

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

Tampereen kaupungin päivähoidon ja
perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotti
poliittisen päätöksenteon näkökulmasta

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2007
Ohjaaja: Juha Vartola

Anniina Tirronen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	TIRRONEN, ANNIINA
Tutkielman nimi:	Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	93 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2007
Avainsanat:	Tilaaja–tuottaja-malli, New Public Management, poliittinen päätöksenteko, poliittinen ohjaus, päivähoiton ja perusopetuksen pilotti, apulaispormestari

Tutkielman kohteena on Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotti, jota taustoitetaan New Public Management -suuntauksen ja tilaaja–tuottaja-ajattelun viitekehyksillä. Tutkielmassa tarkastellaan etenkin päivähoiton ja perusopetuksen pilotin tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välisiä suhteita. Tutkielmassa käsitellään myös koko Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta, mikä auttaa ymmärtämään päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotin toimintaympäristöä. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa arviointitietoa pilotin toiminnasta poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Arviointitietoa hyödynnetään toimintamallin uudistamistyössä.

Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastattelujen avulla viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä, jotka olivat kytköksissä Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen pilottiin. Suurin osa haastateltavista oli mukana pilotissa toimijoina, pienempi osa oli toiminut mukana kokeilun suunnittelussa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 14. Haastattelut suoritettiin teemahaastattelurungon pohjalta.

Tampereen kaupungin tilaaja–tuottaja-mallipilotti voidaan nähdä hyvin merkityksellisenä kokeiluna, sillä siinä tilaaja–tuottaja-ajattelua sovellettiin hyvinvointipalveluihin, mistä Suomen kuntasektorilla ei ole paljoakaan kokemusta. Kun kuntaorganisaatio jaetaan kahtia, muuttuvat luottamushenkilöiden roolit perinteiseen lautakuntatyöskentelyyn verrattuna, mikä aiheuttaa sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden keskuudessa uuden tilanteen.

Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että päivähoiton ja perusopetuksen pilotissa tilaajan ja tuottajan roolien hahmottuminen oli erityisen haasteellista, sillä aiemmin lautakunnan alaisuuteen kuuluneet asiat on mallissa jaettu tilaajan ja tuottajan kesken. Pilotissa lautakunta halusi päästä päättämään myös operatiivisista asioista ja johtokunta poliittisista linjauksista. Samoin voidaan esittää johtopäätös siitä, että tilaajan ja tuottajan yhteistyö on tilaaja–tuottaja-mallin toimivuuden kannalta erittäin tärkeää ja merkittävää on myös yhteistyö kolmannen osapuolen eli konsernihallinnon kanssa. Jos nämä toimijat eriytyvät liikaa eivätkä yhteydet sujuvasti toimi, erityisesti kaupunkiorganisaation kehittäminen uhkaa jäädä heikkoon asemaan.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1 Aihe ja sen merkityksen perustelu.....	1
1.2 Aikaisempi tutkimus.....	2
2. TUTKIMUKSELLISET VALINNAT	4
2.1 Tutkimusongelma ja osaongelmat.....	4
2.2 Näkökulma.....	4
3. TEOREETTISET LÄHESTYMISTAVAT	5
3.1 Käsitteet ja niiden määrittely.....	5
3.1.1 New Public Management.....	5
3.1.2 Tilaaaja–tuottaja-malli.....	10
3.2 Tilaaaja–tuottaja-malli Tampereella, Turussa ja Jyväskylässä.....	13
3.3 Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus.....	14
3.3.1 Sopimusohjaus.....	17
3.3.2 Strateginen johtamisjärjestelmä.....	18
3.3.3 Uusi organisaatorakenne.....	21
3.4 Päivähoidon ja perusopetuksen pilotti.....	22
3.4.1 Alueellinen toimintamalli ja tulospalkkaus.....	25
3.4.2 Palvelujen tuotantotavat.....	26
4. TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KUVAUS	27
4.1 Kohdeorganisaatio.....	27
4.2 Aineiston keruu.....	27
4.3 Aineiston analyysimenetelmä.....	29
4.4 Aineiston kuvaus.....	29
4.5 Tutkimuksen luotettavuus.....	30
5. POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA TILAAJAN JA TUOTTAJAN ROOLIEN HAHMOTTUMINEN	31
5.1 Kokemukset pilotista ja sen toimivuudesta.....	31
5.1.1 Yhteydet tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välillä.....	37
5.2 Tilaaajan ja tuottajan roolit.....	40
5.2.1 Tilaaajan ja tuottajan tehtävät.....	40
5.2.2 Tilaaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan työnjako.....	45
5.2.3 Päättävätkö lautakunta ja johtokunta oikeista asioista?.....	48

5.2.4 Palvelusopimusten merkitys toiminnan ohjaajina.....	53
5.3 Poliittinen ohjaus – onko sitä?.....	58
5.3.1 Johtokunta poliittisena toimijana.....	64
5.3.2 Tilajalautakunta valtuuston jatkeena.....	68
5.3.3 Poliittisten elinten arvo kuntalaisille	71
5.3.4 Apulaispormestari poliittisen ohjauksen vahvistajana.....	73
5.4 Erityiset haasteet ja kehittämiskohteet.....	78
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	85
LÄHTEET	91
LIITE 1. HAASTATTELURUNKO	94

1. Johdanto

1.1 Aihe ja sen merkityksen perustelu

Tampereen kaupungin koko organisaatio siirtyi tilaaja–tuottaja-malliin vuoden 2007 alusta lukien. Meneillään on vuonna 2002 käynnistetty massiivinen kaupungin toimintamallin uudistus, jonka merkittäviä tavoitteita ovat palvelutuotannon tehostaminen ja palveluiden tuotantotapojen monipuolistaminen. Kasvaviin palvelutarpeisiin sekä kaupungin henkilöstön eläköitymisestä aiheutuviin haasteisiin pyritään vastaamaan toimintatavan muutoksella, jonka tavoitteena on myös vahvistaa poliittista päätöksentekoa. Muutoksessa kuntalainen on asiakkaana keskiössä, ja asiakaslähtöisyys korostuu kaupungin strategisessa ohjauksessa ja siten koko toimintamallin uudistamisessa kautta linjan.

Vuosina 2005–2006 toimivat Tampereen kaupungin tilaaja–tuottaja-mallipilotit päivähoitossa ja perusopetuksessa sekä yhdyskuntapalveluissa, joista tässä tutkielmassa keskitytään päivähoiton ja perusopetuksen kokeiluun. Pilottien toimivuudesta kerättiin tietoa niiden kahden toimintavuoden aikana, jotta koko organisaation siirtyminen uuteen toimintamalliin vuonna 2007 sujuisi mahdollisimman sujuvasti ja jotta ainakin pahimmat virheet voitaisiin välttää. Varsinaisia arviointiraportteja piloteista valmistuu kokeilujen päättymisen jälkeen tämän tutkielman lisäksi useampi. Arviointitietoja hyödynnetään toimintamallin uudistamistyössä.

Tämän tutkielman kohteena on Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotti, jota taustoitetaan New Public Management -suuntauksen ja tilaaja–tuottaja-ajattelun viitekehyksillä. Kyseessä on ennen kaikkea pilotin arviointi poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tarkoituksena on keskittyä tarkastelemaan päivähoiton ja perusopetuksen pilotin tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välisiä suhteita ja tuoda valaistusta tilaajan ja tuottajan poliittisten johtoelinten rooleihin.

Ensin käsitellään yleisellä tasolla New Public Management -suuntausta sekä tilaaja–tuottaja-mallia teoreettisena organisointimallina, minkä jälkeen siirrytään käsittelemään

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta ja päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilottia. Taustoitus tuo työkalun case Tampereen analysointiin.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Tampereen kaupunki on ensimmäisenä kuntana Suomessa kaikissa toiminnoissaan siirtynyt tilaaja–tuottaja-malliin. Tämä epäilemättä houkuttaa monia tutkijoita tekemään tutkimusentekoon. Tampereen tilaaja–tuottaja-mallipiloteista tutkimuksia onkin vireillä. Tosin Tampereen kaupungin konsernihallintoa on lähestynyt tutkimuslupa-asioilla ainakin muutama pro gradu -tutkielman tekijä liittyen tilaaja–tuottaja-malliin ja pilotteihin, mutta niissäkin tutkimuksen aihepiirit ja näkökulmat poikkeavat tämän tutkimuksen asetelmista. Vuonna 2001 Tampereen yliopiston kauppatieteiden laitokselle on tehty pro gradu -tutkielma ”Taloudellinen tehokkuus kaupunkikonsernissa”, jossa kohdeorganisaationa on Tampereen kaupunki ja jossa keskitytään tilaaja–tuottaja-malliin. Lisäksi vuonna 2006 Tampereen yliopiston taloustieteiden laitokselle on tehty pro gradu -tutkielma ”Ostopalvelujen laadun arviointi – Esimerkkinä lasten päivähoito- ja tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen”, jossa hieman sivutaan tilaaja–tuottaja-mallia. Tampereen kaupunki ei kuitenkaan kuulu tutkimuksen kohdeorganisaatioihin. Edelleen vuonna 2006 valmistui pro gradu -tutkielma ”Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa – Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle” Tampereen yliopiston taloustieteiden laitokselle.

Helsingin yliopiston käyttäytymistieteellisessä tiedekunnassa toimiva professori Yrjö Engeströmin johtama Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö on käynnistänyt marraskuussa 2004 Työministeriön rahoittaman kolmivuotisen tutkimus- ja kehittämisprojektin ”Yksityistämisen ja yhteisvastuun ylisektoraaliset vaihtoehdot”, jossa yhtenä yhteistyökumppanina on Tampereen kaupungin päivähoito ja perusopetus valottamassa kokemuksia tilaaja–tuottaja-mallista.

Tampereen, Turun ja Jyväskylän kaupungit teettivät Tampereen yliopistolla tilaaja–tuottaja-järjestelmää koskevan arviointitutkimuksen, joka julkistettiin 7.3.2006 pidetyssä seminaarissa. Arviointitutkimus ”Kaupungit tilaajina ja tuottajina” fokusoituu näiden kolmen kaupungin toimintamallien uudistushankkeisiin, ja sen on tehnyt

Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen tutkijaryhmä. Tutkimuksessa sivutaan myös lyhyesti kokemuksia Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen pilotista. Oulun kaupunki, joka aikaisemmin on teettänyt vastaavan tutkimuksen ydinkunta-palvelukuntahankkeestaan, on ollut mukana tutkimuksen seurantaryhmässä. Oulussa aloitettiin jo vuonna 2000 tilaaja–tuottaja-ajattelua noudattavan ydinkunta-palvelukuntamallin kokeilu päivähoito- ja perhetyön tulosityksikössä kymmenen pilottipäiväkodin kanssa. Kesäkuun alussa 2006 Tampereen kaupunki päätti osallistua yhdessä Turun, Jyväskylän ja Oulun kanssa jatkotutkimukseen, joka käsittelee tilaaja–tuottaja-järjestelmän ja markkinasuuntautuneen palvelutuotannon strategisen johtamisen muutoksia ja joka tehdään Tampereen yliopiston professori Pentti Meklinin johdolla (Tampereen kaupunginjohtaja 1.6.2006, 373 §).

Tilaja–tuottaja-mallia organisointimallina on tutkittu ja tutkitaan mallin käytön yleistyessä yhä useamman tutkijan toimesta. Kilpailuttamista, tilaaja–tuottaja-mallia ja kuntien palvelutuotantoa on suomalaisista tutkijoista ahkerasti 1990-luvun alkupuoliskolta lähtien tutkinut Pekka Valkama, jolta ilmestyi vuonna 2004 myös väitöskirja ”Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla”.

Ruotsissa Andersson ja Hansson raportoivat vuonna 1989 tutkimustuloksista, joita he olivat saaneet tutkittuaan tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista kolmeen eri ruotsalaiseen kuntaan, mikä heidän mukaansa oli tapahtunut jokaisessa eri kunnassa eri tavoin. (Valkama 1994, 66.) Ruotsissa mallia on sovellettu kuntasektorilla Suomea aiemmin ja laajemmin.

Näennäismarkkinoiden ja kilpailuttamisen vaikutusten tutkiminen on kansainvälisesti jatkuvasti vahvistuva tutkimustraditio. Kilpailuttamista, julkisen sektorin muutosta ja uutta julkisjohtamista on käsitelty useissa käsi- ja oppikirjan kaltaisissa teoksissa. (Valkama & Flinkkilä 2003, 75.) Etenkin uudesta julkisjohtamisesta eli New Public Managementista (NPM) löytyy tutkimuksia, kirjallisuutta ja artikkeleita viljalti.

2. Tutkimukselliset valinnat

2.1 Tutkimusongelma ja osaongelmat

Pro gradu -tutkielman tutkimusongelmana on tilaaja–tuottaja-mallin tilaajaorganisaation tilaajalautakunnan ja tuottajaorganisaation tuotantojohtokunnan asema ja rooli suhteessa toisiinsa ja päätettäviin asioihin. Kun kuntaorganisaatio jaetaan kahtia, muuttuvat luottamushenkilöiden roolit perinteiseen lautakuntatyöskentelyyn verrattuna, mikä aiheuttaa sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden keskuudessa uuden tilanteen.

Varsinaista tutkimusongelmaa avaavina osaongelmina tutkielmassa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä: Mitkä ovat tilaajan ja tuottajan roolit tilaaja–tuottaja-mallissa? Miten poliittinen ohjaus toimii mallissa? Onko tuotantojohtokunta poliittisena elimenä tarpeellinen? Mistä asioista tilaajalautakunnan ja mistä asioista tuotantojohtokunnan tulisi päättää? Tuoko se kuntalaisille lisäarvoa, että sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioiden johdossa toimii poliittinen elin?

2.2 Näkökulma

Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilottia tarkastellaan poliittisen päätöksenteon näkökulmasta, jolla tässä tutkielmassa tarkoitetaan luottamushenkilöiden päätöksentekoa sekä laajemmin kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia tehtäviin päätöksiin. Tilaaja–tuottaja-mallissa organisaatio jaetaan kahtia tilaajiin ja tuottajiin. Päivähoiton ja perusopetuksen sekä toisessa käynnissä olleessa yhdyskuntapalveluiden pilotissa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioiden johdossa toimi poliittinen elin, tuottajilla johtokunta ja tilaajilla lautakunta. Näin tulee olemaan myös koko Tampereen kaupungin organisaation tilaaja–tuottaja-mallissa vuoden 2007 alusta lähtien. Johtokuntien ja lautakuntien välinen suhde ja niiden roolit eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset. Lautakunnan luottamushenkilöiden tulee valvoa tilaajana kuntalaisten etua ja tehdä poliittisia päätöksiä, kun johtokunnan taasen tulisi pyrkiä mahdollisimman taloudelliseen ja tehokkaaseen palvelujen tuottamiseen. Piloteista toivotaan saatavan tietoa erityisesti

näiden kahden luottamuselimen rooleista ja siitä, miten poliittinen ohjaus mallissa toimii.

3. Teoreettiset lähestymistavat

Lähestyn tutkimuksen aihetta julkisen hallinnon organisointimalleista käsin. Organisaatioiden järjestäytymismallit, tässä tapauksessa kuntien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen organisointimallit, ovat tutkielman teoreettinen lähtökohta. Käsittelen kirjallisuuden pohjalta kuntasektorin löytänyttä tilaaja–tuottaja-mallia ja esittelen tarpeita, joita vastaamaan malli on pyritty rakentamaan. Tilaaja–tuottaja-mallin katsotaan olevan uuteen julkisjohtamiseen kuuluva ilmiö, joten taustoitan mallia kuvailemalla New Public Management -johtamisajattelun teoriaa.

Kun aihepiiriä on käsitelty teoreettisten viitekehysten kautta, siirrytään aihetta käsittelemään käytännöllisesti, toisin sanoen Tampereen toimintamallin uudistamista ja päivähoidon ja perusopetuksen pilottia kuvaten.

3.1 Käsitteet ja niiden määrittely

3.1.1 New Public Management

New Public Management (NPM) julkisen sektorin johtamistapana leviää ja tulee laajemmalti ja laajemmalti hyväksytyksi maailman eri maissa. Julkisen sektorin johtaminen 2000-luvulla on vain rajoitetusti jatkoa julkisen sektorin johtamiselle 1900-luvulla. Suuria muutoksia on ilmennyt etenkin 1900-luvun jälkipuoliskolla sekä käytännön julkisissa instituutioissa että julkisen johtamisen teorioissa, mikä on tehnyt perinteisistä lähestymistavoista vanhentuneita. Nämä muutokset tulevat laajentumaan entisestään 2000-luvulla. (Lane 2000, 2–3.)

New Public Management (NPM) on teoria siitä, miten julkista sektoria tulisi hallita ja samalla uusin paradigmanmuutos kyseisessä asiassa. New Public Management on lähtöisin Iso-Britanniasta, mistä se levisi ensin Yhdysvaltoihin, Australiaan ja Uuteen-

Seelantiin ja sitten Skandinaviaan sekä Manner-Eurooppaan. NPM on osa johtamisen vallankumousta, joka vaikuttaa ympäri maailmaa, tosin eri tasoilla. New Public Management -teorian sisältämät oivallukset ovat peräisin peliteoriasta sekä oikeus- ja taloustieteistä. (Lane 2000, 3.)

1980-luvulla angloamerikkalaiset valtiot uudistivat aktiivisesti julkista hallintoaan käyttäen markkinamekanismeja ja dominoivat keskustelua julkisen hallinnon uudistamisesta koko 80-luvun ajan. 1990-luvulla tutkijat alkoivat kutsua tätä uudistamisen agendaa nimellä New Public Management. Käsite ja uudistamisen suuntaviivat levisivät useimpiin OECD-maihin, koska OECD perusti erityisen yksikön, PUMAn (Public Management), edistämään reformeja. Suurin osa OECD-maista onkin omaksunut mallin sellaisenaan tai osia siitä. (Tiihonen 2004, 212.)

Suomessa New Public Managementin sääntöjen, periaatteiden ja tavoitteiden sisäistäminen alkoi Harri Holkerin hallituksen aikana vuosina 1987–1991. NPM:n lujittumista Suomen julkishallintoon vauhdittivat valuutta- ja pankkikriisin aiheuttama lama ja Neuvostoliiton romahtaminen. Holkerin hallitusta seuranneen Esko Ahon hallituksen aikana laadittiin ohjelma Suomen julkishallinnon perusteellisesta ja nopeasta muutoksesta. Mallia haettiin uudistuksia jo toteuttaneista maista ja OECD:n analyyseista ja ohjeistuksista. 1980-luvun lopulla aloitettiin hallinnon desentralisointi ja liikelaitostaminen. 1990-luvun alussa valtion laitoksia lähdettiin yhtiöittämään ja yksityistämään ja vuoteen 1995 mennessä otettiin käyttöön tulosjohtaminen. (Patomäki 2005, 62.) Patomäki väittää, että myös Suomen nykyinen hallitus on sitoutunut uusliberalismin ja New Public Managementin jatkamiseen ja voimistamiseen, vaikka se esittääkin muutosten olevan epäpoliittisia ja vähättelee niiden merkitystä. (Patomäki 2005, 16.)

Markku Temmeksen¹ mukaan kilpailun lisääminen ja kilpailuttaminen edustavat vain yhtä muutostrendiä julkisessa palvelutuotannossa. Samaan aikaan koko hallinto on uusiutumassa monin eri tavoin ja monella eri sektorilla. New Public Management on hallinnon tutkijoiden keksimä käsite, jolla pyritään kuvaamaan kokonaisvaltaisesti hallinnon eri uudistamistoimenpiteitä. NPM ei kuvaa mitään yksittäistä ideaa, vaan

¹ Temmes, Markku: Finland and NPM. Moniste 22.9.1997. Jaettu Hallinnon tutkimuksen päivillä vuonna 1997.

toisiinsa limittyviä uudistamispyrkimyksiä, jotka kokonaisuutena jäsentyvät hallintopoliittiseksi opiksi tai kehittämistendenssiksi. NPM käsittää lukuisan joukon erilaisia reformitoimenpiteitä, jotka ovat syvällisesti muuttamassa hallintoa koko läntisessä Euroopassa. Kilpailuttamisen ohella merkittävimpiä uuden julkisjohtamisen sisältämiä uudistuksia ovat julkisten organisaatioiden yhtiöittäminen, yksityistäminen, managerialismin lisääminen hallinnossa, nettobudjetointi, desentralisointi, tulosjohtaminen ja tuotteistaminen. Yksityistämällä ja osittain yhtiöittämiselläkin pyritään supistamaan julkista sektoria yhteiskunnassa. Muilla toimenpiteillä tavoitellaan hallinnon tuottavuuden nostamista, taloudellisia säästöjä ja työolosuhteiden kehittämistä työmotivaation kannalta edullisempaan suuntaan. (Valkama & Flinkkilä 2003, 41–42.)

NPM näkyy valtio-kuntasuhteessa normien väljentämisenä ja kuntien omaehtoisen rahoitusjärjestelmän kehittämisenä. Toisaalta on samalla toimeenpantu sellaista lainsäädäntöä, jolla kunnat on pakotettu NPM:n mukaisiin uudistuksiin, esimerkkinä kilpailuttamiseen liittyvä hankintalainsäädäntö. Hankintalainsäädäntö sisältää elementtejä pakkokilpailuttamisesta, joten kunnat eivät tietyissä tapauksissa voi päättää itse, miten palvelut järjestetään. (Valkama & Flinkkilä 2003, 42.)

Monien aikaisemmin esitettyjen johtamisfilosofioiden tavoin New Public Managementia on pidetty universaalina johtamistapana. NPM:n on väitetty olevan poliittisesti neutraali ja yleisesti sovellettavissa oleva ajattelumalli. NPM:n puoltajien mukaan uusi julkisjohtaminen ei esimerkiksi palvele siihen usein liitetyn uusliberalistisen suuntauksen tarkoituksia tai mitään poliittista puoluetta ohjelmineen. NPM:n avulla pyritään ratkaisemaan johdollisia ongelmia hyvin erilaisissa konteksteissa – erilaisissa organisaatioissa, eri politiikan aloilla, eri hallinnon tasoilla ja eri maissa. (Hood 1991, 8.)

Considine & Painter² pitävät managerialismia ja New Public Managementia lähes samaa tarkoittavina termeinä. Erona heidän mielestään on vain se, että tieteellisessä keskustelussa käytetään useammin käsitettä New Public Management erottamaan uutta aikakautta aikaisemmasta. Considinen & Painterin mukaan termi managerialismi

² Considine, Mark & Painter, Martin (toim.): *Managerialism. The Great Debate*. Victoria: Melbourne University Press, 1997.

merkitsee kaikkia organisatorisia muutoksia, joita julkisella sektorilla on tapahtunut 1970-luvun lopulta alkaen. (Lähdesmäki 2003, 54–55.)

Stenvall³ määrittelee managerialismin hallinnon kehittämisen suuntaukseksi, johon lukeutuu muun muassa seuraavia pyrkimyksiä:

- ammattijohtaminen ja johtamisen painottaminen
- tulossuuntautuneisuus, tuottavuuden ja tehokkuuden edistäminen
- resurssien käytön kurinalaisuus
- yksityisen sektorin käytäntöjen soveltaminen
- hallinnon supistaminen
- yksityistäminen
- hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen
- sääntelyn purkaminen
- kansainvälistyminen.

Lähdesmäen mukaan käsitteillä managerialismi ja New Public Management voidaan nähdä olevan selkeitä yhtymäkohtia, mutta havaittavissa on myös eroja. Lähdesmäki tarkkailee managerialismia NPM:n yhtenä ja keskeisenä osana. (Lähdesmäki 2003, 54–55.)

Pentti Meklin jakaa julkisen hallinnon muutokset julkisen hallinnon päämuutossuuntiin, taloushallinnon ilmirakenteiden muutoksiin ja kulttuurisiin muutoksiin. Muutosten päämääränä on hallinnon tuloksellisuuden parantaminen, jolla pyritään vastaamaan julkisen hallinnon arvosteluun inkrementaalaisesta kasvusta, tehottomuudesta sekä kykenemättömyydestä sopeutua yhteiskunnan muutoksiin. Meklinin mukaan siirryttäessä perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkishallintoon ensimmäisenä päämuutossuuntana on markkinamekanismin korostuminen poliittisen päätöksenteon kustannuksella. Tämä näkyy markkinajärjestelmän laajentumisena ja markkinatalouden periaatteiden lisääntyvänä käyttönä julkistalouden sisällä. Poliittinen päätösprosessi jakautuu kahteen päävaiheeseen: ensimmäisessä vaiheessa kansalaiset valitsevat edustajansa esimerkiksi kaupunginvaltuustoon ja toisessa vaiheessa valitut edustajat

³ Stenvall, Jari: Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere: Tampereen yliopisto, 2000. Acta Universitatis Tamperensis 759.

päättävät yhteisten varojen käyttämisestä. Markkinamekanismissa kansalainen on suoraan asiakkaana yhteydessä palveluntuottajaan ja maksaa palvelusta ilman välikäsiä, toisin kuin verotuksen kautta toimivassa poliittisessa päätösprosessissa. Toisena julkisen hallinnon päämuutossuuntana Meklin tuo esille päätösvallan ja vastuun hajauttamisen. (Meklin 1993, 189–191.)

Christensenin & Lægroidin mukaan NPM-kehittämissuuntaukseen liittyy ajatus rakenteellisesta hajauttamisesta. Tällä he tarkoittavat poliittisten ja liiketoiminnallisten toimintojen eriyttämistä, mikä johtaa erilaisiin kontrollin muotoihin organisaatiossa. Christensen & Lægroid otaksuvat, että tällainen hajauttaminen heikentää poliittista ohjausta ja vahvistaa managerialistista johtamista. (Christensen & Lægroid 2001, 79–80.) Toisaalta New Public Management -suuntaukseen liittyvä sopimusohjaus antaa poliittisille johtajille hyvät mahdollisuudet määrittää toiminnan tavoitteita ja päämääriä sekä valvoa ja mitata suoritusten tuloksia. (Christensen & Lægroid 2001, 82.)

Krister Ståhlbergin näkemyksen mukaan NPM on innoittanut erilaisiin kehittämistoimenpiteisiin suomalaisissa kunnissa, ja toimenpiteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joista ensimmäisen ryhmän toimenpiteet ovat tyypillisimpiä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat toimenpiteet liittyvät palvelujen ostoon, tulosyksiköiden muodostamiseen kunnissa, yhtiöittämiseen, lisääntyviin palvelumaksuihin, tukien myöntämiseen eri ryhmille sekä henkilöstön osallistumiseen. Toisen ryhmän muodostavat kehittämistoimenpiteet, jotka kytkeytyvät tilaaja–tuottajamalliin, kunnallisiin yhteisyrityksiin, konsernijohtamiseen, valinnanvapauteen, käyttäjädemokratiaan, laatujohtamiseen, kuntalaisten laajennettuihin osallistumismahdollisuuksiin ja paikallisiin kollektiivisopimuksiin. Nämä toisen ryhmän toimenpiteet Ståhlberg näkee olennaisempina suurille kuin pienille kunnille. Kolmas ryhmä koostuu seuraavista kehittämistoimenpiteistä: palvelusetelien ja palvelusitoumuksien käyttöönotto sekä erilaatuisten käyttäjäpalautteiden kerääminen ja hyödyntäminen. Kolmannen ryhmän toimenpiteitä esiintyi vielä vuonna 1996 näistä ryhmistä harvimminkin eli noin 20 prosentissa suomalaisista kunnista. (Ståhlberg 1998, 54–55.)

3.1.2 Tilaaaja–tuottaja-malli

Kuntien omaa palvelutuotantoa alettiin kyseenalaistaa 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun kiristyneessä taloudellisessa tilanteessa. Kunnallisen palvelutuotannon oletettiin olevan tehotonta ja niukkoja resursseja tuhlaavaa toimintaa. Lääkkeenä oletettuun tehottomuuteen on tarjottu kilpailuttamista ja markkinoiden luomista kunnalliseen palvelutuotantoon. Kilpailun integroimiseksi kuntasektorille on taasen tarjottu tilaaaja–tuottaja-mallia ja sen soveltamista kunnalliseen palvelutuotantoon. (Eloranta 1996, 5.)

Vuoden 1995 alusta lähtien uuden kuntalain tultua voimaan kuntia ei ole enää velvoitettu tuottamaan palveluita kokonaan itse, vaan kunnat ovat järjestämisvastuussa kunnallisista palveluista. Tämä on luonut mahdollisuuden kunnille käyttää eri sektoreiden palveluntuottajia, mikä on edelleen tehnyt mahdolliseksi tilaaaja–tuottaja-mallin soveltamisen kuntasektorilla. Mallin soveltaminen on Suomessa kuitenkin vielä alkutekijöissään – pitemmällä ollaan esimerkiksi naapurimaassamme Ruotsissa. Tilaaaja–tuottaja-malli yhdistetään useimmiten osaksi NPM-kehittämisspolitiikkaa.

Valkaman mukaan tilaaaja–tuottaja-mallille ei ole olemassa aivan selvää määritelmää. Mallin voidaan katsoa virinneen käytännön työelämän tarpeista ja oivalluksista. Jotkut teoreetikot liittävät tilaaaja–tuottaja-mallin julkisen valinnan teoriaan, jonka mukaan kuntaa on pidettävä kollektiivisena järjestelmänä, jonka puitteissa kuntalaiset voivat tuoda esille tarpeitaan. Kunta käsittelee ja yhteensovittaa näitä tarpeita ja tekee päätöksiä julkisten palvelujen tuottamisesta, joilla voidaan kohtuullisesti tyydyttää esiintyviä tarpeita. Olennaisina elementteinä tässä yhteydessä nähdään osallistumisjärjestelmät ja niiden toimivuus. (Valkama 1994, 13–14.)

Tilaaaja–tuottaja-mallin ydinajatus on, että kunta toimii vain palvelujen järjestäjänä ja palvelujen tarjonnan johtajana, mutta ei välttämättä palveluntuottajana. Palveluita voivat siten tuottaa kunnan oma organisaatio, yksityinen yritys tai jokin muu palveluntuottaja näiden kahden ääripään väliltä. (Eloranta 1996, 5–6.) Kilpailuviraston selvityksen mukaan on olemassa sisäisiä tilaaaja–tuottaja-malleja ja kilpailun sallivia tilaaaja–tuottaja-malleja. Sisäinen malli käsittää organisaation sisällä tapahtuvaa

tilaamista ja tuottamista, jolloin kunnan sisäisessä toiminnassa käytetään hyväksi markkinoille tyypillisiä keinoja hintatietoisuuden ja kustannusvastaavuuden lisäämiseksi. Kilpailun sallivassa mallissa kunnan omat tuotantoyksiköt kilpailevat ulkoisten palveluntuottajien kanssa. (Kilpailuvirasto 2001, 30–31.)

Tilaaaja–tuottaja-malli voidaan ymmärtää palvelujen tuotanto- ja jakelutapana. Mallissa palvelujen tilaaminen ja tuottaminen eriytetään eri organisaatioyksiköihin. Tilajina toimivat luottamushenkilöistä koostuvat elimet, joita tilausfunktion suorittamisessa avustavat viranhaltijat. Palveluita tuottavat kunnan toiminnalliset yksiköt, yksityiset yritykset ja kolmas sektori. Tilaaajan ja tuottajan välille luodaan näennäismarkkinat eli ostaja–myyjä-asetelmaa muistuttava tilanne. Kunnan tilaaajaorganisaatio vastaa rahoituksesta ja valvonnasta sekä palvelujen kilpailutuksesta. Asiakkaat esittävät vaatimuksiaan sekä tilaajille että tuottajille. Eri tuottajat tuottavat palvelut asiakkaille. (Siitonen & Valkama 2003, 35.) Strategiselle tai poliittiselle päätöksenteolle jää tilaaajan rooli ja tuottajan roolista huolehtii organisaation operatiivinen osa (Salminen & Niskanen 1996, 57).

Tilaaajaelimien tehtävänä on päättää tilattavista palvelukokonaisuuksista poliittisten tavoitteiden pohjalta, arvioida palvelujen hinta-laatusuhdetta ja vaikuttavuutta, kilpailuttaa palveluntuottajia ja seurata tuottajien toimintaa sekä tarvittaessa puuttua siihen. Tuottajien tehtäviä ovat tuotannontekijöiden hankkiminen ja niiden yhdisteleminen, tuotannontekijöiden kunnossapito ja kehittäminen, tarjouksien laatiminen, toiminnan tehokkuuden ja tuotantotaparatkaisujen hyötyjen seuraaminen, palvelujen tuotteistaminen ja toimittaminen tilaajalle. Tuottaja myös informoi tilaajaa tuotannon kompetenssista ja uusista palveluista. (Siitonen & Valkama 2003, 35.)

Tilaaaja–tuottaja-mallissa pyritään pois hierarkkisesta johtamistavasta sopimusperusteiseen johtamiseen. Mallissa tilaaja kilpailuttaa palveluntuottajat, joista valitsee kokonaistaloudellisesti edullisimman, ja solmii tämän kanssa sopimuksen. Sopimus laaditaan siitä, mitä palveluja tuottaja tuottaa ja mitä tilaaja korvauksena tuottajalle maksaa. Tarkemmin sanottuna sopimuksissa definioidaan tuotettavat palvelut ja niiden sisältö- ja laatuksiteerit, suoritemäärät, asiakkaat, asiakkailta perittävät maksut, tuloksellisuuden kriteerit ja tuloksellisuuden arviointikriteerit, asiakasvaikuttamisen

tavat, menettelyt sopimuserimielisyystilanteissa ja sanktiot sopimusta rikottaessa. (Siitonen & Valkama 2003, 35–36.)

