

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

APULAISPORMESTARIN ROOLI TAMPEREEN KAUPUNGIN
TOIMINTAMALLIN UUDISTUKSESSA

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2010
Ohjaaja: Juha Vartola

Pekka Kankaanpää

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	KANKAANPÄÄ, PEKKA
Tutkielman nimi:	Apulaispormestarin rooli Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksessa
Pro gradu -tutkielma:	103 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Helmikuu 2010
Avainsanat:	apulaispormestari, poliittinen johtajuus, pormestarihallinto -diktomia, New Public Management, tilaaja-tuottaja -malli, vastuullisuus

Tutkielman kohteena on apulaispormestari Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa. Tampereen toimintamallin näkyvimmit muutokset olivat siirtyminen tilaaja-tuottaja- ja pormestarihallintoon vuoden 2007 alusta. Apulaispormestarit toimivat kokopäiväisinä luottamushenkilöinä tilaajalautakuntien puheenjohtajina. Tutkielmassa lähestytään apulaispormestarin roolia politiikan ja hallinnon välisten suhteiden, kuntademokratian ja kuntalaisten osallistumisen, vastuullisuuden, hyvän hallinnon, arvojen ja asiantuntijuuden näkökulmista. Tutkielman teoreettinen viitekehys tulee New Public Management ajattelusta. Lisäksi tutkielman teoreettisessa osassa käsitellään politiikka-hallinto -diktomiaa sekä tilaaja-tuottaja -mallin teoreettista taustaa.

Tutkielman keskeisin aineisto kerättiin haastattelemalla apulaispormestareita, lautakuntien viranhaltijavalmistelua johtavia tilaajapäälliköitä sekä lisäksi kahden valtuustoryhmän puheenjohtajia. Teemahaastatteluja tehtiin yhteensä 12 kappaletta. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysin menetelmiä.

Apulaispormestarihallinnalla havaittiin merkityksellinen rooli poliittisen päätöksenteon vahvistajana. Poliittinen päätöksentekokoostumus pääsee nykyisin entistä aiemmassa vaiheessa mukaan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Aiemmin viranhaltijavoimin tehty valmistelutyö on nyt luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistä työtä. Kuntademokratian näkökulmasta korostui apulaispormestareiden rooli poliittisen päätöksenteon kasvattamiselle. Apulaispormestarit antavat kasvoja poliittiselle päätöksenteolle ja vastaavat kaupungin järjestämistä palveluista kuntalaisille. Apulaispormestareiden kautta asioiden valmisteluun ja kaupungin organisaatioon tulee uudella tavalla vaikutteita sekä poliittisilta ryhmiltä, eri sidosryhmiltä että suoraan kuntalaisilta.

Apulaispormestareiden havaittiin vievän poliittista johtajuutta ammattimaisempaan suuntaan. Pormestarihallinnalla saattaa olla uutta poliittista ammattijohtajakuntaa synnyttävä vaikutus. Suhtautuminen asiantuntijuuden merkitykseen apulaispormestarin roolissa havaittiin ristiriitaiseksi. Asetetut odotukset apulaispormestarin roolista vaihtelevat ja tästä seuraa myös, että odotukset apulaispormestarin asiantuntijuudelle ovat erilaisia. Alkuvaiheen muutostilanne, jossa apulaispormestarin tehtävät ja käytäntö eivät ole ehtineet vakiintua sekä erilaisia tulkintoja mahdollistava apulaispormestarin tehtäviä säätelevä johtosääntö jättää apulaispormestarin persoonasta lähtevälle toiminnalle tilaa. Apulaispormestarin roolin kriittistä tarkastelua ja kehittämistä on syytä jatkaa Tampereella. Tätä puoltaa etenkin kuntalaisille hieman hankalasti avautuva apulaispormestarin toimenkuva.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
2	TUTKIMUKSEN VALINNAT	8
2.1	Tutkimuksen tavoite ja tehtävä	8
2.2	Tutkimuksen näkökulma	10
3	UUSI JULKISJOHTAMINEN	12
3.1	Uusi julkisjohtaminen julkisen valinnan ja managerialismin yhdistelmänä	13
3.1.1	Julkinen valinta	13
3.1.2	Managerialismi	15
3.2	Uusi julkisjohtaminen paikallishallinnossa	17
3.3	Uuden julkisjohtamisen kritiikistä	19
3.3.1	Uuden julkisjohtamisen vaikutus demokratiaan	21
3.3.2	Uusi julkisjohtaminen ja vastuullisuus	22
4	POLITIikka–HALLINTO -DIKOTOMIA	26
4.1	Klassinen politiikka–hallinto -dikotomia	26
4.2	Politiikan ja hallinnon jako uudessa julkisjohtamisessa	27
4.3	Politiikka–hallinto -dikotomia kunnallishallinnossa	28
5	TILAAJA–TUOTTAJA -MALLI	30
5.1	Tilaaaja–tuottaja -mallin teoreettinen tarkastelu	30
5.2	Tilaaaja–tuottaja -mallin kritiikistä	36
6	TAMPEREEN TOIMINTAMALLIN UUDISTUS	40
6.1	Uudistuksen lähtökohdat ja perustavoitteet	40
6.2	Pormestari malli poliittisen päätöksenteon vahvistajana	41
6.3	Tilaaaja–tuottaja -mallilla tehokkuutta	42
6.4	Elämänkaaren mukainen organisaatio	42
7	TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY	45
7.1	Tutkimuskohde	45
7.2	Tutkimusmenetelmät	46
7.3	Haastattelut ja aineiston analysointi	46
7.4	Tutkimuksen luotettavuus	48
8	TUTKIMUKSEN TULOKSET	50
8.1	Politiikan ja hallinnon väliset suhteet	50
8.1.1	Apulaispormestari politiikan ja hallinnon välisten suhteiden muovaajana	50
8.1.2	Pormestarin ja apulaispormestarin välinen yhteistyö	53
8.1.3	Apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välinen yhteistyö	54
8.1.4	Apulaispormestareiden keskinäinen yhteistyö ja työnjako	58
8.1.5	Yhteenveto	60
8.2	Kuntademokratia	61
8.2.1	Apulaispormestarin rooli ja merkitys kuntademokratiassa	62
8.2.2	Yhteenveto	67
8.3	Vastuullisuus	68
8.3.1	Apulaispormestarin poliittinen vastuu	69
8.3.2	Viranhaltijan vastuu	73
8.3.3	Yhteenveto	74
8.4	Hyvä hallinto	75

8.4.1 Apulaispormestari osana hyvää hallintoa	75
8.4.2 Yhteenveto	78
8.5 Arvojohtajuus.....	79
8.5.1 Apulaispormestarin arvojohtaminen	80
8.5.2 Yhteenveto	83
8.6 Asiantuntijuus ja substanssiosaaminen	84
8.6.1 Asiantuntijuuden merkitys apulaispormestarin tehtävässä	85
8.6.2 Yhteenveto	89
9 PÄÄTELMÄT	91
9.1 Kunnallishallinnon dualistinen luonne	91
9.2 Poliittisen johtamisen kasvot	92
9.3 Vastuullisuus.....	94
9.4 Lopuksi	96
LÄHTEET	99
LIITE 1 TUTKIMUSKUTSU JA HAASTATTELURUNKO	104
LIITE 2 HAASTATTELUT.....	106

1 JOHDANTO

Suomalainen julkinen johtaminen on viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana voimakkaasti imenyt vaikutteita yksityiseltä sektorilla peräisin olevista liikkeenjohdon opeista ja käytännöistä. Näiden soveltamisesta julkiseen hallintoon ja niistä ammentaneista ajattelutavoista käytetään muun muassa managerialismin ja New Public Managementin¹ kaltaisia käsitteitä. Julkishallinnon uudistamisen taustalla on keskustelu hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. Pitkään jatkunut julkisen sektorin kasvu, sekä koon että kustannusten mittakaavassa, on synnyttänyt vaatimuksia julkisen hallinnon tehostamisesta.

Kunnallishallinnossa kehitys on johtanut mittaviin muutoksiin. Kunta- ja palvelurakenneuudistus sai aikaan ainutlaatuisen myllerryksen kuntarakenteessa. Vuoden 2009 alussa toteutui 32 kuntaliitosta, joista puolet oli monikuntaliitoksia. Yhteensä kuntaliitoksissa oli mukana 99 kuntaa. Kuntaliitokset eivät ole jääneet tähän, vaan jatkuvat edelleen tällä valtuustokaudella ja vielä sen jälkeenkin. Vuoden 2010 alussa toteutui neljä kuntaliitosta, joissa oli mukana kymmenen kuntaa. Kuntien hallintorakenteisiin muutoksia tuo myös suuntaus yhteistoiminta-alueisiin ja seutuyhteistyöhön. Jos kuntarajat ovat ihmisten arjessa menettäneet merkitystään, niin samoin kuntien palvelutehtäviä on siirtynyt yli kuntarajojen operoiville toimijoille seutuyhteistyön kautta.

Kuntarakenteen muutokset, uudet palvelujen tuotantotavat ja yhteistyömuodot haastavat kuntajohdantamista. Kuntien toiminnassa laajalti kunnan tehtävät ja taloudelliset resurssit tehtävien suorittamiseen eivät ole tasapainossa. Julkisessa keskustelussa kuntien tilanne todetaan varsin yleisesti vaikeaksi. Ominaista kuntakentällä on kuitenkin voimakas vaihtelu kuntien välillä. Kuntia voidaan luokitella menestyviin ja heikkoihin kuntiin. Osa kunnista pärjää todella hyvin. Sen lisäksi, että nämä kunnat suoriutuvat hyvin velvoitteistaan, ne pystyvät tarjoamaan kuntalaisille runsaasti ylimääräisiä palveluja lakisääteisten palvelujen lisäksi. Osa heikosti suoriutuvista kunnista on puolestaan ajautunut jyrkkenevään alamäkeen. Ne ovat kohdanneet kasvavia vaikeuksia edes lakisääteisistä velvoitteista suoriutumisessa.

Tampereella kaupungin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin on reagoitu uudistamalla kaupungin toimintamallia. Kuntalehti (3/2005, 16) uutisoi talvella 2005 Tampereen pilotoivan tulevai-

¹ Käytän tässä työssä New Public Managementista suomennosta uusi julkisjohtaminen.

suuden kunnan: ”Tampere siirtyy vuoden 2007 alusta tilaaja–tuottaja- sekä pormestarimalliin. Hal-
lintokuntien väliset raja-aidat puretaan, näkökulma tarkentuu kuntalaiseen ja luottamushenkilöde-
mokratiaa vahvistetaan. Samalla haetaan kustannustehokkuutta palveluihin. Käytännössä Tampere
pilotoi tulevaisuuden kunnan. Kyseessä on suurin yksittäinen toimintamallin muutos kuntakentällä
miesmuistiin.”

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan apulaispormestarin roolia Tampereen toimintamallissa.
Tutkielman aiheena apulaispormestarin rooli on mielenkiintoinen, sillä apulaispormestarit tuntuvat
herättävän paljon erilaisia mielipiteitä. Pormestarimallia arvioitaessa vuonna 2008 luottamushenki-
löt ja johtavat viranhaltijat olivat pormestarimalliin varsin tyytyväisiä, mutta apulaispormestareiden
toimenkuva ja toimivalta näyttäytyi sekavana. Myös apulaispormestareiden välinen työnjako ja
työmäärä jakoivat mielipiteitä. Siten ei ole mikään yllätys, että apulaispormestareiden sopivasta
lukumäärästään ei luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden tahoilla olla yksimielisiä.
(Kysely pormestarimallista 2008.)

Aiheen mielenkiintoa ja tärkeyttä lisää myös se, että mikäli luottamushenkilöt ja johtavat viranhalti-
jat eivät oikein tiedä, miten apulaispormestareihin tulisi suhtautua, niin miten se vaikuttaa apulai-
spormestareiden roolin hahmottamiseen kuntalaisten keskuudessa. Tilannetta ei välttämättä selkeytä
se, että Tampereella on tehty kokonaisvaltainen toimintamallin muutos, jossa pormestarimalli on
vain yksi osa suurempaa kokonaisuutta. Pormestarimallin lisäksi uudistuksen ydinosia ovat tilaaja–
tuottaja -malli ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu. Toimintamallin eri osat liittyvät kiinteästi toi-
siinsa ja muodostavat suomalaisessa kunnallishallinnossa täysin uudenlaisen toimintatavan ja näkö-
kulman toiminnan kehittämiseen. Tilaaja–tuottaja -malli kytkeytyy pormestarimalliin juuri apulai-
spormestareiden roolin kautta. Apulaispormestarit toimivat puheenjohtajina tilaamisesta vastaavissa
lautakunnissa. Tilaajalautakuntien järjestäminen prosessipohjaisesti sekä lautakuntia johtavat apu-
laispormestarit kytkevät asiakaslähtöisen prosessiajattelun sekä tilaaja–tuottaja- että pormestarimal-
liin (Stenvall & Airaksinen 24). Apulaispormestarin tehtävä on siten hyvin keskeinen Tampereen
toimintamallissa.

Kuntalaiskeskustelussa apulaispormestareihin suhtaudutaan varsin kriittisesti. Yhtäältä muutokseen
suhtaudutaan aina varauksellisesti ja saatetaan odottaa, että organisaatiota uudistettaessa ongelmat
ratkeavat välittömästi. Toisaalta eräs apulaispormestareista on todennut julkisesti, että apulaispor-
mestarille asetetut odotukset eivät vastaa tehtävän mukaisia toimivaltuuksia (AL 25.8.2009, Kunta-
lehti 12/2009). Toisin sanoen, valta ja vastuu eivät ole tasapainossa. Apulaispormestareiden vallan

ja tehtävien puutteellinen määrittely voi vaikeuttaa apulaispormestareiden roolin hahmottamista etenkin kuntalaisten keskuudessa. Tämän tutkielman merkityksellisyyden voi nähdä juuri siinä, että se omalta osaltaan auttaa apulaispormestareiden roolin hahmottamisessa.

Tutkielma rakentuu siten, että johdannon jälkeisessä toisessa luvussa määritetään työn tutkimukselliset valinnat. Tutkielman teoreettinen viitekehys tulee uuden julkisjohtamisen mukaisesta ajattelusta, mikä on kolmannen luvun aiheena. Luku käsittelee uuden julkisjohtamisen alkuperää ja sen kehittymiseen vaikuttaneita tekijöitä. Luvussa lähestytään uuden julkisjohtamisen mukaista ajattelutapaa myös paikallishallinnon näkökulmasta ja esitetään kootusti ajattelutapaan kohdistettua kritiikkiä. Neljäs luku käsittelee politiikan ja hallinnon välisiä suhteita. Aiheeseen johdattelevana aloituksena selvitetään politiikka–hallinto -dikotomian alkuperää, jonka jälkeen tarkastellaan politiikan ja hallinnon välisiä suhteita uuden julkisjohtamisen viitekehyksessä sekä kunnallishallinnon näkökulmasta. Tutkielman teoreettisen osan viidennen ja viimeisen luvun muodostaa tilaaja–tuottaja -mallin tarkastelu. Malli on eräs suomalaisessa kunnallishallinnossa paljon esillä olevista uuden julkisjohtamisen välineistä ja sitä sovelletaan varsin monipuolisesti kotimaisella kuntakentällä.

Tutkielman kuudes luku omalta osaltaan johdattelee jo kohti tutkielman empiiristä osuutta esittelemällä Tampereen toimintamallin uudistamista. Luvussa käsitellään tiivistetysti uudistuksen lähtökohdat ja uudistukselle asetetut tavoitteet sekä esitellään toimintamallin uudistukseen keskeisesti liittyvät ydinosat. Seitsemäs luku käsittelee tutkielman empiirisen osan toteutusta ja tutkimuksen aineiston keruun ja käsittelyn kannalta olennaisia kysymyksiä. Kahdeksannessa luvussa esitetään aineistosta tehdyt havainnot ja tutkielman yhdeksäs ja viimeinen luku vetää esitetyt havainnot jälleen yhteen sekä johtaa niistä tutkimuksen päätelmät.

2 TUTKIMUKSEN VALINNAT

2.1 Tutkimuksen tavoite ja tehtävä

Kunnat ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeisiä ja korvaamattomia toimijoita. Kunnallishallinto pyrkii toteuttamaan tiettyjä perusarvoja, joiksi voidaan lukea kunnallinen itsehallinto, demokratia, kunnan asukkaiden hyvinvointi ja kestävä kehitys. Parhaillaan suomalainen kunnallishallinto on keskellä murrosta, missä esimerkiksi taloudellisen ahdingon, kiristyneen kansainvälisen ja kuntien keskinäisen kilpailun, väestön ikärakenteen muutosten ja henkilöstön eläköitymisen kaltaiset haasteet on kohdattava. Kuntien toimintaympäristöstä on kehkeytynyt aiempaa monimuotoisempi ja monimutkaisempi, mistä seuraa paineita kuntajohtamisen uudistamiseksi. Muutosten ja murroksen keskellä ei kuitenkaan sovi unohtaa suomalaisen kuntajärjestelmän ainutlaatuisuutta ja laajaa tehtäväkenttää, mikä merkitsee sitä, että kansainväliset mallit eivät välttämättä sellaisenaan sovellu kotimaisen kuntajohtamisen kehittämiseen.

Kunnallishallinnon organisaatiosta tekee mielenkiintoisen sen jako luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, millä on hallintoa monimutkaistava vaikutus. Tähän lähtökohtaan oman mausteensa tuo lisäksi hallinnon julkisuus ja myös se, että sama henkilö voi toimia sekä viranhaltijana että luottamushenkilönä. Tilannetta edelleen monimutkaistaa se, että kunnallishallinnossa poliittisia virkanimityksiä on totuttu pitämään maan tapana (ks. esim. Pikkala 1997). Kuntien johdon, erityisesti sen poliittisen johdon roolin tarkastelusta tekee merkittävän ja ajankohtaisen siihen kohdistuneet muutospainet ja ajoittain aktiivisenakin kuntien johtamisjärjestelmästä käytävä keskustelu.

Tämän tutkielman tavoitteet ovat pääosiltaan kuvailevia, mutta osin myös selittäviä. Tutkielmassa haetaan vastausta kysymykseen, *millainen on apulaispormestarin rooli kunnallishallinnossa?* Tätä tarkastellaan sen muutoksen kautta, minkä apulaispormestari tuo kunnallishallintoon. Etenkin kyse on siitä, *miten apulaispormestari vaikuttaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisiin suhteisiin?* Varsin yleisesti hyväksytyyn näkemyksen mukaan hallinnon kehittämisen tulee perustua demokratian edistämiseen (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 94). Siten tutkielman osakysymyksenä tarkastellaan myös sitä, millainen vaikutus apulaispormestarilla on kuntademokratiaan. Poliittinen johtajuus ja poliittinen vastuu ovat olleet keskeisessä osassa kuntajohtamista koskevassa keskustelussa. Erityisesti pormestarimallin käyttöönottamisen oletetaan vahvistavan poliittista joh-

tamista ja siten lisäävän myös poliittisen vastuun merkitystä (HE 8/2006). Siten tutkielman yhtenä osakysymyksenä tarkastellaan lisäksi apulaispormestarin vaikutusta kunnallishallinnon vastuullisuuteen.

Edellä asetettuihin kysymyksiin haetaan vastauksia ensisijaisesti puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla kerätystä aineistosta, jossa käsitellään politiikan ja hallinnon välisiä suhteita, kuntademokratiaa ja kuntalaisten osallistumista, vastuullisuutta, hyvää hallintoa ja johtamista, arvoja sekä asiantuntijuuden merkitystä. Jokaista osa-aluetta tarkastellaan keskittymällä niissä siihen, mikä apulaispormestarin rooli ja merkitys on tarkasteltavan osa-alueen kannalta.

Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä lähdetään uudesta julkisjohtamisesta, joka käsitteenä on osittain ongelmallinen. Uusi julkisjohtaminen ei niinkään ole yhtenäinen teoria, vaan enemmänkin joukko periaatteita siitä, kuinka johtamista voidaan parantaa. Näihin periaatteisiin sisältyvät muun muassa johtamisen korostaminen, yksityissektorin johtamisoppien soveltaminen julkiselle sektorille sekä tehokkuuden ja tuottavuuden edistäminen. Ongelmallisen uuden julkisjohtamisen käsitteestä tekee lisäksi se, että sitä saatetaan käyttää hyvin erilaisissa tilanteissa, erilaisista, myös keskenään ristiriitaisista lähtökohdista käsin. Uuteen julkisjohtamiseen liittyy myös keskustelu politiikan ja hallinnon välisistä suhteista, mikä ilmiönä on keskeisessä osassa tässä tutkielmassa. Samoin tilaaja-tuottaja -malli on yksi uuteen julkisjohtamiseen liitetyistä välineistä, minkä erilaisia sovelluksia ja käytäntöjä on käytössä, kokeilussa ja suunnittelussa suomalaisissa kunnissa. Uuden julkisjohtamisen valintaa teoreettiseksi viitekehykseksi voi perustella erityisesti sillä, että siihen liitetyjä oppeja sovelletaan edelleen laajasti pyrittäessä vastaamaan niihin haasteisiin, joita kunnat nykyisin kohtaavat.

Tutkielman teoreettinen viitekehys on tutkimustehtävää teoreettisesti taustoittava. Viitekehysten perusteella ei voida suoraan johtaa vastauksia tutkimustehtävän kysymyksiin. Kuitenkin se on olennaisessa osassa luoden pohjan kunnallishallinnon ja sen johtamisjärjestelmän muutospaineiden ymmärtämiselle.

2.2 Tutkimuksen näkökulma

Tutkimuksen perusvalintoihin kuuluu sen näkökulman valinta. Vaihtoehtoisten näkökulmien etsiminen, niiden arvioiminen ja perusteltu näkökulman valinta auttaa tutkimusprosessin läpiviemisessä ja tutkimustulosten arvioinnissa. Näkökulman valinta suuntaa siten olennaisesti koko tutkimusta.

Apulaispormestarin rooli kunnallishallinnossa on kysymys, jota voidaan lähestyä useista eri näkökulmista. Yksi mahdollinen näkökulma olisi tarkastella apulaispormestarin roolia poliittisen ohjauksen näkökulmasta. Tällöin voitaisiin hahmottaa politiikan ja hallinnon suhteita esimerkiksi päämies-agentti -teorian pohjalta.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta voidaan pitää kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ydinsuhteena. Apulaispormestarin tehtävää tässä politiikan ja hallinnon välisten suhteiden muodostamassa kokonaisuudessa voitaisiin lähestyä myös esimerkiksi demokraattisuuden tai tehokkuuden kautta. Demokraattisuuden kannalta merkityksellistä on esimerkiksi vallan jakautuminen poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijahallinnon välillä. Tehokkuuden kannalta oleellista puolestaan on se, miten politiikan ja hallinnon välinen suhde mahdollistaa palvelujen järjestämisen kuntalaisille tehokkaasti.

Eräs mahdollisuus lähestyä apulaispormestaria tutkimuskohteena voisi olla apulaispormestarin näkökulma. Tällöin voitaisiin olla kiinnostuneita esimerkiksi siitä, millaisia resursseja ja henkilökohtaisia ominaisuuksia apulaispormestarin tehtävä edellyttää sen haltijalta. Tarkastelu voisi suuntautua esimerkiksi apulaispormestarin tehtävän edellyttämien valmiuksien arviointiin. Myös luottamushenkilönä toimivan apulaispormestarin roolin ja muun elämän välinen suhde voisi olla kiinnostava.

Tässä tutkielmassa apulaispormestarin roolia lähestytään kuitenkin poliittisen johtajuuden näkökulmasta. Poliittisen johtajuuden käsite on mukana entistä tiiviimmin kuntia koskevassa keskustelussa, missä se liittyy erityisesti pormestariin, jolla tavoitellaan poliittiselle päätöksenteolle entistä näkyvämpää osaa kunnallisessa toiminnassa.

Stenvall, Majoinen ja Harisalo erottavat kolme tapaa tunnistaa poliittisen johtajuuden käsite. Ensiksi, politiikkalähtöisyys poliittisessä johtajuudessa näkyy silloin, kun poliittisten toimijoiden arvot ja tavoitteet ovat määrittämässä julkisen toiminnan sisältöä. Poliittisen johtamisen näkyminen edellyt-

tää siis poliittisten tavoitteiden ja arvojen tunnistamista sekä niiden seurausten osoittamista. Poliittikalähtöisyyden yhteydessä voidaan pohtia myös esimerkiksi politiikan perustehtävää. (Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009, 169–170.)

Toiseksi, yhteisöllisen johtamisen näkökulma poliittiseen johtajuuteen painottaa yhteisöllistä vastuuta. Näkökulma ei kiellä vallan tavoittelua ja käyttöä, mutta kiinnittää huomiota erityisesti vallankäytön yhteisöllisiin tarkoituksiin. Näkökulma ei vähennä poliittista vastakkainasettelua ja konflikteja, mutta painottaa tarvetta tarkastella asioita erottavien ristiriitojen yli. Poliittisen johtamisen ymmärtäminen yhteisölliseksi tarkoittaa toimintaa kunnan kokonaisedun edistämiseksi. (emt. 170.)

Viimeiseksi, institutionaalinen näkökulma poliittisen johtajuuden kannalta tarkoittaa sitä, että luottamushenkilöillä on rooli kunnallisessa toiminnassa. Tästä näkökulmasta keskeistä ovat ratkaisut, joilla poliittisten päätöksentekijöiden valta ja asema turvataan hallinnon toiminnassa. Poliittinen johtajuus määritelläänkin usein sitä kautta, mikä on poliittisten päätöksentekijöiden asema suhteessa asiantuntijuutta edustaviin viranhaltijoihin. Tulkinnan mukaisesti on erotettavissa toisistaan arvoilähtöinen poliittinen päätöksenteko ja rationaalinen hallinto. Samalla on erotettavissa toisistaan poliittinen ja ammatillinen johtaminen. (emt. 170.)

Suuntautumalla tässä tutkielmassa apulaispormestarin roolin kuvaamiseen ja arvioimiseen poliittisen johtajuuden näkökulmasta, kytkeytyy tutkielma myös laajemmin kuntajohtamiseen. Kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen kuuluu poliittisen johtamisen ohella keskeisesti myös ammatillinen johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen johtajuuden näkeminen osiksi kunnan johtamisen kokonaisuutta johdetaan kunnallisen järjestelmän kahdesta ydintehtävästä, jotka ovat palvelutehtävä ja poliittinen tehtävä. Ensimmäisen muodostavat kunnallisten palvelujen tarjonta ja niiden johtaminen, toisen puolestaan ristiriitojen ratkaisu ja konfliktin hallinta.

3 UUSI JULKISJOHTAMINEN

Uusi julkisjohtaminen on 1980-luvulta lähtien vaikuttanut laajasti julkisen sektorin organisaatioiden tutkimiseen ja kehittämiseen. Uudesta julkisjohtamisesta onkin Haverin (2002, 5) mukaan tullut johtava hallinnon uudistuksia ohjaava ajattelumalli. Uudella julkisjohtamisella on pyritty lisäämään julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta, löytämään ratkaisuja niukentuneen julkisen talouden tuomiin paineisiin, pohtimaan hallinnon kokoon ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä, julkisen sektorin interventioita ja roolia palvelujen tuottamisessa sekä parantamaan kansalaisen asemaa suhteessa hallintoon (Lähdesmäki 2000, 31).

Hoodin mukaan uuden julkisjohtamisen nousu liittyy yhteen neljän muun hallinnon uudistamiseen tähtäävän pyrkimyksen kanssa. Näitä hallinnon uudistuksen ”megatrendejä” ovat olleet pyrkimys hallinnon koon kasvun rajoittamiseen, askel privatisoinnin ja yksityissektorin toimintatapojen suuntaan, automaation, erityisesti informaatioteknologian hyödyntäminen sekä kansainvälisempi suuntaus perinteisen kansallisen hallinnon ja erikoistumisen sijaan. (Hood 1991, 3.)

Gruening listaa ominaispiirteitä, jotka yleensä aina tulevat mainituiksi uuden julkisjohtamisen käsitteen alla. Hänen mukaansa uuden julkisjohtamisen tunnusmerkkejä ovat muun muassa budjettileikkaukset, voucherit, tulostavuu, suorituksen arviointi, yksityistäminen, asiakkuus, desentralisaatio, strateginen suunnittelu ja johtaminen, tilaamisen ja tuottamisen erottaminen, kilpailu, ulkoistaminen, johtajien lisääntynyt toimintavapaus, laskentatoimen ja talousjohtamisen kehitys, henkilöstöjohtaminen, käyttäjämaksut, politiikan ja hallinnon erottaminen sekä informaatioteknologian tehokkaampi hyödyntäminen (Gruening 2001, 2; ks. myös Hood 1991, 4-5; Pollitt 2003, 27–28).

Gruening täydentää luetteloa piirteillä, jotka myös usein nousevat keskustelussa esille puhuttaessa uudesta julkisjohtamisesta, mutta eivät niin säännön mukaisesti kuin edellä mainitut piirteet. Näitä ilmiöitä ovat lainsäädännön, budjetin sekä kulujen rajoitukset, lainkäytön rationalisoiminen, politiikka-analyysit ja arviointi (policy analysis and evaluation), sääntelyn parantaminen, hallinnollisten rakenteiden virtaviivaistaminen ja rationalisointi sekä demokratian ja kansalaisten osallistumisen korostaminen (Gruening 2001, 2).

3.1 Uusi julkisjohtaminen julkisen valinnan ja managerialismin yhdistelmänä

Varsin yleisesti esitetään, että uuden julkisjohtamisen juuret ovat julkisen valinnan teoriassa ja managerialismissa. Näissä yhteyksissä uusi julkisjohtaminen esitetään usein julkisen valinnan teorian ja managerialismin yhdistelmänä (ks. esim. Aucoin 1990, Haveri 2002, Hood 1991², Lähdesmäki 2003). Tosin tätä näkemystä voidaan pitää myös liian suoraviivaisena ja epätäydellisenä (esim. Gruening 2001).

3.1.1 Julkinen valinta

Julkisen valinnan teorialla on kiinteä yhteys uuden julkisjohtamisen kehittymiseen. Siinä pyrittiin voimakkaasti uudistamaan julkista hallintoa, kritisoitiin julkisen sektorin tehottomuutta ja tuhlaavaisuutta resurssien käytössä sekä vaadittiin hallinnon koon jatkuvan kasvun sijaan sen supistamista. Julkisen valinnan teorian ja uuden julkisjohtamisen yhteisiä piirteitä Grueningin (2001, 18) mukaan ovat muun muassa budjettileikkaukset, yksityistäminen, ulkoistaminen, käyttäjämaksut ja palvelusetelit, kilpailun lisääminen sekä sääntelyn kehittäminen. Ojalan (2003, 46) mukaan julkinen valinta näyttäytyy uuden julkisjohtamisen teoreettisessa perustassa muun muassa vaatimuksina julkisen toiminnan privatisoimisesta, konsumerismina ja markkinaohjauksen hyödyntämisenä julkisissa palveluissa.

Salminen määrittelee julkisen valinnan taloudelliseksi opiksi, jonka tehtävänä on tutkia markkina-toiminnan ulkopuolista, voittoa tavoittelematonta päätöksentekoa. Eli yksinkertaistaen, tarkoituksena on soveltaa talousteoriaa politologiseen tutkimukseen. (Salminen 1985, 280.)

Grueningin mukaan julkinen valinta olettaa yksilön tavoittelevan omaa etuaan ja toimivan omien päämääriensä mukaisesti. Ihminen on rationaalinen päätöksentekijä, joka osaa valita itselleen parhaimman vaihtoehdon tarjolla olevasta vaihtoehtojen joukosta. Yksilön käyttäytyminen on julkisen valinnan mukaan rationaalista silloin, kun hän toimii tavoitellakseen omia päämääriään preferenssiensä mukaisesti oman tilannetietämyksensä pohjalta. (Gruening 2001, 5; ks. myös Salminen 1985, 280.)

² Hoodin (1991, 5) tulkinnassa uuden julkisjohtamisen juuret ovat institutionaalisessa taloustieteessä (New Institutional Economics) ja managerialismissa. Hoodin mukaan uusi institutionaalinen talousteoria rakentuu julkisen valinnan, transaktiokustannus- sekä päämies-agentti-teorian perustalle.

Myös hallintojärjestelmän viranhaltija, byrokraatti, on yksilö. Niskasen (1971, 5) mukaan myös byrokraatilla on omat preferenssinsä ja hänkin kohtaa tilanteita, joissa on tehtävä valintoja erilaisten mahdollisten toimintavaihtoehtojen joukosta. Byrokraatin oletetaan myös valitsevan sen vaihtoehdon, mikä parhaiten vastaa hänen omia preferenssejään. Vaikka byrokraatin henkilökohtainen hyöty ei olekaan aina limittäinen yleisen hyvinvoinnin ja julkisen intressin kanssa, niin Niskasen (emt. 37) mukaan ei voida kyynisesti olettaa byrokraatin edistävän vain omaa etuaan. Olettamus byrokraatista budjetin maksimoijana ei välttämättä perustu vain tulkintaan byrokraatin omista preferensseistä vaan byrokraatti, joka ei henkilökohtaisesti pyri virastonsa budjetin maksimoimiseen voi Niskasen mukaan ajautua siihen sisäisten ja ulkoisten paineiden kautta (emt. 39–40). Viraston muulle henkilöstöllekin tämä sopii, koska se voi tarkoittaa heille muun muassa mahdollisuuksia parempiin ansi-oihin tai uralla etenemiseen.

Lähdesmäen (2003, 48) mukaan uuden julkisjohtamisen aikakaudella byrokraattisen hallintojärjestelmän negatiiviset piirteet otettiin jälleen esille korostamaan hallintoreformien tarvetta. Julkinen valinta tarjosi osaltaan välineitä kritiikin esittämiselle. Aucoinin (1990, 119) mukaan julkinen valinta sisältää olettaman, jonka mukaan hallinnollisissa rakenteissa poliittiset päättäjät ovat liiaksi menettäneet valtaa byrokraateille, joiden kuuluisi palvella heitä poliittisten järjestelmien hallinnassa. Byrokraatit ovat onnistuneet ajamaan omaa etuaan siten, että poliittisilla päättäjillä on ollut vain minimaaliset keinot ohjata heitä. Ratkaisuihin byrokraattien ongelmiin julkinen valinta tarjosi muun muassa hallinnon koon supistamista, budjettileikkauksia, toimintojen ja palvelujen vähentämistä sekä markkinaperusteisen toiminnan lisäämistä.

Salmisen mukaan julkisen valinnan teorian hallintotieteellinen merkitys on suurimmillaan hallinto-toiminnan sisäisen, taloudellisen tehokkuuden analyysissä sekä siinä miten perinteistä hallintokäsitystä korvaava demokraattinen hallinto voidaan määritellä uudelleen ja antaa sille uusi sisältö. Lisäksi Salminen luettelee, miltä osin julkisen valinnan analyysi on lisännyt julkista hallintoa koskevaa tietämystä: Näitä ovat ensinnäkin suurten byrokraattisten hallintokompleksien tehokkuus. Tällöin pyrkimyksenä on eritellä taloudelliseen tehottomuuteen liittyviä tekijöitä ja etsiä vaihtoehtoisia organisaatiomuotoja. Toiseksi, se on korostanut tehokkuutta mittaavia malleja. Kolmanneksi, se on tuonut esille uusia budjettikäytäntöjä, joissa tarkoitus on ollut karsia mekanismeja, jotka ovat johtaneet ylibudjetointiin ja tuhlaukseen. Neljänneksi, se on tuonut mukanaan kehittävän otteen arviointikäytäntöihin, joilla pyritään selvittämään mitä palveluja tulevaisuudessa julkiset organisaatiot tuottavat ja mitkä olisi parempi jättää yksityisten organisaatioiden tuotettaviksi. (Salminen 1985, 286–287.)

3.1.2 Managerialismi

Toinen ajattelutapa, jolla on läheinen suhde uuden julkisjohtamisen kehittymisen kanssa, on managerialismi. Se on tullut julkisen hallinnon uudistamiskeskusteluun liikkeenjohtoa ja yksityissektoria koskevasta kirjallisuudesta. Managerialismi korostaa johtamisen yleistettävyyttä. Johtamisen yleistettävyydestä seuraa, että yksityisen sektorin johtamismallit ovat siirrettävissä myös julkiselle sektorille.

Aucoinin mukaan managerialismin oletuksena on, että modernien, kompleksisten organisaatioiden kykyä toteuttaa tavoitteensa voidaan parantaa tehokkaammilla johtamisrakenteilla ja -käytännöillä, mitkä purkavat vanhaa byrokraattista järjestelmää. Organisaatioiden resurssien käytön tulee olla taloudellisempaa ja toiminnan tehokkaampaa. Kiinnittämällä tarkemmin huomiota organisaation tehtävään ja toiminta-ajatukseen sekä henkilöstöön ja asiakkaisiin voidaan parantaa organisaation vaikuttavuutta. (Aucoin 1990, 117–118.)

Aucoin erottaa managerialismin vetovoimassa kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin, managerialismi edustaa kritiikkiä byrokratian organisaatio- ja johtamismallille. Toiseksi, yksityisen sektorin johtamista pidetään yleisesti ylivertaisena julkisen sektorin johtamiseen verrattuna. Vaikka managerialismissa painopiste on yksityisen sektorin organisaatioissa, vertailu julkisen ja yksityisen sektorin välillä on sopivaa, koska myös yksityisen sektorin organisaatiot ovat usein suuria ja monimutkaisia. (Aucoin 1990, 118.)

