

**Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa.  
Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden  
ja apulaispormestarien välisen suhteen näkökulmasta.**

Kunnallispolitiikka  
Pro Gradu -tutkielma  
Yhdyskuntatieteiden laitos  
Tampereen yliopisto  
21.1.2008  
Janne Pesonen

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Yhdyskuntatieteiden laitos

PESONEN, JANNE: Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välisen suhteen näkökulmasta.

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 126 sivua

Tammikuu 2008

---

Pro gradu -tutkimus käsittelee johtamista ja sen haasteita tilaaja-tuottajamallissa. Empiirinen osio keskittyy tarkastelemaan kyseistä problematiikkaa Tampereen kaupungin tilaajatoiminnan osalta. Tehdyssä teemahaastattelussa selvitetään tilaajatoiminnan osalta virkamiesjohtamisen ja poliittisen johtamisen rajapintaa tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välisen suhteen ja työnjaon pohjalta.

Tutkimus lähtee liikkeelle kuntakentän muutostilasta ja New Public Managementin tarjoamasta teoreettisesta viitekehyksestä. Yleisten tilaaja-tuottajamallin johtamista pohtivien tutkimuskysymysten ratkaisu perustuu olemassa olevan kirjallisuuden ja jo aiemmin tehdyn tutkimuksen pohjalta muodostuvaan käsitykseen todennäköisimmistä haasteista tilaaja-tuottajamallin johtamisessa. Tampereen tutkimuscasen yhteydessä on haastateltu kaikki neljä apulaispormestaria ja kuusi tilaajapäällikköä ja tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia haastatteluaineiston perusteella.

Tutkimuksen perusteella selviää, että tilaaja-tuottajamalliin sisältyy jo lähtökohtaisesti selkeitä johtamishaasteita. Niitä ovat muun muassa tilaajan ja tuottajan roolien selkeä määrittäminen ja erottaminen, palveluiden tuotteistaminen ja palveluiden hinnan sekä laadun määrittely. Selkeimmin itse johtamisprosessiin liittyvät haasteet löytyvät manageristisen ja poliittisen johtajuuden vuoro-puhelusta. Tämä näkyy hyvin myös Tampereen kaupungin tutkimustuloksia analysoitaessa. Sinänsä apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden työnjako on varsin sujuvaa eikä isoja yhteistyötä haittaavia tekijöitä ole. Jokaista ydinprosessia voidaan kuitenkin pitää varsin erilaisena ja asiantuntijuusriippuvuus, poliittisen ohjauksen suhde virkamiesjohtamiseen sekä strategian ohjausrooli, vaihtelevat kunkin apulaispormestarin persoonasta ja toimintatavoista riippuen. Keskeisimmät kehittämisajatukset tarkastellun työnjaon kehittämiseksi liittyvät johtosäännön kirjaukseen palvelusopimusneuvottelujen johtamista, jota toivottiin selkeytettävän nykyisestään.

Asiasanat: johtaminen, poliittinen johtaminen, managerialismi, tilaaja-tuottajamalli, Tampereen toimintamalli, apulaispormestari, tilaajapäällikkö, Uusi julkisjohtaminen

## SISÄLLYS

1. JOHDANTO .....	1
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -MENETELMÄT JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	5
2.1 Tutkimustehtävän asettaminen.....	5
2.2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja rakenne.....	7
2.3 Tutkimusmenetelmät .....	8
2.4 Aiempi tutkimus.....	9
3. KUNNAT JA JULKISEN HALLINNON MUUTOS .....	10
3.1 Julkisesta hallinnosta julkiseen hallintaan .....	10
3.2 Uusi julkisjohtaminen.....	14
3.3 Julkisen valinnan teoria .....	16
3.4 Managerialismi.....	16
3.5 Uuden julkisjohtamisen ilmentymät ja kritiikki.....	18
3.6 Tutkimuksen kannalta keskeiset huomiot.....	19
4. ORGANISAATIOIDEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄT JA TULOSJOHTAMINEN.....	21
4.1 Johtaminen organisaation menestystekijänä .....	21
4.2 Organisaatioiden johtamisjärjestelmät .....	23
4.3 Tavoite- ja tulosjohtaminen .....	26
4.4 Tulosjohtamisen haasteet.....	29
4.5 Päämies-agenttiteoria lähtökohtana tulosohjaukselle.....	30
4.6 Tulosohjauksen eri ulottuvuuksia.....	31
5. NÄKÖKULMIA KUNTIEN JOHTAMISEEN.....	33
5.1 Lähtökohdat kuntien johtamisen tarkastelulle .....	33
5.2 Poliitikan ja hallinnon erottaminen .....	34
5.3 Tehtävien ja vallan jakautuminen .....	36
5.4 Kuntajohtaminen muutostilassa .....	40
5.5 Kunta- ja palvelurakennemuutos .....	41
5.6 Tutkimuksen kannalta keskeiset huomiot.....	43
6. TILAAJA-TUOTTAJAMALLIN TEOREETTINEN TARKASTELU .....	47
6.1 Tilaaaja-tuottajamallin teoreettisia sovelluksia .....	50
6.2 Kunnan rooli tilaaaja-tuottajamallissa.....	52
6.3 Tilaaajan ja tuottajan roolin määrittäminen .....	52
6.4 Tilaaaja-tuottajamallin toimijoiden väliset suhteet.....	55
6.5 Sopimusperusteisuus tilaaaja-tuottajamallin välineenä.....	56
6.6 Markkinanäkökulma ja pyrkimys kilpailuneutraaliteettiin .....	57
6.7 Tilaaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja mahdolliset ongelmat .....	60

6.8 Tilaaaja-tuottajamallin käytännön sovelluksia .....	64
6.8.1 Tilaaaja-tuottajamalli Turussa.....	64
6.8.2 Tilaaaja-tuottajamalli Jyväskylässä .....	65
6.8.3 Tilaaaja-tuottajamalli Oulussa .....	66
6.9 Tilaaaja-tuottajamallin kritiikki ja vaihtoehdot .....	67
6.9.1 Tilaaaja-tuottajamallin kritiikki .....	67
6.9.2 Palvelusetelit .....	68
6.9.3 Verkostokoordinaatiomalli.....	69
7. TILAAJA-TUOTTAJAMALLI OSANA KUNTAJOHTAMISEN HAASTEITA .....	72
7.1 Johtaminen tilaaaja-tuottajamallin käyttöönotossa .....	72
7.2 Mallin johtamissuhteet ja niiden määrittely.....	73
7.3 ”Välineosaaminen” johtamishaasteena.....	75
8. TAMPEREEN TOIMINTAMALLIN UUDISTUS.....	78
8.1 Tilaaaja-tuottajamalli osana Tampereen toimintamallin uudistusta .....	78
8.2 Tilaaaja-tuottajamalli Tampereella .....	81
8.3 Tamperelainen pormestarimalli .....	82
8.4 Apulaispormestarit ja tilaajalautakunnat .....	84
8.5 Tilaaajaorganisaatio ja tilaajapäälliköt.....	86
8.6 Muutokset johtamisessa.....	86
9. TAMPEREEN JOHTAMISKOKEMUSTEN ARVIOINTI .....	88
9.1 Apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden suhteen toimivuus, työnjako ja epäkohdat.....	88
9.1.1 Tyytyväisyys suhteen toimivuuteen yleisellä tasolla.....	89
9.1.2 Työnjaon toimivuus ja epäkohdat .....	91
9.1.3 Muut yhteistyöhön vaikuttavat asiat.....	93
9.2 Vallan määrittäminen, käyttäminen, johtaminen ja ohjaus .....	94
9.2.1 Strategisen ja poliittisen ohjauksen rooli sekä myötävaikutus strategiseen valmisteluun	95
9.2.2 Mahdolliset valta-aseman muutokset suhteessa vanhaan järjestelmään.....	98
9.2.3 Kuka tilaajatoimintaa todella johtaa? .....	101
9.3 Pysyykö ”suutari lestissään”? .....	103
9.3.1 Tilajapäälliköiden pitäytyminen omissa rooleissaan .....	103
9.3.2 Apulaispormestarien pitäytyminen omissa rooleissaan.....	105
9.3.3 Muutokset rooleissa .....	107
9.4 Asiantuntijuuden rooli ja riittävyys.....	108
9.4.1 Asiantuntijuuden rooli tilaajatoiminnan johtamisessa.....	109
9.4.2 Kompetenssin riittävyys teknisluonteisen osaamisen edellytysten lisääntyessä.....	111
9.5 Ajatuksia apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välisen suhteen kehittämisestä .....	112
9.6 Muita mallin johtamiseen liittyviä kysymyksiä .....	115
10. AINEISTON ANALYYSI TUTKIMUSTEHTÄVÄN NÄKÖKULMASTA .....	118
10.1 Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa yleisellä tasolla.....	119
10.2 Poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhteet tilaaja-tuottajamallissa .....	120

10.3 Poliittisen ja managerialistisen johtajuuden erottamisen haasteet .....	121
10.4 Apulaispormestarien ja tilaajapäällikköjen välinen työnjako ja suhteet Tampereella .....	121
11. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSTARPEET .....	124
LÄHTEET .....	126

## 1. JOHDANTO

Pro gradu -tutkimukseni aiheena on selvittää johtamisen haasteita tilaaja-tuottajamallin käyttämisessä osana kunnallista palveluntuotantoa. Tutkimuksen empiirinen osio keskittyy arvioimaan johtamiskokemuksia mallin Tampereella sovellettavasta versiosta. Erityisesti selvitetään tilaajatoiminnan osalta poliittisen ja virkamiesjohtamisen rajapintaan tulevaa apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välistä suhdetta.

Tilaaja-tuottajamallia voidaan pitää jo nyt merkittävänä vaihtoehtona ja menetelmänä kunnallisten palvelujen tuottamiselle. Palveluntuotannon tapojen uudistumistarve on suuri ja lähtöisin suomalaisen kunnallishallinnon järjestelmän muutospaineista. Tilanne ja käytävä keskustelu on jatkumoa 1990-luvun alun lamasta saakka käydylle keskustelulle kuntien voimavarojen riittävydestä ja kuntien kyvystä selvittää itse lakisääteisistä tehtävistään. Tänä aikana muutoksia on tullut sekä kuntien menoihin että tuloihin. Kuntien hoidettavaksi määrättyjen tehtävien määrä on lisääntynyt eikä kaikkia uusia menoja ole pystytty kattamaan toteutuneella tulojen kasvulla.

Väestön ikääntyminen on muuttanut huoltosuhdetta ja tämä näkyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvuna. Myös väestön liikkuvuudesta aiheutuvat kustannukset ovat aiempaa suuremmat. Verotulojen kasvuun ovat vaikuttaneet kielteisesti muun muassa kansallisen kilpailukyvyyn nimissä tehdyt veronkevennykset, jotka ovat osittain kohdistuneet myös kunnallisveroihin, sekä kuntien yhteisövero-osuuksien leikkaukset.

Kuntien verotulojen leikkauksia on kompensoitu viime vuosina jonkin verran kasvaneilla valtionosuuksilla, mutta kulut ovat lisääntyneet tästäkin huolimatta kokonaisuudessaan enemmän kuin menot. Lisäpaineita kuntien palveluntuotannon rakennemuutokseen tuonee jossain määrin syksyllä 2007 syntynyt kunta-alan palkkaratkaisu, jonka vuoksi kunta-alan kustannustason ennustetaan nousevan vuonna 2008 noin viisi prosenttia. Neljän edellisen vuoden aikana kasvu on ollut keskimäärin noin kolme prosenttia vuodessa. Kuntien verotulojen ennustetaan kasvavan vuonna 2008 noin kuusi prosenttia, mutta koska verotulojen jakautuminen kuntien kesken on varsin epätasaista, tietää kustannusten nousu ennestään kasvavia paineita palvelujen tehokkaamman tuottamisen osalta erityisesti väestöpohjaltaan pienemmille ja elinkeinorakenteeltaan heikommille kunnille. (Kuntatalous Nro 4/2007.)

Valtio on tarttunut voimakkaasti edellä esitettyyn kunnallistalouden ja kunnallisen palveluntuotannon problematiikkaan. Vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuutos on suurin kunnallishallinnon ja sen palveluiden uudistushanke Suomen historiassa. Uudistuksen tarkoituksena on muuttaa kuntarakennetta sekä kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa. Palveluiden osalta keskitytään rakenteen lisäksi edistämään uusien palveluntuotantomuotojen käyttöönottoa. Näin pyritään parantamaan kuntien tuottavuutta ja hillitsemään menojen kasvua. Uudistuksen avulla halutaan turvata palvelujen saatavuuden, rahoituksen ja laadun lisäksi myös kuntien asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kunnalliseen päätöksentekoon. (Laki Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 9.2.2007.) Kunnat ovat siis aidossa ja väistämättömässä valintatilanteessa palveluntuotantonsa suhteen. Palveluiden uusista tuotantotavoista selkeimmin esiin nousee tilaaja-tuottajamallin eri sovellukset.

Tilaaja-tuottajamallin juuret ovat 1980-luvun anglosaksisissa maissa. Mallia on pitkän elinkaarensa johdosta tutkittu tähän mennessä sellaisenaan jo jonkin verran ja teorian tietoa on näin ollen suhteellisen helposti saatavilla. Mallin laajempaa käyttöönottoa on valmisteltu Suomessa monissa julkisyhteisöissä jo 1990-luvun alkupuolelta asti, mutta se on alkanut esiintyä varteenotettavana vaihtoehtona palveluntuotannolle laajemmin vasta viime vuosina. Osittain tästä syystä esimerkiksi mallin johtamista arvioivan kotimaisen tutkimuksen määrä on jäänyt toistaiseksi varsin vähäiseksi. Osasyynä vertailevan tutkimuksen pieneen määrään, myös kansainvälisesti tarkasteltuna, on se, että mallin sovellukset poikkeavat käytännössä toisistaan eikä yhtä oikeaa tapaa mallin toteuttamiseen ole pystytty määrittelemään. Tilaaja-tuottajamallisen palveluntuotannon voidaan odottaa tulevina vuosina kasvattavan merkitystään. Näin ollen myös mallin johtamiseen liittyvien haasteiden ja problematiikan selvittämistä voidaan pitää perustellusti tärkeänä.

Vaihtoehtoisten palveluntuotantotapojen käyttöönottoa helpottaa *Uuden julkisjohtamisen* (New Public Management) ajatuksien vakiintuminen osaksi julkisen hallinnon uutta järjestämistapaa. Perinteisesti puhtaan hierarkkisesta tuotantolähtöisyydestä on aidosti uskallettu lähteä muuttamaan ajattelun lisäksi myös käytäntöjä ja tämä näkyy esimerkiksi tulosjohtamisen yleistymisenä julkisessa hallinnossa. Uuden julkisjohtamisen lisäksi kuntajohtamisen muutosta on syytä tarkastella myös tätä laajemmin, joten tarkastelen teoriaosuudessa kuntajohtamisen muuttuvaa toimintaympäristöä myös uuden paikallisen hallintatavan näkökulmasta. Teoreettinen tarkastelu tilaaja-tuottajamallin ympärillä pohjautuu kuitenkin Uuden julkisjohtamisen oppeihin.

Tulosajattelu, tulosohjaus ja tulosjohtaminen ovat nostaneet Uuden julkisjohtamisen oppien leviämisen myötä päätään paitsi kuntien johtamisessa, niin myös julkisen hallinnon johtamisessa laajemminkin. Temmeksen (1990, 7) mukaan tulosajattelu on saanut perinteisesti jäykän suomalaisen hallintokoneiston innostumaan uudistuksista ja aiempaa suuremmasta liikkumavapaudesta palvelujen tuottamisessa. Tutkimuksen kannalta keskeinen ulottuvuus on poliitikkojen toimesta tapahtuvan tulosohjauksen suhde virkamiesten toimesta tapahtuvaan tulosjohtamiseen. Näin esimerkiksi Tampereen toimintamallissa, jossa poliittisesta tulosohjauksesta vastaa asemansa puitteissa oman sektorinsa johtavana poliitikkona apulaispormestari ja vastaavasti tilaajapäälliköille jää paljon vastuuta tulosjohtamisen osalta.

Tampereen kaupunki lukeutuu tilaaja-tuottajamallin varhaisiin omaksujiin. Malli on otettu käyttöön vaiheittain siten, että vuonna 2005 mallia alettiin soveltaa pilottina päivähoidossa, perusopetuksessa ja yhdyskuntapalveluissa. Vuoden 2007 alussa koko kaupunki siirtyi palveluntuotantonsa osalta tilaaja-tuottajamallin käyttäjäksi. Tilaja-tuottajamallin käyttöönotto oli Tampereella osa kokonaisvaltaista toimintamallin uudistusta, johon liittyy lisäksi muun muassa pormestariin siirtyminen. Toimintamallin uudistuksen tavoitteena on ollut poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palveluntuotannon tehostaminen ja strategisen johtamisen vahvistaminen. Poliittista päätöksentekoa on pyritty vahvistamaan muun muassa valtuuston strategisen ohjausvaltaa kasvattamalla sekä poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjakoa selkeyttämällä. Strategisen johtamisen vahvistaminen on tapahtunut konsernijohtamista uudistamalla ja omistajaohjauksen varmistamisella. (Hakari 2006, 2.)

Tampereen toimintamallin muutoksen ja johtamiskokemusten osalta pyrin selvittämään poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välisen yhteistyön toimivuutta sekä sitä miten vastuut jakautuvat ja kuka mallia Tampereella tilaajatoiminnan osalta todellisuudessa johtaa. Keskityn selvittämään erityisesti apulaispormestarien sekä tilaajapäälliköiden välistä suhdetta. Asetelma on jo sinällään haasteellinen. Tehtävien- ja vallanjako poliittisen johtajuuden ja managerialistisen virkamieskoneiston välillä on periaatteellisella tasolla yleensä selvä, mutta käytännössä virkamiesvalmistelijan valta saattaa olla tiettyjen valintojen osalta poliittisen päättäjän valtaa suurempi. Näin tapahtuu monien asioiden valmistelun yhteydessä, koska valmistelutyö on usein pääasiassa erilaisten, joskus poliittistenkin, valintojen tekemistä. Toisaalta taas etevällä poliitikolla saattaa olla hyvät yhteydet ja paljon vaikutusvaltaa virkamiehiin, joten asioihin voi pystyä vaikuttamaan merkittävästi jo niiden valmisteluvaiheessa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003,



71.) Tampereen mallissa vastuut on määritelty johtosäännöissä, mutta kuten tutkimus tulee myöhemmin osoittamaan, käytäntö ei aina kohtaa suunniteltua ideaalimallia.

Heurun (2000, 343–345) mukaan edellä kuvattua ammatillisen ja poliittisen johtajuuden välistä eroa on pyritty aiemmin vahvistamaan, tai ainakin selkeyttämään, jo uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa. Molempien johtajuuksien on haluttu olevan kunnissa vahvoja ja tasapainossa, jotta demokratian ja tehokkuuden vaatimukset voitaisiin yhdistää mahdollisimman tehokkaasti. Tosiasiassa johtajuus määrittyy kunnissa lähes aina paikallisesti ja sen mukaan, kuinka vahvoja ja yhteistyökykyisiä henkilöitä johtopaikoilla on. Johtajuutta määrittää myös se, kuinka hyvin töiden ja vastuiden jakamisesta saadaan sovittua yhteisymmärryksessä. Kunnanjohtajien ja muiden vastaavien johtavien virkamiesten asema on niin ikään varsin mielenkiintoinen ja sillä on suuri merkitys kunnan palvelutuotannon johtamista tarkasteltaessa. Heurun (2000, 347) mukaan tulosjohtamisjärjestelmien tulo kunnallishallintoon ja siitä johtuva muutos kuntien johtamisessa, on siirtänyt aiempaa enemmän valtaa juuri johtaville virkamiehille.

Kuntalaisten kannalta kysymys on omien vaikutusmahdollisuuksien olemassa olosta ja demokratian toimivuudesta. Asiakkaan ja rahoittajan roolien lisäksi kuntalaisella tulisi olla kunnan toiminnassa myös valintoja tekevä ja ohjaava rooli. Palveluntuotannon osittainen avaaminen kilpailulle on tavallaan lisännyt kuntalaisten ohjausroolia, kun palveluntuottaja on esimerkiksi palveluseteli-käytäntöjen myötä ollut kuntalaisen itsensä valittavissa. Esimerkiksi Rekonen (2007, 176) on tullut pro gradu -työssään johtopäätökseen, että sopimuksenvarainen palveluntuotanto lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja ohjaavaa roolia. Näkemys perustuu ajatukseen, että uudessa tilanteessa palveluista annetaan aiempaa herkemmin palautetta, joka omalta osaltaan vaikuttaisi ja ohjaisi palvelurakenteiden sekä palveluiden tuottajien valikoitumista.

Tilaaaja-tuottajamallissa asiakkaan valintamahdollisuudet ovat rajalliset, joten ohjausrooli siinä voi toteutua pääasiassa juuri annetun asiakaspalautteen kautta. Asiaa yleisemmin tarkasteltaessa voidaan todeta, että julkissektorin markkinakeskeisyyden korostumisen hintana on ollut kansalaisnäkökulman korvautuminen asiakasnäkökulmalla. Tämä ei toki tarkoita pelkästään ohjausroolin heikentymistä, vaan ainoastaan sen muuttumista aiempaan verrattuna toisenlaiseksi.

## 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -MENETELMÄT JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 2.1 Tutkimustehtävän asettaminen

Tutkimustehtävän määrittämisen yhteydessä tulee tutkimuksen objektia tarkastella kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin tulee pohtia kuinka täsmällisesti varsinaisen ongelman voi ylipäättään nimetä ja määrittää. Toiseksi tulee pohtia kuinka ongelma jäsenellään ja kolmanneksi kuinka ongelman pystyisi muotoilemaan mahdollisimman selvästi ja ymmärrettävästi. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997, 115.) Niin ikään tutkimuskysymysten keskeisimpien seikkojen rajaus on tärkeää, koska tutkittaviin kokonaisuuksiin liittyy yleensä monia ulottuvuuksia. Näin myös tässä tutkimuksessa.

Tilaaaja-tuottajamallien eri sovellukset ovat uniikkeja, minkä johdosta niiden vertailtavuus ja yhden oikean johtamistavan löytäminen on suhteellisen hankalaa. Pysin kuitenkin löytämään teoriaperustan pohjalta mahdollisia yleisiä ongelmakohtia mallin johtamiselle ja luomaan siten pohjan Tampereen johtamiskokemusten arvioimiseksi. Varsinaisen tutkimusongelman määrittäminen ja nimeäminen eivät ole erityisen helppo tehtävä, mikä näkyy varsinkin kolmen ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta jonkinasteisena ”ympäripyöreänä” ilmaisuna. Johtamisen ”haasteet” ja kahden eri toimijan väliset ”suhteet” ovat jo retorisesti hieman epätäsmällisiä ilmaisuja, mutta ajatus kysymyksenasettelun taustalla on kuitenkin mielestäni selkeästi nähtävissä ja ymmärrettävissä.

Perusteluna tutkimuskysymysten näinkin avoimelle asettamiselle pidän erillisten tutkimushypoteesien asettamisen tarpeettomuutta. Hirsjärven ym. (1997, 149) mukaan hypoteeseja käytetään pääasiassa selittävässä ja vertailevissa tutkimuksissa, jollaiseksi tätä tutkimusta ei voida luokitella. Olisi tietenkin helppoa jo omaan empiriaan pohjautuen todeta esimerkiksi, että ”tilaaja-tuottajamalli lisää virkamiesvalmistelun merkitystä ja siirtää siten valtaa poliittisilta päättäjiltä virkamiehille”. Tämän sinänsä teoreettisesta tarkastelusta helposti nähtävän asian kumoaminen tai todistaminen tutkimuskysymyksen kautta, ei olisi mallin johtamisen yleisen tarkastelun kannalta olennaista. Koen huomattavasti perustellummaksi lähteä tarkastelemaan mallin johtamista teoreettisesti ”puhtaalta pöydältä” esimerkiksi prosessiin ja vuorovaikutussuhteisiin paneutuen, kuin tiukasti rajattujen tutkimuskysymysten tai valmiiksi asetettujen hypoteesien pohjalta.

Niin ikään Tampereen toimintamallin osalta, apulaispormestarien ja tilaajapäällikön välisistä suhteista voisi varmasti johtaa hypoteeseja jo pelkästään johtosääntöön nojautuen. Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä mahdollistaa kuitenkin asian huomattavasti syvemmän ja perusteellisemmän tarkastelun. Erillisten tutkimushypoteesien asettaminen on mielestäni myös tästä syystä tarpeetonta.

Tutkimuskysymyksiä ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa yleisellä tasolla?
2. Minkälaiset ovat poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhteet tilaaja-tuottajamallissa?
3. Minkälaisia haasteita poliittisen johtajuuden ja asiantuntijuuden erottaminen sisältää?
4. Minkälaisiksi apulaispormestarit ja tilaajapäälliköt arvioivat työnjakonsa ja suhteensa Tampereella?
5. Asiantuntijuuden rooli ja merkitys mallin tilaajatoiminnassa?

Keskeisimpinä tutkimuskohteina ovat siis tilaaja-tuottajamalli itsessään sekä erilaisten organisaatio- ja johtamisteoreettisten lähtökohtien kautta siihen nivoutuvat tavat johtaa mallia käytännössä. palveluntuotannon uudistamista on aiemmissa tutkimuksissa käsitelty ennen kaikkea muutosprosessina. Taustalla vaikuttaa siis vahvasti myös muutosjohtaminen ja sen problematiikka, mutta rajaan sen keskeisimmän tutkimusviitekehyksen ulkopuolelle.

Tutkimuskysymysten sisällä ennalta ajateltuna mielenkiintoisinta on selvittää se, löytyykö mallin lähtökohdista vastausta siihen, kenen mallia pitäisi johtaa. Mikä on siis asiantuntijuuden ja poliittisen johtajuuden suhde ja kuinka ne saadaan sopeutumaan toistensa lähtökohtiin ja vaatimukseen. Tampereen osalta mielenkiintoista on muun muassa se, kuka tilaajatoimintaa todellisuudessa johtaa ja sisältyykö johtamiseen ongelmakohtia, joihin ei ole vielä löydetty vastauksia.

Tutkimus tehdään yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa. Tutkimustehtävän rajauksen ja lähtökohtien kannalta on keskeistä huomioida, että Tampereen kaupunki on toimintamalliuudistuksensa ensimmäisen vuoden loppupuolella tutkinut tilaaja-tuottajamallia ja sen johtamista jo, omista toiminnan arviointiin keskittyvistä lähtökohdistaan, suhteellisen paljon. Tämän vuoksi empiirisessä osiossa jätetään mallin yleiseen johtamiseen, kuten esimerkiksi apulaispormestarien määrään, liittyvät kysymykset toissijaisiksi. Idea tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välisen työnjaon ja suhteen selvittämisestä tuli Tampereen kaupungilta. Tutkimusta voidaankin pitää

empiirisen osionsa osalta merkityksellisenä ja tärkeänä ennen kaikkea Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmän kehittämiseksi.

Yleisellä tasolla tehtävää, tilaaja-tuottajamallin johtamista koskevaa tarkastelua voidaan pitää niin ikään tärkeänä, koska vertailutietoa ja nimenomaan mallin johtamiseen keskittyvää tutkimusta on tehty toistaiseksi vähän. Tutkimuksen sisällöllinen merkitys korostuu tulevaisuudessa. Näin ainakin mikäli tilaaja-tuottajamalli yleistyy odotusten mukaisesti ja kasvattaa rooliaan tapana tuottaa kunnallisia palveluita.

## **2.2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja rakenne**

Kuten jo johdannossa kuvattua, lähtökohdat tutkimukselle löytyvät kunnallishallinnon ja kunnallisen palveluntuotannon muutostilasta. Keskeisimpänä teoreettisena viitekehysenä voidaan pitää Uuden julkisjohtamisen kokonaisuutta ja sen taustateorioita. Perustelu viitekehysten valinnalle on, että näin teoreettinen viitekehys saadaan sidottua mahdollisimman lähelle tutkimusongelman empiiristä todellisuutta. Yksittäisistä teorioista esiin nousevat muun muassa Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon teoria, julkisen valinnan teoria, managerialismi omana teoreettisena tarkastelunaan, Fayolin johtamisopit, päämies-agenttiteoria sekä muut toiminnan tuloksellisuuteen ja johtamiseen keskittyvät teorit. Tilaaja-tuottajamallia tarkastellaan lisäksi aiemman olemassa olevan kirjallisuuden sekä mallin käytännön sovelluksien avulla.

Tutkimuksen teoriaperusta on lähinnä tutkimusongelmaa teoreettisesti taustoittava eikä sen perusteella voida johtaa suoraan vastauksia esimerkiksi Tampereen toimintamallin johtamiseen liittyvään problematiikkaan. Kuitenkin se luo sellaisen pohjan, jonka avulla toimintaympäristö, sen muutokset ja ne edellytykset, joiden pohjalta kunnallista palveluntuotantoa kehitetään, ovat helpommin ymmärrettävissä.

Tässä tutkimuksessa johtamisen haasteita tilaaja-tuottajamallissa tarkastellaan ensin olemassa olevan kirjallisuuden ja aihepiiristä tehdyn aiemman tutkimuksen pohjalta. Tampereen johtamiskokemuksia arvioidaan selvittämällä apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välistä suhdetta ja mahdollisia ongelmia. Lähtökohtana palveluntuotannon muutokselle on Uuden julkisjohtamisen viitekehys. Sen lisäksi kunnallishallinnon muutosta tarkastellaan myös laajemmin ja esimerkiksi uuden paikallisen hallintatavan verkostoulettavuuden ymmärtämistä voidaan pitää toimintaympäristön nykyisen kehityksen ja toisaalta myös näennäismarkkinoiden rakentumisen

kannalta merkittävänä. Uuden julkisjohtamisen viitekehystä kiinnitän huomiota erityisesti tulohajauksen ja tulosjohtamisen kokonaisuuksiin, koska niiden suhde managerialistisen ja poliittisen johdon vuorovaikutukseen on varsin läheinen. Osana edellä mainittua on syytä tarkastella myös kilpailun teoreettista ja teknistä ulottuvuutta sekä esimerkiksi näennäismarkkinoiden ja kilpailuneutraliteetin synnyttämisen problematiikkaa.

Otan teoreettiseen tarkasteluun mukaan muutamia julkisjohtamisen yleisiä näkökulmia sekä johtajuuteen ja sen eri ilmenemiin organisaatioissa liittyvää teoriaa. Käyn läpi virkamiesjohdon ja poliittisen johtamisen välistä problematiikkaa sekä sen nykytilaan johtanutta kehitystä. Kunnallisen demokratiakehityksen, kunnallisen johtamisen erityispiirteiden ja kuntajohtamisen muutostilan läpikäyminen on niin ikään tutkimuksen kannalta keskeistä sisältöä.

Viimeisenä laajana teoriakokonaisuutena pyrin selvittämään mistä tilaaja-tuottajamallissa oikein on kyse ja mistä näkökulmista sitä tulisi tarkastella. Otan osaksi teoriaosuutta myös lyhyitä kuvauksia muutamien muiden kaupunkien tilaaja-tuottajamallin käytännön sovelluksista. Kuvaan lisäksi ennen empiiristä tutkimusosiota Tampereen toimintamallin kokonaisuudistusta ja tilaaja-tuottajamallin käyttöä niiden keskeisimpien tekijöiden osalta.

### **2.3 Tutkimusmenetelmät**

Tutkimusmenetelmän valinnan osalta tulee pohtia sitä, millä menetelmillä asetettuihin tutkimuskysymyksiin pystytään parhaiten löytämään vastauksia (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997, 115). Valitsin tämän tutkimuksen menetelmäksi laadullisen tutkimuksen. Empiirisen osion osalta kyseessä on laadullinen tapaustutkimus. Pyrin tekemään johtopäätökset ja hakemaan vastaukset kolmeen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen olemassa olevan kirjallisuuden ja jo aiemmin tehtyjen tutkimusten perusteella.

Laadulliselle tutkimukselle tyypillinen piirre on tiedon kokonaisvaltainen hankinta (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997, 155). Tämän vuoksi teoreettista perustaa varten on kerättävä varsin laajasti kirjallisuutta ja tutkimustietoa, paitsi itse tilaaja-tuottajamallin kotimaisista ja ulkomaisista sovelluksista, niin myös mallin taustalla vaikuttavien ideologioiden ja johtamisoppien osalta. Kahden viimeisen tutkimuskysymyksen, siis Tampereen johtamiskokemusten arvioinnin osalta, pyrin löytämään vastaukset teemahaastattelujen avulla. Teemahaastattelut tehdään yksittäishaastatteluina kaikille neljälle apulaispormestarille sekä kaikille kuudelle tilaajapäällikölle. Päädyin

tähän ratkaisuun, koska laadullisen tutkimuksen tiedonkeräämisen instrumenttina ja lähteenä kannattaa Hirsjärven ym. (1997, 155) mukaan käyttää ihmistä.

## 2.4 Aiempi tutkimus

Kuten jo todettua, tilaaja-tuottajamallin käyttämisestä ja osittain johtamisestakin, on jo jonkin verran tutkittua tietoa. Tuoreen näkökulman antaa esimerkiksi Kallion, Martikaisen, Meklinin, Rajalan ja Tammen vuonna 2006 julkaisema teos *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista* tarjoaa hyvän pohjan tilaaja-tuottajamallin käytännön sovelluksien kokemusten arviointiin. Osana tehtyä tutkimusta on muun muassa haastateltu johtavia virkamiehiä sekä luottamusmiehiä, joiden näkemyksistä saa kohtuullisen hyvän käsityksen mallin soveltamisen haasteista myös johtamisen näkökulmasta.

Pekka Valkaman väitöskirja *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla* vuodelta 2004 on niin ikään tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen teos. Valkama kuvailee laaja-alaisesti vaihtoehtoisten kuntapalveluiden tuotantomenetelmien problematiikka, erityisesti kilpailun ja markkinoiden näkökulmasta. Sakari Möttösen väitöskirja *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa* vuodelta 1997 antaa puolestaan hyvän perustan arvioida poliittisen johdon ja virkamiesjohtajien suhdetta erityisesti tulosjohtamistilanteessa.

Tilaaja-tuottajamallin tutkimusta laajemmin tarkasteltaessa voidaan löytää kolme erilaista tutkimustraditiota. Seurantatutkimuksilla pyritään selvittämään mallin käytäntöön liittyviä ongelmia ja siitä saatuja kokemuksia. Käsitteelliset tutkimukset keskittyvät kuvaamaan mallin piirteitä, määritelmiä, ehtoja sekä näkökulmia puolesta ja vastaan. Kolmas traditio tutkii kilpailuttamisen oikeudellisia ehtoja ja keskittyy kuntapalvelun erityisalojen- sekä hankintatoimen lainsäädäntöön. (Valkama 2004, 33.) Edellä esitettyihin perinteisiin tutkimustraditioihin sijoitettuna tämä tutkimus sijoittuu osittain sekä seuranta-, että käsitteellisen tutkimuksen traditioon.

### 3. KUNNAT JA JULKISEN HALLINNON MUUTOS

Tavat ja mallit kuntien sekä muun julkisen hallinnon johtamiseen ja järjestämiseen, ovat vaihdelleet kulloistenkin vallitsevien tieteellis-ideologisten johtamisoppien mukaan. Pitkään hallitsevana johtamisoppina toimi Max Weberin byrokraattinen malli. Se perustui vahvaan hierarkia-ajatteluun, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöihin ja asetuksiin sekä virkamiesten vahvaan asemaan. Byrokraattinen tapa johtaa kuntia on varma, ennustettava, luotettava ja vähän korruptoitunut, mutta haittojakin on. Niitä ovat muun muassa johtamistavan jäykkyys, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 74.)

Heikon kustannustehokkuuden korostuminen, julkishallinnon ja erityisesti kuntien taloudellisen tilanteen kiristymisen yhteydessä, on ollut omiaan helpottamaan muun muassa myöhemmin tässä luvussa kuvattavan Uuden julkisjohtamisen oppien omaksumista kuntajohtamisen uudeksi ja asemaansa edelleen vahvistavaksi toimintamalliksi. Haverin (2002, 6) mukaan Uutta julkisjohtamista voidaan pitää jopa antiteesinä byrokratian ja perinteisten johtamisjärjestelmien puolestapuhujille.

Edellä kuvatun byrokratian ohella julkista palveluntuotantoa on toteutettu *rakenneteorian* oppien pohjalta. Rakenneteorian ideana on nähdä suurtuotannolla saavutettavat kustannushyödyt edellytyksenä tehokkaalle ja taloudelliselle palveluntuotannolle. Näin ollen kuntien asema pääasiallisena palveluntuottajana korostuu. Teorian perusteluissa tuodaan esiin muun muassa tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmia. On myös laskettu, että suuruuden tuomat hyödyt olisivat suuremmat, kuin palveluntuotannon monopolisoitumisesta koituvat haitat. Rakenneteoriaa kritisoivat näkemykset ovat perustuneet sille, että erityyppisten julkisten hyödykkeiden välillä ei ole nähty riittävästi eroavaisuuksia, mikä puolestaan näkyy palveluiden standardoitumisena. Niin ikään rakenneteorian kritiikissä esiintyvät monopolisoitumisen haitat yleisemminkin. (Valtiovarainministeriö 1997, 20–21.) Rakenneteoria on korvautunut pääasiassa myöhemmin kuvattavalla julkisen valinnan teorialla.

#### 3.1 Julkisesta hallinnosta julkiseen hallintaan

Tämän tutkimuksen keskeisin fokus löytyy tilaaja-tuottajamallista, joka on yksi Uuden julkisjohtamisen käytännön paradigmoista. Tästä huolimatta kunnallishallinnon kehityssuuntia on

tarpeellista tarkastella teoreettisesti myös hieman Uuden julkisjohtamisen viitekehystä laajemmin. Näin muun muassa siksi, että useissa tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa markkinat rakentuvat verkostojen kautta ja verkostoitumiskehitystä tulee tarkastella uuden paikallisen hallintatavan ja hallinnan kehityksen näkökulmasta. Esimerkiksi tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastelun kohteena olevassa tilaaja-tuottajamallin Tampereen sovelluksessa markkinat rakentuvat osittain verkostojen varaan. Markkina on kyllä periaatteessa sisäinen ja palveluntuottajat pääasiassa kaupungin omia, mutta esimerkiksi ikäihmisten hyvinvointipalveluiden osalta palveluntuotanto on vahvasti verkostoitunut ja palveluita ostetaan muun muassa kolmannen sektorin järjestöiltä.

Kunnallishallintoa voidaan sen viimeaikaisen kehityksen näkökulmasta kuvata siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä sellaisten kuntakonsernien suuntaan, jotka muodostuvat omista itseohjautuvista yksiköistään. Suomessa tämä johtuu osaltaan valtiovallan toimenpiteistä, joilla kunnallishallintoa on viimeisten vuosikymmenten aikana uudistettu. Esimerkkeinä uudistushankkeista voidaan mainita muun muassa vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtiosuusjärjestelmien uudistus sekä aluehallinnon uudelleen organisointi. Uudistusten yleisenä pyrkimyksenä oli vähentää valtion harjoittamaa kuntien ohjausta ja vahvistaa taloudellista ajattelua hallinnon kaikilla tasoilla. Näihin tavoitteisiin päästiin siirtämällä päätäntävaltaa asioista paikalliselle tasolle. Uudistusten yhteydessä alkoivat esiintyä muun muassa sääntelyn purkaminen eli *deregulaatio*, hallinnon hajauttaminen eli *desentralisaatio* sekä markkinaohjautuvuuden omaksuminen uudeksi tavaksi palveluntuotannossa. Samalla toimintaympäristö on muuttunut muun muassa globalisaation ja yleisen epävakautumisen myötä. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 74–75, 164.)

Kansainvälisesti julkisen sektorin reformiin ovat vaikuttaneet muun muassa 1980- ja 1990-lukujen talouskriisit, jotka pakottivat julkisen sektorin tehostamaan toimintaansa ja tarkastelemaan rakenteitansa kriittisesti (Bovaird ja Löffler 2003, 13–14). Pierren (2000, 1) mukaan kansallisvaltioiden rooli on niin ikään muuttunut globaalissa toimintaympäristössä, jossa valtiot eivät pysty enää välttämättä yksinään vastaamaan toimintaympäristön muutoksista aiheutuviin paineisiin. Globalisoituvassa maailmassa myös paikallisen ja alueellisen päätöksenteon merkitys korostuu aiempaa enemmän. Rhodes (2000, 71) kuvaa kehitystä kansallisvaltioiden osalta siten, että päätöksenteon keskusta on ontoutumassa (*hollowed out*). Näin esimerkiksi silloin, kun osa asioista siirtyy EU-tasolla päätettäväksi ja samaan aikaan toiset asiat siirtyvät aiempaa enemmän paikallisille ja alueellisille toimijoille. Kunnallispolitiikan luentosarjoilla ilmiötä kuvailtiin *Hollow State* -ilmiöksi.



Uuden hallinta-ajattelun perustan muodostavat erilaiset ja tapauskohtaisesti eri yhteistyökumppaneiden kanssa rakennettavat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 164.) Möttösen ja Niemelän (2005, 86–87) mukaan verkostoja voidaan pitää yhtenä eri toimintojen välisten suhteiden ohjausmuotona. Verkostosuhteet pohjautuvat vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliseen keskinäiseen riippuvuuteen, hyödyn tuottamiseen verkostoon osallistujille sekä lojaliteettiin ja toimijoiden väliseen solidaarisuuteen. Markkinoita ja verkostoja erottaa niiden sopimuksellisuuden aste eli se, kuinka suurella luottamustasolla toimijat yhteistyötä tekevät.

Verkostomainen toimintatapa on vain yksi osa uutta paikallista hallintatapaa. Uudessa paikallisessa hallintatavassa byrokratiasta periytyviä hierarkioita, Uutta julkisjohtamista lähellä olevia markkinoita ja verkostoja, käytetään kaikkia samaan aikaan tehokkaasti ja rinnakkain hyväksi eri suhteiden väliseen ohjaukseen. Muita uudelle paikalliselle hallintatavalle tyypillisiä piirteitä ovat toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, monitasoisuus sekä toimialojen monipuolisuus ja katalyyttisyys. Verkostomaisuuden ja uuden hallintatavan ongelmista esiin nousevat usein mallin eräänlainen ”ideaalisuus” eli se, että se on erityisesti verkostojen osalta vaikeasti toteutettavissa. Verkostot voivat olla esimerkiksi keinotekoisia tai ne keskittyvät vain omiin sisäisiin asioihinsa, jolloin yhteistyön tulokset jäävät heikoiksi. Osaltaan myös verkostojen moninaisuus on omiaan tekemään päätöksenteosta ja keskinäistä suhteista epäselviä. (Möttönen ja Niemelä 2005, 88–92.)

Verkostojen lisäksi uuden paikallisen hallintavan mukainen yhteistoiminta voi rakentua tapauskohtaisen ja sopimus pohjaisen yhteistoiminnan sekä kumppanuuden pohjalle. Tapauskohtaisessa yhteistyössä tavoitteet pyritään saavuttamaan ilman muodollista sopimus pohjaa. Tilaaja-tuottajamallia lähellä olevaa sopimus pohjaista yhteistoimintaa käytetään usein esimerkiksi kunnalliseen palveluntuotantoon ja se on nimensä mukaisesti sopimusperusteista. Tästä pidemmälle viety versio eli kumppanuussuhde lähtee eri toimijoiden intressien yhdistämisestä. Näin erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin välisten eli niin sanottujen *Public-Private Partnership* (PPP) kumppanuuksien osalta. (em. Anttiroiko ym. 2003, 176–177.)

Uuteen paikalliseen hallintatapaan liittyy olennaisesti *hallinnan* termi. Hallinta (*governance*) on aikanaan tarkoittanut terminä jonkin tietyn yksittäisen tehtävän ohjaamista. Nykyään se ilmenee monissa eri muodoissa ja yhteyksissä. Esimerkiksi Bovaird ja Löffler (2003,6) määrittelevät julkista hallintoa ja sen johtamista (*public management*) suhteessa termin julkinen hallinta (*public governance*) käyttötarkoitukseen. Julkisella hallinnolla tarkoitetaan heidän mukaansa

johtamistekniikoiden käyttämistä lisäarvon saamiseksi sille rahalle, jota käytetään julkisten palveluiden tuottamiseen. Julkisella hallinnalla puolestaan tarkoitetaan sitä tapaa, jolla eri sidosryhmät toimivat yhdessä vaikuttaakseen julkisen politiikan ja menettelytapojen lopputuloksiin.

Hallinnon ja hallinnan valtaulottuvuudet poikkeavat toisistaan siten, että hallinto pohjautuu julkisen sääntely- ja pakkovallan käyttöön, kun hallinnassa valtaulottuvuus rakentuu kehittämis- ja aloitevallan käyttöön. Muitakin merkittäviä käsitteellisiä eroja löytyy. Hallinnossa toimeenpannaan kollektiivisia päätöksiä, kun taas hallinnassa toteutetaan kollektiivisia kehittämissyönteiksi. Kun hallinto painottuu viranomaistehtäviin, organisoituu hierarkkisesti ja toteuttaa julkisyhteisöllisiä asioita, niin hallinta painottuu kehittämistehtäviin, organisoituu verkostojen kautta ja toimii julkisyhteisöllisten asioiden koordinoijana. Hallinnon näkökulma prosesseihin on sisäinen, kun taas hallinta puolestaan keskittyy ulkoihin suhteisiin. Hallinnon osalta resurssit nähdään oman hallinto-organisaation resursseina, kun hallinta tarkastelee koko yhteisön ja toimintaympäristön resursseja. Hallinnossa kansalaisten rooli on olla alamainen, mutta hallinnan yhteydessä kansalaiset nähdään aktiivisina toimijoina. Myös suhde yrityselämään eroaa, sillä hallinnon näkökulmasta yrityselämä on sääntelyn kohde, kun se hallinta-ajattelussa näyttäytyy paremminkin kumppanina. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 168.)

Rhodes (2000, 55–60) löytää hallinnalle seitsemän erilaista ilmentymää ja määritelmää. Sitä voidaan tarkastella ensinnäkin *Corporate Governancenä*, jolloin viitataan julkisen hallinnon osalta organisaation yleisesti hyväksytyihin avoimuuteen ja esimerkiksi tiedon julkistamiseen liittyviin periaatteisiin, yksiselitteisiin ja korruptoitumattomiin sopimuskäytäntöihin sekä toiminnan vastuullisuuteen liittyviin tapoihin. *Good Governance* puolestaan näyttäytyy muun muassa markkinoiden avautumisena, hallinnon hajauttamisena sekä useina muina, itse asiassa melko pitkälti Uuden julkisjohtamisen paradigmoista johdettavina, käytänteinä. Governance voidaan määritellä myös kansainväliseksi riippuvuussuhteiksi, sosio-kyberneettiseksi systeemiksi, uuden talouspolitiikan ilmentymäksi tai tavaksi järjestää hallinta verkostojen avulla. Seitsemäs määritelmä ja tapa tarkastella governancea on Uusi julkisjohtaminen.

Hallinnan suhde Uuteen julkisjohtamiseen on mielenkiintoinen. Esimerkiksi Anttiroiko ym. (2003, 170) näkee Uuden julkisjohtamisen teknisluonteisten ja sopimukseen pohjautuvien markkina-perusteisten ratkaisujen tekevän tilaa ”kunnallispoliittisemmin orientoituneelle koalitiio- ja kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja yhdyskunnan kaikkia panostenhaltijoita huomioonottavalle inklusiiviselle ja demokraattiselle hallintamallille”. Eli tavallaan Uusi julkisjohtaminen antaa

kunnallishallinnossa jo tilaa seuraavassa aallossa tuleville hallinnan eri muodoille. Bovaird ja Löffler (2003,10–11) eivät omassa tarkastelussaan ota kantaa siihen, onko toinen syrjäyttämässä toista, vaan he tarkastelevat julkista hallintaa yläkäsitteenä, joka pitää sisällään ison osan julkisen hallinnon ja johtamisen käytännöistä, mukaan lukien Uuden julkisjohtamisen paradigmat. Vastaavasti julkisen hallinnon ja johtamisen käytäntöjen voidaan katsoa pitävän sisällään paljon aineksia julkisen hallinnan kokonaisuudesta.