Kunnille perinteisessä oman organisaation tuotantomallissa ylintä valtaa ovat käyttäneet poliitikot, jotka ovat määritelleet, mitä palveluja tuotetaan. Pitkän aikavälin tuotanto- ja toimintavelvoitteet on asetettu johtosäännöillä, joissa on määritelty eri yksiköiden tehtävät. Lyhyemmän tähtäyksen ohjausta on harjoitettu talousarvioilla ja asiakkoista ohjausta yksittäisillä päätöksillä. (Valkama 1994, 7.)

Valkaman mukaan tilaaja–tuottaja-malli on vaihtoehto kunnille toteuttaa kilpailuttamista. Malli koostuu kahdesta periaatteesta, joista ensimmäisen mukaan organisaation päätehtävät tilaaminen ja tuottaminen on erotettava toisistaan. Poliitikoille kuuluu tarvittavien palvelujen määrittäminen ja tilaaminen, ja erilliset tuotanto-organisaatiot vastaavat tuotantopuolesta. Toinen periaate sisältää ajatuksen, että tilaajien ja tuottajien välille tulee luoda markkinoita muistuttava ostaja–myyjä-suhde eli niin sanotut näennäismarkkinat. (Valkama 1995, 44–45.)

Professori Julian Le Grandin mukaan kvasimarkkinat ovat ratkaisu palvelujen järjestämiseen. Huhtikuussa 2006 Suomessa vierailut taloustieteilijä ja sosiaalipolitiikkaan perehtynyt Le Grand esitteli eduskunnassa järjestetyssä seminaarissa neljä brittien pohtimaa mallia, joilla julkisia palveluja voidaan järjestää. Parhaana malleista hän pitää näennäismarkkinoiden mallia, jossa yksityinen ja julkinen sektori kilpailevat keskenään ja asiakkaat valitsevat, mitä palveluja käyttävät. Julkinen rahoitus kulkee asiakkaan mukana, ja palveluja tuottavat yksiköt voivat pitää saavuttamansa taloudellisen hyödyn. Le Grand näkee, että näennäismarkkinat edistävät asiakkaiden tasa-arvoa, motivoivat yksiköitä ja henkilöstöä, alentavat kustannuksia ja kannustavat parempaan palveluun. Riskinä mallissa on, että yksiköt ottavat vastaan vain niin sanottuja hyviä ja helppoja asiakkaita. Le Grandin mukaan tämä on kuitenkin estettävissä kieltämällä valikoinnit tai palkitsemalla yksiköitä esimerkiksi pitkäaikaissairaiden hoitamisesta. (Vainio 20.4.2006)

Oiva Myllyntaus esittää, että markkinaehtoistuminen ja kilpailu edesauttavat kehitystä, joka pakottaa kuntasektorin karsimaan toimintojensa moninaisuutta ja selkeyttämään ydintehtävänsä. Hänen mukaansa kunnan palveluorganisaation tulisi rakentua tuote- ja

asiakasperusteisesti. Palvelujen maksullisuus ja kilpailu muiden palveluntuottajien kanssa tuo kevyempiä tuotannon ohjausmekanismeja, kuten sisäisen hinnoittelun ja sisäiset ja ulkoiset markkinat, jotka korvaavat suunnittelua ja säädösbyrokratiaa. Markkina-ajattelua kunnissa on ruvettu käyttämään hyväksi sekä sisäisten palvelujen että lopputuotteiden kohdalla. Kunnan sisäisille tukipalveluja tuottaville yksiköille asetetaan usein itsekannattavuusvaatimus. Myllyntauksen mukaan näissä markkina-ajatteluun pohjaavissa tilaaja–tuottaja-malleissa kunnan toiminta organisoidaan siten, että luottamuselimet kantavat vastuun palvelujen järjestämisestä ja viranhaltijaorganisaation yksiköt vastaavat palvelujen tuottamisesta. Luottamuselimet päättävät, mitkä asiakasryhmät saavat subventoituja palveluja. Ne ratkaisevat myös sen, mitä palveluja tuotetaan ja keneltä palvelutuotteita tilataan. Tuottaja voi olla kunnan sisäinen organisaatio tai ulkopuolinen tuottaja. (Myllyntaus 1993, 253–254.) Myllyntaus ei varsinaisesti mainitse, toimivatko luottamuselimet organisaation tilaajapuolella, mutta niin hän oletettavasti tarkoittaa.

3.2 Tilaaja–tuottaja-malli Tampereella, Turussa ja Jyväskylässä

Tilaaja–tuottaja-mallia on sovellettu kunnissa jo melko pitkään, mutta mallin tarjoamat mahdollisuudet ovat erityisesti nyt ruvenneet kiinnostamaan, kun on havahduttu etsimään vaihtoehtoja ”perinteiselle byrokraattiselle linjaorganisaatiolle”. Mallin käytölle asetetut tavoitteet ovat aluksi usein talouspainotteisia, ja mallin toteuttamista argumentoidaan resurssien säästöillä. Tampereella ja Turussa tilaaja–tuottaja-mallilla katsotaan voivan uudistaa organisaatioiden kankeita toimintatapoja. Huomiota kiinnitetään erityisesti asiakaslähtöisyyteen, toimintaprosesseihin ja laatuun. Jyväskylässä korostetaan ensisijaisesti tarkoituksenmukaista toimintaa, joka halutaan kytkeä johtamiseen. Jyväskyläläiset kokevat tilaaja–tuottaja-mallin olevan väline toiminnan järjestelemiseksi. (Kallio et al. 2006, 206.)

Tampereen, Turun ja Jyväskylän tilaaja–tuottaja-malleissa on viljalti samoja piirteitä muun muassa tilaajan ja tuottajan välisen työnjaon suhteen, ja kaikissa näissä kolmessa kaupungissa pyritään kustannustietoisuuden lisäämiseen ja sitä kautta tehokkaampaan palvelutuotantoon sekä poliittisen johtamisen ja hallinnon työnjaon selkiyttämiseen. Selväpiirteisenä suuntauksena on nähtävissä sisäisten tukipalveluja tuottavien

palvelukeskusten perustaminen. Eroja on havaittavissa esimerkiksi sisäisessä toimintojen organisoinnissa ja suhtautumisessa palvelumarkkinoihin ja kilpailuttamiseen. Jyväskylässä seutukuntayhteistyö on vahvasti esillä ja Turussa palvelujen laatu. Tampereen toimintamallissa lautakuntajohtoisille tilaajille kuuluu muita kaupunkeja selvemmin asukkaiden mielipiteiden ja näkemysten kanavointi poliittiseen päätöksentekoon. (Kallio et al. 2006, 105–107.)

Tilaaaja–tuottaja-mallia sovelletaan niin Tampereella, Turussa kuin Jyväskylässä tukipalveluissa, joita tuotetaan kaupungin muille yksiköille. Eräät asukkaille tarkoitetut yhdyskuntapalvelut voidaan tulkita ydinpalveluiksi, kuten katujen kunnossapito, ja ne ovat myös tilaaaja–tuottaja-mallin sovellutusten piirissä kaikissa näissä kaupungeissa. Tampereen mallissa sopimusten kohteina eli tuotteina ovat myös sosiaali-, terveys-, kasvat- ja opetuspalvelut, joita tilaajat ostavat tuottajilta kaupunkilaisille. (Kallio et al. 2006, 107.)

3.3 Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus

Jo 1990-luvun alussa Tampereen kaupunki valmisteli uudentyyppistä palveluiden järjestämistapaa ja uudenlaista toimintamallia – tilaaaja–tuottaja-mallia. Tiltu-malliin liittyviä kokeiluja oli määrä käynnistää vuoden 1996 alussa, mutta hanke päätettiin kuopata vuoden 1994 lopussa. Pitkään valmistellun mallin perusajatuksena oli kaupungin organisaation jakaminen palveluiden tilaajiin ja tuottajiin. Tilaajat olisivat huolehtineet kaupunkilaisten tarvitsemien palveluiden ostamisesta joko kaupungin omilta yksiköiltä tai yksityisiltä tuottajilta. Päätavoitteena oli palvelutuotannon tehostaminen kilpailuttamisen avulla. Silloinen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Seppo Salminen arvioi Aamulehden haastattelussa, että syynä uudistuksen kariutumiseen oli heikko sitoutuminen uudistukseen, mikä päti sekä virka- että luottamusmiehiin. (Ylipää 1.12.1994.)

Uuden toimintamallin pääkehittelijänä 1990-luvun alussa Tampereen kaupungilla toimi kehittämisspäällikkö Jarkko Lumio. Kansan Uutisten haastattelun mukaan Lumio epäili, että mallin torjumiseen johtaneita syitä saattoivat olla epävarmuus poliittisen päättäjän ja valtuuston roolista muutoksen jälkeen sekä se, että organisaatioon asti puretuva

uudistus koettiin liian suurena muutoksena. Lumio kuitenkin uskoi, että kehitystyön tuloksia, kuten tuotteistamista ja kustannuslaskentaa, käytetään jatkossakin. Tuotteistamiseen ja kustannuslaskentaan ryhdyttiin, jotta päättäjille voitaisiin tuottaa tietoa asiakkaan saamista palvelukokonaisuuksista, jolloin päätökset tehtäisiin tuotteiden pohjalta. Mallista luopumista esittäneen toimintamallin uudistamista pohtineen toimikunnan jäsen ja silloinen sosiaali- ja terveyslautakunnan varapuheenjohtaja Matti Kuusela koki mallista luopumisen hyväksi asiaksi, sillä hänen mukaansa mallia olisi voitu toteuttaa vain harvan toiminnon yhteydessä. Hän liitti tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönottoon myös kunnallisten palvelujen yksityistämisen, mikä Kuuselan mukaan olisi johtanut ihmisten eriarvoistumiseen. Lisäksi Kuusela pelkäsi mallin johtavan vääristymiin esimerkiksi vanhustenhuollossa siten, että yksityiset palveluntuottajat hoitaisivat helppohoitoiset vanhukset ja kunnalle jäisivät huonokuntoisemmat vanhukset. (Koskinen 15.12.1994.)

1990-luvun alussa tiltu-mallia valmisteltaessa hankkeessa toimi suunnittelijan ominaisuudessa Kari Hakari, nykyinen Tampereen kaupungin strategiapäällikkö ja vuonna 2007 käyttöön otetun toimintamallin uudistamisen projektipäällikkönä toimiva viranhaltija. Kaupunginjohtajana toimi tuolloin vuoden 2006 loppuun kaupunginjohtajan virassa palvellut Jarmo Rantanen, jota luonnehditaan uuden toimintamallin luotsiksi ja alullepanijaksi. Tampereen kaupungin kaavailtu hallinnonuudistus sai vaikutteita muun muassa ruotsalaisen ystävyyskaupunkinsa Norrköpingin hallinnonuudistuksesta.

Vuonna 2002 Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamishanke käynnistettiin uudelleen. Uudistuksen tavoitteena on vastata tulevaisuuden haasteisiin, jotka asettavat kaupungin johtamis- ja palvelujärjestelmän koetukselle. Tällaisina haasteina pidetään muun muassa jatkuvaa palvelutarpeen kasvua, väestön ikääntymistä, henkilöstön eläköitymistä ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän luottamuksen vahvistamista. Keskeisesti uudistuksessa on kyse oman palvelutuotannon kehittamisestä, tuottavuuden lisäämisestä sekä uusien vaihtoehtojen etsimisestä markkinoita hyödyntämällä ja niitä luomalla. Uudistamishankkeen tavoitteet voidaan ryhmitellä poliittisen päätöksenteon vahvistamiseen, palvelutuotannon tehostamiseen ja strategisen johtamisen vahvistamiseen liittyviksi. Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen merkitsee erityisesti valtuuston strategisen ohjauksvallan kasvattamista ja luottamushenkilöpäätöksenteon

vahvistamista. Poliittisen päätöksenteon vahvistamiseksi tavoitteina ovat myös poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen sekä tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen myös poliittisessa päätöksenteossa. (Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamistoimikunta 19.4.2005, 1.)

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus koostuu monista erillisistä hankkeista, ja sitä toteutetaan vaiheittain vuosien 2004–2008 aikana. Kokonaisvaltainen uudistus sisältää seuraavat osat:

1. Toimintamallin kokonaisrakenne
2. Pormestarimalli
3. Tilaamisen organisointi: tilaajalautakunnat ja -organisaatio
4. Tuotannon organisointi ja johtaminen.

Kaupunginhallitus päätti 15.12.2003 toimintamallin uudistuksen linjauksista ja aikataulusta. Päätettiin, että kaupungin toimintamallin kehitystyötä jatketaan tilaaja–tuottaja-ajatteluun perustuvan mallin mukaisena siten, että uuteen toimintatapaan siirrytään heti vuoden 2007 alussa. Sitä ennen tilaaja–tuottaja-mallia kokeillaan vuonna 2005 yhdyskuntapalveluissa, päivähoidossa sekä muissa erikseen määritellyissä palveluissa. (Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamistoimikunta 19.4.2005, 1–2.) Pilotit toimivat siten vuosina 2005 ja 2006 yhdyskuntapalveluissa sekä päivähoidossa ja perusopetuksessa.

Piloteista päätettiin 15.12.2003 ja kokonaisuudistuksesta kaupunginvaltuuston kokouksessa 18.5.2005. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaan kokonaisuudistus sisältää seuraavat osat: tamperelainen pormestarimalli, tilaamisen organisointi ja johtaminen ja tuotannon organisointi ja johtaminen. Pormestarimalliin siirtymisen perustana on tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. Johtamisjärjestelmä halutaan järjestää sellaiseksi, että kaupungin keskeisin johtotehtävä on nykyistä selvemmin poliittisessa kontrollissa ja sille vastuullinen. Pormestarimallissa kaupungilla on normatiivisin valtuuksin ja vastuin varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako läpi koko organisaation. Mallin käyttöönotto tarjoaa myös nykyistä paremmat puitteet luottamushenkilöjohtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamiselle ja päätöksenteon demokraattiselle ohjaamiselle. Poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen eriytetään toisistaan. (Tampereen kaupunginvaltuusto 18.5.2005, 170 §.)

Tilaamisen organisoinnin ja johtamisen suhteen kaupunginvaltuusto linjasi kokonaisuudistuksesta päättäessään, että tilaaja–tuottaja-mallissa tilaajalautakunnat määrittävät tarjottavat palvelut, valitsevat palvelujen tuottajat ja rahoittavat palvelutuotannon. Lautakunnat vastaavat myös viranomaistoiminnasta, ja valtuuston hyväksymä talousarvio on kokonaisuudessaan tilaajien käytössä. Lautakuntarakenne uudistetaan kokonaisuudessaan siten, että uusi lautakuntarakenne perustuu prosessiajatteluun nykyisen sektorikohtaisen tehtäväjaon sijaan. Uudistuksen tavoitteena on entistä asiakaslähtöisempi toimintatapa ja poliittisen ohjauksen selkiyttäminen. (Tampereen kaupunginvaltuusto 18.5.2005, 170 §.)

Tuotanto päätettiin organisoida yhdyskuntapalvelujen ja hyvinvointipalvelujen kahdeksi kokonaisuudeksi. Vuosina 2007–2008 hyvinvointipalveluiden tuotanto-organisaatio jakautuu sosiaali- ja terveystalouteen sekä sivistyspalveluihin. Päätökset hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaation kehitysvaiheista vuoden 2008 jälkeen tehdään myöhemmin. Hyvinvointipalveluiden uuden tuotantomallin taustalla on ajatus asiakaslähtöisestä tuotteistamisesta, jonka lähtökohtana on vastata asiakkaan tarpeeseen kokonaisvaltaisesti. Tuotannon luottamushenkilöjohtamisesta vastaavat johtokunnat. (Tampereen kaupunginvaltuusto 18.5.2005, 170 §.)

3.3.1 Sopimusohjaus

Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto käsitteli kokouksessaan 27.3.2006 kaupungin tilaaja–tuottaja-mallissa sovellettavat sopimusohjausperiaatteet ja -mallit. Suunnittelujaoston linjauksen mukaan sopimus on keskeinen ohjausväline tilaaja–tuottaja-mallissa. Sopimuksessa määritellään kaupunkilaisille tuotettavien palvelujen sisältö, laatu ja palvelujen rahoitus, ja se on siten keskeinen informaation lähde niin päätöksentekijöille kuin henkilöstölle. Kaikki palvelutoiminta siirtyy sopimusohjauksen piiriin. (Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto 27.3.2006, 19 §.)

Sopimusohjauksen periaatteilla ja malleilla halutaan vastata kysymyksiin ”kuka sopii kenen kanssa, mistä asioista sovitaan, minkälaisia sopimusmalleja käytetään, miten palvelun laatu ja sisältö määritellään, mille tasolle sopimukset tehdään, miten

sopimusten valmistelu ja seuranta tapahtuu sekä miten sopimus rahoitetaan ja laskutetaan”. Sopimusohjaus nivoutuu kaupungin strategiseen suunnittelu- ja johtamisjärjestelmään ja siinä erityisesti palvelujen hankintasuunnitelmiin tilaajaorganisaatiossa ja tuotantostrategioihin tuottajaorganisaatiossa. Sopimusohjauksessa keskeinen yksikkö on tuote. Tuotteistaminen tehdään kolmella tasolla: tilaajaprosesseissa, tuottajayksiköissä ja tukipalveluyksiköissä. (Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto 27.3.2006, 19 §.)

Sopimusmallissa on pyritty yksilöimään palvelun hankinta ja sopimussuhde mahdollisimman tarkasti ja selkeästi, jotta sopimussuhteeseen liittyvää epätietoisuutta saataisiin hälvennettyä ja valmennettua organisaatiota aitoon monituottajamalliin. Suunnittelujaoston mukaan sopimuksessa täytyy huomioida tilaajien ja tuottajien periaatteellinen työnjako, jonka mukaan tilaaja definioi lopputuloksen ja tuottaja vastaa tehokkaasta palveluprosessista. Palvelujen priorisointi ja laadun määrittely ovat joka tapauksessa aina tilaajan vastuulla. (Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto 27.3.2006, 19 §.)

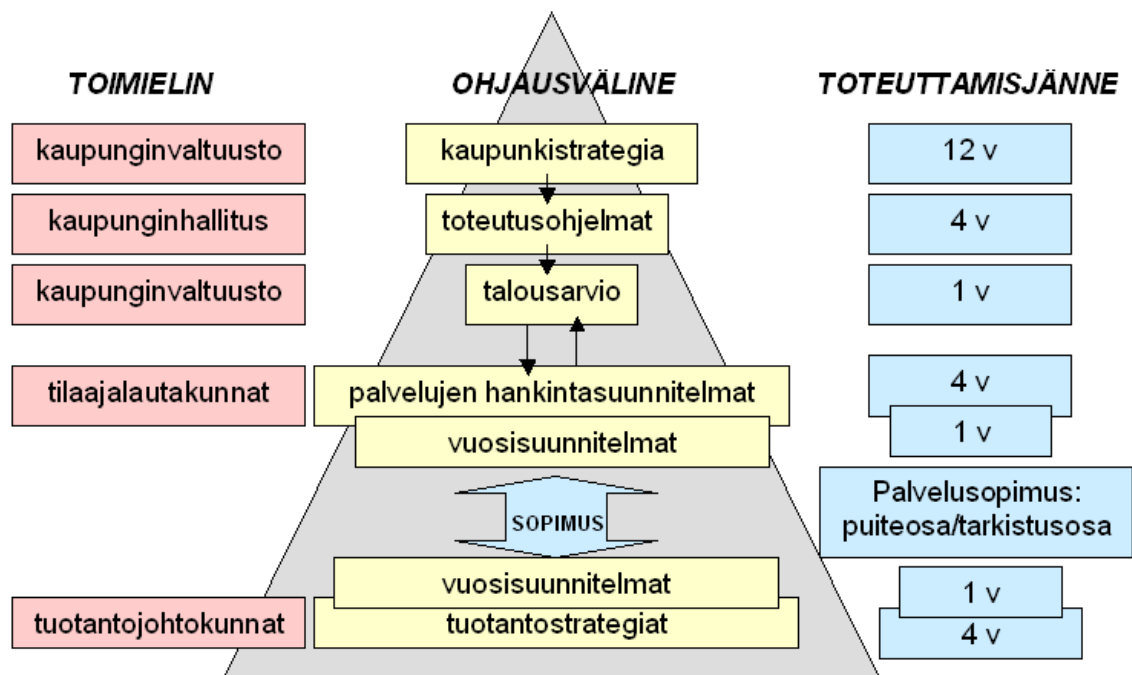
Tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus muodostuu useamman vuoden voimassa olevasta puiteosasta ja vuosittain tuotteiden hinnat ja määrät vahvistavasta tarkistusosasta. Lautakunnat ja johtokunnat hyväksyvät sopimukset osana vuosisuunnitteluprosessia. Tilaajan roolia ja vastuuta korostaa periaate, jonka mukaan talousarvio on tilaajan käytössä. Tilaajien tehtävänä on siten saada myönnetty rahoitus riittämään palvelutarpeeseen vastaamiseen. (Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto 27.3.2006, 19 §.)

3.3.2 Strateginen johtamisjärjestelmä

Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto hyväksyi helmikuussa 2004 strategisen johtamisjärjestelmän kehittämisperiaatteet. Periaatteiden mukaan johtamisjärjestelmää uudistetaan prosessi- ja ohjelmajohtamisen ajatusten mukaisesti sekä kehitetään strategista johtamista vahvistamalla poliittisten päätöksentekijöiden ohjausvaikutusta ja korostamalla kaupunkistrategian roolia sekä kokonaisjohtavuutta. (Tampereen kaupunginhallituksen suunnittelujaosto 17.2.2004, 15 §.) Johtamis-

järjestelmän uudistuksella vastataan samalla tilaaja–tuottaja- ja pormestarimalliin perustuvan toimintamallin edellytyksiin. Uudistuksen myötä kaupungin strateginen johtamisjärjestelmä muodostuu kaupunkistrategiasta ja sitä toteuttavista kaupunginhallituksen toteutusohjelmista sekä tuotanto-organisaatioiden tuotantostrategioista. Järjestelmää tukevat tilaajalautakuntien palvelujen hankintasuunnitelmat ja lautakuntien ja tuotanto-organisaatioiden väliset palvelusopimukset. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)

Strategisen johtamisjärjestelmän laajempaa uudistusta alettiin toteuttaa vaalikauden vaihteessa, jolloin vuosille 2005–2008 valittu kaupunginvaltuusto tarkisti voimassa olleen kaupunkistrategian linjaustensa mukaiseksi. Kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden kaupunkistrategian Kaikem paree Tampere 22.6.2005. Uuteen strategiseen johtamisjärjestelmään siirrytään vaiheittain vuosien 2005–2007 aikana. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)



Kuva 1. Tampereen kaupungin strateginen johtamisjärjestelmä (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006).

Kaupungin uudessa, tilaaja–tuottaja-malliin perustuvassa toimintamallissa palvelujen tilaajan ja tuottajan tehtävät eriytetään. Kaupungin tilaajalautakunnat määrittävät

tarjottavat palvelut, valitsevat palvelujen tuottajat, rahoittavat palvelutuotannon sekä arvioivat tuotantojärjestelmän toimivuutta. Valtuuston hyväksymä talousarvio on kokonaisuudessaan tilaajalautakuntien käytössä. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)

Tilaajalautakunnat ohjaavat kaupungin uuden toimintamallin mukaista palvelutuotantoa palvelujen hankintasuunnitelmilla, jotka pohjautuvat kaupunkistrategian ja sitä toteuttavan koko kaupunkia koskevan palveluohjelman – yksi kaupunginhallituksen kuudesta kaupunkistrategian toteutusohjelmista – linjauksiin. Palvelujen hankintasuunnitelmissa esitetään lautakunnan ohjaukseen kuuluvan perustoiminnan ja -palvelujen laadulliset ja määrälliset näkökulmat sekä asetetaan palvelujen tilauksien vuositasot. Palvelujen hankintasuunnitelmien laadinta edellyttää yksityiskohtaista tietoa palvelutuotteista. Vuoden 2006 talousarviosta päätettäessä ensimmäiset versiot lautakuntakohtaisista tilaajalautakuntien palvelujen hankintasuunnitelmista menivät lautakuntakäsittelyyn. Hankintasuunnitelmia kehitetään ja terävöitetään vielä siten, että ne palvelevat paremmin uusia, prosessiorganisaation mukaisia lautakuntia. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)

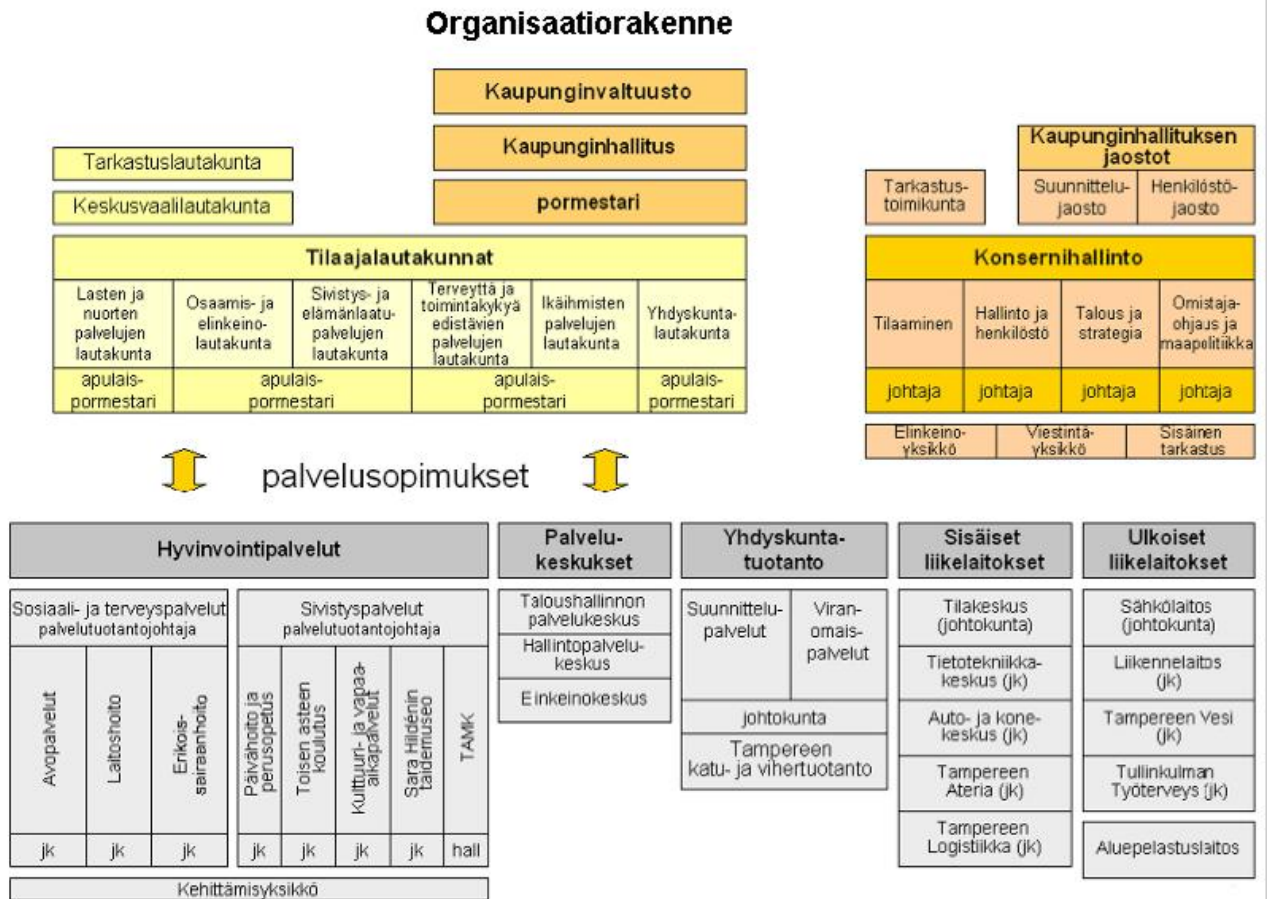
Kaupungin uuden toimintamallin käyttöönoton myötä myös kaupungin palvelutuotanto organisoidaan uudelleen. Uudessa toimintamallissa kaupungin tuotanto-organisaatiot tuottavat palvelusopimusten mukaisia palveluja. Näin ollen tilaajalautakuntien ja tuotantojohtokuntien välisissä palvelusopimuksissa sovitaan tilattavien palvelujen laadusta ja määrästä. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)

Tuotanto-organisaatiot, mukaan luettuna liikelaitokset, laativat itselleen omat Balanced Scorecard -pohjaiset kaupunkistrategian periaatteisiin ja linjauksiin perustuvat tuotantostrategiansa. Tuotantostrategioiden laadinta aloitetaan vaiheittain ja strategioiden laadinnassa hyödynnetään soveltuvin osin vanhan strategisen johtamisjärjestelmän mukaisia toimialastrategioita sekä yksiköiden aiempia strategioita. (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2006.)

3.3.3 Uusi organisaatorakenne

Vuoden 2007 alussa Tampereen kaupunki siirtyi pormestarimalliin ja otti käyttöön tilaaja–tuottaja-mallin kaikissa toiminnoissaan. Pormestarimallin tarkoituksena on selkiyttää ja vahvistaa poliittista johtamista. Tilaaja–tuottaja-mallin lähtökohtana taasen on oman palvelutuotannon kehittäminen ja sen tuottavuuden lisääminen. (Tampereen kaupungin viestintäyksikkö 2006, 2.) Nämä kaksi mallia ovat sinänsä toisistaan erillisiä, joten ne voitaisiin toteuttaa myös eriaikaisesti. Mallit kuitenkin otettiin käyttöön samaan aikaan ja ne lomittuvat toisiinsa. Siten tilaaja–tuottaja-mallilla on merkittäviä vaikutuksia muun muassa poliittiseen ohjausjärjestelmään (Tampereen kaupungin viestintäyksikkö 2006, 4).

Uudessa Tampereen kaupunkiorganisaation toimintamallissa siirrytään sektorikohtaisesta tehtäväjaosta kuuteen ydinprosessiin, jotka on pyritty määrittelemään asiakaslähtöisesti. Palveluiden tilaamisesta huolehtii kuusi lautakuntaa – kutakin ydinprosessia vastaa yksi tilaajalautakunta. Tilaajan tehtävänä on arvioida palvelujen tarve ja hankkia tarvittavat palvelut. Tuotannon poliittisesta johtamisesta vastaavat johtokunnat, jotka vastaavat palvelujen tuottamisesta. Tuotanto-organisaatiot toimivat johtokuntien alaisuudessa. Tuottajat keskittyvät palvelujen tarjoamiseen, palvelutuotteiden kehittämiseen sekä toiminnan tehostamiseen. Kaikille palveluille määritellään hinta ja laatu eli ne tuotteistetaan. (Tampereen kaupungin viestintäyksikkö 2006, 4.)



Kuva 2. Tampereen kaupungin organisaatorakenne vuonna 2007 (Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä 2007).

Pormestarimalli pitää pormestarin lisäksi sisällään neljä apulaispormestaria, jotka toimivat lautakuntien puheenjohtajina ja vastaavat siten palvelujen tilaamisesta omien ydinprosessiensä osalta. Apulaispormestareilla ei ole varsinaisesti organisaatiota alaisuudessaan, vaan lautakuntia palveleva tilaajaorganisaatio on osa konsernihallintoa. (Tampereen kaupungin viestintäyksikkö 2006, 3.)

3.4 Päivähoidon ja perusopetuksen pilotti

Tampereen kaupungin johtoryhmässä 19.1.2004 sovittiin sosiaali- ja terveystoimen ja koulutustoimen yhteisestä hankkeesta, jonka tavoitteeksi määriteltiin ehdotuksen laatiminen päivähoidon, esiopetuksen, peruskoulun ja koululaisten iltapäivähoidon yhtenäisen tilaaja-tuottaja-mallin toteuttamiseksi. Kyseinen hanke käynnistyi

kaupunginjohtajan päätöksellä 29.1.2004 (76 §). Hankkeelle nimettiin ohjausryhmä ja selvitysmiehet. (Viitasaari & Satamo 2004, 2.)

Sosiaali- ja terveystoimen ja koulutustoimen yhteisen selvityshankkeen raportti hyväksyttiin hankkeen ohjausryhmässä 24.5.2004. Kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 1.9.2004 (235 §), että päivähoidossa, esi- ja perusopetuksessa ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa siirrytään 1.1.2005 tilaaja–tuottaja-mallin kaksivuotiseen kokeiluvaiheeseen. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaan pilotissa tilaaja- ja tuotantotoiminnan tehtävät eriytetään, mutta hankkeen ollessa kehitysvaiheessa tilaaja–tuottaja-asetelma on osittain näennäinen. Kehittämävaiheen aikana vuosina 2005–2006 sekä tilaajan että tuottajan organisaatioita johtaa koulutus-, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimesta vastaava apulaiskaupunginjohtaja. Uuden toimialueen strategisesta ja poliittisesta johtamisesta sekä viranomais- ja tilaajatoiminnasta vastaa kasvatusta ja opetuslautakunta, joka perustetaan 1.1.2005. Uuden toimialueen palvelutuotantoa johtamaan perustetaan kasvatusta ja opetuspalvelujen johtokunta. (Viitasaari & Satamo 2004, 7.) Johtokunnan nimeksi tuli sittemmin päivähoiton ja perusopetuksen johtokunta.

