



KARI HAKARI

Uusi julkinen hallinta –  
kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto?

Tutkimus Tampereen toimintamallista



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston  
johtamiskorkeakoulun johtokunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston  
Linnan luentosalissa K103, Kalevantie 5, Tampere,  
22. päivänä marraskuuta 2013 klo 12.

UNIVERSITY OF TAMPERE

Copyright ©2013 Tampere University Press and the author

Kannen suunnittelu  
Mikko Reinikka

Acta Universitatis Tamperensis 1871  
ISBN 978-951-44-9262-4 (nid.)  
ISSN-L 1455-1616  
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1352  
ISBN 978-951-44-9263-1 (pdf)  
ISSN 1456-954X  
<http://tampub.uta.fi>

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2013

# Alkusanat

Tämä väitöskirja syntyi tarpeesta käsitteellistää ja teoretisoida sitä, mitä olen saanut viimeiset kymmenen vuotta työssäni tehdä: suunnitella, valmistella ja toteuttaa Tampereen kaupungin hallinnonuudistusta. Toimintamallin uudistaminen on ollut kiinnostavaa ja haastavaa. Matka on ollut pitkä ja mallin toteutuksessa olen saanut kohdata omat valintani ja suunnitelmani, niin hyvässä kuin pahassa. Yhtä lailla työni tutkijana on ollut antoisaa. Myös tässä työssä olen saanut kohdata hallinnonuudistusprosessin aikana tekemiä ratkaisujani. Olen varma, että tämä tutkimusprosessi on näin myös lisännyt osaamistani hallinnon kehittäjänä.

Tutkimuskohteena on Tampereen toimintamallin uudistus. Tutkimus ei kuitenkaan ole varsinaisesti toimintamallin arviointitutkimus, vaan pikemminkin kyse on siitä, että Tampereen mallia peilataan uuden julkisen hallinnan teoreettiseen viitekehykseen. Tavoitteena oli saada aikaan vuoropuhelua teorian ja käytännön välillä. Kuten kunnan tieteen ja käytännön vuoropuheluun kuuluu, tämän teoretisoinnin jälkeen on aika taas soveltaa ja kehittää. Edessä on prosessi, jonka myötä Tampereen toimintamalli jälleen uudistuu. Uskon ja toivon, että tästä tutkimuksesta löytyy välineitä myös tulevaan kehittämistyöhön.

Väitöskirjaprosessini kesti useita vuosia, vaikka aktiivinen kirjoitusaika oli varsin lyhyt. Ensimmäinen artikkeli julkaistiin syksyllä 2011 ja viimeinen kesällä 2013. Matkan varrella olen saanut paljon tukea ja kannustusta eri ihmisiltä. Kiitos siitä. Erikseen haluan kuitenkin osoittaa isot kiitokseni ohjaajalleni, professori Arto Haverille ja epäviralliselle, mutta korvaamattomalle toiselle ohjaajalleni, professori Jari Stenvallille.

Kiitokset kuuluvat myös kannustaville ja kehittäville esitarkastajille, dosentti Petri Virtaselle ja dosentti Sakari Möttöselä. Sakarille esitän suuret kiitokset myös lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Johtamiskorkeakoulun tutkimus- ja koulutuskeskus Synergoksen avulla pääsin hetkeksi osaksi tutkijayhteisöä. Siitä kiitos erityisesti teille, dosentti Pasi-Heikki Rannisto ja tutkijakollega, HM Sanna Tuurnas. Kaksi artikkelista on kirjoitettu osana InnoTuo -tutkimushanketta. Tästä kiitos hankkeen päärahoittaja TEKES:lle.

Tutkijatohtori Liina-Kaisa Tynkkyselle suuri kiitos yhteisestä kirjoitusprosessistamme. Toivottavasti yhteistyömme jatkuu väitöskirjojen jälkeenkin.

Kiitän myös Tampereen kaupunkia mahdollisuudesta tehdä tutkimusta omassa organisaatiossa. Työkavereille kiitos kärsivällisyydestä, tuesta ja hyvästä tutkimusaineistosta. Suunnittelusihteeri Eliisa Helanderille kiitos siitä, että työ saatiin julkaisukuntoon. Tampereen viimeiselle kaupunginjohtajalle, ministeri Jarmo Rantaselle kiitos siitä, että sain olla rakentamassa tätä historiallista uudistusta.

