

**Kaupungin ja yksityisen sektorin yhteistyö  
osana uutta paikallista hallintaa -  
Case Oulun kaupunki**

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Kunta- ja aluejohtamisen maisteriohjelma  
Pro gradu -tutkielma  
Katja Eloranta  
11.6.2012

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

ELORANTA, KATJA: Kaupungin ja yksityisen sektorin yhteistyö osana uutta paikallista hallintaa - Case Oulun kaupunki

Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma, 160 sivua

Kesäkuu 2012

---

## TIIVISTELMÄ

Tutkielma käsittelee kuntien, kaupunkien ja yksityisen sektorin välisiä yhteistyöjärjestelyjä jotka ovat Suomessa paikallisen hallinnan ajankohtainen ja tärkeä aihe. Tutkielma selvittää kaupungin yhteistyömahdollisuuksia uuden paikallisen hallintavan teorian valossa. Tutkielmassa julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä tarkastellaan hallinnollis-poliittisesta näkökulmasta public-private-partnership -ajattelun mukaisesti. Public-private-partnership -ajattelu on lähtökohtaisesti yksi julkisen ja yksityisen sektorin eri tavoin järjestetyn yhteistyön peruste ja sen mukaan monien eri toimijoiden yhteistyöllä voidaan vastata eri sektoreiden toimintaa yhdistäen haasteisiin, joissa on kyseessä sekä julkisen että yksityisen sektorin yhteiset intressit yhteiskunnan näkökulmasta.

Tutkielman teoreettinen tausta perustuu uuteen paikalliseen hallintatapaan, joka perinteisestä kunnallishallinnosta poiketen ylittää yhteistyön näkökulmasta hallinnolliset ja sektoraaliset rajat mahdollistaen uudenlaisten toimintatapojen soveltamisen kuntakentällä monipuolisesti. Uusi paikallinen hallintatapa antaa kuntien toimintaan ennenkokemattomia mahdollisuuksia järjestää toimintaansa ja palveluita. Se on hyvin joustava tapa toimia ja sen taustalla on vastaliike yksityiselle talous- ja tehokkuusajattelulle. Se pyrkii ottamaan kaikki sidosryhmänsä huomioon, olemaan demokraattisempi toimintamalli jos mahdollista.

Tutkielma toteutettiin case-tutkimuksena ja empiirisenä esimerkkikaupunkina toimi Oulun kaupunki ja tapauksena sen yhteistyötoiminta yksityisen sektorin kanssa. Tutkielmassa on hallinnollis-poliittinen näkökulma ja se tarkastelee yhteistyötä jota on tapahtunut aikajaksolla 1998 – 2008. Tutkimusaineistona toimivat hallinnolliset dokumentit ja joiltain osin tilastollinen aineisto. Aineistoa analysoitiin kahden eri menetelmän avulla.

Tutkielma selvitti että teoriassa nähty julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö toteutuu myös käytännössä hyvin monella eri tasolla ja tavalla. Yhteistyön seurauksena syntyneet hankkeet ja projektit ovat osaltaan kehittäneet hallintaa verkostojen kautta. Tämä laaja-alainen yhteistyö Oulun kaupunkia ajatellen voidaan nähdä sen vuosikymmeniä jatkuneen menestyksen kivijalkana. Kehittämishaasteena jatkossa on myös vahvan yhteistyökulttuurin ylläpitäminen kuntaliitosten myötä syntyvän pohjoisen suurkaupungin toiminnassa.

# SISÄLLYS

1. JOHDANTO .....	4
1.1. Uuden paikallisen hallintatavan taustatekijöitä kunnallishallinnon näkökulmasta .....	4
1.2. Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset .....	13
2 TUTKIELMAN RAKENNE .....	16
2.1 Tutkimusmenetelmät ja aineisto .....	17
2.2. Tutkielman rakenne .....	18
2.3. Teoriaperustan valinta.....	19
3. KAUPUNGIN JA YKSITYISEN SEKTORIN YHTEISTYÖ OSANA UUTTA PAIKALLISTA HALLINTAA .....	30
3.1. Taustalla uusi julkisjohtaminen .....	30
3.2. Uusi paikallinen hallinta .....	37
3.2.1. Julkisen sektorin muutos ja muutoksen hallinta .....	37
3.2.2. Paikallisen hallinnan ulottuvuudet.....	48
3.2.3. Verkosto- ja kumppanuuspohjaiset yhteistyömuodot.....	53
3.3. Public-private partnership –malli hallinnan keinona .....	72
4. CASE OULUN KAUPUNKI .....	101
4.1. Yhteistyösovelluksia toimintojen ohjauksessa .....	113
4.2. Vastauksia tutkielman kysymyksiin .....	117
5. YHTEENVETO JA LOPPUPÄÄTELMÄ .....	126
LÄHTEET.....	133

# 1. JOHDANTO

## ***1.1. Uuden paikallisen hallintatavan taustatekijöitä kunnallishallinnon näkökulmasta***

On ilmeistä, että viime vuosina kuntien toimintaympäristö on kokenut muutoksia voimakkaasti asioissa, joiden ennakoitavuus on ollut heikkoa. Tähän on monia syitä: globalisaatio ja maailman laajuisten markkinoiden syntyminen, EU monine seurauksineen, muuttoliike, uusien elinkeinojen kuten tieto- ja viestintäteknologia-alan syntyminen, muutokset perinteisen kaltaisissa elinkeinoissa, viime vuosikymmenen lama ja suurtyöttömyys, työelämän monet merkittävät muutokset sekä ihmisten arvojen ja arvostusten muutokset. (Kuntaliitto 2001.)

Julkisen sektorin reformiohjelmasta 7.5.1992 päätöksessä hallitus asetti 1990-luvun tavoitteeksi hallinnon tuloksellisuuden parantamisen ja tuottavuuden nousun. Julkisten virastojen ja laitosten vastuuta tuloksista sekä niiden itsenäisyyttä tehdä päätöksiä taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä oli lisättävä. Valtion jokaisen viraston ja laitoksen tuli siirtyä tulosbudjettiin viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Markkinaohjauksen käyttöä oli lisättävä, hallintoa kevennettävä ja siirrettävä päätösvaltaa keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon.

Virastojen edellytyksiä ja mahdollisuuksia hyvään palveluun oli lisättävä sekä tehostettava tietotekniikan hyväksikäyttöä palvelujen saatavuuden, toiminnan joustavuuden ja hajautetun hallintorakenteen ohjauksen varmistamiseksi. Kuntarakenteen kehittämisen vapaaehtoisuuden vuoksi rakenteeseen kohdistuneet paineet ovat kaikonneet laajentuvan yhteistyön myötä.

Tunnusomaista on, että yhteistyö on saatu etenemään sekä politiikka- ja hallintolähtöisillä (aluekeskusohjelma, seutuhanke) että sektorikohtaisilla

ohjelmilla (sosiaali- ja terveysohjelmat, ympäristöterveydenhuolto-ohjelma). (Sisäasiainministeriö, 2005.)

Heuru, Mennola & Ryyänen (2001) toteavat että kunnallishallinnon yhteiskunnallinen merkitys on koko sodanjälkeisenä aikana kasvanut koko ajan ja kasvu jatkuu. Julkisen hallinnon kokonaisuuden ja kansalaisten kannalta arvioituna tämä merkitys on huomattavinta yhteiskunnallisen palvelutuotannon alueella.

Nykyisin noin kaksi kolmasosaa näistä palveluista on kunnallishallinnon vastuulla. Kunnallishallinto on välttämätön ja merkittävä osa eurooppalaista demokratiaa. Sen tähden sen merkitys on suomalaiselle yhteiskunnalle ainutlaatuinen, sillä olennainen osa kansanvallan toteutumisesta tapahtuu nimenomaan juuri kunnallishallinnon kautta. (Heuru, Mennola & Ryyänen, 2001, 264.)

Heikki Kosken (1995) mukaan maamme kunnallishallinto on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana käynyt läpi uudelleenorganisoinnin vaiheen, jolloin monet entiset toimintamallit on jouduttu kyseenalaistamaan. (Koski, 1995, 32.) Leväsvirran (1999) mukaan luonteenomaista tälle muutokselle on ollut työnjakojen tarkistaminen, tehtävien keskittyminen, hallinnon ammatillistuminen sekä vallankäytön siirros luottamushenkilöiltä viranhaltijoille.

Valtion normiohjauksen väheneminen on luonut edellytyksiä kuntien erilaistumiselle ja lisännyt paikallista vallankäyttöä ja vastuuta. Lainsäädäntömuutosten jälkeen kunnille onkin jäänyt aiempaa enemmän mahdollisuuksia oman organisaationsa ja toimintansa järjestämiseen. Koska voidaan olettaa, että kuntien keskinäinen kilpailu lisääntyy, kunnat saataaneen kokeilemaan entistä halukkaammin erilaisia hallinnollisia toimintamalleja ja näin kunnallisen hallinnan monimuotoisuus kasvaa. (Leväsvirta, 1999.)

Tällä hetkellä Suomen kunnissa on vallalla dualistinen hallinto eli on olemassa sekä virkamiesjohto että luottamushenkilöjohto, joista luottamushenkilöjohto eli valtuusto on ylin päättävä elin. Näin valtuusto päättää, minkälaisia toimintamalleja kunnissa käytetään virkamiesjohdon ensin esittäen vaihtoehtoja valtuustolle.

Tästä näkökulmasta katseltuna asiat esittäytyvät hallinnollis-poliittisina ratkaisuuina, eli kunnan toimintamallista tehty päätös on siis hallinnollis-poliittinen ratkaisu, jonka mukaan kunnassa toimitaan, kuten Kallio, Haatainen, Laurila ja Siitonen (2008) ovat todenneet että kunnallishallinto on moniportainen hallintojärjestelmä, minkä johdosta tiedonsiirto on kompleksista ja viestintäkanavat ovat pitkät.

Kunnan hallintojärjestelmä perustuu dualismiin eli kaksijakoisuuden periaatteelle, ja sen mukaan kunta jakautuu poliittisiin ja hallinnollisiin prosesseihin. On mahdollista puhua myös kunnan poliittisista ja hallinnollisista tasoista. Kuntalaisia edustavat äänestäjät ja he valitsevat ehdokaslistoilta kunnanvaltuustoon päättäjät. Kunnanvaltuustossa valitaan kunnanhallitus ja lautakunnat. (Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen, 2008, 48.)

Kunnat poikkeavat yrityksistä toimintamalleiltaan. Niiden toiminnot ovat pääosin lakisääteisiä, ja ne suunnitellaan kunnallisen demokratian menettelytapojen mukaisesti. Tavoitteena ei ole yritysten tapaan lisätä palveluja ja tuotteita, vaan paikoin vähentää niitä ja ennaltaehkäistä palvelutarpeita, eritoten sosiaali- ja terveystarpeita.

Päätöksenteon rakenteet ovat moniportaiset jo sen vuoksi, että kunnissa ja kuntayhtymissä toimii sekä luottamusmiehiä että virkamiesorganisaatio. Monet yksittäiset toimijat ovat eri rooleissa, kuten palveluja tarvitsevat kuntalaiset, kuntatyöntekijät, luottamushenkilöt ja puolueiden tai etujärjestöjen

edustajina. Myös tilaajien ja tuottajien väliset roolit ja työnjako poikkeavat kuntien välillä toisistaan. (Huuhtanen & Punnonen, 2008, 17.)

Oulasvirran ja Bränkärin (2001) mukaan, kunnan palvelutehtävä on laajennut koko yhdyskuntaa koskevaksi kehittämistehtäväksi. Kunnat pyrkivät kehittämään yhdyskuntansa elinoloja ja olosuhteita kokonaisvaltaisesti vaikuttamalla sekä yksityisiin palvelutuottajiin että muihin kunnassa toimiviin yksiköihin. Kunnan ei itse tarvitse tuottaa palvelua, jos esimerkiksi muiden sektoreiden edustajat voivat tuottaa palvelun taloudellisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin. Kunnalla on mahdollisuus kuitenkin rahoittaa ja valvoa palvelun tuottamista ja distribuutiota. (Oulasvirta & Brännkär 2001, 9.)

Sisäasiainministeriön mukaan kuntahallinnon roolin voidaankin katsoa muuttuneen osin palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Kunnilla on säilynyt vastuu palvelujen saatavuudesta ja laadusta myös muutosten tapahduttua. Erityisesti teknologiseen kehitykseen liittyvät mahdollisuudet ovat merkittäviä julkisten palvelujen parantamisen näkökulmasta. Kunnallishallinnossa uusien toimintamallien käyttöönotto laajentuu ja yleistyy ja tämän myötä osaltaan lisätään tarvetta kuntaorganisaation toimintoja ohjaavan ja niihin vaikuttavan roolin uudelleen arviointiin ja kehittämiseen. (Sisäasiainministeriö, 2005.)

Nyholmin (2006) mukaan suomalainen lainsäädäntö luo kunnille mahdollisuuksia käsitellä lainmukaisia toimintoja yksin tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Kunnat myös kohtaavat lisäksi sellaisia haasteita lähitulevaisuudessa kuten lisääntynyt muuttaminen, tiettyjen alueiden mahdollinen työvoimapula ja väestön ikärakenteen muutokset sekä kuntalaisten ikääntyminen.

Näin ollen suomalaiset kunnat kokevat yhteistyön strategisena resurssina jonka kautta palveluja voidaan järjestää ja käsitellä niiden toimintoja. Nämä syyt ovat

myös johtaneet kasvaneeseen yhteistyöhön yksityisen sektorin toimijoiden kanssa ja ovat olleet myötävaikuttamassa markkinasuuntautuneiden toimintojen soveltamiseen. (Nyholm, 2006.)

Näin ollen muutoksen hallinnan ja yhteistyön järjestämisen ohessa kaupunkien ja kuntien on selvittävä kustannuksista niukoin resurssein ja uudenlaiset toimintamallit voivat teoriassa tuoda helpotusta kaupunkien ja kuntien eloonjäämisteluissa, jollaisiksi kaupunkien ja kuntien olemassaolon edellytykset ovat näkyvästi sitten viime talouslaman muotoutuneet. Koska kunnat eivät nykyaikana ole enää vain yksittäisiä tai yksinäisiä toimijoita erilaisine haasteineen yhteiskunnassa, haasteista voidaan selvitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa, joiden etu näistä haasteista selviäminen myös on.

Nykyaikainen yhteistyö tarkoittaa erilaisten sidosryhmien mukanaoloa, kun kyseessä ovat niitä koskevat asiat, joita voidaan paremmin hoitaa, kun asia jota käsitellään, voidaan nähdä erilaisesta näkökulmasta ja näin ollen voidaan päästä ongelman ytimeen ikään kuin ”piirittämällä” se sidosryhmien toimesta. Kun näin eri näkökulmista asia pilkotaan ja jokainen sidosryhmä laittaa yhdessä erilaisia panostuksia asiaan, vaikeakin asia voidaan saada helpommin hoidetuksi yhteistyön voimalla.

Nykymailman ja – yhteiskuntien käsittäminen erilaisista osista ja yksiköistä koostuvana helpottaa erilaisten yhteistyöryhmittymien syntyä. Yhteistyössä eivät enää sektorien rajat ole esteenä. Erilaisia yhteistyön muotoja on kunnalliselle toimijalle soviteltu jo toistakymmentä vuotta, ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muuttaessa muotoaan erilaisten megatrendien vaikutusten alaisina. Juuri toimintaympäristöjen muutos on eräs merkittävä lähtökohta yhteistyön mahdollisuudelle. Kuntalaki myös sallii yhteistyön yli sektorirajojen.

Tässä tutkielmassa tuodaan esiin uudenlaisen ajattelutavan mukanaan tuomia uudenlaisia käytäntöjä muuttuneen toimintaympäristön myötä. Kuten hetkeä



aiemmin tuli esille, vuoden 1995 kuntalaki antoi kunnille laajemmat mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään joko omin voimin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien tai palvelujen tuottajien kanssa. Myös kunnallisten palvelujen tuottamis- ja järjestämistapaa on ohjattu lainsäädännöllä ja kuntatalouden näkökulmasta niin että niiden järjestäminen on varmistettu.

Lainsäätäjän mahdollistamat uudenlaiset menettelytavat ovat tasoittaneet tietä tämän päivän toiminnan muodoille ja näin ollen kunnissa ollaan kenties oltu avoimempia uusille ajatuksille myös palvelujen järjestämisen suhteen, kun globalisoituminen ja toisaalta lokalisoituminen on alkanut muokata maailmanjärjestystä ja tuonut mukanaan mitä erilaisimpia tilanteita kuntien uudenaikaisessa selviytymiskamppailussa. Avoimuutta uusille ajatuksille voisi tietysti sallia enemmän, kun kunnille ei kuitenkaan järjestelmäreformissa jää juurikaan valinnanvaraa, koska niille on välttämätöntä toimia ympäristön vaatimusten mukaan eli niiden on sopeuduttava.

Kuten Harisalo (1995) näkee, kunnallishallinto itsessään on luonteeltaan moniulotteinen ja – säikeinen sosiaalinen systeemi joka joutuu pysyvästi reagoimaan erilaisiin paineisiin, haasteisiin ja trendeihin, joita ympäristö sille asettaa. Joustamisen ja sopeutumisen lisäksi kunnat ovat kykeneviä ainakin tietyissä rajoissa tekemään omia suhteellisen itsenäisiä valintojaan ja pakottamaan mahdollisesti jotkut muut kuten esimerkiksi yritykset reagoimaan näihin valintoihin. (Harisalo 1995, 11.)

Kansalaisten keskuudessa avoimempi asenne on ollut nähtävissä, sillä Ryynäsen (2008) mukaan 1990-luvulla voitiin jo havaita, että kunnan organisaatiota määritellään myös muilla kuin oikeudellisilla tekijöillä. Sellaisia ovat uusi julkisjohtamisoppi, nykyisin niin kutsuttu uusi hallintotapa ja kansalaisten asenteiden muutokset joka näkyy mm. suoran demokratian lisääntymisenä. Kuntiemme organisaatio, joka perusominaisuuksiltaan on ollut

suhteellisen muuttumaton jo vuosikymmeniä, on nyt eurooppalaisen vaikutuksen ja seurannan kohteena. (Ryynänen, 2008, 46.)

Ryynäsen ajatusta tulkitsemalla voidaan nähdä muuttuvan toimintaympäristön vaikutus kaupunkien ja kuntien entiteettiin. Muutos mahdollistaa uudenlaisia tapoja järjestellä asioita. Heurun (2003) mukaan julkishallinnollinen tehtävä voidaan jättää muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla hoidettavaksi, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia ja oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Jos julkinen palvelutehtävä annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolisen hoidettavaksi, ei vastaavaa rajoitusta ole, mutta tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee myös tässä tapauksessa perustua lakiin. Hallinnon sopimusperusteinen tehtävien hoito ja yksityistäminen ovat lähellä toisiaan. Yksityistäminen vaikuttaa syvemmin ja on ominaisuuksiltaan selvemmin oikeusvaltio- ja demokratiavastaista. Tämä ei kuitenkaan liity puhtaaseen liiketoimintaan, jonka paikka on luonnollisesti yksityissektorilla. Yksityistämisen ja sopimusperusteisen tehtävien hoidon yhtäläisyyksien myötä ilmiöiden oikeudellisen arvioinnin perusta on lähtökohtaisesti sama. (Heuru, 2003, 89 – 91.)

Muutos tuo mukanaan monenlaisia uusia näkökulmia kaupunkien ja kuntien asioiden hoitoon. Ryynänen (2008) määrittelee kuntien muutosta perinteisestä uudenlaiseen malliin. Viime vuosikymmenten kuluessa ei kai ole löydettävissä yhtään kautta, jolloin ei olisi puhuttu kuntien toimintaympäristön muuttumisesta. Muutos on ollut staattinen olotila. Siinä ovat kunnat myös kokeneet muutoksia rooleissaan, viranomaisista palveluntuottajiksi, eräänlaisiksi palveluyrityksiksi, konserneiksi tai mitä termiä sitten voidaankin käyttää. Nykyään on taikasana ”Good governance” tullut kaiken kattavaksi yleiskäsitteeksi. (Ryynänen, 2008, 38.)

Ryynäsen näkemykseen istuu myös hyvin Kettusen (2003) ajatus, että kuntiemme palvelut, sekä niiden tarjoamat palvelut että niiltä vaadittavat palvelut, nykyään ainakin julkisessa puheessa määrittävät kuntaa enemmän kuin paikallisidentiteetti. Hyvinvointivaltion kehityksen myötä kuntien rooli on useimpien mielessä vaihtunut yhteisten asioiden hoitajasta hyvinvointipalvelujen tarjoajaksi. Näitä palveluja vaaditaan kunnilta koko ajan lisää. Nämä palvelut kehittyivät nykyiseen olemukseensa ja täyteen kukoistukseensa 1970- ja 1980-luvuilla.

Viime vuosien aikana kunnat ovat saaneet lisää itsehallinnollista päätösvaltaa palvelujen realisoinnissa. Kuntien kiristyneestä taloustilanteesta huolimatta ovat palvelut säilyneet säästötoimien ja leikkausten jälkeenkin. Kunnista on muodostunut olennainen hyvinvointipalvelujentarjoaja. Hyvinvointipalveluissa valtio on vetäytynyt rahoittajana, säätelijänä ja toteuttajana paljon taaksepäin ja antanut asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimisen kunnan tehtäväksi. Kunnista on tullut enenevässä määrin tärkeä osapuoli, kumppani, kuntalaisen tavalliseen elämään. (Kettunen, 2003, 15.)

Eri kehitysvaiheiden seurauksena on päästy nykyiseen vaiheeseen. Kehityksen viimeisin ja ratkaisevin vaihe on ollut hyvinvointivaltion kriisi ja uudelleenarviointi, joka aikanaan johti erilaisiin kokeiluihin kunnallishallinnon toimintakäytännöissä. Tällaisia kokeiluja olivat mm. vapaakuntakokeilu, tuottavuus- ja laatuprojektit, valtiosuusjärjestelmän uudistaminen, kuntalain uudistaminen, johtamisen ja johtamisjärjestelmän kehittäminen, kunnan palvelurakenteen uudistaminen jne.

Näistä kyseisistä kokeilusta on jo kulunut aikaa, joten tällä hetkellä voidaan nähdä kunnallishallinnon kehitykseen vaikuttavan toisenlaiset muutokset, jotka eivät kuitenkaan enää ole kokeiluja, esimerkkeinä voidaan mainita valtiosuusjärjestelmän uudistaminen sekä PARAS-hanke, joka ei kuitenkaan

ole toiminut halutulla tavalla ja tästä johtuen hallitus suunnittelee kuntien pakkoliitoksia Suomeen tällä hetkellä tätä kirjoittaessa.

Eräs hyvin olennainen muutos suomalaisessa kunnallishallinnossa on myös seutukunta- ja maakuntahallinnon tuleminen mukaan kunnallishallinnon arkeen eli voidaan sanoa kuntien siirtyneen osaksi monitasoista hallintaa. Sitten vapaakuntakokeilun päivien rakenteet ovat kunnissa muuttuneet ja palveluiden tuottaminen ja järjestäminen on siirtynyt prosesseihin ja näkökulmat ovat erilaiset.

Myös kumppanuus eri tavoin on tullut mukaan ja muutoksen ravisuttamassa kontekstissa erilaisia palvelutuotannon tapoja on monia. Nämä tavat ovat syntyneet muuttuneiden rakenteiden ja toimintakäytäntöjen seurauksina ja niitä on hyödyllistä tutkia eri näkökulmista, jotta syntyisi todenmukainen käsitys siitä mitä kuntakentällä on palvelutuotannon järjestämisessä meneillään. Eri tasojen hallintakuviot tuovat mukanaan kompleksisuutta ja toimintojen ja päätöksenteon fragmentaatio lisää kuntatoimijoiden hallintakyvyille suuria haasteita.

Nyholmin (2006) mukaan käsite kunta käy läpi muutosta verkostokunnaksi koostuen erilaisista organisaatioista ja sisältäen sekä yksityisiä että julkisia toimijoita ja tämä kehitys on eräs näistä suurista haasteista. Muutosprosessi on myös osoitus hallinnan kehityksestä jossa kunnat strategisesti verkostoituvat muiden toimijoiden ja muiden organisaatioiden kanssa ylittäen rajoja ja toimien monien toimijoiden kanssa yhteistyössä. Verkostokunta ei ole vastuussa vain laajasta julkisten palvelujen valikoimasta, se myös tuottaa näitä palveluja erilaisten yhteistyöjärjestelyjen keinoilla.

Verkostokunta joka pitää sisällään monia toimijoita omaa monia haasteita kunnille. Siinä missä kunta on vastuussa julkisista palveluista, julkiset palvelut tuotetaan yhdessä muiden verkoston toimijoiden kanssa; tämän seurauksena

verkoston koordinointi demokraattisin keinoin tulee vaikeaksi. Tämä riskeeraa erityisesti itsehallintoa ja paikallista demokratiaa, vaikka tällainen kehitys kokonaisuudessaan on nähty positiivisena trendinä. Näin voidaan ajatella, että näiden postmodernien verkostokuntien täytyy yhä koordinoida palveluja, mutta ratkaisut tai mekanismit joita julkiset organisaatiot tarjosivat modernissa yhteiskunnassa, eivät ole enää sovitettavissa tällä hetkellä. (Nyholm, 2006.)

Vanhat jäykät koneistot jäävät historiaan ja uusien kevyempien rakenteiden antaa hallita. Näin kuntien on sopeuduttava ympäristön muutoksiin ja suoriutua haasteista, joihin muuttuva toimintaympäristö pakottaa kaiken aikaa. Tätä aihetta on tässä ajassa äärimmäisen mielenkiintoista tutkia, koska ilmiö on tuore ja sen vaikutuksia on jonkin verran nähtävissä ja saatavilla.

## ***1.2. Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset***

Tässä pro gradu – tutkielmassa selvitetään miten julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö on organisoitu kohteeksi valitussa kaupungissa vuosina 1998–2008 Oulun kaupungin keskushallinnon puitteissa. Yhteistyön toteutumista tarkastellaan hallinnan näkökulmasta. Pyritään luomaan selkeä käsitys siitä miten organisaatio on menetellyt uudenaikaisessa kontekstissa ja mihin toimintoihin se on soveltanut public-private-partnership -toimintamuotoa, johon tämän tutkielman puitteissa luetaan kaikki laajemman määrittelyn mukaiset yhteistyön muodot.

Lisäksi pyritään tuomaan esille selkeitä esimerkkejä public-private-partnership -tyyppisestä toiminnasta. Empiirisestä aineistosta on mahdollisesta saada esiin hyödyllisiä kehittämisenäkemyksiä. Tärkein tutkimuskysymys on miten public-private-partnership tutkimuskohteena olevassa kaupungissa on saanut alkunsa, miten se on toiminut ja miten tällainen menettely on siellä organisoitu. Myöhemmin tutkielmassa esiintyessään termi public-private-partnership on pääosin lyhennetty kirjaimin PPP.

Tutkielma on jaettu teoreettiseen ja empiiriseen osaan. Kunnallispolitiikan tutkimus tuo tässä tutkielmassa kohdekaupungin toiminnallisen luonteen esiin niin, että siitä voidaan nähdä, minkälaisia valintoja toimintamallien suhteen on tehty. Näkyviin tulee enimmäkseen poliittisten ja välillisesti hallinnollisten päätösten vaikutuksia toiminnan taustalla.

Haveri (2003) on kunnallispolitiikan tutkimusta määritellyt niin että kunnallispolitiikkaa koskeva tutkimus on luonteeltaan yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, koska tutkimuskohteena ovat yhteiskunnalliset ilmiöt ja niiden yhteys ihmisten toimintaan. Kunnallispolitiikan tutkimuksessa on tästä huolimatta nähtävissä myös joitakin sitä muista yhteiskuntatieteistä erottavia ominaisuuksia.

Tutkittavana kohteena on kunta, siihen liittyvät ilmiöt ja problematiikka. Keskiöön tutkimuksessa nousee kuntien rooli itsehallinnollisina paikallisyhteisöinä. Kunnallispolitiikan tutkimus on monesti myös poikkitieteellistä. Tutkimukselle on luonteenomaista sen läheinen yhteys kunnallishallinnon ja -politiikan käytäntöön. Iso osa kunnallisalan tutkimuksesta onkin soveltavaa, käytännön ongelmien ratkaisuun tähtäävää tutkimusta. (Haveri 2003, 277–279.)

Vaikka tutkimusta yhteistyöstä on jo tällä hetkellä vireillä, niin Valkaman (2008) mukaan esimerkiksi PPP-malleista ei ole ollut mahdollista tehdä vielä pitkäaikaisia seurantatutkimuksia, koska useimmat sopimukset on solmittu vasta 1990-luvun alun jälkeen. (Valkama, 2008, 128.) Kiviniemi ja Saarelainen (2009) toteavat että huolimatta kumppanuuksien yleistymisestä etenkin paikallisella sekä alueellisella tasolla niitä koskeva tutkimus on kohtalaisen niukkaa ja sirpaloituneeksi. (Kiviniemi ja Saarelainen, 2009, 43).

Tämä taas tukee vähemmän tutkitun PPP-mallin ottamista tutkimuksen aihepiiriin kuuluvaksi elementiksi ja on kiinnostava ilmiö juuri Suomessa

vähäisen tutkimuksen takia. Tämä taas antaa mahdollisuuden siihen että, tämän tutkielman tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää esimerkiksi asiaa jatkossa tutkivien opiskelijoiden taustamateriaalina, johtuen siitä, että tästä näkökulmasta tällaista tutkimusta ei kovin paljoa ole vielä löydettävissä.

Toisaalta tämän tutkielman tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää myös uusissa, kuntaliitosten myötä syntyvissä kasvaneissa kaupungeissa, joita parasta aikaa synnytetään Suomessa mahdollisten pakkoliitosten myötä. Uudet toiminta-alueet ja -mallit vaativat avoimempaa ja suvaitsevaisempaa asennetta uusien hallintamallien ja palveluntuotantotapojen joustavampaan ja sulavampaan käyttöönottoon, kun tähän mennessä voidaan nähdä, että aiheena oleva yhteistyö ei ole aina ollut saumatonta ja että se on ollut vähäistä kuntien ja yksityisten toimijoiden välillä, muutoin kuin rahoitusyhteistyön kannalta.

*Tutkielman pääkysymys: Miten Oulun kaupunki on soveltanut toiminnassaan public-private-partnership -menettelyä ja millaisia kokemuksia siitä on saatu?*

*Millaisin yhteistyösopimuksin on järjestetty yksityisen sektorin palvelutuotanto Oulun kaupungin kanssa?*

*Onko ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönoton myötä siirrytty enemmän yksityisen sektorin palvelutuotannon hyödyntämiseen yhteistyön näkökulmasta?*

*Millä aloilla palvelutuotantoa tehdään yhteistyössä Oulun kaupungin ja yksityisen sektorin kanssa?*

*Public-private-yhteistyö verkostonäkökulmasta Oulun kaupungin toteuttamana.*

*Miten public-private-yhteistyö näkyy Oulun kaupungin toiminnassa?*

*Mitä vaikutuksia verkostoitumisella yksityisen sektorin toimijoiden kanssa on ollut Oulun kaupungin toimintaan?*

Tutkimuksesta rajataan pois kohdekaupungin ympäröivät seudun kunnat, koska niiden mukaan tullessa tutkimus ei olisi enää hallittavissa aineiston sirpaloiduttua ja kasvaessa liian suureksi. Tutkimuksen puhtaasti hallinnollisen luonteen vuoksi siitä rajataan myös pois kaupunkilaisten näkemykset tutkittavana olevasta asiasta. Tutkimuksen ollessa tapaustutkimus virallisten dokumenttien perusteella, siitä rajataan pois myös kaupungin koko henkilöstön näkemykset asiasta.

Myös yksityisen sektorin näkemys tutkittavasta asiasta rajataan em. syistä pois. Sekä myös muut kuin tutkielmassa mainittu hallintokunta rajataan pois. Tutkimuksesta rajataan myös local governancen muut empiiriset ilmenemismuodot kuin public-private-partnership, koska muut eivät ole relevantteja käsiteltävän aiheen kannalta. Muista muodoista voidaan mainita, jos sillä on merkitystä käsiteltävään aiheeseen.

Pois rajataan yhteistyön näkökulmasta ajateltuna myös kolmas sektori ja yhteistyö sen kanssa, koska se puolestaan laajentaisi tutkielmaa liiallisesti, vaikka aiheena kuntien yhteistyö esimerkiksi palvelujen järjestämisessä kolmannen sektorin kanssa olisi kieltämättä mielenkiintoinen, kun tämäntyyppistä yhteistyön toteutumista kannustetaan nykypäivinä EU-tasolta käsin. (esim. Haukiputaan kunnanhallitus, 2009, § 83)

## **2 TUTKIELMAN RAKENNE**

Tässä tutkielmassa kohteena ovat julkinen ja yksityinen sektori ja tarkalleen ottaen niiden välinen yhteistyö, joten keskeiset käsitteet tulevat niitä määrittävien teorioiden tiimoilta. Keskeisinä käsitteinä tässä tutkielmassa esiintyvät local governance, public-private-partnership ja New Public



Management – käsitteet, joiden määrittäminen on olennaista tutkielmassa tarkasteltavien asioiden kannalta. Käsitteiden määrittäminen on tärkeää, jotta asiaan perehtymättömänkin olisi mahdollista lukea tekstiä niin että asiat aukeavat helposti.

## **2.1 Tutkimusmenetelmät ja aineisto**

Menetelmänä tässä pro gradu -tutkielmassa on dokumenttianalyysi.

Tutkielman pääkysymyksen ja ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan sekä teoreettista että empiiristä tietoa. Teoreettinen tieto tässä tutkielmassa pohjautuu local governance -teoriasta julkaistuihin tutkimuksiin, joiden valossa saadaan kattava kuvaus kyseisen teorian periaatteista, joihin taas tuetaan empiiriset esimerkit. Teoriaa koskevia kuvauksia saadaan mm. tieteellisistä artikkeleista, alaa käsittelevästä kirjallisuudesta sekä alan aiemmista opinnäytetöistä, kuten pro gradu -tutkielmista sekä väitöstutkimuksista, lehtikirjoituksista ja nettilähteistä.

Tutkielman empiirinen osuus saa sisältönsä virallisista dokumenteista, joita tutkimalla saadaan selville kohdekaupungin uudenlainen toimintatapa sen organisoidessa toimintojaan yksityisen sektorin kanssa yhteistyössä. Näin ollen kerättävä tutkimusmateriaali on uutta. Käsittely on haluttu rajata virallisiin dokumentteihin. Virallisten käsittelyprosessien kautta on saatu kuva kumppanuusmallista ja sen soveltamisesta.

Aineiston perusosa sijaitsee Oulun kaupunginarkistossa, jossa aineiston lisäksi oli saatavilla mitä parhaita asiakaspalvelua ja ansaitsee sen tähden suuret kiitokset. Siellä oli mahdollista käydä läpi kaupunginhallituksen päätökset vuosilta 1998 – 2008. Lisäksi kuvat tietyistä sivuista tallennettiin tiedostoiksi, jotta niihin voisi palata kun arkisto ei olisi auki. Arkistosta löytyneitä päätöksiä läpikäydessä muodostui kuva elävästä ja eri hallintokuntia leikkaavasta monimuotoisesta hanketoiminnasta.

Paljon löytyi sellaisiakin hankkeita, jotka eivät suoraan tämän tutkielman teemaan olleet sopivia eli mukana ei ollut lainkaan yksityisiä toimijoita, suurelta osin kuitenkin löydökset vastasivat etsittyjä kumppanuushankkeita. Perusosan lisäksi tutkielmassa on käytetty täydentävinä tietoina tilastotietoja, taloudellisia tilastoja ja sanomalehtiä ja hieman Altika-alue tietokantaa, mutta näiden osuus on vähäinen. Internetistä löytyviä lähteitä on hyödynnetty jossain määrin.

Tässä tutkielmassa on tarvittu kvalitatiivista analyysia, joka alkaa aineiston keruuvaiheessa. Eli aineistoa pyritään kuvaamaan, luokittelemaan ja yhdistämään. ”Aineiston analyysin tarkoitus on luoda aineistoon selkeyttä ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Tiivistämällä hajanaista aineistoa pyritään kasvattamaan sen informaatioarvoa. Laadulliseen analyysiin ja tulkintojen tekemiseen on olemassa kaksi lähestymistapaa. On mahdollista joko pitäytyä tiukasti aineistossa ja analysoida sitä niin sanotun grounded-mallin mukaisesti tai pitää sitä vain apuvälineenä ja lähtökohtana tutkijan tulkinnoille.” (Eskola & Suoranta 1998, 146.)

## ***2.2. Tutkielman rakenne***

Tämä tutkielma jakautuu teoreettiseen ja empiiriseen osaan. Teorialuvussa kuvaillaan uusi-paikallinen hallinta -teorialle ominaisia piirteitä ja ilmenemismuotoja kunnallishallinnon kentässä. Kuvailaan myös uuden julkisjohtamisopin saaneen vastaliikkeen uuden paikallisen hallinnan teoriasta. Esiin nostetaan public-private-partnership -mallia esimerkein, sekä syitä jotka ovat johtaneet uudenlaisten toimintamallien omaksumiseen kunnan toimintaa uudelleen muotoiltaessa.

Empiirinen luku koostuu case-osiosta, jossa aluksi kuvaillaan Oulun kaupungin toimintaa yleisesti. Lisäksi siitä löytyvät tutkimuskysymysten vastaukset sekä Oulun kaupungin laajan PPP-yhteistyötoiminnan koordinoinnin suppea kuvaus.

Tutkielman viimeinen luku koostuu yhteenveto-osioista, josta löytyvät myös loppupohdinnat ja päätelmät ja niiden lisäksi lähdeluettelo sekä liitteenä luettelo dokumenteista, joista case-tapauksen tutkimuskysymykset ovat saaneet vastauksensa.

### ***2.3. Teoriaperustan valinta***

Paikalliselle hallinnalle on vakiintunut kolme vaihtoehtoa eli markkinat, hierarkiat ja verkostot. Paikallinen hallinta ei ole sama kuin verkostoituminen vaan siinä voidaan käyttää näitä kaikkia kolmea hallinnan muotoa. (Pierre & Peters, 2000, 14–26.)

Local governance, eli paikallinen hallinta on nykypäivän kunnallispolitiikan tutkimuksessa relevantti teoria, jonka mukaan eri asioiden hallinta on ikään kuin sirpaloitunut, kun ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö ovat muuttaneet muotoaan parin viime vuosikymmenen aikana. Paikallinen hallinta – teoria ottaa huomioon kaikki kunnan toimintaympäristöön kuuluvat toimijat, joten se on myös demokratian näkökulmasta toimiva ajattelutapa verraten esimerkiksi asioita vain markkinataloudellisesta näkökulmasta tarkastelevaa New Public Management – ajattelutapaan.

Paikallinen hallinta on ilmaantunut kunnallishallinnon ohjausmekanismiksi ikään kuin vastaliikkeenä demokratian unohtavalle, tehokkuutta, tuloksellisuutta ja taloudellisuutta täynnä olevalle ajattelutavalle eli New Public Management -ajattelulle. Paikallinen hallinta kunnan näkökulmasta on kuin laivan ohjaamista myrskyisellä merellä verraten kuntien kokemaan toimintaympäristön muutokseen, sen ollessa muuttunut turbulentiksi ja volatiiliseksi. Laivan miehistö voisi olla eri toimijoiden muodostama yhteistyöverkosto, jossa jokaisella on oma yhteisesti sovittu panostus ja vastuu siitä että laiva pääsee perille kaikkien yhteiseen, neuvoteltuun päämääräänsä.

Jos laiva eksyy kurssiltansa, niin miehistöllä on olemassa myös strategia siitä, minne laivan keula seuraavaksi käännetään, jos strategian mukaiseen ensin valittuun pisteeseen ei tällä ohjauksella päädytäkään. Esimerkiksi juuri näillä hetkillä taloudelliseen lamaan istuu hyvin vertaus myrskystä, jonka kouriin kunnallisten ja muiden toimijoiden yhteistyön laiva on nyt joutunut ja pelastusta saatetaan etsiä strategioista tyystin poiketen kenties valtion suuresta satamasta.

Kauppinen (2005) on myös aiheeseen liittyen todennut että ”kunnat joutuvat oman tulevaisuutensa suunnittelussa tunnistamaan oman ”kuntapersoonallisen” tilanteensa ja hahmottamaan sen perusteella oman merikorttinsa, jota noudattaen ja johon sitoutuen tulevaisuuteen suunnataan.” (Kauppinen, 2005, 371.) Niin kuntien ja kaupunkien on aiheellista muuttua joustavammaksi ja korvata joiltain osin hierarkkiset toiminnot uudennlaisilla hallintatavoilla. Kokonaan ei hierarkioista voida luopua, mutta uudennlaiset hallintatavat täydentävät osaltaan kunnan toimintaa joiltain osin.

Koppenjan ja Klijn (2004) tuovat esiin niin sanotut ilkeät ongelmat (ks. myös Löffler & Bovaird, 2003), joita hallitukset, yksityiset yhtiöt ja yhteiskunnalliset eturyhmät kohtaavat kompleksisessa yhteiskunnassa. Nämä niin sanotut ilkeät ongelmat vaativat erilaisen, uuden lähestymistavan. Organisaatio ei voi ratkaista ongelmiaan yksin. Täten hierarkia organisaatioperiaatteena on menettänyt paljon merkitystään. Edelleen Koppenjanin ja Klijinin mukaan horisontaaliset verkostot korvaavat hierarkiat. Tuloksena syntyy lisääntyvä sirpaloituminen.

Samaan aikaan paikallistasolla päättäjät kontrolloivat rajoitetuilla resursseilla ja heihin vaikuttaa toisten instanssien tekemät päätökset. Vastavuoroinen riippuvuus paikallisen tason ja keskusvallan toimijaosapuolten välillä lisääntyy. Näin muotoutuvat horisontaaliset verkostot. Nämä riippuvuudet ja uudet

yhteiskunnalliset muodostumat eivät rajoitu vain yksityiseen ja julkiseen määrittelyjoukkoon vaan yli alueellisten rajojenkin. (Koppenjan, & Klijn, 2004.)

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu uusi paikallinen hallinta - teoriaan, joka on ilmaantunut kunnallishallinnon toimintakäytäntöihin ikään kuin heilurimaisena vastaliikkeenä uudelle julkisjohtamiselle. Uusi julkisjohtaminen alkoi tulla suomalaiseen kunnallishallinnon kontekstiin 1980-luvun puolivälin paikkeilla. Haverin (2001) mukaan, uusi julkisjohtaminen on alun perin lähtenyt liikkeelle lähinnä anglosaksisissa maissa ja se on vaikuttanut vahvasti esimerkiksi Isossa Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa.

Kansainvälistymiskehityksen myötä NPM:n johtamisopit ovat levinneet myös anglosaksisten maiden ulkopuolelle kuten Suomeen sekä tutkijoiden töissä että käytännön sovelluksina siten että eri maiden hallintouudistukset muistuttavat toisiaan. (Haveri, 2001.) Erityisesti juuri Suomessa NPM:n johtamisoppeja on suosittu käytössä tehokkaasti.

