markkinoilta ilman lisäkustannuksia ja
4. hintojen tulee määräytyä markkinoilla, so. niitä ei ole sidottu lainsäädännöllä tai ne eivät ole seurausta yksittäisen tuottajan monopolihinnoinnista (Le Grand & Barlet 1993, Kähkönen 2007, 30).

Näennäismarkkinateorian mukaan näennäismarkkinoita voidaan arvioida seuraavilla kriteereillä:

1. vaihdantakustannukset (tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä) eivät saa ylittää kustannussäästöjä,
2. tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa kustannustehokkuus tai voitto (motiivi),
3. tilaaja tai tuottaja ei saa suosia mitään asiakasryhmää (muuta asiakkaita edullisempaa, kerman kuorinta),
4. palvelun responsiivisuus lisääntyy,
5. valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyneet (choice) ja
6. palvelu on oikeudenmukainen (equity) (Le Grand & Barlett 1993, Kähkönen 2007, 30–31).

Miten näennäismarkkinat sitten ovat tehokkaat? Sitä voidaan tarkastella markkinoiden tehokkuuden kautta. Kilpailun toimiessa markkinat ovat allokaatiivisesti, tuotannollisesti ja dynaamisesti tehokkaita. Tuotannollinen tehokkuus kertoo tuotannon kustannustehokkuudesta. Allokaatiivinen tehokkuus kertoo, onko voimavarat suunnattu oikeisiin kohteisiin. Tuotannollista ja allokaatiivista tehokkuutta kutsutaan usein yhteisesti staattiseksi tehokkuudeksi. Dynaaminen tehokkuus keskittyy kilpailuprosessiin, jossa kuluttajien mieltymykset välittyvät tuottajille ja ohjaavat niiden käyttäytymistä. Dynaamisesti tehokkailla markkinoilla kilpailuprosessi synnyttää niin tuote-, prosessi- kuin organisatorisia innovaatioita (Pohjola & Koponen 2008, 161–162).

Näennäismarkkinoiden tehokkuus määräytyy hyvinvointitaloustieteen mukaan samoin kuin markkinoidenkin. Sitä tarkastellaan optimitilanteena ns. Pareto-optimina (ks. esim. Tuomala 1997, 21–35), jolloin yhteiskunnan voimavarat on allokoitu tehokkaasti. Tehokkuutta parannetaan järjestämällä panostekijöitä uudelleen aiempaa edullisemmin niiden suhteellisia hintoja käyttäen tai hallinnollisilla päätöksillä. Allokaatiivinen tehokkuus voi sisältää myös yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita, joiden asettaminen on poliittisten päätöksentekijöiden tehtävä. Hyvinvoinnin taloustiede voi toimia talouspoliittisen analyysin pohjana, mutta sen käyttökelpoisuus tehokkuuden parantamisessa on huono, koska se ei kiinnitä huomiota talouspoliittisiin prosesseihin eikä siihen miten tavoitteet saavutetaan (esim. Rosen 1995).

Näennäismarkkinoiden toimintaa tehostava vaikutus on liittynyt käytännössä tuotannollisen tehokkuuden parantamiseen. Allokaatioprosessi on vahvasti poliittinen ja sitä ohjaa halutut yhteiskunnalliset vaikutukset kuntien järjestämässä palvelutuotannossa. Dynaamista tehokkuutta on vaikea saada lisääntymään tilanteessa, jossa kollektiivinen kulutusyksikkö on tuotteen ainoa ostaja. Kuluttajan intressiä edustavaa tilaajaa ohjaa halutut yhteiskunnalliset vaikutukset ja tuotteet ja palveluprosessi ovat vain välineitä tässä ohjauksessa. Se voiko markkinoiden dynamiikka synnyttää yhteiskunnallisten vaikutusten tai kustannusvaikuttavuuden kannalta parempia tuote-, prosessi- tai organisatorisia innovaatioita, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Esimerkiksi markkinoihin ja vakuutusjärjestelmään perustuvaa terveydenhoitojärjestelmää pidetään yleensä kalliimpana ja kustannusvaikuttavuudeltaan huonompana kuin yhteiskunnan järjestämiä palveluita, joissa on sekä julkisia että yksityisiä tuottajia.

Toisaalta kuntien järjestämien tai tuottamien palvelujen ulkopuolella voi syntyä tuoteinnovaatioita, joiden hyödyntäminen soveltuu paremmin markkinoiden tehtäväksi. Jos kuntien toiminta tällöin menettää kilpailukykynsä, kunta luopuu toiminnasta varsin nopeasti. Näin kävi esimerkiksi teleliiketoiminnan osalta matkapuhelimien yleistyessä ja lankaverkon menettäessä monopoliasemansa.

Näennäismarkkinoita käytetään siis lähinnä tuotannollisen tehokkuuden parantamisessa. Tällöin näennäismarkkinoiden tehokkuuden keskeinen kriteeri käytännössä on, että kilpailuttamisen tai kilpailuttamisen mahdollisuuden aiheuttamat lisäkustannukset palvelujen järjestämisessä eivät saa ylittää kilpailutetusta tuotannosta tai sen uhasta syntyviä säästöjä.

Näennäismarkkinoiden luomiseen voi olla kauaskantoisempiakin syitä kuin pelkkä tuotantokustannusten alentaminen. Niitä voidaan rakentaa myös aitojen markkinoiden synnyttämiseksi kuntien palveluihin tai olemassa olevien markkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Kähkönen käsittelee (2007 b) näennäismarkkinoiden muodostamisen ja ylläpitämisen mahdollisuuksia tilanteessa, jossa eri toimijoiden strateginen käyttäytyminen aiheuttaa markkinoilla häiriöitä. Tällaisia käyttäytymismalleja ovat esimerkiksi kartellit, markkinoille pääsyn estäminen tai saalistushinnoittelu.

Tuottajat pyrkivät yleisesti hallitsemaan asemaan markkinoilla ja monopolistiseen hinnoitteluun. Tällaisessa tilanteessa tilaajan tehtävänä on markkinoiden toimivuuden varmistaminen tai näennäismarkkinoiden ylläpito omalla toimintapolitiikallaan. Näennäismarkkinoiden luominen voikin olla tällaisessa tilanteessa välivaihe aitojen markkinoiden synnyttämisessä tai niiden toiminnan turvaamisessa.

## Näennäismarkkinoiden ongelmia

Tutkimuskaupungit ovat varsin vähän luoneet näennäismarkkinoita. Valmiuksia siihen on kuitenkin syntynyt, kun ne ovat kehittäneet palvelujensa tuotteistamista, hinnoittelua ja palveluprosessien määrittelyä, niitä kun tarvitaan myös hierarkkisen tuotannon ja sisäisen tilaaja-tuottajamallin tehostamisessa. Kaupunkien politiikka on ollut riskejä kaihtavaa ja askel askeleelta etenevää. Nykyistä tilannetta on vaikea pitää näennäismarkkinatilanteena, vaikka kilpailuttamisen uhkaa käytetäänkin kumppanuuteen perustuvan tilaaja-tuottajamallin tuotannon tehostamismahdollisuutena. Myös markkinahinnoilla toimiminen kaupungin omassa palvelutuotannossa ja kilpailukyvyttömän palvelutuotannon supistaminen ovat vain markkinainformaation hyödyntämistä. Näennäismarkkinoiden kehittymättömyys on merkki niiden luomisen ja hyödyntämisen ongelmista.

Näennäismarkkinoteoriaa on kritisoitu näennäismarkkinoiden muodostamisen epäonnistumisista. Kriitikin mukaan tilaajan voi olla vaikea tulkita asiakkaan tarpeita. Näennäismarkkinoiden luomisen kustannukset voivat olla suuremmat kuin niistä saatavat hyödyt. Paikallisia markkinoita ei ole eikä niitä saada synnytettyä. Näennäismarkkinat epäonnistuvat samasta syystä kuin markkinatkin. Kilpailuttamisen luoma epävarmuus henkilöstössä lisää tehottomuutta ja kustannuksia ei-kilpailutettavassa toiminnassa. Näennäismarkkinoteoriaa on arvosteltu myös löysästä käsitteenmäärittelystä ja naiivista yleiseen tasapainoteoriaan nojaavasta markkinakäsityksestä. Sen väitetään unohtaneen organisaation sisäisen päätöksentekojärjestelmän ja sen, että

näennäismarkkinoiden luominen on pohjimmiltaan poliittinen prosessi (Kähkönen 2007a, 5, 24, 48–49). Myös toisesta, markkinanäkökulmasta, näennäismarkkinoita arvioidaan hieman naivistiseksi kuntapalvelujen tuotannon markkinaistamiskonseptiksi, ellei kilpailuneutraliteettia sisällytetä yhdeksi näennäismarkkinoiden päämääräksi (Valkama 2004, 318).

Näennäismarkkinoiden luomiseen ja ylläpitämiseen sekä kilpailuttamiseen liittyy myös käytännön ongelmia ja riskejä. Näennäismarkkinaratkaisuja koskevissa tutkimuksissa on noussut esiin ainakin seuraavia tekijöitä ja kysymyksiä (Kähkönen 2007a, 33–39 ja Meklin 2006, 34–36):

- palvelujen laadun määrittäminen on ongelmallista julkisen sektorin palvelujen kilpailuttamisessa,
- tuottaja toimii sosiaalitoimessa usein tilaajan ja asiakkaan toiveiden vastaisesti ellei toimintaa kyetä valvomaan ja arvioimaan,
- terveydenhuollossa ongelmana on laadunvalvonnan mittarit ja sairaanhoitopiirien määräävä asema erikoissairaanhoidon palvelutuotannossa,
- tilaajien kompetenssi tarjouskilpailun läpiviemisessä ei ainakaan aluksi ole ollut kovin hyvä,
- kova näennäismarkkinoiden soveltaminen synnyttää perustan epäluottamukselle ja aiheuttaa konflikteja oli kilpailun voittaja oma yksikkö tai ulkopuolinen,
- mitä monimutkaisempi sopimus on, sitä heikommin laadunvalvonta on toiminut,
- paikallishallinnon näennäismarkkinoiden ja markkinoiden yleisin ongelma on epätäydellinen kilpailu ja markkinoiden puute,
- tilattavan tuotteen laajuuden määrittely ongelmallista: yksittäisen tuotteen hankinta on helppoa, mutta kunnan palveluketjujen ja –prosessien hankinta on ongelmallista,
- hankitaanko ydinpalvelun lisäksi myös siihen liittyviä liitännäis- ja tukipalveluja ja miten niiden osuus kokonaisuudesta arvioidaan,
- pystyykö tilaaja palvelujen ostolla saamaan aikaan haluttuja vaikutuksia,
- minimoiko kunta omia kustannuksiaan lisäämällä kuntalaisen kustannuksia ja
- sopimustoiminta edellyttää ylipäätään luottamuksen kehittymistä osapuolten välille, koska kaikesta sopiminen ei ole mahdollista.

Näennäismarkkinoilla on ongelmia myös kilpailulainsäädännön ja kilpailuneutraliteetin osalta, jolla tarkoitetaan sitä, että ketään palvelutuottajaa ei saa suosia eikä kenellekään saa asettaa ylimääräisiä velvoitteita muihin verrattuna. Sillä tarkoitetaan myös julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailun oikeudenmukaisuutta, jolla taas voidaan tarkoittaa erityisesti sitä, että kenellekään palvelutuottajalle ei anneta muita enemmän verovapauksia, runsaammin insenttiivejä eikä kenenkään toimia säädellä enemmän kuin muidenkaan toimia (ks. esim. Valkama 2004, 60).

Valkama tarkastelee väitöskirjassaan (2004) näennäismarkkinoita kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sekä näennäismarkkinateorian että päämies-agenttiteorian avulla ja toteaa, että nämä teoriat eivät sellaisenaan voi kovin hyvin toimia taloudellisten

toimeksiantojärjestelmien (jollaisena kuntataloutta voidaan pitää) radikaaleina muutosvoimina. Näennäismarkkinoiden institutionaaliset kilpailuhaitat ja -edut pitäisi pystyä eliminoimaan kilpailuneutraliteetin saavuttamiseksi. Institutionaalisia kilpailuetuja ja -haittoja, jotka johtuvat mm. kunnan toimialoista, budjettiperiaatteista, konkurssikelvottomuudesta ja verovapaudesta) esiintyy kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla sekä lainsäätäjän että kuntien toiminnan tuloksena. Niiden nettovaikutus on kuitenkin epäselvä. Kunnallisten virastojen ja liikelaitosten yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia. Näennäismarkkinoilla kuntayhtiöillä on tutkimuksen mukaan enemmän kilpailuhaittoja kuin yksityisillä yhtiöillä.

Kilpailuneutraliteetti on nousemassa merkittäväksi periaateeksi myös kuntien palvelutuotantojärjestelmien kehittämisessä EU-lainsäädännön myötä, kuten palveludirektiivistä käyty keskustelu osoitti. Myös kaupunkien johdon haastatteluissa se nousi esille, kun käsiteltiin liikelaitosten osallistumista kilpailuun. Eo. tekijät vähentävät kaupunkien intoa näennäismarkkinoiden luomiseen. Muutos näyttää kaksisuuntaiselta. Toisaalta kehitetään toimivia markkinoita ja muutetaan kilpailukykyisiä liikelaitoksia kuntayhtiöiksi ja toisaalta kehitetään tilaaja-tuottajamallia kumppanuuteen perustuvaksi hybridiksi. Näennäismarkkina-ajattelu näyttääkin heikkenevän kaupungeissa, mutta se voi nousta taas uudelleen, jos hyvinvointipalvelujen tilaaja-tuottajamallissa kilpailuttaminen yleistyy. Tällöin sitä voidaan tarvita erityisesti huonosti toimivien markkinoiden kehittämiseen ja tilaajan aseman vahvistamiseen.

### **Yhteistyöhön vai kilpailuttamiseen perustuva tilaaja-tuottajamalli**

Myös yhteistyöhön perustuvalla tilaaja-tuottajamallilla on omat ongelmansa. Sisäisessä mallissa on erittäin vaikeaa löytää molempia osapuolia tasapuolisesti palkitsevia ja yleisesti hyväksyttäviä kannustimia. Tämä alentaa tehokkuutta varsinkin, jos kilpailuttamisen uhka poistuu. Ulkoisessa kumppanuudessa ongelmana on taas kuntasilaajan heikompi osaaminen ja motivaatio, vaikka sen strateginen asema olisi kuinka vahva tahansa. Pahimmassa tapauksessa nousee esiin myös korruption vaara.

Kilpailuttamisen yleistyminen lisää paineita markkinoiden toimivuuden parantamiseen ja uusien näennäismarkkinoiden kehittämiseen. Kaupunkien käytäntöjen tarkastelun perusteella näyttäisi kuntiin muodostuvan kolme erilaista palvelutuotannon ohjausjärjestelmää. Hierarkioiden ja markkinoiden lisäksi yhteistyöhön ja kumppanuuteen perustuvilla hybrideillä ja verkostoilla on olemassaolon edellytykset tietynlaisessa palvelutuotannossa.

Yhteistyöhön ja kilpailutukseen perustuvan tilaaja-tuottajamallin vertailussa kriteereinä voidaan käyttää tuotannollista ja dynaamista tehokkuutta. Tuotannollisen tehokkuuden kriteerinä valintatilanteessa on siis se, että kilpailuttamisesta syntyvät transaktiokustannukset eivät saa ylittää alenevista palvelujenhankintakustannuksista syntyviä säästöjä. Tämä yksinkertainen periaate on käytännössä hankala toteuttaa näkymättömien transaktiokustannusten arvioinnin vuoksi.

Dynaamisessa tehokkuuden kannalta on oleellista luodaanko yhteistyössä parempia tuote-, prosessi- ja organisatorisia innovaatioita kuin tilaajan toimesta kilpailutustilanteessa. Toinen arviointikriteeri on, ovatko yhteistyön hyödyt rahassa mitattuna suuremmat kuin kilpailutuksen kautta syntyvät säästöt ostohinnassa. Näidenkin asioiden

operationalisointi ja mittaaminen on vaikeaa. Dynaamisen tehokkuuden muutos eri toimintatavoissa vaihtelee myös organisaatioista, henkilöistä ja toimialasta riippuen. Sitäkään ei saada selvitettyä ilman erillistutkimuksia. Päätöksentekijät ja konsernijohto tekevät tässäkin asiassa ratkaisuja näkemystensä, kokemustensa ja osaamisensa pohjalta tavoitteiden asettelun ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnin yhteydessä.

Kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuva tilaaja-tuottajamalli voi olla tuloksellisin tietyin edellytyksin. Tätä tarkastellaan luvussa 5.3.1. Sen suorituskykyä voidaan parantaa muutamalla näitä edellytyksiä. Jos tuotannon tekijöitä voidaan käyttää vapaammin tai jos näennäismarkkinat saadaan toimiaan tehokkaammin, voidaan siirtyä kilpailutukseen perustuvaan tilaaja-tuottajamalliin. Kuntien omat palvelutuottajat, jos ne haluavat osallistua kilpailuun, joudutaan tällöin muuttamaan osakeyhtiöiksi tai kuntalain muutoksen mukaisiksi liikelaitoksiksi. Tämä voi olla kuntakonsernin kannalta epätaloudellista ainakin lyhyellä aikavälillä. Toiminnan hallintakustannukset voivat nousta enemmän kuin tuotantokustannukset laskevat. Kustannusvaikuttavuus voi myös huonontua, vaikka kokonaiskustannukset laskisivatkin, koska tilaajien ja tuottajien yhteistyö voi parantaa vaikuttavuutta enemmän kuin tilaajan hyvän suunnittelu.

### 3.4 Toimintatapojen valinta ja hybridiorganisaation syntyminen

Tässä luvussa (3) on pyritty täsmentämään ja syventämään aiempien tutkimusten antamaa kuvaa ensimmäiseen tutkimustehtävään: mitkä ovat olleet hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan merkittävimmät muutokset (ja niiden keskeisimmät perustelut) 1990-luvun alkupuolen jälkeen. Tutkimuksia täsmennettiin erityisesti hallinnonuudistusasiakirjojen pohjalta. Tällä pyrittiin myös selvittämään toimintatapojen muutosten vaikutuksia organisaatorakenteeseen. Lisäksi aiempia tutkimuksia täydennettiin viime vuosien muutosten osalta. Asiakirja-aineistoa täydennettiin kaupunkien johdon haastatteluilla. Niiden avulla pyrittiin myös keskittämään huomio kaikkein oleellisimpiin asioihin.

Näin täsmennettyjä vanhojen tutkimusten luomaa kuvaa syvennettiin teoreettisen tarkastelun avulla. Aiempien tutkimusten keskeisen kohteen, tilaaja-tuottajamallin, tarkastelua laajennettiin jo tuotannon ohjausjärjestelmiä ja niiden tehokkuutta koskevalla tarkastelulla. Tutkimuksissa käytettyjä kirjavia tehokkuuskäsitteitä pyrittiin selkeyttämään tämän tutkimuksen lähtökohdista. Näennäismarkkinoiden ja hybridijärjestelmän tarkastelulla pyrittiin ymmärtämään tilaaja-tuottajamallin ja siihen liittyvän kilpailuttamisen ja liikelaitostamisen muutoksia. Empiirisen aineiston ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta täsmennetään tässä luvussa ensin käytettyjä käsitteitä ja tehdään sitten yhteenvedo hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan muutoksista tutkimuskaupungeissa. Lisäksi tarkastellaan muutosten vaikutuksia palvelujen järjestämis-, tuotanto- ja hankintakustannusten ja tuloksellisuuden arviointiin. Lopuksi tarkastellaan muutosten vaikutuksia konsernijohtamiseen.

### 3.4.1 Toimintatapoihin ja tuloksellisuuteen liittyvien käsitteiden määrittelyä

Toimintatapoihin liittyvät termit ovat vakiintumattomia. Tuloksellisuuskäsitteistö on sen lisäksi monitulkintainen. Tässä tutkimuksessa käsitteet on määritelty kuntien kannalta ja niitä käytetään yhteenvetoluvuissa seuraavasti.

#### Toimintatapoihin liittyviä käsitteitä

Palvelutuotannon toimintatavalla tarkoitetaan samaa kuin instituutioiden taloustieteessä ja myös tässä tutkimuksessa käsitteellä hallintajärjestelmä (Governance structure and processes). Tutkimuskirjallisuudessa ja käytännössä siitä käytetään yleensä (suppeampaa) käsitettä ohjausjärjestelmä. Toimintatapa -käsite laajemmin sisältää myös palvelutuotantoon liittyviä periaatteita. Hallintajärjestelmä on yläkäsite ja sen alakäsitteitä ovat markkinat, hierarkiat ja niiden määritellyt välimuodot, kuten hybridit ja verkostot, jotka käsitteinä voivat olla sekä sisäkkäisiä että vaihtoehtoisia.

Hierarkkisesti järjestetyllä palvelutuotannolla tarkoitetaan palvelujen tuottamista oman organisaation toimesta. Sitä ohjataan poliittiseen hierarkiaan perustuvan vallankäytön avulla. Konsernimainen hierarkia on poliittiseen hierarkiaan perustuva ohjausjärjestelmä, jossa palvelujen tuottajilla on laaja itsenäisyys, mutta ne ovat palvelujen järjestämisestä vastaavien organisaatioiden alaisia. Kaupungin keskushallinto ohjaa tuottajia välillisesti.

Markkinasuuntautunut toimintatapa käsittää yleensä muun kuin hierarkkisen toimintatavan (ks. kuvio 4). Tässä tutkimuksessa käsitettä käytetään yleensä suppeammin tarkoittamaan ei-kilpailullisia näennäismarkkinoita. Markkinoista ja kilpailullisista näennäismarkkinoista käytetään tällöin käsitettä markkinaehtoinen toiminta. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan sellaista julkisen sektorin luomaa tilannetta, jossa pääosin verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntautuneesti erottamalla tilaajat ja tuottajat toisistaan.

Hybridi on (markkinasuuntautunut) hierarkian ja markkinoiden ”kurinalaisesti” määritelty (Williamson 1991) yhdistelmä, joka sisältää erikseen määritellyn sopimusjärjestelmän sekä autonomisen että yhteistyöhön perustuvan sopeutumismekanismin ja sekä hallinnollisen kontrollin että kannustimien käytön ohjauksen välineinä.

Tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan julkisten palvelujen markkinasuuntaista toimintatapaa, jossa palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan ja jossa osapuolten toimintaa ohjataan sopimuksin, joissa sovitaan ensisijaisesti tuotteiden määristä, laadusta ja hinnoista.

Tilaaaja-tuottajamalli voidaan nähdä hybridin kaltaisena hallintajärjestelmänä, jos se perustuu tilaajien ja tuottajien tasavertaiseen sopimiseen, molempien osapuolten sekä autonomiseen että yhteistyöhön perustuvaan sopeutumiseen ja sekä hallinnollisen kontrollin että kannustimien käyttöön ohjauksen välineenä. Konsernijohdon tehtävänä on tällöin luoda ohjausjärjestelmän säännöt, taata konsernietu ja ohjata sopimusten kautta (välillisesti) toimintaa.



## Tuloksellisuuteen liittyviä käsitteitä

Tuloksellisuus nousi julkishallinnossa keskeiseksi yläkäsitteeksi 1980-luvun lopun valtion hallinnonuudistushankkeissa. Sillä tarkoitetaan toiminnassa onnistumista, hyvyyttä ja menestystä. Sen alakäsitteinä ja toistensa vieruskäsitteinä pidetään tuotavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Käsitteet perustuvat panos-tuotosmalliin (Meklin 2008, 6–7).

Taloudellisuus ja tuottavuus ovat suhdekäsitteitä: ne kertovat tuotosten (suoritteiden) ja panosten (tuotannontekijöiden) suhteesta. Tuottavuuden alakäsitteitä ovat tuotannontekijät ja suoritteet. Taloudellisuuden arvioinnissa panokset esitetään raha-arvossa eli sen alakäsitteitä ovat kustannukset ja suoritteet. Vaikuttavuus kuvaa tuotosten vaikutuksia ja sitä arvioidaan yleensä asetettujen tavoitteiden suhteen. Toisena vaikuttavuuden arviointiperusteena voidaan pitää kansalaisten tarpeita. Laatu käsitteenä sisältyy yleisesti vaikuttavuuskäsitteeseen. Käytännössä ja myös tässä tutkimuksessa tuottavuudesta ja taloudellisuudesta käytetään käsitettä sisäinen tehokkuus. Ulkoinen tehokkuus viittaa vaikuttavuuteen (emt. 7–8). Em. alakäsitteet liittyvät verorahoitteiseen toimintaan.

Liiketoiminnan tai maksurahoitteisen toiminnan tuloksellisuuden kannalta oleellinen piirre on, että panokset ja tuotokset ovat rahassa mitattavia. Liiketoiminnassa tärkein käsite on kannattavuus ja maksullisessa toiminnassa kustannusvastaavuus.

Kustannusvaikuttavuutta voidaan pitää tuloksellisuuden rinnakkaiskäsitteenä. Tuloksellisuus on kustannusvaikuttavuutta – jolloin taloudellisuus tai tuottavuus ja vaikuttavuus olisivat kustannusvaikuttavuuden alakäsitteitä. Joissakin tapauksissa kunnallisten palvelujen vaikutukset on muunnettavissa rahassa ilmaistaviksi, jolloin vaikutusten sijasta voidaan puhua hyödyistä ja käyttää kustannushyötyanalyysia taloudellisen arvioinnin menetelmänä (emt. 10). Tässä tutkimuksessa kustannusvaikuttavuutta käytetään yleisesti tuloksellisuuden arviointikäsitteenä ja siitä käytetään yleisen käytännön mukaan myös käsitettä kokonaistehokkuus.

Tässä tutkimuksessa on edellä esitettyä panos-tuotosmalliin perustuvaa käsitteistöä (ks. kuvio 11) laajennettu kaupunkien käytäntöjen mukaisesti BSC-malliin liittyvillä käsitteillä tuloksellisuuden arvioinnissa. Mallin tuloksellisuuteen vaikuttavista näkökulmista korostuu vaikuttavuus, kuten panos-tuotosajattelussakin. Asiakasvaikuttavuus nähdään yleensä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osana. Prosessinäkökulma liittyy tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Mallissa korostetaan tuotannontekijöistä työvoimaa ja sen osaamista ja aikaansaannoskykyä. Mallissa tuloksellisuus nähdään tasapainona eri näkökulmien välillä.

## Kustannusten arviointiin liittyviä käsitteitä

Toiminnan vaikutuksen arvioinnin ongelmallisuus on johtanut siihen, että palvelujen järjestämisen toimintatapojen/palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinta tapahtuu helpommin mitattavien kustannusten pohjalta. Tällöin kokonaiskustannukset voidaan jakaa palvelun hankinta- tai tuotantokustannuksiin ja transaktiokustannuksiin. Transaktiokustannukset voidaan arvioida joko suppeasti tai laajasti.

Tuotanto- tai hankintakustannusten lisäksi myös suppeasti määritellyt transak-



tiokustannukset riippuvat toimintatavasta. Oman tuotannon ohjauksen ja valvonnan (hierarkia) sekä palvelujen tilaamisen (markkinat) kustannukset muuttuvat toimintatavasta riippuen. Tilaaja-tuottajamalliin ja hybrideihin sisältyy molempia kustannuksia. Palvelujen järjestämisen kustannukset riippuvat vain vähän toimintatavasta (ks. kuvio 14).

Myös kustannusten käyttäminen toimintatavan valinnassa on ongelmallista ns. näkymättömien kustannusten vuoksi. Näillä tarkoitetaan kustannuksia, jotka kilpailutustilanteissa syntyvät kunnan organisaatioille tai kustannuksia, jotka eivät poistu kunnanorganisaatiosta odotetulla tavalla (ks. kuvio 13).

Toimintatapojen valintaan liittyviä muita käsitteitä, kuten ohjausjärjestelmän suorituskykyä tarkastellaan luvussa 5.4.1.

### 3.4.2 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen muutoksia

Tutkimuskaupunkien palvelutuotannon ohjausjärjestelmien muutos on ollut samansuuntaista ja nopeutuvaa. Merkittävin muutos on ollut tilaaja-tuottajamallin kehittyminen ja sen käytön yleistyminen. Se on noussut perinteisen vallankäyttöön perustuvan hierarkian rinnalle palvelujen tuotannon ja hankinnan ohjauksessa. Sen sijaan muut markkinasuuntautuneet mallit, kuten palvelusetelit ja verkostot ovat yleistyneet varsin vähän eikä niitä siksi tarkastella tässä tutkimuksessa. Markkinaehtoinen toiminta, kilpailuttaminen ja näennäismarkkinoiden kehittäminen on yleistynyt vasta viime aikoina ja sitä on tässä tarkasteltu vain yleisellä tasolla ohjausjärjestelmiä vertailtaessa.

#### Hierarkian vähäiset muutokset

1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset ja siihen liittyvät budjetointimuutokset loivat edellytyksiä ohjausjärjestelmien muutoksille. Valtaa ja vastuuta delegoitiin ennen kaikkea lautakunnille ja niiden alaiselle toimialajohdolle. Lautakuntia yhdistettiin. Syntyi konsernimainen hierarkia, jota kaupunkien poliittinen ja ammattijohto ohjasivat aiempaa välillisemmin. Muuttunut hierarkia säilyi kuitenkin lähes ainoana ohjausjärjestelmänä. Hallinnonuudistusten taustalla olivat valtionhallinnon uudistukset ja niiden taustalla ollut NPM-ajattelu. Myös kansainvälisillä, lähinnä ruotsalaisilla kokemuksilla oli vaikutuksensa.

Lama käynnisti markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymisen. Vaikka kaupunkien taloudellinen tilanne paranikin 1990-luvun loppupuolella, on resurssien niukkuus palvelutarpeisiin nähden johtanut palvelujen järjestämisen ja tuottamisen jatkuvaan tehostamistarpeeseen. Markkinasuuntaisista toimintatavoista yleistyivät aluksi liikelaitostaminen ja toimialojen sisäiset tilaaja-tuottajamallit.

Vaikka hierarkia säilyi koko 1990-luvun vallitsevana palvelutuotannon ohjausjärjestelmänä, sitä kehitettiin varsin vähän. Merkittävimmät muutokset tapahtuivat toimialojen sisällä, mikä ei kuulunut tämän tutkimuksen piiriin. Kaupunkien keskushallinnon harjoittamaa ohjausta kehitettiin lähinnä Jyväskylässä. Se liittyi asiakasohjauksen lisäämiseen lähinnä palveluja alueellistamalla sekä keskushallinnon ja lautakuntien vastuiden tarkistuksiin tulosjohtamista kehittämällä. Hierarkkisen palvelutuotannon ohjausjärjestelmän käyttö on supistunut, vaikka poliittinen ohjaus on hierarkkista.

Hierarkkinen ohjaus on saanut viime vuosina vaikutteita markkinasuuntautuneista toimintatavoista.

### Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen

Tilaaaja-tuottajamalli alkoi yleistyä jo 1990-luvun alkupuolella eräissä teknisissä ja tukipalveluissa. Muutoksiin liittyi organisaatorakenteiden muutoksia ja liikelaitostamista. Talouden paineet ja politiikan antamat mahdollisuudet edesauttoivat muutoksia. Merkittävin mallin yleistyminen alkoi Oulun YPK-mallin hyväksymisestä. Siinä tilaaaja-tuottajamallia päätettiin laajentaa vähitellen koko palvelutuotantoon. Vuosituhannen alussa mallin käyttö laajeni merkittävästi ja sitä kokeiltiin myös hyvinvointipalveluissa. Hitainta muutos oli kerran mallin hylänneellä Tampereella, joka tosin sitten kerralla ja kokonaisuudessaan siirtyi uuteen toimintamalliin vuoden 2007 alusta.

Aluksi tilaaaja-tuottajamallit olivat toimialojen sisäisiä. Mallin käyttöönotto ja sopeuttaminen tapahtuivat yhden lautakunnan alla. Liikelaitokset ja uudet tuottaja-organisaatiot siirrettiin uusien omien lauta- tai johtokuntien alaisuuteen. Vähitellen organisatorinen erottelu on laajentunut koskemaan kaikkea mallin mukaista toimintaa. Tilaajat ovat omien lautakuntiensa ja tuottajat omien johtokuntiansa alaisia. Mallista on tullut pääosin konsernin sisäinen. Kaupunginvaltuustot luovat puitteet ja asettavat tavoitteet mallin toiminnalle ja osapuolille. Kaupunginhallitukset ja -johto koordinoivat toimintaa välillisesti ja varsin väljästi konserniedun turvaamiseksi.

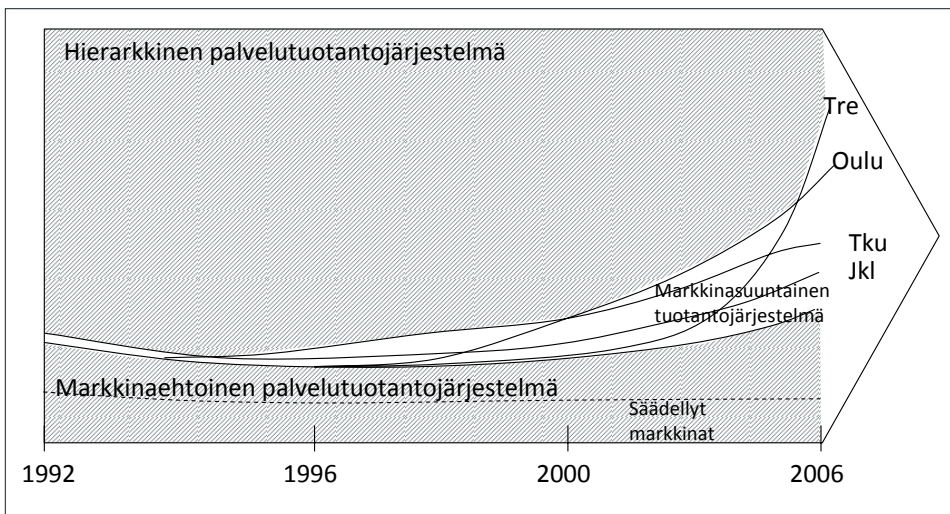
Tilaajat ja tuottajat joutuvat nykyään sopeutumaan muutoksiin myös autonomisesti. Kilpailukyvyttömät tuotantoyksiköt joutuvat supistamaan toimintaansa tai karsimaan kustannuksiaan, kun ne joutuvat toimimaan sopeutumiskauden jälkeen markkinahinnoilla. Tuotantotoiminnassa on lisätty myös taloudellisten kannusteiden käyttöä ja vähennetty hallinnollista kontrollia. Horisontaalinen ja vertikaalinen sopimusjärjestelmä lisää osapuolten itsenäisyyttä ja toisaalta yhteistyön tarvetta. Kaupunkien tilaaaja-tuottajamallit ovat siis kehittyneet kohti hybridijärjestelmää. Tampereen mallia on kuitenkin vaikea pitää hybridinä. Se muistuttaa enemmän hierarkiaa, jossa tilaajat on eriytetty tuottajista ja siirretty keskushallintoon. Mallia voidaan kuitenkin pitää markkinasuuntautuneena.

Valtaosa tilaaaja-tuottajamallin sovellutuksista perustuu osapuolten yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Sellaista kilpailuttamista, johon kaupungin omat tuotanto-organisaatiot ovat osallistuneet, on käytetty ainakin toistaiseksi vähän, kilpailuttamisen uhkaa sitäkin enemmän. Syinä tilanteeseen kaupunkien johto näkee ennen muuta markkinoiden kehittymättömyyden, siihen liittyvät riskit, markkinaosaamisen puutteet, vakinaisen henkilöstön irtisanomissuojan ja erilaiset poliittiset syyt. Palvelujen tuotteistaminen ja hinnoittelu helpottavat kilpailuttamista, mutta myös yhteistyöhön perustuvaa sopeutumista. Näennäismarkkinoita ja niiden pelisääntöjä on toistaiseksi kehitetty vähän. Markkinaehtoisuuden kasvu on kuitenkin ollut laajempaa kuin alunperin oletettiin ja kilpailuttamisen arvioidaan lisääntyvän henkilöstön eläköityessä, markkinoiden kehittyessä ja kustannuspaineiden kasvaessa. Palvelujen järjestämisen yksityistäminen ei ole noussut esille.

## Kaupunkikohtaisia eroja

Kaupunkikohtaisia eroja markkinasuuntautuneiden mallien soveltamisessa on, vaikka muutokset ovat olleet samansuuntaisia. Muutosten suuntaan vaikuttavat paitsi yhdensuuntaiset poliittiset ja taloudelliset syyt myös se, että samantyyppiset tutkimuskaupungit oppivat toisiltaan ja parhaista käytännöistä. Kaupunkien erilainen taloudellinen tilanne on vaikuttanut muutoksiin. Jyväskylä ja Turku, joiden taloudellinen liikkumavara oli pienin 1990-luvun alkupuolella, käynnistivät muutokset. Tampere lykkäsi muutoksia 10 vuodella taloudellisen tilanteen parannuttua ja Oulun johto käytti hyväkseen yhden vuoden huonoa tilinpäätöstä uuden mallin käyttöönoton perusteluna.

Myös järjestelmien käytön laajuudessa on kaupunkikohtaisia eroja. Jyväskylä ja Turku soveltavat mallia lähes kaikkiin teknisiin ja tukipalveluihin, mutta ovat jättäneet varsinaiset hyvinvointipalvelut sen ulkopuolelle. Oulu on vähitellen laajentanut mallia myös sosiaali- ja terveyspalveluihin, mutta koulutoimi on jäänyt sisäisen tilaaja-tuottajamallin kaltaiseen ohjausjärjestelmään. Tampere siirtyi kokonaisuudessaan tilaaja-tuottajamalliin, joka on vielä muotoutumisvaiheessa. Mallia voidaan pitää myös uudentyypisenä hierarkkiana ainakin niin kauan kuin tilaajien ja tuottajien suhteet eivät ole nykyistä tasavertaisemmat ja kilpailuttaminen on vähäistä. Tampereen mallissa ennestäänkin vahvan konsernijohdon asema on vahvistunut, kun myös tilaajaohjaus on siirtynyt keskushallintoon ja keskushallintoon kuuluvista apulaispormestareista on tehty lautakuntien puheenjohtajia. Kaupunkikohtaiset muutokset olivat kuitenkin oletusten mukaisia (vrt. kuvio 3 ja kuvio 18).



Kuvio 18. Arvio hierarkkisen, markkinasuuntautuneen ja markkinaehtoisen palvelutuotannon suhteellisista muutoksista

Nykyiset kaupunkikohtaiset erot näyttävät kuviossa todellista suuremmilta luokituserusteista johtuen. Jyväskylän ja Turun hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjaus on kuitenkin saanut voimakkaita vaikutteita tilaaja-tuottajamallin sopimusohjauksesta ja sitä voidaan pitää toimialan sisäisenä tilaaja-tuottajamallina, joka muistuttaa Oulun sivistystoimen ohjausmallia. Myös Tampereen mallissa on vahvoja hierarkkisia piirteitä. Mallien erot tullevat pienemään tulevaisuudessa.

### 3.4.3 Toimintatapojen tuloksellisuuden arvioinnin ja valinnan ongelmallisuus

Toimintatapojen muutosten vaikutuksesta palvelujen järjestämisen kustannuksiin on vähän tutkimustietoa ja se on usein ristiriitaista. Muutosten vaikutuksista palvelujen hankinta- tai tuotantokustannuksiin on jonkin verran enemmän tietoa. Se perustuu yleensä tapauskohtaisiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Systemaattisempaa seuranta tutkimuskaupungeista on vain Oulusta. Tilaaja-tuottajamalli on parantanut palvelujen tuottavuutta (panos-tuotossuhdetta) 10–30 % ja taloudellisuus (kustannus-suoritesuhde) on parantunut 10–40 %. Erot yksityisiin tuottajiin on saatu pienemään merkittävästi, mutta ovat edelleen esimerkiksi teknisellä sektorilla 10–25 %.

Tuloksiin kannattaa suhtautua varauksella, sillä käsitteiden määrittelyssä ja kustannusten kohdistamisessa on tulkintaongelmia. Ne ovat kuitenkin samansuuntaisia kokemusten ja erillisten tutkimusten ja selvitysten kanssa. Englannissa tilaaja-tuottajamalli ja pakkokilpailutus johti noin neljänneksen kustannussäästöihin, mutta ongelmiin palvelutasossa. Ruotsissa kilpailutus laski esimerkiksi katujen kunnossapidon kustannuksia lähes viidenneksellä. Sitä, mikä on tilaaja-tuottajamallin ja kilpailutuksen uhkan ja mikä kilpailuttamisen vaikutus, on vaikea arvioida käyttökelpoisen laskentainformaation puuttuessa.

### Päätöksiä tehdään näkemysten perusteella

Kaupunkien poliittinen ja ammattijohto on joutunut tekemään päätöksiä tuotannon tehostamisesta ja ohjausjärjestelmien valinnasta. Ne ovat perustuneet näkemyksiin ja poliittiseen keskusteluun, jotka ovat vain osittain perustuneet tutkimusten tuottamaan tietoon. Ohjausjärjestelmien valintaan soveltuvaa laskentainformaatiota ei kirjanpidon puutteista johtuen ole ollut. Päätöksentekijät ovat joutuneet tekemään päätöksiä markkinoita, omaa tuotantoa ja tilaaja-tuottajamallia koskevan yleisinformaation pohjalta. Johdon haastatteluissa malli nähtiin omana ohjausjärjestelmänään, ei (pelkästään) siirtymävaiheena markkinaohjaukseen.

Ohjausjärjestelmiä kehittäessään kaupungit ovat edenneet varovaisesti riskejä välttämällä ja käytännöistä oppien, vaikka markkinasuuntautunut järjestelmä nähdäänkin yleisellä tasolla omaa tuotantoa tehokkaammaksi. Haastattelujen perusteella syiksi varovaisiin muutoksiin voidaan nähdä:

- markkinoiden kehittymättömyys hyvinvointipalveluissa ja markkinaosaimisen (kilpailuttamisen) ongelmat,
- näennäismarkkinoiden luomisen vaikeudet,
- kaupunkien osaamisen ja päätöksenteon ongelmat ulkoisissa kumppanuus-

- hankkeissa,
- vastuu- ja hallintaongelmat verkostomaisessa ja kuntien yhteisessä palvelutuotannossa,
- henkilöstön työsuhdeturva ja poliittiset ongelmat ja
- asukkaiden halu saada palvelut kaupungin omalta organisaatiolta.

Tilaaaja-tuottajamallin kehittäminen on haastattelujen mukaan lisännyt kustannustietoisuutta. Tämä johtunee siitä, että mallin avulla pystytään arvioimaan palvelujen tuotannon tai hankinnan sekä tilaamisen tai järjestämisen kustannukset. Tuotteistaminen ja tuotteiden hinnoittelu helpottaa tuotannon tuloksellisuuden arviointia. Tämän myötä on transaktiokustannusajattelua alettu soveltaa tutkimuskaupungeissa. Palvelujen järjestämis- ja tilaajakustannusten laskennassa on vielä ongelmia, jotka on ratkaistavissa suppeiden ja laajojen transaktiokustannusten standardisoitua mittaamista kehittämällä.

Sitä ennen voidaan palvelutuotannon toimintatapojen ominaisuuksia ja suorituskykyä arvioida transaktiokustannusteorian ja siihen perustuvan ohjausjärjestelmien analysoinnin avulla. Tätä on tutkimuskaupungeissa jossain määrin tehtykin. Järjestelmiä koskevaa tutkimustietoaakin hyödynnetään, mutta se on ollut vain osa poliittista keskustelua ja siihen perustuvaa toimintatapojen valintaa.

### **Ohjausjärjestelmien suorituskyky vaihtelee erityyppisessä toiminnassa**

Vaikka markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen on tapahtunut eri tavoin ja eri tahdissa eri toimialoilla, ei sen syistä tai perusteluista ole käyty juurikaan argumentoitua keskustelua. Transaktiokustannusteoria tarjoaa tähän perustan. Tuotantotekijöiden käytön rajoitusten on tutkimuksissa todettu vaikuttavan ohjausjärjestelmien hallinnan kustannuksiin. Mitä enemmän henkilöstön määrä ja osaaminen sekä investoinnit on sidottu sitä suuremmiksi hallintakustannukset kasvavat ja sitä edullisemmaksi oman organisaation tuotanto nousee markkinoilta hankintaan verrattuna ja päinvastoin. Näiden järjestelmien välissä on niiden määrätty välimuoto ja yhdistelmä, hybridijärjestelmä, hallintakustannuksiltaan edullisin tietyissä olosuhteissa. Kaupungeissa ei ohjausjärjestelmää valita hallintakustannusten perusteella, vaikka kaupunkien johdolla on jonkinlainen näkemys palvelutuotannon kilpailuttamisen vähäisistä hyödyistä. Niihin vaikuttaa myös ja ennen kaikkea tuotanto- tai hankintahinta. Myös tuotantokustannukset riippuvat tuotantotekijöiden käytön mahdollisuuksista. Kokonaiskustannuksia ja niiden vaihtelua erityyppisessä toiminnassa tarkastellaan lähemmin luvussa 5.3.1.

Muita ohjausjärjestelmien suorituskykyyn vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat olleet markkinoiden toimivuus, hankintojen toistuvuus ja toiminnan epävarmuus. Mitä useammin tiettyjä hankintoja tehdään, sitä edullisempaa on hyödyntää markkinoita, koska transaktiokustannukset tällöin laskevat. Hankintojen erityisvaatimukset ja epävarmuuden kasvu taas lisäävät hierarkioiden edullisuutta. Tätäkin tarkastellaan lähemmin luvussa 5.3.1.

Vaikka markkinoiden hyödyntämisen mahdollisuudet eo teoreettisen tarkastelun pohjalta näyttäisivätkin nykyistä suuremmilta, kilpailuttamista on käytetty varsin

vähän konsernitason ohjauksessa. Tämä on johtunut haastattelujen mukaan sekä kaupunkien markkinaosaamisen että markkinoiden ongelmista. Toimivia, kilpailtuja markkinoita ei eräillä aloilla ja alueilla ole. Kunnat ovat kehittäneet sekä kilpailuttamista että ns. näennäismarkkinoita, joiden pelisäännöt ne pystyvät (lähes) ainoana ostajina määrittelemään. Näennäismarkkinoilla syntyy kuitenkin usein ns. kilpailuneutraliteetista johtuvia ongelmia. Vaikka näennäismarkkinoiden kehittäminen onkin koettu tarpeelliseksi, se on ollut vähäistä ja kohdistunut jo olemassa olevien markkinoiden ongelmien vähentämiseen.

Kilpailuttamisella voidaan parantaa tuotannollista ja dynaamista tehokkuutta (tuotannon taloudellisuutta). Allokatiivinen tehokkuus määräytyy kuntien järjestämässä palvelutuotannossa poliittisen päätöksenteon kautta eikä ohjausjärjestelmillä ole siihen juurikaan vaikutusta. Dynaamisen tehokkuuden (parempien tuote-, prosessi- ja organisatoristen innovaatioiden) kannalta yhteistyöhön perustuva tilaaja-tuottajamalli on koettu paremmaksi kuin hierarkkinen järjestelmä tai kilpailutustilanteeseen perustuva malli huonosti toimivilla markkinoilla. Yhteistyötä on (vähän) kehitetty ulkoiseksi kumppanuudeksi.

### Toimintatapojen valinta säilyy ongelmallisena

Sekä kaupunkien käytäntöjen ja johdon näkemysten että teoreettisen tarkastelun pohjalta voidaan päätellä, että kaupungeissa säilyy ja kehitetään palvelutuotannon ohjauksessa eri järjestelmiä. Valinta markkinoiden, hierarkioiden ja niiden määrättyjen välimuotojen ja yhdistelmien välillä tulee säilymään edelleen ongelmallisena ja poliittisena, vaikka valintakriteerit muuttuvatkin nykyistä perustellummiksi. Helpointa on vertailla tuotanto- tai hankintahintaa. Palvelujen järjestämis- ja niitä suppeammat tilaamiskustannukset voidaan arvioida transaktiokustannusteorian pohjalta, mutta se vaatii vielä paljon kehittämistyötä.

Järjestelmien valinnalla on vaikutusta myös palvelujen vaikuttavuuteen ja sitä kautta kokonaistuloksellisuuteen (kustannusvaikuttavuuteen). Vaikutukset ilmenevät kuitenkin yleensä vasta pitkällä aikavälillä ja niiden arviointi edellyttää erillisiä tutkimuksia. Sen vuoksi vaikuttavuuden arvioinnissa tutkimuskaupungit käyttävät kriteereinä asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja jättävät tavoitteiden ja vaikutusten suhteen poliittisen tuloksellisuuden arvioinnin tehtäväksi. Vaikuttavuustavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien (eri johtamisnäkökulmia tasapainoisesti edustavien) osatavoitteiden asettamista ja toteutumisen arviointia käsitellään seuraavassa pääluvussa 4 strategisen johtamisen yhteydessä.

### 3.4.4 Toimintatapojen muutosten vaikutuksia konsernijohtamiseen

Edellä todettiin, että 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset loivat edellytyksiä uusien toimintatapojen kehittymiselle palvelutuotannossa. Tuotannon toimintatapojen muutokset puolestaan ovat vaikuttaneet hallintoon ja johtamiseen. Toimintatapoja koskevat päätökset tehtiin yleensä erillisinä hallinnonuudistuksista. Kaupunkien ny-

kyisissä toimintamallipäätöksissä toimintatapojen ja johtamisen määrittely muodostaa kiinteän kokonaisuuden.

### **Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen synnytti konsernirakenteen**

1990-luvun hallinno uudistukset muuttivat tutkimuskaupunkien organisaatiot konsernimaisiksi. Jo sitä ennen oli teknisten laitosten autonomia suhteessa keskushallintoon ollut varsin laajaa. Päätösvallan delegointi lautakunnille ja niiden alaisille toimialoille sekä budjetointimuutokset lisäsivät niiden autonomiaa. Tuotannon ohjaus siirtyi käytännössä lautakunnille ja tuotanto organisoitiin niiden alaisuudessa tulosyksikömmäisiksi organisaatioiksi. Keskushallinto ohjaa hierarkiassa tuotantoa välillisesti ja käytännössä vain vähän. Resurssit ohjataan lautakunnille ja tuotantotoimintaa koskevia tavoitteita on vähän. Hierarkkisen järjestelmän supistuminenkaan ei ole muuttanut sen johtamisen rakenteita merkittävästi. Nämäkin muutokset ovat saaneet vaikutteita markkinasuuntautuneen järjestelmän johtamisesta (esimerkiksi tulossopimukset).

Osakeyhtiöiden syntyminen uusille toimialoille, teknisten laitosten muuttuminen liikelaitoksiksi ja tilaaja-tuottajamallin tuotanto-organisaatioiden liikelaitostaminen synnytti konsernirakenteen, joka on laajempi kuin kuntalain tarkoittama kuntakonserni. Liikelaitosten ohjauksen muuttuminen samankaltaiseksi kuin kuntien omistamien yhtiöiden konsernijohtaminen synnytti johtamisjärjestelmän, jota tässä tutkimuksessa kutsutaan toiminnalliseksi konserniksi. Toiminnallisen konsernin laajeneminen ja hierarkian konsernimaisuus ovat muuttaneet koko kunnan johtamisjärjestelmämielessä konserniksi ja esimerkiksi tutkimuskaupunkien keskushallintoa nimitetään jo yleisesti konsernijohdoksi.

### **Ohjausjärjestelmien eriytyminen on synnyttänyt hybridioorganisaation**

Hierarkiat ovat säilyttäneet asemansa poliittisessa ohjauksessa, viranomaistoiminnoissa, palvelujen järjestämisessä ja eräiden hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Tilaaja-tuottajamallin kehitys on luonut oman ohjausjärjestelmänsä ja kilpailuttamisen yleistyminen lisää markkinaohjausta kuntien palvelutuotannossa. On syntynyt hybridioorganisaatio, joka sisältää useita ohjausjärjestelmiä, hierarkioita, markkinoita ja hybridijärjestelmiä. Jokaisessa järjestelmässä on omat ohjausmekanisminsa. Tällaisia ovat mm. rakenteelliset ja organisatoriset ratkaisut, johtamismenetelmät ja -prosessit sekä arvot, normit ja luottamus (ks. esim. Powell 1990, Mitronen 2002). Käytännössä puhutaan myös monituottajamallista, joka on suppeampi ja epämääräisempi käsite (ks. Stenvall & Asikainen 2009). Hybridioorganisaation etuina on tutkimuksissa nähty mahdollisuus hyödyntää eri ohjausjärjestelmien parhaita puolia ja välttää niiden heikkouksia ja rajoituksia. Sen heikkoutena on nähty ainakin monimutkaisuus ja vaikea hallittavuus.

Hybridioorganisaation muotoutuminen on synnyttänyt myös johtamisen erityispaineita ja kokonaisuuden hallintatarvetta. Toimintatapojen valinnan nähdään vaikuttavan johtamisjärjestelmään ja päinvastoin. Kaupunkien uusimmat toimintatapojen valintapäätökset onkin kytketty johtamisen muutoksiin ja molemmat pohjautuvat samaan strategiaan. Hybridioorganisaation hallintaa ja johtamista sekä sen eri ohjausjärjestelmien

valintaa käsitellään luvussa 5. Sitä ennen luvussa 4 käsitellään konsernijohtamisen muutoksia, sen rakenteita ja menetelmiä, koska niillä on ratkaiseva merkitys kuntien palvelutuotannon ohjausjärjestelmien hallintaan ja myös valintaan. Strategista johtamista tarkastellaan myös toimintatapojen tuloksellisuuden näkökulmasta. Sen avulla pyritään lähestymään vaikuttavuuden määrittelyä ja arviointia.

Hierarkian säilyminen poliittisessa ohjauksessa ja osassa hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjausta, kumppanuuteen perustuvan tilaaja-tuottajamallin yleistyminen ja kilpailuttamisen lisääntyminen muuttavat organisaatioiden toimintatapoja. Eri-tyyppisiä palvelutuotannon ohjausjärjestelmiä joudutaan johtamaan ainakin osittain erilaisin menetelmin ja välinein. Organisaatioiden jakaminen tilaajiin ja tuottajiin mahdollistaa niiden kustannusten laskennan ja kohdistamisen eri tuotteille. Transaktiokustannuslaskentaa ja -teoriaa voidaan soveltaa tämän jälkeen myös kaupunkien palvelutuotantovaihtoehtojen tuloksellisuuden arviointiin.

### **Hallinnon uudistuksista toimintamallipäätöksiin**

Kaupunkien tilaaja-tuottajamalleja ja liikelaitostamista koskevat päätökset olivat aiemmin erillisiä ja perustuivat alakohtaisiin perusteluihin ja laskelmiin. Myös hallinnon uudistus- ja järjestämisspätökset olivat erillisiä, vaikka niissä jonkin verran käsiteltiin myös tuotannon ohjausjärjestelmiä. Hierarkkisen järjestelmän supistumisen ja tilaaja-tuottajamallin yleistymisen myötä asioita on käsitelty yhtenä kokonaisuutena kaikkien tutkimuskaupunkien uusimmissa toimintamallipäätöksissä, joita käsitellään tarkemmin luvuissa 5.2.3 ja 5.4.4. Tämä tarkoittaa sitä, että asiat nähdään yhtenä kokonaisuutena. Toimintatavat palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa nähdään vaikuttavan johtamiseen ja päinvastoin. Nämä kytkeytyvät myös kaupunkien strategioihin strategisen johtamisen yleistymisen myötä. Näin voidaan ohjausjärjestelmät kustannuksineen kytkeä toiminnan tuloksellisuuden tarkasteluun vaikuttavuuden ja sen alatavoitteiden tarkastelun kautta.



## 4 Konsernijohtamisen muutoksia

Tässä luvussa haetaan vastauksia tutkimustehtävään 2: miten tutkimuskaupunkien keskushallinto ja sen käyttämät johtamismenetelmät ovat muuttuneet ja miksi strategisesta konsernijohtamisesta on tullut palvelujen järjestämisen ja tuotannon keskeinen konsernijohtamisjärjestelmä (johdon näkemysten mukaan). Tämän toimintatapojen muutoksista pääosin erillisen ilmiön tarkastelua tarvitaan, jotta pystytään ymmärtämään kolmatta ja tämän tutkimuksen kannalta tärkeintä ilmiötä: hierarkkisen ja markkina-suuntautuneen toimintatavan konsernijohtamisen ja hallinnan muutoksia. Johtamisen rakenteiden ja menetelmien tutkiminen on erittäin laaja alue ja tässä tutkimuksessa sitä tarkastellaan vain niiltä osin, kun se liittyy eri toimintatapojen johtamisen eroihin.

Tämän luvun tarkoituksena on siis luoda pohjaa palvelutuotannon ohjausjärjestelmien konsernijohtamisen muutosten tarkastelulle. Johtamista tarkastellaan järjestelmänä, joka käsittää sekä johtamisen rakenteet että menetelmät. Rakenteena on tällöin markkinasuuntautuneen toiminnan yleistymisen seurauksena syntynyt konsernirakenne. Johtamismenetelmien muutoksia tarkastellaan suhteessa sekä toimintatapojen että politiikan muutoksiin. Tällöin korostuu sekä sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen että asioiden ja ihmisten johtamiseen liittyvien näkökulmien tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Näkökulmatarkastelu onkin keskeistä etenkin strategisen konsernijohtamisen kohdalla (luku 4.3.3 ja 4.4).

### Strategisen konsernijohtamisen käsitteistä

Tässä luvussa tarkastellaan (strategisen) konsernijohtamisen muutoksia tutkimuskaupungeissa. Konsernijohtamisella tarkoitetaan kaupunkien keskushallintojen harjoittamaa johtamistoimintaa. Se käsittää sekä jonkinlaisen konsernirakenteen että siihen soveltuvan johtamismenetelmän. Konsernijohdon ja -johtamisen käsitteet ovat vakiintuneet suurehkoissa kaupungeissa vasta viime vuosina. Käsitettä käytetään nykytilanteen ja yleisimmän käytännön mukaisesti. Nykytilannekin on erilainen esimerkiksi tutkimuskaupungeissa. Turussa esimerkiksi konsernijohtamiskäsitettä ei virallisesti käytetä hierarkkisesti järjestetyn toiminnan johtamisesta. Konsernijohtamisen käsitettä tarkastellaan perusteellisemmin luvussa 4.3.2.

Konsernijohtaminen voi olla strategista tai operatiivista. Ennen 1990-luvun alun hallinnonuudistuksia kuntien keskushallintojen harjoittama ohjaus oli hyvin operatiivista. Säännöillä, budjeteilla ja valvonnalla ohjattiin hyvin yksityiskohtaisesti. Strategisella johtamisella tarkoitetaan strategioihin ja strategiseen käyttäytymiseen perustuvaa johtamismenetelmää. Strateginen käyttäytyminen korostaa organisaation vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa ja siihen liittyvää organisaation sisäisen rakenteen

ja dynamiikan muutosprosessia (ks. esim. Ansoff 1984). Strategisessa johtamisessa korostuvat epäsuora, yleinen ja haluttuun lopputulokseen perustuva ohjaus. Strategista johtamista tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.3.3.

Kuntien palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamisen muutokset riippuvat paitsi ohjausjärjestelmien muutoksista myös kunnallishallinnon ja sen johtamisen yleisistä muutoksista. Kuntien hallinnossa ja johtamisessa on pyritty yhtenäisyyteen. Vasta v. 1995 kuntalaki mahdollisti pitkälle menevän erilaistumisen kuntien hallinnossa. Vielä sen jälkeenkin hallinto ja johtaminen ovat ohjanneet enemmän toimintatapoja kuin päinvastoin. Vaikka toimintatapojen muutosten vaikutus niiden johtamiseen onkin lisääntynyt, on syytä tarkastella myös konsernijohtamisen yleisiä muutoksia ja niiden vaikutusta toimintatapojen johtamisen muutoksiin.

Konsernijohtamisen menetelmien (ks. s. 12) muutosten erillistä tarkastelua voidaan perustella myös sillä, että toimintatapojen johtamisen muutoksia on mahdotonta ymmärtää pelkästään ohjausjärjestelmien muutosten pohjalta. Esimerkiksi strateginen johtaminen yleistyi kunnissa toimintaympäristön ja epäselvän tulevaisuuden hallinnan menetelmänä ja vasta myöhemmin siitä tuli myös eri toimintatapojen johtamismenetelmä.

Kuten kuvioista 1 ilmenee, tässä tutkimuksessa käsitellään kolmea eri ilmiötä ja niiden vuorovaikutusta. Siinä ei etsitä ilmiöiden ja niiden taustalla olevien tekijöiden politiikan ja toimintaympäristön muutosten syy-seuraussuhteita. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin näitä kontekstitekijöitä sen verran, että pystytään ymmärtämään paremmin tutkittavia muutoksia.

## **Kunnan poliittishallinnollinen järjestelmä johtamisen toimintaympäristönä**

Oleellista toimintatapojen johtamisen kannalta on se, että kuntien poliittinen rakenne on hierarkia. Äänestäjiltä saatu valta on kunnanvaltuustoilla. Kuntalaki määrittelee myös tarkastuslautakunnan, kunnanhallituksen ja -johtajan toimivaltuudet. Valtuusto on kuitenkin ainakin tutkimuskaupungeissa delegoinut johtosääntöjen kautta määrällisesti merkittävän osan päätösvallastaan lautakunnille ja vähäisessä määrin myös kaupunginhallitukselle ja viranhaltijoille. Tätä valtaa kutsutaan tässä tutkimuksessa operatiiviseksi päätösvallaksi.

Kuntien johtaminen on alisteista tälle poliittiselle hierarkialle. Kunnanjohtajan tehtävänä on lain mukaan johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Se miten kunnanjohtajan asema ja tehtävät muutoin järjestetään, on jätetty asianosaisen kanssa sovittavaksi ja valtuuston päätettäväksi (ks. Hannus ja Hallberg 1993). Heidän mukaansa kunnanjohtaja toimii esimiesasemassa kunnan muuhun henkilöstöön nähden. Lähempi määrittely voi tapahtua hallintosääntöön otettavin määräyksin. Uuden kuntalain perusteluissa ei ole edes mainintaa kunnanjohtajan esimiesaseman määrittelystä, mutta käytännössä se tapahtuu johtosääntöjen ja valtuuston tai hallituksen hyväksymien johtamissopimusten kautta. Lain valmistelussa kunnanjohtajien suhde henkilöstön esimiehenä jätettiin tietoisesti avoimeksi (ainakin kuntalakikomitean puheenjohtajan mukaan). Tutkimuskaupunkien hallinto- tai johtosäännöissä esimiesasemaa ei ole määritelty kovin selvästi. Kyse

lienee eräänlaisesta kauhun tasapainosta, jossa molemmat tahot pystyvät toimimaan esimiehinä, jos määrittelyä ei tehdä. Henkilöstö on ensisijaisesti lautakuntien alaista, varsinkin lautakunnan päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Apulaiskaupunginjohtajien ja muun keskushallinnon tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa. Toimialajohtajat ovat taas ensisijaisesti lautakuntien alaisia johtavia viranhaltijoita.

Lautakunnat vastaavat operatiivisella tasolla palvelujen järjestämisestä. Hierarkkisessa järjestelmässä palvelutuotanto on organisoitu lautakunnan ja sen alaisen, lähinnä järjestämistehtäviä hoitavan toimialan johdon alaiseksi ja suurissa kaupungeissa usein hyvin monen portaan päähän. Muissa järjestelmissä varsinaista tuotantoa ohjaa joko konsernin toinen organisaatio tai se on ulkoistettu. Markkinasuuntautuneissa mallissa ohjaus tapahtuu käytännössä sopimuksiin sekä markkinoihin tai yhteistyöhön perustuen ja markkinaehtoisissa markkinamekanismien avulla.

Kunnan hallinto on perusolemukseltaan päätöksentekoa. Päätöksenteon perusongelma johtamisen ja palvelutuotannon ohjausjärjestelmien kannalta on sen rationaalisuusasteessa. Rationaalisen toiminnan katsotaan lisääntyneen yhteiskunnan kehityksen myötä etenkin organisaation sisäisessä toiminnassa. Se on ensisijaisesti päämäärarationaalisuutta, mikä toteutuu, kun päämäärä ja päämäärään pyrkimisen keinot ja sivutulokset on otettu rationaalisesti huomioon. Taloustieteen piirissä on kehitetty ns. täydelliseen rationaalisuuteen perustuvia päätöksentekomalleja. Rationaalinen päätöksentekojattelu nähdään sekä ongelmaratkaisuun että ohjaukseen keskittyvän päätöksenteon pohjana (Möttönen 1997, 172–173).

Käytännössä päätöksenteko on kuitenkin vain rajoitetusti rationaalista mm. seuraavista syistä (Simon 1979, 118–119):

- Rationaalisuus edellyttää jokaisen valinnan seuraamusten täydellistä tuntemusta ja ennakointia. Tieto seuraamuksista on kuitenkin aina puutteellista.
- Mielikuvitus täyttää kokemuspohjassa olevat puutteet silloin, kun kysymys on seuraamusten arvojen arvioinnista. Arvojenkin ennakointi on puutteellista.
- Rationaalisuus edellyttää valintaa kaikista mahdollisista käyttäytymisvaihtoehdoista. Todellisessa elämässä otetaan huomioon vain hyvin harvoja vaihtoehtoja.

Rajoitetun rationaalisuuden näkemyksiä pidemmälle menee inkrementaalinen päätöksentekoteoria. Sen mukaan päätöksenteko tapahtuu niin monien intressien ja ristiriitojen muodostamassa kokonaisuudessa, että rationaalinen toiminta ei ole mahdollista. Tavoitteet ja keinot eivät sen mukaan ole erillisiä eikä tavoitteita voida asettaa ensin ja sitten valita keinoja niiden toteuttamiseksi. Päätöksentekoon tulevat asiat eivät johdu tavoitteista vaan organisaation tilasta (Lindblom 1965, Stålberg 1975). Rationaalisen ja inkrementaalisen päätöksenteon yhdistämisestä on tarkasteltu mixed-scanning -teoriassa (Etzioni 1968). Peruspäätökset, joilla pyritään saavuttamaan asetettuja päämääriä, voidaan tehdä sen mukaan rationaalisesti. Sen sijaan osapäätökset, jotka tehdään peruspäätösten asettamissa rajoissa, tehdään inkrementaalisesti. Kunnallispolitiikka on jo määritelmällisesti kuntaa ja kuntalaisia koskevien ristiriitojen käsittelyn ja ratkaisun

prosessi eikä sen perimmäisenä tarkoituksena ole yleinen etu eikä parhaan mahdollisen ratkaisun löytäminen (Harisalo ym. 1992, 42–43). Poliittiset asiat ovat kiistanalaisia. Niistä on ristiriitaisia tulkintoja ja niiden suhteen esiintyy erilaisia tulkintoja. Poliittinen päätöksenteko on toiminnan pakkoa epävarmoissa olosuhteissa vaillinaisen tiedon pohjalta. Poliittinen päätös on viime kädessä subjektiivinen, arvoihin perustuva valinta useampien vaihtoehtojen välillä (Pekonen 1995, 17).

Käytännössä poliittiset päätöksentekijät joutuvat tasapainottelemaan (osin inkrementalistisen) päätösvallan ja organisaation pitkäjännitteisemmän ohjauksen maksimoinnin välillä. Jos päätöksenteko ei ole riittävän johdonmukaista ja tapahtu ohjauspäätösten puitteissa, valmistelukoneisto ei todellisuudessa toimi näiden mukaisesti vaan omien preferenssiensä mukaisesti. Tällöin todellista valtaa siirtyy koneistolle. Kehitys on johtanut ohjaukselta korostavien päätöksentekijöiden ja rationaalisen ohjauksen yleistymiseen, mutta vaihtelevasti tutkimuskaupunkien kesken. Turku ja Oulu näyttävät edustavan tässä suhteessa ääripäitä. Valinnan kannalta ratkaisevaa on, haluavatko päätöksentekijät korostaa poliittisia eroja ja muuttuneita tilanteita vai yhteisiä päämääriä. Media, joka näyttää syrjäyttäneen järjestöt kansalaisten ja päätöksentekijöiden keskeisimpänä linkkinä, näyttää suosivan eroja korostavaa päätöksentekokeskeisyyttä.

## Toimintaympäristön muutosten huomiointi

Toinen tutkimustehtäviin liittyvä keskeinen taustatekijä on toimintaympäristön muutosten vaikutus toimintajärjestelmien ja johtamisen muutoksiin (Lawrence & Lorsch 1967). Sitä selitetään yleensä kontingenssiteorian avulla. Sen sisältönä on yksinkertaistettuihin organisaatioiden rakenteen ja toiminnan vuorovaikutus ympäristön kanssa tavalla, joka asettaa organisaatioiden ydinprosesseiksi differentioitumisen ja integroitumisen. Ympäristön muutos pakottaa organisaatiot differentioitumaan, etsimään rakenteellista yhteensopivuutta ympäristön muutokseen. Organisaatiot pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan kontrolloimaan itselleen relevanttia ympäristöä. Organisaation ylläpitämisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta johtamisen ydinongelma on tarpeellisen integraation saavuttaminen. Tähän ei kuitenkaan teorian sisältönä olevan ns. kontingenssi-ajattelun mukaisesti ole olemassa yleistä vastausta. Sekä kulloinenkin spesifi ympäristö että vastaavasti spesifit tilannetekijät määrittelevät parhaiten soveltuvat rakenteelliset ratkaisut. Ajattelu painottaa johtamista tilanteen mukaan, korostaa ongelmanratkaisua organisaation perustoimintona sekä vaikuttaa ennen muuta organisaation ja sen strategioiden kehittymisenä (Vartola 2005, 140–141).

Organisaation yhteensopivuudella toimintaympäristön kanssa ymmärretään sekä sen mukautumista ympäristön vaatimuksiin ja odotuksiin että ympäristön tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä ja uhkien välttämistä. Luonnollisen valinnan suuntaus näkee organisaatiossa tapahtuvat muutosprosessit yksipuolisesti ympäristösyntyisinä. Ympäristön muutokset heijastuvat kausaalisina organisaatioon eivätkä jätä organisaation johdolle harkinnan ja valinnan mahdollisuuksia. Strategisen valinnan suuntaus määrittää muutoksen lähteeksi organisaation. Siinä muutosten nähdään johtuvan organisaation johdon harkintaan perustuvista strategisista valinnoista. Todellisuudessa (myös kunnallishallinnossa) suuntauksia eivät esiinny puhtaina vaan kysymys on

erilaisista variaatioista ja painotuksista valintojen välillä (Kallio 1995, 34–37).

Kontingenssiteoriaan sisältyy implisiittisesti oletamus, että organisaation johto pyrkii aina mahdollisimman hyvään menestymiseen ja toimii kaikissa tilanteissa rationaalisesti organisaation hyödyn ja tehokkuuden maksimoimiseksi. Kunnallishallinnossa tätä rajoittaa edellä kuvattu ”poliittinen rationaalisuus”, joka ainakin lyhyellä aikajaksolla voi olla ristiriidassa taloudellisen rationaalisuuden kanssa. Tämän vuoksi kunta todennäköisesti reagoi ympäristön muutoksiin hitaammin ja myös eri tavalla kuin yritysorganisaatio (emt. 39–40).

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on kaupunkien nykyisten käytäntöjen mukaisesti se, että palvelujen järjestäminen on enemmän politiikkaa ja inkrementaalista päätöksentekoa ja palvelutuotannon ohjaus perustuu enemmän talouden rationaaliteetteihin. Tutkimuksen kohteena ovat palvelutuotannon toimintatavat ja niiden johtaminen, ei päätöksenteko sinänsä. Tarkastelu perustuu rationaalisuuteen pyrkivään uuteen instituutioiden taloustieteeseen. Siinä johtamisen oletetaan olevan rationaalista. Käytännön päätöksenteko vaikuttaa enemmän tai vähemmän johtamiseen ja aiheuttaa eroja kaupunkien johtamiseen ja sen mahdollisuuksiin. Poliittista päätöksentekoa käsitelläänkin tässä tutkimuksessa vain tuotantajärjestelmien valinnan ja strategisen konsernijohtamisen osana.

Kuten luvussa 3 todettiin, kuntien taloudellisten toimintajärjestelmien valinta on ensisijaisesti poliittinen päätös. Sen rationaalisuutta voidaan kuitenkin lisätä laskentainformaatiota parantamalla. Myös päätökset johdon rakenteesta, johtamisen edellytyksistä ja osin myös johtamismenetelmistä ovat poliittisia. Tämä on lähtökohtana, kun seuraavissa luvuissa tarkastellaan johtamismenetelmien muutoksia ja niiden suhdetta toimintajärjestelmien muutoksiin.

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat politiikan muutoksiin ja päinvastoin. Poliitiikan muutoksia tässä tutkimuksessa tarkastellaan vain yksittäisten päätösten perusteluina. Toimintaympäristön tekijöistä tutkimuksen taustalla on koko ajan palvelutarpeiden kasvun ja taloudellisten resurssien välinen niukkuus ja siitä johtuva palvelujen järjestämisen ja tuotannon jatkuva tehostamistarve.

## Konsernijohtamisen ja toimintatapojen muutosten vuorovaikutus

Edellä luvussa 3 käsiteltäessä tuotantajärjestelmien muutoksia sivuttiin myös niiden vaikutuksia johtamiseen. Johtamisen kannalta keskeisimpiä muutoksia olivat markkinasuuntautuneen palvelutuotannon ja erityisesti tilaaja-tuottajamallin yleistyminen ja hierarkkisen järjestelmän muuttuminen konsernimaiseksi. Nämä muutokset johtivat konsernirakenteen kehittymiseen ja järjestelmään, jota kuvaa käsite ”konserni johtamisjärjestelmänä”. Tuotannon toimintatapojen muutos vaikutti siis myös kaupunkien johdon rakenteisiin ja toimintatapoihin.

Tuotantajärjestelmien taustalla vaikuttivat toimintaympäristön muutokset ja niiden voimistama tuotannon tehostamisen tarve sekä niiden vaikutus politiikkaan. Vaikka hallinnonuudistuksissa korostettiin ulkoisia tekijöitä, oli kaupunkien hallinnollisilla ja sisäisillä valtopoliittisilla tekijöillä merkittävä vaikutus johdon rakenteisiin ja toimintatapoihinkin. Kaupunginjohtajat tai pormestarit ja apulaiskaupunginjohtajat valitaan pääosin poliittisin perustein ja poliittisten reiviirin varjeleminen vaikuttaa

heidän tehtäviinsä. Näin johdon rakenne määräytyy pitkälle politiikan tuloksena. Poliittinen ja ammatillinen konsernijohto taas ovat keskeisessä asemassa tuotannon ohjausjärjestelmiä valittaessa ja kehitettäessä.

Tuotannon toimintatapojen ja konsernijohtamisen vuorovaikutus on siis molemminpuolista ja jatkuva ja se muokkaa molempia. Tässä tutkimuksessa vuorovaikutusta tarkastellaan vain niiltä keskeisiltä osin, jotka ilmenevät kaupunkien asiakirjoista ja johdon haastatteluista. Luvussa 4 tarkastellaan konsernijohtamisen muutoksia ja niiden yhteyksiä tuotantojärjestelmien muutoksiin ja luvussa 5 tarkastellaan vuorovaikutuksen tuloksena syntynyttä nykyistä palvelujen tuotannon konsernijohtamista.

## Johtamisjärjestelmän muutosten tarkastelua

Johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan johtamisen rakenteita ja prosesseja. Rakenteista siinä tarkastellaan sekä johdettavien että johto-organisaatioiden rakenteita. Tässä tutkimuksessa niitä tarkastellaan kaupunkien organisaatiokaavioiden, niiden pohjana olevien hallinnonuudistuspäätösten ja organisaatioita ohjaavien johtosääntöjen avulla.

Johtamisprosesseja tarkastellaan menetelmätasolla, joka perustuu johtamistoiminnan muotoon ja informaatioon (ks. sivu 11). Johtamismenetelmät ovat kokonaisvaltaisia ja systematisoituja toimintoja, jotka sisältävät keskeisiä johtamisfunktioita, kuten tavoitteenasettelua, suunnittelua, toimeenpanoa ja valvontaa. Jotkut niistä leviävät yleiseen käyttöön. Tällaisia ovat viime vuosina olleet tulosjohtaminen ja strateginen johtaminen, johon on sisällynyt myös erilaisten johtamisen näkökulmien tarkastelua (ks. luku 4.3.3).

Johtamisjärjestelmien muutoksia tarkastellaan tässä tutkimuksessa johdettavien organisaatioiden, johto-organisaatioiden, johtamismenetelmien ja johtamisnäkökulmien ja -funktioiden muutosten kautta. Johtamisjärjestelmien muutosten tarkastelussa pääpaino on alku- ja lopputilanteen määrittelyssä. Välikaudelta haetaan keskeiset muutokset ja tarkastellaan niiden sisältöä ja perusteluja. Tarkastelua täydennetään johdon haastatteluilla. Kaupunkien päätöksistä haetaan niiden yhdensuuntaisia piirteitä, yhteistä linjaa, mutta myös merkittävät erot dokumentoidaan. Seuraava lähtökohtatilanteen tarkastelu (4.1) perustuu tämän tutkimuksen toiseen tutkimusraporttiin.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin 1990-luvun hallinnon uudistusten vaikutuksia konsernijohtamiseen (luku 4.1). Sen jälkeen tutkitaan johtamisjärjestelmien (rakenteiden ja menetelmien) muutoksia tutkimuskaupungeissa ja niiden suhdetta toimintatapojen muutoksiin (luku 4.2). Luvussa 4.3 tarkastellaan konsernijohtamisen rakenteita, menetelmiä ja näkökulmia tuotannon johtamisen kannalta ja tutkimuskirjallisuuden avulla, minkä pohjalta pyritään tulkitsemaan tapahtuneita muutoksia (luku 4.4). Tarkastelua täydennetään kaupunkien johdon näkemyksillä muutosten syistä (luku 4.4.2). Lopuksi tarkastellaan toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutosten suhteita ja strategista konsernijohtamista toimintatapojen hallinnassa ja valinnassa (luku 4.4.3).

## 4.1 Hallinnonuudistusten vaikutuksesta johtamisjärjestelmiin

Edellä luvussa 2.2.2 käsitellyjä hallinnonuudistuksia ei voi sinällään ottaa muutosten tarkastelun lähtökohdaksi, koska ne sisälsivät paljon tavoitteita ja periaatteita, jotka

eivät sellaisenaan toteutuneet tai toteutuivat vasta myöhemmin, jopa yli 10 vuoden kuluttua. Merkittävin esimerkki tällaisesta oli Tampereen perusteellisesti valmisteltu hallinnonuudistus, josta välittömästi toteutuivat vain organisaatiomuutokset. Pääosa toimintamallia ja johtamista koskevista muutoksista on alkanut toteutua vasta viime vuosina. Myös muiden kaupunkien päätöksissä oli paljon ajalle tyypillistä retoriikkaa, joka konkretisoitui vasta vuosien kuluttua tai ei lainkaan.

Palvelutuotannon toimintatapoja ja johtamista yhdisteleviä toimintamalleja koskevia toimenpide-ehdotuksia oli merkittävästi vain Tampereen päätöksessä. Nekään eivät toteutuneet hallinnonuudistuspäätösten mukaisesti. Tällaisia olivat mm.

- palvelujen tuottamisjärjestelmiä ei arvioitu uudestaan eivätkä kaupungit muuttuneet palvelujen tuottajista niiden välittäjiksi,
- hierarkkisia virastokokonaisuuksia ei purettu toiminnastaan itse vastuussa oleviksi yksiköiksi eikä niitä niin muodoin voitu kilpailuttaa,
- lautakunnista ei tullut aiempaa enemmän kuntalaisten edustajia palveluja tuottavia organisaatioita kohtaan eikä asiakaslähtöisyys lisääntynyt, vaikka asiakaskyselyt yleistyivätkin,
- lautakuntien ja palvelutuottajien välisissä (tulos)sopimuksissa ei juurikaan käsitelty palvelujen laatua, määrää tai tuotteiden hintoja,
- hallintoon sitoutuneita voimavaroja ei saatu juurikaan siirrettyä palvelutuotantoon, osin hallinto vain paisui ja
- hallintokulttuuritkin säilyivät vielä kauan lähes entisellään eivätkä erilaistuneet juurikaan eri toimialoilla.

### **Palvelutuotannon ja johtamisen rakenteet säilyivät siis hierarkkisinä.**

Välittömiä vaikutuksia johtamiseen oli lähinnä organisaatio- ja johtosääntömuutoksilla. Tässä mielessä hallinnonuudistusten toteutuminen oli samankaltaista kaikissa tutkimuskaupungeissa. Johtosääntömuutoksetkin olivat päätösvallan ja johtamisen muutosten kannalta samankaltaisia. Sen sijaan lautakuntarakenteessa ja konsernijohdon toimintatavoissa syntyi merkittäviä eroavaisuuksia. Uusi kuntalaki (1995) mahdollisti lautakuntarakenteen ja johtamiskäytäntöjen muutokset. Vanha laki korosti poliittisen ja hallinnollisen johtamisen erottamista ja ohjasi yhdessä erityislakien kanssa yhdenmukaisiin hallinto-organisaatioihin. Uusi laki oli luonteeltaan erilaisia mahdollisuuksia luova. Tämä johti myös tutkimuskaupungeissa erilaisiin kokeiluihin ja ratkaisuihin lautakuntarakenteissa ja johtamisorganisaatioissa.

### **Vaikutuksia hallintokunta- ja toimialarakenteeseen**

Oleellisin toteutunut muutos hallinnonuudistuspäätöksissä koski lautakuntien päätösvaltaa, asemaa ja määrää. Niiden päätösvalta lisääntyi merkittävästi sekä delegointien että budjetointimuutosten kautta. Karkeasti yleistäen voidaan todeta, että kun valtio delegoi merkittävästi päätösvaltaa kuntien valtuustoille, pääosa näiden entisestä päätösvallasta siirtyi lautakunnille. Suunnittelun ja budjetoinnin muutokset, joiden jälkeen valtuustot jakoivat resurssit suurina ”könttämäärärahoina” lautakunnille ja asettivat varsin vähän sitovia tavoitteita niiden käytölle, voimisti päätösvallan delegoinnin vai-



kutusta. Tavoitteiden toteutumisen valvonta oli epätasaista tai sattumanvaraista ja se vahvisti edelleen lautakuntien asemaa.

Myös lautakuntien rooli muuttui. Kun ne aikaisemmin olivat puuttuneet yksityiskohtaisestikin tuotantotoiminnan ohjaukseen, tuli niistä nyt ensisijaisesti palvelujen järjestäjiä. Ne vastasivat palvelujen saatavuudesta, laadusta ja määrästä määrärahojensa puitteissa. Niillä ei enää ollut edellytyksiä ohjata palvelutuotantoa. Lautakuntien tehtäväksi tuli myös edustaa kuntalaisia palvelujen asiakaslähtöisyyden lisäämisessä. Erilaisten asiakas- ja asukaskyselyiden määrä lisääntyi, mutta suora asiakasohjaus jäi vähäiseksi. Tavoitteeksi asetettu sisäisten palvelutuottajien sopimusohjaus jäi vähäiseksi palveluprosessien ja tuotteiden määrittelyn ja hinnoittelun vuoksi.

Lautakuntien määrä väheni kaikissa tutkimuskaupungeissa, kuten kunnissa yleensäkin, hallinnonuudistusten seurauksena. Vähenemisessä oli kuitenkin suuria kaupunkikohtaisia eroja. Lautakuntarakenteet ilmenevät kaupunkien organisaatiokaaviosta, jotka on esitetty liitteessä 4. Niistä ilmenee, että rakenne oli selkeä hierarkia. Lautakunnat olivat periaatteessa valtuustojen ja hallitusten ohjauksessa ja valvonnassa, joka kuitenkin oli heikentynyt. Suurin muutos oli sosiaali- ja terveyslautakuntien yhdistäminen Jyväskylässä, Oulussa ja Tampereella. Kaikissa kaupungeissa yhdistettiin pieniä sivistys- ja vapaa-aikatoimen lauta- ja johtokuntia.

Organisaatiokaaviossa ei enää näy varsinaisia tuotantoyksistöitä Oulua lukuun ottamatta. Periaatepäätöksistä huolimatta virastokokonaisuuksia ei purettu toiminnastaan itse vastaaviksi yksiköiksi. Tuotantoyksiköt jäivät palvelujen järjestämisestä vastaavien lautakuntien ja virastojen johdon alaisiksi yleensä alimmalle organisaatiotasolle. Tuotannon johdon ja varsinkin työnjohdon asema jäi heikoksi eikä sen tuotanto-osaamista juurikaan hyödynnetty hallinnossa. Jonkinlainen poikkeus oli Jyväskylän teknisen palvelukeskuksen sisäinen tilaaja-tuottajamalli. Hallintoon sitoutuneita voimavaroja ei tavoitteista huolimatta siirretty tuotantoon eikä hallintoa supistettu, vaikka hallinnon väliportaan tasoja vähennettiin yleisesti yhdellä.

Lautakunnat delegoivat hyväksymillään johtosäännöillä tuotannon johtamiseen liittyvää päätösvaltaa alaiselleen toimialan johdolle. Subdelegointeja koskevat rajoitukset estivät kuitenkin valtuuksien ja vastuiden siirrot tuotantotoiminnan johdolle. Tämä keskitti toimialojen hierarkiaa entisestään. Valtuuksien siirto toimialojen johdolle tapahtui varsin vähäisin keskusteluin. Oikeastaan vain henkilöstön valintaoikeudesta syntyi ristiriitoja ja erilaisia ratkaisuja.

## Konserniajattelu hallinnonuudistuksissa

Toimialojen autonomian kasvu, niiden kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja toimialajohtajien valtuuksien ja vastuiden lisääntyminen olivatkin palvelutuotannon rakenteiden kannalta keskeisiä muutoksia. Eräät haastateltavat puhuivatkin alakonserneista. Tällaista rakennetta nimitetään tässä tutkimuksessa konsernimaiseksi. Se oli perusrakenteeltaan edelleen hierarkia, mutta jossa keskushallinnon ohjaustoiminta oli aiempaa välillisempää. Resurssit jaettiin suurempina kokonaisuuksina ja nettolukuina, sitovia tavoitteita oli vähän ja säännösten merkitys väheni.

Kaikkien tutkimuskaupunkien hallinnonuudistuksiin sisältyi konserniajattelua ja -retoriikkaa. Erityisesti sitä oli Tampereen päätösten perusteluissa, mutta myös itse



päätöksissä. Tämä johtui siitä, että Tampereella oli poikkeuksellisen paljon osakeyhtiömuotoista toimintaa. Omistajapolitiikkakäsitys nousi esiin yhtiökartoitusta tehtäessä, kun selviteltiin, missä ollaan mukana ja mitä omistetaan. Ensimmäinen harjoitelma konsernitilinpäätöksestä tehtiin jo vuonna 1991.

Hallinnonuudistuspäätöksessä (kaupunginvaltuusto 1.4.1992, 150–151) kaupunginhallitus nähtiin konsernihallituksena, kun sen tehtäviksi määriteltiin mm:

- vastata kaupungin eri tehtävissä noudatettavan kilpailupolitiikan valmistelusta ja toimeenpanna valtuuston hyväksymä kilpailupolitiikka,
- vastata kaupungin omistajapolitiikan valmistelusta,
- toimeenpanna kaupungin omistajapolitiikka vastaamalla kaupungin omistamien osakeyhtiöiden, osuusyksiköiden, nettobudjetoitavien toimintayksiköiden, kuten kunnallisten liikelaitosten ja muiden nettobudjetoitavien tulosyksiköiden toiminnallisten tavoitteiden, taloudellisten markkinaosuus- ja tuottotavoitteiden valmistelusta sekä valitsemalla kaupungin edustajat näiden yksiköiden hallitukseen ja muihin vastaaviin elimiin sekä kaupungin organisaatioon kuulumattomien yksiköiden tilintarkastajat ja
- omistajapolitiikan toimeenpanoon kuuluu myös kunnallisten liikelaitosten ja nettobudjetoitavien tulosyksiköiden toimintaa johtavien viranhaltijoiden valinta.

Omistajapoliittista ohjausta varten kaupunginhallitukseen perustettiin liiketoimintajaosto.

Osasta Tampereen kaupungin organisaatiota muodostui päätöksen pohjalta vähitellen ”toiminnallinen konserni”, jossa ulkoisen konsernin lisäksi oli sisäinen eli palvelutuotantokonserni (muistio 18.1.1994), jonka omistajaohjaus muistutti ulkoisen konsernin ohjausta. Omistajapolitiikan kehittämistä ja liiketoimintajaoston tehtävistä toimikunta laati muistion (2.5.1994), jota ei ilmeisesti hyväksytty, mutta joka ohjasi liiketoimintajaoston työskentelyä.

Myös muiden tutkimuskaupunkien päätöksissä oli konserniretoriikkaa. Turun kaupunginhallitus (1.6.1992) hyväksyi valmistelupäätöksessään ehdotuksen talous- ja suunnittelujaoston muuttamisesta talous- ja liiketoimintajaostoksi, jonka tehtävänä olisi ollut huolehtia kaupungin omistaja- ja kilpailupolitiikan valmistelusta sekä liikelaitosten, nettobudjetoitavien tulosyksiköiden sekä yhtiöiden ohjauksesta. Tämä toteutui vasta seuraavan valtuustokauden alusta ja koko jaosto lakkautettiin välillä, kun haluttiin vahvistaa koko hallituksen asemaa. Jyväskylän hallinnonuudistuspäätöksen perusteluissa kaupunginhallituksen tehtävän konsernihallituksena nähtiin korostuvan kunnallisten toimintojen monipuolistuessa. Oulun hallinnonuudistuspäätökseen eikä edes vuoden 1995 johtamis- ja ohjausjärjestelmäpäätökseen sisällynyt tällaista retoriikkaa.

Konsernijohtamisen tarve oli 1990-luvun alkupuolella vielä varsin vähäistä. Osakeyhtiöt olivat pääosin asunto- ja kiinteistöyhtiöitä, joiden toimintaa säätelivät lainsäädäntö ja rahoittajat. Kuntien oman ohjauksen ja valvonnan tarve oli vähäistä. Liikelaitoksia, jotka pääosin toimivat säädelyillä markkinoilla, ohjattiin saman hierarkkisen järjestelmän mukaisesti kuin virastojakin. Vähitellen ohjaus ja valvonta muuttuivat päätösten mukaisesti samankaltaisiksi kuin yhtiöissä. Vuoden 1995 kuntalain konsernitilinpäätössäädökset ja kunnallisten liikelaitosten perustaminen kehittivät

konsernijohtamista, jolle hallinnon uudistukset ja konsernimainen toiminta olivat luoneet edellytyksiä.

## Keskushallinnon rakenteet

Hallinnonuudistukset muuttivat myös tutkimuskaupunkien keskushallintojen rakenteita. Apulaiskaupunginjohtajat muuttuivat Tampereella ja Oulussa isojen lautakuntien alaisiksi, operatiivisesta toiminnasta vastaaviksi toimialajohtajiksi. Muutos liittyi selvästi lautakuntarakenteen ja palvelutuotannon konserniohjauksen muutoksiin. Päätösten perusteluista ei selviä, kumpi muutos oli syy ja kumpi seuraus. Lautakuntarakenteen muutos näyttää kuitenkin olleen ensisijaista, vaikka kaupunkien päätöksissä ei ratkaisua perusteltu. Sinisalmi (1999, 146 - 148) arvioi Tampereen toimialajohtajaratkaisun liittyneen myös poliittisen johdon (kaupunginhallituksen) ja kaupunginjohtajan aseman vahvistamiseen. Oulussa päätöksen tekotapa viittaa samaan, kun toimialajohtajamallista sovittiin valmistelusta poiketen valtuustoryhmien neuvotteluissa.

Ainakin Tampereella toimialajohtajamalli nähtiin keinoksi ohjata keskitetysti palvelujen järjestämistä ja tuotantoa tilanteessa, jossa lautakuntien vahvistaminen oli johtamassa hajautettuun päätöksentekoon. Lautakuntien alaiset, keskushallinnon yhteydessä työskentelevät ja valtuuston ohjesääntöpäätöksen mukaiseen kaupunginjohtajan vetämään työryhmään kuuluneet toimialajohtajat nähtiin keinoksi hallita lautakuntien ohjausta. Toimialajohtajien, joilla oli varsin suuret valtuudet toimialansa operatiivisen toiminnan johtajina, avulla nähtiin mahdolliseksi säilyttää keskushallinnolla myös palvelutuotannon ohjausta. Oulussa näitä pyrkimyksiä erilaisesta johtamiskulttuurista johtuen oli selvästi vähemmän. Myös Turussa keskusteltiin tuolloin toimialajohtajavaihtoehdosta, mutta siihen ei haluttu mennä, koska se olisi merkinnyt lautakuntien määrän liiallista vähentämistä.

Jyväskylässä ja Turussa mentiin toisenlaiseen ratkaisuun. Apulaiskaupunginjohtajien määrä puolittui Turussa neljästä kahteen ja Jyväskylässä kahdesta yhteen. Sitä perusteltiin päätösvallan delegoinneilla lautakunnille ja esittely- ja valmistelutehtävien vähenemisellä (Turun kaupunginvaltuusto 30.11.1992 § 398 ja Jyväskylän kaupunginvaltuusto 21.9.1992 § 286). Apulaiskaupunginjohtajat säilyivät kaupunginhallituksen esittelijöinä, joiden tehtävänä oli johtosääntöjen mukaan ohjata ja valvoa toimialansa hallintokuntia. Käytännössä heidän keskeiseksi tehtäväksi muodostui hallintokuntien toiminnan koordinointi. Apulaiskaupunginjohtajamallissa katkesi käytännössä keskushallinnon mahdollisuus ohjata lautakuntien alaista palvelutuotantoa.

Hallinnonuudistuspäätökset muuttivat myös kaupunkien keskusvirastojen rakenteita. Keskusvirastot tai kaupunginkansliat jaettiin johtamisfunktioittain ryhmiin, osastoihin tai keskuksiin. Niiden määrä vaihteli kaupungeittain. Tampereella oli kaksitoista ohjaus- ja valvontatoimintoja hoitavaa ryhmää, joilla oli kymmenen päällikköä, joista valtaosa oli suoraan kaupunginjohtajan alaisia. Osa avusti myös liiketoimintaa johtavaa toimialajohtajaa. Jyväskylässä oli samankaltainen johtamisfunktioita korostava jako, jossa yksiköitä oli hieman vähemmän. Kaupunginjohtajan asemaa eri johtamistoimintojen (-funktioiden) koordinoijana korostettiin. Turussa oli neljä ja Oulussa kaksi keskusta tai osastoa, joihin johtamisfunktiot oli koottu. Niiden johtaminen ja koordinointi kaupunginjohtajan toimesta oli tällöin selkeämpää.

Johtamisfunctioista ja -näkökulmista korostui tuolloin kaikissa kaupungeissa ulkoinen edunvalvonta. Tuolle ajalle tyypillinen määrittely keskushallinnon tehtävien painotuksesta sisältyi Oulun keskusviraston johtosääntöpäätökseen (kaupunginvaltuusto 16.8.1993 § 126). Painopisteiksi nähtiin tulevaisuusanalyysi visioiden ja strategioiden tueksi, sisäisten ja ulkoisten muutostilanteiden ennakointi, hallintorakenteiden, palvelujen tuottamistapojen ja henkilöstön kehittäminen, talousohjaus raamiohjauksen kautta, palvelutuotannon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurannan sisällön kehittäminen ja tiedottamisen kytkeminen muutokseen.

Tampereella ja Oulussa keskusvirastoista erotettiin keskitettyjä palvelutoimintoja erillisiksi usein nettobudjetoiduiksi yksiköiksi, jotka palvelivat sekä hallintokuntia että keskushallintoa. Turussa kaupunginjohtaja esitti tuolloin keskusviraston jakoa johtoa tukevaan konsernihallintoon ja konsernipalveluihin, mutta ratkaisu syntyi vasta vuonna 2008.

## Johtamisen menetelmät

Johtamisjärjestelmistä painotettiin hallinnonuudistuksissa ohjattavien ja ohjaavien organisaation rakenteita. Johtamisen menetelmistä ei juurikaan puhuttu ja silloinkin niistä käytettiin yleensä käsitettä johtamisjärjestelmä. Johtamisen menetelmiä alettiin yleisemmin määritellä vasta tulosjohtamisen yleistymisen yhteydessä 1990-luvun puolivälissä, vaikka niitä oli alettu kehittää liike-elämästä saatujen mallien mukaan jo kymmenkunta vuotta aikaisemmin. Tälle vaiheelle oli tyypillistä ihmisten johtamisen (Leadership) korostuminen, hallinnon merkityksen väheneminen ja suunnittelun muuttuminen tavoitepainotteiseksi.

Ensimmäisenä johtamisen menetelmän systemaattisena määrittelynä tutkimuskaupungeissa voidaan pitää Tampereen vapaakuntakokeilun yhteydessä tekemää päätöstä (kaupunginvaltuusto 2.8.1989). Sitä luonnehdittiin myöhemmin tulosjohtamista kehitettäessä tavoitejohtamiseksi ja sen keskeisiä elementtejä olivat kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien toimivallan selkeyttäminen, johtoryhmätyöskentelyn kehittäminen Likertin mallin mukaan, tavoitekeskustelut esimiesten ja alaisten kesken, tulosyksikköajattelu ja raamibudjetointi, delegoinnit sekä johtosääntöjen ja lautakuntarakenteen muutokset, konserniajattelu ja omistajapolitiikka, hankesuunnittelun kehittäminen ja ennen muuta valtuuston ja hallituksen roolin korostaminen tavoitteiden asettamisessa, niiden saavuttamisen seurannassa ja resurssien jaossa.

Jyväskylän rakennusvirastossa tulosjohtamista oli kehitetty vähitellen 1980-luvun puolivälistä alkaen. Vallitsevaksi johtamisen menetelmäksi se kehittyi budjetointimuutosten kautta ja konsulttien avulla samoihin aikoihin kuin Tampereella. Oulussa tulosjohtamisen asema oli heikompi. Tavoiteorganisaatiopäätöksessä (kaupunginhallitus 30.6.1992) perusteluissa oli maininta, että organisaatorakenteiden on oltava sellaisia, että ne mahdollistavat tulosjohtamisen käyttöönoton koko kaupungin hallinnossa. Sen sijaan päätökseen sisältyi maininta että strategia muodostaa perustan johtamisjärjestelmälle. Päätöksen perustelumuistiossa oli maininta, että strategia muutetaan toiminnaksi yhteistyöprosessin avulla, joka sisältää erilaisia johtamisen menetelmiä (tulosjohtaminen, tilannejohtaminen, kehityskeskustelut jne.). Turussa johtamisen menetelmiä käsiteltiin tuon ajan päätöksissä vähiten. Keskushallinnon uudistamisen yhteydessä (kaupungin-

valtuusto 12.2.1990 nro 93) nähtiin eräänä kehittämisen keinona tulosyksikköajattelu, joka konkretisoitui vuoden 1992 talousarvioasetelmassa. Tulosjohtamiskäsitettä haluttiin välttää ja johtamismenetelmien määrittelyä alettiin luottamushenkilöiden toimesta vaatia vasta vuosikymmenen puolivälissä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallinnonuudistusten seurauksena johtaminen alkoi muuttua tavoite-, resurssi- ja säädöspainotteisesta ”panosjohtamisesta” tulosjohtamisen suuntaan. Muutos oli kuitenkin hidas. Tulostavoitteissa oli vielä pitkään panostavoitteita eivätkä palvelujen järjestämisestä vastaavien hallintokuntien mahdollisuudet valita tavoitteiden toteuttamiskeinoja lisääntyneet käytännössä merkittävästi. Merkittävimmät muutokset johtamismenetelmissä varsinkin tuotannon ohjauksen osalta tapahtuivat kuitenkin budjetointikäytännön muutoksen seurauksena.

### Kaupunkikohtaisia eroja

Kaupunkien johtamisjärjestelmät olivat perinteellisesti olleet säädeltyjä ja hyvin samankaltaisia. Vapaakuntakokeilut, lainsäädäntömuutokset ja kaupunkien hallinnonuudistukset mahdollistivat erilaistumisen. Mutta kuten edellä on todettu, muutokset tutkimuskaupungeissa olivat samansuuntaisia. Tampereetta ja Jyväskylän teknistä palvelukeskusta voidaan pitää jonkinlaisina edelläkävijöinä, mutta kaupungit oppivat toisiltaan ja käytännön ratkaisut olivat samansuuntaisia.