Erityiskiitos menee KKJ -veljille jatkuvasta vastaanvittämisestä jo 27 vuoden ajan.

Ja lopuksi isoin kiitos teille, kaikesta: Anu, Henni, Matias & Miinu.

Omistan tämän kirjan 20 vuotta sitten edesmenneelle isälleni Matille, joka omalla työllään herätti kiinnostukseni kunnallishallintoon ja esimerkiksi vaikuttanut ratkaisevasti uravalintaani.

Tampereen Puisto-Kaarilassa 10.10.2013

Kari Hakari

# Tiivistelmä

Väitöstutkimuksen aiheena on uusi julkinen hallinta kuntien hallinnon kehittämisen näkökulmasta. Tutkimuskysymys on: miten uusi julkinen hallinta näkyy kuntien hallinnonuudistuksissa? Tutkimuskysymystä tarkastellaan teorian, käytännön ja valtasuhteiden näkökulmista. Empiirisenä tutkimuskohteena on Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus. Uudistus muodostuu kolmesta osasta: pormestarijärjestelmästä, tilaaja–tuottaja-mallista sekä asiakaslähtöisestä prosessiajattelusta.

Tutkimus tähtää myös käytännön toiminnan kehittämiseen. Tutkimus esittelee uuden julkisen hallinnan kokonaisvaltaisena teoriaa ja käytäntöä yhdistävänä käyttöteorianä, jonka avulla suurten kaupunkien hallinnonuudistuksille on löydettävissä näkökulmia, välineitä ja teoreettinen viitekehys.

Tutkimus rakentuu neljästä erikseen julkaistusta osatutkimuksesta ja yhteenvedo-osasta. Ensimmäinen osatutkimus käsittelee hallinnan teoriaa Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksen viitekehyksenä. Toinen ja kolmas osatutkimus käsittelee erilaisia uuden julkisen hallinnan käytännön toteutuksia Tampereen kaupungin hallinnonuudistuksessa. Neljäs osatutkimus käsittelee valtasuhteita. Tässä yhteenvedo-osassa tuloksia tarkastellaan johtamisjärjestelmän, ohjausjärjestelmän, palvelujen verkostomaisen kehittämisen sekä vallankäytön muutoksen näkökulmista. Tutkimuksen empiirisenä perustana ovat kahdessa ensimmäisessä osatutkimuksessa kyselyt, kolmannessa kirjalliset dokumentit ja asiantuntijahaastattelut sekä neljännessä osatutkimuksessa teemahaastattelut.

Uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen kolmatta aaltoa, joka on kehittynyt perinteisestä byrokrattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Uuteen julkiseen hallintaan liittyvä oleellinen piirre on se, että se ei kokonaan hylkää hallinnonuudistusten aikaisempia malleja, vaan täydentää niitä uusilla ratkaisuilla. Uusi julkinen hallinta perustuu näkemukseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene ohjaamaan yhteiskuntaa yksin, vaan hallinnan onnistuminen perustuu yhteistyöhön yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa.

Uuden julkisen hallinnan viitekehyksen sisällä voidaan ainakin jossain määrin nähdä kolme ajallisesti erottuvaa kehityssuuntaa, joiden erot näkyvät lähinnä eri asioiden painotuksissa. Keskustelu uudesta julkisesta hallinnasta käynnistyi verkostojen hallintana. Seuraavaksi uusi julkinen hallinta nousi keskusteluun demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisten uuden osallistumisen näkökulmasta. Kolmas painotus

näyttää olevan uusi julkinen hallinta palveluiden asiakaslähtöisenä kehittämisenä ja yhteistuotantona.

Tutkimustulokset osoittavat, että Tampereen muutosprosessi toteuttaa varsin hyvin uuden julkisen hallinnan mukaista ajattelua. Muutosprosessin käynnistyessä uusi julkisjohtaminen oli vahvasti uudistusten lähtökohtana. Mallin valmistelussa ja implementoinnissa nähtiin uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista. Tältä pohjalta toimintamallia on kehitetty edelleen siten, että uuden hallinnan korostamat asiat, kuten kuntademokratia ja osallisuus, verkostomaisuus ja avoimuus ovat vahvistuneet. Tampereen toimintamalli ei kuitenkaan edusta uutta julkista hallintaa moderneimmillaan. Toimintamalli on rakentunut vahvasti 2000-luvun alussa vallinneeseen perinteisen julkishallinnon demokratia- ja sääntelypohjaan sekä uuden julkisjohtamisen näennäismarkkinoihin. Moderni uuden julkisen hallinnan mukainen hallinnon kehittäminen näyttää siirtyvän erityisesti kohti asiakaslähtöistä palveluiden uudistamista.