Saarelainen (2003, 35) vertailee paikallisen hallinnan ja Uuden julkisjohtamisen ulottuvuuksia muun muassa niiden arvopohjan perusteella. Uusi julkisjohtaminen on asiakasorientoitunutta, kun paikallinen hallinta keskittyy kansalaisiin. Uuden julkisjohtamisen painottuessa tulosten mitattavuuteen ja perustuessa sopimuksiin, painottuu paikallinen hallinta vastuun ja johtamisen hajauttamiseen. Uuden julkisjohtamisen organisaatiomuodot ovat itse ohjautuvat ja päätöksiä tekevät tiimit, kun paikallisessa hallinnassa korostuu organisaatorajoja ylittävät verkostot ja päätöksiä tehdään verkostoissa. Rhodes (2000, 56) tiivistää hallinnan ja Uuden julkisjohtamisen rajapinnan ohjaukseen. Ohjaus on merkittävässä roolissa julkista hallintoa analysoitaessa ja toisaalta sitä voidaan pitää myös synonyymina hallinnalle.

### **3.2 Uusi julkisjohtaminen**

Tutkimuksen keskiössä olevan tilaaja-tuottajamallin sekä sen johtamisen kannalta keskeisin teoreettinen viitekehys löytyy Uuden julkisjohtamisen piiristä. Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut julkisen sektorin organisaatioiden kehittämiseen jo 1980-luvulta alkaen. Se on lähtöisin anglosaksisista maista ja sen vaikutus on ollut erityisen voimakasta Uudessa-Seelannissa, Australiassa, Isossa Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Ilmiötä voidaan pitää uusliberaalin politiikan aikaansaannoksena. Iso Britannian entinen pääministeri Margaret Thatcher lienee parhaiten tunnettu uusliberalistisen politiikan kannattaja ja hallinnon reformien edistäjä. Sitten uuden julkisjohtamisen opit ovat levinneet kansainvälisesti laajemmin ja esimerkiksi Suomessa niitä alettiin omaksua merkityksellisemmin 1990-luvun alkupuolella. Uutta julkisjohtamista voidaan pitää nykyisellään johtavana ja erityisesti länsimaisen hallinnon uudistuksia ohjaavana ajattelumallina. (Haveri 2002, 5.)

Kuntien johtamismalliksi Uusi julkisjohtaminen alkoi levitä 1980-luvun loppupuolella. Osaltaan jalansijan saamista helpottivat aiemmin luetellut suomalaisen kunnallishallinnon uudistukset 1990-luvun alussa. Uudistustoimien vapauttavaa vaikutusta voidaan pitää Uuden julkisjohtamisen

kannalta merkittävänä, sillä ne mahdollistivat esimerkiksi aiempaa ”yritysmäisemmän” tavan budjetoida ja johtaa organisaatioita. Taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden luominen, esimerkiksi kuntien sisälle, on omalta osaltaan helpottanut tulosityksikkökohtaista taloudellista seurantaa ja resursointia. Asiakasorientoituneisuuden ja yksilön valinnan korostuminen on puolestaan lisännyt painetta saada kehitettyä omaa palveluntuotantoa aiempaa kilpailukykyisemmäksi ja laadukkaammaksi. Näiden kehityssuuntien avulla on haluttu parantaa ennen kaikkea kuntien toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta sekä vaikuttavuutta. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 74.)

Jäykähköstä byrokraattisesta organisaatio- ja johtamiskulttuurista tavoite- ja tuloslähtöisempään johtamiskulttuuriin siirtyminen asetti luonnollisesti organisaatioille omat vaatimuksensa. Tapa ymmärtää organisaatiota ja tehdä työtä muuttui melkoisesti. Esimerkiksi arvoissa siirryttiin staattisesta, ennustettavasta, säilyvästä ja muotosidonnaisesta arvoperustasta dynaamiseen, joustavaan, luottamukseen pohjautuvaan ja tuloksiin keskittyvään arvoperustaan. Aiemmat hierarkkiset ja toimivallaltaan yksiselitteiset rakenteet korvautuivat aiempaa litteämmällä organisaatiolla, joka perustui tulosaluemäärittelyihin ja yhteistoimintaan. Yksittäisissä käytänteissä tuli niin ikään muutoksia. Esimerkiksi asiakirjojen rooli muuttui niiden määrän pienentyessä merkittävästi ja kun niiden selkeys ja laadinnan nopeus tulivat tärkeämmiksi tekijöiksi kuin muotosidonnaisuuteen ja vanhaan virkakieleen liittyvät tekijät. (Temmes 1990, 78.)

Uuden julkisjohtamisen taustalta löytyy monia aatteellisia suuntauksia ja aikakausia. Esimerkiksi *Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon* ja *Fayolin* johtamisfunktioiden voidaan katsoa luoneen pohjaa Uuden julkisjohtamisen ajatuksille. Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon keskeisimmiksi piirteiksi nousee resurssien käytön maksimaalisen tehokkuuden, oikeiden ihmisten sijoittamisen oikeisiin tehtäviin ja yksittäisen työn suoritustavan yhtenäistämisen. Jokainen työprosessi ja resurssi siis analysoitiin ja vietiin tasolle, jolla siitä saatiin irti suurin mahdollinen hyöty. Fayolin johtamisfunktioiden keskeisiksi piirteiksi voidaan nostaa johtamisen ja johtamistaitojen tärkeyden korostamisen, kansalaisten mielenkiinnon herättämisen julkisen hallinnon kustannuksia kohtaan ja ”virkavaltaisuuden” vähentämisen. Viimeksi mainittu näyttäytyy myös Uuden julkisjohtamisen pyrkimyksenä pois byrokratiasta. (Lähdesmäki 2003, 38–41.) Uudemmasta teoreettisesti keskustelusta Uuden julkisjohtamisen kannalta merkittäviä esiinnousseita aiheita ovat muun muassa *julkisen valinnan teoria* ja *managerialismi*.

### **3.3 Julkisen valinnan teoria**

Uusi julkisjohtaminen korostaa julkisen valinnan teorian periaatteista tavoitteita julkisen sektorin koon pienentämiseksi, palvelujen privatisoimiseksi ja kilpailutuksen lisäämiseksi. Julkisen valinnan teoriasta on myös lähtöisin ajattelu paremman vastikkeen saamisesta rahalle sekä kansalaisten näkeminen rationaalisia valintoja tekevinä asiakkaina ja kuluttajina. (Lähdesmäki 2000, 31.)

Valkaman (2004, 49–51) mukaan julkisen valinnan teoriaa voidaan nähdä yhtenä näennäismarkkinoiden kilpailuteesinä. Teorian mukaan julkinen hallinto on tehoton toimija, koska sen avaintoimijoilta puuttuvat riittävät intensiivit toimintojen tehostamiseksi ja valvomiseksi. Teorian mukaan poliitikkojen ei odoteta kykenevän määrittelemään sellaisia tuotannollisia tavoitteita julkiselle hallinnolle, että niiden voitaisiin aidosti katsoa edustavan yhteisön parasta. Niin byrokraattien kuin poliitikkojenkin voidaan katsoa olevan rationaalisia, mutta vain toteuttaessaan omaa itseintressiään. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi byrokraattien pyrkimystä oman virastonsa määrärahojen maksimointiin oman valtansa kasvattamiseksi ja ilman todellista tarvetta kulujen kasvattamiselle.

Julkisen valinnan teoriaa tarkemmin tarkasteltaessa, voidaan sen todeta olevan lähtökohtiensa ja kunnallisen demokratian osalta kansalaiset huomioiva. Teorian mukaan poliittiset yhteisöt toimivat vain osallistumisen foorumeina, joissa palveluiden järjestämisestä päätetään kansalaisten asettamien tavoitteiden mukaisesti. Samalla myös asetetaan politiikalle uusia vaatimuksia, sillä vaikka teorian mukaista palveluntuotannon hajauttamista toteutettaisiinkin tehokkaasti, jää tilaajavastuu viime kädessä poliittisille toimijoille. (Valtiovarainministeriö 1997, 22–23.)

### **3.4 Managerialismi**

Pollitin (1993, 7-10) mukaan managerialismin keskeisin arvo ja lähtökohta on johtaminen. Organisaatioiden kehittämispäätökset kannattaa suunnata johtamisjärjestelmiin, koska johtaminen nähdään tehokkaimpana keinoina organisaatioiden tehostamiseksi. Managerialismi katsoo johtamisen kehittyneen yksityisellä sektorilla. Osittain tästä syystä yksityisen sektorin voidaan katsoa toimivan tehokkaammin kuin julkisen sektorin. Managerialismi tarkastelee organisaatioita johtamiskeskeisesti ja korostaa johtajien henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Lähdesmäki (2000, 31) näkee Pollitin tavoin yhtenä managerialismin keskeisistä periaatteista yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisen julkiselle sektorille sekä johtamisen korostamisen julkisen toiminnan tehokkuuden parannuskeinona. Niin ikään managerialismi korostaa vaatimuksia toiminnan tehostamisesta ja tuo mukaan myös toimintaa arvioivaa näkökulmaa. Haverin (2002, 6) mukaan julkisen sektorin johtamisoppeja on ollut luonnollista ammentaa yksityiseltä puolelta, koska johtamista voidaan pitää luonteeltaan yleisenä eli samojen johtamisoppien voidaan katsoa toimivan yhtä hyvin yksityisellä kuin julkisellakin puolella. Yksityinen sektori on muutenkin luonnollinen benchmark -kohde Uuden julkisjohtamisen opeille, koska yksityisellä sektorilla toiminnot ovat kehittyneet ”vähemmän byrokratian ja legalismin tartuttamina”.

Möttösen (1997, 58) mukaan managerialismin omaksuminen ja juurtuminen osaksi julkista hallintoa on ollut takkuista, mutta nyttemmin se on lyönyt itsensä läpi yhtenä julkisen hallinnon kehittämisperiaatteena. Möttösen ja Niemelän (2005, 83–86) mukaan managerialismi muuttaa toimintatapojen lisäksi myös käytettävää käsitteistöä ja tuo puheisiin muun muassa asiakkaat, myyjät, ostajat ja palvelut. Managerialismin voidaan katsoa häivyttävän kansalaisten etujen ristiriidat ja erilaisuudet, niiden korvautuessa asiakasnäkökulmalla. Keskeisimpänä ja konkreettisimpana johtamisopillisena muutoksena voidaan kuitenkin pitää siirtymistä kohti tulosorientoituneempaa tulosjohtamisen johtamismallia.

Managerialismiin kohdistuvasta kritiikistä ja erityisesti sen soveltumista julkiselle sektorille arvioitaessa, voidaan löytää neljä keskeistä suuntausta. Ensimmäkin managerialismia voidaan kritisoida sen yhdenmukaistamisen johdosta. Koko virkamieskunnan sitouttaminen yhdenmukaiseen toimintaperiaatteeseen on vanhanaikaista ja suhteellisen mekanistista. Toisaalta ristiriitaiseksi voidaan nähdä myös yhdenmukaisen keskittämisen ja hajauttamisen näkökulma, kun toimintaa pitäisi samaan aikaan pystyä johtamaan keskitetysti. Toinen kriittinen näkökulma tarkastelee managerialismin periaatteiden käytännön toimivuutta. Esimerkiksi johtamisen perusta ja edellytykset aitoon kilpailuttamiseen ovat julkisella sektorilla paikoin jo toimintaympäristöstä ja palveluntuotannon luonteesta johtuen managerialismin periaatteiden kanssa ristiriidassa. Kolmantena kriittisenä näkökulmana voidaan pitää sitä, että managerialismi unohtaa politiikan roolin ja luonteen osana julkista palveluntuotantoa. Neljäntenä näkökulmana voidaan kritisoida managerialismin keskeisiä arvoja tai oikeammin sitä, että esimerkiksi oikeudenmukaisuus, edustavuus ja osallistuminen eivät ole managerialismin arvotaulukossa, vaikka niiden painotus esimerkiksi kunnallisessa palveluntuotannossa on varsin suuri. (Pollit 1993, 112–146; Möttönen 1997, 58–60.)

### 3.5 Uuden julkisjohtamisen ilmentymät ja kritiikki

Uuden julkisjohtamisen arvoperusta pohjautuu pitkälti siihen kritiikkiin, jota vanhaa byrokraattista hallintotapaa kohtaan on esitetty. Uuden julkisjohtamisen arvojen mukaan julkinen hallinto on yleensä tuhlaileva ja yksi sen teeseistä vaatii julkisten menojen kasvun hillitsemistä. Muita arvopohjaisia asioita ovat tiivistetysti tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen julkisessa toiminnassa, yksityistämisen ja kilpailuttamisen lisäämistä (koska julkinen monopoli merkitsee tehottomuutta), value for money –ajattelun yleistymistä, eli vaatimusta maksetuille veroille saatavasta paremmasta vastineesta, sekä yksilöllisen ajattelun ja tarpeiden huomioimista tarjolla olevissa palveluissa. (Haveri 2002, 6.)

Bovaird ja Löffler (2003,17) listaavat Uuden julkisjohtamisen keskeisimmiksi elementeiksi suoritustehopainotteisen johtamisen, joustavamman ja kehittyneemmän talousjohtamisen, kehittyneemmän henkilöstöjohtamisen sisältäen tulospalkkaelementtejä ja yksilökohtaisia työsopimusratkaisuja sekä aiempaa suuremman huomioarvon antamisen julkisten palveluiden asiakkaille ja muille palveluiden käyttäjille. Niin ikään keskeisiksi elementeiksi voidaan nähdä päätösvallan ja vastuun hajauttaminen organisaation sisällä, erilaisten markkinaperusteisten mekanismien käyttöönotto palveluntuotannossa sekä julkisten markkinaorientoituneiden yhtiöiden yksityistäminen.

Osana Uutta julkisjohtamista on alettu soveltaa monia, osin nykyään varsin arkisiltakin tuntuvia, käytäntöjä. Esimerkiksi Gruening on listannut kahdeksantoista erilaista Uuden julkisjohtamisen käytännön paradigmaa. Näitä ovat tilaaja-tuottajamallin lisäksi voucherit, suoritusten mittaus ja hinnoittelu, suorituksen arviointi, yksityistäminen, asiakkuus, desentralisaatio, budjetin leikkaukset, strateginen suunnittelu ja johtaminen, kilpailu, muutosjohtaminen, ulkoistaminen, ihmisten johtaminen, henkilöstöjohtaminen, käyttäjämaksut, politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan, talousjohtaminen sekä informaatioteknologian hyödyntäminen. (Gruening 2001, 4; Maanonen 2007, 28.) Edellä listattuja asioita yhdistää uudistushalukkuus ja ennen kaikkea pyrkimys toiminnan tuloksellisuuteen.

Arkipäiväisistä ilmenemismuodoistaan huolimatta Uusi julkisjohtaminen tulisi nähdä ennen kaikkea laajemmassa merkityksessään ja laajana viitekehyksenä julkisen johtamisen uudistamiselle. Koska kyseessä on paikallistasoa laajemmin käyttöönotettu johtamisajattelu, eivät sen opit ole ainakaan kaikilta osin soposoinnussa kunnallisen päätöksenteon ja edustuksellisen demokratian kanssa. Uusi

julkisjohtaminen ei puhtaimmillaan esimerkiksi priorisoi kuntien demokratiaulottuvuutta eikä huomioi viranomaisuusvaltaan liittyvää edellytystä tietyn tasoiselle byrokralialle. (Lähdesmäki 2000, 35.)

Uutta julkisjohtamista kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Lanen (2000, 6) mukaan keskeisimmät vasta-argumentit ovat olleet sen:

- leimaaminen oikeistolaiseksi politiikaksi,
- sisällön uudistusten näkeminen pelkkänä ulkoistamisena,
- sen manipuloiva ja muiden toimintoihin vaikuttamaan pyrkivän luonteen korostaminen,
- jonkinasteinen epäjohdonmukaisuus ja se, että
- sen on koettu olevan pelkkä yksityisen sektorin mikrotaloudellinen laajennus julkisen sektorin tarpeisiin ja lähtökohtiin.

Uuden julkisjohtamisen kritisoiijat eivät ole osanneet nähdä sen ideologisesta perustasta kumpuavaa neutraalia luonnetta ja palvelujen kilpailuttamista yksityistä sektoria laajemmalla markkinalla. Niin ikään vähälle huomiolle ovat jääneet muutoksen todellisuus, sen selvää edistyneisyys suhteessa omiin ideologisiin taustoihin esimerkiksi julkisen valinnan teorian ja taylorismin käytännöissä sekä se, että kyseessä on todellakin käytäntöjen kautta opittu ja kehitetty tapa johtaa organisaatioita pelkän mikrotalousteorian sijaan. (Lane 2000, 7-8.)

### **3.6 Tutkimuksen kannalta keskeiset huomiot**

Tutkimuksen kannalta on keskeistä tunnistaa se toimintaympäristö, ne muutostilat ja ilmiöt, joissa julkista ja kunnallista palveluntuotantoa nykyään kehitetään. Uuden julkisjohtamisen lisäksi uuden paikallisen hallinnan leviäminen ja esimerkiksi verkostomaisen toimintatavan yleistyminen, ovat seikkoja, jotka on ymmärrettävä kunnallisen palveluntuotannon kokonaisuutta kehitettäessä ja johdettaessa. Sinänsä myös vanhan byrokraattisen perinteen on arvokasta, tulkitsehan uusi paikallinen hallintatapa byrokraatiasta periytyvät hierarkiat edelleen yhdeksi julkisen sektorin ohjausmuodoista. Niin ikään hallintoreformin kansainvälinen ulottuvuus on hyvä tiedostaa. Itse asiassa voidaan jopa perustellusti kysyä, olisiko kansainvälistä ulottuvuutta ja kuntien toiminnan suhdetta globalisaatioon ollut tarpeellista käsitellä jopa nyt tehtyä perusteellisemmin. Ainakin verkostojen johtaminen jää nyt teoreettisesta viitekehyksestä lähes kokonaan pois, vaikka



esimerkiksi näennäismarkkinoiden voidaan katsoa rakentuvan muutamissa tilaaja-tuottajamallin variaatioissa verkostomaisen yhteistyön pohjalta.

Uuden julkisjohtamisen viitekehys antaa hyvän perustan tarkastella syitä tilaajan ja tuottajan erottamiseen, kilpailuttamiseen sekä tulosorientoituneeseen johtamiseen ja –ohjaukseen. Grueningin listaus Uuden julkisjohtamisen käytännön ilmentymistä raamittaa mielestäni hienosti tilaaja-tuottajamallin osaksi sitä reformia ja niitä käytäntöjä, joita uudistukset ovat tuoneet tullessaan. Julkisen valinnan teoria sekä managerialismin ymmärtäminen mahdollistavat niiden teoreettisten taustojen hahmottamisen, joiden pohjalta tutkimuksen keskeisimpien kysymysten vastauksia pitää lähteä etsimään. Teoreettinen kehys tarkentuu vielä seuraavassa kappaleessa tulosohjauksen yhteydessä kuvattavan päämies-agenttiteorian avulla.

Uuden julkisjohtamisen yksittäisistä ilmentymistä tilaaja-tuottajamallin johtamiskysymyksiksi nousevat asiakasorientoituneisuus, sopimusperusteisuuden, taloudellisten vastuiden ja valmisteluvallan jakautumisen aiempaa pienempiin yksiköihin sekä asiakkaiden lisäksi laajentuneen toimijakentän ostajineen ja myyjineen. Yksi teoriaperustan selkeä opetus tulosorientoituneelle uudistamiselle ja johtamiselle on se, että asiat kannattaa tehdä kunnolla, aidosti ja siten, että ei tyydyttäisi vain asioiden näennäiseen uudistamiseen.

## 4. ORGANISAATIOIDEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄT JA TULOSJOHTAMINEN

Kuntien johtamista pohdittaessa on syytä tarkastella johtamista ilmiönä hieman laajemminkin. Tarkastelen sitä seuraavassa yleisesti ensin organisaation menestystekijänä ja sen jälkeen erilaisten johtamisjärjestelmien kautta. Tämän jälkeen pohdin tulosjohtamisen ja tulosohjauksen roolia osana kuntajohtamisen haasteellista kokonaisuutta.

### 4.1 Johtaminen organisaation menestystekijänä

Rissanen, Sääski ja Vornanen (1996, 67) määrittelevät teoksessaan *Uudistuvat organisaatiot* dynaamisen ja tehokkaan johdon organisaation menestystä määrittäväksi tekijäksi. Johtamisen tehokkuusedellytys ei rajoitu heidän mukaansa pelkästään liike-elämän organisaatioihin, vaan samat edellytykset pätevät myös julkisissa organisaatioissa. Johtamisedellytysten muutos on johtanut siihen, että varsinkin julkisella sektorilla markkinahenkistyminen on ollut jopa jonkinasteinen edellytys menestyksekkäälle johtamiselle. Markkinahenkisyyden lisäksi myös yksilö- ja organisaatiotason viestintäosaaminen on koko ajan merkittävämmässä roolissa osana johtajuutta.

Myös Santalainen ja Huttunen (1993, 29–30) nostavat ylimmän johdon toimintatavat organisaation menestyksen kannalta keskeiseen asemaan. Organisaation menestymisedellytyksiä voidaan pitää huonoina, mikäli johdon toimintatapa koetaan edes jossain määrin huonoksi. Muut organisaation menestystekijät ovat Santalaisen ja Huttusen mukaan kirkkaan vision olemassaolo, henkilöstön osaaminen ja motivaatio sekä organisaation vallitseva johtamisjärjestelmä sinänsä.

Johtamisen menestystekijöitä tarkemmin määriteltäessä esiin nousee myös oman organisaatiokulttuurin tuntemus ja tietynlainen johdonmukaisuus johtamisessa. Johtaminen tulisi nähdä pitkäjännitteisenä ja jatkuvana prosessina. Yleisesti ajatellaan myös, että älykkyys ja pitkä koulutus ovat edellytyksenä menestyksekkäälle johtamiselle. Perinteisten ominaisuuksien kuten kokemuksen, luovuuden, tarmokkuuden ja hyvän kokonaisnäkömyksen ohella menestyksekkään johtamisen edellytykseksi listataan nykyään myös ihmisten johtamiseen liittyviä pehmeitä ominaisuuksia. Tällöin puhutaan *tunneälykkyydestä*, joka on ihmisten johtamisessa varsin toimiva työkalu. Kaikkien edellä omaksuttujen taitojen osuminen samalle henkilölle on varsin harvinaista. Hyvä johtaja onkin usein melko vaihteleva yhdistelmä edellä lueteltuja ominaisuuksia. Hyvinä aikoina korostuvat johtajien luovat ominaisuudet sekä kyky rakentaa ja johtaa arvopohjaa.

Huonoina aikoina taas arvossaan ovat analyttisyyteen pystyvät johtajat. (Rissanen, Sääsä ja Vornanen 1996, 67–69.)

Hyviä johtamisedellytyksiä pohtivaa retoriikkaa löytää enemmän *piirreteorian* tutkimuksen parista. Piirreteorian lähtökohtana on oletamus, että tehokkaista johtajista löytyisi synnynnäisiä henkisiä ja fyysisiä ominaisuuksia, jotka erottaisivat hyvät johtajat huonoista johtajista. Tällaisiksi ominaisuuksiksi on listattu henkinen tasapaino, optimismi, intuitiivisuus, keskimääräistä korkeampi, mutta ei huippuluokkaa oleva älykkyys, analyttisyys, kunnianhimo ja vallasta pitäminen. Edellä mainittujen lisäksi piirreteorian opit määrittelevät synnynnäisiksi ominaisuuksiksi oman työnsä hallintataidot sekä yhteistyösuhteiden luonnin ja ylläpidon. Pidemmälle viety piirreteorian pohjalta tehty tutkimus on osoittanut, että johtamisen onnistuminen määrittyy johtajan ominaisuuksien lisäksi johdettavien persoonallisuuden ja ominaisuuksien mukaan. (Vanhala, Laukkanen ja Koskinen 2002, 260.)

Organisaation menestyksellinen johtaminen joutuu koetukselle erityisesti kriisitilanteissa. Johdon puutteellinen toiminta voi itse asiassa olla osa kriisiä ja sen taustoja. Organisaation kriisialttius on erittäin suuri mikäli päätöksenteko ja ohjausvalta keskittyvät sellaiselle henkilölle, jonka osaaminen ja oppimishalu ovat puutteellisia. Kriiseille on tyypillistä niiden yllätyksellisyys, joka korostaa johtamistaitojen merkitystä, kun päätöksentekoon käytettävissä oleva aika ja esimerkiksi organisaatioille tärkeiksi koetut arvot vaarantuvat. (Vanhala, Laukkanen ja Koskinen 2002, 169–172.) Kuntaorganisaatioissa kriisit ovat osin samantyyppisiä kuin yrityksissä. Yritysten kriisijohtamiselle laadituista ohjeista pystyy kunnissa soveltamaan varsin hyvin esimerkiksi toiminnan tehokkuuteen ja organisaation sekä johdon muutoksiin liittyviä kohtia. Yrityksiin verrattuna kunnat ovat sikäli paremmassa asemassa, että kriisit syntyvät harvoin täysinä yllätyksinä. Tosin esimerkiksi suurten teollisten työnantajien toiminnan loppuminen paikkakunnalla voi aiheuttaa merkittäviäkin äkillisiä muutoksia kunnan palveluiden rahoitusrakenteeseen ja verotuloihin.

Juuti (2005, 15–30) jakaa johtamisen mahdolliset yleiset ongelmat kolmeen eri ongelmakenttään. Johtamisen ensimmäinen ongelma on yhteneväisen työskentelytavan ja yhtenäisen näkemyksen löytäminen siten, että niitä voidaan ajoittain muuttaa ja siten, että jokaisen yksilölliset vahvuudet pystytään yhdistämään organisaation parhaaksi ja kaikki tuntevat olevansa organisaation kannalta merkityksellisiä ja tärkeitä. Johtamisen toinen ongelma liittyy valtaan ja siihen, miten ensimmäisen ongelman kipukohdat pystytään ratkaisemaan johtamisen keinoin. Johtamisessa on hankalaa käyttää

luovuutta ja olla joustava sekä ottaa useiden yksilöiden näkökulmia kerralla huomioon. Johtamisen kolmas ongelma muodostuu yksilöiden ja organisaatiokulttuurin kehittymisen tarpeesta ja mahdollisuuksista sekä niiden tunnistamisesta ja hyödyntämisestä.

Temmes (1990, 66) korostaa organisaatiokulttuurin merkitystä organisaatioiden johtamisessa. Johtamisen tulisi hänen mukaansa aina tapahtua osana organisaatiokulttuuria ja siten organisaation sisältä. Tämä siksi, että organisaatiokulttuuri yhtäältä luo edellytykset johtamiselle, vaalii perinteitä ja luo sille odotuksia, mutta toisaalta on myös keskeisessä asemassa organisaatiokulttuurin kehittämisessä ja sen suunnan hakemisessa.

Yhdeksi julkistenkin organisaatioiden johtamista koskettavaksi haasteeksi on viimeisten vuosien aikana noussut työssä jaksamiseen liittyvät kysymykset. Työn vaatimustaso on noussut tietotekniikan tullessa osaksi arkipäivää monissa ammateissa ja paine ihmisten jatkuvalle kouluttautumiselle on kasvanut. Työikäisen väestön ikääntyminen on omalta osaltaan heikentänyt työntekijöiden kykyä uudistaa osaamistaan erityisesti tietotekniikkaan liittyvän osaamisen osalta. Eri syistä johtuvasta työuupumuksesta kärsii tutkimusten mukaan jopa puolet suomalaisista työssäkäyvistä ihmisistä. (Määttä ja Ojala 1999, 12–13.)

## **4.2 Organisaatioiden johtamisjärjestelmät**

Kuten jo edellisessä luvussa kerrottua, julkisen sektorin johtamiskäytännöt ovat muokkautuneet lähemmäs liike-elämän käytäntöjä vasta viime vuosituhannen loppupuolella. Sitä ennen varhaisimmat vaikuttimet julkishallinnon johtamiseen tulivat lähinnä kirkon ja armeijan johtamiskäytännöistä. Luonnollisesti myös jo aiemmin kuvattu weberiläinen byrokratiamalli on leimannut johtamiskulttuurin muotoutumista ennen Uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomaa modernisaatiota. Strategisen liikkeenjohdon teorian leviäminen liike-elämän keskuudessa 1950-luvulla loi uudenlaista pohjaa myös julkishallinnon johtamiskäytäntöjen uudistamiselle. Julkisorganisaatioiden johtamiseen strateginen liikkeenjohto tuli Suomessa 1970-luvulla, jolloin se ilmeni uskona aiempaa kokonaisvaltaisempaan suunnitteluun ja sen mahdollisuuksiin. Seuraavana uuden kehityssuuntauksen strategiseen liikkeenjohtoon lanseerasivat Norton ja Kaplan vuonna 1992. Uusi suuntaus sisälsi Balanced Scorecard (*tasapainotettu mittaristo*) -mallin, jota alettiin soveltaa pian myös julkisissa organisaatioissa. (Määttä ja Ojala 1999, 1.)

Strategisen liikkeenjohdon teorian omaksuminen julkishallinnossa ajoittui suomalaisen hyvinvointivaltion kiivaimman kehityksen aikakauteen ja hallintorakenteet kasvoivat nopeasti. 1970-luvulle tyypillistä oli suunnitelmallisuuden korostuneisuus sekä tavoitejohtaminen. Tavoitejohtamista voidaan pitää ensimmäisenä aidon liikkeenjohdollisena kehityssuuntauksena julkishallinnossa. Suunnitelmallisuuden jälkiä on edelleen nähtävillä julkishallinnossa muun muassa erilaisten suunnitteluasiakirjojen yhteydessä. Seuraavalla vuosikymmenellä ylisuureksi paisunut hallintokoneisto alkoi herättää kritiikkiä ja muutosvaatimuksia kohdistettiin esimerkiksi julkisen hallinnon hyväksyttävyyteen, legitimizeettiin ja hallintokoneiston aikaansaannoksiin. Tämän kritiikin yhteydessä ilmapiiri oli otollinen tulosjohtamiselle, joka oli teoriapohjaltaan kehittyneempää ja joka keskittyi panosten sijasta aikaansaannoksiin ja niiden mittaamiseen. (Määttä ja Ojala 1999, 17.)

Rissanen, Sääski ja Vornanen (1996, 73) jakavat keskeisimmät johtamisjärjestelmät kuuteen eri järjestelmään. Näitä ovat *resurssijohtaminen*, *strateginen johtaminen*, *tilannejohtaminen*, *tavoite- ja tulosjohtaminen*, *prosessijohtaminen* sekä *laatujohtaminen*. Edellä mainituista kaikkia eri järjestelmiä esiintyy jossain muodossa suomalaisessa julkishallinnossa. Jokaista johtamisjärjestelmää voidaan tarkastella organisaation ohjausjärjestelmänä, jonka käytön tarkoituksenmukaisuus riippuu muun muassa organisaation koosta sekä johtamis-, organisointi- ja henkilöstöpolitiikan periaatteista.

Resurssijohtamisella tarkoitetaan toiminnan tehokkuuteen, pääoman käytön tehokkuuteen ja kustannuksiin keskittyvää johtamistapaa. Resurssijohtamisella varaudutaan tuleviin haasteisiin ja etsitään aktiivisesti uusia mahdollisuuksia liiketoimintojen tehostamiseen ja kehittämiseen. Resursseihin kohdistuvan ohjausprosessin keskeisimpiä haasteita on pitäytyä vain sellaisissa toiminnoissa, jotka tukevat organisaation aiemmin määriteltyä strategiaa. (Rissanen, Sääski ja Vornanen 1996, 74.) Tutkimuksen kannalta resurssijohtaminen ja pelkästään resurssien kautta tapahtuva ohjaus voidaan nähdä hieman vanhakantaiseksi tavaksi ohjata kunnallista palveluntuotantoa.

Strategisen johtamisen juuret ovat sodankäynnissä. Sillä tarkoitettiin alun perin operaatioiden suunnittelua ja ohjausta. Vanha perintö ilmenee tämän päivän organisaatioissa omien voimavarojen ohjaamisena pitkäjännitteisen suunnittelun keinoin siten, että ne tukevat asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Strategiseen johtamiseen sisältyy paljon analysointia, joka omalta osaltaan helpottaa ymmärtämään toimintaympäristöä ja käynnissä mahdollisesti olevaa muutostilaa. Strategisen

johtamisen vaikeudeksi voi muodostua laaditun strategian noudattaminen. (Rissanen, Sääski ja Vornanen 1996, 74–75.) Kunnallisen johtamisjärjestelmän kannalta strategista johtamista ja -ohjausta voisi käsitellä huomattavasti laajemminkin. Esimerkiksi tutkimuksen empiirisessä osassa tarkasteltavassa Tampereen kaupungin toimintamallissa, koko poliittinen ohjaus rakentuu käytännössä strategisen johtamisen ajatukselle.

Tilannejohtamisella tarkoitetaan sellaista johtamistapaa, joka sopeutuu kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen. Valittavaan johtamistyyliin voivat vaikuttaa työntekijöiden asenteet ja ominaisuudet, esimiehen oma persoonallisuus ja arvot, työtehtävien laatu ja monimutkaisuus, organisaation ylimmän johdon odotukset johtamistyylin suhteen sekä organisaation kulttuuri ja työilmapiiri ylipäätään. Henkilöstöjohtamisen välineenä tilannejohtaminen voi toimia varsinkin silloin, kun organisaatiossa on huomattavan erilaisen taito- ja kokemustason omaavia työntekijöitä. (Rissanen, Sääski ja Vornanen 1996, 75.)

Prosessijohtamisessa organisaatiota pyritään tarkastelemaan poikkisuuntaisesti ja siten, että lähtökohdat ovat asiakkaiden tarpeiden tyydyttämisessä. Prosessijohtamisen ohjauksessa tehdään läpileikkaus ydinprosesseihin, joita ovat asiakkaalle lisäarvoa tuovat liiketoiminnan ydinprosessit sekä liiketoimintaa tukevat ydinprosessit. Johtamistyylin uudistamis- ja kehittämispotentiaali on siis ydinprosessien uudistamisessa niistä löytyvien puutteiden tai tehottomuuksien osalta. Osaksi johtamisjärjestelmää kuuluu asetettujen prosessikohtaisten tavoitteiden tarkkailuun määritetty mittaristo, jota voidaan pitää yhtenä prosessijohtamisen tärkeimmistä johtamisvälineistä. (Rissanen, Sääski ja Vornanen 1996, 78–81.) Tilaaja-tuottajamallissa prosessijohtamisen ajattelu uusiutuu siten, että ydinprosessit jaetaan läpileikkauksen lisäksi pienempiin osiin. Kirjallisuuden perusteella tyypillisenä voidaan pitää tilannetta, jossa on aito ja toimiva näennäismarkkinatilanne, ja yhtä ydinprosessia tuottaa useita eri palveluntuottajia.

Laatujohtaminen on osa Japanissa toisen maailmansodan jälkeen kehitettyä laatuajattelua. Laatuajattelussa johtaminen tapahtuu luotujen laatuajattelun avulla. Tästä johtuen laatuajattelun luomista ja ylläpitoa voidaan pitää myös yhtenä suurimmista laatujohtamisen haasteista. Laadunjohtamisen ja laadun ulottuvuuksia voi olla kahdenlaisia. Asiakkaan kokeman eli lopputuotteeseen sidoksissa olevan laadun lisäksi tarkasteltavaksi tulee myös organisaation sisäinen laatu, jota tarkastellaan muun muassa tuottavuuden ja kustannustehokkuuden kautta. Laatujohtamisella pyritään ihmisten kunnioittamiseen sekä yksilöllisten erojen suvaitsemiseen ja

siinä korostuu positiivinen yhteistoiminta kilpailullisten ulottuvuuksien sijaan. (Rissanen, Sääsäski ja Vornanen 1996, 81–84.)

Tutkimuksen kannalta keskeinen laatujohtamisen ulottuvuus liittyy laadun määrittelemiseen ensin kilpailutuksen yhteydessä ja sitten laadunseurannan kautta palveluostaja arvioitaessa. Periaatteessa esimerkiksi Tampereen toimintamallissa strategisen tason tavoitteenasettelu ei ota kantaa prosessikohtaisiin laatuavoitteisiin, mutta jo tilaajalautakunnissa tähänkin asiaan paneudutaan tarkemmin. Laatu on siis ainakin kunnallisessa palveluntuotannossa myös poliittisen ohjauksen väline.

### **4.3 Tavoite- ja tulosjohtaminen**

Tulosjohtamista voidaan tarkastella omana johtamisjärjestelmänään. Se pohjautuu tulosajatteluun, joka alkoi nostaa kunnallishallinnossa päätään Uuden julkisjohtamisen myötä 1980-luvun lopulla. Tulosjohtamisen myötä palveluajattelu ja palvelujen johtaminen tulivat osaksi julkishallinnon johtamiskokonaisuutta 1990-luvulle siirryttäessä. Myöhemmin 2000-luvulle tultaessa myös laatu ja prosessit, yhtymäajattelu ja yhtymien johtaminen sekä tiedon ja osaamisen johtaminen tulivat merkittäviksi osiksi julkishallinnon ja kuntien johtamista. (Määttä ja Ojala 1999, 17–18.) Kuitenkin juuri tulosjohtaminen on se yksittäinen elementti, jota voidaan pitää koko managerialistisen johtamisen perusmallina (Möttönen 1997, 57).

Tulosjohtaminen liittyy läheisesti tavoitejohtamiseen. Tavoitejohtamisen tapa linkittyy 1970-luvun muutokseen, jossa tehtäväkeskeinen johtaminen alkoi korvautua pikku hiljaa tavoitteellisemmalla tavalla johtaa organisaatioita. Työkaluna tälle johtamistyyliille on yleensä tavoitteista sopiminen, jonka jälkeen lopputuloksiin pääseminen ja tavat jäävät useimmiten työntekijän itsensä vastuulle. Kyseessä on jatkuvankaltainen prosessi, joka painottaa työsuorituksen tuloksia tehtävänannon ja itse tekemisen ohjailun sijaan. (Rissanen, Sääsäski ja Vornanen 1996, 75–77.)

Temmes (1990, 35–36) jakaa kyseisen prosessin seitsemään eri vaiheeseen. Niitä ovat hänen mukaansa hallinnonalan lähtökohtien ja tarkoituksien selvittäminen, hallintoyksikön avainalueiden määrittäminen, vastuualueen avaintehtävien määrittäminen, yksilö- ja ryhmätason avaintehtävien määrittäminen, kehittämistavoitteista sopiminen sekä yksikkötasolla tehtävä puolivuositarkkailu. Prosessin ongelmaksi voi muodostua taloudellisten tekijöiden ylikorostuminen sekä määrällisten tavoitteiden korostuminen laadullisten tavoitteiden sijasta.

Tavoitteellisen johtamisen teoreettista perustaa tarkasteltaessa, voidaan sen todeta olevan varsin monisäikeinen eikä yhtä selkeää taustateoriaa ole löydettävissä. Kuitenkin esimerkiksi aiemmin mainittu byrokratian perintö ja liikkeenjohdon teorit näyttäytyvät merkittävänä osana tavoitteellisen johtamisen taustateorioita. Niin ikään ihmissuhdeteoriat sekä *systemiteoria* luovat tavoitteellisen johtamisen teoreettista perustaa. (Temmes 1990, 16.) Tavoiteohjauksen onnistumista voidaan pitää edellytyksenä sille, että tulosjohtamisella on edellytyksiä päästä haluttuihin tavoitteisiin (Möttönen 1997, 150). Tulosjohtamisen teoreettiset tausta-ajatukset voidaan jakaa kolmeen eri malliin. Niitä ovat systeemi-resurssimalli, tavoitemalli ja osallistumismalli. Systeemi-resurssimallissa arvioidaan organisaation kykyä muuttaa omat käytettävissä olevat resurssinsa tarvetta vastaavaksi tuotokseksi. Tavoitemalli lähtee nimensä mukaisesti tavoitteista ja tarkastelee sitä, miten tavoitteet saavutetaan. Osallistumismalli arvioi puolestaan sitä, miten hyvin organisaatio tyydyttää jäseniensä tarpeet. (Möttönen 1997, 151–151.)

Möttösen (1997, 48) mukaan tulosjohtamista tulee tarkastella Suomen kunnallishallinnossa kolmen eri näkökulman kautta. Niitä ovat johtamis- ja suunnitteluprosessin, organisaatiokulttuurin ja organisaatorakenteen näkökulmat. Prosessiluonteisuus näkyy satunnaisten tehtävien korvautumisena selkeillä tavoitteilla, tavoitteiden syntyminenä organisaation sisällä tapahtuvan monitasoisen keskustelun kautta, tuloksien mitattavuuden ja mittaamisen sekä omasta tekemisestään oppimisen kautta. Organisaatiokulttuurisia piirteitä ovat tulostietoisuuden-, keskittymisen- sekä osallistumisen ja sitoutumisen periaatteet. Organisaatorakenteen osalta huomio keskittyy muun muassa tarvittavien informaatiojärjestelmien sekä tulosyksiköiden muodostamiseen sekä toimivan arviointijärjestelmän luomiseen.

Tulosjohtamista voidaan erityisesti kunnissa pitää eräänlaisena kokonaisjärjestelmänä, jolla on omat selkeästi piirteensä. Tulosjohtamisen ydinpiirteitä kunnissa ovat:

- tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamisen seurantaan perustuva johtamismenettely,
- tavoitteellisen ohjaukseen perustuva johtamissuhde,
- strategisten ja operatiivisten asioiden erottamiseen perustuva poliitikkojen ja virkamiesten tehtävänjako,
- rationaaliseen ongelman ratkaisuun pyrkivä ja tavoitteiden asettamista korostava päätöksentekojärjestelmä,
- autonomisiin yksiköihin perustuva organisaatorakenne sekä



- tulokulttuurin juurtuminen osaksi organisaation informaalista rakennetta. (Möttönen 1997, 62.)

Heuru (2000, 259) kuvaa tulosjohtamista kolmen eri peruselementin avulla. Niitä ovat suunnittelu, toteutus ja kontrolli. Suunnittelu on tavoitteiden asettamista ilman käskemistä tai hierarkiaan nojaamista. Suunnitteluprosessi sovittaa yhteen suunnittelun, poliittisen päätöksenteon ja johtamisen siten, että osaksi prosessia otetaan viranhaltijajohdon ja luottamusmiesten lisäksi myös kuntaorganisaation kuulumattomia tahoja, joista esimerkkinä Heuru mainitsee ammattiyhdistysliikkeen. Toteutus on pitkälti virkamiesvetoista asioiden täytäntöönpanoa. Kontrollin osalta valvonta jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan, josta ulkoinen valvonta ja -tarkastus ovat huomattavasti sisäistä muodollisempia ja niillä hallinnon kannalta legalistisempi asema. Sisäisesti tehtävä seuranta puolestaan on tehdyn suunnitelman ja valitun strategian seuranta, joka paitsi tuottaa reaaliaikaista tietoa toiminnan kehittymisestä, niin auttaa samalla myös strategian päivittämisessä ja uusien suunnitelmien tekemisessä.

Möttösen ja Niemelän (2005, 83) mukaan tulosjohtamisesta ei tullut 1990-luvulla vain kuntien käytännön johtamisen perusmalli, vaan perusta ja kokonaisvaltainen kehittämismalli, jonka avulla kehitettiin myös kuntien organisaatioita ja organisaatiokulttuuria. Niin ikä sen avulla pystyttiin kehittämään poliittisten johtajien ja viranhaltijoiden välistä työnjakoa. Tulosjohtamisessa poliittisten päättäjien tehtäväksi määritellään strategioiden laatiminen ja tavoitteiden asettaminen. Tämän perusteella Tampereen uudistettu toimintamalli käy mainiosta esimerkistä tulosjohtamisen pohjalle rakennetusta organisaatiosta, koska poliittisten päättäjien rooli on rajattu pääasiassa juuri strategioiden ja tavoitteiden asettamiseen.

Poliittisten päätöksentekijöiden rooliksi jää tulosjohtamisen oppien perusteella myös periaatteellisten ja arvosidonnaisten päätösten tekeminen, resurssien raamitus, tärkeimmistä investoinneista päättäminen, tulostavoitteiden seuranta ja arviointi sekä johtopäätösten tekeminen ja kehittämisstrategioista päättäminen. Viranhaltijoiden vastuulle jää omien yksiköiden toiminta-ajatusten ja päämäärien määrittely poliitikkojen tekemän strategian pohjalta, keinojen valinta, asioiden valmistelu, täytäntöönpano ja ratkaisut toimivallan puitteissa, investointien toteutus, tulosten arviointi ja seuranta oman toteutuksen osalta sekä toiminnan seuraaminen ja visioiden luominen luottamushenkilöille. (Möttönen 1997, 86.)

Vaikka viranhaltijoiden vastuu ja valta suhteessa poliittisiin päättäjiin näyttäisivätkin kasvavan siirryttäessä tulosjohtamiseen, ei se Möttösen (1997, 196) ole kuitenkaan sen päätavoite. Tulosjohtamisen päätavoitteena voidaan pitää poliittisten päättäjien ohjausmahdollisuuksien lisäämistä ja virkamieskoneiston toiminnan tehokkuuden parantamista.

#### **4.4 Tulosjohtamisen haasteet**

Heuru (2000, 338–342) löytää kuntien tulosjohtamiselle myös muutamia mahdollisia ongelmakohtia ja edellytyksiä. Tulosjohtamiselle tulisi asettaa hänen mukaansa kaksi selkeää lähtökohtaa, joista toinen on päätöksenteon rationaalisuus ja toinen strategisen päätöksenteon erottaminen operatiivisesta toiminnasta. Rationaalisuudella tarkoitetaan toiminnan järkipäisyyttä, johdonmukaisuutta, ristiriidattomuutta sekä mielipiteiden ja päätösten perustumista faktoihin. Kysymys on siis melko pitkälti tiedosta, sen täydellisyydestä ja saatavuudesta. Rationaalisuuden osalta voidaan kysyä, että pitäisikö sen vaatimus ulottaa myös luottamusmiehiin. Tällöinhän demokratiaprosessia ja valintoja pyrittäisiin tavallaan ohjaamaan jo ennakkolta. Rationaalisuuden vaatimus täytyneekin tästä syystä rajoittaa vain virkamiehiin. Strategisen päätöksenteon edellytyksenä on kyky ajatella strategisesti. Tämä saattaa muodostua ongelmaksi, erityisesti mikäli nykytilaa ei tunneta riittävän hyvin. Strategisen suunnittelun toinen ongelmakohta voi olla tavoitteiden asettelun teoreettisen mallin puuttuminen. Ongelmaksi voi niin ikään muodostua arvojen runsaus ja niiden jäsentymättömyys, poliittisen järjestelmän toimimattomuus ja uskottavuuden puute sekä käytettävissä olevan ajan rajallisuus.

Santalainen ja Huttunen (1993, 38–40) nostavat esiin seitsemän eri vaihtoehtoa tulosjohtamisen epäonnistumiselle. Ensinnäkin tulosjohtaminen voidaan käyttöönoton jälkeen kokea jonkinlaisena muoti-ilmiönä, jolloin kaikki mahdollinen liitetään osaksi tulosjohtamista ja kokonaisuus kasvaa liian suureksi. Toiseksi tulosjohtaminen voi epäonnistua, mikäli siihen ei valmentauduta riittävän hyvin, vaan tulosjärjestelmän johtaminen tehdään pitkillä ohjeistuksilla ja tulospainotteisilla juhlapuheilla. Kolmas kompastuskivi voi olla tulostittareiden määritysongelma. Erityisesti julkisella sektorilla ongelmana on se, että panokset voidaan mitata hyvinkin tarkasti, mutta tulosten mittaamisessa on vakavia puutteita.

Neljänneksi tulosjohtamisjärjestelmä saattaa rakentaa raja-aitoja eri tulosyksiköiden välille ja näin ollen tehokkaaseen resurssien yhteiskäyttöön ei ole mahdollisuuksia. Viidenneksi tulosajattelu voi kaatua siihen, että organisaatio ei osaa päästä irti jäljellä olevista byrokratian perinnön

käytänteistään. Kuudes mahdollinen ongelmakohta on organisaation eri toimijoiden muutoshaluttomuus ja seitsemäs organisaation arvopohjan ontous. Viimeksi mainittuun liittyen voidaankin todeta, että arvojen selkeyttäminen tulosajattelun lähtökohtana voi toimia sekä tulosjohtamisen vahvuutena että heikkoutena.