Kasvatusta ja opetuslautakunnan tehtävänä on vastata viranomaistoiminnan johtamisesta, toimialueen strategisesta johtamisesta, laadunvarmistamisesta ja arvioinnin kehittämisestä, päivähoito- ja perusopetuspalveluiden tilaamisesta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan tilaamisesta, sopimusohjausjärjestelmän kehittämisestä, osasta sosiaali- ja terveyslautakunnan ja entisen koulutuslautakunnan jaostojen tehtävistä johtosäännön mukaisesti sekä sosiaalihuoltolain mukaisista asiakkaan oikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Päivähoiton ja perusopetuksen johtokunta puolestaan vastaa päivähoiton ja perusopetuksen tuotannosta, päivähoiton ja perusopetuksen yhteisistä kokeilu- ja kehittämishankkeista, tilaaja–tuottaja-pilotin tuotantotoiminnasta, sopimusohjausjärjestelmän kehittämisestä yhteistyössä tilaajalautakunnan kanssa sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan ja entisen koulutuslautakunnan jaostojen tehtävistä johtosäännön mukaisesti. Tilaajalautakunta ja tuottajajohtokunta laativat tuotantosopimukset koskien päivähoiton ja perusopetuksen palveluita. (Viitasaari & Satamo 2004, 7–8.) Lautakunnan ja johtokunnan toimintaa säätelee sopimusohjaus. Tuotantosopimuksia ryhdyttiin myöhemmin nimittämään palvelusopimuksiksi.

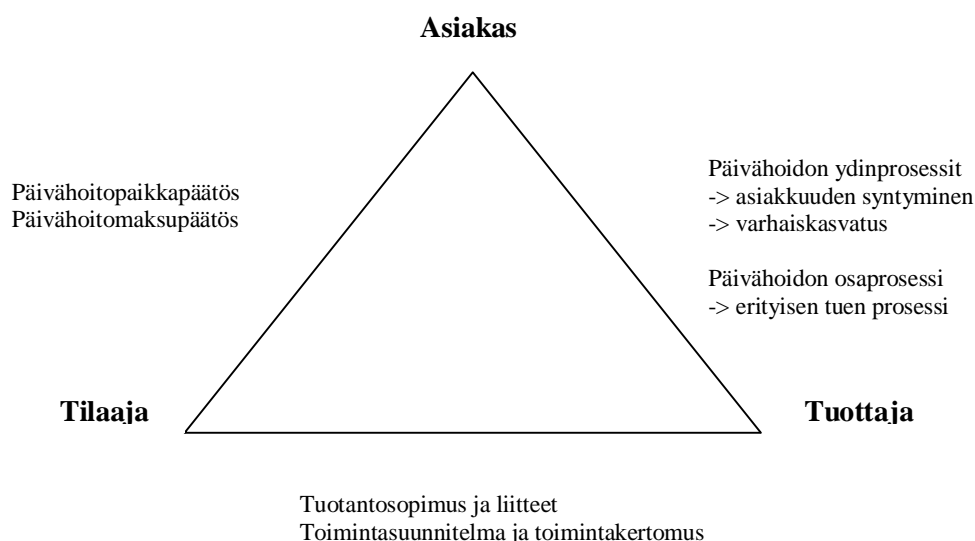
Pilottihankkeen keskeisenä tavoitteena on kahden vuoden kokeilutoiminnan avulla kehittää tilaaja–tuottaja-mallia opetus- ja kasvatustoiminnassa. Toimintamallissa tavoitteena on tehokkuus ja taloudellisuus, palvelutarjonnan vaihtoehtojen lisääminen, palvelujen laadukkuus sekä asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja osallisuuden lisääminen toiminnan kehittämisessä. (Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen johtokunta 18.1.2005, 10 §.) Toimintamallin uudistuksen lähtökohtana on myös strategisen ohjauksen ja palvelutuotannon ohjauksen erottaminen toisistaan (Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen johtokunta 28.3.2006, 27 §).

Tammikuussa 2005 päivähoito, perusopetus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta organisoituivat uudeksi kasvatus- ja opetustoimialaksi. Kaupunginvaltuusto valitsi luottamushenkilöt kasvatus- ja opetuslautakuntaan sekä päivähoiton ja perusopetuksen johtokuntaan eri valtuustoryhmien esitysten pohjalta. Jäsenet valittiin samoilla kriteereillä kuin mihin tahansa kunnalliseen lauta- tai johtokuntaan. Jäseniä lautakuntaan tuli 11 ja johtokuntaan 7.

Päivähoiton pilottihankkeeseen osallistui 1.1.2005 alkaen 15 päiväkotia, joista muodostui kolme tulosaluetta. Jokaisella tulosalueella toimi 4–5 päiväkotia ja alueen perhepäivähoito sekä leikkitoiminta. Päivähoiton pilottihankkeen tulosalueiden talousarvio vuodelle 2005 oli yhteensä 11,2 miljoonaa euroa. Palvelutuotannon toimintaa ohjasi tilaajan ja tuottajan välinen tuotantosopimus, jossa määriteltiin päivähoitopaikan keskimääräinen hinta, tuotteet, talouden seuranta ja laadun sekä tuloksen arviointi. Päivähoiton palvelutoiminta aloitti viidellä tulosalueella 1.8.2005 alkaen siten, että jako määriteltiin mahdollisimman yhtäläiseksi perusopetuksen viiden yhteistoiminta-alueen kanssa. (Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen johtokunta 28.3.2006, 27 §.) Tilaaja–tuottaja-malli levittyi kaikille tulosalueille vuoden 2006 alusta lähtien. Päivähoiton viisi tulosaluetta jakautuivat vuonna 2006 edelleen tulostiimeihin, joita on kullakin tulosalueella kolme. Tulosalueita ruvettiin myöhemmin kutsumaan palvelualueiksi.

Perusopetuksen osalta tuotteistamista ja kustannuslaskentaa tehtiin vielä vuonna 2005. Päivähoitossa päästiin tältä osin siirtymään tilaaja–tuottaja-mallipilottiin heti vuoden 2005 alussa. (Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta 27.1.2005, 10 §.)

Päivähoidon pilottihankkeessa on tarkasteltu prosesseja asiakkaan, tilaajan ja tuottajan välillä. Asiakkaan ja tilaajan ja palvelun tuottajan välille muodostui uusia prosesseja. Tilaajan ja tuottajan välejä säätelee hyvin pitkälle tuotantosopimusprosessi, joka ohjaa palvelutuotantoa. Myös toimintasuunnitelmat ja -kertomukset muodostuivat tärkeäksi osaksi tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa. Pilottialueilla toimintasuunnitelmat laadittiin asiakasnäkökulmasta ja päivähoidon sekä perusopetuksen yhteistyö tiivistyi kaavailusti. (Kalliomäki et al. 2006, 22.)



Kuva 3. Päivähoidon tilaaja–tuottaja-mallin pilotin toimijat (Kalliomäki et al. 2006, 22).

3.4.1 Alueellinen toimintamalli ja tulospalkkaus

Perusopetuksessa toimii viisi yhteistoiminta-aluetta, läntinen, koillinen, eteläinen, koillinen ja keskustan alue. Jokaisen yhteistoiminta-alueen johdossa on kevästä 2005 alkaen toiminut määrääjäksi valittu aluerehtori. (Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta 14.6.2006, 25–26.) Lisäksi erityisopetuksella on oma johtava rehtorinsa.

Päivähoidon viidelle tulosalueelle valittiin 1.8.2005 alkaen vastaavasti päivähoidon aluejohtajat, joiden tehtäviin kuuluvat talouden suunnittelu ja seuranta sekä tulosalueen johtaminen ja henkilöstöasioista vastaaminen. Aluejohtaja toimii aluejohtajan tehtävien lisäksi päiväkotiyksikön johtajana. (Kalliomäki et al. 2006, 23.) Samoin aluerehtorit

toimivat myös rehtorin tehtävissä kouluyksiköissä ja heidän tehtävänsä vastaavat paljolti aluejohtajien tehtäviä. Aluerehtorit ja aluejohtajat toimivat alueillaan yhteistyössä.

Tilaaaja–tuottaja-mallin pilottihankkeen tulospalkkiosopimus päivähoidon osalta hyväksyttiin kaupunginhallituksen henkilöstöjaostossa 27.6.2005 (247 §). Tulospalkkiojärjestelmä otettiin käyttöön osana Tampereen kaupungin kannustavaa palkitsemisjärjestelmää. Vuonna 2005 päivähoitopalvelujen tulospalkkiosopimus koski päivähoidon pilottihankkeen kolmea tulosaluetta. Alueilla työntekijöitä oli yhteensä 300. Tavoitteena oli palkita tulosalueiden henkilökuntaa tuloksellisesta toiminnasta. Tulospalkkion tarkoituksena oli kannustaa henkilöstöä toiminnan kehittämiseen ja jatkuvaan parantamiseen sekä luoda mahdollisuuksia vaikuttaa oman palkkaan laadun, tuottavuuden ja tuloksellisuuden kautta. (Kalliomäki et al. 2006, 12.) Vuonna 2006 alueellinen tulospalkkausjärjestelmä laajennettiin koskemaan kaikkia viittä päivähoiton tulosaluetta, mutta kaikki päiväkodit eivät kuitenkaan ole järjestelmän piirissä, vaan kultakin tulosalueelta aina yksi tiimi.

Perusopetuksessa palvelusopimuksen mukaan ”tuottaja voi kannustaa henkilöstöään hyviin suorituksiin kaupungin tulospalkkausta koskevien päätösten ja ohjeiden mukaisesti” (Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta 14.6.2006, 12).

3.4.2 Palvelujen tuotantotavat

Perusopetuspalvelut tilataan pääosin kaupungin omalta tuottajalta. Muiden kuin kaupungin ylläpitämien perusopetuspalvelujen piirissä Tampereella on 6 prosenttia oppivelvollisista. Perusopetusta järjestävän koulun perustaminen edellyttää järjestämisluvan saamista valtioneuvostolta, ja luvan saamisen edellytyksenä on erityinen koulutus- tai sivistystarve. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta kaupunki tuottaa itse noin 60 prosenttia ja noin 40 prosenttia palveluista järjestää ulkopuolinen tuottaja. (Tampereen kaupunki 2006, 54.) Perusopetuksessa ei varsinaisia markkinoita voi lupamenettelyn takia syntyä, mutta aamu- ja iltapäivätoiminnassa tilanne on aivan eri.

Päivähoitopalveluista tilataan tällä hetkellä 85 prosenttia kunnallisena ja 15 prosenttia erilaisilta yksityisiltä palveluntuottajilta. Edellä mainittuun lukuun sisältyy myös ostopalvelutoiminta, jonka osuus päivähoiton palveluista on noin 2 prosenttia. Perhepäivähoito muodostaa suurimman osan yksityisestä palvelutuotannosta, ja yksityisen palvelutuotannon osuutta pyritään nostamaan. Kuntien välisen yhteistyön ja yksityisen palvelutuotannon edellytykset selvitetään varsinkin kaupungin reuna-alueilla. Lapsimäärän kaupungin alueella ennakoitaan lähivuosina vähenevän, mutta alueellisissa tarpeissa enteillään vaihteluita. (Tampereen kaupunki 2006, 52.)

Päivähoito koostuu neljästä tuoteryhmästä, joita ovat päiväkotihoito, perhepäivähoito, leikkitoiminta ja esiopetus. (Tampereen kaupunki 2006, 53.) Päivähoitopalveluissa kunnan ulkopuolisia palveluntarjoajia löytyy perusopetukseen verrattuna huomattavasti enemmän, sillä toimintaa ei ole lainsäädännöllä keskitetty kunnille.

4. Tutkimusaineiston keruu ja kuvaus

4.1 Kohdeorganisaatio

Kohdeorganisaatioksi valikoituivat Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tuotantoalueet (aikaisemmin tehtäväalueet), sillä Tampereen kaupungin konsernihallinto halusi teettää arvioinnin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotista. Tämä tilaustutkimus vastaa siten omalta osaltaan vaateeseen kaupungin kahden pilotin arvioinnista. Vaade on määritelty kaupunginhallituksen toimintamallin uudistuksen toteutusohjelmassa sekä kaupungin strategisissa vuositavoitteissa vuodelle 2007. Tutkimuksessa painottuu tilaajan toiveiden mukaisesti empiirinen osuus.

4.2 Aineiston keruu

Tutkielmassa tutkimusongelmakysymyksiin vastataan tapaustutkimuksen keinoin. Tapaustutkimuksessa pyritään tutkimaan yksi tapaus, kuten organisaatio, ohjelma tai muu vastaava perusteellisesti. Tapauksena on siten tässä yhteydessä Tampereen

kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-pilotti. Aineiston keruussa käytetään menetelmänä teemahaastattelua. Saarela-Kinnusen & Eskolan mukaan tapaustutkimuksen teossa käytössä voivat olla yhtä hyvin kvantitatiiviset kuin kvalitatiivisetkin menetelmät (2001, 159). Aineiston keruussa käytettiin tässä tutkimuksessa kuitenkin pelkästään kvalitatiivisia menetelmiä.

Haastateltavien suhteen voidaan tässä tutkimuksessa puhua harkinnanvaraisesta näytteestä, koska tilastollisten yleistysten sijaan pyritään valaisemaan ja ymmärtämään syvällisemmin paikallista ilmiötä ja saamaan ilmiöstä tietoa tietystä näkökulmasta katsoen. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 58–59.) Päivähoidon ja perusopetuksen pilotin tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan jäsenten sekä pilotissa keskeisesti toimineiden viranhaltijoiden haastattelujen katsottiin tuovan mahdollisesti paras näkemys tilaajan ja tuottajan rooleista poliittisen päätöksenteon aspektista. Lisäksi haastateltavien joukkoon kuului hankkeen suunnittelusta vastanneita viranhaltijoita.

Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Eskolan & Vastamäen määritelmän mukaan teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit on etukäteen määrätty. Menetelmä eroaa kuitenkin strukturoidusta haastattelusta, jolle tyypillistä on kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Teemahaastattelussa haastattelijalla varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teemat käydään haastattelussa läpi, mutta niiden laajuus ja järjestys vaihtelevat haastateltavien vaihtuessa. Haastattelijalla ei välttämättä ole valmiita kysymyksiä, vaan tukilista käsiteltävistä asioista. Toisena mahdollisena tarkoitusta palvelevana haastattelutyypinä olisi voinut toimia puolistrukturoitu haastattelu, jossa kysymykset laaditaan ennalta ja ovat kaikille haastateltaville samat, mutta jossa ei strukturoidun haastattelun tavoin ole valmiita vastausvaihtoehtoja, vaan haastateltavat vastaavat kysymyksiin omin sanoin. (Eskola & Vastamäki 2001, 26–27.) Teemahaastattelu antaa kuitenkin haastattelijalle tarvittaessa mahdollisuuden reagoida uusilla kysymyksillä haastateltavan antamiin vastauksiin, joten se valittiin aineistonkeruumenetelmäksi.

4.3 Aineiston analyysimenetelmä

Analysoitava aineisto koostui puretuista teemahaastatteluista. Aineistoa voidaan analysoida samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja narratiivisen raportoinnin kanssa (Hirsjärvi & Hurme 2000, 136). Aineiston osalta toteutettiin jokseenkin jatkuvaa analyysia, jotta jo tehdyt haastattelut pystyivät ohjaamaan aineiston keruuta analyysissa mielenkiintoisiksi ja olennaisiksi osoittautuneiden seikkojen suuntaan (Linnamaa 2004, 208).

Teemoittelussa on kyse aineiston pelkistämisestä etsimällä keskeisimmät asiat tekstistä. Tutkija lukee aineistoa useaan kertaan pyrkien löytämään sen keskeiset merkitykset jopa rivien välistä. Riippuu tutkimusongelmasta ja sen asettelusta, hakeeko tutkija tekstistä johonkin tiettyyn asiaan liittyviä merkityksiä vai lähestyykö hän aineistoa kokonaisuutena yrittäen rakentaa sille oman sisällöllisen logiikan. (Moilanen & Rähkä 2001, 53.) Eskolan & Suorannan⁴ mukaan kyseen ollessa teemahaastatteluaineistosta, on ensimmäiseksi järjestettävä aineisto teemoittain. Aineistoa ei ainakaan mainittavasti tässä vaiheessa karsita, vaan järjestetään uudelleen. Teemoittelun jälkeen alkaa varsinainen analyysi. Tutkijan tulee esittää tulkintansa perehdyttyään aineistoon perusteellisesti. Varsinaista analyysia tehdessä aineistoon kannattaa liittää aineiston informaatioarvoa lisääviä teoreettisia kytkentöjä tai pohdintoja. (Eskola 2001, 143–146.) Kyseisessä tutkimuksessa haastatteluaineistoa analysoitiin teemahaastattelujen keskeisten teemojen näkökulmasta.

4.4 Aineiston kuvaus

Haastateltaviksi valittiin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jotka olivat kytköksissä Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen pilottiin. Haastatellut luottamushenkilöt toimivat joko kasvatus- ja opetuslautakunnassa tai päivähoidon ja perusopetuksen johtokunnassa. Haastatellut viranhaltijat toimivat johtavassa asemassa kasvatus- ja opetuspalveluissa ja konsernihallinnossa tai olivat olleet mukana pilotin suunnittelussa. Haastattelut tehtiin yksilohaastatteluina, ja haastateltavia oli yhteensä 14,

⁴ Eskola, Jari & Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino, 1998.

joista 7 luottamushenkilöitä ja 7 viranhaltijoita. Suurin osa haastateltavista oli mukana pilotissa toimijoina, pienempi osa oli toiminut mukana kokeilun suunnittelussa.

Haastateltaviin otettiin yhteyttä henkilökohtaisesti, eikä haastateltavien saaminen tuottanut mainittavia vaikeuksia. Haastattelurunko toimitettiin haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi (liite 1) sen jälkeen kun haastattelu-aika ja -paikka oli saatu sovittua. Haastattelut tehtiin aikavälillä 31.7.–18.9.2006 pilotin ollessa vielä käynnissä. Haastattelut toteutettiin pääasiassa Tampereen kaupungin keskusvirastotalolla ja ihmisten työpaikoilla sekä yksi haastattelu haastateltavan kotona. Haastateltavat saivat valita haastatteluajat ja -paikat, tosin ensisijaisena haastattelupaikkana tarjottiin virastotaloa. Haastattelut kestivät puolesta tunnista vajaaseen tuntiin. Kaikki 14 haastattelua nauhoitettiin ja purettiin sanatarkasti. Haastattelutekstiä kertyi yhteensä 92 sivua. Haastatteluaineistosta on nostettu esille havainnollistavia suoria lainauksia, jotka on erotettu muusta tekstistä lainausmerkeillä ja kursivilla. Joistakin lainauksista on muokattu hieman yleiskielisempiä, jotta haastateltavia ei pystyisi tunnistamaan. Jos haastateltavien puheista on jätetty osia pois, poistot on merkitty kahdella ajatusviivalla. Haastateltavien sitaattit on merkitty koodeilla L ja V, joista edellinen merkitsee luottamushenkilöä ja jälkimmäinen viranhaltijaa.

4.5 Tutkimuksen luotettavuus

Reliaabelius merkitsee sitä, että tutkittaessa samaa henkilöä saadaan kahdella eri tutkimuskerralla sama tulos. Toisaalta reliaabeliudella voidaan tarkoittaa, että tulos on reliaabeli, mikäli kaksi arvioijaa päätyvät samaan tulokseen. Kolmas tapa ymmärtää reliaabelius on se, että kahdella eri tutkimusmenetelmällä päädytään samaan tulokseen. Ihmisen käyttäytyminen on kuitenkin kontekstisidonnaista ja vaihtelee ajan ja paikan mukaan. Siten on epätodennäköistä ihmisiä tutkittaessa, ihmisten tutkiessa ja tilanteiden muuttuessa saada täsmälleen samanlaisia tutkimustuloksia, vaikka tutkittaisiinkin samaa ilmiötä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 186.) Tutkimuksen haastatteluaineistoa voidaan kuitenkin pitää kohtuullisen luotettavana, sillä jokaista haastateltavaa haastateltiin samaa haastattelurunkoa käyttäen samankaltaisten olosuhteiden vallitessa. Tallenteiden kuuluvuus oli hyvä ja haastatteluiden purkaminen tehtiin sanatarkasti.

Tutkimuksen luotettavuutta on varmistettu esittämällä lähtöoletukset, tutkimuksen viitekehys sekä käytetyt tutkimusmenetelmät. Näiden perusteella tutkimuksen reliabiliteettia voidaan arvioida. (Juusenaho 2004, 144.) Tutkimuksen aineisto mahdollistaa hyvin vastauksien löytämisen tutkimusongelman ja osaongelmien mukaisesti kysymyksiin (Linnamaa 2004, 38).

5. Poliittinen päätöksenteko ja tilaajan ja tuottajan roolien hahmottuminen

5.1 Kokemukset pilotista ja sen toimivuudesta

Alettaessa organisoitua tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti pohdintaa herättävät kysymykset, kuten ketkä ovat tuottajia ja ketkä tilaajia, mitkä ovat tuotteet tai ketkä ovat palvelujen käyttäjiä. Myös yhteydenpito käyttäjiin ja heidän palautteensa on oma kysymyksensä, sillä haasteellista on määrittellä, mikä osa yhteydenpidosta kuuluu tilaajalle ja mikä tuottajalle. (Kallio et al. 2006, 23–24.) Haastateltavat kokivat, että tilaaja–tuottaja-mallin pilotointi päivähoitossa ja perusopetuksessa on ollut tärkeää sekä päivähoiton ja perusopetuksen että koko kaupungin kannalta. Pilotista on saatu arvokasta tietoa mallin soveltuvuudesta hyvinvointipalveluihin ja mallin toimivuudesta yleensä. Pilottivaihetta pidettiin hyvänä ja selkiyttävänä. Vire on ollut positiivinen.

”Se on minusta toiminut yllättävänkin hyvin. Siitä on saatu arvokasta kokemusta ja suunnittelupohjia jatkoa varten. Se on pakottanut miettimään yhteispelin yksityiskohtiakin jo toisella tavalla, mitä ilman pilottia ja pelkällä paperilla olisi ollut mahdollista.” V

Viranhaltijahaastateltava toi esille, että huolellinen suunnittelu, valmistelu ja tavoitteiden asettaminen sekä arviointi ovat edesauttaneet pilotin onnistumista. Haastateltava luonnehti kokeilua suunnitelmalliseksi ja oli tyytyväinen siihen, että pilotille oli asetettu aikataulu ja tavoitteet, joiden puitteissa on pitänyt toimia.

Pilottia lähdettiin toteuttamaan tosissaan, ja koko kaupungin siirtyessä uuteen toimintamalliin päivähoidon ja perusopetuksen koettiin olevan hyvässä asemassa muihin toimialoihin nähden, jotka joutuivat siirtymään suoraan ilman kokeiluvaihetta tilaaja–tuottaja-malliin. Monet haastateltavat näkivät, että mallin kokeilussa ja kehittämisessä päästiin pidemmälle ja konkreettisemmalle tasolle päivähoidossa verrattuna perusopetukseen. Koulupuolella pilottiin on suhtauduttu epäileväisemmin ja myös luottamushenkilöhaastatteluista kuvastui jossain määrin skeptisyyttä sen suhteen, miten malli sopii perusopetukseen. Usea haastateltava esitti, että perusopetuksessa lainsäädäntö ohjaa toimintaa päivähoitoa enemmän, mikä hankaloittaa tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista perusopetuksessa. Pilotin aikana päivähoidossa hahmottuikin selkeämmin mallista johtuvia hyötyjä, kuten kustannussäästöjä.

”En voi vakuuttua siitä, että tällä olisi jotakin lisäarvoa tavallaan joidenkin toimialojen käytännön työhön eli en voi täydellisesti sanoa, että tilaaja–tuottaja-malli on kaikille toimialoille Tampereen kaupungissa hyvä. Otan esimerkiksi vaikka perusopetuksen, johon suhtaudun yhtä skeptisesti kuin heti alkuvaiheessa, että kuinka tämä tässä toimii.” L

Erään viranhaltijahaastateltavan mukaan päivähoidon kokeilussa päästiin lähemmäksi aitoa tilaaja–tuottaja-mallia. Merkitystä on hänen mukaansa ollut sillä, että päivähoidossa valittiin ensin osa päiväkodeista, jotka lähtivät pilottiin mukaan 1.1.2005. Vasta myöhemmin kaikki päiväkodit tulivat osaksi pilottia. Päivähoidossa myös koulutettiin viljalti, palvelusopimus koettiin alusta alkaen merkityksellisenä ja käyttöön otettiin lisäksi kannustava palkkausjärjestelmä. Päivähoidon pilotista on saatu esimerkkejä muille koulutuksiin ja muuhun tiedotukseen uudesta mallista. Pilotin koettiin selkeyttäneen toimintaa päivähoidossa ja tuoneen organisaatiota läpinäkyvämmäksi ja jopa rakenteeltaan selkeämmäksi. Perusopetuksen puolella samaa ei vielä saatu aikaiseksi.

Perusopetuksen puolella kalenterivuosiin 2005 ja 2006 mahtuu ainoastaan yksi kokonainen lukuvuosi, mikä on aiheuttanut jonkin verran hankaluuksia. Päivähoidon puolella taasen voitaneen katsoa, että kalenterivuosi vastaa paremmin toimintakautta. Joku haastateltavista toivoikin, että perusopetuksen osalta pilottiaika olisi ollut pidempi. Vuosikierron harjoittelu toki koettiin hyvänä. Näin päästiin käytännössä

harjoittelemaan, miten esimerkiksi koulujen lukuvuodet ja kalenterivuositteiset budjetit toimivat yhteen. Näinhän on ollut ennenkin, mutta melkein kaikki toiminnalliset asiat kulkevat perusopetuksessa lukuvuosien tahdissa, mutta talousarvio ei.

”Eli nyt tehdään uuden järjestelmän budjettia jo sitten, vaikka pilotissa on sovittu toisen kevätikin. Tavallaan lennosta tultiin tähän pilottiin ja lennosta mennään tähän uuteen järjestelmään.” V

Merkittävänä nähtiin melko yleisesti, että päivähoito ja perusopetus saatiin yhteen. Prosessiajattelu kehittyi koulupolkuajattelun myötä, päästiin kiinteään yhteistyöhön päivähoiton, esiopetuksen ja koulun välillä. Pilotti ehkä mahdollisti tämän, mutta sinänsä nämä kaksi asiaa olisi voitu toteuttaa ilman tilaaja–tuottaja-malliakin, mikäli muutoin tahtotila muutoksille olisi löytynyt. Perusopetuksessa mallin soveltamista vaikeuttavat markkinoiden puute ja tiukahko normiohjaus. Sitä kautta kenties niitä ulottuvuuksia, joita uudistuksesta on ajateltu saatavan, on perusopetuksessa ongelmallista saavuttaa. Tilaaja–tuottaja-mallin merkitys päivähoitossa on ollut suurempi kuin perusopetuksessa – tilaaja–tuottaja-malli ei ole kovin näkyvä koulujen käytännön elämässä. Pilotissa päivähoiton puolella sovellettiin nettobudjetointia tulosalueilla ja käytettiin aluekohtaisia sopimuksia. Koulut saivat resurssinsa jokseenkin entiseen tapaan, vaikkakin ne tulivat tuottajan käyttöön sopimuksen kautta. Usea haastateltava uskoi joka tapauksessa, että perusopetuksessa kehitetään tilaaja–tuottaja-ajattelua tulevaisuudessa eteenpäin.

Moni haastateltava koki, että uudistuksen oli aika tapahtua, sillä esimerkiksi vanhasta hallintosektorijaosta haluttiin päästä eroon. Pilotissa päästiin kokeilemaan päivähoiton ja perusopetuksen tiivistä yhteistyötä, ja koko kaupungin kattavassa uudessa toimintamallissa prosessit laajenevat entisestään. Vuonna 2007 päivähoito ja perusopetus ovat palvelukokonaisuuksia lasten ja nuorten kasvun tukemisen prosessissa. Tunnustettiin, että etenkin pilotin alkuvaiheessa sekä luottamushenkilöt että virkamiehet hieman haparoivat etsiessään rooliaan uudessa mallissa. Erään haastateltavan mielestä julkisuuteen tuli tuolloin suottakin konfliktinomaista tietoa päätöksenteosta pilotissa, vaikka kyse oli juuri siitä, että lautakunnan ja johtokunnan jäsenet sekä toisaalta myös virkamiehet hakivat rooliaan uudessa tilanteessa. Uutta kokeiltaessa toki virheitäkin tulee – niitä pitää sietää ja ottaa niistä oppia.

Pilotin aikana tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönoton lisäksi päivähoidossa ja perusopetuksessa tapahtui muitakin suuria muutoksia, jotka olisi voitu toteuttaa myös erillisinä uudistuksina, kuten paljon positiivista palautetta haastateltavilta saanut aluerehtori- ja aluejohtajajärjestelmä. Aluerehtori ja aluejohtaja muodostavat työparin kullakin viidellä alueella, ja etenkin tätä kautta yhteydet perusopetuksen ja päivähoiton välillä ovat käytännön tasolla tiivistyneet. Nähtiin, että aluerehtorijärjestelmää voitaisiin vielä etenkin perusopetuksessa kehittää ja sitä kautta lisätä alueellista vastuuta. Aluerehtoreina toimivien rehtoreiden täytyisi voida käyttää enemmän työaikaansa aluerehtoreiden tehtäviin, sillä he hoitavat samalla myös normaaleja rehtorien tehtäviä. Aluejärjestelmän koettiin lisänneen osallistavaa ja osallistuvaa johtamista. Myös päivähoito ja perusopetus olisi voitu yhdistää ilman tilaaja–tuottaja-pilottia. Koulupuolelta lukiotoimi siirtyi pois muun toiseen asteen opetuksen yhteyteen. Osa haastateltavista olikin huolissaan yhteyksistä toiseen asteen opetukseen: peruskoulun jälkeen ei saa syntyä kuilua sinne päähän, kun toisessa päässä muodostettiin yhteys päivähoitoon. Kaiken kaikkiaan hyvin moni asia muuttui samanaikaisesti, mikä on näyttäytynyt monelle myllerryksenä. Muutokset eivät ole vielä loppumassa, sillä vuonna 2007 muuttuu vielä usea seikka. Esimerkiksi heti vuoden alussa kasvatus- ja opetuslautakunta lakkasi toimimasta ja uutena lautakuntana aloitti lasten ja nuorten palvelujen lautakunta.

”Päivähoidossa aluejohtajien valitseminen ja alueellisen vastuun lisääminen on järkevöittänyt toimintaa ja toisaalta sehän näkyy myös euroissa, että kuinka paljon se on taloudellisessa mielessä tehostanut ja resurssien käytön kannalta, siis henkilöstöressurssien ja kaiken hankinnan ja muun kautta, että ne suunnitellaan alueella eikä keskitetysti jaeta, niin se on hyvinkin järkevää.” V

Usea haastateltava nosti esille, että päivähoiton pilotin on osoitettu tuoneen kustannussäästöjä miljoona euroa vuoden 2005 osalta. Kustannussäästöille nähtiin kuitenkin eri syitä. Osa koki niiden johtuvan melko itsenäisestä alueellisesta toiminnasta ja osa siitä, että päivähoiton palveluja tarjoaa moni tuottaja, jolloin voidaan puhua muistakin kuin sisäisistä markkinoista. Tilaaja–tuottaja-malli on ennen kaikkea keino tavoitteisiin pääsemiseksi organisoimalla toimintaa uudella tavalla – yhtenä tavoitteena ovat kustannussäästöt (Kallio et al. 2006, 256).

Tilaaaja–tuottaja-malli filosofioineen koettiin melko monimutkaiseksi järjestelmäksi. Monen mielestä etenkin pilotin alkuvaiheessa aikaa kului paljon uusien asioiden opetteluun ja uusien toimintatapojen omaksumiseen. Mallin koettiin olevan peräisin yritysmaailmasta, ja moni liitti sen olennaiseksi osaksi hankintojen tekemisen. Pilotin aikana asiat ovat selkiytyneet ja loppua kohti pilotin toimivuus on parantunut. Konkreettisia tuloksia ja arviointeja on saatu käyttöön pilotin jälkimmäisenä toimintavuonna, mikä on osaltaan auttanut toiminnan sujuvuutta. Tulevaisuuden suhteen odotukset ovat melko korkealla. Joku toivoi, että pilotin ja kokonaan uuteen toimintamalliin siirtymisen välillä olisi ollut hengähdystauko, jonka aikana pilottia olisi arvioitu perusteellisesti. Sitten vasta oltaisiin tehty päätökset jatkosta.