Managerialismi, kuten julkinen valintakin, kritisoi julkisen sektorin ja sen kustannusten jatkuvaa kasvua. Aucoinin (1990, 126) mukaan managerialismi ei näe byrokraatiaongelman aiheutuneen siitä, että liikaa valtaa olisi siirtynyt byrokraateille, vaan ongelma on pikemminkin hallinnon rakenteiden byrokraatisoitumisessa. Managerialismin tarkoituksena onkin soveltaa yksityiseltä sektorilta omakustuttuja liikkeenjohton oppeja byrokratian muodollisista rakenteista irtautumiseen. Nämä opit ovat tarkoittaneet yleisesti toiminnan tehostamista ja kulujen vähentämistä muun muassa yksityistämisen avulla. Kuitenkaan kaikkia julkisen hallinnon palveluita ei voida kokonaan yksityistää. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä koulutuksessa yleinen mielipide on vahvasti julkisesti tuotettujen palvelujen kannalla, joten näiden palvelujen piirissä pyrkimys on ennen kaikkea palvelujen tuotavuuden ja laadun kohentamiseen. Aucoinin (1988, 152) mukaan managerialismi, vastakohtana perinteiselle byrokraattisen hallinnon ideaalille, on kehittynyt julkiselle sektorille samasta syystä kuin yksityiselle sektorillekin, nimittäin kasvaneesta huomiosta tuloksiin, suorituksiin ja tuotoksiin.

Näin ihmisten, voimavarojen ja ohjelmien johtamisesta on tullut toimintojen, menettelytapojen ja sääntöjen hallinnointia merkittävämpää.

Siihen, kuinka julkisen valinnan ja managerialismin painotukset ovat vaikuttaneet uuden julkisjohtamisen mukaisiin hallintoreformeihin eri maissa, ei ole vakiintunutta ilmenemistapaa. Hood (1991, 6) esittää, että esimerkiksi Uudessa-Seelannissa julkisesta valinnasta tulevat periaatteet olivat vallitsevia, kun taas Iso-Britanniassa ja Australiassa managerialismi oli keskeisemmällä sijalla. Pollitt (2003, 26) taas on huomionnut uuden julkisjohtamisen esiintyvän kameleontin tavoin eri maissa erilaisissa tilanteissa, jopa keskenään ristiriitaisella tavalla. Sitä on muokattu ja räätälöity vallitsevan tilanteen mukaan mieluisaksi. Se on voinut luvata samaan aikaan julkisille johtajille lisää toimintavapautta, poliittisille johtajille enemmän ohjausvaltaa sekä julkisten palvelujen käyttäjille lisää valinnan vapautta.

Aucoin on esittänytkin kuinka julkisen valinnan ja managerialismin painotukset voivat aiheuttaa uuden julkisjohtamisen reformeissa heiluriliikkeen, josta voi aiheutua ristiriitoja ja ongelmia. Julkisen valinnan teoria edistäisi hallinnon keskittämistä, koordinaatiota ja kontrollia, kun managerialismi suosisi desentralisointia, sääntelyn purkamista ja delegointia. Näin heilahtelut uuden julkisjohtamisen taustalla vaikuttavien ajattelutapojen suuntiin voivat aiheuttaa sen, että uudistuksissa pyritään samanaikaisesti keskittämiseen ja hajauttamiseen, koordinointiin ja sääntelyn purkamiseen sekä kontrolliin ja delegointiin (Aucoin 1990, 119–129.) Nämä jännitteet voivat esiintyä esimerkiksi vaatimuksina vahvasta johtamisesta, ”virkamiehet toimitusjohtajina”, ja poliittisen ohjauksen tiukentamisesta (Lähdesmäki 2003, 51).

Lähdesmäen tulkinnan mukaan julkisen valinnan vaikutteet uuden julkisjohtamisen doktriinin muodostumiselle ovat: vaatimus julkisen sektorin koon supistamisesta, käsitys byrokraatista verorahojen tuhlaajana, vaatimus poliittisen ohjauksen vahvistamisesta sekä näkemys kansalaisesta rationaalise-
na, valintoja tekevänä kuluttajana. Managerialismin vaikutteet uudelle julkisjohtamiselle puolestaan ovat: johtamisen yleistettävyyden, johtajuuden ihannoiti, tuloskeskeisyys ja kustannustehokkuusajattelu sekä henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella. Taulukossa 1 on esitetty Lähdesmäen tulkinta julkisesta valinnasta ja managerialismista uuden julkisjohtamisdoktriinin määrittelyssä. (Lähdesmäki 2003, 52–53.)

Taulukko 1 Julkinen valinta ja managerialismi uuden julkisjohtamisdoktriinin määrittelyssä. (Lähdesmäki 2003, 52).

Julkisen valinnan vaikutteet uuden julkisjohtamisdoktriinin muodostumiselle	Managerialismin vaikutteet uuden julkisjohtamisdoktriinin muodostumiselle
<ul style="list-style-type: none"> – Parempi hallinto on aina kooltaan pienempi – Virkamieskäsitys kiteytyy ajatukseen veronmaksajien rahoja tuhlaavista byrokraateista – Vaatimus poliittisen ohjauksen tiukentamisesta julkisessa hallinnossa – Kansalaiset nähdään valintoja tekevinä kulluttajina 	<ul style="list-style-type: none"> – Johtamisen yleistettävyys – Johtajuuden ihannointi – Tuloskeskeisyys ja kustannustehokkuusajattelu – Henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella

Yhteenvedona tiivistäen Lähdesmäen (2003, 268) mukaan uuden julkisjohtamisen keskeiset periaatteet ovat:

- tuottaa vastinetta kansalaisten veromarkoille,
- supistaa julkisen sektorin kokoa ja kustannuksia,
- lisätä tulosvastuuta,
- uudistaa johtamismalleja.

Uuden julkisjohtamisen mukaisessa ajattelussa painottuvat niin sanotut kolmen E:n arvot, eli efficiency (tehokkuus), economy (taloudellisuus), effectiveness (vaikuttavuus). (Lähdesmäki 2003, 268.)

3.2 Uusi julkisjohtaminen paikallishallinnossa

Yleensä tarkasteltaessa uuden julkisjohtamisen periaatteita huomio kiinnittyy lähinnä keskushallintoa koskeviin reformeihin. Kuitenkin muun muassa vapaakuntakokeilun, uuden kuntalain, valtionosuusjärjestelmän uudistusten ja muiden kunnan itsehallintoa vahvistaneiden muutosten myötä on haluttu lisätä kuntien vastuuta ja vapautta toimintavoistaan ja hyvinvointipalveluiden järjestämisestä päätettäessä. Tälläkin hetkellä kunnissa pohditaan tapoja kattaa kasvava palvelutarve entistä niukemmilla resursseilla. Kuntatasolla keskustelu ei ole pelkästään uuden julkisjohtamisen ajatusten mukaista. Tehokkuuden ja tuottavuuden lisäksi keskustelussa nousevat esille muun muassa hyvän

hallinnon teemat ja esimerkiksi kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen.

Kuinka uusi julkisjohtaminen ilmenee, kun sen periaatteita lähestytään paikallishallinnon haasteellisesta tilanteesta käsin. Klausenin ja Ståhlbergin mukaan uuden julkisjohtamisen oppien soveltamisessa kunnallishallintoon pohjoismaisessa kontekstissa, kyse ei ole yksiselitteisestä julkisen sektorin kehittämistä koskevasta teoriasta. Tulossuuntautuneisuus, yksityisen sektorin esimerkki, kilpailu, valinnanvapaus, uudet ohjausmallit ja yksityistäminen muiden muassa ovat uuden julkisjohtamisen oppeja, joita pohjoismaisessakin kunnallishallinnossa sovelletaan. Kuitenkin pohjoismainen hallintopolitiikka sisältää piirteitä, jotka vain rajoitetusti sopivat uuden julkisjohtamisen ajattelutavan piiriin, kuten käyttäjädemokratia, kunnanosalautakunnat ja uusien palvelumallien etsiminen ja kehittäminen. (Klausen & Ståhlberg 1998, 194.)

Uutta julkisjohtamista ei kuitenkaan voida, eikä sitä Klausenin ja Ståhlbergin mukaan tarvitsekaan nähdä pelkästään rajoitetussa mielessä. Kunnilla on samaan aikaan useita rooleja. Ne ovat demokration toteuttajia, palvelujen tuottajia ja viranomaisvallan käyttäjiä. Kun tähän ympäristöön tuodaan uuden julkisjohtamisen periaatteita, niin tuskin on yllättävää, että puhtaasti uutta julkisjohtamista soveltavia reformeja on vaikea löytää. (Klausen & Ståhlberg 1998, 195.)

Tästä huolimatta uusi julkisjohtaminen voidaan nähdä laajemmassa merkityksessä paikallishallinnon kehittämisen ja uudistusten taustalla vaikuttavana ajattelutapana. Erityisesti se tulee esille palvelutuotannosta keskusteltaessa, mutta myös politiikan ja hallinnon välisiä suhteita käsiteltäessä. Ei ole olemassa yhtä kaikenkattavaa suositusta uuden julkisjohtamisen oppien soveltamisesta kunnallishallinnossa. Sitä voidaan soveltaa erilailla eri kunnissa, samankaltaiseenkin toimintaan. Kuntien toimintavapauden kasvu on mahdollistanut paikallisesti omannäköiset ratkaisut. Pohjoismaissa uusi julkisjohtaminen edustaa Klausenin ja Ståhlbergin mukaan niin sanottua kolmatta tietä, joka kulkee keskitetyn viranomaisyhteiskunnan ja yksilöllisyyttä korostavan yhteiskunnan välissä. Pohjoismainen uuden julkisjohtamisen variantti tähtää pärjäämiseen globaalissa kilpailussa, kuitenkin unohtamatta julkisen vallan vastuuta kansalaistensa yhtäläisistä mahdollisuuksista. (Klausen & Ståhlberg 1998, 195–196, 213.)

3.3 Uuden julkisjohtamisen kritiikistä

Mikäli uusi julkisjohtaminen avautuu sateenvarjomaisena käsitteenä, jonka alle mahtuu joukko erilaisia käsityksiä hallinnon uudistamisesta ja julkisesta johtamisesta, niin samoin uuden julkisjohtamisen kritiikki on Hoodin (1991, 8) mukaan pirstaloitunutta ja jakaantunutta. Samoin Pollitt (2003, 45) esittää, että mikäli uuden julkisjohtamisen hyötyjä ei ole arvioitu kattavasti, koskee sama arvioinnin puute myös uuden julkisjohtamisen haittoja.

Yli kahdenkymmenen vuoden aikana julkista hallintoa on uudistettu merkittävästi uuden julkisjohtamisen opein, etenkin läntisissä teollisuusmaissa. Uuden julkisjohtamisen mukaisia reformeja on kritisoitu muun muassa muoti-ilmiönä, oikeistolaisen ajattelutavan esiinnousuna, pelkkänä uutena retoriikkana varsinaisen sisällön puuttuessa sekä liike-elämän johtamisoppien soveltumattomuudesta julkisen sektorin johtamiseen. (Hood 1991, 9; Lane 2000, 6; Pollitt 2003, 26,36.)

Pelkäksi muoti-ilmiöksi uuden julkisjohtamisen oppeja on Pollittin mukaan (2000, 26) sovellettu liian pitkään ja lisäksi ne ovat johtaneet todellisiin institutionaalisiin muutoksiin. Hoodin mukaan ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä selitystä uuden julkisjohtamisen oppien suosiolle. Suosiota ei voi selittää pelkästään oikeistolaisen ajattelutavan esiinnousuna, koska muun muassa Uudessa-Seelannissa ja Australiassa uuden julkisjohtamisen oppien mukaisia uudistuksia tehtiin työväenpuolueiden johtamien hallitusten ollessa vallan kahvassa. (Hood 1991, 6.)

Argumenttiin uudesta julkisjohtamisesta pelkkänä retoriikkana Lane vastaa uudessa julkisjohtamisessa olevan kyse todellisesta ilmiöstä. Hän ei kiellä, etteikö uusi julkisjohtaminen käyttäisi uudenlaista kieltä ja terminologiaa, mutta korostaa, että uuden julkisjohtamisen alla tehdyt julkisen hallinnon reformit ovat saaneet aikaan todellisia ja dramaattisiakin muutoksia useissa maissa. Siten uuden julkisjohtamisen oppien mukaisia muutoksia ei hänen mukaan voi pitää pelkästään symbolisina. (Lane 2000, 7.)

Argumentti yksityisen sektorin johtamisoppien soveltumattomuudesta julkisen sektorin johtamiseen virittää helposti keskustelun julkisen ja yksityisen sektorin johtamisen erilaisuudesta tai samanlaisuudesta. Boyne tarkastelee artikkelissaan julkisen ja yksityisen johtamisen eroja. Yhteenvedossaan hän esittää, että tilastollinen näyttö tukee ainakin kolmea eroavaisuutta. Nimittäin, julkista johtamista luonnehtii byrokraattisuus, vahvempi halu edistää julkista hyvinvointia sekä vähäisempi organisaatio-

rinen sitoutuminen verrattuna yksityisen sektorin johtamiseen. Boyne toteaa myös, että sekä kvantitatiivinen että laadullinen tutkimus on osoittanut eroja julkisessa ja yksityisessä johtamisessa muun muassa henkilöstövoimavarojen johtamisen alueella, johtamisen eettisessä puolessa ja päätöksentekotavoissa. (Boyne 2002, 118.)

Hughesin mukaan on löydettävä riittävästi eroja sekä julkisen ja yksityisen sektorin että niiden johtamisen välillä, jotta voidaan puhua erityisen julkisen johtamisen tarpeesta. Hughes erottaa julkisen ja yksityisen sektorin piirteitä muun muassa päätöksenteon velvoittavuuden, toiminnan vastuullisuuden, toimintaohjelmien, toiminnan mittaamisen sekä sektoreiden koon ja monipuolisuuden suhteen. (Hughes 2003, 75–76.) Pollitt (2003, 22) esittelee Raineyn (1997) kokoaman ominaisuuksien joukon arvioitaessa julkisen johtamisen erityispiirteitä, jossa ulottuvuuksina ovat ympäristökijät, organisaation ja sen ympäristön väliset transaktiot sekä organisatoriset roolit, rakenteet ja prosessit. Arvioimalla näissä ulottuvuuksissa julkisen sektorin organisaatioita eri muuttujia kohden voidaan arvioida julkisen johtamisen ”julkisuuden astetta”.

Julkisella ja yksityisellä sektorilla on siis eroavaisuuksia, kuinka tämä sitten vaikuttaa yksityisen sektorin johtamisoppien soveltavuuteen julkiselle sektorille? Pitääkö managerialistinen teesi johtamisen yleistettävyydestä paikkaansa? Yksiselitteistä vastausta on mahdotonta antaa. Luonnollisesti kaikki yksityisen sektorin johtamisopit eivät sovellu julkiselle sektorille, mutta ei myöskään voida väittää, että mitkään liike-elämän johtamisopit eivät sopisi julkiseen johtamiseen. Myös yksityisen sektorin mallista on hieman harhaanjohtavaa puhua, kuin olisi kyse yhdestä, yhtenäisestä kokonaisuudesta. Liike-elämän kontekstissa, samoin kuin julkisessa hallinnossakin, johtamiskäytännöt vaihtelevat. Julkisen ja yksityisen sektorin erot asettavat rajoituksia sille, mitä yksityisen sektorin johtamisoppeja julkiselle sektorille voidaan omaksua.

Hughesin mukaan julkinen sektori on aina ottanut mallia yksityiseltä sektorilta, jo 1800-luvun rautatieyhtiöiden ajoista lähtien. Kuitenkin kritiikitön liike-elämän oppien soveltaminen johtaa epäonnistumisiin. Yksityisen sektorin oppien soveltaminen vaatii niiden muokkaamista julkisen sektorin olosuhteisiin sopiviksi. Hughesin mukaan pitää vertailla liike-elämän johtamisoppeja ja -tekniikoita julkisen sektorin olemassa oleviin käytäntöihin ja siten perustella ratkaisu yksityisen sektorin mallien soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä. (Hughes 2003, 64–65.)

3.3.1 Uuden julkisjohtamisen vaikutus demokratiaan

Uuden julkisjohtamisen oppien mukaisia uudistuksia leimaa pyrkimys hallinnon kulujen kasvun rajoittamiseen sekä tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseen. OECD:n raportin mukaan uudistusstrategioista esille nousevat kaksi pääelementtiä ovat huomion tarkempi kiinnittyminen tuloksiin tehokkuuden, vaikuttavuuden sekä laadun näkökulmista ja keskitettyjen, hierarkkisten rakenteiden korvaaminen hajautetuilla johtamisrakenteilla. Edelleen reformisuuntausta kuvatessaan raportti tiivistää, että strategiaa kuvaa ajatus, jossa johtajien annetaan johtaa ja samalla heidät laitetaan johtamaan. (OECD 1995, 15.)

Vähentävätkö uuden julkisjohtamisen mukaiset reformit hallinnon demokraattisuutta? Hughesin mukaan uuteen julkisjohtamiseen kohdistetulla kritiikillä demokratiaa koskien on neljä pääkohtaa. Ensinnäkin, kritiikin mukaan demokratian toteutuminen vaatii byrokratian periaattein järjestettyä hallintoa. Toiseksi, kritiikissä esitetään, että uudistukset vähentävät poliittista vastuuta, kun vastuuta tuloksista siirretään julkisen hallinnon viranhaltijajohdolle (vastuullisuutta käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa). Kolmanneksi, myös oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden voidaan väittää kärsivän tehokkuusarvojen korostuessa. Viimeisenä esitetään, että hallinnon supistamisesta voi implisiittisesti seurata demokratian kaventumista. (Hughes 2003, 271–272.)

Hughesin mukaan on liioiteltua väittää, että demokratia vaatii toteutuakseen byrokratiaa. Ensinnäkin hallinnon uudistuksista huolimatta hallinnon lainmukaisuuden vaatimus säilyy muuttumattomana. Lisäksi on hyvä muistaa, että byrokratiallakin on omat ongelmansa demokratian takaajana. Liika byrokratia on johtanut vallan siirtymiseen pois kansalaisilta ja heidän edustajiltaan byrokratian sokkeloihin. Hallintojärjestelmä on siten vain väline ja sitä voidaan käyttää niin demokraattisiin kuin demokratian vastaisiin tarkoituksiin. Uudella julkisjohtamisellakin on vain välineellistä arvoa julkisen sektorin kehittämisessä, se ei Hughesin mukaan muuta demokraattista hallintojärjestelmää. (Hughes 271–272.)

Korostuuko tehokkuuden arvo muiden julkiselle toiminnalle ominaisten arvojen, kuten oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus, luotettavuus ja osallistuminen, kustannuksella? Hughesin mukaan ensin pitäisi osoittaa, että esimerkiksi responsiivisuus, lainmukaisuus sekä edustuksellisuus ovat vähemmän arvostettuja uudessa julkisjohtamisessa perinteiseen, byrokraattisesti järjestettyyn hallintoon verrattuna. Edelleen hän painottaa, että uudistuksissa pohjimmiltaan on kyse vain siitä, että keskitytään tarkemmin hallinnon varainkäyttöön ja pyritään parantamaan asetettujen tavoitteiden saavut-

tamista. Lisäksi hänen mukaansa ei ole nähtävissä mitään syytä, miksi ei myös entistä oikeudenmukaisempiin ja tasapuolisempiin tavoitteisiin tähtääviä toimintaohjelmia voisi johtaa uuden julkisjohtamisen keinoin. (Hughes 2003, 274.)

Pollittin esityksen mukaan voidaan pohtia onko julkisella sektorilla ylipäättään olemassa yhtenäistä eettistä arvopohjaa, vai vaihtelevatko julkisen toiminnan arvot kontekstin ja organisaation mukaan. Toisena näkökohtana voidaan esittää, että uusi julkisjohtaminen tuo esimerkiksi asiakas- ja tehokkuusnäkökulmillaan merkittävän lisän perinteisten puolueettomuuden ja oikeudenmukaisuuden arvojen rinnalle julkisen toiminnan arvojen joukkoon. Lisäksi väitetty julkisen toiminnan arvojen heikentyminen voi johtua siitä, että nykyisin esimerkiksi media seuraa tarkemmin julkista toimintaa ja nostaa esille sen epäkohtia sekä hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys ovat parantuneet. Toisin sanoen, hallinnon epäkohtia on ollut aina, mutta nykyisin niitä ei pystytä salaamaan julkisuudelta entiseen tapaan. Lopuksi Pollitt kuitenkin myöntää, että julkisen sektorin uudet toimintamallit sekä julkisen ja yksityisen sektorin lähentyminen voivat aiheuttaa jännitteitä myös arvopohjassa. (Pollitt 2003, 139–140.)

Onko hallinnon koon supistamisella vaikutuksia sen demokraattisuuteen? Hughesin mukaan hallinnon koon kasvu on johtunut reagoinnista kansalaisten vaatimuksiin. Sen sijaan esimerkiksi julkisten yhtiöiden yksityistäminen ei hänen mukaansa ole perustunut julkiseen mielipiteeseen, vaan talousteorian perusteluihin, ja vieläpä monin paikoin vastoin julkista mielipidettä. Vallassa oleva ajattelu-tapa ei saa asettaa rajoituksia sille, mitä poliittisessa keskustelussa voidaan käsitellä. Toisaalta uusi julkisjohtaminen voidaan nähdä myös demokratian edistäjänä. Reformeissa painotetaan muun muassa hallinnon läpinäkyvyyttä ja poliittisen päätöksenteon selkeyttämistä sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista. Suurimpana huolena hallinnon demokraattisuudelle Hughes näkee mahdolliset oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden uhat sekä poliittisen toiminnan rajoitteet. (Hughes 2003, 274–275.)

3.3.2 Uusi julkisjohtaminen ja vastuullisuus

Kun uuden julkisjohtamisen mukaisissa reformeissa johtajuus korostuu sekä toimintavapauden että tuloskeskeisyyden kautta, niin mikä vaikutus tällä on julkisen toiminnan vastuullisuuteen? Pollittin (2003, 90) mukaan vastuullisuudessa on osittain kysymys sekä arvoista että todennäköisyyksistä. Arvoista keskusteltaessa ei voida päästä kiistattomaan ratkaisuun, koska esimerkiksi oikeudenmu-

kaisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden vertailu herättää aina erilaisia mielipiteitä. Todennäköisyys liittyy puolestaan siihen kuinka usein erilaisia seurauksia, sekä hyviä että huonoja, toiminnasta seuraa. Pollittin (2003, 91) viesti onkin sen vuoksi, että vastuullisuusmekanismit tulee suunnitella siten, että sekä todennäköisyys- että arvokysymys otetaan huomioon mahdollisia erilaisia ratkaisuja mietittäessä.

Hughesin (2003, 237) mukaan vastuullisuus muodostaa järjestelmän, joka sitoo hallinnon politiikkaan ja viime kädessä kansalaisiin. Hallinnon toimenpiteiden tulee siten määritelmän mukaisesti olla kansalaisten toimia heidän edustajiensa kautta. Yleisen hyvän tavoittelu vaatii tarkoin järjestetyt vastuumeکانismit, jotka takaavat kansalaisille, että heitä edustetaan parhaimman kyvyn mukaan.

Käsitteenä vastuullisuus on hankalahko. Vastuullisuutta pidetään yleisesti arvokkaana ominaisuutena, eikä ketään yleensä kritisoida liiallisesta vastuullisuudesta. Tuotaessa vastuullisuuden käsite poliittis-hallinnolliseen kontekstiin se on sidoksissa käsitykseen muun muassa oikeudenmukaisesta hallinnosta, kansalaisten asemasta sekä politiikan ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta (Koppel 2005, 95). Siten vastuullisuuden käsite heijastelee käsityksiä myös hyvästä hallinnosta, byrokratiasta ja demokraattisesta yhteiskunnasta.

Koppel (2005, 96) erottelee vastuullisuudesta viisi ulottuvuutta. Tällöin vastuullisuuden käsitteeseen kuuluvat läpinäkyvyys (transparency), vastuunalaisuus eli seurauksista vastaaminen (liability), kontrolloitavuus (controllability), henkilökohtainen vastuullisuus (responsibility) ja odotuksiin vastaaminen (responsiveness). Nämä eivät ole toisiaan poissulkevia, eli vastuullisuus voi sisältää useamman ulottuvuuden samanaikaisesti.

Romzek ja Dubnick (1987, 228) jakavat julkisen hallinnon vastuullisuuden neljään tyyppiin. Tällöin vastuullisuus luokitellaan kontrollin lähteen mukaan sisäiseen ja ulkoiseen sekä kontrollin asteen mukaan tiukkaan ja löyhään. Tästä muodostuva nelikenttä esitetään kuviossa 1.

Hierarkkinen vastuullisuus painottaa sääntöjen noudattamista ja tarkkaa valvontaa. Toiminnan prioriteetit, menettelytavat ja säännöt asetetaan hierarkian ylätasoilla. Oikeudellinen vastuullisuus perustuu puolestaan ulkoisesti johdettujen toiminta- ja menettelytapojen (lait, säädökset, määräykset) noudattamiseen sekä erilaisiin valvonnan muotoihin, joilla varmistetaan, että toiminta vastaa asetettuja odotuksia. Oikeudellinen vastuullisuus sisältää samantapaisia piirteitä kuin hierarkkinen vastuullisuus, mutta eroaa siinä, että kontrollin lähde tulee organisaation ulkopuolelta. Professionaali-

KONTROLLIN LÄHDE

		Sisäinen	Ulkoinen
KONTROLLIN ASTE	Korkea	Hierarkkinen	Oikeudellinen
	Matala	Professionaalinen	Poliittinen

Kuvio 1 Vastuullisuuden neljä tyyppiä (Romzek & Dubnick 1987, 229).

sessä, ammatillisessa vastuullisuudessa ja poliittisessa vastuullisuudessa autonomian taso on korkeampi. Ammatillisen vastuullisuuden tyypissä luotetaan vaadittavan erityisosaamisen omaavien asiantuntijoiden rehellisyyteen tehtävien hoidossa. Asiantuntijoilla on laaja harkintavalta organisaatiossa sen suhteen, miten asetettuihin odotuksiin vastataan. Poliittisessa vastuullisuuden tyypissä toimija voi myös harkita sitä, miten reagoida ulkopuolelta asetettuihin odotuksiin. Eri sidosryhmät asettavat erilaisia odotuksia ja yhdeksi peruskysymykseksi nousee se, mitä sidosryhmää toimija edustaa. (Romzek & Dubnick 1987, 228–230; ks. myös Romzek & Johnston 2005, 440.)

Perinteisen hallintomallin vastuullisuus painottuu hierarkkisen ja oikeudellisen vastuullisuuden tyypeihin. Uusi julkisjohtaminen on aiheuttanut siirtymistä hierarkkisesta ja oikeudellisesta vastuukäsityksestä professionaaliseen ja poliittiseen vastuukäsitykseen. Hallinnon reformit vähentävät keskittymistä panoksiin ja prosessiin ja painottavat sen sijaan sääntelyn purkamista, harkinnan ja joustavuuden lisäämistä toiminnassa sekä huomion keskittämistä toiminnan tuloksiin ja seurauksiin. Tähän muuttuneeseen tilanteeseen sopivat paremmin vastuullisuuskäsitykset, jotka antavat tilaa erityisosaamiselle, harkintavallalle ja responsiivisuudelle.

Hughesin mukaan perinteisen vastuullisuuskäsityksen ongelmana on ensinnäkin se, että siinä vain poliitikot ovat tosiasiallisesti vastuussa hallinnon toimista. Poliitiikka–hallinto -dikotomian mukaisesti hallinto vain toimeenpanee politiikasta lähteneitä toimia ja siten voi piiloutua vastuun kantamiselta. Toiseksi ongelmia muodostuu viimeistään rajapinnassa, jossa politiikka ja hallinto kohtaavat. Poliitiikassa ja hallinnossa ovat vallassa erilaiset toimintakulttuurit, eri rationaalisuuskäsitykset sekä erilainen vastuukäsitys. Lisäksi perinteinen vastuukäsitys on pääasiassa vastuuta virheistä saavutukset unohtaen. Vastuu aktualisoituu pelkästään silloin kun jotain negatiivista tapahtuu. Viimeisenä Hughes esittää, että vaikka perinteinen vastuullisuusjärjestelmä olisi helposti ymmärrettävä ja poliittisesti legitiimi, siinä vastuullisuus perustuu myyttiin. Hänen mukaansa politiikkaa ja hallintoa ei

voida täysin erottaa toisistaan. Perinteinen hallintomalli vaatii selkeän erottelun tehtävien antajiin ja niiden toteuttajiin siten, että toteuttajalla ei ole vastuuta toiminnan tuloksista. Tämä on hänen mukaansa mahdotonta, sillä hallinnon tehtävissä täytyy tehdä myös toimintapolitiikkaa koskevia päätöksiä. (Hughes 2003, 245–246.)

Hughesin ratkaisu on manageriaalisen vastuullisuuden malli. Sen tarkoituksena on tavoitteiden saavuttaminen pelkän sääntöihin ja menettelytapoihin mukautumisen sijasta, hallinnon parempi responsiivisuus suhteessa hallinnon asiakkaisiin sekä paremman kustannuskäsityksen ja tehokkaamman resurssien käytön tuominen hallinnon toimintaan (Hughes 2003, 249). Vastuusta tulisi suurempi siinä mielessä, että hallinnon toiminnan läpinäkyvyys lisääntyisi ja olisi helpommin todettavissa, onko tehtävistä suoriuduttu onnistuneesti vai ei. Lisäksi vastuuta olisi vaikeampi paeta vetoamalla hallinnon pelkkään politiikkaa toimeenpanevaan tehtävään.

Hughesin mukaan on kehittymässä vastuullisuuden uusi muoto, jossa hallinnon suhteet virastojen, asiakkaiden, lainsäätäjän, median ja yksilöiden kesken ovat suoraa, perinteisen politiikkojen kautta kulkevan reitin sijasta. Uuden julkisjohtamisen pitäisi tuoda mukanaan uusi demokraattisen vastuullisuuden ajattelutapa, jossa vastuu on sillä, joka tekee jotakin, oli kyseessä sitten poliitikko tai hallinnon edustaja. (Hughes 2003, 255.)

Uutta vastuullisuuden järjestämistä kannattava retoriikka suosii mielellään responsiivisuutta julkisen hallinnon vastuullisuudessa. Kuitenkin, jos jotain menee pieleen, niin responsiivisuuden korvaa nopeasti kontrollia ja vastuunalaisuutta suosivat käsitykset. Uuden vastuullisuuden järjestelmän kehittäminen ei ole yksinkertaista. Julkisella sektorillakin työskennellään yhä enemmän erilaisissa verkosto-, kumppanuus- ja sopimussuhteissa, jossa eri osapuolet vastaavat yhteisen toiminnan eri osista ja vaiheista. Lisäksi yksittäistenkin julkisten organisaatioiden työympäristöstä löytyy useampia vastuullisuuden (professionaalinen, hierarkkinen, oikeudellinen, poliittinen) lajeja. Yhtenä uhkakuvana voidaan hahmottaa sekin, että vastuun hajauttamisesta ja jakamisesta useille eri toimijoille voi seurata kokonaisvastuun häviäminen tai hämärtyminen. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että kun jotakin julkisen hallinnon toiminnassa menee pieleen, niin kukaan ei tahdo ottaa siitä vastuuta, vaan ainakin aluksi syytetään muita osapuolia ja vastuuta pompotellaan eri osapuolten välillä.

4 POLITIIKKA–HALLINTO -DIKOTOMIA

Eräs julkisen hallinnon toiminnan keskeisistä kysymyksistä koskee poliittisten toimielinten ja hallinnon välistä suhdetta. Tämän suhteen luonne ja etenkin hallinnon rooli asioiden valmistelussa ja poliittisten päätösten toimeenpanossa herättää aika ajoin huomattavaakin keskustelua. Hallinnon ja politiikan yhteyksiä arvioidaan politiikka³–hallinto -dikotomian käsitteen alla. Historiallisesti keskustelu on enimmäkseen sijoittunut Yhdysvaltoihin ja erityisesti Woodrow Wilsonin 1800-luvun loppupuolella esittämä politiikan ja hallinnon erottelu on hyvin tunnettu. Poliitiikan ja hallinnon toiminta-alueiden erottelu sisältää näkemyksen, jonka mukaan valtion tahto on politiikkaa ja tahdon toimeenpano on hallinnon teko. Tällöin politiikka on tekemisissä arvojen, tavoitteiden ja tarkoitusten kanssa, kun hallinto on tekemisissä faktojen, toimintakeinojen ja -tapojen kanssa.

4.1 Klassinen politiikka–hallinto -dikotomia

The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics.. It is a part of political life.. only as machinery is part of the manufactured product. But it is, at the same time, raised very far above the dull level of mere technical detail by the fact that through its greater principles it is directly connected with the lasting maxims of political wisdom, the permanent truths of political progress. (Wilson 1966, 370; alkup. 1887.)

Poliitiikan ja hallinnon erottaminen liitetään usein Woodrow Wilsonin nimeen (esim. Hughes 2003; Niemi-Iilahti 1992, 176; Salminen 2002, 38; Svara 1998, 52). Hughes tulkitsee Wilsonin uskoneen, että Yhdysvalloissa vallinneen järjestelmän (spoils system) – jossa julkiset virat jaettiin vaaleissa voittaneen puolueen kesken – epäkohdat ovat seurausta poliittisten ja hallinnollisten kysymysten sekoittumisesta. Mikäli hallinnon viranhaltijoiden toiminta on avoimen poliittista, johtuen joko poliittisista virkanimityksistä tai viranhaltijoiden keskeisestä asemasta puoluepolitiikassa, ovat korruptio ja mielivaltainen päätöksenteko todennäköisiä seurauksia. Poliitiikan ja hallinnon alueiden erottaminen tähtäsi Hughesin tulkinnan mukaan näiden epäkohtien korjaamiseen. (Hughes 2003, 25, 32.) Svaran mukaan Wilson oli huolestunut sekä puoluepoliittisten organisaatioiden korruptoivasta ja

³ Ennen politiikka–hallinto -dikotomian käsittelyä on syytä tehdä pieni terminologinen selvennys. Poliitiikkaa, poliittista päätöksentekoa ja julkista toimintaa koskevalla terminologialla on omat hankaluutensa. Esimerkiksi englanninkieliset politics ja policy -termit voidaan molemmat kääntää suomenkielen sanalla politiikka. Kuitenkin politics on paremmin ymmärrettävissä kamppailuna vallasta ja vaikutusvallasta, kun policy puolestaan merkitsee enemmän esimerkiksi toimenpideohjelmia tai julkista toimintaa, mikä on seurausta poliittisesta päätöksenteosta. Tästä lähtökohdasta poliittinen valtakamppailu (politics) sekä poliittinen päätöksenteko (policy-making) tulisi pitää erillään toimenpideohjelmien (policy) toimeenpanosta ja toteuttamisesta, mitkä kuuluvat hallinnon tehtäviin.

politisovasta vaikutuksesta että kongressin laajasta huomiosta hallinnollisiin asioihin. Hänen mukaansa Wilson kritisoi politiikan toimintaa poliittisen päätöksenteon epäjohton mukaisuudesta ja poliittisen valvonnan heikkoudesta. Svava tulkitseekin Wilsonin pyrkineen esittämällä politiikan ja hallinnon selkeämmällä erottamisella vahvistamaan ja ohjaamaan politiikan toimintaa sekä suojelemaan hallintoa politiikan liialliselta puuttumiselta sen toimintaan. (Svava 1998, 52.)

Politiikka–hallinto -dikotomia yhdistetään myös Wilsonin aikalaisen, Frank Goodnown nimeen (esim. Niemi-Iilahti 1992, 176; Svava 1998, 52; Van Riper 1984). Goodnow luokitteli Svavan mukaan valtiovallan⁴ toiminnan kahden funktion mukaan, kansan tahdon ilmaisuksi lainsäädännön kautta sekä tuon tahdon toimeenpanoksi hallinnon avulla. Svavan mukaan Goodnow koki, että politiikka oli osin vahingoksi hallinnolle ja että hallintoa tuli suojella tältä politiikan haitalliselta vaikutukselta sen toimintaan. (Svava 1998, 52.)

Svava tulkitsee, että sekä Wilsonin että Goodnown kirjoituksista on virheellisesti johdettu politiikan ja hallinnon dikotomiamalli, jossa politiikka ja hallinto nähdään toisensa poissulkevinä luokittelun ääripäinä. Hänen mukaansa tämä tulkinta ei ole suoraan peräisin Wilsonin ja Goodnown kirjoituksista, vaan niiden ajatusten myöhempi muotoilu, joka sopi paremmin 1920- ja 1930-luvuilla vallinneeseen mekanistiseen näkemykseen. (Svava 1998, 54–55.) Van Riper (1984, 208–209) puolestaan toteaa, että Wilsonin tarkoituksena ei luultavasti ollut esittää varsinaista politiikan ja hallinnon dikotomiamallia, vaan hänen artikkelinsa aiheesta vain yksinkertaisesti on niin ristiriitainen ja hämmäntävä, että alkuperäisen tarkoituksen yksiselitteinen tulkinta on mahdotonta.

4.2 Poliitiikan ja hallinnon jako uudessa julkisjohtamisessa

Uudessa julkisjohtamisessa korostuvat johtajuus ja johtajuuden merkitys toiminnan tehostamisessa sekä yleisesti vaatimus julkisjohtajien toimintavapauden lisäämisestä. Voiko tästä suoraviivaisesti päätellä, että uusi julkisjohtaminen korostaa hallinnon merkitystä politiikan ja hallinnon välisissä suhteissa? Mikä on uuden julkisjohtamisen suhtautuminen politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin?