#### **4.5 Päämies-agenttiteoria lähtökohtana tulosohjaukselle**

Johtamisen kannalta myös tulosohjauksen merkitystä ja ymmärtämistä voidaan pitää tulosorientoineen johtamisjärjestelmän kannalta keskeisenä. Möttösen (1997, 62) mukaan tulosohjauksen ja tulosjohtamisen keskeinen eroavuus on siinä, että tulosohjauksessa ohjaus tulee organisaation ulkopuolelta, kun taas tulosjohtaminen on organisaation sisäistä toimintaa. Kunnissa ohjaus tulee harvoin organisaation ulkopuolelta eikä poliittisten päättäjien ja virkamiesten suhdetta ole perinteisesti osattu tarkastella ohjaussuhteena. Kuitenkin viimeaikaista kehitystä ja esimerkiksi Tampereen toimintamallia tarkasteltaessa, voidaan aiempaa selkeämmin nähdä myös ohjaussuhteita esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien, lautakuntien ja tilaajayksiköiden sekä tilaajayksiköiden ja tuottajayksiköiden välillä.

Kuntien modernia tulosohjausta voidaan tarkastella päämies-agenttiteorian pohjalta. Valkama (2004, 18) näkee päämies-agenttisuhteessa kolme erilaista toimeenpanomallia. Perinteisen hierarkkisen mallin lisäksi niitä ovat tilaaja-tuottajamalli sekä myöhemmin tilaaja-tuottajamallin vaihtoehtona kuvattavat *palvelusetelit* eli *voucherit*. Organisaation päämiehiä voivat kunnallisesti tarkasteltuna olla joko kunnat virastomuotoisina orgaaneina, kunnalliset liikelaitokset, kunnalliset osakeyhtiöt tai yksityiset palvelun tuottajat. Päämiehen suhde agenttiin voi olla joko hierarkkinen tai kilpailuttava ja agentti voi olla tyypiltään joko yksityinen tai julkinen. Esimerkiksi kunnalliset osakeyhtiöt sijoittuvat kahden mainitun agenttityypin välimaastoon.

Päämies-agenttisuhde syntyy yleisesti kuvattuna toiminnasta etäällä olevan omistajan palkatessa ammattijohtajan hoitamaan sovittuja tehtäviä ja vastaamaan tiettyihin tulosodotuksiin. Päämies siis palkkaa itselleen agentin. Suhteen perusta on sopimus, jossa määritellään tarkemmin toimeksianto ja siihen liittyvät tavoitteet. Päämies-agenttiteorian ydinkysymyksiä ovat vastuunjakoon ja agenttisuhteen informaatioon liittyvät seikat, mutta esimerkiksi kannustinjärjestelmät sekä kontrolli- ja ohjausjärjestelmät voivat niin ikään näyttäytyä haastavina. Lopulta kontrolli-, vastuu- ja informaatiokysymykset, ovat kaikki ratkaistavissa toimivalla sopimus- ja kannustinratkaisulla. (Valkama 2004, 39–43.)

Yhtälö toimii yksityisen sektorin tavoin myös julkishallinnossa. Joskin asetelma on lähtökohdiltaan hieman monimutkaisempi ja paikoin haastavampi. Kunnallishallinnossa päämies-agenttimallin mukainen toiminta jäsentyy pelkistetysti kuvattuna siten, että vaaleilla valitut luottamusmiehet edustavat päämiestä ja agenttia edustaa virkamiesjohto. Päämies-agenttiteoria ei silti täysin selitä esimerkiksi kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan suhdetta. Päämies-agenttimallin toimivuuden edellytyksenä julkisella sektorilla voidaan pitää taloudellisen seurannan rinnalla tehtävää, taloudelliseen voittoon liittymättömien suoritteiden ja palvelujen seuranta, joka tapahtuu erilaisten mittarien avulla. Kunnallisen päämies-agenttiasetelman voidaan todeta koostuvan ketjusta päämies-agenttisuhteita, alkaen äänestäjän suhteesta poliitikkoon ja päätyen alimpien työnjohtajien ja työntekijöiden välisiin suhteisiin. Kunnallishallinnon toimijoilla on siis ketjun ääripäitä lukuun ottamatta osittain sekä päämiehen, että agentin rooli. Päämies-agenttiteorian ongelmana voidaankin kunnallishallinnon osalta pitää primäärin päämiehen määrittämisen hankaluutta. (Valkama 2004, 46–48.) Tulohjaus tapahtuu suomalaisissa kunnissa yleisesti valtuustotason määrittämien strategisten tavoitteiden kautta.

Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkkailun kohteena oleva Tampereen toimintamalli ja sen sovellus tilaaja-tuottajamallista antaa vahvistusta edellä esitetylle päämies-agenttisuhteen moniportaisuudelle. Tampereella valtuustoa voidaan pitää sikäli primäärinä päämiehenä, että strategiaa määrittävänä tahona se antaa raamit koko tilaajatoiminnalle. Valtuuston agenteiksi voidaan nähdä tilaajalautakunnat, joiden poliittisella vastuulla on tilaajatoiminnan järjestäminen strategian määrittelemällä tavalla. Tilajalautakunta voidaan nähdä päämiehenä silloin, kun agenttina tarkastellaan tilaajapäälliköiden johtamia tilaajayksiköitä. Mielenkiintoiseksi yksityiskohdaksi jää apulaispormestarin rooli päämiehen edustajana, mutta silti täysipäiväisenä ja operatiivista tilaajatoimintaa ideaalimallissa tilaajayksikössä johtavana toimijana. Apulaispormestari edustaa lautakunnan puheenjohtajana selkeästi päämiestä, mutta toisaalta toimii myös varsin lähellä agenttia johtaessaan esimerkiksi tilaajayksikkönsä palvelusopimusneuvotteluja.

#### **4.6 Tulohjauksen eri ulottuvuuksia**

Tuloksellisuutta voidaan tarkastella taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Kuntien tuloksellisuudesta puhuttaessa on yleensä kysymys siitä, voisiko joku ulkopuolinen taho tai joku toinen kunnan omista toimintayksiköistä tuottaa palvelun edullisemmin, tuottavammin ja siten, että kuntalaiset olisivat asiakkaan roolissa aiempaa tyytyväisempiä saamaansa palveluun. Toiminnan tuloksellisuuden lisäksi kuntatalouden ”talousoptimia”, parasta mahdollista vastiketta

verorahoille, voidaan rakentaa varojen kohdentamisen sekä erilaisten ohjausmallien avulla. Resurssien kohdentamisessa on kyse strategisesta valinnasta ja allokaatiosta. Ideana on pyrkiä kohdentamaan poliittisella päätöksellä varat sellaisiin kohteisiin, joissa niiden arvellaan hyödyttävän parhaiten kuntalaisia. Ohjauksessa siirryttiin resurssiohjausmallien käytöstä tulosohjausmallien käyttöön. Tulosohjauksessa kytketään yhteen palvelut ja rahoitus suoritteina sekä erotetaan tilaajat ja tuottajat toisistaan. Tulosohjauksen yhtenä välineenä on kehys- ja raamibudjetti, jonka sisällä palveluita tilataan ja ostotoimintaa tehdään. Tulosohjausmalleista yleisimmät ovat *tulosbudjettimalli* ja *kehysbudjettimalli*. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 83–85.)

Tulosbudjettimallissa tulosohjauksen perusajatus toteutuu puhtaimmillaan. Siinä sopijaosapuolina ovat kunta ja kunnan oma palveluntuotantoyksikkö, joiden välille tehdään tulossopimus. Sopimuksessa määritellään käytettävissä olevat rahat ja halutut tulokset. Mallin käyttöön ei liity aidon kilpailutuksellisia elementtejä. Tulossopimukset arvioidaan jälkikäteen, ja se kohdistuu siihen, onko sovitut asiat saatu hoidettua annetuilla resursseilla. Kehysbudjettimallissa kunnan keskusjohdosta annetaan tuloksikköjen käyttöön tietty rahasumma, mutta toisin kuin tulosbudjettimallissa, suoritteiden määrää tai laatua ei määritellä sopimuksen teon yhteydessä. Jälkikäteisarviointi keskittyykin arvioimaan sitä, mitä käytetyllä rahalla loppujen lopuksi saatiin. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 85.)

Lähdesmäki (2003, 192) summaa tulosohjauksen liittyviksi hyödyiksi hallinnon hajautumisen sekä kaivatun muutoskykyisyyden ja joustavuuden lisääntymisen. Niin ikään kustannustietoisuus ja tuloshakuisuus ovat kasvaneet. Strateginen johtaminen on myös lisääntynyt, johtaminen on kokonaisuudessaan jämäköitynyt ja organisaatioiden ulkoinen kuva on saatu aiempaa dynaamisemmaksi myös julkisella sektorilla. Mahdollisina tulosohjauksen ongelmina voidaan pitää tulostavoitteiden ja määrärahojen kohtaamattomuutta, näin varsinkin tulosohjauskokeiluiden alkuvaiheessa, sekä tulostavoitteiden kehittymättömyyttä. Ongelmalliseksi koetaan myös sanktio- ja kannustinjärjestelmien puutteellisuus sekä laskentajärjestelmien puutteet.

Möttönen (1997, 58) näkee tulosohjauksen hyviksi puoliksi julkisen sektorin parantuneen kyvyn luoda strategioita ja ohjata resursseja aiempaa suunnitelmallisemmin. Myös hallintokulttuuri kokonaisuudessaan on kehittynyt taloudellisemmaksi ja tulosvastuullisemmaksi. Tulosohjauksen huonoina puolina voidaan myös Möttösen mukaan pitää tulostavoitteiden kehittymättömyyttä sekä tulostavoitteiden ja määrärahojen selkeän yhteyden puuttumista.

## **5. NÄKÖKULMIA KUNTIEN JOHTAMISEEN**

Kuntajohtamisen keskeisiä piirteitä tarkasteltaessa, tulee tarkastelu aloittaa kuntaorganisaatiosta ja sen perimmäisistä tarkoituksista. Kunnan toiminnan tarkoituksenahan on järjestää tietyt palvelut omalla alueellaan siten, kuin ne taloudellisten mahdollisuuksien ja lain säätelemien lähtökohtien mukaan täytyy ja on ylipäättään mahdollista järjestää. Kuntaa voidaan tarkastella erityisesti johtamisjärjestelmänä kahdelta eri tasolta. Ensimmäinen taso on kuntaorganisaation taso, johon kuuluvat kuntalaisten valitsemat luottamushenkilöt sekä kunnan työ- ja virkasuhteiset työntekijät. Toinen taso on yhteisöllisempi ja pitää sisällään paikalliset instituutiot, kuten järjestöt, yritykset ja valtionhallinnon organisaatiot. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 67.) Tämän tutkimuksen viitekehyksessä kuntajohtamisen tarkastelu on syytä rajata ensimmäiseen tasoon, vaikka viimeksi mainitut toimijat ovatkin keskeinen osa uutta verkostomaista toimintaa ja uutta julkista hallintatapaa.

Kunnan johtamisessa on usein kysymys ristiriitaisten näkemysten, asenteiden ja arvojen yhdistämisestä ainakin jonkinasteiseksi yhteiseksi tahtotilaksi. Kunnan perustehtävän toteutumisen lisäksi kunnan johtaminen on tärkeää juuri yhteisöllisyyden, mutta myös esimerkiksi kunnan kilpailukykyisyyden kannalta. Toisissa kunnissa pystytään tekemään ratkaisuita nopeassakin aikataulussa, keskustelukulttuuri on avoin ja innovatiivinen. Samaten toisissa kunnissa toiminta perustuu vahvaan virkamiesjohdon ja poliittisen johdon väliseen keskinäiseen arvostukseen ja luottamukseen. On ennen kaikkea johtamiskysymys, millaiseksi toimintaympäristö ja –ilmapiiri kunnassa muokkautuu. (Miettinen 2001, 8–10.)

Kuntaorganisaatiolle on tyypillistä, että sen toimintaa ohjaavat tietyt strategiset tavoitteet, joiden saavuttamiseksi organisaatio ja siihen liittyvät rakenteet on muodostettu. Strategisen määrittelyn tekevät yleensä kunnanvaltuustot ja siten siis vaaleilla valitut luottamismiehet. Näin ollen kunnan johtaminen on lähtökohdiltaan edustuksellisuuteen perustuvaa, jossa kuntalaisten tahdon tulisi ainakin periaatteessa olla toimintaa ohjaava ja johtava suunta. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 67.) Vaikka vallan lähteet olisivatkin edustuksellisen demokratian nimissä helposti kuvattavissa, niin näin yksiselitteisenä kunnan johtamisjärjestelmää ei kuitenkaan voida esittää.

### **5.1 Lähtökohdat kuntien johtamisen tarkastelulle**

Julkisen sektorin ja kuntien johtaminen jakautuu lähtökohtaisesti kahdenlaiseen johtamiseen. Poliittisen johtamisen lähtökohtina ovat yhteiskuntapolitiikan sisällölliset ja taloudelliset valinnat.

Ammatillisen johtamisen roolina on asiantuntijaroolin kautta pyrkiä varmistamaan tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuus ja taloudellisuus. (Määttä ja Ojala 1999, 6.) Toinen johtamisopillinen jako tapahtuu asioiden johtamisen (*management*) ja ihmisten johtamisen (*leadership*) välillä (Rissanen, Sääski ja Vornanen 1996, 67). Tästä jaottelusta on monia määritelmiä. Esimerkiksi Gabrielin (2004, 6) mukaan management on ilmiönä hallintaa, suunnittelua ja ajattelemista, kun taas leadership on kuvittelemista, tahtomista ja pakottamista. Hyvän julkisorganisaation johtajan, olipa kyse sitten ammattijohtajasta tai poliittisesta johtajasta, tulisi hallita niin asioiden kuin ihmistenkin johtaminen.

Vanhalan, Laukkasen ja Koskisen (2002, 258) mukaan managementin ja leadershipin rinnalle kolmanneksi merkittäväksi johtamisen ulottuvuudeksi voi nostaa *muutosjohtamisen*. Muutosjohtaminen on hyvä todeta myös tilaaja-tuottajamallin johtamista arvioitaessa, koska julkishallinnon ja erityisesti kuntien muutostilan, joista toimintamalli- ja palveluntuotannon uudistustilanteissa on kysymys, voidaan usein katsoa oleva hallittavissa nimenomaan muutosjohtamisen opein. Miettinen (2001, 14) näkee muutostilanteen johtamisessa keskeiseksi elementiksi kyvyn osata kysyä oikeita kysymyksiä ja analysoida. Tämä koskee niin toimintaympäristöä kuin omia toimintaedellytyksiäkin, vahvuuksineen ja heikkouksineen.

Kunnallisessa hallinnossa jako poliitikkojen ja virkamiesten välillä pohjautuu dualistiseen periaatteeseen, jossa päätösvallan käyttö erotetaan hallinnosta ja täytäntöönpanosta. Dualistisessa tarkastelussa ei kiinnitetä huomiota siihen, mitä päätöksenteko pitää sisällään, eikä toisaalta siihen, mitä kuuluu hallinnon ja täytäntöönpanon piiriin. Näin tarkasteltuna sitä ei voida siis pitää myöskään ongelmallisena. (Ryynänen 2000, 178.) On suhteellisen helppoa todeta, että dualistisen mallin yksinkertainen tarkastelutapa ei ole enää kovin hyvin ajan tasalla. Tätä tukee esimerkiksi Ryynänen (2000, 179) näkemys siitä, että kunnallisen päätöksenteon valmistelua ei voida enää täysin erottaa poliittisesta päätöksenteosta.

## **5.2 Poliitiikan ja hallinnon erottaminen**

Kuten jo luvussa kolme todettiin, byrokration aikakauden keskeisin teesi oli politiikan ja hallinnon jyrkkä erottaminen toisistaan. Tämä mahdollisti osaltaan virkamiesten vahvan aseman. Hallinto nähtiin täysin epäpoliittisena toimintana, jonka tarkoituksena oli lakien ja määräysten noudattaminen. Tilanteeseen oltiin tyytymättömiä ja päätöksentekoa haluttiin ohjata aiempaa poliittisempaan suuntaan. Poliitikko valtasi hallintoa paitsi päätösvallan poliitikoille siirtymisen

kautta, niin myös poliittisten virkanimitysten kautta. Samalla myös korostettiin, että politiikan pitää päästä mukaan päätöksenteon valmisteluun. Voidaan jopa sanoa, että byrokratia politisoitui ja politiikka byrokratisoitui. Sittenkin, 1980-luvulle tultaessa, ammatillista johtamista alettiin jälleen managerialismin myötä korostaa ja politiikka ja hallinto haluttiin jälleen erottaa toisistaan. (Möttönen ja Niemelä 2005, 80–82.)

Tässä tavoitteessa onnistuttiin ja esimerkiksi Möttösen väitöskirjatutkimuksen (1997, 378) mukaan politiikalla ei ole enää kokonaisuudessaan sellaista roolia kuntien toiminnassa kuin mitä sillä aikaisemmin on ollut. Tämä ilmenee esimerkiksi lautakuntatyöskentelyssä äänestysten ja poliittisten virkanimitysten vähenemisenä sekä poliittisten rintamalinjojen häviämisenä. Strategiaprosessia toki edelleen pyritään politisoimaan asioita, mutta politisointi tehdään ainakin osittain hallinnon ja virkamiesten ehdoilla. Erottelua hallinnon ja politiikan osalta ei siten pystytä tekemään tulosjohtamisen oppien edellyttämällä tavalla. Vaikka niitä muodollisesti pyritään erottamaan toisistaan, niin epämuodollisella tasolla ne tosiasiallisesti lähenevät toisiaan.

On melko helposti pääteltävissä, että kehityksen kahdensuuntaisuus politiikan ja hallinnon erottamisen osalta, on hankaloittanut kuntien johtamisen määrittymistä poliittisen johtamisen ja ammattijohtajuuden välillä. Nykyisissä kuntajohtajissa on niin byrokratian, politiikan ja hallinnon yhdistämisen, niiden erottamisen kuin managerialismin aikakausienkin kasvatteja.

Toisaalta edes retoriikka poliittisen johtajuuden määrittelemisen suhteen ei ole aivan ongelmatonta. Heurun (2000, 202) mukaan henkilö, joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaikuttamalla kunnan päätöksenteon aineellisen sisältöön, on poliittinen johtaja. Niin ikään poliittisen johtajuuden kriteerinä ja edellytyksenä on hänen mukaansa pysyvän kompetenssin sekä oikeudellisen ja poliittisen vastuun olemassa olo sille taholle, jolta johtaja on mandaattinsa saanut. Perustellusti voisi siis kysyä, pitäisikö esimerkiksi kunnanjohtajan pysyvä asema, kompetenssi ja oikeudellinen vastuu hänet valinneelle taholle tulkita siten, että kunnanjohtajan rooli voi tosiasiasa olla myös poliittisen johtajan rooli. Voidaan ainakin todeta, että poliittinen johtajuus ei saa suomalaisessa kunnallishallinnossa selvää muotoa eikä subjektia.

Ryynänen (2000,181) tuo osana luottamusmies- ja poliittista johtajuutta esiin ajatuksen *Hobbyhallinnosta*. Sillä tarkoitetaan ilmiötä, jossa kunnallisen päätöksenteon asiantuntemusvaatimukset kasvavat ja siten vapaa-ajan vähentyessä yhä useampi henkilö vetäytyy kunnallisesta päätöksenteosta. Tämän voidaan katsoa heikentävän kunnallishallinnon edustuksellisuusperiaatetta,



samoin kuin sen, että luottamushenkilöt pääsevät vaikuttamaan päätösprosessin etenemiseen aivan liian myöhään. Poliitikka ottaa siis etäisyyttä hallinnosta jo senkin takia, että ihmisillä ei ole enää aikaa ottaa vastaan luottamustehtäviä. Toisaalta kehitys on epäpolitisoinut omalta osaltaan niitä luottamustoimia, jotka edelleen muuten saattaisivat kiinnostaa.

### 5.3 Tehtävien ja vallan jakautuminen

Tulosjohtamiseen liittyvää tehtävänjakoa viranhaltijoiden ja poliitikkojen osalta tehtiin jo edellisessä luvussa. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon kesken voidaan tehdä työnjakoa yleisemmälläkin tasolla, sektoreittain ja tehtäväkohtaisesti, mikä mahdollistaa tehtävien jakautumisen tarkastelun hieman eri näkökulmasta. Kuntien tehtävät voidaan johtamisen osalta jakaa viiteen kokonaisuuteen. Niitä ovat:

- tavoitetietoisuuden ylläpitäminen,
- ulkoisten suhteiden hoitaminen eli kuntien ”ulkopolitiikka”,
- sisäisen työskentelyn jäsentäminen eli kuntien ”sisäpolitiikka”,
- päätöksenteko sekä
- toiminnan ja tulosten arviointi. (Miettinen 2001, 31.)

Tehtävistä tavoitetietoisuuden ylläpitäminen näyttäytyy toiminta-ajatusta, visioita ja strategiaa määriteltäessä. Tällöin suurin vastuu on poliitikoilla, mutta virkamiesten mukana olo on koko prosessin ajan välttämätöntä. Ulkoisten suhteiden hoitaminen on niin ikään sekä virkamiesjohdon, että poliittisen johdon tehtävä. Kunnanjohtaja antaa usein kasvot esimerkiksi elinkeinoelämän suuntaan neuvoteltaessa, mutta edustuksellisissa tehtävissä nähdään usein johtavia poliitikkoja. Kunnan sisäisen työskentelyn järjestämisen vastuu on pääasiassa virkamiesjohdolla. Tosin viimeaikainen kehityssuunta on antanut yksittäisille työntekijöille aiempaa enemmän vastuuta omien tehtäviensä hoitamisesta ja järjestämisestä. Päätöksenteko on edellisen pohjalta lähtökohtaisesti selkeää, kunnissa virkamiehet esittelevät ja poliitikot päättävät. Toiminnan ja tulosten arvioinnin osalta vastuu jakautuu kaikille kunnassa johtamistyötä tekeville, niin poliitikoille kuin virkamiehillekin. (Miettinen 2001, 31–38.)

Möttönen (1997, 87) jakaa poliitikoille ja viranhaltijoille kuuluvat asiat erottamalla strategiset asiat operatiivisista asioista. Niin ikään voidaan erottaa tavoitteet keinoista sekä jakaa eri asioiden

ulottuvuudet arvoihin ja tosiasioihin. Kunkin sanaparin ensimmäinen osio on poliitikkojen toimialaa ja jälkimmäiset lähempänä virkamiesten ajattelumaailmaa ja toimintakenttää. Jaottelun perustana Möttönen käyttää managerialistista johtamisteoriaa, rationaalista suunnitteluteoriaa sekä rationaalista päätöksentekoteoriaa.

Johtamiseen liittyy olennaisesti valta sekä se miten ja kuka sitä käyttää. Tämän takia vallan jakautumista onkin luonnollista tarkastella tehtävien jakautumisen yhteydessä. Kunnassa vallan alkuperäisenä lähteenä ovat kuntalaiset, jotka sitten edustuksellisuuden keinoin käyttävät valtaa kunnanvaltuuston kautta. Kunnanvaltuusto delegoi valtaa kunnanhallitukselle, joka edelleen delegoi sitä parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin siis teoriassa, mutta käytännössä toimintaympäristö, tavat valmistella asioita ja johtamiskulttuurit jakavat valtaa paikallisesti uudelleen. Ryynäsen (2000, 179) mukaan ”demokratiassa olennaista on vallan kontrolli toisella vallalla”. Ymmärrän tämän itse siten, että käytännön kunnallishallinnossa tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi päätöksenteon sisällöllistä rajoittamista jo sen valmisteluvaiheessa.

Möttösen (1997, 121) mukaan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen valtasuhteen voi jakaa neljään eri ideaalitalanteeseen. Molempien valta on suurimmillaan, kun poliittiset päätöksentekijät ja viranhaltijat liittoutuvat. Viranhaltijoiden valta suhteessa poliittisiin päättäjiin on suuri silloin, kun toimintaympäristö mahdollistaa poliitikkojen sitouttamisen virkamiesten rationaalisesti määrittelemiin, välttämättömiin tai siltä näyttäviin toimenpiteisiin ja linjauksiin. Viranhaltijoiden valta-asema on suhteessa poliitikkoihin pieni silloin, kun vallitsee poliittinen ylivalta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa viranhaltijoiden näkemykset ja rationaaliset esitykset perusteluineen eivät vaikuta lainkaan poliittiseen päätöksentekoon, vaan se tapahtuu puhtaasti poliittisin perustein. Molempien tahojen valta on pieni ainoastaan tilanteessa, jossa organisaatiota johdetaan ulkoa päin. Suomalaisessa kuntakentässä tällainen tilanne voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun sisäasiainministeriö ottaa kunnan kontrolliinsa vakavien talousvaikeuksien yhteydessä.

Toisessa tarkastelussaan Möttönen (1997, 205–209) tarkastelee valtaa kuudesta eri näkökulmasta. Niistä ensimmäinen on ajattelumalli, jossa valta on organisaatiossa niillä, jotka saavat tahtonsa läpi sosiaalisessa kanssakäymisessä. Toisen tarkastelun perusteella vallan voidaan katsoa olevan niillä, joiden hallussa on vallankäytön taustalla vaikuttavat tekijät. Kolmannen tarkastelutavan mukaan valta on niillä, joiden osalta vallan vaikutukset ovat suurimmat eli esimerkiksi tarkastelemalla sitä, kuka sai tahtonsa parhaiten läpi budjetin valmistelun ja käsittelyn yhteydessä. Neljäs tarkastelutapa

keskittyy vallan symboleihin kuten työhuoneisiin, autopaikkoihin ja titteleihin. Viides tarkastelutapa lähtee kysymään organisaation eri toimijoilta, kenellä valta on ja kuka sitä käyttää. Kuudennen tarkastelutavan mukaan valta on niillä, joilla on parhaat mahdollisuudet ja eniten mandaatteja edustaa omaa organisaatiotaan.

Tutkimuskysymysten kannalta varsinkin Möttösen ensimmäinen jaottelu on mielenkiintoinen. Näin siksi, että mikäli johtamisen keskittyminen ymmärretään vallan keskittymisenä, niin tilaaja-tuottajamallin osalta johtamisen määrittelyä voidaan tehdä myös vallankäytön näkökulmasta. Tampereen toimintamallin ja tutkimuksen empiirisen osion kannalta liikutaan niin ikään mielenkiintoisessa rajapinnassa. Päätöksenteon substanssiriippuvuuden määrästä ja valmistelun roolista voidaan päätellä se, kuka todella käyttää tilaajatoiminnassa valtaa ja johtaa mallin mukaista tilaajatoimintaa.

Yksi suurista kunnan hallinnon johtamista tarkasteltaessa esiin nousevista kysymyksistä liittyy kunnanjohtajan asemaan ja rooliin. On tietenkin varsin pitkälti paikallisesta johtamiskulttuurista ja itse asiassa henkilöstäkin kiinni, minkälaisen roolin kunnanjohtaja haluaa poliittisesti ottaa tai hänelle annetaan. Vastuun osalta kunnanjohtajalla on esittelijänvastuu. Vallan osalta kunnanjohtajan rooli voi olla vastuitaan suurempi. Koska kunnanhallitus hyväksyy suurimman osan sille valmistelluista esityksistä sellaisinaan, ja koska myös valtuusto päättää useimmiten asiat kunnanhallituksen esittämällä tavalla, on kunnanjohtajan rooli esittelijänä ja siten päätöksentekokoneiston poliittisen tahdon synnyttäjänä huomattava. (Heuru 2000, 213–215.)

Kunnallista johtamisjärjestelmää voidaan tarkastella myös siten, että tarkastellaan luottamus-henkilöjohtamista, kunnan hallinnon johtamista sekä byrokratian johtamista omina osa-alueinaan. Luottamushenkilöjohtamisen osalta asetelma on lähtökohdiltaan selvä. Valtuuston puheenjohtaja käyttää suurinta valtaa ja kunnanhallituksen puheenjohtaja on arvojärjestyksessä seuraava. Luottamushenkilöjohtamisen ongelmat liittyvät poliittisen johtajuuden jakautumiseen muidenkin kuin luottamushenkilöjohtajien kanssa sekä luottamushenkilöjohdon vallan ja vastuun oikeudelliseen määrittelemättömyyteen. (Heuru 2000, 203.) Myös Ryynäsen (2000, 181) mukaan vastuukysymysten sekoittuminen on vallan käytön sekavuuden ohella toinen kunnallisen päätöksenteon suurista epäkohdista.

Kunnan hallinnon johtaminen, samoin kuin siis mahdollisesti osa poliittisesta johtajuudesta, kohdentuvat kunnanjohtajalle. Byrokratian johtamisen osalta päävastuu sijoittuu perinteisesti

kaupungin- tai kunnansihteerille sekä eri toimialojen toimialajohtajille. Byrokraattisten johtajien rooli on ennen kaikkea tehtyjen päätösten ja strategioiden täytäntöönpanon alueella. (Heuru 2000, 220.) Ylintä kunnallista valtaa käyttää siis myös edellä kuvatussa vallan kolmijaossa valtuusto. Se on kunnanhallituksen ja siten myös kunnanjohtajan aseman alkuperäinen vallan lähde. Byrokraattista johtajuutta toteuttavat tahot puolestaan ovat useimmiten alaisuussuhteessa kunnanjohtajille.

Miettisen (2001, 19) mukaan delegointimahdollisuuksien hyväksikäyttäminen on osaltaan helpottanut edellä kuvattua, ainakin kunnanjohtajan asemaan liittyvää, problematiikkaa. Esimerkiksi elinkeinopolitiikassa menestyäkseen, kunnan on usein pystyttävä tekemään nopeita päätöksiä, ja tällaisia tilanteita varten kunnanjohtajalla on hyvä olla laajat valmisteluvastuut päätöksenteon nopeuttamiseksi. On myös huomattava, että aina päätöksenteon ja johtamisen kitkat eivät synny virkamiesten ja poliittisen johdon välille, vaan ongelmia saattaa olla esimerkiksi valtuuston ja hallituksen välisessä yhteistyössä. Näin erityisesti silloin, kun valtuuston rooli on muodostunut lähinnä asioita ”siunaavaksi” ja yksittäinen valtuutettu kokee olonsa kumileimasimeksi. Samoin kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttäminen voi aiheuttaa tyytymättömyyttä lautakuntien ja hallituksen väliseen yhteistyöhön.

Ratkaisuksi edellä esitettyyn Miettinen (2001, 43–44.) tarjoaa sisäisiä yhteistyösopimuksia. Esimerkiksi kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välistä yhteistyötä ja työnjakoa voi määrittelyn osalta selkeyttää sopimuksin. Sopimukseen on kirjattu mitä kunnanjohtajalta vaaditaan, mitä tuloksia häneltä odotetaan ja miten tuloksia arvioidaan. Toimenkuvaa selkeyttäviä johtajasopimuksia on laadittu vasta noin viidessä prosentissa Suomen kunnista. Kunnan johtamisjärjestelmää voi selkeyttää myös kunnanhallituksen ja -valtuuston välisellä sopimuksella. Työnjaon sopimustasoisella määrittelemisellä luodaan toimintaympäristöön turvallisuutta ja sitoutuneisuutta.

Ryynänen (2000, 181) tuo esiin kolme erilaista vaihtoehtoa poliittisen johdon ja virkamiesjohdon aseman, vallankäytön ja vastuiden selventämiseksi. Kaksi ensimmäistä ovat päätoimisten luottamusmiesjohtajien käyttöönotto ja valtuustoryhmien toiminnan tukeminen. Kolmas ja erityisen tärkeäksi nostettava keino on poliittisen johdon aseman ensisijaisuuden korostaminen lainsäädännön keinoin. Esimerkkinä viimeksi mainitusta voi toimia vaikkapa pormestarin valitseminen suoralla kansanvaalilla. Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista huomata, että Tampereen toimintamallissa on otettu käyttöön jo osana rakenteellista ratkaisua päätoimisten

luottamusmiesten käyttö. Suoran kansanvaalin käyttämistä pormestarin valitsemiseen Tampereella vasta selvitetään. Lisäksi lainmuutokset mahdollistavat nykyään valtuustoryhmien aiempaa paremman taloudellisen tukemisen. Ainakin Tampereella Ryynäsen keinot poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhteen tasapainottamiseksi ovat siis jo melko hyvin käytössä.

#### **5.4 Kuntajohtaminen muutostilassa**

Kuntajohtamisen muuttuminen ja haasteet ovat jatkuvasti esillä alan asiantuntijoiden ja toimijoiden keskusteluissa. Esimerkiksi Kuntaliiton järjestämät Kuntajohtajapäivät keskittyivät vuonna 2007 käsittelemään nimenomaan kuntajohtamisen muutostilaa. Kuntajohtajapäivien seminaarikirjan mukaan kuntajohtajilta vaaditaan jatkuvasti aiempaa enemmän niin asiaosaamisen kuin henkilökohtaisten johtamisosaamisensa osalta. Kuntajohtajan on oltava perillä rakennemuutoksesta, palveluinnovaatioista, tuottavuuden parantamisesta sekä kulloinkin vallassa olevan hallituksen kuntapolitiikasta ja sen vaikutuksista paikalliselle tasolle. Kuntajohtajan tehtävänkuva siis laajentuu jatkuvasti ja kuntajohtaja joutuukin olemaan samaan aikaan sekä konsernijohtaja, verkostojohtaja, henkilöstöjohtaja, strateginen johtaja, että toimitusjohtaja. Ennen kaikkea jatkuva muutostila tekee kuntajohtajasta kuitenkin muutosjohtajan, jonka vastuulle jää kuntansa strategisten valintojen määrittely, organisaation sisäinen kehittäminen sekä kokonaisvaltainen vastuu johtamiskäytäntöjen ja toimintamallien uudistamisesta. (Kuntaliitto 2007, 3.)

Tutkija Siv Sandberg (Kuntaliitto 2007, 32–33.) näkee vahvan johtajuuden edellytyksenä palveluiden muutokselle. Toisaalta muutos itsessään myös muokkaa johtamisedellytyksiä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukaisten muutosten seurauksena on yleensä mittakaavassa aiempaa suurempi organisaatio. Uusi organisaatio voi olla joko aiempaa ja pienempää organisaatiota yhtenäisempi tai epäyhtenäisempi. Organisaatiouudistuksen lopputuloksen yhtenäisyys, tai sen puuttuminen, vaikuttaa ennen kaikkea johtamiseen. Isompaan organisaatiokokoon siirryttäessä, esimerkiksi kuntaliitoksen yhteydessä, heikkenevät sekä virkamiesjohdon, että luottamusmiesjohdon toimintaedellytykset päällikkö- ja valtuustopaikkojen vähenemisen myötä. Tämä ei kuitenkaan itsessään muodosta varsinaista ongelmaa tai haastetta, vaan haasteeksi muodostuu organisaation, palveluiden ja valtasuhteiden kehittäminen siten, että lopputuloksena on uusi ja aidosti omanlaisekseen koettava organisaatio. On sekä luottamusmiesjohdon, että virkamiesjohdon yhteinen haaste vahvistaa uuden kunnan toimintalinjan ja identiteetin hahmottumista.

Aina edellinen ei syystä tai toisesta onnistu. Esimerkiksi useamman kunnan liitoksessa syntyy hajallaan oleva ja monitasoinen organisaatio, jonka eri toimijoiden välisten suhteiden hallinta ja johtaminen ovat jo sinällään haasteellisia. Organisaation muuttuessa laajentuessaan vähemmän yhtenäiseksi, hankaloituu erityisesti poliittisen johdon rooli. Vaikka organisaatio pysyisi näennäisesti ennallaan, muuttuvat poliittiset ohjaussuhteet, koska vastuu yhä useampien palveluiden tuottamisesta on kuntaorganisaation ulkopuolella ja poliittisen johdon ohjausroolia on siten hankala toteuttaa. Organisaation muuttuessa kasvaessaan epäyhtenäisempään suuntaan, tulisi luottamusmiesjohdon osata näyttää omaa johtajuuttaan. Esimerkiksi palveluntuotantoa uudistettaessa poliittista johtajuutta voi vahvistaa oppimalla tilaamaan, ostamaan ja neuvottelemaan. Virkamiesjohdon vastuulle jäisi siinä tilanteessa yhteisten toimintalinjojen vahvistaminen. (Kuntaliitto 2007, 32–33.)

Väestön ikääntyminen tuo kuntien johtamiselle huoltosuhteen muuttumisen lisäksi myös toisenlaisen haasteen. Helsingin kaupungin ylipormestari Jussi Pajunen (Kuntaliitto 2007, 6.) näkee suomalaisten kuntien erityisenä haasteena henkilöstön saatavuuden. Vuoteen 2020 mennessä suuri osa kuntasektorin nykyisestä henkilöstöstä on siirtynyt eläkkeelle, joten kasvavan vanhusväestön palvelujen järjestämiseksi tarvitaan osaavaa työvoimaa jostain muualta. Ratkaisuksi ongelmaan Pajunen näkee ulkomaisen työvoiman houkuttelemisen Suomeen. Kokonaan oma tutkimuskysymyksensä olisi esimerkiksi Rissasen, Sääskén ja Vornasen (1996, 67) esiintuoma näkemys, jonka mukaan julkisella sektorilla on ennen kaikkea pula osaavista ja isoja haasteita johtamaan kykenevistä henkilöistä. Erityisesti tällä tarkoitetaan johtavia virkamiehiä.

Pajunen (Kuntaliitto 2007, 7) nostaa kuntajohtamisen haasteena esiin myös kuntien roolin palvelukokonaisuuksien hallinnoijana ja koordinoijana. Tämä edellyttää toimintaympäristön, yrittäjyyden, palvelun laadun ja saatavuuden aiempaa parempaa tuntemista sekä henkilöstön osaamisen ja asiantuntemuksen kehittymistä. Erityisesti henkilöstön hankintaosaamiselle tulee paineita palveluntuotantoa uudistettaessa. Kokonaisvaltaiseksi johtamishaasteeksi voidaan Pajusen mukaan määritellä ”kunnallisen demokratian ja tehokkaan johtamisen yhdistäminen”.

## **5.5 Kunta- ja palvelurakennemuutos**

Kuntakenttä muuttuu parasta aikaa rakenteellisesti, niin kunta- kuin palvelurakenteensakin osalta. Kuntien ja palveluiden rakenteiden lisäksi myös kuntien hallintoa ja johtamista koskeva uudistushanke käynnistyi vuonna 2005 ja tunnetaan nimellä *kunta- ja palvelurakennemuutos*.

Uudistushanketta voidaan pitää suomalaisessa mittakaavassa historiallisena sen laajuutensa ja tavoitellun vaikuttavuutensa ansiosta. Syynä uudistukseen ovat jo aiemmin mainitut kuntien menojen ja tulojen epätasapaino, väestön vanheneminen, markkinoiden globalisoituminen, työvoimapula sekä kuntien alueellinen epätasa-arvo. Kaikki ilmiöt ovat sinänsä olleet jo ennakoitavissa ja moni onkin jälkiviisaasti sanonut, että uudistukset olisi pitänyt käynnistää jo kymmenen vuotta sitten. (Kuntaliitto 2007, 4.)

Suomen lainsäädäntö on perinteisesti lähtenyt kunnallisen palveluntuotannon osalta siitä, että kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Edelleen lain mukaan kuntien on ollut mahdollista hankkia kyseiset palvelut myös muilta palveluntuottajilta. Ostopalveluiden käyttäminen ei kuitenkaan vapauta kuntia alkuperäisestä palveluiden järjestämistä vastuusta. (Kuntalaki 1995. 2 §.) Kunta- ja palvelurakennemuutos ja siitä säädetty laki antavat tuoreemman lainsäädännöllisen näkökulman kuntien palveluntuotannon järjestämiseen. Vanhan kuntalain muotoilu vaihtoehtoisia palveluntuotantotapoja mahdollistavasta ajattelusta on muuttunut kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä vaihtoehtoisiin palveluntuotantotapoihin kannustavaksi ajatteluksi.

Lainsäädännön henki sopii hyvin yhteen sen kanssa, kuinka asiaan suhtaudutaan asiakkaiden eli kuntalaisten näkökulmasta. Kuntalaisen kannalta avainasemassa ei ole enää se, kuka palvelut tuottaa, vaan se, että ne ylipäättään pystytään tuottamaan, ja että ne ovat riittävän laadukkaita sekä helposti saatavilla. Tilaa- ja tuottajamallin kaltaisille vaihtoehtoisille tavoille järjestää kunnallista palveluntuotantoa, ei siis ole enää asiakasomistajienkaan näkökulmasta periaatteellisia esteitä. (Eloranta 1996, 9.) Tilaa- ja tuottajamallin vahvistamisen lisäksi tarkoituksena on edistää uuden teknologian hyödyntämistä, palveluyrittäjyyden edistämistä sekä hankinta- ja tilaa- ja tuottajamallin vahvistamista. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 101.) Palveluvalikoiman monipuolistamisen uskotaan omalta osaltaan parantavan kuntien tuottavuutta ja rajoittamaan menojen kasvua. Niin ikään keinovalikoimaa kasvattamalla pyritään turvaamaan palveluiden laatu muuttuvassa tilanteessa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä säädetyn puitelain tarkoituksena on toimia uudistusten mahdollistajana. Toki se määrittää uudistukselle tavoitteet, välineet, puitteet ja aikataulun, mutta sinänsä sisällöllisiin päätöksentekoaasioihin se ei puutu, vaan jättää vastuun ja vallan linjauksista paikalliselle tasolle. Uudistuksen tarkoituksena on muuttaa kuntarakennetta sekä kuntien ja valtion välistä tehtävänkokoja siten, että palveluille pyritään saamaan aikaan riittävän vahva taloudellinen ja väestöllinen perusta. (Kuntaliitto 2007, 4.)

Taloudellisesti ja väestöllisesti riittävän vahvojen perusyksiköiden muodostamiseksi suositellaan kuntaliitoksia tai muita vastaavia kuntien välisen yhteistyön muotoja. Vuoden 2007 alussa voimaantulleen puitelain mukaisesti kunnille ei aseteta vähimmäiskoon osalta asukastavoitteita eikä niin sanottuja ”pakkoliitoksia” ole näin ollen tässä yhteydessä luvassa. Perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden minimiväestöpohjaksi määriteltiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä 20 000 henkeä ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisen yhteistoiminta-alueeksi 50 000 henkeä. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa kunnat voivat yhdistellä nykyisiä sairaanhoitopiirejä ja maakuntakeskuksia patistellaan tekemään yhteistyötä naapurikuntiensa kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantamisesta. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 102.)

Palveluntuotannon uudistamisen lisäksi monet kunnat ovat käynnistäneet hallinto-organisaationsa ja poliittisen johtamisen uudistamisen osana kunta- ja palvelurakennemuutosta. Tilaa- ja tuottajamallin käyttöönoton lisäksi esimerkiksi tulosjohtaminen on noussut entistä suurempaan rooliin osana kuntajohtamista. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 102.) Tampereen toimintamuutoksen malli nousee kirjallisuudessa toistuvasti esille esimerkkinä suuresta ja oikeansuuntaisesta uudistushankkeesta.

Vuoden 2008 alussa kunta- ja palvelurakennemuutoksen painopiste on siirtymässä aiempaa laajemmin palvelukäytäntöjen uudistamiseen. Sisäministeriön suunnasta on annettu kunnille viestiä, jonka mukaan palvelurakenteiden uudistaminen, tuotantotapojen monipuolistaminen, tilaa- ja tuottajamallin käyttöönotto ja tietoteknologian hyödyntäminen, tulisi ottaa viimeistään nyt erityisen huomion kohteeksi. Uudistamistyön tueksi sisäministeriö on perustanut ”Kuntien parhaat palvelukäytännöt” – hankkeen, jonka tarkoituksena on muun muassa edistää kuntien tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden leviämistä. Hankkeen avulla tulokselliset palveluinnovaatiot halutaan tunnistaa aiempaa paremmin ja edistää niiden tuotteistamista ja siirtämistä edelleen käytäntöön. Osana hanketta kootaan liitospäätöksiä tehneiden kuntien parhaita käytäntöjä palveluprosessien uudistamisessa ja hallinnon keventämisessä. Niin ikään kuntien yhteistoiminta-alueiden parhaat käytännöt kootaan ja mallinnetaan sekä kartoitetaan tuloksellisen ja tehokkaan toiminnan esteenä mahdollisesti oleva normisto. (Kiviniemi 2007.)

## **5.6 Tutkimuksen kannalta keskeiset huomiot**

Kuntajohtamiseen liittyvää problematiikkaa pohtiessa on tärkeä muistaa se, että suomalaiset kunnat ovat keskenään varsin erilaisia ja näin ollen myös johdettavissa erilaisista lähtökohdista. Kunnasta



riippuen tarve tiettyjen sektorien ammattiosaamiselle vaihtelee ja toisaalta taas esimerkiksi kulttuuri vahvaan poliittiseen johtajuuteen saattaa olla jossain kunnassa suurempi kuin jossain muualla. Kunnan koko, maantieteellinen sijainti, väestörakenne, elinkeinorakenne sekä esimerkiksi poliittisen johtajuuden keskittyminen voimakkaasti yhdelle puolueelle, ovat omiaan muuttamaan ja vakiinnuttamaan kunnan johtamisinfrastruktuuria johonkin tiettyyn muottiin. Osaltaan kuntien erilaisuutta voidaan pitää myös palvelurakenteen erilaisuutta perustelevana tekijänä.

Kuntien erilaisuus voi näkyä myös organisaatiota määrittävällä tavalla. Vaikka valtuuston, hallituksen ja lautakuntien asema onkin melko pitkälti laissa määritelty ja sinänsä lähtökohdiltaan selkeä, voi aidon poliittisen johtajuuden osalta esiintyä eroavaisuuksia myös organisaatioon liittyvien lähtökohtien osalta. Omaan kokemukseeni pohjaten tiedän, että esimerkiksi kunnanhallituksen rooli suhteessa valtuustoon voi vaihdella kahden eri kunnan välillä rajustikin. Kunnanhallituksen puheenjohtaja voi helposti päästää joko vahvan persoonansa, oman osaamisensa tai poliittisten voimasuhteiden johdosta asemaan, jossa hän kunnan tosiasiallisena poliittisena johtajana jättää valtuuston puheenjohtajan varjoonsa. Samoin kunnanhallituksen asema lautakuntiin nähden voi muodostua sellaiseksi, että lautakuntien päätökset sanellaan valtuustoryhmien sisällä hallituksen määrittämällä tavalla. Kuten jo aiemmin todettua, johtamisinfrastruktuuri vaihtelee kuntien kesken suuresti, niin poliittisen- kuin managerialistisenkin johtamisen osalta.

Johtamisen merkitystä organisaatioiden menestymisen kannalta voidaan pitää tutkimuksen kannalta olennaisena asiakokonaisuutena. Managerialismihan jo omaltaan osaltaan toi tätä näkökulmaa esille, mutta laajempi teoreettinen tarkastelu vahvistaa tätä entisestään ja ikään kuin enemmän välineellistää sitä. Eri johtamisjärjestelmien tunteminen on keskeisessä asemassa minkä tahansa toimintamallin johtamishaasteita arvioitaessa. Kriittisesti täytyy todeta, että jo aiemmin esiin nostetun verkostojen johtamisen lisäksi myös muutosjohtaminen, laatujohtaminen ja strateginen johtaminen voitaisiin perustellusti nostaa nyt tehtyä suurempaan rooliin osana tutkimuksen teoreettista tarkastelua. Toisaalta esimerkiksi muutosjohtajuuden painottaminen saattaisi johtaa tilaaja-tuottajamallin johtamishaasteita arvioitaessa mallin käyttöönoton ja sinänsä muutoksen johtamisen liialliseenkin korostamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata esimerkiksi Tampereen toimintamallin osalta nykytilannetta niiden ongelmien sijaan, joita sen käyttöönoton yhteydessä on mahdollisesti ollut.