”Jos ihan lyhyesti sanoo, niin selvästi ollaan oikealla tiellä ja selvästi koko ajan parempaan päin ollaan menossa.” V

Vaikuttaa siltä, että päivähoitossa pilottiin lähdettiin innostuneesti, mutta perusopetuksessa perusorientaatio on ollut enemmänkin kriittinen tilaaaja–tuottaja-mallia kohtaan. Päivähoitossa pilotti nähtiin paljolti mahdollisuutena kehittää toimintaa ja soveltaa tilaaaja–tuottaja-mallia Tampereen kaupungin päivähoitoon sopivasti. Monessa maassa ja kaupungissa, joissa tilaaaja–tuottaja-mallia on sovellettu, on mallia muokattu paremmin omaan toimintaan ja toimintaympäristöön soveltuvaksi, eikä ortodoksisesti siirretty kaikkia mallin periaatteita ja piirteitä käytäntöön.

Haastateltavat toivat esille tilaaajan ja tuottajan roolien omaksumisen vaikeuden. Lautakunnan puolella on ollut voimakkaita haluja ottaa käytännön asioita käsittelyyn, kun päätöksenteon operatiivisesta toiminnasta pitäisi tapahtua johtokunnan puolella. Johtokunta on myös pyrkinyt välillä puuttumaan poliittisen linjanvetoon, mikä taasen on lautakunnan tehtävä. Luottamushenkilöhaastateltava katsoi, että toimimalla pilotissa luottamushenkilönä ei ole juurikaan voinut vaikuttaa siihen, millaisiksi Tampereen kaupungin tilaaaja–tuottaja-malli ja lautakunnan ja johtokunnan suhteet muodostuvat. Osa luottamushenkilöistä oli hakeutunut pilottiin osittain siksi, jotta voisi vaikuttaa uuden toimintamallin muotoutumiseen. Vuorostaan luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet yksittäisiin esityslistan asioihin koettiin kohtalaisiksi.

”Vaikka vaikutusmahdollisuudet yksittäisten asioiden kohdalla ovat olleet hyvät sitä kautta, että on perehtynyt hyvin niihin asioihin, niin sellaisten käytänteiden muokkaaminen tai sellainen edes, että mistä milloinkin on kysymys, niin se on hirveän vaikeata ja haastavaa. Tavallaan tuntuu kyvyttömyyttä tai pettymystä omiin kykyihin siitä huolimatta, vaikka on tätä teoriaakin yrittänyt paljon lukea. Osittain ehkä sen takia, että kaikki on vähän pihalla ja kysymys on tosiaan pilotista. En koe, että olisin saanut oikein kunnolla otetta tähän järjestelmään.” L

Haastatteluvastauksista löytyi myös epäileviä kantoja koko tilaaja–tuottaja-mallin suhteen.

”Olen henkilökohtaisesti vähän epäileväinen koko asian suhteen, että onkohan tässä nyt vaan kaiken jälkeen, että lisätään kustannuksia. Tarkoitin, että tämä hallintojärjestelmä saattaa paisua. Sitten tämä pelko yksityistämisen lisääntymisestä, se on minulla sellainen, jota pelkään tässä tilaaja–tuottaja-mallissa. Kun tällä hetkellä on yksityissairaaloita, joihin pääsee ja saa hoitoa, mutta sinne ei köyhällä ole asiaa.” L

Viranhaltijahaasteltava tiivisti pilotin keskeisimmän annin tilaaja–tuottaja-mallin mukaiseen ja prosessimaiseen toimintatapaan, jotka ovat kaksi eri asiaa, mutta tukevat toisiansa. Tulee ymmärtää prosessimainen tapa tehdä työtä ja se, että palveluprosessissa asiakas on keskiössä. Palveluprosessien tulee olla asiakaslähtöisiä ja etenkin asiakkaan vuoksi prosesseja ylipäätään kuvataan. Luonnollisesti prosessikuvauksilla on tekemistä myös monen muun asian, kuten kustannustietoisuuden ja tehokkuuden kanssa. Prosessikuvauksia käytetään apuna tuotteistamisessa ja laatua määriteltäessä.

Viranhaltijahaastateltava kuvaili, että kustannustietoisuuden tavoittelu on tuonut ryhdikkyyttä ja uutta ajattelua päivähoidon tuotantoalueelle. Hän näki kustannustietoisuuden tavoittelun yhtenä merkittävänä syynä päivähoidon pilotin kohtuullisen hyvänä pitämilleen tuloksille. Päiväkotien ja alueiden on pilotissa annettu toimia itsenäisemmin. Kustannustietoisuuden tavoittelun lisäksi laadun merkitys tuotannossa on korostunut. Palvelusopimuksissa asetetaan laatuksiteerejä ja samaan aikaan keskustelun kohteena ovat myös palvelujen hinnat ja määrät. Palvelujen laatua seurataan muun muassa tulospalkkausjärjestelmän kautta.

5.1.1 Yhteydet tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välillä

Haastatteluissa tuli voimakkaasti esille, että yhteydet tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välillä toimivat pilotissa lähinnä virkamiestasolla. Pilotissa moni virkamiehistä toimi sekä tilaajan että tuottajan puolella ja esimerkiksi esitteli asioita niin lauta- kuin johtokunnassakin. Tämä lienee helpottanut yhteydenpitoa ja tehnyt siitä tiivistä. Jokunen haastateltavista arveli, että muutos- ja kehittämisvaiheessa on ollut hyväkin samojen viranhaltijoiden olla mukana molempien organisaatioiden ja elinten toiminnassa. Vastedes viranhaltijat toimivat selkeästi joko tilaajan tai tuottajan edustajina ja tilaajapuolen neuvotteluja johtaa apulaispormestari, mikä tuo uuden elementin yhteydenpitoon. Pilotin aikana tilaajaorganisaatio ei ollut vielä kovin järjestäytyneessä tilassa.

”Kyllähän tämä aivan hämärä tilanne on ollut siinä mielessä, että tuotannon johtajat ovat olleet tilaajalautakunnan esittelijöitä, samat virkamiehet. Minusta se kuvastaa sitä, että tässä oikeasti pitää myöntää se, että tämä on täysin raakile ollut tämä pilottivaihe. Tämä ei tietenkään tule jatkumaan enää.” V

Virkamiehet ovat yhteistyössä valmistelleet sopimuksia ja muita asioita päätettäväksi. Tilanne muuttuu jossain määrin apulaispormestarin tullessa mukaan päätöksentekoon, jolloin luottamushenkilövalta valmisteluvaiheessa kasvaa huomattavasti. Demokraattinen vaikuttaminen valmisteluun lisääntyy. Pilotissa moni luottamushenkilö koki luottamuselinten toimineen melko paljon virkamiesvalmistelun ehdoilla ja asiantuntijavallan merkityksen olleen suuri. Tosin lautakunnan ja johtokunnan jäsenet ovat omilla toivomuksillaan ja ponsillaan pyrkineet ohjaamaan valmistelua. Monesti lautakunnan ja johtokunnan jäsenillä on ollut asioista samansuuntaisia näkemyksiä, mistä esimerkkinä mainittakoon samankaltaiset ponnet kouluverkkoselvityksestä, jota käsiteltiin sekä lauta- että johtokunnassa.

Luottamushenkilöhaastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että luottamushenkilöiden yhteyksiä johtokunnan ja lautakunnan välillä tulisi parantaa ja yhteistyötä lisätä. Moni oli tyytyväinen 1–2 kertaa vuodessa järjestettyihin lauta- ja johtokunnan sekä viranhaltijoiden yhteisiin seminaareihin, kuten keväällä 2006

järjestettyyn sopimuseminaariin. Seminaareissa on käsitelty budjetin valmistelua, palvelusopimuksia ja muita lähinnä toimintamallin uudistumiseen liittyneitä aiheita. Tilaisuuksien määrää pidettiin kuitenkin aika vähäisenä ottaen huomioon, että käynnissä on massiivinen hallinnollinen uudistus. Myös viranhaltijahaastateltavat pitivät seminaareja hyvinä tilaisuuksina, joiden soisivat jatkuvan tulevaisuudessakin. Seminaarien funktio on toimia lähinnä foorumeina tiedonvälitykselle ja keskustelulle. Niiden tulisi olla säännöllisiä, jotta mahdollisuus tilaajan ja tuottajan väliseen keskusteluun olisi tiedossa jo etukäteen.

”Olen lukenut asiakirjoista, että neuvotteluja on, mutta en edes tiedä, käyvätkö esimerkiksi puheenjohtajat jotain neuvotteluja. Oletan, että käyvät.” L

Luottamushenkilötasolla lautakunnan ja johtokunnan välillä yhteyksiä ylläpidettiin käytännössä yksittäisten henkilöiden ja poliittisten ryhmien kautta. Luottamushenkilöillä ei koettu olleen kuin yhdet viralliset yhteiset neuvottelut, jos mukaan ei lasketa kokousmenettelyä ja seminaareja. Kyseessä oli perusopetuksen palvelusopimusneuvottelut keväällä 2006, jolloin lautakunnan puheenjohtaja ja johtokunnan puheenjohtaja kutsuttiin mukaan sopimusneuvotteluihin. Toimielinten puheenjohtajat nähtiin tahoina, jotka voisivat jatkossa enemmänkin osallistua toimielintensä edustajina tilaajan ja tuottajan välisiin neuvotteluihin. Jatkossa toimielinten esittelijöinä ei toimi samoja viranhaltijoita, joten yhteydet eivät viranhaltijoidenkaan kesken enää hoidu ikään kuin automaattisesti. Ensiarvoista on, että lautakunta ja johtokunta pystyvät aidosti toimimaan kumppaneina ja neuvottelemaan keskenään.

Yhteydenpidon parantamiseksi ehdotettiin lautakunnan ja johtokunnan jäsenten yhteisiä palavereja. Tilaaja- ja tuottajaorganisaation luottamushenkilöiden yhteisissä kohtaamisissa ilman viranhaltijoiden läsnäoloa voitaisiin melko vapaamuotoisesti ja avoimesti keskustella molempia elimiä askarruttavista seikoista. Luottamushenkilöt voisivat nostaa keskusteluun asioita myös esityslistojen ulkopuolelta.

”Olisi vapaampaa, ollaan ikään kuin samalla tasolla. Mitä tietoja jäätäisiin kaipaamaan, niin sitten kysyttäisiin virkamiehiltä.” L

Myös lautakunnan ja johtokunnan saman poliittisen ryhmän edustajien kesken ajateltiin olevan hyvä pitää kokoontumisia, eikä pelkästään pitää erikseen lautakunta- ja johtokuntaryhmäkokouksia.

Johtosäntöjen katsottiin määrittelevän tietyllä tavalla yhteistyötä. Kenties pilotin aikana johtosäntöihin olisi tullut säännöllisin väliajoin palata, jotta johtosännöt olisivat paremmin tulleet ymmärretyiksi yhteistyön kannalta. Lautakunnan ja johtokunnan kokouksissa etenkin pilotin alkuvaiheessa vallitsi useita kertoja epävarmuus siitä, miten jo toisen elimen päätöksentekoprosessin läpikäyneeseen esityslistan päätösasiaan tulisi suhtautua – etenkin, jos asia tuli elimen käsiteltäväksi tiedoksi antona.

”Jonkin verran olen kokenut, että tämä yhteistyö on ollut heikohkoa ja ehkä jopa hiukan, että johtokunta on ollut alisteinen lautakunnalle. On oletettu, jos lautakunta on tehnyt päätöksen ja se tulee meille tiedoksi antona, niin meidän täytyy se sellaisenaan hyväksyä. Joissakin tapauksissa on sitten hyväksytty, että voidaan tehdä ponsiesitys. Tässä on ollut sellaista epäselvää linjaa – .” L

Eritoten palvelusopimus ja palvelusopimusneuvottelut vaativat tilaajan ja tuottajan yhteistyötä. Neuvotteluvaiheeseen tulisi kytkeä luottamushenkilöt voimakkaammin mukaan ja neuvottelujen aikana olla useampia yhteisiä neuvotteluja sopimuksesta. Lautakunnalla ja johtokunnalla tulee olla mahdollisuus ottaa kantaa palvelusopimuksen sisältöihin ennen hyväksymiskäsittelyä. Aikatauluongelmat tai epäselvät periaatteet neuvottelumenettelystä eivät saisi olla esteenä luottamushenkilöiden osallistumiselle sopimusneuvotteluihin.

”Toivoisin, että tähän jatkossa kiinnitettäisiin huomiota ja rakennettaisiin tavallaan sellainen yhteistoiminnan malli, joka sitten käytäntönsä saisi siitä palvelusopimuksesta, mutta myös sitten yhteistyön mallina toimisi kokovuotisestikin, eikä vain sen palvelusopimuksen rakentamisen kannalta. Se palvelusopimus tässä kuitenkin korostuu näissä yhteyksissä.” V

5.2 Tilaajan ja tuottajan roolit

5.2.1 Tilaajan ja tuottajan tehtävät

Haastateltavat hahmottivat tilaajan ja tuottajan tehtävät jokseenkin samansuuntaisesti. Tilaaja nähtiin visioijana, joka määrittelee, millä hinnalla ja mitä palveluja halutaan tarjota ja mikä on palvelujen laatu ja laajuus, eli paljonko niitä hankitaan, ja järjestää haluttavat palvelut. Kuntalaisten palvelutarpeiden kartoitus ja erilaisten vaihtoehtoisten tuottamistapojen selvittäminen kuuluvat tilaajalle. Tilaajan tulee priorisoida tehtävät uudistukset ja rahankäyttö sekä arvioida palveluja ja niiden laatua. Tilaaja määrittelee, mihin suuntaan palveluja kehitetään. Tilaaja tarkastelee suurempia linjoja ja markkinoita. Suurista linjauksista päättäminen ja viranomaistehtävät ovat ehdottomasti nimenomaan tilaajan tunnusomaisia tehtäviä. Palveluja hankittaessa tärkeää on miettiä, kuka ne voisi tuottaa kaikkein tarkoituksenmukaisimmin ja edullisimmin. Palveluja voi tuottaa useampi eri taho, ja tilaaja vastaa siitä, että kaikkien tahojen tuottamat palvelut ovat laadukkaita ja vähintään yhtä hyviä, mitä omana tuotantona tuotettavat palvelut. Tilaaja definioi laatukriteerit, jotta palvelujen laatua voidaan mitata. Palveluverkko on yksi laatukriteereistä. Tuotantorakenteesta päättäminen voisi kylläkin olla tuottajan tehtävä, mutta koska palveluverkko on niin oleellinen poliittinen kysymys, niin siitä päättäminen kuuluu jokseenkin perustellusti tilaajalle. Poliittinen näkökulma tuntuu näin ollen kiteytyvän nimenomaan tilaajapuolelle. Tilaajan täytyy vähintäänkin olla läheisessä yhteydessä poliittiseen päätöksentekoon (Valkama 2004, 211).

Tuottaja tuottaa palvelut tilauksen mukaisesti. Tuottaja tuottaa palveluita palvelusopimusta vastaavasti sekä laatukriteerien ja normien mukaisesti. Tuottajan tehtävänä on järjestää palvelutuotanto taloudellisesti, tehokkaasti ja laadukkaasti ja hoitaa yhteistyö asiakkaiden eli kuntalaisten ja palvelun käyttäjien kanssa. Asiakasnäkökulman tulee olla tiiviisti osana toimintaa. Tuottaja kehittää omalta osaltaan palvelun laatua. Palvelua ei pidä vain toteuttaa niin kuin aina ennenkin, vaan

myös panostaa palvelun kehittämiseen. Näin tuottaja pystyy vastaamaan muuttuneisiin tilanteisiin ja reagoimaan asiakkaiden tarpeiden muutoksiin. Päivähoidossa ja perusopetuksessa tilaajan ja tuottajan tehtävät todennäköisesti jossain määrin eroavat vaikkapa yhdyskuntatuotannon vastaavista tehtävistä, mutta peruseriaatteen sielläkin ovat samat. Valkaman mukaan kunnan poliittinen yhteisö antaa tuottajalle palvelutuotannon toimeksiantoja (2004, 49).

”Kehittäminen on yhteinen asia. Kehittämissuunnitelman tekee sitten ennen kaikkea tilaaja, mutta kyllähän tuottajakin jossain määrin pystyy tekemään sitä kehitystyötä, mutta jos se vaatii merkittävästi lisäresursseja, niin se on tilaajan harkinnassa.” V

Joissakin kuntasektorilla sovelletuissa tilaaja–tuottaja-malleissa juuri kehittämisestä on kehkeytnyt ongelma. Pahimpana vaihtoehtona tilanne voi kärjistyä siihen, ettei kehittämisen katsota kuuluvan kenellekään. Palvelujen tutkiminen ja kehittäminen sijoittuu jokseenkin tilaamisen ja tuottamisen välimaastoon. Erään luottamushenkilön mielestä uudessa toimintamallissa Tampereella kehittäminen on keskitetty paljolti tuottajapuolelle, koska tuottajaorganisaatioon on sijoitettu hyvinvointipalvelujen kehittämissyksikkö. Hän aprikoi, oliko se oikea ratkaisu vai olisiko kehittämissyksikön pitänyt olla tilaajan ja tuottajan välimaastossa irrallisena tai sitten tilaajapuoleen kytkeytyvänä instanssina. Kokeilutoimintaa täytyy joka tapauksessa tehdä tuottajapuolella, joten kehittämiseen liittyy sekä tilaajan että tuottajan tehtäviä. Myös viranhaltijoilla oli näkemyksiä, joiden mukaan molemmat kehittävät ja mieluusti tulisi kehittää vielä yhdessä. Kehittämisessä olisi pyrittävä *”tilaajan ja tuottajan väliseen kumppanuuteen, jossa syntyy sitä uutta, uusia ideoita ja uusia ajatuksia”* (V). Kehittämisen lisäksi valvontaa ja talouden seuranta pidettiin sekä tilaajan että tuottajan tärkeinä tehtävinä. Tilaaja valvoo palveluntuotannon laatua ja niin tekee myös tuottaja, tosin eri näkökulmasta. Myös kehittämistä tulee valvoa ja arvioida kehitystyön tuloksia. Arviointituloksia tulisi mahdollisimman hyvin hyödyntää päätöksenteon pohjana. Luonnollisesti molempien tehtävänä on seurata omaa talouttaan. Etenkin tilaajan tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että se pysyy tilauksissaan valtuuston hyväksymän kaupungin budjetin asettamissa rajoissa. Talousarvion ja vuosisuunnitelmien laadinta koettiin myös tilaajan ja tuottajan tärkeinä tehtävinä. Valtuuston lautakunnan alaiselle ydinprosessille osoittamat varat ovat kokonaan tilaajan käytössä, ja tilauksen kautta niitä välittyy tuottajalle. Erittäin merkityksellisiksi tilaaja–tuottaja-mallissa muodostuvat

sopimusneuvottelut sekä muutoin sujuvat yhteydet tilaajan ja tuottajan välillä, mistä molempien osapuolten tulisi huolehtia.

Tilaajan ensisijaisena tehtävänä on määritellä, mitä Tampereen kaupungin opetus- ja kasvatustalouden palveluilla halutaan saavuttaa. Tämä voidaan katsoa strategiatyöksi. Tuottajan tärkeänä tehtävänä on huolehtia, että palveluita tuotetaan kustannustehokkaasti ja palvelut ovat laadukkaita sekä tilaajan että kuntalaisen näkökulmasta. Tilaajan täytyy päästä selvyteen kunnan asukkaiden tarpeista ja hahmottaa kokonaiskuva siitä, mitä kasvatustalouden ja opetuspalveluja tarvitaan, minkä sitten tulisi kiteytyä viisaana kasvatustalouden ja koulutuspolitiikkana. Tilaajalla pitäisi olla selkeä käsitys, että mihin suuntaan asioita viedään ja toisaalta, mikä on se hinta-laatusuhde, millä tilattavia palveluita halutaan tuotettavan. Ymmärrys täytyisi olla myös siitä, minkälaisia palvelukokonaisuuksia, tuoteryhmiä tai tuotteita tarvitaan. Tilaajan ei tulisi puuttua virkamies- tai luottamusmiestasolla koulunpitoon tai päiväkodinpitoon, vaan jättää se tuottajalle.

”Tuloksien ja kulujen vertailu on tuottajan tehtävä ja tilaajan tehtäviä ovat tasapuolisuuden laatiminen ja vaatiminen – ei mitään alueellisia paitsioita. Ne katsovat kokonaispakettia ja vaativat, että rahat riittää.” L

Tilaajan laatu näkemyksen pitäisi selkiytyä, jotta tiedettäisiin, minkälaisesta palvelujen laadullisesta kuvaamisesta tilaaja on kiinnostunut. Tilaajalla tulisi olla käsitys siitä, millainen on kokonaislaatu eri palvelukokonaisuuksissa. Tilaaja on myös kiinnostunut palveluverkosta kokonaisuutena etenkin siinä mielessä, että miten palveluverkon sisällä löydettäisiin perinteiset sektorit ylittäviä toimintatapoja ja yhdistäviä synergiaetuja.

Tuotannolla täytyy olla olemassa palvelutuotannon strateginen näkemys, mikä kiteytyy tuotantostategiassa. Tuotanto huolehtii hyvän, alueellisen palvelun toteuttamisesta, mutta on myös herkkä niille innovaatioille, joihin tulee aloitteita vallankin asiakkailta. Tuotannolta täytyy löytyä valmiutta tehdä uutta ja tuottaa uusia palveluita, jotka olisivat mahdollisesti taloudellisesti tehokkaampia ja laadullisesti järkevämpiä. Palveluiden kehittämiseen tuleekin suhtautua luovasti. Tuottajan pitäisi olla vielä aikaisempaa enemmän yhteydessä asiakkaisiin käyttäjänäkökulman kirkastamiseksi.

”Se ei saisi olla sellaista rutiinia, että tuotanto vain tekee jäykästi niin kuin palvelusopimus sanoo, vaan siellä pitäisi olla niiden palvelusopimusten sisällä sellaisia elementtejä, jotka tukisivat tällaista kehittämistä ja innovaatioita.” V

”Jos katsotaan papereita, niin tilaajan tehtävä on tilata mahdollisimman hyvin kaupunkilaisten toiveet täyttäviä palveluita hyödyntäen verovaroja niin kuin ne olisivat heidän omia varojaan. Tuottajan tehtävänä taas on tuottaa sopimuksessa määriteltyjä palveluja mahdollisimman laadukkaina. Itse asiassa tuottajan tehtävänä on tuottaa ne mahdollisimman kustannustehokkaasti, siis markkina-ajattelun mukaan, mutta tuottajan tehtävänä ei ole tuottaa mahdollisimman halvalla. Tämä on yksi niitä ongelmia, mitkä liittyvät markkina-ajattelun hyödyntämiseen julkisella sektorilla. Jos kysymys olisi oikeasta tilaamisesta ja tuottamisesta, niin tuottajan tehtävänä olisi koittaa tarjota laadukkaita palveluja ja samalla nyhtää mahdollisimman hyvät rahat niistä.” L

Eräs viranhaltijahaastateltava tiivisti tilaajan ja tuottajan tehtävät kolmeen kategoriaan. Ensiksi tilaajan ja tuottajan tulee kummankin omalta osaltaan vastata toimintansa kokonaisuudesta. Toiseksi molempien on huolehdittava, että palvelun laajuus on riittävä ja palvelujen järjestämiseksi on olemassa riittävät resurssit. Siihen, mitä on palvelusopimuksessa sovittu, niin siihen on oltava riittävä resurssit. Sitten kolmanneksi kummankin tulisi omalta osaltaan vastata palvelujen laadusta, arvioinnista ja kehittämisestä.

”Tuottajan tehtävänä on sitten niin kustannustehokkaasti kuin mahdollista, ei pelkästään vuoden näkökulmalla, vaan pidemmällä näkökulmalla, toteuttaa sitä tilaajalautakunnan ja valtuuston tahtoa sillä rahalla, mitä valtuusto on antanut, ja niillä laatukriteereillä, mitä tilaaja on määritellyt.” L

Kysyttäessä haastateltavilta erityisesti juuri kasvatus- ja opetuslautakunnan sekä päivähoiton ja perusopetuksen johtokunnan tehtäviä saatiin kuvauksia juuri pilotin poliittisten elinten tärkeimmiksi koetuista tehtävistä.

”Lautakunta on se poliittinen päätöksentekijä, joka tekee ne poliittista harkintaa vaativat valinnat, ja tuotannon johtokunnan pitäisi enemmän ohjata sitä

tuotantorakennetta ja miettiä, miten se tuotanto järkevällä tavalla tehdään ja johtaa myös sitten sitä tuotanto-organisaatiota siltä osin kuin se nyt johtokunnan tehtäväksi sitten määritellään –.” V

Ennen pilottia toimi koulutuslautakunta, jolla oli jaosto. Vanhan lautakunnan ja jaoston tehtävät on pilotissa jaettu kahtia siten, että johtokunnan tehtäväksi tuli huolehtia tuotantopuolen organisaation hoitamiseen liittyvistä asioista ja esimiesten rekrytoinnista. Lautakunnan tehtäväksi tuli suurista linjoista, kuten koulutuspolitiikasta, päättäminen, viranomaistehtävät, laadunvalvonta sekä johtokuntaa enemmän kehittämiseen ja rahankäyttöön liittyviä asioita. Lautakunta luo viitekehyksen sille, miten Tampereen kaupunki kasvatus- ja opetuspalvelut järjestää, ja johtokunta tilauksen mukaan tuottaa palveluja mahdollisimman tehokkaasti. Sekä lautakunnan että johtokunnan tulee toiminnassaan pyrkiä ennakoimaan tulevaisuuden tarpeita ja muutoksia. Muutama haastateltava mainitsi, että tuotannon olisi hyvä pystyä esittämään palvelujen toteuttamisvaihtoehtoja tai uusia tuotteita lautakunnalle.

Huomioitiin, että pilotissa johtokunnalla ja lautakunnalla on samojakin tehtäviä, kuten palvelusopimuksesta päättäminen, talousraporttien seuraaminen ja vuosisuunnitelmasta päättäminen. Ylempien virkamiesten valinnat koettiin erittäin tärkeäksi johtokunnan tehtäväksi pilotissa, ja henkilövalinnat ovat painottuneet johtokunnan työskentelyssä välillä paljonkin. Eräs johtokunnan jäsenistä arvioi haastattelussa, että suhteissa tilaajaan ja muihin tuottajiin on parantamisen varaa. Haastateltava näkikin yhteistyöverkoston luomisen ja ylläpidon tuottajajohtokunnan merkittävänä tehtävänä. Varmastikin tämä pätee myös tilaajalautakuntaan. Etenkin lautakunnan tulee olla hyvin keskusteleva, koska siellä tehdään laajoja joukkoja koskevia arvovalintoja.

”Ja lautakunnasta taas, niin meidän mahdollisuudet vaikuttaa siihen, että mitä varsinaisesti tilataan, niin ovat hyvin pienet. Tässähän se on mennyt niin, että sopimukset on laadittu niin, että mitä tuotteita on valmiiksi olemassa. Niitä sitten koitetaan tuotteistaa ja hinnoitella. Sitten lautakunta hyväksyy. Myös lautakunnan valvontavastuu on osoittautunut toistaiseksi vielä ainakin nimelliseksi. Meillä ei ole juurikaan niitä keinoja, millä voitaisiin valvoa, tai jos jotain ongelmaa huomataankin, niin millä voitaisiin puuttua siihen asiaan sitten.” L

Korostettiin riittävän yhteistyön tärkeyttä lautakunnan ja johtokunnan välillä. Kun samassa kaupungissa vastataan samoista asioista, vain eri näkökulmista, niin yhteistyö on hyvin merkityksellistä. Kuntalaisten palveluista ja asiakaslähtöisyydestä huolehtiminen on molempien elinten keskeinen tehtävä. Palvelusopimukset koettiin jotakuinkin kömpelöksi tavaksi johtaa, kun ohjaaminen tapahtuu sopimusmenettelyn kautta. Esimerkiksi pilotin aikana lautakunnassa mielellään oltaisiin suoraan puututtu johonkin asiaan, joka on palvelusopimuksessa jo sovittu.

5.2.2 Tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan työnjako

Johtokunnan ja lautakunnan molempien oli varsinkin alussa vaikeaa löytää roolinsa. Uuden roolin omaksuminen ei tapahdu hetkessä, ja alkukankeutta esiintyi sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden keskuudessa. Lautakunnassa toimi useampia vanhan koulutuslautakunnan jäseniä, jotka aiemmin päättivät kokonaisuudessaan asioista, jotka pilotissa jaettiin tilaajan ja tuottajan tehtäviin. Muutenkin luottamushenkilöille luonnollisesti perinteinen lautakuntatyöskentely oli tutumpaa – tilaaja–tuottaja-mallissa työskentelyä ei kovin monessa Suomen kunnassa ole voinut päästä kokeilemaan. Koulutuslautakunnan perintönä kasvatus- ja opetuslautakuntaan ilmeisesti välittyi myös se, että keskustelu lautakunnassa kääntyi välillä toiseen asteen opetuksen kysymyksiin, vaikkei lautakunnalla pilotissa enää ollut päätösvaltaa niihin asioihin. Johtokunnalla puolestaan ei ole ollut vastaavia perinteitä, mutta tuki jäsenten aikaisemmat kokemukset kunnallisista luottamuselimistä ovat vaikuttaneet johtokunnan toimintaan. Johtokunnalla ei ollut aloittaessaan itsestään selvää tilaa, jossa toimia. Lautakunta ja johtokunta joutuivat hakemaan omaa rooliaan yrittämällä päästä selvyteen siitä, mitä niiden tehtäviksi tilaaja–tuottaja-mallissa kuuluu.

Luottamushenkilöiden roolitietoisuutta heikensi varmaankin lisäksi se, että kuntalaiset ottivat yhteyttä melko sattumanvaraisesti lautakunnan tai johtokunnan jäseniin sen kummemmin miettimättä, kuuluko asia tilaajalle vai tuottajalle. Useammin kuntalaiset pyrkivät vaikuttamaan lautakunnan jäseniin, ja yhteydenotot johtokuntaan lisääntyivät pilotin edetessä, jolloin ehkä roolit alkoivat paremmin selkiytyä myös kuntalaisille.

”Nämä roolit eivät ole selkeät, vaan poliittiset ambitiot esimerkiksi lautakuntatasolla tilaajapuolella, ne houkuttelevat luottamusmiehiä tarttumaan sellaisiin täkyihin, joita tulee yksittäisiltä lasten vanhemmilta. Ei ole sellaista rohkeutta ehkä sanoa, että minulla on johtokunnassa sellainen kaveri, joka on meidän puolueessa, että voisitko ottaa siihen yhteyttä, kun tämä ei ole oikein lautakunnan asia esimerkiksi. Tässä on houkutus hakea helppoja pisteitä sillä, että ruvetaankin puuttumaan yhden päiväkodin tai yhden esiopetusryhmän asioihin, että pitääkö sen olla siellä vai täällä.” V

Esittelevistä virkamiehistä osa toimi pilotissa sekä tilaajan että tuottajan ominaisuudessa, mikä saattoi hieman vaikeuttaa roolijakoa viranhaltijapuolella. Vastaisuudessa kun on olemassa selvästi tilaajaorganisaatio apulaispormestareineen ja tilaajapäällikköineen ja siitä erillinen tuottajaorganisaatio, niin työnjako todennäköisesti selkeytyy. Lautakunnan tulee keskittyä strategiseen päätöksentekoon ja johtokunnan ydinsubstanssia koskevaan päätöksentekoon. Tilaajan pitäisi hallita lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuus ja pohtia palvelutuotannon rakennetta. Lautakunta ratkaisee, hankitaanko koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa yksityiseltä vai kunnalliselta palveluntuottajalta, osoittaa rahat hankintaan ja päättää, paljonko palvelusta mahdollisesti peritään maksuja. Johtokunnan sitä vastoin pitäisi pohtia kunnallisen tuotannon toimivuutta. Jos puhutaan jonkin yksikön olemassaolosta ja toiminnasta sen sisällä, niin ne ovat johtokunnan asioita. Johtokunta vastaa kunnallisen tuotannon toiminnasta ja tuottaa tilaajalle palveluja sopimuksen mukaisesti. Johtokunnan jäsenenä luottamushenkilö pääsee lähemmäksi arjen todellisuutta ja lautakunnan jäsen pääsee päättämään koko kaupungin tason ratkaisuksista. Työnjaon sisäistäminen edellyttää koulutusta, valveutunutta ohjausta viranhaltijoilta sekä aikaa, jonka myötä tilaajan ja tuottajan roolit käytännön toiminnan kautta hahmottuvat. Valmiutta tehdä muutoksia toimintaa ohjaaviin sääntöihin ja ohjeisiin täytyy olla jatkossakin.