Johtamisjärjestelmien keskeiset yhteiset piirteet hallinnonuudistusten jälkeen olivat tämän tutkimuksen kannalta:

- lautakuntien määrä väheni, niiden päätösvalta kasvoi ja niiden keskeisimmäksi tehtäväksi tuli palvelujen järjestämisestä päättäminen,
- valtuustojen asema ohjauksessa heikkeni,
- palvelutuotannon ohjaus perustui pääosin hierarkiaan, jossa palvelujen tuottajat olivat hierarkian alimmilla tasoilla,
- tuotannon ohjauksen rakenne oli konsernimainen, keskushallinnon ohjausmahdollisuudet heikkenivät ja lautakuntien alaisista toimialoista muodostui eräänlaisia ”alakonserneja”,
- toimialajohtajien mahdollisuuksia johtaa palvelutuotantoa lisättiin, mutta johtaminen kohdistui kuitenkin pääasiassa palvelujen järjestämiseen,
- tuotannon johtamisesta käytännössä vastanneiden asema jäi heikoksi,
- johtamistoiminnot koottiin toiminnallisesti kaupunginjohtajan alaisuuteen (koordinoitavaksi) ja hänen johtamisedellytyksiä parannettiin ja
- ulkoisia johtamistoimintoja (ns. yhteisöjohtamista) vahvistettiin, hallinnonin ja budjettiohjauksen merkitys heikkeni ja johtamisfunktioita pilkottiin ja yhdisteltiin johdon rakenteesta riippumatta.

Merkittävimmät erot tutkimuskaupunkien johtamisjärjestelmissä syntyivät lautakuntien määrissä sekä siihen liittyen apulaiskaupunginjohtajien ja toimialajohtajien työnjaossa. Tampereelle jäi vain viisi suurta lautakuntaa. Oulussa määrä oli lähes kaksinkertainen, mutta niistä kolme oli Tampereen kaltaisia suurlautakuntia. Osa lautakunnista toimi samalla toimialalla pelkkinä päätöksentekijöinä ilman hallinnollisia tehtäviä.

Jyväskylässä lautakuntien määrä oli yli kaksinkertainen ja Turussa kolminkertainen

Tampereeseen verrattuna. Niissä lautakuntien alaisuudessa oli harvoin poikkeuksin perinteiseen tapaan hallinnolliset virastot tai vastaavat. Virastopäälliköitä tai vastaavia toimialojen johtajia oli suurin piirtein sama määrä kuin lautakuntiakin.

Toimialojen johdon ja lautakuntien rakenteiden muutokset liittyivät toisiinsa. Tampereella ja Oulussa apulaiskaupunginjohtajat siirrettiin perustettujen suurten lautakuntien alaisiksi toimialajohtajiksi. Hierarkian tasojen määrä ei kuitenkaan yleensä lisääntynyt, koska vanhoista virasto-organisaatioista poistettiin joku taso. Jyväskylässä ja Turussa toimialajohtajina toimivien virastopäälliköiden määrä säilyi suurena ja heitä koordinoimaan jäi keskushallintoon puolittunut määrä apulaiskaupunginjohtajia.

Lautakunta- ja toimialarakenteiden erot eivät merkittävästi vaikuttaneet kaupunkien keskusvirastojen rakenteisiin tai toimintatapoihin. Kaupunginjohtajien asemaa vahvistettiin kaikissa tutkimuskaupungeissa. Johtamisfunktioita pilkottiin Tampereella ja Jyväskylässä samankaltaisesti, vaikka johdon ja lautakuntien rakenne poikkesivat toisistaan. Sama johtopäätös koskee Oulua ja Turkuu, joissa johtamistoimintoja koottiin suuremmiksi yksiköiksi kaupunginjohtajien työskentelyn helpottamiseksi.

Rakenne-erot eivät vaikuttaneet myöskään johtamismenetelmiin tai tuotannon ohjaukseen. Jyväskylässä ja Tampereella kehiteltiin samankaltaista tulosjohtamismenetelmää ja Oulussa ja Turussa johtaminen perustui enemmän strategioihin ja resursseihin. Varsinaisen palvelutuotannon ohjaus keskushallinnon toimesta oli myös samankaltaista, vaikka suurten toimialojen johtajien avulla pyrittiin tuotannon ohjausta lisäämään.

## 4.2 Johtamisjärjestelmien muutoksia tutkimuskaupungeissa

Tässä luvussa tarkastellaan johtamisjärjestelmien (johdettavien ja johto-organisaatioiden rakenteiden ja johtamismenetelmien) muutoksia tutkimuskaupungeissa 1990-luvun suurten hallinnonuudistusten jälkeen vuoteen 2007 saakka. Luvussa 4.2.1 tarkastellaan hierarkkisen toimintatavan johtamisen rakenteiden muutoksia kaupunkien hallinnonuudistus- ja johtamisjärjestelmien kehittämissasiakirjojen pohjalta. Sen jälkeen selvitetään markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymisen vaikutuksia johtamisen rakenteisiin (luku 4.2.2). Luvussa 4.2.3 tarkastellaan konsernijohdon käyttämien johtamismenetelmien muutoksia. Luvussa 4.2.4 tehdään yhteenvetoa johtamisjärjestelmien muutoksista ja arvioidaan niiden suhdetta palvelutuotannon toimintatapojen muutoksiin. Luvussa 4.2.5 testataan asiakirjojen pohjalta syntyneitä johtopäätöksiä konsernijohdon haastattelujen avulla.

### 4.2.1 Hierarkkisten rakenteiden muutoksia

Tässä luvussa tarkastellaan perinteisten hierarkkisten organisaatioiden ja keskushallintojen rakenteiden muutoksia ja erityisesti niiden nykytilannetta (vuonna 2007). Luvun lopussa tarkennetaan hierarkkisesti ohjatun palvelutuotannon aseman muutoksia näissä organisaatioissa ja sen ohjausta kaupunkien keskushallintojen toimesta. Edellä luvussa 3 todettiin, että palvelutuotannon hierarkkinen toimintatapa on supistunut, mutta muuttunut sisäisesti varsin vähän. Tässä luvussa tarkastellaan näitä sisäisiä muutoksia, joiden lähtökohtana ovat ensisijaisesti poliittisen ohjauksen tavoitteet ja vasta toissi-

jaisesti hallinnon ja palvelujen järjestämisen tehokkuus. Nämä puolestaan korostuvat markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisessä.

### **Muutoksia johtamisen rakenteissa 1990-luvulla**

1990-luvun alkupuolella kaupunkien johto keskittyi ensisijaisesti laman aiheuttamien taloudellisten ongelmien ratkaisuun ja johtamisen osalta tehtyjen hallinnonuudistusten toimeenpanoon. Toimiala- ja lautakuntarakenteessa ei 1990-luvulla tehty merkittäviä muutoksia ja vähäisetkin muutokset, kuten Oulun keskushallinnon lautakunta ja Tampereen palvelujen hankintalautakunta jäivät lyhytaikaisiksi ilmiöiksi.

Hierarkkisesti ohjatun palvelutuotannon johtamisessa tapahtui kyllä jonkin verran muutoksia, mutta ne tapahtuivat lautakunta- ja toimialarakenteen sisällä eivätkä siten kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Niille tunnusomaista oli tuotantotoimintaa koskevan toimivallan ja osin myös vastuun siirtyminen toimintasäännöillä toimialojen keskijohdolle. Myös varsinainen tuotantotoiminnan johto sai jonkin verran liikkumavapautta.

Sen sijaan kaupunkien johdon rakenteissa tapahtui merkittäviä muutoksia, jotka koskivat sekä uusia toimialajohtajia että keskusvirastojen organisaatioita. Tampereella toimialajohtajien virkanimikkeet muutettiin takaisin apulaiskaupunginjohtajiksi (kaupunginvaltuusto 25.10.1995 § 257). Heidän tehtävänsä ja asemansa säilyi kuitenkin lautakuntien alaisina toimialajohtajina. Myöhemmin apulaiskaupunginjohtajia ”kierätettiin” eli heidän toimialojaan vaihdettiin (kaupunginhallitus 16.6.1997 § 426). Perusteluna käytettiin lyhyesti ”enemmän tehokkuutta ja uusien toimintamallien löytämistä”. Todellinen perustelu lienee ollut kuitenkin toimialajohtajien keskittymisen toimenkuvansa mukaisesti oman toimialan kehittämiseen ja etujen vaalimiseen. Tällöin kaupungin kokonaisedun vaaliminen jäi kaupunginhallituksen ja -johtajan tehtäväksi. Keskushallinnon asema heikkeni, vaikka eräänä tavoitteena oli ollut sen vahvistaminen palvelutuotannon ohjauksessa. Toimialajohtajat palasivat myöhemmin vanhoihin tehtäviinsä ja malli säilyi Tampereella vuoden 2006 loppuun saakka.

Oulun kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmäpäätöksessä (kaupunginvaltuusto 2.6.1995 § 24) tarkennettiin kaupunginjohtajan roolia enemmän strategiseksi johtajaksi. Hänen tehtävänään oli myös toimialojen toiminnan koordinointi johtoryhmätyöskentelyn avulla. Toimialajohtajat nähtiin operatiivisina johtajina, jotka vastasivat oman toimialansa tavoitteiden toteuttamisesta ja osallistuivat myös kaupungin yleistavoitteiden toteuttamiseen. Ydinkunta-palvelukuntamalliin (YPK-malli) siirtymispäätöksessä (kaupunginvaltuusto 28.6.1999 § 77) johdon rakennetta muutettiin jälleen. Kaupunginjohtaja määriteltiin Oulu-konsernin strategiseksi johtajaksi ja toimialajohtajamallista päätettiin luopua ja siirtyä kahden apulaiskaupunginjohtajan malliin. Heistä toinen vastaa ydinkunnan tarjoamien palvelujen järjestämisestä ja koko konsernin tuotannosta ja omistajapolitiikasta. Aluksi heillä oli myös sektorikohtaisia vastuuta, jotka myöhemmin ovat vähentyneet.

Turun hallinnon järjestämisen periaatepäätöksessä (kaupunginvaltuusto 7.10.1996 § 238) tehtiin vain vähäisiä tarkistuksia lautakunta- ja johtamISRakenteisiin. Kaupunginhallituksen päätösvaltaa johtamistoiminnoissa vahvistettiin. Kaupunginjohtaja määriteltiin koko kaupungin palvelutuotannosta ja hallinnosta vastaavan, virastoihin

ja laitoksiin sijoitetun henkilöstön esimieheksi. Apulaiskaupunginjohtajien tehtäviin lisättiin myös johtaminen sitä tarkemmin määrittelemättä. Nämä päätökset jättivät lautakuntien ja apulaiskaupunginjohtajien suhteet epäselviksi ja kaupunginhallitus täsmensi niitä vasta 8.4.2002. Toinen keskeinen johtamisrakenteen muutos oli liiketoimintajaoston perustaminen kaupunginhallitukseen. Se antoi yhdessä kaupunginjohtajan kanssa ohjeita kaupungin edustajille ulkoisessa konsernissa. Konserniajattelu oli muutoinkin keskeistä hallinnon järjestämisen periaatteissa.

Vaikka Jyväskylä kehitti eniten hierarkkista toimintatapaa, kuten edellä todettiin, lautakuntien ja johdon rakenteisiin ei tehty merkittäviä muutoksia 1990-luvulla. Sen sijaan siellä, kuten Tampereelläkin tehtiin tällöin useita keskusvirastojen organisaatiomuutoksia. Kaikissa niissä oli yhteistä ja keskeistä pyrkimys vahvistaa kaupunginjohtajan asemaa ja mahdollisuuksia hallita kymmenkuntaa johtamisfunktiota, joita välillä hajautettiin ja taas koottiin laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Jyväskylässä vuonna 1994 tehdyssä selvityksessä (liite kaupunginvaltuusto 293/94) yksikköjako todettiin liian hienojakoiseksi. Keskushallinnon johtosäännön yhteydessä (kaupunginvaltuusto 21.8.1995 nro 136) toimintayksiköt koottiin kolmeksi kokonaisuudeksi. Ratkaisevaksi muodostui kysymys, johtaako kaupunginjohtaja niitä suoraan vai tarvitseeko hän avukseen 1 - 4 johtamistoimintakokonaisuuksista vastaavaa päällikköä.

### **Jyväskylä hierarkkisen toimintatavan konsernijohtamisen kehittäjänä**

Jyväskylässä kehitettiin jo 1990-luvun puolivälissä hierarkkisen toimintatavan ohjausta mm. sopimukseen perustuvaksi ja asiakaslähtöisemmäksi, kuten edellä todettiin. Jyväskylä oli ainoa tutkimuskaupunki, joka merkittävästi kehitti hierarkkista toimintatapaa 1990-luvun puolivälissä. Keskeisiä piirteitä siinä olivat asiakaslähtöisyyden lisääminen, palvelujen alueellistaminen, sopimusohjauksen kehittäminen ja toimialarationalisointi (ks. s. 47). Kehittämistoimiin liittyi myös muutoksia keskushallinnossa.

Uusi kehittämisvaihe käynnistyi vuoden 2000 talousarvion yhteydessä, kun konsernihallinnon kehittämiskohteisiin sisällytettiin keskushallinnon ja koko konsernijohton uusiminen. Selvityksen tavoitteiksi asetettiin mm. ehdotuksen tekeminen strategisen johtamisen edellyttämistä tehtävä- ja vastuujärjestelyistä silloisen yksikköjaon puitteissa, yhteisen näkemyksen löytäminen konsernin poliittisen ja viranhaltijajohdon rooleista sekä keskushallinnon ja tukipalvelujen järjestelyt. Aluksi muutettiin taas keskusviraston rakennetta. Strategiayksikkö ja kaupunginkanslia yhdistettiin hallintokeskukseksi ja muodostettiin erillinen johdon tukitiimi (kaupunginvaltuusto 20.8.2001 nro 150).

Kaupunginvaltuusto hyväksyi hallinnonuudistuksen tavoitteet (8.12.2003 nro 135). Painopiste oli hierarkkisen järjestelmän johtamisen kehittämisessä. Keskeisiä tavoitteita olivat luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen, sääntörakenteen yksinkertaistaminen ja toimialaperiaatteen mukainen hallintorakenne. Kunnan perustehtäviä hoitavien toimialojen (sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi sekä tekninen ja ympäristötoimi) lisäksi esitettiin, että liiketoiminnasta muodostetaan oma toimiala. Lautakuntarakenteen muodostettiin toimialajaon mukaisesti kuitenkin niin, että yhdellä toimialalla voi olla useampi lautakunta.

Liikelaitoksille muodostettiin omat johtokunnat siten, että saman johtokunnan alaisena voi olla useampi liikelaitos. Jatkovalmistelussa liiketoiminnasta vastaavan



johtajan nimike muuttui apulaiskaupunginjohtajaksi. Perusteluna oli ensisijaisesti kaupunginjohtajan sijaisuus, mutta siihen lienee vaikuttanut myös liikelaitosmuotoisten tuotantotoimintojen johtamisen ja omistajapolitiikan erilaisuuden tunnistaminen ja vastuiden selkeyttämistarve. Liiketoimintojen konsernijohtaminen poikkesi hierarkkisesti ohjatuista muista toimialoista ja apulaiskaupunginjohtajan rooli muodostui liiketoiminnassa samankaltaiseksi kuin kaupunginjohtajan rooli palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen tuotannon ohjauksessa.

Toimialajohtajista tuli lautakuntien alaisia operatiivisia johtajia. Rakenne muistutti Oulun ja Tampereen 1990-luvun epäonnistuneiksi koettuja malleja. Toimialajohtajien siteitä keskushallintoon oli kuitenkin vahvistettu strategioiden, yhteisten johtamisprosessien, johtamisfunktioiden sekä kaupunginhallituksen ja -johtajan tehtävienannon kautta. Operatiivinen toiminta sekä hierarkkinen palvelujen järjestäminen ja tuottaminen olivat lautakuntien ja toimialajohtajien vastuulla. Toimialajohtajat vastasivat toimialansa hallinto-, talous- ja tukiprosessien kehittämisestä sekä koko toimialaa koskevien palveluprosessien kehittämisestä. Heidän tehtävänään oli myös toiminnan strateginen kehittäminen toimialastrategioiden avulla. Malli vaikuttaa 1990-luvun malleja toimivammalta ja soveltuvalta keskisuurten kaupunkien hierarkkisten toimintatapojen johtamiseen. Kuntaliitosten jälkeen johtamisjärjestelmä näyttää taas muuttuvan muiden kohdekaupunkien mallin kaltaiseksi.

### **Muiden tutkimuskaupunkien hierarkkisen toimintatavan konsernijohtamisen nykyiset rakenteet**

Turun lautakuntarakenne poikkeaa Jyväskylästä, vaikka molemmissa hierarkkisen toimintatavan osuus on suuri. Hyvinvointipalveluissa lautakuntia on Turussa kaksinkertainen määrä ja toimialoja kolminkertainen määrä. Lautakuntien ja virastojen toimintaa koordinoimassa on kolme apulaiskaupunginjohtajaa, joista yksi vastaa liiketoiminnan (Jyväskylän tapaan) ja sen lisäksi ympäristö- ja kaavoitustoimen (viranomaistoimintoja) ohjauksesta ja valvonnasta. Palvelutoimen konsernijohtaminen on toimialojen paljoudesta johtuen lähinnä koordinointia, vaikka valtuusto monien vaiheiden jälkeen on hyväksynyt myös palvelustrategian. Viime johtamisjärjestelmäpäätöksessä (kaupunginvaltuusto 26.4.2004 § 105) perustettu kolmas apulaiskaupunginjohtaja vastaa hierarkkisesti järjestetyn opetustoimen koordinoinnin lisäksi laajasti osaamis- ja elinkeinotoiminnasta, jossa painottuu johtaminen organisaatiosta ulospäin.

Apulaiskaupunginjohtajien määrän lisäämistä perusteltiin paitsi tehtävien (koordinoitutarpeen) kasvulla myös ”hallitussopimuskäytännöllä”, jonka ensisijaisena tarkoituksena nähtiin valtuuston ohjauksvallan lisääminen ja politiikan ennustettavuuden parantaminen (toimikunnan mietintö 30.10.2003). Hallitussopimuskäytännöstä johtuen ja muutakin poliittista ohjausta varten muutettiin kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävä kokoaikaiseksi ja palkalliseksi ja hänen toimenkuvakseen määriteltiin poliittisten prosessien johtaminen. Hallituksen puheenjohtajien ja kaupunginjohtajan muodostama toimikunta esitti alunperin, että valtuustokaudeksi valittava kaupunginjohtaja toimisi myös hallituksen puheenjohtajana. Tämä ei toteutunut ja ratkaisu johti politiikan ja hallinnon erottelun lisääntymiseen alkuperäisten tavoitteiden vastaisesti.



Hallinnonuudistuksen yhteydessä selviteltiin myös toimialajohtajamallin käyttöönottoa, mutta toimikunta ei sitä esittänyt. Lautakuntien määrää ei haluttu supistaa eikä samalle toimialalle haluttu useita lautakuntia järjestämään palveluja. Turun kaupunginjohtajan rakenne muistuttaakin enemmän Oulun mallia, vaikka toimintatavat ovat samankaltaisia kuin Jyväskylässä. Tämä ”epäloogisuus” johtuu osin siitä, että tilaaja-tuottajamallin laajentamista sosiaali- ja terveystoimeen ei hyväksytty, mutta siihen osin liittynyt johdon rakenne hyväksyttiin.

Tampereella ei hierarkkisen toimintatavan rakenteita juurikaan muutettu ennen nykyistä toimintamallipäätöstä, jota käsitellään seuraavassa luvussa. Vähäiset muutokset liittyivät erilaisiin kokeiluihin. Toimialajohtajien kierrätys oli muutos vanhojen rakenteiden sisällä. Oulun johtamisen rakenteet muuttuivat merkittävästi vuosituhatvaihteessa, mutta muutokset johtuivat markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisen vaikutuksista ja omaksutusta YPK-mallista. Palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen palvelutuotannon, jota oli lähinnä sivistystoimessa, konsernijohtamisesta vastaa kaupunginhallituksen apuna toinen apulaiskaupunginjohtaja.

Keskusvirastojen sisäiset organisaatiot näyttävät muuttuneen viime vuosina yhdenmukaisemmiksi. Jo 1990-luvulla alkanut jakautuminen kaupunginjohtajan esikuntaan ja keskitettyihin palveluihin on jatkunut. Keskitetyt palvelut on nettobudjetoitu ja osa niistä on myös liikelaitostettu. Ne ”myyvät” palveluitaan keskushallinnolle, palvelujen järjestäjille ja tuotantoyksiköille. Tämä selkeyttää myös toimintatapojen kustannusten erojen arviointia. Johtamistoiminnoista vastaavat henkilöt on organisoitu tiiviimmin kaupunginjohtajan ja osin myös apulaiskaupunginjohtajien käyttöön erilaisiksi verkostomaisiksi ryhmiksi.

Keskushallintojen nykyiset rakenteet on esitetty liitteessä 5. Ne eivät näyttäisi poikkeavan merkittävästi samassa liitteessä esitetyistä vuoden 1993 rakenteista. Keskitettyjen palvelujen irrottaminen on kuitenkin muuttanut ”laatikoiden” sisältöä. Esimerkiksi Oulussa on kolme organisaation sisäistä johtamisnäkökulmaa edustavaa ryhmää supistettu varsin pieneksi. Keskushallinnon noin 80 henkilöstä työskentelee puolet innovaatiot ja markkinointi -ryhmässä, jonka näkökulma on organisaatiosta ulospäin, mutta sillä onkin myös operatiivisia tehtäviä. Tampereen keskushallinto pitää sisällään myös tilaajatehtäviä ja on siksi jonkin verran suurempi kuin Oulussa. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymiseen näyttää siis yllättäen liittyvän keskushallinnon supistuminen. Tämä on osin näennäistä, sillä osa kustannuksista siirtyy kuitenkin palvelujen järjestämisestä tai tilaamisesta vastaaville organisaatioille. Turun keskushallinnon suuri koko johtuu osittain siitä, että operatiivisten hallintotoimintojen siirto erillisiin keskitettyjen palvelujen yksiköihin on vielä kesken.

## **Palvelutuotannon ohjaus nykyisessä hierarkkisessa toimintatavassa**

1990-luvun alkupuolen suurissa hallinnonuudistuksissa palvelutuotannon ohjaus hierarkkisessa toimintatavassa siirtyi lautakuntien ja niiden alaisten toimialajohtajien vastuulle. Varsinainen tuotannonjohto sai sen jälkeen jonkin verran lisää toimintatapauksia, mutta tuotantotoiminta säilyi hierarkian alimmalla tasolla. Ongelmia pyrittiin vähentämään siten, että hierarkioita jonkin verran mataloitettiin. Toisaalta tutkimuskaupunkien keskushallinnot yrittivät palauttaa otettaan tuotannon ohjauk-

seen mm. tavoitteenasettelua kehittämällä, arviointia tiukentamalla ja niin sanotulla toimialajohtajamallilla. Mikään niistä ei ole oikein onnistunut. Keskushallintojen ote tuotantoon on tiivistynyt eniten liikelaitostamisen ja tilaaja-tuottajamallin kautta.

Nykyinen palvelutuotannon ohjaus hierarkkisessa toimintatavassa on saanut vaihteita markkinasuuntautuneista malleista. Palveluprosesseja on määritelty, palveluja on tuotteistettu ja hinnoiteltu ja laatuvaatimuksia määritelty. Ne ovat lisänneet ainakin kustannus- ja laatuvarmuutta palvelutuotannossa. Ongelmaksi on muodostunut tuloksellisuutta ja etenkin niin sanottua sisäistä tehokkuutta (taloudellisuutta) parantavien kannusteiden heikkous. Myöskään hallinnollista kontrollia ei ole onnistuttu merkittävästi vähentämään. Hierarkkisesti järjestetty palvelutuotanto ei myöskään joudu itse sopeutumaan kilpailukyvyttömyyteensä, vaan siitä vastaa toimialan johto tai keskushallinto.

Hierarkkisen toimintatavan ohjauksen ongelmana on usein pidetty vastuun määrittelyn ja kantamisen ongelmia. Hybridijärjestelmästä ja tilaaja-tuottajamallista vaihteita saaneella sopimusohjauksella on viime vuosina pyritty selkeyttämään vastuita. Kehitys alkoi jo valtion käyttämän tulosohjauksen soveltamisesta kuntiin. Prosessien ja tuotteiden määrittelyn sekä hinnoittelun kehittyessä sopimusohjaus on yleistynyt myös hierarkkisessa toimintatavassa. Niin sanotun vertikaalisen sopimisen avulla voidaan selkeyttää esimiesten ja alaisten vastuita, arvioida tavoitteiden saavuttamista ja luoda edellytyksiä kannustimien käytön laajentamiselle.

#### **4.2.2 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisen vaikutuksesta konsernijohtamisen rakenteiden muutoksiin**

Edellisessä luvussa tarkasteltiin hierarkkisen toimintatavan vähäisten muutosten vaikutuksia konsernijohtamisen rakenteisiin. Tarkastelu painottui erityisesti Jyväskylään, jossa hierarkkista toimintatapaa ja sen johtamista kehitettiin eniten. Tässä luvussa käsitellään markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymisen vaikutuksia johtamisen rakenteisiin. Tällöin huomio kiinnittyy 1990-luvun hallinnonuudistusten konserniajattelun kehittymiseen konsernijohtamiseksi, jolla on sille tyyppilliset rakenteensa.

Tarkastelun lähtökohdaksi oli hallinnonuudistuksiin sisältynyt konserniretoriikka, joka liittyi aluksi yleistyneiden osakeyhtiöiden ohjauksen kehittämistarpeeseen. Konserniajattelu muuttui vähitellen konsernijohtamiseksi markkinasuuntautuneen toiminnan yleistyessä. Palvelutuotannon toimintatapojen ja kaupunkien konsernijohtamisen muutokset näyttävät olleen jatkuva vuorovaikutteinen prosessi, jota tässä luvussa yritetään jäsentää tutkimuskaupunkien käytäntöjen pohjalta.

Edellä luvussa 3.2.3 tarkasteltiin toiminnallisen konsernin ja konsernihallinnon syntyä markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyessä. Muutos alkoi osakeyhtiöiden yleistymisestä ja niiden ohjauksen tarpeesta. Toiminnallinen konserni alkoi muotoutua, kun perustettiin uudenmuotoisia liikelaitoksia, joita alettiin ohjata kuten yhtiöitä joko kaupunginhallitusten tai niiden jaostojen toimesta. Omistajapolitiikka alkoi kehittyä näiden muutosten seurauksena 1990-luvun lopussa.

Konsernirakenteen muotoutumista edisti myös edellisessä luvussa kuvattu hierarkkisen toimintatavan muuttuminen konsernimaiseksi hallinnonuudistusten ja

yhtymääjattelun seurauksena. Kaupunkien keskushallintoja alettiin kehittää suurten yritysten konsernihallinnon mallien mukaiseksi. Niistä alettiin vuosituhannen vaihteen jälkeen virallisestikin käyttää konsernihallinnon käsitettä ensin Oulussa ja Tampereella. Tällä vuosikymmenellä käsitteet ovat vakiintuneet.

Luvussa 4.1 kuvattiin Tampereen hallinnonuudistukseen sisältyvää konserniretoriikkaa, jonka taustalla todettiin olleen yleistyneiden osakeyhtiöiden hallinnan tarve. Kaupunginhallitus nähtiin konsernihallituksena ja omistajapolitiikka sen välineenä myös liikelaitosten ja ”palvelutuotantokonsernin” ohjauksessa. Myös Turun ja Jyväskylän hallinnonuudistuspäätöksissä oli konserniretoriikka, mutta niiden vaikutus jäi vähäiseksi. Jyväskylässä nähtiin, että ”kunnallisten toimintojen monipuolistuessa ja toteutuksen saadessa erilaisia malleja, kaupunginhallituksen asema nimenomaan konsernihallituksena korostui” (kaupunginvaltuusto 21.9.1992 § 287, 37). Päätöksen liitteen mukaan konsernitaso muodostuu valtuustosta, hallituksesta, kaupunginjohtajista ja keskusvirastosta ja toimintataso muodostuu tytäryhteisöistä, osakkuusyhtiöistä, kuntainliitoista, säätiöistä, yhdistyksistä ja kunnallisista lautakunnista.

Tampereella konserniajattelu ei jäänyt pelkästään retoriikaksi. Kaupunginhallitukseen perustettiin liiketoimintajaosto ohjaamaan yhtiöitä, säätiöitä ja myös liikelaitoksia. Jaoston tehtäväksi määriteltiin omistajapolitiikan valmistelu ja sen tuli myös antaa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden valmistelua koskevia ohjeita liikelaitoksille ja muille nettobudjetoitaville tulosyksiköille. Hallinnonuudistusta toimeenpannessa ylimmästä poliittisesta ja virkamiesjohdosta muodostuneessa niin sanotussa toimito-prosessissa kehitettiin myös konsernirakennetta ja omistajapolitiikkaa (muistiot 18.1.1994 ja 2.5.1994). Liiketoimintajaoston nimi muuttui, sen tehtäviä paremmin kuvaavasti, konsernijaostoksi. Konserniajattelua korostettiin myös suurten lautakuntien sisällä. Lautakuntien alaisista toiminnoista muodostui kaupunginjohtajan näkemyksen mukaan eräänlaisia alakonserneja. Lautakuntien roolia pyrittiin muuttamaan ”palvelujen saatavuudesta ja laadusta vastaavaksi elimeksi ja kuntalaisten edustajaksi palvelua tuottavia organisaatioita kohtaan”.

1990-luvun puolivälin hallinnonuudistuksissa korostui konsernijohtamisen kehittämisen tarve. Se perustui yhtiöiden ohjaustarpeen lisäksi teknisten laitosten muuttamiseen liikelaitoksiksi ja myös konserniajattelun kehittämiseen. Sitä oli tehty erityisesti valtionvarainministeriössä (muistio Ministeriö yhtymänä, 1995). Sen lähtökohdana olivat tulosjohtamisen ongelmat hierarkkisessa järjestelmässä. Toisaalta haluttiin kehittää järjestelmää, joka estäisi kokonaisuuden hajoamisen, strategioiden puutteen ja kustannusten karkaamisen käsistä. Ratkaisuksi kehitetty yhtymä määriteltiin sellaiseksi tulosyksiköiden ryhmäksi, jonka tehtävänä oli aikaansaada halutut yhteiskunnalliset vaikutukset ja joka edellyttää yhteistä keskushallintoa. Ratkaisevaa oli erottaa toiminnot, jossa on syytä käyttää perinteisempää hallinnollista normiohjausta, toiminnoista, joissa voitiin soveltaa ”asiakasvastausta itseohjautuvuutta” ja ”yritysmäisiä strategioita”.

Tämä ajattelu heijastui erityisesti Turun hallinnon järjestämisen periaatteisiin (kaupunginvaltuusto 7.10.1996 nro 238), jonka perustelumuistiona osaa siitä käytettiin. Periaatepäätöksen keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiinkin hallinnon yksinkertaistamisen, johtamistoimintojen selkeyttämisen, asiakaslähtöisyyden ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi kaupungin tarkastelu yhtenä kokonaisuutena, konserniajattelu.

Päätöksen keskeisenä organisatorisena sisältönä oli liiketoimintajaoston perustaminen kaupunginhallitukseen, sisäisiä palveluja tuottavien liikelaitosten hallinnon keskittäminen liiketoimintajaostolle ja vaihtoehtoisten mallien laatiminen muiden liikelaitosten järjestämistä varten.

### Toiminnallisen konsernin johtaminen

Markkinasuuntautuneiden toimintojen muutokset ja yleistyminen johtivat myös niiden ohjauksen erilaistumiseen. Perustetut liiketoiminta- ja konsernijaostot nopeuttivat muutoksia. Liikekirjanpidon ja siihen perustuvien laskentamenetelmien kehittyminen mahdollistivat välillisemmän, mutta tarkemman ohjauksen. Sijoitetun pääoman tuotto muodostui keskeiseksi ohjausvälineeksi. Liikelaitokset saivat aiempaa laajemmat investointivaltuudet tulorahoituksensa puitteissa. Lainanotto säilyi kuitenkin konsernijohdon tehtävänä ja siitä muodostui toinen liikelaitosten ja (omistajapoliittisin päätöksin) myös yhtiöiden ohjauskeino. Liikelaitosten ja yhtiöiden konserniohjaus lähenivät toisiaan.

Yhtiöiden valvontavastuita täsmennettiin vuosituhannen vaihteessa. Kaupunginjohtajat ja apulaiskaupunginjohtajat valvoivat sen jälkeen kaupunkien omistamia yhtiöitä samaan tapaan kuin liikelaitoksiakin ja isojen yhtiöiden toimitusjohtajat osallistuivat yleensä ainakin apulaiskaupunginjohtajien johtoryhmien toimintaan. Konserniohjeella oli tärkeä tehtävä yhtiöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Samoihin aikoihin valmistuivat ensimmäiset liiketoimintastrategiat, joilla ohjattiin sekä liikelaitoksia että yhtiöitä. Myös tilaaja-tuottajamallin mukaisia tuottajia alettiin ohjata liiketoiminta- ja konsernijaostojen toimesta ja liiketoimintastrategioiden avulla.

Muutosten seurauksena syntyi johtamisjärjestelmä, jota yleisesti kutsuttiin toiminnalliseksi konserniksi. Sillä oli omat rakenteensa. Sillä ohjattiin liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä ja liikelaitoksia sekä myös (nettobudjetoituja) autonomisia tuotajayksiköitä, jotka myöhemmin ovat yleensä muuttuneet liikelaitoksiksi. Ohjaavina organisaatioina toimivat kaupunginhallitukset tai niiden jaostot sekä kaupunginjohtajat tai liiketoiminnasta vastanneet apulaiskaupunginjohtajat. Myös johtamisen menetelmät ja välineet poikkesivat perinteisestä hierarkkisesta ohjauksesta.

Toiminnallisen konsernin syntyminen monipuolista ja myös sekavoittoa entisestään konserniajattelua. Tuolloin käytettyjä erilaisia konsernikäsitteitä ja niiden liittymistä erilaisiin toimintatapoihin on havainnollistettu kuvion 9 (s. 59) avulla. Käsitteistö ei ollut yhtenäinen, mutta tutkittujen kaupunkien vallitsevia käytäntöjä se vastasi.

### Konsernirakenteen muotoutuminen

Kaupungeissa oli neljänlaisia toimintoja, joista kahta ohjattiin hierarkian kautta ja kahta markkinasuuntaisesti. Kiinteimmin ohjattiin edelleen lautakuntia ja niiden alaisia toimialoja, vaikka ohjaus oli muuttunutkin välillisemmäksi, konsernimaiseksi. Niiden ohjaus läheni kuntayhtymien ja säätiöiden ohjausta, kun tätä pyrittiin kiinteystämään ja saamaan niiden talouden ohjaus peruskuntien tiiviimpään ohjaukseen. Toiminnallisen konsernin muotoutuminen lähensi myös sisäisen ja ulkoisen konsernin johtamista. Erilaisten konserniajatteluun liittyneiden toimintatapojen hallinta vaati konsernijoh-

tamisen kehittämistä. Konserni alettiin yhä enemmän käsittää johtamisjärjestelmäksi, jota käsitellään teoreettisena kysymyksenä luvussa 4.3.2.

Konsernirakenne ei syntynyt pelkästään markkinasuuntautuneen toiminnan yleistymisen kautta. Säädelyillä markkinoilla toimivien liikelaitosten toiminnan ohjauksen muuttuminen menetelmiltään ja välineiltään samankaltaiseksi kuin samoilla markkinoilla toimivien yhtiöiden oli kenties merkittävin konsernijohtamiseen vaikuttanut tekijä, mutta konserni johtamisjärjestelmänä ei olisi muotoutunut nykyisenkaltaiseksi ja saavuttanut nykyistä asemaa ellei perinteinen hierarkia olisi saanut konsernimaisia piirteitä. Lainsäädännön muutokset (konsernitilinpäätös ja nykyiset konsernisäännökset) eivät ole synnyttäneet konsernijohtamisjärjestelmää, vaan lähinnä mahdollistaneet sen. Kirjanpitolain mukainen kuntakonsernin määrittely on joiltain osin sekoittanut konsernijohtamisen käsitteitä.

### Konsernijohton vakiintuminen

YPK-päätöksessä muotoutuneen Oulu-konsernin johtamista on kehitetty tällä vuosikymmenellä. Kaupunginjohtajien tehtäviä tarkennettiin hallituksen hyväksymillä strategioiden toimeenpanoon liittyvillä avaintehtävillä. He olivat siis konsernitason johtajia, joiden tehtävät ja vastuut määriteltiin tarkemmin strategioiden avaintehtävien kautta (esim. kaupunginhallitus 21.4.2004). Kaupunginjohtolla oli aluksi myös operatiivisen toiminnan koordinoitavastuita. Näihin liittyvät tehtävät ovat kuitenkin vähentyneet. Tämä liittyyneen autonomisempien markkinasuuntautuneiden toimintojen yleistymiseen. Kaupunginjohton rakenne on säilynyt tämän vuosikymmenen. Keskusviraston rakennetta muutettiin vuoden 2006 alusta paremmin palvelemaan kaupunginjohtoa. Vanha osastomaisesti organisoitu virasto jaettiin. Vanhan organisaation nettobudjetoidut keskitetyt tukipalvelut erotettiin johtamisen tukitoiminnoiksi. Koko kaupunginjohtoa avustamaan muodostettiin neljä strategista ryhmää, joissa korostuvat ulospäin suuntautuvat johtamistoiminnot. Uusi konsernihallinto-organisaatio on esitetty liitteessä 5.

Jyväskylässä konsernihallinto virallisissa päätöksissä sisältyi keskushallinnon uudistukseen vuonna 1998. Vuoden 2000 talousarviossa konsernihallinnon kehittämiskoh-teisiin sisältyi keskushallinnon ja koko konsernin johtamisjärjestelmän uudistamisen käynnistäminen. Merkittävimmät muutokset tapahtuivat vasta vuoden 2005 alusta. Konsernin voidaan niiden pohjalta tulkita jakautuvan toiminnalliseen konserniin ja konsernimaisesti ohjattuun hierarkkiseen järjestelmään, jolla ohjataan palvelujen järjestämisen ja oman tuotannon lisäksi myös kuntayhtymiä. Apulaiskaupunginjohtaja johtaa toiminnallista konsernia, jonka tavoitteet määrittellään liiketoimen toimialastrategiassa, valtuuston (23.1.2006) hyväksymissä omistajapoliittisissa linjauksissa ja kaupunginhallituksen (6.6.2005) hyväksymissä konserniohjeissa.

Kaupunginjohtaja vastaa yhteisten johtamistoimintojen ja yhteisöjohtamisen lisäksi myös hierarkkisen järjestelmän strategisesta konsernijohtamisesta. Lautakuntien alaiset toimialajohtajat vastaavat sen operatiivisesta johtamisesta, mutta kuuluvat myös kaupunginjohtajan (konsernijohton) johtoryhmään. Lähinnä kaupunginjohtajaa avustava muu keskushallinto jakautuu kolmeen osaan (ks. liite 5), joissa ulkoiset ja sisäiset johtamistoiminnot painottuvat tasaisesti. Kaupunginjohtaja vastaa johtamis-

toimintojen koordinoinnista, joiden johtamisesta vastaavat yksiköiden (3) päälliköt kuuluvat kaupunginjohtajan johtoryhmään. Johtamisen tavoitteet ja keskeinen sisältö määritellään kaupunkistrategiassa ja toimialojen strategioissa.

Turussa markkinasuuntautuneen toiminnan ohjaus on ollut hallituksen liiketoiminta- tai konsernijaoston ja ympäristötoimesta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan tehtävä jo 1990-luvun puolivälistä alkaen. Se on ollut välillistä konserniohjausta ja perustunut sidotun pääoman tuottotavoitteisiin, investointien rahoitusperiaatteisiin ja liikekirjanpitoon perustuvaan seurantajärjestelmään. Tavoitteellista ohjausta selkeytettiin tämän vuosikymmenen alussa liiketoimintastrategian laatimisella. Yhtiöiden valvontavastuiden määrittelyn yhteydessä niiden ohjausta ja valvontaa osaltaan kehitettiin yhtiökokousten kautta, osin sitä hajautettiin siirtämällä pienempiä yhtiöitä liikelaitosten ja suurempien yhtiöiden hallintaan.

Kaupunginkanslian jako konsernihallintoon ja keskitettyihin palveluihin oli esillä jo 1990-luvun alkupuolella. Vasta aivan viime aikoina se on noussut uudelleen esille. Johtamistoiminnot ovat Turussa olleet poikkeuksellisen keskitetysti kaupunginjohtajan hallinnassa, vaikka välillä kansliapäällikölle annettiin koordinoitavien tehtävien. Apulaiskaupunginjohtajilla on omat avustajansa ja osa kaupunginsihteerin työpanoksesta käytettävissään. Toiminnan koordinointi tapahtuu johtoryhmätyöskentelyn kautta ja strateginen johtaminen on jäänyt apulaiskaupunginjohtajien itsensä tehtäväksi.

## Tampereen nykyinen konsernirakenne

Tampereella markkinasuuntautuneen toimintatavan konsernijohtaminen on ollut liiketoiminnasta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä liiketoiminta- tai konsernijaoston ohjauksessa. Hänellä on ollut käytettävissään keskushallinnossa oma esikunta. Toimialajohtajamalli johti siihen, että myös kaupunginjohtajan johtaminen muuttui välillisemmäksi. Keskushallinto kehitti johtamismenetelmiä ja -välineitä konsernijohtamiseen soveltuviksi. Sen nimikin muuttui tämän vuosikymmenen alussa virallisesti konsernihallinnoksi.

Valtuusto hyväksyi 29.1.2003 periaatteet konsernirakenteen uudistamiselle. Niissä oli kaksi keskeistä tavoitetta: tuotantotapojen monipuolistaminen ja pormestari malli. Vuoden 2004 alusta tehtiin pieniä muutoksia lautakuntarakenteeseen ja uudistettiin koko konsernihallinto. Sen lähtökohtana oli konsernihallinnon strategiasta lähtevä ydintehtävien ja palvelutehtävien erottaminen ja konsernihallinnon organisointi siten, että ydintehtävät tulevat hoidetuksi entistä paremmin.

Tampereen nykyinen konsernirakenne hyväksyttiin osana uutta toimintamallia (kv 18.5.2005 § 170). Konsernijohtamisen kannalta siinä on oleellista pormestari konsernijohtajana, apulaispormestarien johtamat tilaajalautakunnat, joita avustaa konsernihallinnon tilaajayksikkö ja johtokuntien alaiset tuotanto-organisaatiot, joiden kehittämisyksikkö sijoitettiin myös konsernihallintoon. Johtamisjärjestelmärakenne ilmenee liitteestä 4 ja 5. Toimintamalliajattelua tarkastellaan luvussa 5.2.3.

Uusi lautakuntarakenteen perustuu prosessiajatteluun aiemman sektorikohtaisen tehtäväjaon sijaan. Tavoitteena on asiakaslähtöisempi toimintatapa ja poliittisen ohjauksen selkeyttäminen. Tilaajalautakunnille siirrettiin kaikki entisten lautakuntien palvelujen järjestämiseen ja tilaamiseen liittyvät tehtävät uudelleen ryhmiteltyinä.

Poliittisessa päätöksenteossa resurssit ohjataan tilaajalautakunnille, jotka ostavat niillä palveluja palvelutuotanto-organisaatiolta tai muilta palvelutuottajilta. Konsernijohdon tehtäväksi on määritelty ohjata sekä tilaajia että tuottajia strategisen ohjauksen erilaisin keinoin.

Konsernihallintoon sijoitettujen tilaajaorganisaatioiden ydintehtävä on päätöksen perustelujen mukaan palvelutarpeen ja sen kehityksen arviointi sekä palvelujen kilpailuttaminen ja hankinta. Tilaajaorganisaatioiden tavoitteena on ollut niiden keveys. Niiden tarvitsemaa asiantuntemusta voidaan hankkia myös omilta tuottajayksiköiltä. Tuotanto-organisaatioiden kehittämissyksikön (joka myös sijoitettiin keskushallintoon) tehtävänä on koordinoita tuotanto-organisaatioiden välistä toimintaa asiakaslähtöisesti, kehittää palveluprosesseja sekä talouden ja toiminnan ohjausta. Kehittämissyksikköön keskitetään perustelujen mukaan tuotannon kannalta keskeiset yhteiset prosessit ja tarvittava erityisosaaminen. Tällaisina mainitaan tuotannon suunnittelu ja ohjaus, liiketoiminnan kehittäminen, asiakkuuksien hallinta, talouden ohjaus ja tuotannon henkilöstöohjaus.

Tampereen tilaaja-tuottajamallin konserniohjausjärjestelmästä näyttää muodostuvan selvästi vahvempi kuin muissa tutkimuskaupungeissa. Erityisesti tilaajien asema vaikuttaa vahvalta osana konsernihallintoa vähäisistä resursseista huolimatta. Konsernijohdon mahdollisuudet ohjata tuotantoa ovat suuremmat kuin muissa kaupungeissa. Sitä ohjataan suoraan sekä tilaajaohjauksen että omistajapolitiikan avulla. Tuotannon ohjaus on sittemmin painottunut omistajapolitiikkaan. Sen ja johtokuntien asema on jäänyt heikoksi suhteessa tilaajaorganisaatioihin ja lautankuntiin. Tässä suhteessa Tampereen konsernijohdon rakenne ja tehtävät poikkeavat muiden kaupunkien konsernijohdosta. Ratkaisut heijastavat Tampereen keskushallinnon perinteisesti vahvaa asemaa, mutta niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia tilaajien ja tuottajien autonomiseen sopeutumiseen ja sitä kautta mallin tuloksellisuuteen.

Tampereen nykyinen johtamisjärjestelmä perustuu uuteen toimintamalliin. Kuten organisaatiokaaviosta (liitteet 4 ja 5) näkee, hierarkia on pyritty häivyttämään niistä kokonaan. Niihin sisältyy kuitenkin hierarkkisia rakenteita. Pormestarimalli vahvistaa poliittista hierarkiaa. Palvelujen järjestämisestä ja myös tuotantotoiminnan kehittämisestä vastaavat organisaatiot ovat suoraan pormestarin alaisia ja ne on sijoitettu konsernihallintoon tai sen yhteyteen. Tällaiset hierarkiat ovat kuitenkin aiempia matalampia. Perinteiset hierarkkiset toimialaorganisaatiot ovat siirtyneet pääosin johtokuntien alaisiksi tuotanto-organisaatioiksi. Nähtäväksi jää kuinka hierarkkisinä ne säilyvät.

Johtamisjärjestelmien muutokset kohdekaupungeittain näyttävät poikkeavan toisistaan enemmän kuin palvelutuotannon toimintatapojen muutokset. Tämä johtunee poliittisen ja hallintokulttuurin kaupunkikohtaisista eroista. Johtamisjärjestelmien ja toimintatapojen muutokset liittyvät toisiinsa myös eri tavoin. Näiden muutosten suhteita ja vuorovaikutusta tarkastellaan luvussa 4.4.3. Sitä ennen joudutaan selvittämään vielä konsernijohdon käyttämien johtamismenetelmien muutoksia (4.2.3) ja johdon näkemyksiä johtamisjärjestelmien muutoksista ja niiden syistä.



### 4.2.3 Johtamismenetelmien muutoksia: tulosjohtamisesta strategiseen johtamiseen

Tässä luvussa tarkastellaan johtamismenetelmien muutoksia tutkimuskaupungeissa ja niiden suhdetta edellä (luvussa 3) kuvattuihin toimintatapojen muutoksiin ja (luvuissa 4.2.1 ja 4.2.2) kuvattuihin johtamisen organisaatorakenteiden muutoksiin. Luvussa 4.1 tarkasteltaessa johtamismenetelmien muutosten lähtökohtatilannetta todettiin, että 1990-luvun alun hallinnonuudistuksissa painopiste siirtyi tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen, vaikka menetelmiä ei aina näin määriteltykään.

#### Tulosjohtaminen tutkimuskaupungeissa

Tampereen hallinnonuudistuksen toimintamallin uudistamispäätös (kaupunginvaltuusto 1.4.1992 § 23) rämsänsi johtamismenetelmää tulosjohtamisen suuntaan. Tulosjohtamista hierarkkisen järjestelmän johtamisessa korostettiin, kun päätettiin luopua jo päätetyn ja pitkälle valmistellun tilaaja-tuottajamallin käyttöön otosta (Tömuto 30.11.1994). Samalla päätettiin, että

- kaupungin johtaminen perustuu jatkossakin tulosohjaukseen,
- tulosohjauksen kehittämiseksi kuntasuunnitelmassa, talousarviossa ja käyttösuunnitelmassa asetettavia tavoitteita parannetaan palvelutuotannon tuotteistamisen, kustannuslaskennan ja laadunhallinnan keinoin,
- tulosohjauksen kehittämiseksi ratkaisuvallan siirtämistä koskevat johtosääntömääräykset ja erilliset päätökset tarkistetaan,
- asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kehitetään tulosseurantaa ja
- toimialojen nykyisen palvelutuotannon tuotteistaminen saatetaan loppuun vuoden 1995 aikana.

Tampereella tulosjohtaminen oli vallitseva menetelmä koko 1990-luvun. Tämä ilmenee niin budjetointi- kuin organisaatioterminologiassakin. Erityisiä tulosjohtamisen kehittämispäätöksiä ei asiakirjoissa ole. Muutokset tapahtuivat pieninä osasina ja täydensivät toisiaan. Talusjohto korosti tulostavoitteita ja niiden mittaamista. Tulosjohtaminen oli myös toimialajohdon keskeisin johtamismenetelmä vielä 2000-luvulle.

Jyväskylässä 1990-luvun puolivälissä tapahtuneet hierarkkisten hallintorakenteiden muutokset liittyivät tulosjohtamisen kehittämiseen. Tämä näkyy niin sosiaali- ja terveystoimen (liite kaupunginvaltuusto 105/1/95) sekä keskushallinnon ja teknisen palvelukeskuksen (liite kaupunginvaltuusto 293/94) organisaatioselvityksissä kuin niihin liittyvissä konsulttivalinnoissakin. Vaikka strategioiden merkitys Jyväskylän johtamisessa lisääntyikin 1990-luvun lopussa, vielä 8.12.2003 (kaupunginvaltuusto nro 135) hyväksytyt hallinnon uudistuksen periaatteet ja toimialajohtajamalli perustuvat tulosjohtamisajatteluun. Samaa osoittaa kaupungin nykyisten budjettien tavoitteiston rakenne.

Oulussa tulosjohtamisesta ei tullut yhtä keskeistä menetelmää kuin Jyväskylässä ja Tampereella. Jo tavoiteorganisaatiopäätöksessä (kaupunginhallitus 30.6.1992) oli maininta, että strategia muodostaa perustan johtamisjärjestelmälle ja hallintokuntien toiminnalle. Päätöksen perustelumuistiossa todettiin, että strategia muutetaan virasto-



jen, niiden palvelualueiden ja tulosyksiköiden toiminnaksi yhteistyöprosessin avulla, joka sisältää erilaisia johtamismenetelmiä (tulosjohtaminen, tilannejohtaminen, kehityskeskustelut jne.). Kaupunginvaltuuston (6.2.1994 § 24) hyväksymän johtamis- ja ohjausjärjestelmä korostaa strategista johtamista. Muutoksen eräänä tavoitteena oli myös ”luoda Oulun kaupungin palveluille kuntalaislähtöinen tulosohtausjärjestelmä”. Hallinnon tavoitteissa tätä konkretisoidaan maininnalla ”Palvelujen tuottamisessa kaupunginvaltuusto kiinnittää erityistä huomiota palvelujen laatuun, joka varmistetaan asiakasohjautuvuuden, palvelujen tuottajien itsenäisyyden ja tulosvastuun kautta”. Tulosjohtaminen nähtiin siis enemmän operatiivisena toimialojen johdon menetelmänä, jota kaupunginjohto käytti lähinnä budjetin tavoitteiden määrittelyssä ja niiden toteutumisen arvioinnissa.

Turussa pyrittiin välttämään koko tulosjohtamiskäsitteen käyttöä, koska sen nähtiin nostavan poliittisia ristiriitoja. Tulostavoitteiden ja -mittareiden määrä lisääntyi ja seurantaraporttien merkitys johtamisessa ja valtuuston ohjaustoiminnassa lisääntyi. Vuoden 1996 hallinnan järjestämispäätöksessä puhutaan johtamistoimintojen selkeyttämisestä ja tavoitteiden asettamisen ja valvonnan työnjaon selkeyttämisestä poliittisen ja viranhaltijaorganisaation välillä. Päätöksessä korostettiin myös konsernijohtamista rakenteiden, ei menetelmien osalta. Samoihin aikoihin poliittiset johtajat alkoivat vaatia ”johtamisjärjestelmien”, joilla tarkoitettiin lähinnä johtamismenetelmiä, määrittelyä. Kaupunginhallitus kehotti vuosituhatosen vaihteessa hallintokuntia määrittelemään johtamisjärjestelmänsä. Lopputuloksena se merkitsi tiedokseen joukon varsin kirjavia johtamisen kuvauksia. Vielä vuoden 2000 hallinnonjärjestämispäätöksessä johtaminen määriteltiin strategioihin pohjautuvaksi tavoitejohtamiseksi.

## Tulosjohtaminen puolivirallisena johtamismenetelmänä

Tulosjohtamisesta tuli Suomen kunnissa ensimmäinen yleisesti käytetty kokonaisvaltainen johtamismenetelmä. Sen yleistyminen liittyy taitekohtaan, jossa suunnittelu-ideologiasta siirryttiin johtamisideologiaan (Möttönen 1997, 51). Se yleistyi ensin valtionhallinnossa, jossa se oli keskeinen osa NPM-ajattelua. Kunnissa sitä kehitettiin lähinnä konsulttien toimesta, mutta puolivirallisen aseman se sai kuntien keskusjärjestöjen suositusten (ks. Kaupunkiliitto 4/1989) jälkeen. Sen opit olivat varsin yhden-suuntaisia ja niillä oli merkittävä vaikutus budjetoitaisuusoihisiin (KULAUS, 1990). Myös uuden kuntalain valtuuston tehtäviä ja tavoitteenasettelua koskevien kohtien voi katsoa perustuvan tulosjohtamisajatteluun.

Tulosjohtamisen tausta-ajatuksena oli se, että hallinnon rakenne- ja järjestelmämuutoksilla (tulosyksikköorganisaatiolla ja tulosjohtamisella) saadaan aikaan myös hallinnon kulttuurimuutos. Suunnittelu- ja johtamisprosessien erillisyyden aiheuttamat ongelmat yhdistettynä palvelujen tuottamistehtävien lisääntymiseen loivat tarpeen, johon tulosjohtaminen pyrki vastaamaan. Tulosjohtamisen perusta on tavoitteiden asettamisessa ja niiden saavuttamisen seurannassa. Tavoitteenasettelu jaettiin pitkän aikavälin tavoitteisiin (tavoitesuunnittelu) ja lyhyen aikavälin tavoitteisiin (päivittäisjohtaminen). Sitä korostettiin byrokraattiselle järjestelmälle vaihtoehtoisena, palvelujen tuottamistehtävään paremmin sopivana järjestelmänä (Möttönen 1997, 52–53).

Tulosjohtaminen pyrki myös uudistamaan hierarkkisen organisaation esimiesten ja alaisten suhdetta määräyssuhteesta sopimussuhteeksi. Niin sanottujen kehityskeskustelujen kautta molempien osapuolten piti sitoutua sovittuihin tavoitteisiin. Tämä edellytti myös osapuolten mahdollisuutta valita tarvittavat keinot ja siten myös muutoksia poliittiseen päätöksentekoon. Sopimuksilla pyrittiin myös tarkentamaan väljentyneiden johtosääntöjen määrittelemiä vastuita.

Tulosjohtamisen muutoksissa oleellista oli, että siihen yhdistettiin uusia elementtejä aina sen mukaisesti, mitä innovaatioita johtamisen tutkimuksessa ja kehittämisessä tehtiin ja mitkä asiat julkisen hallinnon kehittämisessä painottuivat (Virtanen 1994, 14). Mallia otettiin yleensä yksityisen sektorin johtamisesta ja sitä koskeneista tutkimuksista, koska vastaavaa tietoa kuntien johtamisesta oli vähän. Näin tapahtui, vaikka tiedettiin, että liikkeenjohto ei voi koskaan muodostua tieteeksi (Drucker 1969, 23–24).

### Tulosjohtaminen hierarkkisen toimintatavan tehostamisessa

Tulosjohtamisen valta-asema kuntien johtamismenetelmänä merkitsi painopisteen siirtymistä hallintoparadigmasta talousparadigmaan. Tuloksia ja tuloksellisuutta korostettiin panosten (resurssien) kohdentamisen sijasta tavalla, jota edellä luvussa 2.2.3 on kuvattu. Tämä lisäsi ja monipuolisti taloudellista ajattelua. Kustannustietoisuus lisääntyi kuitenkin vasta palvelujen tuotteistamisen ja hinnoittelun seurauksena, joka liittyi tilaaja-tuottajamalliin. Päähuomio kohdistui toiminnan taloudellisuuteen (sisäiseen tehokkuuteen) eikä toiminnan (ulkoista) vaikuttavuutta siinä yleensä arvioitu.

Vaikka tulosjohtamisen arvioitiin soveltuvan paremmin markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin, sen soveltaminen kohdistui ja jäi hierarkkiseen toimintatapaan. Liikelaitosten ja muidenkin tuottajaorganisaatioiden johtamisessa käytettiin pääasiassa strategioita sekä liiketaloudellisia tavoitteita ja mittareita. Tulosjohtamisesta tulikin palvelujen järjestämisen ja hierarkkisesti järjestetyn tuotannon johtamismenetelmä. Järjestämisessäkin se menetti myöhemmin asemaansa strategiselle johtamiselle, jolloin siitä tuli pääasiassa operatiivisen johtamisen menetelmä.

Tulosjohtamisessa oli ominaisuuksia, jotka tehostivat hierarkkista toimintatapa. Määräyssuhteen muuttuminen enemmän sopimussuhteeksi selkeytti palvelujen järjestäjien ja tuottajien vastuita ja paransi osapuolten motivaatiota. Autonomian lisäys monipuolisti sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin. Kontrollin ja byrokratian väheneminen paransi varsinaisen tuotannon asemaa ja antoi mahdollisuuksia omaehtoiseen toimintaan. Motivaatio siihen jäi kuitenkin vähäiseksi, kun kannustimia käytettiin vähän.

Tulosjohtamisella oli monia myönteisiä vaikutuksia Suomen kuntien johtamiseen. Tällaisia olivat mm (Vartola 2005, 226–227):

- tuloskeskustelut perustasolta alkaen, jolloin jokainen työntekijä voi arvioida työtään, tavoitteita, niiden saavuttamisen esteitä ja odotuksia esimiehiltään,
- keskustelujen tulosten tiivistäminen yksikkötasolla ja sitten koko organisaation tasolla alhaalta ylös asti,
- tulostavoitteista päättäminen ylhäältä alas etenevänä prosessina,

- säännöllinen tulostavoitteiden saavuttamisen seuranta, tuloksellisuuden arviointi eri organisaatiotasolla sekä tavoitteiden ja suunnitelmien tarpeellinen korjaus,
- säännölliset tuloskeskustelut johtajan ja työntekijän välillä ja vuorovaikutteisemman tuloskulttuurin yleistyminen ja
- tulostietoisuuden ja myös tuloksellisuuden lisääntyminen.

### Tulosjohtamisen ongelmia

Vaikka tulosjohtaminen säilyi lähinnä hierarkkisen toimintatavan menetelmänä, siinäkin oli ongelmansa. Möttösen väitöskirjan (1997, 372–374) osoittaa ainakin kolmenlaisia puutteita ja ongelmia sen soveltamisessa kuntien johtamiseen. Tämän tutkimuksen kannalta tutkimuksen peruspäätelmät ovat pelkistetyksi seuraavat:

Tulosjohtamisen suositusmalliin sisältyvä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde ei toteudu. Päätöksentekijät haluavat strategioiden, linjapäätösten ja tavoitteiden asettelun lisäksi myös ja ennen muuta tehdä operatiivisia päätöksiä eivätkä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet ole sellaisenaan toteutuneet. Poliittisten päätöksentekijöiden taipumus tehdä päätöksiä operatiivisista asioista heikentää heidän haluaan sitoutua hyväksytyihin tavoitteisiin. Tulosjohtamisen tavoitteiden toteutumattomuuden syyt ovat institutionaalisia ja näyttäisivät johtuvan tulosjohtamisen rationaalisesta päätöksentekojärjestelmästä ja poliittisten päätöksentekijöiden käyttäytymisen muutosmahdollisuuksista.

Tutkimuksen jälkeen, osin sen tuloksena, on tulosjohtamisen ongelmia vähennetty. Lautakunnille on palautettu operatiivista, poliittista päätösvaltaa niin, että ristiriitoja jäi lähinnä henkilöstön valintaa koskevaan päätösvaltaan. Ajoittain keskustellaan päätösvallan siirtämisestä lautakunnilta takaisin valtuustolle (esimerkiksi Turussa), mutta missään tutkimuskaupungissa sitä ei ole laajemmin tehty. Valtuustojen valtaan ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sitoutumisongelmiin on haettu ratkaisuja strategista johtamista ja ohjausta kehittämällä. Valtuustot tai ainakin niiden keskeiset vaikuttajat näyttävätkin pyrkivän pikemminkin ohjausvaltansa kuin hetkellisen päätösvaltansa maksimointiin. Tässä asiassa on myös ristiriitaisia näkemyksiä valtuutettujen kesken.

Strateginen johtaminen on vähitellen syrjäyttänyt tulosjohtamisen hallitsevana menetelmänä myös palvelujen järjestämisessä. Tulostavoitteista ja budjeteista on tullut osa strategiaprosessia. Tulosjohtaminen onkin säilynyt tutkimuskaupungeissa lähinnä hierarkkisten organisaatioiden sisäisenä johtamismenetelmänä. Jyväskylän nykyistä tavoitejärjestelmää voidaan kuitenkin pitää enemmän tulos- kuin strategiseen johtamiseen perustuvana. Toiminnan taloudellisuuden tai vaikuttavuuden parantamisessa tulosjohtamisella on rajansa. Toiminnan taloudellisuutta (sisäistä tehokkuutta) se voi parantaa kiinnittämällä huomion panosten lisäksi myös tuloksiin, mutta sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden kokonaisuutta sen avulla on vaikea hallita. Vaikuttavuuden arviointi ja parantaminen sekä poliittisen ohjauksen vahvistamistarve ovatkin johtaneet tulosohjauksen kehittämiseen strategiseksi johtamiseksi.

## Strateginen ajattelu ja suunnittelu toimintaympäristön hallinnassa 1990-luvulla

Ohjelmointityyppisen suunnittelun merkityksen vähentyessä ja johtamisen korostuessa tavoitteisiin perustuva suunnittelu väistyi ja strateginen ajattelu ja suunnittelu nousivat sen tilalle. Näiden yleistyminen ei alkanut palvelujen järjestämisen tai tuottamisen ohjaustarpeesta. Se liittyi 1980-luvun lopulla kiihtyneisiin kunnan toimintaympäristön muutoksiin ja tulevaisuuden näkymien muuttumiseen yhä epäselvemmiksi. Kuntien johdon katse kääntyi tällöin yhä enemmän organisaatiosta ulospäin ja tämä johti yritysmaailmassa kehitetyn strategisen johtamismenetelmän yleistymiseen. Siihen vaikutti myös kuntien strategisen liikkumavaran kasvaminen kunta-valtiosuhteen muuttuessa.

1990-luvun alkupuolella strateginen ajattelu ilmeni kaupunkien vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien (SWOT) analyysina. Suunnittelussa kuntasuunnitelmien tavoiteosat muuttuivat toimintojen priorisoinniksi ja valinnoiksi. Tutkimuskaupungeista ensimmäisenä nykykäsitteistön mukaisena strategiana voitaneen pitää valtuuston 14.10.1996 hyväksymää Uuden Aallon Jyväskylää. Sen tavoitteina oli päätöksenteon tahojen ja tasojen yhteisymmärryksen kasvattaminen, toiminnan yhdensuuntaaminen, erilaisuutta sietävässä ilmapiirissä sekä työnjaon rooleista ja vastuista sopiminen. Strategia muodostui toiminta-ajatuksesta, visioista, perusarvoista, strategioista, visiodien toteutuksesta, ydinprosessien määrittelystä ja lähivuosien toteutusohjelmasta.

Oulun kaupungin strategia 1995–1996 pyrittiin ”sisäänrakentamaan” kunta-suunnitelmaan, talousarvioon ja toimialakohtaisiin strategioihin. Strategia muodostui toiminta-ajatuksesta ja noin kymmenestä yleisestä (ulkoisesta) kehittämistavoitteesta, jotka koskivat ajalle tyypillisesti elinkeino- ja väestöpolitiikkaa, osaamista, kansainvälistä asemaa ja seudullista toimintaa. Organisaatiolle asetetut n. 30 (sisäistä) tavoitetta koskivat palveluja, taloutta, kaupunkirakennetta, ympäristöä sekä henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista. Strategiaa edeltävään visiosuunnitelmaan nähden tavoitteiden määrä oli supistunut ja sisäisten tavoitteiden osuus oli lisääntynyt. Palveluja ja asiakasvaikuttavuutta koskevia tavoitteita oli kuitenkin varsin vähän. Joukossa oli muutama palvelutuotantoakin koskeva tavoite konserniohjaukseen siirtymiseen liittyen. Tavoitteet eivät juurikaan näkyneet hallintokuntien budjeteissa eikä budjetin yleisperusteluissa olleita tavoitteita vastuutettu myöskään hallitukselle ja lautakunnille.

Ensimmäisessä Turku-strategiassa valtuustokaudelle 1997–2000 (kv 16.6.1997) määriteltiin kaupungin vahvuudet ja visio sekä sen toteuttamisen tavoitteet. Painopisteitä oli 17 ja tavoitteita lähes sata. Niitä pyrittiin vastuuttamaan johtaville viranhaltijoille ja seurannan osalta myös yksityisille valtuutetuille. Se ei kuitenkaan onnistunut kovin hyvin. Tavoitteet olivat yleispiirteisiä eikä niille asetettu arviointikriteereitä. Strategian valmistelussa pyrittiin yksimieliseen päätökseen, mikä johti pyöreisiin tavoitteisiin ja heikkoon ohjausvaikutukseen. Todellisten valintojen tekeminen (ja arvokeskustelu) tapahtui vasta talousarvion yhteydessä ja siihen strategian ohjausvaikutus oli vähäinen. Nämä kokemukset olivat yhdenmukaisia tutkimustulosten kanssa (Haveri 1994).

Tampereen strategiat ja strateginen johtaminen poikkesivat 1990-luvun puolivälissä muista tutkimuskaupungeista. Strategiaa pidettiin siellä lähinnä toimintamallina,

jossa johtaminen ja organisaatiomuutokset liittyivät toimintatapojen muutoksiin. Tämä malli ei toteutunut, kun palvelutuotannon rakennemuutokset eivät edenneet. Strateginen ohjaus tapahtui erillisstrategioiden ja talousarvioiden perustelujen kautta.

Yhteenvetona tutkimuskaupunkien 1990-luvun puolivälin strategioista voidaan todeta, että

- ne olivat kuntasuunnitelman ja sen tavoiteosan perinteitä jatkavia strategisia suunnitelmia,
- niiden käsitteistö (ja retoriikka) oli sekavaa eivätkä ne pohjautuneet minkään strategiakoulukunnan oppeihin,
- kunnollista strategista analyysia (esimerkiksi SWOT tai skenaariot) ei yleensä tehty,
- poliittisia ja strategisia valintoja ei juurikaan tehty ja painopistemääritykset jäivät yleiselle tasolle, tavoitteita oli paljon,
- tavoitteet liittyivät toimintaympäristön hallintaan ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, palvelujen järjestämistä koskevia tavoitteita oli jonkin verran ja tuotantoa koskevia tuskin lainkaan,
- vaikka valtuusto oli paikoin merkittävässäkin roolissa strategioita valmisteltaessa, se ei sitoutunut niihin eikä sitouttanut valmistelusta usein sivussa olleita lautakuntia niihin,
- strategioiden toimeenpano ontui, koska valmisteluun vähän osallistuneet toimialojen johtavat viranhaltijat eivät useinkaan sitoutuneet niihin eikä toimeenpanovastuita määritelty keskushallinnon ja toimialojen viranhaltijoiden kesken,
- tavoitteita ei yleensä mitaroitu eikä niiden toteutumista voitu muutenkaan arvioida riittävästi,
- ne eivät edellä mainituista syistä johtaneet strategiseen johtamiseen vaan konsernin johtaminen jatkui resurssi- ja hallinnointipainotteisena tavoite- ja tulosjohtamisena vuosituhaten vaihteeseen asti,
- vasta 1990-luvun loppupuolella strategisesta johtamisesta alkoi kehittyä (ensin kuntayhteisön johtamisessa ja Jyväskylässä) systemaattinen johtamismenetelmä.

## Strategisesta suunnittelusta johtamiseen

1990-luvun lopulla strategisessa suunnittelussa oli suuren innostuksen ja hämmennyksen aika. Strategioita laadittiin koko kaupungin lisäksi monille toimialoille ja osa-alueille. Osastrategiat korvasivat entisiä kuntasuunnitelmaan liittyneitä toteutamisohjelmia. Mutta niitä tehtiin myös uusia, isoista ja pienistä asioista, missä vain nähtiin tarvetta usean toimialan yhteistyöhön ja koordinaatioon. Turussa laskettiin olevan vuosituhaten alussa parikymmentä valtuuston tai hallituksen hyväksymää ”strategiaa”, jotka usein olivat luonteeltaan ohjelmia. Jyväskylässä strategia oli myös kaupungin markkinoinnin väline, mikä selittänee myös sen muista kaupungeista poikkeavan muodon. Vallitsi ”strategiaähky”, kuten eräs haastateltava totesi. Se uhkasi viedä pohjan ja uskottavuuden strategisen johtamisen kehittämiseltä.

1990-luvun puolivälin jälkeen syntyi strategisen johtamisen tutkimuksessa ja

konsultoinnissa kaksi innovaatiota, jotka edistivät strategisen suunnittelun kehittymistä strategiseksi johtamiseksi. Toinen oli BSC-malli, tasapainotettu tuloskortisto (Kaplan & Norton 1996). Johtamisen kannalta siinä on oleellista moninäkökulmainen tavoitteiden asettaminen ja arviointimittariston luominen ja niiden muuttaminen käytännön toiminnaksi. Näkökulmien valinnan pohjaksi tuli ottaa sellainen toiminnan logiikka, jossa eri näkökulmat nivoutuvat selvästi toisiinsa. Alkuperäisessä mallissa oli neljä näkökulmaa: rahoitus-, asiakas-, prosessi- ja innovaationäkökulma. Tutkijat korostivat myös muiden näkökulmien (esimerkiksi ympäristö ja yhteiskunta) mahdollisuutta erilaisessa toiminnassa.

Toinen strategisen johtamisen yleistymistä edistänyt tekijä oli strategisen suunnittelun ja vuorovaikutteisten strategiaprosessien lähentyminen Mintzbergin ajattelun pohjalta. Suomessa muutosta on tarkasteltu Sotaraudan väitöskirjassa (1996), jossa nähtiin sekä klassisen että prosessuaalisen strategian ansat ja kehitettiin molempien parhaat puolet yhdistävää ns. pehmeää strategiaa. Valtion hallinnonkehittämiskeskus HAUS kehitti molempien innovaatioiden pohjalta mallin, jota käytettiin kaikissa tutkimuskaupungeissa ja jolla oli merkittävä vaikutus strategisen suunnittelun kehittymisessä strategiseksi johtamisen menetelmäksi.

Nämä muutokset tapahtuivat kaikissa tutkimuskaupungeissa samanaikaisesti vuosituhaten alussa ja niiden sisältökin oli samankaltainen. Muutoksista tarkastellaan tarkemmin Tampereen strategisen johtamisen muutoksia ja sen jälkeen yleispiirteisesti muiden kaupunkien strategisen johtamisen vähäisiä eroja siihen. Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi HAUS:n tasapainoisen onnistumisen mallin mukaisesti laaditun strategian ”Kaikem paree Tampere” (10.10.2001). Siinä strategia määriteltiin näkemykseksi siitä, miten toimintaa tulee kehittää lähitulevaisuudessa. Strateginen johtaminen määriteltiin tietoiseksi suunnanvalinnaksi muuttuvassa toimintaympäristössä. Se tähtäsi pitkäaikaisen elinvoimaisuuden vahvistamiseen ja ylläpitoon. Strategian lähtökohtana oli näkemys halutusta tulevaisuudesta eli visio.

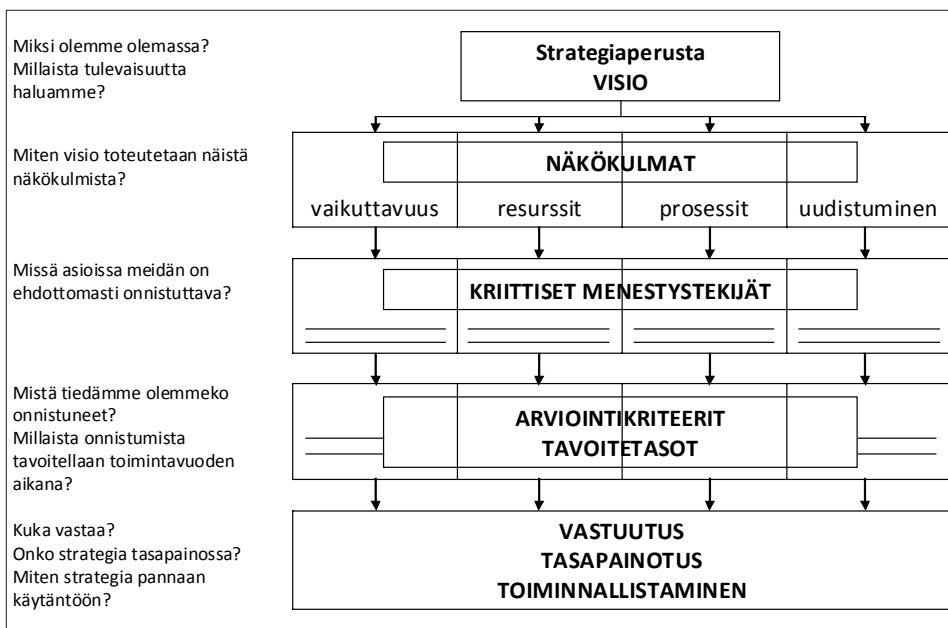
Tasapainoisen onnistumisen strategiaa rakennettiin BSC-malliin pohjautuen, mutta sen näkökulmat valittiin kuntien johtamisen lähtökohdista seuraavasti:

- poliittisten päätöksentekijöiden, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmat (vaikuttavuus),
- resurssien hallinnan näkökulmat (resurssit),
- organisaatioiden suorituskyvyn ja toimivuuden näkökulmat (prosessit ja rakenteet) ja
- työyhteisöjen näkökulmat (uudistuminen ja työkyky).

Kuhunkin näkökulmaan määriteltiin ns. kriittiset menestystekijät ja niissä onnistumista kuvaavat arviointikriteerit. Näiden kriteerien toteutumista varmistettiin vuosittaisilla tavoitteilla (budjetit) ja niiden toteutumisen arvioinnilla. Strategian rakenne ja prosessi käsitteineen ilmenevät oheisesta kuviosta 19.

Strategiat muutettiin suunnitelmista johtamisen välineiksi sekä sisältöä että prosessia kehittämällä. Avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta korostettiin sekä kuntalaisiin ja sidosryhmiin että henkilöstöön päin. Kuntalaisten ja henkilöstön osallistuminen tosin koettiin Tampereella vähäiseksi. Vain aktivistit osallistuivat. Toimialojen johdon ja poliittisten päättäjien osallistumisesta strategioiden luomis- ja toimeenpanoprosesseihin

ei strategia-asiakirjoissa ole mainintoja, mutta konsultti ainakin pyrki lisäämään vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen tavoitteena on lisätä osapuolten sitoutumista yhdessä laaditun strategian toimeenpanoon.



Kuvio 19. Tasapainoinen onnistuminen prosessina / HAUS

Muiden tutkimuskaupunkien strategioiden rakenne ja prosessit olivat samankaltaisia kuin Tampereella. Tämä johtui varmaan pääosin samasta konsultista. Ne jopa samankaltaistuivat laatimisprosessin aikana. Turussa konsultti tuli mukaan prosessiin vasta täytäntöönpanovaiheessa ja sen seurauksena valtuuston (4.6.2001) jo hyväksymää strategiaa täydennettiin taloutta ja henkilöstönäkökulmaa koskevilla tavoitteilla. Turun strategia oli painottunut vaikuttavuusnäkökulmaan. Asiakasvaikuttavuus oli oma näkökulmansa ja se korosti palvelujen järjestämisen keskeisyyttä. Turun strategian laatimisprosessi oli poliittisesta kulttuurista johtuen poikkeuksellisen valtuustokeskeinen. Sillä pyrittiin demokraattisten periaatteiden lisäksi sitouttamaan valtuusto laatimaansa strategiaan. Sen haittana olivat strategian pyöreys ja sen tavoitemittareiden asettamisen ongelmat.

Strateginen johtaminen kehittyi systemaattiseksi johtamismenetelmäksi vasta vuosituhannen alun BSC-mallin mukaisten ja vuorovaikutteisten strategioiden pohjalta. Menetelmänä se syrjäytti ”isänsä” tulosjohtamisen. Sen avulla voitiin vähentää tulosjohtamisen poliittisia ongelmia. Siitä tuli budjettivuotta pidemmän aikavälin poliittisen ohjauksen menetelmä. Vuorovaikutteinen ja aiempaa poliittisempi laatimisprosessi lisäsi myös sitoutumista ja tarvetta vahvistaa poliittista johtamista.

Strategisesta johtamisesta tuli myös operatiivisen johdon sitouttamisen menetelmä. Siinä onnistuttiin sitä paremmin, mitä enemmän toimialojen johto oli osallistunut strategioiden luomisprosessiin. Kaupunkien konsernijohdolla olikin erittäin vaativa



tehtävä yhteensovittaa operatiivisen johdon ja valtuuston pyrkimykset strategioissa niin, että molemmat sitoutuvat sen toteuttamiseen. Kaupunginhallitusten yksilöidysti määrittelemät toimeenpanovastuut selkeyttivät strategioiden toimeenpanoa. Konsernijohdon ja operatiivisen johdon vastuuden selkeyttämiseksi laadittiin 2000-luvun alussa vielä osastrategioita, mutta niissäkin vastuuden määrittely oli puutteellista ja ongelmallista. Niiden määrä on jatkuvasti vähentynyt.

### **BSC strategioiden toimeenpanossa ja tuloksellisuuden arvioinnissa**

Myös strategioiden sisällön kehittämällä pyrittiin lisäämään niiden käyttökelpoisuutta johtamisvälineinä. Johtamisnäkökulmittaisella tarkastelulla jäsennettiin vision päämääriä ja pyrittiin tekemään niiden saavuttaminen paremmin johdettaviksi. Näkökulmien tasapainoinen toteuttaminen ja niiden keskinäisten suhteiden ymmärtäminen nähtiin kokonaisuunnistumisen edellytyksenä. Vision strategiset päämäärät täsmennettiin kriittisiksi menestystekijöiksi, joiden tuli edustaa tasapainoisesti eri johtamisnäkökulmia. Näiden henkilötasoinen vastuuttaminen lisäsi strategian merkitystä johtamisessa.

Oulussa perusteltiin BSC-mallin valintaa strategiatyön menetelmäksi (kaupunginhallitus 29.8.2000) ohjausvaikutuksen parantamisella ja sillä, että se antaa mahdollisuuden johtaa strategiasta myös talousarvion tavoitteet samoin kuin valinnat valtuustotason arviointiin. Jyväskylässä oli jo aiemmin strategiset tavoitteet osana kolmitasoisista tavoitteenasettelua kytketty budjetteihin. BSC:n käyttöönotto sekä vähensi että lisäsi budjettien merkitystä palvelutuotannon konsernijohtamisessa ja tulosohjaus ja 1990-luvun alkupuolen tulosohjaus olivat vähentäneet tulosohjausta. Narulla oli vaikea työntää. BSC jatkoi aluksi tätä kehityssuuntaa, mutta BSC-mittareiden kehittyminen myös budjettien tavoite- ja arviointimittareiksi kasvatti budjettien merkitystä uudelleen.

Vuosituhanneen vaihteen BSC-mallin mukaisten strategioiden seuraus oli niiden aiempaa kiinteämpi kytkeytyminen budjetteihin, jotka muuttuivat seuraavina vuosina strategisimmiksi. Yhdistävinä linkkeinä olivat hallintokuntien strategiat, jotka perustuivat koko kaupungin strategiaan ja hyväksyttiin budjetin perusteluiksi. Niistä tuli vähitellen myös vuorovaikutuksen ja sitouttamisen välineitä kaupunkistrategian toimeenpanossa.

Tasapainotetusta tuloskortistosta on pyritty tekemään myös toiminnan tuloksellisuuden ja erityisesti vaikuttavuuden arvioinnin ja parantamisen välineitä. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat keskeisin näkökulma kaupunkien strategioissa. Ne ovat korvanneet alkuperäisen BSC-mallin rahoituksen ja omistajan näkökulman. Asiakasnäkökulma sisältyy yleensä vaikuttavuusnäkökulmaan. Vain Turussa sitä halutaan korostaa omanaan. Kaikki strategiat pohjautuvat alkuperäistä mallia muistuttaen henkilöstön osaamiseen. Tampereella tämä näkökulma on yhdistetty taloudellisten resurssien näkökulmaan. Kaikissa kaupungeissa prosessien (sisäisen tehokkuuden) näkökulma on omana alkuperäisen mallin mukaan.

Kaikkien kohdekaupunkien BSC-näkökulmat soveltuvat siis panos-tuotosajattelun mukaiseen kokonaistuloksellisuuden arviointiin, jota edellä käsiteltiin luvussa 3.3.1. Malleissa korostuu yhteiskunnallinen vaikuttavuus kokonaistuloksellisuuden arvioinnissa ja prosessit sisäisen tehokkuuden arvioinnissa. Osaamisen korostaminen



taloudellisista resursseista erillisenä näkökulmana ei muuta panos-tuotosajattelua, vaan korostaa tämän tuotannontekijän merkitystä erityisesti palvelujen tuotannossa. Toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin kannalta suurin ongelma näyttääkin olevan tavoitteiden joskus epälooginen sijoittuminen näkökulmiin.

Tavoitteiden sisäistä logiikkaa strategisessa johtamisessa kuvataan usein strategiakarttojen avulla (ks. kuvio 25 s. 154). Niissä tavoitteet sijoitetaan näkökulmittain ”kartalle” ja osoitetaan niiden keskinäiset vaikutussuhteet. Liikkeelle lähdetään halutuista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja päädytään asiakas- ja prosessinäkökulmien kautta tarvittaviin rahoitus- ja osaamisresursseihin. Toisaalta on lähdettävä liikkeelle käytettäväksi saatavista resursseista ja katsottava, miten asiakas- ym. prosesseja on kehitettävä ja mistä vaikuttavuustavoitteista on tingittävä. Näillä edestakaisilla matkoilla moni kriittinen menestystekijä ja tavoite muuttuu. Strategiakarttoja kohdekaupungeista löytyi vain Oulusta ja sieltäkin vain periaatetasoisena.

Vaikka palvelujen yhteiskunnallinen vaikuttavuus onkin keskeinen näkökulma, tasapaino korostuu kaupungin strategioissa enemmän kuin tuloksellisuudessa. Prosessien taloudellisuuden asema on niissä ollut heikko. Tässä tutkimuksessa painotetaan em. systä kenties liikaakin BSC-mallia strategisessa johtamisessa. Se on kuitenkin ollut kaikissa kohdekaupungeissa keskeisin strategioiden toimeenpanoväline. Sen avulla on lisäksi yhdistetty palvelutuotannon sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden tarkastelu ihmisten ja asioiden johtamiseen. Asiaa tarkastellaan lähemmin luvuissa 5.3 ja 5.4.

## Strategioiden toimeenpano

Uusimmat valtuustokaudelle 2005–2008 laaditut strategiat ovat rakenteeltaan samantaisia kuin edeltäjänsäkin. Ne sisältävät strategiaperustan (arvot, vision ja organisaation toiminta-ajatuksen) sekä varsinaisen strategian, joka on jäsenneily johtamisnäkökulmittain kriittisiin menestystekijöihin ja valtuustokauden painopisteisiin ja tavoitteisiin. Niihin kuuluu myös strategioiden toimeenpano vuositavoitteiden, BSC-mittareiden ja vastuuhenkilöiden määrittelyn avulla.

Oleellisin muutos edellisen valtuustokauden strategioihin nähden onkin juuri strategioiden toimeenpanon ja johtamisen kehittäminen. Strategioiden rakenteet ja terminologia säilyvät entisenkaltaisina ja yhdenmukaistuvat. Uusissa strategioissa korostettiin paria asiaa aiempaa enemmän. Strategiaperustaa syvennettiin arvojen korostamisella ja selkeytettiin vision konkretisoinnilla strategisiksi päämääriksi. Arvoja ja organisaation toiminta-ajatusta oli määritelty jo aiemmin, mutta niiden yhteys strategiaan valintoihin (kriittisiin menestystekijöihin) jäi usein epäselväksi. Toinen korostunut asia uusissa strategioissa oli mitattavien tavoitteiden systemaattisempi määrittely ja niiden toteuttamisen kytkentä budjetteihin tai muihin toteuttamisohjelmiin.

Muutoin strategioiden rakenne oli vakiintunut samankaltaiseksi. Strategisia tavoitteita ja niitä kuvaavia mittareita oli kaupungeissa nelisenkymmentä, vaikka niiden pohjana olleiden kriittisten menestystekijöiden määrä vaihteli kuudesta kahdeksaan-toista. Johtamisnäkökulmittain tavoitteiden määrä oli tasapainottunut. Noin puolet niistä edusti ulkoisia näkökulmia: yhteiskunnallista ja asiakasvaikuttavuutta ja toinen puoli sisäisiä näkökulmia: prosesseja ja resursseja. Näkökulmia oli Tampereella kolme, Turussa niitä oli viisi ja muissa kaupungeissa niitä oli neljä.

Strategioiden toimeenpano poikkesi kaupungeissa jonkin verran toisistaan. Jyväskylässä, Oulussa ja Turussa toimeenpanon painopiste oli toimialojen strategioissa, jotka aiempaa selvemmin perustuivat koko kaupungin strategiaan. Aiemmin ne olivat jopa ristiriitaisia keskenään. Esimerkiksi Turussa oli koko kaupungin strategian painopisteenä lapset ja nuoret, kun taas sosiaalitoimen painopisteenä olivat vanhukset. Hallintokuntien (toimialojen) strategiat muodostivat näissä kaupungeissa myös talousarvion perustelut ja vaikuttivat jossain määrin myös resurssien uudelleenkohdentamiseen. Strategista suuntaa tarkistetaan vuosittain talousarviossa ja niissä on strategisten tavoitteiden ja kuntalain mukaisten toiminnallisten tavoitteiden lisäksi myös kehittämistavoitteita, joista tulee sitovia vasta konkreettisten päätösten kautta. Turussa laaditaan osin toimialojen määräästä johtuen lisäksi vielä osastrategioita kokonaisuuksista, jotka koskevat useaa toimialaa ja joista pääasiallinen vastuu kuuluu kaupunginhallitukselle ja -johdolle. Niiden määrä on kuitenkin merkittävästi vähentynyt.

Tampereella kaupunkistrategian toimeenpano on hallituskeskeisempää ja poikkeaa jonkin verran muista kaupungeista. Kaupunginhallitus ohjaa strategian toteuttamista sen kriittisiin menestystekijöihin ja valtuustokauden tavoitteisiin perustuvien ohjelmien kautta. Ohjelmissa esitetään konkreettiset valtuustokauden eri vuosille aikataulutetut toimenpide-ehdotukset. Näiden pohjalta valtuusto asettaa talousarviovuoden tavoitteet. Erillisistä osastrategioista on luovuttu. Myöskään palvelujen järjestämisestä vastaavien tilaajaorganisaatioiden strategioita ei laadita, vaan valtuusto ohjaa niitä tavoitteiden ja niiden arviointikriteereiden pohjalta. Talousarviossa tarkastellaan kuitenkin myös toimialojen toimenpiteitä kaupunkistrategian toteuttamisessa.

## Palvelutuottajien ohjaus strategioissa

Varsinaisen palvelutuotannon strateginen johtaminen on edelleen vähäistä, vaikka palvelujen järjestämisen osuus strategioissa onkin lisääntynyt. Vain Tampereen kaupunkistrategian painopisteistä pari liittyy palvelutuotannon ohjaukseen ja prosesseihin eikä strategisista tavoitteistakaan juuri löydy näihin suuntaviivoja. Palvelutuotannon strateginen konserniohjaus tapahtuukin erillisten osastrategioiden kautta, joiden ohjausvaikutus on koko kaupungin strategiaa heikompi. Varsinaisen palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen tapahtuukin pääosin budjettien perusteluina toimivien hallintokuntien strategioiden avulla.

Yhtiöiden, liikelaitosten ja muiden erillisten tuotanto-organisaatioiden strateginen konserniohjaus on epämääräisempää ja vaihtelee paitsi kaupungeittain myös niiden sisällä. Kaupunkistrategioissa ei juurikaan ole liiketoimintaa koskevia tavoitteita. Talousarviossa vain Turussa ja osin Oulussa niiden ohjaus on samankaltaista kuin muiden toimialojen. Sielläkin asetettuja strategisia tavoitteita on vähän ja ne painottuvat taloudellisen tuloksen näkökulmaan. Jyväskylän ja Oulun talousarvioissa tuottajille asetetaan strategisia ja toiminnallisia tavoitteita. Tampereen uusimmassakin vuoden 2007 talousarviossa kuvataan vain toimenpiteitä palvelutuotannon kehittämiseksi. Siinä on tosin keskitetysti määritelty oman tuotannon periaatteet osana palvelujen ja hankinnan ja kilpailuttamisen periaatteita.

Palvelutuottajien strateginen konserniohjaus tapahtuukin pääosin osa- ja erillisstrategioiden tai periaatepäätösten avulla. Tällaisia ovat palvelu-, liiketoiminta- tai

omistajastrategiat. Niitä tarkastellaan lähemmin luvussa 5.2.2. Tuotannon strategista ohjausta sisältyy jonkin verran myös talousarvioasiakirjoihin. Oulun, joka on luopunut konsernitason palvelu- ja liiketoimintastrategioista, vuoden 2006 talousarviossa käsiteltiin palvelutuotannon kehittämistä konsernijohdon strategisesta näkökulmasta.

### Strategisen johtamisen kehitys vuorovaikutteiseksi toimintamalliksi

Strategioiden sisällön, rakenteen ja toimeenpanon lisäksi strategisen johtamisen kehitykseen vaikuttavat merkittävästi strategioiden laatimisprosessit ja siihen liittyen eri osapuolten sitoutuminen niihin. Myös strategioiden luonteen muuttuminen suunnitelmista enemmän toimintamalleiksi on vahvistanut strategisen johtamisen menetelmän asemaa konsernijohdossa.

Tampereen hallinnonuudistus (kv 1.4.1992) oli ensimmäinen yritys luoda osin ei-hierarkkinen toimintamalli. Oulun ydinkunta-palvelukuntapäätöksessä yhdistettiin strategiseen johtamiseen uusi toimintamalli. Sen jälkeisessä tutkimuskaupunkien hallinnon järjestämispäätöksissä on yhdistetty strategioihin palvelutuotannon toimintatapojen muutoksia ja johdon rakennemuutoksia. Tampereen uutta strategiapohjaista johtamisjärjestelmää kutsutaan toimintamalliksi. Strategioiden muuttuminen suunnitelmista toimintamallien suuntaan on helpottanut niiden toteuttamista. Toimintamalleihin on liittynyt myös toimintatapojen valintaa. Tätä ilmiötä käsitellään luvussa 5.2.3.

Toimintamalleihin liittynyt poliittisen johdon aseman vahvistaminen ja vuorovaikutuksen lisääminen ovat edistäneet sitoutumista strategioihin. Turussa strategian laatimisprosessi oli hyvin valtuusto- ja valtuustoryhmäkeskeinen. Ongelmalliseksi koettua päätöksentekijöiden sitoutumista ja päätösten ennakoitavuutta vahvistettiin vielä strategian pohjalta laaditulla ja sitä toteuttavalla hallitussopimuksella. Valtuustoryhmien välisestä sopimuksesta tuli varsin yksityiskohtainen ja se sisälsi myös tärkeäksi koettuja operatiivisia asioita. Sen toimeenpano annettiin osittain lautakuntien ja virastopäälliköiden tehtäväksi (kh 14.11.2005). Tampereella vahvistettiin poliittisen johdon asemaa strategisessa johtamisessa ja siihen liittyvässä vuorovaikutuksessa pormestariavulla.

Tampereen strategian laadintaprosessi oli monipuolinen ja vuorovaikutteinen, mutta vaikuttaa hajanaiselta. Keskeistä oli valtuuston ja viranhaltijoiden vuoropuhelu, johon myös kuntalaisilla oli mahdollisuuksia vaikuttaa. Toisaalta kaupunginhallituksen ja sen virkamiesten asema valmistelussa oli vahva. Kaupunginjohtajan vetämä kehittämisryhmä ja kirjoittamisesta huolehtinut työryhmä vastasivat valmistelusta. Valmistelusta tiedotettiin säännöllisesti ja kaikkien osapuolten käytössä oli internet-keskustelupalsta. Myös Oulun valmisteluprosessi oli edelleen kaupunginjohtaja- ja viranhaltijakeskeinen, vaikka vuorovaikutus edellisiin strategioihin nähden oli lisääntynyt. Jyväskylän valmistelussa sovellettiin kolmikantaperiaatetta. Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden lisäksi siihen osallistui virallisesti myös henkilöstö, jonka kanssa tehty henkilöstösopimus on osa strategiaa ja taloussuunnitelmaa.

Vuorovaikutteisuus lisääntyi myös strategioiden toimeenpanossa ja talousarvioiden laadinnassa. Edellä kuvattu toimialojen strategioiden kiinteämpi liittyminen koko kaupungin strategiaan edellytti viranhaltijajohdon kiinteämpää yhteistyötä. Vastuunjako strategisten tavoitteiden toteuttamisesta oli kiinteä osa kehittämiskeskusteluja. Toisaalta

myös Jyväskylässä, jossa strategioiden asema johtamisessa näyttää heikommalta, vuoropuhelu konsernijohtoon ja toimialajohtoon välillä on rakennettu hyvin kiinteäksi. Toimialojen strategiat laaditaan kiinteänä osana budjettiprosessia ja koko kaupungin strategista suuntaa tarkistetaan vuosittain talousarviossa.

Vaikka strategiat ovat kehittyneet toimintamallien suuntaan ja keskeiseksi osaksi konsernijohtamista, on syntyneessä johtamisjärjestelmässä ongelmansa. Vaikka päätöksentekijöiden sitoutuminen määrittelemiinsä strategioihin on vahvistunut, ei heiltä voi edellyttää sellaista sitoutumista, jota päätöksiä valmisteleva viranhaltijajohto odottaa. Asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi on edelleen vaikeaa ja tämä synnyttää ristiriitoja tarkastuslautakuntien ja muiden toimielimien välille. Strategiat ja niiden johtamisnäkökulmat ovat edelleen varsin samankaltaisia erilaisissa toiminnoissa johtamisen luonteesta ja tavoitteista riippumatta. Kriittisten menestystekijöiden ja tavoitteiden liittyminen toisiinsa ja määritelyihin visiopäämääriin on epämääräistä.

#### **4.2.4 Johtamisen rakenteiden ja menetelmien muutosten suhteesta**

##### **Organisaatiomuutokset osa politiikkaa**

Tutkimuskaupunkien hallinnonuudistukset 1990-luvun alkupuolella olivat pitkälti seurausta valtion hallinnon uudistuksista, sen tarjoamista mahdollisuuksista ja pitkään patoutuneista hallinnon muutostarpeista. Johdon rakenteet ja niiden kaupunkikohtaiset erot johtuivat pääosin poliittisista syistä, vaikka niitä ei yleensä perusteltukaan. Organisaatioiden rakenteet ovat keskeinen keino poliittisen vallan käytössä. Myös myöhemmät organisaatiomuutokset ovat perustuneet poliittisiin pyrkimyksiin ja kompromisseihin. Lähes kaikkien muutosten julkilausuttuna tavoitteena on ollut hallinnon tehostaminen ja keinona sen hajauttaminen, jolla on pyritty vähentämään byrokraatisoitumisen aiheuttamia ongelmia. Johtoa avustavien keskusvirastojen organisaatiomuutoksetkin perustuivat myös poliittisiin pyrkimyksiin, mutta myös johdon toimintatapaan ja johtamisfunktioiden jatkuvaan uudelleenorganisointiin. Syntyneitä hallinnollista rakennetta on luonnehdittu konsernimaiseksi.

##### **Markkinasuuntautuneet toimintatavat loivat toiminnallisen konsernin**

Kaupunkien omistamien yhtiöiden lisääntyminen, kunnallisten liikelaitosten perustaminen ja molempien organisaatioiden samankaltainen ohjaus synnyttivät 1990-luvun lopulla toiminnallisen konsernin. Sitä voidaan pitää johtamisjärjestelmänä, jolla pyrittiin hallitsemaan sekä konsernimaista hierarkiaa että markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Kaupunginhallitus tai sen jaostot toimivat konsernihallituksina ja kaupunkien keskushallintoa alettiin kutsua konsernihallinnoksi.

##### **Rakenteet vaikuttivat johtamismenetelmiin**

Tulosjohtaminen yleistyi osana hallinnon tehostamispyrkimyksiä. Sen avulla pyrittiin hallitsemaan sekä konsernimaistunutta hierarkiaa että toiminnallista konsernia. Edellisen konsernijohtamiseen se osoittautui heikoksi ja jälkimmäiseen liian keskittyneeksi

menetelmäksi. Suurin ongelma liittyi kuitenkin poliittiseen ohjaukseen. Päätöksentekijät eivät sitoutuneet riittävästi tulostavoitteisiin ja puuttuivat myös operatiiviseen toimintaan. Osin tulosjohtamisen pohjalta kehittynyt strateginen johtaminen syrjäytti sen vuosituhannen vaihteessa vuorovaikutteisempaa ja tavoitteenasettelultaan kehittyneempänä ja konsernijohtamiseen soveltuvampaa menetelmänä. Tulosjohtaminen on säilynyt hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon operatiivisen johtamisen menetelmänä. Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyessä strategisesta konsernijohtamisesta on tullut paitsi konsernirakenteen myös konsernimaisen hierarkian vallitseva johtamismenetelmä.

### **Johtamismenetelmien muutokset mahdollistivat konsernirakenteet ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen muutokset**

Vaikka konsernimainen rakenne syntyi ensisijaisesti hallinnon hajautuksen seurauksena, oli tulosjohtamisen kehittämisellä tärkeä merkitys rakenteen säilymiseen vielä laman jälkeenkin. Strategisen johtamisen kehitys, erityisesti vuorovaikutteiset prosessit, mahdollisti markkinasuuntautuneiden tuotanto-organisaatioiden tarvitseman autonomian ja toisaalta niiden hallinnan konsernijohdon toimesta. Se edisti siten konsernirakenteen kehittymistä ja hallintaa. Tämä vaikutti taas markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymiseen.

Johtamisjärjestelmien (rakenteiden ja menetelmien) ja toimintatapojen suhteita ja vuorovaikutusta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 5. Sitä ennen tarkastellaan seuraavassa johdon näkemyksiä johtamisen muutoksista ja luvussa 4.3 johtamisjärjestelmiä tutkimustiedon valossa, jotta pystyttäisiin paremmin ymmärtämään konsernijohtamisen muutoksia ja niiden suhdetta toimintatapojen muutoksiin.

#### **4.2.5 Kaupunkien johdon näkemyksiä johtamisen muutoksista**

Asiakirjoista ei ilmene yleensä tapahtuneiden johtamisen eikä etenäkään sen rakenteiden muutosten syitä. Tämä johtunee päätösten poliittisuudesta tai arkaluonteisuudesta. Uudistusten tavoitteet olivat yleisesti hyväksytyjä tai pitkän tähtäyksen retoriikkaa ja ne olivat hyvin samanlaisia kaikissa kohdekaupungeissa tehdyistä ratkaisuksista riippumatta. Niissä korostui kaksi asiaa: palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tehostaminen ja toisaalta valtuuston (ja sitä kautta konsernijohdon) ohjausvallan (ei päätösvallan) lisääminen. Uudistukset olivat keinoja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Ne olivat haastattelujenkin mukaan hyvin kaupunginjohtokeskeisiä. Siksi oli tärkeää täydentää asiakirjoista syntynyttä kuvaa kaupunkien johdon haastatteluilla.