Edellä esitetystä johtuen esiin on nostettu jo edellisessä luvussa nimenomaan tulosjohtamisen problematiikka ja piirteet. Tulosjohtamisen tunteminen, samoin kuin tulosohjauksen piirteiden

ymmärtäminen, ovat oman näkemykseni mukaan keskeisessä roolissa virkamiesten ja poliitikkojen välistä suhdetta tutkimuksen näkökulmasta arvioitaessa. Tulosjohtamisen osalta tutkimuksen kannalta keskeiseksi seikaksi muodostuu tavoitteen ja keinojen erottaminen. Oikeastaan tämä luo nykymallissa pohjan myös virkamiesten ja poliitikkojen tehtävien erottamiselle. Poliitikot luovat tavoitteet ja virkamiehet toteuttavat ne valitsemillaan keinoilla. Yksikkökohtaisten tulostavoitteiden asettaminen, yksikkökohtaisten tehtävien määrittäminen sekä tulosten toteutumisen arviointi, ovat keskeinen osa myös tilaaja-tuottajamallin johtamisproblematiikkaa. Kokonaan oma kysymyksensä on se, onko kaikissa kunnissa edellytyksiä Heurun tulosjohtamisen kriteereiksi nostamiin rationaaliseen päätöksentekoon ja strategiseen ajatteluun.

Virkamiesten ja poliitikkojen välistä suhdetta tarkasteltaessa olennaisin kiteytyy jo mainittuun tavoitteen asetteluun ja tehtävien täytäntöönpanoon. Mielenkiintoisemmaksi asetelman saa pohdittaessa esimerkiksi vallan ja vastuiden yhteensovittamista. Jos edustuksellisuuden ja demokratian vahvistamiseksi päätetään palkata täyspäiväisiä luottamushenkilöitä, toimivatko he oman sektorinsa esittelijöinä virkavastuulla vai vain oman poliittisen luottamuksensa ja toimintaedellytystensä vastuulla? Tämä kysymys näyttäytyy keskeisenä esimerkiksi apulaispormestareiden osalta osana Tampereen uutta toimintamallia.

Yhtenä poliittisen johdon ja virkamieskunnan välisen vallan käytön lähestymistapana voisi tarkastella asiakkaan eli kuntalaisen ohjausroolin säilymistä kuntien palvelurakenteen ja kuntajohtamisen muuttuessa. Jos poliittinen ohjaus kasvaa, mutta aito valta asioihin vaikuttamiseen pienenee valmistelun roolin ja virkamiesjohtamisen korostuessa, niin pystytäänkö tavoitetta aiempaa parempaan kansalaisten osallisuuteen mitenkään toteuttamaan? Tilaaja-tuottajamallissa tämän pitäisi tapahtua asiakasohjauksen ja annetun palautteen kautta, mutta on hyvin pitkälti johtavista poliitikoista ja valmistelevista virkamiehistä kiinni, kuinka ja millä huomioarvolla mihinkin annettuun palautteeseen suhtaudutaan ja johtaako se ylipäätään mihinkään toimenpiteisiin. Esitetyn teorian ja erityisesti Rynäsen esittämien argumenttien perusteella voidaan todeta, että jatkossa edustuksellisuuden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien eteen on syytä ja kannattaa tehdä töitä.

Muuten virkamiesten ja poliittisen johdon keskinäisestä suhteesta voidaan päätellä teoreettisen tarkastelun perusteella se, miten tehtävien ja vastuiden pitäisi ideaalimallissa kunnissa jakautua. Asetelma on lähtökohtaisesti varsin selkeä, mutta kuten jo todettua, kuntien erilaisuus, yksittäisten

johtavien virkamiesten erilaisuus, yksittäisten johtavien poliitikkojen erilaisuus sekä erot organisaatio- ja johtamiskulttuureissa tekevät asetelmasta kaikkea muuta kuin yleistettävän.

Tutkimustehtävää koskevana näkökulmana esiin nousee myös kuntajohtamisen jatkuvasti kasvavat tekniset vaatimukset. Uusien palveluntuotantotapojen ja johtamiskulttuurin mukanaan tuomat vaatimukset edellyttävät paitsi luottamusmiesjohdolta, niin ennen kaikkea virkamiesjohdolta, jatkuvaa omien johtamis- ja osaamiskompetenssien päivittämistä. Niin ikään osana tutkimuskysymysten asettelua voidaan pitää merkittävänä virkamiesjohdon asiantuntijaroolin korostumista ja sen vaikutusta poliittisiin valintoihin. Näitä voidaan pitää myös tilaaja-tuottajamallin johtamiseen liittyvinä haasteina.

Yksi asia kuntajohtamisen monisyisessä kokonaisuudessa näyttää selvältä. Olipa kunta minkä kokoinen tai minkä näköinen tahansa, on kunnan viranhaltijoiden ja poliittisten johtajien pystyttävä löytämään kuhunkin kuntaan parhaiten sopiva tapa johtamiseen. Kuntien johtaminen on jo lähtökohtaisesti kollektiivista ja tällä tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, ettei kukaan voi johtaa yksinään kuntaorganisaatiota menestykseen.

## 6. TILAAJA-TUOTTAJAMALLIN TEOREETTINEN TARKASTELU

Tilaaaja-tuottajamallin johtamista arvioitaessa on hyvä tietää mallin taustat. Mallin käyttöönotossa ovat olleet edelläkävijöitä anglosaksiset maat, kuten Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia. Näissä maissa Uuden julkisjohtamisen ajatukset ja käytännöt levisivät laajemminkin käyttöön ensimmäisten joukossa. Iso-Britanniassa 1980-luvulla käytetty tilaaaja-tuottajamalli sopii yhdeksi mallin eri sovellusten ääriesimerkeistä. Siellä markkinaperusteisuus vietiin niin pitkälle, että puhuttiin pakkokilpailuttamisesta, jota ohjailtiin ja säädeltiin valtiiovallan toimesta. Taustalla oli ajatus siitä, että julkinen sektori ei saisi tuottaa lainkaan palveluita kilpailuttamatta niitä ensin. Thatcherilaiseen ajatteluun kuului, että julkisen sektorin palvelujen tuottajien olisi aina pystyttävä lunastamaan oikeutensa olemassa oloon nimenomaan kilpailutuksessa menestymisen kautta. (Martikainen ja Meklin 2003, 17.)

Iso-Britanniassa pakkokilpailuttaminen ei tuottanut täysin toivottuja tuloksia ja palveluntuotannossa jouduttiin siirtymään askel taaksepäin. Esimerkiksi pakkokilpailuttamisesta on sittemmin luovuttu. Tilaaaja-tuottajamallin arvellaan kuitenkin tuoneen parhaimmillaan jopa viidenneksen säästöt julkiseen palveluntuotantoon. Äärimmilleen viedyt markkinauudistukset eivät toivoneet toivotulla tavalla myöskään Uudessa-Seelannissa ja sielläkin on jouduttu palamaan takaisin vähemmän radikaaleihin tilaaaja-tuottajamallin sovelluksiin. (Martikainen ja Meklin 2003, 17–18.)

Ensimmäiset pohjoismaiset tilaaaja-tuottajamallin sovellukset nähtiin jo 1960-luvulla, kun Göteborgin kaupunki alkoi tehdä ensimmäisiä mallin mukaisia kokeiluita. Laajemmin mallin sovellukset levisivät Ruotsin kuntakentälle vasta 1980-luvulla. (Valkama 1994, 13.) Suomessa tilaaaja-tuottaja-ajattelu alkoi nosta päätään 1990-luvun alkupuolella. Tampereen kaupunki hyväksyi vuonna 1992 suunnitelman palveluntuotantonsa kehittämisestä siten, että tilaaajan ja tuottajan roolit pystyttäisiin jatkossa erottamaan toisistaan. Espoossa vastaavanlaiseen selvitystyöhön ryhdyttiin seuraavana vuonna. Jyväskylän kaupungin tekninen palvelukeskus aloitti palveluntuotantonsa tilaaaja-tuottajamallin pohjalta vuonna 1994. Myös Hämeenlinnan kaupunki ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri voidaan lukea tilaaaja-tuottajamallin käytäntöjen varhaisiin omaksujiin. (Valkama 1994, 55–66.)

Mielenkiintoisena yksityiskohtana mallin leviämisestä Suomeen kannattaa mainita, että vaikka kansainvälisesti malli oli käytössä laajasti jo 1980-luvulla, niin esimerkiksi Risto Harisalonen

julkaisussa *Julkisten palveluiden tuotantjärjestelmät kunnallishallinnossa* vuodelta 1986, ei tilaaja-tuottajamallia mainita vielä lainkaan. Lähelle tosin mennään, sillä palveluntuotannon järjestäminen sopimuksiin perustuen kuvataan melko tarkasti. Tosin tässäkin yhteydessä tilaajan ja tuottajan erottamista tai kunnan roolia palveluiden tilaajana ei tuoda mitenkään korostetusti esille. Muut Harisalon mainitsemat vaihtoehtoiset tuotantomuodot kuntapalveluille olivat tuolloin sääntely, franchising, erilaiset tukijärjestelmät sekä palveluiden laaja-alainen yhteistuotanto. (Harisalo 1986, 31.)

Tilaaja-tuottajamallin käsitteistö ja mallin käytännön toteutukset vaihtelevat. Näin ollen yksiselitteisten käytäntöjen ja termien sijasta kannattaa ensin paneutua toimintamallin logiikkaan ja perusajatukseen hieman laajemmin. Perinteinen hierarkkinen palveluntuotantotapa lähtee siitä, että kunnat tuottavat palvelunsa pääasiassa itse. Oma tuotantona järjestettävät palvelut toteutuvat yleensä linjaorganisaation alimmalla tasolla olevissa tuotantoyksiköissä. Tuotantoyksikköinä toimivat muun muassa kunnalliset koulut, terveyskeskukset ja liikuntapaikat. Ohjaavina yksiköinä toimivat valtuusto, hallitus ja lautakunnat. Ohjausprosessi on hierarkkinen, ja se perustuu valta-asetelmaan, jossa vahvempi voi annettujen lainsäädännöllisten puitteiden sisällä määrätä alemman tason toimimaan haluamallaan tavalla. Toiminnan ohjauksen osalta keskeisin määräävä piirre on resurssiohjaus, joka tapahtuu tyypillisimmillään kunnissa talousarvion ja taloussuunnitelman kautta. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 19–21.)

Edellä mainittu resurssiohjaus tapahtuu tilaaja-tuottajamallin siirryttäessä budjetointiperusteiden muutoksena. Perinteisessä hierarkkisessa palveluntuotannossa palveluja tuottavat yksiköt on organisoitu bruttoyksiköiksi ja talousarviokäsittelyn yhteydessä yksikön taloutta on usein käsitelty meno- ja tulolajeittain. Näin ollen yksikön ohjaus on ollut varsin tiukkaa. Tilaaja-tuottajamallissa palveluntuotannon yksiköistä muodostetaan nettoyksiköitä, joiden toimintavapaus on jo budjetointiperusteisesti bruttoyksiköitä suurempi. Valtuusto päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä vain koko nettoyksikön nettotuloksesta eli mahdollisesti ali- tai ylijäämästä. (Martikainen ja Meklin 2003, 13–14.)

Collin ja Hansson (1993, 131) nostavat tilaaja-tuottajamallin keskeisimmiksi piirteiksi sopimusohjauksen, kilpailun sekä tiettyjen avaintehtävien keskittämisen mallin toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta oikeille tahoille. Sopimusohjauksella viitataan palveluntuotannon sopimuksenvaraisuuteen ja oikeastaan sopimukseen perustuvan tuotantotavan voidaan katsoa olevan tavallaan jopa seurausta kilpailuttamisesta. Tosin palveluntuotanto voi olla

sopimuksenvaraista myös suppeammalla, jopa yhden tuottajan palveluntuottajamarkkinalla. Keskitämisen osalta keskeisin viesti on se, että ”suutari pysyköön lestissään”. Poliitikkojen ei haluta ottavan palveluntuotannossa suurempaa roolia, kuin mitä sille tilaaja-tuottajamallin strategisen tavoitteenasettelun myötä kuuluu.

Tilaaja-tuottajamallissa vanhaa hierarkkista tuotantotapaa ryhdytään purkamaan erottelemalla tilaaja ja tuottaja toisistaan. Mallin lähtökohdat ovat tavallaan luonnollista jatkumoa tulos- ja laatuajattelulle. Tilaaja-tuottajamallin voidaan katsoa olevan palveluntuotannon ohjausväline, jolla pyritään aiempaa parempaan kustannustehokkuuteen ja laadun hallintaan. Asiakastytyväisyys ja korkea tuottavuus syntyvät palvelun nopeudesta, joustavuudesta ja virheettömyydestä sekä henkilöstön ammattitaidosta, jotka ovat olennainen osa palveluiden tuottajaan kohdennettua kriteeristöä. Parhaiten tilaaja-tuottajamallin arvioidaan sopivan juuri tuloksiin tai asiakkaisiin keskittyneissä organisaatioissa. (Valtiovarainministeriö 1997, 4–5).

Tilaaja-tuottajamallin hyötyjen tarkastelu on perinteisesti rajoittunut varsin pitkälti kustannusten ja taloudellisen tehokkuuden ympärille. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska näkyvimmit tulokset saadaan aikaan juuri näiden mittarien kautta tarkasteltuna. Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 19) tarkastelevat tilaaja-tuottajamallin dynamiikkaa kuitenkin myös arvoajureiden pohjalta. Mallin keskeisimpiä arvoajureita ovat *läpinäkyvyys*, *ohjattavuus*, *tuotannon autonomia* ja *markkinakilpailu*. Kunnan organisaatiokulttuurin ja toiminnan kehittämisen kannalta puhutaan varsin merkittävistä asioista.

Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan ennen kaikkea toimeksiantajan eli kunnissa yleensä valtuuston ja tilaajan välistä taloudellisten tekijöiden läpinäkyvyyttä. Käytännössä tämä näkyy ohjausvaikutuksellisten asioiden julkisuutena liittyen kustannuksiin, palvelujen saatavuuteen ja vaikuttavuuteen. Ohjattavuudella tarkoitetaan palveluntuotannon ohjauksen ja rahoituksen kannalta keskeisten seikkojen, kuten yksikkökustannusten, laadun ja saatavuuden määrittämistä sopimuksissa ja tilauksissa. Ohjattavuuden arvoajuri on ennen kaikkea tilaajan ja tuottajan välisen toiminnan lisäarvotekijä. Tuotannon autonomiaa organisaation sisäisten yksikköjen kohdalla voidaan pitää lisäarvotekijänä jo sellaisenaan. Pyrkimys tuottajaorganisaation eriyttämiseen pakottaa organisaation tarkastelemaan rakenteitaan muutenkin kriittisesti ja kyseenalaistavasti.

## 6.1 Tilaaja-tuottajamallin teoreettisia sovelluksia

Jarkko Eloranta (1996, 16) yksinkertaistaa tilaaja-tuottajamallin palvelutuotannon sovellukseksi, jolla voidaan saada yhdellä eurolla (alkuperäisessä tekstissä *markalla*) enemmän kuin ennen. Sinänsä yksinkertaisen lähtökohdan taustalta löytyy kuitenkin monia teoreettisia sovellutuksia ja malleja. Tästä johtuen yhtä oikeaa tai väärää tapaa organisoida tilaamista ja tuottamista ei tunneta. Esimerkkeinä teoreettisesta jäsentymisestä voidaan mainita *Hautamäen ja Paavolan mallit*, *Narisen mallit* sekä *Valkaman mallit*. Mallien eroavaisuudet löytyvät tilaajien ja tuottajien määrästä, kilpailutilanteen toimivuudesta, toteutumiskelpoisuudesta ja kilpailun olemassaolosta sekä tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden löytymisestä joko oman organisaation sisältä tai ulkopuolelta. (Valtiovarainministeriö 1997, 27–37.)

Hautalan ja Paavolan mallien lähtökohta on tilaaja-tuottajamalleista organisaatorakenteeltaan yksinkertaisin ja myös varsin käytetty. Mallissa on valtuustolle alisteinen tilaajaelin, joka hankkii palvelusopimuksilla oman vastuualueensa palvelut eri tuottajilta. Keskeisenä lähtökohtana mallissa on se, että tilaajan ja tuottajan suhde ja sidonnaisuustaso on sama riippumatta siitä, tuottaako palvelun oman organisaation sisäinen vai ulkoinen toimija. Näin ollen tuottajalle ohjautuisi rahaa vain tuotettujen palvelujen perusteella ja esimerkiksi mahdolliset organisaation sisäiset hallintopalvelut olisivat tuottajataholla maksullisia. (Valtiovarainministeriö 1997, 28.)

Hautalan ja Paavolan mallissa tilaajaorganisaation keskeisimpiä osia ovat luottamushenkilöiden muodostamat tilaajaelimet, jotka määrittelevät palvelujen laadun, määrän ja osoittavat rahat palveluiden tuottajille. Tilaajaorganisaation apuna toimii virkamiehistä koostuva elin, joka valmistelee palvelusopimuksia, toteuttaa strategista suunnittelua ja vastaa rahoituksen käytännön järjestämisestä. Merkittävästä roolistaan huolimatta virkamiestaho on mallissa kuitenkin kaikin tavoin alisteinen luottamusmiehistä koostuvalle tilaajaelimelle. Jos malli toteutuu täydellisesti, tilaajaorganisaatiolla ei ole mitään roolia tuottajaorganisaatioiden johtamisessa tai resurssien käytön määrittelyssä. (Valtiovarainministeriö 1997, 30.)

Narisen mallit keskittyvät tarkastelemaan tilaaja-tuottajamallia pääasiassa suhteessa kilpailun esiintymiseen. Narisen lähtökohdista mallia voidaan soveltaa joko kuntaorganisaation sisäisillä markkinoilla, kuntaorganisaation ulkoisilla markkinoilla tai kilpailuttaen sekä kunnan omia että ulkopuolisia palveluntuottajia. (Valtiovarainministeriö 1997, 30.)

Valkaman mallit voidaan puolestaan jakaa kolmeen eri toteutustapaan. *Kosmeettisessa mallissa* tuotantoportaan muodostavat vain kunnan omat yksiköt ja kilpailu on siten suljettua. Organisaation sisäiset toimijat ovat keskinäisessä kilpailussa tasavertaisessa asemassa, mutta kilpailun toimivuus on kuitenkin markkinoiden suljetun luonteen takia varsin heikko. Käytännössä tilaajia ovat kunnan luottamusmiehet ja heitä avustavat virkamiehet. Tuotantoportaan muodostavat kunnan virkamiehet ja työntekijät. *Keskitien mallissa* kilpailu on avointa, ja tuottajavaihtoehtoina on sekä kunnan omia yksiköitä, että ulkopuolisia tuottajia. Palvelut ostetaan tässä mallissa sieltä mistä ne halvimmalla saadaan. *Aktiivisessa mallissa* kunnalliset toimijat on yhtiötetty, joten kilpailutilanteessa kaikki vaihtoehtoiset palveluntuottajat ovat tasavertaisia. Tilaajatahona toimii melko pitkälti Hautamäen ja Paavolan mallia mukailleen poliittinen elin, jota avustaa virkamiehistä koostuva valmisteleva taho. Aktiivista mallia voidaan pitää Valkaman esittämistä toteutustavoista kaikkein vaikeimmin toteutettavana, mutta toisaalta myös usein taloudellisesti tehokkaimpana. (Valkama 1994, 43–51.)

Aktiiviseen malliin liittyy myös mahdollisuus eräänlaisen *sekamuodon* käyttöön. Sekamuotoisessa versiossa aktiivisesta mallista päätettäisiin tilata osa palveluntuotannosta, esimerkiksi 30 prosenttia, kilpailun kautta, ja loppuosa pidettäisiin kilpailutuksen ulkopuolella. (Eloranta 1996, 23.)

Tarkasteltaessa mallin kansainvälisiä variaatioita, voidaan jakoa tehdä esimerkiksi amerikkalaiseen ja pohjoismaiseen malliin. Amerikkalainen malli perustuu esimerkiksi terveydenhuollon osalta pitkälti yksityiseen rahoitukseen ja tuotantoon, kun taas pohjoismainen malli noudattelee lähtökohtaisesti täysin päinvastaisia periaatteita, nojautuen useimmiten julkiseen rahoitukseen ja tuotantoon. Amerikkalaisen mallin vahvuuksia ovat palveluiden saatavuus ja laatu. Heikkoutena puolestaan on kustannustehokkuus. Pohjoismaisessa mallissa vahvuuksia ovat kustannusten ja laadun hallinta, mutta ongelmaksi muodostuu saatavuus. Keski-Euroopassa ja Japanissa käytettävät mallit ovat edellä mainittujen kahden ääripään yhdistelmiä. Mikään edellä esitetyistä tilaaja-tuottajamallin sovelluksista ei ole pystynyt optimoimaan mallia sekä laadun, kustannusten, että saatavuuden osalta. (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006, 10–11.)

Tilaaja-tuottajamallin tosiasiallinen syvyys riippuu Elorannan (1996, 23) mukaan käytännössä siitä, ketkä voivat jättää tarjouksensa palveluiden tuottamisesta. Kuten edeltä käy ilmi, vaihtoehtoisia malleja ja variaatioita on suhteellisen paljon. Teoreettisesti tarkasteltuna muuttujien määrä ja tapa toteuttaa kilpailua on kuitenkin tilaaja-tuottajamallissa suhteellisen selkeä. Vesa Paavolan hahmottelemassa *Paavolan nelikentässä* asia pelkistetään mielestäni suhteellisen hyvin. Tilaajia voi olla käytännössä yksi tai useampia, mutta tilaajatahon toiminta voidaan jäsenellä periaatteessa aina



useammallakin tavalla. Ainakin poliittisen ja virkamiesjohdon työnjaossa voi olla variaatioita riippumatta siitä, kuinka monta tilaajatahoa mallissa kulloinkin on. Tuottajatahoja voi niin ikään olla useampia ja ne voivat olla joko organisaation sisäisiä tai ulkoisia toimijoita. (Valtiovarainministeriö 1997, 36.)

## 6.2 Kunnan rooli tilaaja-tuottajamallissa

Kunnalla voidaan katsoa olevan muutamia keskeisiä ja määriteltyjä rooleja tilaaja-tuottajamallin käyttämisen yhteydessä. Lähtökohtaisesti kunta toimii jo lainsäädännönkin edellyttämänä palveluiden *järjestäjänä* eli *toimeksiantajana*. Kunnan rooli on myös käytännössä aina *tilaajan* rooli. Kunta siis määrittelee itse ne palvelut, joita se haluaa lakisääteisten palvelujen lisäksi ylipäättään tuottaa ja sen, miten ne tuotetaan. Myös *rahoittajan* rooli jää kunnalle, koska kunnalla on velvollisuus järjestää riittävä rahoitus järjestämilleen palveluille valtionosuuksien lisäksi joko verotuloina tai käyttömaksuina. Kunnalla voi olla myös *tuottajan* rooli. Niin ikään kunnan rooli voi näyttäytyä myös *omistajan* roolina. Tällöin kunta vastaa omistajana sille toimintansa puitteissa kertyneen omaisuuden ja esimerkiksi kiinteistövarallisuuden hoidosta. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 26.)

Edellä mainittujen selkeiden roolien lisäksi kunnalla on tilaaja-tuottajatoiminnan kannalta keskeinen ohjausrooli. Ohjausvallan todellinen käyttäjä vaihtelee kunnittain ja sen mukaan miten mallia sovelletaan. Tilaajan, tuottajan, rahoittajan ja omistajan roolien osalta selkein ohjausvastuu tulisi olla kunnanvaltuustolla ja kunnanhallituksella, jotka delegeivät strategisten päätösten ja tehtyjen valintojen täytäntöönpanon organisaation alemmille tasoille. Tämä on luontevaa myös kuntalaisten ohjausvaikutuksen säilymisen kannalta. (emt. Kallio ym. 2006, 28.)

## 6.3 Tilaajan ja tuottajan roolin määrittäminen

Eloranta (1996, 24) tiivistää tilaajan roolin ja tehtävät siten, että tilaajan keskeisin tehtävä on palvelujen järjestäminen kuntalaisille. Aivan noin pelkistetysti tilaajan roolia ja tehtäviä ei toki voi määrittellä. Tilaajan ammattitaitoisuutta voidaan pitää Elorannan mukaan ratkaisevassa asemassa mallin toimivuuden ja onnistumisen kannalta. Käytännössä mittarina toimii riittävän laadukkaan ja kattavan palvelutarjonnan luominen kuntalaisille siten, että siitä syntyy myös kustannussäästöjä aiempiin tuotantomalleihin nähden. Mitä enemmän tilaaja-tuottajamallia käytetään osana palveluntuotantoa, sitä useampia tuottajia on mukana ja sitä vaativammaksi käy tilaajan rooli.

Edelleen Elorannan mukaan tilaajan ammattitaitovaatimusten voidaan katsoa kasvavan, mikäli palveluita alkavat tuottaa myös kuntaorganisaation ulkopuoliset tuottajat.

Tilaajan rooli on siis eräänlainen osto-osaajan rooli. Tilaajan on hallittava kuntien palvelutuotanto läpikotaisin osatakseen laatia ohjaus- ja ostosopimuksia palveluiden tuottamista varten. Palvelut on osattava myös tuotteistaa niin, että tarjouspyynnöistä pystytään tekemään riittävän tarkkoja ja yksityiskohtaisia. Jätettyjä tarjouksia on pystyttävä tarkkailemaan paitsi edullisuuden, niin myös laadun näkökulmasta. Kokonaisuuden kannalta eri tilaajaelinten pitäisi pystyä koordinoimaan toimintansa siten, että kunnan palveluntarjonta muodostaisi kokonaisuudessaan toinen toistaan tukevan ja pitkällä tähtäimellä riittävän vaikuttavan paketin. Edellä mainittuun liittyen myös käyttäjätason tarpeiden tunteminen on ehdoton edellytys tilaajaelimen toiminnan onnistumiselle. (Eloranta 1996, 24–25.)

Julkisten ja erityisesti kunnallisten palveluiden osalta on huomioitava myös tarjottavien palveluiden erilaisuus ja monipuolisuus. Tarjottavien palveluiden tyyppillä voi olla ratkaiseva merkitys myös sen suhteen, millä tavalla ja minkä mallin pohjalta tilaaja-tuottajamallia on järkevää kulloinkin lähteä soveltamaan ja miten esimerkiksi tilaajan rooli tulee muodostumaan. Kunnalliset palvelut voidaan jakaa *rutiinipalveluihin*, *standardipalveluihin* ja *asiakaskohtaisiin palveluihin*. Toinen tapa luokitella palveluita on jakaa ne kuntalaisille tarjottaviin palveluihin, viranomaistoimintoihin, tukipalveluihin ja hallintopalveluihin. (Valtiovarainministeriö 1997, 66.)

Rutiinipalvelut ovat yksinkertaisia ja ne eivät edellytä asiakkaan erityisesti yksilötason tuntemista. Rutiinipalveluissa suoritteiden määrään ja asiakkaiden odotuksiin liittyvät tekijät ovat tärkeitä. Tilaajatahona voi toimia esimerkiksi talous- tai suunnitteluyksikkö, joka valitsee palvelujen tuottajayksiköt. Standardipalvelut ovat samanlaisina kaikille tarjottavia eivätkä siten ole palveluntuotannon kannalta nekään erityisen haasteellisia. Standardipalveluissa tilaajan rooliin kuuluu tuottajien valinnan lisäksi palveluista tiedottaminen asiakkaille ja heidän avustaminen eri palveluntuottajien välillä tehtävän valinnan osalta. Valvonnan näkökulmasta tilaajaroolissa korostuvat laatuun ja määrään liittyvät näkökohdat. (Valtiovarainministeriö 1997, 66.)

Haasteellisimpia ovat asiakkaan tuntemista edellyttävät palvelut, kuten terveystalot, joissa edellytetään tapauskohtaista harkintaa ja ne perustuvat yleensä kiinteään, hyvin tunnettuun asiakassuhteeseen. Asiakaskohtaisissa palveluissa tilaajataho voi olla asiantuntija tai palveluryhmä. Tilaajan tehtävänä on valikoida oikea palvelu asiakkaalle useista, usein erihintaisistakin

vaihtoehtoista. Asiakkaan tuntemiseen liittyen palveluiden tilaamisessa korostuu palvelun laadun varmistaminen. (Valtiovarainministeriö 1997, 66–67.)

Palveluiden järjestämisen haasteellisuuden lisääntyminen vaikuttaa tilaajatahon järjestäytymisen lisäksi myös siihen, miten organisaatiota tulisi tilaaja-tuottajamallissa johtaa. Mitä monimutkaisempia järjestettävät palvelut ovat, sitä järkevämpää on soveltaa laatu- ja prosessijohtamisen oppeja ja sitä enemmän painoarvoa tulisi antaa jo strategiatasolla työprosessien kehittämiseksi. Yksinkertaisimmissa palveluntuotannon muodoissa tulosjohtaminen toimii parhaiten. (Valtiovarainministeriö 1997, 67.)

Tuottajan roolia voi vaihdella sen mukaan onko palveluntuottaja osa kuntaorganisaatiota vai organisaation ulkopuolinen tuottaja. Tosin esimerkiksi Eloranta (1996, 26) tarkastelee tuottajan roolia ilman jakoa oman organisaation sisäisiin ja ulkopuolisiin tuottajiin. Elorannan lyhyen määritelmän mukaan tuottajan tehtävänä on huolehtia palvelujen toimittamisesta tilaajan kanssa sovitulla tavalla. Tilaaajan roolin tavoin tuottajien tulee tuottaa palvelunsa oman kilpailukykynsä turvaamiseksi kilpailutilanteessa. Lisäksi Eloranta painottaa tuottajan merkitystä palveluprosessin arvioinnissa ja asiakaspalautteen keräämisessä.

Tuottajan roolissa korostuvat tuottajan oman toiminnan tehokkuus, kilpailukyky sekä laadun vastaavuus kunnan ja kuntalaisten tarpeisiin. Ensimmäinen lähtökohta tuottajaelimen toiminnalle on urakan saanti ja rahoituksen järjestäminen sen toteuttamiseksi. Tämän jälkeen tehtäväksi saatu työ tulisi vielä tehdä tehokkaasti ja laadukkaasti, jotta urakoita olisi jatkossakin mahdollista saada. Täydelliseltä tuottajayksiköitä voidaan siis odottaa monenlaisia valmiuksia. Pitää löytyä hinnoitteluvalmiutta, markkinointivalmiutta, voimavarojen sopeuttamisvalmiutta ja tuotekehitysvalmiutta. Lisäksi organisaatiolla tulisi olla esimerkiksi palkitsemisvalmius henkilöstönsä palkitsemiseen onnistuneesta toiminnasta. Jos tuottajayksiköitä ajatellaan esimerkiksi kunnissa, taloudellisesti itsenäistä ja vastuullista asemaa voidaan pitää edellytyksenä edellä mainittujen valmiuksien saavuttamiseksi. (Valtiovarainministeriö 1997, 43.)

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 15) listaavat tuottajaorganisaatioiden keskeisiksi funktioiksi tilaaja-tuottajamallissa tuotannollisen tehokkuuden ja markkinaorientoituneisuuden. Niin ikään tuottajaorganisaation tulisi omata itsenäinen päätöksenteko-oikeus oman organisaation toimintaan ja hallintaan liittyvissä asioissa sekä oikeus päättää tuloksetta toiminnalla kerätyn hyvän tuloksen käytöstä. Viimeksi mainittu voitaneen ymmärtää niin, että kuntaorganisaation sisäisten tuottaja-

yksiköiden ei tulisi käyttää oman yksikkönsä taloudellisia ylijäämiä muiden yksiköiden alijäämien kattamiseen, vaan oman toimintansa kehittämiseen ja esimerkiksi oman yksikön henkilökunnan palkitsemiseen.

#### **6.4 Tilaaja-tuottajamallin toimijoiden väliset suhteet**

Edellä kuvattu eri toimijoiden roolien määräytyminen on sinänsä melko selkeä kokonaisuus. Roolien määrittymistä voidaan pitää tärkeänä erityisesti johtamisen kannalta tarkasteltuna. Osasyynsä merkityksen korostumisessa on sillä, että eri toimijoiden väliseen kanssakäymiseen liittyy varsinkin julkisorganisaatioissa yleensä vallan ja vallankäytön ulottuvuus. Julkisen sektorin vallankäyttö on perinteisesti perustunut hierarkkiseen ajatteluun ja se on ollut varsin legitiimiä. Taloudellisessa vaihdannassa, jota kohti palveluntuotantoa ohjataan siirryttäessä tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon, vuorovaikutus ja vallankäyttö perustuvat legitimitetin sijasta asiakas- ja toimeksiantosuhteisiin. (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006, 16.)

*Asiakassuhteiden* voidaan yleisesti ottaen katsoa tilaaja-tuottajamallissa perustuvan ainakin jonkinasteisen vaihdannan vapauden ajatukseen. Minkä asteista vaihdannan vapaaehtoisuus on esimerkiksi kuntaorganisaation sisäisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden kesken, onkin sitten ihan oma tutkimuskysymyksensä. Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 16–18) tarkastelevat tilaaja-tuottajamallin asiakkuussuhteita kolmen eri roolin kautta. Asiakas voidaan nähdä valitsijan, maksajan tai käyttäjän roolista. Asiakkaan roolia tarkasteltaessa loppukäyttäjän rooli on kaikkein selkein. Kyseessä on kunnissa kuntalainen eli veronmaksaja-rahoittaja. Kuntalaisen suhde asiakkaana tuottajaan voidaan nähdä valitsijan ja käyttäjän roolin kautta. Tilaaja-tuottajamallissa eri palveluntuottajia ei välttämättä ole tarjolla, mutta esimerkiksi palveluseteli-käytännöissä asiakkaan valitsijan rooli korostuu.

Asiakkaan rooli toimeksiantajaan eli palvelut järjestävään tahoon nähden on puolestaan osallistuva kunnallisen päätöksenteon kautta tai valitseva poliittisen mandaatin antamisen kautta. Loppukäyttäjän suhde tilaajaan ei oikeastaan missään tilaaja-tuottajamallin kunnallisessa variaatiossa realisoidu, paitsi jos loppukäyttäjä sattuu olemaan riittävän merkittävässä asemassa paikallisessa poliittisessa päätöksenteossa. Johtamisen kannalta huomion tekee mielenkiintoiseksi se, että esimerkiksi tilaajaportaan johtavat virkamiehet ovat varsin epäsuorasti ohjattavissa suoraan käyttäjätason eli kuntalaisten kautta. Mielenkiintoiseksi voi muodostua myös sellainen

asiakassuhde, jossa kunnan sisällä eri tuottajaorganisaatiot hankkivat kilpailuttamalla esimerkiksi tukipalveluita tai muuta alihankintaa toisiltaan.

Tilaaajan ja tuottajan välistä suhdetta voidaan tarkastella agenttiteoriaan pohjautuen myös päämies-agenttisuhteena. Kyseessä on siis toimeksiantosuhde, jossa päämies valtuuttaa agentin toteuttamaan haluttua strategiaa tai jotain yksittäistä tehtävää. Päämies-agenttiajattelun ideana on keskittää asioiden toteuttaminen ja tarkempi suunnittelu omistaja- eli toimeksiantajatasolta asiantuntijoille. Näin ollen päämies-agenttisuhteen tarkkailu on myös ennen kaikkea asioiden johtamisen tarkastelua. Esimerkiksi kunnissa voidaan pitää hyvin yleisenä käytäntöä, jossa valtuusto rajaa strategiassaan mitä tuotetaan ja määrää agentuurin jollekin taholle toteuttamaan halutut asiat. Useimmiten mukana on kuitenkin myös ohjausulottuvuus esimerkiksi lautakunnan tai muun vastaavan ”poliittisen päällystävän” kautta.

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 18) listaavat päämies-agenttisuhteita kolmen eri toimijaparin kesken. Päämies-agenttisuhteita voi heidän mukaansa muodostua käyttäjän ja toimeksiantajan, tilaaajan ja tuottajan sekä toimeksiantajan ja tilaaajan välille. Tilaaajan suhdetta tuottajaan on kuvattu tämän tutkielman muissa kohdissa seikkaperäisemmin. Luonnollisesti kaikkien kolmen osapuolen keskeiset suhteet ja lähtökohdat poikkeavat jonkin verran toisistaan jo eri organisaatioiden erilaisista rakenteistakin johtuen. Päämies-agenttipohjaista ajattelua ja toimintaa kuvattiin laajemmin jo luvussa kolme.

Yksittäisistä toimijoista ehkä hankalimmin on määriteltävissä yksittäisen luottamushenkilön asema ja suhteet muihin toimijoihin. Toisaalta hän on palveluiden käyttäjänä ja asukkaiden äänitorvena, mutta toisaalta taas luottamusmiesasemansa myötä palveluiden vastuullisen tilaajatahon edustajana. Tilanne voi johtaa esimerkiksi siihen, että luottamushenkilö joutuu puolustamaan palveluorganisaatiota ja sen valintoja muille kuntalaisille. Tämän seurauksena voi olla vieraantuminen tavallisista äänestäjistä ja asiakasroolista sekä samaistumiseen osaksi omaa hallintosektoriaan ja byrokratiakoneistoa. Näin ollen heidän roolinsa ainakin kuntalaisten edustajana prosessissa hämärtyy. (Valtiovarainministeriö 1997, 59.)

## **6.5 Sopimusperusteisuus tilaaja-tuottajamallin välineenä**

Tilaaajan ja tuottajan suhdetta voidaan tilaaja-tuottajamallissa määritellä pitkälti sopimukseen pohjautuvaksi. Tilaukset tehdään sopimusperusteisesti ja sopimuksissa määritellään keskeiset

määrälliset, laadulliset ja taloudelliset tekijät. Yleensä tilaajataho tekee sopimukset tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailu puolestaan järjestetään toimeksiantajatason määrittelemien laatu, määrä ja hintatekijöiden mukaan. Näin ollen ohjausprosessi ei oikeastaan ole enää sopimuksen tekovaiheessa niin merkittävä, kuin tarjouspyyntöä laadittaessa.

Rekonen (2007, 70) nostaa sopimuksilla johtamisen Uuden julkisjohtamisen keskeisimmäksi anniksi julkisten palvelujen johtamiselle. Hänen mukaansa ostosopimuksilla johdetaan kunnan ulkopuolista ja palvelusopimuksilla kunnan sisäistä palveluntuotantoa, joten käytännössä kaikki palveluntuotannon tavat ovat jopa puhtailla näennäismarkkinoilla sopimuksilla johdettuja. Rekosen mukaan sopimusosaaminen ja sopimusten hallinta muodostavatkin kuntajohtamisen keskeisimmän osaamisalueen ja -haasteen tulevaisuudessa.

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 21) listaavat tilaajan ja tuottajan välisessä sopimuksessa määriteltäviksi asioiksi muun muassa tuotettujen palveluiden tyypin ja määrän, sopimuksen keston, palvelun hinnan, toiminnan monitoroinnin, informaation luottamuksellisen käytön ja sanktiot mahdollisten sopimusrikkomusten yhteydessä.

## **6.6 Markkinanäkökulma ja pyrkimys kilpailuneutraliteettiin**

Tilaaja-tuottajamallia teoreettisesti tarkasteltaessa, on asianmukaista tarkastella teoreettisesti myös hieman markkinoita. Tapoja markkinoiden järjestäytymiselle tai järjestämiselle on useita. Yhdeksi tarkastelun tulokulmaksi voidaan ottaa *täydellisen kilpailun markkinat*. Niillä tarkoitetaan markkinatilannetta, jossa myyjän ja ostajan tarpeet kohtaavat ja toimijoiden hyöty on molemmin puolin maksimaalista. Täydellisten markkinoiden tilanteeseen päästään harvoin. Syynä tähän on suhteellisten tiukkojen ehtojen täytyminen markkinatilanteelle. Täydellinen markkinatilanne edellyttää muun muassa useampia myyjiä, ehdotonta vapautta toimia markkinoilla ja eri toimijoiden tasapuolista asemaa saatavissa olevan informaation suhteen. (Eloranta 1996, 9.) Kuten edellisten kriteerien pohjalta voidaan ymmärtää, eivät julkisen sektorin ja esimerkiksi kuntien palveluntuotantomarkkinat käytännössä voi olla kovin täydelliset. Täydellisten markkinoiden syntymisen estää kuntasektorilla käytännössä jo pelkästään se, että tiettyjen palveluiden ostajia eli kuntia on monilla toimialoilla alueellisesti yleensä vain yksi.

*Suunniteltujen markkinoiden* perusajatus on paljon lähempänä suomalaisen kuntasektorin palveluntuotannon uutta markkinatilannetta. Suunnitellut markkinat on julkisen vallan toimesta

järkiperäistetyt markkinat, joilla luotu markkinatilanne on suunniteltu nimenomaisesti toteuttamaan poliittisesti sovitut julkisen toiminnan tavoitteet. Tällöin markkinoilla palveluita tarjoavat tahot olisivat julkisessa omistuksessa tai muuten vahvasti julkisesti ohjattuja ja niitä olisi riittävän paljon. (Eloranta 1996, 11.)

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 24) kutsuvat edellä kuvattuja julkisen vallan luomia markkinoita *kvasi-* eli *näennäismarkkinoiksi*. Heidän määrittäksensä mukaan näennäismarkkinoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuottajan ja kuluttajan autonomiaa, markkinoille tuloa ja sieltä poistumista, hinnanmuodostusta sekä informaation saatavuutta säädellään julkisen vallan toimesta. *Suljettujen markkinoiden* tilanne voidaan ja tulee erottaa näennäismarkkinoista. Suljetuilla markkinoilla tarkoitetaan asetelmaa, jossa käytössä on esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, mutta kaikki palveluntuottajat ovat kuntaorganisaation sisäisiä toimijoita ja markkina siten tiukasti rajattu.

Näennäismarkkinoita voidaan selittää *näennäismarkkinateorialla*. Se pyrkii konkretisoimaan julkisen valinnan teorian teesejä ja löytämään keinoja julkisen hallinnon kilpailun puutteen ratkaisemiseksi. Näennäismarkkinateorian innovatiivisin ja konkreettisin ratkaisu on ollut palveluiden järjestäjän ja tuottajan erottaminen toisistaan, siis toisien sanoen tilaaja-tuottajamallin konkretisointi. Edellä mainitusta johtuen palveluntuottajien ja palveluntarjoajien välille julkisessa hallinnossa syntyneitä tilannetta on alettu kutsua näennäismarkkinoiksi. Näennäismarkkinoiden keskeisenä ja ensimmäisenä piirteenä on se, että julkinen valta, tässä viitekehyksessä kunnat, säätelevät niitä tavalla tai toisella. Toisena piirteenä voidaan mainita kunnan rooli vain palveluiden järjestäjänä ja kolmantena se, että loppukäyttäjän ei kulutushetkellä tarvitse itse maksaa hankkimaansa palvelua. Muita näennäismarkkinoiden tunnuspiirteitä ovat palveluntuotannon kilpailijoiden jakautuminen voittoa tavoitteleviin ja tavoittelemattomiin tahoihin sekä kilpailijoiden omistuspohjan jakautuminen sekä yksityisiin, että julkisiin toimijoihin. (Valkama 2004, 52–54.)

Menestyäkseen näennäismarkkinoiden tulee olla myös tehokkaita, responsiivisia, valinnan vapauteen perustuvia ja kohtuullisia. Markkinoiden tulisi olla kilpailulliset siten, että hankkijoita ja tuottajia olisi useampia, molemmilla osapuolilla tulisi olla riittävästi informaatiota saatavilla, transaktiokustannukset tulisi pitää minimissään, toiminnan näennäismarkkinoilla tulisi olla molempia osapuolia motivoivaa ja erilaiset intensiivit ”kermankuorintaan” tulisi pystyä eliminoimaan. (Valkama 2004, 56.)

Näennäismarkkinoiden kilpailu tarjoaa sekä negatiivisia että positiivisia kannustimia toiminnan kustannustehokkuuden edistämiseen ja uuden innovointiin. Perinteisen avoimen markkinakilpailun selkeää ylivoimaa varallisuuden tuottajana ei voi kyseenalaistaa, mutta julkisen palveluntuotannon välineenä näennäismarkkinat voivat toimia tuottajaorganisaatioiden itsenäistymiskehityksen myötä erityisesti rakenteita tervehdyttävänä tekijänä. (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006, 24.)

Markkinaperusteinen palveluntuotantotapa on kohdannut jonkin verran periaatteellista kritiikkiä. Markkinoiden mukaan ottamisen koetaan omalta osaltaan heikentävän hyvinvointiyhteiskunnan olemassa oloa, sikäli kun palveluiden tuottaminen vain ja ainoastaan julkisen toimijan toimesta halutaan nähdä hyvinvointivaltion keskeiseksi määritelmäksi. Toisaalta esimerkiksi Eloranta (1996, 13) menee määritelmässään hieman pidemmälle ja toteaa, että on varsin yleistä nähdä hyvinvointivaltion ”tulleen tiensä päähän”.

Markkinaperusteisuuteen oleellisesti liittyvän kilpailuttamisen hyödyistä esiintyy kirjallisuudessa erilaisia arvioita. Suomessa julkisen sektorin kilpailuttaminen on ollut toimialasta riippuen paikoin jopa vähäistä. Julkisissa investoinneissa on sovellettu kilpailuttamista enemmän kuin käyttötaloudessa. Palveluissa kilpailutusta on saatettu tehdä hetkellisiin tarpeisiin oman kunnallisen palvelukapasiteetin loppuessa, mutta pysyvämmissä ratkaisuissa sillä ei ole ollut suurta sijaa. Palveluntuotannon tapoja uudistettaessa ja mentäessä entistä vahvemmin markkinaperusteiseen valintaan, nousee luonnollisesti myös kilpailutuksen rooli aiempaa suuremmaksi.

Kauppätieteiden tohtori Paavo Okko (Kuntaliitto 2007, 21) on arvioinut, että kilpailuttaminen tai ulkoistaminen johtavat tuntuviin, jopa viidenneksen kustannussäästöihin, kun vertailussa on mukana vain toimintojen välittömät kustannukset. Hyödyt ovat suuret jopa silloin, kun voittaja on julkisen sektorin oma palveluntuotantoyksikkö. Tämä pitää paikkansa sitä paremmin, mitä enemmän julkisen sektorin palvelua vastaavia palveluita tuotetaan myös yksityisellä sektorilla eli mitä monipuolisempaa kyseisen palvelun tarjonta on. Niin ikään kilpailuttamisen hyvä valmistelu ja sopimusten sovittaminen valitsevien käytäntöjen mukaiseksi edesauttaa kustannussäästöjen syntymistä. Myös se, kuinka kilpailutetaan ja millainen sopimus tehdään, vaikuttaa kilpailuttamisen edullisuuteen. Kilpailutetaanko esimerkiksi laajoja palvelukokonaisuuksia yhdeltä tuottajalta vai pienemmäksi pilkottuja tuotteita parhaan tarjouksen tehneiltä useilta eri tuottajilta. Myös palvelujen laatu on arvioitava kilpailutuksen hyötyjä arvioitaessa, koska laatu voi muuttua kustannusten laskiessa. Esimerkiksi hyvinvointipalveluissa hinnan ja laadun suhdetta voidaan pitää omien valintoihin vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi yhtenä keskeisimpänä tekijänä.



Lithin (2000, 20) mukaan palveluiden kilpailuttaminen ei ole automaattisesti palveluiden yksityistämistä, vaan toimintaa, jolla vaihtoehtoiset tuotantomuodot yksityisellä ja julkisella sektorilla voidaan yhdistää palvelemaan yhteiskuntaa parhaalla ja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Kun kilpailutuksessa on mukana kunnallinen palveluntarjoaja, on keskeistä varmistaa, että kunnallisen tuottajan tarjouksessa on huomioitu kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset, jotta vertailu ja aidon kilpailuhyödyn saaminen olisi mahdollista.