Lähdesmäen mukaan uudessa julkisjohtamisessa ei päästä selkeään näkemykseen siitä, pitäisikö poliittinen päätöksenteko selkeämmin erottaa hallinnollisesta toimeenpanosta. Poliitiikan asemaa hallinnon yläpuolella on korostettu silloin, kun johtajien toimintavapauden lisääminen ja yrittä-

⁴ Olen kääntänyt ongelmallisen government-käsitteen tässä valtiovallaksi.

juysajattelun tuominen hallintoon on koettu uhkaavan demokratiaa. Käytännön tasolla politiikka ja hallinto kietoutuvat väistämättä toisiinsa. Lähdesmäen mukaan uusi julkisjohtaminen pitää julkisjohtajia innovatiivisina päätöksentekijöinä, jotka haluavat osallistua, ja joilta odotetaan ratkaisuja julkisen talouden ongelmiin, eikä niin, että he olisivat vain passiivisia toimeenpanijoita. (Lähdesmäki 2000, 34.)

Hughesin mukaan uuden julkisjohtamisen myötä luovutaan epärealistisesta politiikan ja hallinnon erottamisesta. Mikäli johtajille annetaan lisää toimintavapautta ja vastuuta tulosten saavuttamisesta, vaatii se myös niin julkisjohtajien ja poliitikkojen kuin julkisjohtajien ja kansalaistenkin välisten suhteiden muutosta. Julkisjohtajilta vaaditaan politiikan toimintatapojen osaamista, koska vuorovaikutus politiikan suuntaan korostuu ja julkisen organisaatioiden tavoitteet määräytyvät poliittisessa prosessissa. Hughesin mukaan uusi julkisjohtaminen tunnistaa hallinnon poliittisen piirteen ja poliitikkojen ja viranhaltijakunnan vuorovaikutuksen. Kuitenkin politiikan määräysvalta säilyy, vaikka poliitikkojen ja julkisjohtajien väliset suhteet lähenevät. (Hughes 2003, 58.)

Yhteenvedona uudessa julkisjohtamisessa, ideaalitasolla, tunnustetaan politiikan ja hallinnon välttämätön yhteenkytkeytyminen ja pyritään käyttämään tätä politiikan ja hallinnon vuorovaikutusta hyödyksi. Lisäksi virkamiehet valtuutetaan päätöksentekoon, he ovat responsiivisia suhteessa hallinnon asiakkaisiin ja heitä rohkaistaan kehittämään uusia, innovatiivisia ratkaisuja julkisen hallinnon ongelmiin. Tämä hallinnon aktiivinen rooli uuden julkisjohtamisen mukaisessa politiikan ja hallinnon suhteessa nostaa jälleen esiin kysymyksen julkisen hallinnon vastuullisuuden rakentumisesta.

4.3 Poliitiikka–hallinto -dikotomia kunnallishallinnossa

Kunnallislakia uudistettaessa 1990-luvulla uudistuksen tavoitteena oli kuntien itsehallinnon vahvistaminen, kunnan aseman vahvistaminen paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana, poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja vastuun selkeyttäminen sekä kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostaminen ja avoimuuden lisääminen kuntien toimintatavoissa ja -kulttuurissa. (Komiteanmietintö 1993:33, 154–157.)

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki on luonteeltaan joustava ja väljä. Laki antaa kunnille mahdollisuuksia päätyä erilaisiin hallintomalleihin ja toimintatapoihin kuntien hallinnon, talouden ja

toiminnan väljemmällä sääntelyllä. Kuntalaista on nähtävissä pyrkimys poliittisen ja hallinnollisen aluejaon selkeyttämiseen. Valtuuston asemaa keskeisten tavoitteiden asettajana ja toteutumisen seuraajana ja arvioijana vahvistettiin. Kunnan päämääristä ja tavoitteista määrääminen haluttiin asettaa entistä tukevammin poliittisessa prosessissa tehtäviksi, joka merkitsee myös poliittisen vastuun selkeytymistä (Komiteanmietintö 1993:33, 205).

Kunnan johtamisjärjestelmän kehittämisessä paineita kohdistuu lähes väistämättä poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen yhteensovittamiseen. Yksi johtamisjärjestelmän kehittämisen lähtökohdista on poliittisen vastuun ja ammattijohtamiseen kuuluvan tulostavuuksien selkeyttäminen. Kunnassa on tiedettävä, kuka kantaa poliittisen vastuun ja kuka vastuun organisaation johtamisesta. Kuntalaki antaa kunnille laajan vapauden päättää omasta organisaatiostaan ja sääntelee ainoastaan johtamista koskevista perussäännöksistä.

Kuntien johtamisjärjestelmässä Ryynäsen mukaan keskeinen ongelma on kansanvallan näkökulmasta roolien sekoittuminen, politiikan ja hallinnon välisen työn- ja vastuujon epäselvyys, joka konkretisoituu kunnanjohtajan asemassa (Ryynänen 2002, 23–24). Kansalaisen näkökulmasta kunnan johtaminen on henkilöitynyt kunnanjohtajaan eikä valtuuston tai kunnanhallituksen puheenjohtajaan. Kunnanjohtajan tehtävät eivät ole jääneet pelkästään toimielinten päätösten täytäntöönpanoon, vaan hänellä on merkittävä rooli myös kunnan tavoitteenasettelussa ja toiminnan suuntaviihojen linjaamisessa. Kunnanjohtaja ei siten ole pelkkä ammattijohtaja, vaan luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja. Tästä poliittisesta johtajuudesta huolimatta kunnanjohtajalla ei ole poliittista vastuuta.

Kuntalaki uudistettiin vuonna 2006 siten, että nykyisin laki sallii pormestarin valitsemisen kunnan johtoon. Poliittiselle päätöksenteolle ja poliittiselle johtajuudelle on pyritty saamaan aikaan entistä näkyvämpi rooli kunnallisessa toiminnassa. Kunnan luottamushenkilönä toimivan pormestarin avulla pyritään yhdistämään poliittinen ja ammattijohtaminen siten, että sekä poliittinen johtaminen että vastuu vahvistuisivat kunnallisessa johtamisessa.

5 TILAAJA–TUOTTAJA -MALLI

Kuntien mahdollisuudet palvelutuotantonsa organisoimiseksi ovat radikaalisti monipuolistuneet 1980-luvun lopulta alkaen. Vapaakuntakokeilun, uuden kuntalain, valtionosuusjärjestelmän uudistusten sekä tulohajauksen ja -johtamisen myötä kunnallista itsehallintoa vahvistettiin ja pyrittiin kunnallishallinnon tehokkuuden edistämiseen sekä palvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseen. Kun aikaisemmin kunnan velvollisuudeksi nähtiin nimenomaan palvelujen tuottaminen, niin uudistusten myötä lähtökohdaksi vaihtui kunnan velvollisuus järjestää palveluja kuntalaisille.

Uudistusten myötä erilaisten markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja hallintorakenteiden käyttöönotto on voimakkaasti yleistynyt kuntatasolla. Esimerkiksi tilaaja–tuottaja -toimintatapa on saanut laajaa huomiota julkisten palvelujen järjestämisessä. Erilaisilla tilaaja–tuottaja -mallien sovelluksilla kunnissa on pyritty sekä kunnan oman palvelutuotannon tehostamiseen että kunnan ulkopuolisen tuotannon osuuden kasvattamiseen kunnallisissa palveluissa. Tilaaja–tuottaja -toimintatapa tuo mukanaan omat vaikeutensa. Esimerkiksi tilaajaosaamisessa, laadun ja vaikuttavuuden arvioinnissa on havaittu puutteita. Seuraavaksi tutustutaan tilaaja–tuottaja -mallin teoreettisiin lähtökohtiin, jonka jälkeen esitetään malliin kohdistunutta arviointia ja kritiikkiä.

5.1 Tilaaja–tuottaja -mallin teoreettinen tarkastelu

Tilaaja–tuottaja -mallille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, eikä se ole käsitteellisesti ehyt kokonaisuus. Yleensä mallista puhuttaessa siitä esitetään joukko sille ominaisia periaatteita ja piirteitä. Lisäksi mallille on erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja sen käytännön sovellukset ovat olleet erilaisia eri yhteyksissä. Kokemuksia tilaaja–tuottaja -mallista on kertynyt kuitenkin jo useilta vuosikymmeniltä. Iso-Britanniassa sitä ryhdyttiin panemaan täytäntöön valtiojohtoisesti 1980-luvun lopulla (Valkama 1994, 69), Uuden-Seelannin terveydenhuoltojärjestelmää alettiin siirtää tilaaja–tuottaja -pohjalle 1991 (Valkama 1994, 71) ja Ruotsissa sen ensimmäiset sovellukset ovat 1980-luvun lopusta (Siverbo 2004, 405). Suomessa tilaaja–tuottaja -mallin soveltamisessa yksi edelläkävijöistä on Jyväskylän kaupunki, joka sovelsi mallia teknisessä toimessa 1990-luvulla (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 42). Tilaaja–tuottaja -malli on saanut myös kritiikkiä

osakseen. Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2005, 471–472) esittävät, että sekä tilaaja–tuottaja -mallista että näennäismarkkinoista on jo luovuttu uutta julkisjohtamista etulinjassa soveltaneiden maiden joukossa. Iso-Britanniassa heidän mukaansa näennäismarkkinoista terveydenhuollon alalla luovuttiin lopullisesti 1990-luvun lopussa. Tilaaja–tuottaja -malli on kuitenkin edelleen ajankohtainen. Kotimaisella kuntakentällä esimerkiksi Tampereen kaupunki otti vuoden 2007 alusta käyttöön tilaaja–tuottaja -mallin kaikessa palvelutuotannossaan. Lisäksi mallin erilaisia sovelluksia ja käytäntöjä on käytössä, kokeilussa ja suunnittelussa eri puolella Suomea.

Tässä luvussa on tarkoitus käsitellä tilaaja–tuottaja -mallia sen yleisistä teoreettisista lähtökohdista. Mallin havainnollistamiseksi esitetään ensin lyhyesti perinteisen hierarkkisen tuotantomallin keskeisiä piirteitä ja sitten tuodaan esiin mitä muutoksia tilaaja–tuottaja -malli on tähän asetelmaan tuonut. Lopuksi käsitellään tilaaja–tuottaja -malliin kohdistunutta kritiikkiä. Luvun lähdeaineistoa voi kritisoida sen painottumisesta lähinnä kotimaiseen kirjallisuuteen. Tilaaja–tuottaja -mallin ulkomaisesta soveltamisesta löytyy laajalti kirjallista aineistoa, mutta koska mallin soveltaminen on ollut erilaista eri maissa, oli luonteva ja tietoinen valinta perustaa mallin teoreettinen tarkastelu pääasiassa kotimaiseen kirjallisuuteen.

Perinteisesti kunnat ovat tuottaneet palvelunsa omana tuotantona hierarkkisen toimintatavan avulla, jossa palvelujen tuottaminen tapahtuu linjaorganisaation alimmalla tasolla. Näitä kunnan vastuulla olevia palveluja tuotetaan tuotantoyksiköissä, joita ovat muun muassa terveyskeskukset, koulut, päiväkodit ja vanhainkodit. Näiden tuotantoyksikköjen toimintaa ohjaavat hierarkiassa ylempänä olevat toimijat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Ohjaus perustuu hierarkiaan, jossa keskeisiä ohjauksen välineitä ovat talousarviot ja -suunnitelmat, säädökset ja ohjeet. Tuotantotoiminnan ohjauksessa resurssiohjauksella on merkittävä piirre. Resurssiohjauksella pyritään osoittamaan oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit sekä ohjeistamaan niiden oikea käyttö. Ohjaavat yksiköt, jotka päättävät varojen käytöstä, osoittavat tuotantoyksiköille resurssien hankintaan tarvittavat määrärahat, ja esimerkiksi toimintasuunnitelmilla säätelevät niiden käyttöä. Hierarkkisessa toimintamallissa korostuvat resurssitarpeet, joista keskustelua käydään toiminnan vaikuttavuuden sijasta. Taustalla on ajatus, että toiminnan vaikuttavuus varmistuu oikeiden resurssien sekä niiden oikean käytön avulla. Näin hierarkkisessa toimintamallissa määrärahat perustellaan resurssitarpeilla, ei niinkään toiminnan tuloksilla eli tuotteilla ja niiden vaikutuksilla. Hierarkkisessa toimintatavassa alimmalla tasolla tuotettujen palvelujen kokonaiskustannukset syntyvät hierarkian eri tasoilla. Palvelujen kus-

tannukset koostuvat varsinaisten tuotantokustannusten lisäksi hierarkkisen toimintatavan ohjauksen kustannuksista. (Kallio ym. 2006, 19–22.)

Kun perinteisen toimintatavan mukaan kunnat ovat tuottaneet palvelut omana tuotantonaan, niin tilaaja–tuottaja -mallissa kysymys palvelujen tuottajasta ei ole enää olennainen. Oleellista on se, että kuntalaiset saavat verojensa vastikkeeksi kunnan vastuulla olevat palvelut. Valkama esittää tilaaja–tuottaja -mallin koostuvan kahdesta periaatteesta. Ensimmäisen periaatteen mukaan palvelujen tilaaminen ja tuotanto on erotettava toisistaan. Toisena periaatteena on markkinoita muistuttavan ostaja–myyjä -suhteen luominen tilaajan ja tuotantoyksiköiden välille. Perinteisen hierarkkisen toimintatavan käsky- ja resurssiohjaus korvataan kilpailu- ja sopimustoiminnalla siten, että tuottajayksiköt joutuvat kilpailemaan keskenään tuotanto-oikeudesta. (Valkama 2004, 202–203.)

Tilaaja–tuottaja -mallissa tilaaminen kuuluu poliittisen päätöksenteon piiriin. Poliittinen prosessi määrittelee ja päättää, mitä palveluja kunnan on järjestettävä. Siitosen ja Valkaman mukaan tilaaja ratkaisee ostettavat palvelukokonaisuudet poliittisten tavoitteiden pohjalta, arvioi palvelujen hinta–laatu -suhdetta ja vaikuttavuutta, järjestää tuottajien kilpailun ja valitsee tuottajan sekä seuraa tuottajien toimintaa ja tarvittaessa puuttuu siihen. Tuottajana tilaaja–tuottaja -mallissa voi toimia kunnan oma tuotantoyksikkö, yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin tuottaja. Tuottajan tehtävänä on tuotannon tekijöiden hankkiminen, niiden yhdistely, kunnossapito ja kehittäminen, tarjousten laatiminen, toiminnan tehokkuuden ja tuotantotaparatkaisujen hyötysuhteiden seuraaminen, palvelujen tuotteistaminen ja niiden toimittaminen tilaajalle sekä tilaajan informoiminen omasta kompetenssista ja uusista palveluista. (Siitonen & Valkama 2003, 35.)

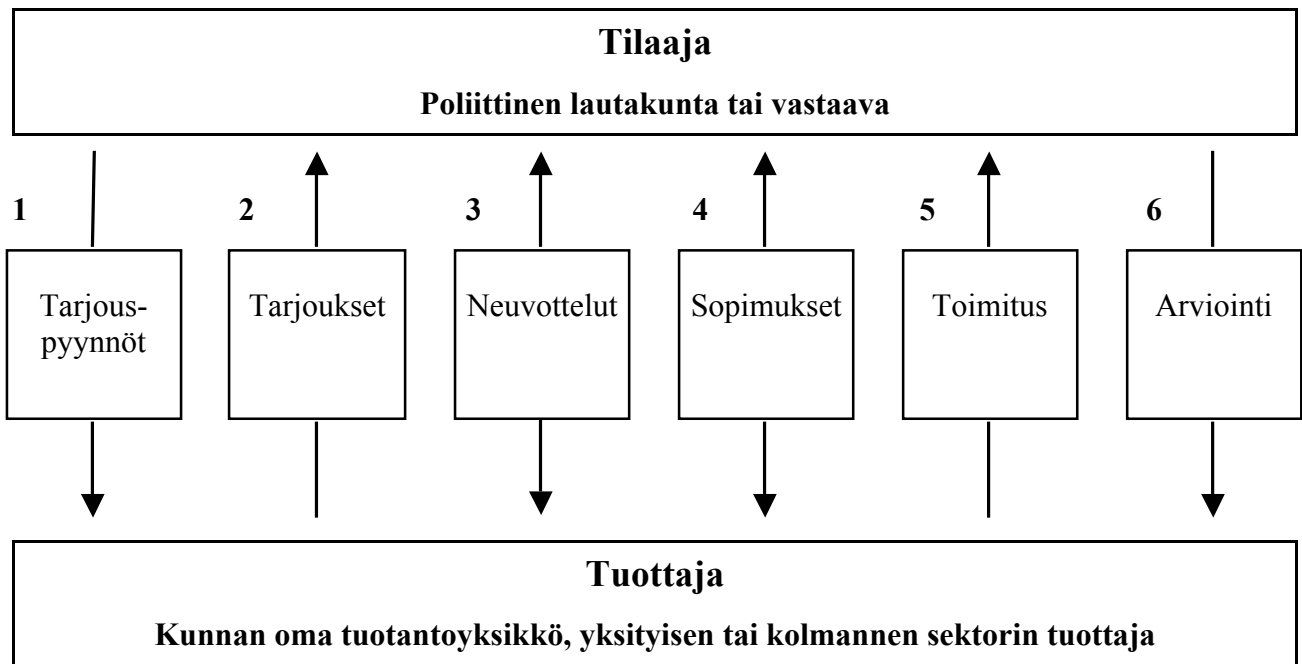
Kallio ym. jakavat tilaaja–tuottaja -mallin tuottajan mukaan sisäiseen ja ulkoiseen tilaaja–tuottaja -malliin. Sisäisessä tilaaja–tuottaja -mallissa tuottajana voi toimia kunnan omassa budjettitaloudessa toimiva nettoyksikkö tai liikelaitos, joka toiminnallisessa mielessä kuuluu kunnan sisäiseen konserniin. Juridisessa mielessä kunta ei kilpailuta näitä tuottajia keskenään, vaan kyseessä on kumppanuussuhde. Markkinasuuntautuneisuus näkyy siinä, että tuotteet on nimetty ja niillä on hinnat. Tehokkuuskannustimena ei suoranaisesti ole kilpailuttaminen vaan kilpailuttamisen uhka. Tuotteiden hinnat ovat vertailukelpoisia ja tätä kautta tehokkuuspainetta uskotaan syntyvän tuottajan toimintaan. (Kallio ym. 2006, 29–30.)

Ulkoisessa tilaaja–tuottaja -mallissa tuottaja kuuluu ulkoiseen konserniin, johon katsotaan kuuluvaksi ne yksiköt, joissa kunnalla on määräysvalta omistuksen tai muun syyn, esimerkiksi hallituksen valitsemisvallan kautta, ja joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään. Tällaisia yksiköitä ovat kunnalliset osakeyhtiöt, osakkuusyhtiöt, kuntayhtymät sekä myös yhdistykset ja säätiöt, jos kunnalla on niissä määräysvaltaa. Toiminta ulkoiseen konserniin kuuluvien yksikköjen kanssa voi perustua kilpailuttamiseen tai kumppanuuteen. (Kallio ym. 2006, 30.)

Tilaaja–tuottaja -mallissa tavoitteena voi olla palvelutuotannon siirtyminen yhä enenevässä määrin yksityisen ja kolmannen sektorin tuotettavaksi. Yhteistyö yritysten ja kolmannen sektorin tuottajien kanssa perustuu pääsääntöisesti kilpailuttamiseen. Nämä yksiköt voivat kilpailla myös kunnan ulkoiseen konserniin kuuluvien yksikköjen kanssa. Puhtaimmillaan tilaaja–tuottaja -malli toimisi aidossa markkinatilanteessa, mutta toimivien markkinoiden puuttuessa pyritään luomaan niin sanotut näennäismarkkinat. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan suunnitelmallisesti ja keinotekoisesti luotuja tilaaja–tuottaja -asetelmia. (Kallio ym. 2006, 30–31.)

Valkama puolestaan jaottelee tilaaja–tuottaja -mallin toteuttamistavan mukaan kolmeen malliin. Nämä ovat 1) kosmeettinen malli, 2) keskitien malli ja 3) aktiivinen malli. Kosmeettisessa mallissa kunnan yksiköt jaetaan tilaajiin ja tuottajiin, jossa tilaajia ovat kunnan poliitikot sekä heitä avustavat viranhaltijat ja tuottajia kunnan viranhaltijat ja työntekijät. Kosmeettisessa mallissa kilpailu on rajoitettua ja suljettua, koska tuottajat ovat vain kunnan omia yksikköjä. Kosmeettinen tilaaja–tuottaja -malli vastaa Kallion ym. sisäistä tilaaja–tuottaja -asetelmaa. Keskitien mallissa kilpailu on avointa ja sisäisten tuottajien lisäksi kysymykseen tulevat myös ulkopuoliset tuottajat. Keskitien mallissa potentiaalisia tuottajia kilpailutetaan keskenään ja tuotanto annetaan edullisimmalle tuottajavaihtoehdolle. Aktiivinen malli poikkeaa keskitien mallista siinä, että sisäisistä tuotantoyksiköistä tehdään kunnallisia osakeyhtiöitä, jotka joutuvat kilpailemaan tasaveroisesti ulkopuolisten tuottajien kanssa. Kaikkein kovimman haasteen toteuttamisen puolesta tarjoaisi aktiivinen tilaaja–tuottaja -malli, koska se edellyttäisi lähes kokonaan kunnallisen tuotantomuodon ja -kulttuurin alasajoa. (Valkama 1994, 43–53.)

Tilaaja–tuottaja -mallissa tilaajan ja tuottajan välille luodaan siis markkinoita muistuttava ostaja–myyjä -asetelma, jossa tuottajayksiköt kilpailevat keskenään tuotanto-oikeudesta. Kunta toimii näiden kilpailujen järjestäjänä. Valkaman (1994, 16) mukaan kunnan tehtäviin tarjonnan johtajana kuuluvat kilpailevien tuottajien palvelujen välittäminen käyttäjille näiden kysynnän ja tarpeen mu-



Kuvio 2 Ostoprosessin kuusi vaihetta (Valkama 1994, 17).

kaan sekä tuottajien kilpailuttaminen siten, että palvelujen tuotanto voidaan järjestää mahdollisimman edullisesti ja laadukkaasti. Kuviossa 2 esitetään Valkaman (1994, 17) havainnollistama tilaaja–tuottaja -mallin mukainen ostoprosessi.

Ostoprosessin ensimmäinen vaihe on tarjouspyyntöjen laatiminen. Tarjouspyynnön laatiminen on merkittävä osa ostoprosessia jo pelkästään sen vuoksi, että vastauksena saatavat tarjoukset olisivat keskenään vertailukelpoisia. Ennen tarjouspyyntövaihetta poliittinen päätös siitä, mitä halutaan tuottaa on jo ratkaistu (Valkama 1994, 16). Ostoprosessin toisessa vaiheessa tuottajayksiköt vastaavat tarjouspyyntöön tarjouksilla, joiden perusteella tilaaja käynnistää neuvottelut parhaimmat tarjoukset tehneiden tuottajayksiköiden kanssa, josta muodostuu ostoprosessin kolmas vaihe.

Prosessin neljäs vaihe on sopimuksen solmiminen. Kallion ym. mukaan tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa saattaa erityisesti kaksi ristiriitaa korostua, nimittäin tavoiteristiriita ja informaation epäsymmetria. Tavoiteristiriidalla tarkoitetaan sitä, että tilaaja ja tuottaja saattavat toiminnassaan pyrkiä eri päämääriin. Informaation epäsymmetrialla taas tarkoitetaan sitä, että tilaaja ja tuottaja tietävät eri asioita ja he voivat tietoa panttaamalla toimia toistensa vahingoksi. Ideaalitulanteessa sopimus saavutettaisiin tasaveroisten osapuolien yhteisten neuvottelujen tuloksena, mutta käytännössä usein tilaajalla on vahvempi asema neuvoteltaessa. (Kallio ym. 2006, 34.)

Sopimus on Valkaman mukaan saavutettu yhteisymmärrys siitä, mikä on palvelun sisältö ja laajuus. Tuotantosopimuksissa sovitaan muun muassa:

- tarvittavista palveluista ja palvelualueista
- palvelujen sisällöstä ja laatuvaatimuksista
- suoritemääristä
- asiakkaista ja asiakassegmentistä
- palvelumaksuista
- tuloksellisuuden kriteereistä ja niiden arviointitavoista
- asiakkaiden vaikuttamisen muodoista
- sopimusriitojen ratkaisumekanismeista
- sanktioista sopimuksen noudattamatta jättämisestä. (Valkama 1994, 18.)

Ostoprosessin viides vaihe on toimitus, jonka laatua ja määrää sekä yhteensopivuutta palvelun käyttäjien tarpeiden kanssa tilaajan on aktiivisesti seurattava. Valkaman mukaan tilaajan vastuulla on se, että palvelun käyttäjät saavat palvelut sellaisina kuin tarvitsevat. Mikäli palvelut eivät vastaa käyttäjien tarpeita, tilaaja on epäonnistunut sopimuksen tekemisessä tai tuottajan toimitukset eivät vastaa sopimusta. Tuottajan vastuu on Valkaman mukaan vain siinä, että toimitukset ovat sopimuksen mukaisia. (Valkama 1994, 18.)

Prosessin viimeisenä vaiheena on arviointi, jonka Valkama jakaa toimitusten juoksevaan arviointiin ja kokonaisarviointiin. Juokseva arviointi kestää koko sopimuskauden ajan. Kokonaisarviointi tehdään sopimuskauden jälkeen, jolloin arvioidaan, ovatko palvelut olleet hintansa arvoisia. Arvioinnin tavoitteena on estää sopimusrikkomukset sekä kehittää tilaajaosaamista. (Valkama 1994, 19.)

Jos hierarkkisessa toimintamallissa toiminnan vaikuttavuuden katsottiin syntyvän pelkästään resursien oikean allokoinnin tuloksena, niin tilaaja–tuottaja -mallissa vaikuttavuus nähdään monitahoisempana kysymyksenä. Kuntalaisten tarpeet vastaavat vain harvoin yksittäisten tuottajien tarjoamia palveluita. Siksi tarvitaan palveluketjuja, joissa mukana voi olla useita tuottajia. Ongelmaksi muodostuu tuotantoyrityksen ohjaus siten, että se saa aikaan mahdollisimman hyvät vaikutukset, sillä yhden tuotantoyrityksen huono toiminta saattaa pilata koko ketjun vaikuttavuuden. (Kallio ym. 2006, 31–32.)

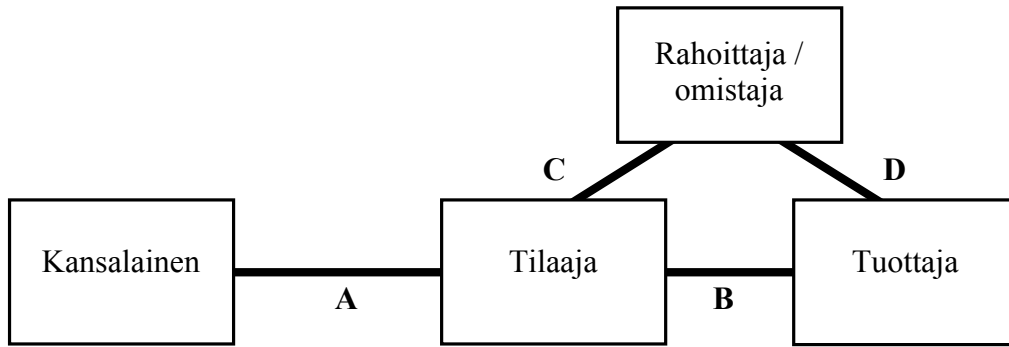
Tilaaaja–tuottaja -mallissa tuotteistamisella on keskeinen osa. Jotta palveluja pystytään tilaamaan ja tuottamaan, ne on voitava nimetä ja täsmentää. Tilaamisessa on otettava huomioon tilataanko yksittäinen tuote vai palveluketju tai -prosessi, johon osallistuu useita eri tuottajia. Sisältyykö tuotekokonaisuuteen ydinpalvelun lisäksi tuki- ja liitännäispalveluja. Miten tuotteen laajuus määritellään. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa tilattavana kokonaisuutena voi olla muun muassa yksittäinen toimenpide, hoitopäivä, poliklinikkakäynti, hoitajakso tai hoidettu potilas. Vielä on syytä korostaa, että tarkoitus ei ole ostaa tuotteita vaan niillä aikaansaatavia vaikutuksia. Tuotteistamisessa ja kilpailuttamisessa vaarana on tuotteiden korostuminen vaikuttavuuden kustannuksella. Kuntakontekstissa kunnat ostavat tuotteita pääasiassa kuntalaisille. Tällöin on huomioitavaa minimoiko kunta kustannuksiaan vain lisäämällä kuntalaisten kustannuksia. (Kallio ym. 2006, 34–36.)

Tilaaaja–tuottaja -mallissa hankittavien tuotteiden kokonaiskustannuksien muodostuminen poikkeaa hierarkkisesta toimintatavasta. Hierarkkisen toimintatavan kokonaiskustannukset syntyvät hierarkian eri tasoilla. Tilaaaja–tuottaja -mallissa palvelujen kokonaiskustannukset syntyvät hankittavan tuotteen ostohinnasta ja lisäksi tilaajan kustannuksista. Tilaajan kustannusten määrä ja sisältö saattavat poiketa hierarkkisen toimintatavan ohjauskustannuksista. Tilaaaja–tuottaja -mallin yhteydessä puhutaan usein transaktiokustannuksista, jotka tällöin voivat tarkoittaa esimerkiksi tuotteistamisesta johtuvia, koulutus-, suunnittelu-, laadunvalvonta-, käräjöinti- tai tuottajien vaihtamisesta aiheutuvia kustannuksia. (Kallio ym. 2006, 36.)

Edellä kuvattiin tilaaaja–tuottaja -mallin peruselementtejä. Yhteenvetona voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä yleistä tilaaaja–tuottaja -mallia vaan mahdollisia tilaaaja–tuottaja -asetelmia löytyy useita, samoin kuin niiden toteutustapojakin. Kuitenkin perusajatuksena tilaaaja–tuottaja -asetelmien taustalla on tehokkuuden parantaminen. Roolien selkeyttämisen ja kustannustietoisuuden lisäämisen oletetaan johtavan toiminnan tehokkuuden parantumiseen. Seuraavaksi käsitellään tilaaaja–tuottaja -mallin kritiikkiä mallin soveltamisessa ilmenneiden ongelmien kautta.

5.2 Tilaaaja–tuottaja -mallin kritiikistä

Siverbon (2004) artikkelissa *The Purchaser–Provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden* vertaillaan tilaaaja–tuottaja -mallin periaatteita ruotsalaisessa ja brittiläisessä terveydenhuollossa saatuihin käytännön kokemuksiin. Siverbo lähestyy aihetta esitellen ensin tilaa-



Kuvio 3 Organisatoriset roolit tilaaja–tuottaja -mallissa (Siverbo 2004, 406).

ja–tuottaja -mallin periaatteet ja vertailee niitä käytännön kokemuksiin käytettävissä olevien tutkimusten ja raporttien perusteella. Kokemukset Ruotsin ja Iso-Britannian välillä osoittautuvat paljolti yhdenmukaisiksi, mutta tässä keskityn esittelemään lähinnä Siverbon huomioita Ruotsista saatuihin kokemuksiin.

Siverbon esittelemä tilaaja–tuottaja -malli koostuu poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhdessä muodostamista kolmesta organisatorisesta yksiköstä erilaisine rooleineen. Näitä rooleja ovat rahoittaja/omistaja, tilaaja ja tuottaja (kuvio 3).

Tilaajalla on mallissa kolme merkittävää suhdetta mallin muihin toimijoihin. Ensimmäinen on tilaajan ja kansalaisten välinen suhde (suhde A kuviossa 3). Tilaaja edustaa kansalaisia (palvelujen käyttäjiä) ja tilaajan vastuulla on se, että kansalaiset saavat tarvitsemiaan palveluja. Toisena tulee tilaajan ja tuottajan välinen sopimussuhde (suhde B kuviossa 3). Sopimuksella tilaajan tulee varmistaa, että tuottaja todella tuottaa kansalaisten tarvitsemia palveluja. Ennen sopimukseen päättymistä, tilaajan tulee järjestää tarjouskilpailu, jonka voittaja saa palvelun tuotettavakseen. Kolmantena on tilaajan ja rahoittajan välinen suhde (suhde C kuviossa 3). Rahoittaja vastaa taloudellisten resurssien jakamisesta tilaajalle. Tilaaja–tuottaja -mallin neljäs suhde on tuottajan ja omistajan välinen suhde (suhde D kuviossa 3). Omistaja vastaa sisäisten tuottajien omistajaohjauksesta. (Siverbo 2004, 405–406.)

Ruotsissa on herännyt epäilyjä mallin toimivuudesta, mutta se ei kuitenkaan ole vaikuttanut mallin laajaan soveltamiseen terveydenhuollon alalla. Siverbo toteaa, että tutkimustietoa mallin soveltamisesta on käytettävissä vain rajallisesti. Kuitenkin käytettävissä olevan tutkimustiedon mukaan tilaaja–tuottaja -malli ei ole näkyvästi lisännyt poliittisesti edustetun tilaajan ja kansalaisten välistä yh-

teydenpitoa. Kansalaisen näkökulmasta on vaikea nähdä tapahtuneen muutosta tilaaja–tuottaja -mallin ja traditionaalisen mallin välillä kansalaisten ja poliittisten edustajien välisessä suhteessa. Siverbon mukaan saatavilla oleva tutkimustieto osoittaa, että tilaajaelimet eivät osaa tulkita kerättyä tietoa kansalaisten terveydenhuollon palveluiden tarpeesta, vaan tukeutuvat mieluummin tuottajan tarjoaman informaation käyttöön. Tutkimustieto, joka tukee kansalaisten ja poliittisten edustajien välisen yhteydenpidon positiivista kehittymistä on peräisin erityisesti tutkimuksista, joissa tilaajat ovat itse arvioineet omaa työtään. (Siverbo 2004, 407–408.)

Tilaajan ja tuottajien välisessä suhteessa on myös ilmennyt ongelmia, erityisesti sopimusohjauksen toimivuudessa on ollut hankaluuksia. Näistä vaikeuksista Siverbo ruotsalaiseen tutkimustietoon tukeutuen luettelee muun muassa seuraavat: sopimusohjaus on pelkistynyt juustohöylämiseksi siten, että on tilattu edellisen vuoden volyymin ja säästötavoitteen välinen erotus; sopimus on jäänyt hyvin yleispiirteiseksi ja oikeudellinen velvoittavuus on puuttunut sopimuksesta; sopimuksen valvontavaikutus on ollut vajavainen sanktioiden puuttuessa sopimuksesta; sopimuksellisuus ei ole edistänyt rakenteellista muutosta; tuottajat ovat paremman tietämyksensä ansiosta olleet dominoivassa asemassa sekä tilaaja ja tuottaja eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen sopimusprosessissa ja tuotanto-oikeus on annettu ilman sopimusta. (Siverbo 2004, 410.)

Sopimuksellisuuden ongelmana, varsinkin tuottajien keskuudessa, nähdään erityisesti terveydenhuoltoon soveltuvan tilaajaosaamisen puute, joka on aiheuttanut tuottajissa epäluottamusta tilaajaa kohtaan. Myös toimijoiden rooleissa on ollut epäselvyyksiä. Vaikka tilaaja–tuottaja -mallin pitäisi selkeyttää toimijoiden rooleja, myös päinvastaisia kokemuksia on ilmennyt. Sen sijaan, että tilaaja olisi tyytynyt vain sopimusohjaukseen ja -seurantaan, tilaaja on saattanut pyrkiä vaikuttamaan myös siihen, miten tuotantoa on johdettu. Nämä sopimusohjauksen ongelmat ovat johtaneet siihen, että toimijoiden välinen kumppanuus ja luottamus on alkanut korostua sopimusohjauksen sijasta. Retoriikassa ovat korostuneet puheet yhteistyöstä ja luottamuksesta. (Siverbo 2004, 410–412.)

Poliittiset toimijat saavat uusia rooleja tilaaja–tuottaja -mallin myötä. Rahoittajan rooliin liittyy resurssien jakaminen tilaajalle, joka puolestaan järjestää tarjouskilpailuja, neuvottelee ja tilaa palveluja. Mallin periaatteellisella tasolla on olemassa selkeä roolijako rahoittajan ja tilaajan välillä. Käytännön kokemukset Ruotsista ovat osoittaneet, että toimijoiden roolijako ei todellisuudessa ole toteutunut yhtä sujuvasti. Epäselvyyttä on ollut tehtävien jaosta ja siitä, missä määrin rahoittajalla on oikeus muuttaa toiminnan sääntöjä. Lähinnä kyse on ollut tilaajan kannalta siitä, että he ovat koke-

neet rahoittajan sekaantuvan liiksi toimintaan. Ristiriitoja on syntynyt vastuun jakamisen ja keskitetyn johtamisen elementtien kesken. (Siverbo 2004, 413–414.)

Edellä käsitellyistä tilaajan suhteista kansalaisiin, tuottajiin ja rahoittajiin on käytettävissä rajoitusti tutkimustietoa. Mallin viimeisenä suhteena esitettyä omistajan ja tuottajan välistä suhdetta ei Siverbon mukaan ole tutkittu lainkaan, käytettävissä on ainoastaan konsulttien kirjoittamaa materiaalia. Näissä raporteissa on päädytty erilaisiin ratkaisuihin omistajaohjauksesta ehdottaen sekä sairaaloiden keskitettyä ohjausta että vastuun hajauttamista. (Siverbo 2004, 415.)