Edelleen Haverin (2001) mukaan uusi julkisjohtaminen arvoperustoineen vie sen erilleen traditionaalisesta byrokratiasta ja hallinnollisesta päätöksentekosysteemistä heijastuen useimmissa käytännön hallintoreformeissa konkretisoituvissa malleissa. Olennaisia NPM-arvoja ovat taloudellisuus ja tehokkuus. Näiden ohella myös vaikuttavuus, joustavuus, dynaamisuus ja hyvä palvelu käyvät NPM-arvoiksi. (Haveri, 2001.)

Uusi julkisjohtaminen seuraa yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä ja on näin ollen vastakohtainen ennen vallinneelle byrokratialle. Kuten uusi julkisjohtaminen on syntynyt vastaliikkeenä nyt jo vanhanaikaisena pidetylle byrokratialle, on pitkälti markkinaorientoituneelle uudelle julkisjohtamiselle syntynyt vastaliikkeenä uusi paikallinen hallintatapa.

Anttiroiko ym. (2003) erottelevat hallinnan ja hallinnon käsitettä ja tuovat esille ominaisuuksia, joita molempiin käsitteisiin liittyy. Uudentyyppisten yhteistyö- ja verkostosuhteiden yhteydessä on tuotu esiin hallinta erotuksena perinteisestä hallinto-käsitteestä. Hallintoon kuuluu sellaisia tekijöitä ja ominaisuuksia kuten julkisen pakkovallan käyttö, viranomaistehtävien hoito, hierarkkinen organisaatorakenne, toteutuskeskeinen toimintatapa, organisaatioiden sisäinen johtaminen. Hallintaan liittyviä ominaisuuksia ovat taas kehittämiskeskeinen toimintatapa, organisaatioiden ulkoisten suhteiden hoito, toimintojen koordinointi, verkostoituminen, aloitteellisuus, aktiivisuus ja kumppanuus. (Anttiroiko ym. 2003, 141.)

Hallintaa ja ennakoivaa toimintaa tarvitaan kun kyseessä ovat kompleksiset toimintaympäristöt, joissa monimutkaisten systeemien tulee toimia. Kuntaorganisaatio on muiden organisaatioiden tavoin kaiken aikaa tekemisissä mitä erilaisimpien eturyhmien ja eri sektoreiden organisaatioiden kanssa. Sitä ympäröi suuri vaikuttajajoukko eli sidosryhmät, joiden koostumus ja muoto muuttuvat koko ajan.

Tämän kuntasysteemin ja ympäristön vuorovaikutussuhteita on tutkittu aiemmin. Esimerkiksi Kallion (2008) mukaan kunta on avoin, orgaaninen, monitavoitteinen ja kompleksinen systeemi, joka muodostuu useista keskenään vuorovaikutuksessa olevista osista ja joka on vuorovaikutuksessa sitä ympäröivän yhteiskunnan kera ja olennaista on juuri kunnan ja ympäristön välinen vuorovaikutus- ja vaihdantasuhde.

Kuntakäsitys vaikuttaa siihen, miten tämä vuorovaikutussuhde tutkimuksessa voidaan nähdä. Kuntien ja muiden toimijoiden toiminnan taustalla vaikuttavan kontingenssiteorian mukaan ei ole mitään yhtäläistä mallia kunnan ja ympäristön toimintoja varten. Mikä malli toimii yhdessä tilanteessa, se ei ehdottomalla varmuudella toimi toisessa. Ympäristön muuttuessa ja muutoksen

voimistuessa tarvitaan yhä uusia ja uusia malleja, jotta yhteistyö kunnan ja sitä ympäröivän ympäristön välillä sujuisi hyvin. (Kallio, 2008.)

Puttonen (2002) näkee että organisaatioita korostava ja niihin pohjautuva systeemiteoria taas korostaa avoimuutta: organisaation ja ympäristön välistä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhdetta ja tämän suhteen merkitystä organisaation olemassaolon jatkuvuudelle. Organisaation on adaptoiduttava ympäristöönsä. Adaptoituminen on organisaatiolle selviytymisen edellytys. Organisaation pitää pystyä tekemään itsensä ympäristölleen tarpeelliseksi. Muussa tapauksessa ympäristö ei ole valmis antamaan organisaatiolle sen tarvitsemaa energiaa, tuotannontekijöitä.

Keskeistä lähestymistavassa on Harisalon (1992, 40) mukaan oletus, että järjestelmän ympäristö määrää järjestelmän optimaalisen konstruktion. Jos järjestelmä tai organisaatio oivaltaa ympäristön asettamat vaatimukset oikein, se voi toimia tehokkaasti ja säilyä olemassaolon kamppailussa. Jos organisaatio ei kykene muuttumaan ympäristön edellyttämällä tavalla, se tulee häviämään. (Puttonen, 2002, 74–75.)

Hallinnan teoria tuo mukanaan uudenlaisen ajattelutavan, jota tarvitaan kuntien ja kaupunkien sopeutumisessa jatkuvasti muuttuvaan toimintaympäristöön. Myös Päätalon (2005) mukaan kuntiin tarvitaan muutoksen kokonaisvaltaista hallintaa. Hallinnosta siirrytään hallintaan, kun toisiinsa vaikuttavat osa-alueet; toimintaympäristön analysointi, strateginen työskentely, organisaation rakenteet ja johtajuus sekä henkilöstön osaaminen ja voimavarat sekä toimintatapojen uudistaminen otetaan hallintaan uusilla tavoilla.

Ennakointi, arvopohjainen työskentely, vuorovaikutus, voimaantuminen ja osallisuus voivat auttaa kuntia, seutuja ja alueita realisoimaan hallitusti muutosprosessia. (Päätaalo, 2005, 31.) Hallinta tarkoittaa siis myös osaltaan muutoksen hallintaa. Hallitun muutoksen olennaisia edellytyksiä ovat

uudistuvat yhteistyö- ja palvelurakenteet, hyvinvointiyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan integraation onnistuminen, kuntien kehittyvä työnantajapolitiikka ja sen seurauksena säilyvä tai parempi kunnan palvelukyky sekä nykyistä pidemmät työurat. (Kauppinen, 2005, 371.)

Muutos ei aina onnistu parhain päin, vaikka uusille ajattelumalleille annetaan paljon painoa niiden ilmaantuessa yleiseen keskusteluun ja sitä myöten käytäntöön. Esimerkiksi muutoksen ilmentymänä verkostot eivät aina ole onnistuneet ihanteellisesti toteuttamaan asetettuja tavoitteita kuten Haveri (2006) on todennut, verkostot ja niihin liittyvät ideat kuten yhteistyö, verkostoituminen ja epäformaalit toimintatavat katsotaan usein kuin itsestään selvästi tehokkuutta lisääviksi asioiksi.

Kuitenkin verkostoille on myös mahdollista epäonnistua hallinnan välineenä siinä kuin markkinoiden ja hierarkioidenkin. (Haveri, 2006, 5.) Yleisesti ottaen, kaikki uudenaikaiset palveluntuottamistavat eivät välttämättä saa aikaan vain positiivisia vaikutuksia (Siltala, 2008, 440).

Hallinnan teorian mukaan uusien ajattelutapojen myötä muutos on kuitenkin jatkuvaa ja näin ollen lisääntyvät myös erilaiset suhteet sekä eri toimijoiden välinen vuorovaikutus ja kanssakäyminen hallinnon käsitteen avautuessa ja laajetessa hallinnan käsitteeksi, joka moniulotteisuudellaan kattaa myös muutoksen hallinnan.

Viinamäen (2005) mukaan hallinnossa ja hallinnassa on lähes poikkeuksetta kysymys eri hierarkkisesti eriteltävien tasojen välisistä suhteista. Poliittis-hallinnollisissa systeemeissä monitasorakenteet ovat aina olleet läsnä. Hallinnan kontekstissa, monisyiset hierarkiat ja niiden purkaminen pois eivät ole yksiselitteisiä ilmiöitä. Perinteisesti hierarkia on käsitetty järjestäytyneen ja tietoisesti organisoidun hallinnan ilmentymäksi.



Verkostoajattelun pohjalta on pyritty uudelleenorganisoituihin, joilla saavutettaisiin vajavaisten resurssien tehokkaampaa käyttöä. Tämän edellytyksenä nähdään sekä asiantuntemuksen joustava liikkuminen sekä yhteiskäyttö että erikoistumisen tekeminen mahdolliseksi ilman hierarkkisuutta ja hallinnollisia sektorirajoja. (Viinamäki, 2005, 92–94.) Uusi paikallinen hallinta nimenomaan käsittää kaikkien sektoreiden välisen yhteistyön ja kevyemmän toiminnallisen rakenteen kuntien ja kaupunkien organisaatioissa.

Uusi paikallinen hallinta käsittää myös kunnan hallintosuhteet eri toimijoiden kanssa. Kunnan hallintasuhteita on määritellyt Anttiroiko ym. (2003) niin että kunnat pääsevät poliittisen prosessin, palveluiden järjestämisen ja kehittämistehtävänsä realisoimiseksi toimimaan monien eri toimijoiden kanssa, mikäli ne toivovat hyötyä näiden erityisosaamisesta ja muista resursseista.

Kunnan ja kaupungin *hallintasuhteiden kenttä* on jaettavissa kolmeen pääulottuvuuteen: (a) kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, (b) paikallisten hallintasuhteiden kenttä sekä (c) ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä. Paikallisten ja ylipaikallisten hallintasuhteiden kentällä kunnat pääsevät tekemisiin yritysten, järjestöjen ja kansalaisryhmien sekä muiden julkisyhteisöjen kanssa (Anttiroiko, ym. 2003, 173.)

Muutoksen hallinta on tänä päivänä hyvin olennainen osa kokonaihallintaa ja Kettunen (2006) on pohtinut muutosta ja sen tuomaa yhteistyön mahdollisuutta jossa uudenlaiset paikallishallinnot ilmaantuivat poliittis-hallinnollisina entiteetteinä 1900-luvun loppupuolella. Paikallisten hallintojen tai kuntien tehtävät ovat laajentuneet huomattavasti ja hallitseva laaja tehtävien monipuolisuus on tulos sodanjälkeisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisestä. Huomattava osa paikallishallinnon palveluista tuotetaan kunnan tai kaupungin omana tuotantona.

Myös muiden sektoreiden tuottamia palveluita on käytetty ja näyttää siltä, että vaihtoehtoisia palveluntuottamistapoja tullaan näkemään tulevaisuudessa enemmänkin. Uusia ja erityylyisiä palvelutuotannon tapoja tuodaan käyttöön muun muassa viime vuosien kuntien ja kaupunkien taloudellisten ongelmien vuoksi esim. kasvaneet kustannukset ja muutokset väestöpohjassa.

Ratkaisu tällaisessa tilanteessa voi olla etsiä erilaisia tapoja tuottaa palveluita. Paikallishallinnoille on mahdollista rahoittaa tai yhteisrahoittaa yksityisellä sektorilla tuotettua palvelua ja ne voivat säännellä tapaa jolla palvelu on tuotettu tai niille on mahdollista hinnoitella jokin tietty palvelu. (Kettunen, 2006, 331.)

Tämän tutkielman teoriaperustan eli uuden paikallisen hallinnan ajattelutavan, uudistuksen ja muutoksen mahdollistava oletus on omiaan tuomaan esiin näitä uudenlaisia mahdollisuuksia tuottaa palveluja eri toimijoiden kanssa ja esimerkiksi Ylitalon ja Paasivaaran (2006) tutkimuksessa seudullista yhteistyötä tärkeämmäksi palvelujen järjestämiseksi nähtiin lähikuntien välinen alueellinen yhteistyö sekä kunnan ja muiden toimijoiden yhteistoiminta. (Paasivaara & Ylitalo, 2006, 213.)

Yhteistyön mahdollisuuksista samaa mieltä ovat myös Oulasvirta ja Brännkär (2001), joiden mukaan kunnille ja kaupungeille on mahdollista tehdä yhteistyötä monilla kunnallisen toiminnan aloilla yhteiskunnassa yleisesti käytössä olevien yhteistoimintamuotojen kautta.

Monet kontekstin muutokset ovat yksittäisen kunnan tai kaupungin näkökulmasta paljon kunnasta tai kaupungista riippumattomia ”annettuja” tekijöitä, joihin kunta ei voi vaikuttaa suoraan juuri lainkaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnalla tai kaupungilla olisi vain sopeutujan rooli. Kunnalle tai kaupungille on mahdollista jossain määrin, yksin tai

yhteistyössä muiden kanssa, vaikuttaa kontekstiin ja sen muutosten tuomiin vaikutuksiin kunnassa. (Oulasvirta & Brännkär, 2001, 16–69.)

Hallinnan näkökulmasta on nähty muutoksen aiheuttavan tarvetta yhteistyölle eri toimijoiden kesken ja näin muuttuvien olosuhteiden vuoksi yhteistyön tärkeys nousee esiin ratkaisevana tekijänä. Juppo (2005) näkee että, muutos tapahtuu jatkuvasti ympäristön, yhteiskunnan, kilpailutilanteen ja ihmisten kokiessa muutosta, mutta usein ilman selvää päämäärää tai tavoitetta. Hyvin harva asia tai ilmiö on niin pysyvä, että sen voidaan sanoa olevan kokonaan muuttumaton. Muutoksen kokonaisuutta on vaikea hahmottaa, koska yhteiskunta on yhä kompleksisempi, epävarmempi ja arvaamattomampi (Juppo, 2005, 103.)

Muutoksen aiheuttamasta paineesta ja siitä syystä valtion toimesta käynnistetty nk. Paras-hanke, eli palvelurakennemuutos kunnissa on käynnissä ja Rönkkö (2005) on tulkinnut valtion näkemystä muutokseen niin että, sisäasiainministeriön laatimassa muistiossa uudistushankkeen (Paras) käynnistämistä on perusteltu kuntien ja kaupunkien kontekstin muutoksella ja kuntien talouskehityksen muuttumisella hankalammaksi. Julkisen talouden tasapainovaatimukset globalisoituvassa kontekstissa kohtaavat paikallistasolla kiristyvän kunnallisen talouden ja palvelujen laajan järjestämisvastuun. (Rönkkö, 2005, 148.)

Uudenlaisen yhteiskunnallisen ilmiön käytännössä aiheuttamia toimenpiteitä voidaan nähdä monien eri toimijoiden kautta, kuten Rönkön esimerkissä valtiovallan interventio kunnallisten asioiden hoitoon, joka antaa oman sävyksensä hallinnan teorian kuntiin ja kaupunkeihin mukanaan tuomiin suuremman luokan uudistuksiin systemaattisesti.

Jupon (2005) mukaan, organisaation muutosta voidaan jäsentää näinä päivinä usein systeemiteorian kautta. Sen mukaan mitä tahansa organisaatiota voidaan

kuvata järjestelmänä, joka elää ja kokee muutoksia kaiken aikaa ja jonka osat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Systeemitheoria ei pyri vain kuvailemaan ja ymmärtämään organisaatioiden luonnetta, vaan myös muuttamaan ja tekemään niitä paremmiksi.

Kontingenssiteoriassa sitä vastoin ympäristön vaikutukset nähdään merkittävinä organisaation menestymisen kannalta: paras tapa organisoida toiminta on riippuvainen siitä ympäristöstä, jossa organisaatio toimii. Tämän teorian mukaan kontekstiin adaptoituminen lopulta määrittää organisaation menestyksen. (Juppo, 2005, 104.)

Vartolan (2004) mukaan uudenlainen organisaatioajattelu nojaa suurelta osin muun muassa niin kutsuttuun kontingenssiteoriaan koskien organisaation ja sen ympäristön välisiä suhteita. Teorian lähtökohtana on avointen systeemien teoria. Yksinkertaistetusti sen sisältönä on organisaatioiden konstruktion ja toiminnan vuorovaikutus ympäristön kanssa tavalla, jossa asetetaan organisaatioiden ydinprosesseiksi erilaistuminen ja integroituminen.

Kontekstin muutos pakottaa organisaatiot erilaistumaan, etsimään rakenteellista yhteensopivuutta ympäristöjensä kanssa. Organisaation ylläpitämisen ja sen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta johtamisen ja hallinnon perusongelma on tarpeellisen yhtenäisyyden saavuttaminen. Tähän tavoitteeseen ei kuitenkaan teorian sisältönä olevan niin kutsutun kontingenssiajattelun myötä ole olemassa mitään yleisratkaisua, vaan kulloisetkin erikoistuneet ympäristöt ja vastaavasti erikoistuneet tilannetekijät voivat määritellä parhaiten soveltuvat rakenteelliset ratkaisut.

Tämä ajattelu korostaa johtamista tilanteen mukaan sekä painottaa ristiriitojen sovittelua ja ongelmanratkaisua organisaatioiden perustoimintoina. Hallinnon muutoksen ongelman kannalta kontingenssiteoria merkitsee edistysaskelta siltä osin, että se eksplisiittisesti sanoutuu irti yksinkertaisen tavoite-keino – mallin

ja suljetun lähestymistavan mukaisesta uudistusajattelusta. Samalla se määrittää tärkeimmäksi muutoslähteeksi ympäristön. (Vartola, 2004, 55.)

Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan kontingenssiteoreettisessa ajattelussa perusideana on, että organisaatioiden toiminnan pitää vastata kontekstia. Erilaisissa konteksteissa vaaditaan erilaista toimintaa. Tämän mukaan konteksti määrittää myös sen, minkälaista strategiaa organisaation tulisi toteuttaa. (Möttönen & Niemelä, 2005, 96.)

Kun konteksti kaupunkien ja kuntien näkökulmasta muuttuu jatkuvasti, uudenlaiset teorit ja toimintatavat luovat edellytyksiä muutoksen hallinnalle. Muutosta voidaan nähdä syntyneen jo pitemmällä aikavälillä, kuten Oulasvirta ja Brännkär (2001) valottavat että kuntien ja kaupunkien konteksteissa toisen maailmansodan jälkeiset muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi kunnallisen hallinnon muotoutumiseen.

Teollistuminen, väestön keskittyminen suuriin keskuksiin ja talouden kasvu ovat vaikuttaneet kuntien taloudellisiin toimintaedellytyksiin. 1960- ja 70-luvuilla kuntien ja kaupunkien hyvinvointipalvelut alkoivat kasvaa nopeasti. Kasvua jatkui koko 1980-luvun, kunnes se pysähtyi 1990-luvun alussa kääntyen lamaksi. Vuodesta 1994 lähtien on eletty pitkään jatkunutta kasvun kautta, joka taas välillä kääntyi laskuun ja osoittaa vasta hitaita nousun merkkejä. Talousympäristöä on muuttanut myös Euroopan yhdentyminen, kansainvälistyminen ja informaatioteknologia. (Oulasvirta & Brännkär, 2001, 15.)

Kuitenkin vasta 1990-luvun alun lama varsinaisesti herätti kiinnostuksen hyödyntää vahvemmin yksityistä palvelutuotantoa ja myös kolmatta sektoria. (Saarinen, 2006, 284.)

Laman myötä joudutaan usein turvautumaan uusiin toimiin. Viime laman seurauksena kunnissa ja kaupungeissa pääsivät NPM:n mukaiset johtamisopit, joista sittemmin ollaan tultu hallinnan teoriaan, joka on tällä hetkellä varsin mielenkiintoinen teoreettinen näkökulma kunnallisen toiminnan ilmiöiden tutkimiseen yhteistyön näkökulmasta. Ikään kuin loppukaneettina tälle luvulle voisi toimia luonnehdinta kahden tämän tutkielman kannalta olennaisimman teorian yhteenkietomisen määritelmä.

Löfflerin ja Bovairdin (2003) mukaan teoreettiset käsitteet julkinen johtaminen ja julkinen hallinta eivät ole yleisellä tasolla vertailtavia toistensa kanssa. Kuitenkaan kaikki julkisjohtamisen käytännöt eivät ole osa julkista hallintaa, ja kaikki julkisen hallinnan aspektit eivät ole osa julkisjohtamista. Näitä kahta käsitettä voidaan määritellä esimerkiksi niin että julkisjohtamisen ja julkisen hallinnan valtakunnat ovat erillisiä, mutta ovat yhteydessä. Yksi ei ole toisen esiaste tai ylempi toiselle. Nämä mallit elävät yhteiseloä yhdessä toimien, sopivien mekanismien kautta nostaakseen siten ihmisten elämänlaatua. (Löffler & Bovaird, 2003.)

### **3. KAUPUNGIN JA YKSITYISEN SEKTORIN YHTEISTYÖ OSANA UUTTA PAIKALLISTA HALLINTAA**

#### ***3.1. Taustalla uusi julkisjohtaminen***

Barough (1993) on tuonut esiin muutoksen hallinnon paradigmassa. Hänen mukaansa 80-luvun vuosien modernisaatiopolitiikka on ollut käytössä rakenteissa pitkään julkisen palvelun arvojen ja periaatteiden ympärillä. Mutta aiemmin tunnettu hallinto ja tietynlaisen johtamislogiikan poistuminen vastasi *paradigman muutosta*. Muutoksen piirteet tiivistyvät yksinkertaisimmin seuraavassa kuvauksessa. Entisessä järjestelmässä olennaisimmat piirteet ovat byrokraattisen jäykkä, kun taas uusi järjestelmä on tuonut mukanaan

joustavampia ja tehokkaampia enemmän liike-elämän johtamistapojen kaltaisia piirteitä.

Entinen järjestelmä	Uusi järjestelmä
päätösten keskittäminen	päätöksenteon hajauttaminen
tarjonnan hallinta	kysynnän strategia
menettelytapojen hallinta	tavoitteiden hallinta
viranhaltijan hierarkkinen käskyvalta	neuvoteltujen sopimusten menetelmä
toimintojen ja kuluttamisen mittarit	tulosmittarit

Tämä paradigman muutos hyvin luonnollisesti luo lukuisia ristiriitaisia kohtia vanhan ja uuden systeemin välillä. Uusi johtamismalli toi käytäntöön uusia käsitteitä. Tällaisia käsitteitä olivat laatu, elinkeino, tuottavuuden tulokset, henkilöstön vastuullisuus ja ”asiakas” hallintojärjestelmän sisällä. (Barouch, Chavas, 1993, 273–274.)

Fortinin (2000) mukaan sopimustoiminta, yksityistäminen ja sääntely ovat olleet ratkaisevia tekijöitä suurimmissa julkisen sektorin uudistuksissa. Näiden kolmen uudistuksen tavoitteena on ollut parantaa taloudellista tilannetta eli tällä tavoin on tarjottu yksityiselle sektorille mahdollisuus selvitä paremmin kotimaisessa sekä kansainvälisessä kilpailussa.

Sopimustoiminta julkisten palvelujen taustalla on tavoitteellista. Yhtäältä pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä, toisaalta vakauttamaan yksityisen sektorin toimintakenttä. Hän myös lisää että sopimus itsessään ei ole pelkkäväline, vaan auttaa uudentyyppisten suhteiden luomisessa eri toimijoiden kesken. (Fortin & Van Hassel, 2000, 1–4.)

Wood (2004) valottaa uuden julkisjohtamisen termiä. Uusi-Seelanti oli mallin käyttöönottajana edelläkävijä. NPM:n periaatteet omaksuttiin nopeasti Thatcherin aikaiseen Iso-Britanniaan, mutta olennaisimmat ideologiset

lainaukset tehtiin silloisen Reaganin hallintoon USA:n. NPM:a on luonnehdittu yritykseksi pakottaa yksityisen sektorin liiketoimintajohtamisen mallia julkiselle sektorille jotta se toimisi tehokkaammin. NPM yhdistetään managerialistisen retoriikan ja toimien käyttöönottoon. Sitä voidaan kuvata sanoilla; muutos, hajauttaminen, asiakasvastuu, suoritus ja tarve ansaita enemmän kuin kuluttaa. (Wood, 2004.)

Ryynäsen (2001) mukaan angloamerikkalaiset modernisointikäsitteet kuten Reinventing Government ja ennen kaikkea NPM ovat 1990-luvun alusta saakka luoneet vaikutuksia monissa Euroopan maissa erityisesti kuntatasolla. Kyseessä on silloin ollut primaarisesti julkisen sektorin sisäinen järjeistäminen, tarkoituksena tehostaa kunnallisen tehtävienhoidon tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Kunnallishallinnon muuttuminen yritysmäiseen johtamistapaan, parempaan asiakassuuntautuneisuuteen sekä markkinaperusteisten ja kilpailua hyväksi käyttävien strategioiden käyttöönottoon on koettu uhkaksi kuitenkin nyttemmin piilevästi julkisen vallankäytön laadun heikkenemisenä. Olennaisimmilta osiltaan NPM on yksityistaloudellinen yritys- ja markkinamalli. Sen johtamismetodit ja taloudellinen rationaliteetti haluttiin muuntaa julkiselle sektorille ja nähdä kansalainen ensi sijassa asiakkaana.

Opin vallitseva asema kansainvälisessä reformikeskustelussa vahventui myös siksi, että se sai huomattavien kansainvälisten organisaatioiden (kuten Maailmanpankin ja OECD:n) kautta ainoan kehityssuunnan aseman, jonka tuli johtaa klassinen eurooppalainen sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio uusliberaaliksi ”laihaksi” valtioksi ja muokata valtiollinen palvelutuotanto toimiviksi kilpailumarkkinoiksi. (Ryynänen, 2001, 18.)

New Public Managementin mukaisia käytäntöjä on tänä päivänä vahvasti esillä esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin muodossa kaupungeissa ja kunnissa. Rhodes



(1999) näkee hallinta-käsitteen yhtenä osana New Public Management -ajattelua, jolla oli alun perin kaksi merkitystä julkisen sektorin näkökulmasta eli yritysmäinen hallinto ja markkinaistaminen.

Yritysmäinen hallinto viittaa julkisen sektorin käyttöön sovellettuihin yksityisen sektorin johtamismetodeihin kuten suoritusten mittaamiseen, tulosjohtamiseen, rahalle arvoa -ajatukseen ja asiakaslähtöiseen ajatteluun. Markkinaistaminen viittaa kannustinjärjestelmien käyttöönottoon julkisessa palvelutarjonnassa sopimusohjauksen, näennäismarkkinoiden ja kuluttajan valinnan kautta. (Rhodes, 1991.)

New Public Management on relevantti osa hallintakeskustelua, koska ohjaus on keskeistä julkisen hallinnon analyysissä ja ohjaus on hallinnan synonyymi. On mahdollista erotella poliittisten päätösten hallinta (ohjaus) ja palvelujen jakaminen (tuotanto). Tämän mukaan voidaan väittää byrokratian olevan huono ohjausväline palvelujen tuottamiseen.

Sen sijaan voidaan ajatella yrittäjämäistä hallintoa, joka on joustava kilpailussa, markkinoilla, asiakkaille ja mittaa tuloksia. Tällainen muutos julkisella sektorilla tuo mukanaan 'vähemmän hallintoa' (tai vähemmän tuottamista) mutta 'enemmän hallintaa' (tai enemmän ohjausta). Hallintaa on myös määritelty samalla tyyllillä erittäin laajasti: hallinta on instituutiona suunniteltu harjoittamaan kollektiivista kontrollia ja vaikuttamaan. (Pierre, 1999.)

New Public Management itsessään käsittää yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltamista julkiselle sektorille. Dreschlerin (2005) mukaan uudella julkishallinnolla voidaan tarkoittaa markkinamekanismin siirtämistä julkisiin palveluihin sekä liike-elämästä mukailtuja johtamistapoja.

Uusliberalismin ”pikkuveli” tähtää julkisen sektorin heikentämiseen ja luonnollisen monopolin suojaamien alueiden saattamiseen markkinakuriin.

Oppikirjamaisen taloustieteen mukaan uusi julkishallinto lähtee siitä, että ihmiset ensisijaisesti tavoittelevat taloudellista hyötyä ja että kaikki oleellinen on mitattavissa numeroina. (Dreschler, 2005, 436.)

Kun taas Siltalan (2008) mukaan uuden julkishallinnon tavoitteena on tuottaa entistä halvemmalla entistä laadukkaampia palveluita ja valinnanvaraa käyttäjille. (Siltala, 2008, 438).

NPM voi tuoda esiin myös hyvin vastakkaisia määritelmiä, koska sen opit eivät ota huomioon kaikkien sidosryhmien osallisuutta verovaroin rahoitettuun toimintaan. Siltalan artikkelissa (2008) Eräsaari on määritelty uuden julkishallinnon jopa valtioterrorismin muodoksi, koska se ei pyri suojelemaan kansalaisten oikeuksia vaan loukkaa niitä toteuttamalla poliittista suostumusta vaativia mullistuksia kansalaisten mielipiteitä kysymättä. Hänen mielestään uutta julkishallintoa ei voida pitää ratkaisuna vaan ongelmana. (Siltala 2008; Eräsaari 2002, 2006.)

Muutoksen aiheuttamaa keskustelua on käyty myös Jussila ym. (2007) mukaan vilkkaasti erityisesti siitä, mikä tulisi olla julkisen, yksityisen ja kolmannen sektoreiden välinen suhde sekä niiden edustamien organisaatioiden rooli peruspalveluiden tuottamisessa. Viime vuosina keskustelun keskiöön ovat nousseet niin kutsutut New Public Management (NPM) ja Public-Private Partnership (PPP) -opit. NPM-opin mukaan julkisen sektorin olisi hyvä hyödyntää toiminnassaan yksityisen sektorin johtamismetodeja, toimintatapoja ja markkinamekanismeja.

Tämä tarkoittaa käytännössä että julkisen sektorin tulisi yksityistää, ulkoistaa ja kilpailuttaa palveluitaan tehokkuuden lisäämiseksi. (Jussila, ym. 2007.) Joka osittain tukee myös Eräsaaren voimakasta näkemystä. Kuitenkin esimerkiksi Rannisto (2005) toteaa että vallalla oleva idea julkisen johtamisen kehittämisestä, New Public Management (NPM), tuo vahvasti esiin

taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi johtamisen persoonaa ja vastuuta. (Rannisto, 2005, 131.)

Samoilla linjoilla Ranniston kanssa johtamisen asemasta NPM -opeilla on Niiranen (2005), joka tuo esille heikon kiinnostuksen edustukselliseen demokratiaan NPM:n puitteissa. Hänen mukaansa kunnissa uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelu voi näkyä toiminnallisen johdon asemaa korostavien managerialististen johtamis- ja organsointiratkaisujen suosimisena. Lähtökohtaisesti NPM-ajattelu ei luonnollisesti ole ollut kovin kiinnostunut edustuksellisen demokratian osuudesta kuntien johtamiskäytännöissä tai edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän kehittämisestä. (Niiranen, 2005, 281.)

Edelleen edustuksellisen demokratian asemaa NPM:n ja itsehallintoperiaatteen näkökulmasta on pohtinut Kauppinen (2005), joka katsoo että uusien ratkaisumallien soveltamiseen käytännössä liittyy kunnissa usein sekä päätöksenteon valmiuksista että periaatteellisista lähtökohdista seuraavia esteitä.

Suomalaisen kunnallishallinnon itsehallintoperiaate aiheuttaa kysymyksiä samoin kuin markkinaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvät mahdolliset haasteet, kuten palveluiden oikeudenmukainen saatavuus kaikille kuntalaisille sekä se, onko peruspalveluiden tuottamisessa hyväksyttävää voitontavoittelu, joka yksityiselle sektorille on normaalia ja toiminnan jatkuvuuden kannalta hyväksyttävä lähtökohta. (Kauppinen, 2005, 371.)

Vaikka NPM-ajattelun mukaiset toimintamallit ovat julkisessa keskustelussa saaneet osakseen ajatuksia kylmästä suhtautumisesta esimerkiksi kaupunkien ja kuntien asukkaisiin nähden, niin jotain hyvää löytyy kuitenkin vielä sanottavaksi NPM:n puolesta. Vaikka NPM-ajattelun mukaiset toimintatavat ovat kylmän rationaalisia, ovat ne hyödyllisiä kaupungin tai kunnan

näkökulmasta. Uuteen paikalliseen hallintaan verratessa NPM on hyödyllinen toiminnan ja kustannusten seuraamisessa.

Ollaan perillä siitä kuka tekee mitä ja missä ja millä tehokkuudella jne. Uudessa paikallisessa hallintatavassa on sellainen haitallinen puoli NPM:n verrattuna, että toiminnot sirpaloituvat ja niitä on vaikea hallita kattavasti ainakin entisillä hallinnon malleilla. Molemmissa, sekä NPM-ajattelun että uuden paikallisen hallintatavan mukaisessa ajattelussa poliittinen päätöksenteko menee kansalaisista kauemmaksi ja toisaalta poliitikkojenkin alkaa olla vaikeampaa tietää millä tasolla asioita ja palveluita hoidetaan kun ne siirretään jonkin ulkopuolisen tahon tuotettavaksi siitä huolimatta, että sopimukset neuvotellaan yhdessä.

Tosin tehokas tiedonjako voisi ratkaista seurattavuuden ongelman jos se ei liikesalaisuuden tai muun siihen verrattavan seikan takia olisi tehty mahdolliseksi. Tällainen tilanne on eri sektoreiden toiminnassa mahdollinen. Subjektiiivisesti eroavat tavoitteet voivat vaikeuttaa esimerkiksi toisen toimijan taustatietojen hyödyntämistä kustannusten seurannassa.

Toiminnot uuden paikallisen hallintatavan myötä sirpaloituvat eri hallinnon tasoille ja yhteiskunnan eri sektoreille ja näin voi olla vaikeaa hahmottaa, mikä yhteiskunnallinen asia kenenkin tahon järjestettäväksi kuuluisi tai voitaisiinko yhdessä tekemällä saavuttaa enemmän tuloksia ja siinä vaiheessa tarvitaan enemmän uuden paikallisen hallintatavan mukanaan tuomia toimintamalleja, kuten verkostomaista yhteistyötä.

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää näiden ajattelumallien toteutumista kunnan toiminnassa. Näitä käsitteitä tarkasteltiin tämän luvun yhteydessä tarkemmin, jotta saataisiin selvyttä niiden välisiin suhteisiin, koska ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään, kun kuntakentällä käytössä on näiden eri käsitteiden yhdistelmiä sekavasti. Käytännössä paikallinen hallinta näistä

kaikista lienee kattavin ja toimivin tämän hetken käytännössä sovellettavista teorioista, koska sen ideologia ottaa huomioon demokraattisesti kaikki osapuolet, kenen asioihin kunnissa toimiessa vaikutetaan.

Suhteessa paikalliseen hallintaan NPM on nähtävissä eräänlaisena rinnakkaisilmiönä, joka demokratian poissulkiessaan ei toimi verovaroin rahoitetussa kunnan toiminnassa pelkästään omana mallinaan, koska se jättää tärkeimmän sidosryhmän eli kunnan oikeat omistajat, kuntalaiset kokonaan ulkopuolelle päätöksenteosta ja siihen vaikuttamisesta. Suhteessa näihin kahteen PPP – malli taas on alakäsite, jolla on määritelty yhtä paikallisen hallinnan toteutusmuotoa käytännössä ja jolla voidaan tuoda esiin yhteistyön merkitystä eri sektoreiden välillä ja toteuttamismahdollisuuksia kahden erilaisen toimijan välisen toiminnan kombinaationa.

Tämän tutkielman empiirinen osuus selvittää kohdekaupungin yhteistyön toteuttamistapoja tietyiltä osin kaupungin toimintaa ja tarkoituksena on löytää erilaisia toteuttamistapoja ja kuvailla niitä jos niitä on löydettävissä käytännön tasolla. Yhteistyö on sopimusperusteista, taustalla vaikuttavat myös valtion taholta tulevat kehittämisohjelmat. Tarkoitus on kaiken kaikkiaan löytää siitä esimerkkejä miten käytännössä yhteistyö on toteutettu.

## ***3.2. Uusi paikallinen hallinta***

### **3.2.1. Julkisen sektorin muutos ja muutoksen hallinta**

Verkostojen ja kumppanuuden voidaan nähdä yleistyvän julkisella sektorilla ja on olemassa laaja valikoima tällaisia järjestelyitä. Uudenlaisia toimintatapoja ovat verkostot ja niiden kautta tapahtuvat perinteisestä poikkeavat palvelutuotantotavat yhteistyössä eri sektorien kesken osana uutta paikallista hallintaa. Tässä alaluvussa käsitellään uuden paikallisen hallinnan luonnetta ja minkälaisia piirteitä sille on löydetty. Avainsanoja ovat muutos ja yhteistyö.

Hallinnan muoto itsessään on tapa jolla viranomaistoiminta on kohdistettu, miten oikeudet ja pakotteet on vakioitu ja miten niitä ylläpidetään yhteistyösuhteessa. Gray (2003) on kuvaillut näitä muotoja käskynä, yhteytenä ja sopimuksena. *Käsky* perustuu lakisäännökseen, joka heijastuu täysivaltaisesta hallintoelimestä ylemmälle ja alemmalle viranomaiselle.

Toimintojen oikeutus on hallinnassa kuvailtujen rajojen sisäpuolella niin että käskynä toiminnot menevät instituution toimesta suoraan prosessiin. Käskyn valta on kontrollin ja luotettavuuden riittävydessä ja tehokkuudessa, sen heikkous jäykkyydessä ja konservatismissa kun sitä katsotaan muuttuvaa toimintaympäristöä vasten.

*Yhteys* perustuu vetoomukseen yleisistä arvoista ja uskomuksista. Toimintojen oikeutus on niiden jatkuvuudessa, jaetussa ymmärryksen, protokollan ja ohjaavien arvojen viitekehyksessä. Hallinnan valta on ohjauksessa. Ohjauksen tapahtuessa jaetuilla arvoilla erilaisten toimintaympäristöjen kautta, sen heikkous voi olla sen eristyneisyys toimintaympäristöistä josta seurauksena ei onnistuta omaksumaan niiden normatiivista järjestystä.

*Sopimukseen* vaikutetaan houkuttelulla ja myötävaikuttamisella jonka eri osapuolet ovat hyväksyneet. Oikeutus tässä tapauksessa tulee hyväksytyin vaihtokaupan ehdoista joka on sopimus. Sopimuksen vahvuus hallinnan näkökulmasta on sopimuksen ennalta määritellyssä elinkaareissa, motivaatiossa suorittaa sopimusodotukset ja todennäköisyydessä että suunnitellut aiomukset myös toteutetaan.

Edelleen kustannusten ja hyötyjen suhde yhteistyön näkökulmasta voidaan nähdä niin että yhteistyö jakaa tietoa, ratkaisuja ja oppimista, rakentaa sosiaalista pääomaa ja rajoittaa tarvetta muodolliseen kontrolliin ja vähentää

transaktiokustannuksia eli toisin sanoen joustavoittaa toiminnan toteuttamista. (Gray, Jenkins & Leeuw, 2003, 13–16.)

Verkostoja voidaan määritellä eri tavoin ja esimerkiksi Maynen (2003) mukaan ”verkosto”-sanaa käytetään usein viitteenä viestintä- ja informaatioteknologiaan. Sosiaalitieteissä, sosiologit ovat pitkään käyttäneet verkostanalyysia tutkiakseen sosiaalisia suhteita ja ekonomistit ovat enemmän viime aikoina nähneet verkostot ekonomisen organisaation muotona. Verkostot voidaan nähdä myös yhtenä sosiaalisen koordinaation kolmesta mallista kahden muun eli markkinoiden ja hierarkioiden vierellä.

*Markkinat* ovat koordinaation spontaaneja muotoja itseintressisten, autonomisten osapuolien välillä. *Hierarkioissa* johtamisen syrjäyttää ”näkyvä käsi” markkinoiden ”näkyvä käden”, auktoriteetin linjojen läpi, raportointi ja päätöksenteko ylemmältä alemmalle. *Verkosto* on vastavuoroisesti kevytkulkuinen, koska se on muodostunut organisaatioista ja yksilöistä, jotka ovat sitoutuneet vastavuoroisuuteen ja molemminpuolisiin tukeviin toimintoihin. (Mayne, 2003.)

Haveri (2004) määrittelee uutta paikallista hallintaa niin että uutena teoriana on local governance -ajattelutapa, jonka mukaan kuntia ja kaupunkeja on mahdollista ohjata entisestä poiketen monin eri tavoin eli hallinta yleisessä merkityksessään käsittää ”uusia koordinoitikäytäntöjä”, joita toteutetaan verkostojen, kumppanuussuhteiden ja keskusteluperustaisten yhteistyömuotojen kautta tavoitteena resurssien yhteen kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetista hyötyminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen. (Haveri ym. 2004, 24.)

Hallinnon muutosta hallintaan ovat tulkinneet kunnallistaloudellisesta näkökulmasta myös Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila ja Siitonen (2008) ja ovat todenneet että siinä missä termi kunnallinen hallinto viittaa

standardisoituun, hierarkkiseen ja roolisuuntautuneeseen hallinto-organisaatioon, kunnallisella hallinnalla käsitetään palveluverkostojen kehittelyä, palvelujen toimitusketjujen luomista, modulaarista palvelujen tuotantoa, palvelutuottajien kilpailuttamista ja sopimussuhteiden hoitamista sekä rahoitusjärjestelyjä.

Hallinnon korvautuminen hallinnalla tarkoittaa yhdenmukaisen ja vakiomuotoisen konstruktion ja toimintatavan vaihtumista kuntakohtaiseksi ja monimuotoiseksi osajärjestelmien ja verkostojen muodostamien palvelujärjestelmien koordinoinniksi. Hallinnan kehittyminen tarkoittaa syvällistä muutosta palvelujen tuotannontekijöiden markkinoilla ja kunnallispoliitikoiden roolissa. Se on haasteellista myös kunnallistalouden johtamiselle, sillä talousjohdon täytyy voida arvioida eri toimintavaihtoehtojen edullisuusjärjestyksiä ja ohjaamaan monenlaisia toimeksiantosuhteita. (Valkama ym. 2008, 44.)

Nyholm (2006) näkee sirpaloitumisen yhtenä piirteenä uutta ajattelua hahmoteltaessa ja toteaa että uuden paikallisen hallintatavan myötä paikallishallinnon ympäröivä konteksti muuttuu jatkuvasti taloudellista, sosiaalista ja institutionaalista luonnettaan. Yhteiskunta kulkee kohti postmoderneja olosuhteita, moderni yhteiskunta on olemassa yhdessä postmodernin kera.

Kun modernin yhteiskunnan tunnusmerkkeinä voitiin pitää rationalisaatiota, koherenssia ja yhdentymistä, niin postmodernien olosuhteiden trendit ovat sirpaloituminen, paikallistuneet visiot ja korkean tasoisen yksilöllisyys. Aikaisempi moderni yhteiskunta painotti kunnallisen päätöksenteon pysyvyyttä ja muodollisuutta, uuden postmodernien olosuhteiden pääaiheita ei voi ennalta määritellä ja yhteistyö monien eri toimijoiden kanssa ja organisaatioiden formaalit rajat ovat mataloituneet. (Nyholm, 2006, 342.)