”Se on ollut vähän kaikkien taholta epäselvää, että mikä on se tuottajan päätös ja mikä tilaajan.” L

”Siinähan mentiin toisten tontille automaattisesti, vaikka oli tätä koulutustakin jossain määrin ja oltiin keskusteltu siitä, niin siitä huolimatta ne tahtoivat mennä vähän ristiin nämä roolit. Siinä oli sillä tavalla, että oli sitten kaupunginhallituksenkin oltava erotuomarina parissa tapauksessa –.” V

Tilajalautakunta pyrki puuttumaan operatiivisiin asioihin ja johtokunnan teki mieli puuttua poliittisiin linjauksiin. Haastateltavista moni kiinnitti huomiota siihen, että elimissä pohdiskeltiin paljon samoja asioita. Palvelusopimuksesta pitääkin molempien elinten päättää, koska molempien sopimusosapuolten on se omalta osaltaan hyväksyttävä toiminnan pohjaksi, mutta turhaltakin tuntuva samaa tekemistä joidenkin haastateltavien mielestä löytyi. Samoja asioita kulki kokouksissa tiedoksi ja paljon myös keskusteltiin samoista asioista. Pilotin loppua kohti työnjaon koettiin seljenneen ja tulevaisuudessa sen uskottiin selkiytyvän vielä enemmän. Viranhaltijoille pilotista oli erityisesti hyötyä uusia, tilaaja–tuottaja-mallia ohjaavia johtosääntöjä valmisteltaessa. Päivähoidossa ja perusopetuksessa johtosääntöjä on pilotin aikana saatu testata, ja joitakin muutoksia johtosääntöihin tulikin pilottiaikaisiin johtosääntöihin verrattuna. Tosin kaikki muutokset eivät johtuneet pilotista. Jos työnjako johtosääntöjen puitteissa näyttää kahden vuoden aikana seljenneen, niin haasteita tulevaisuudessa tuottaa muun muassa lautakunnan laajeneva toimintavastuu: kasvatus- ja opetusasioiden lisäksi lautakunnalle kuuluvat kaikki muutkin lapsia ja nuoria koskevat kaupungin palvelut. Johtokunnan toiminta-alue säilyy entisenlaisena. Lautakunnan on jälleen omaksuttava uusi rooli, ja uutta lautakunnassa 1.1.2007 alkaen on myös se, että lautakunta koostuu ainoastaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista ja sitä johtaa lasten ja nuorten palvelujen apulaispormestari.

Muutama luottamushenkilö piti työnjakoa pilotissa jokseenkin selkeänä varsinkin päivähoidon osalta, mikäli sitä vertasi tilaaja–tuottaja-mallin teoriaan ja tarkasteli koulutusten pohjalta, joita haastateltaville oli järjestänyt kaupunki tai mahdollisesti omat taustaryhmät. Erään luottamushenkilön mukaan johtavilta viranhaltijoilta on saatu selkeitä ohjeita, mistä ja miten asioista tulisi päättää sekä lautakunnassa että johtokunnassa, joten työnjako on siltä osin ollut pilotissa usein harvinaisen selkeä.

Haastateltavat pohtivat, että ehken pilotin johtosääntöjen samankaltaisuus on vaikeuttanut roolien hahmottamista. Toive olisikin, että vastedes johtosäännöt eriyttäisivät enemmän lautakunnan ja johtokunnan tehtäviä, jotta päällekkäisyydet karsiutuisivat pois. Pilotin kokemus johtosääntöjen toimivuudesta arvostettiin korkealle.

”Kyllä se on vähän ollut päällekkäistä. Ihan virkamiesnäkökulmastakin, kun sama asia käsitellään sekä johtokunnassa että lautakunnassa, niin tavallaan ollaan pohdittu, että mikä on se marssijärjestys eli kumpi tästä ensisijaisesti päättää ja kummalle se menee tiedoksi.” V

Lautakunnan ja johtokunnan – tilaajan ja tuottajan – työnjakoa täytyy tulevina vuosina seurata ja tehdä muutoksia johtosääntöihin käytännön kokemusten perusteella, sillä pilotissa ei varmastikaan tullut esille kaikki mahdolliset työnjakoa koskevat kysymykset, puhumattakaan siitä, että kaikkia esille tulleita ongelmakohtia olisi vuoden 2007 alusta voimaan tulleisiin uusiin johtosääntöihin korjattu. Jokaista asiaa ei tietenkään pystytä johtosääntötasolla yksityiskohtaisesti definoimaan. Johtosäännöistä täytyy hakea peruseriaatteet ja sitten käytännössä katsoa, minkälaisia työnjaollisia probleemia tulee vastaan. Hyvinvointipalvelujen johtosääntö ja lautakuntien johtosääntö päivitetään syyskuun loppuun 2008 mennessä saatujen kokemusten perusteella.

5.2.3 Päättävätkö lautakunta ja johtokunta oikeista asioista?

Lautakuntia koskeva lautakuntien johtosääntö ja johtokuntia koskeva hyvinvointipalvelujen johtosääntö hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 16.8.2006, ja ne tulivat voimaan 1.1.2007. Johtosääntöjä valmisteltaessa mallina käytettiin päivähoiton ja perusopetuksen pilottivaiheen johtosääntöjä. Hyvinvointipalvelujen johtosääntöön suurena muutoksena tuli johtokunnan päätösvallan kaventuminen henkilövalinnoissa. Muita suuria muutoksia uusiin johtosääntöihin ei varsinaisesti kirjattu, joten voidaan ajatella, että pilottivaiheen johtosääntöjen toimivuuteen on oltu melko tyytyväisiä. Johtosäännöt sääntelevät johtokuntien ja lautakuntien toimintaa kuitenkin yleisellä tasolla, eikä niistä voi saada ohjenuoraa kaikkeen toimintaan. Lisäksi johtosääntöjä voidaan tulkita eri tavoin.

”Minusta ainakin joissakin kohden lautakunta on ottanut mahdollisesti päätettäväkseen asioita, jotka olisi voinut ottaa johtokuntaan. Nimenomaan tämä virkamiesten esittely ja päätökset siitä, että kumpaaas me viedään nämä asiat, niin ei kaikilta osin ole ollut ihan varmaa.” V

Pilotissa on haettu linjoja siitä, mistä asioista johtokunnan ja mistä asioista lautakunnan on järkevää päättää. Rajankäyntiä on esiintynyt muun muassa palveluverkkoasioissa etenkin esiopetusyksiköiden sijoitusta käsiteltäessä. Palveluverkosta päättäminen kuuluu tilaajalle, mutta ongelmallista on määritellä, missä kohtaa menee raja palveluverkosta päättämällä ja sillä, miten tuotanto järjestää tehokkaasti toimintaansa eri toimipisteissä. Palveluverkkoon ja siten toimipisteisiin vaikuttavat päätökset edustavat asiakasnäkökulmaa, mutta sinänsä myös operatiivista toimintaa, jos tuotanto haluaa tehostaa toimintaansa esimerkiksi yhdistämällä pieniä yksiköitä tai integroida pienen lapsiryhmän osaksi suurempaa yksikköä. Olisi saavutettava yhteinen ymmärrys siitä, miten palveluverkko ymmärretään tilaajan näkökulmasta ja kuinka paljon tuotanto saa palveluverkkoa järkeistää, koska se on tuotannolle kustannuskysymys. Oli päätäntävalta tässä kummalla elimellä tahansa tai jaettiin se miten tahansa, on palveluverkkopäätösten pohjaksi tarkoituksenmukaista löytää neuvotellen kuntalaisten kannalta edullisia ratkaisuja.

”Tuntuu ainakin, että johtokunta päättää ihan oikeista asioista. Sitten taas lautakunnan puolella voi sanoa, että päätettävää ei hirveästi ole. Se on arvokeskustelua ja talousraamin valvontaa ja siellä sitten painotusten tekemistä. Lautakunnalla hyvin paljon on sellainen seurantarooli siinä. Paljon asioita listalla on tiedoksi, ei päätettävänä.” L

”Joskus on ollut vähän turhauttavaa, että johtokunnalle tulee tiedoksiantona lautakunnan päätöksiä, eikä oikein ole valtaa niihin puuttua millään lailla. Lautakunnan tehtävänä on päättää enemmän niistä suurista linjauksista ja ohjeistaa päätökset siten, että tuotanto pystyy toteuttamaan eli tuottajat pystyvät toimimaan tiettyjen lakien ja ohjeitten ja strategioiden mukaisesti. Sitten taas johtokunta tekee enemmän konkreettisia päätöksiä, niihin käytäntöön sitoutuvia päätöksiä.” L

Lautakunnassa toimivat luottamushenkilöhaastateltavat olivat jokseenkin sitä mieltä, että johtokunnassa on lautakuntaa enemmän varsinaisia päätösasioita käsittelyssä. Vastaavasti johtokunnan jäsenenä toimivat luottamushenkilöhaastateltavat ajattelivat samaa lautakunnasta. Osaltaan tämä selittyy ehkä sillä, ettei toisen elimen toimintaa tunneta yhtä hyvin kuin sen elimen, joissa haastateltavat itse olivat jäseninä. Tällainen ajattelu viestii myös työnjaon epäselkeydestä sekä siitä, ettei tilaajalautakunnan ja

tuotantojohtokunnan tehtäviä ole täysin sisäistetty. Siitä huolimatta herää kysymys, millä taholla valta oikeasti on, jos molemmat elimet ajattelevat, että toisella on enemmän päätösvaltaa. Käytännössä virkamiehillä on valmistelun kautta ainakin mahdollisuus painoarvoltaan suureenkin vallankäyttöön, mitä vielä edesauttaa asiantuntemus ja mahdollinen pitkä kokemus virkatehtävistä. Lautakunnassa ja johtokunnassa usea jäsen oli ensimmäisessä Tampereen kaupungin vastaavassa luottamustehtävässä. Monessa kohtaa ideana kuitenkin on varmastikin ollut, että lautakunta ja johtokunta tekevät päätöksiä yhteistyössä ja että tiedonkulku olisi juoheata, jolloin samoja asioita on kulkeutunut molempien elinten esityslistoille – osa päätöksentekoa varten ja osa tiedoksi. Tämä on hieman hämärtänyt lautakunnan ja johtokunnan tehtävänkuvia. Tuotaessa arviointiraportteja luottamuselinten käsittelyyn tulisi miettiä, sisältääkö raportti olennaista tietoa juuri lautakunnan vai johtokunnan jäsenille vai tulisiko se saattaa molempien tietoon.

”Päätetään me varmaan oikeistakin asioista välillä. Siinä vaiheessa, kun asioita tuli meille lähinnä tiedoksi, niin tuntui, että me ei päätetä oikein mistään, esimerkiksi joku raportti, mikä tietysti tulisi itse aina huomioida jatkopäätöksenteossa. Kyllä me ehkä ollaan enemmän päästy tämän vuoden aikana päättämään oikeistakin asioista, ja tosi isojakin asioita on ollut –.” L

Luottamushenkilöhaastateltava pohti, mahtaako kaupungin kilpailutuksia käytännössä hoitavalla logistiikkakeskuksella olla riittävästi eri tuotantoalueiden asiantuntemusta. Hänen mukaansa tuotannolla voisi olla jokin rooli käytännön kilpailutuksessa, vaikka lautakunta luonnollisesti päättää siitä, että jokin palvelu kilpailutetaan ja että mikä palveluntarjoaja tarjousten perusteella valitaan. Haastateltavan mielestä tämä auttaisi tuotantoa pyrkimyksissään asiakaslähtöisempään ja taloudellisempaan tapaan tuottaa palveluja. Ihmeteltiin sitä, että tilaajalautakunta voi halutessaan sivuuttaa kunnallisen palveluntuottajan hankkiessaan palveluja, jolloin kunnallinen palveluntuottaja ei pääse esittämään tilaajalle omia vaihtoehtojaan.

Lautakunnalla on joitakin valtion taholta normiohjattuja tehtäviä, jotka eivät erään haastateltavan mielestä välttämättä kuuluisi tilaajalle. Usea luottamushenkilö oli sitä mieltä, että asiat tulevat päätöksentekokäsittelyyn liian valmiina ilman vaihtoehtoja. Etenkin johtokunnassa oman budjetin laadintaan haluttaisiin päästä vaikuttamaan

enemmän. Lautakunnan pitäisi päättää, mitä tilataan, millä laatutasolla ja mistä. Lautakunta hyväksyy palvelujen hankintasuunnitelman. Johtokunta vastaa siihen, mitä tilataan ja organisoii tuottamisen, missä apuna toimii johtokunnan hyväksymä tuotantostrategia. Huomautettiin, että vaikka kasvatus- ja opetuspalveluissa on pilotin aikana hahmottunut päätöksenteon toimintalinjoja, niin muissa hyvinvointipalveluissa päätöksenteon käytännöt joudutaan vielä hakemaan ilman pilotointia. Etenkin perusopetuksessa päätöksentekoon vaikuttaa se, ettei ulkoisia markkinoita sanan varsinaisessa merkityksessä ole olemassa, kun monien muiden hyvinvointipalvelujen palveluntarjoajia Tampereelta ja seudun kunnista taasen löytyy.

Lautakunnalle toivottiin järeämpiä keinoja vaikuttaa koulutus- ja kasvatustalouden linjoihin, mikä toteutuneekin muun muassa palvelujen hankintasuunnitelman ja apulaispormestarin kautta. Erilaisten painotusten tekeminen voi tosin olla hankalaa, jos taloudellinen tilanne on tiukka. Haluttaisiin hakea myös keinoja, joilla voitaisiin vaikuttaa Tampereen kaupungin sisäiseen laskutukseen, kuten tilavuokriin ja ateriakustannuksiin.

”Meidän täytyisi vaan saada tämä nykyinen toimintamalli ja tämä uudistava toimintamalli, jossa siis se kenttä, josta lautakunta tulee päättämään, on paljon laajempi, että se oikeasti lähtisi toimimaan. Tässä on nyt vähän harjoiteltu ja tehty vähän päällekkäin asioita. Täytyisi uskaltaa rajata enemmän ja selkeästi jättää jotkin asiat pelkästään johtokunnan päätettäväksi ja toiset asiat pelkästään lautakunnan päätettäväksi. Nythän meillä on vähän tämmöinen nahkapäätöslinja, että viedään molemmille. Se ei ole mitenkään tehokasta eikä tarkoituksenmukaista toimintaa.” V

Pitäisi selvästi rajata, mistä asioista vastaa lautakunta ja mistä johtokunta. Yhteistyötä voidaan tehdä muussakin muodossa kuin kokousmenettelyssä, mitä pilotissa harrastettiin. Kokousmenettely-yhteistyö voi johtaa siihen esimerkiksi palvelusopimuksesta päätettäessä, että sopimus kiertää useaan kertaan molemmissa elimissä. Selkeämmin pitäisi määritellä, että kumman elimen myöntymys tarvitaan ja kummassa kuitenkin varsinainen päätös tehdään. Kaikkia asioita ei todellakaan tarvitse viedä molempiin elimiin edes tiedoksi. Monen haastateltavan mielestä henkilöstövalinnat on pilotin aikana voitu katsoa johtokunnalle kuuluviksi. Sisällön ja

talouden kysymyksissä on ollut ristikkäisyyttä. Tilaajaorganisaation vahvistumisen odotettiin jossain määrin selkeyttävän tilaajan ja tuottajan roolitusta.

Hyvinvointipalvelujen johtosäännön mukaan johtokunta päättää tuotantojohtajien valinnoista (Tampereen kaupunginvaltuusto 16.8.2006, 199 §). Varsinkaan luottamushenkilöhaastateltavat eivät olleet tyytyväisiä siihen, että pilottiin nähden uusi johtosääntö vie johtokunnalta merkittävästi päätösvaltaa henkilöstövalinnoissa viranhaltijoille, vaikkakin tehtiinhän pilotinkin aikana päätökset virkamiesten esittelystä, eikä esitysten painoarvoa sovi vähätellä. Pilotin aikana johtokunnan tehtäviin kuului valita alaisensa johtavassa asemassa olevat viranhaltijat ja työntekijät. Tyytyväisiä oltiin sen sijaan siihen, että tuotantojohtajat valitsee edelleen johtokunta. Esitettiin toive, että koulujen rehtoreita ja päiväkotien johtajia valittaessa kuultaisiin aluerehtoreita ja aluejohtajia, mikä toisi tuotantojohtajalle tukea valintoihin. Osa haastateltavista piti muutosta myös hyvänä, sillä se keventää henkilöstön valintaprosessia, tukee muutosjohtajuutta ja on jossain määrin ajanmukaisempaa. Yksi haastatelluista luottamushenkilöistä toivoi lautakunnalle jonkinlaista roolia henkilövalinnoissa.

”Kysymys on, että onko poliittisen päätöksenteon vahvistamista se, että poliitikot valitsevat henkilökunnan ja kuinka pitkälle. Ja se on sellainen pohdintakysymys, se on nimenomaan poliittisen päätöksenteon kysymys, mutta kovin alas en sitä veisi, että poliittinen päätöksenteko rupeaisi valitsemaan henkilökuntaa. Mieluummin, että johtokunta määrittäisi hyvin tarkkaan ne kriteerit, mikä on se prosessi, miten työntekijät valitaan, että siinä olisi tämä pätevyys ja tasapuolisuus ja nimenomaan pätevyys nousisi sieltä ylös. Luulisi, että johtokunta olisi kiinnostunut nimenomaan siitä, että se prosessi, mitä kautta tällainen työntekijä valitaan, että se kohtelisi tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti hakijoita.” V

Sen lisäksi, että johtosäännöt ja menettelyt ovat järkevästi sopusoinnussa tilaaja-tuottaja-mallin periaatteiden kanssa, on mallissa toimivien ihmisten sisäistettävä oma roolinsa tilaajana tai tuottajana. Lautakunnassa isojen koulutus- ja kasvatuspoliittisten linjausten tulisi olla toiminnan ydin, jolloin suunnitellaan omaa toimintaa pitkällä aikajänteellä ja sitä, miten toteutetaan kaupunkistrategiaa. Tilaajan ja tuottajan välillä kuuluisi olla jatkuvaa dialogia tilaajan tarpeista ja toiveista, jotta tuotanto kykenisi

reagoimaan niihin. Vastaavasti tuotanto tuo keskusteluun omaa asiantuntemustaan ja käyttäjien näkökulmaa. Lautakunnan pitäisi tehdä poliittisia valintoja, jotka herättävät poliittista mielenkiintoa ja jotka liittyvät palveluiden järjestämiseen. Erään viranhaltijahaastattelun mukaan pilottiin nähden johtokunnan tehtävät jatkossa vähenevät – etenkin johtokunnan roolin pienetessä henkilöstövalinnoissa. Suurin osa haastateltavista näki, ettei kaupungin tilaaja ja tuottaja koskaan tulee toimimaan aivan sellaisessa suhteessa, miten tilaajan ja tuottajan suhde ymmärretään avoimilla markkinoilla.

”Lähdetään siitä, että kun ennen lautakunnat tekivät sillä tavalla, että ne olivat hyvin orientoituneita ihan pieniin nippeleihin asti, mutta sitten jäivät isot asiat käsittelemättä, sellaiset laajat kysymykset. Nyt olisi mahdollisuus siihen, että meillä olisi eri orgaani sille, joka katsoo nämä isot linjat ja hoitaa tämän kokonaistalouden. Sitten on tuotanto, joka keskittyisi siihen osaamiseen, mikä liittyy tähän palvelutuotannon järjestämiseen.” V

Lautakunnan tehtäväksi on määritelty varhaiskasvatussuunnitelman, esiopetussuunnitelman ja opetussuunnitelman hyväksyminen, minkä muutama haasteltava kyseenalaisti. Nämä asiakirjat ohjaavat hyvin yksityiskohtaisesti toimintaa päiväkodeissa ja kouluissa ja niitä valmistellaan ainakin toistaiseksi tuotantovetoisesti, joten niiden hyväksyminen johtokunnassa sen takia olisi perusteltua. Lautakunnalle kuuluu palvelustrategiasta eli palvelujen hankintasuunnitelmasta päättäminen ja suuret koulutuspoliittiset linjaukset, kuten opetettavat kielet ja kysymykset, mitä palveluja kunta haluaa tarjota. Toisaalta suunnitelmissa määritellään toiminnan peruseriaatteet kuntatasolla, joista päättämisen voidaan katsoa olevan nimenomaan lautakunnan tehtävä.

5.2.4 Palvelusopimusten merkitys toiminnan ohjaajina

Tilaaja–tuottaja-malliin siirryttäessä hierarkkinen käsky- ja resurssiohjaus muuttuu sopimusohjaukseksi. Sopimuksen kohteena ovat palvelutuotteet, joita tuottaja tuottaa tilauksesta palvelujen käyttäjille. Palvelun käyttäjinä ovat etupäässä kuntalaiset, mutta käyttäjiin voi kuulua myös kunnan omia yksiköitä. (Kallio et al. 2006, 23.) Palvelusopi-

mukset ovat erittäin tärkeä työkalu tilaaja–tuottaja-mallissa. Ne ohjaavat kaupungin omaa palvelutuotantoa. Palvelusopimuksia voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä uuden toimintamallin toimivuuden mittareista. Palvelusopimusta luonnehdittiin toiminnan peruspilariksi aina vuodelle kerrallaan ja monelta osin pitemmällekin ajalle. Pilotin ansioksi katsottiin se, että sopimuksille löytyi kaksiosainen malli: ne koostuvat pitemmän aikavälin puiteosasta ja yhden vuoden kestävästä tarkistusosasta. Näin ollen sopimusta ei tarvitse vuosittain repiä auki kokonaan, vaan esimerkiksi lainsäädännön kautta tulevat toiminnan ehdot voidaan huomioida palvelusopimuksen puiteosassa. Muun muassa tuotteista, niiden hinnoista ja määristä sovitaan tarkistusosassa. Vuoden 2007 alussa solmituissa palvelusopimuksissa puiteosa on kaksivuotinen.

”En sanoisi niin päin, että se ohjaa näitten toimintaa, vaan lautakunnat ja johtokunnat ohjaavat toimintaa nimenomaan tällä palvelusopimuksella. Se on siinä oleellista, että tilaajalautakunta tai tuotannon johtokunta molemmat osallistuvat sopimuksen laadintaan, myös siis nämä luottamuselimet. Mikä viesti minulle on pikkuisen tullut tässä pilottivaiheessa, on että nämä ehkä kokevat, että se tulee vaan päätettäväksi heille nyt sitten. Se näkyy jossain valtuustoaloitteessa muun muassa, jossa toivottiin vahvempaa roolia ja että tulisi jaosto tälle tilaajalautakunnalle näitä sopimuksia tekemään sen takia, että tuntuu siltä, että lautakunta ei tee sitä tarpeeksi.” V

Vähemmistö haastatelluista luottamushenkilöistä oli sitä mieltä, että palvelusopimukset ohjaavat selkeästi tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan toimintaa. Luottamushenkilöiden keskuudessa pohdittiin myös, että ohjaako budjetti enemmän palvelusopimuksen tekoa vai toisinpäin. Yhtä kaikki palvelusopimus nähtiin välineenä, jolla tilaajalautakunta voi antaa raameja ja laatutasoa koskevia vaatimuksia tuottajan toiminnalle. Palvelusopimukset laaditaan palvelukokonaisuuksittain. Palvelusopimuksen kautta valtuuston tilaajalautakunnalle osoittamat varat jaetaan alueellisesti. Väestörakennetta eri alueilla on seurattava, jotta palvelutuotteiden määrät sopimukseen saadaan palvelutarpeita vastaaviksi. Nähtiin tärkeänä, että palvelutarpeita eri alueilla pystyttäisiin ennakoimaan vuosiksi eteenpäin.

”Lautakunta työskentelee kohti sopimusta. Suuntaviivoista pitäisi etukäteen infota tuottajia, jolloin he valmistautuvat vastaamaan odotuksiin, tekevät laskelmia ym. Lopulta kumpikin osapuoli on valmis sopimuksen tekemiseen. Konservatiivisempi

lähtökohta on edellisen vuoden palvelut: sen pelkkä miettiminen, mitä siihen lisää ja josko jotain pois. Näkymiä pitäisi olla enemmän, tilaajan ja tuottajan vuoropuhelu ei saisi rajoittua sopimushetkeen.” L

Luottamushenkilöhaastatteluissa ilmeni, että palvelusopimusten tehtäviä ei varsinkaan alkuun täysin hahmotettu ja niiden koettiin sisältävän paljon vaikeaselkoistakin informaatiota. Palvelusopimusten koettiin selkiyttävän toimintaa määrittäessään tilaajan ja tuottajan vastuut. Palvelusopimus toimii myös tietopakettina luottamushenkilöille, sillä se sisältää muun muassa palvelujen kuvaukset, ryhmäkoot ja tietoa tuotantoalueen toiminnasta. Nähtiin palvelusopimuksen antavan tuotannolle puitteet toimia, mutta sopimukseen kirjattujen asioiden toteutumisen valvontaa pidettiin jokseenkin pulmallisena.

”Nämä sopimuksethan tehtiin niin, että katsottiin, montako penskaa meillä on ja paljonko niiden kouluttaminen maksaa ja jaetaan se sitten penskojen lukumäärällä. Sehän se suurin piirtein on ollut se palvelusopimusten teko tässä vaiheessa. – – Ei välttämättä ole sopimuksilla edes informaatioarvoa, sillä sehän ei ole kauhean merkityksellistä informaatiota, mitä sen kautta välitetään. Toivon, että tulevaisuudessa se kehittyy siihen suuntaan, että esimerkiksi on mahdollista määritellä laatuksiteriksi joku tietynlainen ruoka, jolloin lautakunnalla voisi olla sitä kautta mahdollisuutta vaikuttaa.” L

Talousarviovuosi on kalenterivuosi, joten palvelusopimuksetkin pyritään valmistelemaan kalenterivuosien rytmiiin. Perusopetuksessa tämä on koettu ongelmalliseksi, sillä koulut toimivat lukuvuosiperiaatteella. Perusopetuksessa tehdään keväisin seuraavan lukuvuoden suunnitelmat, jolloin talousarvio seuraavalle kalenterivuodelle ei ole vielä valmis. Syksyllä ennen lukuvuoden alkua lyödään silti lukkoon myös seuraavan kevään opetus, sillä kesken lukuvuotta olisi hankala muuttaa opetusta tai ryhmäkokoja. Muutosten tekeminen palvelusopimukseen ajoittuu siten syksyyn. Tämä vaikeuttaa sopimusohjausta perusopetuksessa talouden näkökulmasta, mutta esimerkiksi laadunarvioinnin ja palvelujen kehittämisen työkaluna sopimuksen painoarvoa voitaisiin aivan hyvin kasvattaa.

Eräs viranhaltijahaastateltava arveli, että kaikki osapuolet pitävät palvelusopimusta hyvin tärkeänä, jos sitä heiltä kysytään. Kuitenkaan palvelusopimuksella toiminnan ohjaajana ei vielä ole tarpeeksi vahvaa merkitystä kaupungin sisäisessä toiminnassa. Yksityisten palveluntuottajien kanssa sopimusten tekemisellä on jo perinteitä, joten sopimuksen merkitys yksityisellä sektorilla ymmärretään: jos ei ole sopimusta, niin sitten ei tuoteta. Samanlainen ajattelu ei aivan istu kaupungin omaan tuotantoon, mutta palvelusopimusten painoarvoa tulisi selvästi kasvattaa. Pilotin aikana luottamushenkilöt olisivat jonkun kerran halunneet tehdä päätöksiä ohi palvelusopimuksessa sovitun, mikä kertoo myös, että sopimuksen tärkeyttä toiminnan ohjaajana ei täysin tiedosteta.

Palvelusopimusten tekemistä varten on konsernihallintovetoisesti laadittu sopimusmalli. Pidettiin tärkeänä, että mallista huolimatta eri palvelukokonaisuuksien kohdalla asioista pystyttäisiin sopimaan joustavasti ja jättämään joitakin asioita sopimuksesta pois tai ottamaan siihen joitain asioita, joita sopimus pohja ei välttämättä edellytä. Kummasteltiin sitä, että sopimus pohjan mukaan tilaajalla on oikeus harjoittaa palvelujen tarkastustoimintaa.

”Jos ajattelee suomalaisen koulutusjärjestelmän luonnetta, niin siinä aika vahvasti uskotaan siihen, että ihmiset osaavat ja ymmärtävät ja ovat korkeasti koulutettuja ja niillä on omat aivot. Tämä tarkastustoiminnan idea saattaa vähän lyödä korville tällaista luottamusta ihmisiin ja sitä, että ihmisillä on oma ymmärrys asioista ja ne pyrkivät kohtuullisen eettisesti siihen, miten esimerkiksi lainsäädännössä määritellään, että mitkä on koulun tehtävät. Tavallaan siellä ei saisi olla sellaisia lapsuksia, jotka pilaa sitä perusajatusta, jonka varassa suomalainenkin koulutusjärjestelmä on aika hyväksi kehittynyt.” V

Tuotiin esille, että tilaaja–tuottaja-malli on rakennettu muita tarpeita kuin hyvinvointipalveluja varten. Sitä kautta sopimus pohjassakin saattaa olla elementtejä, jotka sinne eivät välttämättä oikein sovi. Yksi haastateltava huomautti myös, ettei malliin kytketty tulospalkkausjärjestelmä sovellu koulumaailmaan, sillä liikemaailman hyviäkin periaatteita on hankala siirtää pehmeille toiminta-alueille eli hyvinvointipalveluihin. Viranhaltijoiden haastatteluista on tulkittavissa, että palvelusopimukset ohjaavat etenkin päivähoiton palvelutuotantoa eli tuotantoprosessia,

mutta eivät niinkään tilaajalautakuntaa ja tuotantojohtokuntaa. Ohjausvaikutus perusopetuksen tuotantoalueella on ehken päivähoitoa hieman laimeampi.

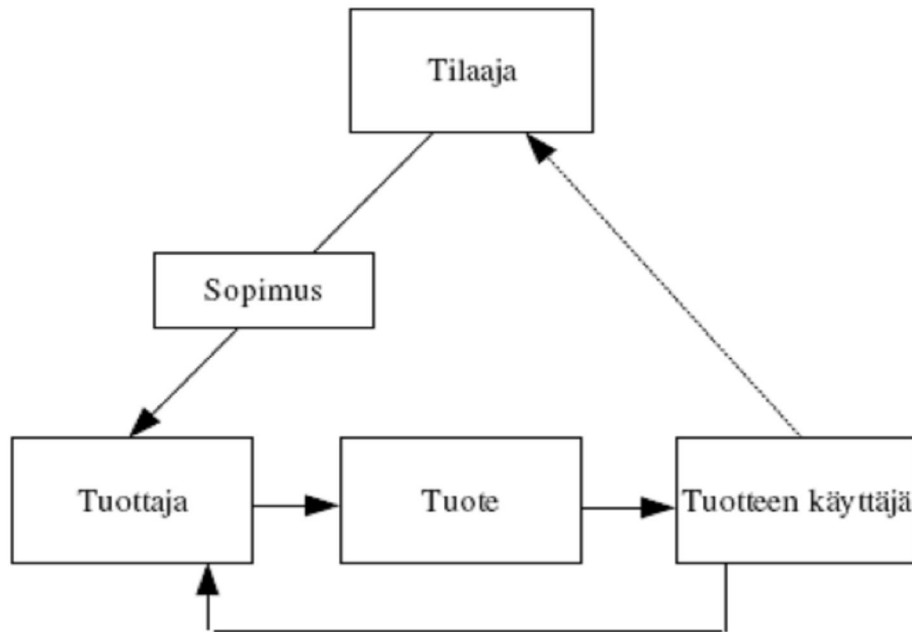
Kesäkuussa 2006 hyväksytyyn perusopetuksen sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelusopimukseen kirjattiin uutena asiana erityistuen tarpeessa olevien oppilaiden tilastoinnin kehittäminen (Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta 14.6.2006, 49 §). Sen jälkeen tilastointia on lähdetty kehittämään, jotta voidaan tarkemmin eritellä mitä kaikkea noin tuhannen erityistuen tarpeessa olevan oppilaan joukko pitää sisällään. Sitä kautta annettavat tukitoimet pystytään paremmin yksilöimään tarpeita vastaaviksi. Tämä nähtiin positiivisena esimerkkinä siitä, miten palvelusopimuksen kautta asioihin voidaan puuttua ja niitä tilaajan ja tuottajan hyväksynnällä lähteä kehittämään. Sopimus tulee kytkeä entistä tiiviimmin kaikkeen toimintaan, ja sekä tilaajan että tuottajan pitää seurata ja arvioida säännöllisesti palvelusopimuksen toteutumista.

”Kaikki se asiantuntijajoukko, mikä täällä kaupungin organisaatiossa on, että kun saadaan se yhteistyö ja voimavarat kohdennettua mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti, niin uskon ihan vakaasti, että asiakkaille, kuntalaisille, lapsille, niin siitä tulee ihan uutta lisäarvoa. Ei aina tarvitse välttämättä sitä, että vaan palkataan lisää ja lisää ihmisiä, vaan kun käytetään sitä olemassa olevaa koneistoa tehokkaammin, niin siitä löytyykin ihan uutta lisäarvoa ja uusia tapoja tehdä. – – Uskon, että kun me kehitetään tätä ja opitaan tätä systeemiä, niin meillä on erinomaisen hyvät mahdollisuudet kehittää Tamperetta.” V

Viranhaltijahaastateltavat toivoivat, että palvelusopimukset auttaisivat lautakuntaa ja johtokuntaa toiminnan ohjaamisessa. Palvelusopimus nähtiin raamina, johon voi nojautua ja jonka puitteissa toimitaan. Mitä palvelusopimuksessa sovitaan, niin niitä asioita pyritään viemään eteenpäin. Sen ei tule siitä huolimatta olla liian yksityiskohtaisesti ohjaava, jotta jätetään tilaa tuotannon luovuudelle.

Päivähoidossa pilottiin lähdettiin vapaaehtoisesti ja innokkaina, joten toimintakulttuuriakin on tietoisesti pyritty heti pilotin alusta lähtien muuttamaan uuteen toimintamalliin sopivammaksi. Sitä kautta ehkä uuden mallin osaset on siellä sisäistetty paremmin kuin perusopetuksessa, mistä merkkejä ovat muun muassa kieli, jota

käytetään, tai asiat, joista puhutaan. Päiväkotien johtajat käyttävät palvelusopimuskieltä ja henkilökunnasta yli tuhat ihmistä on saavuttanut tietopaketin, jossa puhutaan prosessiajattelusta, tilaajasta ja tuottajasta, tuotteista ja muista tilaaja–tuottaja-malliin keskeisesti liittyvistä käsitteistä päivähoidon näkökulmasta.