Tutkimuksen mukaan muutos vallankäytössä näyttää olevan yksi yhteiskunnan monimutkaistumisen ja siihen vastaamaan pyrkivän uuden julkisen hallinnan ominaispiirre. Johtamiseen ja vallankäyttöön tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. Moderni kunnan johtaminen perustuu onnistuneelle pehmeän ja kovan vallan yhdistelmälle.

Uuden julkisen hallinnan kasvua hallinno uudistusten seuraavaksi paradigmatoksi voidaan perustella kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin, uusi julkinen hallinta on looginen kokonaisuus. Se muodostaa yhtenäiset hallinnon uudistuksen periaatteet, joita voidaan käytännössä toteuttaa monin erilaisin välinein erilaisissa tilanteissa. Toiseksi, kuntien hallinno uudistuksessa on ilmeinen tarve yhteiselle visiolle. Uudet, isot reformit tarvitsevat aina uuden paradigman, johon muutos voidaan perustaa. Jotta välttämättä edessä oleva kuntien hallinno uudistus pystytään toteuttamaan, tarvitaan yhteinen visio kuntamallista ja kuntien tehtävistä. Uudesta julkisesta hallinnasta voisi olla mahdollista rakentaa sellainen kokonaisuus, jonka pohjalta hallinnon uudistustyö saa suunnan. Kolmanneksi, hallinnon kehittämisen käytännön toteutukset sekä kansainvälisesti että Suomessa toteuttavat jo monella tavoin uuden julkisen hallinnan mukaisia hallinno uudistuksen kehityssuuntia.

**Avainsanat:** uusi julkinen hallinta, hallinno uudistukset, kuntien johtaminen, valta.

# Summary

The subject of this dissertation is the new public governance from the perspective of the local government management reforms. The research question is: how is the new public governance reflected in local government reforms? The research question will be examined from the perspectives of theory, practice and power relations. The empirical object of the study is the management reform of the City of Tampere, Finland. The reform includes three parts: the mayoral system, the purchaser-provider model and the customer-oriented process organization. The study also aims at the development of municipal operations, and presents new public governance as a comprehensive “theory of practice”, which combines theory and practice and allows municipalities to find perspectives, tools and a theoretical framework for their management reforms.

The study consists of four separate published sub-studies and this summary. The first sub-study deals with the theory of new public governance within the framework of the management reform of the City of Tampere. The second and third sub-studies are concerned with a variety of practical implementations of new public governance in the City of Tampere management reform. The fourth sub-project addresses power relations. In this summary the results are presented from the perspective of a management model, networked service development and the change in the exercise of power. Questionnaires were the empirical basis of the first two sub-studies, the third examined written documents and used interviews with experts and fourth sub-study relied on theme interviews with directors.

New public governance (NPG) represents the third wave of the management reforms evolving from a traditional public administration, and that following the new public management. An essential feature of the new public governance is that it does not completely reject earlier administrative reforms, but rather complements them with new solutions. NPG is based on the view that the public administration is no longer able alone to control society, but the success of governance is based on the partnership with the private and third sectors as well as with the citizens.

Within the framework of new public governance one can, at least to some extent, identify three distinct trends. The differences between the trends are mainly in emphasis placed on various matters. Discussion of the new public governance started in network governance. Next, the new public governance was discussed from the perspective of democratic decision-making and public participation. The

third emphasis seems to be on the new public governance as a development of customer-focused services and co-production.

The results show that the process of change of the City of Tampere can be implemented quite well within the new public governance paradigm. At the beginning of the process the new public management was a decided basis of the reform. In the phases of preparation and implementation constraints and international experiences of weaknesses were perceived in the new public management model. On the basis of this, the management model has been developed further so that issues of new public governance such as local democracy, participation, networks and transparency of government have become stronger. The management model of Tampere does not, however, represent the new public governance in its modern form. The Tampere model is built on a basis of democracy and regulation of traditional public administration as well as the quasi-markets of the new public management. The modern new public governance reform seems to be moving especially towards a customer-oriented service development.

According to this study the change in the use of power seems to be one of the characteristics of society's growing complexity and new public governance. There is a need for new instruments for leadership and in the exercise of power in an increasingly complex society. The modern municipal leadership is based on a successful combination of soft and hard power.