Laamasen (2007) mukaan hallinnan käsite on ennen kaikkea teoreettinen representaatio sosiaalisten järjestelmien koordinaatiosta ja valtion vaihtuvasta roolista osana tätä koordinaatiota. Keskustelu uudesta hallintatavasta on laajentunut kokonaan uudelleenlaiseksi, ikään kuin kertomukseksi poliittis-hallinnollisista prosesseista ja niiden ohjaamisesta.

Sen mukana uudet hallinnoinnin muodot ovat irrottautuneet traditionaalisista rakenteista ja organisaatioita korostavista hallinnan tekniikoista. Ne ovat muuttuneet keskusjohtoisesta hallinnosta kohti moninapaisia, vuorovaikutteisia ja prosessimaisia järjestelyjä, jotka kohdistuvat erilaisten julkisten ja yksityisten toimijaryhmien intressien yhteensovittamiseen jonkin yhteisesti sovitun strategian nimissä. (Laamanen, 2007.)

Uusi paikallinen hallinta hahmottaa kuntien keskinäistä yhteistyötä sekä niiden ja yksityisen ja vapaaehtoissektorin välistä yhteistyötä ja kuntien näkökulmasta voidaan saada käsitys niukkojen resurssien paremmasta riittävydestä, kun kuntien ei tarvitse kantaa kaikkea järjestämis- ja toteuttamisvastuuta kaikista palveluista ja toiminnoista yksin. Kunnathan toki tarvitsevat resursseja muuhunkin kuin roskien kускаamiseen ja teiden auraamiseen.

Muun muassa näitä toimintoja voidaan ulkoistaa yksityisen hoidettavaksi, mutta avainajatus on se, että joissain asioissa vain pääsee halvemmalla, kun antaa niitä ulkopuolisen hoidettavaksi joko osittain tai kokonaan, kunnan näkökulmasta se jolle työ on siirretty eli ulkoistettu, on kuitenkin liikekumppani, eikä ulkopuolinen, koska kunta on vastuussa palvelusta ja sen laadusta. Se yritys tai yhteisö kenelle jokin tietty toiminta ulkoistetaan, on yksi verkoston solmukohdista, sidosryhmä.

Koska kunta on vastuussa tiettyjen palvelujen järjestämisestä, päätökset niiden järjestämisestä toteutuu kuten aiemmin mutta neuvottelut niiden toteuttamisesta käydään yhdessä muiden toimijoiden kanssa, tietysti palvelusta riippuen.

Toimeenpanovaiheessa asiat eivät enää tapahdu niin kuin ennen. Uudenlaisen hallinta-ajattelun aikakaudella on oltava tietoisempi tietoinen syy-seuraussuhteista kuin ennen.

Päätöksistä aiheutuvat vaikutukset ja seuraukset saattavat uusien toimintatapojen ja ohjausjärjestelmien myötä olla yllättäviä ja ellei niitä tunneta, voi kunta tai kaupunki joutua ikäviin tilanteisiin tai saada vastuulleen odottamattomia asioita. Ennen seuraukset tunnettiin paremmin, kun asioita voitiin hoitaa jokseenkin kaavamaisesti, mutta uuden hallintatavan aikana asiaa ei enää voi ajatella näin. Voi olla että tapoihinsa piintyneet päättäjät yrittävät kuitenkin tehdä asioita vielä entiseen tapaan jolloin asiat ja niiden seuraukset olivat vielä ehkä helpommin ymmärrettävällä tasolla.

Tässä kohden herää kysymys, mihin asti venyy päättäjien kyky omaksua uusia asioita sekä ymmärtää globaalin talouden ja kilpailun lisääntymisen tuomien vaikutusten aiheuttamia välttämättömiä muutoksia sekä kuntien että valtion tasolla. Kuinka hyvin tällaiset muutokset hyväksytään ja kuinka paljon joustetaan? Kuinka otetaan kuntalainen mukaan asioiden hoitoon? Edelleen Rhodesin (1991) mukaan Iso-Britanniasta, jossa tällainen kehitys on jo pitemmällä, ei kuitenkaan tule mitään kovin hyviä esimerkkejä.

Iso-Britanniaan on muotoutunut varsinainen organisaatiosokkelo, jossa päättäjät yrittävät sopeutua toimitusjohtajien rooliin ja jossa kuntalainen on hukassa ilman kenenkään apua ilman että häntä kuunneltaisiin. Tietysti hallintakehitykseen voidaan vaikuttaa, ettei siitä tule yhtä sokkeloista kuin Britanniassa, eikä Suomessa toivottavasti ole tällaiseen pelkoa. Hallinta-ajattelun myötä pitäisi tulla uudenlaisia ohjauskeinoja, joita tulee käyttääkin, eikä laittaa kaikkea sekaisin, kysymyshän on loppujen lopuksi hallinnasta.

Uusi paikallinen hallintatapa osaltaan tarkoittaakin kaupunkien ja kuntien kannalta mm. eri sektorien rajoja ylittävien hallintasuhteiden ylläpitoa jatkuvan

muutostilan myötä syntyneissä yhteistyöverkostoissa. Juppo (2007) näkee että kunnallisella sektorilla paineita muutokseen ja uudistamiseen synnyttävät muun muassa tehokkuusvaatimukset, palveluiden ja toimintojen siirtäminen ulkopuolisen tahon hoidettavaksi, yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö ja sen kasvu, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ja yleisesti ottaen kiinteämpi organisaatioiden välinen yhteistyö. (Juppo, 2007.)

Kuntien arkea jatkuvassa muutoksen tilassa pitävien olosuhteiden myötä ovat Nyholm ja Airaksinen (2009) kattavasti todenneet että muutosten läpivienti tilanteessa, jossa konteksti on hankalasti hallittava, ei ole lainkaan yksinkertaista. Muutosten tuomisessa käytäntöön sovelletaan malleja, jotka ovat muotoutuneet paljon murrosta edeltävänä aikakautena, vaikka dynaamisissa tilanteissa tarvitaan uusia lähestymistapoja (Airaksinen, & Nyholm, 2009, 236.)

Uudenlaisessa vuorovaikutussuhteessa toimintaympäristönsä kanssa kaupungin tai kunnan tulee toimia mahdollisimman proaktiivisesti. Tällaisen toimintatavan soveltaminen perusteltiin hyödylliseksi jo aiemmin, mutta kenties vielä muutama puoltava sana. Jos ajatellaan niin, ettei mikään strategian ulkopuolinen tilanne saisi kuntaa tai kaupunkia menettämään jonkin tietyn asian tai toiminnon hallintaa tulee toimia proaktiivisesti.

Aina jos toimitaan vain reaktiivisesti, mahdollisuus on jo menetetty tai haitta on jo voinut tapahtua. Ainahan strategiasta voi poiketa jos strategian ulkopuolelta tullut tilanne saa aikaan hyötyjä kunnan kannalta, tosin siitä täytyy voida myös poiketa, jos reagoimatta mitenkään syntyy haittoja kunnalle. Näiden yllättävien strategiasta poikkeavien tilanteiden takia, olisikin hyvä että kunnalla olisi organisaation hallinnallista liikkumavaraa, eli voitaisiin elää tilanteen mukaan ja siirrellä resursseja joustavasti, jos tilanne sitä vaatii. Muutosvalmius onkin kaupunkien ja kuntien eloonjäämististelun kannalta olennainen ominaisuus nykypäivinä.

Taustalta kuultaa ajatus proaktiivisen toiminnan tärkeydestä. Proaktiivisuus tarkoittaa että ennakoidaan tulevaa toimintaa ja varaudutaan sen mukaisesti strategisesti, ikään kuin vanhan sanonnan mukaan “ei vara venettä kaada”. Esimerkiksi Dibbenin (2004) mukaan monissa maissa valtion vetäytyminen yhdistetään deregulaation, valtion tehtävien yksityistämiseen ja sisäiseen markkinaistumiseen ja tämä heijastuu myös kuntien ja kaupunkien toimintaan.

Kasvavia epäilyksiä on noussut sääntelyn, yksityistämisen ja markkinaistumisen tehokkuudesta ja riittävydestä. Kysymyksiä nostetaan esiin valtion vastuusta markkinoiden epäonnistuessa johtuen yksityisistä sopimuksista, poliittisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta poissulkemisesta sekä lokaalista ja globaalista epätasa-arvoisuudesta. Näyttää siltä että mieluummin kuin proaktiivisesti toimien varmistaisi taloudellisen kasvun tasapainoisesti, julkisen sektorin prioriteetit ovat siirtyneet korostamaan rahalle arvoa -periaatetta, joustavuutta ja tehokkuutta. (Dibben, Roper & Wood, 2004.)

Kuitenkin proaktiivisen toiminnan julkisella sektorilla tulisi olla rationaalista, mutta useinkaan näin ei jostain syystä toimita, proaktiivista toimintaa ei ole paljon näkyvissä, vaan reagoidaan vasta kun asiat ovat tapahtuneet. Joka tapauksessa uuden paikallisen hallintatavan myötä proaktiivinen toiminta voi olla osaltaan joustavan ja muutoskykyisen kaupungin tai kunnan selviytymismahdollisuuksia parantava osatekijä.

Niinpä myös hallinnan ja yhteistyön myötä myös tiedonkulku parantuu (vrt. Gray, 2003) ja toisaalta eri toimijoiden erilaisista näkökulmista voidaan saada julkiselle sektorille sellaista tietoa, joka toisaalta auttaa toimimaan proaktiivisesti joidenkin asioiden suhteen. Erilaisten rakenteiden ja ajattelutavan muutos, integroiminen ja implikaatio kertovat kunnan proaktiivisesta käyttäytymisestä ja varautumisesta kontingenssitekijöihin selviytyäkseen turbulentin ulkoisen kontekstin vaatimuksista, joka tuo mukanaan selviytymistä myös nk. ilkeistä ongelmista.

Hyvänä esimerkkinä eräänlaisesta proaktiivisesta toiminnasta voisi mainita esimerkiksi nuorten tukityöllistämistoimet ja kaupungin järjestämät työpajat, joilla voidaan ehkäistä ennalta nuorten syrjäytymistä ja siten monessa tapauksessa hyvin kauaskantoisia negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Sama koskee myös muiden vastaavien palveluiden järjestämistä ja pohjustaa niiden kautta erilaisten kaupunkien ja kuntien hallintamahdollisuuksia.

Uusi paikallinen hallintatapa tarkoittaa käytännössä siis eri tavoin järjestettyjen palvelujen ohjaamista ja hallintaa osana kaupungin tai kunnan olennaisinta toimintaa. Palveluiden ja niiden järjestämisestä ilmentyneen kaupunkien ja kuntien uuden roolin tärkeydestä kumppanina erilaisissa yhteistyömahdollisuuksissa on nähtävissä uuden paikallisen hallintatavan vaikutus. Kuinka muutoksia hallitaan, riippuu paljolti myös kaupunkien ja kuntien innovatiivisuudesta.

Pöyhösen (2004) mukaan organisaation tai toimintaympäristön innovatiivisuudella tarkoitetaan kykyä kehittää ja realisoida uusia ajatuksia, joista on hyötyä. Innovaatiokyvykkyudesta on tullut yksi tärkeimmistä menestystekijöistä nykytaloudessa. Kun konteksti muuttuu enenevässä määrin ja nopeasti, traditionaalinen tiukkaan suunnitelmallisuuteen pyrkivä johtaminen ei enää takaa menestystä kilpailussa. Sen sijaan muutosvalmius ja joustavuus ovat tärkeimpiä kilpailuetuja.

Tietotaloudessa ainoa kestävä kilpailuedun lähde on se, mitä organisaatiossa tai alueella tiedetään ja osataan, miten siellä käytetään tietoa ja kuinka nopeasti voidaan oppia uutta. Sen sijaan, että toimijat vain myötälisivät ympäristön muutoksia, on pystyttävä proaktiivisesti ja itseohjautuvasti luomaan uutta – eli löydettävä organisaation tai alueen sisäinen muutosvoima ja hyödynnettävä sitä. Toisin sanoen, innovaatiokyvykkyys pohjautuu aina organisaation uudistumiskykyyn. Tämä tarkoittaa organisaation kyvykkyyttä ylläpitää

nykyisiä menestystekijöitään samalla, kun se luo tulevaisuudessa kilpailuetua tuovia uudistuksia (Pöyhönen, 2004, 13.)

Muutosvalmiudesta ja joustavuudesta Anttiroiko ym. (2003) näkeekin asian joustavan hallinnan kannalta niin että, kuntien toimintaa ja taloutta ohjataan yhteistyön, kumppanuuksien ja verkostosuhteiden avulla. Kunnat toimivat yhdessä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa, mikä asettaa suuria haasteita organisointi- ja koordinaatiokyvyille sekä hallintasuhteiden johtamiselle. Puhutaan verkostokunnista. (Anttiroiko ym. 2003, 140.)

Toisin sanoen edellisen kappaleen ajatusta käsitellessä voidaan saada esiin uudestaan ja uudestaan muuttuvan toimintaympäristön mukanaan tuoma kumppanuuden ja yhteistyön tarve, sen tärkeys ja merkitys, jotta voitaisiin paremmin vastata yhteistyön avulla muuttuneisiin, haasteellisempiin olosuhteisiin. Haasteellisista olosuhteista johtuen, voidaan todeta että tulee saada aikaan saada mahdollisimman joustavaa toimintaa kunnan ja sidosryhmien yhteistyön kannalta.

Ihanteellinen tilanne olisi, että kunnat organisoituvat niin että erilaiset hallinnan tavat otettaisiin käyttöön ja saataisiin järjestettyä erilaiset prosessit ja toiminnot monenlaisilla hallinnan tavoilla, joilla mahdollistettaisiin kumppanuuden kautta toteutuvia win-win -tilanteita.

Verkostot voidaan nähdä joustavimpina hallinnan keinoina juuri löyhien sidostensa takia ja niiden kautta on helpompi toimia kuin perinteisten hierarkioiden jotka eivät ole voineet joustaa, vaan asioita on tehty tiettyjen jäykkien ja joustamattomien menettelytapojen ja sääntöjen mukaan byrokraattisesti käskyttämällä oman koneiston sisällä.

Nyholm (2008) on todennut että yhä lisääntyvät muutokset ja monimutkaistuva konteksti asettavat kuntien johtamisen näkökulmasta kunnille suuria haasteita: tulevaisuuden kuntajohtamista voi tulla määrittämään yhä enemmän kyky ottaa käyttöön onnistuneesti muutoksia postmodernissa kontekstissa ja hallita sen kaaosta.

Tämä on haasteellista esimerkiksi siksi, että muutoksen moniulotteisuuden takia sen käyttöönottoon paikallisissa tai alueellisissa verkostoissa ei voida tutkimuksen mukaan synnyttää yleispäteviä malleja. Ne täytyy luoda organisaatiokohtaisesti ja valmiiden keinojen sijasta oppimisen pohjana verkostoissa tulisi olla ihmisten kokemuksista kumpuavia tarinoita. Niitä kuunnellen verkostoja voidaan johtaa ja toteuttaa muutoksia niissä. (Nyholm, 2008, 218.)

Muutosta tapahtuu siis kaupungeissa ja kunnissa, ainakin ajattelun tasolla, mutta käytännössä tarvittaisiin muutoksen hallintaan soveltuvia työkaluja. Swianiewiczin (2000) mukaan voidaan paikallisen hallinnan muutosta määritellä näkökulman muuttumisena, jolloin paikallishallinto nähdään yksinkertaisesti keinovalikoimana tärkeitä julkisia palveluja jossa korostuu uudella tavalla kunnan leadership-johtajuus. Hallinta pitää sisällään laajasti vaikuttamis- ja neuvotteluprosesseja, joilla julkisen ja yksityisen sektorin toimijat voivat saavuttaa haluamansa tulokset.

Lisäksi Swianiewicz määrittelee hallinnan käsitteen olevan ”joustava malli julkiseen päätöksentekoon, joka perustuu yksilöiden muodostamiin löyhiin verkostoihin”. Tämä sisältää yhteistyön monien toimijoiden kanssa mukaan lukien ei-hallinnolliset yhdistykset, firmat sekä julkisten ja yksityisten resurssien yhdistämisen kehitysohjelmissa.

On olemassa joukko tekijöitä, jotka käytännössä ovat katalysoineet muutosta hallinnosta hallintaan. Näitä tekijöitä ovat alikansallisten hallintojen

kansainvälistyminen, yksityistäminen, palvelujen ulkoistaminen ja New Public Managementin johtamistekniikoiden soveltaminen. (Swianiewicz, 2000, 115–116.)

### **3.2.2. Paikallisen hallinnan ulottuvuudet**

Hallinnassa on kyse laajasti ottaen kyvystä pitää asiat pitkällä tähtäyksellä jonkinlaisessa ”järjestyksessä” siinä mielessä, ettei mikä tahansa ole mahdollista ja etteivät tapahtumat ryöstäydy toimijoiden käsistä. Asioilla ja tapahtumilla on niiden omasta logiikasta johtuen olemassa jonkinlaisia rajoja. Tosin nuo rajat eivät ole mitään luonnonvälttämättömyyksiä, vaan rajatkin ovat seurausta ihmisen omasta toiminnasta. Poliitiikka poliittisena kamppailuna on itse asiassa noiden rajojen kokeilemista ja asettamista.

Paradoksaalista toteutuvassa ”järjestyksessä” on lisäksi se, ettei ”järjestys” ole yleensä minkään yksittäisen toimijan toiminnan tulosta, eikä se ole etukäteen määrätty. Näistä seikoista huolimatta ”järjestys” kuitenkin riippuu ihmisten halusta ja pyrkimyksestä toimia järkevästi. Hallinnan problematiikan tärkeyden korostamiseen on vaikuttamassa erityisesti kaksi seikkaa: toisaalta ihmisten, organisaatioiden, valtioiden ja ongelmien keskinäisen riippuvuuden voimakas lisääntyminen jopa globaalisissa mittasuhteissa ja toisaalta ongelmien mittavuus.

Kyse on viime kädessä siitä, ovat maailmanlaajuiset ongelmat kuten saastuminen, väestön kasvu, ihmisten ja valtioiden välinen eriarvoisuus ja taloudellinen kilpailu enää hallittavissa. Valtion ja politiikan rooli on ollut ja tulee olemaan hyvin keskeinen niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin hallintapyrkimyksissä. (Pekonen, 1995, 1.)

Uusiin hallinnan muotoihin liittyvät keskeisesti kuntien entistä tiiviimpi yhteistyö sekä verkostomaiset ja osin tapauskohtaisetkin järjestelyt. Ne ovat kehittyneet vastauksena sille, että vanhoilla rakenteilla ja toimintakulttuurilla ei



enää ole kyetty vastaamaan yhteiskunnan muutoksen myötä kehittyneisiin monimutkaistumisen ja epävarmuuden haasteisiin. Tavoitteena on ollut lisätä hallintaa sekavuuden maailmassa. (Airaksinen, 2009, 107.)

Huolimatta mahdollisten toiminnallisten järjestelyjen laajuudesta kaikki yhteistyösuhteet johtaa yhteen kolmesta hallinnan muodosta: sopimukseen, kumppanuuksiin tai verkostoihin. (Thompson, Frances, Levacic & Mitchell, 1991, 4)

Anttiroikon (2003) mukaan uudentyyppisten yhteistyö- ja verkostosuhteiden yhteydessä on alettu puhumaan hallinnasta jotta se erotettaisiin perinteisestä hallinto-käsitteestä. Hallintoon kuuluu tekijöitä ja ominaisuuksia kuten julkisen pakkovallan käyttö, viranomaistehtävien hoito, hierarkkinen organisaatorakenne, toteutuskeskeinen toimintatapa, organisaatioiden sisäinen johtaminen. Hallinnan ominaispiirteitä ovat taas kehittämiskeskeinen toimintatapa, organisaatioiden ulkoisten suhteiden hoito, toimintojen koordinointi, verkostoituminen, aloitteellisuus, aktiivisuus ja kumppanuus. (Anttiroiko ym. 2003, 141.)

Laamanen (2007) katsoo että 2000-luvulle tultaessa kunnat alkoivat siirtää useita tehtäviä jonkin muun julkisen toimijan, yksityisen sektorin tai järjestösektorin hoidettavaksi. Vastuu palvelujen järjestämisestä toisin sanoen rahoituksesta ja laadusta säilyi kunnalla. Olennainen haaste liittyi palvelusysteemien ohjauksen toteuttamiseen. Ohjaus ulottui perinteisestä poiketen enemmän kuntaorganisaation rajojen ulkopuolelle.

Alettiin puhua uudentyyppisen hallinnan tarpeesta. Tarvetta on perusteltu hallinnon hajauttamisen luomalla tilanteella. Yhteiskuntien muuttuessa kompleksisemmiksi hierarkkisten systeemien katsotaan yksinkertaisina konstruktiona menettävän merkitystään. Suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu ottamaan käyttöön toisenlaisia ohjauskeinoja. Ympäröivän todellisuuden

muuttuessa yhä dynaamisemmaksi ja kompleksisemmaksi hallinnon konstruktioiden on muututtava sen mukaisesti. (Laamanen, 2007.)

Vaikka uuden paikallisen hallinnan käsitettä on määritelty hallinnon näkökulmasta jollain tavalla selkeyttävästi useiden eri tutkijoiden toimesta, niin oikeudellisesta näkökulmasta hallinnan käsite ei ole aivan selkeä, jos ei yleisestikään. Muutoshan on koko ajan vahvasti käynnissä.

Uutta paikallista hallintaa oikeuden näkökulmasta määrittelevän Heurun (2003) mukaan politiikan ja hallinnon tutkijat ovat Eurooppaa koskeneen keskustelun inspiroimina pyrkineet löytämään hallinnon käsitettä (government) laajemman ja dynaamisemman, kansalaisille entistä merkittävämmän määräämisoikeuden ja kumppanuuden suovan käsitteen, joka entistä paremmin kuvaisi julkisen toiminnan kehittämistehtäviä, verkostoa, toimintojen koordinoitua, kumppanuutta sekä muutakin aktiivista toimintaa. Tällöin on noussut esille englanninkielinen *governance*-käsite, mikä on toisinaan suomennettu käsitteeksi ”hallinta”.

Tämä ei ole Heurun mukaan onnistunut suomennos, sillä hallinta on todella vanha esineoikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan tosiasiallista valtasuhdetta johonkin esineeseen. Julkisoikeudessa käsite ei ole ennestään tunnettu. Käytettiinpä mitä suomennosta vain, *governance* ei voi oikeudellisesta näkökulmasta syrjäyttää hallinnon käsitettä, jolle on olemassa vahva lainsäädännöllinen tausta. Kyse on vain lähinnä hallintotavasta, joka voidaan kuvata hallinnon otsakkeen alla. Kauitenkin kaikki se, mitä *governance* yrittää kuvata, voidaan liittää hyvän hallinnon käsitteeseen. *Governance* käsitteellä on myös hyvät puolensa.

Sen turvin on voitu tuoda esille hallinnon muuttuminen hierarkkisesta organisaatiosta erilaisissa suhdeverkostoissa toimivaksi systeemiksi, jossa ei toteuteta pelkästään yksittäisiä toimenpiteitä, vaan jossa myös koordinoidaan ja

kehitetään yhteiskuntaa ja jossa ilmenee erilaisia kumppanuuksia sekä aktiivisia osapuolia. Toisin sanoen hallinnossa on myös omat puolensa, mikä ei aina ilmene lain säännöksistä. (Anttiroiko, ym. 138–145, Ryyänen, 2003, 32–43; Heuru, 2003, 152.)

Epäselvyyttä käsitteen käyttökokemusten myötä on ollut nähtävissä Britanniassa. Uuden paikallisen hallintatavan mukaiset esimerkkitaipaukset eivät juuri tee vaikutusta kun ajatellaan että demokratia olisi hyvä säilyttää monimuotoisena, ettei menetettäisi yhteyttä kuntalaisiin. Kuitenkin näyttäisi siltä, että kansalaiset joutuvat mahdollisesti kauemmaksi päätöksentekijöistä ja varsinkin ovat uhattuna heidän vaikuttamismahdollisuutensa perinteisillä tavoilla.

Näin kansalaisilla tulee olemaan rajoittuneet mahdollisuudet valvoa poliittista päätöksentekoa. Vaikka läpinäkyvyys kunnan toiminnassa onkin lisääntynyt, niin uudenlaiset toimintatavat ovat sen tyyppisiä että ne voivat olla rivikansalaiselle vaikea ymmärtää ja seurata. Tällaisista uusista toimintatavoista tai järjestelyistä voisi mainita muun muassa, kilpailuttamisen, kunnan sopimusmenettelyt, yhteistyön ja verkostoitumisen, ydinkunta-peruskunta-mallin/tilaaja-tuottajamallin käytännön esimerkkinä kunnan liikelaitostoiminnan.

Näin ollen yksi uhka hallinta-ajattelun myötä voi olla lisääntyvä luottamuspuola päätöksentekijöihin ja sen takia pitää kehittää uudenlaisia vaikuttamiskeinoja perinteisten rinnalle.

Hallinta uudenlaisena ohjauskeinona voi viedä päätöksentekoa kansalaisesta kauemmas, heikentää kansalaisten poliittista kontrollia ja jopa hävittää demokratiaa joltain osin. Rhodesin (1991) mukaan hallinta-ajattelussa on suuri demokraattinen vaje, koska tiedossa on vain vähän tulevaisuudennäkymiä

demokratisoituneilla toimialoilla. Siitä huolimatta se tuo mukanaan myös uudenlaisia vaikuttamis- ja osallistumistapoja demokraattiseen toimintaan.

Keinoja on Suomessa kehitetty Sisäministeriön toimesta ja toteutettu on kunnallisen demokratian kehittämishanke ja sen edeltäjänä Sisäministeriön Osallisuushanke. Tämä voi kertoa siitä että hallinta-ajattelu oletettavasti muokkaa myös osallistumisen keinoja. Perinteisten vaikuttamiskanavien rinnalle on tullut uudenlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa. Tällaisia uusia kanavia ovat muun muassa kuntalaisten kuulemistilaisuudet, aloitteet, paneelit ja johtokunnat. (Rhodes, 1991.)

Esimerkiksi Oulun kaupunki on lähidemokratian kautta yrittänyt parantaa asukkaiden osallistumista asukastupatoiminnalla, näin toimien voidaan ikään kuin madaltaa kynnystä tuoda omia mielipiteitään esille. Tietoverkkojen kautta käytävä keskustelu on uudenlaista osallistumista sekä tiedotusvälineissä käytävä keskustelu. Toisena esimerkkinä perinteisestä poikkeavasta tavasta voidaan mainita Järvenpään kaupungissa vaikuttamisverkoston laajenemispyrkimyksissä käytettyjä ”demokratiatanssejakin”. (Sisäasiainministeriö, 2002).

Niinpä kun muuttuu hallinnan malli, niin seurauksena muuttuvat myös vaikuttamisen keinot. Kunnallishallinnon ulkoiset ja sisäiset toimintamallit ovat muuttuneet ja myös kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat muuttuneet. Kun asioita ohjataan sopimuksin ja eri tahojen kanssa yhdessä, ei kuntalaisilla ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin valmisteluvaiheessa. Tämä johtuu siitä että suunnitelmia ei voida julkistaa liikesalaisuuksien paljastumisen estämiseksi. Kuitenkin nämä suunnitelmat ja sopimukset vaikuttavat eniten yleensä juuri kuntalaisiin. Sen vuoksi olisi tärkeää että he saisivat vaikuttaa asioihin.

Toisaalta uuden hallintatavan mahdollisuutena voidaan nähdä kuntalaisten parempi vaikuttamismahdollisuus joko suoraan kuntalaisina tai joidenkin eturyhmien tai kansalaisyhdistyksien kautta.

Oulasvirta ja Brännkär (2001) valottavat että kunnallishallinto on demokraattista ja nimenomaan kuntalaisia varten toimivaa hallintoa. Demokratiaan kuuluu, että kansalaisilla täytyy olla mahdollisuus valvoa hallintoa ja siihen liittyvää julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä. Lisäksi kansalaisten täytyy voida osallistua kunnallishallintoon aloitteiden teon ja kyselyiden kautta sekä ilmaisemalla mielipiteensä kaikkia koskevista, yhteisistä, kunnallisen hallinnon käsiteltävinä olevista asioista (Oulasvirta & Brännkär, 2001, 84.)

Demokratian heikko asema NPM-mallissa on siis yksi niistä seikoista, jotka ovat johtaneet uudenlaisen hallinnan mallin rantautumiseen muun muassa kunnalliseen hallintoon.

Stewart (2000) näkee että on laajalti tunnettua että hyvä paikallinen hallinta merkitsee koheesiota eri sektoreiden välillä – julkinen, yksityinen, vapaaehtoinen, yhteisö – ja nojaa rakenteiden ja prosessien kehittämiseen, joka tukee yhteistyötä. Tehokas johtajuus ja integroitu osallisuus ovat välttämättömiä tällaisille rakenteille ja prosesseille. Ilmiselvää on kuitenkin että vankat rakenteet integroivat erilaistumista ja usein ristiriitaisuuksia, intressiryhmiä on vaikea perustaa ja ylläpitää. Sirpaloituminen on todellakin selvempää kuin yhtenäistyminen. (Stewart, 2000.)

### **3.2.3. Verkosto- ja kumppanuuspohjaiset yhteistyömuodot**

Valtion tuki kunnille on pienentynyt ja valtio on ikään kuin vetäytynyt. Näin kunnat ovat hakeutuneet hallinnan näkökulmasta myös keskinäiseen yhteistyöhön. Se voi olla toimintojen yhteistä järjestämistä tai projektimaista

kehittämistyötä. EU-jäsenyyden myötä kunnat ovat aktivoituneet solmimaan suhteita myös kansainvälisesti kuntien kanssa. Verkostomainen toiminta on yleistynyt samalla tavalla kuin yritysmaailmassa. Tietotekniikan kehittyminen antaa entistä paremmat mahdollisuudet verkostoitumiseen.

Salmisen (1995) mukaan monien julkisten ja yksityisten palvelujen järjestämisessä etsitään uudenlaisia palvelumalleja. Julkiset palvelut eivät voi enää toimia pelkästään vanhojen konstruktioiden avulla. Julkisen sektorin muutospainet ovat selkeästi suuret. Kansainvälinen yhtenäistyminen pakottaa esimerkiksi valtion keskushallinnon ministeriöt ja virastot keskinäiseen yhteistyöhön ja koordinointiin huomattavasti nykyistä laajemmin ja monipuolisemmin ja sama koskee myös kunnallishallintoa. Työnjaot, valtuudet ja reviirit jaetaan uudestaan ja kunnissa kuntien välistä yhteistyötä joudutaan uudistamaan. Kunnat ja kaupungit ovat pakotettuja keskinäiseen yhteistyöhön sekä yhteistyöhön myös yritysten kanssa. (Salminen, 1995, 152–153.)

Uuden paikallisen hallintatavan, yhteistyön ja verkostojen tulemistä on hahmoteltu jo 90-luvun loppupuolella. Kirvelä (1998) tuo esiin että yhteistyötä ei tehdä vain toisten kuntien kanssa. On olemassa merkkejä uudenlaisesta kumppanuudesta. Tähän yhteistyöhön kuuluu yrityksiä, oppilaitoksia, järjestöjä ja kuntalaisia ja ylipäätään kaikkia, joilla on annettavaa kotikuntansa kehittämiseksi ja hyvinvoinnille. (Kirvelä, 1998, 16.) Myös esim. Kivelä ja Mannermaa (1999) ovat todenneet että tällaisten monitoimijaisten verkkojen ja hankkeiden katsotaan muodostavan tulevaisuudessa yhden merkittävimmistä tavoista tuottaa kunnallisen puolen palveluja. (Kivelä & Mannermaa, 1999).

Myös Castells (1996) on visioinut verkostoista ja hänen mukaansa verkostot perustavat uutta sosiaalista muoto-oppia yhteiskunnistamme ja verkostologiikan diffuusio muotoilee merkittävästi tuotantoprosessien, kokemuksen, vallan ja kulttuurin toimintaa ja tuloksia. Verkostoa on mahdollista määritellä toisiinsa liittyneiden solmujen verkoksi. (Castells, 1996, 467–470). Taas voidaan nähdä

merkityksellisyyttä sille että uusi paikallinen hallintatapa merkitsee verkostojen ja yhteistyön lisääntymistä yhteiskunnassa, kun rakenteita muokataan uudelleen ja uudelleen ja muutos itsessään on staattinen tila.

Anttiroiko (2003) toteaa, että kompleksisissa ja nopealla tempolla muuttuvissa olosuhteissa organisaatiot tulee riippuvaisiksi toisistaan, johtuen siitä että kompleksisuutta ei voi hallita pelkästään yksittäisten organisaatioiden omilla toimenpiteillä. Monimutkaisuutta ei voi johtaa ilman muiden toimijoiden apua, koska häiriöitä ja niiden syitä ei voida nähdä riittävästi ennakolta tai niiden syntyä ehkäistä yksipuolisella toiminnalla. (Anttiroiko, ym. 2003, ks. myös Anttiroiko, 2009, 283.)

Nyholm (2006) on todennut että EU ja kansallinen lainsäädäntö ovat korostaneet tarvetta, velvollisuutta ja mahdollisuuksia järjestellä uudelleen ja rationalisoida kunnallisia toimintoja. Nämä markkinasuuntautuneet lähestymistavat joilla voidaan järjestää ja tarjota palveluja, on luotu kaupunkien ja kuntien sisällä, kuntien ja muiden julkisen sektorin toimijoiden välisillä verkostoilla sekä kunnan ja yksityisen sektorin palvelumarkkinoiden välisesti. Vaikka markkinasuuntautuneisuus on kovin diskurssia luova aihe suomalaisissa kunnissa ja kaupungeissa jakaen mielipiteitä, näitä palveluntarjontamalleja on sovellettu ja uudet mallit tai mallinnukset kehitetty kaupunkien ja kuntien toimesta. (Nyholm, 2006.)

Näillä mainituilla uusilla hallinnan toimintamalleilla pyritään tehostamaan kuntien toimintaa ja kuten Valkama (2008) toteaa byrokratian luonteesta, byrokratian pullataikinateorian mukaan julkisten palvelujen tuotanto kuntien ja kaupunkien monopolistisissa virastoissa ja palveluyksiköissä voi johtaa ylituotantoon ja tehottomuuteen. (Valkama, 2008, 113.) Näin ajatellen tarvitaan toiminnassa erilaisia malleja pelkästään yhden sijaan. Jos byrokraatia-verkostot-markkinat -yhdistelmämalli kunnissa ja kaupungeissa toimii, niin silloin voidaan saada kullekin prosessille toimiva päätöksentekoinfrastruktuuri ja sitä

mukaa myös toimivampi käytännön toteutus esimerkiksi erilaatuisten ongelmien suhteen. ”Kesymät”, yksinkertaisemmat ongelmat voitaisiin näin ollen hoitaa byrokraattisella toiminnalla, kun taas ”ilkeät” (esim. Löffler & Bovaird, 2003), monialaiset ongelmat voitaisiin yrittää ratkaista eri alojen yhteistyöllä.

Yhteistyön avulla palveluja saadaan järjestettyä tai tuotettua tehokkaasti ja tuloksellisesti ja siihen vaaditaan hyvää johtamista. Sotarauta ja Ståhle (2003) ovat todenneet että kontekstin muutos vaatii kunnilta uudenlaista johtamisotetta ja toimintatapaa. Uuden toimintatavan olennaiseksi käsitteeksi on noussut verkosto. Organisaation johtamisen rinnalle vaaditaan verkostojen johtamisen osaamista. Eri toimintojen välisen suhteen ohjauksessa on erotettu kolme periaatetta: hierarkiat, markkinat ja verkostot. (Sotarauta & Ståhle, 2003.)

Uuden paikallisen hallintatavan haasteena onkin yhdistää nämä periaatteet toisiaan tukeviksi ja täydentäviksi. (vrt. Jäppinen 2005).

Eri sektoreiden välisen yhteistyön järjestämiseen tarvitaan uusia ajattelutapoja ja Jalonen (2007) toteaa että uudenlaista ajattelua tarvitaan varsinkin sen vuoksi että ongelmanratkaisumekanismit epälineaarisisa soveltuvat useisiin julkisen sektorin ongelmanratkaisutilanteisiin paremmin kuin perinteiset lineaariset mekanismit. (Jalonen, 2007, 374.)

Hirst (1999) löytää viisi erilaista määrittelyä hallinta-käsitteelle. Yksi niistä kuvailee parhaimmalla tavalla paikallista hallintaa ja sen ilmenemismuotoja. Tämän määrittelyn mukaan hallinta-ilmio kuvaa paikallistason hallinnon muutosta hyvin konkreettisesti. Se liittyy uudenlaisten toimintojen koordinoitukäytäntöihin sekä verkosto- että kumppanuussuhteisiin että tarkoitukseen valittujen forumeihin.



Verkostot ovat itseorganisoituvia, autonomisia ja vastustavat hallinnon ohjausta. Ne myös kehittävät omia toimintatapojaan ja muokkaavat omaa ympäristöään. Verkostoja ajatellessa erittäin kuvaavaa on neuvottelevan sosiaalisen hallinnan merkittävä kasvu, jota esiintyy mikro- ja mesotasolla kaupungeissa ja alueilla. Verkostojen toiminnasta erityisen erottuvana piirteenä voitaisiin mainita sosiaalisen hallinnan näkökulma. Näin ollen verkostoissa toimiminen tarkoittaa käytännössä hyvien hallintasuhteiden ylläpitoa. (Hirst, 1999.)

Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan verkostojen alati korostuva merkitys muuttaa myös kuntajohtamisen käsitystä. On alettu puhua uudesta (paikallisesta) hallintatavasta tai hallintasuhteista, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että hierarkioita, markkinoita ja verkostoja käytetään johtamismenetelminä hyväksi samanaikaisesti ja rinnakkain. Kyse ei siis ole siitä, että verkostoilla korvattaisiin tyystin organisaatioiden hierarkkinen konstruktio tai että julkinen sektori ei voisi hyödyntää missään toiminnoissaan markkinoiden käyttöä. Verkostot nähdään hierarkioita ja markkinoita täydentävänä ohjaustapana. (Möttönen & Niemelä, 2005.) (Vrt. Jäppinen, 2005).

Muutosta tuovat mukanaan myös muut uudenlaiset ajattelutavat, jotka vaikuttavat kunnallishallinnossa sekä poliittisiin että hallinnollisiin päätöksiin ja myös kunnallisen demokratian olemassaoloon. Nyholm (2006) korostaa että säännöt ja päätöksentekomallit tämänhetkiseen demokratiaan kehitettiin staattisissa olosuhteissa verraten niihin joita kunnat ja niiden asukkaat nykyään kohtaavat. Uudet tavat joilla kuntien toimintaa ohjataan tuovat mukanaan myös etuja. Verkostoituminen, yhteistyö ja uudet tavat organisoida palveluita ovat tulleet pysyviksi.

Olellainen ongelma todellisuudessa on että tällainen kehitys on siirtänyt tasapainopisteen julkisesta sekä kollektiivisesta päätöksenteosta politiikasta hallintoon ja demokratiasta teknokratiaan. Toisena ongelmana koetaan, että

kunnilla ei ole tehokkaita päätöksentekomekanismeja yhteistyöverkostoissaan. Niinpä voidakseen varmistua että kunnat ja poliittiset instituutiot voivat työskennellä demokraattisesti ja tehokkaasti uusien, muuttuneiden olosuhteiden alaisina, on kehitettävä joustavampia koordinoituvälaineitä joilla pyritään muuttamaan käyttäytymismalleja jotta nämä instituutiot eivät voi käyttää joko käsky ja kontrolli-strategiaa tai byrokratiaa.

Kunnan tai kaupungin verkostoissa ovat mukana kaikki keskeiset toimijat niin valtion, muiden kuntien, yksityisen sekä kolmannen sektorin puolelta. Näillä kaikilla osapuolilla voidaan olettaa olevan samat toiminnan kohteet sekä tavoittelemansa intressit ja päämäärät. Tämä ominaisuus täten puoltaa verkostomaista hallintatapaa, koska sen kelpoisuutta perinteiseen laillistettuun hallintoon verrattuna on epäilty. Uudenlaisen hallinta-ajattelun tulon myötä on alettu pelätä paikallishallinnon tuhoa edistäviä piirteitä. Tietämättömyys myös tästä asiasta voi aiheuttaa liioiteltuja kauhuskenaarioita turhaan, eikä asioita osata suhteuttaa oikein.

On tyypillistä ajatella että kaikki vanha väistyy uuden tieltä, mutta käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Uusi paikallinen hallinta ei pyyhkäise vanhaa paikallishallintoa olemattomiin, vaan se muuntaa perinteistä hallintoa uudenlaiseen hallinnan malliin. Perinteisestä hallintomallista jää jäljelle niitä rakenteita, joilla voidaan luoda edellytyksiä tietynlaisille toiminnoille, joita pelkkä ideaalinen hallintamalli ei taas voisi yksistään pitää yllä. Eli uusi paikallinen hallinta voi tarkoittaa vanhan ja uuden yhdistymistä uudenlaiseksi ajattelutavaksi paikallishallinnon tasolla. Voidaan puhua kumppanuudesta.

Kumppanuus on myös yksi muutoksen mukanaan tuoma rooli kaupunkien ja kuntien uuteen olemukseen. Kumppaneita ollaan myös muiden kuin kuntalaisten kanssa, niin valtio, yksityinen sektori ja kolmas sektori voivat olla kunnan kumppaneita joko kaikki yhdessä tai erikseen. Tärkeää kuitenkin voi

olla että kaupungit ja kunnat pyrkivät verkostoitumaan erilaisten kumppaneiden kanssa.

Möttösen (2005) mukaan uutta kehittämisen taitekohtaa voi luonnehtia niin, että ollaan siirtymässä palvelukunnasta verkostokuntaan. Kunta tai kaupunki tulee nähdä palveluorganisaation ohella toimintaverkostona, jossa kunta hoitaa tehtäviensä yhdessä muiden sektoreiden toimijoiden kanssa. Kunnan tai kaupungin sisäisen organisoitumisen ja ohjaamisen rinnalle voidaan nostaa esiin kysymys, minkälaisessa vuorovaikutuksessa kunta on toimintaympäristönsä kanssa. (Möttönen & Niemelä, 2005.)

Vuorovaikutus korostuu nimenomaan kumppanuus- ja verkostoajattelussa, kun asioita hoidetaan hyvin erilaisista lähtökohdista käsin kuten esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin välisessä kumppanuudessa. Niinpä kun rakenteita muokataan ja saadaan uudenlaisia toimintoja kuntiin, on helpompi hallita erilaisia prosesseja ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Kun prosessit ovat hallinnassa, voidaan esimerkiksi osittain jotkin prosessin osat siirtää yksityisen sektorin hoidettavaksi ja näin on mahdollista että yhteistyö toteutuu sujuvammin kuntien ja yksityisten yritysten välillä, kun rakenneuudistukset sekä muut ulkoa ja myös sisältä päin tulevat paineet kuntapuolella synnyttävät mahdollisesti uudenlaista yrittäjyyttä yksityisellä sektorilla, joka ennen on ollut kunnan ydinosaamista.