Julkisen sektorin palveluntuotanto voi näyttäytyä kilpailutuksen kannalta myös ongelmallisena. Kun kuntien omat palveluntuotantoyksiköt osallistuvat kuntien tarjouskilpailuihin, saattaa epäilyksiä herätä erityisesti edellisessä kappaleessa mainittujen kustannusten läpinäkyvyystekijöiden osalta. Yksityisten palveluntuottajien piirissä on koettu paikoin, että näennäisellä kilpailuttamisella on vain haettu yksityisen sektorin tietämystä kunnallisen palveluorganisaation kehittämistä varten. Myös kunnallisen tilaajan ja tuottajan epäselvä erottaminen ja tiettyjen palvelujen arvonlisäverottomuuteen liittyvät seikat on koettu ongelmallisiksi. Kunnallisissa kilpailutuksissa kritiikkiä on ilmennyt erityisesti ateria- ja siivouspalveluiden sekä tekstiilihuollon osalta. (Lith 2000, 25–26.)

Edellä esitetty problematiikka liittyy markkinoiden kilpailuneutraliteettiin. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan pelkistetysti ilmaistuna tilannetta, jossa kaikki kilpailutukseen osallistuvat palveluntarjoajat olisivat institutionaalisilta lähtökohdiltaan samalla viivalla. Pyrkimällä kilpailuneutraliteettiin on haluttu parantaa näennäismarkkinoiden toimivuutta ja kilpailuttamisprosesseja. Ennen kaikkea kysymys on kuitenkin koko näennäismarkkinan toimivuudesta ja edellytyksistä saada kilpailuttamisesta myös aitoa taloudellista hyötyä. (Valkama 2004, 59–61.)

## **6.7 Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja mahdolliset ongelmat**

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolle voidaan nähdä muutamia keskeisiä edellytyksiä. Mikäli sillä halutaan saada aidosti taloudellista tuottavuutta ja laatua parantavia vaikutuksia, on pystyttävä luomaan sellaiset näennäismarkkinat, joilla kilpailua on ylipäättään mahdollista suorittaa. Toimiva kilpailutilanne edellyttää riittävän tilaaja- ja tuottajajoukon olemassaoloa. Toisena edellytyksenä on pystyttävä varmistamaan kilpailuolosuhteiden säilyminen eli varottava tilannetta, jossa esimerkiksi pitkällä aikavälillä palveluntuottajien määrä vähenisi ja markkinat monopolisoituisivat. Tämä onnistuu parhaiten ylläpitämällä riittävä määrä omaa tuotantoa elinvoimaisena. Vastaava varmistava

vaikutus on myös tilaajien ja heidän keskinäisen tiedonvaihtonsa riittävällä määrällä. Tosin kunnallisalalla tämä lienee mahdollista vain kuntien keskinäisen tiedonvaihdon kautta. Tilaajakuntia on samoilla tuottajamarkkinoilla usein vain yksi ja siksi tilaaja-monopsoni on varsin tyypillinen asetelma tilaaja-tuottajamallia kuntakentällä sovellettaessa. (Eloranta 1996, 31.)

Tilaaja-tuottajamallin edellytyksiä on listattu useissa eri teoksissa. Melko hyvän näkökulman erityisesti johtamisen kannalta saa Valtiovarainministeriön vuonna 1997 julkaisemasta *Näkökulmia tilaaja-tuottaja-ajatteluun* – teoksesta (s. 41). Mallin toimivuuden edellytyksiä ovat sen mukaan:

- ylimmän johdon päätökset ja tuki
- tilaaja-tuottaja-organisaatioiden määrittäminen
- nettobudjetoinnin lisääminen
- sisäisen laskutuksen ja kustannuslaskennan kehittäminen
- luottamushenkilöelinten strateginen ajattelu sekä ohjausroolin ja -järjestelmän muuttaminen
- yhteisymmärrys henkilöstön kanssa
- palvelujen tuotteistaminen ja hinnoittelu
- palvelujen laadun valvonnan järjestäminen ja kehittäminen sekä
- kilpailuttamiseen liittyvän osaamisen hankkiminen, kehittäminen ja ylläpito.

Elorannan (1996, 17) mukaan ilmeisin tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton motiivi on taloudellinen. Mallin käyttöönotto kunnissa yleistyy taloudellisten paineiden kasvaessa ja mallin käyttöönotolla haetaan ensisijaisesti säästöjä palveluntuotannossa. Tämä luo painetta myös mallin johtamiselle, koska pelkkä mallin käyttöönotto sinänsä, ei tuo vielä suuria säästöjä. Haastavaksi tilanteen tekee esimerkiksi mallin liike-elämän sovellusten lähtökohtiin nähden se, että tilaajaorganisaation, käytännössä siis poliitikkojen, on mahdotonta ohittaa äänestäjäkunnan ”yleisen mielipiteen” tuomaa painetta ja tehdä puhtaasti markkinaperusteisia valintoja.

Tilaaja-tuottajamallissa tuotantoa voidaan lähteä hajauttamaan sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Vertikaalisella hajauttamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä tuotannon järjestämistä siten, että ulkopuoliset tuottajat huolehtivat palvelun tiettyjen osa-alueiden tuotannosta. Modernina liike-elämän esimerkkinä vertikaalisesta hajauttamisesta, voidaan pitää rakennusteollisuuden voimakasta alihankkijoiden ketjuttamista. Kunnissa vertikaalista hajauttamista voisi olla esimerkiksi ruokahuollossa, jossa yksi julkinen palveluyksikkö hankkii alihankkijalta

catering-palvelut, joka puolestaan omalta osaltaan hankkii osan tuotannontekijöistään alihankkijoilta ja niin edelleen. Tuotannon horisontaalisella hajauttamisella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tuotanto hajautetaan useampaan yksikköön, jotka tuottavat käytännössä samaa tuotetta. Kuntapuolella hyvä esimerkki horisontaalisesta hajauttamisesta on koulujen ja päiväkotien palvelutoiminnan järjestäminen. Tilaaja-tuottajamallia voidaan pitää puhtaimmillaan eräänlaisena vertikaalisen hajauttamisen jälkeläisenä. (Eloranta 1996, 19.)

Yksi tilaaja-tuottajamallin käyttöön oton keskeisistä vaiheista on tuottajayksiköiden muodostus. Kun tuottajamarkkinoille jää mukaan myös kunnallisia palveluntuottajia, on niistä muodostettava omia tulosvastuullisia yksiköitä, joiden voidaan odottaa pystyvän toimimaan melko itsenäisesti. On kuitenkin tärkeää pitää huolta siitä, että muodostettavien tulosityksiköiden lähtökohtaiset edellytykset tuottaa palveluita kilpailukykyisesti ja tilaajan vaatimuksien puitteissa ovat edelleen olemassa. Pienten tuotantoyksiköiden kyky selvittää neuvotteluista tilaajaorganisaation kanssa voi olla koetuksella jopa kunnan sisäisessä palveluntuotannossa. Tulosityksiköiden tulisi myös kehittää omaa kirjanpitoaan ja budjetointiaan vahvistaakseen omaa taloudellisesti riippumatonta asemaansa. (Eloranta 1996, 36.)

Jo tilaaja-tuottajamallia valmisteltaessa on tärkeää ottaa huomioon asiakasportaan suoran asiakasohjauksen rooli. Mikäli roolia ei pystytä mallin käyttöönoton yhteydessä huomioimaan riittävästi, uhkaa muutosprosessi jäädä helposti Lillrankin ja Haukkapää-Haaran (2006, 11–12) mukaan ”byro- ja teknokraattiseksi harjoitukseksi”.

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 25) kiinnittävät huomionsa niin ikään malliin käyttöönoton yhteydessä syntyvien transaktiokustannusten hallintaan. Ne nousevat mallin käyttöönoton yhteydessä väistämättä, mutta pidemmällä perspektiivillä ne pitäisi pyrkiä pitämään kohtuullisina. Sopimusten ja tilausten laatimisen, seurannan ja kehittämisen voidaan katsoa olevan asiantuntijatyötä, joka sitoo paljon aikaa ja resursseja. Tilanne on tilaajan toiminnan kannalta haastava, sillä transaktiokustannusteorian mukaan sopimuksista aiheutuvat kulut vähenisivät, mikäli palvelusopimuksista pystyttäisiin tekemään pitkäaikaisia ja vahvaan luottamukseen ja kumppanuussuhteeseen perustuvia. Hankintalainsäädäntö velvoittaa kuitenkin kilpailuttamaan julkisia ostosopimuksia aktiivisesti. Ulkoisilla tuottajamarkkinoilla operoidessa transaktiokustannuksia voi saada kuoletettua kilpailuttamisen tuomilla kustannussäästöillä, mutta esimerkiksi kuntaorganisaation sisällä tapahtuvilla näennäismarkkinoilla vastaavan taloudellisen hyödyn saaminen on palvelujen hintojen kautta paljon hankalampaa.

Tilaaaja-tuottajamallin käyttöönottoa pohdittaessa tulee huomioida myös se, että malli ei välttämättä sovellu kaikkiin organisaatioihin. Organisaatioissa saattaa olla voimakkaita asenteita oman identiteetin puolesta eikä toisen yksikön palvelijaksi tai valvonnan alaiseksi haluta joutua. Osana organisaatiokulttuuria voi esiintyä esimerkiksi vanhoja traditioita tai ihmisillä voi olla sellaisia saavutettuja etuuksia, jotka saattavat olla esteenä uusien toimintamallien käyttöönotolle. (Valtiovarainministeriö 1997, 69–70.)

Aiemmin kuvatun julkisten palveluiden erilaisuudesta johtuvan problematiikan lisäksi tilaaaja-tuottajamalliin liittyy monenlaisia ongelmia. Edellisen alaluvun mainitsevat mallin käyttöönoton edellytykset muodostavat haastavan kokonaisuuden jo sinänsä, mutta muitakin ongelmia voi ilmaantua. Yksi keskeisimmistä ongelmista voi olla kilpailun puute. Markkinoiden toimivuus kärsii heti jos aitoa kilpailua ei esiinny tai kilpailua jotenkin tietoisesti tai tiedostamatta rajoitetaan. Tiedostamatonta kilpailun rajoittamista voi tapahtua esimerkiksi silloin, mikäli julkisia ja yksityisiä palveluntarjoajia ei aidosti pystytä asettamaan samalle viivalle. Kilpailua rajoitetaan myös tilanteessa, jossa palvelun tuottamisen ehdot on jo tarjouspyynnössä rajattu selkeästi niin, että ehdot täyttäviä toimijoita on rajallisesti. (Valtiovarainministeriö 1997, 61–62.)

Tilaaajan ja tuottajan töiden päällekkäisyys voi nousta myös jonkinlaiseksi ongelmaksi tilaaaja-tuottajamallin käytön yhteydessä. Kunnallisissa organisaatioissa päällekkäisyyksiä voi syntyä helposti esimerkiksi tuotteen tai palvelun suunnittelussa, markkinoinnissa ja tiedottamisessa. Tällöin haluttuihin resurssisäästöihin ei välttämättä päästä ja asiantuntijatarve voi ainakin hetkellisesti jopa kasvaa ja kasvattaa näin myös transaktiokustannuksia. Töiden päällekkäisyys voi johtua eri yksiköiden ympärille syntyneistä ”muureista”, jotka hankaloittavat yksiköiden kanssakäymistä, toiminnan suunnittelua ja keskinäistä viestintää. Tällaiset muurit voivat syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa organisaatioyksiköt joudutaan sopeuttamaan vasten tahtoaan uuteen palveluntuotantomalliin. (Valtiovarainministeriö 1997, 69.)

Myös asiantuntemuksen puute voi muodostua tilaajatoiminnan ongelmaksi. Erityisesti asiantuntemuksen osalta paineita voidaan kasata virkamiesten suunnalle, koska luottamushenkilöiltä ei voida useinkaan edellyttää samantasoisia tiedollisia valmiuksia palveluntuotannosta. Kunnissa voi syntyä myös tilanne, jossa konsernissa kyllä löytyisi asiantuntemusta hankintatoimintoihin, mutta asiantuntemus on jossain muualla kuin tilaajatahona toimivassa yksikössä. Edelliseen liittyen ongelmaksi voi muodostua uhka huonoista palveluista. Hankitut palvelut voivat olla ala-arvoisia huonon ostamisosaamisen lisäksi myös taloudellisista syistä. Jos asiantuntemus ei riitä tilaaja-

työskentelyyn tai tuotanto pitäisi saada tavallista halvemmalla, on tuotannon tason lasku vaarana erityisesti sellaisten palveluiden osalta, joissa laatua on vaikeampi mitata ja seurata. (Valtiovarainministeriö 1997, 70–71.)

Yksi selkeä ongelma tilaaja-tuottajamallin yhteydessä on erityisesti poliittisten johtajien vaikeus tehdä ikäviä päätöksiä. Erilaisten tehostamistoimien yhteydessä eteen tulevat lakkauttamis- ja lopettamispäätökset voivat olla ylipääsemätön paikka sellaisillekin luottamushenkilöille, jotka lähtökohtaisesti kannattavat palveluntuotannon uudistamistoimenpiteitä. Tämä ongelma ei esiinny mitenkään erityisesti tilaaja-tuottajamallin yhteydessä, vaan on koko julkisen sektorin ongelma. (Valtiovarainministeriö 1997, 72–73.)

## **6.8 Tilaaja-tuottajamallin käytännön sovelluksia**

Esittelen seuraavassa lyhyesti tilaaja-tuottajamallin käytännön sovellukset kolmelta eri paikkakunnalta. Mukaan on otettu Turku, Jyväskylä ja Oulu, joissa kussakin on mallin soveltamisen osalta erilaisia toteuttamistapoja ja kokemuksia. Kuvaukset ovat suhteellisen pintapuolisia ja tarkoitettu tukemaan edellä esitettyä teoreettista tarkastelua. Tilaaja-tuottajamallin käyttöä Tampereella kuvataan tarkemmin Tampereen toimintamallin kokonaisuudistuksen yhteydessä luvussa 7.

### **6.8.1 Tilaaja-tuottajamalli Turussa**

Turussa tilaaja-tuottajamallia on alettu käyttää pienin askelin eikä strategista päätöstä mallin laajamittaisesta käytöstä ole vielä tehty. Malli on kuitenkin saanut palveluntuotannossa pikku hiljaa jalansijaa jo 1990-luvulta asti. Ensimmäisten joukossa mallia alettiin soveltaa joukkoliikenteessä, jonka jälkeen perässä seurasivat tila- ja kiinteistöhoitopalvelut. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tilaaja-tuottajamallia ei ole vielä käytetty lainkaan. (emt. Kallio ym. 2006, 90.)

Turussa palveluntuotannon kokonaisvaltaisempaa kehittämistä on viety eteenpäin sopimusohjauksen kautta. Siinä kaupunginhallitus tekee eri lautakuntien kanssa strategisen palveluntuotantosopimuksen, jonka jälkeen lautakunta tekee sopimuksen palveluita tuottavan yksikön kanssa. Mallissa kullekin palvelun tuotantoprosessille nimetään sisäinen vastuhenkilö, joka vastaa sopimuksen mukaisesti kunkin prosessin taloudellisesta ja laadullisesta toteutumisesta. Tuottajana toimivat virastot tai liikelaitosorganisaatiot, joten palveluita tuotetaan sisäisen omistajuuden periaatteella. Siinä palveluiden tuottajataho ottaa vastuuta esimerkiksi siitä, että tilaajan on

mahdollista saada tarvitsemansa palvelut olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Kuten seuraavaksi kuvattavassa Jyväskylän mallissa, myös Turussa tilaajat ja tuottajat ovat viime kädessä samaa organisaatiota ja samojen toimielinten hallinnassa. (emt. Kallio ym. 2006, 91–92.)

Turun tavoitteet tilaaja-tuottajamallin sovelluksien käyttämiselle ovat tutut ja nivoutuvat palveluntuotannon tehostamisen, palveluiden laadun parantamiseen ja kustannustietoisuuden lisäämiseen. Mallin näennäismarkkinan laajentamista myös ulkopuolisten palveluntuottajien kilpailtavaksi ei ole toistaiseksi suunniteltu. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa tilaajaa ja tuottajaa ei aiota erottaa toisistaan lainkaan, vaan vastaavat hyödyt on tarkoitus saada sisäisellä sopimusohjauksella. Kaupungin strategisissa tavoitteissa ei ole myöskään mainintaa palveluiden tuotteistamisesta, joten Turun pyrkimys ainakaan kovin puhtaaseen tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä, ei näyttäydä erityisen määrätietoisena. (emt. Kallio ym. 2006, 104.)

### **6.8.2 Tilaja-tuottajamalli Jyväskylässä**

Kuten jo aiemmin mainittua, on Jyväskylä yksi tilaaja-tuottajamallin pioneerikaupungeista Suomessa. Kaupungin tekninen toimi erotti tilaaja- ja tuottajatahon toisistaan jo 1990-luvun alkupuolella ja pyrki saattamaan eri toimijat kilpailutilanteeseen keskenään. Jyväskylän kokemukset ovat vastanneet mallin käyttöönotolle asetettuja tavoitteita ja byrokratian vähenemisen lisäksi myös taloudellisuus on parantunut. Samalla on onnistuttu lisäämään yleistä kustannustietoisuutta. Jyväskylän teknisen keskuksen versio tilaaja-tuottajamallista on saanut osakseen myös kritiikkiä, koska siinä tilaaja ja tuottaja toimivat saman organisaation, ja siten myös saman johdon, alaisuudessa. (emt. Kallio ym. 2006, 42–43.)

2000-luvun alkuvuosina Jyväskylän kaupungissa toteutettiin laajempi toimintamallin uudistus, jossa kaupungin ydintoiminnat on jaettu neljään eri toimialayksikköön. Tilaja-tuottajamallia sovelletaan yhdyskuntatoimen ja liiketoiminnan toimialoilla. Tämän seurauksena esimerkiksi yhdyskuntarakentaminen sekä kiinteistö- ja ruokapalvelut toimivat nykyisin kukin omina liikelaitoksinaan. Sosiaali- ja terveystoimen osalta ainoastaan työterveyspalvelut toimivat tilaja-tuottajamallin mukaisesti. Käytännössä Jyväskylässä toimitaan toistaiseksi täysin suljetuilla näennäismarkkinoilla eikä ulkopuolisia palveluntuottajia käytetä. Tuottajatahot toki myyvät esimerkiksi työterveyshuollon osalta palveluitaan myös kuntakonsernin ulkopuolelle. Tilajaat toimivat näiltä osin edelleen lauta- ja johtokuntien alaisuudessa, mutta tuottajat ainoastaan liikelaitosten johtokuntien alaisuudessa. (emt. Kallio ym. 2006, 50–58, 62.)

Jyväskylässä motiivit tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolle ovat olleet varsin selkeät. Alusta asti on korostettu hallinnon keventämistä ja palveluntuotannon tehostamista. Ohjausvaikutuksia on niin ikään pyritty parantamaan ja seutukuntatasolla tavoitteita on asetettu seutukunnan kuntien väliselle yhteistyölle. Mielenkiintoisena yksittäisen strategisena tavoitteena voi mainita pyrkimyksen kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen. (emt. Kallio ym. 2006, 62.) Tämä näyttäytyy teoreettisesti tarkasteltuna haastavana, sillä kun käytännössä kaikki palveluntuottajat ovat kaupungin oman organisaation sisäisiä, ei malli tarjoa asiakkaalle juurikaan aitoja valinta- vaihtoehtoja palveluiden hankkimisen osalta. Näin ollen kuntalaisilla ei ole työkaluja ainakaan valintaan perustuvaan ohjaukseen.

### **6.8.3 Tilaaja-tuottajamalli Oulussa**

Oulun osalta tilaaja-tuottajamallin käyttöönotosta päätettiin vuonna 1997 tehdyn talouden tasapainottamisohjelman yhteydessä. Kaupungin talous oli ollut muutamia vuosia pahasti alijäämäinen ja nopeiden kertavaikutuksisten taloudellisten ratkaisujen lisäksi haluttiin myös pitkällä tähtäimellä kestäviä palveluntuotantoratkaisuja. Oulussa käytettävä sovellus tilaaja-tuottajamallista nimettiin *Ydinkunta-palvelukuntamalliksi* ja sen vuosittaiseksi taloudelliseksi tavoitteeksi asetettiin 1-2 prosentin suuruinen, menojen kasvupaineita hillitsevä vaikutus. (Martikainen ja Meklin 2003, 29.)

Oulussa mallin perimmäinen tarkoitus ei ole laajojen näennäismarkkinoiden ja kilpailuttamisen myötä saavutetut kustannushyödyt, vaan tarkoituksena on kaupungin oman tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen. Tarkoituksena ei ole luopua minkään toimialan koko tuotannosta, vaan kilpailutuksen kohteeksi otetaan kasvusta aiheutuva lisäpalveluiden tarve. Näin oma palveluntuotanto joutuu vertailuun muiden tuottajien kanssa ja joutuu siten myös tehokkuuspaineiden alaiseksi näennäisesti ”uhkaavan kilpailun” johdosta. Palveluiden kilpailuttamisessa valintakriteereinä käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, joka huomioi siten myös laatu-ulottuvuuden. (Martikainen ja Meklin 2003, 30.)

Ydinkunta-palvelukuntamallin kehittäminen aloitettiin kaupungin teknisestä toimesta, johon muodostettiin vuonna 2000 nettoyksiköt eriyttämällä tilaaja- ja tuottajataho, tekemällä kaikesta tuotannosta sopimus pohjaista, mutta kuitenkin avaamatta tuotantoa avoimelle kilpailulle. Vuonna 2002 tilaajat siirrettiin suoraan lautakuntien alaisuuteen ja tuottajayksiköistä tehtiin liikelaitoksia ja niille perustettiin omat kaupunginhallituksen nimeämät johtokuntansa. Avoimeen kilpailutukseen

on päädytty muun muassa maan- ja talonrakennuksen sekä kunnossapitotöiden osalta. Samoihin aikoihin myös päivähoito sekä tukipalveluista ruokahuolto ja siivouspalvelut siirtyivät mallin käyttäjiksi. Vuonna 2003 malli laajeni sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin sekä niiden tukipalveluihin. (Martikainen ja Meklin 2003, 31–32.)

Oulun mallin markkinaperusteisuutta tarkasteltaessa, voidaan mallin todeta sijoittuvan eri teoreettisista vaihtoehdoista välimaastoon. Mallin lähtökohtana ei ole avoin kilpailu, vaan se lähtee kaupungin omien palveluntuotantoyksiköiden turvaamisesta. Osa tuotannosta on kuitenkin jo avattu myös kilpailulle, joten markkinaperusteisuus on ollut kasvamaan päin. Malli edustaa kultaista keskitietä myös tilaajan ja tuottajan erottelemisen suhteen. Teknisellä sektorilla ollaan esimerkiksi sosiaalitoimea pidemmällä, koska siellä erottelu on viety päätöksenteko-orgaaneihin asti. Kaupungin organisaatiota tarkasteltaessa malli tukeutuu niin ikään varsin varovaisiin ratkaisuihin. Osasta tuottajia on tehty liikelaitoksia, mutta suunnitelmia niiden yhtiöittämiseksi ei ole ja osa palveluista tehdään vanhaan malliin ”kunnan hommina”. (Martikainen ja Meklin 2003, 39–40.)

Oulun mallin arvioinneissa nousee esiin myös muutamia mallin johtamiseen liittyviä tekijöitä. Ongelmaksi on osittain tullut esimerkiksi se, että koska tuottajat ovat pääasiassa kaupungin omia toimijoita, on tilaajatoimintaa haluttu määritellä pitkälti tuottajatahon toimesta. Ongelma liittyy substanssiosaamiseen, joka oli ainakin mallin alkuvaiheessa tuottajayksiköissä tilaajayksiköitä suurempaa eikä tilaajatoimen asiantuntemus ole aina riittänyt tilaajatoiminnan hoitamiseen. Sitten tilaajapuolen asiantuntemusta on vahvistettu. Toinen ohjauksellinen ongelma on ollut se, että kaupungin yksiköt ovat niin sanotusti ylisuorittaneet, eli tehneet paljon sellaisiakin töitä, mitä ei ole erikseen sopimuksissa määritelty ja sovittu. (Martikainen ja Meklin 2003, 89.)

## **6.9 Tilaja-tuottajamallin kritiikki ja vaihtoehdot**

### **6.9.1 Tilaja-tuottajamallin kritiikki**

Tilaja-tuottajamallia on kritisoitu julkisuudessa varsin paljon ja sen toimivuutta kohtaan on osoitettu runsaasti kriittisiä näkemyksiä. Julkisuudessa käydyssä keskustelussa argumentit malliin siirtymistä vastaan ovat, ainakin omien havaintojeni mukaan, olleet pääasiassa varsin arvolutautuneita ja poliittisia. Mallin käyttöönottoon yhdistetään usein termit ”yksityistäminen” sekä ”hyvinvointivaltion alasajo” ja mallin toimivuutta on kyseenalaistettu myös sen taloudellisen



vaikuttavuuden osalta. Varsin yleistä on ollut myös pelko kunnallisten työpaikkojen häviämisestä. Kritiikkiä ja ennakkoluuloja on esiintynyt erityisesti poliittisen vasemmiston suunnalta.

Valkama (1994, 74–75) tukee osaltaan esitettyä kritiikkiä. Tosin esimerkiksi näennäismarkkinoiden tuottajaportaan vaihtoehtojen puute, jota voitaisiin pitää vakavana uhkana mallin toimivuudelle, on usein seurausta kuntien omasta, kilpailuun nihkeästi suhtautuneesta politiikasta. Kunnallisten työpaikkojen menetyksen osalta aihetta kritiikkiin ei pitäisi nyt nähdyn laajuisesti olla. Kun kunta alkaa ostaa palvelut joltain toiselta palveluntuottajalta, ei alan työpaikkojen nettomuutos ole kovin suuri. Jonkunhan palvelut on tuotettava myös yksityisen palveluntuottajan palkkalistoilla, vaikka kunnalliset työpaikat vähenisivätkin.

Yksi perusteltu, mutta julkisuudessa harvoin esitetty kriittinen näkökulma on se, että mallin käyttöönottoa ei ole tehty kunnallisille virkamiehille juurikaan kannustavaksi. Kunnallisen virkamiehen palkka maksetaan ajallaan, olipa kunnan palveluntuotanto-malli kuinka tehokkuus-orientoitunut tahansa. Näin ollen motivaatio kilpailuttamiseen ja tehokkuusajatteluun on ymmärrettävästi pieni. Toisaalta on myös helppoa nähdä sellaisen keskustelun hankaluus, jossa virkamiesten osalta haluttaisiin siirtyä nykyistä enemmän kohti tulospalkkausjärjestelmää.

Tilaaaja-tuottajamallin yleisen ja teoreettisen kritiikin löytäminen osoittautui hieman hankalaksi. Osaltaan tätä selittänee se, että mallin sovellukset ovat, kuten jo todettua, varsin erilaisia, eikä näin ollen yhtä ideaalimallia ole asettaa kritisoitavaksi. Kritiikki täytyisikin rakentaa pitkälti tapauskohtaisesti ja toisaalta suhteutettuna niihin tavoitteisiin, mitä kussakin kunnassa tai julkisyhteisössä mallin käyttöönotolle on asetettu.

### **6.9.2 Palvelusetelit**

Tilaaaja-tuottajamallin lisäksi *palvelusetelien* eli *voucherien* käyttö on lisääntynyt Uuden julkisjohtamisen yleistyessä toimintaa ohjaavaksi suuntaukseksi ja tulosohjauksen hakiessa uusia muotoja. Kuten jo aiemmin todettua, palveluseteleiden käyttöä voidaan teoreettisesti tarkastella päämies-agenttiteorian pohjalta. Sinänsä päämies-agenttiasetelmasta tulee selkeä, koska kuluttaja ottaa päämiehen roolin ja käyttää palveluntuotantoon itse valitsemaansa agenttia. Kuntalaisen ohjausvaikutuksen voidaan olettaa myös olevan tällöin suurimmillaan.

Palvelusetelien ideana on se, että ensin kunta päättää mitä palveluita halutaan tarjota ja rahoittaa, minkä jälkeen kuntalainen päättää, mistä hän haluaa hankkia palvelut. Maksuvälineenä toimii tällöin kunnan johonkin tiettyyn palveluun ja sen hankintaan osoittama palveluseteli. (emt. Anttiroiko ym. 2003, 85–86.) Palvelusetelien käyttö on hakenut muotonsa yrityselämästä. Liike-elämästä tuttuja ovat esimerkiksi *käteisvoucherit*, joilla tarkoitetaan palveluseteliä, joka on vaihdettavissa suoraan rahaksi ja se annetaan esimerkiksi palkinnoksi tietyn suuruista ostoksista. Toinen yleinen liike-elämän palveluseteli on *lahjavoucher*. (Valkama 2000, 241.) Viimeksi mainittu tunnetaan arkikielessä parhaiten lahjakortin nimellä.

Julkishallinnossa on käytössä neljää eri voucher-tyyppiä. Ne ovat palvelu-, yksityistämisen-, työllistämisen- ja ruoka-voucher. *Palvelu-voucherit* ovat tarkoitettu nimensä mukaisesti palveluiden hankkimiseen ja kuten jo edellisessä kappaleessa kuvattua, perusideana on korostaa kuluttajan valintaa palveluntarjoajan valitsijana. Palvelu-voucher voi olla myös esimerkiksi asumisen tukemiseen tarkoitettu *Asunto-voucher*. *Yksityistämisen-voucherilla* tarkoitetaan palveluseteliä, joka jaetaan ikään kuin etuosto-oikeutena julkista palveluntuotantoa yksityistettäessä. Tämä menetelmä on ollut varsin yleinen varsinkin Itä-Euroopan siirtymätalouksissa. *Työllistämisen-voucherit* voidaan kohdistaa joko rekrytoinnin tai työharjoittelupaikan saannin edistämiseksi. Kolmas työllistämisen-voucher on Työ-voucher, joka on kehitetty tukemaan kotitalouksissa tehtävää työtä. *Ruoka-vouchereilla* saa nimensä mukaisesti ruokaa ja se on erityisesti sosiaalitoimen käyttämä, käytännössä ruoka-apukuponki, joka käy missä tahansa elintarvikeliikkeessä. (Valkama 2000, 242–243.) Myös nykyisin hyvin yleisesti käytössä olevat työnantajien kustantamat lounassetelit sekä esimerkiksi liikuntasetelit, voidaan laskea kuuluvaksi palveluseteleihin.

### **6.9.3 Verkostokoordinaatiomalli**

Uuden paikallisen hallintatavan yhteydessä esiteltiin kolme erilaista ohjausmallia, joita olivat hierarkkinen, markkinalähtöinen ja verkostoihin pohjautuva ohjausmalli. Palveluntuotantoon on kehitetty verkostomaiseen ohjaustapaan pohjautuen niin sanottu *verkostokoordinaatiomalli*, joka saattaa nousta tilaaja-tuottajamallin vakavasti otettavaksi vaihtoehdoksi. Malli pitää sisällään elementtejä tilaaja-tuottajamallista, mutta painottuu silti enemmän palveluntuotannon osalta verkostomaisen toimintatavan varaan. Verkostokoordinaatiomallin ideana on luoda uudenlainen ja innovatiivinen tapa tuottaa julkisia palveluita paikallisesti. Innoituksensa mallin on saanut yrityssektorin voimakkaasta verkostomaiseen toimintatapaan tukeutuvasta kehityksestä. Verkostokoordinaatio-malli kritisoi perinteistä tilaaja-tuottajamallia siitä, että se voi kovan

kilpailuttamisen tai uudistusten näennäisyyden takia johtaa jo käyttöönottovaiheessaan vanhoihin ja huonosti toimiviin toimintatapoihin. (Linna, Harmaakorpi, Hennala, Pihkala, Uotila ja Tura, 2007, 4.) Toisaalta kritiikkiä voidaan esittää myös tilaaja-tuottajamallin lähtökohtaisesta painottumisesta palveluntuotannon muutokseen, ei niinkään verkostokoordinaatiomallin painotuksena olevaan asiakkailta tulevaan tarvemääritykseen. (emt. Linna ym. 2007, 20.)

Verkostoklusterin toiminta perustuu palveluklusterin syntymiselle, jonka perustaksi täytyisi löytyä yhtenäinen alueellinen arververkosto. Arververkostolla tarkoitetaan sellaista verkostoa, johon kuuluvat palveluiden kuluttajat, palveluiden tuottajat, niin julkiset kuin yksityisetkin, kunta konsernina ja muut paikallisesti keskeiseksi arvioitavat tahot. Arververkosto hyödyntää kaikkea alueelta ja seudulta löytyvää palveluntuotantokapasiteettia. Kunnallisen rahoituksen lisäksi pyritään hyödyntämään myös yksityistä rahoitusta. Kunnan rooli arververkostossa määrittyy pitkälti sen mukaan, kuinka paljon sillä on annettavaa yhteistyöhön kunnallisten toimijoiden ja yritysten välillä sekä aluetalouden kehittämiseen. (emt. Linna ym. 2007, 19.) Kuten verkostojen luonteesta jo aiemmin todettiin, myös verkostokoordinaatiomallissa toimijat pyrkivät hakemaan toisistaan hyötyä vapaaehtoisen yhteistyön ja vuorovaikutteisen yhteistyön kautta.

Kunnan rooli verkostokoordinaattorina on mielenkiintoinen ja jo lähtökohtaisesti haastava. Toimintaa ohjaa muun muassa strateginen omistajanohjaus, joka pitää sisällään esimerkiksi omistajastrategian käytäntöön panon, menestysmallin suuntaviivojen määrittämisen, maineenhallinnan ja demokratian turvaamisen sekä suorituskykykymittareiden määrittämisen. Strategisella verkosto-ohjauksella puolestaan vaikutetaan toimintojen ja prosessien yhtenäistämiseen, resurssien käyttöasteen seurantaan ja kapasiteetin allokontiin sekä erilaisten rajapintojen hiontaan toimittajien ja asiakkaiden luokittelun ja arververkon hallinnan osalta. Suorituskyky- ja prosessiohjaus keskittyy nimensä mukaisesti suorituskyvyn seurantaan, asiakastyytyväisyyteen, läpinäkyvyyden lisäämiseen, päällekkäisyyksien poistamiseen ja esimerkiksi laaduntarkkailuun. Palveluntuottajia ja muuta verkostokokonaisuutta pyritään koordinoimaan kahden jälkimmäisen ohjausprosessin kautta. (emt. Linna ym. 2007, 34.)

Verkostokoordinaatiomallin edellyttämän verkostomaisen palveluklusterin syntymistä hankaloittaa kunnallisella sektorilla moni asia. Suhteessa yritysmaailmaan ollaan 40 vuotta kehityksestä jäljessä eikä toimintatapoja ja -kulttuuria voida ihan hetkessä iskostaa kuntasektorille. Yrityselämässä myös omistusohjaus on selkeämpää ja poliittinen peli puuttuu pääasiassa kokonaan. Luonnollisesti myös lakisääteisten palveluvelvoitteiden puuttuminen, kilpailulainsäädännön rajoittamattomuus sekä

toiminnan ohjautuminen puhtaasti tuloksen tekemisen kautta, tekevät yrityselämän klusteroitumisesta kunnallista ja julkista palveluntuotantoa helpompaa. (emt. Linna ym. 2007, 16.)

## **7. TILAAJA-TUOTTAJAMALLI OSANA KUNTAJOHTAMISEN HAASTEITA**

Tämän luvun tarkoituksena on hakea tilaaja-tuottajamallin sekä kuntajohtamisen teoreettisesta taustasta mahdollisia yhtymäkohtia, jotta vastauksia tutkimuskysymyksiin voitaisiin helpommin myöhemmässä vaiheessa määritellä. Edellä esitetystä teoreettisesta taustoituksesta nousee esiin muutamia selkeitä haasteita tilaaja-tuottajamallin, ja samalla muidenkin vaihtoehtoisten palveluntuotantomuotojen, johtamiselle. Kuten jo johdannossa arvelin, muodostaa julkisen organisaation, ja erityisesti kunnan johtaminen, jo sellaisenaan varsin haasteellisen lähtötilanteen.

### **7.1 Johtaminen tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa**

Tilaaja-tuottajamallin osalta johtamisen haasteista nousee teoreettisen tarkastelun jälkeen esiin muutamia näkökulmia jo mallin käyttöönottovaiheessa. Lähtökohtaisesti palveluntuotannon uudistaminen herättää yleensä aina jonkin verran muutosvastarintaa, joten muutoksen aikaan saamista voidaan pitää jo sellaisenaan johtamishaasteena. Käytännössä ensimmäisen, uudistuksen liikkeelle saavan vaiheen haasteen ratkaisut löytyvät avoimen keskustelukulttuurin sekä toimivan viestinnän kautta. Useassa kunnassa taloudellinen tilanne ja omat edellytykset palveluiden tuottamiselle alkavat olla jo sillä tasolla, että vanhassa hierarkkisessa palveluntuotannossa pitäytymistä ei enää voida perustella järkiargumentein, vaan muutosvastarinta perustuu tunnepuolen argumenteille. Muutosjohtaminen palveluntuotannon muutoksissa on sinänsä mielenkiintoinen tutkimusaihe, mutta rajasin sen laajuutensa vuoksi tietoisesti tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kuten esimerkiksi Turun esimerkki osoitti, voi palveluntuotannon muutosprosessi olla järkevä tehdä pikku hiljaa ja asteittain, että jotain muutosta voidaan ylipäätään saada aikaan.

Alkuvaiheen keskeinen johtamisprosessi on tilaaja-tuottaja-ajatuksen myyminen yhdeksi vakavasti otettavista palveluntuotannon vaihtoehdoista. Muutosvastarinta voi olla kovaa ja kuten on nähty, voi ensimmäisten visioiden esittämisestä mennä jopa 15 vuotta ennen kuin malli saadaan todenteolla käyttöön. Näinhän kävi esimerkiksi Tampereelle. Perusteluja mallin käyttöönotolle löytyy ja erityisesti taloudellisten ja tehokkuuteen keskittyvien näkökulmien esille tuominen on sinänsä helppoa. Yksi johtamisen haasteista voikin olla esimerkiksi se, osataanko näkymättömiä arvoajureita kuten läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta, tuotannon autonomiaa ja markkinakilpailua pitää sellaisenaan lisäarvotekijöinä. On huomattava, että tätä vuoropuhelua eduista ja hyödyistä joutuu

käytännössä käymään paikallisella tasolla jatkuvasti, koska toimivillekin järjestelmille löytyy politiikassa aina kritisoijia.

Tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen edellyttää laajaa ylimmän poliittisen johdon sekä johtavien virkamiesten ja muiden henkilöstön avainryhmien sitoutumista ja tukea hankkeelle. Käytännössä kaikkien merkittävien poliittisten ryhmittymien tulisi olla sitoutuneita muutosprosessiin. Sitouttaminen kannattaa tehdä jo muutoksen valmisteluvaiheessa. Tämä voidaan nähdä ennen kaikkea poliittisen johtamisen haasteena. Ongelmaksi sitouttaminen tulee sille taholle, joka muutosta eniten haluaa ja on asian suhteen aktiivinen. Poliittisen johdon voi ainakin lähtökohtaisesti olettaa olevan vahvassa asemassa toistensa ja henkilöstön sitouttamisessa asian taakse. Näin varsinkin jos toinen vaihtoehto on se, että prosessia viedään eteenpäin pitkälti virkamiesvetoisesti ja sitoutettavana tahona on muutokselle skeptinen poliittinen johto. Keskeistä sitouttamisessa on johtamisen kannalta myös se, että osana sitouttamis- ja kaupankäyntiprosessia ei tehtäisi liikaa sisällöllisiä kompromisseja, jotka saattaisivat viedä uudelta mallilta parhaan vaikuttavuuden jo ennen sen käyttöönottoa.

Tilaaajien ja tuottajien tarkempi määrittäminen edellyttää jo valmisteluvaiheessa perusteellisia taustaselvityksiä. Kuten edellä esitetystä teoriaperustasta käy ilmi, on esimerkiksi tuottajatahojen osalta perusteltua odottaa pitkälle vietyä suunnittelua tuotannon toteuttamisesta ja yksikkötason toiminnan järjestämisestä. Näin siitäkin huolimatta, että palveluntuottajat olisivat kunnan oman organisaation sisäisiä yksiköitä. Osana tätä prosessia johtamishaasteen muodostaa laadunmäärittely ja se mitä alkuvaiheessa tilaaja haluaa tuottajilta lopulta ostaa. Alkuvaiheen laadunmäärittelyn voi nähdä johtavan pysyväisluonteisiin tilaaja-tuottajasuhteisiin. Mikäli syntyneet pysyväisluonteiset rakenteet eivät ole taloudellisesti tehokkaita ja halutunkaltaisia, ei haluttuja hyötyjä ole mahdollista saada aidon kilpailutuksen kautta jälkikäteenkään. Näin ollen voidaan siis pitää keskeisenä johtamiskysymyksenä sitä, minkä tyyppistä versiota tilaaja-tuottajamallista lähdetään soveltamaan ja miten palveluiden laatu ja tuotantovaatimukset alussa määritellään.

## **7.2 Mallin johtamissuhteet ja niiden määrittely**

Palvelujen laatuun ja tuotannon määrittämiseen liittyen ongelmallista voi olla se, kuka tilaajan ja tuottajan roolia sekä palveluntuotannon tasoa todellisuudessa määrittelee. Lähtökohtaisesti kyseessä on strategiataason päätös ja siten valtuuston linjattava asia, mutta käytännössä virkamiesjohdon asiantuntijaroolin voidaan olettaa korostuvan valintoja ja linjauksia ohjailevana tekijänä. Poliittisen

johdon ja asiantuntijavirkamiesten välinen vuoropuhelu alkaa siis jo strategiatasolla ja se on ilman muuta nähtävä yhtenä johtamiseen liittyvänä haasteena. Onko poliittisella eliitillä riittävästi asiantuntemusta kyseenalaistaa oman hallinnonalansa asiantuntijavirkamiehen tekemät esitykset palveluntuotannosta ja laadunmäärittämisestä? Monessa, varsinkin pienemmässä kunnassa, näin ei taida olla. Toisaalta jos vaaleissa menestyviä puoluepoliitikkoja alettaisiin syrjäyttää kuntien johdosta asiantuntemuksen puutteeseen vedoten, vesittäisi se kansalaisvaikuttamisen näkökulmaa palveluntuotannon ohjauksessa entisestään.

Edellä esitetystä johtuen teoreettinen tarkastelu ei tarjoa valmiita vastauksia tutkimuksen yhdeksi lähtökohdaksi otettuun kysymykseen siitä, kuka tilaaja-tuottajamallia todellisuudessa johtaa tai edes siihen, kenen sitä pitäisi johtaa. Osaltaan tähän vaikuttaa myös se, että kuntajohtamisen kokonaisuus on esitetyn problemaattinen ja vaikeasti määriteltävää. Vastausta pitääkin hakea tarkastelemalla kutakin tilaaja-tuottajamallin sovellusta ja johtamisympäristöä omana kokonaisuutenaan. Se voidaan kuitenkin teoreettisen tarkastelun perusteella päätellä, että jos johtamisen katsotaan liittyvän keskeisimmin strategiseen määrittelyyn, niin silloin mallia pitäisi johtaa luottamusmiesten. Jos taas strategisena tahtotilana on ollut soveltaa esimerkiksi tavoite- ja tulosjohtamisen keinoja ja siten siirtää valtaa johtaville virkamiehille, pitääkin mallia johtaa asetettujen tulostavoitteiden pohjalta asiantuntijoiden toimesta. Itse asiassa tavoite- ja tulosjohtamisen valitseminen johtamisen työkaluksi tekee vuoropuhelun poliittisen ja virkamiesjohdon välillä aiempaa vähemmän tärkeäksi. Sen sijaan tulisikin keskittyä esimerkiksi seurannan ja arvioinnin tehostamiseen.

Edellistä ongelmaa voidaan tarkastella vielä vallan alkuperän ja lähteiden mukaan. Alkuperäinen vallan lähde ovat kuntalaiset, joita edustaa valtuusto, joka vastaa strategisesta suunnittelusta ja valinnoista. Tietyllä tavalla tästä voisi vetää johtopäätöksen, että itse asiassa mallia johtavat asiakkaat, jotka pystyvät kuntalaisina ohjaamaan palveluntuotantoa myös poliittisen vaikuttamisen kautta. Näyttäytyypä ohjailu, johtaminen tai strateginen valta paikallisesti minkälaisena tahansa, voidaan asiaa pitää suhteellisen hankalasti määriteltävänä. Asiantuntijan näkökulmasta asiaa tarkasteltuna poliitikkojen, joskus puhtaasti poliittisiakin motiiveja voi olla hankala hyväksyä. Toisaalta tunnekysymysten sivuttamista tyystin asiantuntijoiden järkiperusteilla voi olla poliitikkojen näkökulmasta vaikeaa hyväksyä erityisesti äänestäjille annettujen lupauksen ja sieltä lähtöisin olevien velvoitteiden ja odotusten johdosta.

Virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välinen suhde ja siihen liittyvät haasteet voidaan nähdäkseni ratkaista melko pitkälti henkilötasolla. Yleensä ihmisten sijasta riitelevät asiat. Kompromissit ovat myös useimmiten löydettävissä, mikäli riittävästi tahtoa niiden löytymiseen vain on. Virkamiesten tulosjohtamisen myötä kasvava rooli ja asema tulisi luottamushenkilöpuolella osata ottaa oikein eikä kokea yksiselitteisesti vallan siirtymisensä itseltä jollekin muulle. Asiantuntijuuden vahvistumisen voisi kuvitella hyödyttävän myös poliittista johtoa, ainakin mikäli tuloksia sitä kautta pystyttäisiin parantamaan ja toimintaa tehostamaan. Poliittisesti vaikeita päätöksiä on lähtökohtaisesti helpompi tehdä, kun asian voi tarvittaessa kaataa vahvan virkamiesjohdon syyksi.

Tilaaajan ja tuottajan keskinäinen suhde, tuottajan ja asiakkaan keskinäinen suhde, asiakkaan ja tilaaajan keskinäinen suhde sekä kaikkien edellisten suhde toimeksiantajaan, on niin ikään mielenkiintoinen ja sitä tulisi tarkastella johtamiseen liittyvänä jatkuvana prosessina. Vaikka puhutaankin yksittäisten toimijoiden yksittäisistä suhteista toisiinsa, voi suhteiden tulehtuminen johtaa vakaviin ongelmiin. Näin esimerkiksi mikäli tilaaja- ja tuottajataho riitautuvat oman organisaation sisällä keskenään eikä palvelurakenteen tuomia hyötyjä pystytä esimerkiksi päällekkäisten toimintojen takia optimoimaan. Tilaaajan ja tuottajan roolien jatkuva tarkastelu on myös sellaisenaan tarpeellista. Kun toimintaympäristö muuttuu, tulisi myös tilaaajan ja tuottajan roolia pystyä tarkistamaan ainakin toimintatapojen osalta. Esimerkiksi tilaajatoiminnan käytäntöjä on helppo lähteä muuttamaan, mikäli markkinatilanteen huomataan muuttuneen niin, että palveluita saadaan jostain muualta nykyistä halvemmalla. Tämä tietysti voidaan tehdä vain valtuuston määrittämän strategian ja olemassa olevan sopimustilanteen puitteissa.

### **7.3 ”Välineosaaminen” johtamishaasteena**

Tulosohjauksen osalta haasteeksi muodostuu selkeästi talousosaamisen ja kustannustietoisuuden laajentaminen kaikkien johtotason toimijoiden osalle. Budjetointimallien muuttuminen asettaa jo sellaisenaan johtamishaasteen, mutta vielä suurempana haasteena voidaan pitää konsernitason kokonaisvaltaisemman talousymmärtämyksen ylläpitämistä tilanteessa, jossa palveluntuottajat ovat omia ja taloudellisesti suhteellisen itsenäisiä tulosityksiköitään. Niin ikään johtamishaasteeksi voidaan nähdä tulosityksiköiden itsenäisyyden kunnioittaminen tilanteessa, jossa yhteen tulosityksikköön syntyy ylijäämiä ja houkutus kattaa niillä jonkin toisen tulosityksikön alijäämiä olisi suuri. Konsernitilipäätösvaiheessahan näin tapahtuukin, joten tosiasiallista tarvetta tilikauden aikaiseen kirjapidolliseen resurssienohjailuun ei pitäisi olla. Tulosjohtamisen osalta haasteeksi muodostuu päätöksenteon saaminen rationaaliseksi.