The growth of new public governance as the next paradigm of management reforms can be justified from three different perspectives. First, the new public governance is a logical entity. It brings together coherent principles of management reform, which can be implemented in practice by a variety of techniques in different situations. Second, there is an obvious need for a common vision for local government reforms. New, large-scale reforms always need a new paradigm in which a change can be set up. There is a need for a common vision for the municipalities and their functions in order to implement local government reform. The new public governance could be the entirety that can show the way for the necessary management reform of municipalities in Finland. Third, the practical implementations of management reforms both internationally and in Finland are already realizing the trends of management reform of new public governance in a number of ways.

**Keywords:** new public governance, management reforms, leadership of municipalities, power



# Luettelo alkuperäisartikkeleista

**Artikkeli 1:** Hakari, K. (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 39, No. 4, s. 337-354.

**Artikkeli 2:** Hakari, K., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 32, No. 2, s. 129-145.

**Artikkeli 3:** Hakari, K. & Tynkkynen, L-K. (2013). Governing Innovation Process: Tools of Meta-Governance – the Kotitori Model in Tampere Finland. *International Journal of Public Healthcare Management and Economics*, Vol. 3, No. 1, s. 1-16.

**Artikkeli 4:** Hakari, K. (2013). Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 41, No. 1, s. 82-99.

# Kuviot ja taulukot

- Kuvio 1.** Tutkimuksen viitekehys
- Kuvio 2.** Uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona
- Kuvio 3.** Tampereen kaupungin organisaatio 2013
- Kuvio 4.** Tampereen toimintamalli 2.0. Mallin osatekijät ja niiden keskinäinen suhde
- Taulukko 1.** Tutkimusartikkeleiden keskeiset tulokset ja johtopäätökset
- Taulukko 2.** Uuden julkisen hallinnan osat verrattuna julkiseen hallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen
- Taulukko 3.** Perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan mukainen poliittinen järjestelmä
- Taulukko 4.** Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet ja välineet

# Sisällys

<b>1. Kunnat muutoksessa .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Tutkimuksen tavoite .....</b>	<b>16</b>
2.1. <i>Tutkimuskysymys ja tutkimuksen viitekehys.....</i>	<i>16</i>
2.2. <i>Tutkimuksen merkitys.....</i>	<i>18</i>
2.3. <i>Pragmatismi tässä tutkimuksessa.....</i>	<i>19</i>
<b>3. Aineisto ja menetelmät .....</b>	<b>22</b>
3.1. <i>Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät .....</i>	<i>22</i>
3.2. <i>Tutkijan asema osana tutkimuskohdetta.....</i>	<i>26</i>
3.3. <i>Artikkelit tutkimuskysymykseen vastaajina.....</i>	<i>28</i>
<b>4. Uusi julkinen hallinta hallinno uudistusten kolmantena aaltona .....</b>	<b>33</b>
4.1. <i>Hallinno uudistuksen määritelmä ja tavoitteet .....</i>	<i>33</i>
4.2. <i>Uuden julkisen hallinnan sisältö .....</i>	<i>33</i>
4.3. <i>Uusi julkinen hallinta paikallistasolla .....</i>	<i>38</i>
4.4. <i>Hallinno uudistusten kolmas aalto .....</i>	<i>40</i>
4.5. <i>Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet.....</i>	<i>42</i>
4.6. <i>Uusi julkinen hallinta hallinno uudistusten uutena paradigmana?.....</i>	<i>46</i>
<b>5. Tampereen toimintamalli uuden julkisen hallinnan näkökulmasta .....</b>	<b>47</b>
5.1. <i>Tampereen toimintamallin uudistus.....</i>	<i>47</i>
5.1.1. <i>Pormestari poliittisen päätöksenteon vahvistajana .....</i>	<i>49</i>
5.1.2. <i>Tamperelainen tilaaja–tuottaja-malli.....</i>	<i>50</i>
5.1.3. <i>Asiakas- ja asukaslähtöinen toimintatapa .....</i>	<i>51</i>
5.2. <i>Uusi julkinen hallinta Tampereen hallinno uudistuksessa .....</i>	<i>52</i>
5.2.1. <i>Uusi julkinen hallinta ja kunnan johtaminen pormestari mallissa .....</i>	<i>52</i>
5.2.2. <i>Uusi julkinen hallinta ja sopimusohjaus.....</i>	<i>56</i>
5.2.3. <i>Uusi julkinen hallinta ja palveluiden kehittämisen metahallinta.....</i>	<i>58</i>
5.2.4. <i>Uusi julkinen hallinta ja valtasuhteet .....</i>	<i>60</i>