Kuva 4. Sopimus yhtenä tilaaja–tuottaja-mallin peruselementeistä (Kallio et al. 2006, 23).

5.3 Poliittinen ohjaus – onko sitä?

Haastatteluissa kirkkaasti esille nousi se, että poliittisen ohjauksen uskottiin vahvistuvan, kunhan lautakunnan ja johtokunnan roolit selkiytyvät ja pormestarimalli otetaan käyttöön. Pilotin aikana poliittisesta ohjauksesta tavallaan puuttui elementtejä, kuten valtuutettunakin toimiva apulaispormestari ja valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuva lautakunta, joiden jatkossa uumoiltiin lujittavan kaupunginvaltuuston ohjausvaltaa merkittävästi. Valtuuston harjoittama poliittinen ohjaus ja strateginen ohjausvalta saavat tukevamman jalansijan uudessa toimintamallissa, kun lautakunnat muodostetaan ikään kuin eduskunnan valiokuntamallin tapaan. Lisäksi pormestarin luotsaaman kaupunginhallituksen arveltiin tuovan vahvistusta poliittiseen johtamiseen.

Pilotin nähtiin enemmänkin testanneen rakenteita ja tilaajan ja tuottajan formaaleja rooleja. Poliittisen johtamisen ja ohjauksen merkitys jäi vähäisemmälle osalle. Koettiin kuitenkin, että pilotointi antaa vastedes mahdollisuuden poliittiselle ohjaukselle, kun enää ei tarvitse keskittyä siihen, miten uudessa mallissa kuuluu toimia ja mikä on kenenkin tehtävä. Pahana tilanteena eräs viranhaltija piti sitä, että on uutta ja vanhaa sekaisin ja noukitaan toimintatapoja mielen mukaan vanhasta tai uudesta systeemistä riippuen siitä, mikä tarkoitusperiin kulloinkin parhaiten sopii. Tästä viitteitä oli vähäisessä määrin havaittavissa päivähoidon ja perusopetuksen pilotissa.

Apulaispormestareihin kohdistetaan paljon odotuksia. Lasten ja nuorten kasvun tukemisen ydinprosessin johdossa toimii apulaispormestari, joka on luottamushenkilö ja vastuussa toiminnastaan valtuustolle ja edelleen kuntalaisille. Apulaispormestarien ensimmäinen kausi kestää kaksi vuotta eli vuodet 2007 ja 2008, ja määräaikaisuuden lisäksi rooli poikkeaa huomattavasti viranhaltijoiden perinteisestä roolista. Poliittinen valta kaupunkiorganisaatiossa lisääntyy apulaispormestarien ja tietenkin myös pormestarin myötä. Pormestarin ja apulaispormestarien persoonasta ja kiinnostuksesta työtehtäviään kohtaan riippuu se, miten paljon valtaa käytännössä siirtyy viranhaltijoilta näille johtaville luottamushenkilöille.

Poliittisessa ohjauksessa näyttää olleen eroja siinä mielessä, miten lautakunnan ja johtokunnan jäsenten omat poliittiset taustaryhmät ovat ohjanneet edustajiaan toimielimissä. Joillekin jäsenille ohjeistusta toimintaan oli satunnaisesti tullut esimerkiksi oman valtuustoryhmän tai kunnallisjärjestön kautta. Tyypillisemmin johtokunnan ja lautakunnan jäsenet ovat saaneet toimia aika itsenäisesti siten, että suurimpien ryhmien edustajat ovat voineet pitää ryhmäkokouksia ennen lautakunnan tai johtokunnan kokousta ja yksittäiset ryhmien edustajat ovat voineet hyvin pitkälle pohtia toimintalinjoja itsekseen. Toki eri poliittisten ryhmien välillä tehtiin yhteistyötä ja mielipiteitä vaihdettiin jo ennen kokouksia. Toiminnan linjakkuuden kannalta ei liene hyvä, jos ryhmien jäsenet lauta- ja johtokunnissa toimivat ilman yhteisiä toimintalinjoja. Varsinkin suurien ja merkittävien päätösten kohdalla suotavaa olisi, että yhteys kunnallisjärjestöjen, valtuustoryhmien ja lauta- ja johtokuntien jäsenten välillä kussakin poliittisessa ryhmässä olisi toimiva. Yhteys tuntui kouluverkkoselvitystä käsiteltäessä kesällä 2006 kyllä toimivan – ehkä julkisuuteen voimakkaasti noussut asia loi paineita miettiä linjauksia asiassa suuremmalla joukkiolla. Haastattelujen perusteella

johtokunnan jäsenten työskentely vaikuttaa olleen melko yhteistoiminnallista ja usein puoluerajat ylittävää, mihin on mahdollisesti vaikuttanut johtokunnan melko pieni koko.

Poliittiseen ohjaukseen vaikuttavat monet eri tekijät. Minkälaiseksi se muotoutuu, riippuu paljon rakenteista ja säännellyistä toimintatavoista, jotka antavat poliittiselle ohjaukselle raamit toimia, mutta vielä suurempi merkitys on sillä, minkälaisia ihmisiä raamien puitteissa toimii. Persoonien lisäksi keskeistä on se, miten henkilöiden yhteistyö onnistuu ja miten motivoituneita ihmiset ovat omissa tehtävissään. Toisin sanoen poliittiseen ohjaukseen pilotissa vaikutti suuresti, minkälaisia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita siinä toimi ja myös se, miten aktiivisesti kuntalaiset ottivat heihin yhteyttä. Tosin pilotissa rakenteet ja toimintatavat korostuivat, sillä ne muuttuivat niin radikaalisti entiseen verrattaessa.

”Mielestäni luottamushenkilöiden keskeinen tehtävä näyttää olevan, että he antavat illuusion demokratiasta. Suurin osa luottamusmiehistä on niin laiskoja, että mihinkään muuhun ne ei edes haluakaan ryhtyä. Tavallaan osittain, koska kyseessä on osavastuu homma ja asiat ovat vaikeita, niin en tiedä, olisiko suurella osalla mahdollisuuksiakaan. Virkamiesten tehtävänä on ensisijaisesti pitää käytännöstä huolta. Luotan vahvasti siihen, että tehtiin meillä millaisia malleja tahansa, niin ne vaikutukset siihen, miltä se pienen lapsen tarhapäivä siellä näyttää, ovat kohtuullisen vähäiset.” L

”Se on jännä, että poliittista ohjaustahan on varmaan virkamiehilläkin jollakin tapaa, ainakin niillä, jotka on valittu jossain määrin poliittisesti. Ylipäänsä onhan heilläkin poliittista valtaa. Luottamushenkilöiden puolelta se riippuu lautakunnan ja johtokunnan aktiivisuudesta. Onhan näissä tiettyihin asioihin puututtu aika aktiivisestikin, mutta varmaan siitä, että miten tilaaja–tuottaja-malli toimii jatkossa päivähoidossa ja perusopetuksessa, niin varmaan siitä keskustelua pitäisi käydä luottamushenkilöiden enemmän ja tuoda niitä näkemyksiänsä vielä enemmän esille. Ehkä se on vielä vaikeata, koska tämä on aika vaikeasti hahmotettava koko malli vielä.” L

Monen mielestä tilaaja–tuottaja-malli sisältää selvästi poliittisen ohjauksen elementin. Mallin koettiin jopa antavan mahdollisuuden selkeämpään poliittiseen johtamiseen ja

virkamiesvallan läpinäkyvyyteen, mikäli tämä mahdollisuus vain hyödynnetään. Isot päätökset tulee tehdä poliittisesti, koska ne koskevat laajoja joukkoja ja viranhaltijoilla ei ole kuntalaisten antamaa valtuutusta tehdä niitä. Poliittinen ohjaus selkiytyy pormestarimallin myötä, kun pormestari ja apulaispormestarit alkavat omalta osaltaan ohjata valmistelua. Lautakuntien puheenjohtajina apulaispormestarit näkyvät kuntalaisillekin poliittisina, päättävinä henkilöinä., joilla on mahdollisuus tehdä linjauksia palvelujen kehittämiseksi. Yhteistoiminnallisella lautakunnalla, jolla on vahva ja motivoitunut puheenjohtaja, on edellytykset muodostaa vahva poliittinen voima.

”Nythän aikaisemmin on käyty kisa lautakunta vastaan virkamiehet. Se on sellainen kissa-hiirileikki, että ollaanko samaa mieltä vai eri mieltä. Jos ollaan eri mieltä, niin mitäs kaikkea me pystytään tekemään, jotta tämä menisi läpi. Tällöinen tilanne muuttuu täysin, kun se esittelijä onkin tietyllä tapaa samasta toimintakulttuurista, luottamuspuolelta.” L

”Yleensä ohjauksella saa se, joka sen ottaa. Sen voi ottaa poliittinen puoli tai sitten virkamiehet. Tämä malli tietysti tuo enemmän kasvot niille päätöksille. Voidaan kreikkalaisen poliittisen järjestelmän nojalla aina sitten miehiä ja naisia vaihtaa sen mukaan, kun ne ei miellytä ja osaa ottaa sitä valtaa.” L

Päivähoito kuului ennen pilottia sosiaali- ja terveystoimeen, ja vuoden 2005 alusta se liimattiin perusopetuksen kylkeen. Muutos näyttää piristäneen poliittista ohjausta päivähoidossa. Päivähoito toimi aiemmin sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa, ja lautakunnassa saattoi vierähtää vuosikin ilman, että kukaan lautakunnan jäsenistä olisi käyttänyt yhtään puheenvuoroa päivähoidosta. Lautakunta oli useimmiten kiinnostunut erikoissairaanhoidosta tai esimerkiksi vaikeasta budjettitilanteestaan. Siinä yhteydessä päivähoito lienee näyttänyt kohtalaisen ongelmattomalta kokonaisuudelta, jonka asioihin ei liiemmin tarvitse puuttua tai niistä keskustella.

”Nyt jos poliittisen ohjauksen kannalta keskeistä on, että näistä asioista keskustellaan ja kriittisestikin ja tehdään tällöistä, vaikei se aina miellytä virkamiestä, niin parempaa se keskustelu on kuin ei keskustelua ollenkaan. Tätä keskustelua on nyt käyty sekä lautakunnassa että johtokunnassa, ja nämä poliittiset päätöksentekijät, jotka ovat lautakunnassa ja johtokunnassa, ymmärtääkseni ovat olleet

kiinnostuneita myös päivähoidosta, ja se on tärkeää. Sehän on poliittista ohjausta, otetaan kantaa ja kyseenalaistetaan ja tehdään näitä tarvittavia kysymyksiä silloinkin, kun virkamiehet ei niistä tykkäisi. – – Hyvä virkamies ei koskaan lähde siitä, että tämä on täydellinen tämä minun esitys, vaan toivookin, että siitä keskusteltaisiin.” V

Pilotissa luottamushenkilöt ovat keskustelleet ahkerasti sekä perusopetukseen että päivähoitoon liittyvistä asioista, millä on voinut erään haastateltavan mukaan olla jopa virkamiestyötä tarkentava vaikutus. Jos toimielimen kokouksissa ei keskustella, voi sillä olla valmistelutyöhön negatiivinen vaikutus ja hyväksytyksi mahdollisesti tulee huolimattomastikin valmisteltuja asioita.

Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta huomioitiin, että päätöksenteossa ei ole enää traditionaalista asetelmaa, johon kuuluvat poliitikot lautakunnassa ja esittelevät viranhaltijat, vaan nyt asetelman muodostavat luottamushenkilöt lautakunnassa, luottamushenkilöt johtokunnassa ja virkamiehet. Tosin vastaisuudessa viranhaltijatkin toimivat joko tilaaja- tai tuottajapuolella, kun pilotin aikana oikeastaan tuotannon viranhaltijat esittelivät päätösasiat sekä tilaajalautakunnassa että tuotannon johtokunnassa.

Valtaosa haastateltavista katsoi, ettei pilotti ole juurikaan lisännyt tai selkeyttänyt poliittista johtajuutta päivähoidossa ja perusopetuksessa. Mahdollisesti uusi toimintamalli on ollut viranhaltijoille selvempi kuin luottamushenkilöille, tilaajan ja tuottajan roolit ovat tuntuneet epäselviltä ja aikaa on kulunut uusien asioiden opetteluun. Joidenkin mielestä poliittinen johtajuus jopa kärsi pilotin aikana, mitä kylläkin pidettiin ymmärrettävänä tämänkaltaisessa muutosvaiheessa. Pilotti on selkeyttänyt johtamista ylipäätänsä ja pelisääntöjä uudessa mallissa, mutta poliittinen johtajuus selkiytynee vasta järjestelmän osien kautta, joita vielä pilotin aikana ei ollut käytössä.

”Mielestäni se ei ole tarpeeksi selkiytynyt. Ehkä tässä pilotissa viranhaltijat ovat pystyneet pallottelemaan joitakin päätöksen valmisteluja johtokunnan ja lautakunnan välillä siten, että ovat saaneet mieleisensä tuloksen. Tämä voi olla liian negatiivisesti sanottu, koska eihän se välttämättä niin ole, mutta joskus olen kokenut, että nyt tämä

viettiin sellaiseen tilanteeseen, että se poliittinen ohjaus ei tule tässä toteutumaan taikka ei ainakaan luottamusmiesten äänet tule ihan täysin kuulumaan.” L

Pidemmällä tähtäimellä poliittisen johtajuuden arveltiin mallissa selventyvän, etenkin kun pormestarimallin elementit otetaan käyttöön. Poliittisen johtajuuden nähtiin olevan yhteydessä siihen, minkälaisen roolin johtokunnan tai lautakunnan puheenjohtaja ottaa ja minkälaisia jäseniä toimielimissä toimii. Media on ollut aika ajoin kiinnostunut päivähoidon ja perusopetuksen pilotista, joten jossain määrin etenkin lautakunnan luottamushenkilöitä on ollut esillä lehtien palstoilla pilottiin liittyen, mutta kuitenkin melko vähäisessä määrin.

Kiinnitettiin huomiota siihen, että pilotti on tuonut näkökulmarajauksen tai näkökulmaerottelun toimintaan, mikä on tuonut uutta ajateltavaa luottamushenkilöille ja virkamiehille. Isot muutokset ovat ravistelleet toimijat hereille pohtimaan eri toimintatapoja. Keskustelu on lisääntynyt ja enemmän käydään asioista myös periaatteellista keskustelua. Ehkä vanhassa järjestelmässä jotkin asiat olisivat menneet helpommin läpi viranhaltijoiden esitysten mukaan tai päätöksinä, kun pilotissa ne saattoivat kiertää sekä lautakunnassa että johtokunnassa eli ikään kuin kahden luottamushenkilöseulan läpi. On siten päätösasioita, joita lautakunta ja johtokunta ovat muuttaneet, ja vielä enemmän on esiintynyt poliittista vaikuttamista, jota ei kokousten pöytäkirjoista suoraan ilmene. Lautakunnan ja johtokunnan keskustelut ovat tuoneet valmisteleville virkamiehille tietoon erinäisiä seikkoja ja mielipiteitä, jotka ovat voineet vaikuttaa edelleen valmistelutyöhön. Lisäksi esimerkiksi kokouksissa johtava virkamies on voinut luvata selvittää jotakin asiaa tai jopa hoitaa asian kuntoon luottamushenkilöiden kysymysten perusteella. Poliittinen vaikuttaminen on ollut mahdollista pilotissa ja sitä on tapahtunut, mutta poliittinen johtajuus on jokseenkin ollut vielä heiveröistä.

”Voi olla, että virkamiehillä on joku hurja idea, mutta he ei tuo sitä lautakuntaan, koska tietävät, mitä lautakunta ajattelee. Savikiekko ammutaan alas. Virkamiehet osaavat hyvin perustella lautakunnille ja johtokunnille semmoisin argumentein, jotka ne ajattelee, että se on meille tärkeää, niin kyllä se minusta tarkoittaa sitä, että he kehittävät asioita meidän ohjaamaan suuntaan. Tässä on tämmöisiä näkymättömiä

asioita, joissa kuitenkin lautakunnat ja johtokunnat pystyy vaikuttamaan, mutta jotka ei välttämättä tule näkyviin.” L

Poliittinen järjestelmä tarvitsee aina rinnalleen sittenkin viranhaltijoita valmistelemaan ja toteuttamaan päätöksiä, joten poliittisen johtajuuden hakemisen lisäksi pitäisi pyrkiä myös sujuvaan yhteistyöhön viranhaltijoiden kanssa.

5.3.1 Johtokunta poliittisena toimijana

Enemmistö haastateltavista näki johtokunnan olevan tarpeellinen juuri poliittisena elimenä. Demokraattisesti valitut luottamushenkilöt turvaavat tasa-arvoa ja antavat kasvot päätöksille, joita tuotanto-organisaation johdossa tehdään. Johtokunnan tulee toteuttaa asiakaslähtöisyyttä olemalla kuntalaisten helposti saavutettavissa ja olemalla tietoinen arjen todellisuudesta. Tehtävä on erilainen kuin yrityksen hallituksella, sillä kuntalaisille tarjottavissa palveluissa kuntalainen maksaa veroja ja vielä monesti palveluistakin, niin sillä pitää olla virkamiehet ohittava mahdollisuus käydä debattia ja olla yhteydessä tuotantoa ohjaavaan luottamuselimeen. Ylipäättään uuteen toimintamalliin siirtymisen yhtenä lähtökohtana on ollut valtuuston roolin vahvistamisen lisäksi demokratian voimaannuttaminen kautta linjan, mikä tukee käsitystä, että johtokunnan tulisi olla nimenomaan poliittinen toimielin. Poliittiset elimet voivat myös jo pelkällä olemassaolollaan ehkäistä paljon pahaa.

”Järjestelmä, joka ei nojaa poliittisiin elimiin, niin on yleensä vielä huonompi kuin järjestelmä, jossa on demokraattisia toimijoita.” L

Jos toimintamallin mukaisesti halutaan ylläpitää hyvää kunnallista palvelutuotantoa, niin johtokunnan merkitys moniäänisenä johtoelimenä korostuu. Keskustelun kohteena eivät ole pelkästään talousasiat, vaan hyvin voimakkaasti pureudutaan myös toiminnan sisältöihin. Johtokunta ohjaa perustoimintaa. Huolehtia tulee siitä, että johtokunta päättää asioista, jotka ovat merkittäviä ja järkeviä. Perusteluna esille nousi myös se, että kyseessä on osa kuntaorganisaatiota, jossa luottamusmiehillä ja kuntalaisten näkökulmalla on ja pitää olla tärkeä merkitys. Johtokunta poliittisena elimenä toimii kuntalaisten äänen välittäjänä kunnalliseen tuotantoon. Tosin johtokunnan roolia tässä

tehtävässä pitäisi saada kehitettyä ja sen arvovaltaa kasvatettua sen idean mukaisesti, että tilaajalautakunta katsoo asioita laajemmin siitä aspektista, joka liittyy asiakastarpeeseen ja yleisiin linjauksiin, periaatteisiin ja laatuksiterityyppeihin asioihin. Tuotannon johtokunta saisi siitä voimaa omaan toimintaansa ja näkisi omat mahdollisuutensa, missä auttaisivat varmasti myös jonkinlaiset johtokunnan itsearvioinnit ja aika, jonka myötä muodostuu pikkuhiljaa perinne toimia. Johtokunnan tulisi olla näkyvämpi kuntalaisten suuntaan, jotta se pystyisi johtamaan tuottajaorganisaatiota asiakaslähtöisesti.

Esitettiin lisäksi näkökantoja, joiden mukaan johtokunnan tehtävä muotoutuu jatkossa yritysten hallitusten suuntaan, kunhan tilaaja–tuottaja-malli aidosti lähtee toimimaan. Tällöin johtokunnan tulisi kannustaa tuotantojohtajaa aina parempiin suorituksiin ja elimen poliittisuus vähenisi. Etenkin peruspalvelutuotannon johtokuntien poliittisella tekemisellä olisi jatkossakin merkitystä, mutta koko ajan vähemmän ja vähemmän tuotannolle jäisi poliittista harkintaa. Johtokunnat valitsevat virkamiehiä, tekevät päätöksiä talouden näkökulmasta ja asiakkaan palvelun laadun näkökulmasta, missä ei välttämättä poliittista harkintaa tarvitse käyttää. Poliitiikan merkitys tilaaja–tuottaja-mallissa korostuu nimenomaan lautakunnassa, jossa pitää tehdä juuri poliittisia valintoja. Jotta poliittinen ohjaus aidosti toimisi, tulisi johtokunnan ja lautakunnan olla mukana palvelusopimuksen valmistelussa tuomassa omia näkökulmiaan esille.

Kaksi haastateltavista oli sitä mieltä, että johtokunnan pitäisi koostua ei-poliittisista asiantuntijoista. Hieman ongelmalliseksi nähtiin kuitenkin se, miten asiantuntijajäsenten valinta johtokuntaan suoritettaisiin. Yksi haastateltavista oli lisäksi sitä mieltä, ettei johtokunta välttämättä tarvittaisi ollenkaan, jolloin lautakunnan pitäisi ottaa johtokunnan rooli ja valvoa, että tuottajaorganisaatio täyttää sopimuksessa antamansa lupaukset. Haastateltavan mukaan tämä vähentäisi organisaatioiden päällekkäisyyttä ja tehostaisi hallintoa.

Johtokunnan valinnan kriteerit eivät pilottiin verrattuna muuttuneet, kun uudet johtosäännöt hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 16.8.2006. Moni haastateltavista olikin voimassa olevaan valintatapaan tyytyväinen. Johtokunnan jäsenet valitsee valtuusto eri valtuustoryhmien esitysten pohjalta, eikä valittavien jäsenten tarvitse olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, mikä laajentaa edustuksellista demokratiaa.

Päätöksenteko keskittyisi suppeammalle joukolle eikä ihmisiä oikein riittäisikään kaikkiin toimielimiin, jos myös johtokunnissa toimisi pelkästään valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Mikäli johtokunnat säilyvät poliittisina eliminä, pidettiin kunnallisjärjestöjä parhaina nimien kartoittajina johtokuntien jäseniä etsittäessä. Kunnallisjärjestöjen esitysten pohjalta valtuustoryhmät esittävät kaupunginvaltuustossa jäseniä johtokuntiin. Suora kansanvaali nähtiin liian suurellisena ratkaisuna.

Usea haastateltava toi esille, että johtokuntien jäsenten valinnassa pitäisi painottaa substanssiosaamista ja liiketaloudellista osaamista. Näin johtokunta pystyisi paremmin auttamaan tuotanto-organisaatiota kehittämään toimintaansa. Toiset torjuivat tämän ajatuksen täysin ja halusivat pitäytyä nykyisessä mallissa, jossa johtokuntiin lähinnä valikoituu johtokunnan alaisista asioista kiinnostuneita maallikkoja. Paljon painotettiin sitä, että johtokunnan jäsenten tulee olla kiinnostuneita substanssista ja valmiita syventymään päätettävinä oleviin asioihin. Tarvitaan erilaisia näkökulmia omaavia, analyttisiä, johtokunnassa toimimiseen sitoutuvia ihmisiä. Arveltiin, että jos uudella toimintamallilla saadaan strategista ohjausta vahvistettua ja pystytään tarjoamaan hyviä palveluja, niin kuntalaisten kiinnostus poliittiseen osallistumiseen – ylipäänsä ja nuorten piirissä – saattaisi nousta.

”No, mietitäänpä sitten, mitä ne substanssiasiantuntijat olisivat esimerkiksi koulutuslalla. Ne eivät voisi olla kuitenkaan meidän oman organisaation jäseniä, jolloin ne tulisivat tuolta kilpailevista koulutusjärjestelmistä. Se ei ole hyvä asia.” V

”Melkein sanoisin niin, että näiden intressiristiriitojen välttämiseksi olisi parempi saada näitä puhtaasti valistuneita maallikkoja, joilla ei ole suoranaista kontaktia työnsä kautta mihinkään tähän substanssiin. Luotettaisiin siihen, että ihmisillä on esimerkiksi omien lastensa vanhempina oikea, aito kiinnostus siihen, mitä siellä päivähoitossa tai perusopetuksessa tapahtuu. Muuten saattaa olla vaikeata rajata sitä omaa näkökulmaa, että kenen etua aina milloinkin ajetaan.” V

Eräs luottamushenkilö hahmotteli, että johtokunnassa olisi hyvä olla henkilö, joka hallitsee tilojen vuokraamiseen liittyvät asiat. Lisäksi johtokunnassa tulisi istua jäseniä, joilla on pedagogisia tietoja ja taitoja sekä kokemusta tai osaamista henkilöstöjohtamisesta. Hänen mukaansa johtokunnan pitäisikin koostua

asiantuntijoista, jotka koittavat keksiä kaikkein parhaimmat ja taloudellisesti tehokkaimmat menetelmät palvelujen tuottamiseksi. Johtokunnan jäsenten valinta tässäkin tapauksessa tapahtuisi valtuustoryhmien kautta, jotka esittäisivät mahdollisimman päteviä henkilöitä johtokuntaan.

Hyviä puolia katsottiin olevan sillä, että johtokuntien jäsenet tulevat pääasiassa valtuuston ja lautakuntien ulkopuolelta, jolloin tuotannon näkökulmaa hahmottavat eri ihmiset kuin tilaajapuolen luottamushenkilöt, mikä rikastanee näkemyksiä. Lautakunnan ja johtokunnan jäsenenä oleminen saman ydinprosessin palveluissa ei edes ole sallittua, mutta jos elimet edustavat eri ydinprosesseja, estettä ei muodostu. Valtuutetuille ja varavaltuutetuille ei myöskään haluttu kaksoisroolia. Toisaalta muutama haastateltava ihmetteli, halutaanko järjestelmä rakentaa tahallaan siten, että tuotannosta tulee poliittisesti heikompi osapuoli.

Johtosäännöistä päätettäessä elokuussa 2006 pohjaesityksenä johtokunnan jäsenmääräksi oli seitsemän sijaan viisi, mutta valtuusto muutti jäsenmäärän kokouksessaan 16.8.2006 seitsemään, mikä se oli myös pilotissa. Suurin osa haastateltavista oli tyytyväisiä, että johtokunnan jäseniä on seitsemän. Pienemmän jäsenmäärän katsottiin huonontavan poliittista edustavuutta. Muutama haastateltava toivoi vielä suurempia johtokuntia, jotta päätöksenteon valtasuhteet eivät niin heilahtelisi jonkun ollessa pois kokouksesta. Lisäksi suurempi jäsenmäärä mahdollisesti monipuolistaisi johtokunnan osaamista ja kokouksissa käytävää keskustelua.

Myös johtokunnan jäsenmäärän pienentämiselle löytyi muutamia kannattajia. Pienentämisen eduiksi nähtiin joustavampi toiminta, mahdollisesti parempi ryhmädynamiikka, pienemmät kustannukset ja helpompi koolle kutsuminen. Arveltiin myös, että pienemmän johtokunnan jäsenet saattaisivat olla sitoutuneempia johtokuntatyöskentelyyn. Muutama haastateltava toivoi, että johtokunta- ja muut luottamuselinpaikat jaettaisiin puhtaammin suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

5.3.2 Tilaajalautakunta valtuuston jatkeena

Tilaajalautakunnat koostuvat uudessa toimintamallissa valtuutetuista ja varavaltuutetuista, mutta vielä pilotin aikana nämä kriteerit eivät olleet voimassa. Valtuutetuista ja varavaltuutetuista koostuvilla lautakunnilla halutaan korostaa valtuuston valtaa ja vastuuta. Lautakunnat tekevät arvovalintoja ja poliittisesti merkittäviä ratkaisuja, kuten päättävät siitä, minkälaisia palveluja kaupunkilaisille tuotetaan ja mistä ne hankitaan. Tämä tulee olemaan valtuutettujen tehtävä lautakunnissa. Lautakuntien ja kaupunginvaltuuston odotetaan toimivan entistä yksituumaisemmin, kun jäseninä niissä ovat samat ihmiset. Kun valtuustossa tehdään strategisia valintoja tai talousarviopäätöksiä, niin näitä päätöksiä tulisi toteuttaa aiempaa voimakkaammin myös lautakunnissa. Tätä kautta valtuuston strateginen ohjausvalta kasvaa pidemmällä aikavälillä. Valtuuston voimasuhteet todennäköisesti näkyvät melko suoraan lautakunnissa.

Tilaajalautakuntien jäsenille asetettua kriteeriä valtuuston jäsenyydestä pidettiin haastateltavien keskuudessa voittopuolisesti hyvänä. Lautakunnan jäsenet mahdollisesti hahmottavat näin paremmin kokonaisuuksia ja ovat perillä kaupungin kokonaistilanteesta, heitä koulutetaan luottamushenkilöistä ehkä eniten ja monella kontaktiverkostot ovat valmiina olemassa. Moni koki, että lautakunnan painoarvo kasvaa ja päätöksenteosta tulee vastuullisempaa, johdonmukaisempaa ja pitkäjänteisempää. Valtuustossa sovituista linjoista toivottavasti pidetään kiinni lautakunnissa ja toisinpäin – paniikkireaktioita välttäen.

”Se sopii mielestäni tähän malliin hyvin, että ne, jotka ovat saaneet kuntalaisten mandaatin, niin ne kantaa sitä poliittista vastuuta. Nykyisessä järjestelmässä on tosin ihmisiä, joilla on hurjan paljon osaamista joistakin asioista, ja ne ei sitten tässä uudessa mallissa pääse mukaan, niin siinä on omat haasteensa.” L

Huonoina puolina pidettiin demokratian kaventumista ja moniäänisyyden vähenemistä, kun asioista päättää entistä pienempi joukko, töiden ja vastuiden kasaantumista samoille ihmisille, mahdollista politikoinnin lisääntymistä ja motivaation ja asiantuntijuuden puutetta. Pilotista ja pilotin ulkopuolisistakin luottamuselimistä on näyttöjä, ettei

päätöksenteko poliittisen järjestelmän eri kohdissa aina toteudu samansisältöisenä, vaikka päättäjät olisivatkin samoja henkilöitä. Komplementiksi kiinnitettiin huomiota siihen, että ihmiset valitsevat valtuutettuja hoitamaan yleisiä asioita. Kun rajataan lautakuntiin käytettävissä olevien henkilöiden määrä valtuutettuihin, niin se saattaa johtaa siihen, että jossain määrin lautakuntiin valitaan ihmisiä, joita ei lautakunnan alaiset asiat varsinaisesti kiinnosta.

”Voisi ajatella, että siihen tulee jonkin verran semmoista ehkä poliittisuutta. Ehkä tulee takaisin sellaista enemmän, että etukäteen neuvotellaan enemmän näistä päätöksentekoon tulevista asioista ja sovitaan niistä. Kun mukana on jollain tavalla kokeneempia luottamushenkilöitä, mitä valtuutetut ja varavaltuutetut kuitenkin ehkä enemmän on.” L

Etukäteiset neuvottelut saattavat vähentää lautakuntien kokouksissa käytävää arvokeskustelua, mutta toisaalta kokoukset muuttuvat jänteimmiksi ja luottamushenkilöt ikään kuin valmistautuvat kokouksiin huolellisemmin. Kaiken kaikkiaan muutos vaikuttanee lautakuntien työskentelyn lisäksi valtuuston työskentelyyn. Lautakunnissa tutuksi tulleet asiat osataan paremmin huomioida valtuuston tehdessä päätöksiä, jotka vaikuttavat lautakunnan alaisiin asioihin. Valtuustoryhmät huomaavat, että niillä on mahdollisuus tehdä päätöksiä ja vaikuttaa asioihin jo lautakunnissa. Valtuutettujen on tärkeää hahmottaa paitsi kokonaisuus, mutta myös se, mitä jollakin tietyllä saralla tapahtuu, jolloin esitykset ovat realistisia ja nopea reagointi mahdollista.

”No, se on tietenkin semmoinen kysymys, jota en oikein ymmärrä, että halutaan se vahvuus, että tästä tulisi tilaajavetoinen. Voi se olla ihan oikeinkin, en tiedä, se on varmaan mietitty juttu. Jotenkin voisi ajatella, että arvovalta syntyy sitä kautta, että miten nämä puolueet itse arvostaa näitä elimiä. Jos se tosiaan muodostuu sellaiseksi, että nämä ovat nyt niin kovia ja tärkeitä nämä lautakunnat, että sinne laitetaan meidän ykköstykkejä tasaisesti joka lautakuntaan, niin silloinhan se ilman muuta merkitsee sitä, että niistä tulee tärkeitä elimiä. Se näyttää siltä, että tästä tulee tilaajavetoinen, koska määritellään nimenomaan tässä vaiheessa jo, että ne lautakunnat koostuvat valtuuston jäsenistä ja varajäsenistä.” V

Uudessa toimintamallissa lautakunnat muistuttavat hieman eduskunnan valiokuntia, joiden jäseniksi voidaan valita vain kansanedustajia. Eräs luottamushenkilöhaastateltava huomioi, että erona valiokuntiin kuitenkin on se, että lautakuntiin ei tiettävästi ole tulossa menettelyä, että kutsuttaisiin instituution ulkopuolelta asiantuntijoita lautakunnan kuultavaksi. Tämä paikkaisi sitä, jos lautakunnan jäsenet eivät välttämättä ole lautakunnan alaisen ydinprosessin asiantuntijoita.