Toisaalta edellisen kappaleen ajatus uudenlaisesta yrittäjyydestä tuo esiin myös sen että tällainen ajatus pitkälle vietyinä ajallisesti ja ajatuksellisesti voisi lopulta johtaa nk. yövärtija-malliin (TYT, Avoin yliopisto, 2010), jolla alun perin on luonnehdittu liberalistista valtiokäsitystä ja jota soveltaen voidaan käyttää myös kuntien ja kaupunkien osalta julkisen toiminnan suuressa määrin tapahtuvan supistamistoiminnan näkökulmasta ajateltuna.

Näin ollen, jos yhä suurempi osa kunnan palveluista siirtyisi yksityisen suoritettaviksi kunnille ja kaupungeille, valtiosta puhumattakaan, jäisi tehtäväksi huolehtia vain kuntalaisten ja omaisuuden turvallisuudesta. Kuitenkin edelleen ajatus Suomen oloissa näyttää epätodelliselta sen vuoksi että Suomessa kuntien suorittamat tehtävät ovat laissa määriteltyjä ja ne on sen vuoksi pakko toteuttaa ja laki myös sallii yhteistyön eri sektoreiden välillä.

Myöskään Suomen vahvan kunnallisen itsehallinnollisen ajattelun myötä, tuntuisi kovin vaikealta jopa teoriassa tällainen mahdollisuus. Kuitenkin kaupunkien ja kuntien toiminnassa tällä hetkellä ollaan vaiheessa, jossa on mahdollista nyt toimia uudella tavalla ja järjestellä palveluja ja niiden tuottamista eri toimijoiden kanssa yhteistyössä.

Verkostojen ominaisuuksia koordinoinnin näkökulmasta ovat pohtineet Linnamaa ja Sotarauta (2001), joiden mukaan varsin usein verkosto nähdään ihanteellisena tasa-arvoisten toimijoiden muodostamana kokonaisuutena, jossa eri sektoreiden toimijat täydentävät toistensa osaamista ja tietoja vuorovaikutteisessa prosessissa.

Puhtaimmillaan oletetaan myös, että yksikään toimija ei ainakaan pysyvästi pääse nousemaan missään asiassa muiden yläpuolelle, ja että verkosto muodostuu monista solmukohtista, joilla kullakin on oma roolinsa osana verkostoa. Verkoston solmukohta voidaan nähdä tässä yhteydessä tietynlaisena koordinaatiokeskuksena. Se on joko fyysinen tai abstrakti piste, jonka kautta monet merkittävät toiminnot kulkevat. (Linnamaa & Sotarauta, 2001, 60.)

Yhteistyön sujumiseksi verkostoissa kuten edellä mainittiin, on olennaista, että kumppanuus on tasa-arvoista ja jos ei ole, tilanne saattaa muuttua alttiiksi jännitteille, joka taas ei ole hyväksi verkoston toiminnalle, koska jännitteet aiheuttavat pahimmillaan konfliktitilanteita, jotka taas saattavat johtaa verkostomaisen hallinnan epäonnistumiseen.

Linnamaan ja Sotaraudan (2001) mukaan verkosto on monien toimijoiden konteksti, jossa ei ole perinteisessä mielessä keskusta tai johtoa. Verkoston ajatellaan mahdollistavan avoimen kommunikaation sekä ihmisten ja ajatusten liikkeen moniin eri suuntiin. Myös alueellinen kehittäjäverkosto voidaan nähdä ideaalitulanteessa olevan koostunut monien solmukohtien muodostamasta tiiviistä kokonaisuudesta. Kommunikaation ollessa avointa on uusien innovatiivisten ajatusten mahdollista tulla esiin. (Linnamaa & Sotarauda, 2001, 60.)

Ideaalitulanteessa yhteistyö voi tuottaa synergiaetuja kaikille osapuolille, mutta niin kuin monen muunkin asian kohdalla myös yhteistyön kannalta todellisuus voi olla tarua ihmeellisempää. Yhteistyötä voi olla helppo synnyttää siellä missä eri toimijoitakin on paljon, mutta toimivan yhteistyön ylläpitäminen voi olla eri lähtökohdista tuleville toimijoille kenties joskus kohtuullisen haasteellista, niin kuin jo aiemmin tämän tutkielman sivuilla on päätelty.

Toimijoiden ja resurssien kasautumisesta voidaan käyttää enemmän kunnallistalouden alalla käytettävää termiä agglomeraatio, (vrt. Laurila, 2006, 55; 2007, 92), mutta lienee käyttökelpoinen myös kunnallispolitiikan alalla kuvailemaan resurssien ja toimijoiden yhteen keräytymistä esimerkiksi juuri suuriin kaupunkikeskuksiin.

Näin erilaiset virrat kulkeutuvat eri innovaatiokeskusten vetovoimaisuudesta riippuen niiden käyttöön. Resurssit jakautuvat epätasaisesti eri toimijoiden kesken ja sen takia tarvitaan verkostoyhteistyötä. Toimijoina voidaan käsittää tämän työn näkökulmasta lähinnä kunnat ja yritykset (lisäksi erilaiset voittoa tavoittelemattomat organisaatiot), jotka yleisimmin verkostoituvat keskenään.

Verkostoitumalla kaupungit, kunnat, yritykset ja yhteisöt voivat yhteistyössä jakaa yhteiskunnallisia tehtäviä, joiden jääminen vain yhden sektorin

toimijoiden vastuulle ei ole enää näinä päivinä kenenkään toimijan kannalta järkevää. Yksin toimiminen ei nykyaikana enää ole millään muotoa kannattavaa, kun eri sektoreiden, kuten jo aiemmin on moneen otteeseen tuotu esiin, palvelut ja toiminnot ovat muutostilanteessa rakenteellisten uudistusten puristuksessa vähentyneet ja siirtyneet niiden tehtäväksi, joille se parhaiten sopii.

Verkostoitumalla saadaan yhteistyössä oikea toimija oikeaan aikaan ja paikkaan, joka toisin sanoen tarkoittaa että voidaan säästää aikaa ja muita resursseja rationalisoimalla tuotanto- ja palveluprosesseja niiden tehtäväksi kenelle ne parhaiten sopivat ja kun yhteistyökanavat verkostojen eri solmukohtiin ovat auki, on helpompaa kohdistaa toimintoja tai osatoimintoja eri tuottajille.

Verkostoitumista ajatellen on edelleen syytä tähdentää luottamusta eri toimijoiden kesken, muuten ne eivät toimi koska verkoston eri toimijoiden keskinäinen kanssakäyminen perustuu käytännössä erilaisiin sopimuksiin.

Esimerkkinä käyvät hyvin mm. palvelusopimukset. Palveluista ja niiden tuottamisesta yhteistyössä valottavat Kirvelä ja Möttönen (2004), joiden mukaan kunta on paikallinen hallinto- ja palvelutuotanto-organisaatio, jonka olennaisena tehtävänä on tuottaa kuntalaisille heidän tarpeitaan vastaavia palveluja tavalla tai toisella. Toisaalta kunta on osa paikallista toimintaverkostoa, jossa keskeistä on eri toimijoiden harjoittama yhteistyö. Kunnan organisaation johtamisessa on kyse hierarkkisen järjestelmän hallitsemisesta.

Verkostossa on sen sijaan kyse horisontaalisen toiminnan hyödyntämisestä ja yhteistoiminnan synnyttämisestä. (Kirvelä & Möttönen, 2004.) Ja kuten on aiemmin todettu tämän tutkielman puitteissa, myös markkinoilla on oma tehtävänsä tämän päivän julkisten palvelujen tuottajana osittain, vaikka

kunnalla tietyssä tapauksessa säilyy lopullinen vastuu palvelujen järjestämisestä ja laadusta.

Myös valtion taholta on nähty tarve kuntien uudelleenorganisoinnille ja valtion toimesta pyritään luomaan edellytyksiä tällaiselle toiminnalle, kuten sisäasiainministeriö on näkökannassaan tuonut esiin että kuntien yhteistyöhön ja erikoistumiseen perustuvia uudelleenjärjestelyjä on tarkoitus tukea myös tulevaisuudessa.

Tavoitelinjauksena on, että palvelujen ylikunnallista tuottamista edistetään, ja palvelujen järjestämisessä tuetaan erityyppisiä kuntien välisen, kuntien ja valtion sekä kuntien ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön eri muotoja sekä alueellisten yhteistyö- ja hallintomallien kehittämistä tavoitteena palvelujen saatavuus lähellä niiden tarvitsijaa. (Sisäasiainministeriö, 2005.)

Viinamäki (2005) toisaalta näkee että verkostojärjestelyn perustalta on pyritty uudelleenorganisointeihin, joilla saavutettaisiin vajavaisten resurssien tehokkaampaa käyttöä. Tämän edellytyksenä nähdään sekä asiantuntemuksen joustava liikkuminen ja yhteiskäyttö että erikoistumisen tekeminen mahdolliseksi ilman hierarkkisuuksia ja hallinnollisia sektorirajoja.

Verkostoituminen on merkittävä pyrkimys, mutta se ei vielä kerro mitään työskentelyn sisällöstä ja toteutumisesta. On lapsellista uskoa, että verkostoituminen *per se* johtaa kumppaneiden luottamukseen, jatkuvaan yhteistyöhön tai joustavampiin toimintakeinoihin. (Viinamäki, 2005, 94.)

Kaikesta siitä hyvästä mitä esimerkiksi uuden paikallisen hallintatavan seurauksena syntyvistä verkostoista on lausuttu, verkostot voivat myös epäonnistua. (Haveri, 2006). Demokratian kadotessa ei voida puhua onnistuneesta verkostohallinnasta.

Nyholmin (2006) mukaan kunnallisen yhteistyön ja markkinasuuntautuneen suorituksen haasteina demokratian näkökulmasta paikallisessa itsehallinnossa päätyy yhteen tiettyyn asiaan. Heikentynyt subsidiariteetti- eli läheisyysprinsiipin soveltaminen johtaa läpinäkyvyyden vähentymiseen julkishallinnon sisällä, kun päätöksenteko loittonee paikalliselta perustasolta yli paikallisille instituutioille tai spesialistisektorin päätöksentekoeleimille.

Näillä instituutioilla ei yleensä ole demokraattista legitimitettä ja näin ollen on mahdollista, että vaaleilla valitsemattomien intressiryhmien annetaan ottaa osaa päätöksentekoon. Tämä on myös riski tehokkuudelle, vaikka riski on yleisesti ottaen määritelty niin että demokratia ja tehokkuus ovat vastakohtia. Jos kunta menettää valtansa koordinoita yhteistyöverkostossa, jossa toimii, vallan koordinointi siirtyy toisille toimijoille, jotka eivät ehkä ole kiinnostuneita edistääkseen kunnan intressejä. (Nyholm, 2006.)

Verkostot, jotka teoreettisista hyvistä ominaisuuksistaan huolimatta voivat siis myös epäonnistua, ovat kuitenkin tärkeitä yhteistyön muodostamista ajatellen tänä päivänä, kun ajatellaan vaikeita olosuhteita joissa kaupungit ja kunnat yrittävät selvitä. Jotta asiat ja toiminnot pysyvät vaikeissakin oloissa hallinnassa tarvitaan avuksi verkostojen ja yhteistyön avulla tapahtuvaa koordinaatiota.

Koordinaation merkitystä hallinta-ajattelun näkökulmasta valottavat Airaksinen, Haveri ja Nyholm (2004). Kuten yleisemminkin hallintakeskustelussa, myös kuntien uudesta paikallisesta hallintatavasta puhuttaessa, koordinoititapana korostetaan monesti juuri verkostoja. Tämä voidaan perustella niin, että verkostotyypiset koordinaatiomekanismit ovat tulleet selvästi yleisiksi verrattuna hierarkioihin. Verkostot ohjauksen mekanismeina toimivat omalla logiikallaan, joka selkeästi eroaa verkostojen vastakohtana usein ajatellusta ja traditionaalisen hallintoajattelun pohjan muodostavasta hierarkiasta. (Airaksinen, Haveri & Nyholm 2004, 29.)



Hallinta-ajattelussa verkostot ovat hyvin keskeisiä, joskaan ne eivät yksistään voi olla ihanteellinen ratkaisu erilaisiin kaupunkien ja kuntien kokemuksiin haasteisiin. Verkostojen toimintaa tukevat myös hierarkiat. Jäppinen (2005) näkee että verkostot ovat sekä kansainvälisten että kotimaisten tutkijoiden mukaan hallinnan yleisin muoto.

Muina muotoina esiintyvät markkinat ja hierarkiat. Nykymuodossaan kuntien toiminnan koordinointi ei enää pohjautu hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan uuteen hallintatapaan, jonka pohjana ovat erilaiset tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kumppaneiden kanssa. (Jäppinen, 2005, 84.)

Verkostosuhteita voidaan ajatella myös eri julkisen sektorin tasojen toimijoiden kanssa. Suomeen on saatu eri toimijoille enemmän hallinnon tasoja ja valtionhallintoa on hajautettu kuntien, läänien ja seutujen tasolle (Airaksinen, Nyholm, & Haveri, 2004, 29.) Tarkoittaa käytännössä että eri julkisten organisaatiotasojen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö lisääntyy.

Kunnilla on palvelujen järjestämistä ja käytännössä ne voivat järjestää palveluja PPP -ajattelun mukaisesti yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, vaikka toisinaan on myös todettu, että kunnat helpommin järjestävät yhteistyötä toisten kuntien kuin yksityisten toimijoiden kanssa.

On tärkeää selvittää miten public-private partnership -periaatteen mukaan toteutettuja toimintoja on organisoitu, koska tällaista tutkimusta on suhteellisen vähän (ks. esim. Kiviniemi ja Saarelainen, 2009, 43) vielä tähän mennessä tehty ja olisi aiheellista saada tämänkaltaista tietämystä myös asiaa jatkossa tutkivien tietoon. Tuloksista saattaa kenties olla apua myös näiden asioiden kanssa konkreettisesti työskenteleville kunnallisille toimijoille, koska kuntakentällä toimiminen muuttuneissa olosuhteissa ei suinkaan ole helppoa ja yksinkertaista.

Jäppisen kanssa samoilla linjoilla ollen myös Nyholm (2006) näkee että modernin aikakauden ylhäältä alas lähestymistapa toimintatapojen analysointiin, sekä käskyt ja kontrolli eivät enää ole toimivia keinoja ja verkostokunnan täytyy löytää uudenlaisia keinoja ohjata toimintoja joissa on mukana eri toimijoita eri sektoreilta. (Nyholm, 2006).

Suomen näkökulmasta uuden paikallisen hallintatavan ja verkostomaisen hallinnan hahmotteli Salminen (1995) ja kuvailee kuinka muuttuvat olosuhteet pakottavat kaupunkeja ja kuntia uudenlaiseen yhteistyöhön niin että kansainvälinen yhdentyminen pakottaa valtion keskushallinnon ministeriöt ja virastot keskinäiseen yhteistyöhön ja ohjaukseen merkittävästi nykyistä laajemmin ja monipuolisemmin. Työnjaot, valtuudet ja reviirit on käytävä läpi uudestaan. Kunnissa kuntien välisiä yhteistyön rakenteita joudutaan uudistamaan. Kunnat ovat pakotettuja yhteistyöhön myös yritysten kanssa. (Salminen, 1995, 153.)

Yhteistyökumppaneiden erilaisuus voi olla merkittävä tekijä. Organisaatiokulttuurin tulee tukea yhteistyön edistymistä. Yhteistyökumppanin valinnassa organisaatiokulttuurin samankaltaisuus ei kuitenkaan tule olla ensiarvoisen tärkeä asia, sillä myös erilaisuudesta voi tulla yhteistyön vahvuustekijä. (Faulkner, 1995, 22.) Yhteistyön lähtökohtia on yhtä erilaisia kuin on toimijoitakin.

Ikola-Norrbacka ja Salminen (2007) ovat tarkastelleet artikkelissaan yhteistyön insentiivejä ja ovat tehneet yhteenvedon syistä, jotka kannustavat organisaatioita hakeutumaan yhteistyöhön. Toimijat tarvitsevat avukseen tietotaitoa, johon kuuluu organisaation mahdollisuudet uuden oppimiseen, kykyä siirtyä uusille markkinoille, hallita epävarmuutta sekä mahdollisuutta vastata nopeasti kontekstin muuttuviin vaatimuksiin ja vastaanottaa teknologisia uudistuksia.

Organisaatioiden täytyy hakea toiminnalleen myös rahoitusta. Nämä faktorit ovat oleelliset voimat, jotka kannustavat organisaatioita etsimään itselleen yhteistyöhön vaadittavaa kumppania. Yhteistyö onnistuu, mikäli organisaatiolle täytyy kaksi perusolosuhdevaatimusta: organisaatiolla täytyy löytyä aito halu yhteistyöhön ja on oltava kyky sopeutua uuteen tilanteeseen riittävällä tehokkuudella. (Ikola-Norrbacka & Salminen, 2007, 60.)

Yhteistyösuhteessa Hyyryläisen (2004) mukaan eräs peruste on keskinäinen riippuvuus ja että yhteistyösuhde kehittyy jos keskinäinen riippuvuus on löydettävissä. Toisella osapuolella voi olla mahdollisuus rahoitukseen, toisella tarvittava know-how. Kasvanut toimijoiden keskinäinen riippuvuus ja tiiviit yhteydet luovat toimijoiden välisen yhteistyösuhteen syvenemistä, jolloin yhteistyö voi kehittyä kohti kumppanuutta. (Hyyryläinen, 2004, 141–142.)

Kuten esim. Jäppinen (2005) on tuonut esille, verkostohallinto ei suinkaan ole ainoa vaihtoehto kunnallishallinnon toiminnan ohjaukseen, vaan verkostot, hierarkiat ja markkinat täydentävät toisiaan uuden paikallisen hallintatavan ajattelun mukaisesti. Joskin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö voi olla myös nihkeää, ainakin aluksi kun toimintatavat ovat uusia ja toimijoiden lähtökohdat kovin erilaiset, vaikka tavoitteet yhteiset. (Jäppinen, 2005.)

Kettunen (2006) näkee että muutoksen tuoma yhteistyö kuntien näkökulmasta voidaan toteuttaa helpommin muiden kuin yksityisten toimijoiden kanssa. Kun ajatellaan vaihtoehtoisia palvelutuotannon muotoja näyttää siltä että suomalaiset paikallishallinnot tekevät yhteistyötä helpommin toisten kuntien ja järjestöjen kanssa kuin yksityisten yritysten kanssa. Jos yhteistyötä paikallishallinnon ja yrityksen välillä on, niin kyseinen palvelu on helppo määritellä ja delegoida yrityksen tuotettavaksi. Suomalaiset kunnat ja kaupungit ovat nähneet tarpeen vaihtoehtoiselle palvelutuotannolle ja sen käytön kasvavan tulevina vuosina. (Kettunen, 2006, 338.)

Uusi paikallinen hallintatapa tuo mukanaan myös erilaisia tapoja järjestää palvelut niin että ne ovat hallittavissa eri tavalla kuin ennen. Sitä ajatellen Haverin ja Anttiroikon (2003) mukaan olennaisinta on kaikenlaisista rajoista yli pääseminen ja tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet yhteistyössä eri tahojen kanssa. Suhteet toisiin paikallistason toimijoihin ovat keskeisiä hallinta-ajattelussa.

Aluekehitys ja palvelut voidaan tuottaa monien kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten välisen vuorovaikutusverkoston avulla. Tämä tarkoittaa uuden tyyliä johtamisen ja ohjauksen keinoja, sopimuksiin perustuvia suhteita ja organisointimalleja. Se myös edellyttää eri osapuolten ymmärrystä yhdessä eli neuvotellun järjestyksen löytämisestä tilanteista, joille ominaisia ovat erilaiset pyrkimykset ja toimintakulttuurit. Tyypillistä on myös erilaisten jännitteiden syntyminen, joista näkyvin osa ovat jännitteet uuden ja vanhan välillä. (Haveri & Anttiroiko, 2003; Haveri, 2004.)

Esimerkkinä Rhodes (1991) mainitsee sosio-kyberneettiset systeemit hallinnan muotona ja hänen mukaansa hallinnon tehtävä on sellainen, että se mahdollistaa olosuhteet, jotta eri toimijat voisivat olla vuorovaikutuksessa keskenään mahdollisimman hedelmällisellä ja rakentavalla tavoilla, niin että löydettäisiin myös uusia vuorovaikutuksen keinoja. Organisaatioiden ollessa itseorganisoituvia, hallinta niiden välisenä verkostona pitää sisällään erilaisia piirteitä.

Niistä yksi on organisaatioiden välinen riippuvuus, toinen on jatkuva vuorovaikutus verkostojen toimijoiden välillä, niiden lisäksi ovat peliä muistuttavat vuorovaikutussuhteet ja huomattava autonomia suhteessa valtiovaltaan. Näistä piirteistä riippuvuussuhteet ovat mielenkiintoinen ja myös hyvä keino kuvailla paikallistason muutosta, koska monien toimintojen ja

innovaatioiden käyttöönottoa tai soveltamista rajoittaa toimeenpanovalta tai siisen puuttuminen.

Näin kunta tai kaupunki ja yritys voivat sopia jonkin uuden suoritteen tai hyödykkeen käyttöönotosta kunnan toimialalla, vaikka ne ovat alun perin kehitetty yksityisen toimesta. Näin yritys voi olla riippuvainen kunnan täytäntöönpanovallasta. Ja muutosta voidaan governance-käsitteen monimuotoisuuden ansiosta katsella monesta eri näkökulmasta. Uusi paikallinen hallintatapa on osaltaan paikallistason hallinnon vastaus muuttuviin ulkoisiin ja sisäisiin tekijöihin erilaisissa olosuhteissa. (Rhodes, 1991.)

Hallinnan tarkoittaessa pitkälti kuitenkin uudenlaista verkostomaista hallintatapaa, sen myötä perinteinen kuva hallinnosta sirpaloituu, tarvitaan uudenlaisia ohjauskeinoja, yhteistyökumppaneita, projekteja ja hankkeita, joilla voidaan toimia uudenlaisissa konteksteissa. Tätä silmällä pitäen tulee päättäjien olla tietoisia monenlaisista eri laeista, sopimuksista, toimijoista ja ihan yleisistäkin asioista, jottei tulisi tehtyä huonoja ja toimimattomia tai jopa laittomia ratkaisuja kuntalaisten ja kunnan kannalta.

Luottamushenkilöiden ja virkamiesten siis tulee olla moniosaajia, avarakatseisia sekä sangen oivaltavia henkilöitä. Näin ei kuitenkaan ihan välttämättä ole käytännön tasolla. Näinä päivinä kuntien valtuustoissa istuu useimmiten samat päättäjät, jotka ovat tottuneet hoitamaan asioita tietyllä, tutulla tavalla. Tosin tämä tilanne tulee muuttumaan, jos suuri kuntauudistus toteutuu siinä mittakaavassa kuin on esitetty. Yleistäminen ei tässäkään tapauksessa tietenkään ole sopivaa, koska joukossa on myös heitä jotka ovat innovatiivisempia ja joustavia.

Uuden ja vanhan välinen jännite luo väistämättä ristiriitaisia tilanteita, joista selviytyminen on osa muutoksen hallintaa. Jännitteet ovat omiaan lisäämään ristiriitaista käyttäytymistä, kun ideaalitalanne edellyttäisi neuvoteltua

järjestystä. Tämän tutkielman näkökulmasta jo aiemmin johdannossa mainittuja jännitteitä kohderyhmässä voisi syntyä esimerkiksi erilaisista rahoitusperiaatteista ja siitä minkälaisia rahallisia panostuksia kunnan ja yksityisen yhteistyössä voidaan käyttää, koska kunnat kuitenkin käyttävät enimmäkseen veronmaksajien rahoja toimintaansa, kun taas yksityisellä on omat varansa ja hyötynäkökulmat voivat olla myös sen vuoksi kovin erilaiset kuin kunnalla.

Tietysti kun ajatellaan että kokonaisyödyt kaikille osapuolille ovat suuremmat kuin haitat, voidaan asioista neuvottelemalla päästä kaikkia osapuolia tyydyttävään win-win-tilanteeseen ja siitä varsinaiseen yhteistyön toteuttamiseen, joka taas vaatii osapuolten avointa tiedottamista toisilleen aikeistaan yhteisen asian hoidon edetessä.

Näin ollen yksi paikallisen hallinnan haasteista on vuorovaikutussuhteiden toimivuus monien toimijoiden kanssa. Kaikilla toimijoilla on yleensä omat ohjausmekanismit ja omat toiminnalliset mallinsa ja kaupungeilla ja kunnilla voi olla vaikeuksia koordinoita niitä kaikkia, erityisesti jos toimijoiden roolit eivät ole selviä tai määriteltyjä. Markkinaorientoituneessa palvelutuotannossa mutta myös yhteistyön alueella on usein vaikea yhdistää erilaisten toimijoiden erilaisia intressejä.

On todella tärkeää kaupunkien ja kuntien toimiessa uuden paikallisen hallintatavan mukaisesti yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa, että yhteiset tavoitteet on määritelty selkeästi kuten myös ne asiat ja toiminnot joilla yhteinen tavoite voidaan saavuttaa. Erilaiset toiminnot ja tilanteet vaativat erilaisia rakenteita ja prosesseja.

Kunnalla on oltava käytössään tietynlaiset parametrit, joiden mukaan se käyttää eri tilanteissa näitä erilaisia rakenteita ja tilanteita. Hallinnan aikakaudella on käynyt selväksi, että vanha ja uusi ajattelutapa ei ole toisiaan poissulkevia, vaan

niitä kannattaa ja pitää hyödyntää (esim. Jäppinen 2005). Tietynlaiseen tilanteeseen sopii hierarkkinen rakenne ja sen suomat edellytykset tietyille toiminnoille ja toisenlaiseen tilanteeseen taas sopii verkostomainen rakenne ja toiminnan malli.

Vaikka yhteistyö voi toisinaan olla eri sektoreiden välillä hankalaa, niin ilmeisesti myös kuntien välinen yhteistyö voi olla vaikeaa toteuttaa, jonka on huomannut tutkimuksessaan Kallio ja Niemelä (2008). Sen mukaan voidaan todeta, että työkalujen valikoima kuntien väliselle yhteistyölle on erittäin laaja.

Toisaalta palvelujen järjestämiseen liittyvä yhteistyö on toistaiseksi ollut melko vähäistä ja esimerkiksi seutuyhteistyökokeilun seurannassa on havaittu, että yhteistyö palvelujen järjestämisessä on lähtenyt liikkeelle odotettua vaikeammin ja hitaammin siitä huolimatta että aiemmin on tutkittu että kuntien välinen yhteistyö olisi helpompaa verrattuna esimerkiksi kunnan tai kaupungin ja yritysten väliseen yhteistyöhön. Yleisimpiä kuntien välisen yhteistyön kohteita ovat olleet esimerkiksi elinkeinopolitiikka, edunvalvonta, ohjelmatyö ja erilaiset projektit. (Kallio & Niemelä, 2008.)

Lillrankin (2008) mukaan vallan kolmiodraama vallitsee monissa organisaatioissa. Byrokratian nähdään edustavan yleispätevyyttä ja standardoitua järjestystä yleiseksi hyödyksi kun taas markkinat edustavat tuottajien, käyttäjien ja maksajien tuottavuuslogiikkaa ja professiot edustavat yksittäisten tapausten logiikkaa ja kompetenssiin pohjautuvaa auktoriteettia.

Näiden rationaliteettien suhteellinen valta ja sitä tukevat organisaatioarkkitehtuurit varioivat. Byrokraattisen, markkinaehtoisen ja professionaalisen vallankäytön kolmioasetelmalle ei voi olla yksinkertaista ratkaisua. Jokaisen edustama rationaliteetti on sinänsä tärkeä, mutta niiden yhteensovittaminen on hankalaa. (Lillrank, 2008, 365–369.)

Yhteensovittamisen haaste jatkuu tulevaisuudessakin ja Vakkuri (2008) toteaa että tulevaisuuden kunnissa käytössä oleva markkinatalous on erilainen verraten nykymuotoiseen malliin. Suuri muutos nähdään varmasti palvelujen hallinnan muotojen ominaisuuksissa. Mutta markkinattomuudesta kunnat eivät tule pääsemään eroon. (Vakkuri, 2008, 113.)

### ***3.3. Public-private partnership -malli hallinnan keinona***

Tässä alaluvussa esitellään erilaisia määritelmiä PPP -mallille. Ppb-malli voidaan määritellä kahdella tavalla eli mallin käytännön sovelluksia on tiukasti tulkittuna sopimusperusteinen yhteistyö esimerkiksi yhteistyöhankkeet ja palvelutuotanto ja laajasti tulkittuna kaikenlainen julkisen ja yksityisen toimijan välinen yhteistyö, esimerkiksi kansallisiin kehittämissuunnitelmiin perustuvat yhteistyöverkostot.

Valanta (1999) tuo esiin että kunnilla on tärkeä rooli palvelujen kehittämisen edelläkävijöinä. Kuntien rajalliset taloudelliset resurssit vaikuttavat eniten palvelujen kehittämiseen pakottaen etsimään uusia tehokkaampia palvelujen tuotantotapoja esimerkiksi juuri kumppanuuden kautta. Palvelujen jatkuva kehittäminen on mahdollista perustella myös työvoiman vähenemisellä sekä pyrkimyksellä saada kuntaan lisää veronmaksajia.

Merkittäviä haasteita palvelujen kehittämisessä voidaan nähdä myös kuntalaisten kasvaneessa vaatimustasossa koskien palvelujen saatavuutta sekä laatua ja hyvää kohtelua. Kunnilla ja kaupungeilla on ollut hyvin keskeinen rooli kansalaisten hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja kehittämisessä monien vuosikymmenien ajan. Kansalaisten enemmistö tukee jatkuvasti hyvinvointivaltion säilymistä. Tällöin myös kunnat ja kaupungit voivat pysyä osittain suomalaisen hyvinvointivaltion perusyksikköinä ja palvelujen järjestäjinä. (Valanta, 1999.)



Kunnilla on tänä päivänä lain mukaan mahdollisuus hoitaa tehtäviään yhteistyössä erilaisten palveluntuottajien kanssa toimien. Yhteistyö voi tapahtua toisen kunnan kanssa, vapaaehtoisjärjestön kanssa tai kuten tässä tutkielmassa erityisesti tuodaan esiin, yksityisen yrityksen kanssa.

Vuoden 1995 kuntalaki antoi kunnille laajemmat mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään joko omilla toimillaan tai yhteistoiminnassa muiden kuntien tai palvelujen tuottajien kuten yritysten tai järjestöjen kanssa. Kunnat ovat pakotettuja etsimään uusia julkisten peruspalvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja samalla pyrkien ottamaan käyttöönsä juuri niille tarkoituksenmukaisimmat järjestelyt. (Sisäasiainministeriö, 2005)

Kilpailu, kilpailuttaminen ja markkinat ovat julkisten palveluiden tuotantoa ja jakelua koskevissa ratkaisuissa keskeisiä käsitteitä ja markkinoidenomaiset käytännöt ovat muokanneet erityisesti kuntien toimintatapoja siinä määrin, että oikeutetusti voidaan puhua vähittäisestä siirtymisestä kohti uutta toimintakulttuuria (Fredriksson & Martikainen, 2008, 7.)

Osbornen (2000) mukaan yhteistyö on keskeinen tapa jolla julkista politiikkaa tehdään, johdetaan ja jota jaetaan ympäri maailmaa. Se on tapa työskennellä muiden kanssa yhteisprojektissa jossa intressit jaetaan positiivisten tulosten saavuttamiseksi. Aiemmat jäykät rajat julkisen ja yksityisen sektorin välillä, erilaiset hallinnon ja vapaaehtoistyön ja yhteisöjen toimijoiden tasot tulevat läpinäkyvimmiksi kun toimijat tavoittavat toisensa näiden organisationaalisten rajojen yli ja tutkivat uusia tapoja kehittää ja jakaa julkisia tavoitteita.

Kaikista tunnetuin yhteistyöjärjestelymuoto on moniorganisaationaalinen kumppanuus, virallinen osoitus jaetusta sitoutuneisuudesta toimia yhteisen hyvän vuoksi. Globaalisti, kumppanuus on uusi julkisen hallinnan kieli, olipa kyseessä sitten yksityisen pääoman käyttö jolla rahoitetaan infrastruktuuriprojekteja, yhteisön organisaatioiden sitoutumista taloudelliseen

kehitykseen tai valtion terveys- ja sosiaalipalveluiden integraatiota. Kumppanuus on vastuun jakamista ja joustamattomuuden ylittämistä, jonka ovat luoneet organisaationaaliset, sektoraaaliset ja jopa valtioiden rajat. (Osborne, 2000.)

Perinteisten hallinnon mallien korvaaminen uusilla hallinnan malleilla on vaikuttanut myös keskushallintoihin, monien perinteisten toimintojen ulkoistamisella. Suhteiden merkitys kasvaa paikallistason viranomaisten kanssa ja uusien holististen kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvien mallien tullessa esiin. Radikaali muutos on tapahtumassa tavoissa joilla yhteisöjä johdetaan.

Rahoittaminen ja määräysvalta julkisen politiikan kehittämiseen ja jakamiseen on yhä enemmän sijoittunut yhteistyöyrityksiin mukaan lukien erilaiset hallinnolliset, yritys-, vapaaehtois- ja kunnan toimijat. Näistä suhteista käytetään tyypillisesti nimitystä kumppanuus ja niitä on löydettävissä kaikilta julkisen toiminnan aloilta. (Osborne, 2000.)

Hurst (2004) näkee että 1990-luku on todistanut PPP:n kumppanuussuhteiden esiintulon julkisen toiminnan olennaisena työkaluna ympäri maailman. PPP:lla on eri muotoja. PPP -mallin eri toteutustapoja on omaksuttu paljolti fyysiseen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin ja niihin liittyviin palveluihin investoitaessa (esim. tienpito, koulut ja sairaalat).

Muita PPP -malleja on otettu käyttöön jotta saavutettaisiin laajempia julkisen toiminnan kohteita, kuten taistelu sosiaalista syrjäytymistä vastaan. PPP:t ovat viimeisin muutoksen aalloista joita aiheutti 1980-luvun neoliberaali vallankumous. Niissä on nähtävissä monia reformien ominaisuuksia kuten yksityistäminen, deregulaatio ja näennäismarkkinat.

Edellisessä kappaleessa mainittujen ominaisuuksien joukossa on myös sopimusten keskittäminen. Voidaan olettaa että jos on olemassa yksi tekijä joka läpäisee neoliberaalit uudistukset, on sopimustoiminnan uusi tuleminen tärkein taloudellisen toiminnan organisointimekanismi.

PPP:t tuovat mukanaan sopimustoiminnan hallinnon ja yksityisen sektorin välille epätäydellisen informaation vallitessa. Merkittävät kehityskulut ”sopimustoiminnan talouden” kirjallisuudessa (esimerkiksi päämies-agentti teoria ja transaktiokustannusteoria) yli 20 viime vuoden aikana valottavat ymmärrystämme PPP:n mukaisesta toiminnasta. (Hurst, 2004.)

Kiviniemen ja Saarelaisen (2009) mukaan kumppanuus on mahdollista käsittää tavallisimmin tietyyppisten verkostojen muodossa, joka tarkoittaa että verkostot ovat virallistettuja ja tavoitteellisia. Tämän tyyppiset kumppanuudet eivät voi olla kuitenkaan yhtä virallistettuja kuin viralliset organisaatiot esimerkiksi virastot, yritykset tai yhdistykset ja niiden konstruktio on löyhempi ja niillä ei ole sääntöjä yhtä paljon. Kun on siirrytty viranomais- ja sääntökeskeisyydestä verkosto- ja sopimuskeskeisempiin toimintamalleihin on yritystoiminnalle avautunut toimintatilaa traditionaalisen julkisen sektorin toimialoilla.

Tämä kehitys antaa mahdollisuuden yksityisen sektorin tuottamien palveluiden paikata siinä missä julkisen sektorin toiminta on ollut riittämätöntä vastaamaan kysyntään ja tarpeisiin. Paikallisella tasolla tyypillisesti vaikuttavat talouden muutokset, elinkeino- ja väestörakenteen muutokset ja ne aiheuttavat painavaa tarvetta löytää tahoja, joilla on samanlaisia haasteita ja joiden kanssa yhteistyössä kumppanuuden kautta voidaan niistä selvitä. Yksityisen ja julkisen yhteistyö ja niiden väliset kumppanuudet voidaan nähdä uusina keinoina juuri 1990-luvulta alkaen. (Kiviniemi & Saarelainen, 2009, 42.)

Muualla maailmassa PPP on ollut yleisessä keskustelussa jo taannoin kun taas esimerkiksi Suomessa Maanosen (2007) mukaan nykyään puhutaan niin sanotusta kolmannen sukupolven strategiasta, jossa voidaan hyödyntää markkinoita julkista etua silmällä pitäen. Verkostoituneen mallin nähdään olevan hyvä vaihtoehto sekä puhdasoppiselle perinteiselle hierarkialle että täysin vapaille markkinoille. (Maanonen, 2007, 42.) Verkostomainen toiminta on myös omiaan ilmentämään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja verkostoja voidaan järjestellä kahdenvälisesti tai monen eri toimijan kesken.

Määritelmänä, verkostot ovat monipuoluesuhteita, joissa yhteistyöjärjestelyihin voi kuulua kaksi puoluetta yhtäläisessä asemassa ja yhtä hyvin monia puolueita ja puolueilla tässä tarkoitetaan vain verkostojen osapuolia, ei mitään tiettyä poliittista puoluetta. Public-public- ja public-private -kumppanuudet ovat tulleet yleisemmiksi tapoina tuoda enemmän resursseja ja kykyjä vastataksien tarjonnasta paremmin ja huokeampina palveluina kansalaisille. (ks. Mayne, 2003).

Plummerin (2002) mukaan paikallistaen ja linkittäen kumppanuuksia urbaaniin hallintaan ja johtamiseen, paras käytäntö tarjoaa valikoiman uudistamiskeinoja joiden tuloksena aiotaan saada aikaan tehokkaampi kaupunkien hallinta ja johtaminen. Nämä reformit sisältävät esimerkiksi demokraattisia prosesseja, sidosryhmäosallisuutta, rahallista ylläpitoa ja kustannusten takaisinsaamista, korporatisaatiota, inhimillisten resurssien kehittämistä, luotettavuutta, läpinäkyvyyttä jne.

Yksityisen sektorin osallistuminen kehittämisprosessin kautta urbaaniin infrastruktuuriin ja palvelujen tuottamiseen sekä vaikuttaa että ottaa vaikutteita tästä dynaamisesta reformiprozessista. Kumppanuudet eivät ole eristyneitä ”projekteja” mutta antavat perusnäkökulmia siirrettäessä metodeja urbaaniin hallintaan ja johtamiseen.

Tämä kehuselementti on otettu käyttöön sijoitettaessa PPP:n käsitettä laajempaan ymmärrykseen koskien esimerkiksi kehitysmaiden johtamista, ja missä kohti yksityisen sektorin mukaantulo sopii prosessiin ja miten perustetaan avainlinkitykset eri sektoreiden ja kunnallisten funktioiden välillä.

Yksi olennaisimmista aspekteista koskee sektoraalista lähestymistapaa yksityisen sektorin osallistumista kuntien multisektoraalisten velvollisuuksien kontekstiin. (Plummer, 2002.)

Sullivan (2002) katsoo että laajaa kumppanuuksien käyttöä ja niiden eri muotojen vaihtelua on nähtävissä hallinnan kehityksessä. Merkittäviä kumppanuudet ovat julkisten tehtävien jaossa valtion vetäytymisen jälkeisessä ympäristössä, jossa suurempi poliittinen pakko jakaa tuloja monen alan palveluihin. Täyteen ahdetun valtion kompleksisuus asettaa suuren haasteen perinteiselle julkiselle hallinnolle, huolimatta laajoista julkisjohtamisen reformeista 1990-luvun lopussa.

Virkamiehillä mieluummin kuin poliitikoilla on suuri rooli päätöksentekijöinä kumppanuusjohtokunnissa. Johtotasolla on yhteisön jäseniä mukana matalalla tasolla, huolimatta laajoista konsultaatiomekanismeista. Edustuksellisen demokratian prosesseja venytetään äärimmäisyyksiin eri toimielinten välisillä suhteilla. Jotkin palvelut, jotka ovat muodollisesti paikallisviranomaisten vastuulla, muodostetaan todellisuudessa kumppanuuksien toimesta. (Sullivan 2002.)

Hiironniemen (2005) mukaan verkostomaisen toimintamallin piirteet voidaan tiivistää 10 kohtaan, jotka koskevat strategioita ja tavoitteita, kumppaneiden itsenäisyyttä ja keskinäistä riippuvuussuhdetta, verkoston autonomisuutta, osallistujien välistä vuorovaikutusta ja luottamusta, verkoston ongelmanratkaisua, organisoitumista sekä verkoston johtamista ja hallinnon roolia verkostossa.

Verkostojen olennaisimmiksi piirteiksi nousevat verkostoon osallistuvien tahojen ainakin joiltain osin yhteiset strategiat ja pyrkimykset sekä jäsenten keskinäinen riippuvuus toisistaan, erityisesti riippuvuus toistensa resursseista. Tällaisissa tilanteissa yhteisten strategioiden paras mahdollinen realisoituminen voi edellyttää verkostoitumista, ja tällöin verkostolla voi olla myös edellytykset muodostua tehokkaaksi toimintamalliksi kunkin verkoston osapuolen pyrkimysten saavuttamisessa (Hiironniemi, 2005, 51–52.)

Jotta eri sektoreiden välinen yhteistyö kumppanuusajattelun näkökulmasta voisi toimia, vaaditaan tiettyjä edellytyksiä ja olosuhteita ja esimerkiksi Ikola-Norrbacka ja Salminen (2007) ovat löytäneet perusteluja yhteistyössä toimimiselle ja jakavat yhteistyölle perustuvat järjestelyt käyttäytymisen näkökulmasta kolmeen avainkäsitteeseen jotka ovat luottamus, sitoutuminen ja organisaatiokulttuuri.

Mitä suurempi on toimijoiden keskinäinen luottamus, sen parempaan kokonaissuoritukseen päästään. Sitoutuminen merkitsee yhteistyökumppanin halua omistaa aikaa, energiaa ja resursseja yhteistoimintaan, jolloin sitoutuminen kertoo luottamuksesta ja uskosta siihen, että yhteistyö tuo synergiaetuja kummallekin osapuolelle. (Ikola, Norrbacka & Salminen 2007.)

Maynen (2003) mukaan taso jolla kumppaniorganisaatiot ovat samanlaisia vaihtelevissa suhteissa, mukaan lukien kapasiteetti, koko, rakenne, yhtenäisyys ja helposti lähestyttävyyys ratkaisee koordinaation potentiaalin. Joissain kumppanuusjärjestelyissä hyvin erilaiset organisaatiot tekevät yhteistyötä poikkeavilla tavoilla. (Mayne, 2003.)