<b>6. Pohdinta ja päätelmät .....</b>	<b>64</b>
6.1. <i>Uusi julkinen hallinta ja Tampereen toimintamalli .....</i>	<i>64</i>
6.2. <i>Uusi julkinen hallinta kuntien hallinnonuudistuksissa .....</i>	<i>65</i>
6.3. <i>Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve .....</i>	<i>71</i>
6.4. <i>Lopuksi: Uusi julkinen hallinta ja Tampereen toimintamalli 2.0.....</i>	<i>73</i>
<b>Lähteet .....</b>	<b>78</b>
<b>Alkuperäisartikkelit.....</b>	<b>89</b>

# 1. Kunnat muutoksessa

Suomalaisissa kunnissa on viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut ennennäkemättömän suuri muutos, uusimpana parhaillaan käynnissä oleva kuntarakennuudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus. Näyttää yhä enemmän siltä, että kuntien aikaisemmat johtamisen ja palvelujen järjestämisen mallit eivät enää riitä. Seurauksena on epävarmuutta ja paikoitellen lähes kaaosta kuntien uudistaessa rakenteitaan ja toimintamallejaan vastaamaan monimutkaistuvaa toimintaympäristöä ja yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia (Airaksinen 2009, 30; Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 36-37). Samalla yksi suomalaisen kunnan peruslähtökohdista, tehtävien universaalisuus, on katoamassa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuun siirtäminen vastuukunnille PARAS-lain mukaisesti on johtanut siihen, että kaikilla kunnilla ei enää ole samoja tehtäviä ja velvollisuuksia. (ks. Jäntti 2011; Stenvall ym. 2008).

Kansainvälisessä hallinnon tutkimuksessa (esim. Osborne 2006; Klijn 2008; Salomon 2002) viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana toteutuneita hallinnonuudistuksia tarkastellaan usein muutoksena perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkisjohtamiseen ja edelleen (uuteen julkiseen) hallintaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään hallinnon uudistusten ”kolmanteen aaltoon” eli uuteen julkiseen hallintaan (NPG). Uuden julkisen hallinnan mallia voidaan luonnehtia näkökulmasta riippuen uuden julkisen johtamisen haastavaksi tai sitä täydentäväksi malliksi (Virtanen & Stenvall 2010, 55). Tämän tutkimuksen lähtökohtana on, että uusi julkinen hallinta täydentää perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista, mutta ei kokonaan korvaa niitä. Uusi julkinen hallinta keskittyy erityisesti organisaatioiden välisiin suhteisiin ja prosesseihin sekä palvelujärjestelmään (Osborne 2006; Peters 2011; Salomon 2002).

Suomessa kuntien systemaattisten hallinnonuudistusten katsotaan lähteneen liikkeelle 1980-luvun lopussa. Haverin (2000) mukaan 1990-luvun uudistuksissa näkyvissä olivat erityisesti uuden julkisjohtamisen oppien mukaiset kehittämisen piirteet valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kuntalain uudistamiseen ja palvelusetelikeiluihin. Uudistushankkeet muodostivat johdonmukaisen kokonaisuuden, jonka tavoitteena oli luoda itseohjautuva, byrokratiaa keventävä ja tehokkaasti toimiva kunnallishallinnon malli. 2000-luvun uudistuksissa ei ole samalla tavoin nähtävissä yhtä selkeää ja johdonmukaista kehittämisen suuntaa. Ennemmin voidaan sanoa, että näkyvissä on useita erilaisia hallinnon kehittämisen suuntauksia byrokraattis-hierarkkisen kontrollin palauttamisesta uuden julkisjohtamisen mukaisen yksityistämisen edelleen vahvistamiseen sekä uuden julkisen hallinnan mukaiseen verkos-

tomaiseen toimintatapaan. Uudistuksissa näkyy aikakaudelle ominainen murrosvaihe. Kuntien roolista tai kehityssuunnista ei ole yhteneväistä näkemystä. (Haveri 2011, 138)