Oman palveluntuotantotarpeen arvioiminen ja realististen, mallin käyttöön liittyvän arvioinnin tekeminen, voidaan nostaa yhdeksi johtamisen kannalta haastavaksi prosessiksi. Saattaa olla, että palveluita tuotetaan esimerkiksi väärillä markkinaperusteilla tai muuten vääristä lähtökohdista ja tällöin optimaaliset tulokset jäävät saavuttamatta. Tällöin pitäisi osata tarkastella mallin käyttöä kriittisesti ja siten ennakkoluulottomasti, että sitä uskallettaisiin saatujen kokemusten perusteella muuttaa paremmin toimivaksi. Jatkuvasti pitäisi pystyä arvioimaan osataanko oikeita palveluita tuottaa oikealla tavalla, oikeiden toimijoiden toimesta ja oikea määrä.

Yksi keskeisimmistä tilaaja-tuottajamallin käytännön johtamishaasteista liittyy laatuun, laadunvarmistukseen ja tuotteiden kehittämisen näkökulmasta. On ennen kaikkea johtamiskysymys miten laatu ja asiakastyytyväisyys halutaan priorisoida osana tuotantoprosessia. Kuten tavoite- ja tulosjohtamisen yhteydessä todettiin, määrällisten tavoitteiden korostuminen laadullisten tavoitteiden kustannuksella voi nousta aidoksi haasteeksi organisaation johtamiselle. Markkinoiden ja kilpailun kehittymisen sekä tilaaja-tuottajamallin yleistymisen voidaan ennakoida muuttavan kuntaorganisaatioiden palveluorientaatiota entistä asiakaslähtöisempään suuntaan. Mielenkiintoinen kysymys onkin, pystyvätkö kuntia johtavat tahot sopeuttamaan oman toimintansa ja johtajuutensa uuden ajan vaatimusten mukaisesti.

Teoriaosassa todetun mukaisesti sopimusosaaminen tulee olemaan erityisesti jatkossa keskeinen haaste kuntien palveluntuotannon johtamiselle. Sopimusten teknisen hallinnan lisäksi pitää osata kilpailuttaa ja tehdä tarjouspyyntöjä siltä pohjalta, miten palveluita lopulta halutaan tuotettavan. Perinteisesti kuntien kompetenssikeskusteluissa osto-osaamisen puute on ollut yksi keskeisimmistä kehitysosa-alueista. Viimeistään tilaaja-tuottajamallin laajemman käyttöönoton yhteydessä tätä osaamista pitää pystyä vahvistamaan. Toisena osittain ostotoimintaan liittyvänä tekijänä on markkinoiden hallinta. Käytännössä näennäismarkkinoilla pelkkä markkinoiden luominen ei riitä, vaan niitä pitäisi pystyä myös ylläpitämään. Aidon kilpailutilanteen jatkuva ylläpitäminen on ennen kaikkea johtamishaaste.

Organisaatioiden johtamista kuvaavassa luvussa on lueteltu paljon hyvää johtamista ja eri johtamisprosesseja kuvaavia seikkoja. Mielestäni teknistä johtamisosaamista voi pitää jonkinlaisena johtamishaasteena myös niiden pohjalta. Kun toimintaympäristö muuttuu, ei pelkkien muutosjohtamisen oppien kertaaminen auta, vaan omaa johtajuutta pitäisi pystyä päivittämään mieluummin hieman etupainotteisesti suhteessa toimintaympäristöön. Erityisesti työssä jaksamiseen ja ikääntyvämmän väen työkykyisenä pitämiseen liittyvät haasteet edellyttävät suurten ikäluokkien

vanhentuu aivan uudenlaista tunneälyä. Ja mikäli sitä ei johtajalta löydy, pitäisi sitä jotenkin pystyä kehittämään. Muutenkin henkilöstöjohtamisen haasteiden voidaan katsoa korostuvan erityisesti uusien palveluntuotantotapojen käyttöön otettaessa. Muutoksen johtaminen on haastavaa erityisesti henkilöstön osalta.

Osana hyvää johtamista pitäisi pystyä löytämään kunkin organisaatioyksikön ja palveluntuotannon osalta oikea johtamistapa ja -järjestelmä. Yhtäläillä johtamisen haasteeksi voidaan nähdä oikean tavan löytäminen siihen, miten mitään palvelua on tilaaja-tuottaja-ajattelun pohjalta järkevä lähteä tekemään ja kehittämään. Tämä edellyttää oman organisaation erityispiirteiden ja vahvuuksien tuntemista sekä tuotettavan palveluntuotannon todellisten vaatimusten ja tarpeiden tuntemista. Strategiatasolla voidaan tehdä toki johtamisjärjestelmään liittyviä valintoja, mutta suurempien tulos- ja tilaajayksiköiden sisällä on oltava pelivaraa palveluiden tuottajien käytön osalta.

## **8. TAMPEREEN TOIMINTAMALLIN UUDISTUS**

### **8.1 Tilaaja-tuottajamalli osana Tampereen toimintamallin uudistusta**

Tampereen kaupunki voidaan ainakin kotimaisessa tarkastelussa lukea tilaaja-tuottajamallin varhaisiin omaksujiin. Suunnitelmia malliin käyttöönottamiseksi on ollut 1990-luvulta asti, mutta käytännössä osaksi koko palveluntuotantomallia se tuli vasta vuonna 2001 hyväksytyssä ja vuoteen 2012 tähtäävässä kaupungin kehittämissstrategiassa. Tilaaja-tuottajamalliin on siirrytty vaiheittain siten, että lautakuntarakennetta muutettiin vuonna 2004. Samalla osa palveluista tuotteistettiin. Vuonna 2005 malli otettiin pilottina käyttöön päivähoitossa, perusopetuksessa ja yhdyskuntapalveluissa. Toimintamallin uudistusprosessi tuli päätökseensä vuoden 2007 alussa, jolloin kaupunki siirtyi kaiken palveluntuotantonsa osalta tilaaja-tuottajamallin käyttäjäksi. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 63–66.)

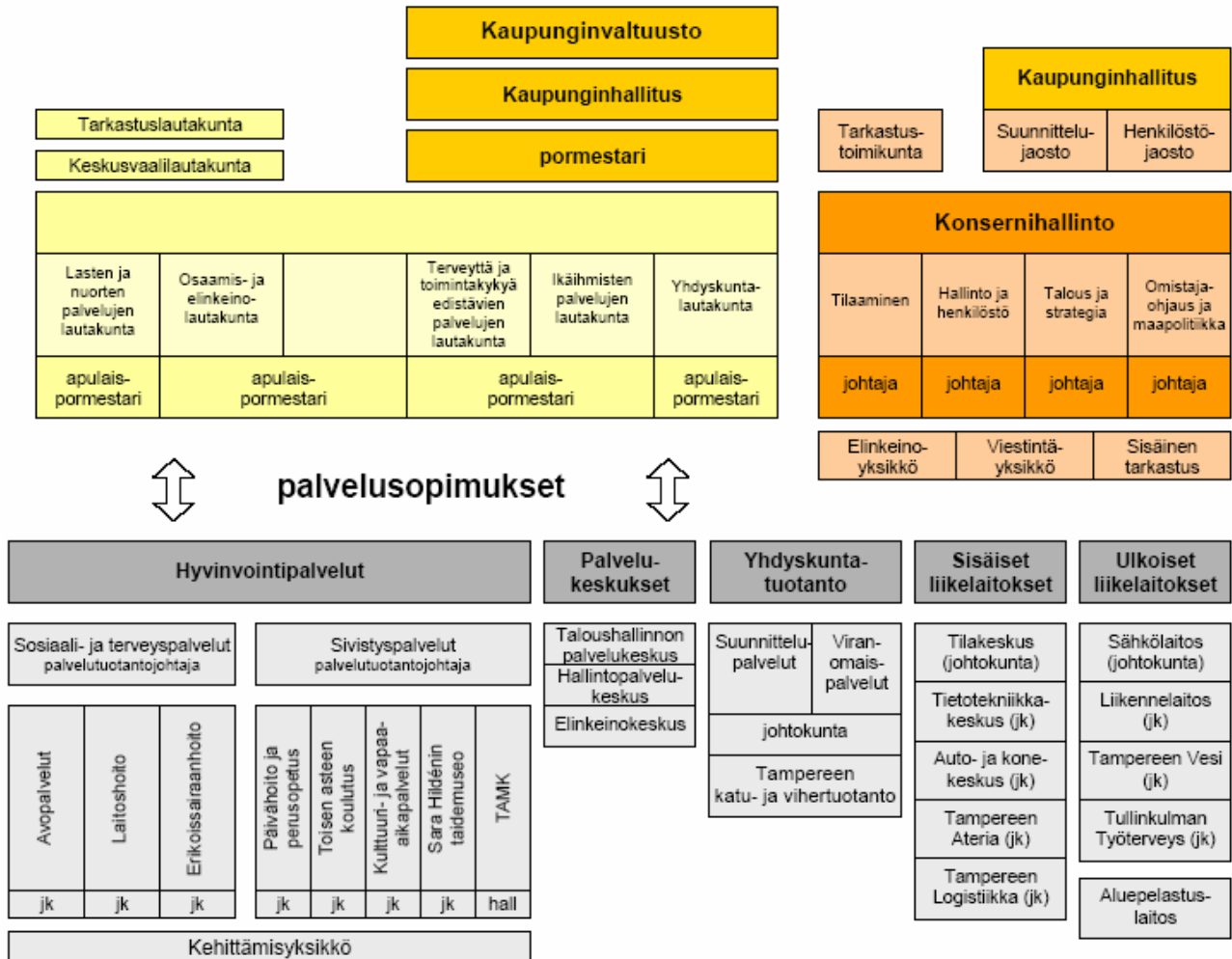
Tampereen vuonna 2001 hyväksytty kaupunkistrategia ja sen mukainen myöhemmin toteutettu kokonaisvaltainen toimintamallin uudistus pitää sisällään paljon muutakin kuin vain siirtymisen tilaaja-tuottajamalliin. Kyseessä on kaupungin toimintojen ja johtamismallin kokonaisvaltainen uudelleenjärjestely, jonka yhtenä näkyvimpänä ilmentymänä, ja osana strategisen johtamisen vahvistamista, on ollut siirtyminen vuoden 2007 alusta alkaen vanhan kaupunginjohtajajärjestelmän sijasta myöhemmin kuvattavaan pormestariin. Toimintamallin uudistamisen tavoitteena on ollut poliittisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen vahvistaminen sekä palveluntuotannon tehostaminen. (Hakari 2007, 2.)

Tutkimuksen kannalta, eli lähinnä virkamiesten ja poliitikkojen keskinäistä ohjaussuhdetta arvioitaessa, on hyvä tiedostaa ne keinot, joilla poliittista päätöksentekoa on pyritty vahvistamaan. Se on tapahtunut valtuuston strategista ohjausvaltaa kasvattamalla, luottamushenkilöpäätöksentekoa vahvistamalla, poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttämisellä sekä tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttämisellä. Palveluntuotannon tehostamiseksi on kiinnitetty huomiota ydintehtäviin keskittymiseen, vaihtoehtoisten tuotantotapojen etsimiseen sekä poikkihallinnollista prosessiajattelun toteuttamiseen. Strategisen johtamisen vahvistaminen on tapahtunut konserni-johtamista uudistamalla ja omistajaohjauksen vahvistamisella. (Hakari 2006, 2.)

Vuoden 2002 aikana Tampereella tehtiin selvityksiä tehtyjen strategisten linjausten mukaisista mahdollisuuksista uudeksi toimintamalliksi. Tehtyjen selvitysten ja työryhmäraporttien pohjalta kaupunginvaltuusto hyväksyi toimintamallin uudistuksen periaatteet tammikuussa 2003. Kaupunkitason johtamisen haasteiksi linjattiin tuolloin muun muassa strategiaan ja sen toteutukseen perustuvan konserniohjauksen, toimialojen aiempaa tiiviimmän yhteistyön, vaihtoehtoisten palveluntuotantotapojen käyttöönoton sekä tilaajaosaamisen ja omistajapolitiikan vahvistamisen. Valtuuston linjausten mukaisesti toimintamallin uudistuksessa tuli keskittyä muun muassa palvelujen saatavuuden varmistamiseen muuttuvassa tilanteessa, omistajaedusta huolehtimiseen konsernin eri osissa sekä kaupungin kokonaisedun mukaiseen johtamiseen. Valtuuston määritelmän mukaisesti konsernirakenne määriteltiin kolmeen eri osa-alueeseen, joita ovat strategiset prosessit ja niiden ohjaus, palveluntuotanto ja sen ohjaus sekä liiketoiminta ja sen omistajanohjaus. (Hakari 2007, 4–5.)

Tampereen kaupunginhallitus tarkensi joulukuussa 2003 valtuuston edellä päättämiä periaatteita. Samalla se päätti toimintamallin uudistuksen jatkosta ja aikataulusta. Päivitetyissä periaatteissa uudistuksen lähtökohdaksi mainittiin strategisen ohjauksen ja palvelutuotannon ohjauksen erottaminen toisistaan. Niin ikään edelliseen liittyen päätettiin tilaaja–tuottajamallin käyttöönotosta niissä palveluissa, joissa se olisi toiminnallisesti kannattavaa ja mahdollista. Tässä yhteydessä määriteltiin myös toimintamalliuudistuksen jälkeinen organisaatorakenne, joka tarkentui lopulliseen muotoonsa toukokuussa 2005 (Kuva 1.). (Hakari 2007, 7.)

Virallista organisaatorakennetta ja toimintaa jäsentävät yksikkö- ja prosessikohtaiset johtoryhmät. Tilaajatoiminnan kannalta kannattaa nostaa esiin muutamia niistä. Esimerkiksi tilaajajohtajalla on oma tilaajatoiminnan säännöllinen johtoryhmä, johon on kutsuttu tilaajapäälliköt ja apulaispormestarit. Apulaispormestareilla on omien prosessiensa johtoryhmät, jotka määrittyvät prosessikohtaisesti ja niissä on eroja apulaispormestarin toimintatavoista ja –malleista riippuen. Tilaajapäälliköt pitävät omien virkamiestiimiensä kanssa säännöllisiä palaveria ja niin edelleen. Kuten myöhemmin tutkimuksen empiirisestä osiosta käy ilmi, Tampereen kaupungin organisaatiokulttuuria ja toimintatapoja määrittää pitkälti organisaation sisäinen verkostoituminen, joka ilmenee erilaisten kokousten ja palaverien suurena määränä. Virallisen organisaatiokaavion takaa löytyvät ohjaus- ja informaatio-suhteet ovat tutkimuksen empiirisen osion ja tutkimuskysymysten kannalta keskeisessä roolissa.



Kuva 1. Tampereen kaupungin organisaatio 1.1.2007 alkaen. (Lähde: Hakari 2007)

Merkittävimmät ja Tampereen toimintamallin uudistuksen lopullista muotoa koskevat päätökset tehtiin siis toukokuussa 2005. Kaupunginvaltuusto päätti tuolloin muun muassa tamperelaiseen pormestariin siirtymisestä, tilaaja-tuottajamallin kokonaisvaltaisesta käyttöönottamisesta sekä tilaamisen ja palveluntuotannon organisoinnista ja johtamisesta. Päätökset tehtiin 1.1.2007 lukien. Vuoden 2006 aikana valmisteltiin tehtyjen päätösten toteutusohjelma. Toteutusohjelma piti sisällään kaikkiaan 18 osahanketta, joille kullekin määriteltiin omat aikataulut, vastuuhenkilöt ja muun muassa taloudelliset tavoitteet. Toimintamallin uudistuksen selkeyttämiseksi vuoden 2006 aikana hyväksyttiin myös uudet johtosäännöt, joiden pohjalta toimintaa oli tarkoitus vuoden 2007 alusta lukien lähteä pyörittämään. Johtosääntöjä hyväksyttiin kaikkiaan kuusi. Ne olivat kaupunginhallituksen johtosääntö, lautakuntien johtosääntö, hyvinvointipalveluiden johtosääntö, liikelaitosten ja yhdyskuntatuotannon johtosääntö, hallintosääntö sekä kaupunginvaltuuston työjärjestys. (Hakari 2007, 8–9.)

## 8.2 Tilaaja-tuottajamalli Tampereella

Tilaaja-tuottajamallia kokeiltiin pilottina kahdella hallinnonalalla jo vuodesta 2005 alkaen. Pilottihankkeet tarkoituksena oli kerätä tietoa ja kokemuksia ennen mallin täysipainoista käyttöönottoa vuoden 2007 alusta alkaen. Yhdyskuntapalvelut toimi toisena tilaaja-tuottajamallin pilottina. Yhdyskuntapalveluiden tilaajalautakuntina toimivat yhdyskuntalautakunta, kiinteistö- ja asuntolautakunta sekä ympäristö- ja rakennuslautakunta. Lautakuntien alaisina palveluiden tehtäväalueina olivat kaupunkisuunnittelu- ja rakentaminen, kiinteistö- ja asuntotoimi sekä valvonta- ja lupa-asiat. Toimialan palvelutuotanto järjestettiin yhdyskuntatuotannon johtokunnan alaisuuteen. (emt. Kallio ym. 2006, 75–76.)

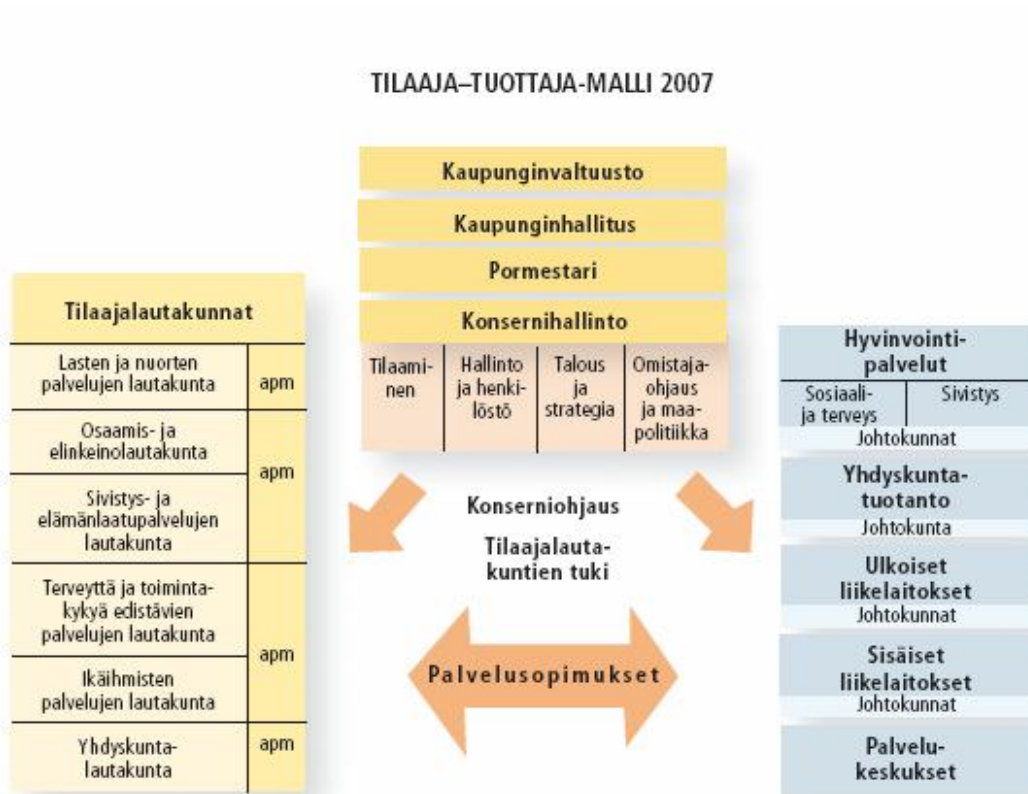
Yksinkertaistetusti kuvattuna (Kuva 2.) tilaaja-tuottajamalli toimii Tampereella siten, että palveluita hankkivat tilaajalautakunnat, joita muodostettiin kaikkiaan kuusi kappaletta. Tilaajalautakunnissa esittelijöinä toimivat tilaajapäälliköt ja lautakuntia johtavat nimetyt apulaispormestarit. Lisäksi kaupungin konsernihallintoon muodostettiin erillinen tilaajayksikkö tukemaan tilaajalautakuntien työtä. Tuotantoyksiköiden johtamisesta vastaavat erilliset johtokunnat. (emt. Kallio ym. 2006, 66–70.)

Tilaajaorganisaatiot ostavat saamallaan määrärahoilla palveluita joko kunnan omilta palveluorganisaatioilta tai muilta palvelutuottajilta. Toistaiseksi Tampereella on nähty pääasiassa sisäistä tilaaja-tuottajamallia, mutta strategisena tavoitteena on alkaa jatkossa kilpailuttamaan nykyistä enemmän myös ulkoisia palvelutuottajia. Toki kannatta mainita, että joillain sektoreilla esimerkiksi kolmannen sektorin palvelutuottajat näyttelevät merkittävää roolia palvelutuotannossa jo nyt. (emt. Kallio ym. 2006, 89.) Konsernihallinnon tehtäväksi tilaaja-tuottajamallissa jää sekä tilaaja-, että tuottajaorganisaatioiden ohjaus strategista ohjausta apuna käyttäen (Hakari 2007, 7).

Tilaaja-tuottajamallin toimivuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan monin eri tavoin. Perinteisten taloudellisten arviointikriteerien lisäksi asiakasnäkökulman korostaminen näkyy myös mallin toimivuutta arvioitaessa. Tehtyjen linjausten mukaisesti tilaajatahon toimintaa voidaan pitää onnistuneena kun kuntalaiset ovat tyytyväisiä kunnallisiin palveluihin ja kun kuntalaiset kokevat vaikutusmahdollisuuksiensa kasvaneen. Palveluiden tuottajaorganisaatioiden onnistumista voidaan niin ikään arvioida tehokkuuden arvioinnin lisäksi myös asiakasnäkökulmasta. Tuottajan voidaan katsoa onnistuneen kun asiakkaat ovat tyytyväisiä saamaansa palvelun laatuun ja asiakaspalveluun.

Tuottajatahon onnistumista arvioidaan myös henkilöstön tyytyväisyytenä omaan työhönsä. (Tampereen kaupunki 2007, 19.)

Tilaaaja-tuottajamalliin siirtymisellä oli vaikutuksia myös kaupungin talousarvion rakenteeseen. Se muuttui siten, että uudessa mallissa valtuuston päätettäväksi tuleva talousarvio koostuu yleisperusteluista, strategiaosasta, tilaajaosasta ja tuottajaosasta sekä erinäisistä muista laskelmista. Tilaajaosa sisältää muun muassa verot, valtionosuudet ja rahoituserät, ydinprosessien talousarviot palvelukokonaisuuksineen sekä konsernihallinnon talousarviot. Tuottajaosan talousarvio muodostuu johtokuntien alaisten tuottajayksiköiden talousarvioista. Ydinprosessit ja tuottajaosa esitetään yhtenäisenä siten, että rakenne on helpommin luettavissa ja ymmärrettävissä. (Hakari 2007, 18.)



Kuva 2. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin rakenne. (Lähde: Hakari 2007)

### 8.3 Tamperelainen pormestarimalli

Tampereen kaupungin keskeisimmät tavoitteet pormestarimalliin siirtymiselle olivat poliittisen vallan vahvistaminen ja poliittisen ohjauksen selkeyttäminen. Pormestarimallilla päästään tilanteeseen, jossa kaupunkia johtaa yksi selkeän vallan, vastuun ja mandaatin omaava henkilö,

jonka poliittisessa kontrollissa kaikki kaupungin toiminnot ovat. Pormestarimallin uskotaan tuovan lisäyökaluja poliittisen johdon ja virkamiesjohdon toimintojen yhteistoiminnallisuudelle. (Hakari 2007, 11.)

Tamperelaisessa pormestarimallissa on valtuustokauden ajaksi valittu pormestari sekä neljä apulaispormestaria. Ensimmäisen pormestarin kausi käsittää vuodet 2007–2008. Pormestarin valitsee kaupunginvaltuusto, joka voi myös erottaa pormestarin yksikertaisella äänten enemmistöllä. Pormestarin toimintaa siis edellyttää valtuuston luottamusta. Pormestari toimii Tampereella kaupunginhallituksen puheenjohtajana sekä kaupunginjohtajana, joiden perinteisten tehtävänkuvien pohjalta pormestarin toimenkuva onkin rakennettu. Pormestarin rinnalla ei toimi varsinaisesti yhtään virkamiestä, vaan pormestarin lisäksi esittelijänvastuu on asiasta riippuen kunkin hallinnonalan vastaavalla johtajalla.

Pormestarin tehtävät määritellään johtosäännössä. Sen mukaan pormestari:

- toimii kaupunginhallituksen ja sen suunnittelujaoston puheenjohtajana,
- johtaa asioiden käsittelyä kaupunginhallituksen kokouksissa ja määrätä, mitkä asiat käsitellään ja missä järjestyksessä,
- määrätä kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista,
- johtaa ja kehittää kaupungin hallintoa, taloutta, sisäistä valvontaa ja muuta toimintaa,
- johtaa kaupunkistrategian valmistelua,
- edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia,
- vastaa seutuyhteistyön valmistelusta,
- seuraa kaupunginhallituksen alaisten viranomaisten päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tarvittaessa päättää otto-oikeuden käyttämisestä,
- johtaa tilaaja-tuottaja-toimintojen yhteensovittamista sekä edistää kaupunginhallituksen ja kaupungin muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa sekä
- vastaa kaupungin edunvalvonnasta, edustamisesta ja yhteydenpidosta eri sidosryhmiin ja johtaa ulkoisia suhteita ja tiedottamista.

Edellä lueteltujen asioiden lisäksi pormestari muun muassa esittelee toimikautensa seutu- ja kaupunkistrategian, vuosittaisen varsinaisen talousarvion ja -suunnitelman sekä kuntademokratiaan liittyvät asiat. Tutkimustehtävän kannalta pormestarin valta-asema on hyvä tiedostaa, mutta sen



merkitystä käytännön tilaajatoiminnan johtamista arvioitaessa ei voi pitää kovinkaan merkittävänä. Lähinnä pormestarin vaikutukset käytännön tilaajatoimintaan tulevat poliittisen ja strategisen ohjauksen vahvistumisen kautta.

#### **8.4 Apulaispormestarit ja tilaajalautakunnat**

Tutkimuksen empiirisen osion toisena objektina ovat apulaispormestarit. Apulaispormestarit ovat pormestarin tavoin päätoimisia ja palkallisia luottamushenkilöitä. Heidän toimikautensa on valtuustokauden mittainen ja toiminta niin ikään riippuvaista valtuuston luottamuksesta. Apulaispormestarin keskeisin tehtävä on toimia oman toimialueensa tilaaja-lautakunnan puheenjohtajana. Lautakunnan puheenjohtajuuden puitteissa hän päättää lautakunnalle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista ja valmisteltavista asioista. Tilaajalautakunnan puheenjohtajana apulaispormestari johtaa palvelusopimusneuvotteluja, valvoo sopimusten toteuttamista sekä muun muassa vastaa oman toimialueensa tiedottamisesta. Lisäksi apulaispormestarit kantavat omalta osaltaan vastuunsa kaupungin edunvalvonnasta, sidosryhmäyhteistyöstä ja edustamisesta. (Hakari 2007, 12.) Kuten empiria tulee myöhemmin osoittamaan, vaihtelevat apulaispormestarien tehtävänkuvat pitkälti siitä riippuen, minkälaisista taustoista hän tulee, minkälaiset tavoitteet hänellä on omalle toiminnalleen, mitä painotuksia hän omalle toiminnalleen asettaa ja kuinka vahvaksi hän haluaa oman roolinsa määrittävän.

Tampereen kuuden tilaajalautakunnan asemaa ja tehtäviä määritellään tarkemmin muun muassa kaupunginhallituksen 16.8.2006 hyväksymässä lautakuntia koskevassa johtosäännössä. Sen mukaan lautakuntia johtavat apulaispormestarit, jotka valitaan ennen lautakuntien kymmentä varsinaista ja varajäsentä. Lautakuntien varapuheenjohtajat valitaan lautakunnan jäsenten keskuudesta. Lautakuntien jäsenien tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja eivätkä he saa toimia samaan aikaan tuottajayksiköiden johtokunnissa. Päätöksenteon edustuksellisuuden voidaan näin ollen katsoa vahvistuvan ainakin niiltä osin, kuin tuottajayksiköiden johtokuntiin joudutaan valitsemaan muita henkilöitä kuin tilaajalautakuntien jäseniä.

Johtosäännön mukaan tilaajalautakuntien vastuulla on asiakasohjautuvuuden kehittäminen siten, että palveluntuotanto järjestetään asiakkaiden tarpeista lähtien. Asiakasohjauksella pyritään varmistamaan, että asiakas saa juuri tarvitsemaansa palvelua joko kaupungin omalta tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Lautakunta voi johtosäännön mukaan myös päättää avustusten ja

tukien myöntämisestä omalla sektorillaan, lukuun ottamatta palvelusopimuksissa määriteltyjä tuotantotukia.

Johtamisen kannalta mielenkiintoinen kirjaus on johtosäännön lausuma lautakunnan päätösvallan mahdollisesta siirtämisestä. Johtosäännön mukaan lautakunta voi siirtää sekä yleis- että erityisratkaisultaansa toisessa organisaatiossa toimivalle viranhaltijalle, mukaan lukien konsernihallinnon tilaajaryhmän lisäksi tuottajajohtokunnan alaiset viranhaltijat. Tilaajalautakunta voi siis siirtää päätösvaltansa jonkin asian osalta tuottajajohtokunnan alaiselle viranhaltijalle.

Tilaajalautakuntien pääasiallisena tehtävänä on vastata oman vastualueensa puitteissa palvelujen tilaamisesta. Johtosäännöissä mainittuja tilaajalautakuntien muita avaintehtäviä on:

- vastata viranomaistoiminnasta,
- vastata palvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä,
- vastata kuntalaisten ja muiden asiakkaiden palvelutarpeiden selvittämisestä,
- selvittää vaihtoehtoiset palvelun tuottamistavat ja valita niistä kaupungin kannalta tarkoituksenmukaisin,
- valita palvelujen tuottajat päättämässään rajoissa,
- hyväksyä palvelusopimukset ja muut merkittävät sopimukset,
- hyväksyä palvelujen hankintasuunnitelma,
- vastata sopimusohjauksesta, laadunvarmistuksesta ja arvioinnista,
- vastata kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä kehittää asiakasohjautuvuutta palvelujen järjestämisessä.

Edellä mainitut hankintasuunnitelmat ovat ennen kaikkea apulaispormestarien strategisia työkaluja, joissa määritellään hankittavat ja kilpailutettavat palvelut sekä muun muassa aikataulutetaan suunnitellut hankinnat.

Tilaajalautakuntia on kaikkiaan kuusi. Ne ovat lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, osaamis- ja elinkeinolautakunta, sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta sekä yhdyskuntalautakunta.

## **8.5 Tilaajaorganisaatio ja tilaajapäälliköt**

Tilaajalautakuntien tueksi muodostettiin kaupungin konsernihallintoon yksi tilaajaorganisaatio, jonka tehtävänä on avustaa kaikkia tilaajalautakuntia palveluiden tilaajatehtävissä. Näin haluttiin välttää tilaajatoiminnan valmistelun hajautuminen kunkin lautakunnan alaisiksi erillisiksi organisaatioikseen. Tilaajaorganisaatiota johtaa tilaajajohtaja, joka edustaa tilaajatahoa myös kaupungin johtoryhmässä. Tilaajaorganisaatio jakautuu kuuteen eri lautakuntarakenteen mukaiseen tilaajaryhmään, joita johtavat tilaajapäälliköt.

Tilaajapäälliköiden tehtäväkuvausta voidaan pitää tutkimustehtävän kannalta keskeisenä. Heidän primäärinä tehtävänä on vastata palvelujen tilaamista koskevien ja muiden lautakunnan päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta. Tämä tapahtuu ainakin johtosäännössä määritellyn ideaalin perusteella apulaispormestarin tekemien linjausten mukaisesti. Tilaajapäällikkö myös esittelee asiat lautakunnassa. Tilaajapäälliköt käyvät apulaispormestarin johdon alaisena neuvottelut palvelusopimuksista tuottajien kanssa sekä valvovat omalta osaltaan sopimusten toteuttamista. (Hakari 2007, 17.)

Mielenkiintoinen yksityiskohta tilaajaryhmien toiminnassa on se, että ne voivat hankkia sisällöllistä asiantuntemusta tilaajatoimintaan kaupungin omilta tuottajayksiköiltä. Kaupunkikonsernin tuottajayksiköihin voidaan turvautua myös esimerkiksi viranomastehtäviä hoidettaessa. Tämän avulla tavalla pyritään välttämään tilaaja–tuottajamalleissa helposti syntyvä kaksinkertainen organisointi ja turha byrokratia.

## **8.6 Muutokset johtamisessa**

Toimintamallin uudistus ja siirtyminen koko kaupunkiorganisaation osalta tilaaja-tuottajamalliin, muutti asetettujen tavoitteiden mukaisesti ainakin rakenteellista johtamisinfrastruktuuria. Näkyvimmin muuttui poliittinen johtamisjärjestelmä pormestarimallin tulon myötä. Tämä vahvisti ennen kaikkea poliittista johtajuutta, mutta myös toisaalta kaupungin johtoa edustuksellisempaan suuntaan. Samanlaisia vaikutuksia voi ennakoida olevan myös toimialarakenteen muutoksella ja erityisesti palveluiden tuotanto-organisaatioiden luomisella. Palveluntuotannon ohjausjärjestelmä muuttui niin ikään kun hierarkkisesta ohjauksesta siirryttiin sopimusohjaukseen. (Hakari 2006, 15.)

Se miten johtaminen todella muuttui ja päästiinkö toimintamallin uudistusta valmisteltaessa asetettuihin tavoitteisiin johtamismallin osalta, selviää osaltaan seuraavan luvun empiirisen tarkastelun myötä. Sinänsä toimintamallin johtamiskokonaisuutta voidaan pitää haastavana ja tutkittavaa varmasti riittää apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välisen työnjaon ja suhteen selvittämisen jälkeenkin.

## **9. TAMPEREEN JOHTAMISKOKEMUSTEN ARVIOINTI**

Tutkimuksen empiirinen osio keskittyy tarkastelemaan esitetyn teorian pohjalta Tampereen uuden toimintamallin toimivuutta johtamisen näkökulmasta. Empiirinen osio fokusoituu apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden väliseen suhteeseen. Pyrin selvittämään apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välisen yhteistyön toimivuutta, työjakoa sekä sitä, miten valta ja vastuut jakautuvat apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden välillä.

Empiiriseen osioon kohdistuvat tutkimustehtävät ovat selvittää minkälaisiksi apulaispormestarit ja tilaajapäälliköt arvioivat työnjakonsa ja suhteensa sekä mikä on asiantuntijuuden rooli ja merkitys Tampereen toimintamallin mukaisessa tilaajatoiminnassa. Tutkimuskysymysten sisällä tarkastellaan sitä, mikä on asiantuntijuuden ja poliittisen johtajuuden suhde ja kuinka ne saadaan sopeutumaan toistensa lähtökohtiin ja vaatimuksiin ja kuka mallia todellisuudessa tilaajatoiminnan osalta Tampereella johtaa. Pyrin samalla selvittämään sisältykö johtamiseen ongelmakohtia, joihin ei ole vielä löydetty vastauksia sekä miten apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välistä suhdetta tulisi tulevaisuudessa kehittää. Johtamisen osalta tarkastelen sitä vallankäytön ja toisaalta ohjauksen näkökulmista.

Tutkimusote on kvalitatiivinen ja vastauksia tutkimuskysymyksiin on pyritty löytämään teemahaastattelujen ja niistä tehtyjen analyysien perusteella. Teemahaastattelut tehtiin 20.12.2007–3.1.2008 välisenä aikana yksittäishaastatteluina kaikille neljälle apulaispormestarille sekä kaikille kuudelle tilaajapäällikölle satunnaisessa järjestyksessä. Teemahaastatteluaineistoa tarkastellaan anonymisti ja siten, että esimerkiksi viittaukset omaan toimialaan tai yksityiskohtiin on vaihdettu kuvaamaan ilmiötä yleisellä tasolla. Haastateltavien pienestä määrästä sekä tutkimuskohteen työparityyppisyydestä johtuen, anonymiteettiä ei ole pystytty haastatteluvaiheessa lupaamaan. Toisaalta sille ei vastaajien toimesta koettu edes kovin suurta tarvetta, koska organisaation sisällä samoista asioita puhutaan jo ennestään suhteellisen avoimesti.

### **9.1 Apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden suhteen toimivuus, työnjako ja epäkohdat**

Haastattelut aloitettiin apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden välisen suhteen luonnehtimisella yleisellä tasolla. Tarkennetussa kysymyksenasettelussa haluttiin luonnehdintaa yhteistyön

sujuvuudesta ennako-odotuksiin nähden sekä esimerkiksi valmistelun ja keskinäisen viestinnän sujuvuudesta.

### **9.1.1 Tyytyväisyys suhteen toimivuuteen yleisellä tasolla**

Yleisen luonnehdinnan perusteella tilaajapäälliköt pitivät suhdetta hyvänä ja poliittisen johdon suhde virkamiesjohtoon koettiin tasapainoiseksi. Seuraava tilaajapäällikön mielipide kuvastaa melko hyvin yleistä näkemystä suhteen toimivuudesta.

*”Keskusteluyhteys toimii ja tarkoittaa käytännössä sitä, että ammattiasiat ja vastaavat ovat tilaajapäälliköllä ja apulaispormestari suuntautuu sitten ulospäin, keskusteluun kansalaisten kanssa ja pitää huolen siitä, että kansalaisten aloitteet ja yhteydenotot tulevat huomioituiksi valmistelussa. Poliittinen harkinta tulee sieltä kautta.”*

Osaltaan tilanteen tyytyväisyyteen ovat vaikuttaneet ennakkoluulot, joita on ollut puolin ja toisin, ja jotka eivät ole realisoituneet täysin odotusten mukaisesti. Seuraavaan kommenttiin tiivistyy mielestäni hyvin tilaajapäälliköiden yleinen mielipide yhteistyön ennako-odotuksista.

*”Vähän oli ennakolta pelkona, että kun organisaation ulkopuolelta tulee poliittinen henkilö, niin poliittiset paineet loisivat tilanteen, jossa apulaispormestarit lupailisivat sellaisia asioita, joita on sitten käytännössä mahdotonta toteuttaa. Apulaispormestarit ovat toimineet niin, että tilaajapäälliköltä on kysytty mikä on mahdollista ja mikä ei ja ulospäin on sitten viestitty siltä pohjalta.”*

Yleisesti ottaen voi myös todeta, että apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välistä suhdetta on määritellyt pitkälti henkilösuhteet. Vastauksissa tuli myös hyvin selvästi esille se, että suhdetta määrittää yleisellä tasolla apulaispormestarin omat taustat, henkilökohtainen osaaminen ja se, millaisen roolin hän haluaa esimerkiksi suhteessa tuotantoon ja käytännön valmistelutyöhön ottaa.

Varsinaisia konkreettisia ongelmakohtia tuli vielä haastattelujen alkuvaiheessa esille suhteellisen vähän. Muutamissa tilaajapäälliköiden vastauksissa tuli esille organisaatorakenteen problematiikka suhteessa esimiehen määrittymiseen.

*”..tilaajapäällikkö on usein apulaispormestarin ja tilaajajohtajan välissä ja siinä rajapinnassa, kun apulaispormestari on se joka toimintaa linjaa, mutta tilaajajohtaja on kuitenkin tilaajapäällikön esimies ja siinä on joissain asioissa hieman hankalia kuvioita.”*

Ongelma näyttäytyi osassa vastauksista myös siten, että apulaispormestari oli yrittänyt ottaa esimiehen roolia ilman, että sille olisi organisatorisia tai toiminnallisia perusteita. Tämän osalta on todettava, että vastaajissa oli myös niitä, jotka eivät kokeneet tätä asetelmaa ongelmalliseksi.

Tilaajapäälliköiden yleisistä tuntemuksista voi myös päätellä, että apulaispormestareiden mukana olo on tuonut paljon hyvää, erityisesti päätöksentekoon.

*”..sitoutuneisuus päätösesityksiin lisääntyy, koska ne neuvotellaan etukäteen. Ennen lautakunnan puheenjohtajan kanssa ei ollut pääasiassa mitään neuvotteluja ja kokoukseen mentiin siltä pohjalta, mutta nyt kun sovitaan etukäteen, niin on sitten myös paremmin sitouduttu ja se on tuonut jämmäkkyyttä lautakunnan toimintaan.”*

Myös apulaispormestarien vastauksissa korostuu henkilösidonaisuus määriteltäessä yhteistyön toimivuutta.

*”Joskus on ollut vähän erilaisia käsityksiä joistain asioista, mutta on ollut jopa vähän yllättävää kuinka hyvin asiat on aina kuitenkin saatu puhuttua selviksi ja vietyä eteenpäin. Yhteistyö on tosi tiivistä ja hyvin rakennettua, kun me ollaan lähellä toisiamme ja tiedonvaihto on jo välineidenkin puolesta helppoa ja sujuvaa.”*

Kriittisiä näkökulmia suhteen yleiseen toimivuuteen esitettiin apulaispormestareiden toimesta melko vähän. Oikeastaan ainoa selkeä jo tässä vaiheessa esiin noussut kritiikki koskee sitä ajankohtaa, jossa apulaispormestari tulee mukaan valmisteluun. Joissain prosesseissa tämän koetaan apulaispormestarien mukaan tapahtuvan liian myöhään.

*”Virkamiehet valmistelevat näitä asioita siihen viimeiseen pilkkuun asti ja sitten läimäistään hirveällä kiireellä paperipino pöydälle, ja sitten kun ne asiat on niin pitkälti neuvoteltu ja valmisteltu, niin siinä on sitten hirveä vaikea enää lähteä mitään ohjausta tekemään ja saada niitä muutoksia eikä niitä viitsi aina aikataulusyistä lähteä esittämäänkään. Tähän olisi jatkossa saatava*

*muutos. Esimerkiksi laatuasioissa ollaan vielä niin alkuvaiheessa, että siihen olisi ollut mukava jättää kädenjälkensä, mutta siihen ei nyt ollut mahdollisuuksia.”*

Edellinen johtuu mallin osittaisesta pilotoinnista. Sillä on ollut selvä vaikutus apulaispormestareiden roolin määrittymiseen niissä prosesseissa, joissa tilaaja-tuottajamallia on sovellettu jo ennen vuotta 2007. Tilajatoiminnan koetaan asettuneen jo uomiinsa ennen nykyisen toimintamallin käyttöönottoa ja apulaispormestareiden mukaan tuloa. Apulaispormestarit ovat näiltä osin joutuneet hyppäämään ikään kuin liikkuvaan junaan ja siten olleet roolinsa hakemisen kanssa haastavammassa asemassa kuin tilajatoimintaa alusta asti prosessissaan rakentamaan päässeet apulaispormestarit. Esitettyä kritiikkiä voidaan pitää sinänsä merkityksellisenä, koska erityisesti poliittisen ohjauksen toimivuuden osalta, voidaan pitää yhtenä edellytyksenä sitä, että apulaispormestarin ohjaus pääsee vaikuttamaan valmisteluun jo sen alkuvaiheessa.

### **9.1.2 Työnjaon toimivuus ja epäkohdat**

Työnjaon toimivuuden osalta haastattelumateriaali tukee edellä esitettyä johtopäätöstä apulaispormestarien roolien erilaisuudesta ja sitä, että työnjako vaihtelee hyvin paljon prosessikohtaisesti. Seuraava tilajapäällikön näkemys on mielenkiintoinen ainakin lopun osalta, sillä käytännössä vain yksi apulaispormestareista kertoi pysyvänsä tyystin erossa valmistelusta ja myös tietoisesti etäämmällä esimerkiksi tuottajaportaan asioista.

*”Näe kaikki neljä apulaispormestaria on mun mielestä erilaisia ja se miten he ovat lähteneet viemään omaa toimenkuvaansa eteenpäin. Yksi on ollut virkamiesmäisempi, yksi ollut enemmän poliittinen ja yksi ehkä siinä välimaastossa. Yksi on ottanut ehkä enemmän sellaista apulaiskaupunginjohtajan roolia. Kaikki ovat kyllä kohtuullisen hyvin sisäistäneet sen, että näihin operatiivisiin asioihin ja tuotannon asioihin ei kannata sekaantua, koska se tietää vaan ongelmia.”*

Käytännön päätösvalmistelun osalta työnjako koetaan tilajapäälliköiden toimesta pääasiassa selväksi.

*”..se on siinä suhteessa selkeää, että tilajapäällikkö vastaa asioiden valmistelusta ja on esimiehenä omalle valmistelua hoitavalle tiimilleen.. Apulaispormestarin rooli on selkeästi kuunnella kuntalaisilta viestiä ja siihen liittyen voi tulla tilanteita, joissa on tullut tuotanto-*



*organisaatiolta tai suoraan kansalaisilta viestiä, toisensuuntaista mistä on sovittu tilaajan ja tuottajan johdon välillä..”*

Edellisestä tulkinnasta tilaajapäälliköt olivat suhteellisen yksimielisiä, vaikka käytännössä kaikissa prosesseissa ei näin yksiselitteisesti toimitakaan ja esimerkiksi apulais-pormestarien käsitys asiasta on huomattavasti moniselitteisempi.

Apulaispormestarien osalta vastauksissa on hajontaa, joka johtuu toisaalta prosessien erilaisuudesta ja toisaalta siitä, että apulaispormestarit ovat ottaneet eri prosesseissa kovin erilaisia rooleja. Toiset apulaispormestarit delegoivat ison osan valmisteluvastuista virkamiehille, mutta toiset hakevat taas vastaavasti huomattavan vahvaa roolia ja edellyttävät itseltään myös tuottajaportaan asioiden hallintaa.

*”Siitäkin on ollut vähän epäselvyyksiä, kuinka paljon meidän apulaispormestarien on hyvä tietää tuottajien tuotteista ja sisällöistä.. Mä itse ajattelen vähän niin, että apulaispormestari joka vastaa valtuustossa kaikesta omaan hallintoalaan kuuluvasta, niin jos minulta kysytään laatua, niin minun on hyvä tietää minkälaista laatua ja sisältöä palveluntuottajat tuottavat, pystyvät tuottamaan ja miten sitä pitäisi kehittää.”*

Mallin lähtökohdissa on työnjaon osalta jonkin verran epäselvyyksiä ja tämä näkyy myös työnjakoon liittyvissä kysymyksissä. Kaikkein useimmin vastauksissa nousee esiin johtosäännön epäselvä muotoilu siitä, kuka palvelusopimusneuvotteluja todellisuudessa, ja nyt siis jo myös käytännössä, johtaa. Seuraavassa tilaajapäällikön näkemys asiasta.

*”Johtosäännössä nimenomaisesti sanotaan, että apulaispormestari johtaa näitä neuvotteluja ja tilaajapäälliköistä sanotaan, että käy näitä neuvotteluja eli se on vähän epäselvää, että mitä sillä johtamisella niin kuin tarkoitetaan tässä. Osa on tulkinnut niin, että on aina läsnä kun neuvotellaan ja osa on tulkinnut sitten niin, että on siinä puheenjohtajana ja johtaa niitä neuvotteluja.”*

Eräässä prosessissa neuvottelumenettelyä on selkeytetty siten, että apulaispormestari osallistuu kunkin neuvotteluprosessin ensimmäiseen tapaamiseen, missä päätetään yleiset tavoitteet ja pelisäännöt sekä sitten viimeiseen kokoukseen, jossa päätetään sopimuksen lopullisesta raamista ja sisällöistä. Välivaiheen valmistelevat neuvottelut jäävät kokonaisuudessaan virkamiehille. Eräässä

toisessa prosessissa apulaispormestari oli selkeyttänyt asetelmaa jättäytymällä kokonaan pois palvelusopimusneuvotteluista ulkoisten palveluntuottajien osalta.