Tutkimustehtävään 2 liittyi kaksi haastatteluteemaa:

1. Miten kaupunkien keskushallinnon toimesta tapahtuva johtaminen on muuttunut mielestänne laman jälkeisenä aikana ja mitkä ovat muutosten keskeiset syyt?
2. Miksi strategisesta johtamisesta on tullut kaupungissanne merkittävä keskushallinnon käyttämä johtamismenetelmä ja miten se mielestänne soveltuu toiminnallisen kuntakonsernin johtamiseen?

Haastatteluteemoja täsmennettiin tarvittaessa lisäkysymyksillä, joita ei esitetty haastateltaville etukäteen. Lisäkysymykset, teemoihin liittyviä määrittelyjä ja niihin liittyviä kaupunkikohtaisia päätöksiä on esitetty liitteessä 1. Haastattelujen pohjana oli oletuksia tapahtuneista konsernijohtamisen muutoksista.

## Oletukset 2

Tutkimuskaupunkien konsernijohtamisen muutoksia koskevat oletukset 2 muotoiltiin asiakirja-aineiston alustavan tulkinnan yhteenvedona seuraavaksi:

1. Jo 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset lisäsivät palvelujen järjestämisen ja myös tuottamisen autonomiaa ja loivat konsernimaisia johtamisen rakenteita ja prosesseja sekä edellytyksiä tilaaja-tuottajamallin yleistymiselle. Keskushallinto alkoi menettää otettaan hallintokuntien ja varsinkin palvelujen tuottamisen johtamisesta. Toimialajohtajamalli oli yritys säilyttää keskuhallinnon ote hallintokunnista, mutta se johti päinvastaiseen kehitykseen. Toinen malli oli sopeutuminen muutoksiin, apulaiskaupunginjohtajien määrän vähentäminen ja johtamisfunktioiden monipuolistaminen ja vahvistaminen keskusvirastojen uudistuksissa. Johtajakeskeinen (managerialistinen) ajattelu yleistyi ja tulosjohtamisesta muodostui keskeinen johtamismenetelmä. Myös johtoryhmätyöskentelyä, esimies-alaiskeskusteluja, yhteistoimintajärjestelmiä ja muita ”pehmeitä” koordinoitkeinoja kehitettiin. Johdon rakenteiden ja (tulos)johtamisen kaupunkikohtaiset erot johtuvat lähinnä poliittisesta kulttuurista ja päätöksenteosta sekä kaupunginhallituksen ja -johdon toiminnasta.
2. Tilaaja-tuottajamallin, liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen seurauksena syntynyt konsernirakenne vahvisti hallinnon uudistusten käynnistämää kehitystä. Yhtiöiden ja liikelaitosten samankaltainen ohjaus ja tilaajien ja tuottajien suhteen hallinta kehittivät konsernijohtamista ja muuttivat kaupungin johtoa konsernijohdon suuntaan. Syntyi toiminnallinen konserni, joka käsitti sekä sisäisen että ulkoisen (juridisen) kuntakonsernin. Toiminnallinen konserni on ensisijaisesti johtamisjärjestelmä, jolla on sille ominaiset (konserni)rakenteet ja johtamismenetelmät, joista keskeisimmäksi muodostui strateginen johtaminen. Konsernijohtamisen kehittämiseksi haluttiin vahvistaa kaupunginhallituksen ja -johdon heikentynyttä asemaa eriytyvien organisaatioiden ohjauksessa. Kaupunkikohtaiset erot johtuvat ensisijaisesti palvelutuotantojärjestelmien erilaisuudesta ja konsernijohdon tavoitteista.
3. Strateginen johtaminen rantautui kuntiin 1990-luvun puolivälissä epävarmimmaksi muuttuneen toimintaympäristön ja epäselvempien tulevaisuudennäkymien ja kuntayhteisön hallintamenetelmäksi. Aiempi strateginen suunnittelu kehittyi johtamiseksi vuosituhanen vaihteessa, kun sen laadinta- ja toimeenpanoprosesseja kehitettiin. Strateginen johtaminen kehittyi kaikissa tutkimuskaupungeissa samankaltaiseksi lähinnä saman konsultin vaikutuksesta. Menetelmä soveltui tulosjohtamista paremmin poliittisten tavoitteiden asetteluun, poliittisen ja ammattijohdon vuorovaikutukseen ja

tavoitteisiin sitoutumiseen. Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevat tavoitteet oli mahdollista kytkeä muihin johtamisnäkökulmiin ja sitä kautta sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden arviointiin. Talousnäkökulma vahvistui johtamisessa.

4. Strategisen johtamisen yleistymisen keskeisimpiä tekijöitä olivat sen mahdollisuudet:
  - toimintaympäristön ja tulevaisuuden epäselvyyden hallinnassa,
  - poliittiseen ohjaukseen sekä päätöksentekijöiden, johdon ja henkilöstön, sitoutumisessa vuorovaikutuksessa toteutettujen tavoitteiden toteuttamiseen,
  - tavoitteiden toimeenpanoon liittyvien poliittisten, strategisten ja operatiivisten vastuiden määrittelyssä ja
  - kuntakonsernin erilaisten ja autonomisten toimintojen mahdollistamisessa ja hallinnassa sekä kokonaistehokkuuden arvioinnissa ja parantamisessa.
5. Strateginen johtaminen kehittyi kuntayhteisön ja poliittisen ohjauksen menetelmästä myös syntyneen toiminnallisen konsernin yleisemmäksi johtamismenetelmäksi. Sitä sovellettiin sekä hierarkkiseen että markkina-suuntautuneen palvelutuotantojärjestelmän ohjaukseen. Sen avulla pyrittiin hallitsemaan tilaajia ja tuottajia, liikelaitoksia ja yhtiöitä sekä kumppanuutta ja kilpailua. Sen tavoitteena oli turvata koko kaupungin ja konsernin etu tässä monitoimijakentässä. Palvelujen järjestämis- ja tuotantokustannusten sekä tavoitteiden saavuttamisen arviointi sekä poliittisen ja ammattijohdon näkemykset olivat keskeisiä keinoja tässä toiminnassa. Strateginen konsernijohtaminen ja tilaaja-tuottajamalli lisäsivät paineita poliittisen johdon vahvistamiseen.

Oletukset toimivat vain alustavana viitekehyksenä tehdyille haastatteluille, jotka tehtiin vuodenvaihteessa 2006–2007. Sitä ei voi pitää vielä riittävänä yhteenvetona tapahtuneista muutoksista eikä varsinkaan niiden suhteista. Haastattelut paitsi täydensivät asiakirja-aineistoa, myös muuttivat sen tulkintaa, joka tapahtui myös luvussa 4.3 kuvatun tutkimustiedon syventävän tarkastelun pohjalta. Seuraavassa esitetään haastattelujen keskeisiä kohtia ja niistä tehtyjä johtopäätöksiä oletusten mukaisesti jäsenneltyä.

### Haastateltavien näkemyksiä

1990-luvun hallinnonuudistusten vaikutuksia haastateltavat käsittelivät vähän. Niillä ei nähty juurikaan yhteyksiä tilaaja-tuottajamallin yleistymiseen ja vain välillisesti konsernimaiseen organisaatioon. ”Ajatus oli, että delegointia olisi ulotettu aina asiakastapahtumaan saakka. Tavoite oli kasvokkaampi, vastuuntuntoinen ja joustavammin toimiva järjestelmä. Näin luotiin ikään kuin omaehtoisesti toimivia alakonserneja... Nämä alakonsernit pyrkivät ikään kuin itsenäistymään ja koko konsernin johtaminen heikkeni tai sitä olisi pitänyt kehittää samanaikaisesti, mutta ei kehitetty.”

Tämän ajan muutoksista haastatteluissa keskeisiksi nousivat johdon rakennetta ja sen vaikutuksia koskevat näkemykset. ”Toimialojen rooli korostui, koska katsoimme, että hallintoportaita on ollut liikaa. Tässä uudistusvaiheessa tavoitteena oli toimiala-



johdon vastuun ja vallan lisääminen... Oli hyvin voimakkaat toimialajohtajat ja sitä oikeastaan tuettiin. Kaupunginjohtajan tärkein tehtävä oli pitää virkamiesten puolta.” Toisesta kaupungista todettiin, että ”toimialajohtajista tuli operatiivisia johtajia ja alkoi muodostua alakonsernin oma politiikka, joka ei enää ollut kytköksissä konsernin yhteisiin tavoitteisiin. Konsernijohdolla ei ollut mekanismeja huolehtia siitä, että koko konserni marssi siihen suuntaan kuin tavoite oli.”

”Minä koen asian niin, että pääosa esimerkiksi virastopäälliköistä ja heidän kaksohenkilöistään näiden vuosien aikana, heidän henkilökohtainen otteensa asioiden hoitamiseen lisääntyi, koska sinne lyötiin enemmän oikeuksia ja budjetista tehtiin vain sillä tavalla sitova... Heille annettiin aika paljon valmisteluvapautta ja se aktivoi puuhaamaan – toisia oikeaan ja toisia väärään suuntaan” (kolmannen kaupungin johtaja). ”Jos muistelen päätöksentekoa toimialajohtajajärjestelmään liittyen, niin silloin uskottiin vahvasti yksijohtajajärjestelmään, keskitettyyn esittelyyn... Itse asiassa uudistus lähti enemmän poliitikoista kuin viranhaltijoista. Aika pian todettiin, ettei se toimi”.

Haastatteluissa sivuttiin vain vähän keskusvirastojen muutoksia, tulosjohtamista tai päätösvalan hajautuksen ja konsernimaisen rakenteen vaikutuksia tilaaja-tuottajamallin yleistymiseen. Tämä ei tarkoita sitä, että niillä ei olisi ollut merkitystä käytännön johtamiseen, mutta ylimmän johdon näkemyksissä ne eivät enää olleet päällimmäisiä asioita. Keskusviraston muutosta kommentoitiin seuraavalla kehitystä kuvaavalla tavalla: ”Hallintokunnista tuli aika paljon kritiikkiä, että keskushallinto on turha resurssi ja puuttuu asioihin, jotka eivät sille kuulu eikä ole tarpeeksi osaamista... Viime vuosina on ollut enemmänkin kumppanuutta. Kehittämisen prosessia on viety yhdessä eteenpäin ja keskusvirastoon on voitu hankkia ja keskittää sen tyyppistä osaamista, joka on aidosti tukenut hallintokuntia tässä muutoksessa... Meillä tehtiin päätös, että keskushallinto organisoidaan uudestaan. Kaikki tukitoiminnot vietiin pois ja se keskittyy nyt täysin strategiseen johtamiseen.”

Sen sijaan konsernijohdaminen nousi keskeiseksi käsitteeksi. ”Keskustelimme konsernikäsitteestä jo ennen kuin ensimmäisistä koeluonteisista konsernitilinpäätöksistä ryhdyttiin keskustelemaan... Meille on ollut tyyppillistä erillisyyhteisöt... Sitten meillä oli huonoja kokemuksia... riskienhallinnasta ja toiminnanohjauksesta niin, että ryhdyttiin tosissaan miettimään, mikä emon/pääomistajan rooli näissä yhteisöissä tulisi olla ja miten näitä yhteisöjä tulisi ohjata.” Toisesta kaupungista todettiin: ”Hiukan aikaisemmin oli puhuttu voidaanko koko konsernikäsitettä ottaa käyttöön ja mitä kaupunkiyhteisön kokonaisuudella tarkoitetaan. Miten perinteisiä lautakuntia ja kuntayhtymiä johdetaan, osakeyhtiöitäkin alkoi tulla entistä enemmän ja sitten tuli tämä sisäinen tilaaja-tuottajamalli. Luulen, että vuosina 1996 – 1998 tähän suuntaan (konsernijohdamiseen) lähdettiin liikkeelle... Enää ei ollut kysymys leikkauksista, vaan millä tavalla laajentumista voisi hallita paremmin.”

Tulosjohtamisen ongelmat tai sen merkityksen väheneminen eivät myöskään olleet haastatteluissa esillä. Johtamismenetelmä vaan muuttui. Strateginen johtaminen nousi keskeiseksi asiaksi johtamisen muutoksia käsiteltäessä. Se johtui varmasti osittain siitä, että siitä oli tehty oma haastatteluteemansa. Mutta haastatteluista ilmeni, että menetelmän merkitys ainakin haastatteluhetkellä oli suuri konsernijohdamisessa yleensä, ei niinkään eri toimintatapojen johtamisessa.



Strategisen johtamisen kehitys nähtiin oletusten mukaisesti. ”Talous oli aivan ylivoimaisesti määräävä tekijä monta vuotta laman jälkeen. Näkökulma kaupunginjohtajan roolissa on aika paljon painottunut talouspuolelle. Siinä tapahtui muutos. Ruvettiin puhumaan tavoitteista. Esim. meidän osalta, kun työpaikkakehitys ei mennyt niin nopeasti kuin monessa kilpailevassa kaupungissa eikä väestö kasvanut, ruvettiin puhumaan muustakin.” Strategiat liittyivät ulkoisiin tekijöihin myös muissakin kaupungeissa. ”Lähtökohtana oli, että kaupungin ulkopuolella tapahtuu positiivisia asioita. Sieltä tulee resursseja... Ulkoisten muutosten aikaansaaminen oli tärkeämpi kuin sisäisten... Strategiat olivat meillä markkinointi, kaupunkisuunnittelu, arkkitehtuuri ja elinkeinopolitiikka... Strategioilla ei ollut hallintokuntien kanssa juuri tekemistä, mutta käsitelimme niitä totta kai taloustyöryhmässä... Kaupunginjohtajan intressi oli ulkoiset muutokset ja yhteisöjohtaminen.” Mutta myös sisäisillä tekijöillä oli vaikutusta menetelmän yleistymiseen. ”Kyllä tällaiset arkiset asiat, kuten tarjonta osaamisesta ja on tullut uusi, hyvin koulutettu ja ajassa kiinni oleva sukupolvi, joka on altis pohtimaan tällaisia asioita.”

Strategisen johtamisen yleistymisen nähtiin liittyvän konsernirakenteen ja sen hallinnan tarpeen lisääntymiseen. ”Konserni on kuitenkin kovin monista tuotanto- ja tilaajayksiköistä muodostuva kokonaisuus. On ilman muuta selvää, että jos strategian pohjalta tapahtuvaa johtamista ei ole, miltä pohjalta se tapahtuu. Silloin johtaminen on vain reaktiivista, reagoidaan positiivisesti eteen tuleviin asioihin... Täytyy olla strategia ja visio mihin suuntaan mennään... Vaikea tehtävä on se, missä se kulloinkin muuntuu ja muunnetaan operatiiviseksi toiminnaksi.” ”Tärkeintä on, että voi olla erilaisesti organisoituja yksiköitä... Osakeyhtiöitä voidaan ohjata vähän eri tavalla kuin lautakuntaa, mutta siltäkin on samat tavoitteet, joita emme pysty ohjaamaan. Riippuu vain toiminnasta, mikä on tarkoituksenmukaisin organisaatio.” Strategisen johtamisen yleistymisen nähtiin siis toimintaympäristön hallinnan tarpeen lisäksi seuraukseksi konsernirakenteen synnystä.

Sen sijaan strategista johtamista (tai johtamista yleensäkin) ei nähty juurikaan syynä konsernirakenteen syntyyn. Onko tästä vedettävissä sellainen johtopäätös, että erilaiset organisaatiomuodot ja toimintatavat rakennetaan tai syntyvät ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta ja niihin luodaan sitten sopivat johtamismenetelmät ammattijohdon toimesta. Se, että toimintatapojen muutosten vaikutus johtamismenetelmien muutoksiin nousi esille, osoittaa, että tuotannon ohjausjärjestelmien vaikutus johtamismenetelmiin on suurempi kuin päinvastainen vaikutus myös kaupunkien poliittisessa järjestelmässä.

Myös strategiaproessin merkitystä erityisesti sitoutumisen kannalta pidettiin merkittävänä. ”Jos lähdetään siitä, että sekä poliittisen että sen alaisen organisaation sitoutuminen tulee vaan sitä kautta, että strategiaproessi on aidosti yhteinen, että siihen pääsee myös vaikuttamaan... Pitkän aikavälin tavoitteita ei pysty jäsentyneesti edes määrittämään muuten kuin strategiaproessin kautta... En oikein näe johtamista ilman strategiaa.” ”Strategiaproessilla ja siihen liittyvillä toimeenpanovastuilla on merkitystä johtamisen kannalta.” Strateginen johtaminen nähtiin merkittävänä poliittisen johtamisen menetelmänä. ”Kehitys on viime vuosina kääntynyt toiseen suuntaan sillä tavalla, että strategisella ohjauksella on pyritty siihen, että poliittiset asiat ja ohjaukset olisivat poliitikkojen käsissä eikä virkamiesten päätettävänä... Kysymys on aina myös

siitä, kuka asettaa strategiset tavoitteet ensin ja missä on poliittisen tason ja ammattivirkamiestason raja ja rooli.”

Vastuiden määrittely strategioiden toimeenpanossa ja siihen liittyvä mittareiden määrittely nähtiin yleisesti myös keskeisenä strategisen johtamisen ominaispiirteenä. ”Meidän johtamisjärjestelmä on sillä tavalla hyvä, että kun vastuut on jaettu ja ne näkyvät myös strategiassa, myös konsernin johdolla on mittarit joita seurata. Sehän helpottaa johtamistehtävää hirtittävän paljon. Se helpottaa myös raportointia ja talousarvioseurantaa... BSC on sillä tavalla hyvä, että siihen liittyy mittaristo. Jos onnistut mittareiden laatimisessa, sinulla on hyvä strategia. Jos et saa konkreettisia mittareita, se on yhtä tyhjää kanssa.”

## Johtopäätöksiä haastatteluista

Johdon haastattelujen tulokset olivat pääosin samansuuntaisia asiakirjojen ja tutkijan kokemusten pohjalta rakennetun ajatuskehysten kanssa. Niissä oli painotuseroja keskenään ja ne poikkesivat eräiltä osin merkittävästikin ajatuskehyksestä. Tärkeimpiä painotuseroja oletuksiin kohdittain olivat:

1. 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset nähtiin ensisijaisesti konsernijohtamisen rakenteen muutoksina ja toimialojen autonomian lisääntymisenä. Tässä tutkimuksessa ne ovat saaneet kenties liian merkittävän aseman, mikä osittain johtuneet siitä, että ne valittiin tutkimuksen lähtökohtatilanteeksi. Keskusvirastojen muutoksia ja tulosjohtamista ei nähty kovin merkittävänä ilmiönä varsinkaan suhteessa tilaaja-tuottajamallin ja liikelaitosten yleistymiseen.
2. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen nähtiin seurauksena talouden kiristymisestä ja palvelutuotannon tehostamistarpeesta. Konsernirakenteen ja -johtamisen yleistyminen, jota pidettiin keskeisenä ilmiönä, ei ollut syy muutoksiin, vaan niiden seuraus. Konsernijohtaminen nähtiin keinona hallita paremmin erilaisia toimintatapoja.
3. Tulosjohtamisen ongelmia ja poliittisen ohjauksen tarpeita ei nähty syynä strategisen johtamisen yleistymiseen, joka nähtiin oletuksen mukaisesti ulkoisten muutosten seurauksena. Tulosjohtamista ei myöskään pidetty keskeisenä toimialojen ohjauksen menetelmänä, vaan toimialojen sisäisen johtamisen menetelmänä.
4. Strategisen johtamisen ominaisuuksista nähtiin keskeisimpänä mahdollisuudet hallita sen avulla erilaisia toimintatapoja yhteisten tavoitteiden ja prosessien avulla. Myös strategian laatimis- ja toimeenpanoprosesseja pidettiin tärkeinä sitouttavina tekijöinä. Eri toimijoiden vastuiden määrittelyssä nähtiin strategioiden mittareilla ja BSC:llä merkitystä.
5. Sen sijaan palvelujen järjestämisen- ja tuotantokustannusten tai tuloksellisuuden arvioinnissa ei strategisella johtamisella nähty merkitystä. Strategiat nähtiin toimintatapojen valinnan välineinä vain hyvin yleisellä tasolla. Eräät korostivat myös niiden merkitystä poliittisen ohjauksen välineenä. Palvelutuotannon konserniohjauksessa niiden käytön hahmottivat vain apulaiskaupunginjohtajat.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tutkija piti kenties strategista johtamista keskeisempänä ilmiönä kuin haastateltu kaupunkien johto, joka pitää sitä lähinnä toimintaympäristön ja konsernirakenteen hallinnan menetelmänä. Erot voivat johtua myös tarkasteluajan eroista. Strategisessa johtamisessa on korostunut viime aikoina konserninäkökulma organisaatioiden katseen kääntyessä taas enemmän sisäänpäin, mikä kenties heijastuu johdon näkemyksiin. Tutkija puolestaan korosti oletuksissaan enemmän strategioiden mahdollisuuksia toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa ja toimintatapojen valinnassa.

### 4.3 Konsernijohtamisen rakenteista ja menetelmistä

Tässä luvussa tarkastellaan johtamisjärjestelmien ja -menetelmien teoreettista taustaa ja eri toimintatapojen konsernijohtamista lyhyesti ja vain sen verran, että pystytään ymmärtämään käytännössä tapahtuneita muutoksia. Luvussa 4.3.1 tarkastellaan keskuhallintojen organisoimisen keskeisiä elementtejä, johtamisfunktioita sekä tulosjohtamisen keskeisiä ominaisuuksia ja ongelmia konsernimaisen hierarkian johtamisen kannalta. Luvussa 4.3.2 tarkastellaan konsernia johtamisjärjestelmänä ja luvussa 4.3.3 strategista johtamista konsernin johtamismenetelmänä: sen koulukuntia, käsitteitä, ominaisuuksia ja prosesseja. Erityishuomio kohdistetaan BSC-mallin pohjalta strategisen johtamisen näkökulmiin, joilla on merkitystä toimintatapojen tuloksellisuuden arvioinnissa, valinnassa ja hallinnassa.

#### 4.3.1 Konsernimaisen hierarkian tulosjohtaminen

Kuten edellä todettiin, tulosjohtamisen yleistymisen liittyi hallinnon ja hierarkkisen toimintatavan tehostamiseen. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella hallinnon tehokkuutta sinänsä, jota on perinteisesti selitetty Weberin byrokratiateorian avulla. Sen mukaan byrokratia on tehokkain hallinnon järjestelmä kahdessa suhteessa. Ensiksi se oli sitä historiallisessa mielessä, sillä mikään aikaisempi kulttuuri ei ollut tuottanut yhtä luotettavaa, ennustettavaa, täsmällistä, tarkkaa, oikeusvarmaa, teknisesti pätevää ja lojaalia hallinnon muotoa. Toisaalta byrokratia oli tehokas yhteiskunnan hallitsemisen ja samalla kurissapidon väline. Byrokratia on tehokas valtion ”alkuperäisissä tehtävissä” esimerkiksi sisäisen järjestyksen ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaamisessa (Vartola 2005, 22).

Tässä tutkimuksessa ei myöskään käsitellä kunnan hierarkkisen organisaation ohjausta sinänsä, vaan ainoastaan sen rakenteita ja johtamismenetelmiä tuotannonohjauksen kannalta. Tässä riittänee toteamus, että hierarkkisen järjestelmän ohjauksen keskeiset elementit ovat valta ja organisaatio. Valta päättää ja määrätä on keskeisin ohjausmekanismi. Se voi ilmetä potentiaalisena vaikutusmahdollisuutena tai todellisena vaikutuksena toiseen osapuoleen. Muita keskeisiä ohjausmekanismeja ovat säännöt, määräykset, viralliset ja epäviralliset normit sekä organisaatiokulttuuri (ks. esim. Scott, 1992). Nämä ovat myös Weberin määrittelemän byrokratian keskeisiä ominaisuuksia toimintojen ja vastualueiden tarkan määrittelyn ja päätösten noudattamisen valvonnan lisäksi.

## Johtamisfunktiot

Hierarkkisen organisaation johtamisen kannalta keskeinen klassisen hallintotieteen käsite on johtamisfunktiot. Käsite on lähellä johtamisen näkökulmien käsitettä, jota tässä tutkimuksessa käytetään strategisen johtamisen yhteydessä. Sen tausta on tieteellisessä liikkeenjohdossa (taylorismissa), joka syntyi teollisen tuotannon ohjauksen tarpeista. Sen periaatteita on sen luojaan mukaan mahdollisuus soveltaa myös julkiseen hallintoon. Työsuoritusten mittaamisesta ja sen perusteella palkitsemisesta tuli sen keskeinen väline. Sen perinteissä korostuvat resurssien käytön tehokkuus ja taloudellisuus. Tieteellisen liikkeenjohdon opin ytimenä oli yksittäisten työn suoritusapojen yhtenäistäminen ja systematisointi, johdon ja työntekijöiden vuorovaikutus sekä työn ja vastuun tasaisempi jakautuminen johdon ja työntekijöiden kesken.

Klassikoista Fayol (1949, 3) korostaa hallinnollisten toimintojen (johtamisen) merkitystä, sillä ne huolehtivat organisaation ylläpidosta, säilymisestä ja jatkuvuudesta. Hallinnollisia toimenpiteitä ovat hänen teoriansa mukaan suunnittelu, organisointi, johtaminen (command), koordinointi ja valvonta. Suunnittelu johtamisessa on sekä tulevaisuuden ennustamista että siihen valmistautumista tekemällä toimintasuunnitelmia. Organisointi tarkoittaa sekä materiaalisen että inhimillisen rakenteen luomista ja suhteuttamista yrityksen päämääriin ja tarpeisiin. Käskynanto merkitsee johtamisen ”toteennäyttämistä”, alaisen ohjausta, jonka tarkoituksena oli saada henkilöstö tekemään työnsä ja organisaatio toimimaan. Koordinoiminen on toimintojen yhdistämistä ja tasapainottamista. Sen tavoitteena on myös mukauttaa keinot päämääriin. Valvonta tarkoittaa sen seuraamista, että kaikki tapahtuu annettujen käskyjen ja sääntöjen mukaisesti.

Fayolin hallinnollisten toimenpiteiden, johtamisfunktioiden, pohjalta Gulick (1937) kehitti johtamisajattelua, jota on kuvattu sanalla POSDCORB. Hän hylkäsi käsitteet hallinto (administration) ja johtaminen (management), koska ne olivat menettäneet erityisen sisältönsä, ja määritteli toimitusjohtajan tehtävät seuraavasti:

- Suunnittelu (Planning): miettiä laaja-alaisesti asiat, jotka on tehtävä ja menetelmät, tehtävä ne siten, että organisaation tarkoitus toteutetaan. Tarkoituksena on kiteyttää organisaation päämäärät.
- Organisointi (Organizing): sellaisen virallisen auktoriteettirakenteen aikaansaaminen, jonka kautta alayksiköt järjestetään, määritellään ja koordinoidaan asetettuihin päämääriin nähden.
- Henkilöstön hankinta (Staffing): jatkuva päätöksenteko ja päätösten ilmaiseminen yleisinä ja erityisinä ohjeina ja määräyksinä.
- Koordinointi (Co-ordinating): työn eri osien keskenään suhteuttamista koskeva velvollisuus.
- Raportointi (Reporting): informoida ylemmälle esimiehelle miten asiat sujuvat. Se sisältää myös velvollisuuden pitää itsensä ja alaisensa informoituna kirjanpidon, tutkimuksen ja tarkastuksen avulla.
- Budjetointi (Budgeting): sisältää rahoitussuunnittelun, laskennan ja valvonnan.

Johtamisfunktiot ovat olleet keskeinen tekijä kuntien keskushallintojen (konsernijohdon) tehtävien ja organisaatioiden määrittelyssä. Kaupunkien keskusvirastojen organisaatioiden muutokset ovat, kuten edellä (luku 4.2.1) todettiin olleen pitkälti johtamisfunktioiden uudelleenjärjestelyä ja painotusten muutoksia silloisten tarpeiden mukaan. Kaupunginjohtajat ovat vastanneet johtamistoimintojen ohjauksesta. Johtamisfunktioiden avulla he ovat ohjanneet myös toimialoja. Johtamisfunktioiden koordinointiin he ovat usein käyttäneet keskusvirastojen päälliköitä. Johtamisfunktioita ja niiden organisointia tarkastellaan tässä tutkimuksessa myös tuloksellisuuteen vaikuttavina (BSC-)näkökulmina.

## Managerialismi ja NPM

Kuntien johtamisen muutokset 1990-luvun alussa liittyivät managerialistisen ajattelutavan yleistymiseen. Sitä on pidetty ”uustaylorilaisena” suuntauksena, joka korosti johtamista sinänsä ja sen vaikutusta toiminnan tuloksellisuuteen. Managerialististen uudistusten perimmäisenä tavoitteena nähtiin tehokkuuden lisääminen (Ingraham 1997, 326). Se edusti kritiikkiä byrokratialle organisaatio- ja johtamismallina. Sen painopiste oli yksityisen sektorin organisaatioissa, joiden johtaminen nähtiin parempana kuin julkisen sektorin johtaminen (Aucoin 1990, 118).

Pollitt (1993, 7–10) näkee managerialismin eräänlaisena ideologiana, jolla on seuraavia ominaispiirteitä:

1. Managerialismin keskeisenä arvona on johtaminen. Johtamisen avulla voidaan parantaa organisaatioiden toimintaa, minkä vuoksi kehittäminen kannattaa kohdistaa johtamiskäytäntöihin.
2. Managerialismissa katsotaan, että johtaminen on kehittyneempää yksityisellä sektorilla ja siksi tämä toimii tehokkaammin kuin julkinen sektori, jossa politiikka, hallinto ja kilpailun puute estävät tehokasta toimintaa.
3. Managerialismi korostaa johtajien ominaisuuksia ja henkilökohtaista merkitystä. Organisaatiota tarkastellaan johtamiskeskeisesti.
4. Managerialismissa erotetaan johtajat omaksi ryhmäkseen. Heillä on oikeuksia ja valtaa, jota muilla ryhmillä ei ole.
5. Managerialismi oikeuttaa johtajat tietyn tyyppiseen käyttäytymiseen ja heistä on tullut ammattikunta.

Managerialismia ja uustaylorismia on arvosteltu ja epäilty siitä, että vaikka kaikissa organisaatioissa vaaditaan samanlaisia yleisiä ja poliittisia taitoja ihmisten kohtelussa, monimutkaiset tehtävät vaativat paikallista ja kontekstisidonnaista asiantuntemusta (ks. Whitley 1984). Vartola (2005, 234–235) näkee managerialismin ongelmina:

- Managerialismi on kokonaan sivuuttanut sitoutumista ja työlle omistautumista koskevan ongelman. Siihen sisältyvä virkamieskritiikki on johtanut työmoraalin laskuun.
- Managerialismin lupaukset suuremmasta yksikkökohtaisesta autonomiasta eivät toteutuneet, vaan esimerkiksi tulossopimukset johtivat puhtaaseen ja selkeään komentoketjuun keskushallinnosta alaspäin. Vanhat ohjaussuhteet säilytettiin eri nimillä.

- Managerialismi unohtaa, että julkisessa organisaatiossa ei ole kiistatonta yleistä etua.
- Managerialismi tyypistää kansalaiset kuluttajiksi. Se unohtaa hänet äänestäjänä, perusoikeuksien omistajana ja arvona sinänsä.

NPM (New Public Management) on keskeisin managerialismin suuntaus, jonka taustalla on julkisen valinnan teoriasta johdetut suositukset. Lähdesmäen (2003, 52–26) mukaan sen keskeisiä periaatteita ovat mm. tuottaa vastinetta kansalaisten veromarkoille, supistaa julkisen sektorin kokoa ja kustannuksia ja lisätä tulosvastuuta ja uudistaa johtamismalleja. Nashold (1995, 2) näkee NPM:n keskeisiksi periaatteiksi seuraavat:

1. Tavoitteista ja tuloksista lähtevä hallinto, johon sisältyy tulosbudjetointi.
2. Tuotantosuuntautunut organisaatiomuoto.
3. Sopimusperusteinen johtaminen autonomisten tulosityksiköiden avulla.
4. Sopimusperusteinen toiminta muodostetuilla näennäismarkkinoilla.
5. Asiakassuuntautuneisuuden korostaminen tuotantosuuntautuneisuuden sijaan.

Managerialistinen ajattelu ja sen vaikutus kaupunkien johtamiseen lisääntyi erityisesti laman aikana, kun ikävien säästöpäätösten tekeminen jäi virkamiesjohdon vastuulle. NPM:n vaikutus kuntien johtamiseen näyttää kuitenkin jääneen vähäisemmäksi kuin valtion hallinnossa. Myös managerialismin vaikutus näyttää vähenevän, vaikka se johtamismenetelmien kehittämässä ja vastuiden määrittelyssä on edelleen merkittävä. Tulosjohtamista voidaan pitää managerialistisen johtamisen perusmallina (Temmes ja Kiviniemi 1997, 78). Nykyiset strategisen johtamisen menetelmät, jotka korostavat poliittisen johdon merkitystä ja vuorovaikutteisia strategiaprosesseja, voidaan nähdä managerialistisen ajattelun ja poliittisen päätöksenteon kompromisseina. Konsernirakenne, eri toimintatapojen hallinta ja strateginen johtaminen ovat johtamassa poliittisen johdon vahvistamiseen.

## Tulosjohtaminen

Tulosjohtamisen perustana voidaan pitää Druckerin systematisoimaa tavoitejohtamisjärjestelmää, jonka juuret ovat 1920- ja 1930-luvuilla. 1960-luvulla alettiin puhua jo tulosjohtamisesta (esim. Drucker 1967). Käsitteenä se alkoi yleistyä 1970-luvulla. Tulosjohtamista voidaan pitää tavoitejohtamisen myöhempänä ja kehittyneempänä muotona. Se painotti enemmän tuloksen tekemisen tärkeyttä, kun tavoitejohtaminen keskittyi tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamiseen (Manninen 1992, 52).

Tulosjohtaminen ei perustu johonkin teoriaan, vaan on ryhmä käytännön johtamismalleja. Se syntyi johtamiskokeilujen kautta, mutta teoreettinen kehitystyö liittyi myöhemmin mallien kehittelyyn. Suomessa se keskittyi tuloksellisuuskäsitteistöön. Tulosjohtamisen keskeisenä sisältönä on tavoitteiden määrittely ja niiden saavuttamisen arviointi. Möttönen (1997, 48–50) näkee lisäksi Suomen kunnallishallinnossa sovelletussa tulosjohtamisessa johtamis- ja suunnitteluprosessin organisaatiokulttuurin ja organisaatorakenteen näkökulmat. Onnistumisen edellytyksenä hän pitää suun-

nitteluorientoituneen ja henkilösuhdeorientoituneen tulosjohtamisen yhteensovittamista.

Tulosjohtamisella kunnallishallintoon sovellettuna Möttönen näkee seuraavat ydinpiirteet (emt. 62):

- tavoitteiden asettamiseen ja niiden seurantaan perustuva sekä esimiesten ja alaisten sopimista korostava organisaatioiden sisäinen johtaminen,
- tavoitteellisen ohjaukseen perustuva poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen johtamissuhde,
- strategisten ja operatiivisten asioiden erottamiseen perustuva poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen tehtävänjako,
- pyrkimys tavoitteenasettelua korostavaan ja rationaaliseen ongelmanratkaisuun perustuvaan päätöksentekojärjestelmään,
- tavoitteellista johtamista tukeva autonomisiin yksiköihin perustuva organisaatorakenne ja
- organisaation informaalisen rakenteen muuttaminen siten, että organisaatiokulttuurin keskeisenä tekijänä on tulossuuntautunut toiminta eli tuloskulttuuri.

Tulosjohtamisen teoreettisen perustan tutkiminen ei kuulu tähän tutkimukseen. Sitä on tarkasteltu edellä vain sen pohjalle rakentuneen strategisen johtamisen ymmärtämisen kannalta. Tulosjohtamisen ongelmia on syytä tarkastella vielä vähän yksityiskohtaisemmin, koska ne kertovat siitä, miksi strateginen johtaminen yleistyi konsernijohdon menetelmänä.

## Tulosjohtamisen ongelmia

Edellä luvussa 4.2.1 käsiteltiin niitä ongelmia, joita syntyi käytännössä, kun tulosjohtamismenetelmää sovellettiin kuntien poliittiseen päätöksentekoon. Demokratian toteutumisen kannalta tulosjohtamisella voi olla Nasholdin (1995, 87) mukaan haitallisia kehitysuuntia, kuten julkisen toiminnan depolitisoituminen, johtamisen ylivalta suhteessa poliittiseen toimintaan ja kansalaisten sekä välillisten että välittömien vaikutusmahdollisuuksien heikentyminen.

Suomalaista tulosjohtamista analysoidessaan Nashold toteaa, että toimintaa leimaa strategisen ohjauksen kehittymättömyys, johtamisen ja henkilöstöpolitiikan erillisyyks, henkilöstön hallinnointi kehittämisen sijaan ja tayloristinen työn organisointi. Tulosjohtaminen on jäänyt muodolliseksi organisaatioksi. Hänen mukaansa perusongelmana on se, että organisatorisilla prosesseilla on taipumus muuttua itseohjautuviksi, jolloin ne eivät enää ole tulossuuntautuneita (emt. 59–65).

Tulosjohtamisen käytäntö on usein ollut myös jotain muuta kuin sen keskeiset periaatteet. Tyypillisesti uudistukset on usein toteutettu ylhäältä alas etenevänä prosessina. Tuloksellisuuden arviointikriteerit on annettu työntekijöille ilman perusteellista keskustelua. Sääntöohjaus on vaihtunut mittariohjaukseksi. Mittareiden kyky mitata työntekijöiden työn sisältöjä on ollut huono. Vanhojen byrokraattisten rakenteiden sijalle on luotu uusia. Tulosjohtaminen on jäänyt pelkäksi tulosbudjetoinniksi. Johtajien valta on usein kasvanut ja myös autoritääriinen johtamistapa on saanut kasvualustaa.



Motivaatio, työssä viihtyminen ja sitoutuminen ovat saattaneet vähentyä. Tulosjohtamiskoulutus on ollut heikkoa ja järjestelmään siirryttäessä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat olleet vähäisiä. Henkilöstö ei ole kokenut uuden johtamistavan vaikuttaneen positiivisesti organisaatioon (Vartola 2005, 227–228).

Vaikka em. käytännön ongelmat olisivatkin olleet tulosjohtamisen lastentauteja ja tyyppillisiä muutostilanteille, vaikuttivat ne tulosjohtamisen leviämiseen. Ne vaikuttivat yhdessä demokratiaongelmien kanssa siihen, että strateginen johtaminen, jossa valtuuston, muiden päätöksentekoelementtien ja ammattijohdon vuorovaikutus oli luonnostaan suurempaa, syrjäytti edeltäjänsä. Tulosjohtamisesta jäi jäljelle lähinnä henkilöstön ja johdon vuorovaikutus. Siitä tuli operatiivisen johdon käyttämä johtamismenetelmä, joka perustuu toimialojen strategioihin ja budjetteihin.

### Tulosjohtaminen ja hierarkkisen toimintatavan tuloksellisuus

Tulosjohtaminen yleistyi 1990-luvulla, jolloin palvelutuotannon toimintatapa oli hierarkkia, vastauksena hierarkkisen toimintatavan tehostamistarpeeseen. Siitä miten se tässä tehtävässään onnistui, ei ole selkeitä tutkimustuloksia. Tulosjohtamista valtionhallinnossa tutkineet Temmes ja Kiviniemi (1997, 79) katsovat, että hallinnon kyky luoda strategioita ja ohjata suunnitelmallisesti resursseja on parantunut. Siis allokaatiivinen tehokkuus paranee, jos huomio kiinnitetään panoksista tuloksiin. Hallintokulttuuri on tulosjohtamisen tuomien lisävaltuuksien ansiosta kehittynyt taloudellisemmaksi ja tulosvastuullisemmaksi (Virtanen 1997).

Siitä, miten tulosjohtaminen on parantanut palvelujen järjestämisen ja tuotannon kokonaistuloksellisuutta (kustannusvaikuttavuutta), ei ole myöskään tutkimustuloksia. Tuotannon taloudellisuuden arvioidaan yleisesti parantuneen tulostavoitteiden määrittelyn seurauksena. Tuotteiden määrittelyn ja hinnoittelun on katsottu ainakin lisänneen kustannustietoisuutta. Tulosjohtamisen vaikutuksia palvelujen järjestämisen kustannuksiin ja vaikuttavuuteen on vaikea arvioida.

Yleisen talousajattelun mukaan hajautus vähentää byrokratiaa ja kontrollikustannuksia. Tulostuloksien asettaminen ja toteutumisen arviointi lisää kannustimien käyttömahdollisuutta ja voi siten parantaa tehokkuutta. Tulosjohtamisen nähdään ilmeisesti parantavan hierarkkisen toimintatavan tuloksellisuutta, koska siitä on tullut palvelutuotannon operatiivisessa johtamisessa niin yleinen menetelmä.

#### 4.3.2 Konserni johtamisjärjestelmänä

Konserniajattelua ja -johtamista Suomen kaupungeissa on tutkittu varsin vähän, vaikka käsitteitä on käytetty jo pitkään. Jo 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksissa oli konserniretoriikkaa. Hierarkian ohjauksen muuttuminen hallinnonuudistusten jälkeen välillisemmäksi lisäsi konserniajattelua. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen kehitti konsernijohtamisen menetelmiä ja välineitä. Vuosituhannen vaihteessa muuttui keskushallinto virallisestikin konsernihallinnoksi. Käsitettä ei kuitenkaan yleisesti määritelty ja suomalaisessa kuntatutkimuksessakin sitä käsitellään perusteellisemmin vain Meklinin ja Martikaisen tutkimuksessa Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä (2003).



## Konsernikäsitteestä yrityksissä

Meklin ja Martikainen soveltavat kuntakonserni -käsitteen määrittelyssä kuntalain lisäksi markkinasektorimäärittelyä konsernista tuotanto-organisaationa, joka toimii usealla eri toimialalla ja on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköt voivat olla joko erillisiä juridisia yksiköitä – esimerkiksi osakeyhtiöitä – tai sisäisiä tulosityksiköitä (emt. 26).

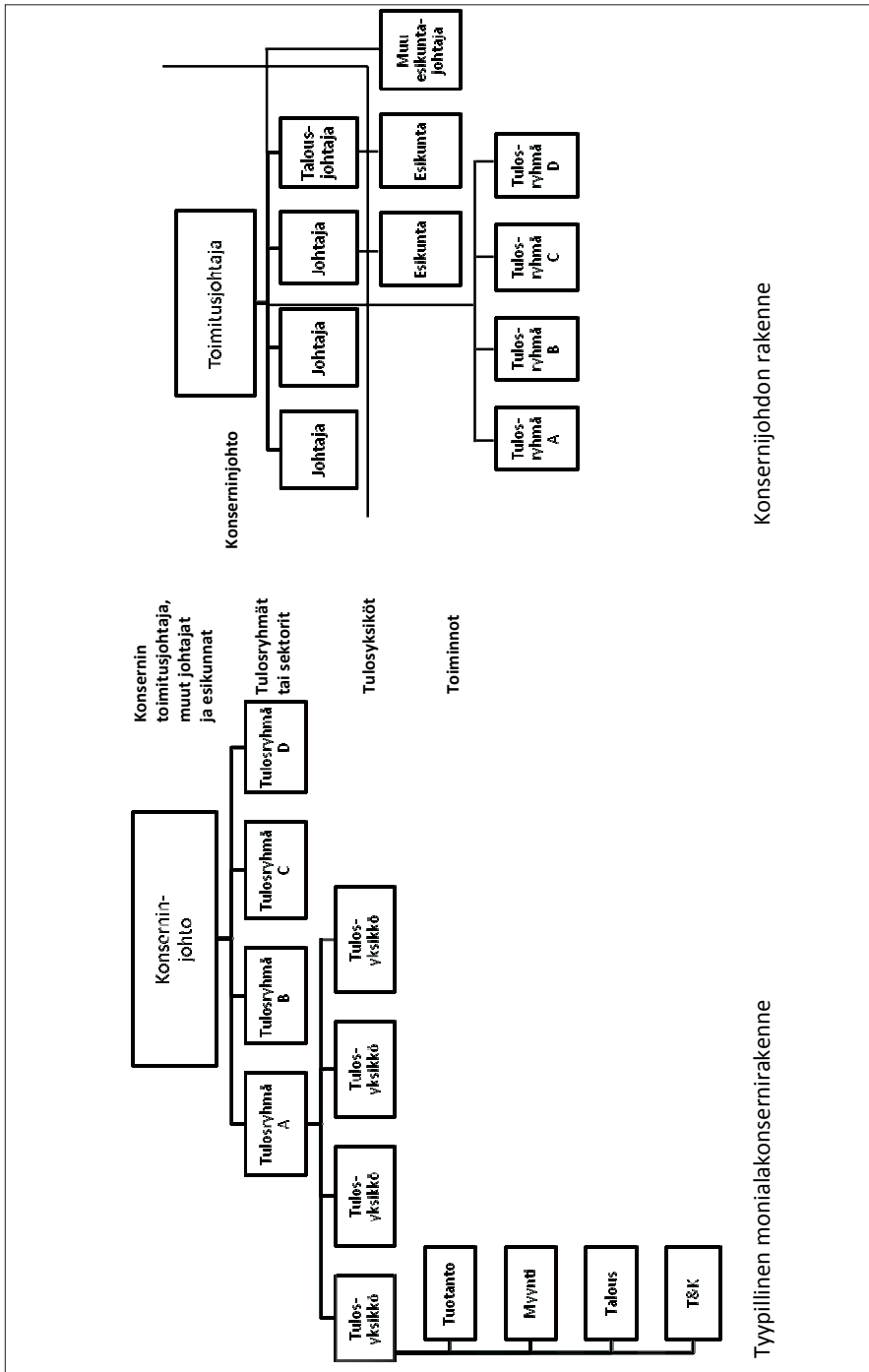
Määritelmä perustuu Laineman (1996) väitöskirjassaan esittämään määritelmään. Lainema tutki suomalaisia monialakonserneja. Hän totesi, että konsernirakenne muodostuu autonomisista tuloksistaan vastaavista yksiköistä ja erillisestä konsernijohdosta muodostuvasta organisaatiosta. Konsernin johdon tehtävänä on valvoa ja ohjata tulosityksiköitä ja -ryhmiä. Tulosityksiköt voivat olla joko sisäisiä tai juridisesti erillisiä yhtiöitä. Monialakonserniin, pienimpiä lukuun ottamatta, on konsernijohdon ja tulosityksiköiden väliin muodostettu yleensä toimialakohtainen tulosryhmätaso. Tyypillinen monialakonsernin rakenne on esitetty seuraavassa kuvassa.

Konsernijohdossa Lainema katsoo kuuluvan toimitusjohtajan lisäksi ne johtajat, joilla on olennainen rooli konsernin kokonaisuuden johtamisessa ja tulosryhmien valvomisessa. Konsernijohdon johtajien ja esikuntajohtajien tehtävänä on tukea ja avustaa toimitusjohtajaa konsernin johtamisessa. Konsernijohdon jäsenet määritellään yritysakohtaisesti. Riippumatta siitä, ovatko tulosryhmien johtajat konsernin johtoryhmien jäseniä, heidän päävastuunsa on oman tulosryhmän johtaminen. Tämän vuoksi tutkija näkee heidän jäsenyytensä johtoryhmässä ongelmallisena eikä lue heitä ilman muuta konsernijohdosta kuuluviksi. Toimialajohtajan lisäksi monialayrityksissä on konsernijohdon jäseniä, joilla on valvontavastuu yhdestä tai useammasta tulosryhmästä tai tietyistä konserninlaajuisesta toiminnasta. Operatiivista tulosvastuuta ei näillä johtajilla yleensä valvomastaan sektorista ole. Konsernijohdon tyypillinen organisaatio on esitetty myös kuviossa 20.

Yrityskonsernien tutkimuksessa katsotaan, että monialaisuuden hallinta edellyttää tulosityksikkörakennetta. Diversifioitu yritys on rakennettavissa ja hallittavissa vain tämän rakenteen avulla. Monialayritys syntyi käytännössä vasta, kun tulosityksikkörakenne oli keksitty. Tulosityksikköorganisaatiot menestyivät ja ratkaisivat monialayrityksen ongelmat (Rumfelt 1986). Williamson (1986) piti tulosityksikköorganisaatiota 20. vuosisadan tärkeimpänä organisatorisena oivalluksena. Hänen mukaansa yrityksen laajeneminen siirtää johdon entistä kauemmaksi operatiivisesta toiminnasta ja tiedosta. Syntyy valvonnan hävikki (control loss). Tulosityksikköorganisaatio toi tähän avun siirtämällä koko konsernista vastuussa olevat johtajat entistä kauemmaksi jokapäiväisistä rutiineista. Tällöin heille tuli aikaa, informaatiota ja sitoutumista pidemmän aikavälin pohdintaan ja suunnitteluun (Lainema 1996).

Kuntien tulosityksikkökäsitteistö muodostui 1990-luvun alun budjetointimuutosten yhteydessä. Vanhoja tuotanto-organisaatioita alettiin nimittää tulosityksiköiksi ja virastoja tulosryhmiä. Vaikka tulosryhmien (toimialojen) asema vahvistuikin, tulosityksiköiden autonomia ei juurikaan lisääntynyt hierarkkisessa toimintatavassa. Tämä on otettava huomioon, kun verrataan kuntia konsernijohtamisjärjestelminä yrityksiin. Vasta tilaaja-tuottajamallin viimeaikaisessa kehityksessä kuntien tuotanto-organisaatiot ovat alkaneet muistuttaa tulosityksikköorganisaatioita. Kuntien ylin johto alkoi

1990-luvun loppupuolella vähitellen tilaaja-tuottajamallin ja liikelaitosten yleistyessä muuttua edellä kuvatun kaltaiseksi konsernijohdoksi. Yrityskonsernien käsitteistöä ja tehokkuutta koskevaa tutkimustietoa voidaan siis vain erikseen perustellen soveltaa kuntien hallintoon.



Kuvio 20. Tyypillinen konsernin ja konsernijohdon rakenne (Lainema 1996)

## Konsernikäsite kuntalaissa

Kuntalaissa (365/1995) ei vielä määritelty kuntakonsernia. Konsernikäsite oli tosin laissa, mutta vain velvollisuutena laatia konsernitase. Siihen ei liittynyt edes velvollisuutta laatia konsernin tulos- eikä rahoituslaskelmaa. Laissa ei myöskään säädetty konsernijohdosta eikä konserniohjauksesta tai -valvonnasta. Konsernijohdolle tyypillistä toimivaltaa kuului valtuuston, hallituksen ja kunnanjohtajan tehtäviin. Käytännössä kuntien johto kuitenkin ohjasi ja valvoi tytäryhteisöjä omistukseen tai jäsenyyteen perustuvan vallankäytön kautta. Sitouttaminen konserniin tapahtui yhtiöjärjestyksessä, yhtiökokousten päätöksillä, konserniohjeen avulla ja hallituksen valinnalla.

Kuntalain muutokseen (27.4.2007/519) (joka oli pääosin tutkimuskaupunkien käytäntöjen mukainen) sisältyi merkittäviä kuntakonsernia koskevia säädöksiä, jotka selkeyttivät kuntien käyttämiä käsitteitä. Niiden tarkoituksena on selkeyttää kuntakonsernin ohjausta säätämällä valtuuston, hallituksen ja viranhaltijajohdon toimivallan ja tehtävistä. Laissa määritellään kuntakonserni kirjanpitolain mukaisesti. Kunta on kuntakonsernin emoyhteisö. Tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta. Konsernijohdolla tarkoitetaan kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajaa tai pormestaria sekä muita kunnan johtosäännöissä tarkoitettua viranomaista. Konsernijohdo vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Konsernivalvonta tarkoittaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulee lain perustelujen mukaan erityisesti seurata valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurataan myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä.

Konsernivalvontaa koskevat säädökset ovat kiristäneet tytäryhteisöjen valvontaa koskevat säännökset käytännössä samankaltaisiksi kuin ne olivat liikelaitosten valvonnassa. Kuntalain muutoksen perusteluissa viitataan liikelaitosten ja yhtiömuotoisen toiminnan vertailukelpoisuuteen ja laskentajärjestelmien samankaltaisuuteen. Omistajaohjauksen menetelmien kehittäminen ja soveltaminen myös liikelaitosten ohjaukseen lähensi niiden ohjausta yhtiöiden ohjaukseen. Liikelaitostenkin tulosavoitteet määriteltiin sidotun pääoman tuottona. Molempien toimintamuotojen konserniohjaus muistutti muutoinkin toisiaan. Liiketoiminta- ja omistajastrategioissa niitä käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Asiaa tarkastellaan lähemmin luvussa 5.2.2 omistajapolitiikan yhteydessä.

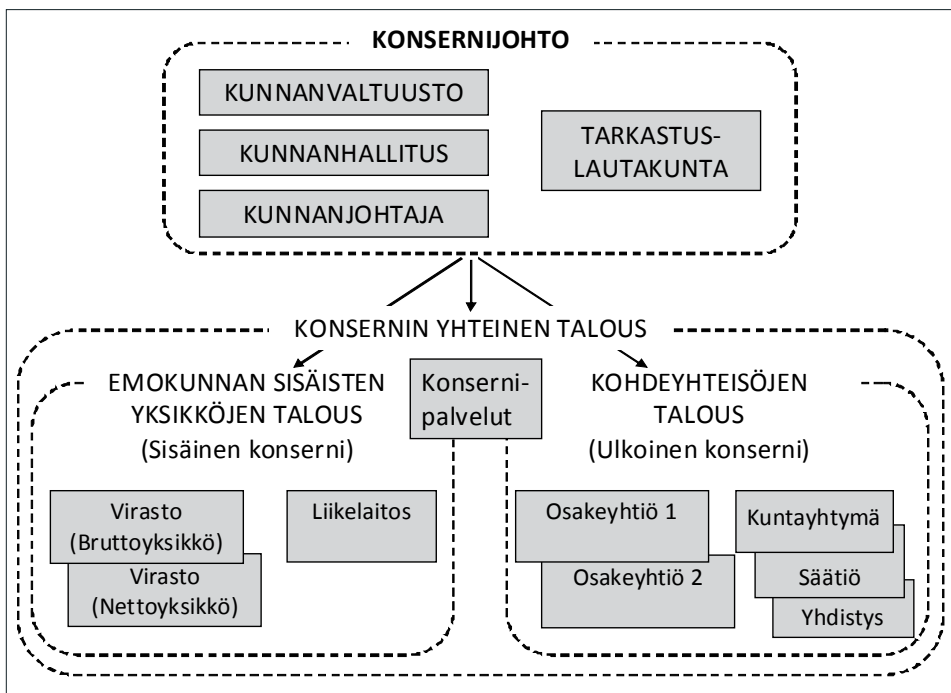
Kuntalain muutos siis myös selkeytti konsernijohtamiseen ja omistajapolitiikkaan liittyviä käsitteitä, vaikka kuntakonserni määriteltiinkin suppeasti ja ainakin tutkimuskaupunkien käytännöistä jossain määrin poikkeavalla tavalla.

## Konserni johtamisjärjestelmä

Meklin ja Martikainen (2003) tarkastelivat Laineman määrittelyjen ja kuntien käytäntöjen pohjalta konsernia johtamisjärjestelmänä. He tulivat siihen tulokseen, että johtamisjärjestelmäksi konserni on käsitetty vain suurimmissa kunnissa. Johtamisen näkökulmasta he määrittivät konsernin emoyhteisön yksiköiden ja tytäryhteisöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa toimivat yksiköt hyödyntävät muita yksiköitä (synergiaedut) ja toisaalta konsernimainen rakenne jättää siinä toimiville yksiköille suuremman vapauden ydintoimintojensa järjestämisessä. Konsernimaisessa toiminnassa yhdistyvät suuren yksikön mittakaavaedut ja pienten yksikköjen joustavuus (emt. 67).

Tutkijat toteavat, että johtamisjärjestelmän näkökulmasta konsernin rakenne jäsentyy teoreettisesti eri tavalla kuin kirjanpidollisesti. Johtamisen kannalta emokunta on nähtävä useista yksiköistä muodostuvana kokonaisuutena ja konserni voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen konserniin oheisen kuvion 21 mukaisesti (emt. 26–27).

Tutkijat jakavat konsernijohtamisjärjestelmän kahteen osaan: johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen ja toiseksi järjestelmän käyttöön kuntakonsernin toiminnan ohjaamisessa. Järjestelmän luomiseen ja ylläpitoon kuuluvat a) konserniorganisaatiosta päättäminen, b) budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmien luominen, c) toimintapolitiikkojen hyväksyminen ja d) keskitettyjen palveluiden järjestäminen. Konsernin johtaminen taas käsittää 1) edustajien valitsemisen ja ohjeistamisen, 2) strategioiden luomisen ja 3) vuotuisen talousarvioprosessin, johon kuuluvat tavoitteiden asettaminen, resurssien jakaminen ja tavoitteiden toteutumisen arviointi (emt. 27–28).



Kuvio 21. Kuntakonsernin yksiköt johtamisjärjestelmässä (Meklin ja Martikainen 2003)

Konsernijohdon määrittelyssä oli tutkimuksen mukaan vaihtelua. Se määriteltiin kaikissa kunnissa konserniohjeissa, joiden mukaan kuntakonsernia ohjaa kunnanhallitus. Sen sijaan konsernin operatiivista johtoa ei aina määritely. Kunnanjohtajat käsittivät vastuun konsernin operatiivisesta johtamisesta kuuluvan itselleen eikä tämä näyttänyt tutkimuksen mukaan aiheuttavan ongelmia (emt. 69). Määrittelyn epäselvyys voi johtua siitä, että pienissä kunnissa, joissa kunnanjohtaja on yhtenäisen kunnanviraston päällikkö, ei ole edellä kuvattua konsernirakennetta. Suurimmissa kaupungeissa kaupunginjohtajat taas nähdään ensisijaisesti strategisina johtajina, vaikka he vastaavat myös konsernirakenteen operatiivisesta johtamisesta. Käsitteistö on näissä asioissa vielä vakiintumaton. Konsernin johtoryhmään ei tutkimuksen mukaan kuulunut operatiivisesta toiminnasta vastaavien tytäryhteisöjen johtajia, vaan se muodostui kunnanjohtajasta ja heidän esikunnistaan.

Konsernijohdon lisäksi konsernirakenteeseen ja sen johtamisjärjestelmään kuuluvat konsernin toimintaa ohjaavat säännöt ja toimintapolitiikat. Sääntöjä laadittaessa valtuusto arvioi, mistä asioista on tarpeen päättää säännöillä ja mitä asioita voidaan ohjata johtamisella ja suunnittelulla (Harjula & Prättälä 1998, 155). Liikelaitosten ohjauksesta ja johtamisesta päätetään johtosäännöissä. Konserniohjetta voidaan verrata johtosääntöön ja se koskee ulkoisia tytäryhteisöjä. Siinä määritellään kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden konserniohjaukseen ja johtamiseen liittyvät tehtävät ja toimivalta. Lisäksi konserniohjeissa on määrittelyjä toimintapolitiikasta (esimerkiksi rahoituksesta). Toimintapolitiikat ovat konsernin eri toimialueisiin liittyviä periaatteita, jotka on johdettu koko konsernin päämääristä ja tavoitteista. Käytännössä periaatteita ei nykyisin määritellä erillisin päätöksin, vaan konsernijohtamisessa, jossa oleellisimpia ohjauskeinoja ovat strategioiden luominen ja toimeenpano, vuotuiset talousarvioprosessit sekä edustajien valitseminen ja ohjeistaminen.

## Toiminnallisen konsernin johtaminen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan konsernijohtamista. Tältä kannalta on tärkeää erotella konsernimaistuneen hierarkian konsernijohtaminen samankaltaisesti ohjattujen liikelaitosten, tilaaja-tuottajamallin tuotantoyksiköiden ja kunnan omistamien yhtiöiden konsernijohtamisesta. Viime mainitusta käytetään käsitettä toiminnallinen konserni (ks. kuvio 9 s. 59). Käsitettä käytetään yleisesti tutkimuskaupungeissa.

Kuntien toiminnallista konsernia voidaan kuvata seuraavasti:

- Toiminnallinen konserni on kuntien monitoimialainen markkinasuuntaisten palvelujen järjestämisen ja tuotannon rakenne. Palveluja tuottavat tulosyksiköt voivat olla joko autonomisia sisäisiä tai juridisesti erillisiä yksiköitä. Kunta on konsernin emoyhteisö.
- Konsernijohto muodostuu kaupunginhallituksesta ja kaupunginjohtajasta tai pormestarista (konsernin operatiivinen johtaja) ja niistä nimetyistä johtajista, joilla on olennainen rooli kuntakokonaisuuden johtamisessa ja toimialojen ohjauksessa ja valvonnassa. Toimialojen johtajat voivat olla konsernin johtoryhmän jäseniä (mutta heidän roolinsa poikkeaa muun konsernijohdon

roolista).

- Konserni johtamisjärjestelmänä sisältää konsernin ja sen johdon rakenteen (muun muassa organisaatio ja säännöt) lisäksi sille ominaisia ja valittuja johtamismenetelmiä (johtamisprosesseja), jotka vaihtelevat kunnittain ja ohjattavan toimialan mukaan ja voivat poiketa emoyhteisön johtamismenetelmästä.
- Toiminnallinen konserni johtamisrakenteena on rinnakkainen hierarkkiselle rakenteelle. Sen painoarvo lisääntyy markkinasuuntautuneen palvelutuotannon yleistyessä.
- Palvelujen järjestäminen voidaan sijoittaa joko konsernijohtoon (Tampere) tai erillisiksi toimialoiksi (tulosryhmiksi), jotka ovat poliittisesti hierarkkisessa suhteessa konsernijohtoon.

Toiminnallista konsernia voidaan pitää markkinasuuntautuneen toimintatavan konsernijohtamisen rakenteena ja konsernimaistunutta hierarkiaa hierarkkisen toimintatavan nykyisenä konsernijohtamisen rakenteena. Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymisen seurauksena ovat kaupunkien keskushallintojen rakenteet ja johtamismenettelmät muuttuneet niin, että niitä on vuosituhannen alkupuolelta alkaen virallisestikin kutsuttu konsernijohtoksi ja konsernihallinnoksi. Turussa näitä käsitteitä käytetään vain markkinasuuntautuneen toimintatavan ohjauksessa.

Toiminnallinen konserni on lähempänä sekä rakenteeltaan että johtamismenettelmiltään yrityskonsernia kuin konsernimainen hierarkia. Sen johtamista voidaan tarkastella yrityskonsernien johtamista koskevien tutkimusten pohjalta. Lainema (1996, 46) määrittelee monialakonsernin johtamisen tavoitteelliseksi ja suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa konsernin johto pyrkii antamaan tulosryhmien tai -yksiköiden johdolle niin paljon lisäarvoa, että monialayrityksen markkina-arvo ylittää sen osien yhteenlasketun arvon.

Goold ja Campbell (1987) jakoivat tutkimuksessaan yritykset kolmeen ryhmään konsernijohtamisen tyylien (johtamismenetelmien) mukaan. Strategisen suunnittelun tyylin valinneiden konsernien johto uskoi, että keskusjohdon on tärkeää osallistua sekä strategiseen suunnitteluun että päätöksentekoon ja kiinnitti erityistä huomiota strategisen suunnittelun järjestelmiin. Se uskoi, että tarkoituksenmukaiset ja oikea-aikaiset strategiset valinnat ratkaisevat yrityksen menestyksen. Strategisen valvonnan tyylin valinneet yritykset jättivät strategisen suunnittelun tulosryhmilleen, mutta edellyttivät tiettyä yhtenäistä suunnitteluprosessia. Konsernijohto osallistui suunnitelmien kyseenalaistamiseen ja korosti strategista valvontaa. Yhteisesti hyväksytyt tavoitteet ja niiden tarkka seuranta on strategisen valvonnan yrityksille luonteenomaista. Taloudellinen valvonta on leimallista kolmannen yritysryhmän johtamiselle. Ne ovat kiinnostuneita ennen kaikkea tuloksista ja budjeteista ja delegoivat strategisen suunnittelun tulosryhmilleen.

Lainema on tutkimuksessaan (1995, 403) todennut, että vain harvat yritykset toimivat niin vakailta toimialoilta, että taloudellinen valvonta auttaa luomaan lisäarvoa. ”Laajennetun” taloudellisen valvonnan malli perustuu aktiiviseen johtajien kehittämiseen ja valintaan taloudellisen valvonnan rinnalla. Se voi johtaa kuitenkin turhiin johtajien vaihdoksiin. Kolmas metalogiikka, strateginen kyseenalaistaminen, tähtää

sekä toimialan laajusten että yritystason paradigmojen ja strategisten olettamusten kyseenalaistamiseen. Se sopii vain laaja-alaisuudeltaan keskinkertaisten monialayritysten johtamismalliksi. Sen sijaan arvopohjainen, vuorovaikutteinen kyseenalaistaminen lisää konsernijohdon kykyä tuottaa lisäarvoa myös hyvin monialaisissa yrityksissä.

Edellä luvussa 4.2.3 on kuvattu kohdekaupunkien konsernijohtamisen menetelmien muuttumista strategisesta suunnittelusta kohti arvopohjaista, vuorovaikutteista strategista johtamista. Seuraavassa luvussa 4.3.3 tarkastellaan strategisen johtamisen näkökulmia ja vuorovaikutteisia prosesseja ja niiden mahdollisuuksia tuottaa lisäarvoa konsernijohtamiselle.

## Kunnan konsernijohtaminen

Voidaanko kuntien osalta puhua konsernijohtamisesta? Pienissä kunnissa ei käsitettä juurikaan käytetä. Hallinnon rakenne on pelkistetty hierarkia, yhtiöitä ei juurikaan ole ja johtaminen on suoraa ja yleensä kunnanviraston sisäistä. Suuremmissakaan kunnissa, joissa kunnanjohtaja on johtosäännöissä määritelty henkilöstön välittömäksi esimieheksi, ei voi myöskään puhua konsernijohtamisesta. Vasta kun henkilöstö on pääosin lautakuntien alaista ja markkinasuuntautuneen toimintatavan osuus palvelutuotannossa on merkittävä, käytetään yleisesti ja virallisesti konsernijohtamiskäsitettä. Tällainen on tilanne kaikissa kohdekaupungeissa ja tällöin myös konsernimaisen hierarkian keskushallinnon toimesta tapahtuvaa johtamista kutsutaan konsernijohtamiseksi ja kaupunginjohtoa ja sen esikuntaa konsernijohtoksi.

Yhtiömuotoisen toiminnan konserniohjauksesta ja -valvonnasta on säädetty kuntalaisissa. Se perustuu omistajavallankäyttöön ja -ohjaukseen. Liikelaitosten ohjaus ja valvonta on ainakin kohdekaupungeissa samankaltaista kuin yhtiöiden. Tällöin voidaan puhua konsernijohtamisesta tai toiminnallisen konsernin ohjauksesta ja valvonnasta, mutta voidaanko konsernimaisen hierarkkisen toimintatavan ohjauksesta ja valvonnasta tällöinkään käyttää konsernijohtokäsitettä. Laineman määrittelyjen mukaan näin voidaan tehdä, jos tulosyksiköt ja ryhmät ovat (riittävän) autonomisia. Meklinin ja Martikaisen määrittelemä konserni johtamisjärjestelmänä näyttäisi myös edellyttävän väljästi määriteltyjä säännöksiä ja strategisen tason toimintapolitiikkojen määrittelyä.

Edellä olevan perusteella voidaan ainakin suurimpien kaupunkien keskushallintojen harjoittamaa ohjausta ja valvontaa luonnehtia konsernijohtamiseksi. Kuntien johtamisessa pyritään tietyntasoiseen yhtenäisyyteen ja tällöin vallitseva järjestelmä vaikuttaa koko johtamiseen. Tällöin myös palvelujen järjestämisen ja viranomais-tehtävien hierarkkista ohjausta ja valvontaa nimitetään konsernijohtamiseksi, vaikka näiden toimintojen johtamisen rakenteet ja prosessit poikkeavatkin tiukasti kuntalaisia määrittelystä konsernijohtamisesta.

Konsernirakenteen yleistymisen lisäksi myös johtamismenetelmien muutokset ovat vaikuttaneet konsernijohtamiseen. Konsernimaisen hierarkian tulosjohtaminen on muuttunut tällä vuosikymmenellä strategiseksi johtamiseksi, joka on ollut yrityskonsernien johtamismenetelmä jo kauan. Strateginen johtaminen on soveltunut myös yhtiöiden ja liikelaitosten välillisempään ohjaukseen ja valvontaan. Liikelaitosten aiempi taloudelliseen valvontaan perustunut ohjaus muuttui strategioihin perustuvak-

si, kun liiketoiminta- ja omistajastrategioita alettiin vuosituhaten vaihteessa laatia. Strateginen johtamismenetelmä taas on viime vuosina kehittynyt arvopohjaisemmaksi ja tämä mahdollistaa aiempaa paremmin erilaisten toimintatapojen hallinnan. Näitä muutoksia tarkastellaan seuraavassa luvussa.

### 4.3.3 Strateginen johtaminen: sen näkökulmat ja prosessit

Sen ymmärtäminen, miksi strategisesta johtamisesta tuli ainakin suurimmissa kaupungeissa niin merkittävä konsernijohtamisen menetelmä, vaatii myös sen kehityksen ja teoreettisen perustan tarkastelua. Vaikka strateginen johtaminen ei ollut aluksi merkittävä palvelutuotannon ohjausjärjestelmänä, on syytä tarkastella sen soveltamista myös tähän tarkoitukseen, jotta ymmärtäisimme sen käyttöä toimintatapojen valinnassa ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinnassa. Valinnan kannalta keskeistä on strategioiden merkitys vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa ja kokonaistuloksellisuuden arviointi niiden pohjalta. Hallinnan kannalta on tärkeää ymmärtää strategioiden rakenteita ja prosesseja.

#### Strategisen ajattelun historiaa ja koulukuntia

Strategisen johtamisen käsite on peräisin sodan johtamisen taidon kreikankielisestä nimestä. Strategian tehtävänä oli sodan voittaminen tai kiinalaisen Sun Zun mukaan sen välttäminen. Kreikassa käsite viittasi myös ”kenraalin taitoon” tai ”kuljettavaan tiehen”. Eräs tunnetuimmista sotastrategieista Karl von Clausewitz erotti selkeästi strategian taktiikan käsitteestä. Hänen mukaansa yksityisten taisteluiden johtaminen oli taktiikkaa ja laajempi toiminta eli taistelujen yhdistäminen palvelemaan sodan tarkoitusta oli strategiaa.

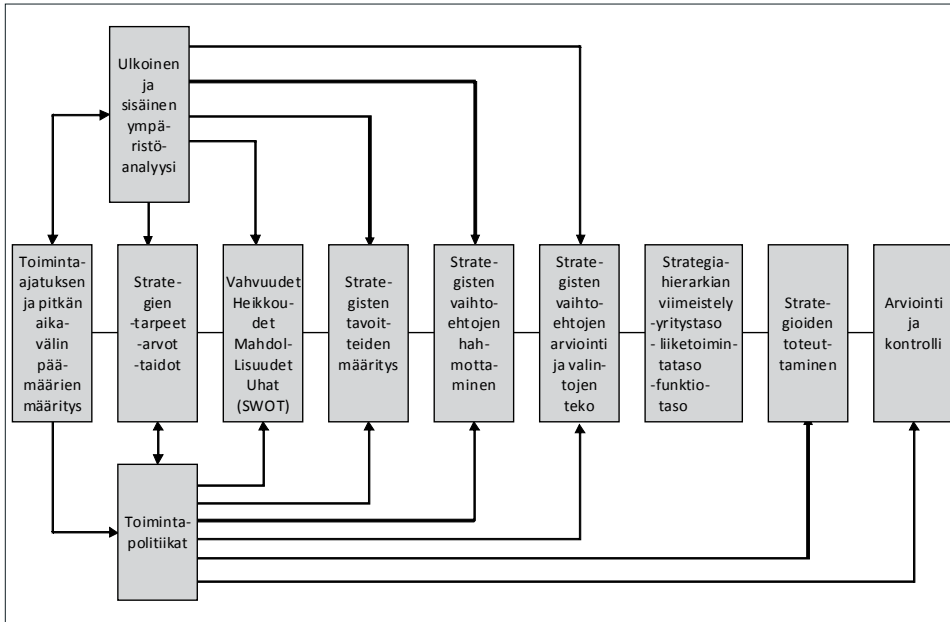
Julkiselta sektorilta, sodankäynnistä, strateginen johtaminen siirtyi yritysten johtamiseen, jossa strategiat nousivat keskeisiksi johtamisvälineiksi kilpailussa 1970-luvulla, kun toimintaympäristön muutosten merkitys johtamiselle kasvoi. Strategisen johtamisen isänä pidetty Ansoff ymmärsi jo tuolloin strategisen käyttäytymisen vuorovaikutuksena ympäristön kanssa ja siihen liittyvänä organisaation sisäisen koostumuksen ja dynamiikan muutosprosessina. Operatiivisella käyttäytymisellä hän tarkoitti sisäisten resurssien käyttöprosessia. Hän määritteli strategian organisaation päätöksentekosääntöjen yhdistelmäksi, jolla ohjataan organisaation käyttäytymistä. Tällaisina sääntöinä hän näki organisaation nykyistä ja tulevaa suorituskykyä arvioivat mittarit, säännöt, joilla arvioidaan organisaation suhdetta ympäristöön, säännöt, jotka määrittävät organisaation sisäisiä suhteita ja säännöt, jotka ohjaavat organisaation päivittäistä toimintapolitiikka (Ansoff 1984, 10–11).

Strategisen ajattelun ja johtamisen muutoksia on tutkimuksissa käsitelty koulukunnittain, joita on lukemattomia. Ansoffin klassisen koulukunnan oppeihin pohjannut suunnittelusystemaattinen koulukunta (ks. esim. Thomson & Strickland 1987 ja Higgins & Vince 1989) näki strategisen ajattelun ja johtamisen tuovan seuraavia hyötyjä:

1. Päämäärän ja perusvalintojen selkeyttäminen ohjaa koko johdon toimintaa samaan suuntaan.



2. Muutosvoimien tunnistaminen auttaa tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin ja torjumaan uhkatekijöitä.
3. Painopisteiden priorisointi auttaa johtoa priorisoimaan kilpailevia pääoma- ja henkilöstöinvestointitarpeita.
4. Selkeä strategia lisää päätösten koordinoitua organisaation kaikissa osissa.
5. Tietoinen strategiatyö auttaa organisaatiota toimimaan ennakoivasti reagoinnin asemasta.



Kuvio 22. Strategisen johtamisen analyttinen prosessimalli (Higgins & Vince 1989)

Suunnittelusystemaattinen koulukunta korosti strategisen suunnittelun merkitystä ja tämä ajattelutapa sopi kuntasuunnittelun jatkoksi. Tämä johti raskaisiin suunnitteluprosesseihin (kuviokuva 22). Niistä saatava hyöty oli kyseenalainen vaivaan nähden eikä sitä sovellettu kuin osittain kunnissa. Koulukunnan merkitys väheni myös prosessuaalisen koulukunnan vaikutuksen kasvaessa. Strategian ei tarvitse sen mukaan olla välttämättä kirjoitettu suunnitelma. Se voi olla myös merkittävä toimenpidekokonaisuus, johdonmukainen toimintamalli, asema (esimerkiksi itsenäisyys) tai näkökulma (esimerkiksi uudistaja tai tarkkailija). Strategiat toimintamalleina ja suunnitelmina voivat olla toisistaan riippumattomia ja suunnitelmat voivat jäädä toteutumatta tai toimintamallit ilmaantua ilman suunnittelua (Mintzberg 1987).

Inkrementalistinen suhtautumistapa meni muodollisen strategisen suunnittelun kritiikissä vielä pidemmälle. Tehokkaista strategiaprosesseista tehtiin seuraavia havain-  
toja (Quinn 1980):

1. Tulokselliset strategiaprosessit eivät tyypillisesti synny muodollisen suunnittelujärjestelmän ja autoritäärisen vallankäytön kautta.

2. Tulokselliset strategiat nousevat esiin organisaation eri osista. Kaikilla organisaatioilla on oma logiikkansa. Asteittain ne muodostavat koko organisaation strategian.
3. Alaorganisaatioiden strategioiden luomisen logiikka on niin vahva, että ne muokkaavat koko organisaation toimintaa.
4. Alaorganisaation näkemyksen kapeuden vuoksi luotavat, niiden toimintaa yhdistävät sateenvarjostrategiat on luotavissa parhaiten pienten askelten strategiayöllä (logical incrementalism).
5. Pienten askelten strategiayö ottaa huomioon inhimillisen näkökulman.

Kilpailuanalyttisen koulukunnan (Porter 1985 ja 1989) merkitys jäi julkishallinnossa vähäiseksi, vaikka se yritysmaailmassa oli hallitseva koko 1990-luvun ja sitä yritettiin soveltaa myös valtioiden väliseen kilpailuun. Valtionhallinnossa kehiteltiin laman aikana resurssilähtöisiä strategioita (Santalainen ja Huttunen 1993). Ajattelun mukaan näkymättömät voimavarat (Itami 1987), ”ydinpätevydet” (Pharland & Hamel 1990) tai tuloksia kumuloivien resurssivirtojen hallinta (Dierix & Cool 1989), luovat organisaatiolle pysyvän kilpailuedun. Resurssilähtöisyyden katsottiin luovan siltaa tulosajattelun ja toiminnanohjauksen välille. Se tuli kuitenkin kyetä yhdistämään vastakohtaansa asiakaslähtöisyyteen. Resurssilähtöiset strategiat koostuvat Huttusen ja Santalaisen (1993, 72) mukaan innostavasta tulevaisuuden visiosta, määritellyistä ydinpätevyyksistä ja niiden varaan rakennetuista strategisista hankkeista sekä organisaation keskeisten ydinprosessien uudelleenmäärittelystä ja ohjauksesta.

Resurssilähtöinen strategia-ajattelu vaikutti jonkin verran tulosohtajussa hallinnossa etenkin valtiolla. Kunnissa sillä oli vaikutusta myös resurssistrategioiden (talous- ja henkilöstöstrategiat) syntyyn ja sisältöön. Suurempi vaikutus sillä oli kuitenkin osamiseen perustuvien koulukuntien kautta esimerkiksi Nomaka & Takeuchi (1994) ja Kaplan & Norton (1996), joiden oppimiseen pohjautuva BSC-malli saavutti suuren suosion vuosituhannen vaihteessa myös kunnissa.

Rannisto on tunnistanut väitöskirjassaan (2003, 56–67) vielä pehmeään strategia-ajatteluun liittyen useita persoonallisuutta, oppimista, vallankäyttöä, organisaatiokulttuuria, ympäristöä ja jatkuvuutta korostavia koulukuntia. Vuorovaikutukseen keskittyvällä ajattelulla on ollut merkittävä vaikutus kuntien strategiaproesseihin, joita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

Tällainen käsitteiden ja koulukuntien sekamelska vaikeutti strategisen johtamisen omaksumista kunnissa vielä 1990-luvun alkupuolella, vaikka strateginen ajattelu ja analyysi olivatkin jo yleistyneet. Kuntien strateginen asema oli myös muuttunut ja strateginen liikkumavara kasvanut kunta-valtiosuhteen muuttuessa. Strateginen ajattelu alkoi konkretisoitua johtamiseksi kuitenkin vasta, kun suunnittelurationaalinen ja vuorovaikutteinen strategia-ajattelu kyettiin yhdistämään ja kehitettiin strategiseen tavoiteasetteluun soveltuva mittaristo.

## Strategioiden ja strategisen johtamisen määrittelyä

Strategioita ja strategista johtamista on yritetty määritellä useissa tutkimuksissa. Ilmiöiden moninaisuuden ja kontekstisidonnaisuuden vuoksi siinä ei ole kovin hyvin

onnistuttu. Kamensky (2000, 17) on väitöskirjassaan määritellyt strategian yrityksen tietoiseksi keskeisten tavoitteiden ja suuntaviivojen valinnaksi muuttuvassa maailmassa. Strategian avulla yritys hallitsee ympäristöään. Tutkija täydentää määrittelyään kuvaamalla strategian kriittisiä ominaisuuksia. Niiden mukaan strategian päähuomio on tulevaisuudessa. Se on kaikkein tärkeimpien ja olennaisimpien asioiden etsimistä ja edellyttää kykyä muodostaa näkemyksiä hyvin suuresta massasta asioita. Se edellyttää kykyä ajatella käsitteellisesti, vaikka lopullisten strategioiden tulee olla konkreettisia ja käytännönläheisiä. Strategia vastaa kysymykseen miksi ja mitä, kun operatiivinen toiminta vastaa kysymykseen miten. Strategian sisältö on aina näkökulmakysymys: konsernin strategia on aina erilainen kuin tulosityksikön ja toimialan strategia. Strategian tehtävä on erottuminen kilpailijoista ja sen tekeminen edellyttää kykyä tehdä tietoisia valintoja hyvienkin vaihtoehtojen välillä. Strategia on ikuinen kehitysprosessi, jonka on pystyttävä luomaan muutostenkin keskellä pysyvyyttä. Tosiasioiden tunnistaminen ja tunnustaminen on viisauden alku myös strategiatyöskentelyssä (emt. 20–25).

Valtion hallinnossa käytetyn määritelmän mukaan strategia on ”toimintavaihtoehtojen valinta sekä toiminnan ohjaaminen ja hallinta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, toimintaorganisaation pitkän aikavälin suoritusason vahvistamiseksi ja ylläpitämiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä” (VM 2002, 31). Strategista johtamista valtionhallinnossa tutkinut Tiili on valinnut määrittelyn konkreettiseksi lähtökohdaksi Steissin (1985, 21) kuvauksen siitä, mistä strategisessa johtamisessa on kyse. Sen mukaan 1) strategisen suunnittelun avulla määritellään organisaation tavoitteet ja strategiat niihin pääsemiseksi, 2) resurssien hallintaprosessi auttaa allokoimaan resurssit yksiköiden välille siten, että tavoitteet onnistutaan saavuttamaan ja 3) seurannan ja valvonnan avulla varmistetaan strategioiden toimeenpano. Tiili määrittelee tämän kokonaisuuden hallinnan strategiseksi johtamiseksi. Määrittely soveltuu hierarkkiseen hallintoon ja sen resurssilähtöisiin strategioihin perustuvaan johtamiseen hitaasti muuttuvissa olosuhteissa, mutta turbulentiin ympäristöön ja markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan se soveltuu huonommin. Niitä on syytä täydentää yrityssektorin määrittelyillä tai laajemmalla julkisen hallinnon näkökulmalla.

Tiili (2004, 5) on käyttänyt valtioneuvoston strategisen johtamisen tarkastelun lähtökohdaksi Nascholdin ja Daleyn analyysin. Siinäkin strategian ytimenä on tavoiteorientoitunut suunnittelu, mutta siihen yhdistetään mahdollisten tapahtumien ennakointi, elementtien koordinointi ja strategisen kyvykkyyden kehittäminen. Suunnittelussa oleellista on tavoitteiden ja toiminnan yhdistäminen. Mahdollisten tapahtumien ennakointi voi koskea kilpailua, kontingenssitekijöiden muutoksia ja sisäisten tekijöiden ennakointiä. Koordinointi korostuu, kun operatiivisista yksiköistä on tullut entistä itsenäisempiä. Strateginen kyvykkyys ilmenee rakenteellisena kyvykkyytenä hallita epävarmuutta ja yksilöiden kykyä vastata satunnaisiin tapahtumiin luovalla tavalla.

Strategisen johtamisen kenties tunnetuimman tutkijan Henry Mintzbergin (1994, 23–29) mukaan strategiaa voidaan tarkastella

- suunnitelmana (Plan), joka on tietoisesti aiottu toimintalinja tai joukko ohjeita tilanteesta selviytymiseksi,
- toimintamallina (Pattern), jonka perusteella ihmiset käyttäytyvät johdonmukaisesti uudessa tilanteessa,

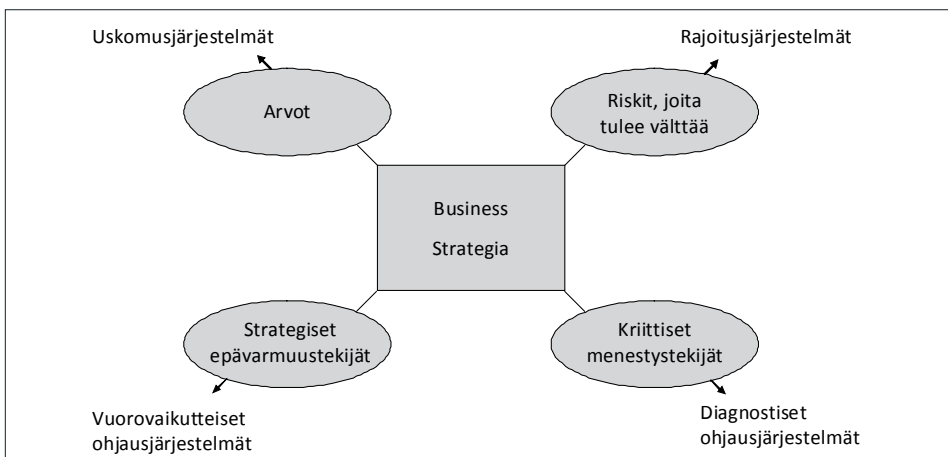
- manööverinä (Plotition), jolla vaikutetaan muihin toimijoihin,
- asemana (Position), jossa tarkastellaan organisaation suhdetta ympäristöönsä ja
- perspektiivinä (Perspective), joka tarkastelee organisaatiota sisältä, juurtuneena tapana hahmottaa maailmaa, mikä ilmenee aikomuksina ja/tai tekoina.

Kuntien strategiselle johtamiselle ei ole kehitetty selkeää ja konkreettista määritelmää. Asiaa väitöskirjassaan tutkinut Rannisto (2005, 68) määrittelee sen väljästi tietoisena käyttäytymisenä, jolla pyritään asetettuihin tavoitteisiin. Tässä tutkimuksessa ei määrittelyä yritetä edes tehdä. Riittänee, kun todetaan, että kohdekaupunkien strategisessa johtamisessa on siirrytty suunnitelmapainotteisuudesta toimintamallien suuntaan, joissa yhdistyvät vuorovaikutteiset strategiaprosessit, palvelutuotannon ohjausjärjestelmien määrittely, näiden edellyttämät organisaatorakenteen ja konsernijohdon muutokset sekä toimintatapojen tuloksellisuuden arviointi. Tällöin puhutaan strategisesta konsernijohtamisesta.

### Strategisen johtamisen osajärjestelmät ja strategioiden rakenne

Simmons (1995) on kehittänyt strategisen johtamisen synteesimallin, joka yhdistää asioiden ja ihmisten johtamisen. Mallin mukaan johto tarvitsee strategian ja strategia-prosessin ohjaamiseen neljä ”vipua”. Näitä ovat:

- uskomusjärjestelmät, joilla organisaation johto viestittää organisaation perusarvoja, tarkoitusta ja suuntaa,
- rajoitusjärjestelmät, jotka määrittävät mahdollisuuksien etsimisen rajat ja säännöt: mitä ei saa tehdä ja mitä ainakin pitää tehdä,
- diagnostiset ohjausjärjestelmät ovat palautejärjestelmiä, jotka muodostavat perinteisen johdon ohjausjärjestelmän ja kiinnittävät johdon huomion merkittäviin muutoksiin ja
- interaktiiviset ohjausjärjestelmät ovat vuorovaikutustapoja, jotka keskittyvät strategiaan epävarmuuksiin ja mahdollistavat strategisen uudistumisen.



Kuvio 23. Muodolliset ohjausjärjestelmät (Simmons 1995, 159)

Kaupunkien strategiat sisältävät kaikkia näitä osajärjestelmiä vähän eri tavoin painotettuna. Arvot ja visiot muodostavat strategioiden uskomusjärjestelmän. Voidaan sanoa, että strategiat ovat arvopohjaisia, mutta strateginen johtaminen ei sitä yleensä ole. Yrityksissä käytettyä arvopohjaista toimialojen strategioiden kyseenalaistamista ei kaupunkien strategisessa johtamisessa ilmene.

Toiminta-ajatukset ja -periaatteet muodostavat strategioiden rajoitusjärjestelmän. Niiden taustalla ovat johtosäännöt, jotka käytännössä määrittelevät, mitä ei saa tehdä. Strategioiden painopisteet määrittelevät sen mitä ainakin tulee tehdä. Niiden osuus kaupunkien strategioissa on keskeinen. Rajoittavia tekijöitä on kuntien strategioissa vähän, mutta niitä on kuntien toiminnassa muutoin riittävästi.

Strateginen suunnittelu ja valvonta muodostavat strategioiden diagnostisen ohjausjärjestelmän. Painopiste sen sisällä on siirtynyt valvonnan suuntaan BSC-mallin yleistyessä. Strategiset tavoitteet ja niille asetettavat mittarit muodostavat diagnostisen järjestelmän ytimen ja strategioiden toimeenpanon pohjan.

Strategioiden laatimisen ja toimeenpanon prosessit ovat keskeinen osa interaktiivista ohjausjärjestelmää. Niiden tarkoituksena on paitsi lisätä sitoutumista strategiaan myös hajauttaa strategian laatimista ja toimeenpanoa. Siten katsotaan yleisesti voitavan hallita epävarmuuksia, sopeutua muutoksiin ja mahdollistaa strategioiden uusiutuminen.

Eri osajärjestelmät käsittävää strategiaa voidaan pitää toimintamallina (vrt. Mintzbergin luokitus). Kaupunkien strategioiden painopiste onkin siirtynyt suunnitelmista toimintamallien (Pattern) suuntaan. Toimintamalleihin kuuluvat tämän tutkimuksen kannalta strategioihin liittyen toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien määrittely.

## Strategisen johtamisen prosessit

Edellä todettiin, että strategisen suunnittelun voidaan katsoa muuttuneen johtamiseksi vasta, kun strategian luomis- ja toimeenpanoprosessit muuttuivat vuorovaikutteisiksi. Niiden kautta poliittiset päätöksentekijät ja toimeenpanosta vastaava henkilöstö pyrittiin sitouttamaan strategian toteuttamiseen. Pelkkä näkemys ympäristön muutoksista ja siihen perustuvat suunnitelmat eivät vielä johda toimintaan.

Whittington (1993) on tunnistanut edellä kuvatuista koulukunnista neljä lähestymistapaa strategioihin. Ne eroavat toisistaan sekä suhteessa strategian tuloksiin että itse prosessiin. Näin luokitellut lähestymistavat ovat klassinen, systeeminen, prosessuaalinen ja evolutionäärinen.

Johnson (1987, 14) toteaa, että rationaalisen klassisen strategian taustalla on ajatus siitä, että mitä selkeämpi on näkemys ympäristön kompleksisuudesta, sitä järkevämpiä päätöksiä voidaan tehdä. Tavoitteena on epäselvyyden poistaminen ja yhteinen näkemys. Ongelmana on taas dynaamisuuden puute ja sitoutuminen strategian autonomiseen toteuttamiseen. Sitä pyritään hoitamaan koordinoinnin, suunnitelmien ja kontrollin avulla. Tämä rajoittaa emergenttien, alhaalta toiminnasta nousevien ja yhdessä tehtyjen strategioiden mahdollisuutta varsinkin johtajavaltaisissa prosesseissa.

Klassinen lähestymistapa on vanhin ja vieläkin yleisin. Valtaosa edellä kuvatuista koulukunnista perustuukin siihen, vaikka niissä on runsaasti myös prosessuaalisen lähestymistavan piirteitä. Klassinen strateginen suunnittelu on analyttistä, systemaattista

ja laskelmoivaa ja suunnitteluprosessilla on ollut siinä pääpaino. Toteutuksen ongelmat on todettu, mutta niitä on pidetty operatiivisen johtamisen ongelmina. Pääpaino on kiinnitetty siihen, miten sisäiset resurssit ja ulkoinen ympäristö analysoidaan ja sopivat strategiat valitaan ja muotoillaan.

Systeemisen lähestymistavan edustajat uskovat organisaation kykyyn suunnitella ja toimia muuttuvassa ympäristössä. Keskeinen teema siinä on, että päätöksentekijät ovat myös juurtuneet omaan verkostoonsa, joka vaikuttaa sekä toiminnan tavoitteisiin että keinoihin. Lähestymistapa tuo strategioihin mukaan kytkennän kuntien erilaisiin kulttuureihin ja verkostoihin. Lähestymistapa strategiaan edustaa relativismia ja inkrementalismia päätöksenteossa eikä se ole kovin käyttökelpoinen, kuntien strategioihin perustuvassa johtamisessa.

Evolutionäärisen lähestymistavan edustajat eivät usko johdon kykyyn suunnitella ja toimia rationaalisesti. He perustavat ajattelunsa markkinoiden kilpailuprosessien synnyttämään luonnolliseen valintaan. Organisaatioiden kykyyn ennakoita ja vastata toimintaympäristön muutoksiin ei uskota. Strategioita pidetään tehottomina, jopa vaarallisina. Lähestymistapa liittyykin käytännössä markkinaehtoisii toiminta- ja ohjausjärjestelmiin.

Prosessuaalinen lähestymistapa epäilee myös rationaalisen strategian kyvykkyyttä, tavoitteiden selkeyttä ja yksiselitteisyyttä sekä strategisen johdon hallitsevaa asemaa strategioiden luomisessa (Mintzberg 1978, 1989, 1994 ja Pettigrew 1987). Johnsonin (1987) mukaan tutkimukset ovat osoittaneet, että strateginen johto ei käytännössä kontrolloi päätöksentekoa rationaalisen mallin mukaisesti. Strategista johtoa luonnehtii pikemminkin poliittinen sekamelska neuvotteluineen ja eri ryhmien välisine intressikamppailuineen. Strategiat muodostuvat käytännössä tästä prosessista (Gyert & March 1963) emergentisti (Mintzberg 1989).

Prosessuaalinen lähestymistapa ottaa lähtökohdakseen moninaisuuden ja kompleksisuuden johtamisen ja suunnittelun prosesseissa, jotka tällöin jättävät tilaa itseohjautuvuudelle. Dynaamisuuden kannalta ratkaisevaa on se, mitä tehdään tässä ja nyt. Epäselvyyden hallinnassa korostetaan organisaation sisäisten valmiuksien luomista ja tapahtuneesta oppimisesta sekä jatkuvaa kommunikaatio- ja neuvotteluprosessia. Klassisen strategian menetelmiä ei kuitenkaan hylätä vaan niiden avulla johtajat yrittävät yksinkertaistaa ja ohjata heille kompleksista maailmaa (Sotarauta 1996, 179–181).

Prosessuaalisteille sekä organisaatiot että markkinat ovat sekavia ilmiöitä. Heidän toiminnassaan on keskeistä rationaalisen homo economicuksen hylkääminen ja organisaatioiden sisäisen kompleksisuuden hyväksyminen. Heille strategia on enemmän poliittisten kompromissien kuin rationaalisen voiton maksimoinnin tulos (Whittington 1993, 22–27).

Tutkiessaan kuntien strategista johtamista Sotarauta (1996, 182–183) hylkää evolutionaarisen lähestymistavan liian passiivisena tulevaisuuden suhteen, vaikka pitääkin sitä sopeutumista korostavana vartenotettavana mahdollisuutena, ja pitää systeemistä lähestymistapaa itsestään selvänä taustalla olevana periaatteena. Hän rakensi oman niin sanotun pehmeän strategian periaatteensa prosessuaalisen lähestymistavan pohjalta. Hän pitää kuitenkin tarkastelussaan mukana myös klassiset strategiat niiden yleisyyden ja kokonaisprosessin hallinnan vuoksi. Hän näkee kummassakin lähestymistavassa omat ansansa.

Klassisen strategian ansa perustuu liialliseen uskoon siitä, että a) suunnittelu ja toteutus voidaan erottaa toisistaan, b) strategisten analyysien laatu takaa myös aiottujen strategioiden laadun, c) aiottujen strategioiden sisällön laatu takaa niiden toteutumisen, d) aiottujen strategioiden taakse on jo suunnitteluvaiheessa mahdollista rakentaa tarvittava sitoutuminen ja e) on mahdollista erottaa toisistaan yhtäältä strategit, jotka vastaavat strategioiden laadinnasta sekä toisaalta strategioita toteuttava operatiivinen taso (emt. 224).

Prosessuaalisen strategian ansa taas perustuu liialliseen uskoon siitä, että a) prosessi hakee itse suuntansa, jolloin ei kiinnitetä riittävää huomiota tulevaisuuden suuntien etsintään ja seurantaan, b) voidaan nopeasti ja joustavasti reagoida toimintaympäristön muutoksiin ilman tulevaisuuden ennakkointia ja c) alhaalla kasvaa kokonaisuutta hyödyttäviä strategioita ilman johdon huomiota (emt. 241).

Vuosituhanne vaihteessa kaupungeissa käytetty strateginen johtamismenettely korostikin jo poliittisen ja ammattijohdon vuorovaikutusta strategioiden laadinnassa ja konsernijohdon ja operatiivisen johdon vuorovaikutusta strategioiden toimeenpanossa. Tämä nosti strategioiden merkitystä johtamisessa. Tähän vaikutti myös strategioiden rakenteen ja mittareiden kehittyminen.

## Virastostrategiat ja niiden lähtökohdat

Myös virastomuotoisten organisaatioiden strategiat ja niiden lähtökohdat ovat muuttuneet. Johanson on tutkinut lähinnä valtion virastomuotoisten organisaatioiden strategioiden kehitystä. Artikkelissaan (2008) hän näkee strategianäkemyksiä erotelevina piirteinä strategian roolin, oletukset ympäristöstä, pääoman lajit, johtajan roolin, ammattiryhmien aseman ja johtajan kontrollivälineet. Niiden pohjalta hän jakaa strategioiden lähtökohdat suunnitteluperusteisiin, voimavarakeskeisiin ja suhdekeskeisiin. Lähtökohdat eroavat toisistaan em. ulottuvuuksien osalta ja muodostavat myös ajallisen jatkumon (emt. 5).

Edellä (luvussa 4.3.3) on kuvailtu strategisen johtamisen koulukuntia, joita eri lähtökohdista, soveltamisaloista ja tekniikoista johtuen on ollut todella paljon. Ajallisesti ensimmäiset perustuvat strategisen (pitkän tähtäyksen) suunnittelun yleistymiseen. Strategisen suunnittelun yhteydessä organisaation strategisesta johtamisesta on johtamisen mielestä vaikea puhua (emt. 8). Valtion hallinnossa seuraava strategiaaallon lähtökohta oli resurssilähtöinen (ks. myös Santalainen & Huttunen 1993 ja Tiili 2004). Siinä keskityttiin tunnistamaan organisaation sisäisiä menestystekijöitä, vahvuuksia ja heikkouksia, kun suunnitteluperusteinen lähtökohta painotti enemmän uhkia ja mahdollisuuksia. Inhimillinen pääoma nousi tärkeäksi pääoman muodoksi ja johtajan toiminta perustui enemmän yleisjohdon logiikkaan kuin asiantuntijaryhmien tarpeisiin. Tärkeiden voimavarojen tunnistaminen voi merkitä perusteellisia muutoksia organisaation rakenteessa. Voimavarojen väärintulkinnan mahdollisuus oli suuri ja ydinpätevyysiin keskittyvä ajattelu vaikeutti organisaation strategisen suunnan hahmottamista (Johanson 2008, 8–9).

Suhdekeskeisten strategioiden yleistyminen liittyy maailman ja organisaatioiden keskinäisyhteyksien ja verkostomaisen toiminnan kasvuun ja niiden hallinnan tarpeeseen. Hallinnan mekanismit korostavat ”pehmeitä” koordinoinnin tapoja. Strategian



tehtävänä on määritellä yhteistyösuhteiden sisältö sekä muotoilla tapoja tunnistaa sopivia yhteistyökumppaneita. Liittoutuminen on mielekästä, jos se tuottaa organisaatioille sellaisia voimavaroja, joihin sillä ei olisi muutoin pääsyä. Suhdeperusteinen näkökulma ei alistu siihen, että ympäristön ennakoimattomuuden takia organisaation pitäisi keskittyä ensisijaisesti omien sisäisten voimavarojen kehittämiseen. Sen keskeinen mahdollisuus piilee mahdollisuudessa tunnistaa omalta kannaltaan keskeiset toimijat ja kytkeytyä niihin (emt. 9 – 10).