Hallinnon uudistaminen voidaan määritellä tiettyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon tai sen prosesseihin kohdistuvaksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa joitain siinä olevia ongelmia. (Haveri 2011, 132-133, Pollit & Boukaert 2004, 8). Kuntien hallinnon uudistaminen ei ole kuitenkaan ollut helppoa, kuten viimeaikaiset tutkimuksetkin osoittavat. Airaksisen (2009, 193-194) mukaan hallinnon uudistaminen voidaan parhaimmillaan nähdä prosessina, jonka tavoitteena on löytää uusia ja luovia ratkaisuja olemassa oleviin ongelmiin. Uudet ratkaisut voivat syntyä eri osapuolten välisten neuvottelujen kautta. Tämä edellyttää kuitenkin, että hallinnon uudistuksen prosessi on moniääninen, avoin ja valmis luopumaan yhden yhteisen päämäärän tavoittelun ihanteesta. Jos hallinnon uudistuksessa ei oteta agendalle vaikeita asioita, vaarana on päätyminen ”hankalaan hallinnon uudistamiseen” eli pienten askeleiden pirstaleiseen ja kompromisseista syntyneeseen hallinnon uudistamiseen. Nyholmin (2008, 236-237) mukaan kuntien hallinnonuudistusta haittaa kuntien toimintaympäristön kaoottisuus, hallinnan häly. Tämä vaikeuttaa muutoksen johtamista ja nostaa esille toimijoiden erilaiset intressit muutostilanteessa. Tämän seurauksena syntyy hallinnollisia ja poliittisia konflikteja, joita kunnat eivät pysty ratkaisemaan nykyisillä hallinnon rakenteilla ja toimintatavoilla. Onnistuneet hallinnonuudistukset edellyttävät uusia päätöksentekomekanismeja, joustavia toimintatapoja, ei-hierarkkisia rakenteita sekä kokonaisvaltaista näkemystä hallinnosta ja sen uudistustarpeista. (6 ym. 2002; Airaksinen 2009; Haveri 2011)

Kuntien toimintaympäristön monimutkaistuminen on haaste myös demokratian toimivuudelle. Yhteistyön poliittisen ja ammatillisen johdon välillä on toimittava, jotta peruslähtökohdat kunnan toiminnalle toteutuvat. Kunnat ovat myös tulleet entistä riippuvaisemmiksi yhteiskunnan muista toimijoista pyrkiessään saavuttamaan tavoitteitaan (Virtanen & Stenvall 2010, 57). Kuntien onkin etsittävä uusia toimintatapoja, joissa osapuolet verkostoituvat yhteisöiksi yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kumppanuuksien rakentaminen ja lisääntyvä yhteistyö asettavat haasteita myös kunnan johtamiselle.

Kunnallishallinnon näkökulmasta uudessa julkisessa hallinnassa on kyse tilanteesta, jossa kuntien rooli yhteisössä muuttuu. Kunnat joutuvat toimimaan yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Tämä asettaa aivan uusia vaatimuksia kuntien organisaatioille, kyvyille koordinoida ja integroida sekä johtaa sidosryhmäsuhteita. Hallinnan käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan kaikkia sellaisia sidos-

ryhmäsuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan tehtäviään. Tällöin hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen, palvelutuotantoon sekä kehittämiseen liittyviä suhteita. (Anttiroiko 2010, 13)

Tampereen kaupunki on yksi 2000-luvun hallinnonuudistusten edelläkävijöistä Suomessa. Kaupunki käynnisti kokonaisvaltaisen toimintamallin uudistuksen valmistelun vuonna 2002 ja toteutti sen vuonna 2007. Uudistus muodostui kolmesta osasta: pormestarijärjestelmästä, tilaaja–tuottaja-mallista sekä asiakaslähtöisestä prosessiajattelusta. Uudistuksen yksi ainutlaatuinen piirre liittyy nimenomaan sen kokonaisvaltaisuuteen eli usean merkittävän uudistuksen samanaikaiseen toteutukseen. Suomessa kuntahallintoa on perinteisesti uudistettu vaiheittain, yksi osa kerrallaan (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

Tampereen malli on kiinnostanut runsaasti sekä tutkijoita että muita kuntia. Siitä on kirjoitettu varsin paljon (mm. Hakari 2009 ja 2011; Häikiö 2007; Junnila ym. 2012; Kallio ym. 2006; Koski 2010; Rannisto ym. 2011; Ryytänen 2010; Stenvall & Airaksinen 2009) ottaen huomioon se, että malli on ollut toiminnassa vasta kuusi ja puoli vuotta. Tampereen uudistuksen kiinnostavuus kytkeytyy ainutlaatuisen sisällön lisäksi myös siihen, että Tampere kuuluu kuntakentässä suuriin ja vahvoihin kaupunkeihin, joiden merkitys koko maan kilpailukyvyn näkökulmasta on uudella tavalla tunnistettu vasta viime vuosina (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