Vetäessään yhteen tilaaja–tuottaja -mallin kokemuksia Siverbo toteaa, että markkinamekanismin hyödyntäminen on ollut vaikeata. Käytännössä malli on poikennut kilpailusta, sopimuksellisuudesta sekä arvioinnista ja korvautunut pikemminkin yhteistyön, kumppanuuden ja luottamuksen painotuksilla. Lisäksi ongelmana on ollut tilaajaosaamisen puute. Tilaajan kompetenssi on ollut puutteellista, tilaaja ei ole halunnut asettaa prioriteetteja eikä keskustella tilausten sisällöstä. Myös prosessin arviointi on ollut puutteellista. Tilaamisessa vaaditaan myös tuottajien toimintatapojen tuntemista. Lisäksi kilpailun tuominen terveydenhuoltoon on ollut Ruotsissa rakenteellisista seikoista johtuen vaikeata, ja sitä on entisestään korostanut tilaajien haluttomuus vaihtaa tuottajaa. (Siverbo 2004, 415–416.)

Siverbo esittää johtopäätöksensä, että tilaaja–tuottaja -mallin periaatteet ja käytäntö poikkeavat ruotsalaisessa terveydenhuollossa toisistaan. Kuitenkaan hän ei päädy suoraan esittämään mallista luopumista. Hänen mukaansa mallin soveltamisesta tarvitaan lisää tutkimusta. Lisäksi on epävarmaa onko malli parempi vai huonompi muihin tarjolla oleviin vaihtoehtoihin verrattuna. Vaikka malli ei ole suoraan osoittanut parantavan toiminnan tehokkuutta, eräs selitys mallin säilymiseen ruotsalaisessa terveydenhuollossa voi olla se, että mallin katsotaan poliittisissa piireissä – tutkijoiden esittämistä epäilyistä huolimatta – edistävän toiminnan demokraattisuutta. (Siverbo 2004, 417–418.)

6 TAMPEREEN TOIMINTAMALLIN UUDISTUS

Tampereen kaupunki siirtyi uuteen toimintamalliin vuoden 2007 alussa. Toteutusta edelsi pitkä, vuosia kestänyt valmistelutyö. Toimintamallin ydinosia ovat pormestarijärjestelmä, tilaaja–tuottaja -malli ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu. Kuntalehti (3/2005) uutisoi muutoksesta tulevaisuuden kunnan pilotoimisena: ”Tampere siirtyy vuoden 2007 alusta tilaaja–tuottaja- sekä pormestariin. Hallintokuntien väliset raja-aidat puretaan, näkökulma tarkentuu kuntalaiseen ja luottamushenkilödemokratiaa vahvistetaan. Samalla haetaan kustannustehokkuutta palveluihin. Käytännössä Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan. Kyseessä on suurin yksittäinen toimintamallin muutos kuntakentällä miesmuistiin.”

Seuraavassa esitellään tiivistetysti toimintamallin muutosta, kaupungin organisointia ja toimintatapoja. Kuvaus perustuu pääosin kaupungin itse tuottamaan kirjalliseen aineistoon.

6.1 Uudistuksen lähtökohdat ja perustavoitteet

Tampereella tehtiin tilaaja–tuottaja -malliin liittyviä suunnitelmia ensimmäisen kerran jo 1990-luvun puolivälissä, mutta tuolloin sekä puolueiden että ammattiyhdistysliikkeen vastustus oli liian voimakasta suunnitelmien toteutumiseksi (Kallio ym. 2006, 63). Tampereella palvelutuotannon kehittäminen ei ole ollut pelkästään siirtymistä tilaaja–tuottaja -mallin soveltamiseen, vaan se on ollut osa laajempaa, kokonaisvaltaista kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamista, jonka lähtökohtana voidaan pitää vuoden 2001 lokakuussa hyväksyttyä kaupunkistrategiaa.

Kaupunkistrategian keskeisenä tavoitteena oli varmistaa kaupungin päätöksentekokyvyn säilyminen myös tulevaisuudessa. Päätöksentekokykyä nähtiin uhkaavan lähivuosina kohdattavat haasteet, joiksi tunnistettiin muun muassa väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden muutokset sekä henkilöstön eläköityminen. Toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishanke alkoi tammikuussa 2002. Hankkeen yleistavoitteena oli sellaisen järjestelmän rakentaminen, jolla voitaisiin vastata niihin haasteisiin, jotka asettivat kaupungin johtamisjärjestelmän koetukselle. Uudistukselle kirjattiin kolme tavoitetta:

- poliittisen päätöksenteon vahvistaminen

- palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen
- strategisen johtamisen kehittäminen. (Hakari 2009, 85–86.)

6.2 Pormestarimalli poliittisen päätöksenteon vahvistajana

Pormestarimallin kehittämisen lähtökohtana oli tarve vahvistaa poliittista päätöksentekoa ja selkeyttää poliittista ohjausta. Pormestarimallin tavoitteiksi asetettiin kasvojen tuominen poliittiselle johtajuudelle, poliittisen päätöksenteon tuominen mukaan asioiden valmisteluun, rajojen selventäminen viranhaltijatoiminnan ja poliittisen toiminnan välillä sekä tarkoituksenmukaisuusharkinnan siirtäminen politiikan tehtäväksi. Pormestarimalliin siirtymisen taustaksi tehtiin selvitystyö, johon osallistui myös kaupungin ulkopuolisia asiantuntijoita. (Hakari 2009, 86; ks. myös Strategisen johtamisen edellytysten parantaminen Tampereen kaupungissa, loppuraportti 27.3.2003; Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007–, luonnos 18.4.2005.)

Tampereella otettiin käyttöön pormestarimalli, joka muodostuu pormestarista ja neljästä apulaispormestarista. Pormestarin asemaa mallissa voidaan kuvata vahvaksi. Pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, joka toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla kaupungin johtajana. Pormestarin rinnalla ei ole yhtä viranhaltijajohtajaa, vaan pormestarin lisäksi kaupunginhallituksessa esittelijöinä toimivat konsernihallinnon johtajat. Pormestari johtaa Tampereen mallissa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita. Valtuusto valitsee pormestarin keskuudestaan valtuustokaudeksi. Pormestarin tulee nauttia valtuuston luottamusta. Mikäli luottamus menetetään, voi valtuusto erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä. (Hakari 2009, 87; Hakari 2007, 11–12.)

Apulaispormestarit vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta. He ovat myös päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Apulaispormestareilla ei ole varsinaista organisaatiota johdettavana, vaan lautakuntia palveleva tilaajaryhmä on osa konsernihallintoa. Myös apulaispormestarit ovat vastuussa valtuustolle ja valtuusto voi erottaa apulaispormestarin yksinkertaisella enemmistöllä, mikäli tämä ei enää nauti valtuuston luottamusta. (Hakari 2009, 87; Hakari 2007, 12–13.)

6.3 Tilaaja–tuottaja -mallilla tehokkuutta

Tilaaja–tuottaja -mallin valintaa perusteltiin Tampereella sillä, että palveluiden järjestämisen näkökulmasta kunnallisissa palveluissa tarvittiin suurta muutosta, mikä olisi mahdollista toteuttaa tilaaja–tuottaja -mallin avulla. Lähtökohdaksi pidettiin, että muutos merkitsee niin oman palvelutuotannon merkittävää uudistamista kuin myös yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvattamista. (Hakari 2009, 87.)

Tästä lähtökohdasta tilaaja–tuottaja -mallilla nähtiin olevan ennen kaikkea välineellinen arvo uudistusten toteuttamisessa. Mallin tavoitteiksi määriteltiin poliittisen ohjausjärjestelmän uudistaminen, palvelutuotteen laadun ja hinnan saaminen näkyvämmäksi, omien tuotanto-organisaatioiden kehittäminen, vaihtoehtoisten palvelujen tuotantotapojen käyttöönotto ja johtamisen uudistaminen. (emt. 87.)

Tampereella palvelujen tilaaminen kuuluu poliitikoille ja heitä avustaville viranhaltijoille. Palvelujen tuottaminen puolestaan kuuluu tilaajasta riippumattomille tuottajayksiköille. Palvelujen tilaamisesta vastaavat lautakunnat, jotka on järjestetty elämänsäkaariajattelun mukaan, ja joiden puheenjohtajina toimivat apulaispormestarit. Lautakunnat muodostetaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Tuotannon poliittisesta ohjauksesta vastaavat johtokunnat, joiden alaisena toimivat kaupungin omat tuottajayksiköt. (emt. 87–88.)

Tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta ei ohjata hierarkian avulla, vaan sopimuksin. Sopimuksessa määritellään sopimusosapuolet, sopimuksen kohde, tarkoitus, voimassaolo ja muuttaminen, palvelujen sisältö, laatu, määrä ja hinta sekä sovitaan laadun varmistuksesta, sopimuseurannasta ja muista mahdollisista palveluun liittyvistä erityiskysymyksistä. (emt. 88.)

6.4 Elämänsäkaaren mukainen organisaatio

Tampereella toimintamallin uudistamisella pyrittiin myös edistämään asiakaslähtöistä toimintatapaa ja prosessiajattelua toimialojen välisiä raja-aitoja madaltamalla. Tästä lähtökohdasta tilaaja–tuottaja -mallin valmistelussa päädyttiin kokonaan uuteen lautakuntarakenteeseen, joka perustuu prosessiajatteluun sektorikohtaisen tehtäväjaon sijasta. Uudella lautakuntarakenteella tavoitellaan asiakas-

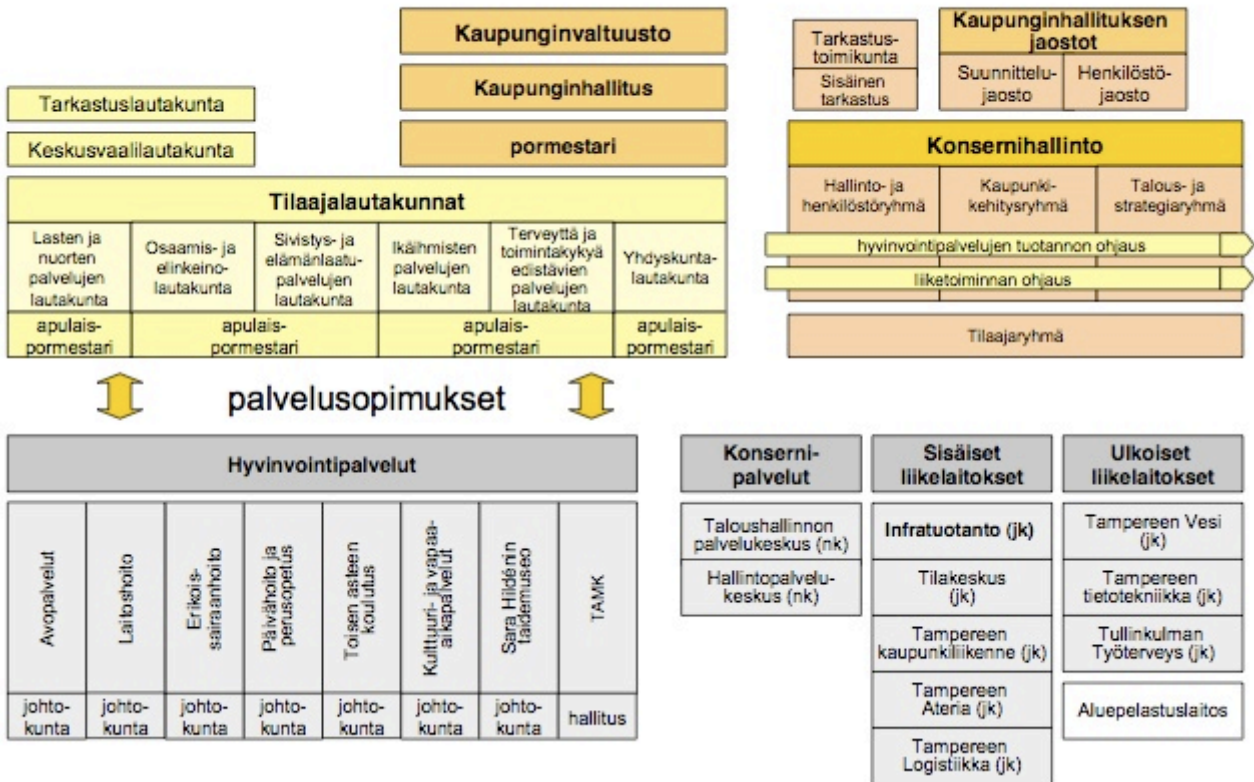
lähtöisempää toimintatapaa ja myös poliittisen ohjauksen selkeyttämistä. Palveluiden tilaajina toimivat seuraavat lautakunnat:

- lasten ja nuorten palvelujen lautakunta
- osaamis- ja elinkeinolautakunta
- sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta
- terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta
- ikäihmisten palvelujen lautakunta
- yhdyskuntalautakunta. (Hakari 2009, 88.)

Tampereella kaavaillaan myös palvelutuotannon uudistamista asiakaslähtöisyyden periaatteiden mukaisesti. Tarkoituksena olisi tukea palveluiden kehittämistä yli sektorirajojen, jotta uudenlaisia, innovatiivisia palvelukonsepteja olisi mahdollista kehittää. (Stenvall & Airaksinen 2009, 23.)

Alun perin vuoden 2002 tammikuulta alkanut pitkä muutosprosessi vaatii edelleen paljon työtä. Vuoden 2007 alusta toteutettua uutta toimintamallia arvioidaan ja kehitetään aktiivisesti. Toimintamallin onnistumisen suurimpina haasteina Tampereella pidetään hallinnon rakenteiden muuttamista käytännöiksi, sopimusohjauksen kehittämistä, aidon asiakaslähtöisyyden rakentamista ja todelliseen monituottajamalliin siirtymistä. (Hakari 2009, 89–91.) Vuoden 2009 alun Tampereen kaupungin organisaatiokaavio esitetään kuviossa 4.

Tampereen kaupungin organisaatorakenne 2009



Kuvio 4 Tampereen kaupungin organisaatiokaavio 1.1.2009.

7 TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

Tutkielman tässä luvussa käsitellään sen empiirisen osuuden toteutusta ja tutkimusaineiston keruun ja käsittelyn kannalta olennaisia kysymyksiä. Ensiksi esitellään lyhyesti tutkimuskohde, jonka jälkeen käsitellään tutkimusmenetelmiä. Lopuksi tarkastellaan vielä kerätyn aineiston analysointia sekä pohditaan tutkimuksen luotettavuutta. Luvun tarkoituksena on antaa mahdollisimman hyvä yleiskuva siitä, miten tutkielman empiirinen osuus on toteutettu.

7.1 Tutkimuskohde

Apulaispormestarit tulivat tamperelaiseen päätöksentekoon mukaan vuoden 2007 alun kaupungin toimintamallin uudistuksessa. Tampere siirtyi vuoden 2007 alussa tilaaja–tuottaja- sekä pormestariin. Kaupunki sai ensimmäisenä kuntana Suomessa kokopäivätoimiset luottamushenkilöt pormestariksi ja neljäksi apulaispormestariksi. Tilaaja–tuottaja-mallia alettiin soveltaa kaikilla palvelutuotannon toimialueilla, perinteistä sektorihallintoa purettiin, poliittista päätöksentekoa pyrittiin vahvistamaan sekä korostamaan asiakas- ja kuntalaisnäkökulmaa.

Tampereen kaupunginvaltuutetut sekä keskeiset viranhaltijat ovat tyytyväisiä pormestariin siirtymisestä. Asiasta tehtyyn kyselyyn vastanneista yli 80 prosenttia oli sitä mieltä, että järjestelmä on vastannut sille asetettuja tavoitteita. Apulaispormestareiden asema uudessa toimintamallissa ei vastaajien mielestä ole kuitenkaan yhtä selvä kuin pormestarin. Muun muassa apulaispormestareiden toimenkuva ja toimivalta ovat vastaajien enemmistön mielestä epäselviä, eikä heidän suhteensa valmistelemaan viranhaltijaorganisaatioon tilaajaryhmässä ole myöskään kaikkien mielestä toimiva. Erityisesti kaupungin viranhaltijat näkevät tässä suhteessa ongelmia. (Kysely pormestariin 2008.) Apulaispormestareiden valtaa ja tehtäviä ei ole koettu määritellyn riittävän selkeästi, minkä ajatellaan vaikeuttavan apulaispormestareiden roolin hahmottamista myös kuntalaisten keskuudessa (Stenvall & Airaksinen 2009, 51).

7.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkielmassa käytetään kvalitatiivisia eli laadullisia tutkimusmenetelmiä, joiden valintaan on päädytty aiemman tutkimuksen vähäisyyden sekä osin myös saatavilla olevan aineiston monimuotoisuuden vuoksi. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat muun muassa kokonaisvaltainen tiedonhankinta, ihmisen suosiminen tiedon keruun instrumenttina, induktiivinen analyysi ja tapausten käsittely ainutlaatuisina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 160).

Aineistonkeruumenetelmistä yleisimmät laadullisessa tutkimuksessa ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Näitä eri menetelmiä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisina, rinnakkain tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman ja myös tutkimuksen resurssien mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73.) Tutkielman aineistossa on käytetty Tampereen kaupungin tuottamaa kirjallista aineistoa, kuten raportteja, selvityksiä, johtosäätöjä ja muistioita, joista on ensisijaisesti saatu taustatietoa hallintomallin uudistamisesta. Näihin lähteisiin on hyvä suhtautua myös tietyin varauksin. Esimerkiksi selvityksiä tehdessä asiat ovat voineet olla jo vahvasti agendalla, joka on saattanut vaikuttaa niiden näkökulmaan ja kriittisyyteen. Samoin raportinomaiset tekstit, jotka kokoavat yhteen uudistuksen eri vaiheita, voivat jälkikäteen tapahtumien kehitystä kuvatessaan nähdä kaikki muutoksen ajurit ja eri vaiheet suunnitelmallisena ja tarkoituksenmukaisena tapahtumien ketjuna tai vaihtoehtoisesti korostaa liikaa muutaman keskeisen vaiheen tai tapahtuman merkitystä.

Tutkielman keskeisimmän aineiston muodostaa puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla kerätty aineisto, jonka avulla pyritään pääsemään entistä syvemmälle tutkielman aiheeseen ja kysymyksiin. Teemahaastattelussa korostetaan ihmisten tulkintoja asioista, heidän asioille antamia merkityksiä sekä sitä, miten merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48).

7.3 Haastattelut ja aineiston analysointi

Tutkielmaa varten haastateltiin ensimmäisen toimikauden neljä apulaispormestaria, tilaajaryhmästä lautakuntien viranhaltijavalmistelua johtavat kuusi tilaajapäällikköä sekä lisäksi kahden valtuustoryhmän puheenjohtajat. Haastateltavien valinnalla pyrittiin löytämään eri näkökulmia apulaispormestarin tehtävän ja roolin tarkasteluun. Tarkoituksena on ollut päästä apulaispormestarin tehtäväs-

tä ja roolista julkilausuttua pintaa syvemmän tiedon tasolle aiheen kannalta keskeisessä asemassa olevien henkilöiden haastattelujen kautta.

Haastattelutilanteessa käytiin läpi teemahaastattelurunko (Liite 1), joka oli toimitettu haastateltavalle etukäteen, jotta tällä halutessaan olisi mahdollisuus tutustua haastattelun teemoihin ja kysymyksiin ennen varsinaista haastattelua. Haastattelutilanteessa teemat ja kysymykset käytiin läpi pääsääntöisesti haastattelurungon mukaisessa järjestyksessä, mutta järjestyksestä voitiin myös poiketa, mikäli se oli haastattelun kulun kannalta luontevampaa. Lisäksi haastatteluissa eri teemat painottuivat keskustelutilanteista ja haastateltavista riippuen toisia enemmän. Osaan teemoista tartuttiin laajemmin ja keskusteltiin aiheesta enemmän kuin pelkät haastattelurungon kysymykset antavat olettaa, kun osassa teemoista saatettiin pitäytyä haastattelurungon kysymyksissä. Tiivistäen, teemahaastattelurunko ohjasi keskustelua haastattelutilanteessa, mutta sen ei annettu rajoittaa keskustelua, vaan teemat pyrittiin käsittelemään jokaisen haastattelutilanteen kannalta luontevalla ja sopivalla tavalla. Haastatteluiden keskimääräinen kesto oli 57 minuuttia, vaihdellen lyhyimmistä 37 minuutista pitempään tuntiin ja 12 minuuttiin.

Haastatteluilla kerättyä aineistoa tarkastellaan anonymisti siten, että esimerkiksi tekstissä käytettävät suorat lainaukset on muutettu yleiskielelle poistaen yksilölliset ja voimakkaat murreilmaukset, joiden on arvioitu mahdollistavan vastaajan tunnistamisen. Samoin haastateltavien viittaukset esimerkiksi omaan toimialueeseen, ydinprosessiin tai yksittäisiin henkilöihin sekä muihin yksityiskohtiin on joko häivytetty kokonaan tai muutettu kuvaamaan ilmiötä yleisellä tasolla. Lisäksi suorista lainauksista on siivottu puhekielessä usein toistuvat ”niinku” ja ”tavallaan” tai muut vastaavat sanat. Kuitenkin kaikkea edellä kuvattua muokkausta tehdessä pyrittiin tarkoin varjelemaan vastaajien aitoa ääntä. Perusteluna muokkaukselle on haastateltaville luvattu anonymiteetti. Kuitenkin haastateltavien pienestä lukumäärästä seuraa se, että täydellistä anonymiteettia voi tuskin taata, vaikka kaikki mahdollinen luvattiinkin tehdä tunnistamisen vaikeuttamiseksi. Toisaalta haastateltavat eivät vaikuttaneet kovasti kantavan huolta anonymiteetin vahvuudesta tai heikkoudesta.

Vaikka vastaajat suhtautuivat anonymiteettiin varsin huolettomasti, silti mahdollisen tunnistettavuuden vaikutuksia vastauksiin on syytä pohtia. Haastateltavilla voi asemastaan johtuen olla henkilökohtaisia mielipiteitä tai painotuksia, joita he eivät halua tuotavan julki. Toisaalta vastaajat ovat saattaneet olla valmistelemassa hallintomallia viranhaltijan ominaisuudessa tai sitten he ovat luottamushenkilöinä olleet siitä päättämässä. Tällöin on hyvä pohtia sitä, kuinka vastaajat kykenevät tai ovat halukkaita kyseenalaistamaan niitä ratkaisuja, joissa he itse ovat olleet mukana. Näillä seikoilla

voi olla vaikutuksia vastaajien kriittiseen tai kritiikittömään suhtautumiseen ja asioiden julkituontiin haastatteluissa käsitellyistä teemoista. Haastattelutilanteissa tällaista suhtautumista ei kuitenkaan tullut ainakaan avoimesti ilmi ja haastattelutilanteista pääsääntöisesti jäi mielikuva varsin avoimesta ilmapiiristä.

7.4 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen yhtenä kriittisenä kohtana pidetään kysymystä tutkimuksen tulosten luotettavuudesta. Luotettavuuskysymykset liittyvät tutkijaan, aineiston laatuun, analyysiin ja tulosten esittämiseen. Aineiston keruusta saatavaan tietoon vaikuttaa se, miten tutkija on tavoittanut tutkimansa ilmiön. Aineiston analysoinnissa korostuvat tutkijan taidot, arvostukset ja oivalluskyky. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa tarkastellaan tutkimuksen totuusarvoa, sovellettavuutta, pysyvyyttä ja neutraaliutta. (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001, 36.)

Tutkimusaineiston keruussa haastateltiin apulaispormestareita, tilaajapäälliköitä ja valtuustoryhmi- en puheenjohtajia, eli henkilöitä, joilla asemansa ja tehtäviensä puolesta on oleellista ja arvokasta tietoa tutkimustehtävän kannalta. Tietysti aina voidaan kyseenalaistaa se, että puhuvatko vastaajat haastatteluissa vain mitä mieleen tulee ja esille nousevat ajatukset eivät siten välttämättä perustu sen syvällisempään pohdiskeluun. Tämä tuskin horjuttaa tutkimuksen luotettavuutta tässä tapauksessa. Enemmän tämä ongelma liittyy kyselytutkimuksiin, joissa mahdollisesti useiden kyselyiden turhauttamat vastaajat kirjaavat vastauksensa nopeasti, sen enempää asioita miettimättä. Jokaiselle haastateltavalle toimitettiin haastattelurunko muutamaa päivää ennen haastattelua, jotta vastaajalla olisi mahdollisuus pohtia kysymyksiä etukäteen. Osa vastaajista totesikin näin toimineen, mikä ainakin osin puoltaa vastausten perustumista muuhunkin kuin mahdollisiin ensireaktioihin. Haastattelussa myös aina siirryttäessä teemasta toiseen tiedusteltiin olisiko vastaajalla vielä teemaan lisättävää ja myös haastattelun lopussa saatettiin palata vielä joihinkin teemoihin, mikäli vastaaja halusi täydentää aiemmin sanomaansa.

Luotettavuutta on totuttu määrittelemään siten, että toisen tutkijan tulisi samalla aineistolla päätyä samanlaiseen tulkintaan ja tutkimustuloksiin. Tämä vaatii osaltaan pientä tarkentamista. Haastattelujen purkamisen ja puhtaaksikirjoittamisen sekä tehdyt analyysit täydennettynä suorilla lainauksilla haastatteluista lisäävät luotettavuutta. On mahdollista, että kaksi tutkijaa voi päätyä näissä samankaltaisiin tulkintoihin ja ratkaisuihin. On kuitenkin huomattava, että tulkinnassa tutkija käyttää

kaikkea hänelle aiemmin kertynyttä tietoa ja kokemusta. Tässä tutkimuksessa tutkijalle saattaisi esimerkiksi syvällisempi kokemus kunnallishallinnosta olla hyödyksi, mutta toisaalta voidaan myös ajatella, että vähäisemmällä kokemuksella analyysi perustuu puhtaammin tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä ja aineistosta nouseviin havaintoihin, eivätkä vahvat ennakko-oletukset pääse niihin vaikuttamaan. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on kuitenkin hyväksyttävä, että tutkimus on aina yhdenlainen versio tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimus ei koskaan voi tarjota objektiivista ja absoluuttista totuutta, vaikka mahdollisimman pätevään ja luotettavaan tutkimukseen pyritäänkin. Tutkimuksen tuloksista voidaan toki tehdä päätelmiä, mutta tulosten kontekstuaalisuus on muistettava, eli tuloksiin vaikuttavat muun muassa tilannetekijät, aika, paikka ja tutkija.

Lopuksi vielä yhteenvetäen, tutkimuksen luotettavuutta on pyritty parantamaan tekemällä tutkimusprosessista mahdollisimman avoin. Tutkimuksen luotettavuutta voi jokainen arvioida tarkastelemalla tutkimusprosessia ja sitä kuvausta, mikä tutkimusraportin eri vaiheissa on esitetty.

8 TUTKIMUKSEN TULOKSET

8.1 Poliitiikan ja hallinnon väliset suhteet

Kunnallishallinnossa kuntien organisaatiomuodolle on tyypillistä useimmista muista organisaatioista poiketen selkeä kaksoisjärjestelmä. Organisaatio muodostuu poliittisesta, luottamustehtäväpohjaisesta ja hallinnollisesta, työ- ja virkasuhdepohjaisesta osasta. Päätöksenteon erottamisesta valmistelusta ja täytäntöönpanosta käytetään myös kunnallishallinnon dualistisen periaatteen käsitettä (ks. esim. Heuru 2000).

Tampereella pormestarimallin lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen (Hakari 2009, 86). Tavoitteena oli vahvistaa poliittisen päätöksenteon asemaa jo alkuvaiheessa, eli asioiden valmistelussa. Pormestari ja apulaispormestarit johtavat hallintomallissa asioiden valmistelua. Poliittiset valinnat tehdään tässä vaiheessa, eikä vasta päätöksenteossa. Myös viranhaltijatoiminnan ja poliittisen toiminnan rajoja haluttiin selventää asettamalla poliitikot päättämään linjauksista ja vastaamaan päätöksistä kuntalaisille sekä vapauttamalla viranhaltijat toteuttamaan tehtyjä päätöksiä. Samalla pormestarimallin yksi keskeisimmistä tavoitteista oli antaa poliittiselle johtajuudelle kasvoja (Hakari 2009, 86).

8.1.1 Apulaispormestari politiikan ja hallinnon välisten suhteiden muovaajana

Pormestarimallin on Tampereella nähty vahvistavan poliittisen päätöksenteon asemaa. Luottamushenkilöille ja johtaville viranhaltijoille osoitetussa kyselyssä yli 80 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että pormestarimalli on vastannut sille asetettuja tavoitteita. Tulosten mukaan luottamushenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa asioiden valmisteluun on parantunut. Samoin luottamushenkilöt katsoivat valtuuston aseman vahvistuneen ja kunnallisen demokratian sitä kautta lisääntyneen. Kuitenkin sekä luottamushenkilöiden että johtavien viranhaltijoiden vastauksissa oli voimakasta hajontaa heidän vastatessaan väittämään, minkä mukaan politiikan ja virkamiestoiminnan rajat olisivat selkeytyneet. (Kysely pormestarimallista 2008.) Pormestarimallin ei ainakaan tässä vaiheessa oltu yksimielisesti koettu selkeyttäneen edellä mainittua jakoa, vaikka voimakas hajonta vastauksissa itsessään viestisi jonkinlaisesta muutoksesta suuntaan tai toiseen.

Haastattelujen perusteella päätoiminen lautakunnan puheenjohtajuus nähdään hyvänä kehityksenä. Kokopäivätoimisuus ja siten aiempaa parempi mahdollisuus paneutua toimialueen asioiden valmisteluun ja valmistelun taustalla vaikuttaviin asioihin lisää luottamushenkilöiden tietoa. Apulaispormestarin on paitsi pyrittävä viemään asioita eteenpäin omassa ryhmässään, niin hänen on oltava vuorovaikutuksessa myös muiden ryhmien edustajien kanssa varmistaakseen asioiden eteenpäin menemisen. Kuluneen kliseen mukaan tieto on valtaa, siten tiedon lisääntymisen kautta vaikutusmahdollisuuksienkin nähdään kasvavan.

”Tietysti poliittisissa toimielimissä on ollut tietoisempi näistä asioista. On pystynyt perehtymään niihin asioihin paremmin kuin aikaisemmin ja sillä tavalla varmasti on voinut myöskin vaikuttaa siellä tietoa jakamalla.. Tietysti sitten on varmemmalla pohjalla keskusteluisakin siellä.”

”Lautakunnan puheenjohtajan rooli on, koska siinä on apulaispormestari, niin huomattavasti voimakkaampi ja vaikutusvaltaisempi kuin aikaisemmin, koska lautakuntien puheenjohtajat olivat vaan sivutoimisia.. ja niiden näkyvyys ja vaikutusvalta koko koneistoon, niin oli huomattavasti vähäisempi kuin nyt päätoimisella apulaispormestarilla”

Luottamushenkilöiden tietoisuus asioista on nähty lisääntyneen myös sitä kautta, että hallintomalliuudistuksessa lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tämä kuntalain suoma mahdollisuus vain valtuutettujen ja varavaltuutettujen valitsemiseen pyrkii osaltaan selkeyttämään poliittista vastuuta antamalla vaaleissa kuntalaisten valtuuttamille henkilöille keskeisemmän aseman kunnan hallinnossa ja toiminnassa. Tällä voi olla myös edistävä vaikutus lautakuntien sitoutumiseen koko kaupungin tavoitteisiin ja kokonaisuuksien parempaan hallintaan. Tämän nähtiin tekevän lautakunnan päätöksenteosta pitkäjänteisempää.

”Samanaikaisesti tapahtui se muutos, että lautakunnat miehitettiin valtuutetuilla tai varavaltuutetuilla. Eli siellä on ehkä valveutuneempaa porukkaa nyt lautakunnissa, sellaisia, jotka ovat myös valtuuston asettamista tavoitteista tietoisempia kuin aikaisemmin. Siinä on selkeä yhteys, että samat ihmiset ovat valtuustossa päättämässä näitä tavoitteita ja sitten lautakunnissa tekemässä niitä kohdentamisia ja yksityiskohtaisempia päätöksiä. Sekin jo vaikuttaa siihen lautakuntien parempiin valmiuksiin ottaa kantaa asioihin.”

Samoin, mikäli lautakunnan jäsenet ovat nyt tietoisempia valtuuston asettamista tavoitteista, voi lautakuntatyö antaa myös parempaa ymmärrystä valtuuston tavoitteiden asetteluun.

”Se on varmaan niin, että niitä tavoitteita tehdessä ehkä jossain määrin se valtuuston ymmärrys on lisääntynyt, kun ne siellä lautakuntien kautta pääsee näkemään näitä asioita”

Jos luottamushenkilöiden tietoisuus asioista ja niiden valmistelusta on kasvanut kuten vastaajat arvioijat, niin samalla se lisää myös poliittisen päätöksenteon painoarvoa ja vastuuta. Ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella pormestarimallia arvioitaessa, luottamushenkilöt kokivat vaikutusmahdollisuuksiensa edistyneen valmistelussa. Yhtenä selityksenä tähän voidaan pitää sitä, että tamperelaisessa pormestarimallissa sekä pormestari että apulaispormestarit ovat valtuutettuja. Paremmilla edellytyksillä vaikuttaa valmisteluun voidaan nähdä olevan valtuustoryhmiä valmistelusta vastuuttava ja sitouttava vaikutus.

”[Aiemmin] koin aika vahvasti sen, että se oli valtuutetulle oikeastaan asiaan kuin asiaan melko oiva retorinen pakotie syyttää virkamiehiä.. mutta nyt kun poliitikot ovat osallistettu valmisteluun ja apulaispormestareita on eri ryhmistä. Niin se tarkoittaa, että se vastuu tulee silloin myös niihin ryhmiin, joiden tulee opastaa tai ohjastaa omaa apulaispormestariaan. Ja apulaispormestarinhan tulisi vastata koko valtuustolle, eikä vain omalle ryhmälleen, eli sitä kautta jo viime kaudella oli nähtävissä, että se toi ehkä asioita jo valmisteluvaiheessa enemmän keskusteluun.”

Kehityksen on nähty olevan positiivinen siinä mielessä, että poliittisia valintoja on päästy tekemään jo valmisteluvaiheessa, eikä vasta päätöksenteossa. Apulaispormestari johtaa asioiden valmistelua toimialueellaan. Lautakunnalle esiteltävät asiat valmistelee kaupunkiorganisaatiossa tilaajaryhmä, joka on osa konsernihallintoa, ja jonka organisaatio on jaettu lautakuntajakoa vastaavasti ydinprosesseihin. Kutakin tilaajaryhmän ydinprosessia johtaa tilaajapäällikkö. Tammikuussa 2009 muutetun johtosäännön mukaan apulaispormestari määrää esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista tilaajapäällikölle. Johtosäännön sanamuoto jättää tilaa tulkinnalle ja etenkin hallintomalliuudistuksen alkuvaiheessa toimivallan rajat eivät olleet kaikille apulaispormestareille selvät.

”Tilaajapäällikkö on se, joka johtaa sitä omaa organisaatiotaan, apulaispormestari ei johda. Siinä on ehkä joskus ollut vähän epäselvyyksiä.”

“Pormestari johtaa sekä poliittista järjestelmää että koko henkilöstöä. Apulaispormestareiden asemahan on ihan eri, he eivät ole meidän esimiehiä missään tapauksessa, vaan he ovat luottamusmiehiä. Niin se oli erityisesti alkuun ihan oikeasti semmoinen asia, joka ei mennyt perille heti.”

Kokopäivätoiminen luottamustehtävä muuttaa apulaispormestarin roolia kunnallispoliitikkona entistä ammattimaisempaan suuntaan. Apulaispormestarin toimenkuva on ehkä vielä hieman avoin ja vakiintumaton tai apulaispormestarin rooliin sisältyvää toimivaltaa ei ole määritelty riittävän tarkasti. Samoin apulaispormestareihin on saatettu kohdistaa sellaisiakin odotuksia, joihin tehtävässä ei edes ole toimivaltaa. Tätä näkemystä tukee myös jo aiemmin viitattu luottamushenkilöille ja viran-

haltijajohdolle tehty kysely, joka antaa vaikutelman, että apulaispormestareiden roolin hahmottaminen on vaikeaa niin luottamushenkilöiden kuin johtavien viranhaltijoidenkin keskuudessa, puhumattakaan kuntalaisista. Apulaispormestari toimii uudessa ympäristössä hallinnon ja politiikan välisellä rajapinnalla. Muutoksen alkuvaiheessa uusi toimintaympäristö on mahdollistanut apulaispormestareille persoonallisia toimintatapoja ja tilaa muokata tehtäviä omannäköiseksi. Apulaispormestarin roolin ääripäinä voidaan nähdä virkamiesmäinen apulaispormestari tai puhtaan edustuksellinen, seremoniallinen poliittinen johtaja. Tasapaino ääripäiden välillä tuntuu olevan vielä haussa.

”Tässähän on se vaara, että apulaispormestari helposti virkamiehistyy. Eli, että osaako [apulaispormestari] katsoa sekä tämän virkamiespuolen että poliittisen vaikutusmahdollisuuden, että mikä on se, mistä se yhteinen hyvä mahdollisesti tulee.”

”Se on henkilöstä kiinni. Meillä on tällä hetkellä apulaispormestarit, jotka ovat toimineet niin, että ne ääripäät ovat hyvin kaukana toisistaan. Toinen ääripää on se, jossa ollaan ehkä jo vähän liian virkamiesmäisiä, joka ei apulaispormestarin tehtävään istu. Ja toinen on taas, että se menee hyvin sellaiseen edustukselliseen, mikä joidenkin mielestä, tiedän senkin, että joidenkin mielestä näin täytyy ollakin, ja se on ollut se tarkoitus. Mutta minä en näe sitä sil-lain, minun mielestäni se on jossakin siellä puolessa välissä.”

8.1.2 Pormestarin ja apulaispormestarin välinen yhteistyö

Osaltaan tämä apulaispormestarin roolin oikean kuvan hakeminen leimaa laajemminkin tilannetta, vaikka päätoiminen apulaispormestari lautakunnan puheenjohtajana muuten on nähty positiivisena kehityksenä. Poliitiikan sisäisissä suhteissa ainakin pormestarin ja apulaispormestarin yhteistyö on koettu olevan puutteellista (Kysely pormestarihallinnasta 2008). Tästä huolimatta apulaispormestarit haastattelussa kuitenkin näkivät yhteistyön pormestarin kanssa pääosin positiivisena ja kokivat saaneensa vastuuta ja tarvittaessa tukea pormestarilta omalla toimialueellaan.