Jotta kaupungit ja kunnat voisivat toimia uudenaikaisessa toimintaympäristössä, on niiden pyrittävä luomaan edellytyksiä perinteisestä poikkeavaan toimintaan,

muuttamaan asenteita ja hyväksyä uudenlainen rooli nykyaikaisena toimijana mm. palvelujen järjestäjänä eri tahoilta tulevien kumppaneiden kanssa.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on ollut viime vuosina yleisen keskustelun kohteena kun on esimerkiksi siirretty kunnan toimintoja yksityisen sektorin suoritettavaksi yhdessä kuntien kanssa sopimuksilla, sekä muutoinkin muutettu toimintatapoja suhteessa ulkoiseen kontekstiin. Siihen liittyy myös kunnan sisäisen kontekstin muuttuminen.

Kiinnostusta on herännyt monenlaisista eri näkökulmista ja varsinkin kuntalaisia näiden uusien toimintatapojen organisoinnin onnistuminen kiinnostaa, koska kyse on edelleen kunnallisverojen käytöstä julkisiin palveluihin, vaikka eri tavalla kuin ennen. PPP -ajattelusta olennaisena ovat Jussila, Kotonen ja Uski (2007) ovat kiteyttäneet ajatuksen niin että PPP -ajattelun mukaan kuntien ja kaupunkien tulisi kilpailuttamisen sijaan korostaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja kumppanuutta. (Jussila, Kotonen & Uski, 2007, 129).

Hurstin (2004) mukaan PPP:a analysoitaessa sitä voidaan kuvailla ikään kuin sopimukseksi julkisen sektorin ja yksityisen sektorin yrityksen välillä. Sopimus tarjoaa varoja tai julkista palvelua, joka perinteisesti olisi julkisen sektorin tarjoama, mutta osana PPP -projektia pelkästään yksityisen sektorin tarjoama tai julkisen ja yksityisen yhdessä tarjoama.

Joissain tapauksissa PPP -sopimuksissa otetaan yksityinen sektori mukaan esimerkiksi tarjoamaan yksityistä rahoitusta projektille, osalliseksi pitkän tähtäimen palvelusopimukseen, suunnittelemaan ja rakentamaan omaisuutta julkisen sektorin ehdoilla laajoin suoritettavoin tai osallistumaan yhteisyrittäjäjärjestelyihin julkisen sektorin kanssa tarjoten palvelua tai rakennusta. Tämä eroaa perinteisestä hankintatoimesta julkisella sektorilla jossa julkisen omaisuuden rakentaminen on tyypillisesti hoidettu yksityiskohtaisilla

erittelyillä yksityisten sopimusosapuolten seurattua esitettyä kilpailullista tarjousta. (Hurst, 2004.)

Juuri kumppanuus on olennainen yksityisen ja julkisen sektorin uudenaikaisissa vuorovaikutussuhteissa ja kattavan näkemyksen PPP -yhteistyömallista tuovat esiin Tiesman ja Klijn (2002) joiden mukaan yhteistyön ollessa käytännössä tällä hetkellä pääosin PPP -mallia, teoriassa vaaditaan uusia hallinnan järjestelyitä (organisaatioliitosten päätöksentekoa jne.), todellisuudessa kehitystoimet hallitaan olemassa olevilla menettelytavoilla (hierarkkisilla prosesseilla).

Näin perinteiset ylhäältä alas -systeemit voidaan havaita vaikeiksi liikuteltaessa yhä pluralistisempia hallinnan muotoja. Poliittiset vaatimukset verkostojohtamiselle ovat vaikeita sopeuttaa hierarkian (käsky)tyyppiin hallintojärjestelmiin ja niitä vastaaviin suhteisiin. Mitkä tahansa järjestelyt, jotka uhkaavat vakiintuneita valtasuhteita kokevat todennäköisesti vastustusta. (Tiesman & Klijn, 2002.)

PPP:t ovat julkisen ja yksityisen toimijan välisiä liitoksia, jotka tarjoavat palveluita tai tiloja ja rakennuksia toisilleen. Näin julkisen ja yksityisen rahan liitosvirrat tuovat jaettua vastuuta julkisten tehtävien jakoon. Perustaltaan laajaan valikoimaan palveluja kuten puolustus, opetus, terveys ja tienpito, PPP on enemmän kuin rahallinen järjestely, se edustaa uutta organisaationaalista koneistusta jolla jaetaan julkisia palveluja. Kuitenkin yhteistyö tuo mukanaan haasteita molemmille osapuolille.

Vähemmän perusteltuja organisaationaalisesti mutta potentiaalisesti voimakkaita keinoja ymmärtää menettelytapaa on verkostojohtaminen suhteessa monitoimijaverkostojen esiin nousemiselle. Tässä toimijat, erityisesti aloitteentekijät yrittävät vaikuttaa rakenteeseen, toimintaan ja politiikan tuloksiin takoen läpi yhteistyöyrityksiä. Tietyllä tasolla tämä on nähty



tavoitevapaana mutta ei huolivapaana yhteistyönä. Erilaiset sidosryhmäorganisaatiot tuodaan yhteen joskus tukien kautta ja pyritään siten vuorovaikutuksella saamaan yhteisiä tavoitteita kehittymään niin että tavoitteet on hyväksytty hallinnon toimijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa.

Verkostojohtaminen nähdään erityisen tehokkaana uudelleenelvytyksenä valtion toiminnassa sekä teollistuneissa että ei-teollistuneissa konteksteissa. Esimerkiksi monissa kehittyvissä maissa on prioriteettina uudelleenrakentaa valtion tehokkuutta julkisten instituutioiden toimintaa korjaamalla, vahvistaen lakisäännöksiä ja uskottavia tarkastuksia valtiovallan käytöstä.

Jos linkit valtion, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä ovat hentoja ja kehittymättömiä, julkisten ja kollektiivisten palvelujen jaon kehittäminen vaatii lähempiä kumppanuuksia yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. (Gray, 2003.)

Tiesman ja Klijn (2002) ehdottavat että erilaiset yhteistyöjärjestelyjen muodot esitetään erilaisilla vuorovaikutuksen ja suhteiden kaavioilla tai hallinnan muotoina. Lisäksi yhteistyön tehokkuus on hyvin kontingentti riippuen kontekstista ja olosuhteista. (Tiesman ja Klijn, 2002.). (Ks. myös Sotarauta & Mustikkamäki, 2001, 64 -72)

Verkostojen avainpiirre on tapa jolla yhteistyö ja luottamus muodostetaan ja ylläpidetään. Verkostokoordinaatio riippuu tekijöiden yhdistämisestä johon sisältyy luonteen horisontaaliset ja vertikaaliset linkitykset ja erilaisten kumppanuuksijärjestelyjen kehitys. Kumppaneiden täytyy keksiä keinot koordinoita verkostoa tehokkaasti tällaisia keinoja ovat esimerkiksi hyvä viestintä ja keinot ratkaista erimielisyyksiä. Useat toisistaan riippuvat tekijät ovat mukana jakamassa hallinnon palveluja.

Tällaisissa olosuhteissa, hallinta määritellään termein ”verkostojen johtaminen”. Nämä itseorganisoituvat, organisaatioiden väliset verkostot omaavat seuraavanlaisia piirteitä kuten keskinäisriippuvuus organisaatioiden välillä, jatkuva vuorovaikutus verkoston jäsenten välillä, pelityyppiset vuorovaikutukset ja merkittävä autonomian aste valtiosta. (Mayne, 2003.)

Määritelmänä verkostot ovat monen osallistujan välisiä suhteita, joissa yhteistyöjärjestelyt voivat tuoda mukanaan kahden tai monen osapuolen yhtäläisen osallistumisen. Potentiaalinen verkoston koordinaatiolle määrittää se missä määrin kumppaniorganisaatiot ovat samalla tasolla joko kyvyn, koon, rakenteen, kiinteyden ja mukaanpääsyn helppouden kannalta.

Joissain kumppanuusjärjestelyissä, hyvin erilaiset organisaatiot työskentelevät yhdessä erikoisilla ja poikkeavilla tavoilla. Monissa valtioissa, vaihtoehtojen määrä, kompleksisuus verkostoissa ja kumppanuusjärjestelyissä keinoina jakaa julkisia palveluja on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina.

Kuitenkaan niiden käyttöä tässä suhteessa ei ole hyvin ymmärretty ottivatpa järjestelyt enemmän strukturoidun kumppanuuden muodon tai vähemmän strukturoidun verkoston muodon. Verkostot ovat kompleksisia koska ne tuovat mukanaan epämuodollisia suhteita yksilöiden välille joita ajoittain voi olla vaikeaa havaita.

Julkis-julkiset kumppanuudet ja PPP:t ovat yleistymässä tuoden mukanaan enemmän resursseja ja taitoja tarjotakseen parempia ja halvempia palveluja kansalaisille. Niinpä organisaatioiden ja yhteiskuntien täytyy sopeutua oppimaan vallitsevaa kulttuuriaan. Organisaatiot ja hallinnot jotka kehittävät kykyä oppia kokemuksesta kehittävät sinnikkyyttä jota tarvitaan selviytymiseen kompleksisuuden ja muutosten kanssa. (Mayne, 2003)

Leväsvirran (1999) mukaan muualla maailmassa, kuten myös Suomessa kunnat ovat viime vuosina muovanneet organisaatiokonstruktioitaan sekä viranhaltijajettä luottamushenkilöhallinnon osalta merkittävässä määrin. Muutospaineita toimintojen uudelleenorganisoinnille ovat tuoneet erityisesti kuntalain luomat muutokset kunnan luottamuselinrakenteisiin.

Sen lisäksi hallinnollisia rakenteita ja kunnallisia toimintatapoja ovat muokanneet esimerkiksi valtiosuusuudistus ja siirtyminen uuteen kirjanpitojärjestelmään, kunnan palvelutuottajan roolin uudelleenarviointi, kunnan ja kuntalaisen suhteessa ilmenneet muutospaineet, kuntien ja kaupunkien uudet yhteistyömuodot ja tarve joustavoittaa kunnan sisäisiä toimintoja ja tapoja joilla toimitaan. Nämä kaikki tekijät yhdessä korostavat kunnan organisaatorakenteiden joustavuutta ja muuntautumiskykyä (Leväsvirta, 1999, 11.)

Harrow'n (2004) mukaan kumppanuus on uusi tapa hoitaa kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja yhdessä yli sektorirajojen. Kumppanuudet ovat virallisia rakenteita jotka tuovat instituutioita ja organisaatioita yhteen osoittaakseen ja tunnistaakseen ongelmat tai työskennelläkseen kohti tiettyä organisationaalista tavoitetta. Kuvaavimmat piirteet sisältävät organisationaalista fokusta enemmän kuin yksilöllisiä suhteita, selkeitä työskentelyrajoja, suhteellisen vakaata kokoonpanoa ja virallisin sopimuksin määriteltyä osallisuutta.

Kumppanuustypologioiden välillä voidaan erotella esimerkiksi ideologinen kumppanuus jolla luodaan uutta poliittista retoriikkaa, rakenteellisia kumppanuuksia eli otetaan käyttöön uusia poliittisen muutoksen alueita ja mekaanisia kumppanuuksia niin että lisätään sektoraalista kapasiteettia ja otetaan käyttöön monialaisia toimintoja. (Harrow, 2004.)

Konkreettisesti tällainen voi tarkoittaa vaikkapa yhteisten rakennusten tai laitosten rakentamista ja ylläpitoa sekä toisaalta myös yhteistä hyödyntämistä kuten erään saksalaisen esimerkin mukaan yhteistyössä julkisen ja yksityisen sektorin kanssa voidaan perustaa esim. yhteinen voimalaitos. (Dauve, Fritz-Vietta, Müller, Schmidt, Werner & Wullkopf, 1995, 289–290.)

Kumppanuus ja löyhät verkostot tuovat kaupunkien ja kuntien toimintaan kaivattua joustavuutta ja Puttonen (2002) katsoo että kunnallisten palvelujen monipuolistuminen on tuonut niiden sisällön melko lähelle yksityistä palvelutuotantoa ja vastaavasti yksityinen palvelutuotanto on hakeutunut sellaisille aloille, jotka toimivat lähellä kunnallista palvelutuotantoa. Yhteiskunnassa on olemassa laaja valikoima kansalaisten tarpeita, joiden tyydyttämiseksi toimii laaja verkosto. Tämä verkosto muodostuu sekä julkisen että yksityisen sektorin palvelujen tuottajista.

Eri kuntien ja kaupunkien välillä verkostojen koostumus voi vaihdella paljon. Kehitys on johtanut samanaikaisesti julkisen ja yksityisen (public-private) suhteen ja rajojen hämärtymiseen. Henkiset pidäkkeet ja hallinnon reformipolitiikan uudet painotukset ovat vaikuttaneet yli poliittisten rakenteiden siihen, että julkinen ja yksityinen ovat tulleet lähemmäksi toisiaan. On löydetty vaihtoehtoisia organisointitapoja, jotka ovat julkisen ja yksityisen eri tavoin muodostamia kombinaatioita. Elinkeinojen kehittämissyhtiöistä on tullut omalla tavallaan välimuoto tai private-osa julkista organisaatiota. (Puttonen, 2002, 23.)

Harrow (2004) näkee että julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien väliset rajat institutionaalisiin termein ilmaistuna ovat hämärän rajamailla, jota sekoittaa lisää erilaisten tulkintojen vaihtelevuus mitä tulee palvelujen epäonnistumiseen ja yksityisen sektorin väliintulon tarpeeseen tai mahdollisuuksiin palveluntuottajana. Yksityisillä firmoilla on erilaisia tapoja päästä sisälle julkisten palvelujen tuottamiseen ja tarjoamiseen.

Ne voivat tarjota palveluja jotka on hankittu julkisilla varoilla, joissa lopputulemana on sekoitus yksityisiä ja 'julkisia asiakkaita' esimerkkinä vanhusten palvelukodit. Ne voivat kilpailla ennaltamäärätyillä sopimuspalveluilla josta kertoo esimerkiksi aiempi NPM-kehitys jonka peruja ovat esimerkiksi yksityisen tuottama jätehuolto ja julkisten tilojen siivous tai ne voivat toimia rinta rinnan julkisen tarjonnan kanssa.

Ne voivat myös osallistua suljettuihin kokouksiin julkisten palvelujen tarjoajien kanssa tarjotakseen julkista infrastruktuuria, joka on yleisesti tunnettu "public-private-partnershipina" esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa siltojen rakentaminen ja asuntotuotanto. (Harrow, 2004.)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö vaatii kaupungeissa ja kunnissa muutoksen ja verkostohallinnan johtamisen osaamista sekä luottamusta kun yhteistyökumppani tulee aivan erilaisista lähtökohdista ja kuitenkin voimavarat tulisi yhdistää järkevästi kun erityyppisillä yhteistyökumppaneilla on kuitenkin yhteinen tavoite.

Goldsmith & Eggers (2004) osoittavat, että hallinto on tullut tilanteeseen, jossa se joutuu luottamaan entistä laajemmin yksityisiin kumppaneihin, mutta ei ole vielä keksitty kuinka niitä voisi johtaa hyvin. Hallinnon luottaessa verkostoihin yksityisten sopimuskumppaneiden kanssa saadaan hallinnolle enemmän joustavuutta ja kyky räätälöidä palveluiden jakelujärjestelmää tyydyttämään paremmin valintatietoisia kansalaisia. Lisäksi vaikka haluttaisiin perääntyä hallinnon kasvavasta luottamuksesta verkostoihin, niistä on tullut niin syvään juurtuneita poliittisesti ja hallinnollisesti että ei ole paluuta takaisin entiseen.

Mutta jos hallinto onkin tullut vielä luottavaisemmaksi verkostopohjaisiin kumppanuuksiin, ei ole varmasti ymmärretty kuinka saada ne toimimaan parhaiten, kuinka saada ne toimimaan hallinnollisesti tehokkaasti ja kuinka

pitää ne poliittisesti luotettavina. Keskeinen ajatus on kohdata luodun systeemin realiteetit ja oppia johtamaan sitä hyvin. (Goldsmith, & Eggers, 2004.)

Eri lähtökohdista tulevat toimijat kohtaavat yhteistyössään haasteita omien toimintakulttuuriensa erilaisuudessa ja kompleksisessa ympäristössä. Kompleksisuus koskettaa julkista sektoria joka tasolla ja Bovens (2001) tuo esiin että julkinen sektori monessa Euroopan valtioissa on muuttunut kompleksisemmaksi ja ongelmallisemmaksi viime vuosikymmenien aikana.

Kun hallinnot aiemmin olivat keskitettyjä tai jopa ainoita toimijoita mukana yhteiskuntiansa ohjausprosessissa ja pystyivät olemaan riippuvaisia laillisesta auktoriteetista periaatteellisenä ohjausinstrumenttina, molemmat noista oletuksista ovat nyt kyseenalaisia. Yhtäältä, hallinnot ovat lisääntyvissä määrin vain yksi monista toimijoista jotka ovat mukana hallinnassa. Ne jäävät yleisesti keskeiseksi toimijaksi mutta niiden täytyy neuvotella ja tehdä yhteistyötä kansainvälisten ja yksityisten toimijoiden kanssa.

Hallinnot ovat näinä päivinä usein epäkiitollisessa asemassa saaden kannettavakseen vastuun epäonnistumisista kun eivät ole saaneet otetta monista tekijöistä jotka ovat voineet aiheuttaa ongelmia. Eivätkä hallinnot voi nojata hierarkkiseen auktoriteettiin määrätäkseen tahtonsa muille toimijoille kuten joskus ovat voineet tehdä.

Hallinnoilla on auktoriteettia mutta ne ovat tulleet haluttomammiksi hoitaa käytännön ongelmia ainoastaan hierarkian kautta. Mieluummin yksityisten ja julkisten toimijoiden verkostot ympäröivät jokaista toiminta-alueetta ja niiden vuorovaikutukset ovat usein yhtä määriteltyjä kuin suorat hallinnon väliintulot. (Bovens, Hart & Peters, 2001, 12.)

Harrowin (2004) mukaan muualla maailmassa akateemisen ja ammatinharjoittajien kirjallisuuden räjähdysmäinen kasvu palvelujenjaon

näkökulmasta korostaa PPP:n mukaisen palvelutuotantomallin huomattavaa asemaa sekä tyyppinä että esimerkkinä. Tämän toiminnan luonteeksi voidaan esittää molemminpuolinen hyöty jossa julkiset ja yksityiset yhteistyökumppanit saavuttavat yhtäläisyyden ja molemminpuolisen luottamuksen käsityksen ja lisäksi win-win-tilanteen, mikä on organisaatiostrategistien rakastama tilanne.

Näkemyksen vastakkaisuus tarjoaa kontrastisen kuvan siitä mitä tällainen kehitys tarkoittaa julkisen sektorin palvelujen muotoilulle tulevaisuudessa. Esimerkiksi Britanniassa, jossa yksityiset firmat rahoittavat, tarjoavat ja ylläpitävät omaisuutta joka toimii osana julkisen sektorin infrastruktuuria, voidaan arvioida PPP -projektien totaalikustannusten nousevan yli 150 miljardiin puntaan ja tähän on luettu joko jo päättyneet tai suunnittelu- tai hankinta-asteella olevat. Nämä projektit sisältävät eri alojen palveluja kuten terveys-, opetus-, kuljetus-, puolustus- ja rikosoikeuspalveluja, leviten asteittain laajalle julkisella sektorilla. (Harrow, 2004.)

Keskeinen argumentti PPP:n puolesta on että julkisen sektorin ei tarvitse omistaa julkisia rakennuksia tarjotakseen julkisia palveluja. Voidaanko kuitenkin omistajuus ja rakennusten toiminta erottaa toisistaan. Esimerkiksi niin voisi käydä tulevaisuudessa että muutamat monikansalliset yritykset dominoivat yhä kutistuvaa julkista sektoria ja voi tapahtua johtajien ja osajien massiivinen joukkolähtö yksityisen sektorin puolelle jollei pitkän tähtäimen arviointia PPP -aloitteita koskien tapahdu.

Muulla PPP -kehitys ei kuitenkaan ole aivan niin tieltään tuhoava voima kuin se näyttää olevan Britanniassa. Esim. Australiassa on vaiennut lukuisia sovittuja PPP -projekteja viime vuosina ja tässä korostuu teollisuuden alan skeptisyys valtiota kohtaan ja huolenaiheet ”julkisten palvelijoiden” kyvyistä selvittää niin kompleksisista projekteista. Niin kutsuttu In house -kaupallistamismalli myös jatkaa olemassaoloaan, todennäköisesti vähentäen osaamisen haaskausta ja palvelutarjonnan häiriöitä.

Julkisen ja yksityisen kumppanuuden luominen ja ylläpitäminen vaikuttaa useiden asiaan tarkemmin perehtyneiden mukaan haasteelliselta ilmiöltä ja esimerkiksi Goldsmithin ja Eggersin (2004) ajatuksia tulkiten, julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen verkosto, joka jakaa tehokkaasti julkisia palveluja, ei synny yhtäkkiä. Jonkun täytyy ensin hahmottaa kuinka yhdistää yksityisiä ja julkisia organisaatioita saumattomaan palvelujakojärjestelmään.

Tämä verkostosuunnittelijan työ on tunnistaa mahdolliset kumppanit, tuoda kaikki relevantit sidosryhmät pöytään, analysoida kurantit in-house operaatiot, määritellä ja kommunikoida kaikille jäsenille odotukset siitä, kuinka verkosto toimii, kokoontua ja sotkea verkoston palaset, laatia strategioita ylläpitääkseen verkostoa ja loppujen lopuksi aktivoida se.

Suunnittelija kohtaa haasteen luodessaan tarpeeksi mukautuvaisen mallin mukauttaakseen jokaisen kumppanin, tarpeeksi dynaamisen sovittaakseen sen muuttuviin olosuhteisiin, mutta tarpeeksi kiinteän kuitenkin että se palvelee yhteistä tavoitetta. Luotettavuusongelmat näyttävät verkostoituneen hallinnon sen vaikeimman haasteen kanssa. (Goldsmith & Eggers, 2004.)

Kun auktoriteetti ja vastuullisuus on jaettu verkoston kaikille osapuolille, ketä voidaan syyttää jos jokin menee vikaan, kuinka hallinto voi luovuttaa kontrollia ja yhä varmistaa tuloksia ja kuinka verkostojohtajat tasapainottavat luottamuksen tarpeen vasten joustavuuden hyötyjä? Kuitenkin yksityisen sektorin yritykset ovat kamppailleet vuosia saadakseen vastauksia näihin kysymyksiin ja julkisen hallinnon toimijat kohtaavat koko joukon ainutlaatuisia haasteita, jotka laajenevat yksityisen sektorin alueelle.

Julkisen hallinnon tuotokset ovat usein hämäriä, vaikeita määritellä ja vielä vaikeampi mitata ja voi mennä vuosia niiden ymmärtämiseen. Lisäksi, kun jokin menee vikaan julkisen sektorin verkostossa, se näyttää päätyvän



sanomalehtien kanteen, muuttaen välittömästi johtamisasian poliittiseksi ongelmaksi. Vaikea maailma jossa yksilöt kohtaavat hyvin kompleksisia, yksilöllisiä ongelmia, vaatii uuden lähestymistavan jakaa julkisia palveluja, mutta tarjoaa myös välttämättömät työkalut ratkaisuun.

Verkostoituneet lähestymistavat tuottavat sekä runsaita mahdollisuuksia julkisten palveluiden ja vaikeiden johtamishaasteiden olennaisiin parannuksiin. Voidaan löytää monia kyvykkäitä ja innovatiivisia johtajia jotka kokoavat verkostoja jotka tuottavat valtavaa arvoa. Nämä kyvykkäät julkiset palvelijat, julkisen sektorin uudet kasvot tarjoavat tärkeää oppia muille, joiden olisi viisasta seurata. Lisääntyvässä määrin demokraattinen hallinta tarkoittaa luottamista verkostoihin jotta voitaisiin parantaa kansalaisten elämänlaatua ympäri maailman. (Goldsmith & Eggers, 2004).

Kuitenkin demokratian häviäminen on liitetty verkostomaisen hallintatavan yhteyteen, kun yksityisten toimijoiden kanssa tapahtuva yhteistyö tuo mukanaan yksityisen sektorin luonteeseen kuuluvat liikesalaisuudet ja näin ollen kaikkea tietoa ei voida edes kuntalaisia koskevien asioiden valmistelussa tuoda esille ja myös niin että mitään tietoa ei voida etukäteen suunnitelluista asioista tuoda ilmi. Se on selvästi yksi ongelma hallinnan saralla.

Julkisen palvelun tarjonta-alueet, joilla kumppanuudet ovat huomattavia, esiintyy urbaania regeneraatiota, esim. asuntotuotantoa ja sosiaali- ja terveystalvueluja. Kumppanuustyöskentelyn uniikin luonteen voi nähdä usein synergian periaatteen päällä. Se nähdään enemmän kuin pelkkänä resurssien vaihdoksena, osana prosessia, jossa luodaan jotain uudenlaista ja jossa edistetään holistista ja muutokselle myönteistä ajattelua.

Silti kumppanuus itsessään ei synnytä olosuhteita synergialuonteiselle tehokkaalle yhteistyöperustaiselle työskentelylle, joten johtajuus- ja kumppanuustaidot ovat hyvin kriittisiä kumppanuustavoitteiden saavuttamisen

kannalta. Kumppanuuden sisällä voidaan nähdä kilpailullisuutta ja mikro-poliittisia totuuksia, jotka ovat virallisten kumppanuusrakenteiden taustalla sekä niiden lisäksi ajallinen ulottuvuus, joka tarvitaan perustettaessa yhteistyöjärjestelyjä.

Vaikeus tasapainottaa erilaisia tai kilpailevia prioriteetteja, päätöksenteon hitautta, autonomian puutetta, ja yksilöllisten egojen johtamista, on myös tunnistettu ongelmiksi kumppanuusyhteistyön puitteissa. Kehuttu kumppanuustyöskentely palvelujen patenttiratkaisuna sisältää erityisiä riskejä kun tarkastellaan kumppanuustyöskentelyn tuloksia. On korostettava moninaisia sidosryhmiä joiden täytyy olla mukana kumppanuustyöskentelyssä.

Tällaisten keinojen ja rakenteiden voidaan nähdä heijastavan tämän ajan yhteiskunnan todellisuutta jossa yhdelläkään organisaatiolla ei ole enää omia huolia ja ongelmia. Kuitenkin on myös hyödyllistä huomata että odotetut kumppanuustyöskentelyn edunsaajat – yhteisön jäsenet, asukkaat, tai vaikka esimerkiksi terveyspalvelujen käyttäjät – voivat joutua odottamaan jonkin aikaa että viralliset kumppanit sulauttavat suhteensa ja sopivat kullekin kuuluvan panoksen.

Valkama (2001) on kirjoituksessaan tulkinnut myös muutaman muun tutkijan näkökulmia hallintaan ja havainnut että laajana tulkintana hallinnasta voidaan nähdä että se on eri osapuolten poliittisen toiminnan aikaansaama tilapäisen kokonaisuuden rakentamisprosessi. Hallinta tarkoittaa julkisen sektorin pyrkimystä turvata toiminnoilleen voimavaroja toimimalla yhteistyössä ja -ymmärryksessä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Resurssien varmistaminen sekä yhteistyön ja -ymmärryksen tarve ilmenee myös yrityselämän näkökulmasta.

Toisaalta hallinnan käsitettä on tarkasteltu kiistojen kautta, esimerkiksi kaupunkien hallintokoneistosta on muotoutunut yksi toimija monien muiden

joukossa kun kamppaillaan voimavaroista ja toimenpiteiden kontrollista. Yhteistä näille käsityksille on se, että formaalin, traditionaalisen hallintojärjestelmän valta ja vastuu ovat vakiintumattomia, jolloin niistä käydään neuvotteluja aina erikseen tietyissä aikaan ja paikkaan sidoksissa olevissa hallinta-verkostoissa. Verkostot koostuvat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista. Kuntien traditionaalisten hallintosektoreiden voidaan katsoa olevan eri intressien välittäjiä kaikkien osapuolten keskuudessa. Jos tämä rooli alkaa toimia hyvin, on kunnilla mahdollisuus vahvistaa asemiaan – vieläpä uudella puolella eli yritysmailmassa. (Valkama, 2001.)

PPP -yhteistyö yhtenä uuden paikallisen hallintatavan osana näkyy esimerkiksi kaupunkisuunnittelussa, kun hallinta kaupunkisuunnittelussa tarkoittaa paikkasidonnaisten poliittisten yhteisöjen (policy communities) muodostamista. Luonteenomaista tällaiselle muodostamisen prosessille on pyrkimys horisontaalisiin yhteyksiin, pyrkimys saada tietyn toiminnan kannattajat saman ”kielen” ja ajattelutavan alle. Kehittämisyhtiöt ovat tällaisia paikkasidonnaisten poliittisten yhteisöjen tuottajia ja aktiiviseen talouden kasvuun liittyvän keskustelun levittäjiä. Ne ovat myös merkkejä julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisriippuvuudesta ja pyrkimyksestä resurssien kokoamiseen.

Kehittämisyhtiöt hämärtävät ”julkisen politiikan” ja ”yksityisen talouden” eroa. Näin ollen, kehittämisyhtiöt ovat uuden paikallisen hallinnan ilmentymiä. Toisaalta, kehittämisyhtiöt ovat lukuisia intressitahoja poissulkevia elimiä, joilla pyritään stabiloimaan uudenlaista kaupunkikehittämistä ja toimijaympäristöä erilaisiksi pysyvämmiksi kumppanuuksiksi.

Kaupunkikoneisto ja liike-elämän edustajat puolustavat käytäntöä enemmän tai vähemmän yhteen ääneen. Tuloksena on, että kaupunkien fyysistä ympäristöä muokataan yhä yleisemmin perinteisten demokraattisten prosessien – ”normaalin politiikan” kontrollin – ulkopuolella. (Valkama, 2001, 56–57.)

Suomessa edelleen Valkaman (2001) mukaan esimerkiksi Arabianrannan uudistaminen lähti käyntiin Helsingin kaupungin toimesta 1980-luvun lopulla. Vuonna 1996, 85 hehtaarin alueen kehittämistä varten perustettiin ADC Oy, jossa kumppaneina olivat Helsingin kaupunki, kauppa- ja teollisuusministeriö, alueen oppilaitokset ja alueella toimivat, kiinteistöjä omistavat yksityiset yritykset. Yhtiö on perustettu luomaan edellytyksiä ja tuottamaan palveluja Arabianrannan taideteollisuuskeskuksen jotta saataisiin muodostettua Itämeren johtava taideteollisuuskeskus.

Pyrkimystensä toteuttamiseksi yhtiön toimesta tuotetaan markkinointi-, koulutus-, matkailu- ja muita palveluja ja se osallistuu tutkimus- ja kehitysprojektien toteuttamiseen. Suurin osa yhtiön toiminnan rahoituksesta on peräisin palveluiden myynnistä, noin kolmasosa yhtiön omistajilta joista suurin on Helsingin kaupunki. Kehittämissyhtiön käsitteeseen ja käytäntöön liittyvät keskustelut nojaavat talouteen.

Luonnollisena syynä tähän on se, että tällaisiin yhtiöihin pohjautuva kaupunki-uudistus on julkisen politiikan yksityistettyä toimintaa, yksityistettyä paikan politiikkaa, johon on sisäänrakennettuna julkisen sektorin kumppanuus nimenomaan yritysmaailman kanssa, yksituumaisuus ja määrätietoisuus, nopeus ja markkina-ajattelu. (Valkama, 2001, 54–57.)

Käytännössä tällainen tilanne voisi olla vaikka niin että kaupunki tai kunta järjestää jotain public-private-partnership -mallin mukaisesti ja käytännön esimerkiksi käy hyvin vaikka Tampereella Pyynikin uimahallikortteli-hanke. Tampereen kaupunki kehittää Pyynikin uimahallikorttelin ja entisen Pyynikin sairaalan tontin käyttöä yhteistyössä yksityisten yritysten kanssa. (Ruokojoki, 2007).

PPP -mallissa voidaan nähdä sellainen yhteistyötä positiivisesti kuvaava asia, että kumpikin osapuoli hyötyy tällaisella menettelyllä ja kumpikin saa

mahdollisesti tehokkaamman, taloudellisemman ja onnistuneemman lopputuloksen kuin jos olisi alkanut suorittamaan jotain hanketta tai projektia omillaan. Näin voitaisiin mahdollisesti välttää epäonnistumisia esimerkiksi niin kutsuttujen ilkeiden ongelmien (vrt. Sotarauta, 1996; Löffler & Bovaird, 2003) taltuttamisessa varmemmin kuin yksin toimien.

Markkina-ajattelu voi siis auttaa osaltaan kaupunkeja ja kuntia laajentamaan ajatteluaan yritysmäisemmäksi ja näin ollen se voi osaltaan kaventaa näkemyseroja esimerkiksi neuvoteltaessa yhteistyön järjestämisestä esimerkiksi jonkin palvelun tuottamiseksi. Markkina-ajattelu voi toimia ikään kuin pohjana PPP -yhteistyölle, kun lähtökohtaisesti julkisen toimijan ajattelu lähenee yksityisen toimijan ajatusmallia.

Tällainen ajattelu on tietysti ihanteellista ja sitä voisi toivoa tapahtuvan lähinnä yhteistyön helpomman saavutettavuuden näkökulmasta. Tässäkin tapauksessa todellisuus lienee tarua ihmeellisempää, kun todellisuus kuitenkin kiittää aivan toisella tasolla jos ajatellaan julkisen ja yksityisen sektorin lähtökohtia yhteistyön näkökulmasta.

Kuten jo aiemmin tässä tutkielmassa on pohdittu, tulee väistämättä eteen aina kysymys siitä mikä voi tuottaa hankaluutta julkisen ja yksityisen toiminnassa ja edelleen se on ajatusmaailmojen kohtaamattomuus siinä missä julkinen sektori tavoittelee asukkaidensa hyvinvointia ja omaa selviytymistään niukoilla resursseilla niin yksityinen tavoittelee vain rahallista voittoa ja se voi tuottaa yhteistyön näkökulmista ongelmia.

Jos kuitenkin halutaan saavuttaa yhteinen tavoite ja vielä niin että kyseessä olisi win-win -tilanne, vaikuttaa se kovin ihanteelliselta, koska hyötyä täytyy tavoitella myös itselleen kullekin toimijalle. Jos kuitenkin onnistutaan tuottamaan yhteistyötä eri sektoreiden kesken, on kaupunkien ja kuntien näkökulmasta tärkeää, että siitä hyötyy kaupungin tai kunnan asukas, koska

heitähän yhteistyön tavoitteet toteutuessaan useimmiten koskettavat. Laajemmin voisi puhua että eri sektoreiden välisestä yhteistyöstä hyötyy nykyään myös seutukunnan asukas.

Valanta (2001) katsoo että kunnan tärkeimpiä strategisia linjauksia on, kuinka se palvelujensa tuottamisen on järjestänyt. Kuntien seutukunnallinen yhteistyö ja verkottuminen ovat viime vuosien aikana muodostuneet olennaisiksi toimintamalleiksi kunnallisen palvelutuotannon järjestämisessä. Se näyttää olevan kehityksen suunta, joka korostuu entisestään erityisesti pienemmissä kunnissa, joilla muut palvelutoimintojen tehostamiseen pyrkivät toimenpiteet ovat usein käytännössä mahdottomia realisoida.

Tässä mielessä seudullisuus tuo mukanaan toimivan ja vaihtoehtoisen väylän palvelutoimintojen tehostamiseen esimerkiksi monen kunnan yhteishankintojen tai seudullisten toimintojen uudelleen järjestelyjen muodossa. Seudullisen yhteistyön tekeminen ja verkostoituminen niin kuntien, kuntayhtymien, yritysten kuin järjestöjen kanssa luonnehtii kehitystä, jossa kunnan rooli enenevässä määrin muuttuu palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi (Valanta, 2001, 44.)

Esimerkiksi Oulussa on tutkittu seudullisen tilaaja-tuottajamallin hyötyjä. Ahosen (2003) mukaan seudullinen ydinkunta-palvelukunta-malli on uudentyypinen sopimusperusteinen verkostomainen palvelujen järjestämistapa, jossa kunnille olisi mahdollista tilata toinen toisiltaan tai toistensa kanssa. (Ahonen, 2003, 133). Ja kuten edellisessä kappaleessa todetaan, myös yksityisen sektorin toimijoiden kanssa voitaisiin tehdä yhteistyötä seututasolla.

Mikkosen (2009) mukaan tilaaja-tuottaja-toimintamalli antaa hyvät mahdollisuudet kokeilla kunnissa ja kaupungeissa uudenlaista toimintakulttuuria. Siirryttäessä markkinaehtoisempaan toimintaan ja

eriytettäessä tilaaminen ja tuottaminen, voidaan kuitenkin toimia kumppanuusperiaatteella.

Kumppanuus tarkoittaisi kunnissa käytännössä sitä, että ainakin joillakin keskeisillä aloilla tehtäisiin myös yhteistyötä, niin että kunnan ja kuntalaisten kokonaisedut tulisivat huomioon otetuksi. Tilaaja edelleenkin tilaa ja tuottaja tuottaa, mutta kumppanuuden lisäarvo syntyisi siitä, että joissain strategisesti tärkeissä asioissa käytetään yhteistyötä. Tällä tavalla voitaisiin tuottaa kuntalaisille niin sanottuja täsmäpalveluja. (Kaleva, 2009.)

Public-private-partnership on kunnan näkökulmasta kunnan ja yksityisen yrityksen välistä eri tavoin toteutettua yhteistyötä. Se voi olla yhteisomistajuutta, resurssien jakoa, palveluiden tuottamista niin että esimerkiksi kunta tarjoaa tilat ja yksityinen yritys palvelun. Valkama (2008) määrittelee PPP -mallia laajasti ja suppeasti niin että julkisen ja yksityisen kumppanuus (Public-Private-Partnership, PPP) voidaan ymmärtää monella eri tavalla.

Laajasti ymmärrettynä PPP:lla voidaan käsittää tietyn ajan kestävä, julkisen ja yksityisen toimijan välistä sitoumusta, jonka puitteissa osapuolet kehittävät hyödykkeen ja jakavat keskenään toteutukseen liittyvät kustannukset, riskit ja tulot. Suppeasti käsitteellistettynä PPP:lla voidaan tarkoittaa julkisten infrastruktuurihankkeiden yksityisrahoitusmalleja. (Valkama, 2008, 128.)

Kaupunkiseutujen näkökulmasta myös Antikainen (2004) katsoo että yhteistyökyky on noussut kaupunkiseutujen kasvussa uudenlaiseksi kilpailutekijäksi. Jatkossa kasvu vaatii eri toimijoiden vahvaa yhteistyötä myös kaupunkiseutujen välillä. Kaupunkitalousnäkökulmasta kaupunkien verkostoitumisessa on kysymys paljolti seudulla olevien yritysten kansainvälistymisen tukemisesta ja siihen liittyvän kansainvälisen tason osaamisen rakenteiden luomisesta. Olennaista on seudun yritysten, tutkimus- ja

koulutuslaitosten ja välittäjäorganisaatioiden eli yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö.

Muodollinen yhteistyö toimijoiden välillä ei voi olla riittävää, alueellisen kehittämisen hengen sanelee alueella oleva sosiaalinen pääoma, luovuus ja organisaatiokapasiteetti, joita käyttämällä voidaan löytää uudet hedelmälliset yhteistyön muodot eri toimijoiden välillä.

Kuitenkin vahva perusta kehittämiselle on oltava kunnossa: kaupunkivetoisen alueellisen kehittämisen perustekijöinä ovat edelleen teknologiaorientoitunut tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä tuotannolliset sovellukset, panostukset osaamiseen, toimiva infrastruktuuri sekä helppo saavutettavuus, joka vaatii toimivaa logistiikkaa, mutta yhä korostuvassa asemassa ovat panostukset inhimilliseen pääomaan ja sosiaaliset innovaatiot. (Antikainen, 2004, 52–54.)

Yhteistyöstä on myös Ahola (2005) todennut että käytännöt ja tutkimukset ovat osoittaneet yksityisen sektorin ja muiden toimijoiden yhteistyön tarpeen alueellisessa kehittämisessä. (Ahola 2005, 8).

Edellytyksiä erilaiselle kuntien harjoittamalle yhteistyölle on löydetty kauempaakin historiasta kuten Kallion ja Niemelän (2008) mukaan kuntien välinen yhteistyö on ollut mahdollista jo kuntajärjestelmän synnystä 1800-luvulta lähtien. Nykyisin kunnat voivat tehdä yhteistyötä palvelujen tuottamisessa monin eri tavoin. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntayhtymät, yhteiset virat, kuntien perustamat osakeyhtiöt, osuuskunnat ja säätiöt, sopimusyhteistyö, ostopalvelut sekä seutuyhteistyö (Kallio ja Niemelä, 2008.)

Tämän päivän tilannetta luonnehtii se, että kuntien toimintaedellytykset muuttuvat: kun tulopohja kaventuu, rahaa on vähemmän, mutta palveluja ei voi karsia. Päinvastoin, esimerkiksi terveydenhoidossa halutaan entistä parempaa palvelua, mm. entistä kalliimpia hoitoja, entistä enemmän. Kuntien



yhteenliittymät ja kuntaryhmien yhteistyön laajentaminen yli kuntarajojen ovat tämän vuoksi yhä ajankohtaisempia vaihtoehtoja, jotta palveluja voitaisiin tuottaa. (Huuhtanen & Punnonen, 2008, 14.)

Niemelä ja Kallio (2008) ovat kuitenkin eritelleet suppeassa mielessä tapahtuvaa PPP -malliin sopivaa rahoitusyhteistyötä, mutta vain niin, että kyseistä yhteistyötä voisivat harjoittaa vain osakeyhtiöt, osuuskunnat ja säätiöt. Lisäksi liikelaitostyyppisen toiminnan harjoittamiseen soveltuvat puolestaan osakeyhtiöt, osuuskunnat ja säätiöt. Näin on mahdollista myös kunnallisen ja yksityisen pääoman yhdistäminen hankkeiden toteuttamismielessä. Sopimusyhteistyötä harjoitetaan esimerkiksi koulutoimessa, jolloin yhteisten tehtävien hoidosta sovitaan ilman erillistä uutta organisaatiota. (Kallio & Niemelä, 2008.)

Näin kuntien ”markkinaistuminen” näkyy PPP -mallia käsiteltäessä, mutta se on välttämätön suuntaus, jos ajatellaan yhteistyön mahdollistamista esimerkiksi juuri Kallion ja Niemelän näkemyksen mukaan, jos yhteistyö näin ollen tapahtuu vain yhtiötettyjen toimintojen kautta.

Kuitenkin esimerkiksi Vakkurin (2008) mukaan usein ajatellaan, että markkinoita voidaan nähdä vain liikeyritysmäisessä toiminnassa. Muu organisoitunut toiminta, esimerkiksi juuri kuntien toiminta, on kauttaaltaan ”hierarkiaa” ja ”hierarkkista”. Julkisessa hallinnossa ajattelutapa johtaa melko helposti päättelyyn, että laajentamalla ”markkinoita” tehostetaan kuntien toimintaa.