Suhdekeskeinen lähtökohta lähestyy tässä transaktiokustannusteoriaa ja erityisesti Williamsonin artikkelissaan (1991) käsittelemää transaktioiden ja hallinnan yhteistarkastelua, jota on käsitelty edellä luvussa 3.3.3. Relatiivinen näkökulma (Dyer & Singh 1998) tarjoaa voimavarojen näkökulmasta ja osin myös transaktiokustannusnäkökulmasta poikkeavan lähtökohdan organisaatioiden väliseen kanssakäymiseen. Kanssakäymisen edut lisääntyvät, jos yhteistyökumppanit voivat olla varmoja suhteen jatkuvuudesta, kumppanien välinen vaihto on suurta, kumppanit pystyvät oppimaan toisiltaan, keskinäiset voimavarat täydentävät toisiaan ja kanssakäyminen tapahtuu epävirallisesti ilman muodollisia sopimuksia. Nämä piirteet sisältyvät viimeistä lukuun ottamatta Williamsonin artikkeliin, jossa korostetaan sopimusten merkitystä ja hybridien sopimusten erilaisuutta. Suhdekeskeisessä lähtökohdassa ja hybriditeoriassa korostuu yhteistoiminnan uutta luovien piirteiden mahdollisuus (Johanson 2008, 10).

Suhdanneperusteiset strategiat perustuvat edellä (luvussa 4.3.3) kuvattuun prosessuaaliseen lähestymistapaan ja muistuttavat Mintzbergin kuvausta strategiasta mallina. Niitä tarvitaan monitoimijakentän, eri toimintatapojen ja verkostojen hallinnassa. Ne tarjoavat mahdollisuuden julkisten organisaatioiden yhteistyön ohjaukseen. Suhdeperusteisen lähestymistavan tarve kasvaa myös palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen toimintatavan ohjauksessa, koska erilaisen yhteistyön tarve on niissäkin lisääntynyt.

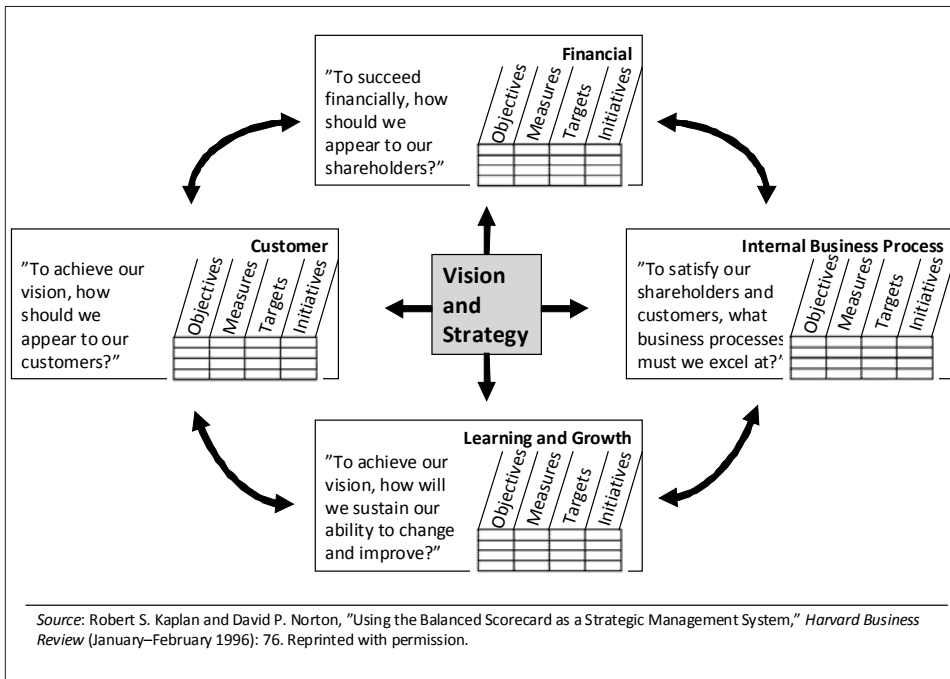
## Strategisen johtamisen näkökulmat

Vuorovaikutteisten prosessien kehittymisen lisäksi strategisen johtamisen yleistymiseen vaikutti BSC-mallin käyttöönotto diagnostisena ohjausjärjestelmänä. Malli syntyi 1990-luvun alussa, kun Kaplan ja Norton yhdessä kahdentoista yritysjohtajan kanssa loivat uudenlaisen rungon yrityksen suorituskyvyn mittaamiselle. BSC määriteltiin mittareiden joukoksi, joka antaa yrityksen johdolle nopean, mutta kattavan yleiskuvan tilanteesta. Työn systematisoidut tulokset koottiin kirjaksi (1996a), joka saavutti suuren suosion sekä yritysmaailmassa että julkisessa hallinnossa.

BSC:n perusmalliin sisältyy neljä näkökulmaa (ks. kuvio 24):

1. Mitä omistajamme meiltä odottaa? (omistajan ja rahoituksen näkökulma)
2. Missä asioissa meidän on asiakkaiden näkökulmasta katsoen ehdottomasti onnistuttava? (asiakasnäkökulma)
3. Missä asioissa meidän on oltava ylivoimaisia? (prosessinäkökulma)
4. Millä tavalla voimme jatkuvasti parantaa suorituskykyämme ja arvon tuottamista? (oppimisen ja kehittymisen näkökulma).





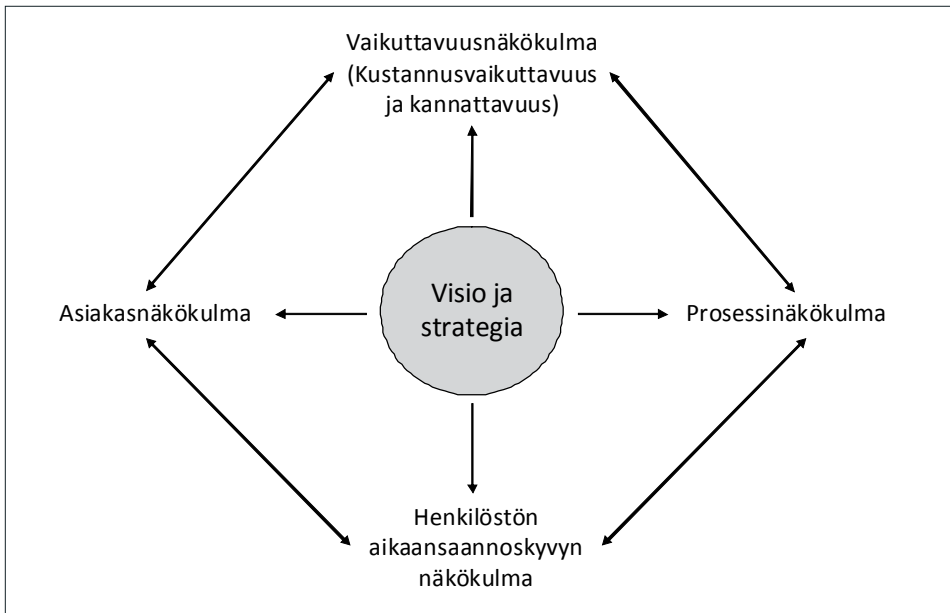
Kuvio 24. BSC-malli ja sen näkökulmat (Kaplan & Norton 1996b)

Kaplan ja Norton valitsivat neljä näkökulmaansa onnistuneiden kokemusten perusteella. He kuitenkin korostavat, että jos joku muu osa-alue, kuten työntekijät, yhteiskunta tai ympäristö, on keskeinen, se kannattaa ottaa osaksi mittaristoa. Toisaalta näkökulmia ei saa olla liikaa. Näkökulmien pohjaksi tulee ottaa sellainen logiikka, jossa eri näkökulmat nivoutuvat toisiinsa (Olve ym. 1998, 57). Tasapainotettu mittaristo koostuu toisiinsa kytkeytyvistä mittareista ja tavoitteista (Kaplan & Norton 1997, 6). Visio ja strategia ovat keskeisiä kytkeviä tekijöitä.

Yrityksissä rahoitusnäkökulma osoittaa muiden näkökulmien strategisten valintojen tuloksen. Samalla siinä määritellään monet pitkän aikavälin päämääristä ja suuri osa yleisistä pelisäännöistä ja muiden näkökulmien edellytyksistä. Yritysten BSC-mallissa kaikkien mittareiden tulee olla osatekijöitä syy-seurausketjussa, joiden lopullinen päämäärä on taloudellisen suorituskyyyn parantaminen (Kaplan & Norton 1996a, 56–62). Asiakasnäkökulmassa kuvataan, miten asiakkaan tarpeita tyydytetään, jotta asiakkaat ovat valmiita maksamaan siitä. Prosessinäkökulma liittyy prosessien suorituskyyyn, jotka vaikuttavat yritysten suorituskyyyn tyydyttää asiakkaiden tarpeet. Oppimisen ja kasvun näkökulmassa varmistaudutaan organisaation kyvystä säilyä olemassa ja sen edellyttämästä pitkä aikavälin uudistumisesta.

Kuntien BSC-malli luonnollisesti poikkeaa yritysten mallista. Lumijärvi (1999) on kehittänyt mallia kuntien tuloksellisuuden arviointiin soveltuvaksi. Hän on päätenyt kuvion 25 mukaiseen nelikenttään. Sen mukaan pitkän tähtäyksen visiot ja strategiat määrittävät palveluajatuksen ja tavoiteltavan vaikuttavuuden. Nämä puolestaan antavat tarvittavat kriteerit asiakaspalvelun, (prosessien) taloudellisuuden ja henkilöstövoiv-

mavarojen arvioimiselle. Mittaristo konkretisoi kunnallisen yksikön visioita kaikista olennaisista näkökulmista: taloudellisesta, asiakas-, prosessi-, innovatiivisuuden ja oppimisen sekä henkilöstön näkökulmasta (emt. 11–14).



Kuvio 25. Tuloksellisuuden arvioinnin perusnäkökulmat (Lumijärvi 1999)

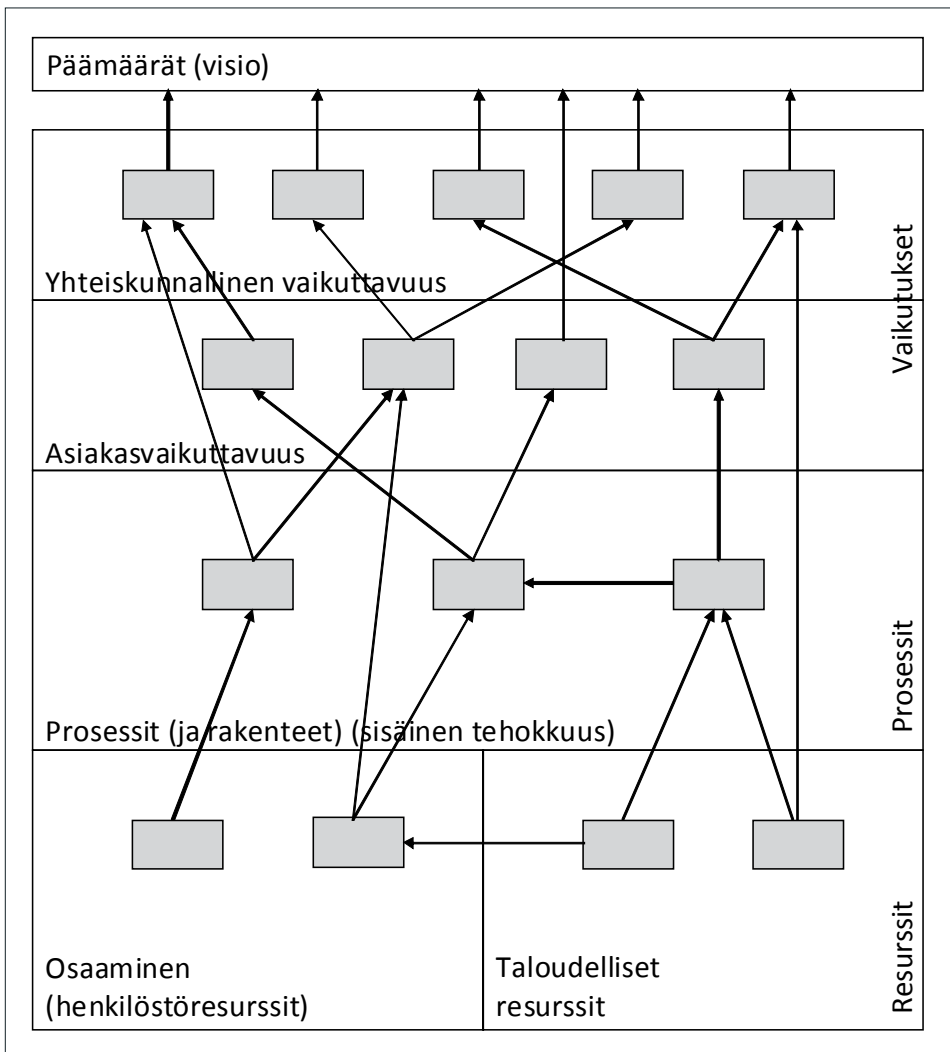
Tutkimuskaupunkien nykyiset BSC-mallit (ks. luku 4.2.2) lähtevät samankaltaisesta ajattelusta. Toiminnan päämääränä ovat halutut yhteiskunnalliset vaikutukset. Asiakasnäkökulma on palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa väline yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamisessa, koska palvelutuotanto, jolla ei ole merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, ei yleensä ole kuntien tehtävä. Palvelu- ja hallintoprosessien tehokkuus tarjoaa resurssien niukkuudesta johtuen paremmat mahdollisuudet asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen. Perustana ja pitkän aikavälin toimintaedellytyksenä kunnissa on henkilöstön osaamisen lisäksi myös taloudellisten resurssien turvaaminen, kun yrityksissä korostettiin oppimista ja kehittämistä, joilla on kilpailutilanteessa suurempi vaikutus kuin hidastempoisemmalla osaamis pääomalla.

Tutkimuskaupunkien BSC-mallit näyttävät perustuvan alkuperäisen mallin lisäksi panos-tuotosajatteluun, jossa korostetaan osaamisresursseja ja asiakasnäkökulmaa sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tampereen malli on suoraan panos-tuotosajattelun mukainen. Sen kolme näkökulmaa ovat resurssit, prosessit ja vaikutukset. Muissa kaupungeissa jaetaan resurssinäkökulmaa osaamis- ja taloudellisiin resursseihin ja vaikuttavuutta asiakas- ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Näin on päädytty 4–5 näkökulmaan.

Kaupungit näyttävät käyttävän samoja näkökulmia erilaisten toimintojen ja myös toimintatapojen ohjauksessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa, vaikka niiden toimintalogiikat olisivat erilaisia. Niiden mallit perustuvat pätehtäväksi muodos-

tuneeseen palvelujen järjestämiseen, mutta viranomaistehtävissä toiminnan perusta ei välttämättä ole osaaminen, vaan toiminnan legitimiteetti eikä asiakasnäkökulma ole niin merkittävä kuin palveluissa, mutta ympäristönäkökulma korostuu varsinkin kaavoituksessa ja ympäristövalvonnassa. Varsinaisen palvelutuotannon näkökulmat taas muistuttavat alkuperäistä BSC-mallia, jossa toiminnan taloudellisuus muodostuu keskeiseksi näkökulmaksi, kun palvelujen järjestäjä vastaa asiakas- ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Tutkimuskaupunkien palvelujen järjestämisen BSC-näkökulmat panos-tuotosajattelun mukaisesti ja strategiakartan muodossa on esitetty kuviossa 25. Siinä resurssit on kuitenkin jaettu vallitsevan käytännön mukaisesti taloudellisiin ja osaamisresursseihin ja asiakasvaikuttavuus esitetty erikseen, mutta osana yhteiskunnallisia vaikutuksia. Strategiakartassa (ks. Kaplan & Norton 2002, 77–116) osoitetaan strategisten tavoitteiden (kriittisten menestystekijöiden) keskinäisiä syy-seuraussuhteita.



Kuvio 26. Johtamisnäkökulmat ja panos-tuotosajattelu strategiakarttana

## Tuloksellisuuden arviointi ja strategisen johdon laskentatoimi

Edellä käsiteltiin tuloksellisuuden arviointia (luku 3.3.1) ja palvelujen järjestämisen ja tuottamisen kustannusten laskentaa ja sen ongelmia (luku 3.3.2). BSC-malli ainakin kohdekaupungeissa käytetyssä muodossa voi monipuolistaa tuloksellisuuden arviointia erityisesti resurssien, prosessien ja vaikutusten suhteiden osalta. Julkisessa toiminnassa tuloksellisuutta on arvioitu monipuolisemmin kuin yrityksissä, joissa pääoman tuotolla on ollut keskeinen merkitys.

Kaplan (1984, 95–98) ja Johnson ja Kaplan (1987) näkivät yritysten strategisen laskentatoimen ongelmina erityisesti lyhytjännitteisyyden, suurten organisaatioyksiköiden vaikean valvonnan, muuttuvan maailman ja johdon laskentatoimen alistaisen aseman ja keskittymisen lyhyen tähtäimen laskentaan. BSC-malli syntyi kritiikkinä tällaiseen pääoman tuotolla ohjaamiseen. Laitinen näki vuonna 1998 (s. 340) yritysjohdon laskentatoimen tulevaisuuden pääsuuntina pitkän tähtäyksen ja strategisuuden korostamisen, operatiivisen ja strategisen laskentatoimen eriytymisen, ei-taloudellisten ja laadullisten mittareiden yleistymisen, kokonaisvaltaisten suorituskykymittaristojen yleistymisen, toiminto- ja prosessipohjaisuuden korostumisen, kevyiden laskentajärjestelmien kehittymisen, jatkuvan parantamisen periaatteen yleistymisen ja strategisen laskentatoimen teorian kehittymisen.

Strategisen johdon laskentatoimen tuottaman tiedon avulla konsernijohto voi analysoida ja arvioida eri strategioita ja arvioida miten strategiat ovat toteutuneet. Eri-laisten ohjausjärjestelmien, joita kirjallisuudessa on esitetty kymmeniä, avulla johto voi ohjata toimintaa strategioiden mukaisesti. Nämä ohjausjärjestelmät on luotu erilaisin tilanteisiin ja toimintaympäristöihin ja niillä on omat heikkoutensa ja vahvuutensa. Toivanen näkee väitöskirjassaan (2001, 37 ja 70) BSC:n mahdollisuutena yhdistää eri ohjausjärjestelmien vahvuuksia, vaikka toteaakin, että strategisen johdon laskentatoimen kirjallisuus tuntuu kulkevan melko paljon strategiakirjallisuuden jäljessä.

Toimintolaskentaa myös strategisen johtamisen välineenä väitöskirjassaan tutkinut Tammi (2006, 7) toteaa yhteenvedonaan, että sen ei empiria-aineiston mukaan kuitenkaan katsota tukevan strategista johtamista. Mikäli toimintolaskennan soveltajat kuitenkin tunnistaisivat sen, että strategisia ratkaisuja tehdään kaikilla toiminnan tasolla prosessien eri vaiheissa, silloin se olisi myös strategisesti merkittävässä asemassa. Sen avulla tulosyksiköissä suunnataan voimavaroja uudestaan, kohdennetaan resursseja niin asukkaille kuin alueillekin aiempaa tarkemmin valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja samalla pystytään ennakoimaan myös tulevaa voimavarojen kulutusta, kun huomiota kiinnitetään myös prosessien käynnistäjiin eli asiakkaisiin.

Tämän tutkimuksen kohdekaupungeissa toimintolaskentaa on käyttänyt lähinnä toimialojen johto, myös strategisella tasolla. Se on ilmeisesti liian yksityiskohtainen ja työläs strategisen konsernijohton tarpeisiin. Sen sijaan strategisessa valvonnassa ja kyseenalaistamisessa se voisi olla käyttökelpoinen. Kaupunkien talousjohdolla voi olla halua sen avulla ohjata myös tuotantoprosesseja. Strategisen konsernijohton laskentatoimen malliksi näyttääkin vakiintuvan panos-tuotosajatteluun ja BSC-malliin perustuva tuloksellisuusarviointi. Sitä tarkastellaan vielä palvelujen järjestämisen toimintatapojen valinnan yhteydessä luvussa 5.3.1.

## 4.4 Yhteenvedoa: strateginen konsernijohtaminen johtamisjärjestelmänä

Tässä luvussa esitetään yhteenvedonomaaisesti vastauksia tutkimustehtävään 2: Miten tutkimuskaupunkien keskushallinnot ja niiden käyttämät johtamismenetelmät ovat muuttuneet sekä miten ja miksi (johdon näkemyksen mukaan) strategisesta johtamisesta on tullut palvelujen järjestämisen ja tuotannon keskeinen konsernijohtamisen menetelmä. Konsernijohtamista ja sen menetelmiä on edellä käsitelty varsin laajasti johtamiskäytäntöjen mukaisesti. 1990-luvun alkupuolella johtamisjärjestelmäpäätökset olivat hallinnonuudistuksia, joissa politiikalla oli keskeinen rooli. Vuosituhannen vaihteessa niihin liittyi yhä enemmän palvelutuotannon toimintatapojen koskevia taloudellisia tekijöitä. Laajanäkökulmaisella tarkastelulla haluttiin luoda kokonaiskuva asioiden ja ihmisten strategisen konsernijohtamisen suhteista eri toimintatapojen valintaan sekä sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen. Seuraavassa yhteenvedossa ja luvussa 5 näkökulmaa on tarkoitus supistaa. Strategista konsernijohtamista käsitellään seuraavissa luvuissa osana tuloksellisuusajattelua ja suhteessa toimintatapojen valintaan.

### 4.4.1 Strategisen konsernijohtamisen käsitteiden täsmennyksiä

Konsernia on tutkimuksessa pidetty myös johtamisjärjestelmänä. Johtamisjärjestelmä on yläkäsite, joka sisältää sekä johtamisen rakenteet (organisaatiot) että johtamisprosessit (-menetelmät).

#### Konserni johtamisen rakenteena

Tässäkin tutkimuksessa konserni on määritelty (Laineman 1996 mukaisesti) tuotantoorganisaatioksi, joka toimii usealla eri toimialalla ja joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä. Tulosityksiköt voivat olla joko erillisiä juridisia yksiköitä - esimerkiksi osakeyhtiöitä - tai sisäisiä tulosityksiköitä. Kuntien käytännössä ja siitä johtuen myös tässä tutkimuksessa tulosityksikköorganisaatio (Profit center) -käsitettä käytetään myös hierarkkisissa organisaatioissa, vaikka oikeampi käsite voisi olla vastuuyksikköorganisaatio (Responsibility center). Konsernirakenne muodostuu siis autonomisista tuloksistaan vastaavista yksiköistä ja erillisestä konsernijohdosta.

Konsernikäsitteitä on monia. Kuntalaissa kuntakonserni määritellään kirjanpitolain mukaisesti. Kunta on kuntakonsernin emoyhteisö. Tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yksiköiden kanssa määräysvalta. Konsernijohdolla tarkoitetaan kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajaa tai pormestaria sekä muita kunnan johtosäännöissä tarkoitettuja viranomaisia.

Konsernikäsitettä johtamisjärjestelmämielessä käytetään laajemmin. Toiminnallinen konserni käsittää tutkimuskaupungeissa kuntakonsernin lisäksi myös markkina-suuntautuneesti ohjatut liikelaitokset ja nettobudjetoidut tuotantoyksiköt. Joissakin kaupungeissa konsernirakenne -käsitettä käytetään koko kaupungin organisaatiosta, jolloin se sisältää myös autonomistuneet bruttobudjetoidut virasto-organisaatiot. Tässä tutkimuksessa niistä käytetään käsitettä konsernimainen rakenne (ks. kuviot 9

ja 20).

Konsernijohtaminen-käsitettä käytetään tutkimuskaupungeissa ja tässä tutkimuksessa laajemmin. Se sisältää toiminnallisen konsernin johtamisen lisäksi myös konsernimaisen hierarkkisen rakenteen johtamisen. Konsernijohtolla tarkoitetaan kunnanhallitusta ja -johtoa sekä erikseen määriteltyä osaa muusta kunnan keskushallinnosta. Kunnanvaltuusto on ylin konsernin päätöksentekoeelin. Konsernijohtamisjärjestelmä sisältää rakenteiden lisäksi konsernin toimintaa ohjaavat säännöt, toimintapolitiikat ja johtamismenetelmät.

### Konsernin johtamismenetelmät

Johtamismenetelmät ovat systematisoituja johtamisprosesseja. Ne poikkeavat toisistaan johtamisen eri osatekijöiden painotusten suhteen (esimerkiksi tavoite-, tulos-, laatuym. johtaminen). Strateginen johtaminen on johtamismenetelmä, joka perustuu strategioihin ja strategiseen käyttäytymiseen. Strateginen käyttäytyminen korostaa organisaation vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa ja siihen liittyvää organisaation sisäisen rakenteen ja dynamiikan muutosprosessia (Ansoff 1984).

Strateginen johtaminen on alan tutkimuksissakin osoittautunut epämääräiseksi käsitteeksi. Se on viime vuosina vakiintunut konsernijohtamisjärjestelmän yleisimmäksi johtamismenetelmäksi. Siinä kuitenkin painopiste on strategisen käyttäytymisen lisäksi tavoitteisiin ja niiden toteutumisen arviointiin perustuvassa välillisessä ohjauksessa. Konsernijohto käyttää myös operatiivisempia, keinoihin perustuvia johtamismenetelmiä.

Strateginen konsernijohtaminen on siis konserni- tai konsernimaista rakennetta käyttävä ja strategiseen johtamismenetelmään perustuva johtamisjärjestelmä. Sen keskeisimpiä ominaisuuksia ovat konsernijohtoon ja toimialojen johtoon vuorovaikutus ja ulkoista näkökulmaa ja näkökulmien tasapainoa korostava toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Tutkimuksessa tarkasteltiin lisäksi toimintatapojen, johtamisjärjestelmien ja -menetelmien vuorovaikutusta. Päätöksistä tai niiden perusteluista haettiin yhteyksiä ja niiden suuntaa toisia asiaryhmiä koskeviin päätöksiin. Johtamisen rakenteiden ja menetelmien yhteydet näyttävät yllättävän vähäisiltä, vaikka konsernimaistuneet rakenteet ja tulosjohtaminen liittyvät jossain määrin toisiinsa ja strategisen johtamisen vakiintuminen liittyi toiminnallisen konsernin muotoutumiseen. Johtamisjärjestelmien ja toimintatapojen muutosten yhteyksiä käsitellään luvussa 5 toimintamallien yhteydessä.

#### 4.4.2 Konsernin kehittyminen johtamisen rakenteeksi

1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksia leimasi usko hallinnon mahdollisuuksiin koko kunnan toiminnan ohjauksessa ja sen hajautukseen toiminnan tuloksellisuuden parantamisessa. Edellytyksenä nähtiin byrokratian aiheuttamien ongelmien vähentäminen. Valtion hallinnon kehittäminen loi edellytyksiä muutoksille. Tuloksena oli konsernimainen hallintorakenne, jossa toimialojen poliittisen ja ammattijohtoon asema vahvistui. Kaupunginhallituksen ja -johtoon asema säilyi vahvana vielä laman

aikana talouden korostuessa johtamisessa, mutta heikkeni vähitellen toimialojen hoitaessa taloutensa saneerauksia. Johtosäntö- ja budjetointimuutoksissa heikentyneitä keskushallinnon asemaa pyrittiin vahvistamaan Tampereella ja Oulussa muuttamalla apulaiskaupunginjohtajat toimialajohtajiksi ja pitämällä heidät mahdollisimman lähellä keskushallintoa. Tässä ei onnistuttu ainakaan tuotannon ohjauksen kannalta. Jyväskylässä ja Turussa annettiin hajautuksen tapahtua, mutta kaupunginjohtajan mahdollisuuksia parannettiin organisoimalla keskusvirastojen johtamisfunktiot uudestaan, kuten muissakin kohdekaupungeissa.

Johtamisen rakenteet muuttuivat 1990-luvun alun hallinnonuudistusten jälkeen varsin vähän. Lautakuntarakenne säilyi aivan viime vuosiin asti ”suurten” hallinnonuudistusten mukaisena pienin tarkistuksin. Lautakuntien asema vahvistui edelleen esimerkiksi henkilöstöhallinnossa. Hierarkkista järjestelmää kehitettiin vain vähän, eniten Jyväskylässä, jossa poistettiin byrokratian haittoja ja lisättiin asiakaslähtöisyyttä. Toimialajohtajamalli ei lisännyt keskushallinnon mahdollisuuksia ohjata ja valvoa toimintaa, vaan päinvastoin. Tampere kierrätti johtajia ja Oulu palasi takaisin uudelleen apulaiskaupunginjohtajamalliin. Keskusvirastojen toistuvilla uudelleenorganisoinneilla ja ulkoisten johtamisfunktioiden vahvistamisilla pyrittiin lähinnä vahvistamaan kaupunginjohtajan asemaa ja johtamista.

Markkinasuuntautuneet toimintatavat alkoivat yleistyä hallinnonuudistusten jälkeen, mutta ensisijaisesti laman aiheuttaman palvelutuotannon tehostamistarpeen seurauksena. Perustettuja liikelaitoksia alettiin ohjata yhtiöiden tapaan. Tilaja-tuotajamallin yleistyminen lisäsi tätä ohjausta. Syntyneen konsernirakenteen johtamista edisti myös hierarkkisen toimintatavan konsernimainen ohjaus. Konsernirakenteen ja yhtiöiden ohjaukseen kehitettiin uusia niihin soveltuvia välineitä. Konsernin voi katsoa muuttuneen johtamisjärjestelmäksi kuitenkin vasta, kun strateginen johtaminen kehittyi koko kaupunkikokonaisuuden johtamismenetelmäksi.

#### 4.4.3 Johtamismenetelmien muutoksia

Johtaminen korostui käytännössä koko 1990-luvun ajan. Tavoitejohtaminen kehittyi tulosjohtamiseksi budjetointimuutosten ja menetelmän kehittämisen seurauksena. Siitä tuli yleistyneen managerialistisen ajattelutavan perusmalli ja se korosti hallinnon ja palvelujen järjestämisen tulokellisuutta aiemman resurssipainotteisuuden asemasta. Tulosjohtamiseen sisältyi kuitenkin etenkin poliittisia tavoitteenasetteluun liittyviä ongelmia. Päätöksentekijät eivät hyväksyneet malliin sisältyvää heidän ja ammattijohdon välistä roolijakoa eivätkä sitoutuneet asetettuihin tavoitteisiin eivätkä antaneet ammattijohdon valita tavoitteiden toteuttamisen keinoja. Tulosjohtaminen jäikin välivaiheen menetelmäksi, jolla on merkitystä enää toimialojen sisäisessä johtamisessa ja keskushallintojen harjoittamassa operatiivisessa ohjauksessa. Se jätti kuitenkin merkittävät jälkensä seuraajaansa strategiseen johtamiseen.

Strategista ajattelua ja pitkän tähtäyksen suunnittelua on kunnissa ollut aina. Strateginen suunnittelu yleistyi 1990-luvun alkupuolella sen välineiden kehittyessä ja kuntien toimintaympäristön ja tulevaisuuden näkymien muuttuessa epäselvemmiksi. Strateginen suunnittelu muuttui johtamismenetelmäksi vuorovaikutteisten strategia-prosessien ja strategisen johtamisen laskentajärjestelmän kehittyessä. Perinteistä panos-

tuotosajattelua täydentävällä BSC-mallilla oli vaikutusta sekä tavoitteenasetteluun että toteutumisen ja tuloksellisuuden arviointiin. Strategioita kehitettiin myös palvelujen tuottamisen ohjausvälineiksi. Uusimmat strategiat ovat muuttuneet suunnitelmista toimintamallien suuntaan.

Johtamisen rakenteiden ja menetelmien muutokset eivät johtuneet suoraan politiikan ja toimintaympäristön muutoksista. Keskeiseksi välittäväksi tekijäksi muodostuivat palvelujen palvelutuotannon ohjausjärjestelmien muutokset. Markkinasuuntautunut toimintatapa ja hierarkian konsernimaistuminen loivat konsernin johtamisjärjestelmämielessä ja strategisen johtamisen asema vahvistui palvelutuotannon ohjauksessa. Konsernijohtamisen operatiiviset keinot näyttäisivät kuitenkin taas yleistyvän eräissä kaupungeissa talouden kiristyessä, vaikka 1990-luvun alun lamasta selvittiin osin valtaa ja vastuuta hajauttamalla.

#### 4.4.4 Konsernijohtamisen ja toimintatapojen muutosten suhteesta

Edellä johtamisjärjestelmien ja palvelutuotannon toimintatapojen muutoksia tarkasteltaessa voitiin todeta, että ne ovat vaikuttaneet toisiinsa ja että vaikuttamisen suunta on vaihdellut. Niiden välillä ei siis ilmeisesti ole loogista syy-seuraussuhdetta. Sen sijaan vaikutusten suunnan vaihtelun tarkastelu voi auttaa ymmärtämään paremmin toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien muutosten lisäksi myös toimintatapojen konsernijohtamisen muutoksia.

1990-luvun alkupuolella hallinnon muutokset olivat ensisijaisia. Tätä voidaan pitää itsestäänselvyytenä, koska palvelujen järjestämisen palvelutuotannon ohjausjärjestelmänä oli tuolloin valtaosin hierarkia. Tulosjohtaminen kehittyi hierarkian sisällä. Se sai vaikutteita yritys sektorilta, mutta ei johtunut toimintatapojen markkinasuuntautumisesta. Se oli osa yhteiskunnan managerialistista kehityssuuntaa. Hallinnonuudistukset perustuivat politiikan muutoksiin sekä hallinnon ja hierarkkisen toimintatavan tehostamistarpeeseen. Hallinnon ja tuotannon rakenteiden muuttuminen toimivallan hajautuksen seurauksena konsernimaisiksi loi kuitenkin mahdollisuuksia myös markkinasuuntautuneille toimintatavoille ja mahdollisti niiden edellyttämän johtamisen. 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksia voidaankin pitää lähes välttämättömänä edellytyksenä markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymiselle.

Konserni johtamisjärjestelmänä syntyi siis markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja strategisen johtamisen yleistymisen seurauksena. Tämä muutti rakenteita ja edellytti johtamismenetelmien kehittämistä. Strateginen johtaminen ei siis yleistynyt konsernirakenteen seurauksena. Se oli tapahtunut jo aiemmin toimintaympäristön muutosten ja hallinnan sekä yhteisöjohtamisen tarpeesta. Strateginen suunnittelu muuttui johtamismenetelmäksi vasta vuorovaikutteisten strategiaprosessien ja BSC-mittariston kehittämisen jälkeen. Tämän jälkeen välilliseen ohjaukseen perustuva strateginen johtaminen soveltui myös erilaistuneiden toimintatapojen konsernijohtamiseen.

Kohdekaupunkien uusimmissa johtamisjärjestelmä- ja toimintamallipäätöksissä on yhdistetty palvelujen järjestämisen toimintatavat, johtamisen rakenteet ja menetelmät ja strategiat yhdeksi kokonaisuudeksi. On syntynyt monimutkainen kokonaisuus, jonka käynnistävänä voimana näyttäisi olevan toimintatapojen tehostaminen ja siitä



johtuvat muutokset. Mikä on tässä kokonaisuudessa sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja asioiden ja ihmisten konsernijohtamisen suhde tuloksellisuuden kannalta? Miten nämä näkökulmat painottuvat eri ohjausjärjestelmien konsernijohtamisessa ja mikä on strategioiden tehtävä tässä kokonaisuudessa?

Toimintatapojen valinta ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinta ovat poliittisesti keskeisiä, mutta vaikeasti hallittavia kysymyksiä. Miten näin monimutkaista kokonaisuutta ohjataan poliittisesti? Pitääkö poliittista johtoa vahvistaa? Miten toimintatapojen tuloksellisuus ja valinta yhdistetään niiden hallintaan? Mikä on konsernijohtamisen ja strategioiden rooli tässä kokonaisuudessa? Seuraavassa luvussa 5 tarkastellaan tätä problematiikkaa tutkimuskaupunkien käytäntöjen ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta.

## 5 Hybridiorganisaation ja sen konsernijohtamisen muotoutuminen

Edellä luvussa 3 tarkasteltiin tutkimustehtävää 1 eli hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan muutoksia ja luvussa 4 strategisen konsernijohtamisen muutoksia. Nämä ilmiöt olivat vielä 1990-luvulla ainakin päätöksenteossa erillisiä. Vuosikymmenen alkupuolen hallinno uudistuksissa (ja aiemminkin) oli palvelutuotannon tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvää retoriikkaa, mutta päätöksistä toteutuivat vain organisaatioita ja johtamista koskevat muutokset. Painopiste siirtyi vuosikymmenen lopulla palvelutuotannon toimintatapojen muutoksiin, mutta niitä koskevat päätökset tehtiin erillisinä eikä niihin liittynyt konsernijohtamista koskevia muutoksia. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen vaikutti toki johtamiseen esimerkiksi konserniohjeiden hyväksymisen kautta, mutta ilmiöinä ne jäivät erillisiksi. Hallinno uudistuksilla oli merkittävämpi vaikutus toimintatapojen valintaan kuin päinvastoin.

Hybridiorganisaatiosta ja sen konsernijohtamisesta omana ilmiönään voidaan puhua vasta vuosituhatosen vaihteen jälkeen, vaikka Oulun YPK-päätöksessä (1999) oli jo eri toimintatapojen konsernijohtamista koskevia kohtia. Vähitellen yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin ja kilpailtujen ostopalvelujen yleistyessä sekä konsernijohtamisen kehittyessä syntyi uusi ilmiö, jota käsitellään tässä luvussa. Hybridio rganisaatioiden konsernijohtamisen taustalla oli toimintatapojen muutosten lisäksi konserniajattelu ja strategisen johtamisen kehittyminen. Sen keskeisenä tavoitteena oli selkeyttää toimintatapojen valintaa ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaa. Tämä kokonaisuus konkretisoitui 2000-luvun alkupuolen toimintamalli- ja johtamisjärjestelmäpäätöksissä. Tässä luvussa tarkastellaan tätä kokonaisuutta, mutta johtamisen osalta suppeammasta näkökulmasta kuin luvussa 4. Hybridio rganisaation konsernijohtamista käsitellään vain varsinaisen palvelutuotannon osalta eikä esimerkiksi palvelujen järjestämisessä, joka on poliittisesta järjestelmästä johtuen pääosin hierarkkista. Tarkastelun tuloksia ei siis voida soveltaa konsernijohtamiseen sinänsä.

### Palvelutuotannon konsernijohtaminen

Vaikka palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen tai hybridio rganisaation konsernijohtamisen omana ilmiönään voi katsoa syntyneen vasta vuosituhatosen vaihteessa, ovat kuntien keskushallinnot aina ohjanneet palvelujen järjestämisen lisäksi myös varsinaista palvelutuotantoa. 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin valtio nähtiin hyvinvointipalvelujen järjestäjänä ja kunnat niiden tuottajina, kuntien keskushallinto ohjasi hyvinkin yksityiskohtaisesti niiden tuotantoa. Tämä tapahtui sektori- ja kuntasuunnitelmien sekä yksityiskohtaisten budjettien ja säännösten avulla. Ohjaus ei

ollut strategista. Tämä tehtävä kuului valtiolle. Valtion ohjaus kuitenkin heikkeni ja melkein loppui 1990-luvun lainsäädäntö- ja hallintouudistusten seurauksena.

Myös kuntien keskushallintojen harjoittama palvelutuotannon, yleensä operatiivinen, ohjaaminen heikkeni oleellisesti 1990-luvun alkupuolella erityisesti kohdekaupunkien tyyppisissä kunnissa. Ohjaus muuttui konsernimaiseksi hallinnonuudistusten, erityisesti päätösvallan delegoinnin seurauksena. Lautakuntien ja toimialojen johdon, yleensä operatiivinen, ohjaus puolestaan vahvistui. Keskushallinnon ohjausta pyrittiin monissa kunnissa vahvistamaan toimialajohtajamallin avulla ja joissakin kaupungeissa vahvistamalla kaupunginjohtajien ja keskusvirastojen asemaa. Näissä toimenpiteissä ei yleensä onnistuttu. Palvelutuotannon ”strategista” johtamista pyrittiin kehittämään valtuustojen tai hallitusten hyväksymien ohjelmien tai osastrategioiden avulla, mutta tässäkin ei onnistuttu kovin hyvin. Ohjaus tapahtui edelleen resurssien (budjettimäärärahojen ja investointien) kautta ja kohdistui pääosin palvelujen järjestämiseen, ei tuottamiseen. Keskushallinto pyrki myös lisäämään ohjaustaan erilaisten strategisten hankkeiden ja projektien avulla sekä valvontaa tehostamalla. Pienemmissä kunnissa keskushallinnon harjoittama palvelutuotannon ohjaus oli suurempaa ja säilyi vahvempana.

Vaikka liikelaitosten ohjaus oli väljempää kuin virastomuotoisen toiminnan, liikelaitosten uudelleenperustaminen ja niiden laskentajärjestelmien kehittäminen loivat mahdollisuuksia myös niiden tuotantotoiminnan ohjaukseen. Pääoman tuotto tavoitteiden ja toiminnan rahoitusperiaatteiden määrittely ja yksittäisten merkittävien investointipäätösten tekeminen muuttivat liikelaitosten ja yhtiöidenkin tuotannon ohjauksen selkeämmäksi kuin virastojen alaisen tuotantotoiminnan ohjaus oli. Tuotannon konsernijohtaminen alkoi muotoutua. Yhtiöiden ohjaus esimerkiksi konserniohjeilla oli joskus hyvinkin yksityiskohtaista. Liikelaitosten ja yhtiöiden konserniohjaus läheni toisiaan.

1990-luvun loppupuolella tapahtui kohdekaupungeissa palvelutuotannon ohjauksen kannalta kolme merkittävää muutosta, joiden yhteisvaikutuksena voidaan sanoa syntyneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen. Nämä olivat 1) markkinasuuntautuneen toiminnan yleistyminen, hybridiorganisaation muotoutuminen ja organisaation rakenteen muuttuminen entistä konsernimaisemmaksi, 2) kaupunkien keskushallintojen muuttuminen konsernihallinnon suuntaan ja 3) strategisen johtamisen kehittäminen konsernijohdon menetelmäksi paitsi palvelujen järjestämisen myös niiden tuotannon ohjauksessa. Vasta näiden muutosten jälkeen voidaan puhua palvelutuotannon strategisesta konsernijohtamisesta tai hybridiorganisaation konsernijohtamisesta.

### Tutkimustehtävän 3 täsmentäminen

Tutkimustehtävä 3 muotoiltiin aluksi (ks. s. 5–6) seuraavasti: miten markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen ja omaksuttu strateginen johtamismenetelmä ovat muuttaneet palvelutuotannon toimintatapojen konsernijohtamista. Tutkimustehtävä perustui tutkimustehtävään 1 (hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan muutoksiin, luku 3) ja tutkimustehtävään 2 (kaupunkien keskushallintojen ja niiden käyttämien johtamismenetelmien muutoksiin, luku 4).

Luvussa 3 todettiin markkinasuuntautuneen toimintatavan ja erityisesti yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin yleistyneen. Toinen keskeinen johtopäätös oli hybridioorganisaation muotoutuminen eri toimintatapojen muutosten seurauksena. Luvun 4 keskeinen johtopäätös taas oli konsernirakenteen muotoutuminen ja strategisen johtamisen kehittyminen myös palvelujen järjestämisen ja tuotannon konsernijohtamisen menetelmäksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan sekä hierarkkisia että markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Toimintatapojen valinta ja konsernijohtamisen muutokset osoittautuivat oletusten mukaan erillisiksi ilmiöiksi, jotka kuitenkin ovat vaikuttaneet toisiinsa. Vaikutusten suunta on vaihtunut eri aikoina ja tilanteessa. Tämän vuorovaikutuksen seurauksena voi katsoa syntyneen kolmannen tutkittavan ilmiön, jota voidaan kuvata sekä palvelutuotannon strategisena konsernijohtamisen muutoksena että hybridioorganisaation ja sen konsernijohtamisen muotoutumisena.

Tulosten perusteella voitiin tutkimustehtävä 3 täsmentää muotoon: mikä on ollut toimintatapojen muutosten seurauksena muotoutuneen hybridioorganisaation ja sen konsernijohtamisen muutosten suhde toisiinsa? Sitä voidaan täsmentää lisäkysymyksillä. Onko hybridioorganisaation muotoutuminen vaikuttanut palvelutuotannon konsernijohtamiseen? Mikä on ollut toimintatapojen valinnan ja hybridioorganisaation hallinnan suhde muutoksissa ja vastaako muotoutunut konsernijohtaminen hybridioorganisaation asettamia vaatimuksia?

Uudelleen muotoiltu tutkimustehtävä käsittelee samaa ilmiötä toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutosten vaikutusta toisiinsa ja palvelutuotannon konsernijohtamiseen. Tarkastelunäkökulmaa on kuitenkin täsmennetty toimintatapojen valintaan ja sen pohjalta syntyneen hybridioorganisaation hallintaan ja niiden vaikutuksiin toisiinsa. Sen pohjalta tarkasteltiin samaa empiiristä aineistoa (luku 5.2), mutta se muutti jossain määrin ilmiön tulkintaa (luku 5.4) ja johtopäätöksiä (luku 6.1.3).

Tätä tutkimustehtävää tarkastellaan edellisten lukujen 3 ja 4 pohjalta. Näkökulmaa supistetaan palvelutuotannon konsernijohtamiseen eikä voida soveltaa strategiseen tai konsernijohtamiseen sinänsä. Tarkastelussa joudutaan toistamaan edellisten lukujen johtopäätöksiä. Se pyritään tekemään pelkistetyksi ja toistamatta niissä esitettyjä lähdeviittauksia.

Keskeisiksi tarkastelun kohteiksi valittiin hybridioorganisaation muotoutumisen osalta toimintatapojen valinta ja niiden tuloksellisuus. Hybridioorganisaation konsernijohtamisen muutoksia taas tarkasteltiin toimintatapojen hallinnan sekä sen ja valinnan (tuloksellisuuden) tasapainon kannalta. Tällöin tarkastellaan erityisesti kaupunkien toimintamallipäätöksiä (luku 5.2.3). Niiden keskeisiä elementtejä ovat strategiat, toimintatapojen valinta ja johtamisjärjestelmien kehittäminen. Lähtökohtana on se, että kohdekaupunkien palvelutuotanto-organisaatioita voidaan pitää määritelmän mukaisina hybridioorganisaatioina, joissa käytetään useita palvelutuotannon ja -hankinnan ohjausjärjestelmiä rinnakkain.

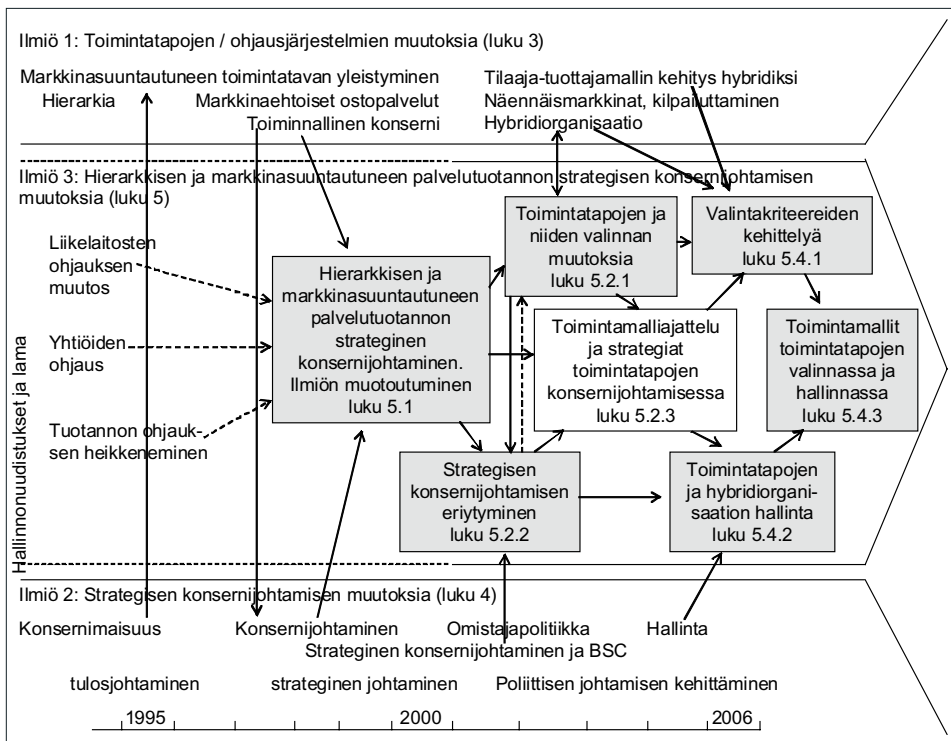
## Luvun 5 rakenne

Tämä luku 5 ei kuitenkaan ole yhteenveto edellisestä luvusta, vaan tässä tarkastellaan myös syntynyttä uutta ilmiötä. Edellisten lukujen tarkastelunäkökulmaa supistetaan vain palvelutuotannon toimintatapojen valintojen seurauksena muotoutuneen hybridi-

organisaation konsernijohtamiseen. Tarkastelun fokus on ohjausjärjestelmien valinnassa ja hallinnassa sekä niiden suhteessa tuloksellisuuden kannalta (ks. kuvio 2).

Tutkimustehtävän 3 käsittely ja luvun 5 rakenne ilmenevät oheisesta kuvasta (vrt. kuvio 3 s. 8). Sen avulla voidaan tarkastella myös tutkittavan ilmiön suhdetta edellisissä luvuissa tarkasteltuihin ilmiöihin.

Luvussa 5.1 tarkastellaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen tilannetta vuosituhannen vaihteen tienoilla. Tämä muodostaa lähtökohdan tällä vuosituhannella tapahtuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutosten tarkastelulle. Luvussa 5.2.1 käsitellään yhteenvedonomaaisesti luvussa 3 kuvattuja toimintatapojen muutoksia viime vuosina. Luvussa 5.2.2 tarkastellaan (luvun 4 pohjalta) hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen muutoksia ja eriytymisyrityksiä viime vuosina. Luvussa 5.2.3 yhdistetään näiden muutosten tarkastelu ja selvitetään, miten konsernijohto on hallinnut niitä toimintamallijattelun avulla. Luvussa 5.2.4 täydennetään empiiristä aineistoa vielä johdon haastattelujen avulla.



Kuvio 27. Tutkittavien ilmiöiden suhteita ja luvun 5 rakenne

Luvussa 5.3 tarkastellaan tutkimuskirjallisuuden pohjalta toimintatapojen valintaa ja siihen liittyvää tuloksellisuuden arviointia (5.3.1) ja eri toimintatapojen hallintaa hybridiorganisaation konsernijohtamisessa (5.3.2). Luvussa 5.3.3 yhdistetään em. tarkastelut tasapainoajattelun pohjalta. Luvussa 5.4.2 tehdään yhteenvetoa ohjausjär-

jestelmien valinnasta ja luvussa 5.4.3 hybridioorganisaation hallinnasta. Luvussa 5.4.4 hahmotellaan toimintamallijattelun pohjalta toimintatapojen tuloksellisuuden ja hallinnan tasapainoa.

## 5.1 Tilanne vuosituhannen vaihteessa

### 5.1.1 Hybridioorganisaatio ja konsernirakenne toimintatapojen muutosten seurauksena

#### Hybridioorganisaation syntyminen

Palvelujen järjestämisen toimintatapojen tilanne oli kohdekaupungeissa varsin samankaltainen vuosituhannen vaihteessa. Tilaja-tuottajamalli oli yleistymässä ja muuttumassa toimialojen sisäisestä konsernin sisäiseksi malliksi. Liikelaistosten määrä oli lisääntynyt ja vireillä oli useiden uusien perustaminen erityisesti teknisellä sektorilla ja tukipalveluissa. Markkinasuuntautuneesti ohjatusta palvelutuotannosta oli syntymässä oma yhteistyöhön perustuva toimintatapsa perinteisen hierarkkisesti ohjatun palvelutuotannon rinnalle.

Myös markkinaehtoisesti hankittujen ostopalvelujen määrä oli kasvussa. Sitä tapahtui jossain määrin tilaja-tuottajamallin seurauksena, mutta ennen kaikkea uusia ja laajenevia palveluja ostettiin ulkopuolisilta tuottajilta. Kuntien talouden vahvistuessa ostopalvelut lisääntyivät erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Vuosina 1997–2001 kasvu oli keskimäärin 13,6 % vuodessa. Vähäisintä se oli tiukasti normiohjatuiissa päivähoitossa ja vanhusten laitospalveluissa (4–5 %) ja suurinta muissa vanhusten ja vammaisten palveluissa (n. 19 %) (Kuntaliitto 2003, 9). Kohdekaupungissa ostopalvelut lisääntyivät toimialojen johdon toimesta ja vähemmän kuin kunnissa keskimäärin. Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttamisosaamisen kasvu tekivät palvelujen hankinnasta oman organisaation ulkopuolelta selkeämmin markkinaehtoisempaa toimintaa.

Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisen perusteluna nähtiin ennen kaikkea palvelujen tuotannon ja hankinnan tehostaminen (sisäinen tehokkuus). Toiminta muuttui markkinaehtoiseksi siellä, missä oli a) toimivat markkinat, b) ei syntynyt irtisanomisongelmia ja c) palvelutuotannon tuotannontekijöiden käyttöä eivät rajoittaneet tiukat normit tai sidotut investoinnit. Yhteistyöhön perustuva tilaja-tuottajamalli taas yleistyi toiminnoissa, joissa a) tarvittiin kannustimia, mutta kilpailuttamista ei haluttu henkilöstöpoliittisista syistä, b) toiminnan kehittämistarve edellytti tilajien ja tuottajien yhteistyötä ja c) tuotannontekijöiden käyttö oli kohtalaisen rajoitettua. Hierarkkinen toimintatapa taas säilyi erityisesti tiukasti säädellyissä palveluissa.

Oman organisaation tuottamien palvelujen osuus oli supistunut, mutta edelleen hierarkkinen toimintatapa oli vallitseva erityisesti hyvinvointipalveluissa. Tämän tuotannon ohjaus oli koko 1990-luvun ajan muuttunut entistä konsernimaisemmaksi. Muutosten seurauksena kohdekaupunkeihin oli syntynyt hybridioorganisaatio, jossa oli kolme vahvaa ohjausjärjestelmää: hierarkia, yhteistyöhön perustuva tilaja-tuottajamalli ja markkinat (ks. kuvio 18). Myös näiden ohjausjärjestelmien konsernijohtaminen oli alkamassa eriytyä esimerkiksi Oulun YPK-mallin käyttöönotossa.

## Hybridiorganisaatio ja sen konsernijohtaminen

Hybridiorganisaatiolla tarkoitetaan sellaista organisaatiota, jossa ilmenevät samaan aikaan kaikki kolme ohjausjärjestelmää eli markkinat, hybridit tai verkostot ja hierarkiat (ks. Mitronen 2002, 21). Bradach ja Eccles (1989) kutsuvat hybridiorganisaatiota monimuotoiseksi ohjausjärjestelmäksi, jossa erillisiä organisatorisia kontrollimekanismeja käytetään samanaikaisesti samaan toimintoon samassa yrityksessä. Powell (1990) pitää useimpia organisaatioita hybrideinä. Siinä ovat käytössä kaikki kolme hänen määrittelemää perusohjausjärjestelmää: markkinat, verkostot ja hierarkiat.

Ohjausjärjestelmäteorian taustalla on ajatus, että eri tilanteisiin ja yritysten tarpeisiin on olemassa optimaalinen ohjausjärjestelmä (Williamson 1991, 1993, 1996). Optimaalisuus ilmenee tehokkuutena ja menestymisenä markkinoilla. Edellä luvuissa 3.3.3 ja 3.3.4 on tarkasteltu eri ohjausjärjestelmien tehokkuutta ja valintaa. Hybridiorganisaation johtamisen toinen lähtökohta on, että eri ohjausjärjestelmien johtaminen on erilaista. Markkinoilla toimimista johdetaan eri tavoin kuin sisäistä organisaatiota. Yhteistyöhön perustuvan monitoimijaisen verkoston tai bilateraalisin hybridin johtaminen taas poikkeaa perusjärjestelmien johtamisesta ja jossain määrin myös toisistaan.

Konsernijohdon keskeiset tehtävät hybridiorganisaatioissa liittyvät siis ohjausjärjestelmien valintaan ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaan konserniedun mukaisesti. Hybridi- ja verkostoajattelun mukaan ohjausjärjestelmän valintaan ja käyttökelpoisuuteen vaikuttavat toimintaympäristön ulkoiset ja organisaation sisäiset voimat ja toimintaolosuhteet. Sisäiset voimatekijät perustuvat joko intresseihin tai normeihin ja ulkoiset voimatekijät erityisiin tai yleisiin olosuhteisiin. Näin määritellen saadaan selville eri tilanteet, joihin eri ohjausjärjestelmät parhaiten sopivat (Häkanson & Johanson 1993, 45)

Konsernijohdon on pystyttävä myös hallitsemaan muodostunutta monijärjestelmäistä kokonaisuutta, hybridiorganisaatioita. Strateginen johtaminen alkoi vuosituhannen vaihteessa muodostua hallinnan menetelmäksi. Hybridiorganisaation hallintaa ja ohjausjärjestelmien valintaa käsitellään teoreettisella tasolla tarkemmin luvussa 5.3.

## Hybridiorganisaation konsernirakenne ja -johto tutkimuskaupungeissa

Ovatko konsernirakenne ja hybridiorganisaatio sitten kuntaorganisaatioissa saman asian eri puolia? Molemmat liittyvät markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymiseen ja molempien hallintaan sovelletaan käytännössä samaa menetelmää, strategista johtamista. Konsernirakenteen katsotaan kuitenkin liittyvän organisaation monitoimialaisuuteen ja organisaation perustana olevien tulosityksiköiden autonomisuuteen (ks. luku 4.3.2). Hybridiorganisaation perustana ovat puolestaan erilaiset ohjausjärjestelmät. Tulosityksiköitä ei kuitenkaan organisoida yleensä ohjausjärjestelmien vaan toimialojen mukaan. Samassa tulosityksikössä tai -ryhmässä voidaan käyttää useita ohjausjärjestelmiä, nekin voivat olla siis hybridiorganisaatioita. Kuntien organisaatioissa kuitenkin markkinasuuntautuneet toiminnot on usein organisoitu liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi, mutta niissäkin on hierarkkisesti järjestettyjä toimintoja. Hierarkkisesti ohjatuissa virastoissa, joissa palvelutuotanto pääosin hoidetaan oman organisaation

toimesta, on paljon markkinaehtoisesti järjestettyä palvelujen ostoa. Konsernirakenne ja hybridiorganisaatio ovat siis eri asioita, vaikkakin osittain päällekkäisiä.

Hybridiorganisaatioita ja konsernirakennetta yhdistää kuitenkin konsernijohto, jonka tehtävät ovat pääosin samat molempien johtamisessa. Yleisellä tasolla se voidaan määritellä sekä organisaatorakenteen että ohjausjärjestelmien valinnaksi ja hallinnaksi. Sisällöllisesti ne poikkeavat toisistaan. Niiden teoreettinen pohjakin on eri. Organisaation rakenne pohjautuu hallintotieteelliseen ajatteluun ja ohjausjärjestelmän valinta instituutioiden taloustieteeseen. Konsernijohtoa ja sen käyttämää strategista johtamista sovelletaan kuitenkin sekä konsernirakenteen että hybridiorganisaation johtamiseen. Kun puhutaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamisesta, on kysymys riittäväällä tarkkuudella hybridiorganisaation konsernijohtamisesta.

Hybridiorganisaation konsernijohdon tehtäviin kunnissa kuuluu siis sekä monialaorganisaation toimialojen (tulosityksiköiden tai -ryhmien) strateginen konsernijohdaminen että palvelutuotannon ohjausjärjestelmien konsernijohtaminen (valinta ja hallinta) konserniedun turvaamiseksi. Tämän tutkimuksen kohdekaupungit painottivat jo vuosituhannen vaihteessa näitä tehtäviä eri tavoin.

Kaupunkien toimialojen rakenne oli säilynyt 1990-luvun alkupuolen suurten muutosten jälkeen lähes sellaisenaan. Lautakunta- ja virastorakenne muuttui vain vähän. Liikelaitosten yleistyminen oli vuosikymmenen loppupuolen merkittävin muutos, mutta sekin näkyi toimialarakenteessa vain silloin, kun niistä tuli itsenäisiä oman luottamushenkilöelimensä alaisia organisaatioita. Myös yhtiöiden lisääntyminen muutti kaupunkien organisaatioita hybridiorganisaation suuntaan. Vaikka toimialajako ei muuttunutkaan, alkoivat konsernijohdon rakenne ja johtamismenetelmät muuttua vuosituhannen vaihteessa. Ensin tämä tapahtui Oulun YPK-mallin hyväksymisen yhteydessä, kun toimialajohtajista tuli ensisijaisesti hybridiorganisaation eri ohjausjärjestelmien johtamisesta vastaavia apulaiskaupunginjohtajia. Johtamisen muutokset liittyivät siis kiinteästi toimintatapojen muutoksiin.

### 5.1.2 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon eriytymisen ja yhdenmukaisuuden paineista

Palvelutuotannon järjestämisen toimintatavat olivat siis vuosituhannen vaihteessa eriytyvässä markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyessä. Miten kaupunkien konsernijohto hallitsi tällöin eriytymiskehitystä ja syntyneitä hybridiorganisaatioita? Miten omaksuttu strateginen konsernijohtaminen soveltui ja mukautui tämän eriytymiskehityksen hallintaan?

Eri toimintatapojen johtamismenetelmät olivat yhdenmukaisia vielä vuosituhannen vaihteessa. Strateginen johtaminen muuttui yhdenmukaiseksi sekä kaupunkien kesken että kunkin kaupungin sisällä. Painopiste oli koko kaupunkia koskevissa (konserni)strategioissa. Hierarkkisten toimintojen virastostrategiat ja markkinasuuntautuneiden toimintojen strategiat perustuivat konsernistrategioihin ja jopa niiden BSC-näkökulmat olivat samat ja perustuivat kuntia varten kehitettyyn malliin.



## Strategisen konsernijohtamisen kehittyminen palvelujen järjestämisen ja tuotannon johtamismenetelmäksi

Strateginen johtaminen omaksuttiin tutkimuskaupunkeihin 1990-luvun loppupuolella toimintaympäristön ja tulevaisuuden hallinnan menetelmäksi. Vuosituhannen vaihteessa se kehittyi lähinnä vuorovaikutteisten strategiaprosessien, BSC-mallin ja osa- ja hallintokuntien strategioiden yleistymisen myötä palvelujen järjestämisen ja myös tuotannon konsernijohtamisen menetelmäksi. Strategioilla tosin ohjattiin enemmän palvelujen järjestämisen sisältöä ja vain vähän toimintatapojen valintaa. Näitä muutoksia on toisessa tutkimusraportissa ja edellä (4.2) kuvattu yksityiskohtaisemmin.

Strateginen johtaminen kehittyi myös konsernirakenteen ja sen autonomistuvien hierarkkisten tulosyksiköiden tai -ryhmien ohjausmenetelmäksi. Näiden ohjaus muuttui välillisemmäksi ja tavoitteenasetteluun perustuvaksi. Koko kaupungin strategioissa oli kuitenkin vähän palvelutuotannon ohjausta koskevia tavoitteita. Sen vuoksi kehitettiin osastrategioita, joilla pyrittiin ohjaamaan myös tuotantoa. Haastatteluissa strateginen johtaminen nähtiin erityisesti ylimmän poliittisen johdon menetelmäksi toimialojen ja ammattijohdon ohjauksessa.

Strateginen johtaminen muodostui BSC-mallin ja tarkastuslautakuntien toiminnan kehittymisen myötä myös keskeiseksi tekijäksi toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa. Strategioiden tavoitteista pyrittiin luomaan monia johtamisnäkökulmia sisältäviä ja sisäisesti loogisia niin, että ne tukivat haluttujen (yhteiskunnallisten) vaikutusten saavuttamista. Strategioiden avulla pyrittiin siis sekä ulkoisen tehokkuuden (kustannusvaikuttavuuden) että sisäisen tehokkuuden (taloudellisuuden tai tuottavuuden) parantamiseen. Tätä kautta ne synnyttivät valintakriteereitä myös toimintatapojen valintaan. Kuntien johtamisessa ei tuloksellisuutta voida käytännössä arvioida kustannusvaikuttavuudella yleensä, vaan erikseen asetettujen tavoitteiden vaikuttavuudella ja kustannustavoitteiden saavuttamisella. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi vaatisi vaikeita erillistutkimuksia eikä vaikutusten ja toimenpiteiden yhteyttä saada niissäkään yleensä selvitettyä.

Strateginen konsernijohtaminen jatkoi siis kunnallishallinnolle tyypillistä yhdenmukaisten johtamismenetelmien ja -välineiden perinnettä. Virastojen, liikelaitosten ja jopa yhtiöiden strategiat pyrittiin laatimaan konsernistrategiaan perustuviksi yhteisten strategiaprosessien puitteissa. Tämä yhdenmukaisuuden paine näkyi myöhemminkin erityisesti Jyväskylässä ja Tampereella. Edellisessä se perustui hierarkkiseen toimintojen ohjaukseen, mutta Tampereella koko ohjaus muuttui yllättäen tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi. Turussa ja etenkin Oulussa hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toiminnan konsernijohtamisen eriytymispaineet olivat vahvemmat.

## Markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamisen eriytymispaine

Yhtiöiden ja liikelaitosten konserniohjauksen kehittämisen tarve ja ensimmäiset toimenpiteet olivat syntyneet 1990-luvun loppupuolella ennen kuin palvelutuotantoa alettiin ohjata strategioiden avulla. Konserniohjekäytäntö yleistyi myös tuolloin. Ensimmäiset liiketoiminta- ja omistajastrategiat syntyivät vasta tämän vuosikymmenen

alussa. Niissä otettiin ensisijaisesti kantaa siihen, mitä tuotantotoimintaa harjoitetaan yhtiö, liikelaitos-, tai nettobudjetointimuodossa. Toinen keskeinen sisältökysymys koski omistuksia ja yhtiöihin ja liikelaitoksiin sidotun pääoman tuottoa.

Vaikka yhtiöitä ja liiketoimintaa ohjaavat strategiat laadittiinkin konsernistrategioihin perustuen, samankaltaisen prosessin tuloksena ja muodoltaan samankaltaisina, poikkesivat ne luonteeltaan sekä konserni- että muista osastrategioista. Niiden keskeinen näkökulma oli toiminnan taloudellisuus ja vaikutukset omistajille, kun konserni- ja palvelustrategioissa se oli yhteiskunnallinen tai asiakasvaikuttavuus. Liiketoimintastrategioiden johtamisnäkökulmat alkoivat muutoinkin muistuttaa alkuperäistä BSC-mallia, joka poikkesi koko kaupungin strategioihin kehitetystä kunnille sovelletusta mallista.

Markkinasuuntautuneen palvelutuotannon ohjausorganisaatiot alkoivat myös eriytyä. Tampereella kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto muuttui konsernijaostoksi vuoden 1997 alusta. Turussa vastaava muutos tapahtui vuoden 2003 alussa. Tampereella oli liiketoiminnasta vastannut toimialajohtaja ja Turussa toinen apulaiskaupunginjohtaja vastasi liiketoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Oulussa toinen apulaiskaupunginjohtajista vastasi ensisijaisesti palvelujen järjestämisestä ja toinen tuotannosta. Jyväskylässä vastaavankaltainen muutos liiketoiminnan osalta tapahtui hieman myöhemmin. Molemmissa kaupungeissa kaupunginhallitukset ohjasivat sekä hierarkkista että markkinasuuntautunutta palvelutuotantoa.

### **Markkinasuuntautuneen toimintatavan omistajaohjauksen alkuvaiheita**

Omistajapolitiikka -käsite ilmestyi tutkimuskaupunkien johtamisen välineistöön Tampereen hallinnonuudistuspäätöksessä (kv 1.4.1992). Se liittyi tarpeeseen ohjata ja valvoa paremmin lisääntyneitä yhtiöitä. Kaupunginhallitukseen perustettiin liiketoimintajaosto, jonka tehtäväksi määriteltiin kaupungin päätösvallassa olevien yhteisöjen, kaupungin liikelaitosten ja sisäisen palvelutoiminnan yksiköiden ohjaus ja valvonta.

Omistajapolitiikan sisältöä yritettiin määritellä päätöstä seuranneessa tomutusprosessissa. Siinä laadittua luonnosta (2.5.1994) ei ilmeisesti käsitelty päätöksentekoorganisaatioissa, mutta se ohjasi ainakin jaoston toimintaa. Sen omistajapolitiikan yleisissä periaatteissa määriteltiin yrityksen omistusajatus, omistajavallankäyttöön liittyvät tekijät, omistajafunktion hyvän toimivuuden ehdot, omistajien edustajien toiminta hallintoelimissä ja omistajan kokonaisintressi. Omistajapolitiikan periaatteita tarkennettaessa yhteisöt ryhmiteltiin omistajaintressin mukaisesti, määriteltiin yhtiöittämisen periaatteet ja kaupungin yhteisöiltään edellyttämät taloudellisuustavoitteet. Siinä todettiin myös, että yhteisöjen perusolemus määrittää konsernisäännöllä ja että liiketoimintajaosto on pääasiallista omistajavaltaa käyttävä luottamushenkilöelin. Tampereen omistajapolitiikan soveltamisala jäi aiottua suppeammaksi, kun sisäisen palvelutoiminnan yksiköitä syntyi tilaaja-tuottajamallista luopumisen vuoksi aiottua vähemmän.

Turun kaupunginhallitus teki 3.4.1995 päätöksen menettelytavoista kaupungin omistajapolitiikassa. Sen taustana olivat Tampereen ja Helsingin tekemät päätökset ja määrittelyt. Päätös koski liiketoimintayhteisöjen omistajaohjauksen ja yhteisöjen omistajavallankäytön oikeuksia ja tehtäviä. Päätöksessä annettiin omistajaohjaus

kaupunginhallituksen tehtäväksi ja omistajavallankäyttö liikelaitosten osalta niiden toimialaan parhaiten liittyvän lautakunnan tehtäväksi. Lisäksi todettiin, että kaupunginhallitus on kaupunkikonsernin konsernihallitus ja kaupunginjohtaja konsernin toimitusjohtaja osakeyhtiölain tarkoittamassa mielessä. Käytännön omistajapolitiikka ja liikelaitosten omistajaohjaus ja -valvonta siirtyivät vuoden 1997 alusta kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston tehtäviksi.

Jyväskylässä ja Oulussa omistajapolitiikka kuului kaupunginhallituksen tehtäviin. Se korostui vasta konserniohjeiden hyväksymisen jälkeen 1990-luvun loppupuolella. Tällöin kaikki kohdekaupungit hyväksyivät kuntaliiton konserniohjeen mallin pohjalta laaditut konserniohjeensa. Niillä selkeytettiin yhtiöiden ohjausta ja valvontavastuita, mutta ne konkretisoituivat vasta yksittäisten päätösten myötä. Valvontavastuiden konkretisoituminen johti myös yhtiöiden fuusioimiseen sekä siirtoihin liikelaitosten taseisiin ja valvontaan ainakin Turussa. Myös Oulussa ja Jyväskylässä liikelaitosten ohjaus siirtyi omistajapolitiikan piiriin vuosituhannen vaihteen tienoilla. Kaikissa kohdekaupungeissa liikelaitoksia ohjattiin edelleen, mutta vähenevässä määrin myös perinteisin hallinnon välinein esimerkiksi säännösten ja budjettien avulla.

Omistajapolitiikka oli aluksi omistajavallan käyttöön ja ohjeiden antoon liittyvää hallinnointia eikä siihen sisältynyt juurikaan omistajastrategiaan tai pääoman tuottoon liittyviä tavoitteita. Omistajapolitiikan kehittyminen lisäsi vähitellen markkinasuuntautuneen palvelutuotannon johtamisen eriytymismahdollisuuksia ja -paineita. Näiden aiheuttamia muutoksia käsitellään tarkemmin luvussa 5.2.2.

Tässä tutkimuksessa omistajapolitiikkaa ja -ohjausta sekä niiden muutoksia tarkastellaan vain markkinasuuntautuneen toimintatavan ohjauksen välineenä muodostuneissa hybridioorganisaatioissa. Omistajapolitiikka on epämääräinen käsite eikä edes ilmiönä selkeämpää kaupunkien omistajaohjausta ole määritelty sitä tutkivassa väitöskirjassa (Maanonen 2007). Siinä käytetään kuntaliiton määrittelyä (ks. kuvio 30) ja yritysten omistajaohjausta koskevaa määrittelyä, jonka mukaan omistajaohjaus on lähinnä omistajien taholta tulevaa ohjausta, jossa määritellään yrityksen sidosryhmien odotukset yrityksen tavoitteista ja joissakin tapauksissa myös keinot niiden saavuttamiseksi (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 22).

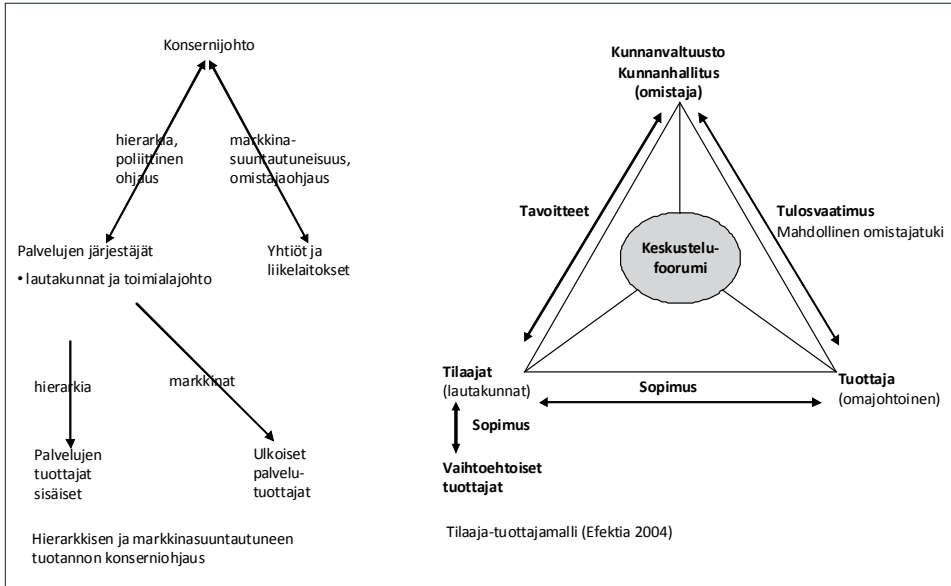
Johtamiskirjallisuudessa omistajaohjausta on lähestytty corporate governance -käsitteen avulla (esim. Lainema 1998). Käsite merkitsee OECD:n määritelmän mukaan yrityksen ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, joka jäsentää oikeudet ja velvollisuudet organisaation toimintaan osallistuvien tahojen, kuten hallituksen, johtajien, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien kesken. Oikeuksien ja vastuiden jako luo perustan, jonka avulla organisaatio asettaa tavoitteensa, määrittelee keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja valvoo tavoitteiden toteutumista (Kaisanlahti 2001).

### 5.1.3 Strateginen konsernijohtaminen hybridioorganisaation hallinnassa

#### Tilanne vuosituhannen vaihteessa

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamisen tilanne 1990-luvun lopulla ilmenee seuraavan kuvion vasemmasta puoliskosta. Vaikka tilaaja-

tuottajamalli oli jo yleistynyt, se oli toimialueen sisäinen eikä juurikaan heijastunut konsernijohtamiseen. Kuvion oikea puoli esittää Vesteråsin kaupungin silloista tilaaja-tuottajamallia, josta kaupungit olivat saaneet vaikutteita (ks. Efektia 2004). Sen mukainen ajattelu oli jo vaikuttamassa vuosituuhannen vaihteen hallinnonuudistuspäätöksiin ja se toteutui muutamaa vuotta myöhemmin myös käytännössä, kun mallin mukaisia tuottajia alettiin liikelaitostaa. Kuvion puoliskot tavallaan yhtyivät tilaajan ja tuottajan roolien määrittelyn kautta.



Kuvio 28. Palvelutuotannon konsernijohtaminen vuosituuhannen vaihteessa

Palvelujen järjestämisen ohjaus perustui poliittiseen hierarkiaan. Se tapahtui pääosin resurssien jaon, tavoitteiden ja säännösten kautta. Myös kaupunginjohtaja esikuntineen oli käytännössä merkittävä palvelujen järjestäjien ohjaaja ja valvoja, vaikka kaupunginjohtajan valtuuksia suhteessa lautakuntiin ei oltukaan määritelty selkeästi missään tutkimuskaupungissa. Periaatteessa se tapahtui kaupunginhallituksen mandaatilla, mutta oli käytännössä paljon laajempaa. Valtaosa palvelutuottajista oli hallinnollisesti lautakuntien ja niiden alaisen toimialajohdon alaisia. Palvelutuotannon ohjaus perustui valtaan ja hierarkiaan. Palvelujen järjestäjien ohjaus kuului tämän tutkimuksen piiriin vain hierarkkisen palvelutuotannon ohjauksen osana.

Liiketoimintaa harjoittavien organisaatioiden ohjaus ja valvonta perustui myös tavoitteisiin ja sääntöihin, mutta väljemmin. Sidotun pääoman tuottotavoitteet korvasivat vähitellen resurssien jaon ohjauksessa. Tuottoon vaikuttivat myös markkinaolosuhteet ja yhtiöille ja liikelaitoksille annettiin enemmän liikkumavapautta näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Yhtiöiden ja liikelaitosten ohjaus muuttui samankaltaiseksi ja poikkesi hierarkian ohjauksesta. Niiden ohjausta alettiin kutsua omistajaohjaukseksi. Konserniyhtenäisyyttä ylläpidettiin säännösten lisäksi yhteisten strategiaprosessien avulla.

Tilaaaja-tuottajamalli muuttui vuosituuhannen alussa pääosin toimialojen sisäisestä

konsernin sisäiseksi malliksi. Tuottajat siirtyivät omien johto- tai lautakuntien alaiseksi. Ne siirtyivät nettobudjetointiin ja niitä ohjattiin yhä enemmän liikelaitosten tavoin. Lisäksi niitä ohjasivat tilajahallintokunnat, mutta tämä suhde alkoi muuttua yhä tasavertaisemmaksi sopimusten ja palvelujen tuotteistamisen edistyessä. Tuotannon asema vahvistui ja sen johtamiseen alettiin kiinnittää huomiota. Oma tuotantoa ei kilpailutettu. Ostopalvelut kuitenkin lisääntyivät palvelujen kasvun myötä. Kilpailuttamista säädeltiin valtuustojen päätöksiin perustuen ja kaupunginhallitusten toimesta.

### Konsernijohdon tehtävät toimintatapojen eriytyessä

Kuten edellä kuvattiin, ohjattiin hierarkkista ja markkinasuuntautunutta toimintatapa-eri osastrategioiden avulla. Myös ohjauksen periaatteet poikkesivat jossain määrin toisistaan. Konsernijohdon tehtävä oli hallita eriytymään pyrkivää kokonaisuutta. Hallinnan perustana oli konserniedun vaaliminen ja osaoptimoinnin vähentäminen. Tilaja-tuottajamallissa tämä tarkoitti osapuolten välisen sopimustoiminnan valvontaa ja tuottajapuolen autonomian vahvistamista. Tilajat ja tuottajat saattoivat tällöin keskittyä oman toimintansa ja johtamisensa kehittämiseen tasavertaisina sopimusosapuolina.

Tilaja-tuottajamallin johtaminen edellytti konsernijohdon, tilaajien ja tuottajien yhteistyön kehittämistä. Vaikka ruotsalaisten mallien mukaisia muodollisia yhteistyöfoorumeja ei perustettukaan, alkoi osapuolten välinen työnjako ja yhteistyö kehittyä jo vuosituhannen vaihteessa. Sitä tapahtui sekä konsernijohdon sisällä että sen ja tilaajien ja tuottajien välillä. Kaupunginjohdossa järjestämis- ja tuottamistehtävien ohjaus ja valvonta olivat käytännössä eri apulaiskaupunginjohtajien vastuulla ja kaupunginjohdaja esikuntineen ohjasi tätä toimintaa. Koko kaupunginjohto koordinoi tilaajien ja tuottajien välistä yhteistyötä konserniedun ja poliittisen hierarkian ”nimissä”.

Toimintatapojen erilaistuminen jatkui ja tämän prosessin hallinnan tarve kasvoi. Tämä voimisti niin sanottua toimintamalliajattelua. Tampereen hallinnonuudistuksissa oli puhuttu uusista toimintamalleista jo vuonna 1992. Niillä käsitettiin sekä toimintatapojen että johdon rakenteiden muodostamaa kokonaisuutta. Tampereen valtuuston päätöksestä toteutui tuolloin vain johtamisen muutokset. Oulun YPK-päätöstä voidaan pitää jo toimintamallipäätöksenä, vaikka tätä termiä ei käytettykään.

Toimintamallilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kokonaisuutta, joka käsittää

- toimintatapojen (ohjausjärjestelmän) valinnan,
- toimintatapojen konsernijohtamisen rakenteet ja prosessit ja
- strategiaperustan (arvot, visiot ja strategiset tavoitteet) määrittelyn ja toimimisen sen mukaan.

1990-luvulla johtamisjärjestelmistä päätettiin erikseen joko organisaatiokohtaisesti tai hallinnon järjestämisen periaatepäätöksissä. Niihin sisältyi jonkin verran toimintatapoja koskevia periaatteita liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen yhteydessä. Strategiat olivat tuolloin omia erillisiä asiakirjojaan, joihin sisältyi vain vähän toimintatapojen valintaa ja niiden hallintaa koskevia kohtia.

Vuosituhannen vaihteen johtamisjärjestelmäpäätöksiä ei vielä voi pitää toiminta-

malleina. Niiden strategiaperustan yhteys määriteltyihin toimintatapoihin ja johtamisjärjestelmiin oli epämääräinen, vaikka niiden taustalla olikin määriteltyjä strategioita. Systemaattisen toimintamallin kehittämistyön voi katsoa käynnistyneen Tampereella vuosituhannen vaihteessa.

## Toimintatapojen valinnan ja hallinnan tarkastelu strategioiden avulla

Luvussa 5 tarkastellaan palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen muutoksia. Monimutkaisen ilmiön tarkastelu kohdistetaan pääasiassa kahteen edellisten lukujen perusteella oleellimmaksi katsottuun kysymykseen: miten strategista konsernijohtamista käytetään palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinnassa ja miten sen avulla hallitaan syntyvää hybridioorganisaatiota.

Valinnan osalta tarkastelu kohdistetaan strategioiden sisältöön. Millaisia toimintatavan valintaan liittyviä tavoitteita on tutkimuskaupunkien koko kaupungin strategioissa sekä hierarkkista ja markkinasuuntautunutta toimintatapaa ohjaavissa palvelu- ja omistaja- tai liiketoimintastrategioissa tai valtuustojen hyväksymissä toimialojen strategioissa. Erityisesti tarkastellaan toimintatapojen tuloksellisuuden arviointia. Oletuksena on, että tuloksellisuutta arvioidaan kustannusvaikuttavuuden perusteella. Strategioissa määritellään toiminnan haluttuja vaikutuksia koskevien tavoitteiden lisäksi myös resursseja ja prosesseja (sisäistä tehokkuutta) koskevat tavoitteet.

Kaupunkien strategioita tarkastellaan tässä tutkimuksessa niiden tavoitteiden BSC-näkökulmien avulla. Em. näkökulmien ja niiden logiikan nähdään kuvaavan tuloksellisuusajattelua. Koska strategioissa ei esitetä tavoitteiden syy-seuraussuhteita esimerkiksi strategiakarttojen avulla, on niiden perusteella mahdotonta analysoida, millaiseen panos-tuotosajatteluun tavoitteet perustuvat. Näkökulmien monipuolisuus nähdään ilmauksena tuloksellisuusajattelusta.

Toinen tarkastelukohde strategioissa oli toimintatapojen valintaa koskevien tavoitteiden osuus niissä. Tämän avulla voidaan arvioida missä määrin strategiat todella ohjaavat toimintatapojen valintaa vai perustuvatko valintapäätökset pelkästään tapauskohtaiseen harkintaan. Kuten edellä todettiin, koko kaupungin strategioissa on ollut hyvin vähän toimintatapojen valintaa koskevia tavoitteita. Oli syytä tarkastella myös muita valtuustojen hyväksymiä strategioita, jotta saadaan jonkinlaista kuvaa valintojen luonteesta.

Toimintatapojen valinnan ja hallinnan käytännön muutoksia koskeva tarkastelu tapahtuu lähinnä hierarkkista ja markkinasuuntautunutta palvelutuotantoa ohjaavien strategioiden pohjalta (luku 5.2.2). Sitä ennen tarkastellaan (luku 5.2.1) lyhyesti vielä vuosituhannen vaihteen jälkeisiä muutoksia toimintatavoissa ja niistä johtuvaa hybridioorganisaation muotoutumista. Sen jälkeen (luku 5.2.3) tarkastellaan toimintatapojen valintaa ja hallintaa strategiapohjaisesti yhdisteleviä toimintamalleja hybridioorganisaation konsernijohtamisen kehittämisessä sekä toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutosten suhteita niissä lopuksi testataan asiakirjoihin perustuvaa tarkastelua kaupunkien johdon haastatteluilla (5.2.4).

## 5.2 Toimintatapojen ja niiden strategisen konserni-johtamisen muutoksia tutkimuskaupungeissa 2000-luvulla

Tässä luvussa tarkastellaan toimintatapojen ja niiden johtamisen rakenteiden ja menettelmien muutoksia yhtenä kokonaisuutena, jolloin merkittävimmät uudet ilmiöt ovat toimintamallit (luku 5.2.3) ja markkinasuuntautuneen toimintatavan omistajaohjaus (luku 5.2.2). Muita hybridioorganisaatioissa tapahtuneita muutoksia tarkastellaan suppeasti ja vain viime vuosien osalta.

### 5.2.1 Muutoksia toimintatavoissa ja hybridioorganisaatioissa

Toimintatapojen erilaistumiskehitystä on kuvattu edellä luvuissa 3.2 ja 3.4 ja hybridioorganisaation muotoutumista eriytymiskehityksen seurauksena luvuissa 4.2 ja 4.4. Tässä luvussa tehdään näistä muutoksista vain lyhyt yhteenveto tämän vuosikymmenen ajalta ja konsernijohtamisen kannalta. Tämä yhteenveto voidaan pelkistää kolmeen muutokseen: 1) tilaaja-tuottajamallin yleistymiseen ja kehittymiseen kohti yhteistyöhön perustuvaa hybridijärjestelmää, 2) yhtiöiden ja liikelaitosten yleistymiseen, tuottajien liikelaitostamiseen ja kilpailuun osallistuvien liikelaitosten yhtiöittämiseen sekä 3) hybridioorganisaation ja konserni johdon muotoutumiseen toimintatapojen valinnan seurauksena.

#### Tilaaja-tuottajamallin kehitys kohti kumppanuuteen perustuvaa hybridijärjestelmää

Vuosituhanen vaihteessa tilaaja-tuottajamalli oli muuttumassa toimialojen sisäisestä niiden väliseksi. Tuottajaorganisaatioita alettiin liikelaitostaa. Tämä muutos on jatkunut koko vuosikymmenen. Tilaajien ja tuottajien suhde on muuttunut tuotteisiin, hintoihin ja sopimuksiin perustuvaksi. Se on pääosin säilynyt tilaajien ja tuottajien yhteistyöhön tai kumppanuuteen perustuvana. Kilpailuttaminen on edennyt vähitellen ja aloilla, joissa markkinat toimivat. Kaupunkien omat liikelaitosmuotoiset tuottajaorganisaatiot eivät ole yleensä osallistuneet niihin.

Tilaaja-tuottajamallin kehittäminen ja toimintatapojen jatkuva tehostamistarve ovat muuttaneet mallia kohti hybridijärjestelmää. Tilaajien ja tuottajien autonominen sopeutuminen on lisääntynyt. Kilpailukyvyttömän tuotannon on annettu supistua henkilöstön vähenemisen tahdissa. Konsernijohto on huolehtinut siitä, että sopeutuminen on ollut myös koordinoitua ja konserniedun mukaista. Kontrollin ja kannustimien tasapainoa on kehitetty erilaiseksi eri toimintatavoissa. Näennäismarkkinoita on kehitetty vain vähän ja lähinnä aloilla, jossa markkinat jo toimivat, mutta heikosti. Tilaaja-tuottajamallin kehittäminen on siis ollut osapuolten omien toimintojen kehittämistä koordinoitusti. Tämäkään ei ole sujunut kitkattomasti.

Toimintatapojen muutoksissa on ollut myös kaupunkikohtaisia eroja. Jyväskylä ja Turku kehittivät 1990-luvulla tilaaja-tuottajamallia (ja liikelaitostamista), mutta muutos on hidastunut tällä vuosikymmenellä. Hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjaus on edelleen pääosin toimialojen sisäistä ja hierarkkista, vaikka sopimista käy-



tetään yleistyvästi. Oulussa tilaajat ja tuottajat ovat eräitä normiohjattuja palveluita lukuun ottamatta eri hallinnollisten organisaatioiden alaisia ja Tampereella on siirrytty tilaajien ja tuottajien totaaliseen erotteluun. Kaupunkien väliset erot ovat kuitenkin tasoittumassa, kun ne oppivat toisiltaan ja kokemuksistaan.

Kaikissa kohdekaupungeissa tilaajat ja tuottajat ovat eri päätöksenteko-organisaatioiden alaisia ja ne näyttävät olevan tasavertaisia sopimusosapuolia. On epäselvää hyötyvätkö osapuolet oikeudenmukaisella tavalla yhteisestä kehittämistoiminnasta. Kantavatko ne vastuunsa autonomisesti vai joutuuko konsernijohto puuttumaan (liiallisesti) niiden väliseen suhteeseen? Lautakuntien ja sen alaisen toimialajohdon asema myös tuotannon ohjauksessa on säilynyt vahvana, vaikka tuotannon johdon ja johtokuntien valtuuksia ja vastuuta on lisätty sopimusten kautta. Tampereella ainakin tilaajan asema osana konsernijohtoa on ristiriidassa hybridijärjestelmän vaatimusten kanssa. Markkinaehtoinen palvelujen hankinta tapahtuu edelleen pääosin hajautetusti lainsäädännön ja konsernijohtoon määrittelyissä puitteissa.

Tilaaaja-tuottajamallin kehittäminen kohti hybridijärjestelmää, liikelaitosten uudelleenperustaminen kuntalain muutoksen pohjalta ja johtokuntajärjestelmän kehittämisen liikelaitosten ohjaukseen soveltuvaksi on vahvistanut tuottajien asemaa suhteessa tilaajiin, joka varsinkin hyvinvointipalveluissa on vieläkin heikko. Tilajien ja tuottajien suhteissa on myös suuria kaupunkikohtaisia eroja ainakin toistaiseksi. Ne johtuvat osin mallien kehittämishistoriasta ja ovat merkittäviä myös markkinasuuntautuneisempiin toimintatapoihin siirtyneissä kaupungeissa. Esimerkiksi Tampereella tilaajien asema on vahva, vaikka ne resursseiltaan ovat heikkoja. Huomattava osa vanhan hallinnon resursseista ja kustannuksista jäi tuotanto-organisaatioihin. Oulussa tuottajista pyrittiin tekemään kilpailukykyisiä ja hallinnon kustannuksia siirrettiin tilaajaorganisaatioihin. Tampereen tilaajaorganisaatioita jouduttaneen resursoimaan lisää varsinkin, jos kilpailuttaminen yleistyy. Tällöin transaktiokustannukset kasvavat.

Kilpailuttaminen on kohdekaupungeissa edennyt varsin hitaasti ja se on kohdistunut lähinnä uusiin ja laajeneviin toimintoihin sekä toimintoihin, joissa henkilöstöpoistuma on ollut suurta. Kehitykseen on vaikuttanut myös markkinoiden toimimattomuus monilla aloilla, kilpailuttamisosaamisen ongelmat ja vaihtoehtojen kustannusvertailun ja transaktiokustannuslaskennan vaikeudet. Kuntien liikelaitokset eivät yleensä ole osallistuneet kilpailuun ja kilpailuun osallistuvia on muutettu yleensä kuntien omistamiksi osakeyhtiöiksi. Samankaltaista kehitystä on tapahtunut myös perinteisissä monopoliasemassa olevissa liikelaitoksissa. Esimerkiksi vesilaitokset on säilytetty pääosin kunnallisina liikelaitoksina. Vain kuntien yhteisiä vesilaitostoimintoja on yhtiöitetty. Energialiiketoiminnassa muutokset ovat olleet samankaltaisia. Tosin kilpailuttajien toimintojen suuremmasta osuudesta johtuen yhtiöittäminen on ollut laajempaa.

## **Hybridiorganisaation ja konsernijohtoon muotoutuminen toimintatapojen valintojen seurauksena**

Toimintatapojen muutosten seurauksena on kaupunkien palvelutuotantoon syntynyt kolme erillistä ohjausjärjestelmää: hierarkia, markkinat ja tilaaja-tuottajamallin mukainen hybridijärjestelmä. Myös verkostomainen toiminta on yleistymässä ja sen ohjaus



näyttäisi muotoutuvan samankaltaiseksi kuin hybridijärjestelmä. Konsernijohtamisen käytännöissä markkinoilla on vähäisin osuus, sillä järjestelmän käyttö on (sen luonteen mukaisesti) hajautettu. Hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon konserniohjaus on myös edelleen vähäistä, vaikka palvelujen järjestämisen ohjaus onkin keskeinen osa konsernijohdon työtä. Sen sijaan markkinasuuntautuneen järjestelmän ja erityisesti tilaaja-tuottajamallin johtaminen on lisännyt ja muuttanut konsernijohdon tehtäviä. Yhtiöiden ja liikelaitosten konserniohjaus poikkeaa hierarkkisten organisaatioiden ohjauksesta ja palvelujen järjestämisen ja sen toimintatapojen hallinta on lisännyt konsernijohdon tehtäviä.

Toimintatapojen muutokset ja valinnat perustuivat palvelujen järjestämisen ja tuotannon tai hankinnan jatkuvaan tehostamistarpeeseen. Valintoja ei ole voitu perustaa laskelmiin laskentajärjestelmien puutteiden vuoksi. Erilainen tutkimustieto ja vertailuaineisto ovat kuitenkin lisääntyneet ja niiden merkitys valinnassa on kasvanut. Toimintatapojen valinta perustuu kuitenkin edelleen ensisijaisesti poliittisen ja ammattijohdon näkemyksiin eri toimintatapojen soveltuvuudesta eri toimintojen ohjaukseen. Kustannusvertailuita on hyödynnetty aloilla, joissa markkinat toimivat edes jollain tavoin, kuten teknisissä palveluissa ja eräissä tukitoiminnoissa. Hyvinvointipalveluissa arviointiperusteena on ollut erityisesti markkinoiden toimimattomuuden aiheuttamat riskit ja ulkoisen tehokkuuden arvioinnin ongelmat. Valintakriteereitä tarkastellaan tarkemmin luvuissa 5.3.1 ja 5.4.1.

Kaupunkien keskushallinnot ovat luonteeltaan ja toimintatavoiltaan muuttuneet konsernijohdoksi toimintatapojen muutosten ja niiden hallinnan tarpeen seurauksena. Kaupunginjohtajan asema konsernijohtajana on korostunut ja myös konsernin luottamushenkilöjohtoa on vahvistettu. Keskitetyt palvelut on erotettu konsernijohdosta liikelaitosten tapaan toimiviksi sisäisiksi palveluiksi. Konsernijohtaminen on kuitenkin vanhempi ilmiö. Jo 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksissa hierarkian rakenne muuttui konsernimaiseksi ja sen johtaminen muuttui. Tämä helpotti konsernirakenteen ja -johdon kehittämistä.

Toimintatapojen monipuolistuessa ja eriytyessä tehtyjen valintojen voi katsoa synnyttäneen hybridioorganisaation vuosituhannen vaihteen jälkeen. Hybridioorganisaatiota ei tavoiteltu. Päävastoin pyrittiin eri toimintatapojen samankaltaiseen johtamiseen. Oulussa palvelujen järjestäminen ja tuotannon konsernijohtaminen kuitenkin erotettiin ja eriytymiskehitystä on sen jälkeen tapahtunut muissakin kaupungeissa. Strategisesta johtamisesta kehitettiin konserniyhtenäisyyttä ylläpitävä menetelmä. Sen muutoksia tarkastellaan seuraavassa luvussa.

## 5.2.2 Muutoksia toimintatapojen ohjausstrategioissa ja omistajapolitiikassa

Tässä luvussa käsitellään muotoutuneiden hybridioorganisaatioiden ja palvelutuotannon konsernijohtamista strategioiden avulla tällä vuosikymmenellä. Strategisesta johtamisesta oli tullut vuosituhannen vaihteessa keskeisin konsernijohdon menetelmä ja sitä alettiin soveltaa myös palvelutuotannon ohjaukseen. Silloin kehitettiin erilaisia strategioita eri toimintatapojen ohjaukseen. Ne perustuivat (löysästi) koko kaupunkia koskeviin (konserni)strategioihin, jotka eivät riittävästi ohjanneet palvelutuotantoa.

Strategisen konsernijohtamisen kehitystä on tarkasteltu edellä luvussa 4, jota tämä luku täydentää palvelutuotannon ohjausjärjestelmien johtamisen osalta. Strategioita analysoidaan lähinnä tuolloin korostettujen johtamisnäkökulmien avulla. Niillä oletetaan olevan merkittävä vaikutus toimintatapojen tuloksellisuuteen ja hallintaan sekä niiden tasapainoon.

### **Osa- ja hallintokuntien strategiat palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen tuotannon ohjauksessa vuosituhatosen vaihteessa**

Vuosituhatosen vaihteessa oli tutkimuskaupungeilla paljon palveluja koskevia osastrategioita. Niiden tarkoituksena oli ohjata koko kaupunkia koskevan strategian toteuttamista toimintakokonaisuuksittain. Palvelujen järjestämisen ja tuotannon osalta ne olivat useita toimialoja käsittäviä, koordinoivia strategioita. Niiden kytkentä kaupunkistrategioihin oli enemmän tai vähemmän kiinteä ja niiden toteuttamisvastuu oli epäselvä tai jäi kaupunginhallituksen tehtäväksi.

Hallintokuntien strategiat liittyivät kiinteämmin kaupunkistrategioihin, vaikka niidenkin välillä oli aluksi ristiriitaisuuksia. Myös niiden toteuttamisvastuut olivat selvät. Ne kuuluivat lautakunnille ja niiden alaisten toimialojen johdolle ellei toisin päätetty. Niiden ongelmana oli pirstaloituminen eikä toimialajakoa ylittäviä toimintakokonaisuuksia kyetty niiden avulla hallitsemaan. Niillä ohjattiin lähinnä palvelujen järjestämistä ja ne toimivat myös budjettien (resurssienjaon) perusteluina. Varsinaista palvelutuotantoa tai edes palvelutuotannon toimintatavan valintaa koskevia päätöksiä niissä oli vähän.

Osastrategioissa näyttää olleen enemmän toimintatavan valintaan liittyviä tavoitteita, mutta niiden ohjausvaikutus oli vähäinen. Voidaan sanoa, että strategiat eivät juurikaan ohjanneet toimintatavan valintaa. Päätökset tehtiin erillispäätöksinä kustakin liikelaitoksen perustamisesta ja tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta. Siinä yhteydessä päätettiin yleensä myös tuotannon ohjauksesta ja ohjausmittaristosta. Markkinasuuntautunutta toimintaa ohjattiin näiden päätösten perusteella yleensä väljemmin kuin perinteistä hierarkiaa, mutta ohjausmittaristo, joka perustui yleensä liiketaloustieteen mittareihin, oli systemaattisempi ja ohjasi myös palvelutuotantoa. Sisäisen tehokkuuden (taloudellisuuden) arviointi lisäsi myös kustannustietoisuutta ja paransi tuloksellisuutta.

Hierarkkisen toimintatavan strateginen ohjaus keskittyi palvelujen määrään, laatuun ja saatavuuteen, jotka ovat poliittisesti tärkeimpiä kysymyksiä. Markkinoilta ostettavien tai yhteistoiminnassa tuotettavien palvelujen kasvu vuosituhatosen vaihteessa oli seurausta toimialojen sisäisistä operatiivisista päätöksistä. Vain Tampereella se perustui hyväksytyyn strategiaan. Paineita toimialojen sisäisen palvelutuotannon strategiseen konsernijohtamiseen ei juurikaan ollut, mutta toimintatapojen valintaan liittyvät paineet lisääntyivät. Palvelu- ja palvelujen hankintastrategioita alkoi syntyä.

### **Tampereen palvelujen hankintastrategia**

Tampereen palvelujen hankintastrategia (kaupunginhallitus 14.10.2002) oli ensimmäinen palvelutuotannon toimintatapoja koskeva strategia tutkimuskaupungeissa.