”Työnjako on toiminut varsin hyvin, kun me johdetaan tällä omalla toimialueella näitä asioita, niin pormestari on antanut kyllä hyvin tilaa siinä toimia ja antanut tukensa sitten, kun on ollut jotakin isompia periaatteellisia kysymyksiä.”

Huolimatta tyytyväisyydestä yhteistyöhön pormestarin kanssa apulaispormestarit samaan aikaan kokivat, että tukea, yhteistyötä ja vuorovaikutusta voisi olla enemmänkin.

”[E]nemmän sellaista kanssakäymistä pitäisi olla ja yhteistä sopimista asioista, että miten mennään.. Se on ihan hirveän tärkeää asioiden sujumisen kannalta, selkänöjaa saataisiin enemmän, kun pystyisi pormestarin kanssa puhumaan asioista.”

”Esimerkiksi pormestareiden iltakoulutyypistä, samalla tavalla kuin valtioneuvostolla on hallituksen iltakouluja. Sillain, että jonkin tietyn isomman asian ympärille pysähdyttäisiin ihan pormestariporukalla.”

Tähän tutkielmaan ei pormestaria haastateltu, joten näkökulma pormestarin ja apulaispormestarin yhteistyöhön jää siten yksipuoliseksi. Kuitenkin pormestarin ja apulaispormestareiden välisiin suhteisiin ja yhteistyöhön oli kiinnitetty huomiota myös ulkopuolelta. Näihin näkemyksiin yhteistyöstä sisältyi kriittisempiäkin arvioita. Pormestarin ja apulaispormestareiden ei välttämättä nähty vetävän yhtä köyttä.

”Apulaispormestarikunta ei ole toiminut selkeästi pormestarin johdon alla, vaan on ohjautunut autonomisesti, sanotaan näin.”

”Jos apulaispormestarit eivät sitoudu pormestarin poliittisiin linjauksiin, niin syntyy ehkä skitsofreeninen tilanne päätöksenteon huipulla. Tietyllä tavalla, koska valtuusto käytännössä sitoutuu pormestarin linjauksiin, koska pormestari on valtuuston enemmistön valitsema, mutta jos välissä on apulaispormestareita, jotka kuuluvat vähemmistöryhmiin ja siinä vaiheessa osallistuvat siihen päätöksentekoon, niin tilanne johtaa siihen, että valtuusto ja pormestari tekevät tiettyä linjaa, mutta apulaispormestarit saattavatkin ajaa ns. oppositiolinjaa.”

”Pormestarin ja apulaispormestareiden välillä oli sellaisia ongelmia, että kun maanantaisin kokoontui sellainen johtoryhmä⁵, jossa mennään ne kaupungin tärkeät asiat läpi. Siellä apulaispormestarit tavallaan suostuivat viemään pormestarin asioita eteenpäin, mutta sitten valtuustossa he laittoivatkin jarrut päälle, että nyt kun olemme valtuutettuja emme enää toimikaan pormestarin ohjeiden mukaan.”

Tämä kitka pormestarin ja apulaispormestareiden välisessä yhteistyössä nähtiin olevan seurausta kunnallispolitiikkaan syntyneestä niin sanotusta hallitus–oppositio -asetelmasta. Ensimmäisenä kahden vuoden toimikautena vain yksi apulaispormestari oli kaupunginvaltuuston valtakoalitiosta (ns. XL-ryhmä), kun kolme muuta apulaispormestaria edustivat poliittista vähemmistöä. Lienevätkö ensimmäisen pormestarikauden kokemukset syynä, mutta kuluvalle valtuustokaudelle valitut pormestari ja apulaispormestarit edustavat kaikki valtakoalitiota kaupunginvaltuustossa.

8.1.3 Apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välinen yhteistyö

Politiikan ja hallinnon välisistä suhteista keskustellaan usein siten, että niihin lähtökohtaisesti sisältyisi jännitteitä. Tässä tapauksessa haastateltavien voisi arvioida olevan vähintään yhtä tyytyväisiä

⁵ Konsernihallinnon johtoryhmä, johon kuuluvat pormestari, apulaispormestarit ja keskeisimmät viranhaltijajohtajat.

tai jopa tyytyväisempiä politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin kuin politiikan sisäiseen työnjakoon ja yhteistyöhön. Etenkin apulaispormestarit olivat yhteistyöhön tyytyväisiä. Tämä tyytyväisyys yhteistyöhön tilaajapäällikön ja valmistelukoneiston kanssa saattaa äärimmillään enteillä apulaispormestarin samaistumista hallinnon viranhaltijoihin.

”Tilaajapäällikkö on [organisaationsa] esimies, mutta minä johdan asioita. Ei se ole minulla mikään itsetarkoitus lähteä ronkkimaan kaikkea, vaan on jotain isompia juttuja, joissa minä en sitten anna periksi. Ihan kiltisti ne kyllä rupeaa valmistelemaan asioita sillain, kun minä olen ajatellut.”

”[M]eillä on joka viikko johtoryhmä, jossa me käydään läpi.. koko se yksikkö, ne kaikki ihmiset on sitten täällä minun pöydän ääressä tai sitten ollaan muualla. Ja kaikki asiat ja kaikki kansalaispalautteet me käsitellään.”

Toisaalta edelleen apulaispormestarin ja tilaajapäällikön yhteistyössä nähtiin parantamisen varaa. Sinällään suunnan nähtiin olevan oikea ja usko toiminnan kehittymiseen tulevaisuudessa oli vankka, mutta joissakin tilanteissa apulaispormestari yhä tunsu olevan hieman pimennossa.

”Tässä valmistelussa on vielä virkamiesportaassa niin moniportaisuutta, että joskus asiat on aika pitkälle valmisteltu, ennen kuin se sitten jostain tulee tietoon. Siinä varmaan olisi vielä parantamista, että tosiaan alkumetreillä yhdessä puhuttaisiin näistä asioista.”

Samoin tilaajapäälliköiden suhtautuminen yhteistyöhön apulaispormestareiden kanssa oli pääsääntöisesti positiivista ja siihen oltiin tyytyväisiä. Kehityssuunta nähtiin hyvänä, mutta kriittisiäkin piirteitä matkan varrella oli havaittu.

”Alussa oli tällainen työnjohdollinen ongelma.. eräät heistä käyttivät koko virkamieskuntaa, mikä täällä on.. ja sitten kun apulaispormestari menee tilaajapäällikön ohitse suoraan sinne, tai ettei tilaajapäällikkö edes tiedä, antamaan kohtuullisen työllistäviäkin selvitystehtäviä. Niin tämä joutui pieneen kriisiin. Mutta todettiin tämä asia ongelmaksi ja se korjattiin jotosääntömuutoksella, että valmisteluun liittyvät tehtävät on hoidettava tilaajapäällikön kautta.”

Kiire ja apulaispormestarin tiukka aikataulu nähtiin hieman tilaajapäällikön ja valmisteluorganisaation sekä apulaispormestarin yhteisiä keskusteluita rajoittavina tekijöinä. Tässä saattaa hyvinkin olla ydinprosessikohtaisia eroja, sillä joillakin toimialueilla vuorovaikutus ja keskustelu apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välillä oli päivittäistä. Kuitenkin osin valmisteluorganisaation pienuuden ja aikataulujen asettamien rajoitteiden nähtiin vaativan apulaispormestarilta aktiivisuutta ja perehtyneisyyttä oman näkemyksensä saamisessa esille.

”No varmaan meidän puolelta täytyisi vielä enemmän kiinnittää näihin valmistelussa olevien asioiden, meillä on sovittu apulaispormestarin kanssa tällaiset viikkopalaverit, mutta hän ei aikataulusyistä aina pidä, johtuen erilaisista kokouksista ja muista mitä varsinkin apulaispormestarilla tulee siihen. Mutta sen kautta niiden asioiden esitleminen ja sen apulaispormestarin näkemyksen esilletuominen. Että se on ehkä semmoinen mikä nyt on semmoinen asia, johon meillä olisi vielä kehitettävää.”

Kunnallispolitiikkaan muodostunut niin sanottu hallitus–oppositio -asetelma toi omat hankaluutensa myös apulaispormestarin ja tilaajapäällikön väliseen yhteistyöhön. Tilaajapäällikön näkökulmasta apulaispormestarin oppositioasema vaikeutti poliittista ohjausta ja teki lautakunnan päätöksenteosta sattumanvaraisempaa.

”[E]nnustettavuus on vähentynyt lautakunnassa, ettei oikein etukäteen tiedä, että mihin asioihin he tarttuvat.. ja sitten on aika pieniäkin asioita, joista on äänestetty ja juuri tämä valmistelun kautta sinne mennyt esitys on mennyt nurin. Sattumanvaraisuus on lisääntynyt.”

”[K]yllähän se XL-ryhmä, jos sanotaan tällain, niin kyllähän ne ovat miettineet sen oman mielipiteensä tietyllä tavalla sitä apulaispormestaria kuulematta.. että kun se on eri porukasta. Mutta sitten, kun se on samasta porukasta, niin voi olla, että se apulaispormestari on siinä, pääsee hyvinkin vaikuttamaan siihen sen enemmistön mielipiteeseen.”

”[T]ämähän on hiukan ongelmallinen tämä Tampereen malli ollut tässä, että tämä kaksi vuotta on kuitenkin ollut niin, että apulaispormestareista suurin osa oli tavallaan oppositioedustajia.. [S]e varmasti aiheutti jonkin verran ongelmaa, että se viesti ei kulkenut tämän päätöksentekevän ryhmän ja näiden apulaispormestareiden välillä tänne tilaajaryhmään.”

”[J]os hän on poliittisessa tai jossain muussa vähemmistössä siellä, niin silloinhan se on hänen ohjauksensa tavallaan mitätöntä, koska se muuttuu kuitenkin sitten lautakunnassa tai menee virkamiesavulla tässä.”

Apulaispormestarin ja tilaajapäällikön keskinäisessä yhteistyössä luottamus nousi keskeisesti esiin haastatteluissa. Hyvinvointipalvelujen verkon kehittämissuunnitelman valmistelussa oli tapahtunut episodi, joka toistuvasti nousi esiin tilaajapäälliköiden haastatteluissa käsiteltäessä tilaajapäällikön ja apulaispormestarin välistä suhdetta ja yhteistyötä. Tapahtuma oli saanut aikaan kolauksen tilaajapäälliköiden luottamuksessa apulaispormestariin. Keskinäinen luottamus koettiin yhteistyön perustana ja ongelmat luottamuksessa yhteistyötä vaikeuttavana.

”Tämä vuosi varsinkin on osoittanut sen, että kun ollaan kovassa paineessa, ja on julkisuuden kanssa tekemisissä koko ajan apulaispormestari ja vaalit lähestyy. Niin politiikalla on oikeus linjata asioita niin kuin he sen näkevät ja oikeus muuttaa mielipidettä. Mutta tämän vuoden aikana on jossakin kohtaa kyllä joillakin apulaispormestareilla lipsahtanut, että jos tuleekin tilanne, että joutuu ikään kuin julkisen paineen edessä muuttamaan näkemystensä. Niin senkin voi tehdä tyylikkäästi ilman, että tarvitsee sanoa, että virkamiehet ovat tämän

hoitaneet näin, minä en ole tästä tiennyt mitään. Koska ne asiat ei pidä paikkaansa. Ja se on sellainen, joka pitäisi apulaispormestareiden jatkossa ymmärtää, että se syö sitä yhteistyötä ja sitä keskinäistä luottamusta. Sen voi hoitaa, tällaiset asiat ja sen julkisuuden tyylikkäämmin. Ei aina tarvitse hakea syyllistä, koska siinä roolissa on oikeus muuttaa näkemyksiänsä ihan reilusti kuntalaisten suuntaan ja kyllä virkamiespuoli sen sitten nieleskelee.. Se [luottamus] on a ja o tässä hommassa, kun tehdään näin tiiviisti tässä työtä. Jos ei luottamusta ole virkamiesorganisaation ja apulaispormestarin välillä, niin ei tule kyllä mistään mitään.”

”[M]eillä on ollut sellaisiakin tilanteita, jossa apulaispormestari on kertonut julkisuuteen, että hän ei ole tiennyt asiasta, vaikka on vallan hyvin tiennyt.. eihän me voida täältä ruveta kirjoittamaan, että nyt se valehtelee. Vaan silloin olisi politiikan pitänyt todeta, että on käyty poliittista keskustelua ja kuntalaisten kanssa keskustelua ja nyt muutettiin mieltä tässä asiassa. Mutta kun mentiin sen taakse, että ei olla kerrottu, joka ei pitänyt paikkaansa, niin se oli tällainen luottamuskriisi.”

”Mutta että sitten kun tällaista tapahtuu, niin sitä takaraivoon jää kuitenkin se, että se pettää jossakin tilanteessa, kun tarpeeksi tiukka paikka tulee, viimeistään silloin, kun vaalit taas lähestyy.”

”Meillähän olivat virkamiehet tosi katkeria apulaispormestariin, joka lausui, että virkamiehet ovat hänen tietämättään valmistelleet tätä palveluverkkoa, ja silti hän oli istunut melkein kaikissa kokouksissa, jossa sitä oli tehty. Se oli jotain sellaista, heitetään märkä rätti silmille ja vetäydytään vastuusta. Se ei kuulu minusta, ei poliitikon eikä virkamiehen toimintaan sellainen, että ei puhu totta.”

Mitenkään luottamuksen merkitystä apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välisessä yhteistyössä vähätteleättä, täytyy kuitenkin todeta, että valtaosaltaan vastaajat olivat yhteistyöhön tyytyväisiä ja odotukset tulevaisuudesta ja edelleen yhteistyön syvenemisestä olivat positiivisia. Kuitenkin tämä, olkoonkin yksittäistapaus, osoittaa ja korostaa keskinäisen luottamuksen suurta merkitystä yhteistyön perustana. Luottamus on yhteistyössä koko ajan arvioitavana. Luottamuksen rakentaminen on yleensä pitkä prosessi, mutta sen menettäminen voi tapahtua hyvinkin nopeasti. Poliittinen päätöksenteko sisältää asioita, jotka ovat usein luonteeltaan vaikeasti ennakoitavia, epävarmoja ja kompleksisia. Siksi poliittiseen päätöksenteon parissa toimivien keskinäiset suhteet ovat haavoittuvia. Luottamus voidaan kuvata voimana, joka estää heitä käyttämästä hyväkseen toistensa haavoittuvuutta, vaikka se olisi heille poliittisesti edullista (Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009, 175). Stenvallin ym. (emt. 175) osuva metafora kuvaa epäluottamuksen olevan aluksi kuin pienen pieni kivi kengässä, josta kulkija ei välitä, mutta mikä aikaa myöten tekee kulun kivuliaammaksi. Epäluottamus eroaa kivistä siinä, että se ei poistu ihmisten välisistä suhteista yhtä helposti kuin kivi kengästä.

Apulaispormestarin ja valmistelevan viranhaltijaorganisaation yhteistyön voisi tiivistää seuraavaan tilaajapäällikön kommenttiin. Sekä apulaispormestareiden että tilaajapäälliköiden vastaukset osoit-

tivat, että politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin oltiin pääosin tyytyväisiä, eikä varsin yleinen ennako-oletus tiukasta jännitteestä politiikan ja hallinnon kesken ole aina täysin kuvaava.

”Suurimmasta osasta asioista ollaan yksimielisiä, mutta jos meillä on erilainen näkemys apulaispormestarin kanssa, niin apulaispormestari sanoo, miten asiassa mennään. Ja niin mennään.”

8.1.4 Apulaispormestareiden keskinäinen yhteistyö ja työnjako

Apulaispormestareiden keskinäisessä työnjaossa on haastattelujen perusteella kehittämisen varaa. Apulaispormestarit kokivat etenkin kollegoidensa joskus toimivan toimialuejaosta piittaamatta. Tilanteen ehkä osuvimmin puki sanoiksi eräs tilaajapäällikkö.

”Siellä on ollut tällaista reviirinvartiointia.. Tämä työnjakohan ei poliitikolle ole mikään pyhä asia politiikan puolella, ne ovat tottuneet puuttumaan kaikkiin asioihin.”

Työnjaon epäselvyydet saattavat osittain johtua valmisteltavista asioista, mitkä sivuavat useampaa eri ydinprosessia ja siten kuuluvat useamman apulaispormestarin toimialueelle.

”[T]ässäkin organisaatiossa menee limittäin asioita, jotka tulevat jostain muusta prosessista ja ne tulevat välillä vähän valmiiksi purtuina. Sitten olisin kaivannut apulaispormestareidenkin välillä enemmän keskustelua ja niitä yhteisten toimintamallien hakemista.”

Yhdessä sovitut yhteiset toimintatavat apulaispormestareiden kesken voisivat olla hyvä tapa välttää mahdollisia apulaispormestareiden keskinäisiä epäselvyyksiä. Apulaispormestareiden erilaiset tavat toimia ja toisistaan poikkeavat tulkinnat apulaispormestarille kuuluvista tehtävistä ja velvollisuuksista voivat johtaa apulaispormestarijärjestelmän näyttäytymiseen sekavana.

”Apulaispormestareiden välillä vielä joissakin tilanteissa ei ole se oma ruutu ihan selvä, koska me ollaan valtuutettuja myöskin ja valtuutettu nyt yrittää olla hyvä ihan kaikissa asioissa.. Mutta kuntalaisiin päin pitäisi aina muistaa, että hei, tuo vastaa tästä asiasta, että otapa siihen yhteyttä, eikä lähteä hoitamaan toisen ruudun puolella niitä asioita.”

”Täytyy olla selkeät ne työnjaot, sehän on joskus aiheuttanut ongelmia, kun meillä menee päällekkäin.. ja sitten jos tulee kansalaispalautetta ja muuta, niin eihän kansalaiset tiedä [toimialuejakoa tarkasti].. Se on vaikea sanoa kuntalaiselle, että tämä ei kuulu minulle.. eikä me saada kuntalaiselle sanoa, että kuuluu tämä ei kuulu minulle, tämä kuuluu sille ja sille, vaan että kaikki kuuluu meille.”

Yhteisten toimintatapojen lisäksi kaivattiin enemmän myös apulaispormestareiden ja ydinprosessien välistä yhteistyötä. Eräs apulaispormestari toivoi, että ydinprosessien keskinäistä yhteistyötä tehtäisiin enemmän synergiaetujen hyödyntämiseksi nyt, kun prosessit ovat saaneet vakiinnutettua omia toimintatapojaan.

Yksi tilaajapäällikkö veti tilannetta yhteen apulaispormestareiden keskinäisen työnjaon ja yhteistyön osalta. Mikäli ristiriitoja kuitenkin ilmenee, kaivataan pormestarilta viime kädessä jämäkämpää johtajuutta organisaation ylimpänä johtajana.

”On aina helpompi mennä toisen tontille hoitamaan niitä. Ja näyttää, että ne jotka tyylikkäästi hoitavat toisten tontilla asioita, niin myös menestyvät vaaleissa.. [J]okaisen apulaispormestarin pitää ymmärtää se oma tehtäväkenttensä.. [M]e huomioidaan ihan samalla tavalla, kun me tehdään virkamiehinä eri prosessien välistä yhteistyötä., että hei, tässä asiassa on yhtymäkohdat tuohon toiseen prosessiin, me voidaan tehdä tätä yhteistyössä, mutta ei niin, että mennään ohi niiden ja hoidetaan se asia. Tällaisissa kohdissa tulee taas loppupeleissä pormestarin johtajuus. Pitäisi palauttaa siihen, että teillä on jokaisella omat tontinne, keskittykää sen hoitamiseen, ja silloin kun on sen paikka, niin sitten tehdään yhteistyötä, mutta ei niin, että hoidetaan toisen puolesta.”

Apulaispormestareiden keskinäisestä työnjaosta keskusteltaessa nousi esille myös rakenteellisten muutosten tekemisen vaikeus. Mittavassa toimintamallin uudistuksessa kaikki asiat harvoin tulevat kerralla valmiiksi ja siksi tarvitaan jatkuvaa arviointia ja kehittämistä. Reviiriajattelu ja poliittinen kulttuuri vaikeuttavat kehittämistyötä. Apulaispormestarit näkevät laajemman toimialueen helposti suurempana vaikutusvaltana, mistä ei haluta luopua.

”Kun perustettiin nämä kuusi prosessia, niin eihän budjettikirjasta kyetty kaikista asioista sanomaan ihan tarkkaan, että onko nämä nyt oikeassa prosessissa nämä asiat. Ja kun niitä paikkauksia sitten on virkamieskunta suunnitellut ihan hyvässä yhteisymmärryksessä, niin sitten, kun asiaa on ruvettu puhumaan apulaispormestareille, niin siitä ei ole tullut yhtään mitään, koska politiikan logiikka on se, puoluekantaan ja henkilöön katsomatta, että ei mitään minulta pois, mutta mieluummin lisää.”

Yksittäiset haastateltavat nostivat esille myös kysymyksen apulaispormestareiden määrästä ja työnjaosta. Muutaman tilaajapäällikön näkökulmasta apulaispormestarit ovat kiireisiä ja useimmiten liikkeellä jossakin talon ulkopuolella vaikeasti tavoitettavissa. Ongelmaksi tässä nähtiin se, että rauhallisia tilaajapäällikön ja apulaispormestarin välisiä keskusteluhetkiä ei synny riittävästi, joka siten osaltaan hankaloittaa vuorovaikutusta, yhteistyötä ja tiedonkulkua. Osa haastateltavista katsoi myös työmäärän jakautuvan epätasaisesti apulaispormestareiden kesken. Erään tilaajapäällikön ratkaisu tilanteeseen olisi vähentää apulaispormestareiden lukumäärää siten, että apulaispormestarin

työpäivä oikeasti täyttyisi johtosäännössä asetettujen tehtävien hoitamisesta ”*eikä olisi aikaa ja tarmoa ruveta operationaaliseksi johtajaksi*” tai haalia paljon muita ylimääräisiä tehtäviä.

8.1.5 Yhteenveto

Haastattelujen perusteella poliittisen ohjaus- ja vaikutusvallan koettiin vahvistuneen apulaispormestareiden myötä, etenkin luottamushenkilönäkökulmasta tarkasteltuna. Viranhaltijanäkökulmasta apulaispormestareiden kautta poliitikkojen osallistuminen valmisteluun on saanut nyt virallisen aseman. Aiemminkin viranhaltijat ovat valmistelutyössään pyrkineet ennakoimaan politiikassa valitsevia mielipiteitä ja lautakunnan puheenjohtajan kanssa on voitu tehdä paikoin tiivistäkin yhteistyötä, mutta nyt poliittinen ohjaus on saanut valmistelussa konkreettisemmän muodon ja se on systemaattisesti organisoitu.

Yksi selitys luottamushenkilöiden kokemalle vaikutusvallan vahvistumiselle on se, että apulaispormestarit ovat valtuutettuja. Yhteydenpito on tämän myötä toisenlaista valmistelun ja päätöksenteon välillä aiempaan verrattuna. Haastattelujen kautta tuli myös näkemys siitä, että osa viranhaltijoista koki, että valmisteleva viranhaltija ei enää ole niin läsnä poliittisella areenalla kuin aiemmin.

Ensimmäistä kahden vuoden toimikautta leimasi apulaispormestareiden poliittinen sitoutuneisuus niin sanotulla hallitus–oppositio -akselilla. Kolme apulaispormestaria neljästä edusti vähemmistöä valtuustossa ja siten myös vähemmistöä omassa lautakunnassaan. Apulaispormestarin oppositioasema ja poliittiset erimielisyydet saattoivat johtaa siihen, että apulaispormestarit äänestivät pormestaria vastaan valtuustossa.

Apulaispormestarin oppositioaseman vaikutukset tulivat haastatteluissa ilmi muun muassa siinä, että yhden apulaispormestarin mukaan se hankaloitti ja pitkitti päätöksentekoa lautakunnassa, asioita jäi liikaa pöydälle tai niitä palautettiin usein valmisteluun. Toinen apulaispormestari koki, että ei voi määrätä valmistelun suuntaviivoista, koska ei ole varmuutta siitä, että saako kerättyä enemmistöä taakseen lautakunnassa asioiden eteenpäin viemiseksi. Tässä mielessä hän koki, että apulaispormestari paikat tulisi olla poliittisella enemmistöllä. Viranhaltijavalmistelussa apulaispormestarin oppositioasema saattoi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että varsinaisen päätöksiä tekevän ryhmän, eli poliittisen enemmistön viesti ei kulkenut oppositioapulaispormestarin kautta valmisteluun ja vas-

taavasti apulaispormestarin poliittisen ohjauksen merkitys asioiden valmistelussa väheni. Samoin päätöksenteko viranhaltijanäkökulmasta saatettiin kokea aiempaa sattumanvaraisempana.

Politiikan sisäisissä suhteissa pormestarin ja apulaispormestareiden välisessä vuorovaikutuksessa nähtiin kehittämisen mahdollisuuksia. Osa vastaajista koki pormestarin ja apulaispormestareiden tekevän eri politiikkaa. Myös apulaispormestareiden keskinäinen yhteistyö, etenkin toimialuerajat ylittävissä asioissa nähtiin hankalana ja toivottiin apulaispormestareiden yhteisistä toimintatavoista sopimista. Apulaispormestareiden ja tilaajapäälliköiden välisissä suhteissa tilaajapäälliköt nostivat keskinäisen luottamuksen yhteistyön perustaksi. Ilman keskinäistä luottamusta uuden hallintomallin edellyttämä tiivis yhteistyö apulaispormestarin ja tilaajapäällikön kesken ei olisi mahdollista.

8.2 Kuntademokratia

Suomi jakautuu kuntiin, joissa asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslailla. Kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaa kunnan päätösvaltaa käyttävä, asukkaiden valitsema valtuusto. Tamperelainen pormestarimalli tuo kaupungin ylimmäksi johtajaksi pormestarin, jonka asemaa kaupungin hallinnossa voidaan pitää vahvana. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla myös kaupungin johtajana. Apulaispormestarit vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta ja heidän tehtävänä on toimialueellaan edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tuomalla kuntalaisten näkökulmaa päätöksentekoon. Tamperelaisessa mallissa pormestarin ja apulaispormestareiden tulee olla valtuutettuja.

Kunnallishallinnossa lähtökohtana on edustuksellinen järjestelmä, jossa kunnan asukkaita edustavat heidän valitsemansa valtuutetut. Kuitenkin 1990-luvulla kuntalain uudistuksessa koettiin yhä tärkeämpänä erilaiset asukkaiden suoran osallistumisen muodot. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tampereella tähän tarkoitukseen on kehitetty toimintamallin uudistuksen yhteydessä muun muassa alueellisen vaikuttamisen kanava, Alvari. Alvari koostuu alueellisesta työryhmästä, verkossa toimivasta asukasraadista sekä kaikille avoimista tilaisuuksista.

8.2.1 Apulaispormestarin rooli ja merkitys kuntademokratiassa

Haastateltavat nostivat yleensä ensimmäisenä esille yhden pormestarimallin keskeisen julkilausutun tavoitteen, eli sen, että apulaispormestarit antavat toimintamallin uudistuksen myötä selkeämmin kasvoja päätöksenteolle. Jo kasvojen esilletuomisella nähtiin olevan demokratiaa vahvistava vaikutus. Varsinkin, mikäli pitää paikkansa se, minkä osa vastaajista toi esille, eli että kynnyksellä yhteyttä apulaispormestariin on suhteellisen matala.

”Kun päätöksenteko saa kasvoja, niin se on omalla tavallaan aina demokratian mukaista, koska silloin on helpompi puuttua asioihin, ottaa yhteyttä.

Apulaispormestareista on oltu kiinnostuneita uudistuksen jälkeen. Myös media on nostanut apulaispormestarit esille kasvoineen ja persoonineen sekä tehnyt heitä kuntalaisille tutuiksi.

”[O]len kokenut myös, että kun yksi tarkoitus oli antaa kasvot vallankäytölle.. niin nyt oikeastaan tässä apulaispormestarikaudella, kun kävelee Hämeenkatua, niin ihmiset pysäyttelevät, kaupassa ja sillain. Oikeasti niin kuin koetaan nyt sitten kunnanisäksi tai -äidiksi, että tullaan juttelemaan.”

Mikäli aiemmin ennen hallintomallin uudistamista lautakunnan puheenjohtajat saivat olla suhteellisen rauhassa, niin nyt politiikan ja päätöksenteon henkilöitymisen myötä myös kritiikin määrä on kasvanut, kun sille on helposti löydettävissä kohde.

”Ne ovat konkreettisesti olleet kasvoja tälle päätöksenteolle, ja se on hyvässä hyvä, mutta tietysti se kohdistuu niihin aika rajusti kanssa, että ne saavat kritiikkiä enemmän kuin, jos ne olisivat siellä taustalla olevia [lautakunnan] puheenjohtajia niin kuin ennen.”

Lautakuntien johtosäännössä todetaan, että apulaispormestarin tehtävänä on edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tuomalla kuntalaisten näkökulmaa päätöksentekoon. Johtosäännön sanamuoto on hyvin avoin ja jokainen apulaispormestari voi itse tehdä toimestaan omannäköisen. Seuraava apulaispormestarin kommentti kuvaa miten hän näkee apulaispormestarin roolin kaupungin ja sen asukkaiden rajapinnassa.

”Sellainen siivilähän meikäläinen tässä välissä on, molempiin suuntiin. Toisaalta me kerrotaan niiden päätösten perusteita sinne kuntalaiseen päin ja sitten vievät eteenpäin niitä asioita.”

Kun apulaispormestarit ovat kasvoina tulleet tutuiksi kuntalaisille, kertovat päätöksenteon taustalla vaikuttavista asioista ja vievät eteenpäin valmisteluun sidosryhmiltä saamiaan viestejä, apulaispor-

mestarit edustavat ulospäin kaupungin hallintoa. Hallintokoneisto henkilöityy myös apulaispormestareihin ja kuntalaisille apulaispormestarit ovat muodostuneet yhteydeksi kaupungin hallintoon.

”Kaikkikin apulaispormestarit kertovat, että kun he kaupungilla kiertävät, niin kuntalaiset pysäyttelevät ja haluavat kertoa.. Kyllä sillä on ollut ilman muuta merkitystä, että kuntalaiset kokevat, että apulaispormestarit ovat heidän edustajiaan täällä kaupungin hallinnossa.”

Jos asukkaat ovat nykyisellään ottaneet apulaispormestarit edustajikseen kaupunkiorganisaatiossa, niin onko kaupunki tullut lähemmäksi asukasta? Verrattuna aiempiin lautakunnan puheenjohtajiin yksi vastaaja näkee tilanteen muuttuneen siten, että nyt vuorovaikutukselle on olemassa rakenteita, jotka siitä aiemmin puuttuivat.

”Kyllä lautakunnan puheenjohtajankin rooli oli samanlainen.. mutta nyt tässä on kehitetty erilaisia järjestelmiä, että on näitä kuulemistilaisuuksia ja mennään kuntalaisten pariin, systemaattisesti.”

Vuorovaikutusta vastaajat eivät laskeneet pelkästään uusien rakenteiden varaan, vaan esille nousivat myös apulaispormestarin oma aktiivisuus ja johtosäännöstä tuleva ohjaus kuntalaisten suuntaan. Lisäksi osa vastaajista piti apulaispormestareita responsiivisempina verrattuna viranhaltijoihin ennen hallintomallin uudistusta. Toisaalta apulaispormestareilla nähtiin olevan myös poliittinen intressi hoitaa yhteydenpitoa kuntalaisiin ajatellen esimerkiksi menestystä tulevissa vaaleissa.

”Meillähän on julkiset puhelinnumerot ja meillä on sähköpostit.. [ja] vastuu sinne kuntalaisiin päin, niin minä luulen, että me herkemmin vastataan. Yleensä kaupunkiorganisaatiosta ajatellaan, että ei täältä kukaan kuitenkaan vastaa. Ne ovat aika yllättyneitäkin monta kertaa, että saman tien tulee vastaus.”

”Kyllähän ne [kontaktit] sillä tavalla ovat lisänneet tätä kuntalaisten ja poliittisen järjestelmän kanssakäymistä. Ja toinen juttu on se, että heillähän on sisäänrakennettu intressi käydä noissa kuntalaisten tilaisuuksissa kaikki illat.”

Haastattelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että vuorovaikutus kaupungin ja sen asukkaiden välillä olisi kasvanut. Tosin tätä on miltei mahdoton aukottomasti todeta, sillä voi olla mahdollista, että vuorovaikutus on vain kanavoitunut apulaispormestareille uudistuksen myötä. Osa tilaajapäälliköistä kokikin vapautuneensa poliittiselta areenalta. Asukkaat eivät ehkä enää nykyisin ota yhteyttä samassa määrin viranhaltijoihin tai muihin valtuutettuihin kuin aikaisemmin ennen apulaispormestareiden tuloa. Mitkä ovat lisääntyneen, tai uudelleenohjautuneen, vuorovaikutuksen vaikutukset? Ovatko apulaispormestarit lisänneet asukkaiden suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia?

Kuntalaissa säädetään valtuuston vastuusta asukkaiden suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisessa, jossa valtuuston on luotava edellytykset suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Haastateltavat arvioivat apulaispormestareiden merkitystä asukkaiden suorassa osallistumisessa ja vaikuttamisessa lähinnä osana alueellisen vaikuttamisen kanavaa, eli Alvaria. Lisäksi suoran osallistumisen kanavia ja keinoja enemmän haastatteluissa keskusteltiin osallistumisen vaikutuksista.

Osa vastaajista korosti vuorovaikutuksen merkitystä asukkaiden ja apulaispormestarin välillä, tapahtui se sitten Alvarin, suorien yhteydenottojen tai jonkin muun väylän kautta. Uudistuksen alkuvaiheessa nähtiin tärkeänä, että asukas voisi kokea osallistumisellaan olevan merkitystä. Tämä olisi tärkeää ylipäätään uuden järjestelmän uskottavuuden kannalta, mutta osaltaan sen nähtiin myös kannustavan ja motivoivan asukkaita osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan.

”Se on tärkeää tällaisessa muutosvaiheessa, että ihmisille oikeasti annetaan se kokemus myös, että sillä on merkitystä, kun he ottavat kantaa.”

Tosin asukkaiden osallistuessa ja pyrkiessä vaikuttamaan asioihin, niin kaikki ei tietenkään voi aina mennä asukkaiden toiveiden mukaan. Haasteena nähtiinkin se, että kuinka asukkaat voisivat kokea osallistumisensa merkitykselliseksi, mikäli heidän vaikuttamispyrkimyksensä torjutaan.

”[A]nnetaan mahdollisuus siihen, että voi tulla ja tulee kuulluksi. Se tietysti, aina joskus mieltii, että miten sitten, kun on kuultuna, mutta kaikki ei menekään eteenpäin. Eitäkin pitää pystyä sanomaan.”

Osa haastatelluista viranhaltijoista näki myös kriittisen puolen asukkaiden suorassa osallistumisessa. Aktiivisella osallistumisella ja asioiden julkisuuden kautta keräämällä painoarvolla nähtiin olevan negatiivisiakin vaikutuksia. Nämä koskivat muun muassa prioriteettien hämärtymistä poliittisessa päätöksenteossa ja niin sanottujen hiljaisten kuntalaisten jäämistä jalkoihin edunvalvonnassa. Tilaa- ja päälliköt näkivät itsensä jonkinlaisten objektiivisten kriteerien määrittelemän yleisen edun edustajina.

”Kun kansalaiset valittavat jostakin hankkeesta, se suuntautuu sen hankkeen osalta sinne apulaispormestariin. Se joku yksittäinen asia tai yksittäinen kohde nousee hirveästi tärkeäksi tässä systeemissä. Ja se lähtee ohittamaan, kun on tarpeeksi äänekäs porukka, mikä käy koko ajan sen apulaispormestarin kimppuun, sanotaan tällaisilla absoluuttisilla mittareilla, meidän mielestä tärkeämpiä hankkeita.”

”Se mikä minua vähän mietityttää tässä kuviossa on, että kuntademokratia ja kuntalaisten osallistumisen kehittäminen on hyvä asia, mutta siinä ollaan vielä aika kaukana. Kun me tiedetään se, että on aina tietty joukko kuntalaisia, jotka ovat aktiiveja. Ja on paljon niitä, jotka eivät ole aktiiveja näissä aluealvareissa ja näin. Ja onko aina niin, että se mitä muutama henkilö vaatii kovaan ääneen ja julkisuudessa, niin se on yhtä kuin näin mennään ja muita mahdollisuuksia ei ole.. Se mikä on jollakin alueella asuvien kuntalaisten etu, niin se ei ole välttämättä kaikkien kuntalaisten etu. Että tämä on pikkasen hankalaa, saa nyt nähdä, miten tämä tästä kehittyy.”

Viranhaltijat kuitenkin pitivät suoraa osallistumista tärkeänä, mutta osa heistä nosti esille, että osallistuminen voisi olla nykyistä rakentavampaa. Tällä viitattiin muun muassa siihen, että Alvariltojen, tai muun osallistumisen yhteydessä järjestettävien asukasillojen, keskustelut pyrkivät pääasiassa torjumaan uhkia tai vaativat lisää palveluja.

”Ainahan se on sellainen toiveiden tynnyri tietenkin.”

”Kyllä se [Alvari] hyvä mahdollisuus on sitä alueellista lähestymistä lisätä. Itse tietenkin toivon, että se ei olisi pelkästään tällaista, että mitä pitää saada lisää, vaan se olisi myös sellaista aitoa oman alueen kehittämistä yhdessä näiden eri toimijoiden kanssa.”