Hierarkioista markkinoihin -tyyppisiä uudistuksia on käynnissä useissa maissa, kuten myös suomalaisessa kuntakentässä. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita mm. tilaaja-tuottajamallin sovellutukset, palvelusuoritteiden ja hankintojen kilpailuttaminen, julkisen ja yksityisen kumppanuussopimukset tai esimerkiksi julkisten palvelutoimialojen ulkoistaminen. (Vakkuri, 2008, 109.)

Valkaman (2008) mukaan sopimusvapaus- ja itsehallintoperiaatteiden nimissä kunnat voivat tehdä yhteistyötä kenen kanssa tahansa ilman kovin tarkkoja prosessuaalisia vaatimuksia. Kunnille on mahdollista esimerkiksi perustaa yhteisyrityksiä, harjoittaa palvelujen yhteistuotantoa ja – käyttöä, ottaa vastaan sponsorointia ja omistaa fyysisiä esineitä ja immateriaalioikeuksia yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Eri tahot käyvät enemmän ja vähemmän intensiivistä kilpailua kunnallisten päättäjien suosiosta yrittäen solmia joko formaalisia yhteistyösopimuksia tai luoda enemmän epämuodollisia yhteistyöjärjestelyjä kunnan kanssa. Yhteistyösuhteisiin liittyy yleensä kuitenkin erimuotoisia esimerkiksi taloudellisia etuja, PPP -hankinnoilla voidaan edistää myös dynaamista tehokkuutta, koska tuottajilla on tavallista laajemmat mahdollisuudet innovointiin. (Valkama, 2008, 116 - 129).

PPP -malli antaa kaupungille tai kunnalle uudenlaisia mahdollisuuksia toteuttaa esimerkiksi palvelutuotantoaan enemmän joustavammilla tavoilla.

Hyvänä esimerkkinä PPP -yhteistyöstä Tampereella on Tekonivelsairaala Coca Oy. Lausahti (2008) tuo esille Conan omistussuhteita ja ne jakaantuvat julkisen ja yksityisen kesken. Coca Oy:n omistajat jaetaan kuntayhtymä-, kunta- ja yritysomistajiin. Huomattavimmat omistukset ovat Pirkanmaan sairaanhoitopiirillä (35 %), Tampereen kaupungilla (20 %) ja saksalaisella sairaalayhtiö Wittgensteiner Kliniker AgLllä (20 %).

Coxa Oy tuottaa tekonivelleikkauksia ja sen tavoitteena on hakea kustannustehokkuutta ja laadukasta hoitotyötä sekä varmistaa henkilöstöresurssien riittävyys kilpailukykyisellä henkilöstöpolitiikalla. Coxalla ei ole monopoliasemaa, vaan sen tarjoamat palvelut kilpailutetaan alueen muiden toimijoiden kanssa. Coxan sisällä toimii sekä julkisen puolen

palveluiden tarjonta että virallisen työajan jälkeinen yksityinen toiminta. Näin on pystytty maksimoimaan hyödyt tiloja ja välineitä ajatellen, jolloin yksikkökustannukset ovat näiden resurssien osalta normaalia pienemmät. (Lauslahti, 2003, 298–299.)

Kaikissa tilanteissa yhteistyö ei välttämättä toimi edellisen esimerkin tavoin optimaalisesti. Yhteistyö voi myös tuoda mukanaan erilaisia jännitteitä, johtuen julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden erilaisista lähtökohdista. Niiden väliset suhteet onkin hyvä määritellä erilaisin yhteistyösopimuksin, joista erilaisten toimijoiden roolit ja tehtävänjako käyvät selvästi ilmi jottei kumppanuus kaatuisi epätietoisuuteen ja luottamuspulaan, jos ei tiedetä missä ollaan menossa esimerkiksi palvelutuotannon ollessa kyseessä.

Kumppanuuden onnistuessa, sen kautta voidaan saavuttaa synergiaetuja (esim. Kiviniemi & Saarelainen, 2009, 43), joka tarkoittaa käytännössä että yhdessä panostetaan jotain tiettyä tavoitetta varten, ihanteellisimmillaan tulos on enemmän kuin osiensa summa, kaikki osapuolet hyötyvät, ja voi syntyä myös positiivisia ulkoisvaikutuksia. Myös Ronkainen ja Maksimainen (2002) näkevät että uudelleenlaiseksi toiminnan ohjaustavaksi on muotoutumassa kilpailuun perustuva kumppanuusohjaus, jonka tarkoituksena on ohjata synergiahyötyjen muodostumista yhteisten intressien pohjalta.

Jotta tällainen ohjaustapa voisi onnistua, vaaditaan eettisesti vahvalta perustalta toimivia kumppaneita. Ilman luottamusta tällainen ohjaustapa ei voi toimia. Toisaalta kaikkien kumppaneiden on oltava tietoisia toiminnan rajaehdoista ja siitä, mitä siitä seuraa, jos palvelua ei toimiteta ajallaan. Vastuu toiminnan tehokkuudesta perustuu tilaajan luottamukseen ja on palvelun tuottajalla ilman, että tilaaja testaa sitä vuosittain kilpailuttamalla. Varsinainen kumppanuus voi syntyä vuosien yhteistyön tuloksena. Kumppaneita ei ole mahdollista joka vuosi vaihtaa esimerkiksi kilpailuttamalla. (Ronkainen & Maksimainen, 2002, 93.)

Toisaalta Hyvärinen ja Lithin (2008) mukaan yhtenä keskeisenä toimintamallina julkisen palvelutuotannon kehittämisessä on 1990-luvulta lähtien katsottu olevan kilpailu ja yksityisen palvelutuotannon lisääminen julkisen sektorin palvelujen tuottamisessa. Kunnissa ja kaupungeissa tapahtuvaan palvelutuotantoon vaaditaan lisää tehokkuutta ja tätä voidaan edesauttaa julkisia ja yksityisiä voimavaroja yhdistämällä.

Kilpailuun perustuvan toimintatavan lisääntymisen myötä kunnat ja kaupungit ovat siirtymässä perinteisestä poikkeavasti enenevissä määrin palvelujen tuottajista niiden järjestäjiksi ja tällaisissa tapauksissa vastuu säilyy kunnilla ja kaupungeilla, vaikka joku muu taho palvelun tuottaisi.

Hyvärinen ja Lith (2008) ovat määritelleet kumppanuuden ykskantaan ulkoistamisen kanssa yhtäläiseksi asiaksi, joka käytännössä on kohtuullisen suppea näkemys. Kumppanuutta ei voida automaattisesti ajatella esimerkiksi juuri palvelujen ulkoistamisena, koska kumppanuuteen liittyy paljon yhteistyössä tapahtuvaa toimintaa, jossa ei tapahdu ulkoistamista. Kuitenkin he näkevät että uusimpia toimintatapoja ulkoistamisessa ovat julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden *kumppanuuteen* (partnering) perustuvat ratkaisut ja kumppanuus voi olla mikä tahansa kuntien palvelutuotannon järjestely.

Tällainen järjestely voisi koskea rahoitusta, omistusta tai itse tuotantoa. Kumppanuuden myötä eri toimijoille avautuu mahdollisuus tehdä sitä, mitä ne parhaiten osaavat. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että julkiset palvelut ja infrastruktuuri tuotetaan parhaimmalla tavalla. Toteutettuja hankkeita on vielä vähän, mutta kiinnostus tämänkaltaista yhteistyötä kohtaan voidaan nähdä olevan viriämässä (Hyvärinen & Lith 2008, 7-15.)

Hyvärinen ja Lithin tutkimus koskee koko Suomen aluetta, mutta voidaan sanoa että esimerkiksi tämän tutkielman kohdekaupungilla tällaista toimintaa on ollut

jo aiemmin ennen kuin verkostoitumisesta ja kumppanuuksista on tullut aikamme keskeinen kunnallishallintoa syvästi muokkaava ilmiö.

## **4. CASE OULUN KAUPUNKI**

Tämän tutkielman julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön empirisenä esimerkkinä julkisyhteisöstä toimii Oulun kaupunki.

Oulujoen suu on muinaisista ajoista saakka ollut pohjoisen Pohjanmaan tärkein liikepaikka. Hämärässä muinaisuudessa samoin kuin meidän päivinämmekin on Oulun laaja jokialue muodostanut luonnollisen kulkureitin sisämaan ja merenrannikon välillä ja meriyhteydestä johtuen Oulu on aina ollut myös kansainvälinen toimija. (Virkkunen, 1953, 3.)

Vuonna 1605 perustetun Oulun kaupungin tie Oulujokisuiston pienestä kauppapaikasta nykyisen kaltaiseksi vetovoimaiseksi keskukseksi kysyy onnistuneita valintoja ja kykyä uudistaa elinkeinoja vastaamaan muuttunutta maailmaa. (Oulu Innovation Oy, 2006.)

Oulu sijaitsee Oulun läänissä, Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa Perämeren rannikolla, joskin lähitulevaisuudessa läänijärjestelmä tulee Suomesta katoamaan ja korvautuu aluehallintovirastoilla, jolloin Oulun kaupunki sijoittuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston vaikutusalueelle. (Valtiovarainministeriö, 2009.) Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa Oulun kaupunkia voidaan pitää Pohjois-Suomen pääkaupunkina. Oulun kaupungissa on asukkaita 137 061 (31.12.2008), eniten löytyy 15 – 64-vuotiaita. (Kuntaliitto, 2008.)

Tänä päivänä Oulun kaupungilla on aktiivinen toimijan rooli erilaisissa alueen ja seudun kehittämissuunnitelmissa joissa yhteistyökuvioiden kehittäminen on mukana. Alueen veturin rooliin luonnollisesti kuuluu myös toimiminen yhteistyön mahdollisuuksien ja edellytysten luojana tehden samalla myös

perustehtäväänsä eli palvelujen järjestämistä. Tarkastelussa on kaikenlainen yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä eli PPP -malli laajasti tulkittuna. Tässä luvussa esittämäni tiedot on koottu kaupunginhallituksen pöytäkirjoista, muista Oulun kaupungin omista asiakirjoista, tutkimuskirjallisuudesta ja internet-lähteitä hyödyntäen.

Tässä tutkielman empiirisessä osassa tarkastellaan julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Yhteistyön lisääminen ja verkostoituminen uuden paikallisen hallinnan ajattelutavan mukaan eri toimijoiden kanssa on nähtävissä esimerkiksi ylemmän tason instituutioiden kuten EU:n ja valtion erilaisissa toimenpideohjelmassa, jotka tuovat yhteistyöhön mukaan kaikki mahdolliset toimijat eri sektoreilta.

Näin ne taustoittavat ja luovat mahdollisuuksia erilaisten yhteistyötoimintojen lisäämiseen ja kehittämiseen Oulun kaupungin näkökulmasta. Kiinnostavinta tämän tutkimuksen näkökulmasta on millaisin yhteistyöjärjestelyin Oulun kaupunki on hoitanut toimintojaan yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Eräs yhteistyön ja uudenlaisten palveluntuottajien kanssa tapahtuvan yhteistyötoiminnan mahdollistaja Oulun kaupungissa on ydinkunta-palvelukunta-malli.

Ydinkunta-palvelukuntamallin mainingeissa kehitettiin myös koordinoiva palvelustrategia, jonka avulla oli tarkoituksena luoda koordinoivia elementtejä toimintaan. Näitä olivat mm. moniammatillinen alueellinen yhteistyö ja palveluketjut, joita ei ole mahdollista tehdä sektorikohtaisesti. Palvelustrategian muutos on luonut mahdollisuuden kehittää myös johtamisjärjestelmää. (Huuhtanen & Punnonen, 2008, 36.)

Nimenomaan Oulun ollessa kyseessä voisi Lauslahden (2003) näkemystä ilomieliin sovitella Oulun menestystarinaa, koska kaupunkina se on osannut luovia proaktiivisesti jo pitkään sekä tietysti merenrantakaupunkina löytänyt

suotuisat tuulet ja merivirrat ja omannut vieläpä äärimmäisen hyvät navigointitaidot, joilla sen on näkökulmasta riippuen kenties kevyempi selviytyä myös tuulettomalla ulapalla, jos tämänhetkistä laman kurjistamaa tilannetta voidaan näin kuvata.

Lauslahden (2003) mukaan jokaisella kunnalla on luonnolliset lähtökohtansa oman menestystarinansa rakentamisessa. Yhden ainoan menestystä tuottavan kaikille sopivan mallin rakentaminen ei ole mahdollista, koska Suomen kunnat ovat kaikki kovin erilaisia. Ne eroavat toisistaan sijaintinsa puolesta sekä asukastiheyden, pinta-alan, ikärakenteen, elinkeinorakenteen, luonnon ympäristön, työttömyyden ja useiden eri faktoreiden suhteen. Lisäksi jokaisen kunnan ja kaupungin johdolla ja virkamiehillä on erityyppisiä osaamisvahvuuksia.

Kunnalle tai kaupungille on mahdollista rakentaa menestystarinaa löytämällä omat vahvuutensa. Esimerkkinä kunnan tai kaupungin sijainti luo niille erilaisia mahdollisuuksia. Rannikkokunnalle tai -kaupungille on mahdollista esimerkiksi hakea itselleen asemaa meriliikennekeskuksena tai pohjoisen tunturikunta vastaavasti turistikeskuksena. (Lauslahti 2003, 20–21.)

Oulun kaupungin sijainti merenrannalla on aina tuonut yhteyksiä muualle maailmaan ja niitä yhteyksiä on hyödynnetty. Oulun kaupungin satama on tärkeä läpikulkupaikka tavaranniennissä ja -tuonnissa ja se on vain yksi esimerkki Oulun kaupungin toiminnasta jossa yhteistyökumppani on yksityinen yritys, tässä tapauksessa huolinta-alan yritys.

Tämä esimerkki kuvastaa tiukasti määriteltyä PPP -mallin mukaista toimintaa, joka perustuu palvelusopimukseen. (Oulun satama & Herman Andersson Oy, 2007). Oulun kaupungin satamatoimintaa voisi järjestää PPP -mallin mukaisesti laajasti tulkiten yhteistyötä turistipalveluita ajatellen. Kiinnostusta on nähty (Yle, 2012).

Muulla maailmassa turistipalveluja ja merellisyyttä ja siihen liittyviä toimintoja (esim. Hurst, 2002) onkin hoidettu PPP -järjestelyin. Sotarauta ja Linnamaa (1997) ovat tuoneet esiin Oulun myönteisen kehityskulun polkua ja toteavat että Oulun menestyksen taustalta on mahdollista nostaa esille monia eri faktoreita kuten aktiivinen ja kasvuhakuinen kaupungin ja yritysten kehittämistoiminta, Oulun yliopiston synty, aktiiviset yksilöt, hyvät verkostot ja aktiivinen viestintä.

Oulun kaupungissa on ollut järjestelmällistä kaupungin kehittämistä erityisesti elinkeinopolitiikan näkökulmasta noin 20 vuotta. Aktivoituminen alkoi kun Oulun Teknologia kylä perustettiin vuonna 1982. Vuonna 1984 Oulu julisti itsensä teknologiakaupungiksi ja tuolloin aloitettiin niin kutsuttu Teknologia kaupunki Oulu -projekti.

Sekä Oulun Teknologia kylän ja kontekstin yleinen kehitys että paikalliset ja kansalliset toimenpiteet osuivat kohdalleen. Huomattava merkitys oli myös yksityisillä henkilöillä joihin voidaan lukea keskeiset yrittäjät, kaupungin viranhaltijat, teknologiakylän omat "aktivistit", rahoittajat jne., jotka jaksoivat uskoa ajatukseen siitä, että Oulusta on mahdollista kehittää pohjoisen pallonpuoliskon johtava teknologiakaupunki.

Tärkeää oli myös, että jo alkuvaiheessa ymmärrettiin, että kylässä piti olla tutkimuksen lisäksi myös tuottavaa toimintaa. Laajemmin Oulu-ilmiötä voidaan selittää muun muassa Oulussa ja sen lähiympäristössä kohtalaisen lyhyen ajan kuluessa syntyneiden, enimmäkseen yksityisten henkilöiden perustamien korkean teknologian yhtiöiden vaikutuksella. Oulunseudulle on tyypillistä monet välittömät ja välilliset kontaktit yritysten, Oulun yliopiston ja muiden tutkimuslaitosten välillä. (Sotarauta & Linnamaa, 1997.)



Tutkielman kohteena olevan Oulun kaupungin yhteistyötoiminta eri toimijoiden kanssa on tunnetusti saanut alkunsa jo 80-luvulla (esim. Tunkelo, 1988), kun silloisessa toimintaympäristössä julkisen ja yksityisen sektorin eri toimijat yhdessä ovat rohkeasti valinneet edelläkävijän roolin luoden eri sektoreiden välistä yhteistyötä (vrt. Männistö & Tervo, 2000), jonka voidaan tänä päivänä nähdä kantaneen hedelmää hyvän yhteistyökulttuurin muodossa.

Vuonna 1984 Oulu julistautui teknologiakaupungiksi, ja tuolloin aloitettiin Teknologiakaupunki Oulu -projekti. Oulun kaupungin elinkeinopolitiikkaa on hoidettu yhteistyössä monien muiden elinkeinoelämää tukevien organisaatioiden kanssa.

Tällaisia organisaatioita ovat muun muassa Oulun teknologiakylä, hyvinvointiteknologian osaamiskeskus Medipolis Oy ja alueellinen riskisijoitusyhtiö Teknoventure Oy. Muita organisaatioita ovat Oulun yliopisto, Oulun teknologiakylä ja SITRA:n omistaman Oulutechin korkeaan teknologiaan liittyvien ideoiden kaupallistamiseen ja näihin liittyvien patentti- ja lisenssiasioiden hoito, Oulun yrittäjät, Oulun Kauppakamari ja valtion aluehallintoviranomaiset. Oulun seudulla elinkeinopoliittista ohjelmatyötä on tehty jo monien vuosien ajan, ja yrittäjät ovat aktivoituneet seudun elinkeinostrategioiden ja osaamiskeskusohjelman laadinnassa (Männistö & Tervo, 2000, 84.)

Teknologiakylä-yrityksen osakepääoma oli aikanaan 2 miljoonaa markkaa, joka koottiin public-private-partnership -periaatteella: Oulun kaupunki sijoittaisi miljoonan jos toinen saataisiin kerättyä yksityisen sektorin puolelta. Toiminta-ajatuksena oli yritysten, Oulun yliopiston ja VTT:n Oulun yksiköiden yhteistyö. (Männistö, & Tervo, 2000, 62)

Näin asioiden ja toimintojen hallittavuutta voidaan lisätä toimimalla erilaisten asioiden ja toimintojen suunnittelemisessa ja järjestämisessä yhteistyöllä eri

sektoreiden toimijoiden kanssa joilla on kuitenkin yhteinen tavoite, johon voivat eri sektoreiden toimijat vaikuttaa omalla panoksellaan. Sektorien väliset rajat ylittävä yhteistyö ei ole kuitenkaan Oulun kaupungissa jotain joka olisi syntynyt vasta uudenlaisen hallintamallin käyttöönoton myötä, vaan Oulun kaupunki on ollut kovin edistyksellinen kun ajatellaan tämäntyyppistä yhteistyötä omana ilmiönään.

Jo 1980-luvulta lähtien Oulun kaupunki on siis luonut oman organisaationsa kannalta menestyksekkästä yhteistyökulttuuria yksityisten yritysten ja valtion kanssa (esim. Tunkelo 1988.) Kuitunen ja Lähteenmäki-Smith (2008) myös toteavat että Oulun innovaatiokontekstin kehitystyöllä on pitkä historia, jonka strategista keskipistettä on hiottu terävämmäksi Oulun kasvusopimuksen, korkeakoulujen Triple Helix-mallin ja viimeksi Oulu Inspires - innovaatiostrategian avulla.

Strategiatyön nykyiseksi tavoitteeksi on asetettu tunnettujen maailmanlaajuisilla markkinoilla operoivien kasvuyritysten tukeminen. Ainoastaan teknologinen innovatiivisuus ja kansainvälinen huippuosaaminen ei ole patenttiratkaisu kaikkeen esimerkiksi palvelujärjestelmän solmukohtien kehittämisessä on Oulussa kehitetty sosiaali- ja terveyssektorilla oma niin kutsuttu ydinkunta-palvelukunta-malli, paikallinen sovellus tilaaja-tuottaja-mallista. (Melin 2008; Kuitunen & Lähteenmäki-Smith, 2008.)

Kuitunen ja Lähteenmäki-Smith (2008) ovat edelleen todenneet että paikallisten ja seudullisten innovaatioympäristöjen kehittämisessä esimerkkeinä voidaan mainita Oulu, Seinäjoki tai Lahti, joissa kussakin on omalla erityisellä tavallaan kehitetty eri vaiheissa elinkeino-, koulutus- ja innovaatiopolitiikan kontekstia lokaalien olosuhteiden ja kansallisen politiikan asettamin reunaehdoin. Yhteistyökehitystä on selkeästi tuettu tämän tutkielman case-osion tarkastelujaksolla eli 1998 – 2008.

Käytännössä verkostoitumiskehitystä on tuettu esim. avustuksin (KH 12.5.1998 § 406), myös erilaisiin kehittämisohjelmiin liittyminen on vahvistanut yhteistyökulttuurin ylläpitoa Oulun kaupungissa.

Tuolloin mainitun kaupunkiohjelman yhtenä teemana oli yhteistyö- ja kumppanuustoiminnan kehittäminen ja asiakirjassa todetaan että toimintamallina katsotaan eduksi seutuyhteistyön, kumppanuuden, kaupunkien välisen verkottumisen ja eri hallinnonalojen rajat ylittävän toiminnan edistäminen. (esim KH 12.5.1998 § 406). Myös luottamushenkilöitä ja virkamiesjohtoa kouluttamalla on luotu pohjaa hallinta-ajattelulle ja uusien toimintatapojen mahdollistamiselle. (esim. KH 7.1.2003 § 21)

EU:n rakennerahastojen jakaman tuen turvin järjestöt, kunnat ja kaupungit – usein vielä yritysten ja olosuhteista riippuen muidenkin toimijoiden kanssa yhteistoiminnassa toimien – ovat kehittäneet projektiperusteista yhteistyötä tietyn palvelupyrkimyksen saavuttaakseen ja tavallisimmin työllisyyden edistämiseksi. Tällaiset kumppanuushankkeet on nähty uudenaikaisina mahdollisuuksina saavuttaa tavoitteita voimavaroja yhdistämällä. (Kunnat ja järjestöt, 1999, 12.)

Tämän päivän toimiva yhteistyökulttuuri Oulun kaupungissa pohjautuu aiempien toimijoiden avarakatseisuuteen ja on luonut hyvän pohjan mm. verkostomaiselle toiminnalle, joka pohjautuu uuden paikallisen hallinnan teoriaan ja sen osaan PPP -mallin soveltamiseen laajalla skaalalla.

Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä näkyy Oulun kaupungissa suuressa määrin erilaisten yhteistyöhankkeiden ja – projektien muodossa ja kyseisissä hankkeissa ja projekteissa mukana on julkiselta sektorilta myös muita toimijoita kuin Oulun kaupunki. Muita ovat olleet mm. EU ja valtio. Kun ajatellaan yhteistyötä palvelutuotannon kautta, on PPP -mallin mukaista

yhteistyötä tiukemman määrittelyn mukaisesti, esimerkiksi kaupungin järjestämistä vastuulla olevat ostopalvelut.

Martikainen & Meklinin (2003) mukaan ydinkunta-palvelukuntamallin alkuvaiheessa vuoden 2000 alusta lukien palvelujen tuotanto on perustunut sopimusohjaukseen, jossa esimerkiksi ulkopuolisen tuottajan kanssa sovitaan yhteistyössä toiminnasta niin että tilaajaorganisaatio ja tuottajayksikkö ovat sopineet palvelujen määrän, hinnan ja laadun. Yksityisiä tuottajia on kilpailutettu esimerkiksi maan- ja talonrakennusurakoissa sekä tietyissä kunnossapito- ja ylläpitotöissä. (Martikainen & Meklin 2003, 29).

Sihvosen (2006) mukaan sopimusohjauksesta voidaan löytää paljon NPM:lle eli uudelle julkisjohtamiselle tyypillisiä ominaisuuksia, mutta myös epätyypillisiä ominaisuuksia on ollut löydettävissä. Niitä voivat olla esimerkiksi tilaajien välillä tapahtuva kiinteä yhteistyö ja tilaajarenkaiden sisäiset verkostot, eritoten luottamushenkilöiden painottama tasapuolisuus ja tasa-arvoisuus kuntalaisten välillä. (Sihvonen, 2006, 275.)

Yhteistyön näkökulmasta NPM-teorian mukainen toimintamuoto eli ydinkunta-palvelukuntamalli tulee mainituksi, koska sen voi päätellä osaltaan lisänneen sopimuksellista kaupungin ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyötä sen perustuessa sopimusohjaukseen vaikka sopimusohjaus on alun perin tullut esille juuri kvasimarkkinoiden yhteydessä (ks. esim. Kähkönen, 2008, 90).

Kvasimarkkinat ovat yksi NPM -teorian taustoittama käytännön sovellus. Mutta, NPM -teorian mukaisen ydinkunta-palvelukunnan toiminnoista syntyy yhteistyötä ainakin sopimusyhteistyön kautta joka taas on PPP -mallin näkökulmasta tiukan yhteistyömäärittely sisällä.

Kallion ja Niemelän (2008) mukaan liikelaitostyyppisen toiminnan harjoittamiseen soveltuvat osakeyhtiöt, osuuskunnat ja säätiöt ja niiden kautta

on mahdollista yhdistää kunnallinen ja yksityinen pääoma jotta voitaisiin toteuttaa erilaisia hankkeita. Sopimusyhteistyötä on löydettävissä muun muassa koulutoimessa ja yhteisten tehtävien hoidosta voidaan sopia ilman uutta organisaatiota. Osa sopimuksista on lakisääteisiä, esimerkiksi terveystoimien palveluja koskevat ostosopimukset (Kallio & Niemelä, 2008, 262.) Sopimuksin hoidettuja palveluja löytyy monilta hallinnonaloilta kuten esim. sosiaali- ja terveystoimi, tekninen keskus, satama, opetus- ja sivistystoimi.

Palvelukunta muodostuu varsinaisista palveluyksiköistä, joiden tehtävänä on tuottaa palvelut ydinkunnan lautakuntien tilaamina mahdollisimman tehokkaasti, taloudellisesti ja kannattavasti. Palveluyksiköt määrittävät itse, miten palvelut tuotetaan mahdollisimman kilpailukykyisesti muihin palvelutuottajiin verraten. Useissa tapauksissa ne toimivat liikeyritysten tyyliä ja organisoidaan liikelaitosmuotoon. Tällöin ydinkunta voi palveluja tilatessaan kilpailuttaa sekä omia että yksityisiä yrityksiä.

Parhaimmillaan näistä palvelutuotantoyksiköistä voidaan muodostaa toimiva verkosto, jossa yksiköiden välisen keskinäisen kilpailun ja yhteistyön kautta tuotetaan tilatut palvelut mahdollisimman tuloksellisesti. (Oulun seutu, 2012.) Kilpailuttamisen pyrkimyksenä on edullisen, toimintavarmun ja laadultaan hyvän *yhteistyösopimuksen* solmiminen. (Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi, 2007, kursivi oma.)

Oulun kaupunki siirtyi kaupunginvaltuuston päätöksellä ydinkunta-palvelukuntamalliin (22.6.1998 § 64), tasapainottaakseen taloudellista tilannettaan ja uudistaakseen organisaatorakennettaan. Oululaista sovellusta Ydinkunta-palvelukuntamallia ja yleisnimeään tilaaja-tuottajamallia on tutkittu (esim. Martikainen & Meklin 2003; HUUHTANEN & PUNNONEN, 2008) kun kyseinen malli on ollut käytössä jo muutaman vuoden.

Ydinkunta-palvelukuntamalli on mainittava sen tuoman lisääntyneen sopimussyhteistyön takia, koska mallin peruseriaatteisiin kuuluu sopimusohjaus ja sopimuksia neuvoteltaessa tuloksen täytyy syntyä luottamuksen perusteella, mikä puolestaan on uuden paikallisen hallintatavan mukaisia peruseriaatteita. Tämä mainitaan erikseen siksi että ydinkunta-palvelukuntamalli kuuluu nk. New Public Management -teorian perusteella käyttöön otettuihin toimintamalleihin ja on osa hallinnan keinovalikoimaa.

Nykypäivinä muualla maailmassa laajalti tunnettu ja käytetty PPP -yhteistyö ja sen ilmeneminen on kenties tämän case-tutkielman kiinnostavin ilmiö. Onko tämän tyyppistä yhteistyötä olemassa Oulun kaupungin organisaation toiminnassa? Tutkittavissa asiakirjoissa termi public-private-partnership esiintyi kymmenen vuoden aikajaksolla kaksi kertaa (KH 16.3.2004 § 139, KH 3.4.2006 § 234), se kertoo jotain ainakin termin tuntemattomuudesta tai käyttämättömyydestä ainakin verraten teorioihin, joita aiemmin tässä tutkielmassa on esitetty tai sitten terminologia asian käsittelyssä on erilainen.

Kuitenkin kysymykseen PPP -mallin soveltamisen olemassaolosta voidaan vastata myöntävästi. Kymmenen vuoden aikajaksolla erityyppistä laajasti PPP -mallin mukaan määriteltävää yhteistyötä Oulun kaupungin organisaation puolesta on löydettävissä paljon.

Monenkeskisellä yhteistyöllä voidaan kuvata osuvasti PPP -toimintamallia joka on uuden paikallisen hallintatavan yksi alakäsite ja siihen laajasti tulkittuna liittyy verkostoyhteistyö, jota voi toisin sanoen kutsua multilateraaliksi toiminnaksi. Myös yhteistyön muodoissa on olemassa variaatioita. Erilaisia yhteistyön muotoja Oulun kaupungin tapauksessa oli löydettävissä silkasta rahoitusyhteistyöstä rakennusten tai tilojen käyttöön tarjoamisella.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjoja tarkastellessa, monenkeskistä yhteistyötä toteutettiin projekteina ja hankkeina hankkeesta, jossa voidaan nähdä Oulun

kaupunki eri rooleissa, useimmiten osarahoittajana hankkeissa. Kiviniemen ja Saarelaisen (2009) mukaan erilaisissa lokaaleissa olosuhteissa voi syntyä erilaisia uusia organisaatiomuotoja, joissa integroituu ominaisuuksia eri prototyypeistä sekä uudentyylisiä yhteistyökeinoja esimerkiksi kumppanuuden muodossa.

Tällaiset kumppanuudet voivat olla pitkä- tai lyhytaikaisia, joka tapauksessa kumppanuudet on mahdollista nähdä sosiaalisina verkostoina, joiden formaalisena pohjana on sopimuksen kautta virallistettu yhteistyö usean eri tahon toimijan kesken. (Kiviniemi & Saarelainen, 2009, 40.) On mahdollista perustaa yhtiö yhteistyötä toteuttamaan ja tästä Oulun kaupunki tunnetaan kun se perusti Teknologiakylä Oy:n josta kehittyi sittemmin Technopolis.

Tämän lisäksi ovat syytä mainita PPP -mallia laajasti tulkittaessa erilaiset yhteistyöverkostot, joissa Oulun kaupunki on mukana esim. 1+3 alueyhteistyö, Kasvusopimus 2006, Oulu inspiroi -Oulun Innovaatiostrategia 2007-2013, Multipolis ja Länsi-Suomen tavoite2 -ohjelma, koska ne ovat nykypäivinä tyypillinen tapa hoitaa yhdessä monia eri tahoja kiinnostavia samoja asioita kansallisella ja paikallisella tasolla.

Länsi-Suomen tavoite2 -ohjelman eräässä osahankkeessa on vahvasti yhteistyötä korostava henki ja esimerkkinä siitä voidaan mainita KH 25.1.2000 § 40 löytyvästä yhteenvedosta seuraavasti: Päätaoitetta tukevia alueellisia yhteistyömalleja on luotu ja niitä kehitetään koulutuksen ja toiminnan kautta. Toiminnalla on pyritty *erityisesti tukemaan 'yhteen hiileen puhaltamista' kaikkien yhteiskunnan toimijoiden kesken.*(korostus oma).

Jurmu (2007) on tutkinut Pohjois-Pohjanmaan verkostoja, joissa Oulun kaupunki on tiiviisti mukana ja analyysinsa perusteella voidaan nähdä monenkeskisyys osapuolten välisissä suhteissa. (Jurmu, 2007). Multilateraalinen yhteistyön eli verkostojen muodostamisen taustalla on ollut myös Pohjois-

Pohjanmaan maakuntaohjelmassa (2006) esille tuotu ajatus yhteistyömallien kehittymisestä.

Painopisteen pyrkimyksenä on kumppanuusajattelun laajentaminen koskien mm. ohjelmien ja hankkeiden välistä kumppanuutta, toimijoiden kumppanuutta palveluiden tilaus- ja tuottamisprosesseissa, klusteriyhteistyötä sekä alueiden kumppanuutta ohjelma- ja kehittämistyön puitteissa. Toimenpiteinä on mainittu verkostoitumisen ja kumppanuusajattelun kehittäminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittäminen ja klustereiden välisen yhteistyön lisääminen. (Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma, 2007–2010, 62.)

Uusi innovaatiostrategia on PPP -mallin laajan tulkinnan soveltaja. Se pitää sisällään yhteistyötoiveita ja vuoden 2007 alussa käynnistynyt *Oulu inspiroi – Oulun innovaatiostrategia 2007–2013* lähtee ajatuksesta, että ihmisten innostuksella on merkittävä osa innovaatioiden syntymistä.

Strategiassa on korostettu eri toimialojen rajojen ennakkoluulotonta ylittämistä, sekä alueen liiketoiminta- ja markkinointiosaamisen vahvistamista. Kaikki toimialat tunnustetaan strategiassa mahdollisiksi innovaatio- ja kasvualoiksi. Oulussa halutaan olla osaajia teknologia-alan lisäksi muillakin aloilla, mutta erityisesti korostetaan erilaisten alojen yhteistyöstä syntyviä mahdollisuuksia. (Oulun kaupunki, 2006)

Oulun kaupungin yhteistyö eri sektoreiden toimijoiden kanssa eri toiminnoissa on tarkastelun myötä ilmennyt vireänä ja Oulasvirta ja Brännkärr (2001) toteavat että ohjelmatyössä yksi olennainen periaate on *partnership-ajattelu*, eli eri osapuolien kuten kuntien ja kaupunkien, elinkeinoelämän, yhdistysten jne. kytkeminen mukaan omien alueidensa suunnittelu- ja hanketyöhön.

Seutuyhteistyöllä kunnat voivat kehittää ja tehostaa omia toimintojaan ja luoda parempia toimintaedellytyksiä alueidensa elinkeino-, väestö- ja



ympäristökehitykselle. Kunnat voivat myös edistää seudun toimijoiden verkostoitumista ja yhteistyötä verkoston puitteissa. (Oulasvirta & Brännkär 2001, 130.)

Maanonen (2007) on todennut mm. Oulun kaupungin osalta verkostotyön olemassaolosta niin että kuuden suurimman kaupungin osalta, että siellä omistajaohjauksesta vastaava virkamiesjohto toteuttaa useammin kolmannen sukupolven verkostotyömallia. (Maanonen, 2007, 405). Kosken (2010) mukaan Oulun kasvaessa siitä tulee kumppanuusverkoston menestyvä keskus josta kasvaa elinvoimainen, toimintakyvyltään vahva ja alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisiä ja houkutteleva kestävän kehityksen verkostokaupunki. (Koski, 2010).

#### ***4.1. Yhteistyösovelluksia toimintojen ohjauksessa***

PPP -mallin soveltamista laajasti tulkittuna, Oulun kaupunki on ollut tarkastelujaksolla mukana monenlaisissa eri yhteistyöohjelmissa ja -suunnitelmissa, jotka vaihtelevat kansalliselta tasolta paikallisiin, rooli vaihtelee eri ohjelmissa, mutta tavoitteena on toimijoiden yhteensaattaminen ja yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden kesken.

Kaupungin rooli voi olla esimerkiksi osa verkostoa tai välittäjäorganisaatio, myös mahdollistaja. Se voi myös olla johtavassa roolissa ja toimia verkoston veturina. Hankkeita on toteutettu tarkastelujaksolla useilla eri hallinnon aloilla ja se kertoo siitä että yhteistyö voi olla hyvin monialaista.

Kansallisen tason suunnitelmista ja ohjelmista vastaa kuntien ollessa kyseessä usein sisäasiainministeriö, maakuntatasolla luonnollisesti maakuntien liitot ja paikallisella tasolla kaupunki- ja seutuorganisaatiot. Erittäin monet hankkeet ovat toteutuneet EU-tason ohjelmien myötävaikutuksella, kuten Länsi-Suomen tavoite2 -ohjelman myötä.

Eri organisaatioiden tasojen ohjelmien tavoitteet ovat olleet tarkastelujaksolla tämän tutkielman teorian näkökulmasta äärimmäisen hyvin yhteen sopivia. Ajatuksellisesti lähimpänä kaikkien tasojen ohjelmista ja suunnitelmista on niistä löytyvä yhteinen tavoite eli julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ja verkostoituminen osana kaupunkiorganisaation hallintaa. Lähinnä näiden tavoitteiden perusteella syntyneitä hankkeita ja niistä saatuja kokemuksia todetaan tässä alaluvussa.

Kansallisen tason ohjelmista tarkastelujaksolla on ollut käynnissä mm. Osaamiskeskusohjelma, jolla on ollut laajalti vaikutusta kaupungin yhteistyöhanketoimintaan. Sen taustalla on useita eri ministeriöitä ja sen tarkoituksena on ollut kehittää ja vahvistaa kaupunkien osaamisalueita yhteistyön ja verkostoitumisen toimintamallilla.

Osaamiskeskusohjelma on hyödyntänyt toiminnassaan klusteripohjaista mallia, joka käytännössä tarkoittaa erilaisten osaamisalojen eri sektoreiden toimijoiden yhteenliittymiä. Tällainen malli on kokemusten perusteella vahvistanut alueiden välistä yhteistyötä ja tämän yhteistyön pohjalta syntyneissä hankkeissa on mukana ollut sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoita. On koettu että yhteistyö on syventynyt ja tämän ohjelman paras saavutus on nähty olevan eri toimijoiden välille syntynyt verkosto.

Tämän tutkielman kannalta kiinnostavin tavoite kyseisen ohjelman puitteissa on siis toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla sektorirajat ylittävää yhteistyötä oli tapahtunut. Oulun kaupungilla on jopa liikelaitos, BusinessOulu, joka toimii osaamiskeskusohjelman toteuttajana Oulun seutukunnassa. (BusinessOulu, 2012).

Toinen tarkastelujaksolle osuva kansallinen ohjelma on Aluekeskusohjelma, joka on monien eri tahojen yhteistyöohjelma jossa mukana on myös yksityisen sektorin toimijat. Samoin kuin Osaamiskeskusohjelmassa myös tässä

ohjelmassa mukana ovat kaupungit tärkeässä roolissa. Tämän ohjelman tuloksena on muun muassa arvioitu olevan innovaatioverkostojen perustaminen sekä muun seudullisen kehitystyön edistyminen, yhteistyön vahvistuminen ja eri sektoreiden toimijoiden välisen verkoston laajeneminen, yhteistyön organisointi on myös edistynyt ja olemassa olevat verkostot kehittyneet. Kokemukset osoittavat että kansallisen tason hankkeet edesauttavat PPP -mallin laajempaa soveltamista.

Oulun kaupunki on ollut mukana aluekeskuksen osana myös kehittämistoiminnassa, jota on ohjannut Strategia Pohjois-Suomen kehittämiseksi vuoteen 2010.

Tämän strategian mukaan verkostoituminen on elinkeinotoiminnan menestymiselle olennaista ja että Oulun alueen laaja osaamisen taso tulisi levittää koko Pohjois-Suomen alueelle, taustalla on myös toive hyviä kokemuksia tuottaneen Multipolis-toiminnan levittäminen koko Pohjois-Suomen alueelle. Paljon yhteistyöhankkeita Oulun kaupungille ja muille Pohjois-Suomen toimijoille on käytännössä tuonut esimerkiksi Barentsin alueen yhteistyön kehittäminen hanketoiminnalla. (Bothnian Arc, 2012)

Multipolis-ohjelma on osa Oulun seudun Osaamiskeskuksen toimintaa. Tästä verkostosta ja siitä syntyneistä hankkeista on saatu myönteisiä kokemuksia. Esimerkkinä mainittakoon kuinka verkostoon kuuluneet toimijat olivat alkaneet verkostoitua muutenkin enemmän ja verkostojen kautta oli saatu näkyvyyttä. Verkostoituminen oli myös lisännyt useiden toimijoiden osallistumista yhteisiin kehittämisprojekteihin. Tästä on helppo päätellä että verkostoituminen on tuonut toimijoille synergiaetuja.

Enemmän Oulun kaupungin oma paikallinen ohjelma on ollut Oulun Kasvusopimus 2006, josta on maininta aiemmin tekstissä. Tämän sopimuksen perusteella syntyneet hankkeet on koettu tämän tutkimuksen

tarkastelunäkökulmasta pääosin myönteisinä ja edelleen näidenkin hankkeiden arvioinnissa on verkostoitumisen nähty tuoneen positiivisia kokemuksia. Kyseisen sopimuksen puitteissa on toteutettu myös muiden toimijoiden vetämiä hankkeita, myös he olivat arvioineet että hanketoiminta on tuonut positiivisia kokemuksia. Tästä voidaan todeta että Kasvusopimus 2006:een liittyneillä hankkeilla on voitu synnyttää ja kehittää julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä.

Vaikka suurin osa hankekokemuksista tässä alaluvussa on antanut vain positiivisen kuvan, se ei ole kuitenkaan koko totuus. Positiivinen kokemus tukee osaltaan teoriaa kuten myös vastakkainen näkemys. Ongelmana verkostohankkeiden toteuttamisessa on nähty luottamuksen puute ja se on iso ongelma, koska luottamus on tärkein verkostomaisen toiminnan ja yhteistyön elementti. Myös erilaista taustoista, myös erilaisista rahoitustaustoista, tulevien yhteistyö oli aiheuttanut päänvaivaa. Erilaisten ohjelmien kirjo ja moninaisuus on ollut hämmentävä tekijä verkostohallinnan toteuttajille eli hankkeista vastaaville.

Kokemukset tekevät myös kunnat ja kaupungit rikkaammiksi, ainakin jos Oulun kaupungin kaltaisista puhutaan. Tutkimuksen tarkastelujaksolla koettuja hankkeita oli paljon käynnissä ja tälläkin hetkellä sen hanketoiminta on vireää. Oulu Inspiroi -innovaatiostrategian mukaisesti julkisen ja yksityisen yhteistyö käytännössä ja hyvin todellisena on Oulun kaupungin agendalla edelleen. Tästä on helppo päätellä mitä ilmeisimmin, että verkostoitumalla yhteistyön kokemus julkisen ja yksityisen sektorin kesken on hyvinkin antanut aihetta jatkaa tämänkaltaista toimintaa.