Se perustui kahden kuntien palvelutuotannon keskeisen periaatteen säilyttämiseen – palvelujen järjestämisvastuu on kaupungeilla ja palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin. Tavoiteltava muutos koski ”hyvinvointijärjestelmän kolmatta ulottuvuutta” eli sitä miten palvelut tuotetaan. Palveluja voidaan sen mukaan tuottaa joko itse tai niitä voidaan hankkia ulkopuolelta (toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä, yksityisiltä yrityksiltä, kolmannen sektorin järjestöiltä, valtiolta ja seurakunnilta). Palvelujen tuottamisen hybridimuotoja ei strategiassa erikseen tarkasteltu, vaan ne sisältyivät palveluiden hankkimiseen ulkopuolelta. Strategia keskittyi siis kuntien järjestämisen ja pääosin rahoittaman palvelutuotannon toimintatavan valintaan.

Palvelujen hankintastrategia määriteltiin osaksi palvelutuotannon ohjausjärjestelmää, toimintafilosofiaksi, johon sitoutuminen edistää parhaiden toimintatapojen etsintää ja julkisten palvelujen avautumista markkinoille. Se sisälsi myös ehdotuksia siitä, miten kaupungin organisaation tulee uudistua, jotta palvelujen hankinta oman organisaation ulkopuolelta onnistuu. Strategian henkenä oli sen perustelujen mukaan uusien toimintatapojen käynnistämisen kokeilu ja pilotointi, eteneminen pienin askelin. Se määriteltiin myös kaupungin hallituksen johtamisvälineeksi sekä osaksi verkostoitumista ja tamperelaista tuotekehittelyä. Sen taustalla oli vaihtoehtoisten tuotantotapojen analyysi sekä määritelty strategiaperusta (missio ja visio).

Kriittisten menestystekijöiden ryhmittely johtamisnäkökulmittain vastaa edellä esiteltyä kunnille kehiteltyä mallia (ks. kuvio 24). Siinä oli kymmenen kriittistä menestystekijää, jotka jäseneltiin neljään näkökulmaan. Niistä tuloksellisuuden kannalta oleellisin oli asiakasvaikuttavuus, joka ”viittaa kaupungin perimmäiseen tarkoitukseen. Kaupungilta odotetaan palveluita ja niiden aikaansaamia yhteiskunnallisia vaikutuksia”. Prosessinäkökulma edusti sisäisen suorituskyvyn, tehokkuuden ja toimivuuden näkökulmaa. Vastausta haettiin kysymykseen, mitkä ovat ne prosessit, organisaatiot, vuorovaikutussuhteet ja järjestelmät, joiden kautta palvelujen hankinnan vaikuttavuutta parannetaan. Resurssinäkökulma kiinnitti huomiota organisaation rakenteisiin, henkilöstöön, osaamiseen ja työvälineisiin. Resurssien avulla haluttiin varmistaa palveluprosessien suorituskyky ja palvelujen vaikuttavuus. Uudistumisnäkökulma painotti kaupungin ja sen henkilöstön kykyä irrottautua vanhasta ja toimia uudella tavalla, jotta kaupunki kykenee paremmin toteuttamaan vaikuttavuutta koskevat tavoitteet käytettävissä olevilla resursseilla. Se nähtiin siis edellytyksenä muiden näkökulmien toteutumiselle.

Kriittiset menestystekijät koskivat erityisesti toimintatapojen valintaa. Prosessinäkökulmassa ne olivat tuotantotapojen vertailu, hankittavien palvelujen nimeäminen ja palvelujen kilpailuttamisen hallinta ja resurssinäkökulmassa palvelujen hankintaa tukevan organisaation luominen ja oman suorituskyvyn jatkuva parantaminen. Strategia keskittyi siis palvelujen järjestämisen toimintatavan valintaan ja syntyvän kokonaisuuden hallintaan. Sen johtamisnäkökulmat perustuivat paitsi BSC-malliin myös panos-tuotosajatteluun ja muodostivat loogisen kokonaisuuden. Kriittisten menestystekijöiden keskinäiset suhteet vaikuttavat selkeästi ja ne voisi helposti esittää strategiakartan muodossa.

Palvelujen hankintastrategia on päivitetty ainakin kerran (KOHA JORY 14.2.2005). Se koski lähinnä vuosittaisia tavoitetasoja ja arviointikriteereitä. Hankintastrategialla on ollut selkeä vaikutus Tampereen toimintamallipäätökseen, jossa

strategiaan pohjautuen määriteltiin yksityiskohtaisemmin toimintatavat ja niiden vaatimat organisaatio- ja johtamisen rakenteet.

## Oulun palvelustrategia

Oulun kaupunginhallitus hyväksyi koordinoivan palvelustrategian 8.12.2003. Tämä hyvinvointipalvelujen yhteinen strategia laadittiin samassa prosessissa hallintokuntien strategioiden kanssa ja siinä määriteltiin ”hallintokuntarajat ylittävissä asioissa yhteiset tavoitetasot ja arviointikriteerit BSC-mallin ulottuvuuksia käyttäen”. Sen avulla pyrittiin tehostamaan kaupungin vision ja strategisten päämäärien toimeenpanoa palvelujen osalta. Siinä oli samat neljä näkökulmaa kuin Tampereen palvelujen hankintastrategiassakin ja siihen sisältyi ”kunkin kriittisen menestystekijän arviointikriteerien tavoitetasojen saavuttamiseksi määritellyt vastuukortit”.

Palvelustrategia oli laadittu lähinnä kaupunginhallituksen ja palvelujen järjestämisestä vastaavan apulaiskaupunginjohtajan vastuiden määrittelemiseksi ja ohjausvälineeksi hallintokuntien strategioiden koordinoinnissa. Sen keskeiseksi sisällöksi määriteltiin a) palvelurakenteen kehittäminen, b) yhteisten vaikuttavuus- ja palvelukykytavoitteiden vahvistaminen, c) yhteisten tavoitteiden asettaminen ja toimintamallien kehittäminen, d) resurssien järjestäminen ja kohdistaminen ja e) asiakaslähtöisyys.

Oulun palvelustrategia poikkesi merkittävästi Tampereen palvelujen hankintastrategiasta sisältönsä ja tarkoituksensa osalta. Sen rakenteita ja prosesseja koskeviin kriittisiin menestystekijöihin ei sisällynyt toimintatapojen valintaa koskevia kohtia. Strategia painotti palvelujen sisältöön liittyviä tavoitteita ja palvelujen järjestäjien yhteistyötä. Se oli siis palvelujen järjestämistä koordinoiva strategia, joka ei ohjannut palvelutuotantoa. Sitä ei myöskään ole tarkistettu ja sen käytöstä lienee luovuttu.

Toimintatapojen valintaa ja palvelutuotantoa on ohjattu sen jälkeen erillispäätöksin sekä budjettien että hallintokuntien strategioiden avulla. Vuoden 2006 talousarviossa päätettiin, että YPK-malli on keskeinen osa-alue palvelutuotannon kehittämisessä ja sen tärkeimmiksi toimenpiteiksi suunnittelukaudella määriteltiin a) laajennetaan (mallin) pilotointia ja kokeiluista siirrytään normaaliin toimintaan, b) erotetaan tilaaja-tuottajatehtävät organisatorisesti, c) mallin toteuttaminen asteittain kaikissa hallintokunnissa, d) sopimusmenettelyn systematisointi ja käyttöönotto, e) kaupungin palvelutuotannon omien osuuskuntien määrittely, f) seudullisen toiminnan tavoitteiden määrittely, g) kumppanuusajattelun käyttöönotto ja h) toimivien markkinoiden luonti palvelutuotantoon.

## Kuntaliiton palvelustrategiasuositus

Kuntaliiton hallitus hyväksyi (3.6.2003) kunnille osoitetun suosituksen, jonka mukaan kuntien tuli laatia palvelujensa järjestämisestä noin 10 vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategia. Sen tuli perustua palvelutarpeen muutostekijöiden ja palvelujen tuotannon nykytilan arviointiin sekä vaihtoehtoisten tuotantotapojen selvittämiseen. Lisäksi strategian perustana todettiin olevan kunnan käytettävissä olevien taloudellisten ja henkilöstöresurssien kehittyminen ja saatavuus, yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien ja yritysten kanssa sekä ulkopuolisen palvelutarjonnan vaihtoehdot

ja markkinoiden kehittymisen näkymät.

Palvelustrategiassa tuli esittää suosituksen mukaan

1. palvelujen toimintavolyymit ja niihin käytettävissä olevat taloudelliset ja henkilöstöresurssit kullakin toimialalla,
2. palvelut, jotka kunta aikoo tuottaa omien organisaatioidensa toimesta,
3. palvelut, joissa kunta pyrkii yhteistyöhön muiden kuntien kanssa,
4. palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ensisijaisesti antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi,
5. palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ainakin osaksi antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi,
6. palvelut, joiden järjestämisestä kunta aikoo luopua kokonaan (ei lakisääteiset ja viranomaistehtävät),
7. palvelujen rahoituksen järjestäminen ja maksupolitiikan kehittäminen ja
8. kunnan omistajapolitiikka ja palvelujen järjestäminen.

Palvelustrategian tuli olla sisällöltään sellainen, että kuntalaiset, kunnan henkilöstö ja ulkopuoliset markkinoilla toimivat palvelutuottajat voivat tehdä niistä omat johdopäätöksensä.

Suositus ei sellaisenaan toteutunut tutkimuskaupungeissa, vaikka aiemmin laadittu Tampereen palvelujen hankintastrategia sisälsikin samoja elementtejä. Oleelliseksi muodostui kysymys, missä määrin palvelujen järjestämisen sekä tuotannon ja hankinnan toimintatapoja voidaan linjata pitkälle tulevaisuuteen ja missä määrin on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tehdä erilaisia toimintoja koskevia yhteisiä linjauksia strategioissa. Vai pitäisikö tuotantoa koskevien linjausten perustua toiminnan erityisvaatimuksiin (esimerkiksi tuotannontekijöiden käytön rajoituksiin) ja olla erillispäätöksiä? Esimerkiksi Turussa keskusteltiin palvelustrategian laatimisesta useita vuosia. Kun kaupunginhallitus sen vihdoin (15.1.2007) hyväksyi, se muistutti enemmän Oulun koordinoivaa palvelustrategiaa kuin kaupunkiliiton suosituksen mukaista toimintatapojen valintaan keskittyvää palvelustrategiaa.

### **Palvelustrategioista takaisin toimialojen strategioihin ja talousarviopäätöksiin**

Jotkut kaupungit esimerkiksi Jyväskylä eivät laatineet palvelustrategioita. Vuonna 2005 uusitun kaupunkistrategian (ja siihen kiinteästi liittyneiden) toimialastrategioiden toimeenpano kytkettiin talousarvioihin. Valtuusto hyväksyi strategioiden tavoitteet talousarvion yhteydessä. Vuoden 2006 talousarvion yhteydessä erääksi strategian päälinjaksi määriteltiin: ”Uudistetaan tapa järjestää ja tuottaa palveluja”. Sen alakohtina oli muun muassa ”Palveluja tehostetaan seudullisilla ratkaisuilla ja tuotteistamisella ja hyödyntämällä markkinoita” sekä ”Palvelutuotannossa erotetaan järjestämis- ja tuottamisvastuu ja kehitetään uusia toiminta- ja rahoitusmalleja”.

Oulukin luopui palvelustrategiasta ja siellä tehtiin palvelujen järjestämisen toimintatapoja koskevia linjauksia edellä kuvatulla tavalla vuoden 2006 talousarviossa. Turussakin uuden kaupunginjohtajan talousohjelmaan liittyviä toimintatapojen

linjauksista on päätetty talousarvioiden yhteydessä. Tämä onkin luonnollista, sillä toimintatapojen muutokset liittyvät resurssien niukkuuteen ja jakamiseen. Yksityiskohtaiset päätökset tehdään edelleen kaikissa kohdekaupungeissa erikseen talousarvioissa ja niiden perusteluina käytetyissä toimialastrategioissa määriteltyjen linjausten ja toimintamallipäätösten pohjalta.

Palvelustrategiat eivät kohdekaupungeissa muodostuneet merkittäviksi tuotannon ohjauksen välineiksi. Palvelujen järjestämisen ja tuotannon toimintatapoja koskevat strategiset linjaukset ovat siirtyneet toimintamallipäätöksiin, joissa yhdistyvät kaupunkistrategioiden pohjalta toimintatapojen valintaa ja hallintaa koskevat kysymykset ja organisaatoratkaisut. Toimintamallien kehitystä tarkastellaan luvussa 5.2.3. Sitä ennen on vielä tarkasteltava markkinasuuntautuneen toimintatavan strategisen johtamisen muutoksia.

### **Markkinasuuntautuneen toimintatavan strategisen konsernijohtamisen muutoksia**

Kuten edellä on kuvattu, liikelaitoksia ja yhtiöitä pyrittiin ohjaamaan liiketoiminta- ja/tai omistajastrategioilla. Liikelaitosten ja yhtiöiden omia strategioita tai yleensä osia niistä käytettiin hallintokuntien strategioiden tapaan budjettien perusteluina. Liiketoiminta- ja omistajastrategioita alkoi syntyä vuosituhannen vaihteessa, kun markkinasuuntautunut toimintatapa yleistyi ja sen hallintatarve kasvoi.

Turun liiketoimintastrategia (kv 14.5.2001) sisälsi yhteisen strategiaperustan ja liiketoimintaryhmittäiset strategiset valinnat ja toimenpiteet. Sillä ohjattiin yhtiöiden ja kunnallisten liikelaitosten lisäksi myös sisäistä tuotantotoimintaa, joka ei vielä ollut edes liikelaitosmuotoista. Strategiset tavoitteet painottuivat toimintatavan valintaan ja taloudellisiin tekijöihin, erityisesti sidotun pääoman tuottoon. BSC-mallia ei tavoitteiden asettelussa ja arvioinnissa käytetty. Strategiaa tarkistettiin pari vuotta myöhemmin ja silloin omistajapolitiikka tuli osaksi strategiaa. Sen jälkeen on tehty ehdotus liiketoiminta- ja omistajastrategian yhdistämisestä.

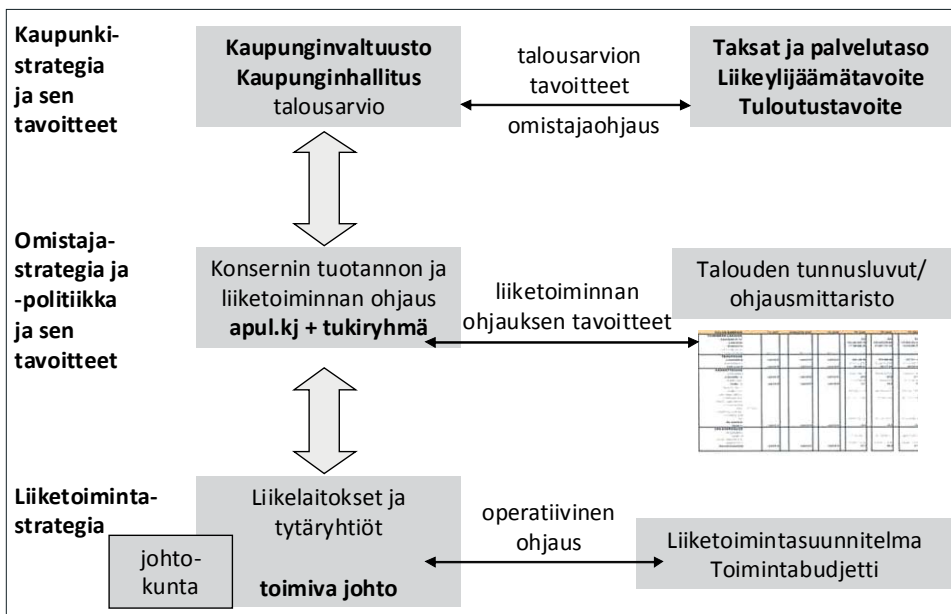
Tampereen liiketoimintastrategiassa (kaupunginhallitus 2.4.2002) omistajapolitiikka ja konsernihallinto olivat ne koko kaupunkia koskevat kysymykset, jotka yhdistivät liiketoimintayksiköiden strategiat yhdeksi kokonaisuudeksi. Strategiassa luonnehdittiin liiketoimen toimialan yksiköt ja ryhmiteltiin ne omistajaintressin mukaan, määriteltiin omistajavallan käytön periaatteet ja periaatteita toimintojen yhtiöittäminen ja ulkoistamisen suhteen. Erityistä painoa pantiin kaupunkiorganisaation yhtenäisyyttä ylläpitäviin konsernisääntöihin. Niissä määriteltiin toimintapolitiikat omistaja-, henkilöstö-, rahoitus- ja vakuutuspolitiikan sekä riskienhallinnan osalta. Strategian sanottiin perustuvan koko kaupungin strategiaan ja se toteutti osaltaan sitä. Se ohjasi myös liiketoimintajaoston päätöksentekoa ja valmistelua sekä liiketoimen toimialan johtamista. Oulu ja Jyväskylä eivät laatineet koko kaupunkia koskevia liiketoimintastrategioita. Liiketoiminnan ohjausta sisällytettiin niiden omistajastrategioihin.

Tampereen liiketoimen toimialan tasapainoinen onnistumisstrategia sisälsi strategiaperustan lisäksi 20 kriittistä menestystekijää arviointikriteereineen ja mittareineen. Ne jakautuivat viiteen johtamisnäkökulmaan, jotka poikkisivat koko kaupungin strategian ja palvelustrategian näkökulmista. Keskeinen näkökulma oli Kaplanin ja

Nortonin alkuperäisen mallin mukaisesti omistajanäkökulma. Muutkin näkökulmat olivat mallin mukaisia. Viidenneksi näkökulmaksi oli otettu resurssit. Tämä korosti kuntien toiminnan poikkeamista yritystoiminnasta ja toi toiminnan tuloksellisuuden arviointiin mukaan panos-tuotosajattelun. Tampereen omistajapoliittiset tavoitteet vuodelle 2007 sisältävät omistajan tahdon määrittelyn, omistajastrategian ja konserni-rakenteen kehittämisen sekä taloudelliset tavoitteet ja niihin perustuvat liikelaitos- ja yhtiökohtaiset tavoitteet.

## Omistajapolitiikka ja -strategiat

Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset (kaupunginvaltuusto 1.12.2003) perustui myös väljästi kaupungin visioon ja strategiaan. Siinä omistukset ryhmiteltiin strategisen ohjauksen tärkeyden ja markkinapotentiaalin mukaan (ns. Bostonin koulukunnan oppeihin perustuen). Ryhmittelyyn perustuen tehtiin sitten omistajapoliittiset linjaukset. Liikelaitosten ja tytäryhtiöiden omistukset olivat vain osa analyysia eikä liiketoiminnan ohjaus ollut vielä erityinen omistajapolitiikan tehtävä. Myöhemmin liikelaitosten ja tytäryhtiöiden ohjausta on täsmennetty seuraavan kuvion mukaiseksi. Tällöin konsernin johto (lähinnä apulaiskaupunginjohtaja) ohjaa konsernin markkinasuuntautunutta tuotantoa ja liiketoimintaa omistajastrategiaan perustuen seuraavan kuvion 29 mukaisesti. Liiketoimintastrategiat ovat johtokuntien ja toimivan johdon välineitä.



Kuvio 29. Liikelaitosten ja tytäryhtiöiden ohjaus Oulussa

Jyväskylän liiketoiminnan omistajapoliittiset linjaukset kaupunginvaltuusto hyväksyi vasta 23.1.2006. Sitä ennen oli tarkistettu konserniohjeita (6.6.2005) ja perustettu



liiketoimen apulaiskaupunginjohtajan virka. Omistajapolitiikka todettiin omistukseen liittyväksi kunnan johtamisen välineeksi, jonka keskeinen näkökulma on taloudellinen. Sillä määriteltiin millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä, hankkeissa ja yhteisöissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Siinä määriteltiin myös omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet sekä kuka omistuksesta vastaa ja miten raportointi on järjestetty.

Jyväskylän omistajapoliittisia linjauksia koskeva päätös oli tarkoitettu tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjaukseen. Vaikka liikelaitosten organisaatiomuotoa koskevat päätökset tuodaan valtuuston päätettäväksi erikseen, linjaukset sisältävät myös perusteellisen kaupungin liiketoiminnan ja liikelaitosten luonteen tarkastelun. Se perustuu kuntalain perusteluihin, erillislakien määräyksiin kunnallisen liiketoiminnan eriyttämiseen kirjanpidossa, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liikelaitosohjeeseen (1999) ja kuntaliiton ohjeisiin.

Kaupungin liikelaitosten ja tytäryhteisöjen todetaan toteuttavan valtuuston asettamia tavoitteita ja noudattavan valtuuston ja hallituksen määrittelemiä toimintalinjauksia ja omistajapolitiikkaa. Kaupunginhallitus ja kaupungin johto ohjaavat liiketoimintaa konserniohjeen ja hyvän hallintotavan mukaisesti. Liiketoiminnasta vastaavina viranhaltijoina kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja sekä nimetyt controllerit seuraavat tavoitteiden ja omistajapolitiikan toteutumista. Tulevaisuuden kehityssuuntana nähdään liiketoiminnan harjoittaminen liikelaitosmuodossa silloin, kun liiketoiminta on kaupungin sisäistä. Osakeyhtiömuotoa taas käytetään, kun liiketoiminta suuntautuu ulkopuolisille asiakkaille.

Tampereen ja Turun uusimmissa omistajapolitiikkaa koskevissa asiapapereissa on omistajapolitiikka ja liiketoiminnan ohjaus kytketty aiempaa tiiviimmin yhteen. Tampereen omistajapoliittiset tavoitteet vuodelle 2007 sisältävät omistajan tahdon määrittelyn, omistajastrategian ja konsernirakenteen kehittämisen sekä taloudelliset tavoitteet ja niihin perustuvat liikelaitos- ja yhtiökohtaiset tavoitteet. Turun omistajapolitiikan periaatteissa, jonka käsittely on vielä kesken, omistajaohjaus on sekä yhtiöiden että liikelaitosten ohjausmenetelmä.

Kuntaliiton omistajapolitiikkaa koskeva suositus on vaikuttanut kohdekaupunkien uusimpiin omistajapoliittisiin linjauksiin. Niissä on kuitenkin ainakin yksi merkittävä ero. Kun Kuntaliiton suositus koskee erillisiä juridisia yksiköitä, kohdekaupungit ohjaavat myös liikelaitoksia omistajapolitiikan keinoin. Näitä eroja ja Kuntaliiton suositusta on kuvattu kuviossa 30.

## **Omistajapolitiikka ja konserniohjaus johtamisessa**

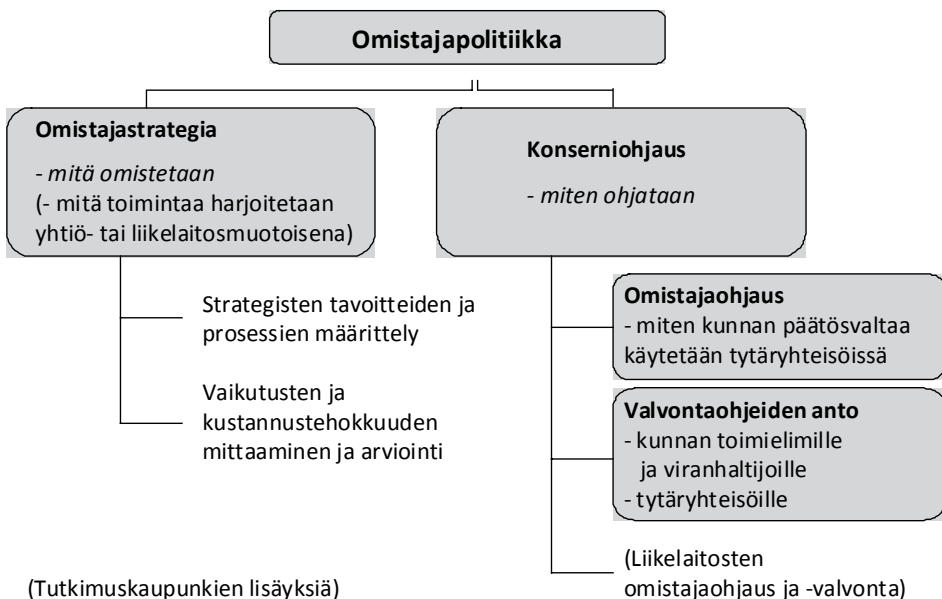
Kuntaliitto on konserniohjesuosituksessaan määritellyt omistajapolitiikan suppeasti. Siinä ”on kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista ja konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvään määräysvallan käyttöön”. Kuntaliitto jakaa konserniohjauksen omistajaohjaukseen ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antoon. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvalan käyttöä lähinnä yhtiökokouksissa. Valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille tai viranhaltijoille. Kuntaliiton mukana omistajastrategiassa määritellään, missä toiminnassa kunnan on syytä olla mukaan omistajana ja sijoittajana. Siinä



asetetaan lisäksi kriteerit, joilla arvioidaan omistuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta (ulkoista ja sisäistä tehokkuutta).

Kaikissa kohdekaupungeissa omistajapolitiikka ja konserniohjaus ovat laajempia käsitteitä kuin Kuntaliiton suosituksessa. Omistajapolitiikan avulla ohjataan myös liikelaitoksia. Omistajastrategioissa otetaan kantaa myös siihen, mitä toimintaa harjoitetaan yhtiö- tai liikelaitosmuodossa. Tämä määriteltiin aiemmin liiketoimintastrategioissa, mutta ne on nykyisin yhdistetty omistajastrategioihin. Myös Maanoson tutkimuksessa (2007), jonka aineisto on laajempi, liikelaitosten ohjaus kuuluu omistajapolitiikan piiriin. Siinä liikelaitos nähdään kuntakonsernin tytärganisaationa, joka ei kuulu emokunnan hierarkiaan, vaan sitä ohjataan ja johdetaan omistajuudella (ainakin osin) (emt. 20). Liikelaitosten omistajaohjauksen todettiin perustuvan strategioihin, jotka konkretisoitiin talousarvion ja -suunnitelmien avulla. Omistajan näkökulmasta liikelaitoksen ohjaus koettiin onnistuneeksi, koska liikelaitosmuotoisen toiminnan avulla yksiköiden autonomiaa on lisätty ja siihen on pystytty liittämään markkinamekanistisia piirteitä (emt. 172–173).

Omistajapolitiikka ja konserniohjaus Kuntaliiton määrittelemässä muodossa ilmenevät kuvista 30. Sitä on täydennetty tutkimuskaupunkien ja yleisemminkin suurehkojen kaupunkien käytännöllillä (suluissa olevat tekstit). Myös konsernikäsite on tällöin laajempi kuin Kuntaliiton suosituksessa ja vastaa aiemmin esitettyä toiminnallisen konsernin käsitettä. Se sisältää koko kaupunkien liiketoiminnan ja liikelaitosmuotoisen toiminnan.



Kuvio 30. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus (Kuntaliiton pohjalta täydennettynä)

Kaikki liikelaitosmuotoinen toiminta ei ole liiketoimintaa sellaisena kuin se määriteltiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ja Kuntaliiton suosituksissa (ks. Kuntaliitto

2001, 14). Kuntalain muutoksen jälkeen myös laitoksia, joilla ei ole merkittävää ulkoista myyntiä on muutettu liikelaitoksiksi. Jo aiemmin kunnat olivat muuttaneet liikelaitoksiksi toimintoja, jotka vastasivat merkittävän omaisuuden hallinnasta. Esimerkiksi vuonna 2001 perustettu Turun kiinteistölaitos sai valtaosan tuloistaan, lähes kiinteistöveron tuoton, kaupunginhallitukselta ja vastasi sen puitteissa myös kunnallistekniikan rahoituksesta.

Oleellisin ero omistajapolitiikan ja perinteisen poliittishallinnollisen ohjauksen välillä on konkretisoitavissa niiden keskeiseen johtamisnäkökulmaan. Palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen tuotannon keskeinen näkökulma on yhteiskunnalliset vaikutukset. Omistajaohjatussa palvelutuotannossa omistajanäkökulma on keskeinen, kuten alkuperäisessä yritystoimintaa kuvaavassa BSC-mallissakin. Jos siis toimintaa ohjataan omistajapolitiikalla, siinä keskeistä on taloudellinen tulos omistajan (kunnan) kannalta. Esimerkiksi vesilaitoksen ohjauksessa oleellista on saada lain määräämä maksimituotto toiminnasta eikä mahdollisimman halvat vesimaksut asiakkaan kannalta esimerkiksi pääoma-arvoja laskemalla.

Omistajapolitiikka ja konserniohjaus erosivatkin perinteisestä poliittishallinnollisesta ohjauksesta merkittävimmin juuri toimintojen rahoituksen osalta. Kun hierarkkisen toiminnan ohjaus perustui resurssien jakoon ja vuosibudjetteihin, liikelaitokset saivat tulonsa ”asiakkailtaan” ja vastasivat myös hallussaan olevan omaisuuden arvosta ja rahoittivat pitkällä tähtäyksellä myös omat investointinsa. Omistajaohjaus poikkesi myös ohjauksen välillisyyden ja väljyyden osalta niin paljon perinteisestä poliittishallinnollisesta ohjauksesta, että siitä voidaan puhua omana ohjausmenetelmänään. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen ja eriytyminen oli johtanut siis myös johtamistoimintojen eriytymiseen vuosituhannen vaihteessa. Luvussa 5.2.2 tarkastellaan tämän eriytymiskehityksen jatkumista ja luvussa 5.2.3 konsernijohtamisen pyrkimyksiä tämän eriytymiskehityksen hallintaa strategisen konsernijohtamisen ja toimintamallien avulla.

## **Strateginen konsernijohtaminen palvelutuotannon johtamisjärjestelmänä**

Palvelutuotannon tai -hankinnan strateginen konsernijohtaminen osoittautui arvioitua heikommaksi ilmiöksi. Koko kaupunkia koskevissa strategioissa oli hyvin vähän tuotantoa ja hankintaa koskevia tavoitteita. Palveluja koskevat tavoitteet liittyivät niiden yhteiskunnalliseen ja asiakasvaikuttavuuteen sekä saatavuuteen. Järjestämisen toimintatapoja koskevia tavoitteita oli vähän ja varsinaista tuotannon ohjausta koskevia tuskin lainkaan.

Palvelustrategiat, jotka näyttävät jäävän väliaikaiseksi ilmiöksi, keskittyivät palvelujen järjestämiseen ja osittain myös toimintatavan valintaan, mutta tuotannon muuta konserniohjausta on niissäkin varsin vähän. Kuntaliiton suosituksen mukaisia palvelustrategioita, joissa pyrittiin luomaan perusteita toimintatapojen valinnalle, ei kohdekaupungissa juurikaan syntynyt. Myöskin koordinoivat palvelujen järjestämistä strategiat jäivät harvinaisiksi ja kaupunginhallitukset koordinoivat toimintaa budjettien ja hallintokuntien strategioiden käsittelyprosessin avulla. Tällöin kaupunginhallitusten ja lautakuntien (ja niiden alaisten viranhaltijoiden) vastuiden määrittely jää epämää-

räiseksi.

Erityisesti hierarkkisesti järjestettyä palvelutuotantoa on pyritty ohjaamaan budjettien ja niiden perusteluna olevien hallintokuntien strategioiden ja sopimusjärjestelmien avulla. Budjettien tarkastelu kuitenkin osoittaa, että palveluja koskevat tavoitteet koskevat niiden järjestämistä, määrää ja laatua. Hallintokuntien budjettien ja strategioiden hyväksymisen yhteydessä näyttää olevan ongelmallista niiden ”konttaluonteesta” johtuen antaa tuotantoa koskevia ohjeita, vaikka paineet operatiiviseen ohjaukseen lisääntyvätkin talouden kiristyessä. Hierarkkisen tuotannon ohjaus näyttää jäävän lautakuntien tehtäväksi koko kaupungin väljän strategian ja budjetin puitteissa, vaikka kaupunkien taloushallinnot kehittelevätkin operatiivisia, tietokantapohjaisia valvonta- ja ohjausjärjestelmiään (esimerkiksi ERP).

Hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon sisäisen tehokkuuden parantamiseen löytyy konsernijohtolta vähän välineitä. Kannustimien käyttö on rajattua, sopeutuminen on hidasta ja sitovien tulostavoitteiden suhteuttaminen resurssiin ongelmallista. Konsernijohto voi yrittää lisätä tuotannon tehokkuutta lisäämällä sopimusohjausta ja kustannustietoisuutta palvelujen tuotteistamista ja hinnoittelua koskevien ohjeiden avulla ja kilpailuttamisen uhalla, mutta tuotantokustannusten vertailutkin ulkopuolisten tuottajien kanssa ovat ongelmallisia tuotanto-, tilaaja- ja järjestämiskustannusten erittelyn ongelmien vuoksi.

Omistajapolitiikasta on pyritty kehittämään markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen perustaa. Omistajastrategioiden avulla pyritään hallitsemaan autonomisempien palvelutuottajien muodostamaa kokonaisuutta ja omistajanäkökulmakeskeisen BSC-mallin avulla luomaan tuotannon ohjauksen tavoitteita. Sille pohjalle on luotavissa ja luotu useissa kaupungeissa liiketaloustieteeseen perustuva ohjausmittaristo, jonka avulla voidaan ohjata ja valvoa myös palvelutuotantoa ja sen tehokkuutta. Käytännössä ohjaus on kuitenkin ollut vähäisempää kuin valvonta. Markkinasuuntautuneenkin tuotannon ohjauksen kannalta ongelmallista on kokonaistuloksellisuuden (kustannusvaikuttavuuden) arviointi. Omistajapolitiikka ja -strategiat näyttävät olevan palvelustrategioita pysyvämpi ilmiö ja tämä eriyttää myös hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamista.

Palvelutuotannon konsernijohtamisen kannalta oleelliseksi muodostuu kysymys johtaako toimintatapojen eriytyminen myös johtamisen eriytymiseen ja miten syntyvää kokonaisuutta hallitaan. Edellä kuvattu tutkimuskaupunkien kehitys näyttäisi osoittavan, että johtamisenkin eriytymiskehitystä on tapahtunut, mutta se on vähäisempää kuin toimintatapojen eriytyminen. Saman konsernirakenteen ja johtamismenetelmän avulla pyritään hallitsemaan sekä toimintatapojen valintaa että niiden muodostaman kokonaisuuden (hybridiorganisaation) hallintaa. Tähän näytetään kuitenkin tarvittavan strategista johtamista vahvempaa kokonaisuutta. Koko kaupunkia koskevan (konserni)strategian ja myös markkinasuuntautunutta toimintatapaa ohjaavan omistajastrategian pohjalle on alettu kehittää toimintamalliajattelua ja päätöksiä, joissa yhdistyvät toimintatapojen valinta ja niiden edellyttämät johtamisratkaisut.

### 5.2.3 Toimintamallijattelu toimintatapojen valinnan ja hallinnan välineenä

Kuten edellä on todettu toimintatapojen valintaa ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaa koskevat päätökset olivat vielä 1990-luvulla erillisiä, vaikka hallinnonuudistuspäätöksiin sisältyikin jonkin verran myös uusien toimintatapojen johtamista koskevia kohtia. Myös päätösten perustelut poikkesivat toisistaan. Kun valintaa koskevia päätöksiä perusteltiin lähes yksinomaisesti palvelutuotannon tehostamisella, hallinnonkehittämispäätöksissä korostettiin erityisesti demokraattista päätöksentekoa ja hallinnon (palvelujen järjestämisen) tehokkuutta. Vasta toimintamallijattelu, joka yleistyi samanaikaisesti palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen kanssa, yhdisti toimintatapojen valintaa ja hallintaa koskevan päätöksenteon.

#### Toimintamallijattelun kehittymisestä

Jo Tampereen vuoden 1992 hallinnonuudistuksen otsikkona oli ehdotus toimintamallin kehittämishohjelmaksi. Päätös perusteluineen olikin eräänlainen toimintamalli. Siinä oli organisaatiomuutosten lisäksi ehdotuksia palvelujen järjestämisen toimintatavoista, jotka eivät kuitenkaan toteutuneet eikä uudistus siten ollut toimintamallin muutos. Päätöksen perusteluja voidaan lisäksi pitää eräänlaisena strategiana, vaikka käsitettä ei silloin vielä käytettykään.

1990-luvun toimintatapapäätökset (liikelaitostamiset ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto) olivat erillispäätöksiä. Myös hallinnonuudistukset olivat erillisiä. Kuntalain 13 §:n mukaiset hallinnon uudistamisen periaatteista tehdyt päätökset olivat valtuustokausiksi tehtyjä ja laaja-alaisempia, mutta nekkään eivät liittyneet strategioihin tai toimintatapapäätöksiin.

Oulun YPK-mallipäätös oli jo selvästi toimintamalli, vaikka tätä käsitettä ei silloin käytettykään. Se oli melko johdonmukainen kokonaisuus, joka perustui valtuuston hyväksymään strategiaan. Toimintatapojen valinta ja niiden kehittäminen toteuttivat valittua strategiaa. Kaupungin johtamisjärjestelmä (rakenteet ja menetelmät) puolestaan liittyivät toimintatapojen valintaan.

Myös Turun ja Jyväskylän johtamisjärjestelmien kehittämispäätökset tämän vuosikymmenen alkupuolella perustuivat toimintamallin mukaiseen kokonaisajatteluun ja hyväksytyihin strategioihin. Turun päätöksessä (kv 26.6.2004) oli kolme pääkohtaa: valtuuston ohjauksen vahvistaminen, tilaaja-tuottajamallin kehittäminen ja niiden edellyttämät johtamiseen liittyvät ratkaisut. Myös Jyväskylän hallinnon uudistuksen periaatteissa (kv 8.12.2003) johtamisorganisaation muutokset esimerkiksi toimialajohtajien tehtävät liittyivät toimintatapojen muutoksiin, vaikka yhteys ei olekaan yhtä selkeä kuin muissa kaupungeissa. Selkein toimintamallipäätös on Tampereen valtuuston 18.5.2005 tekemä päätös vuoden 2007 alusta toteutettavasta toimintamallista.

#### Tampereen uusi toimintamalli

Tampereen johtamisjärjestelmien uudistamiselle näyttää olevan tyypillistä laaja-alaiset, kunnianhimoiset ja perusteellisesti valmistellut koko toimintamallin muutokset.

Tampereen vuoden 2007 alusta toteutunut toimintamallin muutos sisältää sekä palvelutuotannon toimintatavan muuttamisen kokonaisuudessaan tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi että johtamisjärjestelmän uudistamisen tamperelaisen pormestarimallin mukaisesti. Tampereen uudessa toimintamallissa on selkeimmin nämä kaksi kivijalkaa yhdessä, vaikka päätös näyttikin pormestarimallikeskeiseltä.

Tampereen toimintamallin uudistaminen oli pitkä ja perusteellinen prosessi. Se perustui valtuuston 10.10.2001 hyväksymään kaupunkistrategiaan. Kaupunginhallitus käynnisti (14.1.2002) kaupunginjohtajan johdolla strategian toimeenpanohankkeen, jota ohjasi korkean tason strategiatoimikunta. Strategisen johtamisen edellytyksiä selviteltyt työryhmä, johon kuului ylimmän poliittisen johdon lisäksi korkeatasoinen asiantuntijaedustus, teki loppuraportissaan (27.3.2003) ehdotuksen kolmesta vaihtoehtoisesta pormestarimallista, joiden tarkoituksena oli yhdistää poliittinen johtajuus kaupungin hallinnon operatiiviseen johtamiseen. Ehdotuksen pohjalta valtuusto teki jatkovalmistelupäätöksen (11.6.2003), joka velvoitti hallituksen muun muassa valmistelemaan ehdotuksen tamperelaisesta pormestarimallista. Kaupunginhallitus hyväksyi (15.12.2003) valtuuston päätöksen pohjalta myös tulevaisuuden toimintamallin valmisteluperiaatteet, jossa kaupungin hallinto jaettiin tilaaja- ja viranomais-toimintoihin, joissa toimivat lautakunnat, ja palvelu- ja liiketoimintaan, jota ohjaavat johtokunnat.

Valtuusto hyväksyi uuden toimintamallin 18.5.2005 (§ 170). Päätöksen keskeistä sisältöä olivat muun muassa:

- Kaupunginjohtoon valitaan luottamushenkilöinä toimivat pormestari ja neljä apulaispormestaria. Pormestari valitaan kaupunginvaltuutetuista.
- Kaupunki siirtyy tilaaja-tuottajamalliin kaikissa toiminnoissaan 1.1.2007 alkaen. Kuuden nimetyn lautakunnan jäsenet valitaan valtuutetuista tai varavaltuutetuista. Konsernihallinnon tilaajayksikkö avustaa tilaajalautakuntia.
- Tuotanto-organisaatioista vastaavat johtokunnat. Hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatio muodostuu sosiaali- ja terveystalv palveluista sekä sivistyspalveluista, joista molemmilla on johtajat. Yhdyskuntapalvelujen tuotanto keskitetään yhden johtokunnan alaisuuteen.
- Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi valmistellaan esitys palvelufoorumeista ja niiden tehtävistä ja organisoinnista.

Päätös poikkesi kaupunginjohtajan esityksestä yhdessä keskeisessä kohdassa. Pormestari valitaan valtuutetuista. Aiempi asiantuntijapainotteinen työryhmä oli valmistellut myös tätä vaihtoehtoa, mutta siihen sisältyi lisäksi toimitusjohtajatyypinen kaupunginjohtaja henkilöstön esimiehenä.

## Strategiat toimintamallien pohjana

Toimintamalliajattelun voidaan katsoa liittyneen toimintatapojen eriytymiskehitykseen ja sen hallinnan tarpeeseen. Perinteisesti hierarkkisen järjestelmän eri toimintoja oli johdettu hyvin samankaltaisesti. Johdon haastatteluista ilmeni, että uusiakin toimintatapoja haluttiin johtaa yhtenä hallittavana kokonaisuutena samanlaisin välinein ja menetelmin. Säännöt sekä strategia- ja budjettiprosessit ja -rakenteet olivat saman-

kaltaisia, vaikka sisällöt poikkesivatkin toisistaan.

Koko kaupungin strategiat olivat eräs väline toimintatapojen eriytymiskehityksen hallinnassa. Yhteiset strategiaprosessit sitoutuivat eri osapuolia yhteisten linjausten toteuttamiseen. Samankaltainen strategioiden rakenne visioineen, kriittisine menestystekijöineen, strategisine tavoitteineen ja mittareineen paransi hallittavuutta. Yhteinen kokonaisuus mahdollisti jopa omat osastrategiansa hierarkkisen ja markkinasuuntatuneen toimintatavan johtamiselle. Ongelmaksi muodostui se, että strategiat eivät ohjanneet riittävästi eri toimintatapoja ja niiden muodostamaa eriytymään pyrkivää kokonaisuutta, kuten luvussa 5.2.2 kuvattiin. Toinen ongelma on, että strategioissa määritellyt tavoitteet eivät muodosta loogista kokonaisuutta eikä niiden avulla voida arvioida toimintatapojen tuloksellisuutta riittävän hyvin.

### **Konsernijohdon uudelleenjärjestelyt ja poliittisen johdon vahvistaminen**

Strategisen johtamisen kehittämisen lisäksi kokonaisuuden hallintaa pyrittiin ensin vahvistamaan konsernijohdon järjestelyillä. Oulussa toimialajohtajamalli muuttui yhtenäisemmäksi konsernijohdoksi, jossa toinen apulaiskaupunginjohtaja vastasi palvelujen järjestämisestä ja toinen tuotannon ohjauksesta. Ensin Tampereella ja myöhemmin Jyväskylässä liiketoiminnoista vastanneiden toimialajohtajien asemaa vahvistettiin ja heidät sidottiin kiinteämmin konsernijohdun. Turussa tapahtui samanlaista kehitystä kuin Oulussa apulaiskaupunginjohtajien vastuunjaossa ja työskentelytavoissa.

Ammatillisen konsernijohdon vahvistaminen ei ollut riittävä toimenpidekokonaisuus ainakaan Tampereella ja Turussa. Näissä kaupungeissa olivat jo kauan toimineet kaupunginhallituksen liiketoiminta- tai konsernijaostot. Ne olivat vahvistaneet markkinasuuntatuneen toiminnan poliittista ohjausta, mutta ainakin jossain määrin heikentäneet kokonaisuuden hallintaa. Toimintatapojen eriytyessä poliittista johtoa haluttiin edelleen vahvistaa. Turussa vaikutusvaltainen toimikunta esitti (v. 2003) kaupunginhallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan tehtävien yhdistämistä ja pormestarin toimen perustamista, mutta ehdotusta ei hyväksytty. Päädyttiin poliittisen johdon vahvistamiseen päätoimisen hallituksen puheenjohtajan ja hallitussopimuskäytännön kautta vuoden 2005 alusta. Tampereella vahvistettiin sekä poliittista johtamista että konsernin hallintaa pormestarihallinnalla vuoden 2007 alusta. Oulussa ja Jyväskylässä on ammatillisen konsernijohdon ja koko kaupunginhallituksen asema nähty keskeisempänä kaupunkikonsernin kokonaisuuden hallinnassa kuin poliittisen johdon vahvistaminen.

Kaikissa kohdekaupungeissa kaupunkikonsernin hallintaa on pyritty viime vuosina parantamaan tarkastelemalla strategioita, toimintatapoja ja johtamista yhtenä kokonaisuutena. Tätä kokonaisuutta kutsutaan Tampereen päätöksissä toimintamalliksi ja termiä käytetään samassa mielessä myös tässä tutkimuksessa. Se on lähellä Mintzbergin (1994) käsitettä strategia mallina (Pattern), jota on sivuttu edellä luvussa 4.3.3. Tarkempi vertailu ei kuulu tähän tutkimukseen.

## Toimintamallit toimintatapojen valinnassa ja hybridiorganisaation hallinnassa

Palvelujen järjestämisen ja tuotannon muodostaman kokonaisuuden hallinnan tarve oli aiemmin yhdenmukaistanut toimintatapoja. Aluksi tämä ei ollut ongelma. Kun hyvinvointipalvelujen tuotanto tuli kuntien tehtäväksi ja laajeni voimakkaasti, sitä hallittiin perinteisen hierarkkisen hallinnon avulla. Tämä soveltui varsin hyvin palvelujen kasvun hallintaan. Mutta kun tuotantoa piti tehostaa, yhtenäisyyteen pyrkivä hallinto rajoitti toimintatapojen valintaa. Myös poliittinen hierarkia yhdenmukaisti toimintatapoja. Yhdenmukaisuusajattelu ilmenee myös esimerkiksi Tampereen uusimmasta toimintamallista, jossa hierarkkisesta toimintatavasta siirryttiin koko palvelutoimintaa ohjaavaan markkinasuuntautuneeseen tilaaja-tuottajamalliin.

Toimintamalliajattelu on syntynyt erilaisten toimintatapojen ja hybridiorganisaation hallintatarpeen seurauksena. Toimintamallin kehittäminen voi olla myös erilaisia toimintatapoja mahdollistava. Useita erilaisia toimintatapoja voidaan hallita rinnakkain erilaisten (koordinoitujen) johtamismenetelmien ja -rakenteiden avulla, kuten Jyväskylässä ja Turussa. Oulussakin näyttää jäävän hierarkkisesti ohjattua toimintaa, vaikka tilaaja-tuottajamalli on vallitseva toimintatapa. Esimerkiksi koulutoimissa, jossa malli on toimialan sisäinen, tuotantoa ohjataan hierarkkisesti sekä lautakunnan että konsernijohtajan tasolla palvelujen järjestämisestä vastaavan apulaiskaupunginjohtajan toimesta. Jyväskylässä ja Turussa, jossa hyvinvointipalvelujen tuotannon ohjausjärjestelmä on hierarkia, erilaisten toimintatapojen konsernijohtaminen on selkeämmin eriytynyt. Tämä on johtanut hallinnan tarpeen kasvuun ja erilaisiin toimintamalleihin kuin Tampereella, jossa tilaaja-tuottajamalli on yhdenmukainen peruste koko toiminnalle ja johtamiselle.

Toimintamallipäätöksistä on tullut keskeinen väline toimintatapojen valinnassa. Aiemmin erikseen tehtyjä valintapäätöksiä on koottu laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Ne voivat olla lähes kaikkea palvelutuotantoa koskevia kuten Tampereella. Yleensä ne koskevat kuitenkin vain osakokonaisuuksia, jolloin valintojen pohjana on toimintatapojen tuloksellisuutta koskevat arviot. Siksi valinnat perustuvat poliittisen ja ammattijohtajan näkemyksiin. Toimintamallien pohjana olevien strategioiden avulla asetetaan vaikuttavuustavoitteita, jotka yhdessä resurssien ja prosesseja koskevien tavoitteiden kanssa ovat tuloksellisuuden arvioinnin ja toimintatapojen valinnan kriteereitä panos-tuotosajattelun mukaisesti.

Toimintamallipäätöksissä näitä valintakriteereitä täydennetään johtamisjärjestelmää koskevilla elementeillä. Tämä perustuu siihen, että eri toimintatapojen nähdään edellyttävän erilaista johtamista. Johtamista ja eri toimintatapojen hallintaa pidetään myös tuloksellisuuden vaikuttavana tekijänä. Siksi toimintamalliajattelussa yhdistetään tuloksellisuuden perustuvan valinnan ja demokratiaan ja yhteistyöhön perustuvan hallinnan elementtejä. Lisäksi niissä näytetään pyrkivän näiden elementtien tasapainottamiseen esimerkiksi BSC-mallin avulla. Tätä kautta strategioiden merkitys toimintamallien pohjana säilynee merkittävänä.

Toimintamallipäätösten tekeminen ei kuitenkaan edellytä edellä kuvattua ajatuskulkua. Päätöksiä tehdään yleensä poliittikkavetoisesti eikä niiden tarvitse olla kovin monimutkaisia. Toimintatapojen valintaa ja hallintaa karkeallakin tasolla yhdistelevät



toimintamallipäätökset muodostavat perustan, jonka pohjalta on tehty erillispäätöksiä toimintatapojen muutoksista ja johtosäännöistä, joilla muutetaan organisaatioita.

## 5.2.4 Johdon näkemyksiä palvelutuotannon strategisesta konsernijohtamisesta

Tutkimustehtävään kolme liittyi aluksi kaksi haastatteluteemaa, joista toinen (tuotannon strategisen konsernijohtamisen ominaispiirteet) osoittautui niin hankalaksi, että se supistettiin osassa haastatteluja vain toista teemaa täydentäväksi lisäkysymykseksi. Tällöin haastatteluteeman lähtökohdaksi muodostui kysymys: ”Miksi strategisesta johtamisesta on tullut myös merkittävä (kaupungin) keskushallinnon käyttämä palvelutuotannon johtamisen menetelmä ja soveltuuko se sekä hierarkkisen että markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamisen menetelmäksi?”. Teemaan liittyvät lisäkysymykset ja määrittelyt on esitetty liitteessä 1.

### Haastattelun pohjana olleita oletuksia

Haastattelun pohjana olleet oletukset, jota testattiin, olivat seuraavat:

1. Konsernijohdon tehtävänä on ohjata sekä palvelujen järjestämistä että tuotantoa kunnan kokonaisedun mukaisesti. Sen keskeisin arviointikriteeri on kokonaistehokkuus (kustannusvaikuttavuus). Sen arviointiin ei kaupunkien johdolla ole riittäviä keinoja, koska järjestämisen ja tuotannon kustannuksia ei eritellä. Palvelujen järjestämiskustannukset riippuvat tuotannon ohjausjärjestelmän valinnasta. Enemmän kokonaiskustannuksiin vaikuttavat kuitenkin varsinaiset tuotanto- ja hankintakustannukset. Tuotantojärjestelmän valinta on ollut ensisijaisesti poliittinen kysymys, johon ovat vaikuttaneet muutkin tekijät kuin arvioitu kustannusvaikuttavuus. Valintaan vaikuttavat sekä poliittisen että ammattijohdon näkemykset ja tiedot.
2. Eri tuotantojärjestelmien konsernijohtamiseen on kehitetty erilaisia menetelmiä. Konsernijohto ohjaa ja valvoo omistajapolitiikan avulla ulkoisen kuntakonsernin lisäksi myös markkinasuuntautunutta (omaa) palvelutuotantoa. Hierarkkista palvelutuotantoa ohjataan resurssi- ja tulohajauksen menetelmin, joilla ohjataan ensisijaisesti palvelujen järjestäjiä, mutta välillisesti myös niiden alaista tuotantoa. Järjestäjien ja tuottajien suhde perustuu myös sopimiseen sekä hyväksytyihin tavoitteisiin, budjetteihin ja periaatteisiin.
3. Palvelutuotannon erilaistuminen lisää konserniohjauksen tarvetta ja kokonaisuuden hallinnan ongelmia. Strategisen johtamisen osuus palvelutuotannon konserniohjauksessa lisääntyy. Palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen tuotannon konserniohjaukseen käytetään hallintokuntien strategioita ja palvelustrategiaa, jos koordinoinnin tarve on suuri. Niissä valtuusto asettaa myös tuotannon sisältöön liittyviä tavoitteita hallitukselle ja lautakunnille, jotka konkretisoivat niiden toteuttamisvastuut budjeteissa ja sopimuksissa. Omistajapolitiikalla pyritään lisäämään liikelaitosten itseohjautuvuutta ja yhtiöiden hallintaa. Siinä korostuu talousnäkökulma. Yhtiöille, liikelaitoksille ja tuottajille asetettavissa tavoitteissa korostuvat sijoitetun pääoman tuotto



tai tuotantokustannusten suhde tavoiteltuun määrään ja laatuun. Tilaaja-tuottajamallin tuottajia ohjataan myös tilaajan toimesta sopimuksin, joita konsernijohto valvoo.

4. Kaupunkien johdolla oletettiin olevan näkemys strategisen konsernijohtamisen ominaisuuksista, jotka tekevät siitä soveliaan eri palvelutuotantojärjestelmien konsernijohtamiseen. Näistä ominaispiirteistä tärkeimpiä tutkimuskaupunkien asiakirjojen perusteella oletettiin olevan:
  - strategioiden demokraattisen ja laaja-alaisen tavoitteenasettelun kytkeä perinteisiin johtamisvälineisiin (esimerkiksi budjetit) ja niiden toteuttamisvastuiden selkeä määrittely,
  - vuorovaikutteiset strategiaproessit poliittisen ja ammatillisen konsernijohtamisen sekä palvelujen järjestäjien ja tuottajien sitoutumisen välineinä,
  - palvelujen järjestämis- ja tuotantoprosessien sekä kilpailutilanteen hallinta konserniedun (kustannusvaikuttavuuden) mukaisesti strategioiden avulla,
  - tuotannon johdon toimintaedellytysten ja henkilöstön motivaation parantaminen (erillisen strategisen ohjauksen ja kannustimien avulla) ja
  - palvelutuotantojärjestelmien ja niiden eriytymisen hallinta (kytkettyminen koko konsernin strategiaihin sekä autonominen ja yhteistyön avulla tapahtuva sopeutuminen).

## Oletusten ja haastattelujen ongelmia

Haastattelut osoittautuivat tutkimustehtävän ja haastatteluteeman 3 osalta ongelmalliseksi. Kun edellisten tehtävien haastattelun tulokset vastasivat varsin hyvin asiakirjojen pohjalta tehtyjä oletuksia, tässä niin tapahtui vain kahden ensimmäisen oletuksen osalta. Toimintatavan valinta nähtiin johdon näkemyksiin (ohjausjärjestelmien ominaisuuksista) perustuvana poliittisena kysymyksenä ja omistajapolitiikka markkinasuuntautuneen toimintatavan johtamisvälineenä. Sen sijaan toimintatapojen eriytymisen vaikutuksia strategiseen konsernijohtamiseen ei tunnistettu eikä strategioilta edellytettäviä vaatimuksia tässä johtamisessa pystytty määrittelemään.

Tärkein syy tähän oli, että haastatteluteema ja täydentävät lisäkysymykset olivat huonosti muotoiltuja. Tutkija ei haastatteluhetkellä hahmottanut ilmiötä riittävästi, mikä ilmenee myös oletuksista. Haastattelut auttoivat kuitenkin asiakirja-aineiston tulkinnassa korostaessaan kokonaisuutta ja -tehokkuutta toimintatapojen valinnassa sekä strategioiden kokonaisuutta ja hierarkiaa strategisessa ja poliittisessa johtamisessa. Tämän vuoksi haastatteluaineistoa käytetäänkin varoen ja vain asiakirja-aineiston tulkinnassa.

Vain eräiden tuotanto-toiminnasta vastaavien apulaiskaupunginjohtajien haastatteluissa nousi esille eri toimintatapojen erilainen konsernijohtaminen. Asiakirjoista se ilmenee parhaiten Oulun käytännöstä (kuvio 29). Ongelman ratkaisemiseksi tehtiin vielä kaupunkien kehittämisasiantuntijoiden ryhmähaastattelu, jonka nauhoitus kuitenkin epäonnistui ja josta jäi vain hajanaisia muistiinpanoja. Seuraavassa alaluvussa esitetyt lainaukset ovat kaupunginjohtajien haastatteluista, koska niiden katson parhaiten edustavan tuotantotapojen johtamisen yleistä tilannetta.

Erilaistuneiden toimintatapojen eriytymisen ja hallinnan tarpeen hahmottaminen

haastattelutilanteessa vuodenvaihteessa 2006–2007 osoittautui ongelmalliseksi osittain myös siitä syystä, että ilmiö oli silloin vielä varsin uusi. Ilmiötä tarkastellaankin tässä tutkimuksessa pääosin kaupunkien uusimpien toimintamallipäätösten ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tällöin eri toimintatapojen valinta ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinta muodostuvat keskeisiksi konsernijohtamisen tehtäviksi. Johtopäätöksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella myös, koska ilmiö on vielä jatkuvassa muutostilassa.

## Toimintatapojen valinta ja tuloksellisuuden arviointi

Toimintatavan valintaa pidettiin konsernijohtamisen ja kokonaistehokkuuden kannalta oleellisena. ”Perinteisellä johtamisjärjestelmällä ei pystytä ylittämään hallintokuntien rajoja tehokkaasti. Mutta kun toiminta muutetaan liikelaitosmalliin ja lähdetään hakemaan tehokkuutta, laitetaan ihmiset vastuuseen. He joutuvat tosissaan miettimään, millä otetaan tehokkuutta lisää. Koordinoiva palvelustrategia oli yritys ylittää hallintokuntarajat ja tehostaa tuotantoa, mutta sen päälle on vedetty ruksit, koska se ei sillä tavalla toiminut. Tilaaja-tuottajamalli tuo sen mukanaan liikelaitostamisen kautta. Se tuo sen eri tavalla tehokkaammin.” (Kaupunginjohtaja A.)

Valinnan nähtiin liittyvän toimialaan, sen markkinatilanteeseen sekä demokraattisen ohjauksen tarpeeseen, ”sillä (näennäismarkkinoiden kehittämisen) on tehokkuutta lisäävä vaikutus, mutta se ei vielä ole riittävä vastaus, toimialat ja toiminnot ovat kovin erilaisia. Tekninen puoli...siinä löytyy aidot markkinat. Mutta jos lähdetään vaikka palvelukodin toiminnasta...toki on markkinoita, mutta ne ovat hyvin ohuet. Markkinat ei ole vielä siinä, että joku joka on aikaisemmin tehnyt kaupungilla sitä, tekee yhtiön ja sanoo, että nyt on markkinat olemassa. Demokraattisen ohjauksen tarve ja markkinoiden kehittymättömyys ovat johtaneet siihen, että markkinasuuntautunut ohjaus on yleistynyt enemmän kuin markkinaehtoinen. Tässä on sekä ostaja että tuottaja että päättäjä vielä suhteellisen kokemattomia. Tekninen puoli on harjoitellut sitä enemmän kuin 10 vuotta. Hyvinvointipalvelujen laatuksiteerit ovat paljon vaikeammin määriteltäviä.” (Kaupunginjohtaja B.)

Tilaaja-tuottajamalli nähtiin sekä välivaiheena että itseisarvona kustannusten hallinnassa. ”Se on valmistautumista markkinaehtoiseen tuotantoon. Sillä on sillä tavalla itseisarvo, että vaikka jäätäisiin tähän välimuotoon, kunnallishallinnosta puuttuu edelleen syvä kustannustietoisuus, kustannusten hallintaosaaminen... Mielestäni itseisarvo on sellainen suuri operaatio, jolla 16.000 ihmistä pakotetaan miettimään tuotteita, niiden kustannusrakennetta ja ymmärtämään, mikä maksaa ja mikä ei... Kun puhuu välivaiheesta...sehän on selvää, että ei meillä esim. koulutuksen ja terveydenhuollon osalta edes synny sellaisia markkinoita, että päästään kaikilta osin aitoon tilaaja-tuottajajärjestelmään.” (Kaupunginjohtaja C.)

Kustannusten laskentaan perustuva valinta nähtiin raskaana ja vaikuttavuutta (laatuajattelua) korostettiin valinnassa. ”Täytyy olla joku systeemi, jolla voidaan...seurata kustannuksia...Mutta siinäkin on taas vaara, että mennään liiallisuuksiin ja luodaan raskas byrokratia...Jos ajatellaan koko strategista ohjausta, kyllä tuotantopuolella tavoitteet on selkeästi asetettu ja toisaalta tuotantoprosessilla eri yksiköissä on selkeät pelisäännöt, jotka on myös poliittisesti määritelty ja hyväksytyt. Tietty taloudellinen

tehokkuus ja laadunvarmistus pitää saada aikaiseksi. Ne ongelmat, joita aika paljon on tullut esille juuri tuotantopuolella ja palvelupuolella on se, että vain hinta ratkaisee. Kysymys kuuluu, miten laatuksiteerit voidaan tässä yhteydessä toteuttaa.” (Kaupunginjohtaja D.)

### Eri toimintatapojen konsernijohtamisen eriytyminen

Eri toimintatapojen konserniohjauksen nähtiin eriytyvän jossain määrin. Omistajapolitiikka nähtiin markkinasuuntautuneen toiminnan ohjaajana, mutta osin myös hierarkkisesti järjestetyn tuotannon ohjaajana. Tilaajaohjaus ja omistajaohjaus nähtiin eri asioina, joiden tulee kuitenkin perustua kokonaisstrategiaan. Tilaajien ja tuottajien erilaista poliittista ohjausta sekä asiakasohjausta korostettiin. Vaikka tilaajien (ja hierarkkisen tuotannon) ja markkinasuuntautuneen tuotannon ohjaus nähtiin eri asioina, korostettiin niiden yhtäläisyyttä (strategisessa johtamisessa).

”Ne (hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen järjestelmän konserniohjaus) eriytyvät. Johtopäätös, jonka mukaan konsernistrategian lisäksi hierarkkisessa järjestelmässä riittää hallintokuntien strategiat ja markkinasuuntautuneessa järjestelmässä omistajastrategia, on aika pelkistetty, muttei väärä. Suhteessa hallintokuntien omistajapolitiittinen ohjaus on paljon hämäämpi. On erittäin vaikeaa turvata kokonaisuuden etu. Sen takia meillä on tehty päätökset siitä, että koko organisaatio menee tilaaja-tuottajamalliin, jossa tavoitteena on toimintojen liikelaitostaminen myös perinteisissä hallintokunnissa, joka muuttaa johtamisjärjestelmää ja mielestäni se tulee vahvistamaan omistajapolitiittista ohjausta myös näissä perinteisissä palveluhallintokunnissa...Sitten jää ongelmia konsernijohton näkökulmasta. Esim. sosiaali- ja terveystoimi, jos se menisi oikeaoppisesti, syntyisi liikelaitokset, jotka olisi suoraan konsernijohton alaisia. Mutta kun väliin jää lautakunta, joka on vahvasti poliittinen elin, omistajaohjaus saattaa välillä hämärtyä...Voi olla, että ollaan välivaiheessa ja jonakin päivänä lautakunnan rooli muuttuu...jolloin kaupunginhallitus ja kaupunginjohto ohjaavat omistajapolitiikkaa myös tämän puolen liikelaitoksiin...Tämä ei ole ihan puhdas malli. Teknisellä sektorilla se ei ole häirinnyt, koska siellä lautakunnan rooli on ollut erityyppinen. Mutta tällä puolella on niin kovat poliittiset intressit palvelujen järjestämisen ja tuottamisen suhteen, että se tulee olemaan vaikeampi myös johtamisnäkökulmasta.” (Kaupunginjohtaja A.)

”Tuotannon tilaajaohjaus ja omistajaohjaus poikkeavat osaltaan kyllä toisistaan...Kyllähän siinä syntyy ihan selvästi lämmintä keskustelua johtoryhmässä, joka edustaa tilaajaa ja tuottajapuolta. Mutta silloin tuottajan pitää pystyä puhumaan myös markkinaehtoisilla termeillä ja sisällöillä. Jos se on pelkästään konsernin sisäinen ilman ulkoista kontaktipintaa, se jää epäaidoksi...Olellaista omistajaohjauksessa on se, että se ensinnäkin toimii ja että se toimii hyväksytyjen strategioiden mukaan. Eli toiminnot ei voi olla sävellettyjä jollakin puolella sen mukaan miltä johdosta tai lautakunnasta tuntuu, vaan toimenpiteiden pitää olla samassa logiikassa koko konsernin osalta...Markkina ja markkina on erilainen ja silloin niiden ohjaustoiminta on myös erilainen.” (Kaupunginjohtaja B.)

”Tuotannon ohjaus tulee tilaamisen kautta ja toisaalta omistajapolitiikan kautta. Poliittinen ohjaus on järjestetty pääosin niin, että kaupunginvaltuutetut istuvat

tilaajalautakunnissa. Tuottajapuolella on johtokuntajärjestelmä, jossa ammatillinen osaavuus ja toimialan hallinta voisivat olla korostetusti esillä...Kaukoajatus on se, että tuotantoyksiköistä tulee hyvin itsenäisiä, jolloin ohjaaminen olisi enemmän strategista ohjausta ja omistajapolitiikkaa...Voi syntyä osaava, kustannustietoinen, hyvä kuntakonserniin kuuluva yksiköitten joukko, joka pystyy hoitamaan palvelutuotantoa hyvin esim. asiakasohjauksen perusteella.” (Kaupunginjohtaja C.)

”Strateginen johtaminen soveltuu sekä hierarkkisen että markkinasuuntautuneen palvelutuotantojärjestelmän johtamiseen...Millaisella tasolla alempi päätöksenteko, palvelujen järjestäminen ja tuotanto tehdään. Strateginen johtaminen edellyttää erilaista säännöstöä, jos on hierarkkinen systeemi, perinteinen malli tai jos mennään jopa markkinaehtoisuuteen...Miten demokratiassa voisi käyttää hyväksi asiakas- tai asukaspalautetta? ...Suurimpiin kuntakokoihin se on aivan välttämätöntä...Tähän (palvelutuotantojärjestelmän) ohjaukseen pitäisi jollain tavalla saada asiakasmyönteinen elementti, jotta ihmiset voisivat valvoa oman alueensa palvelun tasoa ja riittävyyttä.” (Kaupunginjohtaja D.)

### **Strateginen konsernijohtaminen eri toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa**

Strateginen konsernijohtaminen nähtiin sekä hierarkkisen että markkinasuuntautuneen palvelutuotannon vallitsevana ohjausjärjestelmänä. Toimintatavan valinta ja tahto tuotannon omavaraisuusasteesta nähtiin strategiseen johtamiseen kuuluvina kysymyksinä. Strategiat ohjaavat niin (hierarkkisia) toimialoja kuin yhtiöitä ja liikelaitoksiakin. Kilpailuttaminen nähtiin strategisena kysymyksenä, mutta kilpailuttamisosaaminen operatiivisen johdon tehtävänä. Visiot, arvot ja strategiat nähtiin sekä suunnanmäärittäjinä että sitouttajina. Demokratiaa ja kansalais- ja asiakasvaikuttamista pidettiin strategisina ohjausvälineinä. Strateginen johtaminen nähtiin poliittisen johdon välineenä ja poliittisen ja strategisen johdon korostettiin olevan yksi kokonaisuus.

”Yleisellä tasolla voi sanoa sen, että strategisella tasolla pitää olla käsitys siitä mitä tahdotaan. Se on lähtökohta ja sen jälkeen mennään alaspäin. Täytyy määritellä palvelutuotannon omavaraistahto. Jos siitä on päätökset olemassa, sen jälkeen on helppo lähteä tekemään tätä työtä sillä tavalla, että tavoite on tuossa. Näiltä osin haetaan vaihtoehtoja ja sen jälkeen se on sen toteuttamista... Strategiseen johtamiseen liittyy sitten se, että pystytään määrittelemään mille tasolle itse pyritään ja mikä tavalla tai toisella halutaan kilpailuttaa... Tämän tyyppistä prosessitasolla täytyy johtaa sen tyyppisen ihmisen, joka ymmärtää mistä on kyse... Kilpailuttamisosaaminen ei enää ole strategisen johtamisen ominaisuuksia.” (Kaupunginjohtaja A.)

”Isosta strategiasta eli perusstrategiasta johdetaan toimijoiden työ ja tekeminen. Niiden pitää olla kiinteässä vuorovaikutuksessa. Jos ne ovat irrallisia, silloin kysytään, miksi konsernissanne on tällainen yhtiö tms. Operatiivisen johdon rooli lähtee koko strategiajohtamisen näkökulmasta... Kaupunginjohto ja toimialajohto toimii samansuuntaisesti... Sama koskee sekä yhtiöitä että toimialoja. Niillä ei voi olla sellaisia toimintoja tai tapoja, ulkoistamisia, yksityistämisiä tai oman toiminnan tekemistä, etteikö se olisi konserniohjattua ja yhdessä sovittua... Perusraamit määritellään ja sen jälkeen vapausasteet ovat kohtalaisen isot.” (Kaupunginjohtaja B.)

”Aiemmin jo alleviivasin, että myöskin kuntien ja kaupungin johtamisessa pitää nykyään olla visio, sen pohjalta rakennetut strategiat jo sen vuoksi, että suunnanmäärittely tulee tehtyä ja iso konserni saadaan toimimaan samaan suuntaan, pidettyä toiminta koossa... Sitouttamisen lasken tuon äsken mainitun sisälle. Se ei ole rinnakkainen, vaan sen pitää olla jollakin tavalla strategisessa ajattelussa sisällä. Mutta kyllähän strategia on väline sitouttaa. Vielä yksi asia, kun mainitsit sanan demokratia. Kyllähän tämä on erittäin suurena syväasiana ollut esim. toimintamallin uudistamisen perusteissa... On puhuttu välillisen demokratian roolista, suuremman kansalaisvaikuttamisen roolista ja siihen on malleja, joita varovasti kokeillaan... Sitä on maailmalla pohdittu paljon ja pikkuisen huonolla menestyksellä.” (Kaupunginjohtaja C.)

”Olen ymmärtänyt, että strategiseen johtamiseen ja ohjaukseen koko systeemin osalta liittyy hyvin keskeisenä se, että on kaikille selvät arvot, joihin on sitouduttu. Joka ikisellä työntekijällä ja jokaisella alemmalla päätöksiä tekevällä organisaatiolla on yhteiset arvot, joihin on sitouduttu... Strateginen johtaminen ilman arvoja on aika ongelmallista ja se liittyy taas siihen prosessiin... Tämä on sisäinen kustannuspuoli ja osaoptimointiongelma. Näihin tuotantopuolella johtamisen pitää pystyä antamaan selvät vastaukset... Strateginen ajattelu ja ohjausjärjestelmän tarve on pysyvä... Yksi asia, joka esim. meillä on jäänyt puolitiehen, on poliittisen ohjauksen vieminen pormestarisuuntaan – aitoon ja selvästi läpinäkyvään poliittiseen ohjaukseen eikä tällaiseen sekajärjestelmään... Pitäisi erottaa se, että on isot asiat, joissa aina täytyy olla poliittinen systeemi ja sitten on menettelytapakysymyksiä, joita ei kannata nostaa strategisen porukan tasolle.” (Kaupunginjohtaja D.)

Palvelutuotannon toimintatapojen strategisen konsernijohtamisen tärkeimpiin ominaispiirteisiin, joka oli vielä haastattelujen alkuvaiheessa oma haastatteluteema (myöhemmin teeman 3 lisäkysymys), ei haastatteluista saatu vastauksia. Tästä voitaneen vetää ainakin kaksi johtopäätöstä: kaupunkien johtamisjärjestelmät ovat tältä osin vielä keskeneräisiä ja johtamisen menetelmien ominaisuudet tai muutkaan yksityiskohdat eivät ole kaupunginjohtajatason asioita. Jotain yleisiä johtopäätöksiä voidaan kuitenkin tehdä.

## Haastattelujen tulkintaa

Haastatteluissa korostui kaksi palvelutuotannon ohjausjärjestelmien konsernijohtamisen piirrettä: toimintatavan valinta ja kokonaisuuden hallinta, mutta vielä jäsentymättömällä tavalla. Valintaan liittyi niiden kokonaistehokkuuden arviointi ja hallinnassa oli kyse eriytymään pyrkivien järjestelmien johtamisesta kunnalliseen demokratiaan soveltuvalla tavalla. Valinta ja hallinta näyttävät vielä liittyvän toisiinsa niin, että valintoihin keskeisesti vaikuttava tuloksellisuuden tavoittelu näyttää eriyttävän järjestelmien johtamista.

Mielenkiintoisinta haastatteluissa oli se, että osa johtajista korosti tehokkuutta ja valintaa hallinnan kustannuksella ja osa teki päinvastoin. Se, että tuotannosta vastaavat apulaiskaupunginjohtajat korostivat tehokkuutta, ei ollut yllättävää. Mutta myös puolella kaupunginjohtajista oli sama painotus eikä tämä näyttänyt edes riippuvan siitä, oliko vallitseva toimintatapa markkinasuuntautunut vai hierarkiapainotteinen. Kaupunginjohtajien näkemykset olivat kuitenkin varsin monipuolisia molempien

tekijöiden suhteen.

Eri toimintatapojen konsernijohtamisen muutoksia ei nähty muusta konsernijohtamisesta erillisenä kysymyksenä, vaikka omistajapolitiikkaa määriteltiin ja kehitettiin kaikissa kaupungeissa. Myös kaupunkikohtaiset painotuserot olivat suurempia kuin edellisissä haastatteluteemoissa. Oulussa korostettiin ajatuskehysten kohtia 1 ja 2 eli konsernijohton tehtävää kokonaistehokkuuden ja myös tuotannon tehokkuuden lisäämisessä. Tästä johtuen tuotantotapojen konsernijohtamisen nähtiin eriytyvän ja markkinasuuntaisen järjestelmän johtamisen vahvistuvan. Tampere edusti toista laataa. Siellä korostettiin kokonaisuuden hallinnan yhtenäisen johtamisjärjestelmän merkitystä konserniedun turvaamisessa. Kenties koko toiminnan kattava tilaaja-tuottajamalli on seurausta tästä ajattelusta. Turussa korostettiin Tampereen tapaan poliittisen ohjauksen merkitystä ohjausjärjestelmien valinnassa ja hallinnassa, vaikka Turku kehittikin tuotannon konsernijohtamista Oulun tapaan. Jyväskylä oli lähempänä Oulun näkemyksiä korostaessaan kokonaistehokkuutta ja toimintatapojen valintaa konsernijohton tehtävänä.

Tuotantojärjestelmien tuloksellisuuteen ja valintaan liittyvät perustelut olivat hyvin näkemyskeskeisiä. Markkinasuuntautunut järjestelmä nähtiin tehokkaampana, mutta sitä ei perusteltu, missä tilanteissa näin oli. Markkinamekanismin soveltaminen nähtiin ongelmalliseksi hyvinvointipalveluissa erityisesti riskien, markkinoiden kehittymättömyyden ja kilpailutettavien palvelujen laadun määrittelyn ongelmallisuuden vuoksi. Tilaaja-tuottajamalli nähtiin sopivana käytännön etenemistienä. Näennäismarkkinoiden luominen nähtiin välivaiheena ja keinona markkinoiden kehittämiseen, vaikka käytännön toimenpiteitä ei sen osalta esitettykään.

Kokonaistehokkuuden tai -kustannusten arviointia tai sen ongelmallisuutta ei haastatteluissa juurikaan käsitelty. Palvelujen järjestämisen ja tuotannon kustannusten arviointi koettiin raskaaksi. Vaikuttavuustavoitteiden määrittelyn osalta nousivat esille laatukriteerit. Toimintatavan tehokkuuteen vaikuttavista tekijöistä korostuivat kannustimien käyttö ja henkilöstöpolitiikka. Sen sijaan sopimusjärjestelmiä tai sopeutumista kilpailun kautta ei haastatteluissa käsitelty.

Järjestelmien johtamisen eriytymiskehitystä ei haastatteluissa erityisesti korostettu. Kaikki näkivät kuitenkin eriytymiskehitystä. Erityisesti korostettiin omistajapolitiikan merkitystä markkinasuuntautuneen järjestelmän konsernijohtamisessa, mikä siirtää myös tuotannon ohjausta konsernijohtoon. Tuotannon tilaajaohjauksen ja omistajaohjauksen nähtiin poikkeavan toisistaan. Markkinasuuntautuneen järjestelmän yleistymisen nähtiin tosin muuttavan myös hierarkkisesti järjestetyn tuotannon ohjausta asiakaslähtöiseksi.

Kokonaisedun turvaamisen vaikeutuminen ja osaoptimoinnin estäminen nähtiin johtamisen eriytymisen ongelmana. Strategiat ja niiden pohjana olevat arvot ja visiot nähtiin keinona yhdensuuntaistaa toimintaa ja rajoittaa osaoptimointia. Myös strategioiden poliittinen ohjaus ja sitoutuminen nähtiin keinona hallita tuotantojärjestelmien johtamisen eriytymiskehitystä. Myös operatiivisempien ohjauskeinojen tarvetta nähtiin erityisesti hierarkkisen järjestelmän tuotannon ohjauksessa yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Hallinnan ja järjestelmävalintoihin vaikuttavan tehokkuuden nähtiin kietoutuvan toisiinsa kahdella tavalla. Ne ovat osittain toistensa vaihtoehtoja. Toisen lisääminen vähentää toista ja päinvastoin. Toisaalta hallintaan liittyvät strategiat näh-

tiin keinoina myös vaikuttavuus- ja laatuavoitteiden asettelussa ja toimintatapojen valinnassa.

Palvelutuotannon strategiselta konsernijohtamiselta vaadittaviin ominaisuuksiin haastattelut eivät tuoneet lisävalaistusta. Tämä tarkoittanee sitä, että käytettyyn, kaikissa tutkimuskaupungeissa lähes samanlaiseen, strategisen johtamisen menetelmään oltiin tyytyväisiä tai sitä ei pidetty kovin tärkeänä. Keskeisin esille noussut kysymys oli päätöksentekijöiden ja toimeenpanijoiden sitoutuminen päätettyihin strategioihin. Tämä asettaa edelleen vaatimuksia laatimis- ja toimeenpanoprosessien vuorovaikutteisuuden lisäämiseen. Sen sijaan esimerkiksi BSC-muotoisten tavoitemittareiden ja tavoitteiden asettamista, keskinäistä logiikkaa tai toteutumisen arviointia ei pidetty merkittävänä tekijänä. Tavoitteiden toteutumisen vastuita ja arviointia käsitteli vain osa hallitusten puheenjohtajista eivätkä heidän pitäneet yleisesti käytössä olevia BSC-mittareita tässä asiassa kovin tärkeinä.

Haastattelusitaattien perusteella voidaan kysyä, onko hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatapojen konsernijohtaminen eriytynyt lainkaan. Omistajapolitiikka voidaan nähdä vain poliittisen ohjauksen eräänä muotona ja omistajastrategia koko kaupungin strategiaan perustuvana osastrategiana, yhtenä monien joukossa. Toisaalta tämä voidaan nähdä myös eriytyneiden toimintatapojen hallinnan vahvuutena. Konsernijohto kokee kykenevänsä hallitsemaan strategioiden avulla eriytymään pyrkiviä toimintatapoja. Kaupunkien asiakirjoista ja myös markkinasuuntautuneesta palvelutuotannosta vastaavien apulaiskaupunginjohtajien haastatteluista kuitenkin ilmenee, että myös johtamisen eriytymispaineita on olemassa. Tällöin konsernijohtamisen ydinkysymykseksi nousee: miten tasapainotetaan eri toimintatapojen tuloksellisuutta parantava johtaminen ja syntyvän kokonaisuuden hallinta demokraattisessa järjestelmässä. Tähän haetaan vastausta seuraavassa luvussa tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Toimintamallien tehtävät tuloksellisuuden (valintojen) ja hallinnan tasapainottamisessa ei tullut haastatteluissa esille eikä niistä päättämistä yhtenä kokonaisuutena korostettu. Tämä johtunee käsitteiden vakiintumattomuudesta.

Haastattelujen perusteella voisi päätellä, että toimintatapojen valinta ja hallinta olisivat varsin hyvin tasapainossa. Tarkastelua on kuitenkin syytä syventää. Miten toimintatapojen valinta on muuttumassa, millaisia valintakriteereitä ollaan kehittämässä ja miten ne vaikuttavat valinnan ja hallinnan tasapainoon? Miten toimintamallien avulla voidaan turvata toimintatapojen tehokkuuden (valinnan) ja (demokraattisen päätöksentekojärjestelmän) hallinnan tasapaino erilaisissa toiminnoissa? Millaiseksi palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen on muotoutunut nykyisessä hybridioorganisaatioissa ja miten se vastaa eo. kysymyksiin?

Palvelutuotannon strategista konsernijohtamista koskevien haastattelujen tulkitointiin on syytä suhtautua varauksella. Tämä johtuu sekä edellä kuvatuista haastattelujen ongelmista että ilmiön ja siihen liittyvien käsitteiden vakiintumattomuudesta.

### 5.3 Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinnasta ja hybridioorganisaation hallinnasta

Edellä todettiin, että konsernijohtoon keskeiset tehtävät hybridioorganisaation johtamisessa liittyvät käytännössä ohjausjärjestelmien valintaan ja hallintaan. Tässä luvussa



tarkastellaan näitä toimintoja aikaisempien tutkimusten pohjalta, jota Suomen kuntien osalta on varsin vähän. Oikeastaan väitöskirjatasolla vain Kähkösen väitöskirjatutkimus (2007) ja siihen liittyvät osatutkimukset ovat palvelutuotannon ohjausjärjestelmän valinnan osalta lähellä tätä tutkimusta sekä tutkimuskohteeltaan että taustateorialtaan. Erojakin kuitenkin on. Kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan ei-kilpailtuja näennäismarkkinoita tilaaja-tuottajamallin pohjalta, Kähkösen tutkimus keskittyy kilpailtuihin näennäismarkkinoihin. Tässä tutkimuksessa keskeisenä viitekehystenä onkin transaktiokustannusteorian keskeisenä kehittäjänä pidetyn Williamsonin tutkimukset, joiden pohja on yritysmailmassa. Hän on kuitenkin yleistänyt tuloksia muihinkin taloudellista toimintaa harjoittaviin organisaatioihin. Hybridioorganisaation konsernijohtamisesta on tehty maailmalla paljon tutkimuksia, mutta ne käsittelevät yritysorganisaatioita. Tältä kannalta lähin tutkimus on Mitrosen väitöstutkimus, joka käsittelee kaupan hybridioorganisaation johtamista.

Ohjausjärjestelmien valinnan kannalta keskeinen tarkasteltava kysymys koskee niitä kriteereitä, joilla valintoja on perusteltu tai voidaan perustella nykytilanteessa, jossa laskentatoimi ei tuota riittävän luotettavaa tietoa vaihtoehtojen kustannuksista ja vaihtoehtojen tuloksien arviointi on vertailun kannalta ongelmallista. Toimintatapojen hallinnan tarkastelussa keskitytään strategisen konsernijohtamisen soveltamiseen: miten mahdollistetaan erilaisiin ohjausjärjestelmiin parhaiten soveltuva johtaminen ja miten toimintatapojen kokonaisuutta hallitaan kunnalliseen demokratiaan soveltuvalla tavalla.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin ohjausjärjestelmien valintaa transaktiokustannusteorian pohjalta (5.3.1). Lähtökohtana on Williamsonin artikkeli (1991) ja siinä erityisesti tuotantotekijöiden rajoitusten vaikutus hallintakustannuksiin ja valintaan. Tarkastelua täydennetään tuotanto-/hankintakustannusten ja kokonaiskustannusten osalta. Luvussa 5.3.2 tarkastellaan strategista johtamista ja konsernirakennetta suppeasti ohjausjärjestelmien valinnassa ja syntyneen kokonaisuuden hallinnassa. Luvussa 5.3.3 pyritään yhdistämään transaktiokustannusteoriaa ja strategista konsernijohtamista koskevaa tutkimustietoa ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan muodostaman kokonaisuuden (ns. toimintamallijattelun) pohjaksi. Tällöin keskeiseksi tarkastelukohteeksi nousee tuloksellisuuden (valinnan) ja johtamisen (hallinnan) tasapaino.

### 5.3.1 Ohjausjärjestelmien valintaan ja suorituskykyyn vaikuttavista tekijöistä

Edellä luvussa 3.3 on käsitelty eri ohjausjärjestelmien (erityisesti hybridijärjestelmän ja tilaaja-tuottajamallin) ominaisuuksia sekä niiden tuloksellisuuteen liittyviä käsitteitä. Tarkastelu pohjautui pääosin transaktiokustannusteoriaan, jonka mukaan ohjausjärjestelmän valintaan vaikuttavat sekä organisaation omat tuotantokustannukset että organisaatioiden väliset vaihdantakustannukset (Williamson 1981, 1547). Palvelujen järjestämiskustannusten (laajojen transaktiokustannusten) erittely ja arviointi eri toimintatapavaihtoehtoisissa on kuitenkin ollut niin työlästä, että valinta on tehty käytännössä näkemysten perusteella. Tätä on puoltanut myös vaikuttavuustavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen arvioinnin poliittinen luonne.

Ohjausjärjestelmän valinta riippuu transaktiokustannusteorian mukaan siitä,



mitä vaihdantasuhteen ominaisuuksia ollaan ohjaamassa, missä olosuhteissa ja miksi (Williamson 1975, 2). Teorian mukaan 1) toimintaympäristön muutoksiin sopeutuminen on taloudellisen organisaation ydinongelma, 2) autonominen sekä yhteistyöhön ja koordinointiin perustuva sopeutuminen ovat yhtä tärkeitä mekanismeja, 3) sopeutumismekanismi häiriö- ja muutostekijöihin (autonominen, koordinoiva tai näiden yhdistelmä) riippuu vaihdannasta ja sen piirteistä (investoinnit ja suhteen riippuvuustekijät) ja 4) jokainen ohjausjärjestelmä (markkinat, hierarkia ja hybridi) eroaa toisistaan suorituskykynsä puolesta siinä, kuinka hyviä ne ovat autonomiseen ja yhteiseen tai koordinoituun sopeutumiseen (Williamson 1993, 119–120 ja Mitronen 2002, 106).

### Ohjausjärjestelmien suorituskyvystä, ominaisuuksista ja ongelmista

Ohjausjärjestelmän suorituskyky kuvaa mahdollisuuksia parantaa potentiaalista tuloksellisuutta. Tuloksellisuus, mitä käsitettä tässä tutkimuksessa pääosin käytetään, riippuu järjestelmän suorituskyvyn lisäksi olosuhteista, ohjattavan toiminnan luonteesta, järjestelmien ominaisuuksista ja niiden käytön ongelmista.

Markkinat ovat tutkimusten mukaan suorituskykyisin järjestelmä, jos autonominen sopeutuminen (hintamekanismi ja markkinat) toimii, kannustimien mahdollisuudet ovat suuria, toimijoiden välisiä riippuvuuksia ja tuotannon tekijöiden rajoituksia on vähän (ks. esim. Håkanson ja Johanson 1993). Ouchin (1980, 129–141) mukaan markkinat on tehokas tapa, kun päämäärien erilaisuus tai yhteensopimattomuus on suuri ja epäselvyys suoritettavista pienä. Markkinajärjestelmä sopii hyvin toistuvien vaihdantojen ohjaamiseen tarkkojen sopimusten avulla tilanteessa, jossa osapuolet eivät ole tehneet suuria suhteen (luomisen ja ylläpitämisen) vaatimia investointeja (Williamson 1981, 1537–1568). Markkinoiden toiminta- ja ohjauskyky heikkenee, kun suoritusten epäselvyys tai moniselitteisyys ja yhdenmukaisten päämäärien merkitys kasvavat.

Hierarkian etuina taas pidetään muun muassa:

- hyvää organisatorista sopeutumista, rajoitetun rationaalisuuden hallintaa ja vaiheittaista päätöksentekoa (Williamson 1991),
- epävarmuuden vähentämistä ja hallintaa yhteneväisten tulevaisuuden odotusten, monipuolisemman informaation ja johtamisen kautta (Williamson 1975),
- monipuolisia kontrollikeinoja toiminnan ja työntekijöiden johtamisessa ja yhteistyöhön ja tiimityöskentelyyn kannustavia kannustinmekanismeja (Scott 1987),
- sisäisen informaation nopeampaa hyödyntämistä yhteisen ”kielen” ja käsitustapojen avulla, jolloin osapuolet ovat halukkaampia tuomaan tietoa ja sisäistä osaamista ilmi (Williamson 1975) ja
- johtamisen ja keskitettyjen toimintojen avulla voidaan lisätä sisäistä tehokkuutta suuruuden ekonomian avulla. (Mitronen 2002.)

Keskitettyjen hierarkkisten organisaatioiden ongelmana on Mitronen (2002, 99–100) mukaan, että:

- lisääntyvän hallinnollisen byrokratian ja jäykkyyden vuoksi organisaation sopeutumiskyky ja henkilöstön suoritusmotivaatio heikkenevät,
- niille on vaikea löytää markkinajärjestelmän vertaista, erittäin voimakasta palkitsemisjärjestelmää,
- sisäinen hinnoittelu ja kustannustietoisuus vaikeutuvat,
- päätöksenteko ja autonominen sopeutuminen on hidasta sekä
- sääntöjen kahlitsema toiminta johtaa joustavuuden ja innovatiivisuuden puutteeseen.

Hierarkiaa pidetään markkinoita tehokkaampana toimintatapana epävarmassa toimintaympäristössä, jossa osapuolten toimintaa ohjaavat rajoitettu rationaalisuus, oman edun tavoittelu ja jossa käytännössä on vain vähäinen määrä suhteita. Hierarkiassa opportunistia ehkäisevät sisäiset kontrolli- ja kannustinjärjestelmät ovat kehittyneempiä kuin markkinajärjestelmässä. Siinä osapuolet voivat paremmin käsitellä epävarmuutta ja oppia toisiltaan ilman, että oman edun tavoittelu sotkee liiaksi toimintaa (Williamson 1975, 10 ja 25). Lisäksi Bailey (1999, 6 ja 283) on todennut, että palveluilla on ominaisuuksia, jotka johtavat joko hierarkian tai markkinoiden epäonnistumiseen.

Hybridin avulla voidaan yhdistää hierarkioiden ja markkinoiden parhaita puolia tietyllä ”kurinalaisella” tavalla (Williamson 1991, 294). Hierarkioihin nähden voidaan lisätä autonomista sopeutumista ja kannustimia ja vähentää kontrollin aiheuttamia ongelmia ja sen ja koordinoinnin aiheuttamia kustannuksia. Powell (1987, 77–81) näkee lisäksi hybridin etuina hyvän sopeutumiskyvyn muuttuvilla markkinoilla sekä maineen ja vastavuoroisuuden ohjausmekanismeina. Niiden avulla on mahdollisuus välttää suurten organisaatioiden haittoja, hyödyntää pienten yritysten myönteisiä kannustin- ja innovatiivisuusominaisuuksia sekä ihmisillä olevaa osaamista ja tietoa. Hybridijärjestelmän avulla on mahdollista yhdistää samanaikaisesti erilaisuuden, innovatiivisuuden ja joustavuuden sekä toisaalta yhdenmukaisuuden ja keskitetyn kontrollin mahdollisuudet (Bradack 1997).

Hybridillä ohjausjärjestelmänä on omat ongelmansa. Se ei kykene saavuttamaan markkinoiden autonomista sopeutumiskykyä, kannustinvaikutuksia eikä tuotannollista tehokkuutta. Se on myös yleensä hallintakustannuksiltaan kalliimpi kuin hierarkia, vaikkakin edullisempi kuin markkinat. Hybridit vaativat hierarkiaa tarkempia sopimuksia. Powellin (1987, 82–83) mukaan hybridien johtaminen on vaativa tehtävä. Ne vaativat toimiakseen mittavia voimavaroja, toimijoiden vahvaa sitoutumista ja uskoa yhteistoimintaan. Hybridin ongelmaksi nousee myös tilanne, jossa joku sen toimijoista saavuttaa ylivertaisen aseman. Tämä aiheuttaa varautumista, epäluuloja ja kalliimmaksi tulevia sopimuksia. Mitronen (2002) on kaupan hybridioorganisaatioita tutkiessaan todennut, että sitä uhkaa helposti tehottomuusloukku (emt. 333–343) ja ohjausvaje (emt. 343–362).

Verkostot toimivat parhaiten pitkäkestoisissa suhteissa ja voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä sekä silloin, kun toiminta perustuu voimakkaasti ihmisten osaamiseen ja kanssakäymiseen asiakkaiden kanssa. Verkosto on parhaimmillaan tehtävien ja tavoitteiden ollessa monimutkaisia, kun koordinoinnin täytyy tapahtua itseohjautuvasti ja olosuhteissa, joissa asiantuntijoiden kanssakäymisellä ja sisäisillä

verkostoilla on merkittävä rooli (Jones ym. 1997, Powell 1990, Mitronen 2002, 101). Verkoston ongelmina taas pidetään kyvyttömyyttä nähdä tarpeellisia muutoksia sekä kyseenalaistaa omia toimintatapoja. Verkoston puutteena pidetään selvän johtosuhteen ja työnjaon puuttumista sekä tiedonkulun ongelmia (Ali-Yrkkö 2001). Vastuunjaon ongelmat ovat merkittäviä muutoinkin kuntaorganisaatioissa.

Williamson (1999) on lisäksi tutkinut transaktiokustannusanalyysin avulla julkisia ja yksityisiä virkakoneistoja (Bureaucraties) ohjausjärjestelminä. Tarkastelu liittyy toiminnan yksityistämisen problematiikkaan. Siinä keskeiseksi ongelmaksi nousee rehtiysriski (hazard of probity), jossa julkisella hallinnolla on merkittävä etu. Talouden tutkimuksessa tuomitut käytännöt (heikkotehoiset kannustimet, monimutkaiset byrokraattiset käsittelyjärjestykset ja liiallinen työllisyysturva) palvelevat laillisia säästötarkoituksia. Johtamisnäkökohdat saavat tällöin suuremman merkityksen kuin aikaisemmissa talousjärjestelmien transaktiokustannusten arvioinneissa on todettu (emt. 340). Tässä tutkimuksessa ei virkakoneistoja tarkastella ohjausjärjestelminä lähinnä ulkoistettavan tuotannon säätelyyn.

Tässä tutkimuksessa pyritään yleistä kuvaa täydentämään ennen kaikkea tuotannon tekijöiden käytön rajoitusten näkökulmasta. Tämä perustuu siihen käytännön havaintoon, että markkinasuuntaisen toiminnan yleisyys vaihtelee toimintoittain paljon ja systemaattisesti. Tietyt toiminnot ovat siirtyneet yleisesti ja nopeasti markkinoille ja tilaaja-tuottajamalliin ja toisten osalta hierarkian asema on vahva. Onko markkinoiden toimivuuden lisäksi palvelutuotantoa koskevilla normeilla, erityisohjeilla ja määräyksillä vaikutusta toimintatapaan ja jos on, mistä se johtuu?

### Tuotannontekijöiden rajoitusten vaikutuksesta hallintakustannuksiin

Williamson arvioi järjestelmiä transaktioiden eroavaisuuksien perusteella, joista keskeisimpiä ovat vaihdantojen esiintymistiheys, niiden epävarmuustekijät ja tuotannontekijöiden spesifisyys tavaroiden ja palvelujen toimittamisessa. Transaktiokustannusteoria painottaa niistä viimeainittua (Williamson 1975, 1979; Grossman ja Hart 1986, 691–719).

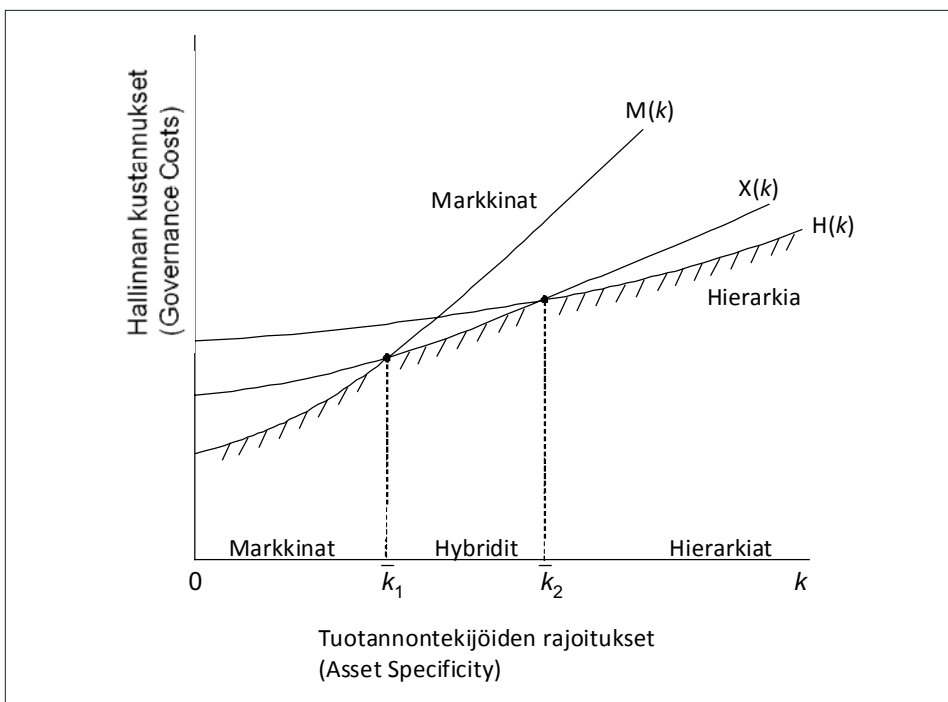
Tuotannontekijöiden rajoitteet (spesifisyys) liittyy siihen, missä määrin tuotannontekijöitä voidaan siirtää vaihtoehtoisiin käyttötarkoituksiin ja missä määrin vaihtoehtoiset käyttäjät voivat siirtää niitä uhraamatta tuotannollisia arvoja. Ainakin seuraavanlaiset rajoitteet ovat merkityksellisiä (Williamson 1991, 281–282):

- paikan rajoitteet: miten tuotantolaitokset sijoittuvat suhteessa toisiinsa niin, että inventaari- ja kuljetuskustannuksissa säästetään,
- fyysisen edun spesifisyys: esimerkiksi erikoislaitteet ja -rakennukset,
- inhimillisten tuotannontekijöiden spesifisyys esimerkiksi oppiminen,
- brändipääoma,
- erityissijoitukset, joita tehdään jonkin asiakkaan vaatimuksesta ja
- ajalliset rajoitukset, jotka liittyvät käytettävissä olevien inhimillisten voimavarojen oikea-aikaiseen reagointiin.

Tuotannontekijöiden rajoitukset luovat bilateraalista riippuvuutta ja lisäävät sopimuskentekoriskejä. Ne aiheuttavat myös tuloseuraamuksia ja tuotantokustannusten säästöjä,

mutta lisäävät ennen kaikkea kaikenmuotoisen hallinnan kustannuksia. Näiden tulee tuloksellisuuden kannalta olla pienempiä kuin tuotantokustannusten säästöt ja/tai lisääntyneet tulot.

Williamson on tutkinut hallintakustannusten muutoksia tuotannontekijöiden rajoitusten funktiona ja päätynt seuraavan kuvion mukaisiin tuloksiin. Markkinoiden hallinnan kustannukset ovat pienimmät, kun tuotannontekijöiden rajoitukset ovat vähäisiä, mutta ne nousevat nopeasti rajoitusten lisääntyessä. Hierarkian hallinnan kustannukset ovat suurimmat, kun rajoituksia on vähän, mutta nousevat muita hitaammin rajoitusten lisääntyessä. Hierarkian hallinnan kustannukset ovat pienimmät, kun rajoitukset ovat suuria ja markkinoiden, kun rajoitukset ovat pieniä. Hybridit ovat hallintakustannuksiltaan edullisimpia keskisuurilla tuotannontekijöiden rajoituksilla (välillä  $k_1$ – $k_2$ ).