Kuten edellä jo hieman tuli esiin, kuntalaisten yleisen edun huomioimisen haasteellisuus nousi varsinkin viranhaltijoiden näkemyksissä esille. Osallistumisen aktiivisuus on erilaista eri ryhmissä, joten se tekee vallitsevan kuntalaismielipiteen selvittämisen vaikeaksi, mikäli ylipäättäen voidaan puhua yleisestä mielipiteestä.

”[T]ämä kuntalaisten osallistumisen lisääminen.. että saa sitä aitoa kuntalaismielipidettä esiin, kun meillähän on näitä sähköisiä Valma-foorumeita⁶ ja kaikkea, joissa kysellään, että mitä pitäisi tehdä. Ja se on niin pientä se osallistuminen, että ei oikeasti, aidosti edusta kuntalaisia, että minä en.. Se on iso haaste ja nimenomaan se, että mitä pitäisi tehdä, että nousisi jotain muutakin kuin se, että lisää palveluja.”

Haastateltavat antoivat, sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat, joka tapauksessa arvoa asukkaiden osallistumisen kautta tulleille kannanotoille. Asukkaiden kannanotoista keskusteltaessa kontekstina oli yleensä Alvarin kautta tulleet näkemykset. Osa vastaajista painotti niiden merkitystä ja vakavaa suhtautumista asukkaiden kannanottoihin.

⁶ Valma on Tampereen kaupungin sähköinen valmistelufoorumi ja verkko-osallistumisen väline. Valma muun muassa tuo asiat verkkoon kommentoitavaksi, näyttää asioiden käsittelyjärjestyksen ja sen, milloin on oikea aika vaikuttaa. Valma näyttää myös asiaan liittyvät asiakirjat, käsittely- ja paikkatiedot sekä lähettää asukkaiden mielipiteet suoraan asian valmistelijalle. (”Valma-valmistelufoorumi”. Tampereen kaupungin WWW-sivu <http://valma.tampere.fi/selaus?tk=75> 10.10.2009.)

”Me ollaan oltu paikalla joka ikisessä Alvarissa ja näissä kuulemistilaisuuksissa. Kyllähän sieltä nyt sanomia tulee, jotka vaikuttavat omaan työhön. Kyllä se, siis tämä laaja kuuleminen, vaikka kuntalainen saattaa kokea, että eihän tässä mitään ole tapahtunut, mutta kyllä se nyt oikeasti vaikuttaa hirveän moneen asiaan. Täällä pohditaan niitä, että kun sellainen mielipide oli, niin olisiko siinä järkeä ja kyllä se avaa uusia. Ihmiset puhuvat, monet puhuvat hyvin järkeviä asioita niissä tilaisuuksissa ja kertovat järkeviä asioita.”

”Kyllä niihin vakavasti on suhtauduttu ja nyt talousarvion valmistelussa esimerkiksi, niin joitakin tällaisia asioita todetaan, että tätä ei voi täältä pois pyyhkäistä, että tämä on tullut sieltä alueelta, kun he ovat lausuneet, mitkä ovat tärkeitä juttuja. Kyllä minun mielestäni poliittinen porukka ottaa nyt hyvinkin tosissaan sen.”

Toisaalta yhtenä näkökantana oli myös se, että harvemmin esimerkiksi asukasilloista mitään kokonaan uusia näkökulmia nousee, vaan usein näkemykset ovat sellaisia, jotka ovat aiemminkin olleet esillä tai valmistelussa jo otettu jollakin tavalla huomioon.

”Siis on ne tietenkin vaikuttaneet, mutta täytyyhän tietenkin sanoa, että eihän ne mitään uusia asioita siellä yleensä nouse. Kyllähän ne asiat ovat jo jossakin aikaisemmin nousseet esille.”

Alvarin kehitys on toki vasta alussa ja toimintatavat saattavat vielä elää ja muuttua sen edetessä. Suhtauduttiin Alvariin miten tahansa, niin apulaispormestarit nähtiin joka tapauksessa tärkeänä osana Alvarin uskottavuutta ja asukkaiden osallistumisen motivointia.

”Luulen, että kun ihmiset ajattelevat, että minä saan nyt sanomani suoraan apulaispormestarille, niin se tuo sellaista aktiivisuutta. Ihmiset osallistuvat mielellään niihin tilaisuuksiin.”

”Apulaispormestarit ovat erittäin käyttökelpoisia niissä alvareissa, se tavallaan on antanut niille uskottavuutta minun mielestäni.. Kyllähän kuntalaiset kokevat tavallaan, että he ovat nyt suoraan keskustelemassa vallanlähteiden kanssa. Se motivoi tietysti sitä osallistumista niihin tilaisuuksiin.”

Asukkaiden suoran osallistumisen kehittämiseksi haastatteluissa nousi erilaisia näkemyksiä. Ensimmäkin osa toivoi, että nyt monien uudistusten ja isojen hankkeiden jälkeen tilannetta hetkeksi rauhoitettaisiin ja kehitettäisiin rauhassa näitä nyt käyttöönotettuja osallistumisen kanavia. Luottamus- henkilöpuolelta osa esitti apulaispormestareille säännöllisiä, esimerkiksi kuukausittaisten kansalais- tapaamisten järjestämistä, joissa kuntalaisia voitaisiin keskusteluttaa apulaispormestarin toimialueen tärkeistä asioista ja teemoista. Yhtenä esityksenä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi oli, että isompiin, esimerkiksi pormestarin nimittämiin kehittämistyöryhmiin tai valmistelu- ryhmiin heti alusta asti nimitettäisiin kuntalaisten edustus mukaan.

8.2.2 Yhteenveto

Haastateltavat näkivät apulaispormestareiden edistäneen kunnallista demokratiaa. Pohdittaessa apulaispormestarin merkitystä kuntademokratian kannalta päälimmäisenä haastatteluissa nousi esiin, että apulaispormestarit ovat tuoneet kasvoja poliittiselle päätöksenteolle. Lisäksi, varsinkin luottamushenkilöiden taholta korostettiin aktiivista vuorovaikutusta asukkaiden ja apulaispormestareiden välillä. Apulaispormestarit tunnetaan ja heihin ollaan aktiivisesti yhteydessä. Yhtäältä edustuksellisuuden nähtiin vahvistuneen kokopäivätoimisten, kuntalaisten välillisesti valitsemien, valmisteluun osallistuvien apulaispormestareiden myötä. Toisaalta apulaispormestareiden, osana osallistumismahdollisuuksia tuovia uusia rakenteita, nähtiin vaikuttavan myönteisesti myös suoran demokratian vahvistumiseen.

Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien haastateltavat näkivät parantuneen muun muassa alueellisen vaikuttamisen mallin, eli Alvarin myötä. Etenkin luottamushenkilöt korostivat asukkaiden osallistumismahdollisuuksia. Myös viranhaltijat pitivät asukkaiden osallistumisesta tärkeänä, mutta näkivät siinä kriittisiäkin puolia. Sekä luottamushenkilö- että viranhaltijapuolella haasteena koettiin asukaspalautteen ja -aloitteiden vaikutus. Osa vastaajista oli huolestuneita, miten asukkaat kokevat osallistumisensa merkitykselliseksi, jos heidän palautteellaan ei ole vaikutusta kunnan toimintaan. Osa taas esitti huolensa palautteen ja aloitteiden sisällöstä. Niiltä toivottiin rakentavampaa ja kehittävämpää otetta, eikä ainoastaan niin sanotun toivomuslistan luonnetta. Samoin yhtenä näkökohtana esitettiin, että kykenevätkö asukkaat näkemään asioiden kehityskaaren pituuden, eli että palaute voi olla merkityksellistä, vaikka sillä ei olekaan välittömiä vaikutuksia kunnan toiminnassa. Keskeisimpänä seikkana nostettiin kuitenkin esille se, että on tärkeää sekä uskottavuuden että osallistumisen motivoinnin kannalta, että asukkaat pääsevät vuoropuheluun suoraan vallan keskiössä olevien apulaispormestareiden kanssa.

Apulaispormestarit vaikuttaisivat haastattelujen perusteella lisänneen kaupungin ja sen asukkaiden välistä yhteydenpitoa. Toisaalta on mahdoton sanoa onko vuorovaikutus määrällisesti lisääntynyt aiemmasta, koska on mahdollista, että vuorovaikutus on nykyisessä mallissa kanavoitunut apulaispormestareille. Joka tapauksessa haastateltavat näkivät apulaispormestarit tärkeänä osana suoran osallistumisen mahdollistamia rakenteita, tuoden näille uskottavuutta ja motivoiden asukkaiden osallistumista niissä.

Osallistumisen ja vaikuttamisen aktivointi kuntalaisten keskuudessa on haasteellista. Ovat osallistumisen ja vaikuttamisen keinot ja kanavat mitkä hyvänsä, niin kunnallinen vaikuttaminen vaatii aina asukkailta aktiivisuutta. On vaikea kuvitella, että pelkkä mahdollisuuksien lisääminen itsestään aktivoisi vaikuttamisesta ja politiikasta vieraantuneita ihmisiä. Ennemminkin uudet osallistumis- muodot saattavat lisätä vain jo valmiiksi aktiivisten ryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden kulkua.

8.3 Vastuullisuus

Yksi hallintotieteen tutkimusalue on hallinnon etiikka, jonka käsitteitä määriteltessään Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009, 9) määrittelevät vastuullisuuden sääntöjen noudattamiseksi, teoista vastaa- miseksi ylemmille, oikein, rehellisesti ja luotettavasti toimimiseksi. Vastuullisuus on yksi perinteisistä julkisen hallinnon arvoista. Myös Timo P. Niemisen pormestariohjelmassa 2009–2012 *Yhdessä tamperelaisten parhaaksi* vastuullisuus mainitaan tamperelaisuuden arvojen luettelossa heti toisenä.

Tutkielman teoreettisessa osassa vastuullisuuden katsottiin muodostavan järjestelmän, joka sitoo hallinnon politiikkaan ja viime kädessä kansalaisiin. Poliittis-hallinnollisessa kontekstissa vastuullisuuden käsite on sidoksissa käsitykseen muun muassa oikeudenmukaisesta hallinnosta, kansalaisten asemasta sekä politiikan ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta. Julkisen hallinnon vastuullisuudesta eroteltiin hierarkkinen, oikeudellinen, professionaalinen ja poliittinen vastuu. Poliittisen päätöksenteon sisältämät asiat ovat usein luonteeltaan vaikeasti ennakoitavia, epävarmoja ja monimutkaisia, joihin eri osapuolilla on tarjota erilaisia, epämääräisiäkin ja osin keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Poliittiselle keskustelulle on tyypillistä myös vilkas debatti keinoista monenkirjavien päämäärien saavuttamiseksi. Tässä kontekstissa poliittinen vastuu sisältää harkintavallan suhtautumisessa ulkopuolisiin odotuksiin. Se käsittää myös osallistumisen mahdollisuuden osapuolilta, joilla on asettaa relevantteja odotuksia päätöksenteolle ja toiminnalle. Poliittisen vastuun kontrolloitavuus tulee viimeistään säännöllisin väliajoin järjestettävien vaalien kautta.

8.3.1 Apulaispormestarin poliittinen vastuu

Kuntalakiin vuonna 2006 säädetyllä pormestarijärjestelmällä odotettiin olevan poliittista johtajuutta ja poliittisen vastuun merkitystä vahvistava vaikutus (HE 8/2006). Pormestarimallissa pormestarin ja apulaispormestareiden on nautittava valtuuston luottamusta. Mikäli näin ei ole, on erottaminen kesken toimikauden mahdollista valtuuston yksinkertaisella enemmistöllä.

Normeista seuraa, että poliittisessa kriisitilanteessa apulaispormestarille voi tulla lähtö hyvinkin nopeasti. Koska apulaispormestari on luottamushenkilö, eikä virkasuhteessa, on erottaminen mahdollista ainoastaan epäluottamuksen perusteella, eikä apulaispormestarilla ole esimerkiksi irtisanomisaikaa. Haastattelussa osa apulaispormestareista oli hyvin tiedostanut tehtävään kuuluvan irtisanomissuojan.

“Apulaispormestareiden työsuhdeturva on sellainen, että jos valtuuston yksinkertainen enemmistö päättää, että on epäluottamuslauseen paikka, niin se on sitten niin, että avaimet aamulla pöydälle.”

Apulaispormestarin vastuullisuudesta ja poliittisesta vastuusta keskusteltaessa apulaispormestarit toivat vastauksissaan esille, että uudessa toimintamallissa haluttiin nimenomaan saada päätöksenteolle kasvoja ja sitä kautta vastuunkantajia.

”No sehän nimenomaan toteutuu nyt.. tämä on se koko idea, että kannetaan poliittinen vastuu asioista.”

“[K]yllä tietysti, kun poliitikkona on täällä ja tuo niitä arvovalintoja, pyrkii sillä tavalla ohjaamaan ja johtamaan noita asioiden valmisteluja, niin kyllä siitä tietenkin täytyy myös vastuu sitten jollakin tavalla realisoitua”

Valta ja vastuu liitetään yleensä toisiinsa. Osa apulaispormestareista nosti esille sen, että vastuuseen pitäisi sisältyä mahdollisuus vaikuttaa niihin asioihin, joista vastuuta kannetaan. Osin apulaispormestarit kokivat joskus vastaavansa asioista, joihin he itse eivät tunne välttämättä kykenevänsä vaikuttamaan. Valta ja vastuu eivät apulaispormestareiden mielestä aina kohtaa.

“[P]itäisi myös kaikissa asioissa olla alusta lähtien sitten mukana, että voisi kokevansa niin, että on ollut edes jonkinlaiset mahdollisuudet vaikuttaa niihin asioihin.”

”Puhtaimmillaan tämän pitäisi olla, että sillä on pelimerkit, joka sitä vastuuta kantaa.”

Vastuullisuudesta ja poliittisesta vastuusta keskusteltaessa apulaispormestareiden vastauksissa painottuivat vastuu valtuustolle, eli se, että apulaispormestarin on nautittava valtuuston enemmistön luottamusta. Toisena asiana esille nousi se, että apulaispormestarit ovat päätöksenteon kasvoja kuntalaisille ja he vastaavat kaupungin palveluista asukkaille. Viime kädessä apulaispormestarit katsoivat kantavansa vastuuta vaaleissa.

“[E]i sitä poliittista vastuuta voi työntää kenellekään muulle.. vaalissa se sitten kulminoituu, että olenko onnistunut vai en. Siinä kannetaan sitä vastuuta. Ollaan onnistuttu ehkä, jos päästään vaaleissa läpi. Ehkä sitten jotain hyvää on aiheutettu tälle kaupungille.”

Idealisesti valtuuston luottamuksen nauttimisesta pitäisi seurata, että kuntalaisten näkemykset tulevat paremmin huomioiduksi. Tampereella poliittista päätöksentekoa leimasi ensimmäisellä pormestarikaudella niin sanottu hallitus–oppositio -asetelma. Osa haastateltavista näki, että poliittista vähemmistöä edustava apulaispormestari saattoi tehdä pormestarin linjauksista ja valtuuston enemmistön hyväksymästä pormestariohjelmasta riippumatonta politiikkaa. Kuitenkaan apulaispormestareiden epäluottamuksesta tai erottamisesta ei ainakaan julkisesti käyty keskustelua, vaikka apulaispormestarin linja ei ollutkaan samassa suunnassa valtuuston enemmistön kanssa. Suomessa yleensäkin hyvin harvoin erotetaan tai erotaan poliittisista toimielimistä. Myös poliittisen vastuun kantamista vaaleissa voisi kyseenalaistaa, sillä suomalaisen äänestäjäkunnan muistia voidaan luonnehtia lyhyeksi ja luonnetta anteeksiantavaksi. Ainakin valtakunnan politiikasta löytyy esimerkkejä siitä, kuinka erilaisten värikkäiden tapahtumien tai jopa rikostuomioiden jälkeen poliitikot ovat palanneet politiikkaan ja tulleet vaaleilla valituksi luottamustehtäviin. Yksi vastaajista asettui vähän samoille linjoille kommentoidessaan poliittista vastuuta.

”Se onkin tämä poliittinen vastuu, että vaikka sanotaan, että senhän sitten vaaleissa joutuu kantamaan, hyvät ja huonot päätökset. Niin se ei vain toimi minusta oikeasti sillain. Siis nykyään, jos on nimekäs.. kun on pikkusen näkyvämmän esillä, niin saa sellaista arvotonta arvonnousua.”

Hienoisesta kritiikistä huolimatta muutoksia apulaispormestarin normatiiviseen vastuullisuuteen ei koettu tarpeelliseksi. Vaikka apulaispormestarin erottaminen onkin vasta äärimmäinen epäluottamuksen osoitus ja vaatii poikkeuksellisia tapahtumia toteutuakseen, nähtiin erottamisen mahdollisuus riittävänä apulaispormestarin vastuullisuuden kontrolloimiseksi neljän vuoden välein käytävien vaalien lisäksi.

Haastatellut viranhaltijat nostivat esille näitä samoja asioita apulaispormestarin poliittisesta vastuusta, eli valtuuston luottamuksen nauttiminen ja viime kädessä kannatuksen mittaus kunnallisvaaleissa. Näiden lisäksi heidän vastauksissaan tuli myös muita näkökulmia poliittiseen vastuullisuuteen. Poliittinen vastuullisuus haluttiin nähdä apulaispormestaria laajempänä ilmiönä ja esille nostettiin laajemmin poliittisten päätöksentekijöiden kokonaisvaltainen, yksittäispäätösten ylimenevä sitoutuminen ja vastuullisuus. Yhden viranhaltijan vastauksessa peräänkuulutetaan poliittista vastuuta ja sitoutumista koko apulaispormestarin johtamalta lautakunnalta toiminnallisesta näkökulmasta.

”[S]ellainen poliittinen vastuu, että jos sanotaan vaikkapa, että rakennetaan tällainen, niin se tarkoittaa oikeasti jotakin. Sitten pitää pystyä miettimään, priorisoimaan joitakin tehtäviä myöhemmin. Sellaista pitkäjänteistä vastuuta lautakunnalta kaipaisi enemmän, ja se ei ole muuttunut entisestä vielä kovinkaan paljon.”

Tilaaajapäälliköiden haastattelut tehtiin melko pian kunnallisvaalien jälkeen. Tuolloin vaaleja edeltänyt aika oli tuoreeltaan vastaajien mielissä. Vaalien läheisyys oli koettu vaikeuttavan asioiden etenemistä esimerkiksi siten, että palveluihin vaikuttavia toimenpiteitä oli vaalien alla vaikea viedä eteenpäin.

”Ainakin itsestä tuntuu, varsinkin viimeiset puoli vuotta, kun alkavat vaalit lähestyä, niin on turha viedä mitään kuntalaisten näkökulmasta vaikeita asioita päätettäväksi. Mitään ei tapahdu, kaikki [asiat] kaatuvat, vaikka perustelut olisivat minkälaiset.”

Luottamushenkilöiden vastauksissa nousi esille myös apulaispormestarin vastuu omaa valtuustoryhmää ja laajemmin koko valtuustoa kohtaan luottamuksen nauttimisen lisäksi.

”[H]än joutuu kuuntelemaan meidän ryhmää ja perustelevaan päätöksensä.”

”Apulaispormestarin poliittisesta vastuusta vielä se, että jos virkamies on tällaisessa tiedollisessa ylivalta-asemassa poliitikkoon nähden usein, niin onhan apulaispormestari vastavassa asemassa omaan ryhmäänsä nähden, koska hän tekee täysipäiväisesti sitä työtä, jota muut tekevät työn ohella. Eli silloin apulaispormestarin poliittinen vastuu ulottuu niin, että hänen täytyy myös pitää huolta siitä, että hänen edustamansa koalitio tai ryhmä tai koko valtuusto on riittävän tiedon varassa.”

Tiedon jakamisen odotuksista huolimatta sen ilmenemisestä arjessa yli oman valtuustoryhmän, saati koko valtuuston mittakaavassa ei ollut juuri esimerkkejä. Yksi apulaispormestareista oli toiveikas, että valtuustoryhmät käyttäisivät apulaispormestareita enemmän hyväkseen kutsumalla heitä esimerkiksi keskustelemaan ajankohtaisista asioista ja teemoista. Näin ryhmät voisivat esittää apulaispormestarille omia tavoitteita erilaisissa asioissa ja apulaispormestari voisi esitellä edustamansa

toimialueen tilannetta ja perustella omia näkemyksiään asiassa. Tähän mennessä ryhmät eivät kuitenkaan ole tällaista käytäntöä omaksuneet, vaan ovat tukeutuneet mieluummin viranhaltijoilta saatavaan informaatioon.

Apulaispormestarin tiedollinen etulyöntiasema rivivaltuutettuun nähden voi kääntyä vahvaksi vaikuttamiseksi valtuustoryhmän yhteiseen kantaan. Hyvillä vuorovaikutus- ja neuvottelutaidoilla varustettu apulaispormestari voi saavuttaa vaikutusvaltaisen aseman, kuten seuraava vastaus osoittaa.

”[M]inä luulen, että jos hän hyvin perustelee asian, niin meidän ryhmä voi olla hänen takanaan, vaikka saattaisi olla muuten eri mieltä”

Yhden apulaispormestarin pohdinta vastuusta nostaa esille mielenkiintoisen puolen vastuun hajauttamisen vaikutuksesta kokonaisvastuuseen. Tampereen toimintamallissa tilaaja ja tuottaja on erotettu palvelutuotannossa. Ajatuksena toimintojen erottamisessa on muun muassa se, että osapuolet voisivat kehittyä perustehtävässään. Tilajalla on vastuu palvelutarpeen arvioinnista, kun tuottajalle kuuluu vastuu asiakassuhteesta. Aina vastuun rajojen erottaminen ei ole ongelmattonta. Toimijat hahmottavat vastuunsa eri näkökulmista, jolloin vastuuta saatetaan pompotella. Tämä on joissakin tapauksissa johtanut osapuolten keskinäiseen syyttelyyn (AL 17.8.2009). Apulaispormestareihin on myös kohdistettu odotuksia operatiivisten ongelmien ratkaisemiseksi, mikä ei kuulu apulaispormestarin toimivaltaan.

“[M]inä olen tämän asian kanssa painiskellut.. koska eihän kuntalaiseen päin, jolla menee huonosti, ole kuin yksi kaupunki. Enhän minä voi sanoa, että jos joku sanoo, että pieleen on mennyt, [että] ei se ole minun vika, se on tuotannossa nyt tämä. Siis minä olen ottanut tämän näin, vaikka on asioita.. etten ole voinut mitenkään vaikuttaa siihen miten se asia menee. Mutta koska ensinnäkin tilajalla on periaatteessa se vastuu [palveluiden järjestämisestä], ja jonkunhan se täytyy sitten ottaa hoitaakseen, vaikka ei ole sitä mokaa aiheuttanut. Että kuntalaiseen päin on vain yksi kaupunki.”

Julkisessa keskustelussa tehtävästään kesken toimikauden luopunut uusi apulaispormestari peräänkuulutti, että apulaispormestareiden mahdollisuuksia vaikuttaa kaupungin omaan tuotantoon on vahvistettava tai vaihtoehtoisesti muutettava apulaispormestareille asetettavia odotuksia (AL 25.8.2009, Kuntalehti 12/2009). Vallan ja vastuun kohtaamisesta on tullut osin ongelmallista. Kokopäivätoimisen apulaispormestarin rooli viranhaltijaorganisaation läheisyydessä on saattanut antaa kuntalaisille ja muille sidosryhmille odotuksia, jotka eivät kuulu lautakunnan puheenjohtajana toimivan apulaispormestarin toimivaltaan ja toimenkuvaan.

8.3.2 Viranhaltijan vastuu

Viranhaltija on Salmisen ja Ikola-Norrbackan mukaan vastuullinen aina vähintään kolmelle taholle, oli vastuullisuus sitten käytännöllistä tai eettistä. Vastuu esimiehille käsittää vastuullisuuden siitä, että tehtävät hoidetaan määräysten ja ohjeiden mukaan. Vastuu luottamushenkilöille merkitsee laki- en noudattamista. Vastuu kansalaiselle tarkoittaa laajempaa julkisen intressin toteuttamista virka- työssä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 54.)

Viranhaltijan vastuuseen hallintomallin uudistuksella ei itsessään katsottu olevan vaikutusta, vaan viranhaltijan vastuun vastaajat näkivät tulevan lainsäädännöstä. Osa viranhaltijoista näki uudistuk- sen selkeyttäneen poliittisen ja hallinnollisen vastuun jakoa vapauttamalla viranhaltijoita poliittises- ta vastuusta.

”[A]pulaispormestariin nämä päätökset tällä hetkellä enemmän näyttäytyvät, siis kansalais- ten silmissä. Kun aikaisemmin.. virkamiesjohto oli se, johon ruvettiin pommittamaan. [K]yllä minä virkamiehenä koen olevani enemmän täällä asiantuntija.. ja mielelläni luovu- tan tämän päätöksenteon poliittiselle päätöksentekojärjestelmälle. [M]inun vastuu on, että minä valmistelen ne asiat huolella, että niiden pohjalta pystyy tekemään päätöksiä ja pystyy näkemään, että mitkä ovat ne vaihtoehdot ja perustelevaan sen, että miksi pitäisi tehdä asi- at tietyllä tavalla.”

”Minä olen tykännyt sillain, että nyt minun mielestä me tehdään ihan oikeasti virkamiesvas- tuulla töitä, eikä sitä tule edes kukaan kyseenalaistamaan.”

Nykyisellään tilaajapäällikön poliittiseksi vastuuksi voisi luonnehtia sitä, että tilaajapäällikkö tekee, mitä apulaispormestari pyytää häntä tekemään valmistelun suuntaviivoja määrätessään. Tilaajapääl- likön on kuitenkin toiminnassaan noudatettava lakia ja otettava huomioon asiantuntijuuteen ja am- mattiin liittyvät professionaaliset ja hallinnolliset käyttäytymissäännöt.

Jo kuntademokratian ja osallistumisen käsittelyssä aiemmin tuli hieman esille poliittisen ja hallin- nollisen vastuullisuuskäsitysten välisiä eroja. Sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden odo- tetaan toiminnallaan toteuttavan julkista etua omien yksityisten etujen sijasta. Poliittisen johtajan roolissa korostuu vastuu koko kunnan johtamisesta, jossa olisi kyettävä välittämään kuntalaisten tahto kunnan toimintaan. Kuitenkin poliitikko voi katsoa edustavansa myös tiettyä tarkemmin mää- riteltyä äänestäjäkuntaa tai väestöryhmää ja voi kokea olevansa ensisijaisesti tälle vastuussa. Hal- linnollinen vastuullisuus taas korostaa julkista intressiä laajemmin. Osa tilaajapäälliköistä näkikin edustavansa niin sanottua yleistä etua ja koki, että lautakunnan päätöksenteossa yksittäiset asiat ja

näkökulmat korostuvat liikaa kokonaisuuksien kustannuksella. Sinällään tämä ristiriita ei ole ongelma, sillä politiikan ja hallinnon kahtiajaon mukaisesti poliittinen vastuullisuus on ensisijaista ja hallinnon tulee noudattaa poliittisten päätöksentekijöiden tahtoa.

8.3.3 Yhteenveto

Vastuullisuus on yksi perinteisistä julkisen hallinnon arvoista. Se sisältyy valtionhallinnon arvoperustan muodostaviin arvoihin (Arvot arjessa 2005, 7). Samoin vastuullisuus on yksi Timo P. Niemisen vuodet 2009–2012 kattavan pormestariohjelman arvoista. Demokraattisessa yhteiskunnassa vastuullisuuden tulisi mahdollistaa se, että kansalaiset näkevät, miten poliittinen johto toimii ja vastaa kansalaisten heille asettamiin odotuksiin ja mitä he saadulla valtuutuksella ovat käytännössä yhteiskunnassa saaneet aikaan.

Vastuullisuuden problematiikka antaa mielenkiintoisen tarkastelukulman kunnan toimintaan. Kuntien tehtäväkenttä on monimuotoistunut. Painopisteitä on runsaasti ja ne vaihtelevat kuntakohtaisesti. Viime vuosina verkostomainen toimintatapa on lisääntynyt. Verkostomaisessa toimintatavassa kunta nähdään yhtenä toimijana, joka toimii yhteistyössä ja verkostoissa muiden kuntien, kuntayhtymien, eri viranomaisten, yritysten, yhteisöjen, poliittisten toimijoiden ja asukkaiden kanssa. Kunnan omaakaan organisaatiota ei sovi unohtaa. Kunnan hallintomalli, eri palvelusektorit ja palveluiden käyttäjät muodostavat haasteellisen kokonaisuuden, jonka toiminnan järjestäminen entisestään on korostunut nyt taloudellisen tilanteen ollessa vaikea. Tässä kontekstissa avoimen vastuullisuuden järjestelmän rakentaminen, mikä ei muodostu kuntalaiselle liian monimutkaiseksi ymmärtää, ei ole helppo tehtävä.

Haastateltavat katsoivat poliittisen vastuullisuuden lisääntyneen Tampereella apulaispormestarijärjestelmän myötä. Vastauksissa apulaispormestarin poliittinen vastuu nähtiin ensinnäkin siinä, että apulaispormestarin on nautittava valtuuston luottamusta. Toisena seikkana korostui se, että apulaispormestari on kasvot poliittiselle päätöksenteolle ja siten poliittisena johtajana vastaa kaupungin järjestämistä palveluista asukkaille. Poliittisen vastuun haastateltavat näkivät kulminoituvan kannatuksen mittauksena viimeistään seuraavissa vaaleissa. Lisäksi apulaispormestarilla nähtiin olevan vastuu, tiedollisen etulyöntiaseman vuoksi rivivaltuutettuun nähden, tiedon jakamisesta, ensisijassa omalle valtuustoryhmälleen, mutta myös laajemmin koko valtuustolle.

8.4 Hyvä hallinto

Hyvä hallinto on arvolatautunut käsite, joka nostaa esille hallinnon hyviä ja toivottavia piirteitä ja torjuu piirteitä, jotka ovat arveluttavia ja epäeettisiä. Erilaiset teoriat voivat antaa erilaisen merkitysisällön hyvän hallinnon käsitteelle. Uusi julkisjohtaminen pitää hyvää hallintoa muun muassa toiminnaltaan tehokkaana ja taloudellisena sekä kooltaan pienenä. Kuitenkin toinen näkökulma hyvään hallintoon voi nostaa esille sen, että mikä on hyvää hallintoa tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta, ei välttämättä ole hyvää hallintoa esimerkiksi yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta. Hyvä hallinto on siten väljä käsite, jolla voidaan korostaa toisistaan poikkeavia piirteitä näkökulman ja painotusten mukaan.

Salminen ja Ikola-Norrbacka erottelevat kolme näkökulmaa hyvään hallintoon. Management-näkökulmasta hyvä hallinto liittyy hallinnon sisäisten toimintojen tehokkuuteen, jolloin tarkastelussa ovat esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät hyvän hallinnon kriteerit. Tällöin halutaan korostaa hallinnon toimintaprosessien tehokkuutta ja toimivuutta. Governance-näkökulma sisällyttää tarkasteluun laajemmin hallinnan sisäiset laatukriteerit ja vaatimukset, joita nousee esiin hallinnon suhteista yksityiseen sektoriin. Kyse on hyvän hallintotoiminnan perusasioista, kuten luotettavuudesta, puolueettomuudesta ja korruptoitumattomuudesta. Administration-näkökulma puolestaan kohdistuu ensisijaisesti asiakkaan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Tässä yhteydessä korostuu oikeudellinen aspekti: yksityisellä on oikeus hyvään hallintoon ja hallinnolla on velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 109.)

8.4.1 Apulaispormestari osana hyvää hallintoa

Hyvän hallinnon näkökulmasta voidaan tarkastella poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitiä. Yksi peruskysymyksistä hyvää hallintoa pohdittaessa on, voivatko kansalaiset luottaa hallintoon ja sen kykyyn hoitaa yhteisiä asioita? Laajana käsitteenä hyvän hallinnon yhdeksi tavoitteeksi voi yleisellä tasolla nostaa korkeamman demokraattisuuden ja läpinäkyvyyden yhteiskunnassa. Eurooppalaisessa viitekehyksessä hyvä hallinto näyttäytyy esimerkiksi komission antamassa valkoisessa kirjassa *Eurooppalainen hallintotapa*. Siinä keskeiseksi hyvän hallintotavan perustaksi on määritelty viisi periaatetta: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus (Eurooppalainen hallintotapa 2001, 11).

Haastatteluissa hyvää hallintoa käsiteltiin melko suppeasta tarkastelukulmasta keskustelemalla päätöksenteon ja hallinnon avoimuudesta, julkisuudesta ja läpinäkyvyydestä sekä pohtimalla apulaispormestarin roolia tästä lähtökohdasta. Avoimuutta, julkisuutta ja läpinäkyvyyttä on ehkä hieman hankala erotella toisistaan, sillä ne liittyvät kiinteästi yhteen ja ovat osin toistensa edellytyksiä. Hallinnon laaja julkisuusperiaate on yksi hallinnon avoimuuden keskeinen edellytys. Kun avoimuus liitetään julkisen hallinnon toimintaan ja julkisen edun toteuttamiseen, niin se edellyttää päätöksenteolta avoimuutta, päätösten perustelemista ja päätöksiä koskevan informaation rajoittamista ainoastaan niissä tapauksissa, kun laajempi julkinen etu sitä vaatii. Avoimuus osaltaan tekee julkisesta hallinnosta läpinäkyvää. Avointa julkista hallintoa ja päätöksentekoa on mahdollista valvoa ja siihen on mahdollista vaikuttaa.

Vastaajien keskuudessa vallitsi varsin yleinen näkemys siitä, että avoimuus on uudistuksen myötä lisääntynyt päätöksenteossa. Osin avoimuuden katsottiin olevan seurausta toimintamallin kokonaisvaltaisesta uudistamisesta, mutta apulaispormestarin merkitys avoimuuden edistäjänä nähtiin huomattavana ja osaltaan vaikuttavan pormestarimallin uskottavuuteen.

”[A]pulaispormestari on ne kasvot näille asioille, ja jos apulaispormestari toimii avoimesti, tuo asiat julkisuuteen ja kertoo näkemyksiänsä, niin kyllähän se tuo sitä mielikuvaa siitä koko järjestelmän avoimuudesta.”

Avoimuus koettiin erityisesti politiikan piirissä lisääntyneen. Avoimuudella tässä mielessä tarkoitettiin, että esimerkiksi valmisteltavat asiat tulevat tietoon aikaisemmin, eikä yllätyksiä enää entiseen malliin tule. Vastauksissa politiikan nähtiin tulleen aiempaa näkyvämmäksi, eli politiikan kädenjälki näkyi entistä selvemmin asioiden valmistelussa.

”Valmistelussa oleva asia tulee esille ajoissa, että tämä on kyllä lisännyt tätä.”

”[T]ässä näkyy se politiikan panos, niin onhan tämä tuonut sitä hyvin paljon läpinäkyvämmäksi.”

Apulaispormestarin rooli asioiden valmistelussa nähtiin edistämässä avoimuutta. Apulaispormestarella nähtiin tarve tiedottaa ja tuoda asioita julki hyvissä ajoin asioiden eteenpäin viemiseksi ja päätöksenteon sujuvoittamiseksi sekä hyvien kontaktien ylläpitämiseksi sidosryhmiin.

”[H]e ovat valmistelussa mukana ja asiat nousevat sitä kautta, ne käsitellään avoimemmin, koska siellä on poliitikko prosessissa mukana.”

*”[A]pulaispormestareilla on, siinä on muutama ihminen lisää, jolla on tarve varmistella se-
lustaansa ja ottaa asia puheeksi, ainakin tuolla poliittisissa ryhmissä aikaisemmin.. Apulai-
spormestareilla on tarvetta kertoa etukäteen ja sitouttaa etukäteen, ettei tule yllätyksiä.. Ja
tässä he ovat varmasti avoimempia olleet kuin virkamiehet. Mutta siinä on selkeä poliittinen
tarve ollut, mitä virkamiehillä ei tietenkään ole, ainakaan kaikilla ollut.”*

*”Kyllähän se avoimuus kasvaa siitä, koska ne kertovat perusteluita ja sitten, kun ne käyvät
tilaisuuksissa, niin kyllähän se avoimuus on lisääntynyt.”*

Kuten jo aiemmin todettiin, avoimuus, julkisuus ja läpinäkyvyys ovat vahvasti toisiinsa kietoutuneita hyvän hallinnon määreitä. Avoimuus on osaltaan edellytys esimerkiksi kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Osallistuminen on myös yksi komission valkoisen kirjan hyvän hallintotavan peruseräkkeissä. Julkisen hallinnon on oltava myös riittävän läpinäkyvää, että sitä voidaan valvoa ja siihen on mahdollista osallistumalla vaikuttaa. Tampereella asukkaiden osallistumisen edellytyksiä on pyritty edistämään muun muassa alueellisen vaikuttamisen kanava Alvarin ja sähköisen valmistelufoorumi Valman avulla.

”[S]amanaikaisesti on pyritty sitten nettiosallistumista ja muuta tällaista tiedottamista ehkäpä jossain määrin lisäämään.. Se edellyttää tietysti, että valmisteilla olevista asioista tiedotetaan, että ihmiset voivat ottaa niihin kantaa.. Alvari-foorumeilla ja muilla, niin siellähän on valmisteilla olevia asioita lausunnolla ja sillain, jolloin jo sitten ne linjaukset, mitä on ehkä ajateltu ovat läpinäkyvämpiä. Mutta kyllä siinä vielä paljon tekemistä tietenkin on.”