Uuden paikallisen hallinnan alaisen käsitteen eli PPP -mallin laaja tulkinta ja yhteistyökokemukset vastaavat toisiaan tämän tutkielman perusteella. Kysymyksiin on saatu vastauksia jotka kertovat erään organisaatiotyypin hallinnasta perinteisistä poikkeavin tavoin. Oulun kaupungin tapauksessa

voidaan todeta että rohkea kokeilu aikanaan kannatti ja että yhteistyössä on hedelmällisempää toimia kuin yksinään, kunhan yhteistyön toteuttamiselle saadaan kulloiseenkin tilanteeseen käyttöön oikeanlaiset keinot että verkot pysyvät kasassa.

Verkkojen on pysyttävä kasassa kovassakin merenkäynnissä, jolla on vaivatonta kuvata edelleen nykyhetken turbulenttia ja epävarmaa tilannetta, jossa lokaali on yhtä kuin globaali eikä mikään oikeastaan olekaan sitä miltä näyttää kun kulissit sortuen persoonaton talous määrittelee uudelleen kaupunkien ja kaupunkilaisten elämän. Näin verkostot julkisen ja yksityisen välillä tulee saamaan uusia haastavia tilanteita sekä toiminnan kohteita alati muuttuvassa maailmassamme. Seuraavissa kappaleissa käsitellään Oulun kaupungin yhteistyötoimintaan liittyviä tutkimuskysymyksiä ja niihin saatuja vastauksia.

#### ***4.2. Vastauksia tutkielman kysymyksiin***

Miten Oulun kaupunki on soveltanut toiminnassaan public-private-partnership -menettelyä? Sitä on sovellettu monin eri tavoin ja eri hallinnonaloilla. Jännittävä löytö sinänsä on se että PPP -ilmiö itsessään on esiintynyt erilaisissa muodoissa Oulun kaupungin toiminnassa, mutta itse termi tuli case-osion tarkastelujaksolla kaupunginhallituksen pöytäkirjoissa esiin vain kaksi kertaa (ks. KH 16.3.2004 § 139; KH 3.4.2006 § 243).

Oulun kaupungin toiminnassa koko organisaatiota ajatellen PPP -menettelyä on sovellettu enimmäkseen erilaisten yhteistyöhankkeiden ja -projektien muodossa lähinnä osarahoittajan ominaisuudessa, kun suurimmassa osassa mukana on ollut myös EU:n ja valtion osarahoitusta.

Kaupungin ja yritysten PPP -mallin teorian mukaista multilateraalista kanssakäymistä yhteistyön muodossa on esiintynyt eri muodoissaan

kohtuullisen paljon kymmenen vuoden tarkastelujaksolla. Eräs mielenkiintoinen esimerkki on säätiömuodossa esitetty yhteistyö (esimerkiksi KH 11.11.2003 § 684 ja KH 27.1.2004 § 31). Ja hyvänä esimerkkinä voidaan mainita paikallinen rikosentorjuntayhteistyö, jossa ovat mukana valtio (poliisi), kaupunki, vakuutusyhtiöt, jne. (Rikosentorjuntasuunnitelma Oulussa 2006–2007, 5-6, KH 14.2.2000 § 113; KH 9.1.2006 § 6).

Millaisin yhteistyösopimuksin on järjestetty yksityisen sektorin palvelutuotanto yhteistyössä Oulun kaupungin kanssa? Yhteistyösopimuksista löytyy yleisesti ottaen palvelun määrä, laatu ja hinta sekä erilaisia periaatteita joiden mukaan toimitaan. Oulun kaupungin virallisista asiakirjoista löytyy esim. sosiaali- ja terveystoimen tehtävälöylyt kuvaavia esimerkkejä palvelusopimuksista, joita voidaan solmia myös yksityisen palveluntuottajan kanssa. (Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveyslautakunta 8.6.2000, & 127, Oulun kaupunki, Sosiaali- ja terveyslautakunta, 15.11.2001, § 307, Sopimusohjaukseen siirtyminen, KH 9.8.2004 § 476).

Martikainen ja Meklin (2003) toteavat sopimusehdoista että tilaajaorganisaatio ja tuottajayksikkö ovat sopineet palvelujen määrän, hinnan ja laadun. Yksityisiä tuottajia on kilpailutettu muun muassa maan- ja talonrakennusurakoissa sekä tietyissä kunnossapito- ja ylläpitotöissä (Martikainen & Meklin 2003, 29–32). Tutkimuksessa valotettiin ydinkunta-palvelukuntakokeiluun mukaan lähteneiden päiväkotien ja ydinkunnan kanssa tehdyistä sopimuksista niin että sopimuksissa käsiteltiin tukipalvelujen hankinnan periaatteita muun muassa siivouksen, ruokahuollon ja kiinteistöhuollon osalta.

Olellainen osa sopimuksista olivat myös seuranta ja arviointia koskevat periaatteet, esimerkiksi tilaushintoja koskevat periaatteet. Sopimusten lähtökohdaksi oli se, että päiväkodille on mahdollista hankkia mainittuja tukipalveluja sekä kaupungin omilta yksiköiltä että yksityisiltä palveluntuottajilta ja päiväkotito voi halutessaan tuottaa palvelut myös oman henkilökuntansa avulla. Tässä korostuu juuri mahdollisuus myös yhteistyöhön,

jos halutaan esimerkiksi että yksityinen palveluntuottaja suorittaa vaikka vain osan jostain kaupungin vastuulla olevasta toiminnasta.

Tässä lisäksi samanlainen esimerkki palvelusopimuksesta löytyy liikelaitostoiminnan aloittamisesta. Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukunta -projektin mukainen päivähoiton kehittämis- ja kokeiluorganisaation palvelusopimuksen puitteet ovat kuvattuna ydinkunta-palvelukunta -projektin tilanneraportissa 17.5.2000. Sopimuksen keskeiset asiasisällöt muodostuvat erityyppisten hoitopäivien määrästä ja hinnasta sopimisesta, palveluiden laadun määrittelystä ja kehittämisestä sopimisesta, tukipalveluiden hankinnan periaatteista, seurannasta, tarkastuksista ja arviointia koskevista periaatteista. (Kerola & Pyykkö, 2000, 8.)

Toinen esimerkki palvelusopimuksesta löytyy niin ikään sosiaali- ja terveystoimen puolelta lastenkotipalveluista. Suomen viisi suurinta kaupunkia ovat aikanaan yhdessä Kuntaliiton kanssa valmistelleet puitesopimukseen perustuvan yhteistyömallin yksityisten palveluntuottajien kanssa. Puitesopimuksessa voidaan määritellä sekä myyjän että ostajan velvollisuudet sijaishuoltoa järjestettäessä. Puitesopimuksen lisäksi tehdään joka kerta lapsikohtainen sopimus sijoituksen yhteydessä.

Puitesopimuksen käyttöönoton jälkeen lapsikohtaisia sopimuksia tehdään ainoastaan puitesopimuksen allekirjoittaneiden yksiköiden kanssa. Yksityisiltä palveluntuottajilta kerätään perustiedot ennen puitesopimuksen tekoa ja samat tiedot kerätään myös kaupungin omilta laitoksilta. Uudella sopimusjärjestelmällä yritetään parantaa ostopalveluiden laadun arviointia ja samalla kannustamaan yksityisiä palveluntuottajia omaan laadunkehittämistyöhön. (Oulun kaupunki, Sosiaali- ja terveyslautakunta, Karlström-Pirilä, & Laitinen, 2001, 36.)

Onko ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönoton myötä siirrytty enemmän yksityisen sektorin palvelutuotannon hyödyntämiseen yhteistyön näkökulmasta? Hyvin laajasti PPP -mallia tulkiten lähteiden osalta, on. Kaupungin on palvelua järjestettävä ja joiltain osin on parempi että yksityinen toimija palvelun tuottaa.

Kun palveluntuottaja tekee kaupungin vaatimukseen sopivan tarjouksen, tehdään sopimus ja sopimuksen mukaan toimitaan, kaupunki valvoo että näin tapahtuu ja yksityinen tuottaja tuottaa palvelua sopimuksella sovituin ehdoin, toiminnasta raportoidaan. Tämä on laajasti tulkittuna julkisen ja yksityisen välistä yhteistyötä.

Esim. KH 12.1.2004 § 8, tuodaan esille että yhteistyössä tuotetut palvelut ovat lisääntyneet mm. lasten päivähoidossa ja lastensuojelussa. Ydinkunta-palvelukuntamallin käyttöönoton myötä voidaan päätellä yhteistyön lisääntyneen, ydinkunta-palvelukuntamallin ollessa sopimusohjausperusteinen. Lisäystä yksityisen sektorin palvelutuotannon hyödyntämiseen yhteistyön näkökulmasta taloudellisten tilastojen valossa on nähtävissä, huolimatta siitä että Oulun ydinkunta-palvelukuntamallissa yhtenä perustavana ajatuksena on ollut se lähtökohta, että omaa tuotantoa ei missään vaiheessa lopeteta kokonaan, vaan joitain osia siirretään ulkopuolisen tuotettavaksi.

Tilastojen valossa voidaan nähdä että esimerkiksi koko kaupungin käyttötalouden lukema on kasvanut sopimuspalvelujen ollessa kyseessä. Tähän voidaan taas todeta, etteivät ne kaikki välttämättä tarkoita yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksella sovittua palvelutoimintaa vaan se sisältää paljon muutakin tavanomaisempaa ostotoimintaa, sitä enempää erittelemättä.

Samasta tilastosta on nähtävissä, että sosiaali- ja terveystoimen tehtävälajoilla sopimuspalvelut ovat tarkastelujaksolla lisääntyneet melko tasaisesti, kun taas



teknisen toimen tehtäväaloilla on ollut välillä pientä pudotusta ja nousua kun viimeisimpänä ja lähimpänä tarkasteluvuonna eli vuonna 2008 sopimuspalvelut olivat vähentyneet. Myös opetus- ja sivistystoimen tehtäväalueilla kasvu kyseisellä muuttajalla oli tarkastelujaksolla tasaista. (Tilastokeskus, 2009).

Hyvärisen ja Lithin (2008) tutkimuksen perusteella onkin todennäköistä, että tulevaisuudessa yksityistä palvelutuotantoa hyödynnetään yhä enemmän kunnissa ympäri Suomea, joskin eniten palveluja tarvitaan kasvualueilla, joissa julkinen palvelutuotanto ei välttämättä riitä tyydyttämään lisääntyvää kysyntää. Väestörakenteen muutos lisää palveluiden tarvetta erityisesti vanhustenhuollossa, jossa sopimusperusteisten palvelujen käyttö tulee olemaan mittavaa.

Samaan suuntaan vaikuttavat kunnan oman henkilöstön eläkesiirtymä ja koveneva kilpailu henkilöstöstä. Seurauksena monissa kunnissa on vakavasti harkittava, tuotetaanko palvelut itse vai tuottaako niitä yksityinen yritys. Lisäksi terveydenhuollon puolella demografisen muutoksen lisäksi pula lääkäreistä erityisesti kasvukeskuksissa tulee lisäämään yksityisten palvelutuottajien käyttöä. (Hyvärinen & Lith, 2008).

Millä aloilla palvelutuotantoa suoritetaan yhteistyössä Oulun kaupungin ja yksityisen sektorin kanssa? Lähes kaikilla hallinnonaloilla kuten esim. sosiaali- ja terveystoimi, kulttuuritoimi, keskushallinto ja tekninen keskus, satama. Toteuttamismuodot vaihtelevat toimijoiden ja palvelutarpeiden määrittelyn mukaan. Eri tilanteissa tarvitaan eri palveluntuotantotapoja.

Public-private-yhteistyö verkostonäkökulmasta Oulun kaupungin toteuttamana tarkoittaa PPP -mallin mukaisia sovelluksia laajasti tulkiten, että Oulun kaupunki on verkostoitunut eri alojen yritysten kanssa erilaisten hankkeiden ja projektien kautta osin osarahoittajan ominaisuudessa ja kuten aiemmin on jo todettu, mukana on suuressa määrin myös muita julkisia toimijoita, joka on

yleinen PPP -käytäntö. Kuten tänä päivänä, myös aiempina vuosina Valannan (1999) mukaan Oulu on toteuttanut itse ja ollut mukana useissa seudullisissa tietoyhteiskunta- ja teknologiakehitystä tukevissa ohjelmissa ja hankkeissa.

Näitä ovat muun muassa seuraavat hankkeet: Pohjois-Suomen strategia ja Multipolais-verkosto, 3. askel Pohjois-Pohjanmaan tietoyhteiskuntaohjelma, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointistrategia, Seutukuntien tukihanke ja aluekeskusohjelma, Innovatiiviset toimet 2000–2006, Hyvinvointiteknologia, Mobile Forum Oulu, Oulun osaamiskeskusohjelma, Oulu Growth Agreement - Oulun kasvuohjelma 2006, Tietoyhteiskuntakaupunki Oulu, Pohjoinen elokuva- ja mediakeskus POEM ja Kaupunkikorttihanke. (Oulun kaupunki 2001; Valanta 1999, 39.)

Tänä päivänä Oulun kaupunki on edelleen mukana monissa verkostoissa toimijan roolissa. Näitä verkostoja ovat muun muassa 1+3 alueyhteistyö, Oulu 2006 kasvusopimus, Oulu inspiroi -Oulun Innovaatiostrategia 2007–2013, Multipolis ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma. Näissä verkostoissa on luonnollisesti mukana yksityisen sektorin toimijat ja verkostojen tavoitteena on ollut lisätä eri sektoreiden edustajien yhteensaattamista. Joka tuo lisää näkyvyyttä ja luo uusia kumppanuussuhteita. Lisäksi Oulun kaupunki on järjestänyt palvelutuotantoa yksityisen sektorin toimittamana.

Miten public-private-yhteistyö näkyy Oulun kaupungin toiminnassa? Erilaisia työryhmiä voidaan perustaa yhteistyön tiimoilta (esimerkiksi KH 11.3.2002 § 169). Ja yhteistyömahdollisuuksien selvittämisen puitteissa (esimerkiksi KH 26.4.2004 § 260).

Esimerkiksi Länsi-Suomen tavoite 2:een liittyvä kasvatusyhteistyöhanke, jonka yhteenvedossa todetaan että yhteistyötä lisätään ja vahvistetaan mm. kaikille yhteisten seminaarien ja tapahtumien avulla sekä hyödyntämällä www-ympäristön tarjoamia mahdollisuuksia. (KH 25.1.2000 § 40).

PPP -yhteistyö näkyy Oulun kaupungin toiminnassa suuressa määrin esiteltyinä hankkeina ja projekteina, joiden toteutumisesta päättää kaupunginhallitus tai -valtuusto. Se näkyy myös verkostoitumisena erilaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa ja niiden kanssa yhteistyössä toimimisena.

Osaltaan myös myönteisenä suhtautumisena yhteistyöhön yli sektoraalisten rajojen. Tällaisesta on myös olemassa lähihistorian esimerkkejä teknologiakaupungin ja ydinkunta-palvelukuntamallin mukanaan tuoman sopimusyhteistyön puitteissa. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö näkyy myös Meklinin ja Martikaisen (2003) tutkimuksen perusteella niin että yhteistyössä sopimuksin neuvotellaan joidenkin tiettyjen palveluiden tuottamisesta yksityisen sektorin tuottamina.

Yhteistyö voi toimia myös toiseen suuntaan kuten esim. Oulun Työterveys on toiminut kunnallisena liikelaitoksena Oulun kaupungissa ja huolehtii Oulun kaupungin työntekijöiden työterveyshuollosta. Liikelaitoksen toiminta on viime vuosien aikana laajentunut merkittävästi palvelemaan myös muita *Oulun seudulla toimivia yrityksiä ja yhteisöjä*. Tällä hetkellä n. 60 % liikelaitoksen asiakaskunnasta tulee kaupunkikonsernin ulkopuolelta. (Oulun kaupungin talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2009–2010, 16, korostus oma.)

Esimerkiksi Medipolis GMP Oy tarjoaa biolääkkeiden sopimusperusteista valmistusta prekliinisiin ja kliinisiin kokeisiin sekä pienen mittakaavan kaupalliseen käyttöön. *Medipolis GMP käyttää Oulun kaupungin omistamia puhdastiloja*. Pyrkimyksenä on auttaa asiakkaita tuomaan tuotteet markkinoille nopeasti ja kustannustehokkaasti. (Ouluseutu, 2005, 9 ja esim. KH 26.4.1999 § 327.)

Suuren luokan yhteistyöverkosto ilmenee kasvusopimuksen ja sen jatkajaksi muotoutuneen Oulu inspiroi -innovaatiostrategia 2007 – 2013 ja

aluekeskusohjelman muodossa. Vuoden 2002 helmikuussa sovittu ja vuoden 2006 loppuun asti kestävä kasvusopimus kokosi alueen merkittävimmät toimijat – kuten yliopiston, ammattikorkeakoulun, VTT:n, useat yritykset ja julkisen sektorin yhteisöt – kehittämään Ouluseudun tulevaisuutta.

Kasvusopimuksen osapuolet sitoutuvat kehittämään olennaisia huipputekniikan kasvualoja, joihin kuuluu tietotekniikka, sisältö ja media, hyvinvointi, bio ja ympäristö. *Sopimuksen valmisti Oulun kaupunki ja myös koordinoi sitä. Sen käytännön toteutuksesta vastasi pääosin Oulu Innovation Oy yhteistyössä alueen yritysten kanssa.* (Ouluseutu Yrityspalvelut, 2005. (kursiivi oma korostus).

Oulu inspiroi -innovaatiostrategian 2007 – 2013 pyrkimyksenä on luoda alueen yritysten, tutkimus- ja koulutuslaitosten sekä julkisen sektorin yhteinen visio pitkäjänteisistä ja strategisista toimintaympäristön kehittämistarpeista ja suunnata yhteiset panostukset tiettyihin painopisteisiin. Toimijat ovat sitoutuneet panostamaan tiettyihin valintoihin ja ovat tarvittaessa valmiita muuttamaan nykyisiä toimintamallejaan ja työnjakoaan. (Oulu inspiroi 2007 – 2013). Aluekeskusohjelma käynnistettiin vuonna 2001.

Sen tavoitteena on kaupunkiseutujen vahvuuksien, osaamisen sekä erikoistumisen ja yhteistyön kehittyminen. Aluekeskusohjelmassa keskitytään elinkeino- ja erikoistumisstrategioiden mukaisen osaamisohjan ja innovaatiotoiminnan kehittämiseen. Keskeistä sen mukaan on julkisen ja yksityisen sektorin sekä eri hallinnontasojen yhteistyö ja kumppanuus sekä sosiaalisen pääoman vahvistaminen. (Oulun kaupunki, 2009.)

Mitä vaikutuksia verkostoitumisella yksityisen sektorin toimijoiden kanssa on ollut Oulun kaupungin toimintaan? Oulun kaupungin hyvä nykytilanne on määrätynyt pitkälti lähes kolmekymmentä vuotta sitten tehdystä päätöksestä toimia yhteistyössä niin yksityisen sektorin kuin muiden julkisen sektorin

toimijoiden kanssa. Suurimpia ja kauneimpia vaikutuksia sisältyy tähän kappaleeseen ja seuraavissa laskeudutaan hieman arkisemmalle tasolle. Vaikuttavaa on näkyvyys tänä päivänä ympäri maailman.

Verkostoituminen on lisännyt Oulun näkyvyyttä maailmanlaajuisesti ja poikanut yhteistyötä myös muualle maailmaan. Oulun kaupunki on ollut mukana mahdollistajana omalle menestykselleen kun se aikanaan lähti rohkeasti mukaan toimintaan, jossa oli mukana myös riskejä.

Yhteistyöstä ja sen vaikutuksista yksityisen kanssa toteutettuna, esimerkkitapauksena on helppo mainita Technopolis. Vaikutuksia on lisäksi kaupungin myönteinen kehitys kaupunkina. Hyvä imago. Houkuttelee osajia maailmanlaajuisesti. Pystyy kaupunkina kokeilemaan edelläkävijänä teknologian uutuuksia helpommin kuin muut, esimerkiksi Ritaharjun koulukokeilu (Kaleva, 2007).

Hyvät yhteydet, kohta ikioma lentokenttä ja yksityiset toimijat siellä, kun Oulunsalo yhdistyy Ouluun vuonna 2013. Kaupungin omistama satama-alue, kaupungin hinaajat, satamapalvelijat ja yksityinen huolintafirma, siinäkin yksi laajasti tulkittava yhteistyön toteutus joka tekee Oulun kaupungista edelleen merkittävän merikaupungin kuten silloin kun laivat olivat vielä puuta. Oulun kaupungista on merkittävät yhteydet maitse, meritse ja ilmaitse ja näitä pidetään yllä eri toimijoiden yhteistyöllä, koska se on kaikkien toimijoiden yhteinen etu.

Eräänä erilaisena konkreettisena esimerkkinä voidaan mainita yhteispalvelupiste (KH 9.10.2001 § 814, KH 23.6.2003 § 473, KH 16.12.2003 § 823). Esimerkkeinä voidaan mainita myös erilaiset haku- ja sopimusmenettelyt ja -neuvottelut, joihin kaupunki osallistuu myös verkostoituessaan eri sektoreiden toimijoiden kanssa, sen pohjalta voidaan antaa lausuntoja (esimerkiksi KH 7.5.2001 § 408).

Mahdollisten yhteistyökumppaneiden valinta (esimerkiksi KH 12.5.1998 § 417), aiheuttaa toimenpiteitä kaupungin toiminnassa siinä vaiheessa kun mahdollisuuksia selvitetään esimerkiksi KH 28.9.1999 § 684, kandidaatteja etsitään ja lopulta kaupunginhallitus valitsee yhteistyökumppanin. Sen jälkeen alkavat sopimusneuvottelut.

Nämä toimenpiteet itsessään aiheuttavat kaupungille konkreettisia vaikutuksia eli niistä syntyy niin kutsuttuja transaktiokustannuksia ja ihanteellisessa tapauksessa syntyy hyvä yhteistyösopimus. Joskus taas ei synny, kun jokin osapuoli päättää olla rahoittamatta hanketta (esimerkkinä KH 9.9.2002 § 650).

Sopimusneuvotteluja käydään paljon ja sopimukset itsessään näyttävät suurempaa roolia kuin ennen johtuen siitä että niiden kautta ohjataan esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan toimintaa, josta vastuu viime kädessä on palvelun järjestäjällä eli tässä tapauksessa Oulun kaupungilla.

Erilaisten hankkeiden ja projektien määrä on huomattavaa toimintaa tarkastelujaksolla. Selvästi monialainen yhteistyö eri toimijoiden kanssa yhdessä, jota myös tämän tutkielman ajallista tarkastelujaksoa aikaisemmin on ollut olemassa, on jatkunut. On myös selvästi nähtävissä, että esimerkiksi EU:n kanssa toimiminen yhteistyössä on olennaista kaupungin toiminnassa.

## **5. YHTEENVETO JA LOPPUPÄÄTELMÄ**

Tutkielmani päätarkoitus oli selvittää aluksi aiemman tutkimuksen perusteella kuinka uusi paikallinen hallintatapa esitetään omana ilmiönään ja kuinka se toimii kunnallispoliittisesta näkökulmasta sen ollessa selitettävissä monin eri tavoin ja kohtalaisen uutena käsitteenä siitä on olemassa varsin monenlaisia tulkintoja.

Tutkimushypoteesina voidaan pitää uuden paikallisen hallintatavan mahdollistavaa vaikutusta kunnallishallintoon ja sen kautta määriteltäviin toimintoihin ja prosesseihin eli kuinka uusi paikallinen hallintatapa antaa mahdollisuuden uudentyyppisiin ohjaukeinoihin erityisesti yhteistyön näkökulmasta hämärtäen eri sektoreiden väliset rajat ottaen samalla huomioon eri intressiryhmät kattavammin kuin edeltäjäteoriaansa uusi julkisjohtaminen.

Tutkielmani teoriaperusta muodostui uudesta paikallisesta hallintatavasta ja public-private-partnership- eli kumppanuusajattelusta. Lisäksi NPM:n eli uuden julkisjohtamisen käsitettä on avattu, sen ollessa vastakohtainen verrattaessa uuteen paikalliseen hallintatapaan ja jonka seurauksena uuden paikallisen hallintatavan tuleminen voidaan nähdä ikään kuin heilurimaisena vastaliikkeenä uudelle julkisjohtamiselle, joka pohjautuu pääosin yksityisen sektorin käyttämiin liikkeenjohdollisiin johtamismetodeihin.

Uusi paikallinen hallintatapa tuo vahvemmin esiin eri intressiryhmien osallistumisen ja vaikuttamisen merkitystä ja näin ollen myös niiden välisen yhteistyön toimivuutta. Public-private-partnership- eli kumppanuusajattelu mahdollistaa julkisen sektorin eri tahojen ja yksityisen sektorin toimijoiden verkostoitumisen tavalla joka tuo mukanaan synergiaetuja kaikille osapuolille.

Samalla kun tapahtuu globalisaatiota, tapahtuu myös lokalisaatiota ja niiden myötä voidaan huomata että eri maiden kansalaisia ja toimijoita koskevat samat haasteet ja selviytymispaineet kun toimintaympäristöt elävät jatkuvaa muutosta ja sama ilmiö toistuu paikallisella tasolla.

Yhden kaupungin tai kunnan sisällä on eri sektoreiden toimijoita, joita koskettavat samat haasteet joista niiden täytyy yhtä lailla selvitä, mutta joista on helpompi selvitä yhteistyön avulla. Kun jokainen taho panostaa samaan tavoitteeseen, syntyy synergiaetuja joilla haasteeseen voidaan optimaalisessa

tilanteessa voitokkaasti vastata, josta taas syntyy yleensä toivottuja positiivisia ulkoisvaikutuksia yhteiskunnallisesta näkökulmasta laajasti katsottuna. Yhteistyö vaatii kuitenkin sitoutumista yhteiseen tavoitteeseen ja luottamusta eri osapuolten välille, jotta asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Paikallisen hallinnan muotona PPP -mallissa erityistä on se, että sen kautta voidaan tehostaa julkisten varojen käyttöä. Eri sektoreiden väliset yhteiset projektit ja hankkeet saavat rahoitusta eri lähteistä ja vastuu tällaisella tavalla toimimisesta jakautuu useamman toimijan kesken.

Näin toimien voidaan ideaalitulanteessa säästää ja julkisia varoja voidaan kohdentaa sinne missä niitä kipeimmin tarvitaan ja useimmin se on kunnan peruspalveluissa. Kun vastuu jaetaan useamman toimijan kesken, tavoite on kuitenkin yhteinen ja kaikki toimijat hyötyvät kumppanuudesta ulkoisvaikutuksen kautta.

Ulkoisvaikutus on välillisesti saavutettavaa lisähyötyä. Esimerkiksi kun kunta, valtio ja yksityiset yrittäjät osallistuvat yhteistyössä rikosentorjuntaan, saadaan laajempi pinta-ala ja kun rikokset tällaisen yhteistyön tuloksena saadaan vähenemään, on eräs ulkoisvaikutus turvallisempi kunta ja paremmin voivat kuntalaiset.

Yhteistyön tulokset voivat olla moniulotteisia, yhteistyöllä saadaan aikaan synergiaetuja, joka käytännössä tarkoittaa sitä että tuloksesta on hyötyä myös niille sidosryhmille jotka eivät ole panostaneet yhteistyöhön samalla tavalla kuin varsinaiset toimijat. Toisin sanoen tulos on enemmän kuin osiensa summa.

Sidosryhmät voivat panostaa yhteistyöhön eri tavoin ja eri rooleissa. Varsinaiset toimijat osallistuvat työ- ja rahoituspanoksellaan yhteistyöverkoston jäseninä ja kuntalainen suorittamallaan kunnallisverolla. Monialainen yhteistyö hyödyttää kuntalaisia eri rooleissa, kuntalaisina ja veronmaksajina, työntekijöinä ja -antajina, yrittäjinä, syntyy positiivinen kierre.



Kun tietoisuus ja yhteydet toimijoiden kesken lisääntyy, saavat varsinaiset toimijat lisää mm. näkyvyyttä joka tuo lisää tilauksia yksityiselle toimijalle tai kunnan liikelaitokselle, jotka maksavat veroa valtiolle josta taas kiertyy osa kunnille ja sitä kautta kuntalaisten palvelujen ylläpitoon.

Jos tätä ajatellaan vain kunnan näkökulmasta, voi verkostojen kautta löytyä esimerkiksi edullinen yksityinen palveluntuottaja ja kun kunta ostaa tai vuokraa tämän tuottamaa palvelua järjestämisvastuullaan, säästyy verovaroja ja kuntalaisten hyvinvointi lisääntyy, ideaalitulanteessa.

Kunta voi myös sopia että tietystä palvelusta tietyn osan tekeekin yksityinen yritys ja olipa loppujen lopuksi tapa mikä hyvänsä, sopimukseen perustuen kunta takaa palvelun laadun kuntalaisille ja yritys tilaajalle eli kunnalle. Samaa palvelua tuotetaan silti yhteistyössä sopimusehtoihin perustuen, julkisen ja yksityisen toimijan näkökulmasta.

Erityistä PPP -mallissa on myös se kuinka paljon eri aloilla voidaan kumppanuussuhteiden kautta toimia. Tämä kertoo siitä että eri alojen kesken voi löytyä yhteisiä intressejä ja että eri alojen osaamisen yhdistäminen tuottaa kauaskantoisempia tuloksia yhteiseen tavoitteeseen pyrittäessä. PPP -malli tuo joustavuutta, on mahdollista laajentaa hallintaa, päästä käsiksi johonkin uuteen ja antaa myös mahdollisuus toiselle saavuttaa jotain uutta, kysymys on vuorovaikutuksesta.

Kun toimijat tuntevat paremmin toistensa toimintatavan esimerkiksi päätöksenteossa ja toimeenpanossa on helpompi keksiä yhteistyötä helpottavia käytäntöjä. Erityiseksi mallin tekee myös eri toimijoiden mahdollisuudet olla eri tavoilla mukana yhteistyössä. Ajatellaan esimerkiksi usein yhteistyön taustalla vaikuttavia valtion lanseeraamia kehittämisohjelmia. Niiden tavoitteena on ollut eri yhteiskunnan tahojen voimavarojen yhdistäminen yhteistyöllä.

Usein myös valtion oma yksikkö voi olla yhteistyössä toimijan roolissa ja kumppanina yhteistyöverkostossa joka esimerkiksi johtaa jotain tiettyä kehittämishanketta jossa valtion rooli voi olla myös rahoittaja. Kumppanuusverkostoissa voidaan olla mukana mm. rahoittajana, päättäjänä, asiantuntijana. Tilanteet ja tavoitteet määrittävät kunkin toimijan roolin, kuitenkin kaikkien toimijoiden näkökulmasta suotavaa on että kumppanuus on tasavertaista.

Oulun kaupungin tapauksessa tasavertaisesta kumppanuudesta kertoo esimerkiksi eri toimijoiden välinen hanke- ja projektitoiminnan, toisin sanoen yhteistyön jatkuvuus. Tämä voidaan ajatella käänteisesti. Jos tasavertaisen kumppanuuden elementti ei toimi yhteistyöverkostoissa, on tällainen toiminta käytännössä aika mahdotonta. Ainakaan se ei tuottaisi jatkuvuutta, jota moni, esimerkiksi hyvinvointia lisäävä hanke kaipaa.

Oulun kaupunki on ollut verkostoissa mukana eri rooleissa, rahoittajana, mahdollistajana, välittäjänä ja asiantuntijana. Oulun kaupunki on panostanut eri alojen toimijoiden yhteistyön mahdollistamiseen esimerkiksi klusteritoiminnalla, siinä Oulun kaupungin rooli on mahdollistaja. Tästä esimerkkinä toimivat Oulun kaupungin tuottamat huippupuhtaat tilat, joissa yritys tuottaa erityisosaamisella huipputeknologiaa, joka osaltaan lisää Oulun kaupungin hyvää mainetta ja vetovoimaa.

Näin syntyy synergiaetuja, joista aiemmin mainittiin. Hyvä maine ja vetovoima tuovat mukanaan uusia osajia, yrityksiä ja tämä näkyy kaupungille suoraan kasvavina verotuloina, jotka käytetään peruspalveluiden järjestämiseen, joka tuo kuntalaisille hyvinvointia ja lisää verotuloja kun hyvinvoiva kuntalainen pysyy työelämässä. Edelleen positiivinen kierre jatkuu positiivisine ulkoisvaikutuksineen.

Teoriassa PPP -mallin, sen erityiseksi tekevien erilaisten yhteistyömuotojen hallinnan hankaluus, voi olla eri sektoreiden toisistaan poikkeavat päätöksentekotavat ja subjektiiviset toimintatavoitteet juuri toimijoiden lähtökohtaisista sektoreista riippuen. Yksityisen toiminnassa tavoitteena on rahallinen voitto ja julkisen toiminnassa verovarojen käyttö yhteiskunnan hyväksi. Erityiseksi Oulun kaupungin tapauksessa PPP -mallin hyödyntämisen tekee ennen kaikkea se sujuvuus jolla eri sektoreiden toimijat yhteistyötä tekevät.

Taustalla on parikymmentä vuotta sitten kaupunginjohtajien ja päättäjien momentum sekä sieltä jatkunut hyvä asenne joka mahdollistaa yhteen hiileen puhaltamisen. Myös aikanaan huomiokykyiset ja rohkeat toimijat, jotka näkivät mahdollisuuden ikkunan olevan avoinna ja hyödynsivät sitä. Heidän toimestaan lähti liikkeelle yhteistyökulttuuri, joka näkyy Oulun kaupungin toiminnassa edelleen monenlaisten yhteistyöprojektien- ja hankkeiden kirjona.

Näin ilmentyy strateginen polkuriippuvuus eli jos yhteistyötä ei aikanaan olisi Oulun kaupungin strategiseksi toimintatavaksi valittu, voisi tilanne sen kohdalla tänä päivänä näyttää hyvin erilaiselta. Täältä 2010-luvulta katsottuna strategian valinta on toiminut hyvin.

Merkittävimpana tuloksena tutkielmassa voidaan pitää sitä, että julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö yksittäistä kaupunkia tai kuntaa ajatellen, sisältää monien eri alojen yhteistyötä laaja-alaisesti eri hallintokuntia eri tavoin koskettaen ja että yhteistyö voidaan käsittää koskemaan sekä yleisten, kokonaisia kaupunkiseutuja koskevien periaatesopimusten tasoa kaupungin tai kunnan edustaessa omalta osaltaan julkista sektoria sekä palveluista neuvoteltujen sopimusten teon tasolla tapahtuvaa yhteistyötä että konkreettisella tasolla tapahtuvaa yhteistyötä.

Tämän laaja-alaisen yhteistyön, esimerkkikaupungin näkökulmasta, voidaan nähdä luoneen sille menestystä vaihtelevassa ja välillä vaikeassakin toimintaympäristössä. Verkostojen merkitys juuri Oulun kaupungille voidaan nähdä huomattavana. Yhteistyössä toimiminen on vahva menestystekijä ja kehittämishaaste jatkossa on myös vahvan yhteistyökulttuurin ylläpito kuntaliitosten myötä syntyvän pohjoisen suurkaupungin toiminnassa.

## LÄHTEET

Aamulehti (2009) Kuntaministeri vaatii kunnilta talouskuria ja kehysriihiä. Aamulehti 26.3.2009. Uutinen.

Ahola, J. (2005) Kunnallistieteen yhdistys, seminaarikirja. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2005. 8.

Airaksinen, J. (2009) Hankala hallintouudistus. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere 2009. 107.

Airaksinen J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004) Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2004. 24 – 29.

Airaksinen, J. & Nyholm, I. (2009) Muutoksen monet ulottuvuudet – miten tutkia muutosta kuntakontekstissa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2006. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 236.

Antikainen, J. & Luukkonen, J. & Pyöriä, T. (2006). *Kaupunkiverkko ja kaupunkiseudut 2006*. Sisäasiainministeriö. Alueiden kehittäminen. Helsinki 2006.

Antikainen, J. (2004) Kaupungit pysyvät kasvun moottoreina. Kuntalehti 9/2004. 52 – 54.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen laitos. 140.

Anttiroiko, A-V. (2009) Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana. KTA 3/2009 KVT. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2009. 283.

Bailey, N., Barker, A. & MacDonald, K. (1995) Partnership Agencies in British Urban Policy. UCL Press. London 1995. 5 – 27.

Barouch, G. & Chavas, H. (1993) OÙ va la modernisation? Dix années de modernisation de l'administration d'État en France. Éditions L'Harmattan. Paris 1993. 273 – 274.

Bothnian Arc (2012) saatavilla [www-muodossa:  
http://bothnianarc.net/projektit/barents-logistics-2](http://www.muodossa.net/projektit/barents-logistics-2) (luettu 28.5.2012)

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003) *Public management and governance*. Routledge. London 2003.

Bovens, M., Hart, P. & Peters, B.G. (2001) *Success and failure in public governance* (2001) Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham 2001. 12.

BusinessOulu (2012) saatavilla [www-muodossa:  
http://www.businessoulu.com/fi/palvelut/businessoulu/yhteystiedot](http://www.businessoulu.com/fi/palvelut/businessoulu/yhteystiedot) (luettu 28.5.2012)

Castells M. (1996) *The rise of the network society*. Cambridge (Mass.) Blackwell 1996. 467 – 470.

Dauwe, E., Fritz-Vietta, R., Müller, P., Schmidt, H., Werner, P., Wullkopf, U. (1995) *Kommunalpolitik: leitfaden für die praxis*. Westdeutscher Verlag GmbH. Opladen 1995. 289 – 290.

Dibben, P., Roper, I, Wood, G. (2004) *Public Sector Management and the Neo-liberal Hegemony: a Critical and International Perspective*. teoksessa: *Contesting Public Sector Reforms; Critical Perspectives, International Debates*. Antony Rowe Ltd. Chippenham and Eastbourne 2004. 1 – 2.

Dreschler, W. (2005). *The rise and demise of the New Public Management*. *Post-autistic economies review* 33 (Sept.). 17 – 28. Teoksessa Siltala, J. (2008) *Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2008*. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 436.

Eräsaari, L. (2002, 2006) teoksessa Siltala, J. (2008) *Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2008*. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 452.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere 1998. 146.

Faulkner, D. (1995) *International Strategic Alliances: Co-operating to Compete*. McGraw-Hill Book Company. London 1995.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2008) *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat, Kunnallisan kehittämistä kunnat ja kilpailusarjan julkaisu nro 6, Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat*, Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008

Finpro (2011) saatavilla [www-muodossa: http://194.100.159.181/fi-FI/Media/PressReleases/2004/Finpro+avaa+Oulu+Trade+Centerin+yhteisty%C3%B6ss%C3%A4+Technopoliksen+kanssa.htm](http://194.100.159.181/fi-FI/Media/PressReleases/2004/Finpro+avaa+Oulu+Trade+Centerin+yhteisty%C3%B6ss%C3%A4+Technopoliksen+kanssa.htm) (luettu 22.9.2011)

Fortin, Y. & Van Hassel, H. (2000) Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship. IOS Press. Amsterdam 2000. 1 – 4.

Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004) Governing by network: the new shape of the public sector, Brookings insitution press. Washington D.C. Gordonsville, VA, USA. Palgrave Macmillan, 2002. USA 2004. 257.

Gray, A., Jenkins, B. & Leeuw, F. (2003) Collaboratige Government and Evaluation: The Implications of A New Policy Instrument. 13 – 16.

Hakala, J. T. (1996) Opinnäyte ja sen ohjaaminen. Johdatus tutkimusprosessin hallintaan. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere 1996.

Harisalo & Rajala & Ståhlberg (1992) s. 322 teoksessa Möttönen, S. (2007) Kuntaliitokset päätöksentekokysymyksenä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 3/2007. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007.

Harisalo, R. (1995) Kunnallishallinnon innovatiivisuus, Tutkimus innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi, 1995. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1995 A 7. Tampere 1995.

Harisalo, R. (2005) Federalismia kunnallishallintoon, Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 2/2005. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 116.

Harisalo, R., Rajala, T. & Ståhlberg, K. (1992) Kunnallispolitiikka. VAPK. Helsinki 1992. 102 – 103.

Harrow, J. (2004) Mechanisms and Values in the Delivery of a Patchwork of Public Services teoksessa: Contesting Public Sector Reforms; Critical Perspectives, International Debates. Antony Rowe Ltd. Chippenham and Eastbourne 2004.

Haukiputaan kunta (2009) Haukiputaan kunnanhallitus § 83, 30.3.2009, Vireä kolmas sektori -hankkeen esittely, 3265/20/201/2008. saatavilla [www-muodossa: http://www2.haukipudas.fi/dynastia5/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting\\_frames](http://www2.haukipudas.fi/dynastia5/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames) (luettu 22.2.2010)

Haveri, A. (2006) Verkostotkin voivat epäonnistua. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 1/2006 KVT. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2006. 6.

Heinonen, T. (2011) Pk-yritysten liiketoiminnan kansainvälistyminen Barentsin alueella: Murmanskin ja Pohjois-Suomen yritysten kokemuksia Pro gradu - tutkielma. Oulun yliopisto 2011. 63.

Heuru, K. (2003) Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy. Helsinki 2003. 152.

Heuru, K., Mennola, E., & Ryytänen, A. (2001) Kunnallinen itsehallinto. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.

Hiironniemi, S. (2005) Voimavarojen kokoaminen, seminaarikirja. Kunnallistieteen yhdistys. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2005. 7.

Sisäasiainministeriö (2005) saatavilla www-muodossa: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/\\$file/152005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/$file/152005.pdf) (luettu 4.3.2006)

Hurst, C. (2004) An economic analysis of Ireland's first public private partnership. International Journal of Public Sector Management 2004, Vol. 17 Issue 5. 379 – 388.

Huhtanen, P. & Punnonen, O. (2008) Kunnantalolta kilpailulle: Oulun ydinkunta-palvelukuntamallin synty. Työterveyslaitos. Helsinki 2008. 14 – 36.

Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008) Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa.

Kunnallisan kehittämissäätiön kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu, ISSN 1796-6574; nro 10.

Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2008. 7 – 10.

Hyyryläinen, E. (2004) Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopisto. Vaasa 2004. 141 – 142.

Ikola-Norrbacka, R. & Salminen, A.(2007) Kuntapalvelujen strategiset vaihtoehdot. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 1/2007. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 60.

Jalonen, H. (2007) Kuusi teesiä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 4/2007 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 374.

Jauhiainen, J. & Ala-Rämi, K. & Suorsa, K. *Multipolis – teknologian, osaamisen ja kehittämisen yhteistyöverkosto*. Arviointiraportti Multipolis-toiminnasta 2000–2004. Alueiden kehittäminen, sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2004. Helsinki 2004.



Juntunen, P. & Leinonen, J. (2007) Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. University of Lapland. Rovaniemi 2007.

Juppo, V. (2005) Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 2/2005. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 103.

Juppo, V. (2007) Systeemi- ja kontingenssiteorioiden anti muutoksen johtamiseen. KTA 1/2007. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 11.

Jussila, I, Kotonen, U. & Uski, T. (2007) Kunnallisten hyvinvointipalveluiden tuottaminen: Organisaatiotyyppien etuja ja haasteita. KTA 2/2007. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 129.