Palvelusopimusneuvottelujen osalta tilanne on siis eri prosesseissa jo lähtökohtaisestikin erilainen. Toisissa tuottajamarkkina on merkittävästi toisia prosesseja suurempi, samoin kuin tilaajatoiminnan volyymit. Ideaalin johtosääntötason ohjeistuksen löytäminen voi siksi olla näiltä osin vaikeaa. Tässä tilaajapäällikön kommentissa tiivistyy näkemykseni mukaan suhteellisen hyvin se, miten se tilaajapäälliköiden näkökulmasta haluttaisiin kirjattavan ja miten sen pitäisi myös käytännössä mennä.

*”Mä ymmärrän ennemminkin tän apulaispormestarin roolin niin, että hän johtaa tätä koko palvelusopimusprosessia yleisellä tasolla, ei ole siis se joka johtaa neuvotteluja, vaan pitää lähinnä huolen siitä, sopimukset tehdään lautakunnan tahdon mukaisesti ja on ikään kuin tällainen kontrollööri tässä, että palvelusopimusneuvottelut menevät siinä hengessä ja niiden linjausten mukaisesti mitä on lautakunta toimeksiannon antanut.”*

### **9.1.3 Muut yhteistyöhön vaikuttavat asiat**

Apulaispormestarien kuin tilaajapäälliköidenkin osalta suurimpana yhteistyötä ja vuorovaikutusta hankaloittavana tekijänä nousivat esiin ajankäyttöön liittyvät ongelmat. Tai oikeammin sanottuna jatkuva kiire ja ajan puute. Asiantilan parantamiseksi tuli muutamia ehdotuksia ja niitä käsitellään myöhemmin malliin liittyvien kehittämissuhteiden yhteydessä.

Toinen muutamia kertoja esiin noussut, ja epäsuorasti tilaajapäälliköiden ja apulaispormestareiden yhteistyöhön vaikuttava seikka, on viestinnän ja tiedonkulun toimivuus. Sikäli kun henkilöiden fyysinen sijoittuminen on ollut viereisissä huoneissa tai edes toimistorakennuksen samassa kerroksessa, koettiin viestinnän olleen teknisesti helppoa ja sujuvaa. ”Ovelta huutelu” koettiin hyväksi tavaksi tuoda asioita nopeasti tietoon ja pitää ihmisiä ajan tasalla. Pääasiassa varsin fyysisesti läheisestä yhteistyöstä huolimatta myös sähköposti nousi keskinäisessä tiedonvälityksessä suureen rooliin. Viikkopalaverikäytännöt koettiin prosessien sisäisesti mainioiksi tavoiksi saada tietoa ja välittää omia näkökulmia valmisteluun ja sen suuntaviivoihin liittyen.

Jonkinasteiseksi ongelmaksi sen sijaan koettiin viestin kulkeutuminen kaikista asioista esimerkiksi kaupunginhallituksesta valmisteleville virkamiehille. Kaupunginhallituksen kokouksissa on paikalla

omat palaverinsa tilaajapäälliköiden kanssa pitävä tilaajajohtaja ja niin ikään tiivistä tilaajapäälliköiden kanssa yhteydessä olevat apulaispormestarit. Tästäkin huolimatta tiedonkulku kaupunginhallituksessa käsitellyistä asioista tilaajapäälliköille koettiin paikoin puutteelliseksi.

*”Onko siinä sitten kyse siitä, apulaispormestarit haluavat pitää sen tiedon itsellään vai eikö siellä enää keskustella oleellisista asioista?”*

Tässäkin asiassa on prosessikohtaisia eroja ja osa tilaajapäälliköistä oli pääasiassa tyytyväisiä tiedonkulkuun.

*”Kyllähän meillä paljon keskustellaan siitä mitä kaupunginhallituksessa tehdään ja joka viikko kun meillä on tää apulaispormestarin johtoryhmä, niin meillä joka viikko käydään läpi ja apulaispormestari haluaa tietää, että mitä me halutaan viedä kaupungin johtoryhmään..”*

Toinen keskinäisviestinnälliseksi koettu ongelma oli apulaispormestareiden tottumattomuus virkamiesten käyttämään ammattisanastoon, jonka johdosta on paikoin tullut kommunikaatio-ongelmia. Samaten toimiala on saattanut olla termistöltään lähtökohtaisesti vieras kuten tästä tilaajapäällikön kommentista voi päätellä.

*”..molemmat tulee ihan eri kielimaailmoista ja aina ei oikein puhuta asioista samoilla nimillä ja se on johtanut siihen, että apulaispormestari on kokenut saaneensa väärää tietoa. Jälkikäteen ollaan huomattu, että toinen puhui aidasta ja toinen aidanseipästä, koska sitä yhteistä kieltä ei ole..”*

Vastaavasti on todettava, että niiltä osin kuin apulaispormestarilla on omaa virkamiestaustaa jo ennestään, yhteinen kielimaailma on saattanut löytyä varsin helposti.

## **9.2 Vallan määrittäminen, käyttäminen, johtaminen ja ohjaus**

Tampereen toimintamallin uudistuksen yhtenä tavoitteena ja lähtökohtana oli poliittisen johtamisen ja ohjauksen sekä kansalaisten osallisuuden ja paikallisen demokratian vahvistaminen. Teoreettisen tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että siirtyminen tulosohjaukseen ja asiantuntijuutta korostavaan palveluiden tuotantojärjestelmään vahvistaisivat valmistelevien virkamiesten asemaa eli ohjaisivat toimintaa täysin päinvastaiseen suuntaan kuin Tampereella haluttiin. Tämän teoreettisen

olettamuksen tekee tavallaan tyhjäksi erään tilaajapäällikön seuraava näkemys, jota voidaan pitää tutkimuskysymysten kannalta olennaisena.

*”..jos kerran kunnallishallinto on tähän saakka ollut täysin virkamiesten komennossa ja hallussa, niin miten tämä malli sitä enää olisi voinut lisätä tai vahvistaa?”*

Teoriaperustasta lähtevä asettelu virkamiesten ja poliittisten päättäjien välillä tulee tässä tarkastelussa osata nähdä sen oikeassa viitekehysessä. Tarkastelun lähtökohtana oleva teoreettinen vastakkainasettelu tehdään tilaajaprosessin sisäisten toimijoiden osalta hieman keinotekoisesti. Samaa asiaa voitaisiin tarkastella esimerkiksi kaupunginhallituksen ja konsernijohtajien osalta, jolloin johtopäätökset ja kokemukset saattaisivat olla täysin toisenlaisia. Apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden osalta asiaa lähdettiin selvittämään kysymällä strategisen ohjauksen roolista päätösvalmisteluun ja mahdollisesta valta-aseman muutoksesta suhteessa vanhaan järjestelmään.

### **9.2.1 Strategisen ja poliittisen ohjauksen rooli sekä myötävaikutus strategiseen valmisteluun**

Kaiken kaikkiaan vastausten perusteella voi todeta, että poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen ovat tilaajatoiminnan osalta suhteellisen hyvin tasapainossa. Tämä kävi yhtäläillä selväksi niin tilaajapäälliköiden kuin apulaispormestareidenkin vastauksista. Samoin varsin yksimielisiä oltiin valtuuston määrittämän strategian todellisesta ohjausroolista niiltä osin, kuin se aidosti ylipäättään pyrkii raamittamaan asioita. Strategia on kuitenkin pääpiirteissään yleistason tavoitteenasettelua, joten se mikä toimintaa esimerkiksi tilaajayksiköiden tasolla todellisuudessa määrittelee, käy hyvin selväksi muun muassa tästä apulaispormestarin vastauksesta.

*”..toimintaa on ohjannut enemmän arjen realismi kuin se ideaalinen malli, enkä mä ole kokenut tätä pahana enkä mitenkään ristiriitaisenakaan.”*

Joillain sektoreilla valtuusto on halunnut toki määrittää tavoitteitaan tarkemmin ja se on otettu huomioon myös tilaajatoiminnan valmistelussa. Yleisesti ottaen strategian merkitys on erään tilaajapäällikön mukaan viimeisinä vuosina korostunut osana Tampereen kaupungin toimintatapaa.

*”2000-luvulla Tampereen kaupungin strategiat on alkaneet eri tavalla ohjaamaan toimintaa kuin mitä ne aikaisemmin olivat. Aiemmin strategiat jäivät helposti pelkiksi papereiksi eikä niistä välitetty, mutta jo ennen tätä tilaaja-tuottajamallia katsottiin, että ne asiat joihin valtuusto oli*

*strategisissa painopisteissä kiinnittänyt huomiota, niin ainakin niihin toimintoihin satsattiin ja laitettiin rahaa sen raamin puitteissa.”*

Kysyttäessä antaako strategia tilaajatoiminnalle enemmän ”mukavan vapaat kädet” vai ”tiukat raamit”, vastasi käytännössä jokainen haastateltu sen antavan enemmän mukavan vapaat kädet. Strategiatason ohjaus siis määrittää valmistelua ja toimintaa tilaajayksiköissä vain rajallisesti. Poliittikka ja poliittinen ohjaus rajoittuvat pääasiassa strategisiin valintoihin eikä sillä ole juurikaan sijaa käytännön päätösesitysvalmistelussa. Ei ainakaan erään tilaajapäälliköiden näkökulmasta.

*”..mutta jos ajatellaan, että poliittinen ohjaus tulisi esityksen sisältöihin, mitä voisi tämän mallin pohjalta kuvitella, niin ei niin tapahdu.”*

Apulaispormestarien poliittisen ohjauksen rooli kiteytyy mielestäni melko hyvin tähän tilaajapäällikön vastaukseen.

*”Apulaispormestarin ohjaus on toteutunut siten, että hän on saattanut nostaa esiin jotain yksittäisiä asioita, joita on sitten priorisoitu valmistelussa.”*

Myös apulaispormestarit näkevät politiikan pysyvän pääasiassa tilaajayksikön ulkopuolella.

*”Poliittikka ei oikeastaan ole näkynyt täällä tilaajayksikössä lainkaan ja yhteistyö ja oikeastaan arvotkin, jos niitä pohtii, niin ovat olleet hyvin yhteneväiset.”*

Vaikka politiikka ei vaikuttakaan suuresti valmistelutyöhön, on apulaispormestareilla selkeä näkemys omasta roolistaan ja siten poliittisen ohjauksen vahvasta asemasta valmistelutyössä.

*”Meillä ei valmisteluun mene yhtään asiaa minun tietämättäni, se on sovittu selväksi, että minä olen valmistelussa mukana ja sen kuuluu mennä näin”.*

Edellä esitetty näkemys käy hyvin yksiin johtosäännön kirjauksen ja hengen kanssa siitä, että apulaispormestari on se joka valmisteluun ja lautakuntaan tulevista asioista todella päättää. Apulaispormestarien mukaan poliittisen ohjauksen roolia ei myöskään pidä vähätellä.

*”Helposti ajatellaan, että poliittisen ohjauksen rooli jää jotenkin pieneksi kun vain pieni osa asioista on poliittisen ohjauksen piirissä. Mutta kyllä se tuolla kun oikein alkaa jotain asiaa pöyhäisemään.. täytyy miettiä toimintatapojen uudistamisia, pitää kehittää niitä mittareita ja miettiä oikeasti tehokkuutta ja työmotivaatiota ja henkilöstön jaksamista”*

Luonnollisesti niin strategisen kuin enemmän arjessa kiinni olevan poliittisen ohjauksen rooli ja määrä vaihtelivat riippuen siitä, kuinka paljon toimialan resursseista on sidottu esimerkiksi lakisääteisten palvelutehtävien hoitoon ja kuinka paljon ylipäättään voi olla aidosti poliittisen ohjauksen ja tahdon pohjalta tuotettavissa.

Virkamiesten ja poliittisen johdon ohjaussuhteita pohtiessa edellä esitetty strategisen ohjauksen merkitys virkamiesvalmisteluun on olennainen. Lähes yhtä olennaisena voidaan kääntäen pitää virkamiesten ohjausta ja vaikutusta strategian valmisteluun. Asian tärkeys on ilmeinen, jos muistetaan jo aiemmin esiintuotu Rynäsen näkemys siitä, että ”demokratiassa olennaista on vallan kontrolli toisella vallalla”. Vastauksista päätellen ainakin tilaajapäälliköt ovat hyvin tyytyväisiä omaan ohjausrooliinsa strategisessa valmistelussa.

*”..meillä on strategiatyöryhmä, jossa kaikki tilaajapäälliköt on mukana ja keväällä se tietysti aina kun näitä strategisia tavoitteita on mietitty seuraavalle vuodelle ja sitä pohjaa tehty valtuustoseminaaria varten, niin kyllähän tilaajapäälliköillä siinä on ihan keskeinen rooli ja hyvin paljon valtaa vaikuttaa siihen, että mitä esitetään ja mihin suuntaan mennään.”*

Samalla tavalla oma asiantuntijuuteen nojautuva vahva rooli näkyy tilaajapäälliköiden mielestä ohjauksensa esimerkiksi valtuuston talousarviokäsittelyn yhteydessä.

*”Valtuusto teki budjettikäsittelyn yhteydessä selkeitä strategisia ponsia, joissa linjattiin tilaajayksikön toimintaa ja painopisteitä. Tilaajayksiköstä yritettiin olla yhteyksissä valtuuston suuntaan, että tehdyt ponnet olisivat olleet toteuttamiskelpoisia ja että niissä olisi järkeä. Näin yritettiin vaikuttaa ja saatiin muutettuaakin. Ponsissa näkyy valtuuston perustahto, mutta ne on nyt myös sitten käytännössä toteuttamiskelpoisia.”*

Vaikka virkamiesten asema strategisessa valmistelussa on edelleen asiantuntemuksensa myötä varsin vahva, on haastattelujen, ja esimerkiksi seuraavan tilaajapäällikön kommentin perusteella, jotain haluttuja muutoksia kuitenkin tapahtunut.

*”Koskaan en ole tämän uuden organisaation aikana kuullut vielä puhuttavan siitä, että virkamies päättää ja luottamushenkilö säättää, eli sellaista asennekeskustelua täällä ei ole enää..”*

Valmistelusta on saatu ilmeisen aidosti poliitikoille matalakynnyksisempää ja heidät on saatu mukaan valmisteluun pääsääntöisesti aiempaa aikaisemmassa vaiheessa. Osaltaan kysymys on varmaan myös virkamiesten omasta ”pelisilmästä” sen suhteen, mitä asioita strategiapapereihin kannattaa valtuustolle esittää. Tämän vahvistaa seuraava tilaajapäällikön mielipide.

*”Me yleensä aika hyvin tiedetään mikä on mahdollista ja mitä valtuutetut yleensä ajattelevat näistä asioista.. virkamiehet sovittautuvat valmistelunsa valtuuston nähden ja siellä hyvin harvoin on siksi tullut sellaisia vaikeita muutoksia.”*

Tutkimuksen peruskysymyksen, eli tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välisen suhteen ja yhteistoiminnan osalta, strategisen ja poliittisen ohjauksen kokonaisuus ei näyttäyty ongelmallisena. Ainakaan tähän saakka saadun kokemuksen perusteella kumpikaan osapuoli ei koe asemansa olevan suhteessa ohjaukseen mitenkään erityisen heikko, ja vaikka näkemykset kunkin aseman todellisesta ohjausroolista ovat paikoin täysin vastakkaiset, ei se näy yhteenottoina arkitodellisuudessa. Yleisesti tarkasteltuna poliittisen ohjauksen roolin ei voi todeta olevan mitenkään erityisen vahva suhteessa virkamiesten toimesta tapahtuvaan ohjaukseen, mutta toisaalta jos kehityssuunta on kuitenkin halutunlainen ja poliittinen tahto toteutuu tärkeiksi koetuissa asioissa, niin ongelmia tuskin jatkossakaan tulee.

### **9.2.2 Mahdolliset valta-aseman muutokset suhteessa vanhaan järjestelmään**

Aiemmin todettiin jo, että poliittisen johdon sitoutuminen valmisteluihin esityksiin on ollut aiempaa vahvempaa, koska apulaispormestarit ovat olleet itse mukana valmisteluprosessissa ja siten sitoutuneita lautakuntiin meneviin esityksiin. Tämä johtaa osaltaan siihen, että on helppo löytää näkemyksiä, joiden mukaan valmistelevien virkamiesten valta pysyi toimintamallin uudistamisen yhteydessä vähintään entisellään. Itse asiassa sen voidaan arvioida jopa vahvistuneen, koska valmistelluille sisällöille on ollut nyt aiempaa automaattisempi poliittinen tuki apulaispormestareiden paremman sitoutumisen myötä. Kuten jo aiemmin todettua, myös teoreettinen tarkastelu tukee näkemystä virkamiesten aseman vahvistumisesta siirryttäessä kohti tulosohjausta. Empirian pohjalta poliittisen ohjauksen ja virkamiesten ohjausroolin voidaan kuitenkin todeta olevan edelleen hyvin tasapainossa.

Haastateltavien näkemykset olivat suhteellisen yksimielisiä mahdollisista valta-asemien muutoksista uuteen toimintamalliin siirryttäessä. Osa tilaajapäälliköistä näki poliittisen ohjauksen roolin selvästi vahvistuneen apulaispormestarien tulon myötä. Tämä johtuu osittain vanhasta, hyvin puhtaasti virkamiesvetoisesta, valmistelukulttuurista. Toisaalta poliittisen johtamisen roolin nähtiin kasvaneen paikoin selvästi, mutta lähinnä konsernihallinnon johdossa. Yhden näkemyksen mukaan tilaajapäälliköiden oma ohjausrooli on kasvanut nimenomaan poliittisen ohjauksen ja esimerkiksi lautakuntien roolin korostumisen myötä. Yleisesti voi todeta, että tilaajapäälliköiden omien näkemyksien mukainen empiria ei kohtaa täysin teorian tarjoamaa näkemystä aseman automaattisesta vahvistumisesta tulosohjaukseen siirryttäessä.

Apulaispormestareiden vastauksista voi nähdä, että heidän näkökulmastaan muutos on ollut tilaajapäälliköiden kokemaa suurempi. Osalla apulaispormestareista on kokemusta myös vanhan mallisten lautakuntien puheenjohtajana toimimisesta, joten sikäli vertailukohtat ovat suhteellisen hyvät.

*”Eli ennen saatiin valmiit esitykset pöydille ja nyt johdetaan niiden valmistelua eli onhan se ihan eri tilanne.”*

Valtasuhteen muutoksen osalta oltiin apulaispormestareiden toimesta pääasiassa sitä mieltä, että virkamiesten valta ei ole ainakaan kasvanut. Toisaalta asian arveltiin riippuvan pitkälti siitä, minkälaisen roolin apulaispormestari ja toisaalta yksittäiset valtuutetut ja lautakunnan jäsenet haluavat ottaa.

*”.. kai tääkin on nyt siitä kiinni, että miten luottamusmies ottaa sen roolinsa ja väitän kyllä, että tässä on poliittinen rooli kasvanut ja valtuustonkin rooli ja jo sitä kautta, että lautakunnissa on valtuutetut, jotka sitten määrää sen mitä tilataan ja hyväksyy sitten ne palvelusopimukset.”*

Erään apulaispormestarin näkemyksen mukaan tasapainoa suhteessa haluttuun muutoksen ei ole vielä saavutettu ja poliittisen johdon tehtävä ottaa paikkansa rutinoituneen virkamieskoneiston seassa näyttäytyä haasteellisena.

*”..nyt näyttää siltä, että kestää hetken ennen kuin päästään irti siitä vanhasta kulttuurista ja ennen kuin virkamiehet ymmärtävät sen, että ollaan siirrytty poliittiseen johtajuuteen. Ja pitäis ne tarkoituksenmukaisuus ja arvolähtökohdat käydä hakemassa sieltä poliittiselta johtajalta ja sen*



*jälkeen niin kuin rakennella sen asiantuntemuksen turvin sitä sisältöä. Eli vielä ei poliitikot ole osanneet ottaa sitä omaa rooliaan ehkä niin kuin kuuluisi ja se poliittinen johtajuus on jäänyt vähän kapeaksi.”*

Tutkimuksen peruskysymyksen kannalta kannattaa panna merkille, että tämän epäkohdan osalta annettiin yhtäläillä palautetta virkamiesten suuntaan, mutta myös todettiin poliitikoiden itsensä epäonnistuneen joiltain osin uuden roolin ottamisessa ja omaksumisessa.

Muutamissa vastauksissa arveltiin lautakuntien roolin kasvattaneen enemmän merkitystään, kuin mitä yhdenkään yksittäisen toimijan aseman on vahvistunut. Samalla se on kuitenkin vahvistanut myös apulaispormestarin asemaa lautakunnan puheenjohtajana. Tässä yhden apulaispormestarin näkemys asiasta.

*”..talousarvio antaa tiukemmat raamit, minkä sisällä täytyy elää ja sitten sen sisällä lautakunta painottaa niitä asioita eli lautakunnalla on aiempaa suurempi painovalta kuin aikaisemmin. Samoin apulaispormestarin vaikutus on talousarvioneuvotteluissa on merkittävä, heti sen jälkeen kun kaupunginhallitus on antanut kehyksen ja alkaa talousarvioneuvottelut ja siinä sitten pystyy tekemään niitä painotuksia ja vielä sitten pitkin vuottakin näitä painotuksia voi viedä lautakuntaan..”*

Vaikka muutosten määrittelemisen suhteessa vanhaan johtamisjärjestelmään ei olekaan helppoa, on muutamia parannuksia nähtävissä. Järjestelmän voi todeta ainakin selkeyttäneen ja tehneen päätöksentekoa nykyistä läpinäkyvämmäksi. Seuraavassa tilaajapäällikön näkemys asiasta.

*”Näiden sopimusten kautta on tullut oikeasti läpinäkyväksi se, että mitä niin kuin päätetään eli se vanha talousarvio mössö on selkeytynyt, jossa valtuusto ikään kuin tilasi jotain huippujuttua, mutta ei antanut siihen kuin huonon verran rahaa ja sitten ihmeteltiin, että mikä meni pieleen.”*

Eli vaikka poliitikkojen ja poliittisen ohjauksen painoarvo ei olisikaan halutulla tavalla vielä kasvanut, niin niiden käyttöarvo ainakin on. Nykyisin poliitikot tietävät aiempaa paremmin mistä päättävät ja näin ollen myös ohjauksen välineistö on aiempaa paremman käytettävissä.

### 9.2.3 Kuka tilaajatoimintaa todella johtaa?

Esitetty kysymys on sinänsä suora, jopa provokatiivinen ja johtosäännöstä periaatteessa helposti luettavissa. Empiria ei kuitenkaan näyttäydy niin yksiselitteisenä. Tilaajapäälliköt kokevat pääasiassa itse johtavansa tilaajatoimintaa ja vastaavasti apulaispormestarit kokevat oman roolinsa tilaajatoiminnan johtamisessa suureksi. Muunkinlaisia näkemyksiä löytyi ja yhden ainoan tahon nimeäminen tilaajatoiminnan todelliseksi johtajaksi osoittautui yllättävän vaikeaksi.

Tilaajapäälliköistä suurin osa koki siis johtavansa ensisijaisesti itse tilaajatoimintaa, näin ainakin sen operatiivisen toiminnan osalta. Yleisin perustelu tälle oli se, että osalla toimialoista jopa 80–90 prosenttia tilaustoiminnan massasta saattaa olla sen tyyppistä perustoimintaa, johon ei oikeastaan poliittisella ohjauksella ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista puuttua. Niillä sektoreilla, joissa lähes 40 prosenttia tilaajatoiminnasta perustuu poliittiseen harkintaan ja strategiaan painotuksiin, koettiin apulaispormestarin ja tilaajalautakunnan rooli merkittävämmäksi. Seuraava tilaajapäällikön kommentti tiivistää mielestäni melko hyvin tilaajapäälliköiden ajatuksen tilaajatoiminnan johtamisesta.

*”..sen jälkeen kun poliittiset päätökset on tehty, niin kyllä se käytännössä on tilaajapäällikkö, joka sitä tilaajatoimintaa johtaa. Enkä mä oikein ymmärrä, että se jotenkin muuten edes voisi olla. Pakkohan sen on olla, koska kyllä tää neuvottelu ja asioiden valmistelu on sitten jo ihan viranomaistoimintaa.”*

Niidenkin tilaajapäälliköiden osalta, jotka kokivat pääasiassa itse johtavansa tilaajatoimintaa, tuli johtamista problematisoivia kommentteja. Paineen koetaan siirtyvän virkamiehiltä poliitikoille erityisesti ongelmatilanteissa tai kun joku asia ei ole kunnossa. Tässä yhden tilaajapäällikön näkemys asiasta.

*”Siellä tulee ristiriitatilanteita, kun esimerkiksi asukkaat kokevat, että joku asia ei ole kunnossa, niin silloin paine kohdistuu heti tonne tilaajalautakuntaan ja apulaispormestariin ja ikään kuin niissä riita-asioissa sitten heidän roolinsa korostuu. Eli asia ei ole yksinkertainen, vaan riippuu siitä mistä sitä katsotaan.”*

Erään toisen tilaajapäällikön näkemyksen mukaan tilaajatoiminnan johtamisen määrittäminen on poliittisen prosessin jälkeen tarpeetonta, koska kaikki tarvittavat päätökset ovat jo olemassa.

*”Tilajaryhmän edustama agentti tekee enemmän sellaista raakaa työtä eikä tässä politiikka ole enää niin kuin olemassa, koska on olemassa päätökset, että mitä hankitaan ja paljonko siihen käytetään rahaa ja mistä ne hankitaan. Tilajatahon rooli on neuvotella ja tehdä sopimuksia eikä tässä prosessissa apulaispormestarilla tai poliittisella ohjauksella ole enää kauhean suurta roolia.”*

Edellisen näkemyksen osalta tilanteen voi todeta olevan varsin pitkälti toimialakohtainen. Joillain toimialoilla on vapaammat kädet valintojen tekemiseen vielä palvelusopimusneuvotteluissa ja kilpailutus-tilanteessa kuin toisilla. Tämä johtuu osittain palvelujen lakisääteisyys ja toisaalta poliittisen ohjauksen tekemien, paikoin tiukkarajaistenkin, tavoitteenasettelujen aiheuttamasta pienestä liikkumavarasta tilajatoiminnassa.

Tilajapäälliköiden vastauksissa tuli hyvin selväksi myös se, että todennäköisesti eniten sektorikohtaisen tilajatoiminnan johtamista määrittää kunkin henkilön omat kyvyt ja se, minkälaisen roolin kukin siinä haluaa ottaa.

*”Se on tietenkin tilajapäällikön henkilökohtaisista taidoista kiinni, että kuinka siihen näkyvästi asettuu mukaan, mutta kyllä tilajapäällikköä ohjeistaa poliittinen elin, että en mä koe kuitenkaan mitenkään itsenäisesti touhuavani.. ..mutta kyllä me sitten myös aikamoisia vallankäyttäjiä ollaan toisaalta täällä.”*

Apulaispormestareiden näkemykset vaihtelivat tilajapäälliköitä enemmän. Toisaalta asian-tuntemuksen edessä oltiin johtamisen suhteen varsin nöyriä.

*”Jos substanssiosaamista puhutaan, niin kyllähän meidän tilajapäällikkö vie tätä hommaa ihan kymmenen-nolla ja mun täytyy se hyväksyä”.*

Toisaalta taas oma asema tilajatoiminnan johdossa koettiin apulaispormestarien toimesta selväksi ja jopa varsin vahvaksi. Samassa yhteydessä jo aiemmin esiintuodun ohjauksen kahdensuuntaisuuden koettiin tekevän johtamisen määrittelystä aiempaa hankalampaa. Apulaispormestareista muutama muistutti asemansa tuomasta muodollisesti vahvasta asemasta.

*”..onhan apulaispormestarilla sitten otto-oikeus vielä, kun puhutaan tilajapäällikön ja apulaispormestarin välisestä suhteesta. Minkäänlaista tarvetta ei kyllä ole ollut sille otto-oikeudelle, koska valmistelu on ollut sen verran sujuvaa ja ongelmattonta.”*

Ainoa yksittäinen henkilö, joka vastauksissa miellettiin tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien lisäksi tilaajatoimintaa todella johtavaksi henkilöksi, oli talous- ja strategiajohtaja. Tilaajapäällikön näkemys asiasta oli tiivistää tämän.

*”..käytännössä hän ei sisältöihin puutu, mutta rahahanaa säätelemällä vaikuttaa sisältöihinkin enemmän kuin kukaan muu. Me sitten käytännössä toimitaan sen hänen antamansa raamin sisällä.”*

Muutenkin talouden rooli ohjausvälineenä koettiin varsin merkittäväksi pohdittaessa sitä, mikä on se yksittäinen elementti, joka valmistelua tosiasiasa suurimmilta osin ohjaa ja ”johtaa”.

### **9.3 Pysykö ”suutari lestissään”?**

Yhtenä apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden väliseen suhteeseen ja työnjakoon liittyvänä yksityiskohtana kysyttiin sitä, onko työparin toinen osapuoli osannut pysyä ”omalla tontillaan”. Apulaispormestareiden osalta kysymys on kyvystä olla puuttumatta liian konkreettisiin, yksityiskohtaisiin ja poliittisen ohjauksen ulkopuolisiin asioihin. Tilaajapäälliköiden osalta kyse siitä, ovatko he joutuneet tai päässeet tekemään uuden toimintamallin aikana virkamiehinä poliittisluonteisia valintoja. Kolmanneksi selvitettiin edellisiin liittyen apulaispormestarin mahdollisesti muuttuvaa roolia toimenkuvan tullessa lähemmäs virkamiehiä.

#### **9.3.1 Tilaajapäälliköiden pitäytyminen omissa rooleissaan**

Tarkastelua poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhteen voi pitää rajan vedon kannalta haastavana. Kuten teoreettinen tarkastelu osoitti, edes poliittisen johtajan määrittely ei ole yksiselitteistä ja esimerkiksi henkilöä, joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaikuttamalla kunnan päätöksenteon aineellisen sisältöön, voidaan pitää poliittisena johtajana. Ottamatta kantaa johtavien virkamiesten poliittiseen rooliin yleisesti tai tilaajapäälliköiden lähtökohtaiseen asemaan Tampereen toimintamallissa, on tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien suhteen kannalta keskeistä tarkastella joutuvatko tilaajapäälliköt tekemään työssään poliittisluonteisia valintoja.

Tilaajapäälliköiden omien vastausten perusteella politiikka tai poliittisten valintojen tekeminen ei näyttele heidän toiminnassaan ainakaan kovin suurta roolia. Erään tilaajapäällikön osalta tekemisiä

oli pyritty politisoimaan ja muutama muu oli kokenut, että heiltä oli odotettu nykyistä poliittisempaa otetta valmistelutyöhön. Seuraavassa tilaajapäällikön kommentti tähän liittyen.

*”Vähän sellaisia odotuksia on ollut, mutta mä olen itse ollut erittäin epäpoliittinen tässä virkatehtävissä, osin taustastani johtuen olen tavoitellut tasapuolisuutta kuten virkamiehen kuuluukin. Eli ne ehdotukset joita on tullut, niin en ole niitä noteerannut ja apulaispormestarikin kyllä tietää oman suhtautumiseni tämänsuuntaisiin asioihin.”*

Apulaispormestarien näkemykset poikkesivat vain hieman tilaajapäälliköiden näkemyksistä. Vahvaa poliittista roolia ei tilaajapäälliköillä tosin heidänkään toimestaan nähty. Apulaispormestarit kokivat tilaajapäälliköiden mahdollisen poliittisen roolin tulevan esiin jopa kannustavana ja heidän näkemyksiään testaavana vuoropuheluna. Toisaalta taas asioiden pienimuotoinen politisoiminen koettiin esitysten läpimenoa valmistavana, poliittisen ilmapiirin ja lautakunnan yleisen mielipiteen arviointina.

*”Kyllähän se sellaista eräänlaista kompromissia aina on, että jos on aavisteltavissa, että lautakunnassa ei tule tällainen ja tällainen asia menemään läpi, niin kyllä heillä pitää siellä jossain takaraivossa myös olla se, että heidän täytyy ottaa valmistelussaan poliittiset realiteetit huomioon.”*

Erään näkemyksen mukaan mallin uutuus luo tietynlaista jännitettä politiikan tekemisen osalta. Näin esimerkiksi tilanteessa, jossa tilaajapäällikkö valmistelee jotain asiaa vanhasta tottumuksesta, vaikka uuden toimintamallin mukaisesti asia pitäisi viedä valmisteluun apulaispormestarin kautta.

Haastatteluissa kävi myös ilmi, että muutamilla tilaajapäälliköillä on taustoissa jäsenyys jossain tietyissä puolueessa, mutta että asia on yleisesti tiedossa. Tätä ei koettu kenenkään toimesta ongelmalliseksi, vaan päinvastoin vastauksissa korostettiin politiikan pysymistä pääasiassa poissa tilaajajyksiköistä. Vastausten perusteella voidaan siis todeta tilaajapäälliköiden toimineen suhteellisen hyvin omassa virkamiestehtävässään. He eivät ole myöskään joutuneet tekemään ainakaan suhteessa apulaispormestariin nähden sellaisia poliittisia valintoja, jotka saattaisivat haitata yhteistyötä ja valmistelua.

### 9.3.2 Apulaispormestarien pitäytyminen omissa rooleissaan

Tilajapäällikön pysyminen roolissaan osoittautui siis huomattavan selkeäksi ja säännönmukaiseksi, mutta apulaispormestareiden osalta tässä nähtiin enemmän haasteita. Joissain tilajapäälliköiden vastauksissa apulaispormestarin pysyminen omalla tontillaan, koettiin mallin toimivuuden kannalta keskeiseksi asiaksi.

*”Olen ajatellut myös sitä, että tässä mallissa homman toimivuus on aika pitkälti apulaispormestarista kiinni ja siitä, että miten hän niin kuin roolinsa näkee ja onko hänellä ymmärtämystä omasta roolistaan. Käytännössä on niin, että jos apulaispormestari ei ymmärrä rooliaan, niin hän saattaa yrittää tulla liiaksi tänne niin kuin tilajaryhmän tontille ja silloin siinä tulee niin kuin vaikeuksia varmasti.”*

Edellä esitetty on sinänsä helppo ymmärtää ja kuten jo ensimmäisen haastattelukysymyksen vastaukset osoittivat, määrittäyty koko yhteistyön toimivuus melko pitkälti sen ympärille, kuinka hyvin kukin toimija osaa roolinsa ottaa ja toisaalta myös pysyä roolissaan. Pääasiassa apulaispormestarit ovat tilajapäälliköiden mukaan osanneet pysyä tehtävien hoidon osalta omilla tonteillaan.

*”Totta kai joo ja joissain asioissa on ollut sellaista vähän syvemmälle tuloa niissä asioissa, se on voinut olla sattumaakin ja toiset asiat on toisaalta saattaneet kiinnostaa joitain toisia enemmän. Mutta että ei tässä sellaista isompaa ongelmaa ole ollut.”*

Toisaalta apulaispormestareiden toimenkuvaa voi tarkastelussa halutessaan laajentaa ja se omalta osaltaan hankaloittaa mainitun ”oman tontin” määrittymistä. Kun toisaalta pitäisi osata kuunnella kansalaisia, joiden palaute kohdistuu tuottajaportaaseen, voi ohjausprosessin läpivieminen tilajaproessin kautta korvautua suoralla puuttumisella tuotannon asioihin, kuten tästä tilajapäällikön vastauksesta käy ilmi.

*”Joskus tulee tilanteita ja asioita keskusteluun, jotka eivät ole tilajatahon, vaan tuotantotason ratkaistavia asioita ja näissä asioissa pitäisi osata antaa se vastuu ja vapaus sinne tuotantotalolle. Mutta sitten toisena puolena siinä on tietenkin se, että mikä on sitä kuntalaisten kuulemista ja mikä ei, että siinä poliitikko on aina poliitikko.”*

Apulaispormestarien vastauksissa on hieman hajontaa. Toiset kokevat, että alkuvaiheen roolien hakemisen myötä on saattanut tulla puuttuneeksi liikaa ja liian yksityiskohtaisiin asioihin, jotka eivät omaan toimenkuvaan välttämättä kuulu.

*”En välttämättä ole aina osannut pitää näppejäni erossa sellaisistakaan asioista, jotka ei välttämättä itselle kuuluisi. Tällainen hallintotyö on ollut ainakin itselleni uutta ja sen takia on ollut vähän vaikeaa välillä hahmottaa, että mikä itselle kuuluu ja mikä ei. Meillä tää hallinto on sellainen, että olen huomannut, että kone kyllä jyllää tuossa ja kyllä ne asiat valmistuu ihan hyvin ilman minun liiallista sekaantumistakin kaikkeen.”*

Toisaalta taas apulaispormestarien persoonallisuus pääsee tämänkin kysymyksen osalta hyvin esille ja esimerkiksi tietynlainen nöyryys asiantuntemusta kohtaan näkyy muutamissa vastauksissa.

*”Jotenkin sitä on silleen varovainen, että kun ei ole mitään liikoja luuloja omasta osaamisestaan tai taidoistaan, niin sitä sitten koittaa olla mieluummin nöyrä ja puuttua vain just niihin asioihin, mihin mä kuvittelisin, että mä voinkin puuttua. Siitä mä olen kyllä saanut kiitostakin, että en ole pistänyt nokkaani joka paikkaan ja antanut niin kuin sitä kautta ihmisille työrauhan.”*

Kaiken kaikkiaan apulaispormestarien voidaan todeta pysyneen suhteellisen hyvin omissa rooleissaan. Pääasiassa annettu kritiikki liian yksityiskohtaisiin asioihin puuttumisesta liittyy mallin käyttöönottoon, siellä tapahtuneeseen roolien rakentumiseen ja oman aseman sekä toimintatapojen hakemiseen. Enemmän kuin tilaajapäälliköiden ja apulaispormestareiden väliseen suhteeseen liittyen ongelmia tuntuu olevan apulaispormestareiden suhteessa tuotantoportaaseen. Joidenkin apulaispormestarien vastauksista näkyy, ja jonka myös tilaajapäälliköt vahvistavat, että heille on vanhasta toimintamallista jäänyt lautakuntien puheenjohtajana jonkinlainen tuottajakeskeisyys ja suoran ohjausmahdollisuuden tunne tuottajajaksikoita kohtaan. Tällainen on vanhan lautakuntajärjestelmän aikaan saattanut olla todellisuuttakin, mutta nykyisin ohjaus ja esimerkiksi laatuun liittyvät tekijät pitäisi pystyä järjestämään sopimusteitse.

### 9.3.3 Muutokset rooleissa

Mielenkiintoinen ulottuvuus poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhdetta tarkasteltaessa on se, että muuttuvatko ja ohjautuvatko tavat toimia omassa roolissa perinteisestä poikkeavan asemoitumisen myötä. Tampereen mallissa apulaispormestarit toimivat täysipäiväisinä luottamushenkilöinä ja edustavat siten tilaajatoiminnan osalta poliittista johtoa. Käytännössä kuitenkin apulaispormestarin suhde tilaajapäällikköön on varsin tiivistä ja asioiden valmistelu tapahtuu aktiivisen vuoropuhelun kautta. Malli siis jo sinänsä asemoi poliittisen johdon pois perinteisesti luottamusmiesjohtamisen mallista ja käytännön valmistelutyö tuo apulaispormestareita entistä lähemmäs virkamiehiä myös toiminnallisesti.

Haastattelujen perusteella käsitykset apulaispormestarien virkamiesmäistymisestä vaihtelivat riippuen siitä, oliko vastaaja apulaispormestari vai tilaajapäällikkö. Tilaajapäälliköt näkivät apulaispormestareista osan olevan osin taustoistaan johtuen jo valmiiksi varsin virkamiesmäisiä. Niiden apulaispormestareiden, joilla ei ole omaa virkamiestaustaa koettiin olevan vähemmän virkamiesten kaltaisia, mutta ainakin oppineen ymmärtämään virkamiesten työtä ja esimerkiksi talouden realiteettien huomioon ottaminen tapahtuu nyt heidän toimestaan aiempaa paremmin. Tämä käy ilmi esimerkiksi seuraavasta tilaajapäällikön näkemyksestä.

*”Kyllä ne varmasti virkamiesmäistyy, niille kasvaa niin kuin viisaus ja ne näkee, että nämä virkamiehet tekee tosissaan töitä. Se on ollut omallekin apulaispormestarille uusi asia, että täällä paiskitaan töitä ihan hirveästi näissä prosesseissa ja ihmiset tekee pitkää päivää ja käyttävät viikonloppuja ja iltoja tehdäkseen näitä asioita.”*

Taloudellisten realiteettien ymmärtämiseen liittyen, apulaispormestareiden koettiin myös hyödyllisesti vievän kasvanutta tietouttaan valtuustoryhmien suuntaan ja siten tukevan poliittisen ohjauksen edellytyksiä valtuusto- ja lautakuntatasolla. Mielenkiintoinen näkökulma oli myös se, että muutamassa tilaajapäällikön vastauksessa apulaispormestarien nähtiin ajautuvan heti valintansa jälkeen aiempaa kauemmas politiikasta. Tätä perusteltiin sillä, että valintansa jälkeen apulaispormestari on ikään kuin saavuttanut henkilökohtaiset poliittiset tavoitteensa ja vaihtaa tavallaan puolta. Tämä juontanee juurensa ajatteluun, jossa apulaispormestarit mielletään edelleen osittain apulaiskaupunginjohtajien tehtävänkuvien kautta.



Apulaispormestarit itse suhtautuivat kategorisen kielteisesti oman toimintansa muuttumiseen virkamiesmäisemmäksi. Osa myönsi ymmärtävänsä virkamiesten toimintaa aiempaa paremmin ja toisaalta koettiin, että virkamiesten kanssa läheisesti työskentely on myös parantanut omaa substanssia ja valmiutta keskustella asioista. Silti ajatus oman toiminnan muuttumisesta virkamiesten kaltaiseksi koettiin apulaispormestareiden vastauksissa vieraana.

*”Mä oon yrittänyt kyllä aamuisin noita rappusia kävellessä ajatella, että älä kuvittele että olisit joku virkamies. En ole siis mikään virkamies, vaan ihan päätoiminen luottamushenkilö ja vastaan sitten kuntalaisille siitä ja poliittisesti. Ja on hienoa kun voi tehdä tätä työtä ihan poliitikkona ja omana itsenään ja oma poliittinen kanta saa myös näkyä ja kuulua.”*

Vaikka kukaan apulaispormestareista ei kokenut varsinaisesti virkamiesmäistyneensä, niin silti tätä mahdollisuutta ei suljettu normaalisti pitkän toimikauden johdosta poiskaan.

*”..varmaan on niin kuin pelkoa siitä, että jos tässä olisi neljä vuotta, niin autta armias mitä sitä olisi neljän vuoden päästä. Toisaalta kuntalaiset pitää hyvin jalat maan pinnalla, koska ne ei missään nimessä halua, että mä virkamiesmäistyisin.. Että kyllä tässä saa itse varoa, mutta paljon tässä on myös vahtijoita.”*

Juuri kuntalaisten aktiivisen roolin palautteen antajana, ja ikään kuin jatkuvana muistutuksena omasta poliittisesta roolista, koettiin pitävän apulaispormestarien toiminnan varsin poliittisena.

Vastausten perusteella apulaispormestareiden ei siis ole koettu ainakaan ensimmäisen vuoden perusteella muuttuneen merkittävästi poliitikoista virkamiesmäisempään suuntaan. Toisaalta hyvin yleisesti heidän koettiin ymmärtävän virkamiesten toimintaa aiempaa paremmin ja pystyvän aiempaa paremmin rationaalisen päätöksentekoon. Tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta voidaan todeta, että mikäli muutosta asenteiden osalta on todella tapahtunut, on se varmasti myös omalta osaltaan helpottanut apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden yhteistyön rakentumista, ja on siten suuressa roolissa tilaajatoiminnan toimivuutta arvioitaessa.

#### **9.4 Asiantuntijuuden rooli ja riittävyys**

Asiantuntijuuden roolia tilaaja-tuottajamallissa voidaan johtamisen kannalta pitää mielenkiintoisena. Käytännössä kysymys kiteytyy siihen, minkälaisen roolin asiantuntijuus saa

päätöksenteon valmistelun yhteydessä. Tampereen toimintamallin osalta tämän kysymyksenasettelun voidaan nähdä olevan eräänlaista jatkumoa mallin tilaajatoiminnan kokonaisvaltaisen johtamisen arvioinnille. Mielenkiintoisena toisena näkökulmana pyrin selvittämään sitä, miten tulevaisuudessa odottava näennäismarkkinan laajentuminen vaikuttaa kompetenssin riittävyyden kautta tilaajatoiminnan johtamiseen ja sen ohjaussuhteisiin.

#### **9.4.1 Asiantuntijuuden rooli tilaajatoiminnan johtamisessa**

Asiantuntijuus näyttäytyy Tampereen kaupungin palveluntuotannossa melko merkittävässä roolissa. Tämä näkyy johtosääntömäärittelyissä jo esimerkiksi siten, että tilaajaportaan on mahdollista nojautua valmistelussaan tuottajaportaan asiantuntemukseen. Sinänsä asiantuntijuus ja politiikka ovat tilaajatoiminnassa myös selkeästi erotettu toisistaan, kuten seuraavasta tilaajapäällikön vastauksesta voi päätellä.

*”Tilaajapäällikön ovesta ei tule politiikka sisään, vaan valmistelu tehdään virkamiesvastuulla ja vahvan tiedon varassa.”*

Vaikka edellinen ei anna kokonaisuudessaan täysin totuudenmukaista kuvaa apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden keskinäisestä, tai politiikan ja valmistelun välisestä suhteesta, on sen sisältö hyvin linjassa sen kanssa, mitä tilaajapäälliköt yleisesti ottaen asiantuntijuuden roolista mallissa ajattelevat. Sitä pidetään merkittävänä.

Apulaispormestarit eivät kiistä asiantuntijuuden merkitystä, mutta tietävät selkeästi omat painotuksensa tärkeysjärjestystä määriteltäessä.

*”Asiantuntijuuden tärkeyttä ei pidä mitenkään kiistää, mutta ne arvolähtökohdat ja tarkoituksenmukaisuusasiat pitäisi kyllä hakea sieltä poliittiselta johtajalta.”*

Substanssin ja poliittisen ohjauksen ristipaine koetaan paikoin kovaksi. Varsinkin kuntalaisten taholta tuleva palaute on asettaa apulaispormestarit usein hankalaan välikäteen, kuten seuraavasta vastauksesta voidaan tulkita.

*”Kyllä sellaista ristipainetta tulee paljon, että ihmisiltä tulee paljon vaatimuksia ja välillä joutuu sanomaan, että ei tää kuulu kunnalle tai ei kunta voi tällaista järjestää. Joskus tuntuu siltä, että nyt meni viimeinenkin ääni, mutta ei tässä voi alkaa joka puolelle asioita lupaillemaankaan.”*

Mielenkiintoista on huomata myös tietynlaisen rationaalisuuden toistuminen apulaispormestareiden vastauksissa.

*”.. erityisesti sellaisten asioiden osalta, joissa tulee palautetta kuntalaisilta, niin kyllä siinä on pakko laittaa politiikalle ja sillekin ohjaukselle painoarvoa. Substanssiohjaus ja poliittinen ohjaus kulkee aika lailla käsi kädessä, että kyllä mun poliitikonakin täytyy se substanssi ymmärtää ja aina varmistaa virkamiesasiantuntijoilta, että mitkä asiat ylipäättään on mahdollista. Eli kyllä realististi täytyy olla ja kyllä se asiantuntemus myös vahvasti ohjaa ja vaikuttaa näihin tekemisiin.”*

Eli vaikka poliitikko on kuitenkin lopulta aina poliitikko, on aiemmin esitettyyn näkemykseen apulaispormestarien rationaalisen ajattelun lisääntymisestä helppo näidenkin vastausten perusteella yhtyä.

Pyydettyessä arvioimaan sitä, onko poliittinen ohjaus substanssiohjausta suuremmassa roolissa, vastaukset vaihtelivat. Tämänkin seikan osalta on hyvin suuria prosessikohtaisia eroja, jotka johtuvat siitä, että osassa prosesseista suurin osa tehtävistä on lakisääteisiä ja siten lainsäädäntö käytännössä ohjaa kaikkein suurinta osaa tilaajatoiminnan sisällöistä. Jos tilaajatoiminnasta 90 prosenttia on lakisääteistä ja loput tehdään poliittisen ohjauksen perusteella, niin voidaanko todeta, että niin sanotulla substanssiohjauksella ei ole lainkaan merkitystä? Mielestäni ei voida. Totuus substanssin ja politiikan ohjaussuhteesta tiivistyy tähän, itse asiassa hyvin lähellä mallin ideaalia olevaan tilaajapäällikön toteamukseen.