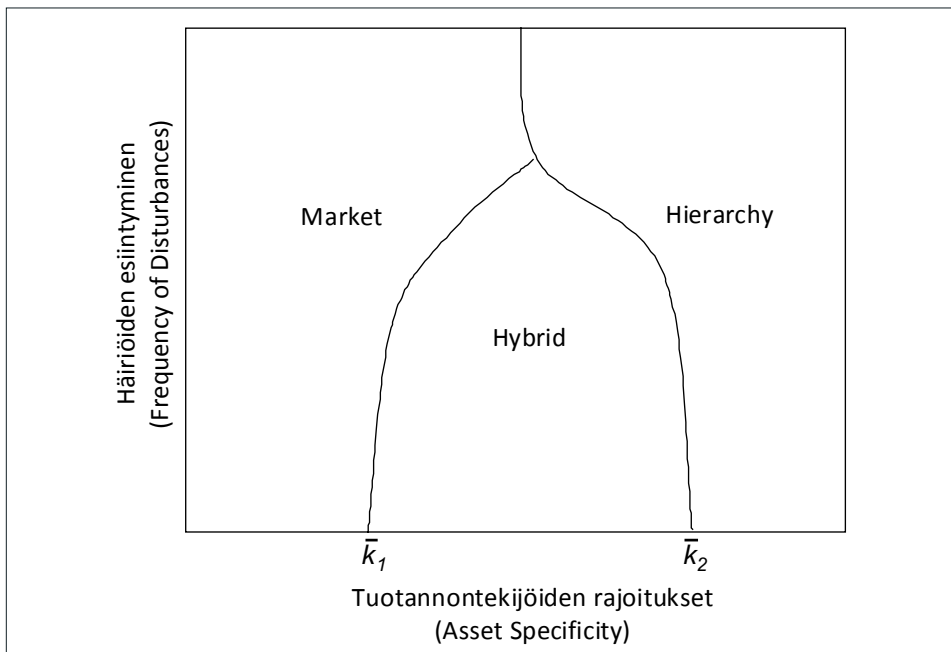
Kuvio 31. Hallintakustannukset ja tuotannontekijöiden rajoitukset (Williamson 1991, 284)

Williamsonin tulokset ovat yrity maailmasta. Periaatteessa ne soveltuvat myös kuntien palvelujen järjestämiskustannuksiin. Esimerkiksi henkilöstöltään ja investoinneiltaan säädellyssä toiminnassa hallinnan tarve ja kustannukset ovat vähäisempiä. Käytännössä erot ovat pienempiä kuin kuviossa, koska hallinnon yhdenmukaisuus ja sen korkeat kustannukset pienentävät kustannuseroja. Käytännössä sisäisen palvelutuotannon ohjaukseen ja valvontaan koulutettua henkilöstöä on vaikeaa siirtää sopimus pohjaiseen toimintaan. Tämä puolestaan lisää kustannuseroja.

## Muiden tekijöiden vaikutuksesta hallintakustannuksiin

Tuotannontekijöiden rajoitusten lisäksi hallintakustannuksiin vaikuttavat myös mainevaikutukset (Reputation Effects) ja epävarmuus (Uncertainty) (Williamson 1991, 290–292). Mainevaikutukset vähentävät paineita opportunistiseen käyttäytymiseen, jonka riski on erityisen suuri hybridijärjestelmässä. Solidaarisilla etnisillä yhteisöillä on usein etua hybridin kaltaisesta sopimisesta. Siksi ”klaania” on joskus pidetty omana taloudellisen toiminnan järjestelmänään (Ouchi 1980).

Epävarmuus voi esiintyä kahdessa muodossa. Toisessa häiriöitä esiintyy useammin niiden koon todennäköisyysjakautuman pysyessä muuttumattomana. Toisessa taas häiriöt tulevat merkittävimmiksi. Vaikka kaikkien järjestelmien hallinnan tehokkuus heikkenee useammin esiintyvien häiriöiden vuoksi, hybridi on niille herkin. Tämä johtuu siitä, että niissä sopeutumista ei voi tehdä yksipuolisesti, kuten markkinoilla tai määräyksellä, kuten hierarkiassa, vaan se vaatii molemminpuolista suostumista. Hybridi voi tulla jopa toteuttamiskelvottomaksi, kun häiriöiden esiintymistiheys kasvaa suureksi (kuvio 31) (Williamson 1991, 291–292). Kuntien toiminnassa häiriöiden lisääntyminen on yleensä johtanut hierarkian osuuden kasvuun ja markkinoiden osuuden supistumiseen. Tällöin myös hybridien osuus supistunee.



Kuvio 32. Epävarmuuden vaikutus ohjausjärjestelmän valintaan (Williamson 1991, 292)

Vaihdantojen esiintymistiheys vaikuttaa myös hallintakustannuksiin ja ohjausjärjestelmien valintaa. Vaihdantojen lisääntyminen alentaa niiden yksikkökustannuksia. Se parantaa myös markkinoiden toimivuutta. Harvinaiset vaihdannat voivat tulla kalliiksi ja siksi ne hoidetaan osana pitkäaikaista yhteistyötä tai niitä sisältävät toiminnot siir-

retään oman organisaation hoidettavaksi. Kunnissa toimintaympäristön häiriöiden vaikutus (esimerkiksi verotulojen väheneminen) laajentaa hierarkian edullisuutta, koska omaa työvoimaa ei yleensä sanota irti.

### Tuotannontekijöiden rajoitusten vaikutus kokonaiskustannuksiin

Järjestelmien valinta laskelmiin perustuen vaatii kunnissa palvelujen järjestämiskustannusten ja niihin kuuluvien tilaajakustannusten analysointia eri toimintatavoissa. Valintaa ei kuitenkaan voida ratkaista edellä kuvattujen tuotannontekijöiden spesifisyydestä riippuvien hallintakustannusten perusteella. Kokonaiskustannukset ja niiden erot riippuvat ensisijaisesti varsinaisista hankinta- tai tuotantokustannuksista, joiden osuus on kuntien palvelutuotannon kokonaiskustannuksista yleensä yli kaksi kolmasosaa. Tämä johtaa siihen, että myös tuotantokustannukset on arvioitava eri vaihtoehtoissa ja eriteltävä järjestämisen kustannuksista.

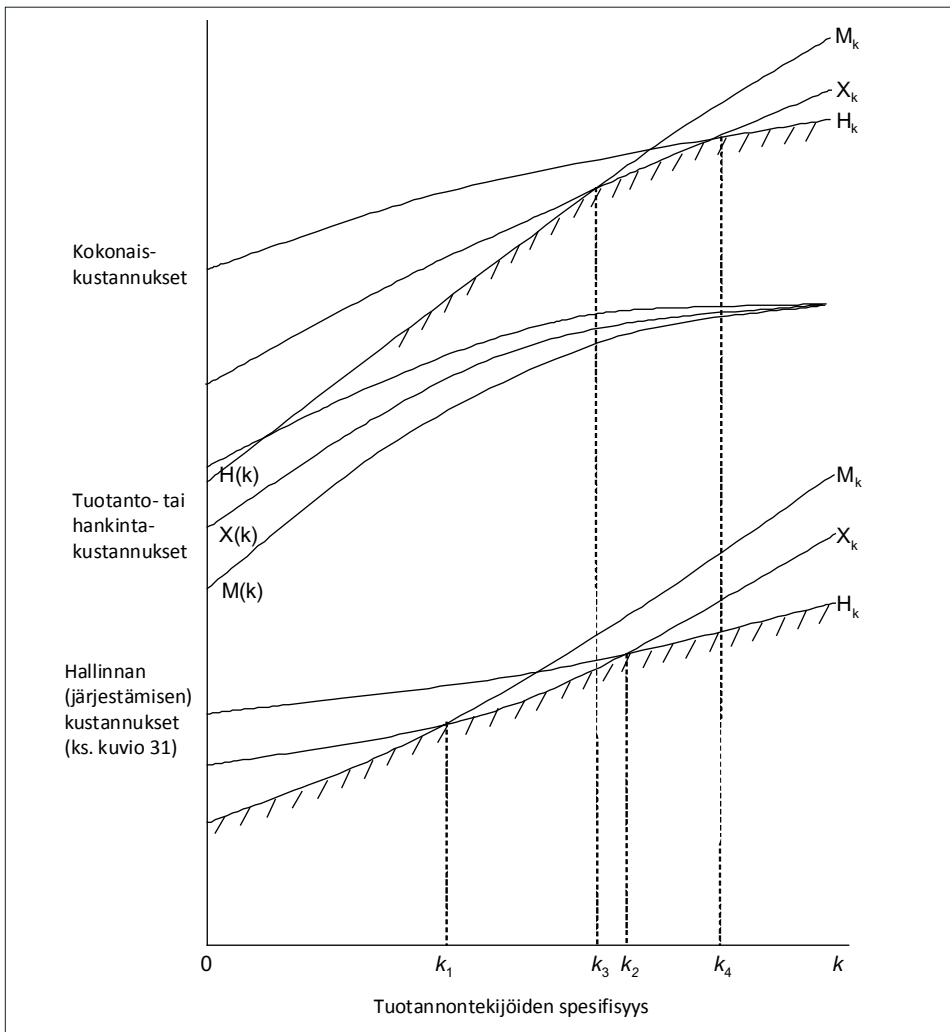
Myös tuotantokustannukset riippuvat tuotannontekijöiden rajoituksista. Kilpailuttamiskokemuksista voidaan päätellä, että tuotantokustannukset markkinoilla ovat alhaisemmat kuin hierarkiassa silloin, kun markkinat toimivat eivätkä tuotannontekijöiden rajoitukset ole suuria. Tämä johtunee muun muassa siitä, että markkinoilla toimivien tuottajien ei tarvitse pitää suurta kapasiteettivarantoa ja ne voivat toisaalta erikoistua ja saavuttaa myös mittakaavaetuja. Myös runsaammat kannustimet ja vähäisempi kontrolli voivat alentaa tuotantokustannuksia. Toisaalta, jos markkinat eivät toimi, yrityksillä on kilpailutustilanteessa mahdollista nostaa hintaa kunnan omien tuotantokustannusten lähelle tai niiden ylikin. Tällöin kuntaorganisaation, jonka transaktiokustannukset ovat pienemmät kuin markkinoilla, kannattaa säilyttää tuotanto omana toimintana. Tällöin tuotantokustannusten säästöt ovat yleensä myös suuremmat kuin tilaajakustannusten kasvu.

Tuotantokustannukset nousevat, kun tuotannontekijöiden valintamahdollisuuksia rajoitetaan. Tällöin tuotantokustannukset markkinajärjestelmässä lähenevät hierarkian tuotantokustannuksia asymptoottisesti ja voivat jopa ylittää ne voittotekijästä johtuen. Hyvin normiohjatussa palvelutuotannossa, jossa henkilöstömitoitukset, käytännön toiminta ja investoinnit ovat sidottuja, ei tuotantokustannuksissa ole merkittäviä eroja. Tuotantokustannusten eri järjestelmissä voidaan olettaa muuttuvan seuraavan kuvion mukaisesti.

Jos tuotantokustannukset yhdistetään edellä kuviossa 31 esitettyihin järjestelmien hallintakustannuksiin, järjestelmien kokonaiskustannukset vaihtelevat edelleen samankaltaisesti kuin hallintakustannuksetkin tuotannontekijöiden rajoituksista riippuen (kuvio 33). Markkinoiden edullisuusalue kasvaa (0 - k1:stä 0 - k3:een), mutta jossain vaiheessa niiden käyttämisen kokonaiskustannukset ylittävät hybridien ja hierarkian kokonaiskustannukset. Hybridien kokonaiskustannukset ovat pienemmät välillä k3–k4 ja hierarkioiden k4:stä eteenpäin. Tuotannontekijöiden rajoitukset ovat siis ratkaisevassa asemassa, kun tuotantojärjestelmien edullisuutta arvioidaan.

Kuvion mukainen tuotannontekijöiden rajoitusten tarkastelu voi helpottaa toimintatapojen valintaa. Sen pohjalta voidaan luoda eräänlaisia nyrkkisääntöjä, mutta eri ohjausjärjestelmien suorituskyvyn raja-alueella pitäisi selvittää sekä tuotanto- että transaktiokustannukset ainakin, jos ratkaisut ovat taloudellisesti merkittäviä.

Henkilöstömitoituksia koskevat normit ovat kenties merkittävin tuotannon-tekijöiden valintaa rajoittava tekijä. Myös investoinnit ja palveluverkko rajoittavat pitkäaikaisesti tuotannontekijöiden käyttöä. Vaikka Suomessa normeja on purettu merkittävästikin, ohjaavat ne varsin merkittävästi hyvinvointipalvelujen tuotantoa. Normien kiristämistä on myös vaadittu uudelleen esimerkiksi vanhusten hoidossa. Lainsäädäntö voi näin merkittävästi vaikuttaa tuotantokustannuksiin ja eri järjestelmien keskinäiseen edullisuuteen. Toisaalta hyvinvointipalvelut ja toiminta säädellyillä markkinoilla (kuntien päätoiminnot) ovat luonteeltaan sellaisia, että tuotannontekijöiden rajoitukset ovat niissä aina merkittäviä palveluverkkoon kohdistuvista poliittisista vaatimuksista ja investoinneista sekä henkilöstön osaamisvaatimuksista johtuen. Järjestelmien valinta onkin näistä poliittisesti merkittävistä tekijöistä johtuen ensisijaisesti poliittinen kysymys, jossa talouteen liittyvät tekijät ovat vain osa päätösten perusteluja ja yhteiskunnalliset vaikutukset ovat keskeisempiä.



Kuvio 33. Kokonaiskustannukset ja tuotannontekijöiden rajoitukset

### 5.3.2 Hybridiorganisaation konsernijohtaminen

Kuntien hybridiorganisaation konsernijohtamiselle ei ole luotu yleisesti hyväksyttyä teoreettista perustaa. Yhdistäessään hallinnan tarkastelun transaktiokustannusteorian tarkasteluun Williamson (1991) käyttää hallinnan välineinä kannustimia ja hallinnollista kontrollia. Niiden voimakkuus ja merkitys vaihtelevat (hybridiorganisaation) eri ohjausjärjestelmissä (ks. kuvio 15 s. 84). Teoria muodostaa perustan hybridiorganisaation konsernijohtamiselle, mutta kuntien käyttöön se on vaikeasti operationalisoitavissa. Williamsonin teorian painopiste on markkinoiden ja hierarkioiden tietyssä yhdistelmässä, hybridijärjestelmässä, jonka eroja muihin ohjausjärjestelmiin hän analysoi.

Kuntienkin käyttämän BSC-mallin lähtökohdat ovat markkinajärjestelmässä, vaikka Norton ja Kaplan yleistävätkin sen soveltumaan myös julkisten organisaatioiden johtamiseen. Siinä (tuotanto)prosessien tehokkuuden ja toiminnan tuloksellisuuden näkökulmiin yhdistetään asiakasohjaus ja henkilöstön ja organisaatioiden uusiutumiskyky hallinnan näkökulmina. Valittu strategia yhdistää näkökulmia ja määrittelee niiden sisällön. Mallista on laadittu kuntien toiminnan tuloksellisuuden arviointiin soveltuva malli, joka kuitenkin soveltuu lähinnä palvelujen järjestämisen ja hierarkkisen tuotannon ohjaukseen.

Tässä tutkimuksessa ei edes yritetty luoda mallia kuntien hybridiorganisaation konsernijohtamiselle. Tässä ainoastaan tarkastellaan eri ohjausjärjestelmien hallinnan elementtejä tuloksellisuuden kannalta sekä niiden suhdetta sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen hyvin yleisellä tasolla (luku 5.3.3). Sitä ennen on syytä tarkastella konsernin (organisaatio)rakenteen ja strategioiden suhdetta, koska ne määrittävät pohjan tuloksellisuuden elementtien (näkökulmien) määrittelylle eri toimintatavoissa.

#### Organisaation rakenteen ja strategian suhteesta

Kuten edellä luvussa 4.3 todettiin, tutkimuskaupunkien konsernirakenne syntyi vähitellen 1990-luvun aikana ilman selkeää suunnitelmaa. Oleellisia muutospiirteitä olivat yhtiöiden yleistyminen, liikelaitosten autonomistuminen ja tulosityksikköorganisaatioiden (oikeammin vastuuyksikköorganisaatio) yleistyminen hierarkkisessa toimintatavassa. Rakennetta alettiin kutsua toiminnalliseksi konserniksi ja kaupunkien keskushallintoa konsernihallinnoksi. Luvussa 4.3.2 tarkasteltiin kuntien toiminnallista konsernia johtamisrakenteena ja luvussa 4.3.3 strategioita kaupunkien käytäntöihin perustuen niiden johtamisnäkökulmien ja -prosessien kautta.

Konsernirakenteen muotoutuminen tapahtui samanaikaisesti strategisen johtamisen yleistymisen kanssa, mutta ne olivat aluksi erillisiä ilmiöitä. Strategiat liittyivät pääosin kaupunkien ulkoisen aseman parantamiseen ja vasta tällä vuosikymmenellä niistä on tullut myös toimintatapoja ohjaavia konsernijohtamisen välineitä. Käytännössä strategiat ovat ohjanneet vain palvelujen järjestämistä. Varsinaisen palvelutuotannon ohjaus on ollut strategioissa vähäistä. Palvelujen järjestämistä ja tuotantoa ohjaavien ala- tai osastrategioiden merkitys näyttää tutkimuskaupungeissa edelleen vähenevän ja ohjaus tapahtuu koko kaupungin (yleispiirteisen) strategian, toimialojen strategioiden ja resurssien koordinoinnin kautta.

Kohdekaupunkien konsernirakenteen kehitys on siis tapahtunut vähitellen



erillispäätösten pohjalta ilman määriteltyjä organisaatiostrategioita. Kuntaliiton suosituksen mukaisesta palvelustrategiasta pyrittiin tekemään sellaista, mutta se ei näytä toteutuneen ainakaan tutkimuskaupungeissa. Toimintatapojen valintaan strategioilla on ollut vain vähäistä vaikutusta. Strategioiden merkitys myös toimintatapojen hallinnassa näyttää jäävän vähäisemmäksi kuin tutkimusta aloitettaessa oletettiin, mutta eräs keskeinen tehtävä strategiselle konsernijohtamiselle palvelutuotannon ohjauksessa näyttäisi nykykäytännön pohjalta jäävän. Se liittyy toimintatapojen valinnan pohjana olevan tehokkuusajattelun ja valintojen pohjalta syntyneen hybridiorganisaation hallinnan tasapainoon. Asiaa tarkastellaan myöhemmin luvuissa 5.3.3 ja 5.4.4. Tässä luvussa käsitellään palvelutuotannon strategista konsernijohtamista sen verran, kun myöhemmän tasapainotarkastelun kannalta on välttämätöntä.

Strategia-ajattelu sisältää johtamisen kannalta tärkeitä teemoja, kuten strategian ja organisaatorakenteen yhteyden sekä keskusjohdon ja alayksiköiden roolien välisen suhteen. Klassisen strategia-ajattelun keskeinen piirre on se, että organisaatiostrategia määrittää organisaatorakenteen. Edellä (luku 4.3.2) tätä piirrettä on kuvattu monialayritysten tulosityksikkö- ja -ryhmäorganisaation kehittämisen yhteydessä. Ajattelulla on myös laajempi perusta. Mitä tahansa strategiaa organisaatio toteuttaakin, niin se myös määrittää konsernirakenteen. Jos organisaatorakenne ei sovi strategiaan, niin organisaation tulos todennäköisesti heikentyy (Donaldson 1987, Johanson 2002, 259).

Strategian ja organisaatorakenteen välisestä suhteesta on olemassa vaihtoehtoisia teoreettisia näkemyksiä. Edellä (luku 4.1) kuvatun kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa mitään tiettyä parasta organisoitumisen tapaa, vaan menestyvän organisaation rakenne sopeutuu vähitellen kontingenssitekijöihin, kuten organisaation strategiaan tai sen kokoon. Konfiguraatioteorian mukaan organisaatorakennetta ei voida palauttaa yksittäisiin kontingenssitekijöiden aikaansaamiin sopeutumismekanismiin. Organisaatioita on arvioitava kokonaisuuksina. Teorian mukaan muutokset organisaatorakenteessa tapahtuvat äkillisesti ja monet rakenteen muodot voivat olla yhtä tehokkaita (Meyer ym. 1993). Täydentävyysteoria tarjoaa välittävän näkemyksen kontingenssiteorian reduktionismille ja konfiguraatioteorian holismille. Sen mukaan toiminnat ovat toisiaan täydentäviä, jos jonkin toiminnan tekeminen lisää mahdollisuuksia jonkin toisen toiminnan tekemiseen. Täydennettävyysteorian voi sovittaa kontingenssiteorian selitysmalliin, jos lähtökohdaksi otetaan yksittäisten rakenteellisten piirteiden sijasta rakenteellisten piirteiden joukko.

## Konsernin ja alayksiköiden strategiat

Ydinkyvykkyyksien näkökulma ja vanhemmuusteoria edustavat vaihtoehtoisia teoreettisia näkemyksiä organisaation keskushallinnon ja alayksiköiden suhteeseen. Edellisen perusajatus on, että keskittymällä organisaatioiden ydinosamisalueisiin ja yhdistämällä voimavaroja ja taitoja joustavasti, organisaatio voi saavuttaa kilpailuetua. Näkökulma korostaa henkilöstöjohtamista ja siitä seuraa, että sijoitukset muihin kuin organisaation ydinkyvykkyyksiin ovat voimavarojen tuhlausta ja ne kannattaisi ulkoistaa (Proctor 1997).

Edellä luvussa 4.3.2 kuvattu kaupunkeihin sovellettu analyysi konsernijohtamisen tyyleistä perustuu pääosin vanhemmuusteoriaan. Sen perusajatuksen mukaan

ylimmän johdon tulisi suunnitella liiketoiminta-alueet keskushallinnon taitojen ja kykyjen mukaan. Emoyhteisön tulisi sen mukaan pystyä tarjoamaan arvonlisää ”vanhemmuusetua” alayksiköille. Keskeinen ero ydinkyvykkyyksien näkökulmaan on, että vanhemmuusteoria keskittyy siihen, miten keskusjohto voi auttaa alayksiköitä eikä niinkään siihen, miten alayksiköiden voimavaroja voidaan yhdistää (Campbell ym. 1995, Johanson 2002, 260).

Strategiakirjallisuudessa korostuu ylimmän johtajan rooli tavoitteiden muotoilijana. Se perustuu organisaation näkemiseen jakamattomana kokonaisuutena. Keski-johto on nähty avustavassa ja tukevassa roolissa enemmän kuin strategian itsenäisenä toteuttajana (ks. esim. Floyd & Lane 2000). Julkisen johtamisen keskustelussa johdon roolia on lähestytty rakenteena, taitona ja instituutiona (ks. Lynn 2003). Rakenteena se viittaa lain valtuuttamaan päätösvallan delegointiin ja delegoidun päätösvallan käyttöön. Taitoultavuus korostaa johtajan persoonallisuutta ja instituution näkökulmasta julkinen johtaminen merkitsee tilivelvollisuutta organisaation ulkopuolisille tahoille ja tasapainottelua sidosryhmien vaatimusten ja omien tavoitteiden välille. Se antaa johtajalle muita näkökulmia enemmän toimintatilaa yhdistää organisaation tavoitteita ulkopuolisiin vaatimuksiin (Johanson 2008, 4).

Tutkimuskaupunkien käytännöt (ks. luku 4.2.3) osoittavat, että strateginen johtaminen yleistyi, kun rakenteen näkökulmasta alettiin siirtyä instituution näkökulmaan. Systemaattiseksi johtamismenetelmäksi se kehittyi, kun johtajakeskeisyys strategioiden laadinnassa muuttui vuorovaikutteisuudeksi (ks. esim. Sotarauta 1996) ja koko kaupungin strategian lisäksi alettiin laatia toimialojen tai alaorganisaatioiden strategioita. Palvelujen järjestämisen ja tuottajien strategiat alkoivat muuttua suhdeperusteisiksi (ks. esim. Johanson 2008) tilaaja-tuottajamallin kehityksessä kohti Williamsonin määrittelyn mukaista hybridijärjestelmää.

Alaorganisaatioiden strategiat on kaupungeissa johdettu perinteisen näkemyksen mukaan koko kaupungin strategiasta. Hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon osalta tämä sisälsi vähän ongelmia, jos konsernin ja alayksiköiden strategiat laadittiin vuorovaikutteisesti. Mutta markkinasuuntautuneen toiminnan osalta asiat olivat toisin. Kohdekaupunkien käytännöt ja Johansonin Helsingin omistajaohjausta koskenut tutkimus (2002, 274) osoittaa, että varsinkin kilpailutilanteessa toimivat tytäryhteisöt kohtaavat markkinoiden vaatimukset eri tavalla kuin virastot ja ei ole välttämättä järkevää johtaa niiden strategiaa kunnan yleisistä suunnitelmista. Kaupunkien strategioissa ja budjeteissa onkin asetettu tytäryhteisöille ja samankaltaisesti ohjatuille liikelaitoksille selvästi vähemmän ja väljempää tavoitteita kuin virastomuotoisille toimintoille. Niiden ohjaus tapahtuu omistajapolitiikan kautta.

## Strategiat ja toimintamallit hybridioorganisaation konsernijohtamisessa

Strategiakirjallisuudesta eikä kohdekaupunkien käytännöstä löydy selkeitä yhteyksiä hybridioorganisaation johtamiseen. Ohjausjärjestelmäteorian sopimusmekanismeja ja niiden hallinnan välineitä (erityisesti kannustimia) käsitellään niissä vähän. Ohjausjärjestelmäteoria voisi kuitenkin olla hybridioorganisaation konsernijohtamisen teoreettinen perusta, koska sen peruselementit ovat yhteisiä ja niiden välillä on vain aste-eroja eri ohjausjärjestelmissä. Sopeutumismekanismia on kuitenkin vaikea soveltaa verorahoit-

teisen toiminnan tuloksellisuuden parantamiseen ja sen sijasta kunnissa käytetään panos-tuotomallia ja BSC-mittareita. Teorialla on kuitenkin ollut välillistä merkitystä toimintatapojen valinnassa, koska se on selkeyttänyt konsernijohdon näkemyksiä eri ohjausjärjestelmistä erityisesti hierarkioiden ja markkinoiden välimuodoista. Kaupunkien strategioissa on kuitenkin vain vähän ohjausjärjestelmien valintaan liittyviä kohtia ja nekin ovat yleisluonteisia periaatteita tehokkuudesta ja valinnasta.

Koko kaupungin strategiat ohjasivat aluksi vähän alastrategioita, mutta nykyisin ohjaus on strategiakirjallisuuden mukaista erityisesti palvelujen järjestäjien (toimialojen) ja hierarkkisen palvelutuotannon osalta. Markkinasuuntautuneiden toimialojen konsernijohdaminen perustuu vain vähän koko kaupungin strategioihin, koska niiden toimintaympäristö on erilainen kuin muun kunnan. Kaupunkien konsernijohdon tyyli eivät näytä noudattavan sen enempää vanhemmuusteoriaa kuin ydinkyvykkyyksien teoriaakaan kuntien lainsäädännöllä määritellyistä tehtävistä johtuen. Johtamisjärjestelmä voidaan määritellä vallankäyttöön ja strategioihin perustuvaksi konsernijohdamiseksi, joka on lähellä vanhemmuusteorian mukaista käytäntöä. Strategioissa ei myöskään määritellä tavoitteellisia organisaatorakenteita eikä organisaatiostrategioita ole laadittu. Kuntaliiton suosituksen mukainen palvelustrategia, joka muistuttaa organisaatiostrategiaa, ei ole yleistynyt kaupungeissa. Strategiat eivät siis ohjaa strategiakirjallisuuden mukaisesti hybridiorganisaatioiden rakenteita eikä ohjausjärjestelmien valintaa.

Toimintamalleista on tullut eräänlaisia organisaatiostrategioita. Toimintamallien perustana on tai ainakin sanotaan olevan koko kaupungin strategia (emokunnan strategia). Niissä on yhdistetty aiemmin erilliset organisaatorakennetta (hallinnon kehittämistä) ja palvelutuotannon ohjausjärjestelmiä koskevat päätökset. Toimintamalli on vielä nykyisinkin varsin epämääräinen käsite. Seuraavassa luvussa toimintamallien elementtejä käsitellään yhdistämällä tuloksellisuusajattelun pohjalta panos-tuotomallin (valinnan) ja hallinnan (konsernijohdamisen) elementtejä. Niiden suhteita tarkastellaan tasapainoajattelun ja kaupunkien siinä käyttämän BSC-mallin avulla.

### 5.3.3 Toimintatapojen (sisäisen ja ulkoisen) tehokkuuden ja hallinnan tasapaino

Tässä luvussa tarkastellaan toimintatapojen (tuloksellisuuteen perustuvan) valinnan ja hallinnan tasapainoa kaupunkien toimintamallien kehityksen ymmärtämiseksi. Tässä tasapainolla tarkoitetaan tavoitteiden ja johtamisnäkökulmien tasapainoa, sellaisena kuin se ilmenee BSC-mallissa. Se on erotettava kunnan talouden tasapainon käsitteestä. Tavoitteiden tasapaino määritellään kuntien strategioissa. Se on luonteeltaan hetkelistä ja voi muuttua jo strategioiden toimeenpanopäätöksissä. Talouden ja hallinnon merkitys ja niiden suhde kuntien palvelutuotannon johtamisessa on vaihdellut paitsi niukkuuden myös johtamisoppien muutosten seurauksena. Luonnollisesti myös taloustieteellisesti orientoituneet tutkijat ja johtajat painottavat asioita eri tavoin kuin hallinnon ihmiset.

Onko tasapaino edes tavoiteltava asia palvelutuotannon kaltaisen taloudellisen toiminnan ohjauksessa? Eikö hallittu epätasapaino lisää myös kuntien järjestämässä palvelutuotannossa dynaamista tehokkuutta ja sitä kautta kokonaistehokkuutta enemmän kuin tasapaino? Epätasapainon avulla voidaan organisaatioissa synnyttää kriittisyyttä,

lisätä innovatiivisuutta ja kyvykkyyttä muuttaa toimintatapoja (Sherman & Schultz 1998). Kuntien järjestämissä palveluissa politiikalla ja hallinnolla on merkittävä vaikutus myös palvelutuotantoon järjestämisen kautta. Niillä on tällöin vaikutusta myös eri toimintatapojen tuloksellisuuteen. Toinen tarkastelun peruskysymys on, voidaanko tasapainoa käytännössä määritellä, koska se vaihtelee nopeastikin ajan, eri toimintojen luonteen ja eri toimintatapojen mukana. Tässä yhteydessä käytetään kuitenkin tasapaino-käsitettä kohdekaupunkien BSC-pohjaisen käytännön vuoksi. Oikeampaa olisi kai käsitellä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja hallinnan elementtien suhteita ja monipuolisuutta palvelutuotannon johtamisessa. Valintoja ei voi pidemmän päälle tehdä pelkästään taloudellisten tai poliittis-hallinnollisten elementtien perusteella.

Edellä on todettu, että järjestelmän valintaa ei voi tehdä niiden kustannuserojen perusteella. Valinnan perustaksi ei myöskään löydy selkeitä tehokkuuskriteereitä. Campbell (1977) on esimerkiksi listannut yli kolmekymmentä erilaista indikaattoria organisatorisesta tehokkuudesta. Pulmaksi ei muodostu mittaaminen, vaan se mitä tehokkuudella todella tarkoitetaan. Tässä tutkimuksessa on palvelujen tuotannon ja järjestämisen tuloksellisuutta arvioitu tuotannon/hankinnan taloudellisuuden (sisäisen tehokkuuden) ja järjestämisen vaikuttavuuden (ulkoisen tehokkuuden) muodostamana kokonaisuutena (kustannusvaikuttavuutena). Koska vaikuttavuustavoitteiden asettaminen on poliittishallinnollinen prosessi, on syytä tarkastella myös ohjausjärjestelmien hallinnan vaikutuksesta niiden tuloksellisuuteen ja hallintaan.

Seuraavassa tarkastellaan erilaisten tehokkuuden ja hallinnan elementtien suhteita tutkimusten valossa. Runsaasta tutkimuskirjallisuudesta tähän on valikoitu vain keskeisimpiä ja kuntien johtamiseen eniten vaikuttaneita malleja. Niiden pohjalta on yhteenvetona luvussa 5.4.4 hahmoteltu mallia, jossa yhdistetään kaupunkien nykyisiä käytäntöjä, panos-tuotosajattelua ja BSC-mallia.

## Organisatorisen tehokkuuden malli

Jo vuonna 1983 Quinn ja Rohrbaugh (1983) tekivät talouden ja hallinnon yhteistarkastelun luodessaan aiempaa laajapohjaisempaa organisaatioiden tehokkuuden mallia. He loivat mallinsa organisatorisesta tehokkuudesta sille pohjalle, että tehokkuus ei ole vain konsepti tai mittari, vaan moniulotteinen rakenne. Tämän ymmärtämistä he pitivät oleellisena, jotta organisaation toimintaa ja suorituksia voidaan kuvata, analysoida ja mitata riittävän tarkasti. He jäsensivät organisaation tehokkuutta kolmen ulottuvuuden avulla. Nämä ovat sisäinen ja ulkoinen tehokkuus, pysyvyys ja joustavuus sekä tavoitteet ja keinot. Sisäinen ulottuvuus tarkoittaa ihmisten hyvinvointia ja kehittämistä ja ulkoinen organisaation menestymistä ja kehittymistä. Pysyvyys-joustavuusakseli kuvaa organisaation rakennetta ja toimintaa. Sen toisessa päässä on kontrolli ja toisessa innovatiivisuus. Tavoitteisiin liittyvät organisaation tulokset ja keinoihin tavoitteiden asettelu ja toiminnan suunnittelu. Kontrollin avulla voidaan hallinnan lisäksi parantaa ulkoista ja sisäistä tehokkuutta ja joustavuudella henkisten voimavarojen hyödyntämistä ja kasvua (emt. 369–370). He syventävät vielä tehokkuusmalliaan neljän alamallin avulla, joilla kullakin on omat tuloksellisuustekijänsä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden sekä joustavuuden ja kontrollin tasapainottamisessa (ks. kuvio 34).



Kuvio 34. Organisaation tehokkuuden kriteerit (Quinn & Rohrbaugh 1983)

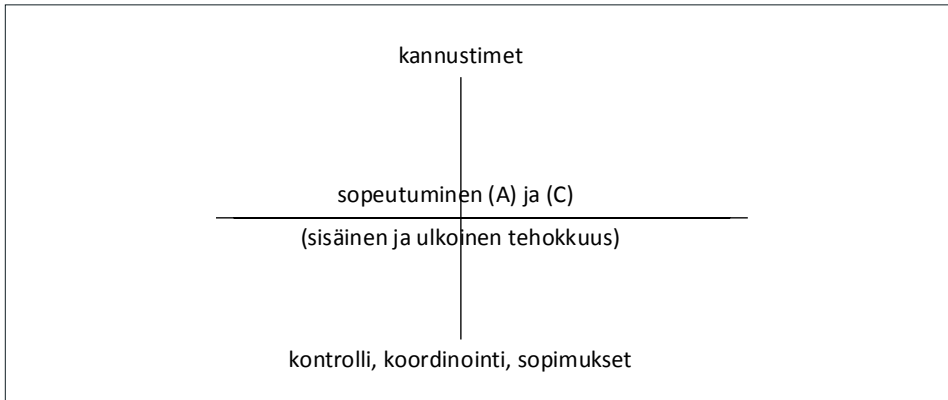
Mitronen (2002, 93–94) on jäsentänyt eo. mallin ja Pfeffer & Salancikin (1978) pohjalta tehokkuuden myös ulkoiseen ja sisäiseen tehokkuuteen, joiden avulla hän tarkastelee ohjausjärjestelmältä vaadittavia ominaisuuksia. Ulkoisella tehokkuudella hän tarkoittaa sitä, kuinka hyvin organisaatio täyttää ulkoisten asiakkaiden ja muiden sidosryhmien asettamia vaatimuksia. Sisäinen tehokkuus tarkoittaa organisaation sisäistä suoritustasoa eli kuinka tehokasta toiminta on panos-tuotosnäkökulmasta. Ulkoinen tehokkuus heijastuu organisaation toiminnassa asiakastyytyväisyytenä, markkinoille sopeutumisenä ja innovatiivisuutena. Nämä edellyttävät oppimista. Sisäisen tehokkuuden saavuttamisessa keskeistä on toimintamallien ja prosessien määrittely ja parantaminen.

### Tasapaino Williamsonin ohjausjärjestelmäteoriassa

Williamson (1991, 277) pitää ulkoisen ja sisäisen tehokkuuden samanaikaista saavuttamista organisaation ydinongelmana. Hänen tarkastelussaan keinoina tähän ovat autonominen tai koordinoitu sopeutuminen ja kannustimet tai hallinnollinen kontrolli sekä niiden määritellyt yhdistelmät (ks. kuvio 15). Kontrolli ja koordinaatio ovat keskeisiä organisaatioiden välisiä ja sisäisiä ohjaustekijöitä ja hallinnan välineitä. Kontrollikeinojen valinnassa ja käytössä korostuvat ohjauskyky ja seurannaisvaikutukset sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen sekä autonomisuus- ja yhdenmukaisuusvaatimuksiin. Toimintojen, toimijoiden ja voimavarojen sisäiset riippuvuudet aiheuttavat koordinoitintarvetta. Koordinointi voidaan määritellä toiminnaksi, jolla riippuvuuksia hallitaan ja pyritään siten saavuttamaan asetetut päämäärät ja tavoitteet. Nämä toiminnot voivat puolestaan vaatia tai luoda voimavaroja (Malone & Crowston 1994, 87–90).

Eri ohjausjärjestelmät eroavat toisistaan paitsi taloudellisten sopeutumismekanismiensa (sisäinen ja ulkoinen tehokkuus) myös erilaisten koordinointi- ja hallin-

tamekanismiensa osalta. Sen vuoksi Williamson (1991, 269–270) yhdisti teoriaansa luodessaan edellä luvussa 3.3.3 esitetyssä tarkastelussaan ”transaktioiden abstraktiin kuvaukseen hallinnan abstraktin kuvauksen diskreetin rakenneanalyysin avulla”. Keskeisiksi hallinnan välineiksi hän näki sopimukset, kontrollin ja koordinaation. Kannustimet ja kontrollit hän näki keskeisimpänä välineenä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden saavuttamisessa. Erilainen sopimuslainsäädäntö oli myös lähtökohtana eri ohjausjärjestelmien muotoilulle.



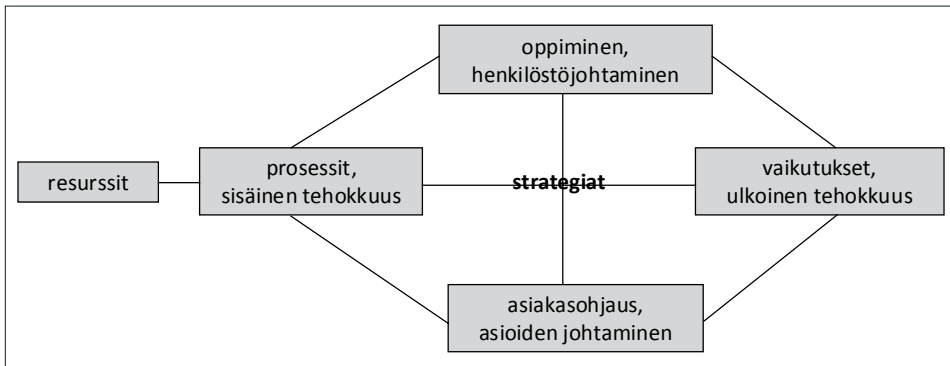
Kuvio 35. Tuloksellisuuden ja hallinnan elementit ohjausjärjestelmäteoriassa

Hybridiorganisaation konsernijohtamisessa pitää siis pyrkiä sekä sisäiseen että ulkoiseen tehokkuuteen. Sen lisäksi pitää löytää sopiva suhde keskitetyn kontrollin ja autonomisuuden välillä (Mitronen 2002, 107) ja tasapainoa autonomisen ja koordinoitun sopeutumismekanismin välillä (Williamson 1991, 281). On kuitenkin huomattava, että hybridiorganisaatiossa tasapaino voi olla sekä konsernitasoinen että ohjausjärjestelmäkohtainen. Markkinoilla, hierarkioilla ja hybrideillä on erilainen tasapaino autonomisen ja koordinoitun sopeutumisen kesken.

### Tasapainotettu tulokortisto ja panos-tuotosajattelu

Tässä tutkimuksessa tasapainon käsitettä ja sen suhdetta johtamiseen lähestytään tutkimuskaupunkien käytäntöjen pohjalta. Tällöin keskeiseksi lähestymismalliksi nousee nykyisin yleinen tasapainoinen tulokortisto (BSC), jota käsiteltiin edellä luvussa 4.3.3. Kaplan ja Norton (1996) loivat BSC-mallinsa onnistuneiden yritysten johtamiskäytäntöjen pohjalta (ks. kuvio 24). Siinäkin keskeisinä elementteinä ovat sisäinen (sisäiset prosessit) ja ennen kaikkea ulkoinen (rahoitusnäkökulma) tehokkuus. Niiden saavuttamisen keskeisinä välineinä nähdään oppiminen ja kasvu sekä asiakasnäkökulma. Ohjausjärjestelmien tuloksellisuuden kannalta on oleellista löytää talouden ja hallinnan mekanismien välinen tasapaino niiden johtamisessa. Tämä vaihtelee johtamisjärjestelmittäin. Sen löytäminen ja näin muodostuvan kokonaisuuden hallinta on jatkuva ja vaativa prosessi, joka edellyttää johtamisfunktioiden painotusten jatkuvaa uudelleenarviointia.

Jos malliin vielä lisätään edellä esitetyillä perusteluilla panos-tuotosajattelu, päädytään seuraavaan kuvioon 36, joka vastaa varsin hyvin tutkimuskaupunkien strategisen johtamisen käytäntöä. Tutkimuskaupungeissa on BSC-mallia täydennetty sekä panos-tuotosajattelulla että johtamiskäytännöillä. Tällä mallilla johdetaan konsernin sekä palvelujen järjestämistä että tuotantoa. Oppimisen näkökulma on laajentunut henkilöstöjohtamisen näkökulmaksi, johon sisältyy jossain määrin myös kannustimien käyttöä. Asiakasohjaus nähdään osana asioiden johtamista, jonka keskeisenä elementtinä on kontrolli. Markkinasuuntautuneen palvelutuotannon vaikuttavuustavoitteet määritellään omistajapolitiikan avulla. Tutkimuskaupunkien nykyistä tasapainoajattelua voidaan kuvata seuraavan kuvion (36) avulla.



Kuvio 36. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja hallinnan elementit (panos-tuotosajattelulla täydennetyssä BSC-mallissa) tutkimuskaupunkien käytännön mukaan

## Tehokkuuden ja hallinnan suhde hybridioorganisaatiossa

Onko tasapaino hybridioorganisaatiossa liian monimutkainen ilmiö ja onko siihen edes järkevää pyrkiä? Tasapainoa on perinteisesti tarkasteltu organisaation ja sen toimintaympäristön muutosten suhteessa kontingenssiteorian avulla (ks. luku 4.1). Tasapainon käsite, sen analysointi ja mittaaminen ovat erittäin problemaattisia sekä talous- että hallintotieteissä (Jehle & Reny 1998 ja Lawrence & Lorsch 1969). Tasapainon saavuttamiseen vaikuttavat sekä ulkoinen toimintaympäristö (sen asettamat vaatimukset ja sen luomat toimintaedellytykset) että sisäinen ohjausjärjestelmä ja sen hyödyt, haitat ja kustannukset (Williamson 1991, 287). Tasapainoa voidaan tarkastella lisäksi ainakin uutta luovan ja vanhaan tukeutuvan organisaatiokulttuurin sekä omistajien ja muiden sidosryhmien välisen tasapainon kannalta. Ohjausjärjestelmän tasapaino on myös väistämättä sidottu aikaan, paikkaan ja toimijoihin, jolloin tasapainon ongelmallisuus edelleen korostuu (Mitronen 2002, 76).

Edellä on käsitelty toimintatapojen tuloksellisuuden ja niiden hallinnan tasapainoa. Hybriditeorian mukaan eri ohjausjärjestelmissä tasapaino poikkeaa toisistaan järjestelmien ominaisuuksien mukaan (ks. kuvio 15). Hybridioorganisaatiossa tasapainon ongelmallisuus kasvaa, kun pitää etsiä kaikkien ohjausjärjestelmien (hierarkioiden, markkinoiden ja hybridien tai verkostojen) sisäisen tasapainon lisäksi vielä niiden

keskinäistä tasapainoa.

Tutkimuskaupunkien hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen tutkimisen kannalta tasapainoajattelu on hyödyllinen väline. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja hallinnan suhde vaihtelee ja on pidemmällä aikavälillä aina epätasapainossa. Lisäksi palvelutuotannon ohjauksen eri tekijöissä tasapaino on erilainen. Palvelujen järjestämisessä korostuu poliittinen ohjaus ja hallinta ja palvelujen tuotannon ohjauksessa taloudellisuus. Tässä tutkimuksessa pääpaino on tuotannon ohjauksessa, joka on ensisijaisesti taloudellista toimintaa. Siksi tasapainonkin tarkastelu tapahtuu talouden teorioiden pohjalta ja valintakeskeisesti. Hallintakeskeinen tasapainon tarkastelu vaatisi politiikkalähtöisyyttä ja tulkitsisi paremmin hierarkkisen järjestelmän ohjausta. Kaupunkien viimeaikaisissa toimintamallipäätöksissä on haettu myös pitkäaikaisempaa, yleensä valtuustokautta koskevaa, tasapainoa toimintatapojen valinnan (tuloksellisuuden) ja hallinnan (politiikan ja johtamisen) välille.

## 5.4 Palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinnan ja hybridioorganisaation konsernijohtamisen suhteesta

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen muutokset voidaan pelkistää toimintatavan valinnan ja sen seurauksena syntyneen hybridioorganisaation hallinnan muutoksiksi. Tässä luvussa tehdään yhteenvedoa kohdekaupunkien muutoksista (luku 5.2). Ohjausjärjestelmien valintaa ja hallintaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta (luku 5.3) käytetään muutosten tulkinnassa. Tässä yhteenvetoluvussa keskitytään muutosten tulkinnan lisäksi nykytilanteen analysointiin ja sen keskeisiin tekijöihin. Luvussa 5.4.2 käsitellään toimintatapojen valintakriteereitä, luvussa 5.4.3 syntyneen hybridioorganisaation hallinnan ominaisuuksia ja luvussa 5.4.4 valinnan ja hallinnan muodostamaan kokonaisuuteen liittyvää toimintamalliajattelua. Aluksi tarkastellaan tulkinnassa käytettäviä käsitteitä kohdekaupunkien käytäntöjen ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta.

### 5.4.1 Palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen käsitteistöä

Palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen voidaan määritellä konsernijohtamisen harjoittamaksi palvelutuotannon suoraksi tai palvelujen järjestämisestä vastaavien organisaatioiden kautta tapahtuvaksi ohjaukseksi ja valvonnaksi, jonka keskeiset tehtävät ovat toimintatavan valinta ja eri toimintatapojen muodostaman kokonaisuuden (hybridioorganisaation) hallinta.

Palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen voi katsoa tutkimuksen kohdekaupunkien aineiston perusteella syntyneen omana ilmiönään vasta vuosituhaten vaihteessa, vaikka se ilmeni retoriikkana jo Tampereen hallinnonuudistuspäätöksessä 1992. Ilmiön voi katsoa konkretisoituneen, kun toimintatapojen valintaa ja sen tuloksena syntyneen hybridioorganisaation hallintaa koskeva päätöksenteko yhdistyi yhteiseen strategiaan perustuvaksi toimintamalliksi. Toimintamalli on siis (strategisen) konsernijohtamisen eräs malli.



## Ohjausjärjestelmän valintaan liittyviä käsitteitä

Kuten edellä (s. 94) todettiin, käytetään tässä tutkimuksessa rinnakkain käytännön toimintatapakäsitettä ja teorian ohjausjärjestelmäkäsitettä (governance, structure and processes). Ohjausjärjestelmäkäsitettä käytetään vain markkinoista, hierarkioista ja niiden välimuodoista hybrideistä ja verkostoista. Tällöin ohjausjärjestelmä on johtamisjärjestelmästä poikkeava ja sitä suppeampi käsite. Eri ohjausjärjestelmiä (toimintatapoja) voidaan johtaa eri tavoin.

Ohjausjärjestelmän valinta riippuu teorian mukaan (Williamson 1975, 1993) pelkistetysti toimintaympäristön muutoksiin sopeutumisesta (autonominen, koordinoitu tai niiden yhdistelmä), joka puolestaan riippuu vaihdannasta ja sen piirteistä (investoinnit ja suhteen riippuvuustekijät). Jokainen ohjausjärjestelmä (markkinat, hierarkia ja hybridi) eroaa toisistaan suorituskykynsä (kapasiteettinsa) puolesta siinä, kuinka hyviä ne ovat sopeutumisessa.

Ohjausjärjestelmien suorituskykyä (potentiaalista tuloksellisuutta) arvioidaan palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa niiden avulla saavutettujen tulosten perusteella. Tuloksellisuuteen liittyvää käsitteistöä on määritelty luvussa 3.4.1. Koska tulosten, etenkin palvelujen vaikutusten, objektiivinen arviointi on vaikeaa, sitä tehdään suhteessa tavoitteisiin, jotka asetetaan yleensä strategioiden yhteydessä. Tällainen informaatio antaa vain vähän perusteluja valinnoille, joita käytännössä pyritään tekemään tuotanto- ja transaktiokustannusten perusteella. Laskennan ongelmien vuoksi toimintatapojen valinta tapahtuu käytännössä konsernijohdon näkemyksien perusteella, jotka perustuvat yleensä näkemyksiin eri ohjausjärjestelmien ominaisuuksista, soveltuvuudesta erityyppiseen toimintaan ja poliittiseen harkintaan.

Tässä tutkimuksessa on pyritty tarkastelemaan näkemyksiin perustuvaan toimintatapojen valintaan vaikuttavia kriteereitä. Tällöin keskeiseksi tekijäksi on noussut tuotantontekijöiden spesifisyyden (rajoitusten, erityisvaatimusten) vaikutus palvelutuotannon hallinta- ja tuotanto- ja hankintakustannuksiin. Kaupunkien palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa keskeiset rajoitukset liittyvät henkilöstövaatimuksiin ja investointeihin (palveluverkkoon). Valintakriteereihin sisältyy sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen vaikuttavien tekijöiden lisäksi myös hybridiorganisaation konsernijohdamiseen liittyviä tekijöitä.

## Hybridiorganisaation hallintaan liittyviä käsitteitä

Edellä konsernijohtaminen on määritelty johtamisjärjestelmäksi, joka käsittää tietyn rakenteen (kuntakonserni, toiminnallinen konserni ja konsernimainen hierarkia sekä konsernijohdon, keskushallinnon) ja valitun johtamismenetelmän (yleensä strategisen johtamisen). Palvelutuotannon konsernijohtaminen on tätä suppeampi käsite. Se kohdistuu vain palvelutuotantoon ja sen keskeiset elementit ovat palvelutuotannon ohjausjärjestelmän (toimintatavan) valinta ja sen synnyttämän kokonaisuuden (hybridiorganisaation) hallinta. Strategiseen konsernijohtamiseen liittyviä käsitteitä on määritelty aiemmin luvussa 4.4.1. Tässä niitä täydennetään ja täsmennetään hybridiorganisaation hallinnan kannalta.

Hybridiorganisaatiolla tarkoitetaan sellaista organisaatiota, jossa on samanaikai-

sesti käytössä erilaisia ohjausjärjestelmiä (markkinat, verkostot, hybridi ja hierarkia). Hybridiorganisaatiota kutsutaan myös verkosto-organisaatioksi ja useimpia organisaatioita voidaan pitää hybridiorganisaatioina. Myös tutkimuskaupunkien organisaatioita voidaan pitää nykyisin hybridiorganisaatioina. Hybridiorganisaation käsite tulee erottaa hybridijärjestelmän käsitteestä, joka on vain yksi tietyt ominaisuudet sisältävä hybridiorganisaation ohjausjärjestelmä. Useimmat hybridiorganisaatiot ovat konsernirakenteita, vaikka niiden rakentumisperusteet ovat erilaiset.

Hybridiorganisaation johtamisen lähtökohtana on ajatus, että eri tilanteisiin, toimintoihin, ja organisaatioiden tarpeisiin on olemassa optimaalinen ohjausjärjestelmä, joiden johtaminen on erilaista. Konsernijohton tehtävät hybridiorganisaatioissa ovat laaja-alaisempia kuin toimialojen ja tulosyksiköiden johtajien tehtävät. Sen keskeiset tehtävät tutkimuskaupungeissa liittyvät ohjausjärjestelmien valintaan ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaan.

Hybridiorganisaation johtamisjärjestelmä tutkimuskaupungeissa on strateginen konsernijohtaminen (konsernirakenne ja strateginen johtamismenetelmä). Strateginen konsernijohtaminen on hallinnan menetelmä, mutta käytännön käsitteenä osittain myös sitä laajempi, koska se on myös ohjausjärjestelmän valinnan väline. Toisaalta ohjausjärjestelmän valinta voidaan nähdä myös niiden hallinnan osakäsitteenä. Tässä tutkimuksessa palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen on nähty laajana käsitteenä ja palvelutuotannon ohjausjärjestelmien valinta ja niiden hallinta sen osakäsitteinä. Hybridiorganisaation eri ohjausjärjestelmiä johdetaan eri strategioin.

### Toimintamalleihin liittyviä käsitteitä

Toimintamalli on epämääräinen ja vielä muotoutumaton käsite. Tässä tutkimuksessa se on määritelty kohdekaupunkien nykyisten käytäntöjen pohjalta. Toimintamallilla tarkoitetaan päätöskokonaisuutta, joka perustuu hyväksytyyn strategiaan ja muodostuu ohjausjärjestelmien valinnasta sekä johtamisjärjestelmän määrittelystä. Toimintamallikäsite on käytännössä muuttunut ja muuttuneen myös tulevaisuudessa. 1990-luvun retoriikassa se painottui johtamisjärjestelmän määrittelyyn. Vasta palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen yleistymisen myötä se on saanut nykyisen sisältönsä.

Toimintamalli on siis yläkäsite, jonka alakäsitteitä ovat strategia, ohjausjärjestelmien valinta sekä toimintatapojen muodostaman kokonaisuuden (hybridiorganisaatio) hallinta/johtamisjärjestelmä. Strategia, joka myös on epämääräinen ja laajuudeltaan vaihteleva käsite, voi sisältää myös osia valinnasta ja hallinnasta. Strategioilla on keskeinen asema toimintamallissa. Niiden avulla luodaan toimintatapojen valinnassa keskeiset tasapainotetut tavoitteet ja arviointikriteerit. Niiden avulla muotoillaan myös hallinnan poliittiset lähtökohdat ja tavoitteet. Strateginen konsernijohtaminen on ainakin tällä hetkellä käytössä enemmän kuin toimintamallikäsite, johon sisältyy vain vähän muita elementtejä (esimerkiksi operatiivista johtamista).

Toimintamalliajatteluun kuuluu ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan suhteet (ja tasapaino) tuloksellisuuden saavuttamiseksi. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden (panos-tuotosmielessä) vaikutus tuloksellisuuteen edellyttää myös (ihmisten ja asioiden) johtamisen eri elementtejä esimerkiksi kannustimia ja kontrollin hyödyntämistä. Tuloksellisuuden elementit vaihtelevat eri ohjausjärjestelmissä ja erilaisissa toiminnoissa.

## 5.4.2 Toimintatapojen valinta ja hybridiorganisaation muotoutuminen

Edellä luvussa 5.2.1 on kuvattu toimintatapojen ja niiden valinnan muutoksia ja niiden vaikutuksia hybridiorganisaation muotoutumiseen. Markkinasuuntautuneen toiminnan yleistyessä syntyi kolme erillistä palvelutuotannon ohjausjärjestelmää, joita konsernijohto ohjasi ja valvoi eri tavoin. Hierarkkisessa järjestelmässä ohjaus tapahtuu pääosin palvelujen järjestämisen (lautakuntien ja toimialojen johdon) ohjauksena. Tällöin tuotantoa ohjataan välillisesti resurssien, sääntöjen ja lisääntyvästi sopimusten kautta. Tilaaja-tuottajamallia ohjataan palvelujen järjestämisen ohjauksen lisäksi valvomalla tilaajien ja tuottajien välisiä sopimuksia ja suoralla tuottajien omistajaohjauksella. Hajautettua markkinaehtoista palvelujen hankintaa ohjataan välillisesti ja väljästi yleisten ohjeiden avulla ja omia markkinoilla toimivia yhtiöitä omistajapolitiikalla. Seuraavassa valintaa ja sen muutoksia ja seurauksia tarkastellaan käytännön ja tehtyjen määrittelyjen pohjalta.

Toimintatapojen valinnan muutoksiin vaikutti myös niiden sisäisessä kehityksessä tapahtuneet muutokset. Kilpailuttamisen pelisääntöjä selkeytettiin ja näennäismarkkinat kehittyivät markkinasuuntautuneessa toiminnassa. Tuotteistaminen ja hinnoittelu sekä sopimuskäytäntöjen kehittyminen muuttivat tilaaja-tuottajamallia hybridijärjestelmän kaltaiseksi. Tuottajia liikelaitostettiin ja niiden sisäistä tehokkuutta pystyttiin arvioimaan paremmin. Hierarkkinen järjestelmä muuttui vähän. Se sai vaikutteita markkinasuuntautuneesta toimintatavasta, erityisesti tilaaja-tuottajamallista.

### Hybridiorganisaation muotoutuminen

Kaupunkien hybridiorganisaatio syntyi vuosituhannen vaihteen tienoilla. Sitä ei suunniteltu eikä päätetty. Se syntyi pitkän ajan kuluessa useiden 1990-luvulla tehtyjen päätösten seurauksena. Keskeisenä tekijänä muutoksessa oli markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen toiminnan tehostamisvaatimusten seurauksena. Liikelaitosten ja tilaaja-tuottajamallin yleistyminen sekä yhtiöiden hallinnan tarve muuttivat myös kaupunkien konsernijohtamista, joka myös alkoi eriytyä. Hierarkia konsernimaistui ja liikelaitosten ja yhtiöiden ohjaus samankaltaistui.

Hybridiorganisaatio alkoi muotoutua nykyisenkaltaiseksi tämän vuosikymmenen alkupuolella, kun eri toimintatapojen hallinta alkoi muuttua systemaattisemmaksi ja kaupunkien keskushallintoa alettiin kehittää konsernihallinnon suuntaan. Alettiin ymmärtää, että oman palvelutuotannon ja markkinoiden lisäksi on muitakin ohjausjärjestelmiä. Yhteistyöhön perustuvaa tilaaja-tuottajamallia kehitettiin omana ohjausjärjestelmänään. Silloin alettiin myös laajemmin ymmärtää, että erilaiseen palvelutuotantoon voidaan soveltaa erilaisia ohjausjärjestelmiä. Strategioihin perustuvaa konsernijohtamista kehitettiin myös palvelutuotannon johtamisjärjestelmänä. Hierarkkisesti järjestettyä ja markkinasuuntautunutta palvelutuotantoa ohjattiin eri strategioin.

Nykyiset kaupunkien hybridiorganisaatiot ovat muotoutuneet, kun erilaisten toimintatapojen valintaa ja johtamisjärjestelmiä on alettu käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Ohjausjärjestelmien valinta ja hallinta perustuvat strategioihin, joissa käsitellään

eri toimijoiden suhteita palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa (suhdeperusteiset strategiat). Yleinen näkemys on, että kaupunkeihin jää 3–4 eri ohjausjärjestelmää, vaikka Tampereen malli näyttääkin yhtenäiseltä markkinasuuntautuneelta tilaaja-tuottajamallilta. Tilaaja-tuottajamalli on kehittynyt kohti hybridijärjestelmää ja verkostojärjestelmä hyvinvointipalveluissa saattaa kehittyä omaksi ohjausjärjestelmäkseen, vaikka kilpailuttamis- ja vastuuongelmat sitä vaikeuttavatkin.

### Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden arviointi toimintatapojen valinnassa

Toimintatapojen valinnan keskeinen kriteeri on kokonaistehokkuus (kustannusvaikutavuus). Se edellyttää sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden samanaikaista saavuttamista (Williamson 1991, 277). Tätä vaikeuttaa niiden arvioinnin ongelmat valintatilanteissa. Sisäistä tehokkuutta mitataan taloudellisuutta tai tuottavuutta kuvaavilla mittareilla. Sen arviointi edellyttää järjestämis-, tuotanto- tai hankintakustannusten erittelyä eri vaihtoehtoisissa. Ulkoinen tehokkuus (vaikuttavuus) riippuu paljon palvelujen järjestämisestä, miten palvelut (tuotteet) suunnitellaan ja toteutetaan haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Tuotteiden vaikutusten arviointi on vaikeaa ja sitä voidaan riittävän luotettavasti tehdä vain erillistutkimusten avulla. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden arviointi tapahtuukin pitkälti tuotannon tai hankinnan ja järjestämisen kustannusten avulla. Tällöin oletetaan, että kunta suunnittelee tuotteet niin, että niiden vaikutukset ovat samat itse tuottaessa tai ulkoa ostettaessa. Tämä ei usein pidä paikkaansa (palveluketjut ym. Meklin 2006). Myös järjestämisen (laajat) ja tilaamisen (suppeat transaktiokustannukset) sekä tuottamisen kustannusten erittely on ollut toistaiseksi hankalaa ja vaikeuttanut sisäisen tehokkuuden arviointia.

Käytännössä vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa vaikuttavuustavoitteisiin, joita asetetaan yleensä strategioissa. Niiden yhteys muihin tavoitteisiin arvioidaan strategioiden BSC-näkökulmien ja strategiakarttojen avulla. Tämä tavoitteenasettelu ja tuloksellisuuden arviointi on luonteeltaan poliittista. Oman tuotannon ja ulkoa ostamisen vertailussa on vertailtu yleensä vain hankinta- ja tuotantokustannuksia. Tämä on onnistunut vain silloin, kun tuotteet pystytään määrittelemään hyvin ja niitä on markkinoilla saatavissa. Transaktiokustannusten ja muiden näkymättömien kustannusten laskennan ongelmat tekevät näistä laskelmista epäluotettavia erityisesti hyvinvointipalveluissa, joissa järjestämis- ja tuotantokustannusten erittelyä ei yleensä tehdä. Kaupungittain järjestämisen ja tilaamisen (transaktio)kustannuksiin on sisällytetty erilaisia kustannuksia erilaisista käytännöistä johtuen. Tampereella on pienet tilaajayksiköt, joiden avulla voi olla ongelmallista valvoa ulkoa ostettavia palveluita. Oulussa tilaajaorganisaatiot ja transaktiokustannukset ovat suurempia, kun tuottajista haluttiin tehdä kilpailukykyisiä. Tampereellakin transaktiokustannukset ja oman tuotannon rationalisointitarpeet tullevat kasvamaan, jos palvelutuotantoa ostetaan enemmän ulkoa. Sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden lisäksi valintaan vaikuttavat toimintatapojen hallinnollisen kontrollin sekä joustavuuden ja kannustimien suhde, niiden kyky sopeutua erilaisiin häiriöihin, sopimusmahdollisuudet sekä ohjausjärjestelmien muut ominaisuudet.

Transaktiokustannuslaskentaan perustuvan toimintatapojen valinta on ongelmallista lähinnä käytännön syistä. Palvelujen järjestämis- ja tuotantokustannuksia

ei kunnissa yleensä eritellä ainakaan hierarkkisessa toimintatavassa. Tämä ongelma on kuitenkin ratkaistavissa kirjanpitoikäytäntöä muutamalla. Tämä ei voi kuitenkaan tapahtua mielivaltaisesti ja olemassa olevien organisaatioiden mukaisesti. Hierarkiassa palvelujen järjestämiskustannuksiin voidaan laskea vain ne kustannukset, joita normiohjatun tuotannon ohjaukseen ja valvontaan todella tarvitaan. Luottamukseen tai konsernivallankäyttöön perustuvassa tilaaja-tuottajamallissa järjestämiskustannukset voidaan arvioida todellisen toiminnan mukaan. Ostopalvelujen edellyttämiä hallintokustannuksia ei nykyisin eritellä. Hallinnan kustannukset vaihtelevat myös ajan mukana. Kunnissa ne ovat kasvaneet myös hierarkkisen tuotannon osalta byrokratian sisäisistä syistä ja yhdenmukaisuuden paineista johtuen. Asiaa ei ole juurikaan tutkittu ja on jopa väitetty, että ne voivat olla hierarkiassa suuremmat kuin markkinasuuntuneissa järjestelmissä.

### **Toimintatapojen ominaisuudet ja markkinoiden toimivuus valintojen perusteena**

Toimintatapojen valinta tapahtuu käytännössä yleensä eri ohjausjärjestelmien ominaisuuksien ja niitä koskevien näkemysten perusteella. Tämä politiikkaan painottuva valinta on loogista siitä syystä, että sekä vaikutuksia että prosessien suhdetta vaikutuksiin arvioidaan käytännössä saman strategiaprosessin yhteydessä. Keskeisiä toimintatapojen valintaan vaikuttavia ominaisuuksia ovat tarvittavat sopimukset, tilaajien ja tuottajien sopimukset sekä mahdolliset kannustimet ja tarvittava kontrolli (Williamson 1991, ks. kuvat 15 ja 35). Toiset tutkijat korostavat sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden lisäksi joustavuutta ja kontrollia valintakriteereinä (ks. kuvio 34). Tutkimuskirjallisuudessa on paljon tuloksia eri ohjausjärjestelmien soveltuvuudesta erilaisiin tilanteisiin ja toimintoihin. Niitä on esitelty edellä luvussa 3.3.3.

Karkeasti yleistäen voidaan todeta, että markkinoita pidetään tehokkaimpana järjestelmänä silloin, kun ne toimivat, kun tuotteilla on paljon ostajia ja myyjiä ja niiden välillä vallitsee aito kilpailu. Kuntien omassa palvelutuotannossa on vielä paljon toimintaa, joka voitaisiin ostaa aidosti toimivilta markkinoilta, mutta se on supistumassa. Kunnat ovat luoneet jossain määrin näennäismarkkinoita, mutta niiden soveltamisessa on ongelmansa, jos kunta on lähes ainoa ostaja ja tuottajia on vähän (ks. Kähkönen 2007). Yhteistyöhön perustuva tilaaja-tuottajamallia ja hybridi- tai verkostojärjestelmää käytetään vaiheessa ja toiminnassa, jotka edellyttävät palvelujen järjestäjien ja tuottajien tai erillisten tuottajien tasavertaista yhteistyötä ja tuottajien osaamisen korostamista. Hierarkkisen toimintatavan asema on säilynyt vahvimpana hyvinvointipalveluissa, jotka ovat erittäin säädeltyjä ja normiohjattuja.

### **Tuotannontekijöiden rajoitusten vaikutus toimintatapojen valintaan**

Tuotannontekijöiden rajoitusten vaikutus toimintatapojen valintaan on päätösten perustelujen mukaan ollut epäsuoraa ja vähäistä, mutta se on sisällynyt johdon näkemyksiin markkinoiden toimivuudesta. Rajoitusten vaikutusten suoraa analysointia ei sisällynyt haastatteluihinkaan. Normiohjatuihin hyvinvointipalveluissa tuotannontekijöiden käyttöä ja yhdistelymahdollisuutta on rajoitettu merkittävästi. Keskeisin

tuotannon tekijä, työvoiman määrä, ja sen osaamistaso määritellään normeissa hyvin tarkasti. Toinen keskeinen tuotannon tekijä, investoinnit, on myös sidottu tehdyin investoinnein tai palvelujen saavutettavuutta koskevin normein. Palvelujen laatua koskevat ohjeet ja määräykset yhdenmukaistavat toimintaa eikä teknisin innovaatioin voida juurikaan alentaa kustannuksia. Tyypillisimpiä suuria normiohjattuja toimintoja ovat peruskoulutus ja päivähoito, joiden henkilöstömitoitus on edelleen tiukentumassa. Myös vanhustenhoidon normeihin kohdistuu lisääntymispaineita. Normien lisäämisellä on nostettu sekä palvelujen laatua että kustannuksia. Konsernin sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa on myös tuotannon tekijöiden rajoituksia.

Normiohjaus ja muut tuotannon tekijöiden rajoitukset ovat vaikuttaneet valintoihin paitsi johdon näkemysten myös markkinoiden kehittymisen kautta. Aloille, joissa rajoituksen ovat suuria, ei ole syntynyt markkinoita. Niille ei ole ollut taloudellisia edellytyksiä. Sen sijaan yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin käyttöä on laajennettu sekä alueille, jossa säätely on suurta, että alueille, jossa markkinat toimivat. Edellisessä sen kokonais- ja etenkin hallintakustannukset voivat kuitenkin olla suurempia kuin hierarkiassa. Toimivien markkinoiden alueella taas etenkin tuotantokustannukset voivat ylittää markkinahinnan. Tuotannon tekijöiden rajoitusten vaikutusten ja transaktiokustannusten arviointi on kuitenkin yleistymässä.

Tässä tutkimuksessa ei käsitelty tuotannon tekijöiden rajoitusten vaikutuksia valtion menoihin ja kansantalouteen. Niiden selvittäminen ja huomiointi on valtionhallinnon tehtävä. Kunnissa tuotannon tekijöiden rajoitukset ovat kuitenkin keskeinen tekijä toimintatapoja valittaessa.

## **Johtopäätöksiä toimintatavan valinnasta kuntien järjestämissä palveluissa**

Tuotannon tekijöiden käytön rajoitukset vaikuttavat siis sekä tuotantokustannuksiin että transaktiokustannuksiin. Kustannuserot ovat suuremmat kuin pelkästään transaktiokustannusten erot, mutta markkinoilla, hierarkioilla ja hybrideillä on myös kokonaiskustannuksilla mitattuna omat tehokkuusalueensa (suorituskykyetunsa), jotka riippuvat tuotannon tekijöiden käytön rajoituksista. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan suositella seuraavia periaatteita toimintatavan valinnassa:

1. Palvelujen hankinta markkinoilta on edullisin toimintatapa silloin, kun aidot markkinat toimivat eli tuotteilla on paljon ostajia ja myyjiä eikä ole erityistä tarvetta tilaajien ja tuottajien toiminnan koordinointiin (esimerkiksi yhteiseen kehittämistoimintaan). Tällaisia toimintoja ovat pääosa niin sanotuista tukitoiminnoista esimerkiksi rakentaminen, siivous ja talous- ja tietotekniikkapalvelut. Markkinoiden edullisuus kuitenkin pienenee tai päättyy, jos tuotannon tekijöiden erityisesti työvoiman mitoituksen rajoitukset kasvavat.
2. Tuotanto oman organisaation toimesta (hierarkia) on edullisin toimintatapa, jos tuotannon tekijöiden käyttö on tiukasti säädeltyä. Näin on erityisesti, kun työvoiman määrä, hinta ja pätevyysvaatimukset on sidottu tai investoinnit palveluverkkoon on tehty tai säädelty. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi peruskoulutus ja päivähoito, jotka tuotetaan niin sanottuina lähipalveluina.

Sopimusohjauksella voidaan tehostaa hierarkkista tuotantoa, koska vastuunjakoa voidaan selkeyttää ja tuotannon osaamista ja vastuuta lisätä.

3. Hybridi ja sisäinen tilaaja-tuottajamalli ovat tehokkain järjestelmä, kun tuotannontekijöiden käyttö on jossain määrin sidottua tai aidot markkinat eivät toimi. Jos esimerkiksi kunta on palvelujen lähes ainoa ostaja ja myyjä on vähän, on vaikea synnyttää aitoa kilpailua ja toimivia markkinoita. Hybridi on hierarkioita suorituskykyisempi järjestelmä, jos kannustimien käyttöä ja yhteistyökumppaneiden autonomista sopeutumista voidaan lisätä kokonaisuuden kärsimättä. Myös yhteistyö, kehittämistoiminta ja harvinaista osaamista vaativa toiminta suosivat hybridijärjestelmää. Tällaisia toimintoja on kunnissa paljon eri aloilla pieninä kokonaisuuksina erityisesti terveydenhuollossa, vapaa-aikatoimessa ja kaikenlaisessa kehittämistoiminnassa. Näennäismarkkinoita luomalla ja kilpailuttamisen uhkalla voidaan tehostaa tilaaja-tuottajamallia. Näennäismarkkinoihin ja ulkoiseen kumppanuuteen liittyvät ongelmat, kuten informaation ja osaamisen epäsymmetria, hallinnan kustannukset, kilpailuneutraliteetti ja jopa korruptiovaara on tällöin kuitenkin pystyttävä ratkaisemaan.

Hybridijärjestelmän soveltuvuudesta kuntien palvelutuotannon ohjaukseen kertoo tilaaja-tuottajamallin yleisyys. Kyse ei ole muodista tai sattumasta, sillä kuntien poliittishallinnolliseen järjestelmään sopivat ainakin seuraavat hybridin ominaisuudet:

- Sopimuskäytäntöä kehittämällä kyetään selkeyttämään kuntien käytännössä aina ongelmallista vastuiden määrittelyä ja erityisesti palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuunjakoa.
- Autonomisen sopeutumisen ja kannusteiden lisääntyvän käytön avulla varsinaista tuotantotoimintaa voidaan tehostaa.
- Kuntien palvelutuotanto on yleensä hyvin tuotannontekijäspesifistä. Se on hyvin monipuolista, erityisosaamista vaativaa, paikka- ja aikasidonnaista ja usein normiohjattua. Siksi markkinoista saatavat hyödyt tällaisessa toiminnassa jäävät vähäisemmäksi kuin yhteistyöhön perustuvissa järjestelmissä.
- Kuntien konsernijohto pystyy hallitsemaan toimintokohtaisten hybridien tasapainoa ja löytämään niihin poliittisesti hyväksyttävän ja tehokkuutta parantavan mallin. Osoptimointia voidaan ehkäistä kontrollin ja koordinaation avulla. Vaarana on kuitenkin liiallinen ohjaus ja sitä seuraava vastuunoton ja autonomisen sopeutumisen väheneminen ja tuloksellisuuden vähäisempi paraneminen.

Johtopäätösten perusteella näyttäisi markkinaohjauksella ainakin suuremmissa kaupungeissa olevan laajenemismahdollisuuksia kuntien järjestämässä palvelutuotannossa. Tätä tarkasteltiin niin sanottujen näennäismarkkinoiden luomisen yhteydessä yleisellä tasolla edellä luvussa 3.3.4. Myös tilaaja-tuottajamallin ja yhteistyöhön perustuvan hybridijärjestelmän käyttöä on kustannussäästöjen kannalta perusteltua laajentaa, mutta totaalinen siirtyminen malliin ei näyttäisi perustellulta. Hierarkiallakin on oma sijansa eikä hybridijärjestelmään ole perusteltua siirtymä, jos kokonaiskustannuksissa ei saada säästöjä. Vaikka hierarkian käyttö supistunee, se voi myös laajeta toiminnassa, jonka



normeja halutaan kiristää. Toisaalta, jos hierarkian hallintokustannukset ovat kasvaneet suuriksi, tilaaja-tuottajamalli ei enää lisää niitä. Järjestelmien valintaan vaikuttaa myös usean järjestelmän hallinta paitsi kustannusten myös johtamisen ja päätöksenteon kannalta. Tällöin muut kuin taloudelliset tekijät voivat nousta keskeisiksi valinnan ja hallinnan tasapainon avulla.

Tässä tutkimuksessa toimintatapojen muutoksia on tarkasteltu hierarkioista markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin päin. Johtopäätökset näyttävät erilaisilta, mutta ovat samansuuntaisia Williamsonilla, joka yleensä on tarkastellut asioita päinvastaisesta suunnasta. Hän on todennut (1999) julkisten organisaatioiden mahdollisuuksista: Kun markkinat eivät toimi, tarvitaan organisaatio ja kun mikään ei toimi, tarvitaan julkinen organisaatio. Kunkin palvelutuotannon toimintatavan valinta on perusteltavissa transaktiokustannuslogiikan avulla. Williamson korostaa valinnassa erityisesti tuotantotehtävien rajoitusten merkitystä hallinnan kustannuksissa. Vaikka tuotantokustannuksetkin huomioitaisiin, ovat perustelut eri toimintatapojen olemassaololle olemassa.

Hierarkia on perusteltavissa, kun markkinat eivät toimi. Muutoksia takaisin hierarkiaan on toistaiseksi ollut vähän. Näin kuitenkin tapahtune, jos normiohjatun toiminnan hallintokustannuksia saadaan karsituiksi tai hybridien hallintakustannukset kasvavat, mitkä teorian mukaan ovat todennäköisiä. Edellä on toimintatavan valintaa tarkasteltu lähinnä sisäisen tehokkuuden (taloudellisuuden tai tuottavuuden) kannalta. Tarkastelu on kohdistunut palvelujen tuotannon tai hankinnan kustannuksiin. Tämä on sisäisen tehokkuuden kannalta riittävää niin kauan, kun palvelujen järjestämisen kustannuserot ovat pieniä ja tuotettavat tai hankittavat palvelut voidaan määritellä niin, että sisäisen tehokkuuden parantaminen ei heikennä ulkoista vaikuttavuutta. Seuraavassa luvussa tarkastellaan eri toimintatapojen hallintaa ja tasapainoa, joilla on vaikutusta ulkoiseen tehokkuuteen (kustannusvaikuttavuuteen).

### 5.4.3 Toimintatapojen hallinta ja hybridiorganisaation konsernijohtamisen muotoutuminen

#### Konsernijohtaminen toimintatapojen eriytymiskehityksen hallinnassa

Kuntakokonaisuuden hallinta on ylimmän poliittisen ja ammatillisen konsernijohdon tehtävä. Kuntien konsernirakenne alkoi muotoutua 1990-luvun hallinnonuudistuksiin liittyneen tuloksikkorakenteen ja toimivallan delegoinnin seurauksena. Hierarkkinen ohjaus muuttui konsernimaiseksi ja markkinasuuntautuneet palvelutuotanto-organisaatiot yleistyivät vähitellen. Aluksi molempia ohjattiin perinteisen hierarkkisen hallinnon keinoin. Toiminnallisen konsernin synty ja markkinasuuntautuneen toimintatavan toimintaympäristön ja -edellytysten muuttuminen eriyttivät niiden johtamisen kehittämistä.

Palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen kehittyi vastauksena toimintatapojen eriytymiskehitykseen. Vuosituhannen vaihteessa hierarkkista ja markkinasuuntaista toimintaa ohjattiin osin eri tavoin (ks. kuvio 28), vaikka kaupungeissa oli pitkä johtamisen yhdenmukaisuuden perinne. Tällä vuosikymmenellä johtamisenkin eriytymiskehitystä on pyritty saamaan taas hallintaan ja eri toimintatapojen johtamis-



menetelmät ovat vaikuttaneet toisiinsa. Hierarkkisen palvelutuotannon resurssiohjausta on täydennetty sopimusmenettelyä kehittämällä, palveluja tuotteistamalla ja hinnoitteleamalla sekä ulkoisten palvelutuottajien lisääntyvällä kilpailuttamisella. Palvelujen järjestämisen ja järjestäjien ohjaus on säilynyt kuitenkin hierarkkiana.

Markkinasuuntautuneen toimintatavan konserniohjausta on puolestaan kiinteytetty. Omistajapolitiikasta on tullut markkinasuuntautuneiden tuotanto-organisaatioiden konsernijohtamisen väline. Sen avulla liikelaitosten ja yhtiöiden ohjausta on yhtenäistetty ja tiukennettu. Konserniohjauksen menetelmien ja välineiden kehittäminen on tehnyt tämän mahdolliseksi. Tilaaja-tuottajamallin tuottajien liikelaitostaminen synnytti toiminnallisen konsernin, jota ohjataan tuottajien konserniohjauksen lisäksi myös tilaajaohjauksella. Palvelujen järjestämisestä vastaavat lautakunnat ohjaavat tuottajia tilausten ja sopimusten kautta. Konsernijohdolla on mahdollisuus puuttua näihin sopimuksiin ja taata osapuolten tasavertainen asema.

Hybridiorganisaation konsernijohtaminen muotoutui omana ilmiönään tämän vuosikymmenen puolivälissä hybridiorganisaation ja konsernijohdon kehittymisen seurauksena. Keskushallintoa alettiin kutsua konsernihallinnoksi ja se jaettiin vähitellen konsernijohtoon ja keskitettyihin palveluihin. Sen sijaan konsernijohdon tyyli (vrt. Goold & Campbell 1987) tai konsernijohtamisen näkökulmat (Johanson 2002) ovat muuttuneet vielä varsin vähän ja vaihtelevat kaupunkien hallintokulttuurien ja johtajien persoonallisuuksien mukaan. Eri toimintatapojen johtamisesta konsernitasolla vastaavat yleensä eri apulaiskaupunginjohtajat. Tämä lisää osaltaan eriytymispaineita. Kaupunginjohtaja esikuntineen huolehtii konsernin yhtenäisyydestä. Kaupunginjohton esikunnissa on erilaisia näkemyksiä johtamisen painotuksesta ja erityisesti kontrollin tarpeesta.

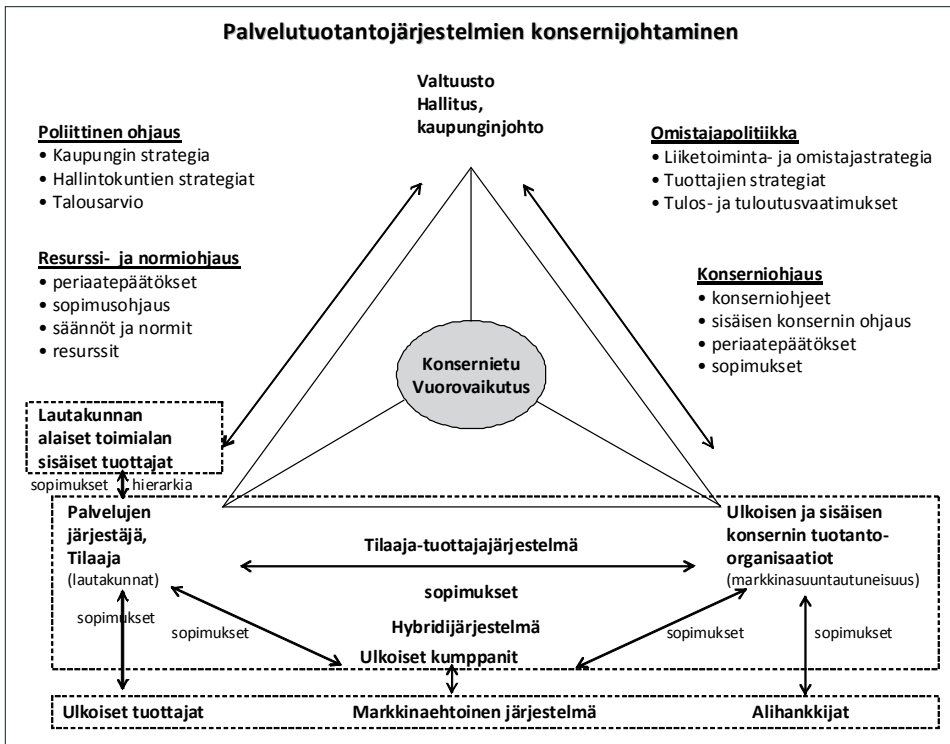
### Hybridiorganisaation nykyinen konsernijohtaminen

Kuten edellä (luku 5.3.2) todettiin, strategia-ajattelun keskeisiä teemoja johtamisessa ovat strategian ja organisaatorakenteen välinen yhteys ja keskusjohdon ja alayksiköiden roolien välinen suhde. Tätä suhdetta arvioidaan erilaisten johtamismenetelmien (tyylien) ja näkökulmien avulla. Strategisen suunnittelun tyyli on tutkimuskaupungeissa supistumassa, mutta ne eivät ole myöskään siirtyneet strategiseen kyseenalaistamiseen, jossa strateginen suunnittelu on jätetty tulosryhmille (lautakunnille). Taloudellisen valvonnan tyyli on edelleen vahva, vaikka se tutkimusten (Lainema 1996) mukaan soveltuu vain vakaisiin toimialoihin. Ydinpätevyyksien tunnistajan näkökulma kaupunkien konsernijohdon roolina on ollut vähäinen, koska ydinpätevyys on vaikea tunnistaa eikä päätöksiä toimintatavan valinnasta tehdä ensisijaisesti ydinpätevyyksien avulla.

Vanhemmuusteorian mukaan emoyhteisön tulee pystyä tarjoamaan lisäarvoa alayksiköille. Se keskittyy siihen, miten konsernijohto voi auttaa alayksiköitä eikä niinkään siihen, miten alayksiköiden voimavaroja voidaan yhdistää (synergiaedut). Se perustuu muita enemmän alhaalta ylös -periaatteelle. Vaikka vanhemmuusteorian mukainen konserniohjaus on yleistynyt myös kohdekaupungeissa, ei voida sanoa, että niissä olisi joku vallitseva konsernijohtamisen tyyli tai näkökulma.

Kuntien hybridiorganisaation konsernijohtamisen menetelmien lähtökohtana on poliittinen hierarkia, jossa kunnanhallituksilla on keskeinen asema johtamista koske-

vassa päätöksenteossa. Tämä johtaa siihen, että johtamismenetelmien valinnassa on ratkaisevaa se, miten ne palvelevat poliittista ohjausta. Strateginen johtaminen lienee lähinnä tästä syystä nykyisin vallitseva menetelmä. Se antaa mahdollisuuksia myös ammattijohtamiselle. Syntyneitä hybridioorganisaatiota ja sen hallintaa voidaan kuvata seuraavan kuvion 37 avulla (vrt. kuvio 28). Kolmion vasen sivu kuvaa palvelujen hierarkkista järjestämisen ja tuotannon ohjausta. Tuotantoa yhä useammin ohjaavat sopimukset ovat hierarkian sisäisiä. Sopimukset ovat yhä useammin korvaamassa käs-kynannon myös hierarkiassa, vaikka niissä esimiehen asema on vahvempi. Vertikaaliset sopimukset liittyvät hierarkian sisäiseen vastuunjakoon ja esimies-alaiskeskusteluihin. Konsernijohdo voi niiden avulla tasapainottaa myös järjestäjien ja hierarkkisesti ohjattujen tuottajien välisiä suhteita. Oikea sivu taas kuvaa markkinasuuntautuneiden tuotantotoimintojen strategista konserniohjausta omistajapolitiikassa. Kolmion kanta kuvaa palvelujen järjestäjien (ja tilaajien) ja konsernin sisäisten markkinasuuntautuneiden tuottajien tasavertaista suhdetta markkinasuuntautuneessa palvelutuotannossa. Konsernijohdon tehtävänä on konserniedun ja osapuolten tasavertaisuuden valvonta sopimusten kautta tässä suhteessa ja vuorovaikutuksen syntyminen palveluja ja niiden tuotantoa kehitettäessä.



Kuvio 37. Palvelutuotannon strateginen konsernijohdaminen hybridioorganisaatiossa

Hybridioorganisaation kolmas ohjausjärjestelmä näkyy kuvion alaosassa. Markkinaehtoisesta toimintatavasta käytetään palvelujen järjestäjien ja markkinasuuntautuneiden tuo-

tanto-organisaatioiden johdon tehtävä. Konsernijohto ohjaa tätä suhdetta hankintoja ja kilpailuttamista koskevien yleisohjeiden kautta. Joissain kaupungeissa esimerkiksi Oulussa kilpailuttamispäätökset tekee konsernijohto lähinnä toimialakohtaisesti, mutta varsinkin toiminnallisen konsernin organisaatiot soveltavat markkinaehtoista toimintatapaa varsin itsenäisesti (alihankintaluonteiseen) toimintaansa.

### Hallinnan vaikutuksesta tuloksellisuuteen ja toimintatapojen valintaan

Edellä luvussa 5.3.3 on esitetty aiempien tutkimusten pohjalta useita eri hallinnan välineitä, jotka vaikuttavat taloudellisen toiminnan tuloksellisuuteen. Kaupunkien käytännöissä politiikka, hallinto ja perinteet synnyttävät lisäksi useita muita tekijöitä, jotka vaikuttavat toimintatapojen valintaan. Viime aikoihin asti niiden vaikutus on ollut merkittävämpi kuin tuloksellisuuden. Käytäntö on rajannut valinnan mahdollisuuksia hallintaan soveltuviin ratkaisuihin. Esimerkiksi henkilöstön irtisanomissuoja on rajannut palvelujen hankinnan luonnollisen poistuman puitteisiin.

Keskeisiä edellä esitettyjä hallinnan keinoja tuloksellisuuden parantamiseksi ovat ainakin joustavuus ja kontrolli (Quinn & Rohrbaugh), kannustimet ja kontrolli (Williamson) sekä oppiminen ja asiakasohjaus (Kaplan & Norton). Näitä keinoja painotetaan eri tavoin erityyppisessä taloudellisessa toiminnassa. Kohdekaupungeissa näihin keinoihin ja niiden painotukseen otetaan yleensä kantaa strategioissa ja niiden (BSC-muotoisissa) tavoitemittareissa. Hallinnan keinot (esimerkiksi kontrolli ja kannustimet) voivat myös vähentää tuloksellisuutta tietyissä toiminnoissa ja tilanteissa.

Strategiat ovat ainakin nykyisin keskeisimpiä välineitä palvelutuotannon toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa sekä niiden yhteensovittamisessa. Niissä määritellään tavoitteet ja keinot molemmille toiminnoille. Yhtenäiset rakenteet ja vuorovaikutteiset prosessit edistävät hallintaa. Hallinta asettaa reunaehdoja toimintatapojen valintapäätöksille, joita tehdään yhä useammin johtamista ja hallintaa koskevien päätösten osana. Seuraavassa luvussa käsitellään näitä toimintamallipäätöksiä ja strategioita niiden perustana sekä hallinnan ja valinnan tasapainotuksessa. Tämä muodostaa palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen ytimen, mutta se on oleellisesti suppeampi ilmiö kuin kuntien strateginen konsernijohtaminen sinänsä.

### Strategiat hallinnan välineinä

Edellä (luvussa 4.3.3) on strategista johtamista käsitelty kenties perusteellisemmin kuin palvelutuotannon konsernijohtamisen tarkastelu edellyttäisi. Kaupunkien käytäntöjen perusteella tämä johtaminen voidaan karkeasti pelkistää toimintatapojen valinnaksi ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallinnaksi. Tällöin on strategioita ja strategista johtamista tarkasteltava ennen kaikkea valintojen (tuloksellisuuden) ja hallinnan yhteisen alueen kannalta. Tällöin huomio on kiinnitettävä strategioiden tehtäviin niiden tasapainotuksessa.

Tutkimuskaupungeilla ei ole erillisiä organisaatiostrategioita, joihin konsernijohtamisen rakenteet ja menetelmät perustuvat. Toimintatapojen valintapäätökset ja johtamisjärjestelmien kehittämispäätökset perustuvat kyllä koko kaupungin strategioihin, mutta niissä on vähän johtamista tai palvelutuotannon toimintatapoja koskevia

tavoitteita. Erilliset palvelu- ja omistajastrategiat käsittelevät enemmän eri toimintatapojen hallintaa, mutta niiden ohjausvaikutus on ollut vähäisempää. Myöskään erillisiä virastostrategioita ei tutkimuskaupungeissa ole.

Strategioista on tullut tällä vuosikymmenellä keskeinen johtamisen integroinnin väline. Hierarkkista ja markkinasuuntautunutta toimintatapaa ohjattiin aluksi eri strategioilla, joiden kytkentä koko kaupungin strategiaan oli heikohko. Kokonaisuuden hallintaa on sen jälkeen parannettu kiinteyttämällä strategioiden ja budjettien yhteyksiä. Toimialojen strategioista on tehty palvelujen hierarkkisessa järjestämisessä tuotannossa budjettien perusteluja, mutta niiden ja koko kaupungin strategian yhteydet ovat edelleen ainakin sisällön kirjallisen tarkastelun perusteella heikot. Tämä asettaa kaupunginhallituksille suuria vaatimuksia toimialojen strategioiden koordinoinnissa ja yhteensovittamisessa sekä keskenään että suhteessa resurssiin.

Kaupunkien kokonaisstrategioiden ohjausvaikutusta on pyritty parantamaan erilaisin keinoin. Turussa sitä on tehty valtuustoryhmien välisellä hallitussopimustyyppisellä sopimuksella. Tampereen toimintaohjelmilla on ollut samankaltaisia tavoitteita. Jyväskylässä kaupunkistrategiaan ja budjettiin on luotu kolmitasoinen tavoitehierarkia. Kaikissa kohdekaupungeissa tuloskorteilla on keskeinen asema strategioiden yhteensovittamisessa. Johtamisen ja kokonaisuuden hallinnan kannalta keskeisin merkitys on kenties strategiaprosesseilla, joiden avulla pyritään sitouttamaan poliittinen johto ja strategioiden toimeenpanijat toimimaan yhdensuuntaisesti. Strategisen konsernijohdamisen suurin heikkous toimintatapojen hallinnassa on kenties edelleen poliittisten päätöksentekijöiden heikko sitoutuminen hyväksymiinsä strategioihin.

Omistajastrategioista on tullut keskeinen markkinasuuntautuneen palvelutuotannon ohjausväline. Liiketoimintastrategioita on yhdistetty niihin tai niistä on tullut liikelaitosten johtokuntien välineitä operatiivisessa johtamisessa, jolloin niihin on yhdistetty aiempia liiketoimintasuunnitelmia. Omistajastrategia on nähty riittävän joustavana välineenä liiketoiminnan ja sen luonteisen palvelutuotannon konsernijohdamisessa. Niiden ongelmana näyttää taas olevan yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden vähäisyys ja heikko kytkentä sisäisen tehokkuuden tavoitteisiin.

## **Konsernirakenne ja strategiat toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa**

Edellä on todettu, että konsernirakenne, joka on organisaatiomuoto, ja hybridiorganisaatio, joka on ohjausjärjestelmien muodostama kokonaisuus, ovat eri asioita. Näitä yhdistää kuitenkin konsernijohto, joka on yhteinen molemmille. Sen tehtävänä on ohjata ja valvoa konsernirakenteeseen kuuluvia tulosyksiköitä tai -ryhmiä. Hybridiorganisaatioiden osalta sen keskeiset tehtävät liittyvät toimintatapojen valintaan ja hallintaan.

Strategiat ovat konsernijohdon välineitä sekä konsernirakenteen että hybridiorganisaation johtamisessa. Konsernirakenteen strategista johtamismenetelmää on käsitelty tutkimuskirjallisuuden pohjalta edellä luvussa 4.3. Sitä voidaan soveltaa tietyin varauksin myös hybridiorganisaatioiden johtamiseen kunhan pidetään mielessä konsernirakenteen ja hybridiorganisaation erot. Hierarkkisen toimintatavan strateginen konsernijohtaminen ei ole ongelmallista, mutta sen hyödyt muihin johtamismenetelmiin verrattuna ovat varsin rajallisia. Markkinasuuntautuneen toimintatavan

strateginen konsernijohtaminen on ongelmallisempaa, koska markkinat vaikuttavat siihen eikä sen tavoitteita voida johtaa koko konsernin tavoitteista. Toisaalta sen hyödyt ovat suuremmat. Tästä merkinä on konsernijohtamisen yleistymisen liittyminen markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistymiseen.

Strategioita hyödynnetään myös toimintatapojen valinnassa ja tuloksellisuuden arvioinnissa, vaikka varsinaisia organisaatiostrategioita ei laaditakaan. Palvelujen ja niiden toimintatapojen vaikuttavuutta arvioidaan käytännössä strategioissa asetettujen tavoitteiden kautta. Suurempi vaikutus strategisella konsernijohtamisella on hybridiorganisaation hallintaan. Poliittinen ohjaus, asioiden ja ihmisten johtaminen, kontrollin ja kannustimien käyttö, autonominen ja koordinoitu sopeutuminen, sopimusohjaus sekä asiakas- ja omistajanäkökulma ovat strategiseen johtamiseen liittyviä hybridiorganisaatioiden hallinnan välineitä.

Hybridiorganisaation hallinnalla on merkittävä vaikutus toimintatapojen tuloksellisuuteen ja valintaan. Tästä syystä hallintaa ja strategioita käsitellään seuraavassa luvussa osana toimintatapojen tuloksellisuutta, joka edellyttää valintaan liittyvien taloudellisten tekijöiden ja hallinnan tasapainoa.

Suunnitteluperusteisen strategia-ajattelun vaiheessa alastrategioiden tehtävänä oli toteuttaa koko kaupungin strategiaa. Kaupunkien keskushallinnon ja toimialojen johdon yhteistyönä laaditut osastrategiat perustuivat väljästi koko kaupungin strategiaan ja olivat luonteeltaan usein koordinoivia ohjelmia. Osastrategioiden inflaation ja palvelustrategioiden toimeenpanovastuiden ongelmien vuoksi näiden merkitys väheni. Kaupunkien kokonaisstrategioita alettiin toteuttaa hierarkkisesti ohjattujen toimialojen hallintokuntien strategioiden avulla, jotka samalla muodostivat talousarvioiden perustelujen ytimen. Niissä pyrittiin yhdistämään sekä suunnittelu- että resurssipohjaisia lähtökohtia. Ne olivat enemmän lautakuntien kuin virastojen strategioita.

Markkinasuuntautunut palvelujen tuotanto toimii ympäristössä, joka poikkeaa hierarkkisen toiminnan olosuhteista. Konsernitason strategioissa onkin vain vähän yhtiöiden, liikelaitosten ja yleensäkin tuotantotoiminnan ohjausta. Markkinasuuntautunutta toimintaa konserniohjataankin yleistyvien omistajastrategioiden avulla, jotka liittyvät vain vähän koko kaupungin strategiaan. Liikelaitosten ja yhtiöiden ohjaus on samankaltaista ja välillisempää kuin hierarkkisten organisaatioiden. Monet yhtiöt laativat omia strategioitaan, jotka liittyvät enemmän niiden toimintakenttään kuin koko kaupungin strategioihin.

Suhdeperusteisia toimialastrategioita ei kaupungeissa tällä hetkellä ole. Vanhat osastrategiat pyrkivät koordinoimaan toimialojen keskinäistä ja osin myös ulkopuolista yhteistoimintaa, mutta ne olivat ylhäältä ohjattuja. Alhaalta toiminnasta nousevien (emergenttien) strategioiden tarve tulee todennäköisesti lisääntymään toimintatapojen eriytyessä, verkostomaisen toiminnan lisääntyessä ja kaupunginhallitusten ja -johdon hallintamahdollisuuksien heikentyessä. Suhdeperusteisten strategioiden yleistyminen tulee vaihtelevaan toimialasta, toimintatavoista ja johtamisen menetelmistä riippuen.

#### 5.4.4 Ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan suhteesta

Luvussa 5 on tarkasteltu ilmiötä, jota voidaan kuvata palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen muutoksena tai sen keskeisenä sisältönä, toimintatapojen valintana

ja hallintana tai keskeisenä tuloksena, hybridiorganisaation ja sen konsernijohtamisen muotoutumisena. Tutkimusaineistona on käytetty kaupunginvaltuustojen hyväksymiä strategioita sekä johtamisjärjestelmä- ja toimintamallipäätöksiä. Strategioista on tarkasteltu toimintatapojen valintaan ja niiden konsernijohtamiseen liittyviä tavoitteita ja näkökulmia sekä toimintamallipäätöksistä toimintatapojen valinnan ja johtamisjärjestelmän kehittämisen yhteyksiä.

Toimintatapojen valinta ja hallinta osoittautuivat erillisiksi ilmiöiksi, joiden vaikutus toisiinsa on lisääntynyt erityisesti toimintamallipäätöksissä. Valintapäätökset ovat yleensä olleet erillisiä ja toimintokohtaisia. Johtamisjärjestelmän kehittämispäätökset ovat olleet laaja-alaisempia, mutta niiden käytännön yhteydet eri toimintatapojen konsernijohtamiseen ovat lisääntyneet vasta viime vuosina. Toimintatapojen valintapäätöksissä ovat korostuneet konsernijohdon näkemykset toimintatapojen tuloksellisuudesta erilaisissa toiminnoissa ja toimintatapojen hallinnassa konsernijohdon ja erityisesti kaupunginvaltuuston mahdollisuudet ohjata palvelujen järjestämistä ja eri toimintatapoja.

Tässä luvussa tarkastellaan toimintatapojen valinnan ja niiden muodostaman kokonaisuuden (hybridiorganisaation) hallinnan muutosten vaikutusta toisiinsa. Tarkastelun pohjana ovat edellä käsitellyt (luku 5.2.3) toimintamallipäätökset ja luvussa 5.3.3 kuvatut sisäistä ja ulkoista tehokkuutta ja hallintaa yhdistelevät teoreettiset mallit. Tuloksellisuuden ja hallinnan elementtejä ja suhdetta tarkastellaan eri toimintatapojen osalta. Lisäksi tarkastellaan valinnan ja hallinnan suhdetta ja tasapainoa strategioissa ja konsernijohtamisessa.