Jäppinen, T. (2005) Hallinnosta hallintaan – hierarkioista verkostoihin vai niiden yhdistelmiin? Tapausesimerkinä Itä-Uudenmaan seutuyhteistyön erilaiset vaiheet. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Kunnallispolitiikka. Tampere 2005.

Kaleva (2007) saatavilla [www-muodossa: http://htf.kaleva.fi/index.cfm?j=690327](http://htf.kaleva.fi/index.cfm?j=690327) (luettu 28.5.2012)

Kaleva (2009) Tilaaja-tuottaja-malli rohkeasti kokeiluun. Kaleva, 17.1.2009. Puheenvuoro, 15.

Kaleva (2010) Yhdistymisestä tahti uudelle Oululle. Kaleva, 19.2.2010. Uutinen, 4.

Kallio, J. & Niemelä, M. (2008) Kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden asennoituminen kuntien väliseen yhteistyöhön hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 3/2008. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 262.

Karlström-Pirilä, S. & Laitinen, E.(2001). Oulun kaupunki, Sosiaali- ja terveyslautakunta. 36.

Kauppinen, M. (2005) Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutosten vaikutuksiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2005 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 371.

Kerola L. ja Pyykkö T. (2000) Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveyslautakunta 8.6.2000, 127 §, Ydinkunta-palvelukunta projekti; liite, A-liite; ydinkunta-palvelukunta -projektin tilanneraportti 17.5.2000.

Kettunen, P. (2003) Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2003. 15.

Kettunen, P. (2006) New forms of service-production. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 4/2006 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 371.

Oulun kaupunki. Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 25.4.2005 § 314, Kylätimpurit -hankkeen hakeminen ALMA-ohjelmasta ja ELIEL -hankkeen peruuttaminen tavoite 2 -ohjelmasta (KH 1.11.2004 § 666)

Kilpailuvirasto (2001) saatavilla [www-muodossa: http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/tulosta.cgi?sivu=ratk/r-1998-61-0385](http://www.muodossa.fi).  
(luettu 9.4.2010)

Kirvelä, T. & Möttönen, S. (2004) Uusia näkemyksiä kuntien strategiseen suunnitteluun – rationaalisesta strategiasta verkostostrategiaan, teoksessa Majoinen, K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim) (2004) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja no 163. Helsinki 2004.

Kirvelä, T. (1998) 4 tulevaisuutta ja kunnat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998. 16.

Kivelä, S. & Mannermaa, M. (1999) Kuntien tulevaisuus: Kunta-alan tulevaisuusbarometri. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 102. Helsinki 1999.

Kiviniemi, M. & Saarelainen, T. (2009) Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehysten kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 1/2009. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2009. 40 – 43.

Kohonen, K., & Tiala, T. (toim.) (2002) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2002.

Koppenjan, J. & Klijn, E-H. (2004) Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making. Routledge. London 2004.

Koskenlinna, M. (2004) *Välittäjäorganisaatiot Suomessa – rakenteelliset haasteet*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu. KTM 6/430/2004.

Koski, H. (1995) Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 11. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. Teoksessa Valanta, J. & Pekola-Sjöblom, M. (2000). Organisaatioiden moninaisuus. KuntaSuomi 2004 –*tutkimuksia nro 25*. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2000.

Kuitunen, S. & Lähteenmäki-Smith, K. (2008) Kunnat innovaatiotoiminnan ja -politiikan keskiöön. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 3/2008. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 334 – 335.

Kull, M. (2008) EU Multi-level Governance in the Making – The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany, Michael Kull University of Helsinki. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 3/2008. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 320.

Kuntaliitto (2001) Kahden johtajuuden areena. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2001.

Kuntaliitto (2010) saatavilla www-muodossa:  
<http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/kuntakortti2.asp> (luettu 19.1.2010)

Kuntaliitto (2007) saatavilla www-muodossa:  
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/hyvakas/hyvakas-tietopankki/aluekeskusohjelman-kansallinen-hyvinvointiverkosto/Sivut/default.aspx> (luettu 30.4.2012)

Kuntaliitto (2010) saatavilla www-muodossa:  
[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;108920;158214;159156](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;108920;158214;159156);  
Julkaissut: Elna Nissinen 26.02.2010. Professori Jarmo Vakkurin verkkokolumni 26.2.2010 Kohti kuntien laaja-alaista tuottavuusajattelua. 159976. (luettu 26.2.2010)

Kähkönen, L. (2008) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 1/2008 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy 2008. Vammala 2008. 90.

Laamanen, E. (2007) Vapaaehtoiset kuntaliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Acta nro 194. Kuntatalon paino. Helsinki 2007.

Pohjois-Suomen neuvottelukunta (2001) saatavilla www-muodossa:  
[http://www.lapinliitto.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=53864&name=D\\_LFE-3216.pdf](http://www.lapinliitto.fi/c/document_library/get_file?folderId=53864&name=D_LFE-3216.pdf) (luettu 1.4.2012)

Laurila, H. (2007) Kolme lähestymistapaa kuntienvälisen muuttoliikkeen taloustieteeseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 1/2007 KVT. ISSN 0356-3669 Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 92.

Laurila, H. (2006) Tehokas kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 1/2006. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 55.

Lauslahti, S. (2003) Menestyvä kunta, kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 2003. 20 – 21.

Leväsvirta, L. (1999) Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta-sarja nro 114. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Teoksessa Valanta, J. & Pekola-Sjöblom, M. (2000). Organisaatioiden moninaisuus. KuntaSuomi 2004 – *tutkimuksia nro 25*. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2000.

Lillrank, P. (2008) Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2008 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 365 – 369.

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2001) Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa, teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.) (1997) Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä. ISBN 952-213-027-3. Acta nro 137. Suomen Kuntaliitto 2001.

Luostarinen, H. & Väliverronen, E. (1991) Tekstinsyöjät. Yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden lukutaidosta. Vastapaino. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1991.

Maanonen, M. (2007) Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 4/2007. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 402 – 405.

Mayne, J. (2003) Results-Based Governance: Collaborating for Outcomes. Teoksessa: Gray, A. (toim.), Jenkin, B., Leeuw, F. & Mayne, J. (2003) Collaboration in Public Services. Comparative Policy Analysis. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey 2003. 29 – 53.

Mayne, J., Wileman, T. & Leeuw, F. (2003) Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing. Teoksessa: Gray, A. (toim.), Jenkins, B., Leeuw, F. & Mayne, J. (2003) Collaboration in Public Services. Comparative Policy Analysis. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey 2003. 33 – 34. 38. 44. 48. 158. 161.

Melin, H. & Roine, M. (2010) TYT, Avoin yliopisto saatavilla www-muodossa: <http://www.uta.fi/tyt/avoin/verkko-opinnot/sosiologia/luku7.html> (luettu 26.2.2010)

Männistö, J. & Tervo, H. (2000) Oulun seudun innovaatiojärjestelmä: kaksi näkökulmaa. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2000. 62.

Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005) Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus. Otavan kirjapaino OY. Keuruu 2005.

Niiranen, V. (2005) Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2005 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 281.

Nyholm, I. (2006) Developing local democracy – the state and challenges of Finnish local democracy in the postmodern era. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2006. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 342 – 350.

Nyholm, I. (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 2/2008. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 218.

OECD (1999) Principles of corporate governance. OECD. Paris 1999. 2.

Osaamiskeskusohjelma (2007) saatavilla www-muodossa: <http://oske-net-bin.directo.fi/@Bin/d8e1a950fef163e218bf840fec7e24cb/1334679562/application/pdf/533850/OSKEohjelmantarkistaminenVN16122010-1.pdf> (luettu 1.4.2012)

Osborne, S. P. (ed.) (2000) Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. Routledge. London. 2000.

Oulasvirta, L. & Brännkär, C. (2001) Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Tummavuoren Kirjapaino Oy. Vantaa 2001. 16 – 69.

Oulu inspiroi – innovaatiostrategia 2007 – 2013 (2006) saatavilla www-muodossa: <http://ouluinspiroi.fi/lahtokohdat.htm> (luettu 13.2.2009)

Oulu inspiroi – innovaatiostrategia 2007 – 2013 (2006) saatavilla www-muodossa: <http://ouluinspiroi.fi/strategia.htm> (luettu 13.2.2009)

Oulu Innovation Oy (2006) saatavilla www-muodossa: <http://www.ouluinspiroi.fi/pdf/innovaatiostrategia.pdf> (luettu 19.1.2010)

Oulun eteläinen (2011) saatavilla www-muodossa: [http://www.alueportaali.fi/alltypes.asp?menu\\_id=191](http://www.alueportaali.fi/alltypes.asp?menu_id=191) (luettu 22.9.2011)

Oulun kaupunki (2006) *Oulu inspiroi innovaatiostrategia 2007 – 2013*

Oulun kaupunki (2009) saatavilla www-muodossa: <http://ouka.fi/seutu/aluekeskus/tavoitteet.htm> (luettu 13.2.2009)

Oulun kaupunki (2012) saatavilla www-muodossa: <http://oulu.ouka.fi/kehittamishankkeet/kehittamisohjelmat/hankekortit/> (luettu 30.4.2012)

Oulun kaupunki (2012) saatavilla www-muodossa:  
<http://oulu.ouka.fi/kehittamishankkeet/Tiedote.asp?ID=18912> (luettu  
 30.4.2012)

Oulun seutu (2007) saatavilla www-muodossa:  
<http://oulu.ouka.fi/seutu/pdf/Oulun%20seudun%20tilinpaatos%202006%20ja%20toimintakertomus%20vuodelta%202006;%20liitteet5.PDF> (luettu 18.4.2012)

Oulun kaupunki (2009) saatavilla www-muodossa:  
<http://www.ouka.fi/seutu/seutuhanke/ydinkuntapalvelukunta.html>, (luettu  
 16.11.2009)

Oulun kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi (2007) saatavilla www-muodossa:  
[http://www.ouka.fi/sote/hallinto/pdf%20tiedostot/YPK\\_kasikirja2.pdf](http://www.ouka.fi/sote/hallinto/pdf%20tiedostot/YPK_kasikirja2.pdf) (luettu  
 16.11.2009)

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 1.11.2004 § 669,  
 Oulun kaupungin osallistuminen Oulun seudun ammattikorkeakoulun vesi- ja  
 ympäristötekniikan laboratoriotuotannon kehittämishankkeen (VYLYKE)  
 rahoitukseen tavoite 2 –ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 1.11.2004 § 670,  
 Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta Mobient-hankkeen ja Mobient-  
 tukihankkeen rahoittamiseen (myös KH 27.10.2003 § 645)

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 10.12.2007 §  
 699, Oulun seudun aluekeskusohjelma 2007–2010

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 10.6.2002 § 471,  
 Oulun seudun kuntien seutusopimuksen hyväksyminen

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 10.9.2007 § 475,  
 Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston ja Oulun seudun  
 ammattikorkeakoulun kevään 2007 EAKR - hakukierroksella hakemien  
 hankkeiden osarahoitukseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.11.2003 §  
 684, Tiernakaupunki Oulun ja Tierna-ajan markkinointi, tapahtumat ja niiden  
 rahoitus ja KH 27.1.2004 § 31 Esitys Tiernasäätiön perustamisesta

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.2.2002 § 101,  
 Rahoituksen hakeminen tavoite 2-ohjelmasta Maankäytön muutostilanteen  
 hallinta II, ympäristörakentaminen -hankkeelle

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.3.2002 § 162, Biobusiness Oulu -Oulun kaupungin osallistuminen tavoite 2-hankkeen rahoitukseen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.3.2002 § 163, Projektitoiminnan kehittäminen Oulun alueella ja Pohjois-Suomessa; Oulun kaupungin osallistuminen tavoite 2-hankkeeseen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.3.2002 § 165, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen rahoituspäätös Veistohirsi -hankkeelle

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.3.2002 § 169, Oulun seudun aluekeskusohjelman työryhmän asettaminen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.3.2002 § 173, Octopussy-ohjelma; EU-rahoituksen hakeminen osaohjelmille

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 11.8.2003 § 474, Oulun seudun osaamiskeskus -ohjelman kustannukset 2003

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.1.2004 § 8, Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli – Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen -tutkimus

Oulun kaupunki (1998) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.5.1998 § 417

Oulun kaupunki (1998) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.5.1998 § 406, Päätös avustuksen myöntämisestä ”Oulun seutu 2010 – kohti verkostoyhteiskuntaa” kaupunkiohjelman suunnittelua varten

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.5.2003 § 645, Pohjois-Pohjanmaan liiton rahoituspäätös Mobiart -hankkeelle

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.8.2002 § 551, Oulun seudun osaamiskeskus -ohjelman kustannukset 2002

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.9.2005 § 553, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta OAMK:n OMSU-hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 13.1.2003 § 24, Määrärahan muutokset sekä jatkorahoitushakemus toteutuksessa olevalle Oulun seudun aluekeskusohjelma -hankkeelle

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 13.2.2006 § 109, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta OAMK:n OMSU -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 13.5.2008 § 307, Oulun kaupungin osallistuminen realXtend projektin rahoitukseen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 13.5.2008 § 310, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston ja Oulun seudun ammattikorkeakoulun EU-hankkeiden rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 13.9.2004 § 552, Rahoituksen hakeminen alueellisesta maaseudun kehittämissohjelmasta teknisen keskuksen Alma-osaprojekteilte

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.1.2007 § 12, Oulun kaupungin osallistuminen CEWIC-hankkeen rahoitukseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.10.2003 § 619, Oulun seudun aluekeskusohjelman strategian 2004-2006 hyväksyminen

Oulun kaupunki (2000) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.2.2000 § 113, Paikallinen rikosentorjuntayhteistyö Oulussa; Oulun kaupungin turvallisuustyöryhmän asiantuntijajäsenen vaihtuminen

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.5.2001 § 449, Kotihoidon kokonaistietojärjestelmän kehittäminen/EU-projekti, hankkeen käynnistäminen

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.5.2001 § 451, Esiselvitys mäntyöljykyllästyksen ja -kuivauksen kaupallisesta hyödyntämisestä -hankkeelle osarahoituksen hakeminen tavoite 2-ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004)s Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.6.2004 § 415, Omahoitokonseptin suunnittelu Oulun seudulle -hanke; asettamispäätös, projekti nro 1328

Oulun kaupunki (2004). Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.6.2004 § 402, Suurten kaupunkiseutujen neuvottelukunta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.6.2004 § 415, Omahoitokonseptin suunnittelu

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 14.8.2006 § 494, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen rahoituspäätös EFA 2015 -Oulu Expat City -hankkeelle

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.10.2001 § 834, Oulun seudun nimeäminen aluekeskusohjelmaan ja vuoden 2001 rahoituksen hakeminen ohjelman toteutukseen



Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.11.2005 § 716, Rahoituksen hakeminen EU:n Tavoite 2-ohjelmasta Äimäraution hevosurheilualueen kehittämishankkeelle

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.11.2005 § 718, Tavoite 2 -ohjelman osarahoituksen hakeminen EFA 2015 – Oulu Expat City-hankkeelle

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.11.2005 § 721, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta Pohjois-Pohjanmaan yrittäjät ry:n EMBA-koulutushankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.11.2005 § 723, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston bioprosessien tehokkaat seulontamenetelmät ja Scale-up, (HTS-BIO) hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.8.2005 § 511, Rahoituksen hakeminen ”Licence to win” -hankkeelle

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 15.8.2005 § 512, Päätöksiä Oulun seudun ammattikorkeakoulun kasvusopimusta tukeville hankkeille

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 806, Oulun kaupungin elinkeino- ja kansainväliset palvelut -yksikön ja Oulun seudun välinen sopimus

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 807, Oulun seudun aluekeskusohjelman toiminta- ja taloussuunnitelman vuodelle 2004 sekä vuoden 2003 toimintasuunnitelman yhteenvedon hyväksyminen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 808, Octopus -hankkeen jatkoa koskeva aiesopimus

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 809, Oulun kaupungin osallistuminen 4 DCulture Virus -hankkeeseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 810, Mobiilin rekrytointijärjestelmän kehittäminen vanhustyön tulosyksikössä

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.12.2003 § 823, Yhteispalvelupisteen toiminnan laajentaminen työvoiman palvelukeskukseksi

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.3.2004 § 139, Espoon ”mallin” kokeileminen Oulussa koulukiinteistöjen omistamisessa, valtuustoaloite

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.5.2005 § 364, Pohjois-Pohjanmaan liiton rahoituspäätös Rockpolis Oulu -hankkeelle (KH 1.11.2004 § 664) (KH 14.3.2005 § 167, Rockpolis Oulu -hankkeen käynnistäminen ennen rahoittajan tavoite 2 -ohjelman päätöstä)

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.8.2004 § 489, North Cargo Linen projektihakemuksen peruminen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 16.8.2004 § 489, North Cargo Linen projektihakemuksen peruminen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.11.2003 § 714, Tavoite 2 -ohjelman hankkeiden jatkopäätökset vuodelle 2003 ja määrärahan korotuksista ja muutoksista päättäminen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.11.2003 § 715, Oulun kaupungin ja Oulun yliopiston välinen ohjelasopimus tavoite 2 -ohjelmaan

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.11.2008 § 663, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston ja Oulun seudun ammattikorkeakoulun EU-hankkeiden rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.2.2003 § 85, Oulun seudun osaamiskeskusohjelman huippuhankkeen Multipolis-Metropolis rahoitukseen osallistuminen vuonna 2003

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.6.2008 § 389, Oulun kaupungin osallistuminen Oulu Innovation Oy:n SNETS hankkeeseen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 17.6.2008 § 391, Lupa aloittaa PanOULUSeutu hanke omalla riskillä

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 18.11.2002 § 1015, Oulun kaupungin osallistuminen KOORDINAATTI -hankkeen rahoitukseen tavoite 2-ohjelmasta

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 18.9.2001 § 764, Tervatulli Oy:n Interreg-projekti ”Kestävän kehityksen yhteistyö”

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 18.9.2007 § 491, Oulun kaupungin osallistuminen CEWIC-hankkeen rahoitukseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 19.12.2005 § 824, Octopus verkosto-ohjelman hallinnoijan muutos

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 19.2.2008 § 105, Oulun kaupungin osallistuminen Oulu Business Node -hankkeisiin vuosina 2007 – 2010

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 19.2.2008 § 106, Oulun kaupungin Tavoite 2 -ohjelman kehittämishankkeiden loppuarviointi sekä Oulun Kasvusopimus 2006 loppuraportti

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 19.8.2002 § 585, Octopussy, langattomien sovellusten kehitys- ja testausympäristöhanketta koskevat sopimukset

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 19.9.2006 § 572, Kaupungin julkisten tilojen yhteismarkkinointityöryhmän raportti

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.12.2003 § 750, Oulun kaupungin tavoite 2 -ohjelman aktivaattorit -hankkeen päättymisen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.12.2003 § 751, Oulun kaupungin osallistuminen logistiikan maisterikoulutusohjelman rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.12.2003 § 752, Tavoite 2 -ohjelman osarahoituksen hakeminen North Cargo Line -hankkeelle

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.12.2003 § 753, Oulun kaupungin osallistuminen TIMMI -hankkeen rahoitukseen Tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.12.2003 § 754, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston BioWorld 1 -hankkeen rahoittamiseen Tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.4.2007 § 224, Laatuperusteinen yhteistyökumppanin ja toteuttajan hakumenettely keväällä 2007

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 2.6.2003 § 370, Tavoite 2 -ohjelman osarahoituksen hakeminen EFA -Expatriate Family Adjustment -hankkeelle

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 20.3.2007 § 166, Kauppatorin ja aittatorin alueen kehittäminen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 20.4.2004 § 234, Pohjois-Pohjanmaan liiton rahoituspäätös 'Suomalaisen jätehuolto-osaamisen vienti Luoteis-Venäjälle' -hankkeelle

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 20.4.2004 § 236, Oulun kaupungin osallistuminen Yrityskehitysyhtiöiden kansalliseen kehittämishankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 20.5.2008 § 319, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston ja Oulun seudun ammattikorkeakoulun EU-hankkeiden rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 20.9.2005 § 570, Oulun seudun kokeiluseutusopimuksen muuttaminen (KH 16.5.2005 § 367)

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 21.6.2005 § 465, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen rahoituspäätös Kylätimpurit -hankkeelle

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 21.6.2005 § 466, Oulun kaupungin osallistuminen Sinni startti-hankkeen rahoitukseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 21.6.2005 § 467, Oulun kaupungin osallistuminen OAMK:n MobiuZ-hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 21.9.2004 § 570, Oulun seudun osaamiskeskusohjelman organisointi

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.10.2007 § 574, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun aikuiskoulutuskeskus Oy:n EU-hankkeiden osarahoitukseen

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.10.2007 § 575, Oulun kaupungin osallistuminen Oulu inspiroi -innovaatiostrategiaa toteuttaviin kokonaisuuksiin vuosina 2007-2013

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 724, Oulun kaupungin osallistuminen OAMK:n MobiAds-hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 725, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta eMoPo -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 726, Oulun kaupungin osallistuminen OAMK:n Osaavan liiketoiminnan kehittäminen-hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 727, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston CreaM-hankkeen rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 728, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun yliopiston ELVI-hankkeen rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 729, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy:n TOKOS-hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 730, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun Liikekeskus ry:n Tervakauppakaupunki -hankkeen rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 731, Rahoituksen hakeminen tuhkan hyötykäyttöhankkeelle EU:n tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.11.2004 § 738, Kauppatori, Aittatori- ja Rotuaari -alueiden sekä Kauppahallin ja kaupungin omistamien ranta-aittojen toiminnan kehittäminen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.12.2008 § 758, Oulun kaupungin osallistuminen PIKIT -hankkeen rahoittamiseen vuosina 2008 – 2011

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.12.2008 § 760, Oulun kaupungin osallistuminen CIE:n perustamiseen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.12.2008 § 764, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun aikuiskoulutuskeskus Oy:n hankkeiden rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.3.2004 § 163, Octopus -hankkeen lisähakemus

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.3.2005 § 215, Osaamiskeskukselle varatun perusrahoituksen alueellinen jako vuonna 2005

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.6.2004 § 422 Ympäristöliiketoiminnan kehittämistä koskeva yhteistoimintasopimus

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.6.2004 § 424, Aluepoliittisten toimenpiteiden seurantaryhmä

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 22.6.2004 § 444  
Kontinkankaan vanhan sairaalarakennuksen tilat; tarveselvitelyryhmän  
asettaminen

Oulun kaupunki (2000) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 23.10.2000 §  
871, Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Oulun alueen  
toimintayksikkö Sociopolis/EU-projekti

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 23.4.2002 § 314,  
Octopussy-ohjelma; Ohjelma 1, kehitys- ja testausalusta -hankkeen  
käynnistäminen ennen rahoittajan päätöstä

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 23.6.2003 § 473,  
Kaijonharjun yhteispalvelupiste

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.1.2005 § 43,  
Oulun kaupungin osallistuminen alueellisen elinkeinopoliittisen kv-strategian  
rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.1.2005 § 46,  
Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta OAMK:n Happea-hankkeen  
rahoittamiseen (KH 7.2.2005 § 85)

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.1.2006 § 53,  
Rahoituksen hakeminen ”Licence to win”-hankkeelle

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.1.2006 § 54,  
Rahoituksen hakeminen Smart touch Oulu -hankkeelle

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.3.2003 § 179,  
Oulun kaupungin osallistuminen TYLLI-hankkeen rahoitukseen tavoite 3 -  
ohjelmasta

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.4.2001 § 388,  
Lausunto kunnallisen tuotantotoiminnan uudistumista käsittelevästä  
väliraportista

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.4.2001 § 391,  
Hakemus sisäasiainministeriölle aluekeskusohjelmaan

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.6.2002 § 507,  
Oulun aluekeskusohjelma

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.8.2004 § 508,  
Määrärahan muutos- ja korotuspäätös Oulun seudun aluekeskusohjelma -  
hankkeelle

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.8.2004 § 509, rahoittajan päätös Octopus verkosto-ohjelmalle

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.8.2004 § 508, Määrärahan muutos- ja korotuspäätös Oulun seudun aluekeskusohjelma -hankkeelle

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 24.8.2004 § 509, Rahoittajan päätös Octopus verkosto-ohjelmalle

Oulun kaupunki (2000) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 25.1.2000 § 40, Käynnistettävä Oulun kaupungin EU:n tavoite 2 -hanke

Oulun kaupunki (2007) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 25.6.2007 § 392, Kielteinen päätös Benchmark-hankkeelle

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 25.9.2006 § 587, Haku osaamiskeskusohjelmaan kaudeksi 2007-2013

Oulun kaupunki (1999) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 26.4.1999 § 327, Huippupuhtaat tuotantotilat

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 26.4.2004 § 260, Omahoitopalveluhankkeen käynnistäminen

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 26.4.2004 § 261, Maakunnan kehittämisrahan hakeminen Octopus verkosto-ohjelmalle

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 26.6.2006 § 452, Myönteinen rahoituspäätös Smart touch -hankkeelle ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 27.1.2004 §, Esitys Tiernasäätiön perustamisesta

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 27.10.2003 § 644, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen rahoituspäätös EFA -Espatriate Family Adjustment -hankkeelle

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 27.10.2003 § 645, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta Mobiart2 -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 28.8.2006 § 518, Oulun inspiroi -innovaatiostrategia 2007 – 2013

Oulun kaupunki (1999) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 28.9.1999 § 684, Oulun seudulla sosiaali- ja terveysalalla toimivien yksityisten tuottajien kartoittaminen; toivomusponssi

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.1.2002 § 72, Oulun kaupunki, keskushallinnon käyttösunnitelma 2002 A-liite asiaan nro 1, kansliapäällikön lista

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.1.2008 § 59, Rahoituksen hakeminen Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys - tavoiteohjelmasta Äimäaution hevosurheilupöytäkirjään -hankkeelle

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2001 § 945, Rahoituksen hakeminen tavoite 2-ohjelmasta YritysMylly-hankkeelle

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2001 § 946, Rahoituksen hakeminen tavoite 2-ohjelmasta Ouluseutu mediaan - viestintähankkeelle

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2001 § 950, Pro TELIO -hankkeen rahoitushakemus

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2002 § 817, Oulun kaupungin osallistuminen ECOPARK-OULU -hankkeen rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2002 § 818, Tavoite 2-ohjelman osarahoituksen hakeminen Oulu Expo -hankkeelle

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.10.2002 § 819, BioOULU -hankkeen rahoitukseen tavoite 2 -ohjelmasta

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.3.2004 § 185, Oulun seudun palvelustrategia 2013

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.5.2006 § 370, Kielteinen rahoituspäätös Licence to win-hankkeelle ja osallistuminen Benchmark-hankkeen hakemukseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.9.2003 § 587, Määrärahan muutos- ja korotuspäätös sekä rahoittajan jatkopäätös toteutuksessa olevalle Oulun seudun aluekeskusohjelma -hankkeelle

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.9.2003 § 587, Määrärahan muutos- ja korotuspäätös sekä rahoittajan jatkopäätös toteutuksessa olevalle Oulun seudun aluekeskusohjelma -hankkeelle



Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 29.9.2003 § 586, Sisältö- ja mediaklusterin toiminnan käynnistäminen

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 3.4.2006 § 243, kuntien yhteisen toimitilayhtiömallin selvitys

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 3.9.2001 § 715, Oulun seutua esitetään aluekeskusohjelmaan

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 30.11.2004 § 749, Tiernasäätiön perustaminen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 30.9.2002 § 697, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen ja Pohjois-Pohjanmaan liiton rahoituspäätökset Octopus-hankkeelle

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 31.1.2005 § 64, Oulun kaupungin osallistuminen Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy:n Villa Hannala ja Varasako -hankkeiden rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2000) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 31.10.2000 § 903, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta tavoite 2 -hankkeen rahoittamiseen; Hyvinvointitekniikan koulutus- ja kehittämishanke

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 31.10.2005 § 666, Esitys Oulun kaupungin osallistumisesta VTT:n Virtuaalilylä – älykäs energiahuolto -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 4.2.2002 § 77, Oulun seudun osaamiskeskusohjelman huippuhankkeen rahoitus ja käynnistäminen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 4.4.2005 § 251, Oulun lääninhallituksen rahoituspäätös osaavan liiketoiminnan kehittäminen hankkeelle ja siihen liittyvä tukiprojekti

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 4.4.2005 § 252, Oulun kaupungin osallistuminen tietoturvan maisteriohjelma -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 4.9.2006 § 530 Oulu inspiroi – innovaatiostrategia 2007 – 2013

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 5.4.2004 § 204, Oulun kaupungin osallistuminen Tutkimuslähtöisen yritystoiminnan edistäminen - Tutkijoiden valmennusohjelma -hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 6.10.2003 § 605, Kaupunkikorttijakelun toimintamalli

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 6.10.2003 § 609, Pallas-korttelin kehittämisen aiesopimus

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 7.1.2002 § 18, Jäänmurtaaja Tuuran operointi

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 7.1.2003 § 21, Good governance – hyvä hallintotapa, seminaarin tarjous ja ohjelma

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 7.5.2001 § 408, Lausunto kunnallisen tuotantotoiminnan uudistumista käsittelevästä väliraportista

Oulun kaupunki (2004). Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 7.6.2004 § 383, Teknoventure Oy:n pääomittaminen

Oulun kaupunki (2008) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 8.12.2008 § 720, Myönteinen rahoituspäätös Nordic Business Link -hankkeelle

Oulun kaupunki (2006) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.1.2006 § 6, Oulun kaupungin liittyminen maailmanlaajuiseen kuntien ja kaupunkien yhteistyöelimeen Safe Community-verkoston; valtuustoaloite

Oulun kaupunki (2001) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.10.2001 § 814, Yhteispalvelukokeilu

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.5.2005 § 347, Oulun kaupungin osallistuminen Networking -2005 hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2005) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.5.2005 § 348, Oulun kaupungin osallistuminen Global Innovation Center -2005 hankkeen rahoittamiseen

Oulun kaupunki (2003) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.6.2003 § 392, Octopus -hanketta koskevan pääsopimuksen liite

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.8.2004 § 454, Ouluseudun kehittämistyö; kuntien maksusuudet 2004 ja toimintakertomus 2003

Oulun kaupunki (2004) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.8.2004 § 476, Sopimusohjaukseen siirtyminen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.9.2002 § 649, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen työvoimaosaston rahoituspäätös Yrittämyksessä -hankkeelle

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 9.9.2002 § 650 Pohjois-Pohjanmaan kielteinen päätös Ouluseutu yrityspalvelujen Vanhustenhuollon yritysten toimintamalli -hankkeeseen

Oulun kaupunki (2002) Kaupunginhallituksen pöytäkirja. KH 12.8.2002 § 545, Aluekeskusten ja valtionhallinnon neuvottelumenettelyn kehittäminen

Oulun kaupunki, tekninen keskus (2011) saatavilla www-muodossa: <http://oulu.ouka.fi/tekninen/Suunnitelmat/Projektikortti.asp?ID=602> (luettu 28.5.2012)

Oulun satama & Herman Andersson Oy (2007) Ouluport 1/2007 saatavilla www-muodossa: [http://www.ouluport.com/web/files/3\\_ouluport16.pdf](http://www.ouluport.com/web/files/3_ouluport16.pdf) (luettu 30.5.2012)

Oulun yliopisto (2007) saatavilla www-muodossa: [http://www.hallinto.oulu.fi/suunnit/raportit/Oulun\\_arviointirap\\_Vari\\_011007.pdf](http://www.hallinto.oulu.fi/suunnit/raportit/Oulun_arviointirap_Vari_011007.pdf) (luettu 22.4.12)

Oulunkaari (2012) saatavilla www-muodossa: <http://www.ouluokaari.com/sivu/fi/elinkeinot/hankkeet/> (luettu 1.4.2012)

Ouluseutu Yrityspalvelut (2005) Ouluseutu imagoesite. Painotalo Suomenmaa. 2005.

Ouluseutu yrityspalvelut (2012) saatavilla www-muodossa: [http://www.oulu.ouka.fi/ouluseutu/yrityspalvelut/hautomo/ouluseutu\\_yrityspalvelut.htm](http://www.oulu.ouka.fi/ouluseutu/yrityspalvelut/hautomo/ouluseutu_yrityspalvelut.htm) (luettu 1.4.2012)

Paasivaara, L ja Ylitalo K. (2006) Seudullinen orientaatio sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintamallien rakentamisessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 3/2006 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 213.

Patio (2008) saatavilla www-muodossa: [http://www.patiolla.fi/fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=06deebd0-ea6b-47d0-bcb5-d2e1ddd058e6&groupId=10647](http://www.patiolla.fi/fi/c/document_library/get_file?uuid=06deebd0-ea6b-47d0-bcb5-d2e1ddd058e6&groupId=10647) (luettu 17.4.2012)

Pekonen K. (1995) Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa, Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995. 1, 86 – 87.

Pierre, J. & Peters B. G. (2000): Governance, Politics and the State. St. Martin Press. New York. 14 – 26

Pierre, J. (1999) *Debating governance. Authority, Steering and Democracy.* Oxford University Press. Oxford 1999.

Pikkala, S. & Helander, V. (toim.) (1999) *Kunnat ja järjestöt.* ACTA nro 116. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1999. 12.

Plummer, J. (toim.) (2002) *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships.* GBR: Earthscan Publications, Limited. London 2002. 11.

Pohjois-Pohjanmaan liitto 2006b. *Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2007 – 2010.* Julkaisu A:43. Oulu 2006.

Pohjois-Suomen korkeakoulujen yhteistyöneuvottelukunta (2001) saatavilla www-muodossa: [http://www.oamk.fi/~iskinnun/asiakirjat/Osaava\\_Pohjois-Suomi.pdf](http://www.oamk.fi/~iskinnun/asiakirjat/Osaava_Pohjois-Suomi.pdf) (luettu 1.4.2012)

Poliisi (2007) saatavilla www-muodossa: [http://www.poliisi.fi/poliisi/oulu/home.nsf/files/Rikoksantorjuntasuunnitelma2007/\\$file/Rikoksantorjuntasuunnitelma2007.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/oulu/home.nsf/files/Rikoksantorjuntasuunnitelma2007/$file/Rikoksantorjuntasuunnitelma2007.pdf). (luettu 9.4.2010)

Proagria (2008) saatavilla www-muodossa: [http://www.proagriaoulu.fi/fi/taitajien\\_tierna/](http://www.proagriaoulu.fi/fi/taitajien_tierna/) (luettu 22.9.2011)

Puttonen, P. (2002) *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä.* Tampere University Press. Tampere 2002. 74 – 75.

Pääatalo, M.(2005) *Palvelurakenteiden uudistamiseen muutoksen kokonaishallintaa, Kunnallistieteen yhdistys, seminaarikirja.* Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2005. 31.

Rannisto, P-H. (2005) *Kunnan strateginen johtaminen, Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 2/2005, Vammalan Kirjapaino Oy.* Vammala 2005. 131.

Rizzo, F. (2007) *The Institution and the Role of the Regional Councils Within Finnish Regional Policy Governance: An Outsider's Perspective.* Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 2/2007 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2007. 162.

Ronkainen, I. & Maksimainen, T. (2002) *Paikallisuuden muodonmuutos. johdatus kuntajohtamisen uuteen teoriaan ja käytäntöön.* Yritystaito Oy. Otavan kirjapaino Oy, Keuruu 2002. 93.

Ruokojoki, J. (2007) saatavilla www-muodossa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/toimitilat/yritysrahoitus->

malli/Documents/9\_Kuntien\_ja\_yksityissektorin\_yhteisty%C3%B6hankkeita.pdf (luettu 28.5.2012)

Ryynänen, A. (2008) Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2008. 46.

Rönkkö, P. (2005) Kunta- ja palvelurakennemuutos – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 2/2005. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 148.

Saarinen, A. (2006) Kolmannen sektorin institutionaalisten reunaehto- ja toiminnan merkityksen käsittäminen julkisen ja epävirallisen sektorin edustajien mukaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 3/2006. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 284.

Salminen, A. (1995) Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 153.

Sihvonen, M. (2006) Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 3/2006. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006. 275.

Siltala, J. (2008) Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat, teoksessa Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 4/2008 KVT. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 440 – 438.

Sisäasiainministeriö (2005) Multipolis – teknologian, osaamisen ja kehittämisen yhteistyöverkosto. Arviointi Multipolis-toiminnasta 2000 – 2004 julkaisu 15/2005, 10-38 saatavilla [www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/5EAC9ABA2949975FC2256F1000325A5D/\\$file/392004.pdf](http://www.muodossa:www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/5EAC9ABA2949975FC2256F1000325A5D/$file/392004.pdf) (luettu 22.4.12)

Sisäasiainministeriö (2004) Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi saatavilla [www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3034C849BBF35772C2256E45002831E9/\\$file/092004.pdf](http://www.muodossa:www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3034C849BBF35772C2256E45002831E9/$file/092004.pdf) (luettu 18.4.2012)

Sisäasiainministeriö (2002) saatavilla [www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/9B88213EE70B2BE6C2256BA70034350F?opendocument](http://www.muodossa:www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/9B88213EE70B2BE6C2256BA70034350F?opendocument) (luettu 1.3.2010)

Sisäasiainministeriö (2001) Aluekeskusohjelma saatavilla [www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/pages/9D9EABD1B20F4A8CC2256BD20042E496?opendocument](http://www.muodossa:www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/pages/9D9EABD1B20F4A8CC2256BD20042E496?opendocument) (luettu 18.4.2012)

Sisäasiainministeriö.  
<http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/files/Aluekeskusohjelm>

a%202007%20-%202010%20-  
20asiantuntijaryhm%C3%A4n%20raportti/\$file/Aluekeskusohjelma%202007%  
20-%202010%20-%20asiantuntijaryhm%C3%A4n%20raportti.pdf (saatavilla  
18.4.2012)

Sisäasiainministeriö (2006) Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset –  
arviointi 2001 – 2006 saatavilla www-muodossa:  
[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/files/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006/\\$file/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/files/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006/$file/Aluekeskusohjelman%20tulokset%20ja%20vaikutukset%20-arviointi%202001-2006.pdf) (luettu 18.4.2012)

Sisäasiainministeriö (2006) Osaamiskeskusohjelma 1999 – 2006 loppuarviointi  
saatavilla www-muodossa:  
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/CB06772852C5DC03C225729E004ACF31/\\$file/572006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/CB06772852C5DC03C225729E004ACF31/$file/572006.pdf) (luettu 18.4.2012)

Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.) (1997) Alueiden kilpailukyvyyn 8  
elementtiä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.

Sotarauta, M. & Stähle, P. (2003) Teknologian arviointeja. 15, Alueellisen  
innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa: loppuraportti.  
Tulevaisuusvaliokunta 2003. Helsinki 2003

Sotarauta, M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa: pehmeä strategia 2000-  
luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Finnpublishers. Tampere 1996.

Stewart, M. (2000) teoksessa: John, P. (2000) A Europe of Regimes? Urban  
collective action in the global era. ESRC -(2001) Local governance in Western  
Europe. Sage. London 2000.

Stoker, G. (1991) Introduction: Trends in European Local Government.  
Teoksessa Batley, R. & Stoker, G. (toim.) Local government in Europe. Trend  
and developments. London: Macmillan education ltd. London 1991. 1 – 16.

Stähle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004) *Innovatiivisten ympäristöjen ja  
organisaatioiden johtaminen*. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja  
19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Helsinki 2004. 13.

Sullivan, H. (2002) *Working Across Boundaries*. Gordonsville, VA, USA:  
Palgrave Macmillan 2002. 257.

Swianiewicz, P. (2000) teoksessa: John, P. (2000) A Europe of Regimes?  
Urban collective action in the global era. Local governance in Western Europe.  
Sage. London 2000. 115 – 116.

Technopolis (2012) saatavilla [www-muodossa: www.technopolis.fi/yrityspalvelut](http://www.muodossa:www.technopolis.fi/yrityspalvelut) (luettu 1.4.2012)

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (toim.) (1991) *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. Sage. London 1991. 4.

Tilastokeskus (2009) *Altika-alue tietokanta*.

Tilastokeskus (2010) [http://www.tilastokeskus.fi/tup/kunnat/tilastot\\_aakkosittain.html](http://www.tilastokeskus.fi/tup/kunnat/tilastot_aakkosittain.html), (saatavilla 3.1.2010)

Tunkelo, E. (1988) *Oulun teknologiakylä 1980 – 1988 miten syntyi Oulu-ilmio. Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto*. Helsinki 1988.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) saatavilla [www-muodossa: http://www.tem.fi/index.phtml?101881\\_m=99771&s=4265](http://www.muodossa:www.tem.fi/index.phtml?101881_m=99771&s=4265) (luettu 1.4.2012)

Vakkuri, J. (2008) *Markkinaton kunta markkinayhteiskunnassa – kilpailun ja valinnan ongelma kuntapalveluissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja KTA 2/2008. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 109 – 113

Valanta, J. (1999) *Monimuotoistuva palvelurakenne kyselyn tulosten esittelyä*. Teoksessa: *Yhteisvoimin tulevaisuuteen – kuntien muuttuvat toimintatavat*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999. Tiivistelmä, esipuhe.

Valkama, P. (toim.) (2001) *Kunnallistieteiden nykytila; opetus ja tutkimus, kunnallistieteiden laitoksen vuosikirja 2001, kunnallistutkimuksia*, Tampere University Press. Tampere 2001. 54 – 57.

Valkama, P. (2008) *Kilpailu kunnallishallinnossa – katsaus kilpailututkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, KTA 2/2008. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2008. 113 – 128.

Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H., & Siitonen, P. (2008), *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, 1 osa, 2008 kunnallisalan kehittämissäätiö*. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2008.

Valtioneuvoston kanslia (2010). *Kestävästä kasvusta laatua ja hyvinvointia, Kasvutyöryhmän väliraportti, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/10*. (s. 15, 80) julkistettu 17.2.2010 saatavilla [www-muodossa: http://vnk.fi/hankkeet/kasvuhanke/valiraportti/fi.jsp](http://www.muodossa:www.vnk.fi/hankkeet/kasvuhanke/valiraportti/fi.jsp) (luettu 26.2.2010)

Valtiovarainministeriö (2010) saatavilla [www-muodossa: http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/index.jsp?show=](http://www.muodossa:www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/index.jsp?show=)

all&order=desc Uusi valtion aluehallinto palvelee 1.1.2010 lukien. (luettu 19.1.2010)

Vartola, J. (2004) Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos. Tampere 2004. 55.

Viinamäki, O-P. (2005) Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. KTA 2/2005. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2005. 92.

Virkkunen A.H. (1953) Oulun kaupungin historia. Kirjola Oy. Oulu 1953. 3.

Wood, G. (2004) New Public Management and Europeanisation: Convergence or 'Nestedness'? Teoksessa Dibben, P., Wood, G. & Roper, I. (2004) Contesting Public Sector Reforms; Critical Perspectives, International Debates. Antony Rowe Ltd. Chippenham and Eastbourne 2004.

Yle Uutiset (2012) saatavilla [www-muodossa:  
http://yle.fi/uutiset/matkustajaristeilija\\_piipahti\\_oulun\\_satamaan/2648977](http://yle.fi/uutiset/matkustajaristeilija_piipahti_oulun_satamaan/2648977)  
(luettu 30.5.2012)