*”Kyllä se substanssi tietysti ohjaa sitä varsinaista työtä ja poliittinen ohjaus sitten raamittaa ja säätää sitä.”*

Poliittisen ohjauksen roolin koetaan olevan suurimmillaan esimerkiksi silloin, kun joku suuri uudistus tai hanke täytyy saada käyntiin ja sen edellytyksenä on poliittisen tahtotila asian käynnistämiseksi. Toisaalta esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukanaan tuomat muutokset koettiin yleisen tason poliittiseksi ohjaukseksi, joten siitä ulottuvuudesta tarkasteltuna se näyttelee suurtaakin roolia. Tampereen osalta poliittisen ohjauksen mahdollisuuksia ei ole ehkä vielä

osattu oikein hyödyntää. Tämän johtopäätöksen voi tehdä esimerkiksi seuraavasta tilaajapäällikön näkemyksestä.

*”Kyllä se edelleenkin sellaista yksittäisiin asioihin puuttumista on eikä se ole kovasti kehittynyt vielä”.*

Itse ymmärtäisin haastattelujen perusteella asiantuntemuksen suhteen politiikkaan tilaajatoiminnan ohjauksessa siten, että vaikka kansalaisten suunnalta tuleekin tietynlaista painetta asioiden tekemiseen, ja vaikka painetta saattaa tulla myös omien poliittisten ryhmien suunnalta, niin virkamiesten asiantuntemus on se tekijä, josta viime kädessä haetaan tuki sille, mikä on mahdollista toteuttaa ja mikä ei. Tampereen mallin tilaajatoiminnan osalta asiantuntemus näyttelee siis vahvaa roolia ja siten myös tilaajatoimintaa johtavien virkamiesten asemaa voidaan pitää vahvana. Toki on huomioitava myös se, että myös osalla apulaispormestareista on taustastaan johtuen vahvaa substanssiosaamista, joten tätäkin voidaan pitää pitkälti prosessikohtaisena ilmiönä, eikä edellä tehtyä johtopäätöstä voi näin ollen pitää erityisen yleistettävänä.

#### **9.4.2 Kompetenssin riittävyys teknisluonteisen osaamisen edellytysten lisääntyessä**

Teoreettisen tarkastelun perusteella kilpailutuksen ja muiden markkinamekanismien käytön voidaan todeta lisäävän palveluntuotannon tilaajatason osaamisedellytyksiä. Kilpailutusosaamisen lisäksi tulee hallita kasvavissa määrin sopimus-, osto- ja tuotteistamisosaamista. Tampereen toimintamallin tavoitteena on pikku hiljaa kasvattaa tuottajien näennäismarkkinaa käsittämään nykyistä laajemmin myös kuntaorganisaation ulkopuolisia palveluntuottajia. Toki esimerkiksi teknisellä sektorilla ja sosiaali- ja terveystaloudissa niiden käyttö on jo nyt paikoin huomattavassakin roolissa. Tämän haastattelukysymyksen tarkoituksena ei ole niinkään ottaa kantaa apulaispormestareiden nykyiseen tilaajatoiminnan tekniseen kompetenssiin, vaan selvittää muuttuuko tilaajaprosessin ohjaussuhde jotenkin tilaajatoiminnan teknisten edellytysten lisääntyessä.

Jo tilaajapäälliköiden vastauksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että tilaajatoiminnan tekniset osaamisedellytykset eivät käytännössä koske apulaispormestareita. Apulaispormestarien näkemykset vahvistavat asian. Monilla tilaajapäälliköillä on taustoistaan johtuen vahva kokemus kilpailuttamisesta ja toisaalta kaupungin oma palvelukeskus tukee tarvittaessa tilaaja- ja ostotoiminnassa. Näin ollen apulaispormestareihin ei kohdistu näennäismarkkinoiden laajentuessa merkittävästi kasvavia osaamisedellytyksiä, eikä kompetenssin mahdollinen puuttuminen vaikuta

tilaajatoiminnan ohjaussuhteisiin ainakaan poliittista ohjausta heikentävästi. Erään tilaajapäällikön näkemyksen mukaan siinä voi käydä jopa päinvastoin.

*”..kilpailutuksen lisääntymisen myötä se kaari, joka jää siihen operationaaliseen toimintaan näiden kilpailuttamisten ja sopimusten kanssa, niin se tulee entistä enemmän virkamiestyöksi ja sit se ohjaus jää aiempaa enemmän sinne politiikalle.”*

Tulevaisuuden ohjaussuhteiden muutosten arviointia voidaan pitää sikäli haastavana, että täysin yksiselitteisten vastausten löytäminen edes mallin nykyisten ohjaussuhteiden osalta, on haastavaa.

### **9.5 Ajatuksia apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välisen suhteen kehittämistä**

Kysymys apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välisen suhteen kehittämistä esitettiin haastattelujen loppuun avoimena kysymyksenä. Koska vuorovaikutukseen ja työnjakoon oltiin pääasiassa tyytyväisiä, ei myöskään kovin monia ja radikaaleja kehittämissuhteita tullut. Kuitenkin muutaman seikan voidaan nähdä korostuneen tämän kysymyksen vastausten osalta. Erityisesti muutamat tilaajapäälliköt kokivat paikoin ongelmalliseksi sen, että oman toimialan apulaispormestari oli oppositioasemassa tilaajalautakunnan poliittiseen enemmistöön nähden.

*”..kun apulaispormestarin asema on poliittisesti opposition puolella, niin ongelmaksi muodostuu se, että apulaispormestari jää äänestyksissä vähemmistöön. Tämä johtaa tilaajapäällikön osalta siihen, että keskustelu siitä miten esityksiä pitäisi tehdä tai muuttaa, ei voi tukeutua vain apulaispormestariin eikä esityksiä voida keskustella tällä tasolla etukäteen.”*

Nykyisessä mallissa, jossa apulaispormestarit valitaan suhteellisesti ja osa heistä on siten aina oppositioasemassa, suuremman strategisen ja visionäärisen roolin ottaminen ei onnistu. Tulevaisuudessa ja mallia kehitettäessä tätä kannattaa varmasti pohtia. Tämänkin asian osalta tosin on varmasti kysymys myös pitkälti siitä, minkälaisen roolin apulaispormestari haluaa itselleen ottaa.

Toinen selkeästi esiin noussut kehittämiskohde liittyy jo aiemmin mainittuun johtosäännön muotoiluun palvelusopimusneuvottelujen johtamisesta. Johtosäännön muutoksella ei haluttaisi saada aikaan sen kummempia painopistemutoksia, vaan korjata muotoilu vastaamaan paremmin

nykyistä käytäntöä. Seuraavassa erään tilaajapäällikön kommentti kyseiseen johtosäännön muotoiluun liittyen.

*”Mä muuttaisin sen mieluummin niin, että se ohjaa niitä, niin se olisi vähän todellisempi ja rooli tulisi samalla vähän toisenlaiseksi.”*

Kokonaan toinen kysymys on sitten pitäisikö johtosäännön sijasta muuttaakin vallitsevaa käytäntöä. Kuten aiemmin esitetystä voidaan päätellä, ei apulaispormestarien kompetenssin voida edustuksellisesta valintatavasta johtuen odottaa automaattisesti riittävän palvelusopimus-neuvottelujen johtamiseen.

Yhden tilaajapäällikön näkemyksen mukaan johtosääntöön liittyen pitäisi tarkentaa myös muotoilua apulaispormestarien lausuntoja antavasta roolista.

*”..sitä pitäisi kanssa tarkata, että se ei koskisi tällaisissa yksilöasioissa annettavia lausuntoja, jotka on pelkästään viranomaistyötä, niin kuin esimerkiksi kanteluihin vastaaminen.”*

Yksi monissa, niin apulaispormestarien kuin tilaajapäälliköidenkin kehittämistarpeissa esiinnoussut idea, tai oikeammin ehkä toive, oli saada lisää aikaa perusteellisemmalle keskustelulle, jossa voitaisiin aidosti pohtia oman toimialan kehittämissuuntia, palvelurakennetta ja niitä linjoja, joilla omaa toimintaa voitaisiin viedä eteenpäin. Keskeinen este nykyisellä työnjaolla tälle on se, että tilaajapäälliköt ovat niin työllistettyjä, että aikaa tällaiselle keskustelulle on vaikea löytää. Erään apulaispormestarin näkökulmasta teknistä suorittamista voisi siirtää tilaajapäälliköiltä toisaalle.

*”Eli siihen suuntaan kehittäisin, että tilaajapäälliköiltä pitäisi saada sellainen turha työ pois, tällainen tekninen työ muille, että mä voisin istua joskus parikin tuntia heidän kanssaan ja keskustella kaupungin palvelujen ja organisaation kehittämisestä ja näitten omien prosessien kehittämisestä.”*

Erään apulaispormestarin näkemyksen mukaan, myös organisaatorakenteessa ja toimintakulttuurissa on tekijöitä, jotka lisäävät omalta osaltaan työtaakkaa.

*”Mä oisin tosi tyytyväinen tähän systeemin jos tilaajajohtaja ei ois täällä viemässä meidän tilaajapäälliköiden aikaa. Meillä ois ehkä enemmän mahdollisuuksia keskustella näistä tällaisista*

*substanssi- ja tilaamisasioista ja ehkä sitten laajemmin palvelujen tuottamismalleista ja vastaavista. Nyt se ei ole ollut ajankäytön puolesta mahdollista. He joutuvat nyt askartelemaan kaikissa turhissa työryhmissä ja muissa, mitä se tilaajajohtaja milloinkin keksii heille lisää ja joka on minun mielestäni täysin turhaa.”*

Edellä mainittu tuli esiin myös apulaispormestarien määrää pohtivassa tilaajapäällikön kommentissa.

*”Apulaispormestarien määrää pitäisi vähentää silleen sopivasti, että työpäivä luonnollisemmin täytyisi näistä lautakuntatyön valmisteluista ja sen ohjaamiseen liittyvistä asioista ja valmistelun suurien suuntaviivojen määrittelystä. Näin päiviä ei tarvitsisi täyttää näillä kymmenillä työryhmillä, mikä on tän hallinnon työtapana.”*

Kokousorientoituneen työtavan nähtiin vievän paljon aikaa, mutta kritiikistä huolimatta sillä uskotaan toisaalta saavutettavan myös hyviä tuloksia.

Tilajaorganisaatio koettiin myös hieman ohueksi ja joitain selkeitä toiveita lisäpanostuksista nousi esiin. Esimerkiksi laadun seurantaan, mittareiden kehittämiseen ja seurantaan sekä muun tilaamisen välineistön kehittämiseen kaivattiin lisäresursseja. Nykyisellään eri toimintojen vaikuttavuuden mittaaminen koettiin tästä syystä hankalaksi. Edellä mainittujen panostusten myötä mallia saataisiin kehitettyä pidemmälle ja se omalta osaltaan helpottaisi esimerkiksi palveluiden tuotteistamista. Tilaajapäälliköiden ajankäytön lisäksi myös apulaispormestarit voisivat käyttää näihin toimintoihin nykyistä enemmän aikaa, kuten tästä tilaajapäällikön kommentista voidaan päätellä.

*”..ehkä sellaisissa pohdinnoissa olisi kaivannut enemmän apulaispormestaria mukaan, kun mietitään palveluiden hankkimista, että mihin asioihin kiinnitetään huomiota esimerkiksi laadun osalta ja kyllähän osassa palveluissa onkin ollut aktiivinen näissä laatu- ja laadunseurannan asioissa. Nyt on jo nähty, että budjettivuoden aikana voidaan saada isojakin asioita alulle ja vietyä eteenpäin, kun apulaispormestari jotain ottaa agendalleen.”*

Yksi tilaajapäälliköistä toivoi apulaispormestareiden ottavan aiempaa isompaa roolia pitkän tähtäimen strategisissa linjauksissa.

*”Nää pitkänlinjan asiat, jotka vaativat yhteistyötä, tällaiset strategiset valinnat, niin niiden sellainen linjaus ja ikään kuin sellaisten valjaiden asemointi, niin sen pitäisi olla nykyistä vahvemmin apulaispormestarilla kuin mitä se nykyään on.”*

Muutamien muidenkin vastaajien vastausten perusteella tälle olisi tarvetta, koska apulaispormestari näyttäytyy kaupungin ja kansalaisten rajapintana ja sitä kautta saatu kansalaispalaute voisi olla näin suodatettavissa myös pitkän tähtäimen strategioihin ja suunnitteluun.

## **9.6 Muita mallin johtamiseen liittyviä kysymyksiä**

Yhtenä mallin käyttöönoton tavoitteena mainittiin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen. Teoreettisen tarkastelun perusteella tilannetta saattoi pitää suhteellisen haastavana, mutta tehtyjen haastattelujen perusteella kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien voi aidosti uskoa lisääntyneen. Osana poliittisen ohjausroolin merkitystä tuli erityisesti apulaispormestareiden vastauksista selville se, että kansalaispalautetta tulee paljon ja kontaktipinta kuntalaisiin on sitä kautta aito. Kansalaisten mielipiteiden ja palautteen uskotaan myös aidosti ohjaavan päätöksentekoa ja se otetaan huomioon jo valmisteluvaiheessa, kuten asiaan kuuluukin.

*”Sehän on meidän apulaispormestarien keskeinen homma, että kuunnellaan ja pidetään sitten myös huoli siitä, että se kansalaispalaute tulee myös mukaan prosessiin. Kaikkea ei tietenkään voi ottaa huomioon ja siinä joutuu sitten välillä perustelemaan, että minkä takia näitä ja näitä asioita ei nyt sitten ole tehty, mutta kyllä tämä kaikkiaan tuntuu nyt toimivan.”*

Apulaispormestarien henkilöön liittyvänä uhkakuvana nostettiin esiin pelko siitä, että tehtävänhoito kärsii, mikäli apulaispormestari ihastuu liikaa rooliinsa ja alkaa varmistella mahdollista jatkoaan tehtävässä. Tässä tilaajapäällikön näkemys asiasta.

*”Sehän käytännössä johtaa siihen, että sitten ei käytännössä tehdä enää politiikkaa ja sitten ollaan joka suuntaan mielin kielin ja sehän ei ole tän järjestelmän tarkoitus. Siinähän apulaispormestari toimii sitten niin kuin huono virkamies, että joka suunnasta otetaan neuvoa eikä ole minkäänlaista linjaa mihinkään suuntaan ja koitetaan olla suututtamatta ketään.”*

Johtosääntöön kohdistui palvelusopimusneuvottelujen johtamisen kirjausten täsmentämiseksi muitakin parannusehdotuksia. Esimerkiksi esittelyoikeuksia haluttiin tarkistettavan



kaupunginhallituksen kokousten osalta siten, että apulaispormestarit esittelisivät jatkossa oman vastualueensa asiat. Tämä käy ilmi seuraavasta apulaispormestarin näkemyksestä.

*”Johtosäännössä pitäisi muuttaa ilman muuta myös se, että esittelyoikeus kaupunginhallituksessa olisi jatkossa lautakuntien puheenjohtajille eli apulaispormestareille eikä sitten tilaajajohtajalla.”*

Vaikka johtosääntö sai haastatelluilta muutamien tulkinnallisten ja johtamisen selkeyteen liittyvien seikkojen johdosta kritiikkiä, niin pääasiassa sitä pidettiin tavoitteiltaan kuitenkin hyvänä asiakirjan, kuten seuraavasta apulaispormestarin näkemyksestä voidaan päätellä.

*”Siellä puhutaan apulaispormestarin osalta oikeista asioista, kuntademokratian edistämisestä, valmistelun linjauksesta, päättää tiedottamisesta ja sitten siellä on monia muita hyviä asioita, että minä ainakin osaan sitä sillä tavalla lukea, että se antaa erittäin hyvät toimintavalmiudet ja johtosääntö on minun mielestäni ok.”*

Muutamissa johtosääntöön liittyvissä puheenvuoroissa tuli selkeästi esiin huoli siitä, että johtosääntö tulisi saada elämään ja sitä pitäisi tulkita siten, että kukin prosessi voisi jatkossakin sovittaa prosessinsa omia toimintaedellytyksiään parhaiten vastaavalle tasolle.

Yksi toimintamallin tilaajapäälliköiltä tulleista kehittämisajatuksista liittyy strategiaproessiin tai tarkemmin sanottuna strategian rakenteeseen.

*”Tilaajalautakunnille tarvittaisiin omat strategiat ja siten, että sillä olisi selkeämpi yhteys kaupunkistrategiaan.”*

Edellä esitetyllä varmistettaisiin toiminnan dynamiikka sektorikohtaisesti esimerkiksi nyt nähdyssä tilanteessa, jossa kaupungin talousarvion kautta on päätetty tietystä toiminnallisesta raamista ja painotuksista, mutta kunta-alan palkkaratkaisun viimeiset vaiheet muuttivat joitain kustannuseriä merkittävästikin.

Yleisesti ottaen koko johtamisjärjestelmää arvioitiin muutamissa puheenvuoroissa kokonaisuudessaan hieman sekavaksi, kuten esimerkiksi seuraavasta tilaajapäällikön kommentista voidaan päätellä.

*”..liittyen koko kaupungin ylimmän johdon tehtäviin ja niiden selkeyteen, kuka mistäkin asiasta vastaa ja kuka mistäkin asiasta lausuu, niin vähän välillä tuntuu varovaisesti sanottuna, että on vähän liian monta sopan keittäjää ja siinä me tilaajapäälliköt ollaan välillä vähän ihmeissään.”*

Pääasiassa tilanteeseen oltiin kuitenkin näiltäkin osin tyytyväisiä ja tilanteen uskottiin selkeytyvän sitä mukaa, kun toimintatavat edelleen vakiintuvat ja asettuvat uomiinsa.

## 10. AINEISTON ANALYYSI TUTKIMUSTEHTÄVÄN NÄKÖKULMASTA

Tämän luvun tarkoituksena on vetää yhteen aiemmissa luvuissa esitettyä analyysiä tutkimustehtävän ja esitettyjen tutkimuskysymysten näkökulmasta. Tutkimusaineistoa voi tutkimuksen teoreettisen tarkastelun osalta pitää jossain määrin suppeana, mutta kuitenkin mielestäni riittävänä. Niin Uuden julkisjohtamisen kuin kuntajohtamisen laajemman muutoskehityksen osalta pystyttiin kuvailemaan se toimintaympäristö ja ne lähtökohdat, joiden pohjalta tilaaja-tuottajamallin johtamista pitää lähteä arvioimaan. Tilaaja-tuottajamallin osalta kirjallisuutta voi kritisoida sen painottumisesta pääasiassa kotimaiseen kirjallisuuteen. Mallin ulkomaisista sovelluksista olisi ollut kuvailevaa tietoa runsaasti saatavissa, mutta koska mallin sovellukset poikkeavat toisistaan verrattain paljon, ei tutkimuskysymysten kannalta mallin useiden eri sovellusten kuvailu olisi tutkimus laajuuteen ja toisaalta itse asiasisältöön nähden ollut välttämätöntä.

Empiirisen osion eli teemahaastattelujen kannalta aineisto on kattava. Mukana ovat kaikki neljä apulaispormestaria ja kuusi tilaajapäällikköä. Teemahaastattelun luonteen johdosta haastattelujen sisältörunko eli hieman haastattelujen edetessä, mutta kaikilta vastaajilta saatiin näkemykset tutkimuksen kannalta keskeisiin seikkoihin.

Empiirisen aineiston luotettavuutta ja yleistettävyyttä voi tarkastella kriittisesti ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin Tampereen toimintamallin uudistus on suhteellisen tuore ilmiö ja vain yhden toimintavuoden kokemusten pohjalta jonkin tietyn yksittäisen prosessin osa-alueen arviointiin ei ole ehkä parhaita mahdollisia edellytyksiä. Uskoisin tulosten tarkentuvan, näkemysten kehittyvän kokemusten karttuessa ja olevan pidemmälle vietyjä jo toisen vuoden kokemusten perusteella arvioituina.

Toisaalta apulaispormestarien vastauksia arvioitaessa tulee huomioida alle vuoden päästä käytävät kunnallisvaalit. Kun poliitikko on aina kuitenkin poliitikko, ja vaikka osa apulaispormestareista on ilmoittanut jättäytyvänsä vapaaehtoisesti pois tehtävistään vuoden päästä, niin tietty varauksellisuus esimerkiksi heidän oman ohjausroolinsa arvioinnin suhteen täytyy ottaa huomioon. Toinen mahdollisesti poliittisista syistä ylikorostuva seikka voi olla kansalaisten kuulemisen ja vaikutusmahdollisuuksien liian voimakas esiin nostaminen. Tampereen toimintamallin nykyhetken kuvailemiseen aineistoa voi kuitenkin pääpiirteissään pitää luotettavana ja yleistettävänä.

## 10.1 Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa yleisellä tasolla

Tutkimuksen alkuvaiheessa asetettuja tutkimuskysymyksiä oli viisi. Ensimmäinen koski mallin yleispiirteitä ja siihen liittyviä johtamishaasteita. Seitsemännen luvun tarkastelusta voidaan poimia muutamia malliin liittyviä keskeisiä yleisiä johtamishaasteita ja ne voidaan jakaa muutamaa eri vaiheeseen. Ensinnäkin voidaan tarkastella mallin käyttöönottoon liittyviä johtamishaasteita.

Lähtökohtaisesti mallin käyttöönoton suurin haaste liittyy oman organisaation vahvuuksien ja heikkouksien tunnistamiseen muuttuvassa tilanteessa. Siinä pitäisi onnistua siten, että pystyttäisiin luomaan juuri oikeanlainen organisaatio, oikeanlainen johtamisinfrastruktuuri ja oikeanlainen palvelurakenne ja vielä oikeille toimialoille. Johtamisen kannalta kysymys on ennen kaikkea siitä, pystytäänkö edellä kuvattu tarkastelu tekemään aidon kriittisesti ja pystytäänkö oman toiminnan nykytilaa ja tulevaisuutta arviomaan muistakin lähtökohdista kuin kenties oman poliittisen taustan ja arvopohjan perusteella olisi luonnollisinta. Käyttöönottovaiheessa keskeisiä johtamishaasteita ovat myös muutosvastarinnan hallinta ja avaintoimijoiden sitouttaminen muutosprosessiin.

Mallin ja koko tulohajauksen yhdeksi perusedellytykseksi mainitaan kyky ajatella strategisesti ja kyky tehdä rationaalisia päätöksiä. Tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheessa tämä näyttäytyy keskeisenä johtamishaasteena. Tähän liittyen haasteena voidaan pitää myös organisaatiokulttuurin muokkaamista siihen suuntaan, että organisaation virkamiesjohto ja poliittinen johto ovat aidossa vuoropuhelussa keskenään. Osaltaan tämä on edellytys myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiselle. Kuten teoriaosassa jo todettiin, palveluiden sopimus pohjainen järjestäminen voi itse asiassa parantaa kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa palveluntuotannon suuntaan ja esimerkiksi laatutekijöihin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että palautteenanto on tehty teknisesti helpoksi ja ylipäättään mahdolliseksi ja että informaatio kulkee organisaation sisällä sellaisille henkilöille, jotka voivat ylipäättään tehdä jotain asioiden parantamiseksi.

Teknisluonteisia vaatimuksia tilaaja-tuottajamallin toimivuudelle voi listata ainakin seitsemän. Kaikkia niitä voi pitää omalla tavallaan myös mallin johtamiseen liittyvinä haasteita. Niitä ovat:

- tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden selkeä määrittäminen,
- nettobudjetoinnin ja kustannuslaskennan kehittäminen,
- strategisen tason valinnat tilattavien palveluiden määrän ja laadun osalta,

- palvelujen tuotteistaminen ja hinnoittelu
- tuottajaorganisaatioiden ja lopputuotteen laatuun sekä valvontaan liittyvät kysymykset,
- mm. sopimusosaamisen kaltaisten johtamiskompetenssien hallinta ja jatkuva kehittäminen
- sekä kyky reagoida ympäristön ja markkinatilanteen muutoksiin.

Koska tilaaja-tuottajamallin sovellukset ovat kaikki toisistaan poikkeavia, voidaan myös mallin johtamishaasteiden nähdä poikkeavan toisistaan kunkin sovelluksen erityispiirteiden, paikallisen toimintaympäristön sekä mallin käytölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

## **10.2 Poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhteet tilaaja-tuottajamallissa**

Toinen tutkimuskysymys koski poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhteita tilaaja-tuottajamallissa. Kysymystä voidaan pitää sinänsä haasteellisena, koska kuten todettua, mallin sovellukset ovat usein varsin erilaisia ja toteutettu varsin erilaisista lähtökohdista. Näin ollen myös managerialistisen johtamisen suhde poliittiseen johtajuuteen vaihtelee. Tilaaja-tuottajamallin eri toimijoiden välisten suhteiden hallintaa voisi pitää jopa sellaisenaan omana erityisenä johtamisprosessinaan ja siten yhtenä johtamishaasteena edellä listattujen jatkoksi. Tilaaja-tuottajamallin eri toimijoiden välisten suhteiden hallintaahan voidaan pitää yhtenä edellytyksenä mallin toimivuudelle ja tuloksellisuudelle.

Teoreettisesti poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhdetta tarkasteltiin päämies-agenttisuhteena, jonka pohjalta siihen liittyvät johtopäätöksetkin on helpointa tehdä. Tilaaja-tuottajamallissa poliittinen ja managerialistinen johtaminen kohtaavat, kun päämiehen roolin ottaa poliittinen elin kuten valtuusto tai lautakunta ja agentin rooli jää virkamiesvetoiselle tilaaja-yksikölle. Tästä syntyy ohjaussuhde, joka ideaalitalanteessa menee niin, että päämies ohjaa omilla tavoitteillaan agenttia ja jonka jälkeen agentin odotetaan toimivan tämän ohjauksen pohjalta. Kunnallisessa toimintaympäristössä tilanne ei aina näyttäydy näin yksinkertaisena. Poliittinen päämieselin on usein varsin riippuvainen agentille keskittyneestä asiantuntijuudesta ja siten agentin edustajan ohjaussuhde päämiehen tavoitteenasetteluun saattaa olla paikoin hyvinkin merkittävä. Kansankielellä kuvattuna häntä heiluttaakin koiraa. Tämä puolestaan voi johtaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen ja paikallisen edustuksellisen demokratian osittaiseen kyseenalaistamiseen.

Periaatteessa poliittisen ja managerialistisen johtamisen suhde tilaaja-tuottajamallissa on kuvattavissa edellä esitetyn yksinkertaisesti. Ongelmalliseksi kuvattu ohjauksen kahdensuuntaisuus muuttuu vasta siinä vaiheessa, kun se on mallille asetettujen tavoitteiden osalta vääräsuuntainen. Näin esimerkiksi silloin, kun poliittista johtajuutta on haluttu tulos- ja tavoitejohtamisen keinoin vahvistaa, mutta riippuvuus tietystä välineosaamisesta on tehnyt strategisen tavoitteenasettelun riippuvaiseksi agentin roolissa toimivasta virkamieskunnasta.

### **10.3 Poliittisen ja managerialistisen johtajuuden erottamisen haasteet**

Kolmas tutkimuskysymys koski poliittisen ja managerialistisen johtamisen erottamista tilaaja-tuottajamallissa. Kuten edeltä käy ilmi, sellaisia tilanteita joissa rajanveto selkeän poliittisen johtajuuden ja virkamiesjohtajuuden erottamisen kesken tulee tarpeelliseksi, saattaa nousta esiin. Ohjaussuhteen kaksisuuntaisuutta ja tietynlaista riippuvuutta asiantuntijuudesta ei kunnissa kaikissa tapauksissa pystytä purkamaan. Toisaalta voidaan kysyä onko siihen välttämätöntä tarvettakaan. Kuntien strategiaa määrittävät tahot ovat pääasiassa vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä, joiden kompetenssin ei voida odottaa riittävän täyttämään vahvan asiantuntijaohjauksen poisjäämisen jättämää aukkoa. Lisäksi kuntien tehtävistä suuri osa on lakisääteisiä ja käytännössä se liikkumavara, mikä poliittisen ohjauksen keinoin pystyttäisiin johonkin kohdentamaan, on kokonaistaloudellisesti varsin pieni, joskin kuntalaisten kannalta varmasti myös tärkeä.

Tilaaja-tuottajamallin toimivuuden kannalta olisi keskeistä, että sen johtamissuhteet, siis myös managerialistisen ja poliittisen johtajuuden osalta, määriteltäisiin mahdollisimman selkeästi jo ennen mallin käyttöönottoa. Tampereen toimintamallin kokonaisuudistus antaa mielestäni hyvän esimerkin siitä, kuinka johtamisen selkeyttäminen ja poliittisen johtamisjärjestelmän uudistaminen, on nostettu jo mallin valmisteluvaiheessa selkeäksi tavoitteeksi. Tällöin on myös määritelty, ainakin rakenteellisesti ja lähtökohtaisesti se, kuka mallia johtaa ja mikä on poliittisen johdon suhde virkamieskoneistoon. Tampereella mallia johtaa kokonaisuudessaan pormestari ja lautakuntatasolla apulaispormestarit.

### **10.4 Apulaispormestarien ja tilaajapäällikköjen välinen työnjako ja suhteet Tampereella**

Neljäs tutkimuskysymys koski Tampereen tilaaja-tuottajamallin työnjakoa apulaispormestareiden ja tilaajapäällikköiden osalta. Se näyttäytyy periaatteessa päämies-agenttisuhteena ja siten myös työnjaon osalta suhteellisen selkeänä. Mallin yksinkertaistusta vaikeuttaa se, että apulaispormestarit

sijoittuvat päämiehen edustajina suhteellisen lähelle agenttia, joidenkin arvioiden mukaan jopa osaksi agenttia. Apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välistä tehtävänjakoa ja suhdetta tarkasteltaessa on hyvä ymmärtää ne lähtökohdat, minkä pohjalta toimintamalliuudistukseen ja kyseiseen suhteen uudelleenrakentamiseen lähdettiin.

Tampere oli muiden Suomen kuntien ja kaupunkien tapaan vahvasti virkamiesvetoinen, näin ainakin päätösvalmistelun osalta, vaikka strateginen ajattelu oli nostanut päätään jo aiemmin 2000-luvulla. Lautakuntien puheenjohtajat olivat puolestaan varsin tuottajalähtöisiä, kuten perinteisessä lautakuntamallissa yleensä ollaan. Tilaaja-tuottajamallissa virkamiehet pantiin kysymään poliitikoilta mitä tehdään, näin kärjistetyksi ilmaistuna, ja lautakuntien puheenjohtajat irrotettiin tuotantoportaasta siten, että ainoaksi ohjausmekanismiksi siihen suuntaan jäivät sopimukset. Lähtökohtaisesti muutos oli siis melkoinen.

Tutkimuksen perusteella tilaajatason yhteistyö ja tehtävänkuvat onnistuttiin sovittamaan uuden toimintamallin vaatimuksiin suhteutettuna kohtuullisen hyvin. Työnjaon osalta tyytymättömyyttä ilmaantui pääasiassa mallin käyttöönoton jälkeiseen, eräänlaiseen kokeiluvaiheeseen liittyen, jossa sekä tilaajapäälliköt että apulaispormestarit hakivat roolejaan ja prosessit omia toimintamallejaan. Sitten tasapainon koetaan löytyneen ja tehtävänkuvien selkeytyneen. Keskeisimmät johtosääntötason työnkuvaan liittyvät parannustoiveet liittyvät palvelusopimusneuvottelujen johtamista käsittelevään kirjaukseen. Nykyinen kirjaus ei anna haastattelujen perusteella riittävän selkeä raamia ja kuvaa siitä, kenen palvelusopimusneuvotteluja tulisi johtaa.

Kokonaisuudessaan poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen koettiin olevan suhteellisen hyvin tasapainossa tilaajatoiminnan osalta. Virkamiehet keskittyvät teknisempään valmistelutyöhön ja poliittisen johdon rooliksi jää valmistelun linjauksista päättäminen sekä strategisten prosessikohtaisten toimintalinjojen täsmentäminen. Myös ohjausroolin ja sitä kautta tapahtuvan vallan käytön suhde vaikuttaa olevan tasapainossa. Tähän sinänsä tutkimuskysymyksestä irrallaan olevaan seikkaan oli niin ikään syytä hakea selvyttä, koska se toisaalta nousi teoreettisessa tarkastelussa niin vahvasti esille, ja toisaalta näyttölee omalta osaltaan niin suurta roolia tulosohtausjärjestelmien johtamista arvioitaessa. Valtuuston asettama strategia koettiin siinä tarkkuudessaan aidosti ohjaavaksi, kuin mitä se pystyy yksittäisiä tilaajatason asioita ylipäättään määrittämään. Apulaispormestarin ohjausrooli tilaajapäällikköön ja hänen tiimiinsä vaihteli huomattavasti prosessista ja apulaispormestarista riippuen.

Viides tutkimuskysymys keskittyy arvioimaan tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välistä suhdetta asiantuntijuuden näkökulmasta. Kuten teoreettisen tarkastelun perusteella voidaan todeta, kasvaa asiantuntijuuden rooli siirryttäessä kohti aiempaa tulosohjautuvampaa toimintatapaa. Tampereen toimintamallin uudistamisen yhtenä tavoitteena oli vahvistaa poliittista johtajuutta, joten teoreettisesti tarkasteltuna tavoite tulosohjautuvuudesta ja poliittisen johtamisen vahvistamisesta, on lähtökohtaisesti hieman ristiriitainen. Tampereen toimintamallin vastaus tähän ongelmaan oli pormestari malli, joka toi apulaispormestarit päämiehen edustajina käytännössä lähes kiinni virkamiesvetoiseen agenttiin. Haastattelujen perusteella tämä vahvisti kyllä osaltaan poliittista johtajuutta, mutta ei millään tavalla vähentänyt valmisteluun liittyvää vahvaa asiantuntija-riippuvuutta.

Kokonaisuudessaan politiikan ja kansalaisilta saadun palautteen kautta tulevan ohjauksen rooli näyttäytyy strategisen tason päätöksenteossa kuitenkin haastattelujen perusteella vahvana. Toisaalta tilaajapäälliköiden arvio omista vahvoiksi koetuista vaikutusmahdollisuuksistaan strategian sisältöjen valmisteluun, vahvistaa myös teorian esiin nostaman näkemyksen ohjauksen voimakkaasta kaksisuuntaisuudesta. Tampereen toimintamallin osalta sen määrittäminen, kuka tilaajatoimintaa todellisuudessa poliittisen johtajuuden ja managerialismin vuoropuhelussa johtaa, on mahdotonta löytää yhtä oikeaa vastausta. Tästäkin huolimatta apulaispormestarit ja tilaajapäälliköt olivat lähes yksimielisiä asettaessaan substanssiohjauksen poliittisen ohjauksen edelle, kysyttäessä kumpi tilaajatoimintaa todellisuudessa enemmän ohjaa.

Merkillepantavaa tämän kahden jälkimmäisen tutkimuskysymyksen osalta on se, että jokainen prosessi ja siten myös apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välinen suhde, on rakentunut erilaisista lähtökohdista ja käytännössä eri tavalla. Eniten suhteen määrittymiseen ovat vaikuttaneet prosessin luonne, apulaispormestarin osaaminen ja näkemys omasta roolistaan sekä mallin mahdollinen aiempi pilotointi.



## 11. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSTARPEET

Tutkimuksen alussa esitettyyn tutkimustehtävään löydettiin mielestäni vastauksia suhteellisen hyvin. Tilaaja-tuottajamallin johtamisen haasteita yleisellä tasolla arvioitaessa on hyvä muistaa mallin paikallisten versioiden ja toisaalta myös mallin käyttöönoton motiivien erilaisuus. Teoreettisen tarkastelun pohjalta voidaan kuitenkin nostaa esiin muutamat selkeät ja useissa eri yhteyksissä ilmenneet johtamishaasteet. Vaikka muutosjohtaminen rajattiinkin tutkimuksen ulkopuolelle, täytyy se mainita keskeisenä tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon liittyvänä johtamishaasteena. Samoin mallin rakentaminen sellaiseksi, että se tukee omaa organisaatio-rakennetta ja palvelutehtävää, näyttäytyvät jo käyttöönottovaiheessa ennen kaikkea johtamiseen liittyvänä haasteena.

Poliittisen ohjauksen suhde virkamiesten taholta tehtävään substanssiohjaukseen on niin ikään johtamisen kannalta varsin haastava kokonaisuus. Tasapaino näiden välille voidaan rakentaa jo mallin käyttöönottoa valmisteltaessa sekä perusteellisesti ja huolella pohdituissa johtosäännöissä tai muissa vastaavissa johtamista määrittävissä asiakirjoissa. Poliittisen johtajuuden ja ohjauksen suhdetta virkamiesjohtamiseen voi pitää koko tutkimuksen kannalta keskeisimpänä yksittäisenä johtamista määrittävänä tekijänä ja siten myös tilaaja-tuottajamallin keskeisimpänä johtamishaasteena. Luonnollisesti myös tilaajatoimintaan liittyvät tekniset ulottuvuudet, kuten kilpailutus-, tuotteistamis- ja osto-osaaminen, voivat nousta merkittäviksi johtamishaasteiksi. Niitä voidaan pitää mallin toimivuuden edellytyksinä ja ne ovat siten, varsinkin puuttuessaan, keskeisessä roolissa myös mallin johtamista arvioitaessa.

Tampereen uudistettu toimintamalli nostettiin esille jo teoreettisessa tarkastelussa ja koko empiirinen tutkimusosio pohjautui Tampereen toimintamallin johtamisen arviointiin. Tampereen kaupungin toiveena oli arvioida tilaaja-tuottajamallin johtamista apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden näkökulmasta. Tavoitteena oli löytää mahdollisia aiemmin havaitsemattomia ongelmakohtia heidän keskinäisessä työnjaossa ja suhteessaan. Kuten edellisen luvun kokoavasta analyysistä käy ilmi, muutamia johtosääntöön liittyviä konkreettisia kehittämissuhteita myös löytyi. Poliittisen johtamisen suhde asiantuntemuksella johtamiseen on kuitenkin tutkimustulosten valossa tilaajatoiminnan osalta pääasiassa tasapainossa. Yleisenä Tampereen toimintamalliin liittyvänä huomiona voi esittää sen, että mallin käyttöönotto on valmisteltu ilmeisen hyvin eikä

tilaaja-tuottajamallin teoreettisessa tarkastelussa esiinnousseita epäkohtia juurikaan tutkimuksen perusteella Tampereella esiinny.

Mahdollisten jatkotutkimustarpeiden osalta esiin nousee kolme seikkaa. Ensimmäkin Tampereen toimintamallin osalta olisi mielenkiintoista selvittää tutkimuksen haastatteluosiossa esiinnoussut problematiikka tilaajayksiköiden ja konsernihallinnon johdon sekä kaupunginhallituksen välillä. Apulaispormestarit osallistuvat kaupunginhallituksen kokouksiin, mutta tilaajayksiköiden asiat siellä esittelee, tai suunnitellun mukaisesti ainakin pitäisi esitellä, tilaajaohjaja. Tämä asettaa suhteellisen kovat odotukset tilaajaohjajan ymmärrykselle kunkin prosessin tilaajayksikön arjesta. Lähtökohtaisesti tuntuisi luonnollisemmalta, että joko apulaispormestarit esittelisivät omien toimialojensa tilaajayksikötason asiat tai ne tulisi aina tarvittaessa tekemään kukin tilaajapäällikkö. Poliittisen ohjauksen suhdetta virkamiesjohtamiseen tarkasteltaessa tästä ulottuvuudesta löytyisi varmasti muitakin mielenkiintoisia seikkoja, kuten esimerkiksi konsernihallinnon johtajien vahva poliittinen tausta.

Toinen jatkotutkimustarve liittyy Tampereen mallin jatkon arviointiin nyt tehtävän johtosäännön tarkastamisen jälkeen. Nyt tehty tilaajatahon johtamisen arviointi apulaispormestarien ja tilaajapäällikköiden suhteen perustui vain yhden toimintavuoden kokemuksiin ja antoi siten vain pääasiassa viitteitä siitä, miten sitä pitäisi jatkossa kehittää. Tilanne muuttuu varmasti viimeistään vuoden 2009 alusta alkaen, kun Tampereelle valitaan uudet apulaispormestarit ja suhteen lähtökohdat määrittyvät jälleen uudelleen.

Kolmas mielenkiintoinen ja tutkimuksen aikana esiinnoussut tutkimuskohde olisi tehdä hieman pidemmälle vietyä vertailua nyt lyhyesti esitellyn verkostokoordinaatiomallin ja tilaaja-tuottajamallin osalta. Kuinka verkostot ovat aidosti hallittavissa, mitkä ovat todelliset ohjaussuhteet, kuinka kuntalaisten osallistumismahdollisuudet taataan verkostoissa ja niin edelleen. Kokemuspohjaisen vertailun tekeminen edellyttää luonnollisesti, että verkostokoordinaatiomallin käytöstä on muutamien vuosien kokemuspohjaa, mutta aika varmasti tämän puutteen. Itse asiassa tässä tutkimuksessa johtamisen ympärillä pyörivää retoriikkaa ja pohdintaa voisi laajentaa vertailun vuoksi kaikkiin kolmeen uuden paikallisen hallintatavan mainitsemaan ohjausmekanismiin, joita siis ovat hierarkiat, markkinat ja verkostot. Tässä tutkimuksessahan markkinaehtoista palveluntuotantotapaa on vertailtu johtamisen suhteen lähinnä hierarkkiseen tapaan.

## LÄHTEET

- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. ja Siitonen, P. (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Bovaird T. ja Löfller E. (2003). Public Management and Governance. London. Routledge.
- Collin S-O. ja Hansson L. (1993). Kommuner och landsting i förändring. Lund. Studentlitteratur.
- Eloranta J. (1996). Tilaaja-tuottaja-mallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 1-1996. Turenki. Jaarli Oy.
- Gabriel Y. (2004). Johtajuus globaalissa toimintaympäristössä – kuinka kaupunkijamme tulisi johtaa. Puhe Lahden kaupunkifoorumissa 16.3.2004.
- Gruening G. (2001). International Public Management Journal 4/2001.
- Hakari K. (2006). Poliittisen johtamisen uudistaminen osana toimintamallin muutosta. Powerpoint – esitys toimintamallin uudistusta käsitelleessä seminaarissa Tampereella 7.3.2006.
- Hakari K. (2007). Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002-. Tampereen kaupunki. Tiedontuotanto ja laadunarviointi. Tampere. Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Harisalo R. (1986). Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampere. Tampereen Yliopiston jäljennepalvelu.
- Haveri A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Artikkelit Hallinnon tutkimus –lehdessä nro 1/2002.
- Heuru K. (2000). Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Hirsjärvi S., Remes P. ja Sajavaara P. (1997.) Tutki ja kirjoita. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kallio, O., Martikainen, J., Meklin, P., Rajala, T., ja Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina: Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Kiviniemi M. (2007). Kuntaministeri Mari Kiviniemen kolumni otsikolla ”Paras-hankkeen huomio palvelukäytäntöihin” verkkolehti Apilassa 9.11.2007.  
[http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Verkkolehti\\_Apila/Kolumnit.iw3?showmodul=149&newsID=855b1151-251b-4ca3-a648-df698c2fbe12](http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Verkkolehti_Apila/Kolumnit.iw3?showmodul=149&newsID=855b1151-251b-4ca3-a648-df698c2fbe12) (luettu 18.12.2007)

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntaliiton Kuntajohtajapäivien vuoden 2007 (14.–15.6.2007) seminaarikirja.  
<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;348;84961;29626;15068;123538&field=FileAttachment&version=1> (luettu 2.11.2007)

Kuntatalous Nro 4/2007. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Laki Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007

Lane J-E. (2000). *New Public Management*. London. Routledge.

Lillrank P. ja Haukkapää-Haara P. (2006). *Terveystuottajan tilaaja-tuottaja-malli*. Kauppa- ja teollisuusministeriön Elinkeino-osaston Rahoitetut tutkimukset 1/2006. Helsinki. Edita.

Linna P., Harmaakorpi V., Hennala L., Pihkala T., Uotila T. ja Tura T. (2007). *Verkostokoordinaatiomalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä*. Lahti. Päijät-Hämeen Liitto.

Lith P. (2000). *Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palveluntuottajan näkökulma*. Kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osaston tutkimuksia ja raportteja 23/2000. Helsinki. Edita.

Lähdesmäki K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Hallintotieteellinen väitöskirja Vaasan yliopistossa. Vaasa. Vaasan yliopisto.

Lähdesmäki K. (2000). *New Public Management julkisjohtamisen uudistajana*. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. Artikkelit Kunnallistieteellisen aikakauskirjan numerossa 1/2000. Kunnallistieteen yhdistys.

Maanonen M. (2007). *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot*. Tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista. Hallintotieteellinen väitöskirja Tampereen yliopistossa. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Martikainen J-P. ja Meklin P. (2003). *Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli - Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen*. Oulun kaupunkisuunnittelu, sarja B 41. Raportti sähköisenä osoitteessa: <http://www.ouka.fi/talous/julkaisut/YPK-raportti.pdf> (luettu 20.12.2007)

Miettinen R. (2001). *Kunta – kahden johtajuuden areena*. Suomen Kuntaliiton Praksis –sarjan julkaisu osoitteessa: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p060619104820U.pdf> (luettu 21.12.2007)

Määttä S. ja Ojala T. (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste*. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Helsinki. Edita.

Möttönen S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki. Suomen Kuntaliiton painatuskeskus.

Möttönen S. ja Niemelä J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori*. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu. PS-kustannus Oy.

- Pierre J. (2000.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York. Oxford University Press Inc.
- Pollit C. (1993). *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s*. Oxford. Blackwell Business.
- Rekonen R. (2007). *Sopimuksilla johtaminen kunnissa*. Pro Gradu -tutkielma Tampereen Yliopiston Yhdyskuntatieteen laitoksessa.
- Rhodes R. (2000). *Governance and Public Administration*. Artikkelijon Pierren teoksessa *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York. Oxford University Press Inc.
- Rissanen R., Sääski K. ja Vornanen J. (1996). *Uudistuvat organisaatiot. Käsikirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta*. Pieksämäki. Kirjapaino Raamattutalo.
- Ryynänen A. (2000.) *Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – Poliittikka hallinnon puristuksissa*. Artikkelijon Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, rakennuspuita alkavalle vuosisadalle –teoksessa (sivut 177-192). Tampere. Tammer-Paino Oy.
- Saarelainen T. (2003.) *Managing Local Networks*. Yhteiskuntatieteellinen väitöskirja Lapin yliopistossa. Rovaniemi. Lapin Yliopistopaino Oy.
- Santalainen T. ja Huttunen P. (1993.) *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö (hyväksytty 16.8.2006).
- Tampereen kaupunki. (2007). *Tampereen toimintamallin uudistus: Miten tilaaja–tuottaja-malli toimii?* <http://www.tampere.fi/tiedostot/510lzVHON/hakari100107.pdf> (luettu 4.11.2007)
- Temmes A. (1990). *Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tuloskulttuuriin. Johtamisen ja kulttuurin muutoksista valtionhallinnossa*. Helsinki. Valtion painatuskeskus.
- Vanhala S., Laukkanen M. ja Koskinen A. (2002). *Liiketoiminta ja johtaminen*. Keuruu. Otavan Kirjapaino Oy.
- Valkama P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Hallintotieteellinen väitöskirja Tampereen yliopistossa. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Valkama P. (2000.) *Voucherit vaihtoehtoisena palvelujärjestelmänä – teoreettinen tarkastelu ja käsitteen uudelleenmäärittely*. Artikkelijon Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, rakennuspuita alkavalle vuosisadalle –teoksessa (sivut 239-272). Tampere. Tammer-Paino Oy.
- Valkama P. (1994). *Tilaaja-tuottaja-malli – mainostemppu utopiaan?* Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Valtiovarainministeriö. (1997). *Näkökulmia tilaaja-tuottaja-ajatteluun*. Helsinki. Edita.