”Erityisesti näissä asukastilaisuuksissa tai siellä niin, niin minusta tuntuu, että apulaispormestarit tietyllä tavalla, kun hän on tietoinen niistä taustoista paremmin, niin voisi kuvitella, että hän osaa niitä myöskin tuoda sitten näkyviin siellä, niissä tilaisuuksissa.. Niin voi olla, että sillä on, että kyllä se, kuitenkin hän katselee asioita niin sanotusti tällaisena maallikkona, niin voisi sanoa, että tietyllä tavalla osaa niitä myöskin sitten aukaista ehkä paremmin.”

Toiminnan läpinäkyvyyden arveltiin vastauksissa parantuneen. Toisaalta osa vastaajista totesi olevan vaikea arvioida avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kuntalaisen näkökulmasta, koska he itse ovat niin sisällä järjestelmässä. Tilanteeseen ja kokemuksiin suhtauduttiin kuitenkin varsin positiivisesti.

”[P]äätöksenteon se prosessi avautuu nyt paremmin kuntalaisille ja se taas itsessään lisää läpinäkyvyyttä.”

*”Minulle se on läpinäkyvämpää, koska minä olen kuitenkin suurin piirtein sen valmistelu-
prosessin aikana mukana, niin minä tiedän silloin ne perusteet ja pystyn taas muille sidos-
ryhmille sitä kertomaan. Mutta kuinka laajaa se loppujen lopuksi, miten se koetaan, niin sitä
täytyy varmaan ihan kysyä kansalaisilta.”*

*”[K]un sisältä katsoo, niin tämä malli, apulaispormestari- ja tilaaja–tuottaja -malli, niin ne
on tehnyt aivan hirvittävästi läpinäkyvämmäksi asiat. Täältä on pudotettu aikansa, vuosi-*

kymmeniä klimpissä olleita asioita, joista kukaan ei ole oikein tiennyt, mitä ne on. Nyt kaikki pitää avata, että nähdään mikä mihinkin kustannukseen vaikuttaa, mitä mihinkin kokonaisuuteen vaikuttaa, miten ne osioituvat minkäkin palvelun kautta.”

Hallinnon ja päätöksenteon julkisuudesta keskusteltaessa vastauksissa päädyttiin yleensä käsittelemään asioista käytävää julkista keskustelua. Ylipäätään, jotta julkisen hallinnon toiminnasta on mahdollista käydä julkista keskustelua, edellyttää se julkisuusperiaatteen toteutumista hallinnon tehtävien hoidossa. Niin sanottu julkisuuslaki (L 621/1999) sääntelee viranomaistoiminnan julkisuutta. Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisen toiminnassa sekä antaa mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä, muodostaa mielipiteitä vapaasti sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksia ja etuja. Asioista käytävän julkisen keskustelun näkökulmasta julkisuuden nähtiin lisääntyneen. Eräs vastaaja arvioi julkisuuden kasvaneen paikoin jopa sellaisiin mittasuhteisiin, että sillä oli negatiivisia vaikutuksia asioiden käsittelyyn.

”Katsoo miten apulaispormestarista on kirjoitettu esimerkiksi Aamulehdessä, niin usein siellä otetaan asioihin jo, tiedotetaan kuntalaisia asioista jo, ennen kuin ne ovat edes lautakunnassa asti. Aikaisempi mallihan oli se, että lautakunnan jäsen saattoi saada tiedon asiasta vasta siinä vaiheessa, kun esityslista tipahti postilaatikkoon.”

”[K]aupunkilaiset ottaa yhteyttä ja tiedotusvälineet ottaa yhteyttä, niin sillä tavalla, tai näitä päätöksenteon taustoja enemmän heitellään tuolla julkisuudessa.”

”Julkisuushan on lisääntynyt aivan, että enemmänkin se on ollut tällaista julkisuudesta johdettua keskustelua, joka on kyllä jättänyt varjoonsa. Se on oikeastaan sumentanut sen todellisuuden.”

8.4.2 Yhteenveto

Hyvä hallinto on käsite, joka on kuormitettu useilla arvoilla. Tavoiteltavia arvoja julkisessa hallinnossa ovat muun muassa laillisuus, puolueettomuus, rehellisyys, tasa-arvo, tehokkuus, tuloksellisuus, asiantuntijuus, palveluperiaate ja niin edelleen. Euroopan unionin komission antamassa valkoisessa kirjassa hyvän hallintotavan peruseriaateiksi määriteltiin avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus (Eurooppalainen hallintotapa 2001, 11).

Apulaispormestarin roolia käsiteltiin hyvän hallinnon näkökulmasta lähinnä päätöksenteon ja hallinnon avoimuuden, julkisuuden ja läpinäkyvyyden kautta. Nämä julkisen hallinnon toiminnan ja päätöksenteon määreet liittyvät tiivisti toisiinsa. Laaja julkisuusperiaate on yksi avoimuuden edelly-

tyksistä. Kunnan toiminta on silloin avointa ja läpinäkyvää, kun se mahdollistaa toiminnan valvonnan ja siihen vaikuttamisen esimerkiksi oikeuksien ja etujen edistämiseksi.

Haastateltavat arvioivat apulaispormestareiden edistäneen avoimuutta kunnan toiminnassa. Osin avoimuuden katsottiin parantuneen toimintamallin uudistuksen kautta, mutta tässä apulaispormestarella arvioitiin olevan huomattava rooli tuomalla kasvat kunnan toimintaa ohjaavalle poliittiselle päätöksenteolle. Kunnan toiminnan avoimuuden edistäjänä apulaispormestari nähtiin vahvistamassa pormestarihallinnon uskottavuutta.

Kasvaneen avoimuuden myötä vastaajat näkivät julkisen keskustelun lisääntyneen. Asioiden valmistelu on auennut uudella tavalla politiikan piirissä ja asiat tulevat aiempaa varhaisemmassa vaiheessa tietoon, mihin on olennaisesti vaikuttanut apulaispormestarin merkittävä rooli valmistelussa. Osassa vastauksissa korostettiin, että politiikan panos näkyy nykyisellään entistä selkeämmin ja arvioitiin, että poliittinen päätöksenteko prosessina olisi selkeytynyt ja siten myös avautuisi nykyisin kuntalaisille paremmin. Mikäli näin on, lisääisi kunnan entistä avoimemmaksi arvioitu toiminta edellytyksiä käydä julkista keskustelua laajemmin. Julkisen keskustelun foorumeja median lisäksi, syntyy muun muassa apulaispormestarin suorissa yhteyksissä sidosryhmiin ja lisäksi uusien osallistumisen ja vaikuttamisen järjestelmien kautta.

8.5 Arvojohtajuus

Arvot tunnustetaan yleensä tärkeäksi asiaksi, mutta niiden määrittäminen ei ole helppoa ja ne ovat hankalasti konkretisoitavissa. Arvoja käsiteltäessä voidaan ottaa avuksi etiikan ja moraalin käsitteet. Kovasti yksinkertaistaen etiikka kertoo, mikä on hyvää ja mikä paha, kun moraalilla taas kertoo sen, mikä on oikein ja mikä väärin. Arvon voi tällöin määritellä joksikin sellaiseksi, mitä pidetään hyvänä ja tavoittelemisen arvoisena. Hallinnon kontekstissa etiikkakeskustelun ytimessä ja arvioinnin kohteena ovat viranomaisten ja viranhaltijoiden sekä poliitikkojen tekojen hyvyys ja oikeellisuus (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 10).

Jos arvioidaan poliitikkojen ja viranhaltijoiden tekojen hyvyttä ja oikeellisuutta, niin mitkä asiat saavat heidät toimimaan hyvin ja oikein (tai vastakohtaisesti huonosti ja väärin)? Tähän voi ottaa avuksi motiivin käsitteen, jolla tarkoitetaan sitä, mikä saa ihmisen käyttäytymään tietyllä tavalla. Motivaatiosta on psykologiassa kehitetty erilaisia malleja, joiden mukaan ihmiset toimivat pääasias-

sa maksimoidakseen nautintoa ja välttääkseen kipua, tai joissa fysiologisten ja turvallisuuden perustarpeiden täytymisen jälkeen, toimintaa motivoivat tarvehierarkiassa korkeamman tason tarpeet, kuten rakkaus ja itsensä toteuttaminen (Pollitt 2003, 133).

Arvot ovat vaikuttamassa toimintaan ja käyttäytymiseen, vaikka yhteyttä arvon ja käyttäytymisen välillä ei olekaan yksinkertaista osoittaa. Yhteyden osoittamisesta tekee vaikeaa esimerkiksi se, että henkilöllä voi olla huomattava määrä erilaisia arvoja, keskenään ristiriitaisiakin. Lisäksi samanlaisilla arvoilla voidaan perustella hyvin erilaisia valintoja. Myös muut asiat arvojen ohella voivat vaikuttaa käyttäytymiseen, kuten esimerkiksi pelko, inho, väsymys, kiire tai silkka tiedon puute muiden muassa. Eettisiä arvoja voidaan jaotella eri tavoin. Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009, 12) jakavat arvot itseisarvoihin, välinearvoihin, demokraattisiin arvoihin ja professionaalisiin arvoihin. Pollittin (2003, 135) esittelemä jaottelu sisältää demokraattiset arvot ja professionaaliset arvot sekä lisäksi yleiset eettiset arvot ja hyveet. Itseisarvot ovat itsessään arvokkaita ja tavoittelemisen arvoisia, kun välinearvoilla puolestaan pyritään toteuttamaan tiettyä tavoitetta. Demokraattiset arvot pyrkivät yhteisen hyvän palvelemiseen. Professionaaliset arvot tähtäävät esimerkiksi jatkuvaan kehittymiseen, puolueettomuuteen ja asiakkaiden intressien ensisijaisuuteen. Yleiset eettiset arvot sisältävät muun muassa rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden, kun hyveet puolestaan ovat eettisesti arvokkaita luonteenpiirteitä, esimerkiksi kohtuullisuus, kohteliaisuus ja erilaisuuden kunnioittaminen.

8.5.1 Apulaispormestarin arvojohtaminen

Politiikalle on ominaista erilaiset arvot, tavoitteet ja päämäärät. Kunnallispolitiikka voidaan määrittellä kuntaa ja kuntalaista koskevien ristiriitojen käsittelyn ja ratkaisun prosessiksi (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 42). Tähän käsitykseen politiikasta konfliktin hallintana sisältyy se, että etiikasta, moraalista, arvoista, tavoitteista, ohjelmista, toimenpiteistä ja niin edelleen on vaikea päästä yksimieliseen ratkaisuun. Erilaisia intressejä ajavien ja edustavien on vaikea luopua omista eduistaan.

Poliittisen käsittelyn tuloksena syntyviä päätöksiä ei siten voi pitää täysin yleisen edun tai yhteisen hyvän mukaisina ratkaisuin. Tiettyihin arvoihin perustuvat ratkaisut jättävät samalla jotkin toiset arvot huomioimatta. Kaikkia päämääriä ei voi tavoitella samanaikaisesti. Siksi onkin hyvä kysyä, että kenellä on valta määrittellä ongelmat ja niiden ratkaisuvaihtoehdot. Apulaispormestarilla voisi

asemansa puolesta olla edellytyksiä nousta vahvaksi vaikuttajaksi ja määrittelyvallan käyttäjäksi oman toimialueensa asioissa.

”Apulaispormestarilla on mahdollisuus minun mielestäni monopolisoida tietyt asiat itsensä taakse. Sillainhan meillä käy eduskunnassakin, että joku kansanedustaja pääsee asemaan, jossa tavallaan lainsäädäntö ei kulje hänen ohitsensa, kaikki puolueisiin katsomatta käyvät ensin kysymässä, että onko tässä järkeä.”

Haastatteluissa apulaispormestarit itse näkivät roolinsa mielellään poliittisena arvojohtajana. Tässä yhteydessä arvojohtaminen näyttäytyi lähinnä omien ja oman poliittisen viiteryhmiä arvojen sekä arvoharkinnan tuomisena apulaispormestarille kuuluviin tehtäviin.

”Se [arvojohtajuus] on oikeastaan se keskeisin juttu tässä, että virkamiehet tekevät virkavastuulla, mutta apulaispormestari tekee poliittisella vastuulla, kantaa poliittisen vastuun ja sitä kautta myös tuo ne arvot.. arvoharkinnan, arvovalinnat siihen päätöksentekoon.”

”Arvot ovat tärkeitä, ja koska tässä päätoimisiin luottamushenkilöihin on menty, niin meidän pitäisi olla rohkeita siinä, näkyä omanvärisinä myös.”

Apulaispormestarin arvojohtajuudelle asetettiin myös sen suuntaisia odotuksia, että hän nousisi yksittäisten kiistakysymysten yläpuolelle keskusteluttamaan valtuutettuja, ja miksi ei laajemminkin kuntalaisia, suurista linjoista.

”Hyvä esimerkki voisi olla, jos vaikka mietitään, että apulaispormestari, joka vastaa siitä miten koulutus järjestetään Tampereella. Niin me puhumme yksittäisten koulujen juustohöyläämisestä pois tai tukemisesta, mutta me emme oikeastaan kiinnitä huomiota siihen.. että kouluverkko itsessään on suunniteltu aikana, jolloin Tampere oli paljon pienempi ja hyvin erilainen.. [T]ällaisesta mikrotason optimoinnista olisi ehkä syytä päästä siinäkin tilanteeseen, että se koko verkko pitäisi katsoa uudestaan ja tehdä ehkä suuriakin päätöksiä. Ehkä jopa valmistella uudestaan koko verkko. Tämä esimerkki käy ehkä mihin tahansa päätöksenteon osa-alueeseen, että tiettyjen rakenteiden, jotka otetaan itsestään selvyyksinä, niin niiden tarkasteleminen kriittisesti voisi olla apulaispormestarille luonteva rooli. Yksittäinen valtuutettu ei ole ehkä riittävän painava henkilö ottamaan kantaa sellaisiin asioihin.”

Rajoitteena tällaisena ilmenevälle arvojohtajuudelle saatettiin nähdä esimerkiksi leimautumisen pelko. Poliitikassa kritiikki saa yleensä enemmän huomiota ja tilaa esimerkiksi mediassa. Valittua politiikkaa harvemmin kehuvat muut kuin tekijät itse. Tällaisessa ympäristössä virheiden välttämisen korostuu. Virheiden välttelystä voi tulla onnistumisen tavoittelua tärkeämpää. Poliitikot eivät halua vaarantaa uraansa.

”Tässä nyt on se käänköpuoli, että apulaispormestari on poliitikko, joka toivoo todennäköisesti itselleen poliittista uraa ja tällaisten isojen linjausten esittäminen saattaa olla poliittisesti aika riskiä peliä.”

Tilaajapäälliköt näkevät arvot muun muassa argumentoinnin perusteina. Se näkyy keskusteluissa esimerkiksi siinä, että pohdittaessa tulevaisuutta, tarkastellaan vaihtoehtoisia toimintatapoja ja sitä, mitä eri toimintatavat tarkoittavat kuntalaisen näkökulmasta sekä perustellaan valinnat ja päätökset tätä kautta.

”Arvojohtaminen on sitä, että on oma arvoperusta, jolla pystyy perustelemaan sitä, miksi halutaan, että asiat tehdään näin ja pystytään myös argumentoimaan siitä näkökulmasta.”

”Se tarkoittaa sitä, että pitäisi uskaltaa nousta korkealle ja katsoa kauas. Ja sieltä kaukaa ihmisten silmin katsoa tähän päivään ja kysyä nykytamperelaiselta, että kuinka, miten me mennään. Jotenkin näin minä sen arvojohtajuuden näkisin.”

Haastattelujen aikana oli uuden kaupunkistrategian valmisteleminen ajankohtainen asia, mikä nousi myös vastauksissa esille. Tähän valmisteluun kaivattiin mukaan aktiivisempaa keskustelua arvoista ja valtuuston sitoutumista strategiatyöhön. Valtuuston arvokeskustelun ongelmana nähtiin riittävien edellytysten puuttuminen keskustelun käymiseksi. Apulaispormestari voisi olla yksi mahdollinen toimija, joka tekisi keskustelun valtuustolle konkreettisemmaksi ja siten edistäisi arvokeskustelun edellytyksiä.

”Ja nimenomaan se pitäisi saada valtuustotasolla.. että pitäisi siihen valtuuston strategiavalmisteluun saada hiukan muutosta sillä tavalla, että näistä asioista keskusteltaisiin siellä, kun strategiaa tehdään.. [S]e jotenkin tuntuu, ettei ne valtuutetut pysty siihen sitoutumaan. Siis sillä tavalla, koska siitähän puuttuu se vastaus siihen, että miten. Kyllä ne tavallaan sitoutuvat siihen, mutta jos sitä ei keskustella, se miten? Kun lähdetään keskustelemaan, niin silloin tullaan näihin palveluihin ja niiden kohdentamiseen ja priorisointiin ja näihin kysymyksiin. Siinä se meidän ongelma varmasti onkin, että yritetään sitouttaa sellaisiin asioihin, joita ei oikeastaan avata, että miten se tehdään.”

Arvojohtajuuden ilmeneminen apulaispormestarin tehtävässä nähdään haastavana asiana. Tässäkin apulaispormestariilta vaaditaan kykyä vetää suuria linjoja ja kytkeä keskustelussa olevat kysymykset laajemmin yhteiskunnassa vaikuttaviin ilmiöihin.

”Parhaiten se [arvojohtaminen] tulisi sillä tavalla, että sellaisten kysymysten kohdalla, joita tuolla päätetään, niin apulaispormestarin pitäisi osata kytkeä se asia siihen, mitä tässä yhteiskunnassa on yleensä tapahtumassa tai valtakunnanpolitiikassa tapahtumassa. Ja tietysti kysymyksissä, niin täytyisi osata sanoa muutama sana tästä globalisaationkin vaikutuksista.”

Kaikilla haastateltavilla oli kyllä mielikuva siitä millaista apulaispormestarin arvojohtaminen voisi olla, mutta apulaispormestarit eivät vastausten perusteella ehkä vielä ole omaksuneet tätä roolia. Tosin tulevaisuuden kannalta arvojohtajuuteen suhtauduttiin varovaisen positiivisesti.

”Siinä varmaan on vielä syventämistä, se on sellainen kulttuurin muutos, jota pitää jatkossa syventää ja se tapahtuu pikku hiljaa.”

Arvojohtajuuden vähäisyys nähtiin osin vielä mallin uutuudestakin johtuvana. Ajan myötä arvojohtajan roolin odotetaan kehittyvän apulaispormestarin tehtävässä. Osin arvojohtajuus nähdään henkilöstä riippuvana ja myös uutena tapana toimia kunnallispolitiikassa, joka vaatii rohkeutta.

”No se on persoonakysymys, sitten ehkä se kulttuuri vielä on vaiheessa, että heille täällä annetaan riittävästi tilaa. Ja myöskin se, että uskaltaa pistää itsensä peliin silläkin uhalla, että vaaleissa käy huonosti. Onhan siinä myös siitä kyse.”

8.5.2 Yhteenveto

Haastattelujen perusteella apulaispormestarilla todettiin olevan mahdollisuus toimia arvojohtajan roolissa, vaikka haastateltavat eivät sitä vielä laajemmin olleet havainneet esiintyneen. Joissakin linjauksissa apulaispormestarit toki olivat toimineet ensisijaisesti arvojohtajana, mutta vahvempain arvojohtajuutta vastaajien mukaan voisi esiintyä.

Arvojohtajan rooliin ei ole helppo hypätä. Apulaispormestareiden keskuudessa sitä varmasti hankaloitti myös se, että kolme neljästä apulaispormestarista olivat niin sanottuja oppositioapulaispormestareita, jotka ovat vähemmistössä omassa lautakunnassaan. Tällöin pyrkimys arvojohtajuuteen ja suurten linjojen hahmotteluun on haasteellisempaa siinä mielessä, että yhteisistä arvoista sopiminen on vaikeaa. Mikäli arvoista päästään sopuun, voivat ne silloin jäädä liian yleisiksi ja hatariksi siten, että niiden konkreettinen ohjausvaikutus on vain vähäinen.

On myös hyvä huomata, että muodollinen asema organisaatiossa ei vielä takaa arvojohtajuutta, eikä kykyä luoda yhteisiä, jaettuja arvoja. Organisaatioissa voi muodostua epävirallisia mielipidejohtajia, joilla on suuri vaikutus sen arvojärjestelmään. Poliitiikassa erityisesti esiintyy paljon keskenään kilpailevia arvoja ja jokaiselta kunnianhimoiselta poliitikolta vaikuttaa löytyvän halu mielipidejohtajuuteen.

Mielenkiintoista oli myös se, että apulaispormestareiden kommentteissa arvojohtamisesta painottuivat ensisijaisesti henkilökohtaiset arvot ja vähän myös poliittisesta viiteryhmästä tulevat arvot. Yksikään apulaispormestareista ei nostanut esille esimerkiksi kaupunkistrategian tai pormestariohjelman arvoja. Tämäkin havainto osaltaan vahvistaa politiikan määritelmää ristiriitojen käsittelynä ja ratkaisemisena, jossa toimijat pyrkivät edistämään erilaisia arvoja, tavoitteita ja päämääriä. Poliittika konfliktien ratkaisemisena pistää kysymään, että kenellä on valta ongelmien, tai tämän luvun teeman mukaisesti arvojen, määrittelyssä. Apulaispormestari voi omata toimialueellaan edellytykset päästä määrittelyvallan käyttäjäksi.

8.6 Asiantuntijuus ja substanssiosaaminen

”Johtosääntö sanoo vaan, että me otetaan osaa asioiden valmisteluun, ollaan lautakunnan puheenjohtajia ja sitten ollaan vastuullisia kuntademokratiasta. Kaikki muu on meistä itseltä kiinni.”

Apulaispormestari

Suomen Kuntaliiton valtuutetuille suunnatun luottamushenkilöoppaan mukaan valtuutetun tulisi osata nähdä yhtä aikaa sekä lähelle että kauas. Valtuutetun olisi hyvä tuntea tilannetekijöitä niin lähialueilla kuin globaalissa kontekstissakin. Samalla, kun luottamushenkilö ottaa osaa kuntalaisten arkeen yhtenä kuntalaisista, tulisi hänen kyetä hahmottamaan myös laajoja kokonaisuuksia ja asiayhteyksiä. (Vastuullinen valtuutettu 2008.) Rynänen mukaan valtuuston tarkoituksena on tarjota maallikolle, hänen näkemykselleen ja hänen erityiselle asiantuntemukselleen mahdollisuus osallistua hallinnon hoitoon ja päätöksentekoon. Rynänen mukaan kuntien onnistuneet ratkaisut perustuvat aiempaa enemmän tietoon, osaamiseen ja niiden ansiosta hankittuun näkemyksellisyyteen. Hän kysyykin mitä valtuutetun pitäisi tietää ja jatkaa, eikö valtuutetun tulisi olla tietoinen siitä, mitä vaihtoehtoja kunnallispoliittisessa toiminnassa on, miten tutkimus suhtautuu ongelmakysymyksiin, mitä kansainvälisessä keskustelussa liikkuu, miten kuntien tulevaisuuden näkymät vaikuttavat kuntien toimintaan ja niin edelleen. (Rynänen 2006, 162–163.) Valtuutetulle, joka toimii luottamustehtävässä oman toimen ohella, ajan riittävyys on yksi rajoittava tekijä perehtymisessä kunnan toimintaan. Valtuuston jäsenistä valitut apulaispormestarit ovat kokopäivätoimisia luottamushenkilöitä.

Edellisessä luvussa kunnallispolitiikka määriteltiin kuntaa ja kuntalaista koskevien ristiriitojen käsittelyn ja ratkaisun prosessiksi. Aiemmin apulaispormestarin vastuuta käsiteltäessä tuli jo esille, että poliittisen päätöksenteon koettiin tarttuvan liikaa yksittäisiin asioihin. Tässä yhteydessä politiikka

kalta kaivattiin enemmän kokonaisuuksien hallintaa, pitkäjänteistä ja moniulotteista näkemystä. Luottamushenkilön toimenkuva on vuosikymmenien saatossa muuttunut yksittäispäätöksistä enemmän periaatteisiin, strategioihin ja linjapäätöksiin keskittyväksi. Tämä on muuttanut myös luottamushenkilöltä vaadittavaa osaamista.

8.6.1 Asiantuntijuuden merkitys apulaispormestarin tehtävässä

Apulaispormestarin tehtävistä määrätään lautakuntien johtosäännössä. Apulaispormestarin tehtävänä on toimialueellaan edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tuomalla kuntalaisten näkökulmaa päätöksentekoon. Lisäksi johtosääntö tarjoaa kymmenen kohdan luettelon apulaispormestarin tehtävistä toimialueellaan. Luettelo antaa apulaispormestarille muun muassa johtajan ja puheenjohtajan roolin palvelusopimusten neuvottelujen johtamisessa, lautakunnan asioiden käsittelyssä ja puhevallan käyttäjänä, valmistelun linjaajan roolin yhtäältä asioiden valmistelun suuntaviivojen määräysvallan kautta, ja toisaalta palvelujen hankintasuunnitelman ja vuosisuunnitelman valmistelun johtamisen kautta. Lisäksi johtosääntö antaa apulaispormestarille edustajan ja kaupunkiorganisaation keulakuvan roolin kaupungin edunvalvonnan, edustamisen ja viestinnän kautta. Apulaispormestarilla on lisäksi valvojan rooli palvelusopimusten toteuttamisen ja lautakunnan alaisten viranomaisten tekemien päätösten seuraajana sekä tarvittaessa otto-oikeuden käyttäjänä.

Apulaispormestarin osaaminen ja asiantuntemus on herättänyt keskustelua. Helsingin Sanomien (HS 8.8.2008) käsitellessä pormestarimallia oli Tampere esimerkkipuoluekaupunkina sanomalehden jutussa. Lehden artikkeli nosti kritiikkinä esille muun muassa apulaispormestareiden ammatillisen osaamisen ja yhteistyön pormestarin kanssa. Monipuolinen toimenkuva vaatii laajaa osaamista apulaispormestareiksi valittavilta henkilöiltä. Lisäksi ydinprosessien erilaisuus asettaa tehtäviin valittaville henkilöille omat vaatimuksensa. Haastateltavat näkevät osaamisen ja asiantuntijuuden merkityksen monista eri näkökulmista.

Apulaispormestarin tehtävä nähdään vielä oppimiskokemuksena tehtävään valittavalle henkilölle. Asiantuntijuuden katsotaan osittain karttuvan tehtävän myötä. Ainakin pormestarimallin alkuvaiheessa kokemuksia apulaispormestariudesta on sen verran vähän tarjolla, että apulaispormestari-kandidaattien on mahdollisesti vielä vaikea hahmottaa sitä todellisuutta, minkä tehtävä tuo tullessaan. Esimerkiksi kaksi tuoretta apulaispormestaria henkilövalintojen selvittyä eivät halunneet kertoa paikalliselle sanomalehdelle tavoitteistaan apulaispormestarina, vaan totesivat, että tutustuvat

ensin tarkemmin tehtäviinsä, ennen kuin pohtivat sisällöllisiä kysymyksiä (AL 15.12.2008). Oppimismahdollisuutta ja ymmärryksen syvenemistä tehtävän myötä osoittavat myös seuraavat apulaispormestarin ja tilaajapäällikön kommentit.

”Niin selkeästi päättäjänä ja poliitikkona nyt tietää, että mitä me oikeasti annetaan kaupunkilaisille.”

”Kyllähän [apulaispormestarin tehtävässä] se toisenlainen ymmärrys on tästä kunnan toimialasta ja tästä koko päätöksenteosta ja näistä asioiden taustoista. Et ikinä valtuutettuna voi päästä sellaiseen asemaan. Niistä tulee vahvoja valtuutettuja sen jälkeen, kun ne ovat olleet apulaispormestareina neljä vuotta.”

Apulaispormestarit itse korostavat pitkän poliittisen kokemuksen tuomaa näkemystä päätöksenteosta apulaispormestarin tehtävään pätevöittävänä tekijänä.

”Se kompetenssi tähän työhön tulee pitkästä poliittisesta kokemuksesta.”

”Minun mielestäni tähän hommaan pätevoidytään erinäköisissä luottamustehtävissä ja sil-lain, että on kantanut vastuuta poliittisesta päätöksenteosta, on ollut esimerkiksi kaupungin-hallituksessa, on ollut pitkään valtuustossa.”

Pitkä poliittinen kokemus edellyttää, että apulaispormestarin tehtävään valittavat henkilöt ovat kul-keneet poliittisten puolueiden vaikutusmekanismien läpi. Poliittinen toiminta koului osallistujiaan. Poliittiset ryhmät sosiaalistavat jäsenensä ja varmistuvat siitä, että esimerkiksi apulaispormestarin tehtävään valittu henkilö edustaa ryhmäänsä odotetulla tavalla. Henkilöt valikoituvat ryhmien ehdo-tusten ja keskinäisten neuvottelujen perusteella. Poliittisilla ryhmillä on siten merkittävä rooli apu-laispormestareiden valinnassa.

”Poliittisten ryhmien pitäisi olla sillä tavalla vastuullisia, että ne katsoisivat sitä, että ihmi-sellä on yhteistyökykyä, poliittista kokemusta ja laaja-alaista ymmärrystä kunnan tehtäviin.”

Suhtautuminen apulaispormestarin asiantuntemukseen oli hieman ristiriitaista. Osa vastaajista halu-si painottaa nimenomaan apulaispormestarin maallikko- ja kuntalaisnäkemystä sekä poliittisen tahtotilan tuomista valmisteluun.

”[T]arkoitus on kuitenkin tuoda sitä maallikonäkemystä siihen asiaan ja professionaaliset virkamiehet tuovat sen pykäläviidakon ja sen professionaalisen näkemyksen. [Apulaispor-mestarin] täytyy tuoda se poliittinen tahtotila siihen. Se on apulaispormestarin rooli. Silloin sen virkamieskoneiston pitäisi sitten sen poliittisen tahtotilan mukaisesti hakea siitä omasta professionaalista osaamisestaan se ratkaisu.”

”Jos on hyvä yleispoliitikko, niin sehän on kaikkein paras meille minun mielestäni. Niillä on suhteellisuudentaju tallella.”

”[J]os on kauhean faktaorientoitunut, niin ei sekään tietenkään ole hyvä asia politiikan tulosten näkökulmasta. Sittenhän ei yleensä tehdä mitään, aina joku vyöryttää jonkun normin tai tosiasian eteen, ettei näin voi tehdä, vaan täytyisi se tahtotilakin olla tietysti.”

Maallikkonäkemyks ja niin sanottu valistuneen kansalaisen näkökulma nähtiin riittävänä asiantuntijuuden perustana apulaispormestarille. Osa vastaajista korosti apulaispormestarin tehtävässä sen luottamustehtävän luonnetta ja sitä, että apulaispormestarin pitäisi luottaa siihen, että valmistelukoneisto valmistelee asiat ammatillisesti oikein. Eräs vastaaja rinnasti apulaispormestarina ja lautakunnan jäsenenä toimimisen kuvaillessaan päätöksentekijän roolia. Hänen suhtautumisensa apulaispormestarin, tai ylipäätään lautakunnan jäsenen asiantuntijuuteen oli varsin kriittinen.

”[L]autakunnan jäsenen pitäisi peilata asiaa kansalaisen näkökulmasta.. [J]os lautakunnan kokouksissa ruvetaan suunnittelemaan asioita, niin silloin se menee pieleen. Eli se suunnittelu ei kuulu siihen, kun se on kuitenkin päätöksentekijän rooli. Siinä pitäisi katsoa, että miten tämä tällaisen valistuneen kansalaisen mielestä tämä asia on. Onko tämä oikein vai väärin.. Minun täytyy valitettavasti sanoa, että nämä, jotka ovat ammatti-ihmisiä, tai sillä alalla, mistä he päättävät, niin aina on mennyt vaikeammaksi.”

Vastakkaisiakin näkemyksiä haastateltavilta löytyi. Osa luottamushenkilöistä painotti, että myös substanssin hallintaa vaaditaan, jotta voi aidosti osallistua keskusteluun valmisteltavista asioista ja määrätä valmistelun suuntaviivoista.

”Tuolla valtuustossahan joskus käytetään mielipiteitä, että jos apulaispormestari valitaan, niin hän oppii sen työn siinä. Mutta kyllä sitä hirveästi helpottaa, että jos hän tietää siitä lohkolta jotain, niin silloinhan hän on vahvoilla myös täällä tilaajapäällikköjen kanssa. Jos tietää yhtä paljon, ja mielellään enemmän, niin silloin ihan aidosti johtaa sitä valmistelua. Muuten menee ehkä siinä vanavedessä.”

”[Asiantuntemuksesta] voi olla hyötyä, se saattaa helpottaa asioihin sukeltamista ja substanssiosaaminen tai alan koulutus voi varmasti antaa paremmat edellytykset keskustella esimerkiksi virkamiesten kanssa ja saada ehkä, tai havaita esimerkiksi, jos tietoa ei kulje itselle riittävästi, niin osata puuttua oikeisiin asioihin.”

Ei viranhaltijapuolellakaan suhtauduttu pelkästään kriittisesti apulaispormestarilta löytyvään asiantuntijuuteen, vaan sitä oltiin valmiita myös hyödyntämään.

”Se [apulaispormestarin hallitsema substanssin ala] sattuu vielä olemaan sellainen osaluue, jossa meidän tiimissä ei ole niin vahvaa osaamista kuin ehkä pitäisi olla. Niin se on ol-

lut ihan hyvä, että hän on osannut ottaa kantaa ja nähnyt sen, että tuonne päin mennään ja tämä on tärkeä juttu.”

Kun haastateltavat käsittelivät vastauksissaan apulaispormestarin asiantuntemusta, niin se, kuinka tämä asiantuntemus ja osaaminen otetaan huomioon apulaispormestaria valittaessa, jäi toissijaiseksi kysymykseksi. Poliittisilta ryhmiltä kyllä perättiin vastuuta heidän nimetessään apulaispormestariehdokkaita, mutta haastatteluissa jäi hieman hataralle pohjalle se, että haetaanko nykyisellään tehtävään oikeasti pätevintä ja osaavinta henkilöä, vai valikoituuko apulaispormestari tehtävään joillakin muilla perusteilla. Varovainen arvioni olisi, että valinnassa yhdistyvät sekä parhaan osaajan etsintä että poliittisten ryhmien sisäiset ja keskinäiset neuvottelut, koalitioiden rakentaminen ja kompromissiratkaisut.

Jos haastateltujen vastauksia pyrkisi tiivistämään ja yhdistelemään, niin yhdeksi keskeiseksi osaamisvaatimukseksi voi nostaa kyvyn moniulotteiseen ja kokonaisvaltaiseen asioiden tarkasteluun. Apulaispormestarin täytyisi pystyä ottamaan haltuun isoja kokonaisuuksia, osata katsoa asioita useista näkökulmista, löytää niistä keskeisimmät seikat, pystyä tämän perusteella vetämään asioita yhteen, joista muodostaa toimintalinja, jonka taakse löytää vielä poliittinen tahtotila linjan eteenpäin viemiseksi. Yksi apulaispormestari kuvasikin, että tehtävässä pitäisi pyrkiä keskustelun virittäjäksi.

”Meillä on virkamiehissä hallinnon asiantuntijoita, tilastoasiantuntijaa ja finanssiasiantuntijoita. Sieltähän se niiden käyttäminen ja yhdisteleminen, sehän on tärkeää. Saada ihmiset, olla keskustelun virittäjä, saada ihmiset, eri alojen asiantuntijat saman pöydän ääreen ratkaisemaan asioita.”

Samaan suuntaan päätyi myös eräs tilaajapäällikkö, joka meni vielä askeleen pidemmälle apulaispormestarin ydinosaamista määritellessään. Asiantuntijoiden yhteenkerääminen ei vielä riitä, vaan asiantuntijatiedon perusteella pitää pystyä tekemään johtopäätöksiä.

”Apulaispormestarin täytyy kerätä se asiantuntemus substanssiasiantuntijoilta. Mutta se, mikä apulaispormestarin keskeinen asia on, niin sen pitää pystyä näistä eri, ehkä ristiriitaisistakin asiantuntijanäkemyksistä luomaan sellainen synteesi ja linja ja pystyä toteuttamaan sitä sitten.”

Apulaispormestareiden vastauksista tuli selkeästi esille, että he haluaisivat omaamaansa asiantuntemusta hyödynnettävän enemmän. Lähinnä kyse oli asioiden esittelystä kaupunginhallituksessa. Nykyisin apulaispormestarit eivät esittele kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallituksessa esittelijöinä toimivat pormestarin lisäksi konsernihallinnon ryhmien johtajat. Tilajajohtaja johtaa tilaaja-

ryhmää ja on tilaajapäälliköiden esimies. Hän vastaa ydinprosessien välisestä koordinoinnista ja yhteensovittamisesta sekä esittelee toimivaltaansa kuuluvat asiat kaupunginhallituksessa. Enemmistö apulaispormestareista näkisi mieluummin apulaispormestarin esittelemässä oman toimialueensa asiat.

8.6.2 Yhteenveto

Osaltaan vastausten hajonta apulaispormestarilta vaadittavan asiantuntijuuden suhteen voi kertoa vielä pormestarimallin uutuudesta. Alkuvaiheen muutostilanne antaa apulaispormestareiden henkilöstä lähtevälle, persoonalliselle toiminnalle tilaa. Apulaispormestarin tehtävä ja sen käytäntö eivät ehkä sillä tavalla vielä ole vakiintuneet, että siitäkään, mitä osaamista apulaispormestarilta vaaditaan, vallitsisi yksimielisyyttä. Tätä havaintoa tukee myös se politiikan ja hallinnon välisiä suhteita käsittelevässä luvussa esille tullut seikka, että apulaispormestareiden toiminta on vaihdellut kovasti henkilöstä riippuen. Siinä yhteydessä viitattiin siihen, että apulaispormestareiden toimintatapojen ääripäät vaihtelivat hyvin virkamiesmäisen apulaispormestarin ja hyvin edustuksellisen, seremoniallisen apulaispormestarin välillä. Myös odotukset apulaispormestarin asiantuntijuudelle ovat hyvin erilaiset, mikäli apulaispormestarilta odotetaan joko virkamiesmäisiä tai seremoniallisia toimintatapoja tehtävässä.