Toimintamallipäätöksissä on tarkasteltu toimintatapojen valinnan ja hallinnan vaikutuksia toisiinsa sekä niiden pohjana olleisiin strategioihin. Tällainen tarkastelu on muuttanut myös strategioiden luonnetta vuorovaikutteisista suunnitelmista mallien suuntaan. Toimintamallit korostavat myös poliittisen ohjauksen merkitystä tällaisten laaja-alaisen päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa. Toiminnan tuloksellisuuden ja demokraattisen ohjauksen välille on päätöksissä pyritty löytämään tasapaino eri toimintatavoissa. Tasapainoa on kaupungeissa tarkasteltu yleensä strategioiden tavoitteenasettelun ja toimeenpanon välineinä käytettyjen BSC-mittareiden avulla. Tässä luvussa tarkastelua laajennetaan organisaation tehokkuuden kriteerien ja ohjausjärjestelmän elementtien avulla (ks. kuvat 34 ja 35).

## **Tuloksellisuuden elementtejä strategioissa ja toimintamalleissa**

Perinteisesti kuntien palvelutuotannon tuloksellisuutta on arvioitu panos-tuotosajattelun mukaisesti. Resurssija kohdentamalla, prosesseja tehostamalla ja poliittisilla vaikuttavuustavoitteilla on pyritty mahdollisimman hyvään kustannusvaikuttavuuteen. Myös edellä kuvatut teoreettiset mallit käsittelevät samoja elementtejä. Organisaation tehokkuuden kriteereissä (kuva 34) käytetyt sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden käsitteet ovat panos-tuotosajattelun mukaisia. Myös BSC-mallin kuntasovellutuksen prosessi- ja vaikuttavuusnäkökulmat perustuvat samaan ajatteluun. Ohjausjärjestelmäteorian autonomisen ja yhteistyöhön perustuvan sopeutumisen käsitteet näyttäisivät poikkeavan panos-tuotosajattelusta tarkastellessaan tuloksellisuutta markkinoiden suunnasta, mutta Williamson (1991) korostaa tällöinkin sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden

saavuttamista.

Kaupunkien strategioissa korostuvat tuloksellisuuden elementeistä vaikuttavuus- ja resurssinäkökulmat. Sisäisten prosessien tavoitteita on vähän ja nekin liittyvät enemmän palvelujen järjestämiseen kuin tuotannon ohjaukseen. Markkinasuuntatuneen toimintatavan liiketoiminta- ja omistajastrategioissa sisäisen tehokkuuden (prosessi)näkökulmalla on kuitenkin merkittävämpi vaikutus tuloksellisuuteen.

Toimintamallipäätöksissä on enemmän tuotantotavan valintaan liittyviä periaatteita ja siten ne täydentävät niiden pohjana olevia strategioita tuloksellisuusajattelun osalta. Niissä tuotantoprosessien tehokkuus nähtiin kiinteämpänä osana kustannusvaikuttavuutta ja toimintatapojen valintaa. Keskeisiä tuloksellisuuteen vaikuttavina tekijöinä olivat myös autonominen ja koordinoitu sopeutuminen ja kilpailukyvyyn parantaminen. Oleellisempaa niissä on kuitenkin toimintatapojen hallinnan yhdistäminen tuloksellisuuteen vaikuttaviin tekijöihin ja johtamisen näkeminen keskeisenä tuloksellisuuteen vaikuttavana tekijänä.

### Hallinnan elementit ja tuloksellisuus

Edellä (kuvissa 34–36) kuvattujen teoreettisten mallien mukaan organisaation tehokkuuteen tai ohjausjärjestelmän tuloksellisuuteen vaikuttavat myös johtamisen elementit, kuten kontrolli, kannustimet ja joustavuus. Kuntien BSC-malleissa tällaisia elementtejä olivat asiakas- ja henkilöstön aikaansaantikyvyyn näkökulmat.

Kaupunkien strategioiden hallinnan tavoitteissa oli vähän kannustimia ja kontrollia koskevia tavoitteita. Henkilöstön johtamisessa korostettiin osaamista ja uusiutumiskykyä. Asioiden konsernijohtamisessa taas korostuivat poliittinen ohjaus ja organisaatiomuutokset. Edes markkinasuuntautunutta toimintaa ohjaavissa strategioissa ei nähty kannustimien merkitystä. Niissä keskityttiin omistajaohjaukseen kontrollivälineenä ja asiakasnäkökulmaan. Näin ne muistuttivat tavoiterakenteeltaan enemmän alkuperäistä BSC-mallia kuin kuntia varten kehitettyä mallia korostaessaan omistajanäkökulmaa.

Toimintamallipäätöksissä korostuivat toimintatapojen valinta ja sen vaikutukset johtamisjärjestelmään. Yleensä korostettiin konsernijohtamisen yhteisiä piirteitä, mutta joissakin kaupungeissa nähtiin eri toimintatapojen edellyttävän erilaista johtamista. Poliittista ohjausta eri toimintatapojen johtamisessa haluttiin vahvistaa. Hierarkkisessa toimintatavassa korostettiin sopimusohjausta ja markkinasuuntautuneessa omistajaohjausta. Kannustimien ja kontrollin osuus oli toimintamalleissakin vähäistä.

Kaupunkien toimintamalliajattelu on vielä varsin uutta eikä siihen liity sellaista tasapainoajattelua kuin strategioihin. Koska toimintamallit perustuvat strategioihin, tasapainoajattelu lisääntynee tulevaisuudessa myös niissä. Tällöin tasapainotettavina elementteinä palvelutuotannon ohjauksessa korostunevat edellä tarkasteltujen teoreettisten mallien mukaisesti toimintatapojen suorituskyky (tuloksellisuus) ja niiden hallinta (hybridiorganisaation konsernijohtaminen) sekä niiden elementit.

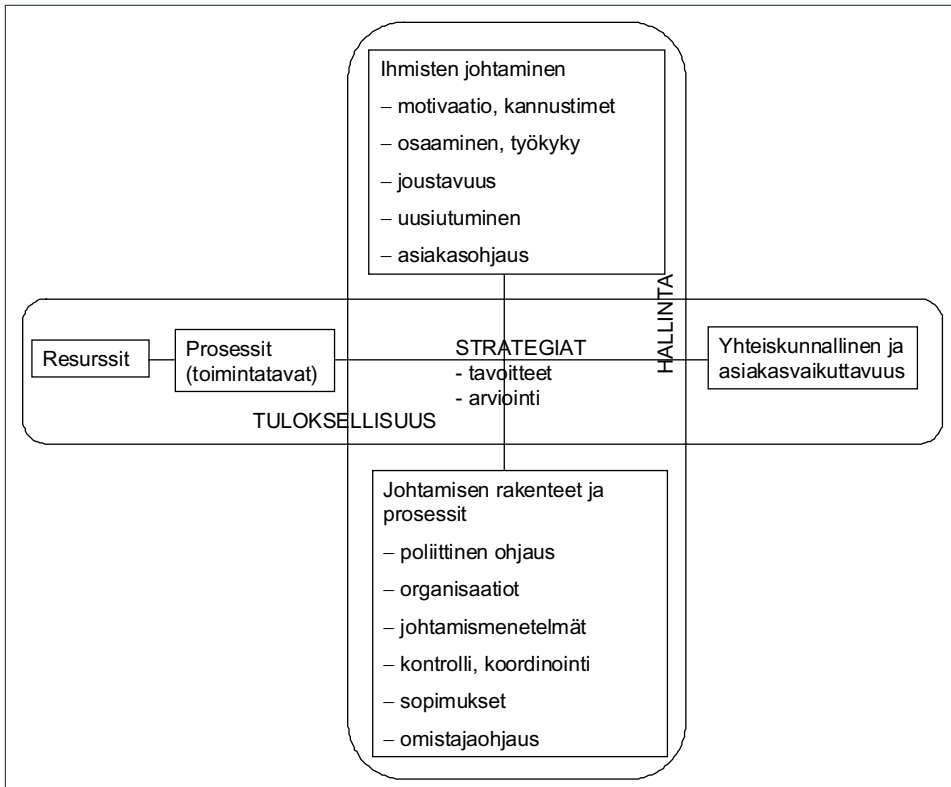
### Tuloksellisuuden ja hallinnan tasapaino

Edellä esitetyt teoreettiset mallit ovat luonteeltaan tasapainomalleja. Myös tutkimuskau-  
punkien strategioissa ja toimintamallipäätöksissä on tasapaino ollut keskeinen tekijä.



Edellisissä on korostunut eri (BSC-)näkökulmien ja jälkimmäisissä toimintatapojen muutosten ja johtamisjärjestelmien (hallinnan) tasapaino. Vaikka ei ole selvää onko tasapaino edes tavoiteltava tila esimerkiksi dynaamisen tehokkuuden kannalta ja voivatko kunnat edes saavuttaa riittävää tasapainoa tuloksellisuuden ja hallinnan kesken, tarkastellaan tässä tasapainoa ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Seuraavaan kuvioon 38 on yhdistelty elementtejä eri teoreettisista malleista ja kaupunkien nykyisistä käytännöistä. Malleista korostuvat panos-tuotomalli, BSC-malli ja ohjausjärjestelmäteoria. Vaikka tutkimuksen tavoitteena ei ollut luoda mallia toimintatapojen valinnan ja niiden hallinnan suhteesta, kuvion voi ymmärtää myös yleispiirteisenä mallina. Se on kuitenkin enemmän eräänlainen puutteellinen hahmotelma tuloksellisuuden (valinnan) ja hallinnan suhteesta ja elementeistä.



Kuvio 38. Tuloksellisuuden ja hallinnan tasapaino toimintamalleissa

Tuloksellisuusajattelu ja hallinta kytkeytyvät toisiinsa kaupunkien käytäntöjen mukaisesti strategioiden ja toimintamallien kautta. Strategioissa ja niihin perustuvissa budjeteissa määritellään resursseja, prosesseja ja vaikutuksia koskevat tavoitteet ja niiden pohjalta arvioidaan myös toiminnan tuloksellisuutta käytännössä. Strategiat ja toimintamallit kytkevät mukaan myös hallinnan ja johtamisen näkökulmat. Hallinta vaikuttaa tuloksellisuuteen kaikissa toimintatavoissa. Hahmotelmassa se on jäsennelty johtamisjärjestelmään ja ihmisten johtamiseen.



Mallin soveltaminen eri toimintatapojen konsernijohtamisessa edellyttää erilaisia ratkaisuja. Markkinaehtoisessa toiminnassa tuloksellisuus ilmenee sopeutumisenä markkinoilla ja taloudellisenä tuloksena omistajanäkökulmasta. Vaikuttavuutta arvioidaan tällöin palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Yhteistyöhön perustuvissa markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa sopeutuminen perustuu koordinointiin sekä palvelujen järjestäjien ja tuottajien että eri tuottajien kesken.

Myös hallinnan välineet eri toimintatavoissa vaihtelevat ja niiden valinta edellyttää toimintatavan luonteen ymmärtämistä. Markkinaehtoisessa toimintatavassa korostetaan kannustimia, hierarkioissa kontrollia ja hybrideissä molempia. Kuntien palvelutuotannossa korostuvat lisäksi poliittinen ohjaus, organisaatiot ja osaamisvaatimukset. Kuntien sisäisen ja kuntien ja yksityisten tuottajien välisten hybridien hallinta edellyttää lähes kaikkien elementtien käyttöä.

### Hybridiorganisaation konsernijohtaminen käytännössä

Vastaako kaupunkien hybridiorganisaation konsernijohtaminen käytännössä edellä käsiteltyä mallia? Edellä todettiin, että kaupunkien toimintamallipäätöksissä ja strategioissa valinnan ja hallinnan elementit ovat varsin monipuolisia ja muodostavat yhden kokonaisuuden. Mutta ohjataan eri toimintatapoja niiden erityisominaisuudet huomioiden vai onko konsernijohtamisen yhdenmukaisuuden paine vahvempi ominaisuus?

Kaupunkien keskushallintojen harjoittama johtamistoiminta on ollut varsin yhtenäistä erilaisissa toiminnoissa. Keskeisinä syinä tähän ovat olleet poliittinen hierarkia, hierarkkisen toimintatavan valta-asema palvelutuotannossa ja hallinnon perinteet. Hierarkkisesti järjestetyn palvelutuotannon konsernijohtaminen heikkeni 1990-luvun alun hallinnonuudistusten jälkeen. Budjeteilla ei enää ohjattu tuotantoa eivätkä strategiat tai niiden tavoitteet täyttäneet tätä aukkoa. Resurssi- ja prosessiohjaus siirtyi lautakuntien ja niiden alaisen operatiivisen johdon tehtäväksi ja niiden yhteys valtuuston ja konsernijohdon hyväksymiin strategioiden vaikuttavuustavoitteisiin jäi heikoksi. Kontrolli ja suunnittelu vähenivät eikä kannustimista tai muista ihmisten johtamisen välineistä koskaan tullut konsernijohtamisen välineitä.

Markkinaehtoisien palvelujen tuotannon ja hankinnan ohjaus ja valvonta on yleensä hajautettu. Lainsäädännöllä ja sen noudattamisen valvonnalla on tässä toiminnassa suurempi rooli kuin kaupunkien keskushallintojen hyväksymillä ohjeilla. Keskitetyt hankintayksiköt ovat yleensä pieniä ja niillä pyritään lähinnä suuruus- ja saavuttamiseen. Markkinaehtoisesti toimivat tuottajat toimivat säädellyillä markkinoilla ja sopeutuminen kilpailuun on ongelma lähinnä uusilla kilpailun piiriin tulevilla palvelutuotannon aloilla. Tällöinkin sopeutumista on koordinoitu tilaajien ja tuottajien kesken. Kannustimien käyttö myös markkinaehtoisessa toiminnassa on edelleen vähäistä.

Markkinasuuntautuneesti järjestetyn palvelutuotannon ja erityisesti yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin ohjaus vaatii konsernijohdolta enemmän panosta ja antaa toisaalta suurempia mahdollisuuksia myös tuotannon ohjaukseen erityisesti sopimusten kautta. Tilaajien ja tuottajien autonomia, niiden sopeutuminen muutokseen sekä kontrollin ja kannustimien tasapaino edellyttävät konsernijohdon toimia. Käytännössä tuloksellisuuden parantamisen ja hallinnan välineiden kehittäminen on

alkuvaiheessaan. Kannustimia käytetään vähän ja prosessien sisäisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden suhteet nähdään heikosti. Ongelmia on myös konsernihallinnon sopeutumisessa markkinasuuntautuneen toiminnan kehittämistarpeisiin. Hybridiorganisaation muotoutuminen edellyttää uusiutumista sekä taloushallinnon (toimintatapojen valinnan) että hallinnan osalta. Nämä muutokset eivät tarkoita resurssien lisäämistä, vaan uudelleensuuntaamista ja oppimista.

Konsernijohdolla ja kehittyneillä strategioilla (tai tavoitteenasettelulla ja arvioinnilla) on keskeinen asema tuloksellisuuden ja hallinnan kehittämisessä ja niiden tasapainottamisessa (ks. kuvat 37 ja 38). Konsernijohdon tehtävänä on huolehtia palvelujen järjestämisen ja tuotannon tuloksellisuudesta eli sekä sisäisestä että ulkoisesta tehokkuudesta. Tässä keskeisessä asemassa on toimintatapojen valinta ja hallinta sekä kulloinkin optimaalisen suhteen etsiminen niiden kesken. Tätä kokonaisuutta on pyritty hallitsemaan kaupunkien toimintamallipäätöksissä. Vaikka strategiat ovat olleet toimintamallien määrittelyn pohjana varsin yleisellä tasolla, niillä voi olla suurempi ja eriytyneempi vaikutus valinnan ja hallinnan kokonaisuudessa. Strategiat ovat keskeisiä vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa. Niillä voi olla myös nykyistä suurempi merkitys hallinnan kehittämisessä sekä sen ja toimintatapojen valinnan suhteiden määrittelyssä.

## Toimintatapojen valinnan ja hallinnan muutosten suhde

Voidaanko toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutoksista päätellä, että konsernijohtaminen on kehittynyt vastaamaan hybridiorganisaation asettamia vaatimuksia? Määrittääkö toimintatapojen valinta siis hallinnan rakenteet ja prosessit? Tutkimuksessa tarkastellut muutokset osoittavat, että tällaista johtopäätöstä ei voida tehdä, vaikka viime vuosien muutokset näyttäisivätkin siltä.

1990-luvun alussa muutosten suhde oli päinvastainen. Vaikka silloisiin hallinnonuudistuksiin liittyi toimintatapojen muutosretoriikkaa, ne olivat organisaatio-muutoksia. Tosin ne loivat edellytyksiä toimintatapojen muutoksille synnyttäessään konsernimaisia rakenteita ja niihin soveltuvia johtamismenetelmiä.

Vuosituhanne vaihteen molemmin puolin muutosten painopiste oli toimintatapojen muutoksissa ja konsernijohtamisen muutokset olivat pääosin reagoimista niihin. Isoja johtamisjärjestelmän muutoksia ei tällöin tehty, vaikka konserniajattelu yleistyikin 1990-luvun loppupuolella. Konserniohjeet, yhtiöiden perustamiset, fuusiot ja niiden valvonnan muutokset sekä liikelaitostamiset tapahtuivat hierarkkisen järjestelmän puitteissa.

Vasta toimintamalliajattelussa toimintatapojen ja johtamisjärjestelmän muutokset yhdistettiin yhdeksi kokonaisuudeksi, jossa ainakin muutosten valmistelijoiden perustelujen mukaan pääpaino oli toimintatapojen muutoksissa. Johtamisjärjestelmien muutokset nähtiin seurauksena toimintatapojen muutoksista, mutta jo esimerkiksi Tampereen toimintamallin käsittelyssä ja julkisuudessa painopiste vaihtui pormestariin ja tilaaja-tuottajamalli jäi taka-alalle. Jo pormestariin poliittisessa käsittelyssä tapahtui muutoksia, joita ei voitu perustella toimintatapojen muutoksilla. Samankaltaisia muutoksia tapahtui toimintamallien osatekijöiden suhteessa Turussa ja myöhemmin Jyväskylässäkin.

Vaikka hybridiorganisaation muotoutuminen jatkunee tulevaisuudessakin, eivät konsernijohtamisen muutokset väistämättä ole seurauksia siitä. Vaikutuksen suunta voi kunnallisessa demokratiassa kääntyä päinvastaiseksikin. Poliittisista syistä, esimerkiksi toimintamallien toisesta keskeisestä tavoitteesta (valtuuston ohjauksen lisäämistä) johtuen, voi johtamisjärjestelmän muutos rajoittaa toimintatapojen muutoksia merkittävästikin. Eikä ole varmaa edes, että toimintatapojen ja johtamisjärjestelmän muutoksia tarkastellaan tulevaisuudessa yhtenä kokonaisuutena.

Toimintatapojen valinnan ja hallinnan suhteisiin vaikuttavat myös arvovalinnat ja kuntien toiminnan luonne, joita käsitellään yleensä palvelujen järjestämisen yhteydessä. Ne eivät kuuluneet tähän tutkimukseen, mutta niitä käsiteltiin epäsuorasti tuotannontekijöiden rajoitusten ja strategioiden yhteydessä. Rajoitukset, jotka ovat keskeinen toimintatapojen valintaan vaikuttava tekijä, riippuvat pääosin eriasteisista normeista, joiden perustana taas ovat arvovalinnat ja kunnan toiminnan luonne.

## 6 Päätelmiä ja tutkimuksen arviointia

### 6.1 Tutkimustuloksia ja päätelmiä

Tässä luvussa tiivistetään ja täsmennetään tutkimustehtävien 1 ja 2 (luvuissa 3.3 ja 4.4 esitettyjen) tuloksia tutkimuksen päätehtävän 3 tulosten (5.4) pohjalta. Toimintatapojen ja konsernijohtamisen muutokset pelkistetään siis toimintatapojen valintaa ja niiden seurauksena muodostuneen hybridiorganisaation hallintaa koskeviksi. Sen jälkeen tarkastellaan tuloksellisuuden ja hallinnan suhteita palvelutuotannon konsernijohtamisessa (6.1.3) ja tulosten suhdetta tutkimuksen lähtökohtaolettamuksiin (6.1.4).

#### 6.1.1 Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen, hybridiorganisaation muotoutuminen ja toimintatapojen valintakriteerit

Toimintatapojen muutosten tarkastelu (valinnan tuloksena) yhdistää ja pelkistää lukujen 3.4 ja 5.4.2 johtopäätöksiä. Tuloksia tarkastellaan lopuksi suhteessa teoreettisiin lähtökohtiin.

##### Teoreettisia lähtökohtia

Luvuissa 3.3 ja 5.3.1 esitetyt toimintatapojen muutoksia ja valintaa koskevat teoreettiset lähtökohdat voidaan pelkistää seuraavasti:

1. Palvelutuotantoon käytettävien resurssien jatkuva niukkuus suhteessa tarpeisiin johtaa pysyvään palvelujen järjestämisen ja tuotannon ja hankinnan tuloksellisuuden parantamistarpeeseen. Markkinasuuntautunut toimintatapa yleistyy, jos se parantaa kustannusvaikuttavuutta.
2. Toimintatapojen vertailussa kokonaiskustannukset jaetaan tuotanto- tai hankintakustannuksiin ja transaktiokustannuksiin (palvelujen hallintakustannuksiin). Palvelujen järjestämisen ja tuotannon vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Kustannusvaikuttavuuden arviointi on ongelmallista.
3. Ohjausjärjestelmien kehittäminen ja valinta perustuvat myös transaktiokustannusteoriaan perustuviin järjestelmien ominaisuuksiin. Markkinoiden ja hierarkian väliin kehitetään erilaisia verkosto- tai hybridijärjestelmiä. Eri järjestelmiä käytetään erilaisin painotuksin erityyppisissä toiminnoissa.
4. Ohjausjärjestelmän valinta riippuu transaktiokustannusteorian mukaan useista eri tekijöistä, joista keskeisimmiksi nousevat tuotannontekijöiden

rajoitukset (Williamson 1985 ja 1991), kaupungeissa erityisesti henkilöstöressurssien ja investointien sitomiset. Hallintakustannukset nousevat tuotannontekijöiden rajoitusten lisääntyessä, mutta eri tavoin eri ohjausjärjestelmissä. Myös tuotantokustannukset nousivat tuotannontekijöiden rajoitusten lisääntyessä. Tällöin eri ohjausjärjestelmillä on alueensa, jossa sekä niiden hallinta- että tuotantokustannukset ovat pienimmät.

5. Toimintatapojen valinnat johtavat siihen, että kaupungeista muodostuu hybridiorganisaatioita, jotka käyttävät palvelutuotannossa eri ohjausjärjestelmiä samanaikaisesti painottaen niitä eri tavoin toiminnan luonteesta (tuotannontekijöiden rajoituksista) johtuen.

Toimintatapojen valinta sekä tavoitteiden asettaminen ja arviointi ovat konsernijohdon keskeisimmät tehtävät palvelutuotannon tuloksellisuuden parantamisessa. Kohdekaupunkien osalta keskeiset tulokset tästä toiminnasta ovat:

- Markkinasuuntautuneet toimintatavat yleistyivät ja hybridiorganisaatio muodostui toimintatapojen valintojen seurauksena.
- Toimintatapojen valinta perustui käytännössä konsernijohdon näkemyksiin ohjattavan toiminnan ja ohjausjärjestelmien ominaisuuksista sekä poliittisista tekijöistä.
- Transaktiokustannuslaskennan ja vaikutusten arvioinnin ongelmat rajoittivat laskentatiedon käyttöä valintatilanteissa.

### **Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen ja hybridiorganisaation muotoutuminen**

Markkinasuuntautuneet toimintatavat ovat yleistyneet kohdekaupungeissa. Erityisesti yhteistyöhön perustuvan tilaaja-tuottajamallin soveltaminen on lisääntynyt erityisesti teknisissä ja tukipalveluissa, joissa myös tuottajien kilpailuttaminen on yleistynyt. Myös hyvinvointipalveluissa sovelletaan tilaaja-tuottajamallia, mutta niissä kilpailuttaminen on vähäistä. Mallin käytössä hyvinvointipalveluissa näyttää olevan merkittäviä eroja Tampereen ja Oulun sekä Turun ja Jyväskylän välillä, joissa sovelletaan hierarkian sisäistä sopimusohjausta, joka muistuttaa tilaaja-tuottajamallia. Tampereen malliakin voidaan pitää hierarkiana, sillä palvelujen konsernihallintoon sijoitettujen tilaajien asema on niin vahva suhteessa tuottajiin. Kaupunkikohtaiset erot näyttävät tasoittuvan.

Markkinaehtoinen palvelujen tuotanto ja hankinta on vähäisempää kuin hierarkian ja markkinasuuntautuneen tilaaja-tuottajamallin käyttö. Se on kuitenkin lisääntymässä ostopalvelujen yleistyessä henkilöstöpoistuman tai toiminnan laajenemisen myötä. Laman aikana ostopalvelujen kasvu näytti pysähtyvän tai jopa vähenevän. Markkinaehtoista toimintatapaa ovat edistäneet myös kilpailu- ja hankintalainsäädännön muutokset. Myös osa säädellyillä markkinoilla toimivien monopoliluonteisten liikelaitosten tai yhtiöiden toiminnasta on markkinasuuntaistunut. Varsinaiset monopoliliiketoiminnot on kuitenkin pidetty konsernijohdon tiukassa ohjauksessa, jota sitäkin voidaan luonnehtia markkinasuuntautuneeksi, kuten kilpailuun osallistumattomien liikelaitosten ohjaustakin. Sen sijaan kilpailuun osallistuvia liikelaitoksia on alettu muuttaa markkinaehtoisesti toimiviksi yhtiöiksi.

Hierarkkisen järjestelmän asema on säilynyt vahvana normiohjatuisissa hyvinvointipalveluissa. Tämä perustuu palvelujen järjestämisessä tehtyihin arvovalintoihin, jotka heijastuvat palvelutuotantoon erilaisina normeina ja laatuvaatimuksina. Normit aiheuttavat tuotannontekijöiden käytön rajoituksia. Tällöin markkinasuuntautuneella palvelutuotannolla ei voida saada merkittäviä kustannussäästöjä eikä markkinoita siitä johtuen ole syntynyt. Tyypillinen tällainen toiminta on peruskoulu, mutta paineet myös päivähoiton ja vanhusten huollon normiohjauksen lisäämiseen ovat kasvaneet. Vähemmän normiohjatuisissa hyvinvointipalveluissa yhteistyöhön perustuvilla hybridi- ja verkostojärjestelmillä näyttää olevan sijansa. Ne ovat yleensä kaupungin sisäisiä tilaaja-tuottajamalleja tai kaupungin ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen verkostoja. Normiohjauksen vähetessä myös kaupallisten, markkinaehtoisesti toimivien yritysten mahdollisuudet kasvavat.

Kohdekaupunkeihin on siis toimintatapojen valintojen seurauksena muotoutunut hybridioorganisaatiot, joissa on kolme tasavahvaa ohjausjärjestelmää: hierarkia, markkinat ja yhteistyöhön perustuvat verkostot tai tilaaja-tuottajamalli, joka näyttää kehittyvän kohti hybridijärjestelmää. Kaupungit eivät ole tietoisesti luoneet hybridioorganisaatioita, vaan ne ovat syntyneet yksittäisten toimintatapavalintojen seurauksena. Myöskään yksittäisiä toimintatapoja ei ole kehitetty systemaattisesti tilaaja-tuottajamallia lukuun ottamatta. Hierarkkinen toimintatapa on säilynyt lähes muuttumattomana 1990-luvun alkupuolen suurten hallinnonuudistusten jälkeen. Näennäismarkkinoita ei ole luotu ja markkinajärjestelmän laajeneminen on kunnissa johtunut yleensä EU-direktiiveihin perustuneista lainsäädäntömuutoksista ja henkilöstöpoistuman mahdollistamasta kilpailusta.

### **Transaktiokustannusten laskenta ja tuotannontekijöiden rajoitukset toimintatapojen valintojen välineinä**

Tutkimuskaupungeissa ei toimintatapojen valintoja ole tehty transaktiokustannuslaskentaan pohjautuen. Vähäinen jälkilaskentakin (esimerkiksi Oulussa) on keskittynyt tuotantokustannusten muutosten arviointiin ja vaikuttavuuden muutosten sijasta on selvitetty sen osaa, asiakastyytyväisyyttä. Tämän on johtunut palvelujen tuotanto- tai hankinta ja järjestämiskustannusten erittelyn puutteista kirjanpidossa. Järjestämiskustannuksia eikä niiden muutoksia eritellä toimintatavoittain ja ne vaihtelevat pidemmän ajan kuluessa osin valinnoista riippumatta. Lyhyellä tähtäyksellä ne ovat osoittautuneet varsin kiinteiksi.

Toinen tuloksellisuuden arviointiongelmia valintatilanteessa liittyy toimintatapojen vaikuttavuuteen. Kuntien järjestämissä palveluissa vaikutukset ajoittuvat pitkälle ajalle eikä niitä voi yleensä selvittää kuin perusteellisilla tutkimuksilla. Käytännössä vaikutuksia arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, joihin vaikuttavat muutkin tekijät kuin tuotantoprosessien valinnat. Vaikuttavuustavoitteet asetetaan yleensä strategioissa, joissa ei kuitenkaan selvitetä vaikuttavuuden ja siihen vaikuttavien muiden tavoitteiden suhdetta. Käytetyt BSC-mittarit eivät riitä mittaamaan toimintatapojen muutosten vaikutuksia. Sen sijaan tuotannon tulokset (palvelusuoritteet ja tuotannon kustannukset) on helppo määritellä, kun palvelut on tuotteistettu sekä laatu ja prosessit määriteltä.

Kustannusvaikuttavuuden kannalta oleellisempaa on kykeneekö palvelujen

järjestäjä muotoilemaan tuotteet niin, että palvelujen vaikuttavuus eri toimintatapa- vaihtoehtoissa on sama tai sen erot ja järjestämisen (transaktio)kustannukset niissä voidaan selvemmin arvioida. Saman vaikuttavuuden saavuttaminen aiheuttaa eri suuruisia transaktiokustannuksia eri toimintatavoissa. Kirjanpitoa ja kustannuslaskentaa voidaan kehittää niin, että palvelujen tuottamisen ja järjestämisen kustannukset voidaan eritellä. Tilaajien ja tuottajien organisatorinen erottelu helpottaa tätä. Myös hierarkian sisällä voidaan kustannukset eritellä esimerkiksi tuotteistamisen ja sisäisen sopimusmenettelyn avulla. Sen sijaan järjestämisen kustannusten muutoksia lyhyellä tai pitkällä aikavälillä on vaikeaa arvioida valintatilanteessa. Kyetäänpö esimerkiksi hierarkiassa tai luottamukseen perustuvassa tilaaja-tuottajamallissa järjestämiskustannuksia alentamaan teorian mukaisesti?

Kaupungeissa toimintatapojen valintapäätökset on tehty näkemysten perusteella. Näiden takana ovat eri järjestelmien ominaisuudet ja soveltuvuus erilaisiin tilanteisiin ja toimintoihin. Näkemykset perustuvat usein tutkimuksiin, joiden viitekehyksenä on ollut transaktiokustannusteoria, joka on vaikuttanut myös poliittisiin näkemyksiin. Myös tässä tutkimuksessa keskeiseksi käsitteeksi noussut tuotannontekijöiden rajoitukset ovat vaikuttaneet epäsuorasti näkemyksiin ja valintoihin kahta kautta. On nähty, että normiohjatuiissa toiminnoissa ei voida saavuttaa merkittäviä säästöjä markkinasuuntautumisella ja toisaalta on todettu, että tällaisiin toimintoihin ei ole syntynyt markkinoita.

Tuotannontekijöiden rajoitukset vaikuttavat eri toimintatavoissa eri tavoin sekä tuotanto- että järjestämiskustannuksiin (ks. kuvio 32). Kustannukset nousevat rajoitusten kasvaessa, eniten markkinoilla ja vähiten hierarkioissa. Tämä pätee ainakin teoriassa myös kuntien järjestämässä palvelutuotannossa. Tosin järjestämiskustannusten erot eivät ole niin suuria kuin liike-elämässä, koska ne ovat hallinnosta johtuen korkeita kaikissa vaihtoehtoissa. Käytännön kokemukset (Efektia 2004) ovat osoittaneet, että järjestämiskustannukset eivät tilaaja-tuottajamallissa ole juurikaan kasvaneet hierarkiaan verrattuna. Hierarkkisen toimintatavan laajuus tulevaisuudessa riippuu siis myös palvelujen järjestämiskustannusten alentamisesta pitkällä aikavälillä. Markkinavaihtoehdon edullisuus taas kasvaa, jos palvelujen järjestäminen pystytään hoitamaan lähes samoin kustannuksin kuin omassa tuotannossa.

## Toimintatapojen valinta käytännössä

Konsernijohdon näkemyksiin perustuva toimintatapojen valinta on perustunut poliittisten tekijöiden lisäksi pelkistetysti seuraavan kaltaisiin prosesseihin ja kriteereihin:

1. Palvelujen järjestämisessä ja hierarkkisessa toimintatavassa on lisätty kustannustietoisuutta esimerkiksi tuotteistamisella, hinnoittelulla ja sopimusmenettelyin. Normiohjattuja toimintoja, joihin ei ole syntynyt toimivia markkinoita, on markkinasuuntaistettu vähän ja lähinnä sisäisen tilaaja-tuottajamallin mukaisesti.
2. Palvelutuotantoa, jossa normiohjaus on vähäisempää, on muutettu tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi. Omat tuottajat ensin nettobudjetoitiin ja sitten liikelaitostettiin. Niitä ei pääsääntöisesti ole kilpailutettu. Tilaaja- ja järjestäjäorganisaatioiden laajuus vaihtelivat kaupungeittain ja toiminnoit-

tain riippuen siitä, korostettiin tuottajien kilpailukykyä vai järjestämisen (transaktio)kustannuksia.

3. Niitä toimintoja, joissa oli toimivat markkinat ja joissa oma tuotanto ei ollut kilpailukykyistä, alettiin hankkia markkinoilta henkilöstöpoistuman puitteissa ja kilpailun kautta. Kaupunkien omat organisaatiot ja ne, jotka osallistuivat kilpailuun, yhtiöitettiin. Markkinoilta on hankittu myös täydentäviä, kaupungin oman kapasiteetin ylittäviä palveluja. Kumppanuuteen perustuva palvelujen hankinta (järjestöiltä) on vähentynyt aloilla kilpailuttamisen lisääntyessä. Näennäismarkkinoita on syntynyt aloille, joissa kunnat ovat lähes ainoita palvelujen ostajia, mutta niitä ei ole erikseen kehitetty. Poliittiset näkemykset olivat kuitenkin ratkaisevia valinnoissa.

### Tulosten suhde teoreettisiin lähtökohtiin

Edellä tässä luvussa on esitetty sekä toimintatapojen valinnan keskeisiä teoreettisia lähtökohtia että valinnoista johtuvia keskeisiä muutoksia. Historialliset tapahtumat eivät noudata teorioita, mutta tutkitut kaupunkien toimintatapojen muutokset näyttävät liittyvän suhteellisen niukkuuden (resurssit/tarpeet) muutoksiin ja kustannusvaikuttavuuden parantamistarpeisiin. 1990-luvun alun lama käynnisti paljon toimintatapojen muutosprosesseja, jotka hidastuivat taloudellisen tilanteen parantuessa vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Tällä vuosikymmenellä tuloksellisuutta ja kustannustietoisuutta korostavat muutokset ovat jälleen lisääntyneet. Seurauksena on ollut markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen. Sitä on tapahtunut erityisesti toiminnoissa, jotka eivät ole tiukasti normiohjattuja ja joissa markkinat toimivat. Hierarkkisessa toimintatavassa on tuloksellisuutta pyritty parantamaan lähinnä resursseja säätelemällä. Hybridiorganisaation syntyminen ei perustunut teoriaan eikä suunnitelmaan. Se muotoutui vähitellen yksittäisten toimintatapojen muutosten seurauksena. Yhdenmukaisen hallinnon perinne ja tarve pikemminkin jarrutti muutosta.

Ohjausjärjestelmien valinnan teoreettisena lähtökohtana on tässä tutkimuksessa ollut transaktiokustannusteoria ja -laskenta. Muutokset eivät ole perustuneet laskentaan sen kuntasektoriin soveltamisen käytännön ongelmista johtuen. Vain tuotantokustannusten eroja on arvioitu, mikä voi johtaa tuloksellisuudeltaan huonoihin ratkaisuihin. Tässä tutkimuksessa on havaittu, että ongelmat on pääosin ratkaistavissa ja tilaaja-tuottajamallin omaksuminen on lisännyt transaktiokustannusajattelua. Se on vaikuttanut konsernijohdon näkemyksiin toimintatapojen suorituskyvystä erilaisissa toiminnoissa, minkä pohjalta valinnat ovat käytännössä tapahtuneet. Laskennassa on valinnan kannalta osoittautunut olevan ainakin kaksi merkittävää ongelmaa. Toinen johtuu siitä, että palvelujen järjestämisen ja tuotannon kustannuksia ei eritellä vielä hierarkkisessa toimintatavassa. Toinen, vaikeammin ratkaistava ongelma liittyy vaikuttavuuden arviointiin yleensä ja erityisesti eri toimintatapojen eroihin vaikutusten muodostumisessa.

Tutkimuksiin osittain perustuvat tiedot ohjausjärjestelmien ominaisuuksista ovat vaikuttaneet konsernijohdon näkemyksiin ja toimintatapojen valintaan. Erityinen merkitys on ollut markkinoiden toimivuuden ja toiminnan luonteen (esimerkiksi sen normiohjauksen) arvioinnilla. Tämän taustalla ei ole ollut analyysia tuotannon tekni-



jöiden rajoitusten vaikutuksista palvelujen järjestämis- ja tuotannon tai hankinnan kustannuksiin. Valintojen pohjana olleet yleiset näkemykset ohjausjärjestelmien soveltuvuudesta erilaisiin toimintoihin ovat kuitenkin olleet yhdensuuntaisia tuotantotehtäjäiden rajoitusten vaikutusten kanssa, joten tältä pohjalta voitaneen kehittää valintaa selkeyttäviä keinoja. On kuitenkin huomattava, että kaupungeissa hallintakustannusten erot eri ohjausjärjestelmissä ovat ainakin toistaiseksi pienempiä kuin yrityksissä, joihin tutkimustiedot perustuvat. Myös tuotantokustannusten eroilla ja niiden arvioinnilla on kaupungeissa yrityksiä suurempi vaikutus valintoihin. Siksi tässä tutkimuksessa täydennettiin tuotantotehtäjäiden rajoitusten vaikutuksia myös tuotantokustannusten osalta (ks. kuvio 33). Näiltä osin tutkimus täydentää ohjausjärjestelmän teoriaa.

Käytännön valintoihin ja niiden pohjana oleviin näkemyksiin vaikuttaa (transaktiokustannusteoriaan perustuvan) tiedon lisäksi konsernijohdon poliittiset näkemykset ja tavoitteet. Niiden merkitys on ollut erittäin suuri ja tulee sellaisena säilymäänkin. Tämä johtuu paitsi laskennan ja luotettavan tiedon rajallisista mahdollisuuksista, ennen kaikkea valintojen ja valintakriteereiden (esimerkiksi vaikuttavuustavoitteiden) poliittisesta luonteesta. Sen sijaan NPM-ajattelulla ei kohdekaupungeissa näyttänyt olevan sellaista vaikutusta kuin erityisesti valtionhallinnossa on tutkimusten mukaan ollut. Poliittikan vaikutus toimintatapojen valintaan ja hybridioorganisaation muotoutumiseen ei kuulunut tähän tutkimukseen. Sitä on tarkasteltu vain strategisen johtamisen osalta luvussa 4 ja seuraavassa luvussa.

### 6.1.2 Hybridioorganisaation konsernijohtamisen muotoutuminen

Toisessa tutkimustehtävässä tarkasteltiin kaupunkien strategisen konsernijohtamisen muutosta. Tutkimustehtävä 2 oli aluksi varsin laaja: Miten tutkimuskaupunkien keskushallinto ja sen käyttämät johtamismenetelmät ovat muuttuneet ja miten strategisesta johtamisesta on tullut palvelujen järjestämisen ja tuotannon keskeinen konsernijohtamismenetelmä. Laajaa näkökulmaa tarvittiin ilmiön ja sen käsitteiden vakiintumattomuuden vuoksi, mutta sitä voitiin myöhemmin tarkentaa palvelutuotannon ohjausjärjestelmien hallintaan ja erityisesti hallinnan ja tulokellisuuden tasapainoon. Sen vuoksi tutkimuksessa keskityttiin palvelutuotannon ohjausjärjestelmiin (hallinnan rakenteisiin ja prosesseihin) ja niiden strategiseen konsernijohtamiseen. Erityisen huomion kohteena oli lisäksi strategioiden johtamisnäkökulmat ja niiden tasapainotus. Tässä luvussa tehdään niistä päätelmiä lukujen 4.4 ja 5.4.3 pohjalta.

#### Teoreettisia lähtökohtia

Strategisen konsernijohtamisen tarkastelun pohjana ei ollut selkeää teoriaa. Konsernirakenteen muotoutumisen ja sen johtamisen muutosten sekä strategisen johtamisen kehityksen tutkimukseen liittyy paljon tieteellistä kirjallisuutta, mutta kuntien palvelutuotannon ohjauksen tutkimisen pohjaksi ne eivät sellaisenaan sovellu. Tämän luvun päätelmien lähtökohtana käytettyä tutkimuskirjallisuutta on käsitelty luvussa 4.3 ja valinnan ja hallinnan tasapainotuksen näkökulmasta täsmennetty luvussa 5.3.3.

Konsernirakennetta ja sen johtamisen menetelmiä (tyylejä) tarkastellaan Gooldin

ja Campbellin (1987) ja Laineman (1996) tutkimusten käsitteiden ja tulosten pohjalta. Konsernijohtaminen nähdään johtamisjärjestelmänä, joka perustuu autonomiseen tulosyksikköorganisaatioon ja sitä ohjaavaan ja valvovaan konsernijohtoon sekä tähän rakenteeseen soveltuvaan johtamismenetelmään. Monitoimialainen tulosyksikköorganisaatio sopeutuu (autonomisesti tai koordinoitusti) toimintaympäristön muutoksiin (hybridi- ja kontingenssiteoriat). Teorian mukaan toimintatapojen eriytyminen (differentioitumiskehitys) edellyttää hallinnan (integraation) vahvistamista. Konsernijohdon tehtävänä on ohjata ja valvoa tulosyksiköitä ja -ryhmiä ja tuottaa niille lisäarvoa (vanhemmuusteoria). Sovellettaessa konsernikäsitettä kuntaorganisaatioon se nähdään tuotanto-organisaationa, joka toimii usealla toimialalla ja on organisoitunut tulosyksiköiksi, jotka voivat olla joko erillisiä juridisia yksiköitä tai sisäisiä tulosyksiköitä (Meklin & Martikainen).

Strateginen johtaminen on vain yksi konsernijohtamisen menetelmistä (tyyleistä). Muita ovat mm. taloudellisen valvonnan ja strategisen kyseenalaistamisen tyylit (Lainema 1996). Strategisen johtamisen koulukuntia on runsaasti. Niistä useita voidaan soveltaa myös kuntien johtamiseen (Rannisto 2005). Johanson (2008) jakaa julkisessa hallinnossa strategiat suunnitteluperusteisiin, voimavarakeskeisiin ja edelleen suhdeperusteisiin strategioihin. Mintzberg (1994) ja Sotarauta (1996) korostavat sekä klassisen strategisen suunnittelun että vuorovaikutteisten strategiaprosessien ”ansojen” välttämistä. Tässä tutkimuksessa, jossa strategista konsernijohtamista tarkastellaan palvelutuotannon toimintatapojen valinnan ja hallinnan kannalta, keskeinen lähtökohta on tuloksellisuuteen vaikuttavien näkökulmien tasapaino ja strategioiden rooli siinä (Kaplan & Norton 1996).

## Konsernirakenne ja -johtaminen hybridioorganisaation hallinnassa

Hybridioorganisaation konsernijohtamisen muotoutuminen voidaan kaupungeja koskevan empiirisen aineiston perusteella pelkistää kahteen ilmiöön: konsernirakenteen ja sen hallinnan muutoksiin ja strategisen johtamisen kehittymiseen konsernin vallitsevaksi johtamismenetelmäksi. Kuten edellä on todettu, konsernirakenteen ja hybridioorganisaation käsitteet on pidettävä erillään toisistaan. Konsernirakenne ilmenee kaupunkien nykyisistä organisaatiokaavioista ja johtosäännöistä. Se muodostaa palvelutuotannon ohjausjärjestelmien hallinnan perustan. Hybridioorganisaatio muodostuu eri ohjausjärjestelmistä ja organisaatioista. Se näkyy vain välillisesti (esimerkiksi lautakunta- ja johtokuntajako). Strateginen konsernijohtaminen on kuitenkin sekä konsernirakenteen että hybridioorganisaation johtamismenetelmä.

Markkinasuuntautuneen toimintatavan yleistyminen on muuttanut kuntien palvelutuotannon ohjauksen rakenteita paitsi hybridioorganisaatioiksi myös konserneiksi. 1990-luvun alun hallinnonuudistuksissa perinteinen hierarkia muuttui konsernimaiseksi. Syntyi tulosyksikköorganisaatio, jossa erityisesti toimialojen (tulosryhmien) asema vahvistui palvelutuotannon ohjauksessa. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen muuttivat rakenteet toiminnalliseksi konserniksi ja kaupunkien keskushallinto muuttui vähitellen virallisestikin konsernijohdoksi. Sitä pyrittiin vahvistamaan yhdistämällä toimialojen johto suurten lautakuntien alaiseksi ja siirtämällä heidät keskushallinnon yhteyteen (konsernijohtoon). Tavoitteessa ei onnistuttu ja mallista on luovuttu.

Konsernijohtamista vahvistettiin eräissä kaupungeissa liiketoiminta- ja myöhemmin konsernijaostoilla. Toisissa korostettiin koko kaupunginhallituksen asemaa konsernihallituksena ja tuotantotoiminnan kontrolloijana. Kaupunginjohtajat nähtiin konsernijohtajina ja joidenkin apulaiskaupunginjohtajien tehtäväksi määriteltiin tuotantotoimintojen johtaminen konsernitasolla. Yhtiöiden ja liikelaitosten ohjausta ja valvontaa yhdenmukaistettiin, mikä lisäsi myös tuottajaliikelaitosten autonomiaa ja myös vastuuta sopeuttaa toimintaansa kilpailukykyiseksi. Liikelaitosten ja yhtiöiden mahdollisuudet käyttää kannustimia lisääntyivät.

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toiminnan konsernijohtaminen alkoi eriytyä. Omistajapolitiikkaa kehitettiin markkinasuuntautuneen tuotannon ohjauksväliseksi. Sopimuskäytäntö yleistyi ja sitä alettiin soveltaa myös hierarkkisen toimintatavan ohjauksessa. Markkinaehtoisien palvelujen hankinnan ohjausta on hajautettu lainsäädännön muutosten ja väljien konserniohjeiden puitteissa. Strategista johtamista on kehitetty toimintatapojen eriytymiskehityksen hallintavälineeksi. Koko kaupungin (konserni)strategialla ohjataan sekä palvelujen järjestäjiä että tuottajia, mutta jälkimmäisten ohjaus on ollut niissä vähäistä.

### **Strategisen johtamisen kehittyminen palvelutuotannon konsernijohtamisen menetelmäksi**

Keskushallinnon harjoittama palvelutuotannon (yleensä operatiivinen) ohjaus oli heikentynyt jo 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alun hallinnonuudistukset lopettivat sen lähes täysin. Hierarkian konsernimaistuminen siirsi päätösvalan palvelutuotannon ohjauksesta (toimialojen) operatiiviselle johdolle. Keskushallinto yritti ohjata palvelujen järjestämisen strategisen suunnittelun kautta myös tuotantoa siinä onnistumatta. Strateginen johtaminen alkoi kehittyä johtamisenetelmäksi ensin kuntayhteisön johtamisessa. Se oli suunnitteluperusteista, mutta samalla organisaatiosta ulospäin suuntautuvaa sekä suhdeperusteista ja toimijoiden yhteistyötä korostavaa. Vuosituhannen vaihteessa strateginen johtaminen painottui enemmän palvelujen järjestämiseen, muuttui resurssilähtöisemmäksi ja korosti enemmän johtamisen sisäisiä näkökulmia. Tuotantoa strategiat ohjasivat vain välillisesti. Suunnittelulähtöiset osastrategiat kokivat inflaation.

Vasta strategiaprosessien kehittyminen vuorovaikutteisemmaksi ja toimeenpanon systematisointi tasapainotettujen mittareiden ja johtamisnäkökulmien avulla loi strategisen johtamisenetelmän. Alhaalta ylös ja päinvastoin vuorovaikutuksessa laaditut konserni- ja toimialojen strategiat kehittyivät toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi. Tuotannon ohjaus ja suhteet ulkosiin tuottajiin olivat vähäisiä. Tasapainotettujen mittareiden ja niiden avulla määriteltyjen tavoitteiden toimeenpanon vastuutus selkeytti toimeenpanoa ja tulosten arviointia. Johtamisnäkökulmittainen tasapainotus kytki strategiat tiiviimmin johtamisfunktioihin ja hallinnan välineisiin. Ulkoinen vaikuttavuus ja prosessien tehokkuus kytkettiin asioiden ja ihmisten johtamiseen.

Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen ja toimintatapojen eriytyminen loivat paineita myös strategioiden eriytymiseen. Omistajastrategiat perustuvat vain väljästi koko kaupungin strategioihin. Niiden toimintaympäristö ja johtamisnäkökulmat poikkesivat koko kaupungin ja hierarkkisesti ohjattujen toimialojen

strategioista. Koordinointi tapahtui yhteisten strategiaprosessien kautta. Suositusten mukaisia palvelutuotannon toimintatapojen valintaa ohjaavia palvelu- tai palvelujen hankintastrategioita ei juurikaan laadittu. Myöskään samaa tarkoitusta palvelevia organisaatiostrategioita ei ollut.

Hybridiorganisaation ja sen johtamisen hallinta alkoi muodostua ongelmaksi. Konsernijohtamiseen jouduttiin kehittämään uusia välineitä ja menetelmiä. Konsernijohdon työnjako muuttui. Perinteisen sektorijaon rinnalle tai tilalle tuli eri toimintatapojen johtamisen vastuita. Tämä lisäsi johtamisen koordinoinnin tarvetta ja poliittista johtoa vahvistettiin. Konsernistrategioiden asemaa vahvistettiin niitä täydentävillä poliittisilla ”hallitussopimuksilla” tai strategioiden toimeen liittyvillä kaupunginhallitusten hyväksymillä ohjelmilla, jotka olivat osin myös operatiivisia. Osastrategioista luovuttiin (omistajastrategiaa lukuun ottamatta) ja toimialojen strategiat kytkettiin tiiviimmin koko kaupungin strategiaan. Strategiat muodostuivat toimintatapojen valinnan ja hallinnan tasapainotuksen välineiksi toimintamallipäätöksissä.

### Tulosten suhde teoreettisiin lähtökohtiin

Konsernijohtamisen muutokset näyttävät tapahtuneen hitaasti sopeutumisenä toimintaympäristön muutoksiin. Kontingenssiteorian avulla voidaan tulkita muutoksia yleisellä tasolla. Palvelutuotannon tehostamistarve johti sen johtamisen differentioitumiseen, mikä puolestaan lisäsi integrointitarpeita kuntien poliittiseen hierarkiaan pohjautuvassa johtamisjärjestelmässä. Konsernijohtamisen muotoutuminen näyttää olevan seurausta tulosyksikkö- ja tulosryhmäorganisaation syntymisestä sekä liikelaitosten ja osakeyhtiöiden yleistymisestä. Konsernijohtamisen rakenteiden ja menetelmien muutosta ja strategisen johtamisen asemaa voidaan selittää paitsi toimintaympäristön muutoksilla myös vanhemmuusteorialla. Kilpailevalla ydinkyvykkyysien näkökulmalla (portfolioajattelulla) ei konsernijohdon toiminnan luonnetta voida lainsäädännöstä johtuen kovin hyvin selittää.

Strategisesta johtamisesta tuli palvelutuotannon konsernijohtamisen systematisoitu menetelmä vasta, kun suunnitteluperusteisuudesta (strateginen suunnittelu) siirryttiin vuorovaikutteisiin strategiaprosesseihin ja suhdeperusteisiin strategioihin, joissa eri toimijoiden keskinäiset suhteet (yhteistyö ja kilpailu) olivat oleellisia. Resurssilähtöisyydellä ei kaupunkien toimintatapojen ohjausstrategioissa ole ollut samaa merkitystä kuin valtionhallinnossa. Toinen keskeinen strategisen johtamisen merkitystä nostanut tekijä oli tuloksellisuuden ja hallinnan (BSC-)näkökulmien korostuminen johtamisessa. Strategioiden rakenne ja niiden näkökulmat taas perustuvat tieteellisiin tutkimuksiin perustuviin malleihin (ks. kuvat 23 ja 24) ja konsulttien niiden pohjalta tekemiin sovellutuksiin. Hybridiorganisaation strategisen konsernijohtamisen perustan näyttää muodostavan toimintatapojen valinnan (tuloksellisuuden) ja hallinnan tasapainoajattelu, erilaistuvien rakenteiden ja toimintojen hallinta ja näiden johtamisnäkökulmien erilaisuus ja tasapaino.

### 6.1.3 Hybridiorganisaation ja konsernijohtamisen muutosten suhteesta

Edellä on todettu, että toimintatapojen valinnat ja niiden synnyttämän kokonaisuuden (hybridiorganisaation) hallinta ovat palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen keskeisimpiä tehtäviä. Näiden tarkastelu on yhdistetty kaupunkien toimintamallipäätöksissä. Ne on löysästi kytketty toisiinsa mallien pohjana olevien koko kaupungin strategioiden ja niissä olevien BSC-näkökulmien avulla. Mutta vaikka toimintamallipäätöksissä yhdistetään toimintatapojen valinta ja hallinta, ei niiden keskinäisiä suhteita tai tasapainoa tarkastella ainakaan suoraan.

#### Hybridiorganisaation ja sen konsernijohtamisen suhteesta

Hybridiorganisaation ja konsernijohtamisen muutokset ovat historiallisia tapahtumia ja niitä on vaikea tulkita teorioiden avulla. Nämä muutokset ovat kohdekaupungeissa olleet samansuuntaisia ja vaikuttaneet toisiinsa. Vaikutusten suunta on vaihdellut. 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistuksilla luotiin edellytyksiä palvelutuotannon toimintatapojen muutoksille. Vuosikymmenen loppupuolella toimintatapojen muutosten synnyttämä hybridiorganisaatio alkoi muuttaa konsernijohtamista. Nykyisissä toimintamalleissa ne muodostavat vuorovaikutteisen kokonaisuuden. Vaikutuksen suunta voi tulevaisuudessa taas vaihtua esimerkiksi poliittisista syistä.

Ei voida siis sanoa, että toinen muutos on syy ja toinen seuraus. Sellaisen johdtopäätöksen voi vetää, että nykyinen konsernijohtaminen on kehittynyt vastaamaan hybridiorganisaation haasteisiin, mutta ei sellaista, että palvelutuotannon toimintatavat määrittävät niiden johtamisjärjestelmän. Tuotantotavat eivät siis määritä niiden ”päällysrakennetta”, konsernijohtamista eikä suhde ole myöskään päinvastoin. Poliitikalla ja arvovalinnoilla voi olla merkittäväkin suora vaikutus palvelutuotannon ohjausjärjestelmiin, ei pelkästään palvelujen järjestämiseen tai sen kautta tuotannon ohjaukseen.

Hybridiorganisaation ja sen konsernijohtamisen suhde voidaan kuitenkin määrittellä tietyssä poikkileikkaustilanteessa. Silloin sitä voidaan tarkastella myös hetkellisenä tasapainona. Tällaista tilannetta kuvaamaan löytyy tutkimuskirjallisuudesta useita teoreettisia malleja.

Valinnan ja hallinnan suhteiden selittämisen pohjana on tässä tutkimuksessa käytetty kolmea eri teoriaa tai teoreettista mallia. Organisaation tehokkuuden (toiminnan tuloksellisuuden) kriteereinä on pidetty sisäistä ja ulkoista tehokkuutta yhdistettynä kontrolliin ja joustavuuteen (Quinn & Rohrbaugh 1983). Toisessa (Williamson 1991) tehokkuutta tarkastellaan autonomisen ja koordinoitun sopeutumisen kautta, jolloin hallinnan välineinä ovat kontrolli ja kannustimet. Kolmas tarkastelun pohja on ollut kaupunkien käyttämä BSC-malli (Kaplan & Norton 1996), jossa sisäisen (prosessien) ja ulkoisen tehokkuuden tarkasteluun on liitetty oppimis- ja asiakasnäkökulmat hallinnan puolelta.

Nämä teoriat tai mallit eivät muodosta yhtenäistä perustaa toimintamallien tarkastelulle eikä toimintatapojen tuloksellisuuden arvioinnille. Tämä ei ole ollut tämän tutkimuksen tarkoituksenaan. Tavoitteena oli kartoittaa ja ymmärtää tapahtunutta ohjausjärjestelmien valintaa ja hallintaa ja niiden keskinäisiä suhteita. Valintaa

on tarkasteltu pääosin Williamsonin ohjausjärjestelmä- ja hybriditeorian avulla ja sen avulla voidaan selittää myös järjestelmien tuloksellisuuteen ja suorituskykyyn liittyviä hallinnan tekijöitä. Valinnan ja hallinnan näkökulmien suhteita ja tasapainotusta on tarkasteltu kaupunkien käytäntöjen mukaisesti BSC-mallin avulla ja toimintamallipäätösten pohjalta.

### Toimintamallit toimintatapojen valinnan ja hallinnan yhdistämisessä

Vaikka vain Tampereella käytetään käsitettä toimintamallit, ovat kaikki tutkimuksen kohdekaupungit tehneet viime vuosina vastaavia päätöksiä. Päätösten keskeisinä yhteisinä piirteinä niissä on toimintatapojen valinnan ja niiden konsernijohtamisen rakenteiden ja prosessien yhdistäminen valittujen strategioiden pohjalta. Painopiste päätöksissä näyttää olevan toimintatapojen valinnassa. Johtamisjärjestelmien muutoksia perustellaan yleensä niillä. Julkisuudessa esimerkiksi Tampereen pormestarimallin yhteydessä suhde on kuitenkin kääntynyt päinvastaiseksi kiinnostavuuden vuoksi. Oleellista on kuitenkin se, että päätöksissä molemmat vaikuttavat toisiinsa. Toinen oleellinen piirre niissä on poliittisen johtamisen vahvistaminen (erityisesti Tampereella ja Turussa). Valtuuston ohjauksen vahvistaminen on tavoitteena kaikkien kohdekaupunkien toimintamallipäätöksissä.

Sen sijaan valinnan ja hallinnan tasapainoajattelua ei päätösten perusteluissa juurikaan näy. Se voi osittain johtua siitä, että se korostuu toimintamallien pohjana olevissa strategioissa ja niiden BSC-mittareissa. Valinnoissa korostuu tehokkuusajattelu ja hallinnassa demokratia ja toimintatapojen kokonaisuuden johtaminen. Kaupunkien erilaiset ratkaisut näyttävät johtuvan niiden painotuseroista, joissa ei näyttäisi olevan sisäistä logiikkaa. Ne heijastavatkin enemmän kaupunkien hallintokulttuurien eroja.

### Ohjausjärjestelmien valinnan ja hallinnan tasapaino

Tässä luvussa tarkastellaan kohdekaupunkien toimintamallien suhdetta edellä kuvattuihin sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden sekä hallinnan suhteita kuvaaviin teoreettisiin lähtökohtiin. Toimintamallien keskeisimpinä ominaisuuksina tarkastellaan tällöin toimintatapojen valinnan ja hallinnan suhteita sekä niiden pohjana olleiden strategioiden tavoitteiden tasapainoa.

Kaupunkien strategioissa sisäistä tehokkuutta (palvelutuotannon taloudellisuutta tai tuottavuutta) tarkastellaan yleensä prosessinäkökulman kautta alkuperäisen BSC-mallin mukaisesti. Ulkoisen tehokkuuden arvioinnissa mallin omistaja- ja rahoitusnäkökulma on kuntien palvelutuotannon luonteesta johtuen muuttunut (yhteiskunnallisten) vaikutusten näkökulmaksi, johon yleensä sisältyy myös asiakasvaikuttavuus. Sekä sisäisen että ulkoisen tehokkuuden arviointiin sisältyy yleisesti myös resurssinäkökulma panos-tuotosajattelun mukaisesti. Ohjausjärjestelmäteorian mukaisia autonomisen ja koordinoitun sopeutumisen ei strategioiden prosessinäkökulmia yleensä sisälly, vaan niitä käsitellään vain toimintatapojen kehittämisen yhteydessä.

Hallinnan osalta on sekä strategioissa että toimintamallipäätöksissä enemmän kirjoja. Toimintamallipäätöksissä korostuvat kunnallinen demokratia (poliittinen johtaminen) ja konsernijohtamisen rakenteet ja prosessit. Kontrolli (laajasti käsitettynä)

nähdään konsernijohtamisen välineenä, mutta kannustimilla ei ole hybriditeorian mukaista merkitystä. Kannustimia tarkastellaan kaupunkien strategioissa jonkin verran osana ihmisten johtamisen (Leadership) näkökulmaa osaamisen, oppimisen, uusiutumisen ja työmotivaation lisäksi. Kontrolli ja asioiden johtaminen (Management) on keskeinen osa toimintamalleja, mutta strategioissa niitä käsitellään vähemmän. Asiakasohjausta käsitellään joko osana johtamista tai omana näkökulmanaan. Kokonaisuudessaan toimintamallipäätökset ja niiden pohjana olevat strategiat näyttävät perustuvan useisiin teorioihin ja hyödyntävän niitä usealla eri tavalla kaupungista ja toiminnasta riippuen.

Tämän tutkimuksen pohjalta voitaisiin käytettyjä teoreettisia malleja hieman täydentää. Williamsonin ohjausjärjestelmäteoriaa, joka tarkastelee ohjausjärjestelmien suhteita markkinoista päin, voitaisiin täydentää vastakkaissuuntaisella tarkastelulla. Julkisissa palvelutuotannon malleissa tarvitaan laajasti ymmärrettävien kannusteiden lisäksi muitakin ihmisten johtamisen välineitä, kuten osaamisen johtamista. Kontrollissa keskeiseksi nousevat rakenteiden lisäksi käytetyt johtamismenetelmät. Myös BSC-malleja tulisi monipuolistaa niin, että eri toimintatapojen mallit vastaisivat paremmin ko. toiminnan luonnetta.

Teoreettisen synteessin luominen sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden sekä ihmisten ja asioiden johtamisen suhteista tuloksellisuuden parantamisessa voi olla liian vaativa tehtävä. Tähän tulokseen voi päätyä, kun tarkastellaan tutkimuskirjallisuutta tehokkuuskäsitteiden ja johtamisoppien osalta. Kaupunkien johdon on kuitenkin tehtävä tätä koskevia ratkaisuja, kuten tapahtuneet muutokset osoittavat.

#### 6.1.4 Tulosten vertailua lähtökohtaolettamuksiin

Tutkimuksen lähtökohtaolettamuksia on esitetty kuviossa 3 (s. 8) ja niiden pohjalta muotoiltua haastattelujen pohja-aineistoa sivuilla 64, 130 ja 177. Haastattelujen tuloksia on tutkimustehtävittäin verrattu oletuksiin luvuissa 3.2.4, 4.2.5 ja 5.2.4. Tässä luvussa tulkitaan edellä esitettyjen päätelmien suhdetta oletuksiin ja niissä esitettyihin tutkittavien ilmiöiden suhteisiin kokonaisviitekehyksen (ks. kuvat 3 ja 26).

#### Toimintatapojen muutokset

Toimintatapojen muutokset olivat sekä haastattelujen että tutkimustehtävän 1 tiivistettyjen tulosten (luku 6.1.1) mukaan lähtökohtaolettusten mukaisia. Tämä olikin luonnollista, koska oletukset perustuivat aikaisempiin tutkimuksiin, joita tässä yhteydessä vain täsmennettiin ja täydennettiin. Merkittävin ero oli markkinaehtoisten ostopalvelujen oletettua suurempi kasvu 2000-luvun alussa. Tämä asia ei ilmennyt tutkituista asiakirjoista eikä haastatteluista, vaan yleisistä tilastoista. Tutkimuskaupungeissa ostopalvelujen kasvu lienee ollut keskimääräistä vähäisempää ja se tapahtui lautakuntien päätöksillä, joita tässä ei tutkittu.

Lähtökohtaoletuksissa ei tarkasteltu kaupunkikohtaisesti toimintatapojen eroja, jotka osoittautuivat yllättävän suuriksi. Jyväskylän ja Turun muutokset olivat samansuuntaisia. Niiden markkinasuuntautunut toimintatapa yleistyi 1990-luvulla enemmän kuin Oulun ja Tampereen, joissa muutos on tällä vuosikymmenellä ollut selvästi voimakkaampaa.



Haastatteluaineiston ja tutkimustiedon avulla voitiin asiakirja-aineistoa ja oletuksia tulkita täsmällisemmin ja täsmentää myös käytettyjä käsitteitä (ks. luku 3.4.1). Tulkinnan avulla voitiin oletuksista löytää keskeisimmät asiat ja tulokset. Tällöin nousivat esiin tilaaja-tuottajamallin kehittyminen kohti hybridijärjestelmää, useiden toimintatapojen rinnakkaisuus, toimintatapojen valinnan perustuminen näkemyksiin ja varovaisuuteen laskentainformaation ongelmien vuoksi sekä erityisesti erilaiset rajoitukset toimintatapojen valinnalle (tuotannon tekijöiden käytön rajoitukset) eri toiminnoissa. Näitä asioita sisältyi jo oletuksiin, mutta jäsentymättömästi.

Muut lähtökohtaoletukset osoittautuivat vähemmän merkittäviksi. Sisäisten (politiikka, henkilöstö ja johto) ja ulkoisten (lainsäädäntö, talous) syiden erittelyä muutoksissa ei koettu haastatteluissa tärkeäksi, vaikka johdon roolia muutoksissa korostettiin. Toimintatapojen muutosten suhde konsernijohtamisen muutoksiin nähtiin oletusten mukaisena. 1990-luvun alkupuolen hallinnonuudistukset nähtiin välttämättömänä edellytyksenä toimintatapojen muutoksille, jotka taas vaikuttivat tällä vuosikymmenellä merkittävästi johtamisjärjestelmien muutoksiin. Ilmiöiden vuorovaikutus on ollut jatkuvaa pienempinä muutoksina.

### Johtamisjärjestelmien muutokset

Johtamisen muutoksia koskevat oletukset olivat myös tutkimuksen tulosten (luku 6.1.2) mukaisia. Merkittävin ero oli johtamismenetelmien merkityksen arvioinnissa. Jo haastatteluissa korostuneet johtamisen rakenteet osoittautuivat menetelmiä keskeisemmiksi kysymyksiksi. Strategista johtamista ja siihen kiinteästi liittyvää BSC-mallin mukaista tavoitteiden asettamista ja tulosten arviointia ei pidetty niin merkittävänä kuin tutkija oletti. Tämä johtunee siitä, että strategioiden merkitystä tuloksellisuuden arvioinnissa ei nähty, vaikka tätä sekä vuorovaikutteisia strategiaprosesseja ja niihin liittyviä toteuttamisvastuiden määrittelyjä pidettiin sinänsä tärkeinä.

Konsernirakenteen muotoutuminen ja merkitys johtamisessa voidaan nähdä oletuksia merkittävämpänä tekijänä. Strateginen johtaminen on ollut kymmenen vuotta sen keskeisin menetelmä, mutta nähtäväksi jää, lisääntyvätkö konsernijohtamisessa operatiivisemmat menetelmät ja poliittisen ohjauksen välineet (esimerkiksi hallitusohjelmat) ja jääkö strategiselle johtamiselle niiden yhdistämisessä tilaa. Samoin on mielenkiintoista nähdä, millaisiksi poliittisen ja ammatillisen konsernijohdon rakenteet ja suhteet muuttuvat. Nämä kysymykset liittyvät ikuisuusongelmaan politiikan ja hallinnon suhteesta.

Tämä tutkimus korostaa strategisen konsernijohtamisen merkitystä paitsi poliittisen johtamisen ja tuloksellisuuden arvioinnin menetelmänä myös eri toimintatapojen valinnan ja hallinnan tasapainotuksen menetelmänä. Tämä tarkoitus edellyttäneee strategioiden kehittämistä tasapainotettujen toimintamallien suuntaan.

### Palvelutuotannon strateginen konsernijohtaminen toimintatapojen valinnassa ja hallinnassa

Palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen osalta tulokset poikkeavat merkittävästikin lähtökohtaolettamuksista (ks. kuvio 3 ja luku 5.2.4). Se ei ole yleistynyt



oletetussa määrin. Markkinaehtoista palvelujen hankintaa ohjataan pääosin hajautetusti operatiivisen johdon toimesta. Hierarkkisesti ohjattua tuotantoa konsernijohto ohjaa vain välillisesti, vaikka sopimusohjaus on konsernijohdon vaikutusta lisännytkin. Strategiat ohjaavat palvelujen tuotanto- ja hankintatoimintaa oletettua vähemmän. Myöskään markkinasuuntautuneessa palvelutuotannossa konsernijohdon ohjaus ei ole lisääntynyt oletetusti, vaikka tilaaja-tuottajamalli ja liikelaitosten omistajaohjaus ovat lisänneet konsernijohdon mahdollisuuksia. Operatiivisen johdon osuus tuotannon ohjauksessa on oletettua suurempi. Oletukset olivat siis oikeansuuntaisia, mutta liiallisia.

Myöskin haastattelujen pohjana olleista olettamuksista toimintatapojen konsernijohtamista koskevat tulokset poikkeavat merkittävästi. Tämä johtuu lähinnä siitä, että ilmiö siinä tilanteessa oli sellaisessa muutosvaiheessa, että sitä ei kyetty hahmottamaan riittävästi. Strateginen konsernijohtaminen ei sinänsä ollut sellainen eriytyvien toimintatapojen johtamismenetelmä kuin oletettiin. Myös muita menetelmiä käytetään toimintatapojen valintaan ja hybridioorganisaation hallintaan, jotka kuitenkin näyttävät olevan konsernijohdon keskeisimpiä tehtäviä palvelujen tuotannon ja hankinnan ohjauksessa. Hyväksytyt strategiat näyttävät muodostavan ainakin teoriassa perustan toimintatapojen valintaa ja hallintaa yhdistäville toimintamallipäätöksille.

Strategisen konsernijohtamisen tavoitellut ominaisuudet eivät haastattelujen mukaan myöskään näytä olevan niin keskeisiä toimintatapojen valinnalle ja hallinnalle kuin haastatteluja ennen oletettiin. Strategisiin tavoitteisiin liittyvillä BSC-mittareilla ei näytä olevan niin keskeistä merkitystä toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa ja toimintatapojen valinnassa kuin asiakirjojen perusteella voisi päätellä. Vain haastattelujen kehittämisasiantuntijoiden näkemykset olivat näissä asioissa oletusten mukaisia ja tämän tutkimuksen muut tulokset tukivat niitä. Valinta näyttää viimekädessä perustuvan näkemyksiin ohjausjärjestelmien suorituskyvystä erilaisissa toiminnoissa. Tuotannon tekijöiden rajoitukset ja muu normiohjaus voivat yhdessä markkinoiden tilanteen arvioinnin kanssa olla strategioihin perustuvaa tuloksellisuuden arviointia ja kustannusten mittaamista keskeisempi tekijä valintoja tehtäessä, ainakin nykyisillä laskentajärjestelmillä.

Strategioilla näyttää kuitenkin olevan oletusten mukainen rooli toimintatapojen hallinnassa ja poliittisessa ohjauksessa, vaikka operatiivisiakin johtamisvälineitä käytetään päätöksentekotilanteissa. Strategioiden merkitystä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja asioiden ja ihmisten johtamisen suhteiden määrittelylle ei nähty vielä haastattelutilanteessa eivätkä ne sisältyneet lähtökohtaolettamuksiin.

## 6.2 Tutkimuksen arviointia

Tapaustutkimuksen toteuttamisen ja sen tulosten arvioinnissa teorian luomiseksi ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyjä käytäntöjä tai menettelytapoja. Käytännössä on kuitenkin muutamia keinoja ja kriteereitä tutkimuksen ja sen tulosten arvioimiseksi (Eisenhardt 1989, 548–549). Keskeisiä seikkoja tutkimuksen arvioinnissa ja luotettavuuden todentamisessa ovat tutkimuksen ja tulosten uskottavuus ja käyttökelpoisuus tieteen ja käytännön kannalta.

## 6.2.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan sekä tutkimuksen teon että johtopäätösten luotettavuuden kannalta. Keskeisiä käsitteitä arvioinnissa ovat reliabelius ja validius. Käsitteitä käytetään yleisesti mittaamisesta puhuttaessa, mutta niitä käytetään laajemminkin tutkimuksen yhteydessä, myös laadullisen tutkimuksen ja erityisesti haastattelututkimuksen yhteydessä. Reliaabeliudella tarkoitetaan yleensä sitä, että tutkittaessa samaa henkilöä (ja ilmiötä) saadaan kahdella tutkimuskerralla sama tulos. Se voidaan määritellä myös niin, että tulos on reliabeli, jos kaksi arvioitsijaa päätyy samanlaiseen tulokseen tai että kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä saadaan sama tulos (Hirsjärvi & Hurme 2006, 185–186).

Miles ja Huberman (1994, 277–280) arvioivat tutkimuksen luotettavuutta tutkimuksen teon luotettavuuden ja johtopäätösten luotettavuuden avulla viidestä näkökulmasta. Näitä ovat: 1) ulkoinen reliabelius, objektiivisuus ja todennettavuus, 2) tutkimusprosessien, käytettyjen metodien ja analyysin johdonmukaisuus eli tutkimuskohteen tai ilmiön käsitteellinen ymmärtäminen, 3) kuinka ilmiötä on kuvattu, selitetty tai tulkittu, teoretisoitu ja arvioitu (sisäinen validius), 4) tutkimuksen luotettavuus ulkoisen validiuden, yleistettävyyden ja sopivuuden kannalta (tutkimuksen tai sen tulosten käyttökelpoisuus tieteen ja teorian kehittämisen eli kontribuution kannalta) ja 5) tutkimuksen hyödynnettävyys, sovellettavuus ja toiminnallisuus.

### Tutkimuksen tekemisen luotettavuus

Tämän tutkimuksen tuloksia niin kuin tämänkaltaisten laadullisten tapaustutkimusten tuloksia yleensäkin ei voida tiukan tieteellisesti pitää reliabeleina ja sisäisesti tai ulkoisesti valideina. Toinen erilaisen taustan omaava tutkija tulkitsisi asiakirja-aineistoa ja varsinkin sitä täydentäviä haastatteluja osittain toisin. Erilaiselta teoreettiselta pohjalta lähtevä tutkija valitsisi laajasta asiakirjamassasta erilaista aineistoa ja tulkitsisi ja painottaisi asioita toisin kuin tässä tutkimuksessa tehdään.

Kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa lähestytäänkin tutkimuksen luotettavuutta perinteisestä reliabeliuden ja validiuden määrittämisestä poikkeavalla tavalla. Tämän tulee tapahtua tietoisena siitä, että tutkija vaikuttaa saatavaan tietoon jo tietojen keruuvaiheessa ja että kyse on tutkijan tulkinnoista, hänen käsitteistöstään, johon tutkittavien käsityksiä yritetään sovittaa. Tämän vuoksi käsiteanalyysi nousee keskeiseksi ja validiuden muodoista nimenomaan rakennevalidius. Aineistoa kvalitatiivisesti analysoitaessa lähimmäksi perinteistä reliabeliuden käsitettä tullaan niillä alueilla, jotka koskevat aineiston laatua. Reliabelius koskee tällöin pikemminkin tutkijan toimintaa kuin sitä, kuinka luotettavaa tutkijan analyysi materiaalista on (Hirsjärvi & Hurme 2006, 188–189).

Tutkimuksen tekemisen luotettavuuteen vaikuttaa keskeisesti tutkijan toiminta ja hänen objektiivisuutensa. Ongelmallista se voi olla, jos tutkija tulee tutkittavan ilmiön sisältä, kuten tässä tutkimuksessa. Subjektiiviset tekijät tai mieltymykset on pyrittävä rajoittamaan tällöin minimiinsä. Toisaalta asioissa sisällä oleva tutkija voi valita runsaasta ja moniselitteisestä aineistosta tutkimustehtävien kannalta oleellisimman ja nähdä myös aineiston puutteet. Aineiston puutteiden täydentäminen (tässä

tutkimuksessa haastatteluilla) on tällöin myös helpompaa. Aineiston merkittävyys ja riittävyys pyrittiin turvaamaan tutkimuksen seurantar ryhmän avulla, johon kuului kohdekaupunkien eri toimintatapojen konsernijohtamisen asiantuntijoita. Aineistoksi valittiin kaupunginvaltuustojen ja -hallitusten merkittävimmät asioita koskeneet päätökset, joista ilmeni riittävästi yhteisiä piirteitä johtopäätösten tekoa varten. Haastatteluaineiston riittävyydelle ei ole selkeää määrittelyä. Jos haastattelussa samat asiat toistuvat ja ovat yhdensuuntaisia kirjallisen materiaalin kanssa, kattavuus lisääntyy (Mäkelä 1990, 47–48).

Tutkimusaineiston tulkinta muodostaa luotettavuuden kannalta toisen ongelman. Kysymys on tutkittavan ilmiön käsitteellisestä ymmärtämisestä. Tässä tutkimuksessa tämä oli ongelmallista tutkijan osaamisen käytäntöpainotteisuudesta, käytännön käsitteiden vakiintumattomuudesta ja epäselvyydestä sekä kuntien toimintatapojen konsernijohtamista koskevan tutkimuksen vähäisyydestä johtuen. Tätä ongelmaa pyrittiin vähentämään aineiston spiraalimaisen analysoinnin avulla. Tämä nähtiin tarkoituksenmukaisempana kuin perinteinen aineiston kuvaamisen, luokittelun ja yhdistämisen kautta saatava selitys. Luokittelu tässä tutkimuksessa olisi ollut vaikeaa eikä se välttämättä olisi lisännyt tutkimuksen validiutta. Se olisi ollut vain ”oman tulkinnan kirjaamista toiselle kielelle” (Kortteinen 1992, 375). Kun tutkimuksen lähestymistapa oli ymmärtämiseen pyrkivä, käytettiin analysoinnissa ns. hermeneuttisia kehiä (Gadamer 1979), empiirisen ja teoreettisen aineiston vuoroittaista tarkastelua abduktiivisen logiikan avulla ja näihin perustuvaa päätelmien tekoa. Kysymys on siitä, miten tutkija kykenee keräämään havaintoja teoreettisista käsitteistä eli kääntämään käyttämänsä käsitteet tutkittaviensa ymmärtämälle arkikielelle. Vastaavasti tutkijan on kyettävä kääntämään ilmiötä koskevat havaintonsa teorian kielelle (Eskola & Suoranta 1998). Tavoitteena oli ilmiöiden käsitteellinen ymmärtäminen.

Analyysin arvioitavuus edellyttää, että lukijan on kyettävä seuraamaan tutkijan päättelyä ja että hänelle on annettu edellytykset hyväksyä tehdyt tulkinnat tai riitauttaa ne. Analyysin pitäisi olla toistettavissa eli analyysissa käytetyt menetelmät on esitettävä niin, että toinen tutkija niitä soveltamalla pääsee samoihin tuloksiin (Mäkelä 1990, 53). Analyysin toistettavuus on laadullisessa tutkimuksessa aina ongelma, mutta tavoitteena voi olla, että tutkija ei samaa viitekehystä, tutkimusongelmia ja -menetelmiä käyttäen päätyisi tutkimustulosten osalta merkittävästi ristiriitaisiin tulkintoihin.

Sisäisen ja ulkoisen validiuden osoittaminen on käytännössä ongelmallista. Grönfors (1982, 174) tarkoittaa sisäisellä validiudella sitä, että teoreettisten ja käsitteellisten määritysten suhde toisiinsa on looginen. Se kertoo miten hyvin tutkija on pystynyt hyödyntämään samasta aineistosta olevan teoreettisen tiedon ja aikaisemmat tutkimukset. Ulkoinen validius taas ilmaisee teoreettisten johtopäätösten ja empiirisen aineiston välisen suhteen. Ulkoisessa validiudessa hän erottaa haastatteluaineiston ja havainnointitiedon validiuden. Haastatteluaineisto on validia silloin, kun haastateltava on antanut totuudenmukaisia tietoja tutkittavasta asiasta. Ongelmallista tämä on aroissa asioissa, joista haastateltavat eivät mielellään kerro.

Haastatteluaineistoa oli varsin helppo saada, koska tutkija ja haastateltavat tuntsivat toisensa ja puhuivat pääosin samoilla termeillä. Haastatteluaineiston tulkinnassa oli sen sijaan vaikeuksia, jotka johtuivat käytännön ja teorian käsitteiden eroista ja haastattelun kahdesta osin ristiriitaisesta tavoitteesta, kun teemahaastatteluilla pyrittiin

sekä saamaan kuva johtajien mielestä tärkeimmistä muutoksista että täydentämään asiakirja-aineistoa. Myös haastattelijan kokemattomuus vaikeutti haastatteluaineiston tulkintaa. Aineiston luotettavuus olisi parantunut, jos haastattelut olisi tehty myöhemmin ja strukturoidumpina.

Tutkijan subjektiiviset lähtökohdat voivat vähentää tutkimuksen luotettavuutta. Toisaalta kvalitatiivisten menetelmien käyttämisen yhteydessä on todettu, että tutkimuksen subjektiivisuutta ei pidä peitellä ja katsottu, että subjektiivisuus lisää tulkintojen selitysvoimaa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija lisää teoreettisen viitekehyksen päälle oman viitekehjensä ja asettaa tämän kokonaisuuden arvioinnin kohteeksi (Grönfors 1982, 14). Tässä tutkimuksessa subjektiivisuutta pyrittiin hallitsemaan siten, että tutkijan omat olettamukset rakennettiin asiakirja-aineiston ja tutkimuskirjallisuuden pohjalle ja niitä testattiin johdon haastatteluilla. Oleellista on tarkastella syntykö tältä pohjalta tehdyistä johtopäätöksistä uskottava kokonaisuus.

Luotettavuutta pyrittiin parantamaan aineiston triangulaatiolla. Haastattelutietoa käytettiin täydentämään asiakirja-aineistoa, jossa useinkaan ei kerrota päätösten kaikista perusteluista. Erityisesti poliittiset perustelut jäävät vähälle huomiolle, koska ne vaikuttavat lähinnä asiakirjojen viranhaltijavalmistelun taustalla. Niistä saa kuvan silloin, kun päätös poikkeaa valmistelusta. Päätöstä ei tällöinkään yleisesti perustella. Vaikka haastattelutiedon hyödyntäminen jäikin tutkimuksessa aiottua vähäisemmäksi, sillä oli erittäin suuri merkitys runsaan asiakirja-aineiston tulkinnassa. Toinen käytännön validointitapa oli tutkijan ja haastateltavien tulkintojen vastaavuus. Uskottavuuden toteamiseksi kaupunginjohtajilla ja kehittämisasiantuntijoilla oli mahdollisuus tarkistaa tutkimusraporttiluonnos. Kommentteja tuli vähän eivätkä ne olleet ristiriidassa tämän raportin kanssa.

Toinen käytännön validioinnin päätyyppi on tutkimusasetelmavalidisuus, jossa tutkijat erottavat neljä eri muotoa: tilastollisen, rakenne-, sisäisen ja ulkoisen validiuuden (Hirsjärvi & Hurme 2006, 187). Rakennevalidius liittyy kysymykseen: koskeeko tutkimus sitä mitä sen oletetaan koskevan, toisin sanoen: käytetäänkö tutkimuksessa käsitteitä, jotka heijastavat tutkituksi aiottua ilmiötä. Voidaan todeta, että tutkimusasetelman rakenteessa tutkittavat osailmiöt liittyivät sekä asiakirjojen että haastattelujen perusteella toisiinsa. Kolmannen tutkimustehtävän osalta asetelma oli vielä aineistoa käsiteltäessä epäselvä ja se täsmentyi vasta aivan tutkimuksen loppuvaiheessa. Myös käytetyissä käsitteissä ja termeissä oli sekavuutta, johon on pyritty saamaan selkeyttä tutkimuksen kuluessa tehdyin käsitelmärittelyin erityisesti uusimpia toimintamalleja koskevissa päätöksissä.

## **Tutkimustulosten hyödynnettävyydestä ja tulosten tavoitteiden toteutumisesta**

Laadullisissa ja tapaustutkimuksessa ei voida puhua yleistettävyydestä tilastollisen tutkimuksen tapaan. Niissä käytetään teoreettista tai olemuksellista yleistettävyyttä, jolloin keskeisellä sijalla ovat aineistosta tehtävät tulkinnat. Yleistettävyydestä voidaan käyttää myös käsitettä siirrettävyys. Yleistäminen voi koskea teoreettisia käsitteitä tai tutkimuksen havaintojen soveltamista toiseen toimintaympäristöön tai tapaukseen. Tärkeätä tällöin on, että tutkija on kuvannut tutkimustyönsä riittävän tarkasti ja ym-

märrettävästi, jolloin voidaan arvioida tutkimuksen mahdollisuutta kuvata tapausta esimerkkinä yleisestä (Eskola & Suoranta 1998, 65–68).

Alasuutari (1994, 215) käyttää yleistämisestä myös termiä paikallinen selittäminen. Tällä hän tarkoittaa sitä, että selitysmallin tulee päteä mahdollisimman hyvin perustana olevaan empiiriseen aineistoon. Selitysmallin tulee olla koherentti, sisäisesti looginen ja mahdollisimman monien aineiston analyysien pohjalta löydettyjen johtolankojen tulee puhua sen puolesta. Lukka ja Kasanen (1993, 370) toteavat, että case-tutkimuksen tapauksessa on selvää, että yleistäminen ei voi olla uskottavuuden lähtökohtainen edellytys. Siinä lähtökohtana on yksittäisen tai muutaman kohteen luonteen, merkityksen, toiminnan tms. syvällinen ymmärtäminen sekä tämän ymmärryksen huolellinen ja uskottava raportointi. Case-tutkimuksessa vasta uskottavuuden jälkeen tulee pohdittavaksi mahdollisuus tuloksen ymmärtämiseen.

Tässä tapauksessakaan ei pyritty tulosten yleistettävyyteen. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa suurehkoissa kaupungeissa, joissa tilaaja-tuottajamallin käyttö ja markkinasuuntautunut toimintatapa ovat yleisiä. Pieniin kuntiin, joissa yksi on kunnanjohtajan alainen virasto, tuloksia on vaikea soveltaa. Myöskin kohdekaupunkien kaltaisissa kaupungeissa teoreettisiin päätelmiin tulee suhtautua varauksella. Tutkimuskaupunkeja ei valittu niin, että tuloksia voitaisiin yleistää mahdollisimman laajasti kuntakenttään. Hyödyntämismahdollisuudet kuitenkin lisääntyvät, jos pienempien kuntien tilaaja-tuottajayhteistyö ja liikelaitoskuntayhtymät yleistyvät. Yleistettävyyttä ei tällaisessa tutkimuksessa ole edes mahdollista. Johtamisen muutokset ovat hyvin tilanne- ja henkilösidonaisia. Asiakirja-aineistoa voidaan täydentää vain sen aikaisen johdon haastatteluilla.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä ymmärtämystä hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan ja niiden strategisen konsernijohtamisen muutoksiin. Tutkimukseen sisältyi oletus, että tähän ilmiöön vaikuttivat sekä toimintatapojen että konsernijohtamisen muutokset, jotka olivat osin erillisiä osin vuorovaikutteisia ilmiöitä. Tämä oletus osoittautui kaupunkien käytäntöjen mukaiseksi. Uusimmat toimintamallipäätökset ovatkin kytkeneet eri osailmiöt aiempaa kiinteämmin toisiinsa. Strategisesta konsernijohtamisesta on kehittynyt tämän kokonaisuuden hallinnan ja myös eri toimintatapojen valinnan menetelmä. Strategioita voidaan käyttää paitsi valinnan välineinä myös niiden tuloksellisuuden arvioinnin pohjana. Strategioilla voitiin tulkita olevan keskeinen rooli palvelutuotannon tuloksellisuuden arvioinnissa sekä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja asioiden ja ihmisten johtamisen suhteiden määrittelyssä. Tapahtuneiden muutosten ymmärtäminen auttaa myös ymmärtämään, että konsernijohtamisessa keskeisiksi tekijöiksi nousseiden toimintatapojen valintaan ja sen myötä syntyneen hybridioorganisaation konsernijohtamiseen voidaan kehittää muitakin menetelmiä.

Toinen tutkimuksen tavoite oli selkeyttää tutkittaviin ilmiöihin liittyviä käsitteitä ja niiden käyttöä tapahtuneiden muutosten ymmärtämisen pohjalta. Tutkimuksessa pyrittiin määrittelemään käytettyjä käsitteitä ilmiöittäin. Tehdyt määrittelyt ovat kuitenkin hyvin tilannesidonaisia ja kuvaavat vain tämänhetkistä tilannetta. Tästäkin lähtökohdasta niitä voitaneen käyttää selkeyttämään eri kaupunkien yhteistyötä toimintatapojen valinnan ja hallinnan menetelmien kehittämisessä.

Tutkimuksen kenties keskeisin tulos (ainakin tutkijan mielestä) ei kuulunut sen

alkuperäisiin tavoitteisiin. Palvelutuotannon ohjausjärjestelmän hallinta- ja tuotantokustannusten (ja sitä kautta myös valinnan) riippuvuus ko. palvelujen tuotantotehtävien spesifisyydestä (rajoituksista) voi olla keskeinen valintoihin vaikuttava kriteeri ainakin niin kauan, kun laskentamenetelmät eivät ole nykyistä kehittyneempiä.

Tutkimuksen kolmas tavoite oli luoda virikkeitä toimintatapojen valinnan ja konsernijohtamisen käytännön kehittämistyölle. Tulevaisuus näyttää syntykö niitä. Kokemukseni pohjalta olen pessimistinen. Tutkimustiedon hyödyntäminen johtamisen kehittämisessä on ainakin tähän asti ollut vähäistä. Tällainen kartoitettava tutkimus voi antaa myös virikkeitä jatkotutkimuksille ja oikeille tutkijoille.

## 6.2.2 Pohdiskelua ja virikkeitä kehittämistyölle ja jatkotutkimuksille

Tässä luvussa pohdiskellaan kysymyksiä, joita on noussut esille tutkimuksen aikana. Luvun sisältö perustuu tutkimukseen kuntaraporttia väljemmin ja siinä on myös subjektiivisia kannanottoja. Tämä tutkimus on ollut luonteeltaan muuttuvia ilmiöitä ja niihin liittyviä käsitteitä kartoittava. Sen eräänä tarkoituksena oli myös antaa virikkeitä eri toimintatapojen konsernijohtamisen kehittämiseksi ja toimintatapojen valinnalle. Vaikka tutkimuksen päätarkoitus on ollut ymmärryksen lisääminen tapahtuneisiin muutoksiin, on sen yhteenvetoluvuissa noussut esiin kysymyksiä vaihtoehtoisista kehitysohjelmuista. Niiden selvittäminen kokeilujen, kehittämistoiminnan ja tutkimustyön avulla voisi olla hyödyllistä tai ainakin mielenkiintoista.

### Toimintatapojen valinnan kehittäminen ja tutkimus

Tutkimuksessa todettiin useaan kertaan jonkun ongelman johtuvan kustannuslaskennan, erityisesti palvelujen järjestämisen, tilaamisen, ohjaamisen ja valvonnan sekä varsinaisen tuotannon tai hankinnan kustannusten erittelyn ongelmista. Transaktiokustannuslaskennasta on olemassa niin paljon erilaista tutkimustietoa, että sen pohjalta voitaisiin Kuntaliiton tai KULAUUS:n toimesta tai suurimpien kaupunkien yhteistyönä kehittää kustannuslaskentasuositus. Sen tavoitteena tulisi olla eri ohjausjärjestelmävaihtoehtojen kustannusvertailun selkeyttäminen.

Toinen esille noussut kehittämistarve on kaupunkien osaamisen parantaminen transaktiokustannuslaskennassa ja instituutioiden taloustieteessä. Ulkoisen laskentatoimen, jonka osaajia kaupungeissa riittää, henkilöitä voidaan kouluttaa helposti tähän tarkoitukseen. Tämä voisi auttaa eri toimintatapojen konsernijohtamista enemmän kuin nykyinen laskentatoimi.

Eri toimintatapojen kehittäminen ei voi kuitenkaan perustua pelkästään toiminnan (sisäiseen) tehokkuuteen. Tarvitaan kustannusvaikuttavuuden arviointia, joka on hyvin ongelmallista. Vaikuttavuuden arviointivälineiden ja -menetelmien kehittäminen vaatii vielä paljon myös perustutkimusta, jonka hyödyt käytännön toiminnalle voivat olla vähäisiä, kuten useat vuosikymmenien aikana toteutetut mittari- ja indikaattoriprojektit ovat osoittaneet. Tässä tutkimuksessa nousi esille kysymys käytettyjen strategiaan (tavoitteisiin) kytkettyjen BSC-mittareiden ja panos-tuotosmallin yhdistäminen eri näkökulmien yhteyksiä kuvaavien strategiakarttojen avulla. Sen osana voitaisiin selvittää

myös taloudellisuuden (tuotekustannusten, sisäisen tehokkuuden, prosessinäkökulman) vaikutuksia vaikuttavuuteen ja resurssien allokoimiseen.

Myös tuotannon tekijöiden rajoitusten vaikutus toimintatapojen hallinta- ja tuotantokustannuksiin kaipaa kuntakenttään soveltuvia lisätutkimuksia. Tässä tutkimuksessa asiaa tarkasteltiin tehtyjen yleisten tutkimusten ja talousteorian pohjalta. Kuviossa 33 esitetyt käyrät (hallinta- ja tuotantokustannukset tuotannontekijöiden rajoitusten funktiona) kulkevat eri tavoin eri toiminnoissa ja kaupungeissa ja julkisessa hallinnossa eri tavoin kuin talouselämässä. Kilpailuttamisen yhteistyön ja oman organisaation kehittämisen vaikutuksia tuotantokustannusten lisäksi myös palvelujen järjestämiskustannuksiin ja vaikuttavuuteen olisi selvitettävä nykyistä enemmän. Tällaisissa tutkimuksissa voisi selkeyttää myös ohjausjärjestelmän suorituskykykäsitettä kuntien palvelutuotannossa, mitä tässä tutkimuksessa vain sivuttiin.

### Hybridiorganisaation hallinnan kehittäminen

Tämä tutkimus voi antaa virikkeitä (tai ainakin herättää kysymyksiä) konsernijohtamisen kehittämiseksi. Paineet nykyisten strategioiden kehittämiseksi kevyemmiksi, itseohjautuviksi malleiksi, joiden perusteella ihmiset käyttäytyvät organisaatiossa johdonmukaisesti uudessa tilanteessa, kasvavat. Joku konsultti voisi kehittää strategista johtamista tähän suuntaan. Siinä yhteydessä voisi tarkastella myös strategisen ja operatiivisen johtamisen muuttuvaa suhdetta konsernin ja toimialojen johtamisessa.

Toinen kehittämistä vaativa hanke voisi tämän tutkimuksen pohjalta olla eri toimintatapojen konsernijohtamiseen soveltuvien menetelmien ja välineiden kehittäminen. Eri toimintatapoja ei ole rationaalista johtaa samalla tavalla. Normiohjatun hierarkian hallintoa voidaan keventää kaikilla hallinnon tasoilla ja konsernijohtossa keskittyä normien ja sopimustoiminnan kehittämiseen ja valvontaan. Markkinaehtoinen toiminta on jo hajautettu. Konsernijohto voisi keskittyä sen ohjauksessa kannusteiden kehittämiseen. Palvelujen järjestämisen raskas poliittinen ja hallinnollinen ohjaus tulee säilymään, mutta tilaaja-tuottajamallin mukaista tuotannon ohjausta voidaan keventää. Tuotannon ohjauksen keventäminen vaatii kehittämistyötä.

Erään tähänkin tutkimukseen liittyneen kehittämishankkeen soisi jatkuvan. Suurten kaupunkien yhteistyö ja vuorovaikutus johtamisessa näyttää tuottavan uusia innovaatioita. Tässäkin yhteistyössä on kuitenkin rajansa. Poliittinen johtaminen ja sen vaikutukset strategiseen johtamiseen on hyvin paikkakunta-, kulttuuri- ja organisaatiosidonnaista, mutta näissäkin asioissa voidaan avoimen vuorovaikutuksen avulla oppia toisten kokeiluista ja kokemuksista. Poliittisen ja ammatillisen konsernijohtoon suhteet näyttävät nousevan hybridiorganisaation muotoutumisen seurauksena uudeen polttopisteeksi.

Eräs tutkimuksen arvoinen kohde voisi kuitenkin olla hybridiorganisaation hallinnan kehittäminen toimintamallijattelun avulla ja poliittisen konsernijohtamisen asema siinä. Myös verkostomaisen toiminnan konsernijohtaminen vaatii tutkimustoimintaa kehittyäkseen. Verkostojärjestelmän laajeneminen näyttää olevan kiinni siitä, erityisesti vastuiden määrittelystä.



## Toimintamallit tuloksellisuuden ja hallinnan yhteensovittamisessa

Vaikka sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja toisaalta ihmisten ja asioiden johtamisen kytkeminen samaan tuloksellisuuteen liittyvään teoriaan olisikin ylivoimaista, siihen liittyvää kehittämistyötä olisi syytä jatkaa. Nykyisin käytettyä BSC-mallia sovelletaan mekanistisesti lähes samalla tavalla erityyppiseen toimintaan. Eri toimintojen tuloksellisuuteen liittyviä tekijöitä ei analysoida riittävästi. Panos-tuotosajattelu muodostaa julkisten palvelujen tuotannossa tuloksellisuuden arvioinnin perustan, jos sitä täydennetään autonomisella ja yhteistyöhön perustuvalla sopeutumisella, mutta jo palvelujen vaikuttavuuden arviointi ja sen yhteydet sisäiseen tehokkuuteen vaatii selvitystyötä.

Vielä vaikeampaa on ihmisten ja asioiden johtamisen kytkeminen tuloksellisuuteen. Eri toiminnoissa tarvitaan erilaisia kannustimia, osaamista ja uusiutumiskykyä. Myös organisaatiot, poliittinen ohjaus, kontrolli ja sopimusohjaus vaihtelevat toimintoittain. BSC-mallien pohjalta voisi kehittää eri toimintatapojen konsernijohtamiseen soveltuvia malleja, jossa yhdistetään resursseihin, tuotantoprosessien valintaan ja palvelujen vaikuttavuuteen liittyviä elementtejä asioiden ja ihmisten konsernitaseeseen johtamiseen kuvion 38 pohjalta. Voisiko taloustieteen, hallintotieteen ja psykologian kiinteämpi yhteistyö olla hedelmällistä tai ainakin nykyistä kiinteämpää?

### Lopuksi

Tämä tutkimus käsitteli vuosia 1993–2006, joita voidaan pitää hybridioorganisaation ja konsernijohtamisen muutosten kannalta merkittävänä. Kun tätä raporttia viimeisteltessä (v. 2010) katsoo viime vuosien muutoksia voi todeta, että kehitys on jatkunut pääosin raportissa esitettyjen linjojen mukaisesti. Hybridisaatio on jopa voimistunut. Palvelujen hankkiminen markkinoilta on jatkunut uudesta lamasta huolimatta ja vaikka näennäismarkkinoita ei ole merkittävästi kehitettykään. Kaupunkien palvelutuotanto jatkuu myös kilpailluilla markkinoilla ja siellä toimivia yksiköitä on yhtiöitetty. Erilaiset yhteistyömuotoiset toimintatavat ovat kehittyneet, vaikka verkostomainen palvelutuotanto on edelleen vähäistä. Hierarkia on säilynyt edelleen konsernimaisena, vaikka paineet erityisesti palvelujen järjestäjien konserniohjauksen tiukentamiseen ovat lisääntyneet. Konsernirakenne on siis edelleen vahvistunut.