Mielenkiintoista on nähdä, miten valtuuston menettely- ja työskentelytavat näkyvät lautakunnissa. Viime vuosina näkyvissä on ollut, että vaikka valtuustossa on etenkin äänestettäessä pitäydytty tietyissä ryhmäjaoissa, niin lautakunnissa yhteistyökuviot eivät näitä jakolinjoja ole välttämättä noudattaneet.

Lautakunnassa on puheenjohtaja mukaan lukien 11 jäsentä. Suurin osa haastateltavista piti lautakunnan jäsenmäärää sopivana. Jäsenmäärää ei haluttu pienentää, sillä lautakunnissa päätetään palvelutoiminnan linjauksista ja asetetaan kehyksiä palvelutuotannolle, joten eri näkökulmien soisi tulevan mahdollisimman kattavasti keskusteluissa esiin. Poliittinen edustavuus pääsee toteutumaan paremmin, kun jäsenmäärä on kohtalaisen suuri, mutta 11 jäsentä enempää ei kukaan lautakuntaan varsinaisesti toivonut. Silti huomioitiin se, että muutokset valtuuston valtasuhteissa saattavat vaikuttaa nykyisen jäsenmäärän järkevyyteen. Pilotin aikana kuntademokratian katsottiin toteutuneen melko hyvin jäsenmäärän mahdollistamien paikkajakojen suhteen.

”Ehkä se tuo sitä poliittista valtaa, että siellä on se iso jäsenmäärä. Siinä on se hyvä puoli, että pienetkin ryhmät pääsee ääneen, kun jäsenmäärä on niin iso. Toimisiko homma pienemmällä jäsenmäärällä? Varmasti toimisi.” L

Osa haastateltavista pohti myös jäsenmäärän pienentämisen etuja. Pienempi jäsenmäärä tekisi keskustelusta ehken enemmän vuoropuhelun omaista ja parantaisi ryhmädynamiikkaa. Pienemmät lautakunnat tulisivat kaupungille halvemmiksi. Ruodittiin myös sitä, tuoko se välttämättä toimielimen työskentelyyn lisäarvoa, että yhdestä ryhmittymästä on useampi edustaja. Toimivuuden kannalta ratkaisevampaa kuitenkin usein on, että jäsenet ovat kiinnostuneita toimielimessä käsiteltävistä asioista

ja valmiita paneutumaan niihin myös kokousten ulkopuolella. Henkilökemioilla on myös suuri merkitys.

5.3.3 Poliittisten elinten arvo kuntalaisille

Kaikkien haastateltavien mielestä tilaajalautakunta tuo kuntalaisille juuri poliittisena elimenä lisäarvoa, mutta kaksi haastateltavaa epäili, ettei tuotantojohtokunnan kohdalla asianlaita välttämättä ole näin. Toinen haastateltavista pohti, olisiko epäpoliittisesta johtokunnasta jopa enemmän tai saman verran hyötyä kuntalaisille kuin poliittisestakin elimestä. Toisen haastateltavan mielestä johtokunta tulee valita poliittisesti, mutta silti hän ei ollut varma, mitä lisäarvoa johtokunta perinteisenä poliittisena elimenä kuntalaisille tuo. Haastateltavan mielestä johtokunnan jäsenten tulisi omata liiketoimintaosaamista ja substanssiosaamista.

Poliittisten elinten lisäarvona kuntalaisille pidettiin sitä, että ne tarjoavat suorat kontaktit luottamushenkilöihin, jotka on valittu johtokuntaan ja lautakuntaan nimenomaan edustamaan kuntalaisia. Poliittisten elinten jäsenet edustavat kuntalaisia jostakin tietystä näkökulmasta, mikä tuo kuntalaisen äänen selkeämmin päätöksenteon taustaksi. Eräs luottamushenkilö katsoi, että jos pyritään demokratiaa, kuntalaisten aktiivisuutta ja sitä kautta asiakaslähtöisyyttä lisäämään, niin mahdollisesti kuntalaisten on helpompi olla yhteydessä luottamushenkilöihin kuin viranhaltijoihin. Jos tilaajaorganisaation tai tuottajaorganisaation johtoelimistä yritettäisiin tehdä ei-poliittisia elimiä, olisi se jokseenkin ristiriidassa sen idean kanssa, että uudella toimintamallilla halutaan vahvistaa kuntalaisdemokratiaa ja poliittista päätöksentekoa. Kuntalaisten näkemyksiä halutaan huomioida enemmän päätöksenteossa, jotta saataisiin palveluprosesseista asiakaslähtöisiä. Tähän yhtälöön istuu huonosti johtoelin, jonka jäsenillä ei olisi poliittista mandaattia toiminnalleen.

”Kyllähän tietysti demokratia on arvo sinänsä, ja kaupunginvaltuusto edustaa kaupunkilaisten mielipidejakaumaa näin poliittisessa mielessä. Valtuusto valitsee sitten edustukselliset lauta- ja johtokunnat, niin kyllähän sillä pyritään varmistamaan se, että erilaiset ajatussuunnat ja ajattelutavat tulevat esille. Kyllä se on ihan tärkeä arvo sinänsä, ja jos vielä pidetään huoli siitä, että virkamieskuntaa ei valita poliittisin

perusteina, mikä on minusta ihan hyvä asia, niin silloin siinä täytyy olla tällaiset lautakunnat ja johtokunnat, jotka ovat poliittisia.” L

”Tietyllä tapaa virkamiehillä on taipumus poteroitua ja luoda sellaiset hyvinkin jäykät rakenteet. Nyt kun tämä paletti pyöräytetään aina aika-ajoin, kun se paletti tarkistetaan uudestaan, niin se toimii paljon dynaamisemmin sitten siinä ajan hengessä. Minusta on surullista, että jossain tuolla kaupungin hallinnossa on virkamiehiä, jotka ovat 30 vuotta tehneet samaa hommaa, ja siinä tulee semmoinen poteroitumisefekti. Tämä muutos on todella hieno mahdollisuus löytää sitä dynamiikkaa.” L

Usea haastateltava koki myönteisenä sen, että mikäli molempien organisaatioiden poliittiset elimet antavat selkeät kasvot päätöksille ja ottavat sen roolin, että perustelevat tekemiään päätöksiä kuntalaisille, vaikka välillä täytyy tehdä vaikeitakin ratkaisuja. Viitattiin tilaajan ja tuottajan työnjaon epäselkeyteen, minkä edellytettiin selkiytyvän, jotta kuntalaisille voitaisiin todella tuottaa sellaista lisäarvoa, jota malli mahdollistaa. Jos työnjako tuntuu epäselvältä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, niin varmastikin kuntalaisen on hankala hahmottaa, ottaako yhteyttä tilaajaan vai tuottajaan missäkin asiassa. Kun sekä tilaaja- että tuottajapuolen johdossa toimii poliittinen elin, niin se periaatteessa lisää kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa palveluihin.

Uudella toimintamallilla pyritään selkeyttämään poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjakoa ja vahvistamaan kuntalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon. Mantrasta ”kun virkamiehet aina kuitenkin päättää” yritetään päästä eroon faktisesti lujittamalla luottamushenkilöiden asemaa kaupunkiorganisaatiossa. Tätä vasten vaikuttaa järkevältä, että sekä tilaaja- että tuottajapuolen johdossa toimivat poliittiset elimet. Nähtiin huomionarvoisena, että kuntalaisille löytyy lautakunnasta ja sen puheenjohtajasta, apulaispormestarista, keskustelukumppani palvelujen kehittämislinjauksista. Johtokuntaan ja sen puheenjohtajaan ollaan yhteydessä, kun halutaan vaikuttaa tuotannon käytännönläheisempiin asioihin. Järjestelmä ei poista viranhaltijoiden vastuuta tai jätä heitä taka-alalle keskustelukumppaneina, vaan tuo luottamushenkilöjohdon aiempaa selkeämmin esille.

”Kun minä en ole sitä mieltä, että ne johtavat niitä organisaatioita, mutta kyllä mielestäni ylipäätään tuo lisäarvoa se, että siellä on se poliittinen elin.” L

Yksi viranhaltijahaastateltava uumoili, että jos kuntalaisilta kysyttäisiin, tuovatko tilaajalautakunnat ja tuottajajohtokunnat kuntalaisille lisäarvoa poliittisina eliminä johtaessaan tilaaja- ja tuottajaorganisaatioita, niin vastausten sato voisi olla hyvin kirjava. Vastaukset riippuisivat muun muassa siitä, miten paljon vastaajat käyttävät itse kaupungin tarjoamia palveluja tai seuraavat kaupungin päätöksentekoa. Sekä lautakunnan että johtokunnan jäsenten olisi hyvä säännöllisesti jalkautua palveluja tuottaviin yksiköihin, kuten kouluihin ja päiväkoteihin. Muutama haastateltava mainitsi, että johtokunnat uusina eliminä kartuttavat luottamuselinten kokouspalkkioita sekä puolueiden kunnallisjärjestöjen saamia varoja.

5.3.4 Apulaispormestari poliittisen ohjauksen vahvistajana

Lasten ja nuorten palvelujen apulaispormestarin rooli nähtiin erittäin merkittävänä ja tehtävät haastavina, sillä hallita pitää koko lasten ja nuorten kasvun tukemisen ydinprosessin palvelut ja apulaispormestarin tehtävä sinänsä on aivan uusi organisaatiossa. Tosin ei vastaavaa tehtävää löydy muista Suomen kunnista vielä lainkaan. Apulaispormestarista toivottiin todellista vuoropuhelun synnyttäjää, joka tekee avauksia kaupunkilaisten taholle, jotta kuntademokratia lisääntyisi. Hänen halutaan antavan selkeitä lausuntoja asioista käyttäessään lautakunnan puhevaltaa ja lähestyvän kaupunkilaisia ja kuuntelevan heitä valppaasti. Koettiin positiiviseksi seikaksi se, että apulaispormestari luottamushenkilönä on voimakkaasti mukana päätösten valmistelussa. Apulaispormestarin odotetaan olevan valmistelevia viranhaltijoita enemmän yhteydessä valtuustoryhmiin ja lautakuntaryhmiin ja sitä kautta tuovan kaupunkilaisten edustavuutta valmisteluun. Hän johtaa virkamiesvalmistelua ja toivottavasti pitää huolen myös siitä, että kuntalaisia kirjaimellisesti kuullaan valmistelun aikana.

”Hän on tavallaan kaikkien näiden kolmen kansalaisdemokratiaan liittyvän osion silmässä, että on tämä virkamiesvalmistelu, joka tekee, mitä sanotaan, ja sitten on tämä päättäjän puoli kaupunkilaisten edustajana hallinnossa ja sitten kaupunkilaiset itse. Jos se koskee vaikka tiettyjä alueita, niin pidetään huoli, että siellä alueella kuullaan niitä ihmisiä, joita se päätös tulee koskemaan. Kyllä apulaispormestarin rooli on hirveän merkittävä siinä. Samalla demokratiahan on organisoitava, että asiat etenee tietyssä

järjestyksessä ja etenee kohti päätöksiä ja toteuttamista ja ne kuulemiset on siinä välissä.” L

Lasten ja nuorten palvelujen apulaispormestarin tärkeäksi tehtäväksi nähtiin valmistella palvelusopimusta yhdessä tilaajapäällikön kanssa ja johtaa sopimusneuvotteluja. Apulaispormestarin tulee myös seurata ja arvioida sopimuksen toteutumista. Apulaispormestari toimii lasten ja nuorten palvelujen lautakunnan puheenjohtajana ja neuvotteluosapuolena valtiovallan ja muiden koulutusta järjestävien tahojen suuntaan. Lautakunnan koettiin vahvistuvan, kun sen puheenjohtajana toimii päätoiminen luottamushenkilö, joka osallistuu valmisteluun ja pystyy vaikuttamaan siihen, mitä asioita ylipäätään valmistellaan ja viedään sitä kautta eteenpäin. Poliittista päätöksentekoa tapahtuu jo valmisteluvaiheessa. Apulaispormestari antaa tilaajaorganisaatiolle lasten ja nuorten palveluja koskevaa ohjeistusta ja välittää viranhaltijoille omia mielipiteitään ja sidosryhmien ja kuntalaisten näkemyksiä toiminnan pohjaksi.

”Lasten ja nuorten palvelujen apulaispormestari tietää Tampereen kaupungin lapsiin ja nuoriin kohdistuvien palvelujen kokonaisuuden niin määrän kuin laadun tason, tietää sen keskeiset puutteet ja pyrkii kehittämään niitä. Jos siltä kysyy, että miten tamperelainen nuori ja lapsi voi, niin hän pystyy aika hyvin siihen ilmeisesti vastaamaan.” V

”Yhteydenpito kuntalaisiin, valtuustoon ja näin. Se on sellainen linkki siinä luottamuselinten, kuntalaisten ja virkamieskoneiston välissä. Rohkaisee virkamieskoneistoa valmistelevaan ja toisaalta taas toppuuttelee sellaista, mikä ei ole asiana poliittisesti kypsä. Hänellä on sitten kyky, että mihin ryhdytään. Selvästi näkee, että kun reilut kymmenen vuotta sitten tilaaja–tuottaja-mallia suunniteltiin edellisen kerran, ei aika ollut kypsä. Se kuivui kokoon, mutta nyt se oli kypsä. Jos sattuu vielä näkemyksellinen ihminen, niin kyllähän se voi olla suuri rikkaus.” V

Apulaispormestarin roolin muotoutumiseen vaikuttaa haastateltavien mukaan hyvin pitkälle se, kuka ja minkälainen persoona tehtävään valitaan. Hieman epäiltiin, että rooli ei ainakaan alkuun ole yhtä vaikutusvaltainen kuin apulaiskaupunginjohtajalla vanhassa järjestelmässä. Tämä nähtiin mahdollisuutena antaa tilaa aikaisempaa enemmän muille

toimijoille. Vaikka sen katsottiin riippuvan paljolti henkilöstä, millaiseksi apulaispormestarin rooli muotoutuu, nähtiin apulaispormestarin joka tapauksessa vahvistavan luottamushenkilöiden asemaa, etenkin valtuutettujen. Pidettiin hyvänä sitä, että apulaispormestarilla on toiminnastaan poliittinen vastuu, mikä nähtiin virkavastuuta raskaampana. Luottamus täytyy todella ansaita ja lunastaa hyväksyntä toiminnallensa. Yksi haastateltavista näki riskinä sen, että apulaispormestarin ja myös pormestarin luottamusta ryhdytään mittauttamaan tiheään tahtiin ja ihmisiä kaupungin ylimmille luottamushenkilöpaikoille vaihtamaan useasti, mikä tekisi päätöksenteosta tempoilevaa.

”Pahimmillaan apulaispormestarihan voi olla sellainen kuntalaisten sätkynukke odottamassa sitä seuraavaa vaalikautta, että sitähan me ei kukaan varmaan toivota, vaan toivotaan sellaista linjakkuutta nähdä ja uskaltaa tehdä sellaisia asioita, jotka ovat tarpeen.” V

Apulaispormestarien ja pormestarin ensimmäinen kausi kestää kaksi vuotta eli vuodet 2007 ja 2008. Etenkin ensimmäisenä vuonna tärkeää on uuden mallin sisäanaajo, jotta pormestari malli ja tilaaja–tuottaja-malli saadaan sujuvasti toimimaan. Uudessa toimintamallissa haasteellista on kyetä hahmottamaan ydinprosessit, jotka muodostuvat eri palvelukokonaisuuksista, sekä näkemään kaikkien toimintojen ja prosessien keskinäiset suhteet ja niiden merkitys. Nyt esimerkiksi lasten ja nuorten palvelujen pormestarin tulee keskittyä kokonaisvaltaisesti lapsille ja nuorille järjestettäviin palveluihin, kun ennen hallinto järjestettiin toimialoittain. Muutama viranhaltijahaastateltava toivoi erityisesti, että uudessakin mallissa painotukset säilyvät entisenlaisina, kun puhutaan peruspalvelujen ja erityispalvelujen suhteesta: hyvät peruspalvelut toimivat varhaisen puuttumisen parhaana välineenä; peruspalvelut ovat peruspilari, ja niitä tukevat välttämättömät erityispalvelut. Uutena asiana toimintamalli mahdollistaa ylisektoraaliset, perinteisten sektorien yli menevät synergiaedut. Pyritään siihen, että kuntalainen saisi mahdollisimman monia palveluita yhdeltä luukulta. Nähtiin uhkana, että kuntalaisilta saatu palaute keskittyy toisinaan vain tiettyihin asioihin, jolloin muita tärkeitä asioita jää huomiotta. Lautakunnan puheenjohtajana apulaispormestarilla on merkittävä rooli sen suhteen, mitä asioita nostetaan esille.

”Se on aika kova homma ihmiselle, joka siihen ryhtyy, koska hänestä tulee tällainen sylkykuppi hyvin äkkiä. Kaikki paineet kohdistuvat nyt tähän, ehkä toisaalta oikeinkin,

koska nythän aikaisemmassa mallissahan usein virkamiehet kantaa sellaista pahantekijän roolia. Sehän ei ole virkamiehistä kiinni, miten me esimerkiksi rahaa ollaan saatu johonkin toimintaan, vaan se on poliittinen päätös. Siinä mielessähän tämän uudistuksen idea on ihan paikallaan, että ne vastaavat, jotka päättääkin.” V

Oleellisena muutoksena apulaiskaupunginjohtajajärjestelmään verrattuna apulaispormestarijärjestelmässä nähtiin se, että päätoiminen lautakunnan puheenjohtaja hoitaa aiemmin viranhaltijajohdolle, kuten apulaiskaupunginjohtajalle kuuluneita tehtäviä. Hyvänä pidettiin muun muassa sitä, että apulaispormestari johtaa sopimusneuvotteluja, jolloin poliittinen ohjaus tulee vahvemmin osaksi sopimusmenettelyä. Apulaispormestarin myötä lautakunnan asema poliittisena päätöksentekijänä vahvistuu ja lautakunnan puheenjohtajan rooli tulee entistä näkyvämmäksi ja merkittävämmäksi. Luottamushenkilövalta voimistuu. Kun pilotin aikana kasvatus- ja opetustoimialan ja kulttuuri- ja vapaa-aikatoimialan apulaiskaupunginjohtaja toimi sekä tilaajan että tuottajan edustajana, niin apulaispormestari toimii selkeästi tilaajaorganisaatiossa. Apulaiskaupunginjohtajalla oli monia alaisia, kun taasen apulaispormestarilla ei varsinaisesti ole alaisia laisinkaan. Eräs viranhaltijahaastateltava arveli, ettei apulaispormestari ehken ole mukana samalla tavalla pohtimassa käytännön toteutuksia kuin mitä apulaiskaupunginjohtaja on ollut.

”Sanotaan, että apulaispormestari on lähempänä tällaista luottamusmiestoimintaa ja poliittista toimintaa, kun apulaiskaupunginjohtaja on enemmän virkamies.” V

”Siitä tulee kyllä meno tempoilevammaksi, koska ne ovat määräaikaisia pestejä, ja joku tietää pestin lopussa jo ihan varmasti, että minua ei valita uudestaan. Se rupeaa tekemään epätoivoisia tekoja, kaikkia, mitä se vähänkään keksii – joko hyviä taikka huonoja.” L

Apulaispormestarin uskottiin kuuntelevan apulaiskaupunginjohtajaa enemmän kuntalaisia ja siten vahvistavan kuntalaisdemokratiaa. Apulaispormestari on luottamushenkilönä vastuussa suoraan valtuustolle toiminnastaan, minkä odotettiin tekevän toiminnasta läpinäkyvämpää. Julkinen vastuu tuo paineita ja rasitteita apulaispormestarille huomattavasti, sillä tehtävään valitaan aina määräajaksi – aluksi kahdeksi vuodeksi ja siitä eteenpäin aina valtuustokaudeksi kerrallaan. Pelättiin, että

apulaiskaupunginjohtajajärjestelmään verrattuna toiminnan pitkäjänteisyys kärsii. Moni oli sitä mieltä, ettei apulaispormestari voi viranhaltijan tavoin piiloutua virkamiesroolin tai virkamieskielenkäytön taakse. Apulaispormestari joutuu taiteilemaan viranhaltijoiden, kuten tilaajapäällikön ja hänen esikuntansa, ja valtuutettujen välissä.

Apulaiskaupunginjohtajan nähtiin toimineen osana virkakoneistoa, mutta hänellä nähtiin myös olleen kytkös poliittiseen järjestelmään. Apulaispormestaria ei kuitenkaan samalla tavalla katsottu osaksi virkakoneistoa, vaan hänen koettiin toimivan poliittisena luottamushenkilönä, joka toimii poliittisella mandaatilla. Tämän uskottiin vaikuttavan myönteisesti kuntalaisten poliittiseen osallistumiseen, mikäli kuntalaiset oikeasti pääsevät kunnallisvaalien kautta vaikuttamaan siihen, ketä Tampereen kaupungin ylimpään luottamushenkilöjohtoon valitaan.

Pormestarimallin apulaispormestareineen nähtiin selkeyttävän virkamiesvallan ja poliittisen vallan eroavuutta. Apulaiskaupunginjohtaja nähtiin asiantuntijana ja oman alansa ammattilaisena, kun apulaispormestarilta tunnuttiin odottavan kiinteätä yhteydenpitoa sidosryhmiin ja pitkää kokemusta kunnallispolitiikasta. Apulaispormestarin haluttiin lisäävän avoimutta ja demokraattisuutta kaupungin hallinnossa, mihin liittyen tiedotukseen kuntalaisille tulisi panostaa aiempaa enemmän. Huomioitiin, että apulaispormestarit ovat yksi osa suurta muutosta, joten moni asia riippuu pikemminkin toimintamallin uudistuksesta kokonaisuutena kuin pelkästään apulaispormestareista.

”Tuleekohan pormestareille mitään sääntöä, että kuinka monta kautta ne voivat olla peräkkäin Minun mielestäni se ei ole hyvä, jos rajataan. [Kausia ei ole rajattu.] Jos ihminen on siinä hyvä, niin olkoon vaikka 60 vuotta samassa hommassa. Sekin kun on vielä mahdollista, että jos se valtuustosta aina valitaan, niin ne haluavat kukin vuorollaan pormestariksi taikka apulaiseksi. – – Meno mene tempoilevaksi ja siinähan voidaan vaikka erottaa joku todella hyvä organisaattori, jos halutaan syntipukki.” L

5.4 Erityiset haasteet ja kehittämiskohteet

Monille näytti pilotissa olleen todella haastavaa ymmärtää se raja, mitä päätöksiä lautakunta voi tehdä ja mitä johtokunta. Enemmissä määrin tämä tosin koski luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita.

”Ei tässä ole mitään helppoa asiaa ollut. Ihan ne peruskysymykset, joita melkein joka kokouksessa mieltii, kuten onko tämä johtokunnan vai lautakunnan tehtävä ratkaista tämä asia. Sitä tunnetta on aika paljon. Tietysti näiden erilaisten sopimusten ja muiden asioiden vaikuttavuus. Sitä ei oikein osaa itse arvioida. Kyllä näitä pitkän tähtäimen vaikutuksia on aika hankala mieltiä – –.” L

Luottamushenkilöhaastateltavat nimesivätkin haasteeksi pilotissa aidon toimijuuden saavuttamisen. Uuden, omaksuttavan tiedon määrä on ollut valtava, mikä on vaikeuttanut omien roolien hahmottumista uudessa toimintamallissa sekä lautakunnan että johtokunnan jäsenten keskuudessa. Lisäksi joku koki toimijuuden saavuttamisen siinäkin mielessä haasteelliseksi, että viranhaltijat saattavat kokea luottamushenkilöiden aktiivisen tiedonhankinnan ja puuttumisen asioihin joskus jokseenkin epämiellyttävänä, mikä ei välttämättä kannusta lisääktiivisuuteen. Johtokunnan jäsenten haastatteluissa esiin nousi, että välillä on koettu huolta johtokunnan asemasta suhteessa lautakuntaan ja viranhaltijoihin. Ei haluttu, että johtokunnan koettaisiin olevan jotenkin alisteisessa asemassa näihin tahoihin nähden. Samaa ajatusta tapaili eräs viranhaltija, joka ihmetteli, miksi lautakunnan koetaan monesti olevan jollakin tavalla johtokuntaa arvostetumpi luottamuselin.

Uudessa toimintamallissa jääviydet koettiin haasteeksi poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Jos toimii lautakunnassa, niin ei voi toimia saman alueen johtokunnassa. Lautakunnan tai johtokunnan jäsenen rooliin ei sovi myöskään osallistua sen kanssa liikesuhteessa tai sen valvontavastuussa olevien yhteisöjen toimielimiin (Tampereen kaupunginhallitus 6.2.2006, 72 §).

Pilotin tulosten selvittämistä pidettiin haasteellisena. Luottamushenkilöt kokivat, että heidän tulisi muodostaa mielipide siitä, mitä hyvää ja mitä huonoa pilotissa on ollut,

jotta voitaisiin miettiä, miten mallia tulevaisuudessa voitaisiin kehittää. Median kanssa olisi toivottu lisää dialogia tässä asiassa, mutta monesti huomion valokeila on kiinnittynyt tilaaja–tuottaja-mallin toimivuuden arvioinnin sijaan pormestarmalliin. Sen punnitsemista pidettiin tärkeänä, mitä on saavutettu suhteessa kustannuksiin.

Viranhaltijoiden haastatteluissa painottui haasteena ihmisten sitouttaminen uuden mallin toteuttamiseen. Ilman sitä, että organisaation ihmiset kaikilla tasoilla ovat sitoutuneet valittuun linjaan ja ymmärtävät sen, mitä tilaaja–tuottaja-mallilla oikeasti tarkoitetaan, asia ei etene haluttuun suuntaan. Viranhaltijoiden keskuudessa pelkona on, että toimintamalli teknisesti uudistuu ilman suurempia ongelmia, mutta henkilöstö ja luottamushenkilöt eivät sitoudukaan muutokseen. Tässä suhteessa paineita kohdistuu etenkin henkilöstön johtamiseen.

”Kaikki esimiehet, keskijohto, koulujen rehtorit, päiväkotien johtajat ja terveyskeskusten, sairaaloiden ylihoitajat ja kaikki muut pitää saada motivoitua mukaan tähän. Kyllähän tässä haaste on saada ihmiset toimimaan uudessa mallissa.” V

Päivähoidossa henkilöstön sitouttamisen nähtiin onnistuneen hienosti, mutta perusopetuksessa sen kanssa on ollut hieman ongelmia. Viestin vieminen opettajille ja jossain määrin myös rehtoreille ei ole ollut mutkatonta: opettajia on määrällisesti paljon, eivätkä he kovin konkreettisella tasolla toimi uudessa toimintamallissa. Uudistuksen vieminen eteenpäin edellyttää, että nähdään tilaaja–tuottaja-mallissa mahdollisuuksia, eikä juututa vain ongelmiin. Tässä moni näki päivähoiton onnistuneen hyvin.

”Se on kaiken kaikkiaan tämän mallin peruskysymys, että kuinka me pystytään teknisesti toteutettu malli toteuttamaan käytännössä. Tekniikkaa toimii, saadaan johtosäännöt, saadaan budjetit, saadaan sopimukset, mutta kuinka me saadaan ihmiset ajattelemaan ja toimimaan ja muuttamaan niitä toimintatapojaan. Se on edelleenkin tässä haasteena.” V

Uuden järjestelmän kehittämiseen liittyvät hakemiset koettiin haastavina viranhaltijapuolella. Välillä on koettu pieniä pettymyksiäkin, kun on tuntunut, ettei mallin perusajatus ole välittynyt toimintaan tai mallin peruslähtökohtien tunnistaminen

joissakin sovellettavissa yhteyksissä on tuottanut hankaluuksia. Viranhaltijat pohtivat myös, ovatko he omalta osaltaan antaneet tarpeeksi tukeaan sille, että poliittiset toimijat löytävät oman roolinsa ja että yhteistyön edellytykset tilaajan ja tuottajan välillä olisivat riittävät. Huomioitiin myös, että kun yhteistyön nimeen vannotaan ja sitä halutaan lisätä, niin tulee tiedostaa, miten vaativaa ja esimerkiksi aikaresursseja vievää se on.

Viranhaltijat ovat joutuneet toimimaan pilotissa sekä tilaajan että tuottajan edustajina ja hallitsemaan aika suurta kokonaisuutta pysyäkseen tehtäviensä tasalla. Etenkin johtavassa asemassa olevien viranhaltijoiden on täytynyt ensin itse päästä sisälle malliin ja hyväksyä muutos, jotta sen jälkeen on voinut tehdä muutoksesta ymmärrettävän ja uskottavan henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Abstrakti malli on pitänyt konkretisoida ja viedä arjen työhön. Erityisen haasteelliseksi uudistuksen selvittämisen luottamushenkilöille on tehnyt melko harva kokoustahti, eikä koulutustilaisuuksiakaan ehken ole järjestetty todellisia tarpeita vastaavasti.

”Olen itse pitänyt tässä kaikista haastavimpana ja tärkeimpänä, että se, että me kilpailutetaan aterioita, siivousta tai muita tukipalveluita, ei ole se ydin. Ydin on myöskin se toiminnan johtaminen, ja nimenomaan siellä yksiköissä, että ne johtajat saavat eväitä, että niillä on henkistä vahvuutta, mutta myös vastuuta, ja niille annetaan tilaa kehittää tämän lainsäädännön puitteissa erilaisia ratkaisumalleja. Haaste on ollut, että se näkyy siellä käytännössä, että joku muuttuu. Ei heti, mutta se tavoitetilä on jossain. Eikä tällainen, että miten paperit kulkee tai mitä jossain päätetään, ei pelkästään se, vaan että se päivähoiton toiminta sinänsä. 1973 taisi päivähoiton laki tulla, se on tosi vanha, yli 30 vuotta, niin maailma on muuttunut aika paljon sen 30 vuoden aikana. Myös sen päivähoiton tapa toimia tässä yhteiskunnassa, olla osa sitä, niin senkin pitää muuttua. Sitä muutosta ei tee yksi ihminen eikä kaksi, vaan siinä on koko porukka mukana toteuttamassa. Silloin se voi onnistua.” V

Haastavaksi viranhaltijoiden keskuudessa on myös koettu kahden eri kulttuurin sopeuttaminen toisiinsa, kun ennen pilottia sosiaali- ja terveystoimessa toiminut päivähoito ja koulutustoimessa toiminut perusopetus yhdistettiin kasvatus- ja opetuspalveluiksi vuoden 2005 alusta. Tätä aikaisemmin perusopetus toimi kiinteässä yhteydessä toisen asteen koulutuksen kanssa.

Päivähoidon ja perusopetuksen pilottia suunnitelleille viranhaltijoille on ollut haasteellista rakentaa tilaaja–tuottaja-mallia sopivaksi Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuspalveluihin, sillä mallia ei ole voitu kovin monesta suomalaisesta kunnasta hakea. Toisaalta on ollut mahdollisuus kehittää ihan jotain uudenlaista ammentaen tilaaja–tuottaja-mallin teoriasta.

Kysyttäessä haastateltavilta kehittämisideoita mallin parantamiseksi nousivat tiedonkulku ja yhteistyö esiin keskeisinä kehittämishaasteina. Ideana tiedonkulun parantamiseksi esitettiin muun muassa sitä, että luottamushenkilöille mahdollistettaisiin pääsy kaupungin sähköiseen toiminnanohjausjärjestelmään, mikä idean esittäjän mielestä lisäisi myös kaupungin toiminnan läpinäkyvyyttä. Yhteistyössä nähtiin parantamisen tarvetta monella saralla. Tilaajan ja tuottajan yhteistyötä tulisi kehittää sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden keskuudessa. Luottamushenkilöiden yhteydenpidon parantamiseksi ehdotettiin lautakunnan ja johtokunnan jäsenten yhteisiä palavereja ajankohtaisista asioista tai vaihtoehtoisesti valittaisiin edustajat lautakunnasta ja johtokunnasta, jotka kokoontuisivat aina tarvittaessa. Samaa ryhmää edustavat jäsenet toimielimissä saisivat myös pitää tiuhemmin yhteyttä toisiinsa.

”Semmoinen porkkanana siihen, että jos tällaisia yhteispalavereja johtokunta ja lautakunta pitäisivät, niin kyllä niihin voisi määritellä myös palkkion. Se olisi korvattavaa aikaa, kun ei niitä varmaan aina illalla voida pitää, ja sanotaan, jos mennään tutustumaan jonnekin kohteeseen, niin eihän sitä oikein kannata mennä katsomaan, kun sieltä on valot pois. Toimintaahan siellä olla pitäisi.” L

Lisäksi päivähoidon ja perusopetuksen virkamiesyhteistyön toivottiin selkiytyvän etenkin prosessiajatteluun liittyen, jotta varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sekä esiopetuksen ja alkuopetuksen nivelkodat saataisiin mahdollisimman sujuviksi.