Haastattelujen perusteella pitkä poliittinen kokemus, vastuun kantaminen päätöksenteosta, maallikonäkemyks ja valistuneen kuntalaisen näkökulma, suhteellisuudentajuinen yleispoliitikko, yhteistyö- ja oppimiskyky, jonkintasoinen substanssin hallinta ja kokonaisuuksien hallinta muiden muassa olivat seikkoja, mitä apulaispormestarilta odotetaan. Näiden lisäksi esille nousi myös hieman tiettyjä edustamisen ja retoriikan taitoja, koska tehtävässä joutuu olemaan paljon esillä ja vastailemaan erilaisiin kysymyksiin. Osaamisvaatimuksia ei haluttu määritellä tarkasti, sillä apulaispormestarilla on hallinnosta löytyvä asiantuntemus käytettävissään ja edellä mainitut ominaisuudet auttavat vastaajien mielestä tehtävässä onnistumisessa.

Erilaisista näkemyksistä apulaispormestarin asiantuntijuuteen ja osaamiseen huolimatta siitä oltiin varsin yksimielisiä, että apulaispormestarin tehtävään ei nähty järkevänä asettaa pätevyysvaatimuksia. Ensinnäkin, lähtökohtahan on se, että apulaispormestari valitaan valtuutettujen keskuudesta, joten käytettävissä on ainoastaan se osaamispotentiali ja asiantuntijuus, mikä kuntalaisten valtuustoon valitsemilta henkilöiltä löytyy. Toiseksi, pätevyysvaatimukset kadottaisivat vastaajien mielestä

tehtävästä sen luottamustehtävän luonteen. Apulaispormestarilla on käytettävissään hallinnosta löytyvä substanssiosaaminen, joten sitä ei vastaajien mielestä voida, eikä tarvitsekaan, odottaa löytyvän apulaispormestarilta.

Yhteenvedona apulaispormestarin ydinosoaminen kietoutuu, kuten politiikassa yleensäkin, vuorovaikutustaitojen ympärille. Tehtävässä onnistuminen vaatii neuvottelutaitoja ja kykyä rakentaa koalitioita.

9 PÄÄTELMÄT

9.1 Kunnallishallinnon dualistinen luonne

Kunnallishallinnon dualistinen luonne kuvaa sitä, miten päätöksenteko on erotettu valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Poliitiikan ja hallinnon erottelu jakaa päätöksenteon politiikan tehtäväksi ja valmistelun sekä täytäntöönpanon hallinnon tehtäviksi. Poliitiikka–hallinto -dikotomian täydellistä noudattamista voidaan pitää siinä mielessä mahdottomana, että politiikan ja hallinnon rajapinnalla näitä kahta ei voida selkeästi erottaa toisistaan. Valmistelun aikana tehtävien valintojen ja täytäntöönpanoon sisältyvien toimintapolitiikkaa koskevien ratkaisujen voidaan katsoa sisältävän myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mikä politiikan ja hallinnon kahtiajakoa tiukasti tulkittuna kuuluisi poliittisen päätöksenteon piiriin. Lisäksi vastuullisuuden toteutuminen aiheuttaa omat vaikeutensa politiikan ja hallinnon erottamisessa. Tällöin voidaan perustellusti kysyä, että jos muut kuin poliitikot muotoilevat politiikkaa, miten se tapahtuu läpinäkyvästi, miten huomioidaan erilaisten intressien väliset ristiriidat, miten käytetään valtaa, miten vastuu julkisen vallan käytöstä määrittyy sekä mikä on poliittisten toimielinten rooli?

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta voidaan pitää kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ydinsuhteena. Tätä suhdetta voidaan tarkastella ainakin demokraattisuuden ja tehokkuuden näkökulmista. Demokratian näkökulmasta on merkityksellistä vallan jakautuminen poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijahallinnon kesken. Tehokkuusnäkökulmasta oleellista on se, miten tämä politiikan ja hallinnon välinen yhteistyö mahdollistaa kuntalaisille palvelujen järjestämisen tehokkaasti.

Tarve poliittisen päätöksenteon vahvistamiseen asioiden valmistelussa oli pormestarimallin yksi julkilausutuista tavoitteista (Hakari 2009, 86). Sekä tämän työn että aiemman arvioinnin (Kysely pormestarimallista 2008) perusteella pormestarimalli tältä osin näyttää vastanneen sille asetettua tavoitetta (ks. myös Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 80–81). Perinteisesti viranhaltijoiden vastuulla ollut valmistelutyö on nykyisin jaettu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden yhteiseksi työksi. Apulaispormestarit määräävät valmistelun suuntaviivoista ja tilaajapäälliköt johtavat valmistelutyötä ydinprosesseissaan.

Uusi työnjako tarkoittaa poliittisen johtamisen vahvistumista ja pormestarijärjestelmässä apulaispormestarit myötävaikuttavat myös kuntalaisilta tulevien viestien aiempaa tarkempaan kuulemiseen. Positiivisten vaikutusten kääntöpuolena voi olla monimutkaisuuden ja keskusteluiden lisääntyminen, millä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia toiminnan tehokkuuteen. Tosin tämä on mahdollista tulkita myös avoimemman toimintakulttuurin omaksumisena, minkä voi nähdä kunnallishallinnon legitimizeettiä vahvistavana.

9.2 Poliittisen johtamisen kasvot

Pormestarihallinnon julkilausutuissa tavoitteissa mallilla haluttiin tuoda näkyville poliittisen johtajuuden kasvot (Hakari 2009, 86). Pormestari ja apulaispormestarit ovat myös valtuutettuja, jotka vastaavat tehdyistä päätöksistä kuntalaisille. Myös haastatteluissa mallin ensisijaisena tehtävänä nostettiin esille kasvojen tuominen poliittiselle päätöksenteolle.

Minkälaiset kasvot poliittinen päätöksenteko saa apulaispormestarista? Apulaispormestari toimii uudella alueella politiikan ja viranhaltijatyön rajapinnassa. Apulaispormestari kokopäivätoimisena luottamushenkilönä vie politiikkaa aiempaa ammattimaisempaan suuntaan. Apulaispormestarille asetetuista odotuksista ja apulaispormestarin roolista on vielä ristiriitaisia näkemyksiä. Myös vaatimukset apulaispormestarin substanssin hallinnan tasosta vaihtelevat vastaajasta riippuen. Tämä voi johtaa apulaispormestarin roolin näyttäytymiseen ulospäin sekavana.

Johtosäännön mukaan apulaispormestarin tehtävänä on toimialueellaan edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tuomalla kuntalaisten näkökulmaa päätöksentekoon. Apulaispormestari myös määrää valmistelun suuntaviivoista. Pormestarihallinnolle asetettujen tavoitteiden mukaisesti poliitikot päättävät linjauksista ja vastaavat niistä kuntalaisille, viranhaltijat toteuttavat tehtyjä päätöksiä (Hakari 2009, 86). Toisin sanoen päätöksenteko on politiikan tehtävä, josta poliitikot ovat vastuussa kuntalaisille. Toimeenpano on erotettu päätöksenteosta, eli hallinnolle jää puoleeton ja kasvoton päätösten toteutustehtävä.

Tilanne ei todellisuudessa ole aivan näin yksinkertainen. Tavoitteen asettelussa poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijatyön erottaminen kuvaa tyypillistä ajattelua, jossa politiikan oletetaan hallitsevan hallinto-organisaatiota. Tämän oletuksen mukaan apulaispormestari määräisi valmistelun suuntaviivoista ilman, että tilaajapäälliköllä tai valmisteluorganisaatiolla olisi siihen vaikutusta.

Ainoastaan poliittisen prosessin ja päätöksenteon kautta syntyisivät hallinnolle kuuluvat toimenpiteet. Kaikki poliittista päätöksentekoa edeltävät vaiheet oletettaisiin merkityksettömiksi hallinnolle.

Käytännössä apulaispormestarin ja tilaajapäällikön välinen vuorovaikutus on tiivistä. Viranhaltijatyötä ohjaa vahva asiantuntijuutta ja rationaalisuutta korostava toimintakulttuuri. Poliitikalle on puolestaan luonteenomaista konfliktit. Poliitikassa määritellään ja priorisoidaan tarpeita, jaetaan resursseja. Poliitikassa on edustettuna erilaiset arvot ja intressit. Poliitiikan tehtävänä on konfliktien hallinta. Apulaispormestarin tiivis vuorovaikutus valmistelutyötä tekevään hallintoon voi johtaa apulaispormestarin samaistumiseen viranhaltijaorganisaatioon. Toisin sanoen, apulaispormestari voi ”virkamiesmäistyä”. Viranhaltijoihin samaistuvaa apulaispormestaria voidaan siten kuvata enemmänkin kasvoina valmistelutyölle, eikä niinkään poliittiselle päätöksenteolle. Äärimmillään vietynä apulaispormestari näyttäytyy ulospäin hallinnon, asiantuntijuuteen perustuvan valmistelutyön edustajana. Hallinto voidaan kuvata organisaatiota ja toimintaa dominoivana. Apulaispormestari argumentoi hallinnon aloitteiden puolesta ja toimii muiden poliitikkojen ja kuntalaisten esittämän kritiikin kohteena ja vastaanottajana. Apulaispormestarista tulee politiikan ja hallinnon rajapinnalla puskuri hallinnon ja sen ympäristön välille. Apulaispormestari asettuu politiikan ja hallinnon rajapinnassa jälkimmäisen puolelle. Tällöin apulaispormestarin toiminta voi näyttäytyä kyseenalaisena tarkasteltaessa sitä esimerkiksi demokratian näkökulmasta. Apulaispormestarin toiminta ei välttämättä vastaa äänestäjäkunnan, eli kuntalaisten toiveita, vaan pikemminkin toiminta voidaan rinnastaa hallinnon tavoitteisiin.

Apulaispormestarit voivat muuttaa asetelmaa myös päinvastaiseen suuntaan. Apulaispormestareiden kautta politiikka saattaa pyrkiä ottamaan valmistelun haltuun kokonaan. Kun valmistelu on apulaispormestarien myötä avautunut poliitikalle, niin politiikka voi pyrkiä sen valtaamiseen. Tämän suuntaisesta vaikutuksesta voi nostaa esille päätöksenteon vaalien alla. Vaalien lähestyessä vaikeita, palveluihin vaikuttavia asioita ei ole saatu vietyä eteenpäin. Mikäli politiikka onnistuu hallinnon ja valmistelun valtaamisessa, voi se näyttäytyä esimerkiksi toiminnan tehokkuuden heikentymisenä. Poliittinen keskustelu ja väittely lisääntyvät tehokkuuden kustannuksella. Kehitys voi johtaa siihen, että valmistelutyö pitkittyy ja hidastuu huomattavasti.

Apulaispormestareiden poliittinen johtajuus pormestarimallin myötä on kuitenkin vasta muotoutumassa ja kehityskulkua on vielä vaikea arvioida. Ideaalisesti apulaispormestari edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tuomalla kuntalaisten näkökulmaa päätöksentekoon. Apulaispormestarin tehtävä kuitenkin muuttaa politiikan ja viranhaltijatyön rajoja. Apulai-

spormestarin tiivis yhteys valmisteluun voi houkuttaa hänet samaistumaan osaksi viranhaltijaorganisaatiota. Toisena vastakkaisena mahdollisuutena hahmotettiin apulaispormestarin hallintoa poliitisoiva vaikutus. Apulaispormestarin rooli voi myös vaihdella näiden kahden välillä. Vaalien läheisyys esimerkiksi näyttää vaikuttavan poliittiseen päätöksentekoon. Siten toimikauden alussa apulaispormestarin rooli saattaa paikantua lähemmäksi viranhaltijakuntaa ja apulaispormestari voi viedä eteenpäin palveluihin vaikuttavia ja kovaakin kritiikkiä synnyttäviä asioita. Toimikauden loppupuolella, vaalien lähestyessä apulaispormestari paikantuu jälleen lähemmäksi kuntalaisia, jolloin kuntalaisnäkökulma tehtävässä korostuu. Uhkakuvana voidaan siten nähdä entistä tempoilevampi politiikkanteko, mikä voi heikentää apulaispormestareiden uskottavuutta.

Tulevat vuodet osoittavat miten toiminta tulee muotoutumaan. Apulaispormestarin rooli valmistelussa hakee vielä paikkaansa. Esimerkiksi apulaispormestarin tehtävää ohjaava johtosääntö mahdollistaa erilaisia tulkintoja ja siten toimintatavat voivat vaihdella eri apulaispormestareiden ja toimialueiden välillä. Selkeiden rajojen asettaminen politiikan ja viranhaltijatyön välille ei ole helppoa. Poliittisen johtamisen vahvistaminen ei saisi johtaa siihen, että viranhaltijatyötä kavennetaan liikaa. Kunnallishallinnossa tulisi löytyä tilaa molemmille.

9.3 Vastuullisuus

Ero politiikan ja hallinnon välillä heijastuu myös käsityksessä vastuullisuudesta. Poliitikalle vastuu näyttäytyy poliittisen luottamuksen nauttimisen ja vaalimenestyksen kautta. Hallinnon vastuullisuudessa vaikuttaa laajempi julkisen intressin toteuttaminen virkatyössä. Viranhaltijan tulee toiminnassaan noudattaa lakia ja huomioida asiantuntijuuteen ja ammattiin liittyvät professionaaliset ja hallinnolliset käyttäytymissäännöt. Yhä enemmän hallinnon vastuullisuudessa korostuvat myös hallinnon toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus.

Politiikkaan voidaan luontaisesti katsoa kuuluvan konfliktit, erilaiset arvot, intressit ja mielipiteet. Poliittinen keskustelukulttuuri on luonteeltaan konfliktia ylläpitävä. Eri puolueet pyrkivät erottautumaan toisistaan. Vastuullisuuskäsitys on politiikassa useimmiten vastuuta virheistä, tai vastuullisuus ei ainakaan vaikuta jakaantuvan tasaisesti epäonnistumisten ja onnistumisten kesken, mikäli seurataan julkista keskustelua. Poliitiikkaa saatetaan pitää enemmän vastuussa virheistä, kun onnistumiset, kärjistäen ilmaisten, saavutetaan politiikasta huolimatta.

Kunnallishallinnossa tämä voi näyttäytyä siten, että kunnan toimiessa normaalisti ja asioiden edetessä suotuisasti politiikka voi olla melko huomaamaton. Toisin sanoen, kun palvelut toimivat, politiikan ei tarvitse olla näkyvästi esillä. Poliitiikka nousee näkyvämmiin esille silloin, kun kunnan toiminnassa havaitaan epäkohtia. Epäkohtien ilmetessä tarvitaan niiden käsittelemistä ja poliittista päätöksentekoa. Tällöin politiikkaa voidaan helposti pitää myös vastuussa epäkohdista, kun taas asioiden edetessä suotuisasti kunniakin suuntautuu muualle.

Tampereella tilanteeseen vaikuttaa vielä kuntalaisille ehkä hieman hankalasti avautuva apulaispormestarin toimenkuva. Apulaispormestarin voi olla hankala osoittaa kuntalaisille, mitä asioita hän on pystynyt edistämään kaupungin toiminnassa ja hallinnossa. Apulaispormestarilta voidaan odottaa puuttumista esimerkiksi kaupungin omien tuotantoyksiköiden ongelmiin, mihin apulaispormestari ei kuitenkaan ole toimivaltaa. Valta ja vastuu eivät siten kohtaa, millä voi olla vaikutuksia poliitikon menestykseen vaaleissa.

Politiikan vastuullisuuden uhkana voidaan nähdä myös päätöksenteon pitkäjänteisen otteen heikkous. Haastatteluissa apulaispormestareilta ja poliitikalta yleisemmin kaivattiin pitkäjänteistä sitoutumista päätöksenteossa. Yksittäiset asiat nähtiin korostuvan päätöksenteossa kokonaisuusien kustannuksella, etenkin jos nämä asiat julkisuuden kautta keräävät poliittista painoarvoa. Uhkana voidaan tällöin nähdä päätöksenteon liiallinen korostuminen. Päätöksistä voi muodostua toimintaa tärkeämpää. Päätöksiä ei enää nähdä toimintaa synnyttävinä, vaan pikemminkin toiminnan tarkoituksena. Kun päätöksenteko irrotetaan seurauksista, muuttuu päätöksenteko helpommaksi. Kokonaisuuksista ja toiminnan pitkäjänteisyydestä ei enää tarvitse kantaa samalla tavalla huolta. Pitkäjänteisyyden puute tekee toiminnasta tempoilevampaa ja sattumanvaraisempaa. Etenkin julkisen paineen kautta poliittista painoarvoa saavat asiat, mitkä eivät kokonaisuusien kannalta ole merkittäviä, korostavat yleensä toiminnan negatiivisia puolia ja samalla painavat ehkä kokonaisuusien kannalta positiivisia vaikutuksia piiloon.

Negatiivisen julkisuuden kierre, mikä ensimmäisellä pormestarikaudella kohdistui etenkin sosiaali- ja terveystalvuluista vastaavan apulaispormestarin toimialueelle, on herättänyt ainakin kahdenlaisia kysymyksiä. Ensiksi, äärimmillään julkisessa keskustelussa on kyseenalaistettu koko toimintamallin uudistuksen tarkoituksenmukaisuus hyvinvointipalveluiden alueella ja apulaispormestareiden tarpeellisuus. Vaikka tällaiseen kritiikkiin voidaan suhteellisen helposti vastata, saattaa se osaltaan vaikuttaa toimintamallin uskottavuuteen kuntalaisten silmissä. Toiseksi, negatiivinen julkisuus on saanut pohtimaan apulaispormestarin tehtävän houkuttelevuutta. Mikäli vaikea apulaispormestarin

pesti vaarantaa tulevissa vaaleissa menestymisen, niin riittääkö päteviä ehdokkaita apulaispormestareiden tehtäviin?

9.4 Lopuksi

Tutkielmassa keskityttiin Tampereen pormestarijärjestelmän ja siinä tarkemmin apulaispormestareiden roolin tarkasteluun. Tutkielmassa jätettiin kansainvälisten pormestarijärjestelmien käsitteleminen tarkastelun ulkopuolelle. Kansainvälisistä pormestarijärjestelmistä ja poliittisesta johtamisesta paikallishallinnon tasolla on kirjoitettu viime vuosina runsaasti. Pormestareita käsittelevää aineistoa olisi tarjolla. Kuitenkaan kirjoituksia, joissa tarkastelussa mentäisiin tarkemmin paikallisen poliittisen johtamisen tasolle, mikä olisi verrattavissa Tampereen tapauksessa apulaispormestareihin ja heidän johtamaan lautakuntajärjestelmään, niin aineistoa ei enää ole yhtä helposti saatavilla. Toisaalta pormestarin ja valtuuston välistä suhdetta käsitteleviä kansainvälisiä kirjoituksia löytyisi, mutta tätä näkökulmaa en nähnyt mielekkääksi tässä yhteydessä ottaa mukaan tarkasteluun. Myös suomalaisen kunnallishallinnon ainutlaatuisuus, sen tehtävien ja palveluiden laajuuden kannalta, hankaloittaa vertailua kansainvälisiin järjestelmiin. Jatkotutkimusta ajatellen tämä kuitenkin varmasti toisi mielenkiintoisia näkökulmia kunnan poliittisesta johtajuudesta käytävään keskusteluun.

Apulaispormestarin rooli osoittautui varsin kiehtovaksi ja monipuoliseksi tutkielman aiheeksi. Pormestarihallia koskevalle tutkimukselle on tilausta Suomessa. Tampereen kokemukset pormestarihallista, ja laajemmin koko toimintamallin uudistamisesta, ovat laajan mielenkiinnon ja seurannan kohteena. Kuntien johtamisjärjestelmää ja pormestarihallia koskevaa keskustelua on käyty vilkkaasti viime vuosina. Tällä hetkellä keskustelu pyörii muun muassa pormestarin vaalitavan ympärillä. Parasta aikaa vapaaehtoisia kuntia etsitään kokeilemaan suoraa pormestarivaalia. Suoran pormestarivaalin arvioidaan tuovan uutta eloa kunnalliseen demokratiaan, saavan kuntalaiset kiinnostumaan yhteisistä asioista ja samalla selkeyttävän vastuuta kunnan poliittisessa johtamisessa. Toisaalta vielä on kuitenkin ratkaisematta esimerkiksi suoralla vaalilla valittavan pormestarin institutionaalinen asema suhteessa kunnan muihin toimielimiin. Lisäksi on käytävä laaja keskustelu siitä, mitä suoralla vaalilla tavoitellaan, koska se määrittelee myös sitä, millainen asema pormestarille kunnan hallinnossa muodostuu (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 140).

Tampereella pormestari ja apulaispormestarit valitaan toistaiseksi valtuutetuista, mutta keskustelua käydään myös pormestarin suorasta vaalista. Nykyisessä valintatavassa ollaan tyytyväisiä siitä seu-

raavaan poliittiseen vastuullisuuteen. Pormestarin ja apulaispormestareiden on nautittava valtuuston luottamusta, mikä asettaa heidät tarkastelemaan linjauksiaan suhteessa valtuuston tahtoon. Lisäksi valinnan kytkemistä kunnallisvaaleihin perustellaan sillä, että tällöin pormestareiden on nautittava myös kuntalaisten luottamusta tullakseen vaaleissa uudelleen valituiksi. Toisaalta pormestareiden valinnan yhteydellä kunnallisvaaleihin on nähtävissä myös uhkakuvia. Ensinnäkin on mahdollista, että poliittisten kantojen ja ideologioiden erottumisen sijasta kunnallisvaalien muodostuminen pormestarivaaliksi nostaa henkilöt asioiden edelle. Mikäli kunnallisvaaleista tulee osittain pormestari-vaaleja, voi se lisätä vaalien mielenkiintoa ja äänestysvilkkautta, mutta myös vähentää muiden kuin pormestariehdokkaiden näkyvyyttä. Pormestarin ja apulaispormestareiden toimikausien kytkeminen valtuustokauteen voi johtaa myös lyhytjänteiseen kunnalliseen johtamiseen, mikäli vaikeita asioita ei vaalien lähestyessä kyetä viemään päätökseen. Poliitiikan tempoiluveden lisäksi tämä saattaa johtaa jälleen virkakoneiston aseman vahvistumiseen.

Pormestarin valinta valtuutetuista ylläpitää demokratian edustuksellisuutta ja valtuuston keskeistä asemaa. Toisaalta pormestarin suoran vaalin voitaisiin ajatella tuovan raikastavaa virettä kunnallisen demokratian kannalta. Kun suora pormestarivaali yleistyi useissa eurooppalaisissa maissa 1990-luvulta alkaen, käytiin sen taustalla samaan aikaan keskustelua erityisesti demokratiavajeesta. Tämä vaje ilmeni laskevana äänestysintona ja vähenevänä luottamuksena poliittiseen päätöksentekoon ja hallintoon. Hallinnon legitimitettiin pyrittiin parantamaan järjestämällä suora yhteys äänestäjäkunnan ja keskeisimmän poliittisen johtajan välille. Kuntalaisten antaman suoran mandaatin odotettiin tekevän pormestarista näkyvämmän ja edistävän vastuullisuuden muodostumista. Taustalla oletettiin piilevän myös tyytymättömyyttä pormestarin epäsuoraan valintatapaan ja siinä korostuvaan puoluepoliittisuuteen, minkä nähtiin aiheuttavan kuntalaisissa puoluevastaista mielialaa. (Steyvers, Bergström, Bäck, Boogers, Ruano de la Fuente & Schaap 2008, 136–137; vrt. Hämäläinen ym. 2009, 54.)

Lisäksi voidaan ajatella, että tosiasiallisesti kunnallispoliittinen valta jaetaan nykyisellään melko pienen porukan kesken. Pormestarin ja apulaispormestareiden valinnassa valtuustoryhmien keskeiset henkilöt ovat isossa roolissa kulisseyssä käytävissä keskusteluissa ja neuvotteluissa. Tästä lähtökohdasta ajatellen pormestarin suora vaali, mikä sallisi pormestarin valinnan valtuuston ulkopuolelta, voidaan nähdä demokratiaa laajentavana ja uutta nostetta kunnallispolitiikkaan tuovana kehityskulkuna. Suoralla vaalilla valitun pormestarin on havaittu kansainvälisessä tarkastelussa kohottavan merkittävästi kuntien poliittista profiilia (Hämäläinen ym. 2009, 55). Pormestarin asema ja poliitti-

nen vastuu sekä kuntalaisiin että valtuustoon nähden on vahvistunut. Sama koskee myös suhteita muihin kuntiin ja valtioon.

Apulaispormestareiden roolin kriittistä tarkastelua ja kehittämistä on syytä jatkaa Tampereella. Ensiksikin tätä puoltaa vielä kuntalaisille hieman hankalasti avautuva toimenkuva. Apulaispormestareilta on odotettu kaupungin omien tuotantoyksiköiden ongelmiin puuttumista, mihin tehtävässä ei kuitenkaan ole toimivaltaa. Kuntalaisilla saattaa olla myös vaikeuksia havaita, mitä asioita apulaispormestarit ovat onnistuneet edistämään kaupungin toiminnassa ja hallinnossa. Tällä voi olla vaikutuksia myös apulaispormestareiden tehtäviä hoitavien henkilöiden vaalimenestykseen. Myös odotukset apulaispormestareiden substanssin hallintaan vaihtelevat. Tähän liittyy esimerkiksi apulaispormestarin hahmottaminen ”virkamiesmäisenä” tai edustuksellisenä toimijana. Virkamiesmäiseltä apulaispormestarilta odotetaan suurempaa asiantuntijuutta kuin edustuksellisuuteen enemmän liitetävältä apulaispormestarilta. Viimeisenä selkeiden johtosääntötulkintojen puuttuminen mahdollistaa vielä apulaispormestarin tehtävänkuvan muodostumiseen henkilökohtaisten ominaisuuksien ja otteen mukaan. Tehtäviä hoitavat henkilöt vaikuttavat tehtävien sisältöihin.

LÄHTEET

- Aamulehti 15.12.2008. Tampereen XL-ryhmä valtaa kaikki poliittiset johtopaikat. Uutiset, 5.
- Aamulehti 17.8.2009. Tilaaja ja tuottaja usein tuokkanuottasille. Uutiset, 5.
- Aamulehti 25.8.2009. Seitsemän kuukautta riitti apulaispormestarille. Etusivu & Uutiset, 4.
- Arvot arjessa 2005. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Aucoin, Peter 1988. Contraction, managerialism and decentralization in Canadian government. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 1, No. 2, 144–161.
- Aucoin, Peter 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 2, 115–137.
- Boyne, George A. 2002. Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39:1, 97–122.
- Dunleavy, Patrick & Margetts, Helen & Bastow, Simon & Tinkler, Jane 2006. New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467–494.
- Elcock, Howard 2008. Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries. *Public Administration*, Vol. 86, No. 3, 795–811.
- Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Bryssel 25.7.2001. KOM(2001) 428 lopullinen. Euroopan yhteisöjen komissio.
- Gruening, Gernod 2001. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4(1), 1–25.
- Hakari, Kari 2007. Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002-. Tampereen kaupunki. Tietotuotanto ja laadunarviointi. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Hakari, Kari 2009. Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri 2007. *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister 1992. *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- Haveri, Arto 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21:1, 4–19.
- HE 8/2006. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Helsingin Sanomat 8.8.2008. Pormestarien valinta nousemassa teemaksi lokakuun kuntavaaleissa. *Kotimaa*, 4.
- Heuru, Kauko 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 760. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hood, Christopher 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* Vol. 69(1), 3–19.
- Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration. An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hämäläinen, Kirsi & Prättälä, Kari & Ryytänen, Aimo 2009. Kunnan johtaminen. Demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kallio, Olavi & Martikainen, Jukka-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Klausen, Kurt, Klaudi & Ståhlberg Krister 1998. *New Public Management i Norden – en tredje väg*. Teoksessa Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister. (toim.) *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, 194–216. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Komiteanmietintö 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Sisäasiainministeriö. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Koppell, Jonathan G.S. 2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review* 65: 1, 94–108.
- Kuntalehti 3/2005. Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan.
- Kuntalehti 12/2009. ”Palvelutuotantoa pitäisi lähteä trimmaamaan.”
- L 21.5.1999/621. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

- Lane, Jan-Erik 2000. *New Public Management*. London: Routledge.
- Latvala, Eila & Vanhanen-Nuutinen, Liisa 2001. Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: Sisällönanalyysi. Teoksessa Janhonen, Sirpa & Nikkonen, Merja. (toim.) *Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä*, 21–43. Juva: WS Bookwell Oy.
- Lähdesmäki, Kirsi 2000. *New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1, 30-43.
- Lähdesmäki, Kirsi 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. *Acta Wasaensia* No 113. *Hallintotiede* 7. Universitas Wasaensis. Vaasa.
- Niemi-Iilahti, Anita 1992. *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinna*. *Tutkimuksia* 163. *Hallintotiede* 11. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Niskanen, William, A. Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- OECD 1995. *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: PUMA/OECD.
- Ojala, Ilpo 2003. *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. *Acta Wasaensia* No 119. *Hallintotiede* 8. Universitas Wasaensis. Vaasa.
- Pikkala, Sari 1997. *Viranhaltijat lähikuvassa*. Teoksessa Pikkala, Sari (toim.) *Kunnat ja päättäjät. Kuntasuomi 2004 – tutkimuksia nro 9*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pollitt, Christopher 2003. *The Essential Public Manager*. Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.
- Rainey, Hal G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J. 1987. *Accountability in The Public Sector: Lessons From The Challenger Tragedy*. *Public Administration Review*. Vol. 47 (3), 227–238.
- Romzek, Barbara S. & Johnston, Jocelyn M. 2005. *State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability*. *Public Administration Review*. Vol. 65 (4), 436–449.
- Ryynänen, Aimo 2006. *Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko*. Keskustelualoitteet, Sisäasiainministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ryynänen, Aimo 2002. *Suomalainen pormestari*. Kuntaosaston julkaisu, Sisäasiainministeriö. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.
- Salminen, Ari 1985. *Julkinen valinta hallinnontutkimuksessa*. *Hallinnon tutkimus* 4:2, 279–288.

- Salminen, Ari 2002. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka Rinna 2009. Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Tutkimuksia, 288. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Siitonen, Pentti & Valkama, Pekka (toim.) 2003. Vaihtoehtoiset palvelutuotantjärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Tampere: Tampereen yliopisto / Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 54/2003.
- Siverbo, Sven 2004. The Purchaser-Provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden. *Financial Accountability & Management*. Vol. 20 (4), 401–420.
- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni 2009. Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Kuntaliiton verkkojulkaisu. <<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p091116124624S.pdf>> 18.12.2009.
- Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Harisalo, Risto 2009. Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Steyvers, Kristof & Bergström, Tomas & Bäck, Henry & Boogers, Marcel & Ruano de la Fuente, José Manuel & Schaap Linze 2008. Introduction. From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies*. Vol. 34, No. 2, 131–146.
- Strategisen johtamisen edellytysten parantaminen Tampereen kaupungissa. Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti 27.3.2003.
- Svara, James, H. 1998. The Politics–Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review*. Vol. 58, No. 1, 51–58.
- Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö (hyväksytty 18.6.2008, muutettu 26.11.2008, voimaan 1.1.2009).
- Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007–. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamistoimikunta. Luonnos 18.4.2005.
- Tampereen kaupunki. Kysely pormestarimallista. Suunnittelujaosto 28.1.2008. Tampereen kaupunki. Tietotuotanto ja laadunarviointi.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valkama, Pekka 1994. Tilaaja-tuottaja -malli. Mainostemppu utopiaan? ACTA-sarja 42. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Valkama, Pekka 2004. Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Van Riper, Paul P. 1984. The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality? Teoksessa Rabin, Jack & Bowman, James S. (toim.) Politics and Administration. Woodrow Wilson and American Public Administration, 203–218. New York: Marcel Dekker, Inc.

Wilson, Woodrow 1966. The Papers of Woodrow Wilson Vol. 5. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

LIITE 1 TUTKIMUSKUTSU JA HAASTATTELURUNKO

TUTKIMUSKUTSU

Arvoisa vastaanottaja

Pyydän Teitä osallistumaan haastatteluun apulaispormestarin roolista Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa. Haastattelu on osa pro gradu -opinnäytetyötäni, jossa mielenkiinnon kohteena on Tampereen kaupungin apulaispormestarijärjestelmä. Tutkimus liittyy Tampereen kaupungin uuteen toimintamalliin ja sen arviointiin. Juuri teidän mielipiteillä ja näkemyksillä on merkitystä, sillä niiden avulla on mahdollista arvioida apulaispormestarijärjestelmää sekä hahmottaa mahdollisia onnistumisia ja haasteita tulevaisuutta silmällä pitäen.

Haastattelu tehdään teemahaastatteluna ja tullaan suorittamaan syksyn 2008 aikana. Lähetän ohessa haastattelulomakkeen etukäteen luettavaksi. Toivoisin, että voisitte miettiä kysymyksiä ja kirjoittaa joitain mietteitänne jo valmiiksi ylös. Varsinaisen haastattelun yhteydessä käymme teemat toki yhdessä läpi, mutta ottaisin mielelläni talteen myös kirjalliset vastauksenne. Työtäni ohjaa professori Juha Vartola Tampereen yliopiston Johtamistieteiden laitokselta. Tutkimukseen tullaan haastattelemaan apulaispormestareita, tilaajapäälliköitä sekä eri valtuustoryhmien edustajia. Kaikki vastaukset käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja siten, että vastaajia ei voida tutkielmasta tunnistaa.

Etukäteen vaivannäöstänne kiittäen,

Pekka Kankaanpää

Lisätietoja tutkimuksesta antavat:

Pekka Kankaanpää
Hallintotieteiden yo
044 533 6637
pekka.kankaanpaa@uta.fi

Riitta Juusenaho
Tutkimus- ja arviointipäällikkö
Talous- ja strategiaryhmä
040 566 5618
riitta.juusenaho@tampere.fi

Professori Juha Vartola
Johtamistieteiden laitos
juha.vartola@uta.fi

HAASTATTELURUNKO

Teema 1: Poliitiikan ja hallinnon väliset suhteet

1. Miten koette apulaispormestarien vaikuttaneen vaikutusvallan jakautumiseen poliittisten toimielinten ja virkamieskunnan välillä?
2. Onko apulaispormestarijärjestelmä näkemyksenne mukaan vahvistanut poliittista ohjaus- ja vaikutusvaltaa?
3. Missä asioissa / tilanteissa työnjaossa on ongelmia
 - a. pormestarin ja apulaispormestarien välillä?
 - b. apulaispormestarien ja tilaajapäälliköiden välillä?
4. Miten apulaispormestarien ja valmisteleavan virkamiesorganisaation suhdetta tulisi mielestänne kehittää?

Teema 2: Kuntademokratia ja kuntalaisten osallistuminen

5. Onko apulaispormestarijärjestelmä mielestänne edistänyt kunnallista demokratiaa?
6. Onko apulaispormestarijärjestelmä mielestänne lisännyt kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia?
7. Miten apulaispormestarin roolia tulisi mielestänne kehittää kuntademokratian ja kuntalaisten osallistumisen lisäämiseksi?

Teema 3: Vastuullisuus

8. Miten poliittinen ja virkamiesvastuu mielestänne toteutuvat nykyisessä järjestelmässä?
9. Miten näette apulaispormestarin poliittisen vastuun?

Teema 4: Hyvä hallinto ja johtaminen

10. Onko apulaispormestarijärjestelmällä mielestänne ollut vaikutusta päätöksenteon avoimuuteen, julkisuuteen ja läpinäkyvyyteen?
11. Onko apulaispormestarijärjestelmä mielestänne parantanut päämäärä- ja tavoitesuuntautunutta, vuorovaikutteista ja oikeudenmukaista johtamista?

Teema 5: Arvot

12. Miten näette apulaispormestarin merkityksen arvojohtajana?
13. Millä tavoin se ilmenee apulaispormestarin tehtävässä?

Teema 6: Osaaminen

14. Millaisena näette asiantuntijuuden merkityksen apulaispormestarin roolissa?
15. Tulisiko apulaispormestarin tehtävään olla pätevyysvaatimukset?

LIITE 2 HAASTATTELUT

Tarja Jokinen (sd.), sairaanhoitaja
apulaispormestari, kaupunkiympäristön kehittämiseen liittyvät yhdyskuntapalvelut

Sirkkaliisa Virtanen (vas.), ylihoitaja
apulaispormestari, lasten ja nuorten palvelut

Riitta Ollila (sd.), erityisopettaja
apulaispormestari, terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut sekä ikäihmisten palvelut

Irja Tulonen (kok.), sairaanhoitaja
apulaispormestari, osaamis- ja elinkeinopalvelut sekä sivistys- ja elämänlaatupalvelut

Tuula Martikainen, tilaajapäällikkö
Sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen tilaajayksikkö

Risto Laaksonen, tilaajapäällikkö
Kaupunkiympäristön kehittämisen tilaajayksikkö

Taru Kuosmanen, tilaajapäällikkö
Lasten ja nuorten kasvun tukemisen tilaajayksikkö

Erkki Lehtomäki, tilaajapäällikkö
Terveyden ja toimintakyvyn edistämisen tilaajayksikkö

Pekka Kivekäs, tilaajapäällikkö
Osaamisen ja elinkeinoiden kehittämisen tilaajayksikkö

Eeva Päivärinta, tilaajapäällikkö
Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen tilaajayksikkö

Olli-Poika Parviainen (vihr.), freelance-yrittäjä
puheenjohtaja, Tampereen vihreä valtuustoryhmä

Riitta Koskinen (kok.), hammaslääkäri
puheenjohtaja, Kokoomuksen ja RKP:n Tampereen valtuustoryhmä