Sen sijaan konsernijohtamisen menetelmien ja välineiden muutokset ovat viime vuosina olleet myös toisensuuntaisia. Strategisen johtamisen osuus erityisesti palvelujen järjestämisessä on vähentynyt. On palattu osittain operatiivisempiin menetelmiin, esimerkiksi ohjelmiin, talouden kiristyessä. Myös BSC:n asema tavoitteiden asettelun ja niiden toteutumisen arvioinnin välineenä on heikentynyt. Nämä molemmat trendit näkyivät jo haastatteluissa vuoden 2007 alussa. Sen sijaan strategioihin pohjautuvan palvelutuotannon konsernijohtamisen ydin, toimintaympäristön muutoksiin reagoivat organisaatiot, vaikuttavuustavoitteiden keskeisyys, tuloksellisuus- ja konsernijohtamiskäsitteiden tasapaino sekä vuorovaikutteiset tavoitteiden asettamis- ja arviointiprosessit ovat säilyneet. Rakenteet ja kulttuurit muuttuvat hitaammin ja johtamismenetelmiin ja -välineisiin sisältyy aina myös muoti-ilmiöitä, joissa uudelleenjärjestellään tai kehitellään johtamisen peruselementtejä.



# Lähteet

- Aberbach J D, Putnam R D & Rockman B A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Massachusetts.
- Alasuutari P (1994). *Laadullinen tutkimus. Osuuskunta Vastapaino*. Tampere.
- Alchian A & Demsetz (1972). Production, Information, Costs and Economic Organization. *American Economic Review*. Dec/1972. 777–792.
- Alvesson M & Sköldböck K (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur.
- Ansoff I (1994). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Kustannusyhtiö Otava. Keuruu 1984.
- Anttila P (2000). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta: Taito-, taide- ja muotoilualan tutkimuksen työvälineet 3. painos*. Gummerus. Jyväskylä.
- Anttiroiko A-V & Rönkkö P (1994). *Kunnallinen palvelutuotanto. Postiwellfare yhteiskunta, julkinen kilpailu ja responsiivinen kunnallinen palvelu*. Teoksessa Anttiroiko (toim.): *Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede*. KT-tietokeskus. Tampere.
- Aucoin P (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 3:2 (115–137).
- Bailey S J (1999). *Local Government Economics. Principles and Practise*. MacMillan Press Ltd. London.
- Barnard C (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge MA.
- Bradach J L (1987). Using the Plural Form in the Management of the Restaurant Chain. *Administrative Science Quarterly*, 42, 276–303.
- Bradach J L & Eccles R G (1989). Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97–118.
- Coase R H (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4 (1937). *Dictionary of Economics*. Collins London and Glasgow 1988.
- Coase R H (1993). The Nature of the Firm. Teoksessa *The Nature of the Firm* 18 - 33. Toim. Oliver E. Williamson & Sidney G. Winter. Oxford University Press. Oxford.
- Domberger S (1998). *The Contracting Organization*. Oxford University Press. New York.
- Donaldson L (1987). Strategy and structural adjustment to regain fit and performance: in defence of contingency theory. *Journal of Management studies* vol. 24, 1–24.
- Dierickx I & Cool K (1989). Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advance. *Management Science* vol. 35, pp 1504–1511.

- Drucker P F (2002). Druckerin parhaat. Valittuja kirjoituksia Perter F. Druckerin teoksista. Englanninkielinen alkuteos: *The Essential Drucker*. WSOY. Helsinki.
- Drucker P F (1967). *Managing for Results*. Pan Books. London.
- Drucker P F (1969). (alkuperäinen 1954). *Käytännön liikkeenjohto*. Helsinki.
- Dyer J & Singh H (1998). *The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage*. *Academy of Management Review* vol. 23, n:o 4, 660–679.
- Easton G & Arango L (1994). *Market Exchange, Social Structure and Time*. *European Journal of Marketing* 28.
- Efektia Oy (2004). *Tilaa- ja tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa*. Efektia Oy. Helsinki.
- Eskola J & Suoranta J (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Osuuskuunta Vastapaino. Tampere.
- Etzioni A (1973) (alkuperäinen 1964). *Nykyajan organisaatiot*. Tammi. Helsinki.
- Etzioni A (1968). *The Active Society*. New York.
- Fayol H (1949). *General and Industrial Management*. Sir Isaac Pitman & Sons. London.
- Fenton E M & Pettigrew A M (2000). *The Role of Social Mechanism in a Emerging Network: The Case of the Pharmaceutical in Coopers & Lybrand Europe*. In Pettigrew & Fenton eds. *The Innovating Organization*. Sage Publications Ltd. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Floyd S & Lane P (2000). *Strategizing Throughout the Organization: Managing Role Conflict in Strategic Renewal*. *Academy of Management* vol. 25.
- Freeman J (1999). *Efficiency and Rationality in Organizations*. *Administrative Science Quarterly* 44, 163–175.
- Gadamer H-G (1979). *Truth and Method*. Sheed and Ward. London.
- Goold M & Campbell T D (1979). *Quasi-experimental design. Design & analysis for field settings*. Rand - McNally. Chicago.
- Goold M & Campbell A (1987). *Strategies and Styles*. Basil Blackwell Ltd. Oxford.
- Grabher G (1993). *Rediscovering the social in the economics of interim relations*. In G. Grabher (ed.). *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge.
- Granovetter M (1999). *Coase Encounter and Formal Models: Taking Gibbons Seriously*. *Administrative Science Quarterly* 44, 158–162.
- Grossman S J & Hart O D (1986). *The costs and benefits of ownership. A theory of vertical and lateral integration*. *Journal of Political Economy*, 94: 691–719.
- Grönfors M (1982). *Kvalitatiiviset kenttätutkimukset*. WSOY. Juva.
- Gulick L (1937). *Notes on the Theory of Organization*. *Teoksessa Papers on the Science of Administration*, 3–45. Toim. L. Gulick & L. Urwick. Institute of Public Administration. New York.
- Hallituksen esitys (He 214) eduskunnalle valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Valtiopäivät 1991.
- Hannus A & Hallberg P (1993). *Kunnallislaki, 6. korjattu painos*. Suomen lakimiesliiton julkaisuja N:o 176. Juva.

- Harisalo R, Rajala T & Ståhlberg K (1992). *Kunnallispolitiikka*. Vapokustannus. Helsinki.
- Harjula H & Prättälä K (1995). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Haveri A (1994). On adaptive and strategic behavior of local level communities – The perspective of specialization and co-operation. Tampere.
- Haveri A (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hayek F (1945). The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 35: 519–530.
- Heide J B & John G (1992). Do Norms Matter in Marketing Relationships? *Journal of Marketing*, 56, 32–44.
- Heide J B (1994). Interorganizational Governance in Marketing Channels. *Journal of Marketing*, 58, 71–85.
- Helin H ja Valkama P (1995). Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Kuntien palvelutuotannon kustannukset 1. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995: 12. Helsinki.
- Higgins J & Vinze J (1989). *Strategic Mangement*. Fourth Edition. New York.
- Hiironniemi S (2009). *Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa*. Suomen Printman Oy. Helsinki.
- Hirsjärvi S & Hurme H (2006). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hirsjärvi S, Remes P & Sajavaara P (2006). *Tutki ja kirjoita*. Kustannusyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hirvonen A, Niskakangas H & Steiner M-L (2003). *Corporate governance. Hyvä omistaja-ohjaus ja hallitustyöskentely*. WSOY. Helsinki.
- Hyyryläinen E (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2000.
- Hyyryläinen E (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. *Tutkimuksia* 256. *Hallintotiede* 31. Vaasa.
- Håkanson H & Johanson J (1993). The networks as a governance structure. Interfirm cooperation beyond markets and hierarchies. In G. Grabher (ed.). *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London Routledge.
- Ihalainen P (1996). *Tamperestroikasta tiltuun. Tutkimus Tampereen hallinnonuudistuksesta*. Tampereen kaupunki. Tampere.
- Ilmonen K & Jokinen K (2002). *Luottamus modernissa maailmassa*. SoPhi, Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Ingraham P W (1997). Play it Again Sam: It's still not right: Searching for the Right Notes in *Administrative Review* 57: 4 (325–331).
- Itami H (1987). *Mobilizing Invisible Assets*. Cambridge/London.
- Janson J-M (1990). *Politiikan teoria*. 4. uudistettu painos. Painokaari Oy. Helsinki.
- Jarillo J C (1993). *Strategic Networks. Creating the borderless organization*. Butterworth - Heinemann. Oxford.

- Johanson J-E (2002). Strategiaetsinnässä. Kuntien tytäryhteisöjen omistajaohjaus – tapaus Helsinki. *Hallinnon tutkimus* 21 (3), 51–70.
- Johanson J-E (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavara- ja suhdokeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon tutkimus* 27 (1), 1–17.
- Johnson G (1987). *Strategic Change and the Management Process*. Basil Blackwell Ltd. Oxford.
- Johnson H T & Kaplan R S (1987). *Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting*. Harvard Business School Press. Boston.
- Jones C, Hesterley W S & Borgotti S P (1997). A General Theory of Network Governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review* 22, 911–945.
- Kalela J (2000). *Historian tutkimus ja historia*. Gaudeamus Kirja. Tammerpaino OY. Tampere.
- Kallio O (1995). Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. *Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol 457*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kallio O, Martikainen J-P, Meklin P, Rajala T & Tammi J (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. *Kunnallistutkimuksia*. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Kaplan R S & Norton D P (1996a). *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press. Boston.
- Kaplan R S & Norton D P (1996b). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*. January – February s. 75–85.
- Kaplan R S & Norton D P (1997). Why does business need a balanced scorecard? *Journal of Cost Management*. May – June s. 5–10.
- Kaplan R S & Norton D P (2002). Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. *Kauppakaari*. Gummerus. Jyväskylä.
- Karila A (1998). *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kivistö A (2003). Tulosohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C. Oppimateriaalit Nro 5. Tampere.
- Komiteamietintö (1923: 15). *Kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamisesta*. Helsinki.
- Kortteinen M (1992). *Kunnan kenttä. Suomalainen palkkatyö kulttuurisena muotona*. Hanki ja jää Oy. Hämeenlinna.
- Kähkönen L (2000). Näennäismarkkinoiden toimivuus kuntien tukipalveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* vol. 28, n:o 1, 61–70.
- Kähkönen L (2002). Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2002.
- Kähkönen L (2007a). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1277. Tampere.
- Kähkönen L (2007b). Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets. *Kommunal Ekonomi och Politik* 2007.
- Lainema M (1996). *Konsernin johtaminen. Miten konsernijohto voi lisätä yksikköjensä arvoa?* Porvoo.
- Laitinen E K (1998). *Yritystoiminnan uudet mittarit*. Gummerus Oy. Jyväskylä.

- Lawrence P R & Lorsch J W (1967). *Organization and Environment*. Harvard University, Boston.
- Le Grand & Barlett (toim.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. MacMillan Press LTD, Hong Kong.
- Lindblom C E (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York.
- Linnapuomi P (1990). *Kuntastrategiatyökirja*. Suomen kaupunkiliitto, Helsinki.
- Lukka K & Kasanen E (1993). Yleistettävyyden ongelma liiketaloustieteessä. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, 41 (4 - 1993), 348–381.
- Lumijärvi I (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuuden arviointi*.
- Lundqvist L (1987). *Implementation Steering. An Actor-structure Approach*. Lund Political Studies 54. Student litteratur, Lund.
- Lähdesmäki K (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia No 113. Vaasa.
- Maanonen M (2007). *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tutkimus teknisen ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista*. Acta Universitatis Tamperensis 620. Tampere.
- Malone T W & Crowston K (1994). *The Interdisciplinary Study of Coordination*. *Computing Surveys*, 26, 87–119.
- Mannermaa M (1991). *Evolutionaarinen tulevaisuuden tutkimus*. Acta futura fennica 2. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Manninen H (1992). *Tulosjohtaminen kunnassa. Lisenssiaattityö*. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Rovaniemi.
- Mariotti S & Carnaca G C (1986). *The Evolution of Transaction Governance in the Textile-Clothing Industry*. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 7, 351–374.
- Martikainen J-P & Meklin P (2003). *Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli*. Oulun kaupunkisuunnittelu, Sarja B41. Oulu.
- Masten S E (1988). *A Legal Basis of the Firm*. *Journal of Law, Economics and Organization* 4, 181–198.
- Meklin P (2002). *Valtiontalouden perusteet*. 4. uudistettu painos. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Meklin P (2006). *Tehokkuutta etsimässä. Hierarkioiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä*. Tampere University Press, Tampere.
- Meklin P (2008). *Muuttuiko mikään? Tuloksellisuuskäsitteiden monitulkinnallisuus julkishallinnon ohjeissa ja suosituksissa 1980-luvulta nykypäivään*.
- Meklin P & Martikainen J-P (2003). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita*. Acta nro 153, Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Meklin P & Näsi S (1994). *Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa*. *Hallinnon tutkimus* 4, 231–243.
- Miles M B & Huberman A M (1994). *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook (Second Edition ed.)*. Sage Publications, Thousand Oaks.

- Mintzberg H (1987). The Strategy Concept I. Five Ps for Strategy. *California Management Review* 30 (1).
- Mintzberg H (1989). *Minzberg on Management. Inside our strange World of Organizations.* The Free Press. New York.
- Mintzberg H (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning.* The Free Press. New York.
- Mintzberg H (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning - Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners.* The Free Press. New York.
- Mitronen L (2002). *Hybridiorganisaation johtaminen. Tapaustutkimus kaupan verkostoorganisaatiosta.*
- Mäenpää O (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus.* Helsinki.
- Mäkelä K (1990). *Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä (toim.): Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta.* Gaudeamus. Helsinki.
- Määttä J (2009). *Palvelutuotantojärjestelmien konsernijohtamisen muutoksista suurehkoissa kaupungeissa. Tampereen kaupunki.* Tampere.
- Määttä S & Ojala T (2000). *Tasapainoisen onnistumisen haaste. Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS ja Valtiovarainministeriö. Oy Edita Ab.* Helsinki.
- Möttönen S (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto.* Helsinki.
- Möttönen S (2001). *Virastosta tuli palvelukeskus. PS-kustannus.* Juva.
- Möttönen S & Niemelä J (2005). *Kunta ja kolmas sektori – yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus.* Keuruu.
- Naschold F (1995). *The Modernization of the Public Sector in Europe. A Competitive Perspective on Scandinavian Experience.* Työministeriö. Helsinki.
- Naschold F & Daley G (1999). *The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two. International Public Management Journal* 2:1, 52–67.
- Niskanen W A Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Aldine & Atherton. Chicago.
- Nonaka I & Takeuchi H (1995). *The Knowledge Creating Company.* Oxford.
- Näsi S & Keurulainen J (1999). *Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallisan alan kehittämistäitiön julkaisu nro 20.* Vammala.
- Olve N-G, Roy J & Wetter M (1998). *Balanced Scorecard - yrityksen strateginen ohjausmenetelmä.* WSOY. Porvoo.
- Ouchi W G (1978). *The Transmission of Control Through Organizational Hierarchy. Academy of Management Journal*, 21, 173–192.
- Ouchi W G (1980). *Markets, Bureaucracies and Clans. Administrative Science Quarterly*, 25 (March).
- Pekonen K (1995). *Kohti hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Hallinnon kehittämiskeskus.* Helsinki.
- Pettigrew A (1987). *Introduction: Researching Strategic Chance. Teoksessa Pettigrew (toim.) The Management of Strategic Chance s. 1–13.* Basil Blackwell. Oxford.

- Pfeffer J & Salancik G R (1978). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Haper & Row. New York.
- Pirttilä I (1979). *Johdatusta yhteiskuntatieteiden metodologiaan*. Gaudeamus. Vaasa.
- Pohjola M & Koponen A (2008). Näennäismarkkinoiden toimivuuden edellytykset - välittäjätoiminnot markkinalähtöisen toiminnan ytimessä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2008, 150–170.
- Pollitt C (1993). *Managerialism and the Public Services. Cuts or cultural change in the 1990s?* Blackwell Business. Oxford.
- Pollitt C (1993). *Managerialism and the Public Services. Cuts or cultural change in the 1990s?* 2. edition. Blackwell Business. Oxford.
- Porter M (1985). *Competitive Advantage*. New York.
- Porter M (1989). *Competitive Advantage of Nations*. New York
- Powell W W (1987). Hybrid Organizations Arrangement: New Form or Transitional Development? *California Management Review*, 30 Fall 1987.
- Powell W W (1991). Neither Market nor Hierarchy: networks forms of organization. *Teoksessa Markets, Hierarchies & Networks: the Coordination of Social Life*, 265–276. Toim. Grahame Thomson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic & Jeremy Michell. Sage Publications. London etc.
- Prahalad C K & Hamel G. Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, May – June 1990, pp 79–91.
- Quinn J (1980). *Strategies for Change: Logical incrementalism*. Homewood.
- Quinn R E & Rohrbaugh J (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria. Towards a Competing Values Approach to Organisational Analysis. *Management Science*, 29 (N:o 3), 363–377.
- Rajala T, Tammi J & Meklin P (2008). Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. *Kunnallisan alan kehittämissäätö*. Pole-Kuntatieto Oy.
- Rannisto P-H (2005). *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere.
- Rindfleisch A & Heide J B (1997). Transaction cost analysis: Past, Present and Future Applications. *Journal of Marketing* 61 (4), 30–54.
- Rosen H S (1995). *Public Finance*. Chicago. Irwin.
- Rumfelt R P (1986). *Strategy, Structure and Economic Performance*. Harvard Business School Press. Boston.
- Salminen A (1995). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*, 2. painos. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Salminen A (1998). *Teoksessa: Julkisojohtaminen*, 6–17. Sanomalehtiyliopisto 1998. Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu 1998. Vaasa.
- Salminen A, Hyyryläinen E, Lähteenmäki K & Viinamäki O-P (2000). *Striving for New Governance? On the Premises of the Contractual Governance in Finnish Higher Education and Road Management*. Seminaariesitelmä European Group of Public Management. Glasgow 30.8.–2.9.2000.



- Saltman R & von Otter C (1992). *Planned markets and Public Competition. Strategic Reform in Northern European Health System. State of Health Series.* Open University Press. Great Britain.
- Santalainen T & Huttunen P (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Weilin+Göös.* Jyväskylä.
- Scott W R (1992). *Organizations: Rational, Natural and Open System.* Englewood Cliffs. Prentice Hall International. New Jersey.
- Sherman H & Schultz R (1998). *Creating Business Innovation Through Complexity.* Perseus Books Reading. Massachusetts.
- Simmons R (1995). *Levels of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal.* Harvard Business School Press. Boston.
- Simon H A (1979) (alkuperäinen 1947). *Päätöksenteko ja hallinto.* Weilin & Göös. Espoo.
- Sinisalmi M (1999). *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö (2006). *Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.*
- Sotarauta M (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura.* Jyväskylä.
- Stenvall J & Airaksinen J (2009). *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Steiss A (1985). *Strategic Management and Organizational Decision Making.* Lexington Books.
- Stoker G (1991). *The Politics of local Government.* Basingstoke. MacMillan.
- Ståhlberg K (1975). *Teori och praxis i kommunal planering.* Åbo Akademi.
- Suomen Kuntaliitto (2001). *Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen.* Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto (2003). *Kuntien palvelutuotanto uudistettava hallitusti: Palvelujen osto yksityisiltä lisääntyy kunnissa. Taustamuistio (<http://www.kunnat.net>).*
- Tammi J (2006). *Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä.* Acta Universitatis Tamperensis 1152. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Taylor F W (1964, alkuperäinen 1911). *The Principles of Scientific Management.* Teoksessa: *Scientific Management.* Harper & Row Ltd. London.
- Temmes M (1998). *Finland and New Public Management International Review of Administrative Sciences 64:3, 441–456.*
- Temmes M (1994). *Hallinto puntarissa. Hallinnonuudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset.* Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Temmes M & Kiviniemi M (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995.* Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto/yleisen valtio-opin laitos. Oy Edita Ab. Helsinki.
- Thomson A & Stickland A J (1983). *Strategic Management Concepts and Cases.* Homewood. Boston.
- Thorelli H B (1986). *Networks: Between Markets and Hierarchies.* Strategic Management Journal 7, 37–51.



- Tiili M (2004). Strateginen johtaminen valtioneuvostotason prosessissa. *Hallinnon Tutkimus* 2/2004. Helsinki.
- Toivanen J (2001). Balanced Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa. *Acta Universitatis Lappeenrantaensis* 108. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Torppa P ja Wallin J (1996). Toimintolaskenta kehittämisen apuna. Oy Edita Ab. Valtiokonttori Helsinki.
- Turney P B B (1994). Toimintolaskenta. Toimintolaskennan käänntekeivät suorituksen. Avain tuottavampaan toimintaan. Tietosanomat Oy. Juva.
- Vakkuri J & Meklin P (1998). Tulomittaus ja vastiketta rahalle -ajattelutapa – näkökulma mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin. *Hallinnon tutkimus* 2/1998. Helsinki.
- Valkama P (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. *Acta Universitatis Tamperensis* 1039. Tampere.
- Valkama P, Marja-aho M & Siitonen P (2004). Kaupunginosan palvelujen järjestämisen vaihtoehtot. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä – esimerkkinä Vuores.
- Valtiovarainministeriö (1993). Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.
- Vartola J (1979). Valtonhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. *Tutkimus julkishallinnon kriiseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa.* *Acta Universitatis Tamperensis*. Tampere.
- Vartola J (2005). Näkökulmia byrokratiaan. 2. painos. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Walsh K, Deakin N, Smith P, Spurgeon P & Thoma N (1997). *Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care and Other Local Government Services.* Oxford University Press. Oxford.
- Whittington R (1993). *What is Strategy – and Does It Matter.* Routledge Series in Analytical Management. Routledge.
- Williamson O E (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust implications. A Study of Internal Organization.* The Free Press. New York.
- Williamson O E (1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature* XIX (December).
- Williamson O E (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting.* The Free Press. New York.
- Williamson O E (1986). *Economic Organization.* New York University Press. New York.
- Williamson O E (1991). *Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives.* *Administrative Science Quarterly*.
- Williamson O E (1996). *The Mechanisms of Governance.* Oxford University Press. New York and Oxford.
- Williamson O E (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of economic literature*. Vol 38, no 3 (595–613).
- Williamson O E (2003). Examining Economic Organization Through the Lens of Contract. *Industrial and Corporate Change* (4). August 2003, 917–942.
- Williamson O E & Ouchi W G (1981). The Markets and Hierarchies Program of Research: Origins, Implications, Prospects. In W. F. Joyce & A. H. Van den Ven (Eds), *Perspectives on*

Organization Design and Behaviour (pp 347–370). John Wiley & Sons Inc. New York.

Virtanen T (1994). Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa. Sosiaalisen järjestyksen muodostuminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus. Esimerkkinä tulosjohtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

VM (2002). Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtioneuvoston ohjelmajohtamisen simulointihankkeen raportti 15.10.2002. Sarjassa Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Käytetyt kaupunkien asiakirjalähteet on esitetty liitteessä 3.

## Liite 1. Haastatteluteemat ja -kysymykset

### 1. Palvelutuotanto-organisaatioiden muutokset

Miksi hierarkkisesti järjestetyssä palvelutuotannossa on tapahtunut viime vuosiin saakka vain vähän muutoksia 1990-luvun alkupuolen hallintouudistusten jälkeen ja miksi markkinasuuntautunut tuotanto on yleistynyt laman jälkeisenä aikana ja erityisesti viime vuosina?

(Hierarkkisesti järjestetyllä palvelutuotannolla tarkoitetaan perinteistä lautakuntien ja virastojen/laitosten alaista tuotantotoimintaa. Markkinasuuntautuneella palvelutuotannolla puolestaan tarkoitetaan markkinamaisesti järjestettyä tuotantoa, jonka pelisäännöt kaupunki itse luo, esimerkiksi liikelaitokset ja tilaaja-tuottajamalli. Se eroaa markkinaehtoisesta toiminnasta, jossa toimivat markkinat ja niitä koskeva lainsäädäntö ohjaa toimintaa, esimerkiksi ostopalvelut.)

Mahdollisia täydentäviä lisäkysymyksiä (joita ei lähetetty etukäteen haastateltaville):

1. Miksi markkinaehtoinen palvelutuotanto on yleistynyt vain vähän?
2. Mitkä ovat olleet muutosten tärkeimmät ulkoiset ja sisäiset syyt ja mikä on ollut niiden suhde?
3. Mikä on ollut kaupungin johdon ja johtamisen osuus muutoksissa?

Haastattelun pohjana käytetty merkittävin asiakirja-aineisto, esimerkkinä Oulu:

- Oulun kaupungin tavoiteorganisaatio (kh 30.6.1992) sekä Kaupunginhallituksen ja keskusviraston johtosäännöt (kv 16.8.1993)  
→ Itsenäisemmät hallintokunnat (ja toimialajohtajat)
- Ydinkunta-palvelukuntamalli kv 29.6.1998 (sisältyy talouden tasapainotusohjelmaan)  
→ Oululainen tilaaja-tuottajamalli
- YPK-mallin toimeenpanopäätöksiä
- Oulun aterian liikelaitostaminen, kv 25.11.1998
- teknisen keskuksen organisaatio (ns. nettoyksikkövaihe, kv 28.12.1998)
- seudullinen yrityspalvelukeskus (kv 28.11.1999)
- YPK-pilotointi lasten päivähoidossa (kv 24.2.2000)
- sosiaali- ja terveystoimen siirtyminen tilaaja-tuottajajärjestelmään (kv 23.5.2005, johtosääntö ja uusi organisaatio voimaan 1.1.2007)

### 2.1 Kaupunkien johtaminen

Miten kaupunkien keskushallinnon toimesta tapahtuva johtaminen on muuttunut mielestänne laman jälkeisenä aikana ja mitkä ovat muutosten keskeiset syyt?

(Keskushallinnolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaupunginhallitusta, kaupunginjohtoa ja niitä avustavaa esikuntaa)

Mahdollisia täydentäviä lisäkysymyksiä

1. Miten kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien ja heidän esikun-

tansa ”rooli” on muuttunut ja miten markkinasuuntautuneen toiminnan yleistyminen on vaikuttanut muutokseen?

2. Mistä alkaen voidaan puhua konsernijohtamisesta ja mitkä syyt vaikuttivat sen yleistymiseen?

Asiakirja-aineistoa:

- Toimialajohtajat (valtuustoryhmien sopimus) ja keskusviraston organisaatio (kv 16.8.1993)
- ohjauksen vähentäminen ja johdon avustaminen
- Oulun kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä – askel avoimempaan Ouluun (kv 6.2.1995)
- Oulun kaupungin ylimmän johdon organisointi (kv 13.12.1999)
- YPK-mallin mukainen johtajien vastuualuejako (kv 28.6.1999 ja kv 19.11.2001) ja toimialajohtajajärjestelmästä luopuminen
- Kilpailuttamisen (kh 13.4.1999), sopimusohjauksen (kv 22.11.1999) sekä tuotteistamisen ja kustannuslaskennan (kh 10.6.2002) kehittämispäätökset
- Teknisten tuotantoyksiköitten liikelaitostamisen sopeutumisaika (3 vuotta), kilpailuttamista vain lisääntyviin palveluihin (kv 25.6.2001) ja sopeutumisaikan jatko v. 2006 loppuun (kv 22.9.2003)
- Keskushallinnon uudistaminen YPK-mallin mukaiseksi kaupunkikonsernin strategiseen johtamiseen keskittyväksi organisaatioksi (kh 28.2.2005)
- Kaupunginjohtajien YPK-mallin mukainen työnjako (kh 6.6.2005)

## 2.2 Strateginen johtaminen ja toiminnallinen konserni

Miksi strategisesta johtamisesta on tullut kaupungissanne merkittävä keskushallinnon käyttämä johtamismenetelmä ja miten se mielestänne soveltuu ”toiminnallisen kuntakonsernin” johtamiseen?

(Toiminnallisella kuntakonsernilla tarkoitetaan konsernimaista rakennetta, jossa lauta- ja johtokuntien alaisilla palvelujen järjestäjillä ja tuottajilla on laaja itsenäisyys suhteessa keskushallintoon, ja erillisiä oikeudellisia yksiköitä esimerkiksi yhtiöt.)

Mahdolliset täydentävät lisäkysymykset:

1. Mitkä olivat tärkeimmät tekijät strategisen johtamisen kehittämisessä nykyisenkaltaiseksi johtamismenetelmäksi kaupungissanne?
2. Miten talouden ja hallinnon osuus (ja muut johtamiskäsitteet) johtamisessa on muuttunut? (Asiaa kysyttiin joissain haastattelussa myös teeman 2.1 kohdalla.)
3. Mitkä ovat nyt tärkeimmät strategisen johtamisen käyttöä konsernijohtamisessa edistävät tekijät?
4. Miten strateginen johtaminen, markkinasuuntautuneet toiminnat ja konsernirakenne vaikuttavat poliittiseen ja ammattijohtamiseen?

Asiakirja-aineistoa:

- Kirjallisena asiakirja-aineistona tutkimuksessa käytetään:

- kaupunkien kokonaisstrategioita ja hallintokuntien strategioita sellaisina, kun ne ilmenevät budjeteissa sekä niiden tavoitteita ja mittareita,
- kuvausta osastrategioista ja strategioitten laatimista ja toimeenpanoa koskevia suunnitelmia ja päätöksiä.
- Toisena aineistona on toiminnallisen konsernin strategista johtamista koskevat asiakirjat
- esimerkiksi keskushallinnon uudistuksen tavoitteet (kh 28.2.2005)

### 3.1 Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon (järjestelmien) strateginen johtaminen

Miksi strategisesta johtamisesta on tullut merkittävä keskushallinnon käyttämä (varsinaisen) palvelutuotannon johtamismenetelmä ja soveltuuko se sekä hierarkkisen että markkinasuuntautuneen palvelutuotannon konsernijohtamisen menetelmäksi?

(Markkinaehtoinen tuotanto esimerkiksi ostopalvelut ja yhtiöiden sisäinen tuotantotoiminta eivät kuulu tähän.)

Mahdollisia täydentäviä lisäkysymyksiä:

1. Onko hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden tuotanto-organisaatioiden eriytyminen johtanut myös niiden erilaiseen konsernijohtamiseen ja soveltuuko strateginen johtaminen molempiin?
2. Mitkä ovat hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen konsernijohtamisen merkittävimmät erot?
3. Onko näennäismarkkinoita kehitettävissä myös kuntien palvelutuotantoon soveltuviksi ja jääkö markkinasuuntautunut palvelutuotanto vain väli vaiheeksi?

Asiakirja-aineistoa:

- Kaupunkien palvelu-, omistaja- ja liiketoimintastrategiat
  - Oulun palvelustrategia
  - Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset (kv 1.12.2003)
- Hallintokuntien strategiat ja niiden tuotantoa koskevat sitovat tavoitteet
- Kaupunkien tilaaja-, omistaja- ja konserniohjausta koskevia päätöksiä. Oulussa ne liittyvät lähinnä YPK-mallin toimeenpanoa koskeviin päätöksiin, kuten
  - kilpailuttamisen menettelytavat (kh 13.4.1999)
  - päiväkotien tukipalvelujen kilpailuttaminen (palvelujaosto 5.9.2000)
  - katu- ja viheralueiden (puolet) kilpailuttaminen (kv 28.5.2001)
  - Heikkilänkankaan päiväkodin kilpailuttaminen (kv 20.1.2003)
  - Kaakkurin alueen tukipalvelujen kilpailuttaminen (kv 13.10.2003)

### 3.2 Tuotannon strategisen johtamisen ominaispiirteet

Mitkä strategisen johtamisen ominaisuudet edistävät sen käyttöä hierarkkisen ja/tai markkinasuuntautuneen palvelutuotannon ohjauksessa ja mitkä ovat ongelmia?

(Tähän haastatteluteemaan ei liity asiakirja-aineistoa. Haastateltavilta kysytään heidän henkilökohtaisia näkemyksiään, joita analysoidaan tutkimustiedon pohjalta.)

(Tämä teema muuttui haastattelujen aikana edellisen teeman lisäkysymykseksi 4.)

Haastatteluun liittyneitä täydentäviä lisäkysymyksiä

Kysymys 1:

Mitkä ovat mielestänne tällä valtuustokaudella tehtyjen toimintamalli- ja johtamisjärjestelmäpäätösten vaikutukset lähitulevaisuudessa ja mihin suuntaan kaupungin johtaminen ja erityisesti palvelutuotannon strateginen johtaminen on muuttumassa?

Kysymys 2:

Ovatko haastatteluteemojen taustalla olleet muutokset markkinasuuntautuneen palvelutuotannon yleistyminen, strategisen johtamisen kehittyminen ja hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen johtamisen eriytymispyrkimys olleet oleellisia keskushallinnon toimesta harjoitetun palvelutuotannon ohjauksen kannalta? Olivatko haastatteluteemat liian johdattelevia? Mitä muuta haluaisitte vielä sanoa?

## Liite 2. Haastatellut henkilöt

### Jyväskylä

Markku Andersson	kaupunginjohtaja
Pekka Kettunen	kaupunginjohtaja
Timo Koivisto	apulaiskaupunginjohtaja
Veijo Koskinen	kaupunginhallituksen puheenjohtaja
Sakari Möttönen	kehitysjohtaja

### Oulu

Esa Katajamäki	talous- ja strategiajohtaja
Kari Nenonen	kaupunginjohtaja
Matti Pennanen	apulaiskaupunginjohtaja
Matti Pikkarainen	ent. kaupunginhallituksen puheenjohtaja

### Tampere

Kari Hakari	strategiajohtaja
Esa Kotilahti	apulaiskaupunginjohtaja
Timo P. Nieminen	kaupunginhallituksen puheenjohtaja
Jarmo Rantanen	kaupunginjohtaja

### Turku

Armas Lahoniitty	ent. kaupunginjohtaja
Jouko K. Lehmusto	kansliapäällikkö
Aleksi Randell	kaupunginhallituksen puheenjohtaja
Jarkko Virtanen	apulaiskaupunginjohtaja

## Liite 3. Tutkimuksessa käytetty keskeinen asiakirja-aineisto kaupungeittain

### Jyväskylä

1. Hallinnonuudistus 1.1.1993 alkaen (kv 21.9.1992)
2. Keskushallinnon johtosääntö (kv 14.12.1992)
3. Strateginen kuntasuunnitelma (kv 19.9.1994)
4. Keskushallinnon ja teknisen palvelukeskuksen organisaatio-  
selvitys (kh 14.10.1994)
5. Vapaa-aikatoimen organisaatioselvitys (kh 2.12.1994)
6. Sosiaali- ja terveystoimen organisaatioselvitys (kv 105/95)
7. Keskushallinnon johtosääntö (kv 21.8.1995)
8. Jyväskylän visio ja strategiat vuoteen 2005 (kv 14.10.1996)
9. Jyväskylän kaupungin hyvinvointiohjelma (kv 19.12.1999)
10. Kaupungin liiketoiminnan omistajapolitiikan linjaukset (kv 23.1.2001)
11. Osaavaan Jyväskylään (kv 30.8.2002)
12. Jyväskylän seudun verkostokaupunki (kv 25.8.2003)
13. Hallinnonuudistuksen periaatteet (kv 8.12.2003)
14. Kaupunginhallituksen johtosääntö (kv 21.6.2004)
15. Hallinnonuudistukseen liittyvien sääntöjen muutokset (kv 13.12.2004)
16. Konserniohje (kh 6.6.2005)
17. Talouden tasapainottamisen polku (kh 2005)
18. Kaupungin liiketoiminnan omistajapolitiittiset linjaukset (kv 23.1.2006)
19. Jyväskylän kaupunkistrategia 2007 (kv 27.11.2006)

### Oulu

1. Oulun kaupungin tavoiteorganisaatio (kh 30.6.1992)
2. Kaupunginhallituksen ja keskusviraston johtosäännöt (kv 16.8.1993)
3. Oulun kaupungin visio 2010 (kv 7.11.1994)
4. Oulun kaupungin strategia 1995 – 1996 (kv 1995)
5. Oulun kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä (kv 6.2.1995)
6. Oulun kaupungin hallintosääntö (kv 5.9.1995)
7. Oulun kaupungin talouden tasapainotusohjelma  
(ydinkunta-palvelukuntamalli) (kv 29.6.1998)
8. Oulun Aterian liikelaitostaminen (kv 25.11.1998)
9. Teknisen keskuksen organisaation kehittäminen (kv 12.5.1999)
10. Oulun kaupungin ylimmän johdon organisointi (kh 21.6.1999)
11. Oulun Tietotekniikka- ja Oulun Työterveysliikelaitosten  
perustaminen (kv 25.10.1999)
12. Ylimmän virkamiesjohdon järjestelyt ja niitä koskevat  
menettelytavat (kv 13.12.1999)
13. Oulun kaupunginhallituksen johtosääntö (kv 13.12.1999)



14. Ydinkunta-palvelukuntamallin pilotointi päivähoidossa (kv 24.2.2000)
15. Teknisen keskuksen tuotannon nettoyksiköiden liikelaitostaminen (kv 25.6.2001)
16. YPK-mallin mukainen johtajien vastuualuejako (kv 19.11.2001)
17. Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset (kv 1.12.2003)
18. Oulun kaupungin koordinoiva palvelustrategia (kh 8.12.2003)
19. Oulun kaupungin strategia 2011 (hyväksytty talousarvion 2005 yhteydessä) (kv 11/2004)
20. Keskushallinnon rakenne (kh 18.10.2005)
21. Sosiaali- ja terveyslautakunnan tilaaja-tuottajaorganisaation rakentaminen (stl 12.1.2006)

## Tampere

1. Tampereen kaupungin toimintamallin kehittämisohjelma (kv 1.4.1992)
2. Kaupunginhallituksen johtosääntö (kv 18.11.1992)
3. Liiketoimintajaoston tehtävät (kv 18.5.1993)
4. Toimintamallin kehittämisohjelma (kv 18.5.1993)
5. Toimintamallin uudistamistoimikunnan pöytäkirjat (- 13.11.1994)
6. Tampereen kaupungin omistajapolitiikka (tr 2.5.1994)
7. Toimialajohtajien virkanimikkeiden muutos (kv 25.10.1995)
8. Apulaiskaupunginjohtajien vastuualueiden väliaikainen muuttaminen (kv 16.6.1997)
9. Kaikem paree Tampere (kv 10.10.2001)
10. Strategian täytäntöönpanohanke (kh 14.1.2002)
11. Liiketoimen toimialastrategia (kh 16.4.2002)
12. Palvelujen hankintastrategia (kh 14.10.2002)
13. Kaupunkistrategian täytäntöönpanon edellyttämät muutokset konsernihallinnossa (kv 29.1.2003)
14. Pormestarijärjestelmään siirtyminen (kv 11.6.2003)
15. Konsernihallinnon johtajien valinta (kh 16.6.2003)
16. Toimintamallin uudistusprosessin jatkaminen (kh 15.12.2003)
17. Tilaaja-tuottajamallin pilottihankkeet (kv 1.9.2004)
18. Kaikem paree Tampere (kv 22.6.2005)
19. Strategisen johtamisen uudistaminen (talous- ja str. ryhmä 17.6.2005)
20. Tampereen kaupunkikonsernin omistajapoliittiset tavoitteet (suja 24.4.2006)
21. Strategiaraportti / BSC-kortit (kv 21.6.2006)
22. Kaupunginhallituksen johtosääntö (kv 16.8.2006)
23. Lauta- ja johtokuntien johtosäännöt (kv 16.8.2006)
24. Palvelujen hankinnan periaatteet (talousarviossa 2007) (kv 11/2006)
25. Toimintamallin toimeenpanomuistio (kh 16.11.2006)

## Turku

1. Keskusviraston johtosäännön hyväksyminen ja siihen liittyvät toimenpiteet (kv 11.2.1991)
2. Turun kaupungin toiminnallisiin tavoitteisiin liittyvä hallinto-organisaation muutos ja kaupunginhallituksen johtosääntö (kv 30.11.1992)
3. Turun kaupungin tavoitteet (kv 13.6.1994)
4. Menettelytavat kaupungin omistajapolitiikassa (kh 3.4.1995)
5. Kaupungin hallinnon järjestäminen (kv 7.10.1996)
6. Turku-strategia (kv 16.6.1997)
7. Kilpailuttamistyöryhmän mietintö (kv 2.2.1998)
8. Konserniohjeet (kh 20.12.1999)
9. Tilaja-tuottajajärjestelmän periaatteet (kh 3.1.2000)
10. Hallinnon järjestämispäätöksen tarkistaminen (kv 30.10.2000)
11. Turun kaupungin liiketoimintastrategia (kv 14.5.2001)
12. Liikelaitosten perustamispäätöksiä (kv 1995–2005)
13. Turku-strategia 2001–2004 (kv 4.6.2001)
14. Erilaisia osastrategioita (kv 1998–2002)
15. Johtamisjärjestelmän sisällön kehittäminen (kh 8.4.2002)
16. Kaupungin ylimmän johdon kehittäminen ja järjestäminen (kv 26.4.2004)
17. Strategiahierarkia ja kartta (kh 24.5.2004)
18. Johtamisjärjestelmän keskeneräiset asiat (kh 6.6.2005)
19. Turku-strategia 2005–2008 (kv 2.5.2005)
20. Palvelustrategian laatiminen ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistäminen (kh 3.5.2004)  
(kv 12.9.2005)
21. Sopimusohjauksen kehittäminen (kh 17.10.2005)
22. Valtuustoryhmien välinen hallitussopimus (kv )
23. Hallitussopimuksen toimeenpano (kh 21.11.2005)

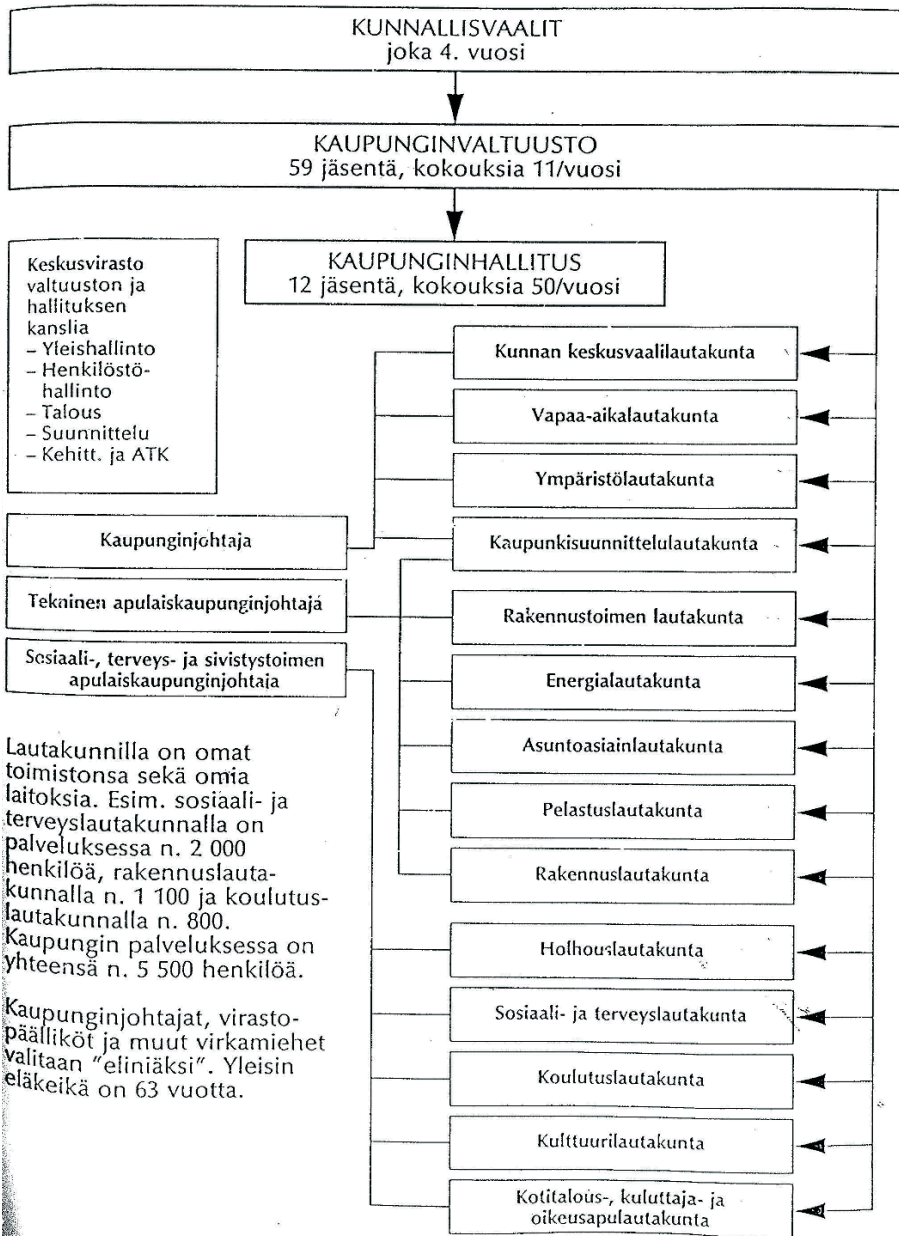
Lisäksi kaikista tutkimuskaupungeista vuosien 1996, 2001 ja 2006 talousarviot ja -suunnitelmat strategisen johtamisen, hallintokuntien strategioiden ja palvelutuotannon konserniohjauksen osalta ja tilaja-tuottajamalliin ja liikelaitostamiseen liittyvät päätökset tutkimuksen (Kallio ym. 2006 s. 60, 87 ja 103) mukaisesti.

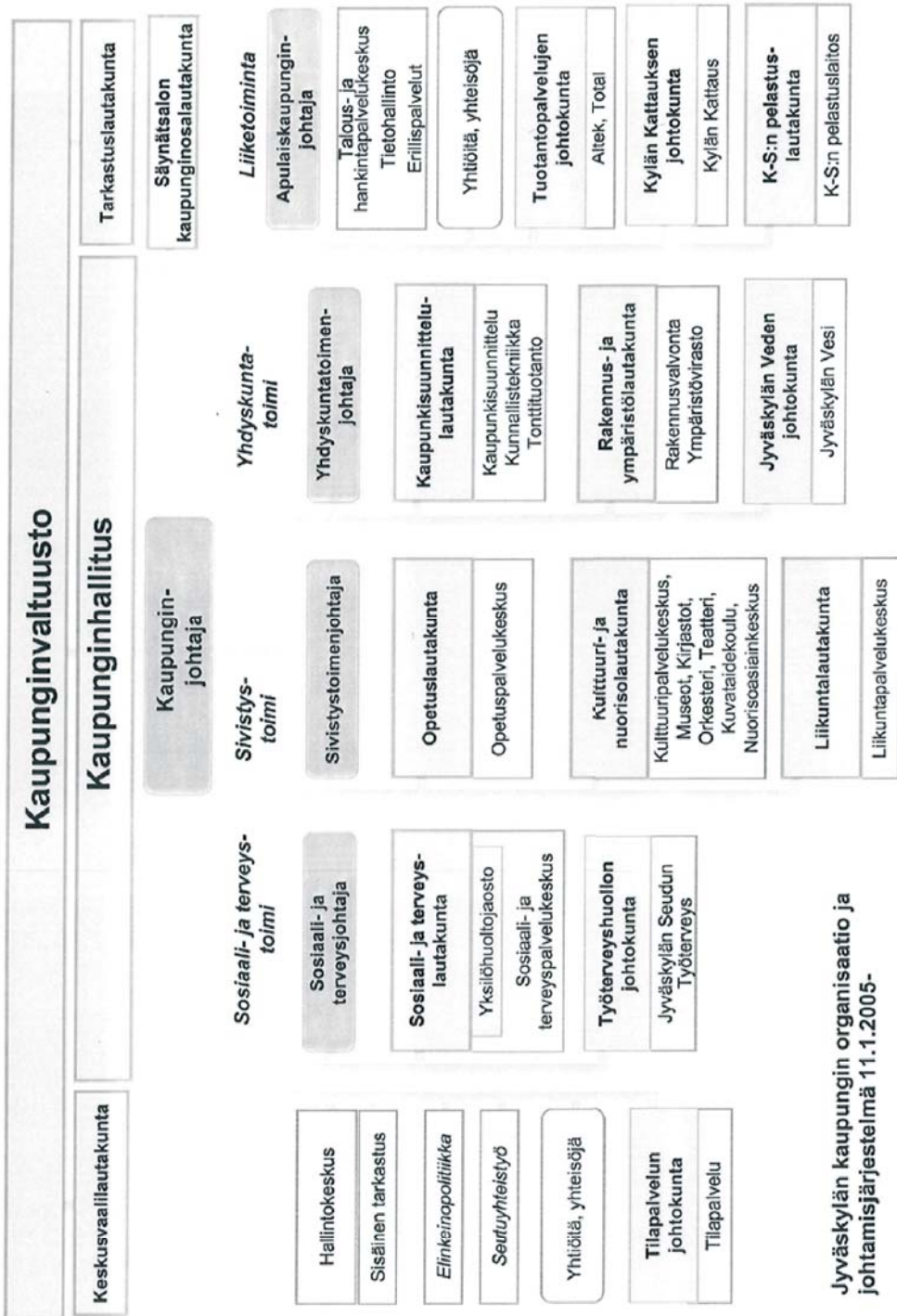
# Liite 4. Tutkimuskaupunkien organisaatiokaaviot 1993–2006



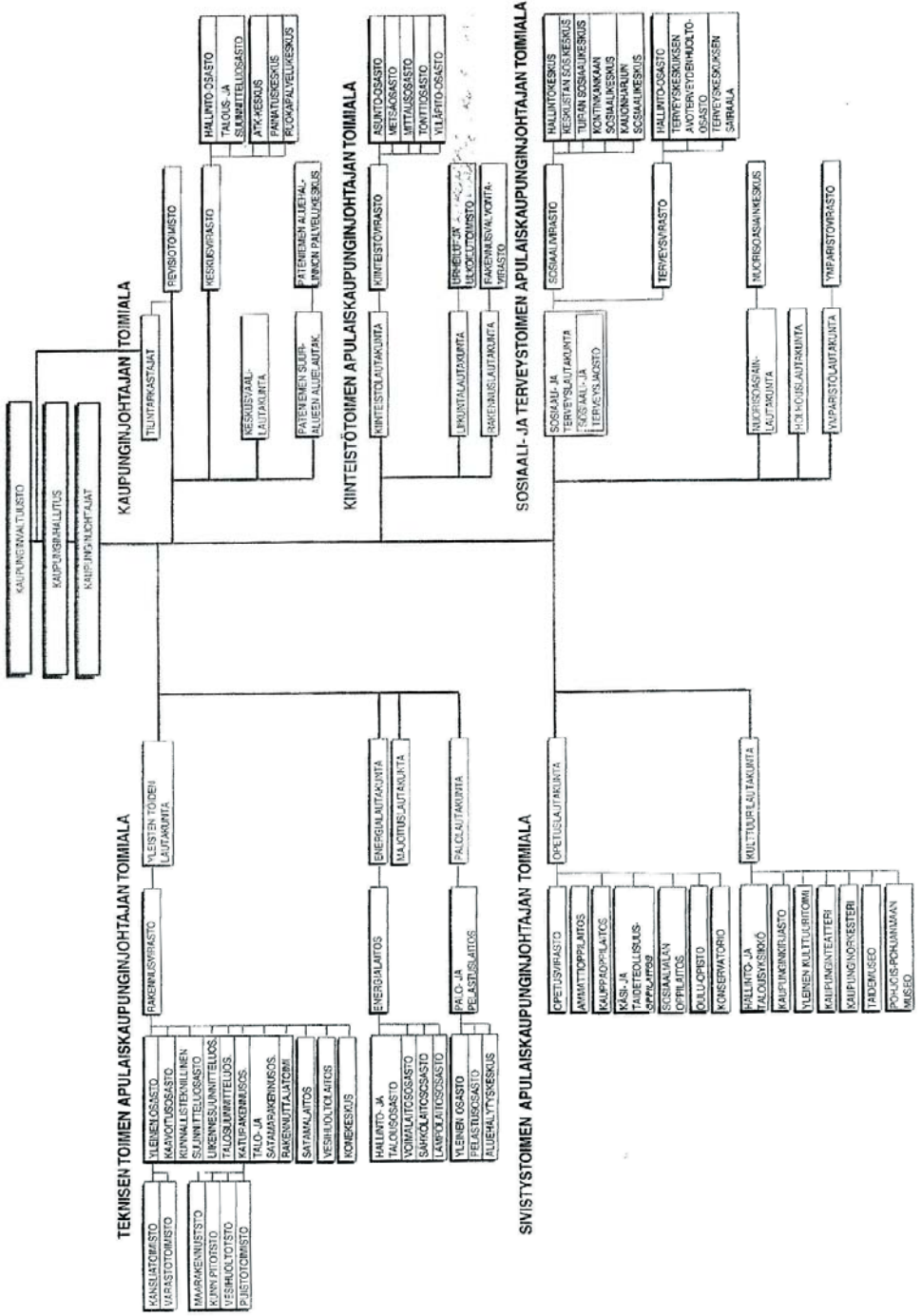
Liite kv 286/92  
LIITE 1

## JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN HALLINNON YLEISKAAVIO

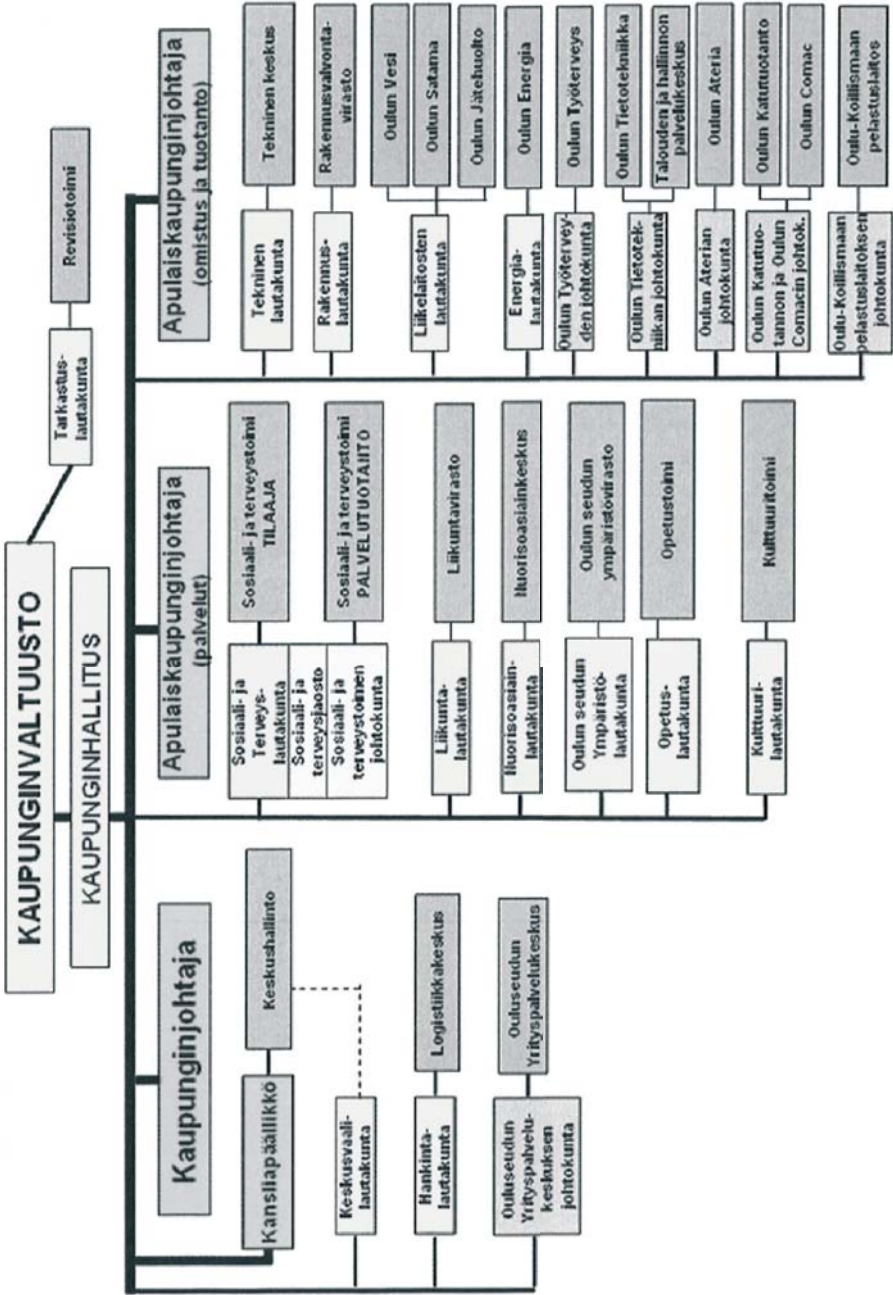




# OULUN KAUPUNGIN HALLINNOLLINEN ORGANISAATIO 1.1.1993



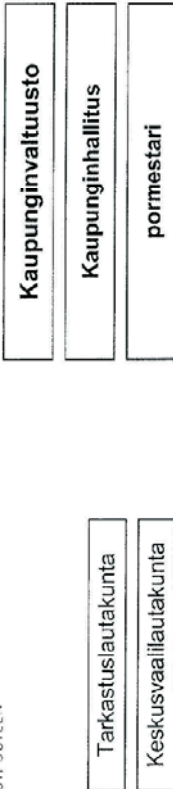






# Tuore Organisaattiorakenne 2007

LUOVASTI UUTEEN



<b>Kaupunginhallituksen jaostot</b>	
Suunnittelu- jaosto	Henkilöstö- jaosto
Tarkastus- toimikunta	

Tilaajalautakunnat			
apulaishormestari	Osaamis- ja elinkeino- lautakunta	Sivistys- ja elämäntilaisuus- palvelujen lautakunta	Terveystoimintakäytäntöedistävien palvelujen lautakunta
apulaishormestari	apulaishormestari	apulaishormestari	Yhdyskuntalautakunta

Konsernihallinto			
johtaja	johtaja	johtaja	johtaja
Tilaaminen	Hallinto ja henkilöstö	Talous ja strategia	Omistaja- ohjaus ja maapolitiikka

strateginen elinkeinopolitiikka, viestintä ja sisäinen tarkastus

## Ulkoiset palvelusopimukset

Ulkoiset liikelaitokset	Sisäiset liikelaitokset
Sähkölaitos (johtokunta)	Tilakeskus (johtokunta)
Liikennelaitos (jk)	Tietotekniikka- keskus (jk)
Tampere Vesi (jk)	Auto- ja kone- keskus (jk)
Työterveyshuolto (jk)	Tampereen Ateria (jk)
Aluepelastuslaitos	Tampereen logistiikka (jk)

## Hyvinvointipalvelut

Sosiaali- ja terveyspalk. palvelutuotojohtaja	Avopalvelut	Latioshoito	Triks- sairaanhoito	Sivistyspalvelut palvelutuotojohtaja	Kuittuuri- ja vapaa- aikapalvelut	TAMK
jk	jk	jk	jk	Päivähoito ja perusopetus	Toisen asteen koulutus	hall

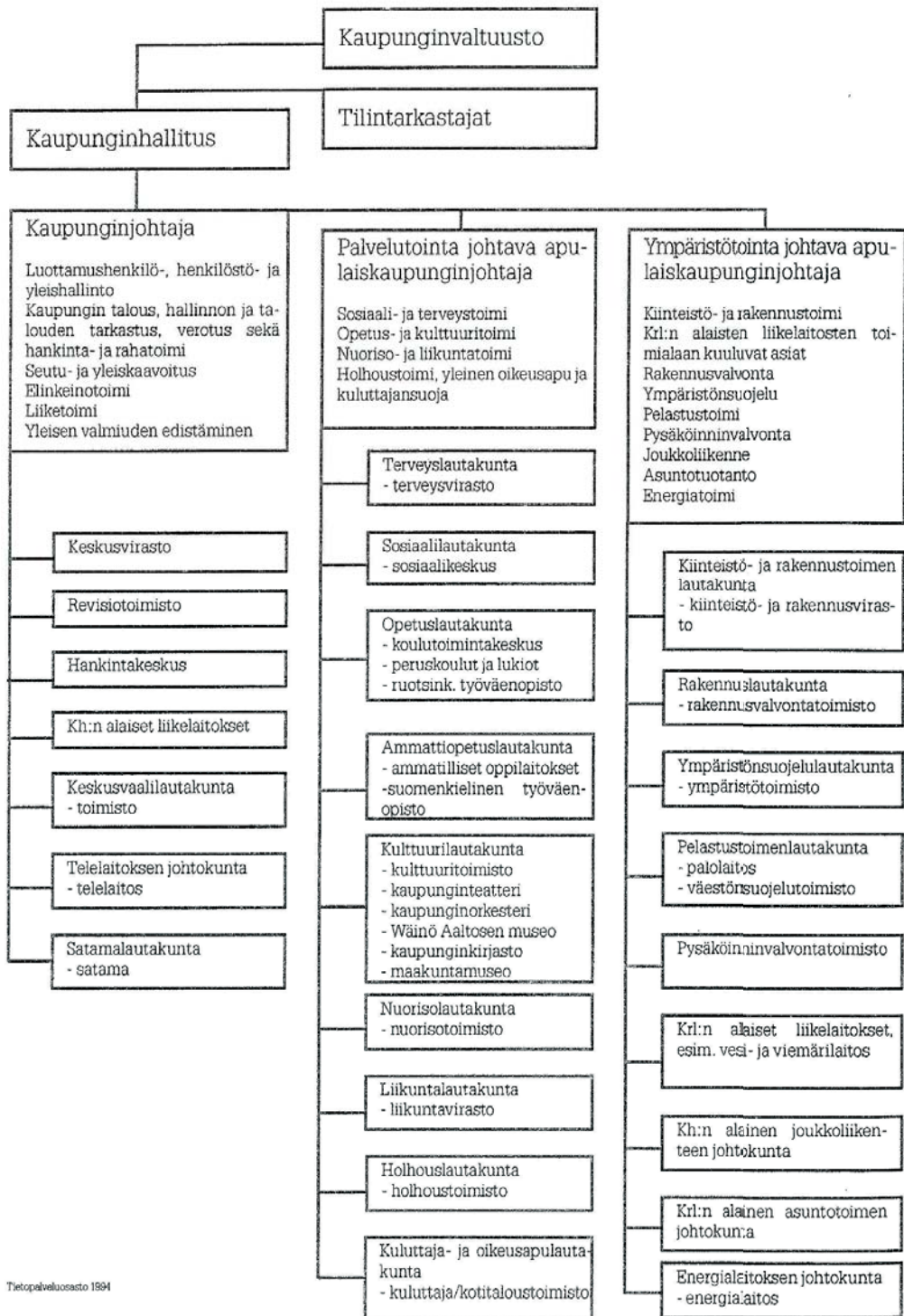
Kehittämisyksikkö

Yhdyskunta- tuotanto	Palvelu- keskuks
Suunnittelu- palvelut	Talushallinto
johtokunta	Hallintopalvelut
Katu- ja viher- tuotantoliikelaitos	Elinkeinokeskus

Viran- omis- palvelut

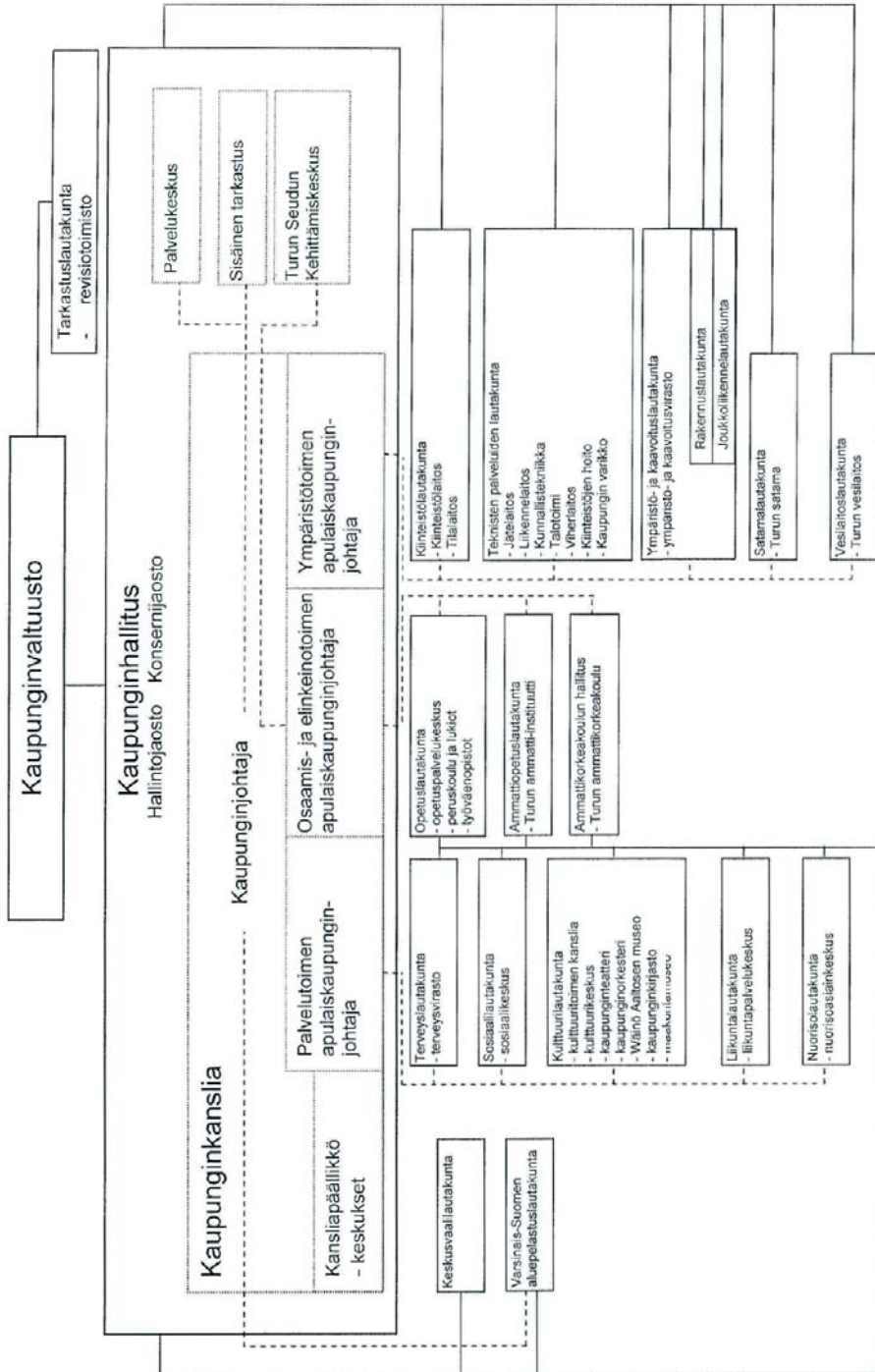


# TURUN KAUPUNGIN HALLINNOLLINEN ORGANISAATIO 31.12.1993



Tietopalveluosasto 1894

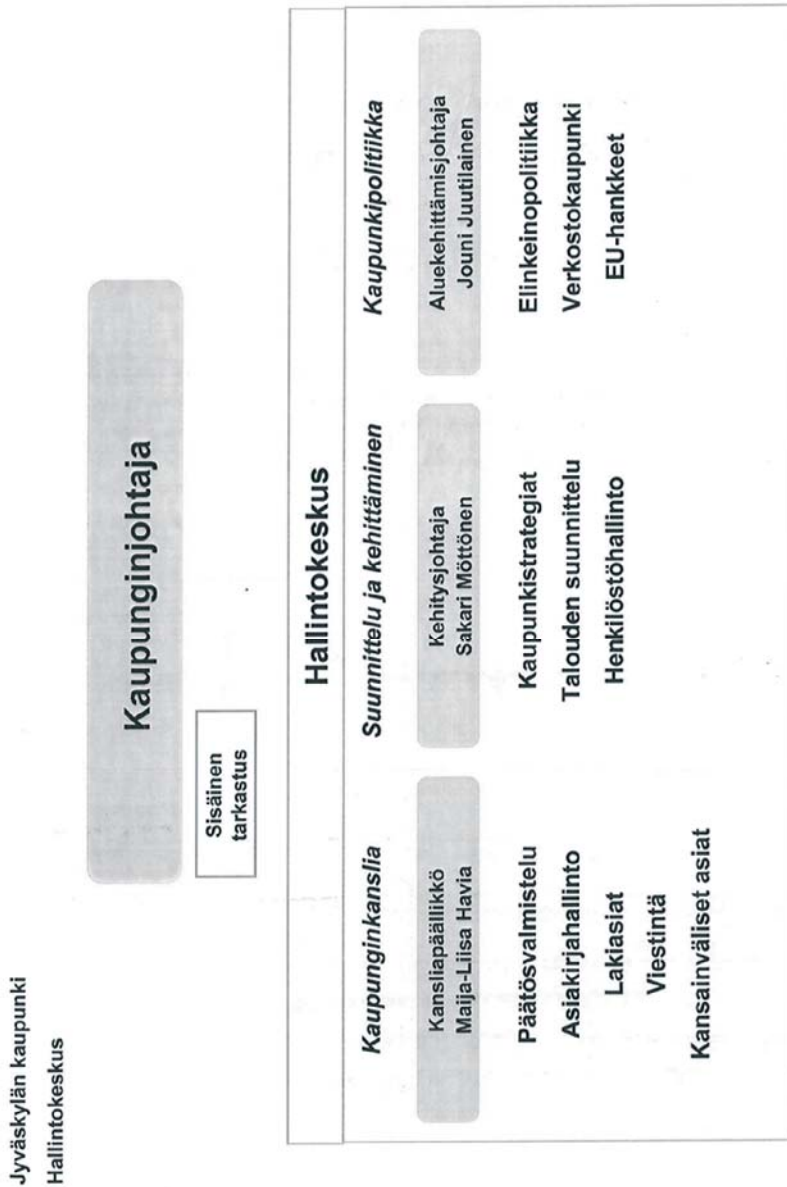
## TURUN KAUPUNGIN HALLINNOLLINEN ORGANISAATIO 31.12.2007



— = toimielinten johtosuhteet  
- - - = viranhaltijoiden johtosuhteet

## Liite 5. Tutkimuskaupunkien keskushallintojen organisaatiokaaviot 1993–2006

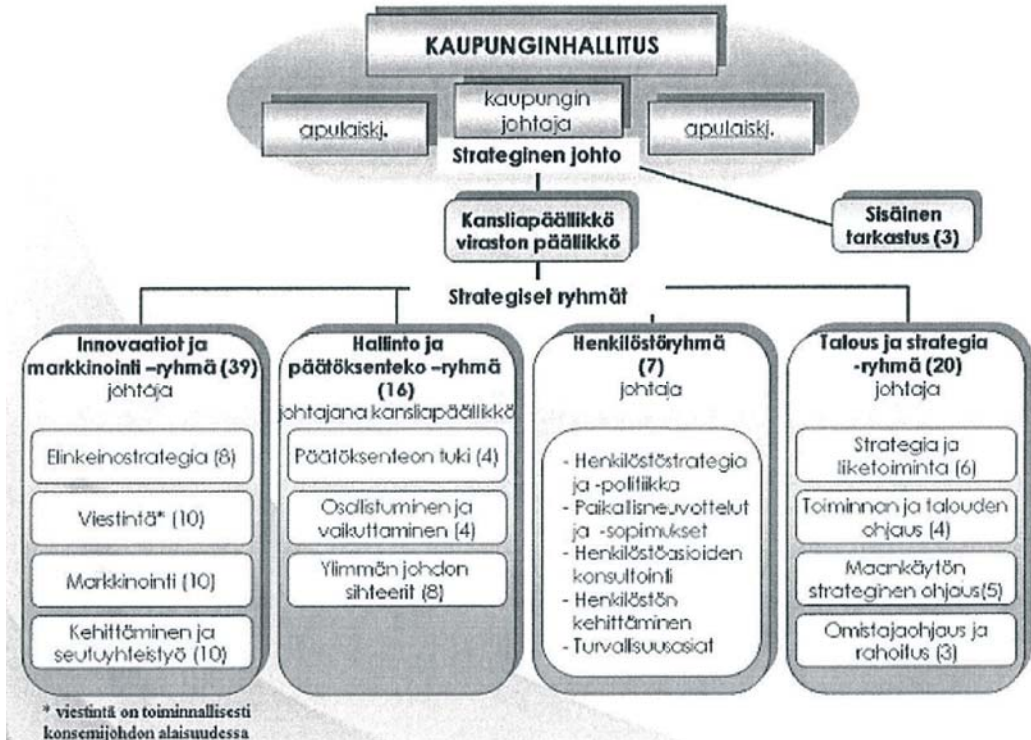
Jyväskylän ja Oulun keskushallintojen kaaviot v. 1993 on esitetty liitteessä 4 koko kaupunkien organisaatiokaavioissa.



Vuoden 1993 keskusviraston organisaatio ilmenee hallinnon yleiskaaviosta (ks. liite 4).

Keskushallinnon organisaatiokaavio 1.1.2006

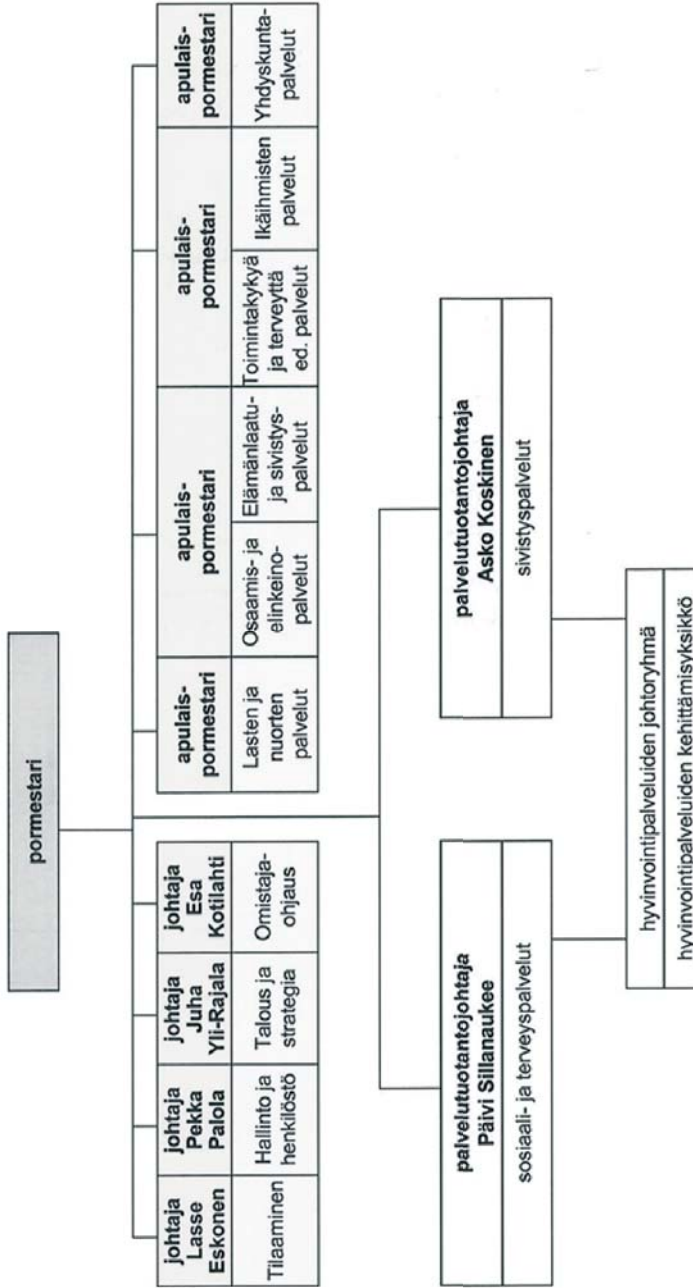
## Keskushallinnon rakenne, ryhmien ja tiimien tehtäväalueet ja resurssit



Vuoden 1993 keskushallinnon rakenne ilmenee organisaatiokaaviosta 1.1.1993 (ks. liite 4).

20.4.2006

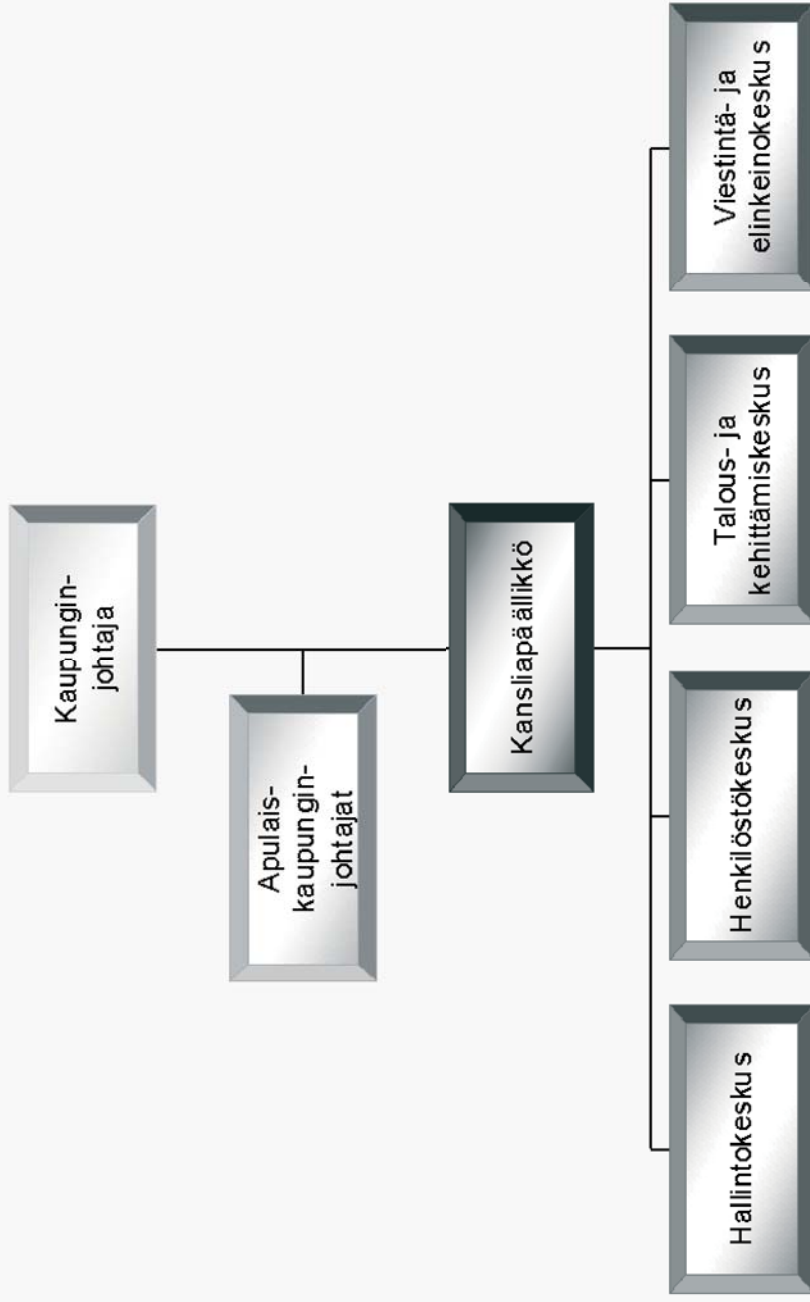
# Konsernijohto 2007

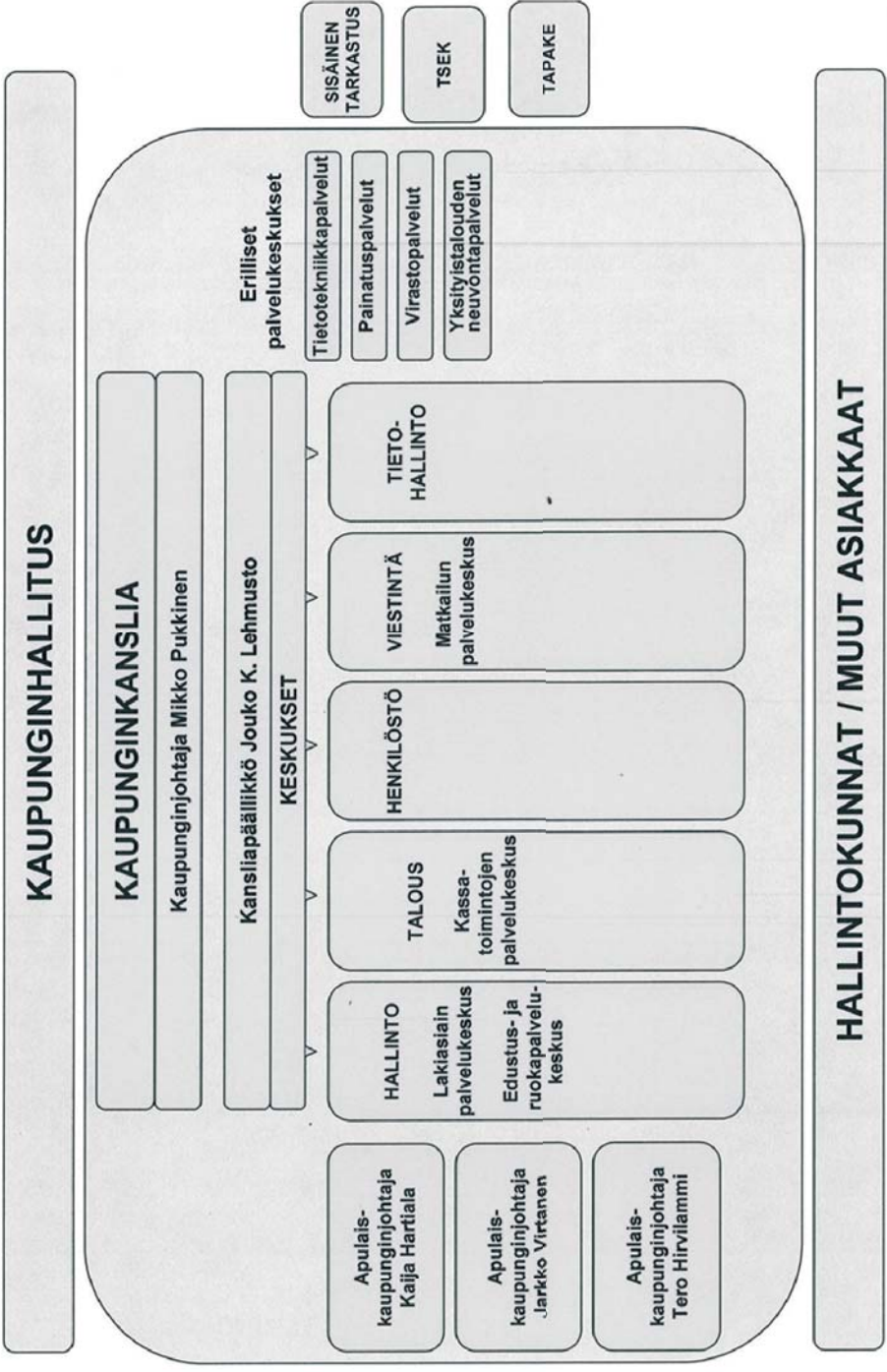






Turun kaupunki  
Keskusviraston organisaatiokaavio 1.1.1993





HALLINTOKUNNAT / MUUT ASIAKKAAT



# Acta-sarjassa vuodesta 2008 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 199 Inga Nyholm: Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509196.
- 200 Vesa Harmaakorpi, Helinä Melkas (toim.): Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509202.
- 201 Heidi Lavento: KISA – kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509201.
- 202 Kaisu Anttonen, Katri Laihosalo, Helena Leino (toim.): Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökuksia Tampereen kaupungin toimintaan. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509209.
- 203 Arto Koski: Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509210.
- 204 Jari Stenvall, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala: ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509242.
- 205 Pekka Kuusela & Titta Jääskeläinen (toim.): Oppimisverkosto kehittämissympäristönä. Oppiminen, työhyvinvointi ja henkilöstöjohtaminen kunta-alan työorganisaatioissa. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509243.
- 206 Hannele Seeck, Heidi Lavento, Salli Hakala: Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509244.
- 207 Isto Halinen, Sirpa Korhonen: Parasta tuottavuutta. Kuntatuottavuus-hankkeen loppuraportti. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509247.
- 208 **Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa.** Perinteisen suomalaisen yhteiskunnan ”lintukoto”-ajattelun aika on ohi. Erilaiset yhteiskunnan ja kuntien toimintoihin liittyvät uhkakuvat ovat lisääntyneet. Siksi on yhä tärkeämpää pohtia, millä tavoin yhteiskunta eri toimijoinen kykenee varautumaan erilaisiin häiriötilanteisiin. Myös kuntien varautumisen ja turvallisuuden hallinnan toimintojen on seurattava aikaansa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien varautumista ja turvallisuuden hallintaa muuttuvassa kuntien toimintaympäristössä. Tutkijat tarkastelevat kriittisellä tavalla tämänhetkistä suomalaisten kuntien varautumispotentiaalia ja tuovat esiin uutta yhteiskunnallista turvallisuuden hallinnan viitekehystä. Raportissa annetaan myös ehdotuksia kuntien varautumistoimintojen kehittämiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 **Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio.** Työelämän laadun, asiakastyytyväisyyden ja palvelukustannusten väliset yhteydet strategisen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Julkisten palvelujen tuottavuuden ja työelämän laadun kehittäminen on ollut keskeisenä tavoitteena 1990-luvun alusta lähtien. Kehittämisen hankaluutena on ollut kuitenkin se, millä tavalla palvelujen laadun, tuottavuuden ja työhyvinvoinnin väliset riippuvuudet määrittyvät. Kyse on siten ennen kaikkea siitä, miten palveluorganisaatioiden toimintatavat vaikuttavat näihin riippuvuuksiin. Mitkä ovat ne kriittiset ehdot, joiden on eri toiminnoissa toteuduttava, jotta kunnalliset palvelut olisivat kuntalaisen, asiakkaan, henkilöstön ja talouden kannalta tuloksellisia? Tutkimuksessa analysoidaan palvelukustannusten, työelämän laadun ja asiakastyytyväisyyden välisiä riippuvuuksia henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen pääkohteena ovat ne kunnalliset ydinpalvelut, jotka asiakkaan näkökulmasta kattavat elämänkaaren keskeisiä vaiheita lapsiperheiden palveluista ikäihmisten palveluihin, eli lasten päiväkodit, yläasteet, lukiot sekä vanhainkodit ja kotihoito. Tulokset osoittavat, että johtamiskäytännöillä on olennainen vaikutus palveluysiköiden tuloksellisuudelle. Näin ollen myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden saavuttaminen on pitkälti riippuvainen niistä toimintatavaltaisista ratkaisuista, joita uusissa palvelurakenteissa saadaan aikaiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 **Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana.** Kuntien toimintaympäristössä on samanaikaisesti käynnissä useita eri suuntiin meneviä muutosprosesseja, jotka ovat voimakkaita ja yllätyksellisiä. Etenkin kasvukunnissa muutosta ja ympäristön reaktioita ei voida luotettavasti ennustaa, eikä niihin voida

varautua kattavasti etukäteen. Kuntayhteisössä on käytettävissä entistä enemmän tietoa, kokemusta ja osaamista monilta eri toimialoilta. Onko kunnanjohtajan tehtävänä luoda edellytyksiä näiden henkisten voimavarojen hyödyntämiselle? Onko valtuutetuille järjestettävä mahdollisuuksia päästä hyödyntämään omaa koulutuksensa ja kokemuksensa tuomaa osaamista kunnan kokonaiskehittämisessä? Perinteinen päätöksentekoon pohjautuva hallintomalli antaa varsin vähän mahdollisuuksia valtuutettujen henkisten voimavarojen hyödyntämiseen. Valtuutetut kokevat olevansa kumileimasimia kuntien dualistisen johtamistavan kulttuurissa, jossa valmistelijat valmistelevat ja päättäjät päättävät. Tämä lisensiaatintyö ”Kasvukunnan johtajana” on tutkimus kunnanjohtajana kasvamisesta ja kasvukunnan johtajana olemisesta sekä henkisten voimavarojen huomioinnon ottamisen merkityksestä kasvukunnan johtajan näkökulmasta. Tutkimuksessa käydään läpi kunnanjohtajajärjestelmän historiaa, kehittymistä ja kunnanjohtajan juridista asemaa. Tutkimus antaa vastauksia mitä kunnanjohtaja voi tehdä valtuutettujen roolin kehittämiseksi ja oman tietoisuuden vahvistamiseksi sekä mikä merkitys tällä työllä on. Lopuksi esitellään Kempeleen uusi toimintamalli sekä valtiovarainministeriön kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportin 20/2009 tekstiä, joka käsittelee johtopäätöksiä valiokuntamallin kehittämiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.

- 211 **Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot.** Tampereen malli on yksi radikaaleimmista kokonaisuudistuksista suomalaisessa kunnallishallinnossa. Uudistus on tarkoittanut pormestarihallinnon, tilaaja- ja tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen prosessimallin käyttöönottoa Tampereen kaupungissa. Tampereen malli haasteakin pohtimaan suomalaisen kunnallishallinnon tulevaisuutta. Tässä tutkimusraportissa arvioidaan sitä, miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta. Julkaisu on osa kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot -tutkimus- ja kehittämishanketta. Tutkimus nostaa esille sen, miten Tampereen malli on luonut edellytyksiä käsitellä monimutkaisia ja ennakoimattomia ongelmia. Malli on avannut aiemmin hierarkkista toiminutta kaupunginhallintoa niin markkinoiden, poliittisen päätöksenteon kuin kuntalaisten suuntaan. Verkostomainen toimintatapa on vahvistunut. Samalla malliin sisältyy myös haasteita, joista keskeisimmät liittyvät muun muassa kokemuksiin toiminnan pirstaleisuudesta ja kokonaisuuden koossa pysymisen vaikeudesta. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 **Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka.** Suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin ja tulevaisuuden kannalta suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys kasvaa koko ajan. Niiden merkitys globaalissa taloudessa on jatkuvasti korostunut. Yhä suurempi osa väestöstä asuu kaupunkiseuduilla ja ne ovat myös paikkoja, joissa uudet ilmiöt, elämäntavat ja toimintamallit nousevat ensimmäisinä esiin. Hankkeen tavoitteena on ollut ennakoita suurten kaupunkiseutujen kannalta merkittäviä toimintaympäristön muutoksia, mahdollisia tulevaisuuspolkua ja auttaa hahmottamaan kaupunkipolitiikan sisältöjä ja painopisteitä. Hankkeen tulokset ovat johtain osin pessimistisiä ja uhkaavia tai ainakin niihin sisältyy merkittäviä haasteita. Tulevaisuus ei ole kuitenkaan ennalta määrätty. Siihen voidaan ainakin jossain määrin vaikuttaa nykyhetkessä tehtävillä toimenpiteillä, paikallisella kehittämisellä ja kansallisella politiikalla. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 **Anne Korhonen: Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä.** Työntekijän sopivuuden, pätevyys ja osaamisen selvittämiseen liittyy aina erilaisten henkilötietojen käsittelyä. Tämän päivän työelämässä vaatimukset ovat kasvaneet ja samalla keinot työntekijöiden arvioimiseen ja testaamiseen monipuolistuneet. Henkilötietojen suojan merkitys voidaan nähdä entistä tärkeämmäksi. Aiheen ajankohtaisuudesta kertoo myös työelämän tietosuojaa koskevan sääntelyn uutuus ja nopea kehittyminen. Kun työnantaja on viranomainen, työntekijän henkilötietojen suoja rajoittaa paitsi työnantajan mahdollisuus hankkia tietoja myös viranomaistoiminnan julkisuus. Tutkimuksessa tarkastellaan voimassa olevan oikeuden näkökulmasta yksityisyyttä ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä. Tarkasteltavana ovat sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät työnantajan oikeudet ja velvollisuudet että henkilötietojen suojaan liittyvät viranhakijan oikeudet. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä viranhakijaa koskevia tietoja työnantaja saa kerätä, mistä tietoja saa hankkia ja miten tietoja pitää käsitellä. Aihetta tarkastellaan virantäyttömenettelyn eri vaiheiden mukaisesti viranhakuilmoituksen julkaisemisesta virkasuhteeseen ottamiseen ja päätöksen tiedoksiantoon saakka. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 **Marjukka Weide: Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa.** Maahanmuuttotaustaisten kunnanvaltuutettujen edustajuuskäsitykset, motivaatio sekä suhde maahanmuutto- ja kulttuuritaustaansa puheessa politiikassa toimimisesta. Yhä useammassa suomalaisessa

kunnassa osa kunnallisvaalien osallistujista, niin valitsijoista kuin ehdolle asetetuista, on ulkomaan kansalaisia ja kansalaistamisen kautta Suomen kansalaisuuden saaneita. Miltä näyttää suomalainen kunnallispolitiikka sellaisen kunnanvaltuutetun silmissä, jonka kuva poliitikasta on ennen Suomeen tuloa ehtinyt muotoutua toisessa maassa? Mikä motivoi maahan muuttaneita kuntalaisia luottamus- tehtävässään? Onko valtaväestöstä poikkeava etninen tausta taakka vai resurssi kunnallispolitiikassa? Tässä pro gradu -opinnäytetyössä pohditaan kahdentoista valtuutetun ja yhden varavaltuutetun teemahaastattelujen avulla ”maahanmuuttaneena” olemisen ja kunnallispolitiikassa toimimisen mahdollisia leikkauspintoja. Haastateltujen joukkoon mahtuu niin ”maahanmuuttajapolitiikkoja” kuin niitä, joille oma maahanmuuttotausta ei politiikassa merkitse mitään. Tutkimuksen tulokset antavat aihetta jättää suoraviivaiset oletukset maahanmuuttaneista politiikassa, ja kuunnella herkillä korvalla ulkomailla syntyneiden poliitikkojen määritelmiä itsestään edustajana ja poliittisena toimijana. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.

- 215 **Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008.** Tässä tutkimusraportissa kuvataan kuntademokratian ja -johtamisen ajankohtaisia teemoja kuntalaisten, kuntaorganisaatioiden sekä kuntajohtamisen näkökulmista. Raportti perustuu Kuntaliitossa valtuustokaudella 2005–2008 tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin. Raportti sisältää tiivistä ja kuvailevaa tietoa kuntalaisten osallistumisesta, kunnallisista toimielimistä ja luottamushenkilöistä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä toimielinten erilaisista toiminta- ja työskentelytavoista. Lisäksi tarkastellaan kuntien poliittista johtamista sekä johtamistyötä kunnanjohtajan näkökulmasta. Raportissa luodaan myös katsaus valtuustokaudella 2005–2008 käynnistyneisiin demokratiaan ja johtamiseen liittyviin hankkeisiin, selvityksiin ja kokeiluihin. Kuntademokratian ja -johtamisen tulevaisuutta analysoidaan tarkastelemalla kuntakenttään kohdistuvia haasteita. Näin raportti luo kattavan kokonaiskuvan kuntademokratian ja -johtamisen tilasta. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 **Ipo Laitinen: Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki.** Tiedosta ja tietämyksen kehittämisestä on tullut nykyaikaisten organisaatioiden selviytymisen ehto. Julkinen sektori ei tee tästä poikkeusta. Viime vuosikymmenen aikana organisaatioteorioissa ja johtamisen kirjallisuuden keskiöön on noussut tieto ja tietämyksen hallinta. Organisaation oppimisen rinnalle on ilmaantunut sosiaalista pääomaa, tunneälykkyyttä, innovatiivisuutta, informaatiojohtamista ja tiedon hallintaa sekä uutta johtamista esitteleviä malleja. Ne ovat rakentaneet niin sanottua tiedon ja tietämyksen taloutta. Monissa mainittuja teemoja esittelevissä teoksissa organisaatio ja ihmisten välinen vuorovaikutus esitetään systeemiajattelun osana. Organisaatio on niissä rakenne, johon inhimillinen vuorovaikutus asemoidaan. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan uutta julkista johtamista sekä tiedon ja tietämyksen johtamisen haasteita. Teos arvioi kriittisesti systeemistä ajattelua ja esittelee oppimisen ja tiedon jakamisen monitasoisena organisaation prosessina. Prosessi ei ole vain tiedon järjellistä hallintaa, vaan liittyy myös esimerkiksi valtarakenteisiin ja tunteisiin. Menestyvä organisaatio on kykenevä tunnistamaan toimintansa mainittuja piirteitä ja kykenee kehittämään itseään jalostamalla ja laadullistamalla vuorovaikutusta. Teoksessa on tutkittu Helsingin kaupungin johtamista. Sen keskeiset havainnot ja niitä tukeva teoriatausta ovat yleisiä ja tunnistettavia kaikissa organisaatioissa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 **Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät.** Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnitteluyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Raportissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) toteutuksen lähtöasetelmia kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen toimivuuden näkökulmasta. Tutkimukseen valituilla kaupunkiseuduilla tarkastelu kohdistuu erityisesti keskustaajungin ja sen yhden kehyskunnan maankäytön toimintakulttuureihin ja niiden muutoksiin. Kuntien keskinäisiä suhteita peilataan laajempaan kaupunkiseudun kehitykseen. Tutkitut keskuskaupunki-kehyskuntaparit ovat Jyväskylä/Uurainen, Kuopio/Siilinjärvi, Oulu/Haukipudas, Turku/Lieto ja Vaasa/Mustasaari. Kaupunkiseutujen reagointia Paras-hankkeeseen on selvitetty huomioiden niiden lähihistorian suunnitteluyhteistyö, laaditut suunnitelmat, ohjelmat ja strategiat sekä yhdyskuntarakenteen muutoksen ”kehityspotu”. Onko näköpiirissä, että Paras-hankkeen myötä nämä polut alkavat muuttaa suuntaansa? Entä mitä tämä muutos merkitsisi yhdyskuntarakenteen toimivuudelle? Tutkimuksesta on vastannut Aalto-yliopiston teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen tutkimusryhmä osana Kuntaliiton koordinoimaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU).2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.

- 218 **Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa?** Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Talousajattelun merkitys korostuu julkisen hallinnon toiminnassa. Tämä ilmenee myös Paras-uudistuksessa, jonka tavoitteet nivoutuvat monella tavalla taloudellisen ajattelun ympärille. Uudistuksen keskeisenä syynä on se, että useat kunnat eivät pysty järjestämään käytettävissä olevilla voimavaroilla riittäviä palveluja ja toimivia elämisen olosuhteita kuntalaisille ja erilaisille organisaatioille. Tässä tutkimusraportissa, joka on toteutettu osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU), analysoidaan ARTTU-ohjelmassa mukana olevien tutkimuskuntien taloutta uudistuksen lähtötilanteessa. Tutkimuksessa kunta nähdään sekä organisaatiotaloutena, joka järjestää ja tuottaa palveluja kuntalaisille että paikallistaloutena, joka vaikuttaa paikallisen yhteisön taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Paras-uudistuksen keskeistä olettamusta, suuruuden ekonomian ajattelutapaa. Mitä kuntakoon kasvattaminen lopulta tarkoittaa? Millaisissa kunnissa mittakaavaedut voidaan parhaiten hyödyntää? Miten kuntakoon kasvattaminen näkyy lopulta kuntaorganisaation toimipisteiden rakenteessa ja palveluverkossa? 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.
- 219 **Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan?** Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartointi. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksessa erityisen kiinnostuksen ja uudistamisvaatimusten kohteena. Julkaisussa tarkastellaan vanhuspalvelujen, lapsiperheiden palvelujen sekä perusterveydenhuollon lääkäripalvelujen organisaatorakenteita ja palvelujen käyttöä sekä kokemuksia palveluiden saatavuudesta ja laadusta Paras-hankkeen alkuvaiheessa 2006 sekä uudistuksen ensimmäisten vuosien aikana 2007–2009. Tutkimuksen kohteena ovat Paras-arviointitutkimusohjelman (ARTTU) 40 kuntaa. Paras-hanketta tarkastellaan myös laajemmin osana kunta-valtio -suhteen ohjausmekanismeja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteet muuttuvat, mutta mihin suuntaan? Mikä merkitys uudistuksella on palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta? Entä eheytyykö vai pirstaloituuko sosiaali- ja terveyspalvelujen verkosto? Palvelun saatavuuden ja saavutettavuuden ohella keskeisiä uudistuksen alueita ovat palvelujen monipuolisuus ja uusien innovatiivisten palveluratkaisujen kehittäminen. Palveluja lähestytään monipuolisesti organisaatorakenteiden sekä palvelujen käyttöä kuvaavien indikaattoreiden näkökulmasta sekä erilaisten kuntaryhmittelyjen avulla. Raportti sisältää myös kuntakohtaisia tietoja ARTTU-tutkimuskuntien palveluista. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.



## Acta-julkaisusarjan kestopilaus

### Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

### Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 200 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 25 euroa (sis. alv.).
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

#### Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto  
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

#### Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimus-julkaisut

- Tilaan ACTA-sarjan kestopilauksena edulliseen hintaan 200 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- En tällä kertaa tee kestopilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:

vastaanottaja  
maksaa  
postimaksun

Tilaaaja

---

Yhteisö/yritys

---

Lähiosoite

---

Postinumero ja -toimipaikka

---

Puhelinnumero

---

Päiväys ja allekirjoitus

---

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

---

Suomen Kuntaliitto  
Kuntakehitys ja tutkimus  
Vastauslähetyssopimus  
00530/75

00003 HELSINKI