”Jos niillä on niin normiohjattua kuin perusopetus väittää, niin pitääkööt sen systeeminsä muodollisena, tilaaja–tuottaja-systeemin, kun mielestäni se on muodollinen. Se ei vastaa tilaaja–tuottaja-periaatteita se niiden systeemi, niin olkoon. Sitten yhteiset nivelkohdat päivähoidon kanssa, niin se on prosessiajattelun kannalta ihan keskeistä, että ne saadaan pelittämään.” V

Neuvotteluyhteydet lautakunnan ja johtokunnan välillä voisivat olla kiinteämmät. Sopimusseminaari on syytä pitää joka vuosi tiettyyn valmistelu-aikaan ja puhua tulevan vuoden ja tulevien vuosien hankkeista johtokunnan ja lautakunnan kesken. Sopimusneuvotteluita kritisoitiin siitä, ettei luottamushenkilöitä ole otettu niihin kunnolla mukaan. Sopimusneuvottelujen pohjaksi toivottiin erilaisia vaihtoehtoja, jotka tilaajan ja tuottajan neuvotteluissa voitaisiin laittaa tärkeysjärjestykseen huomioiden käytettävissä olevat resurssit. Tämän katsottiin edellyttävän motivoitunutta ja osaavaa luottamusmiesporrasta sekä tilaajan että tuottajan puolelle. Sopimusohjausta tarvitsisi kehittää sekä päivähoitossa että perusopetuksessa. Laatukriteerien asettamista pidettiin monisyisenä ja vaikeanakin. Tilaajalle tahdottiin selkeitä välineitä toteuttaa ohjausta sopimuksen kautta, esimerkiksi laadun toteutumisen seurantaan.

Nähtiin, ettei Tampereen kaupungin tilaaja–tuottaja-malli ole vielä valmis, vaan se vaatii kehittämistä myös taloudenhallinnan ja kehittämistoiminnan saralla. Muutama haastateltava pohti, miten kaupungin kokonaistalouden muutospainet näkyvät mallissa. Paineita on säästää esimerkiksi koulutuksesta, jotta saataisiin panostettua entistä enemmän sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tilaaja saa varat tilauksiin kaupunginvaltuuston hyväksymän talousarvion kautta. Eräs viranhaltija pohti, että toimitaanko mallissa siten, että jos varoja on käytettävissä joihinkin palveluihin aiempia vuosia vähemmän, niin ilmoitetaanko tilaajalle yksinkertaisesti, että ”rahaa on vähemmän, sopeuttakaa”. Priorisointien perustaksi tarvitaan keskustelua, mikäli palveluprosessien halutaan olevan asiakaslähtöisiä. Huomionarvoista on, että keskustelua eivät käy ainoastaan tilaaja, tuottaja ja kuntalaiset, vaan myös konsernihallinnolla on oma roolinsa diskurssissa.

”Toivoisi, että tämä etenisi aika systemaattisesti semmoisen yhteistyön ja semmoisen toistensa työn luottamuksen suuntaan. Minulle tulee aina mieleen se Ruotsin kokemus tästä tilaaja–tuottaja-mallista, jossa kaksi kysymystä oli ylitse muiden, minkä takia siitä sitten luovuttiin tai monessa paikassa on luovuttu: virkamiehet lähtivät riitelemään keskenään ja kun ei sitä kehittämistä tullut kenellekään, se palloteltiin aina. Kyllä ne on edelleenkin tässä meidänkin järjestelmässä sellaisia haasteita, että jos ei luoteta siihen toisen pyrkimykseen saada ihan hyviä asioita aikaiseksi ja haluta tehdä yhteistyötä, niin kyllä semmoinen kyräily ja ristiriita ja

semmoinen epäluottamus ja sitä kautta ihmisten väliset ristiriidat ovat kovin otollisella pohjalla. Täytyisi sitä pystyä välttämään. Sitten toisaalta se semmoinen kehittämisen idea. Ihmisen luonteeseen varmaan kuuluu, että haluaa sitä glooriaa ja kunniaa ja saada aikaiseksi kaikkea hienoa, mielellään vielä omiin nimiinsä, että ei mentäisi semmoiseen halpaan, että haluttaisiin kaikki hieno itselle ja huono toiselle.” V

Useampi luottamushenkilöhaastateltava toi esille, että tilaajaorganisaation pitäisi olla melko pieni ja ohut, mutta sen täytyisi osata hyödyntää tuottajapuolen asiantuntemusta. Hieman kummasteltiin sitä, että hyvinvointipalvelujen kehittämisyksikkö sijoitettiin tuottajapuolelle, sillä tilaajaorganisaation koettiin tarvitsevan sen työpanosta voidakseen määritellä kehittämistä ja tulevia tilaamisia. Toisaalta pelättiin, että tilaajapuolelle tulee paljon päälliköiden ja suunnittelijoiden vakansseja, minkä jotkut haastateltavat kokivat päällekkäisyydeksi hyvinvointipalvelujen kehittämisyksikön ja konsernihallinnon kanssa. Yksi luottamushenkilöhaastateltava oli sitä mieltä, että toiminnan tehostumista voisi tapahtua etenkin siellä, missä tuottamista tilataan muilta kuin kaupungin omalta tuotannolta, mutta esimerkiksi päivähoidon ja perusopetuksen kohdalla, jossa käytännössä kaupunki tuottaa lähes kaikki palvelut itse, hän oli huolissaan byrokratian kasvamisesta. Toinen luottamushenkilöhaastateltava ehdotti, että ei pyrittäisi niinkään erottamaan tilaajaa ja tuottajaa viranhaltijapuolella, vaan eriyttämiseen keskityttäisiin enemmänkin luottamushenkilöiden kohdalla. Lautakunta ja johtokunta kantaisivat tilaajan ja tuottajan poliittista vastuuta; virkamiehet voisivat toimia joko tilaajina tai tuottajina, he pystyisivät toimimaan molemmilla puolilla kaupunkiorganisaatiota. Samaisen haastateltavan mielestä Tampereen kaupungin tilaaja–tuottaja-malliin on päässyt vaikuttamaan se, että siitä on pitänyt tehdä poliittisesti hyväksyttävä malli ilman, että olisi mietitty, mikä olisi ollut tehokkainta kuntalaisten kannalta. Hän viittasi muun muassa apulaispormestarien määrään. Haastateltavan mielestä malli on tehokas silloin, kun suurempi määrä ihmisiä saa palveluja ja palvelut ovat laadukkaampia.

”On aina sanottu, että tällä muutoksella haetaan tehokkuutta ja parannetaan palveluja, asiakaslähtöisyyttä ja viime kädessä myöskin, että resursseja saadaan siihen palvelutoimintaan, niin tästä olen kaikkein eniten huolissani, että tämä tilaaja–tuottaja-malli tuottaa enemmän taikka vaatii enemmän niitä ihmisiä, jotka eivät ole aktiivisessa palvelutehtävässä, vaan jotka ovat tilaajaorganisaatiossa tai tuottajaorganisaation johdossa, mutta eivät ole tällä kaupunkilaisen kohtaamisen tasolla töissä. Byrokratiaa

lisätään ja tämä keskivartalo kasvaa. Mikään tähän mennessä ei ole vakuuttanut minua, että kävisi toisin.” L

Tilaaaja–tuottaja-mallin pilottiaikana leimallista oli se, että jatkuvasti odotettiin jotakin. Järjestelmä lähti tuottajavetoisesti liikkeelle, ja pilotin jälkimmäisenä vuonna valittiin tilaajapäälliköt, minkä jälkeen pikkuhiljaa alkoi tilaajaryhmän organisoituminen. Siten kaikki malliin kuuluvat elementit eivät vielä pilottivuosina 2005 ja 2006 olleet käytössä. Apulaispormestarien ja prosessimallin mukaisen lautakuntajaon nähtiin tuovan mahdollisuuksia, joita pilotin aikana ei ollut käytettävissä. Etenkin kokonaisuuksien hahmottumisen odotettiin helpottuvan, kun uusi toimintamalli on käytössä koko kaupungin tasolla.

Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta haasteena on se, miten saadaan valtuusto aidosti tekemään valintoja lautakunnissa, asettamaan painotuksia ja vaatimaan toisaalta koko ajan enemmän tuottajilta. Christensenin ja Lægreidin mukaan New Public Managementin sovelluksissa poliittiset päättäjät päättävät toimintapolitiikasta, delegoivat toteutuksen ja pitävät toteuttajia vastuussa sopimuksen avulla (2001, 79). Tuotantoa tulisi sopimuksin ohjata tehokkaampaan toimintatapaan, vaatia parantamaan palvelujen laatua ja kannustaa kehittämään tuotteita. Poliitiikka asettuu tätä kautta mukaan valmisteluun tilaajapuolella. Johtokunnan pitäisi taasen vaatia tuotanto-organisaatiolta ja sen johtajilta enemmän – toimia samalla puolella, mutta kuitenkin tuoda esille näkemystä siitä, että miten asiat voitaisiin tehdä vieläkin paremmin. Tuotannon johtokunta tarkastelee asioita palvelujen käyttäjän näkökulmasta. Kuntalaisia tulee kuunnella, miten palvelu järjestyy päiväkodeissa ja kouluissa. Tuotantojohtokunnan toiminnan pitäisi olla samalla sekä asiakaslähtöistä että liiketoimintalähtöistä. Tuotannon johdolle tulee antaa tilaa toimia, mutta kuitenkin haastaa sitä koko ajan tuloksellisempaan toimintaan.

Oltiin huolissaan palvelujen laadusta, mikäli palveluja hankittaessa hinta korostuu liikaa laatuun nähden. Halpa yksikköhinta ei ole tae hyvästä palvelun laadusta. Etenkin tukipalveluja useampi haastateltava toivoi jossain vaiheessa avattavan kilpailulle aikaisempaa suuremmassa määrin, jotta kilpailu saisi tuottajat tehostamaan toimintaansa ja pyrkimään parempaan asiakastyytyvyyteen. Eräs haastateltava näki uhkana sen, että Tampereelle rakentuu kaupungin sisäinen tilaaja–tuottaja-malli, joka ei

merkittävästi lisää palvelujen hankintaa kaupungin ulkopuolisilta tuottajilta. Ihmeteltiin sitä, että kilpailutettaessa esimerkiksi päivähoidon palveluita yksityiset päiväkodit ja ostopalvelupäiväkodit tulevat yhteisen kilpailutuksen piiriin.

Tilaaajan ja tuottajan työnjaossa moni näki olevan kehittämisen ja selkeyttämisen varaa. Pilotin aikana lautakunnan jäsenistä osa on puuttunut yksittäisten koulujen tai päiväkotien asioihin, vieläpä ohi palvelusopimuksessa sovitun, vaikka työnjaollisesti yksikkökohtaiset asiat kuuluvat johtokunnalle. Haasteellista on lisäksi saada kuntalaiset kääntymään johtokunnan puoleen tuotannolle kuuluvissa asioissa. Kaupungin verkkosivuille toivottiinkin lautakunnan ja johtokunnan yhteystietojen oheen ohjeistusta siitä, missä asioissa kuntalaisen kannattaa olla yhteydessä lautakunnan ja missä asioissa johtokunnan jäseniin. Nähtiin myös tärkeänä, että lautakunta ja johtokunta antaisivat toisilleen palautetta tehdyistä päätöksistä ja tilaaajan ja tuottajan toiminnasta laajemminkin. Vuoropuhelun kautta elimet ikään kuin valmentaisivat toisiaan toimimaan kuntalaisten parhaaksi. Uskottiin, että käytäntö ja toimintamallin laajeneminen osoittavat vielä uusiakin kehittämiskohteita tilaaajan ja tuottajan työnjakoon kytkeytyen.

Perusopetuksen aluerehtorijärjestelmää haluttiin kehittää edelleen. Päivähoitossa toiminnalle asetettujen tavoitteiden kertoimet ovat pilotin aikana osoittautuneet hieman ongelmallisiksi. Arveltiin, että jatkossakin käytännössä tulee vastaan uusia kehittämiskohteita ja ongelmakohtia, jotka vaativat ratkaisua tilaaja–tuottaja-mallin kannalta. Toiminnan arvioinnin täytyy olla jatkuvaa ja tarvittaessa toimintatapoja on pystyttävä muuttamaan. Pilotin arviointia ja arviointitiedon hyödyntämistä pidettiin tärkeänä. Luonnollisesti toivottiin arviointia myös uudesta toimintamallista ja sen toimivuudesta kokonaisuudessaan.

6. Johtopäätökset

Tutkielmassa arvioidaan Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen tilaaja–tuottaja-mallipilotin toimivuutta poliittisen päätöksenteon aspektista. Arviointitietoa hyödynnetään toimintamallin uudistamistyössä. Tutkielmassa tarkasteltiin tilaaja–tuottaja-mallin tilaajaorganisaation ja tuotanto-organisaation johdossa toimivien

poliittisten elinten asemaa ja roolia suhteessa toisiinsa ja päätettäviin asioihin. Lisäksi tutkielman tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten poliittinen ohjaus toimii mallissa ja voidaanko tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johdossa toimivien poliittisten elinten katsoa tuottavan lisäarvoa kuntalaisille. Haluttiin myös selvittää, onko tuotantojohtokunta poliittisena elimenä tarpeellinen.

Pilotissa lautakunta halusi päästä päättämään myös operatiivisista asioista ja johtokunta poliittisista linjauksista. Oli vaikea ymmärtää, että joihinkin asioihin ei pääse puuttumaan samalla tavalla kuin perinteisessä lautakuntajärjestelmässä, jossa lautakunnat päättävät asioista ikään kuin sekä tilaajan että tuottajan näkökulmasta. Osa lautakunnan jäsenistä näki lautakunnan roolin jossain määrin kumileimasimena. Samaa ajatusta esiintyi myös johtokunnan roolista johtokuntalaisten haastatteluissa. Siirryttäessä koko organisaatiolla uuteen toimintamalliin koulutuksen tarve on valtava, jotta uudet tilaajan ja tuottajan roolit hahmottuvat sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille. Positiivinen asennoituminen muutoksen eteenpäin viemiseen on tärkeää, jottei muutosvastarinta tai välinpitämättömyys vesitä uudistusta. Jos muutoksen halutaan olevan todellinen, sen pitää näkyä arjen työssä muuallakin kuin esimiesten tasolla. Esimiehet joutuvat muutosjohtajien rooliin sitouttamaan henkilökuntaa kohtalaisen raskaaseen hallinnonuudistukseen, johon liittyy epävarmuustekijöitä, mutta toisaalta myös selvät päämäärät, joita kohti edetä.

Johtokunta poliittisena elimenä toimii kuntalaisten äänen välittäjänä kunnalliseen tuotantoon. Uuden toimintamallin yhtenä tavoitteena on vahvistaa luottamushenkilövaltaa, joten olisi perin outoa, mikäli johtokunnasta poliittisena elimenä luovuttaisiin. Luottamushenkilöhaastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että luottamushenkilöiden yhteyksiä johtokunnan ja lautakunnan välillä tulisi parantaa ja yhteistyötä lisätä.

Lautakunnassa ja etenkin johtokunnassa on ollut aika monia luottamushenkilöitä, jotka eivät aiemmin ole toimineet ainakaan Tampereen kaupungin kunnallisissa luottamustehtävissä. Lautakunnassa toimi kylläkin myös hyvin kokeneita luottamushenkilöitä, joilla lienee ollut suurikin vaikutus lautakunnan työskentelyyn. Siinä mielessä tämä on oletettavasti tukenut pilotin toimintaa, kun uusilla toimijoilla ei ole ollut menneisyyden painolastia toimia tietyllä tavalla ja kokeneemmat toimijat ovat

tuoneet muun muassa oman vankan osaamisensa ja verkostonsa hyödynnettäväksi luottamuselintyöskentelyssä.

Pilotin loppuvaiheessa päivähoidon henkilöstön keskuudessa heräsi kysymys, joudutaanko päiväkodeissa ja alueilla menemään takapakkia, kun koko kaupunkiorganisaatiossa otetaan käyttöön tilaaja–tuottaja-malli. Pilotin aikana päiväkodit ja päivähoidon tulosalueet ovat saaneet toimia melko itsenäisesti, ja pelättiin josko päätäntävaltaa taas keskitetään. Pilotin toimiessa päivähoidossa ja perusopetuksessa Tampereen kaupungin muut ydinpalvelut ovat toimineet jokseenkin entiseen tapaan, tosin valmistautuen tilaaja–tuottaja-malliin. Vuoden 2007 alussa toimintansa aloittivat melko järjestäytyneet tilaaja- ja tuottajaorganisaatio, ja näitä elementtejä pilotin aikana ei selkeästikään ollut olemassa. Uusi asetelma tuonee joitakin muutoksia päivähoitoon ja perusopetukseen pilotin aikaiseen toimintaan verrattuna.

Moni haastateltava arvosteli tilaajaorganisaation (ks. kuva 2 sivulla 22) paisumista: suunnittelijoihin ja päälliköihin käytettävät panostukset olivat monen mielestä pois asiakaspalvelutason henkilöstöstä. Tilaajaorganisaatio on kuitenkin verrattain ohut, kun ajatellaan, mistä velvollisuuksista ja tehtävistä sen tulee suoriutua. Tuotannosta näyttää tuntuvan, että siltä on tilaajaryhmän järjestäytyessä viety henkilöstöä.

Tilaaja–tuottaja-malli näyttää soveltuvan eri tavalla eri palveluihin, mikä tulisi voida huomioida mallia sovellettaessa. Selvästi päivähoidossa mallia on saatu vietyä pitemmälle käytäntöön ja saatu sen soveltamisesta hyötyjä. Perusopetus on normiohjatumpaa, mikä hankaloittaa tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista. Haastattelujen perusteella moni kuitenkin uskoi, että mallia saadaan vielä tulevaisuudessa paremmin osaksi käytäntöjä myös perusopetuksessa. Päivähoidon ja perusopetuksen tuotantoalueet toimivat tiiviistä yhteistyöstä huolimatta melko itsenäisesti ja jopa erillisinä, mikä on saattanut hieman haitata tilaaja–tuottaja-mallin kehitystyötä, kun tuotantotapoja ei ole paljoakaan keskenään vertailtu tai kehitetty yhdessä, vaan kumpikin tuotantoalue on jokseenkin soveltanut uutta toimintamallia omaan tahtiinsa. Päivähoidon ja perusopetuksen yhteisiin nivelkohtiin on kylläkin kiinnitetty kiitettävästi huomiota.

Mediassa tilaaja–tuottaja-malliin liitetään asioita, jotka eivät siihen välttämättä suoraan liittyisikään, esimerkiksi päiväkotien ja kotien väliset kasvatuskeskustelut. Toisaalta ei

ole varmuutta siitä, mitä kaikkia uusia toimintoja pilottituotantoalueilla olisi keksitty ilman tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönottoa. Uraauurtava uudistus on voinut antaa sysäyksen toiminnan kehittämislle muutenkin. Pilotissa talous ja laatu näyttäytyivät käytännön toiminnan kannalta erittäin merkitsevinä tekijöinä.

Erittäin hyvältä poliittisen ohjauksen kannalta ja monessa muussakin mielessä vaikuttaa päivähoidon irtautuminen sosiaali- ja terveystoimesta ja siirtyminen perusopetuksen yhteyteen. Perusopetuksen tuotantoalueen kannalta positiivista on, että yhteys päivähoitoon tiivistyi ja mahdollisti esimerkiksi koulupolkuajattelun, mutta samalla yhteys toiselle asteelle löyhentyi. Pilotin aikana keskustelu tilaaja–tuottaja-mallin soveltamiseen liittyen keskittyi enemmän päivähoitoon kuin perusopetukseen, mutta sanaa koulutuspolitiikka viljeltiin usein, kun taas kasvatustopolitiikka terminä alkaa vasta vakiintua. Vuoden 2007 alussa toimialat lakkasivat olemasta ja tilalle tuli prosesseja. Lasten ja nuorten palvelujen lautakunnan alaisuuteen kuuluu siten koko lasten ja nuorten kasvun tukemisen palvelut. Asiakaslähtöisten prosessien kautta politiikka tulee näkyvämmäksi ja muutokset merkittävämmiksi kuntalaisten kannalta verrattaessa pilottiin. Vanhat toimialarajat tuntuvat kuitenkin piilevät taustalla: tilaajaorganisaatio on järjestäytynyt kuuteen ydinprosessiin, mutta tuotannossa vallitsevat vielä vahvat linjaorganisaatiot. Tarkoituksena on karsia päällekkäisiä toimintatapoja ja palvella asiakasta kokonaisvaltaisemmin ja yhden luukun periaatteen suuntaisesti. Asiakaslähtöisyyden konkretisoituminen mallissa on haasteellista. Täydennykseksi tuotannossa asiakkuuden pohtiminen mutkistuu, kun tilaaja–tuottaja-mallissa asiakkaisiin lukeutuvat sekä tilaajaorganisaatio että palveluiden käyttäjät eli kuntalaiset. Tilaajan ja tuottajan ja myös kolmannen osapuolen eli konsernihallinnon väliset yhteydet ovat tärkeitä ja niiden on toimittava sujuvasti. Jos kaikki ovat sodassa kaikkia vastaan, jää etenkin kehittäminen heikkoon asemaan.

Apulaispormestareilta odotetaan paljon. Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta sopeutuminen uureen toimintamalliin lienee pitkä prosessi. Ei olla totuttu siihen, että politiikka on mukana valmistelussa, mitä tapahtuu etenkin pormestarin ja apulaispormestarien kautta. Kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia mallissa tulisi parantaa etenkin tiedotusta tehostamalla. Viestittää pitäisi etenkin siitä, mistä asioista vastaa lautakunta ja mistä johtokunta. Pilotin aikana alueellisen osallistumisen kokeilu ei ollut vielä käynnissä, sillä kokeilu alkoi Länsi-Tampereella maaliskuussa 2007.

Alueen asukkaat ja toimijat pääsevät kokoamaan alueellista työryhmää, jonka tarkoituksena on parantaa asiakaslähtöisyyttä niin tilaajan että tuottajan toiminnassa.

New Public Managementille ominaisia piirteitä ovat muun muassa hallinnon hajauttaminen ja yksityisen sektorin johtamistapojen soveltaminen (Christensen & Lægreid 2001, 78). Pilotissa aluejaoista ja alueellisesta toiminnasta saatiin erityisen hyviä kokemuksia. Alueellisuuden ottamista käyttöön muissakin palveluissa kannattaisi vakavasti harkita, sillä se tukee tilaaja–tuottaja-mallia, kun muodostetaan tulosalueita, joille annetaan vapautta toimia, mutta vastuuta taloudesta ja tehokkuudesta. Alueellisuudessa kuntalaisten kannalta keskeisiä pyrkimyksiä ovat palvelujen tasapuolisuus ja tasapuolinen jakautuminen eri alueille.

Palvelusopimus nähtiin toisaalla kattavana tietopakettina luottamushenkilöille ja taas toisaalla nähtiin, että palvelusopimuksen painoarvoa nimenomaan sopimuksena palvelujen tilaamisesta pitäisi pystyä merkittävästi kasvattamaan oman organisaation sisällä. Haasteellista kuntaorganisaatioissa on se, miten ymmärretään sopimuksen varassa ja sopimusympäristössä toimiminen. Palvelujen tuotteistamisella pyritään saamaan palvelujen määrä, laatu ja hinta samanaikaisesti päätöksentekijöiden keskustelun kohteeksi. Tuotteistamisen katsotaan olevan olennainen osa tilaaja–tuottaja-mallin ajatusta ja tuovan läpinäkyvyyttä palvelujen hankintaan.

Uuteen toimintamalliin siirtyminen on osoitus Tampereen kaupungin strategisesta kyvykkyydestä. Muutos lähti liikkeelle strategialähtöisesti, toisin sanoen hyväksyttäessä Tampereen kaupunkistrategiaa vuoden 2001 lopulla. Kokonaisarviointia siitä, tehtiinkö oikea ratkaisu siirryttäessä tilaaja–tuottaja-malliin ja samalla pormestariin, voidaan oikeutetummin tehdä vasta useamman vuoden päästä. Arviointityötä uuden toimintamallin toimivuudesta täytyy kuitenkin tehdä jatkuvasti, jotta mallia ja toimintatapoja mallissa voidaan kehittää.

Pilotti osoitti, että johtosäntöihin pitäisi aina säännöllisin väliajoin palata. Tilaaja–tuottaja-mallissa työnjako korostuu, sillä ennen lautakunnan alaisuuteen kuuluneet asiat on mallissa jaettu tilaajan ja tuottajan kesken. Semminkin luottamushenkilöiden olisi hyvä elinten toimintakauden alun jälkeenkin kerrata johtosäntöjä, jotta työnjako ainakin sillä tasolla olisi selkeämmin toimijoiden tiedossa. Johtosäntöihin tulee olla

valmiutta palata myös siinä mielessä, että niitä tarkistetaan, jos käytäntö osoittaa niiden heikkouksia. Yhteistyön merkitys ja tarve korostuvat tilaaja–tuottaja-mallissa. Tilaajan ja tuottajan työnjaosta voitaisiin johtopäätöksenä todeta, että tilaajan tulee huolehtia, että tehdään oikeita asioita ja tuottajan, että niitä oikeita asioita tehdään oikein.

Lähteet

Christensen, Tom & Lægreid, Per: New Public Management. The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management Review*, 2001, Vol. 3, N:o 1, p. 73–94.

Eloranta, Jarkko: Tilaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Turenki: Jaarli, 1996. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 1-1996.

Eskola, Jari: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001.

Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana: Teemahaastattelu. Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press, 2000.

Hood, Christopher: A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, Spring, p. 3–19.

Juusenaho, Riitta: Peruskoulun rehtoreiden johtamisen eroja. Sukupuolinen näkökulma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2004. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 249.

Kallio et al.: Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto, 2006.

Kalliomäki et al.: Päivähoidon tilaaja-tuottaja-malli. Pilottihanke 2005. Väliraportti. Tampere: Tampereen kaupunki, 2006. Kasvatus- ja opetuspalveluiden raporttisarja 4/2006.

Kilpailuvirasto: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Helsinki 2001. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.

Koskinen, Sirpa: Tampere luopumassa tilaaja-tuottaja -mallista. *Kansan Uutiset*, 15.12.1994.

Lane, Jan-Erik: *New Public Management*. London: Routledge, 2000.

Linnamaa, Reija: Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. Helsinki: HAUS kehittämiskeskus Oy, 2004. HAUS-julkaisuja 1/2004.

Lähdesmäki, Kirsi: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto, 2003. Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7.

Meklin, Pentti: Julkishallinnon ohjauksen ilmirakenteiden ja toimintakulttuurin muutos. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.): Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, 1993. Julkaisusarja 1/1993.

Moilanen, Pentti & Rähä, Pekka: Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001.

Myllyntaus, Oiva: Kuntien taloussuunnittelun ja talouden ohjauksen uudistaminen. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.): Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, 1993. Julkaisusarja 1/1993.

Patomäki, Heikki: Yliopisto Oyj. Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto. Helsinki: Gaudeamus, 2005.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari: Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001.

Salminen, Ari & Niskanen, Jouni: Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö; Vaasa: Vaasan yliopisto, 1996.

Siitonen, Pentti & Valkama, Pekka (toim.): Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, 2003. Suunnittelusarja 54/2003.

Ståhlberg, Krister: Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad , var och vem? Teoksessa Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister (red.): New Public Management i Norden. Odense: Odense Universitetsforlag, 1998.

Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta. Pöytäkirja 27.1.2005.

Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta: Perusopetuksen sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelusopimus. 36 s. Pöytäkirjan 14.6.2006 päätöspykälän 49 liite.

Tampereen kaupungin kaupunginhallituksen suunnittelujaosto. Pöytäkirja 17.2.2004.

Tampereen kaupungin kaupunginhallituksen suunnittelujaosto. Pöytäkirja 27.3.2006.

Tampereen kaupungin kaupunginhallitus. Pöytäkirja 6.2.2006.

Tampereen kaupungin kaupunginjohtaja. Pöytäkirja 1.6.2006.

Tampereen kaupungin kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja 18.5.2005.

Tampereen kaupungin kaupunginvaltuusto. Pöytäkirja 16.8.2006.

Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen johtokunta. Pöytäkirja 18.1.2005.

Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen johtokunta. Pöytäkirja 28.3.2006.

Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä: Strategisen ajattelun ja suunnittelun perusteet. Kaupungin henkilöstölle ja luottamushenkilöille 2.10.–10.11.2006 järjestetyn strategiaverkkokurssin oppimateriaali.

Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä: Tampereen kaupungin organisaatio 2007. Kuvaa käytetty eri yhteyksissä, esimerkiksi kaupungin tilaajille ja tuottajille 9.3.2007 järjestetyssä koulutustilaisuudessa.

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamistoimikunta: Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-. 18 s. Muistio 19.4.2005. Käsitelty kaupunginvaltuuston seminaarissa 20.4.2005.

Tampereen kaupungin viestintäyksikkö: Tampereen kaupungin toimintamalli uudistuu. 8 s. Esite 12.9.2006.

Tampereen kaupunki: Talousarvio 2007. Tampere: Tampereen kaupungin talous- ja strategiaryhmä, 2006.

Tiihonen, Seppo: From Governing to Governance. Tampere: Tampere University Press, 2004.

Vainio, Riitta: Brittiprofessori: Kvasimarkkinat ratkaisuksi palvelujen tuottamiseen. Helsingin Sanomat, 20.4.2006.

Valkama, Pekka: Tilaaaja-tuottaja -malli. Mainostemppu utopiaan? Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1994. ACTA-sarja 42.

Valkama, Pekka: Kuntien uudet palvelustrategiat. Tutkimus kuntien palvelutuotannon terveyttämisstrategisista vaihtoehdoista – erityisesti yhtiöittämisestä ja tilaaaja-tuottaja -mallista. Yhteenveto-osuus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1995. ACTA-sarja 51.

Valkama, Pekka & Flinkkilä, Jussi: Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampere: Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, 2003. Hallintotiede A 32.

Valkama, Pekka: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere: Tampereen yliopisto, 2004. Acta Universitatis Tamperensis 1039.

Viitasaari, Leena & Satamo, Marjo: Päivähoidon tilaaaja-tuottajamalli. Pilottihanke 2005-2006. Tampere: Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, 2004. Sosiaali- ja terveystoimen monisteita 17/2004.

Ylipää, Kari: Tampere lopettaa uuden toimintamallin kehittelyn. Aamulehti, 1.12.1994.

Liite 1. Haastattelurunko

Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta

Teemahaastattelu, haastattelurunko

13.7.2006

Tutkimusongelma:

Pro gradu -tutkielman tutkimusongelmana on tilaaja–tuottaja-mallin tilaajaorganisaation tilaajalautakunnan ja tuottajaorganisaation tuotantojohtokunnan asema ja rooli suhteessa toisiinsa ja päätettäviin asioihin. Kun kuntaorganisaatio jaetaan kahtia, muuttuvat luottamushenkilöiden roolit perinteiseen lautakuntatyöskentelyyn verrattuna, mikä aiheuttaa sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden keskuudessa uuden tilanteen.

Tutkimuksen tavoite:

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa arviointitietoa pilotin toiminnasta poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Arviointitietoa hyödynnetään toimintamallin uudistamistyössä.

Haastateltavan taustatiedot

Nimi:

Virkanimike/Luottamustoimi:

Haastattelukysymykset

1) Päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja–tuottaja-pilotti on ollut käynnissä nyt yli puolitoista vuotta. Mitkä ovat päällimmäiset tuntuksesi pilotista ja sen toimivuudesta?

- Mitkä tehtävät ovat mielestäsi ja kokemustesi perusteella tilaajan ja tuottajan tärkeimpiä tehtäviä (n. 2–3 tehtävää)?
- Mitkä näet kasvatus- ja opetuspalvelulautakunnan ja mitkä päivähoidon ja perusopetuksen johtokunnan tärkeimmiksi tehtäviksi?
- Miten yhteydet tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välillä toimivat (neuvottelut yms.)?

2) Onko tilaajan ja tuottajan työnjako pilotissa mielestäsi selkeä?

- Päättävätkö lautakunta ja johtokunta oikeista asioista?
- Mistä asioista lautakunnan ja mistä johtokunnan tulisi päättää?
- Miten palvelusopimukset ohjaavat tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan toimintaa?

3) Miten poliittinen ohjaus toimii mallissa?

- Onko tuotantojohtokunta poliittisena elimenä tarpeellinen? Miksi?
- Millaisena näet lasten ja nuorten palvelujen apulaispormestarin roolin ja mitkä tulevat olemaan hänen tärkeimpiä tehtäviään?
- Mitä muutoksia apulaispormestarijärjestelmä tuo apulaiskaupunginjohtaja-järjestelmään verrattuna?
- Tuoko se kuntalaisille lisäarvoa, että sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioiden johdossa toimii poliittinen elin?
- Onko pilotti mielestäsi lisännyt tai selkeyttänyt poliittista johtajuutta päivähoidossa ja perusopetuksessa?

4) Tilaajalautakunnat tulevat vuoden 2007 alusta koostumaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Miten tämä mielestäsi vaikuttaa lautakunnan työskentelyyn?

- Tulisiko johtokuntien jäsenien valintaa muuttaa jotenkin entisestä?
- Mitä mieltä olet lautakunnan ja johtokunnan nykyisistä jäsenmääristä?

5) Mikä on ollut pilotissa toimimisessa haastavinta?

6) Olisiko sinulla kehittämisideoita mallin parantamiseksi (esim. lautakunnan ja johtokunnan työnjako)?

Haluatko vielä lopuksi kommentoida jotakin asiaa?