## 2. Tutkimuksen tavoite

### 2.1. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen viitekehys

Tässä tutkimuksessa uuden julkisen hallinnan käsitettä ja sisältöä tarkastellaan käytännön kehittämistyön näkökulmasta. Tutkimuskysymys on: *Millaisena uusi julkinen hallinta näkyy kuntien hallinnonuudistuksissa?* Empiirisenä tutkimuskohteena on Tampereen kaupungin toimintamalli.

Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää tarkastelua seuraavasta kolmesta näkökulmasta:

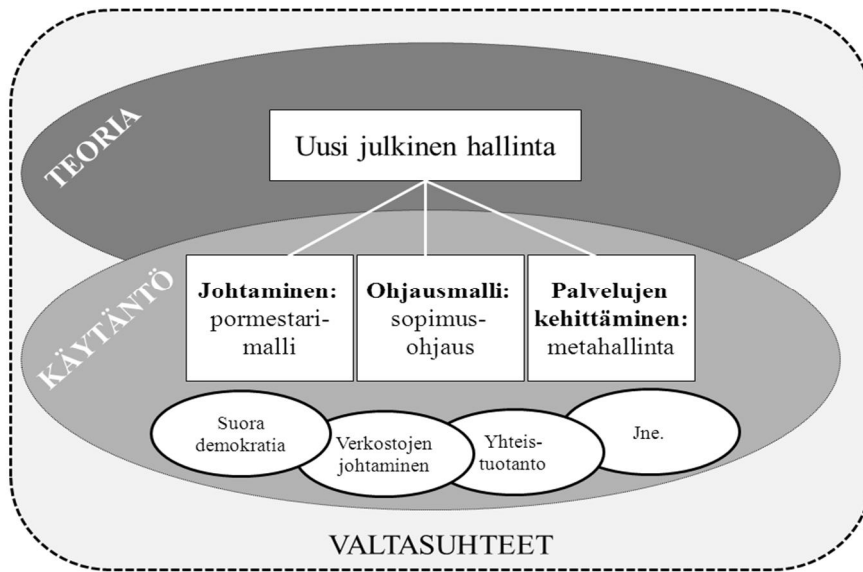
1. *Teoria:* mikä on uuden julkisen hallinnan sisältö kuntien hallinnonuudistuksissa?
2. *Käytäntö:* mitä empiirisiä tuloksia on löydettävissä uuden julkisen hallinnan mukaisesta hallinnon kehittämisestä johtamisen, ohjausmallin ja palvelujen kehittämisen näkökulmista?
3. *Valtasubteet:* miten valta ja sen välineet vaikuttavat ja muuttuvat hallinnonuudistuksissa?

Edellä mainituista näkökulmista syntyy tutkimuksen viitekehys, joka voidaan kuvata yleisellä tasolla kuvion 1 mukaisena. Käytännöistä löytyy luonnollisesti lukuisa joukko muita ilmiöitä, kuten esimerkiksi verkostojen johtaminen, erilaiset yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyömallit, suoran demokratian kehittäminen ja palveluiden yhteistuotanto. Näitä näkökulmia ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan empiirisesti tutkita. Empiirinen tutkimus keskittyy kolmeen merkittävään uuden julkisen hallinnan osa-alueeseen eli johtamisjärjestelmään, ohjausmallin muutokseen sekä palvelujen kehittämiseen verkostoissa.

Tampereen toimintamalli toimii tutkimuksessa toisaalta käytännön esimerkkinä uuden julkisen hallinnan teoreettisen viitekehysten sovellettavuudesta pirstoutuvassa paikallishallinnossa ja toisaalta se tarjoaa näkökulmia ja esimerkkejä siitä, kuinka kuntien hallintoa voidaan kehittää uuden julkisen hallinnan mallien mukaisesti. Empiirisessä aineistossa painottuu johtaminen eri näkökulmista.

Tutkimuksen tavoitteena on myös luoda yhteys teorian ja käytännön välillä. Pragmatismiin perustuva näkemykseni on, että tieteellisen tiedon avulla voidaan rakentaa uusia välineitä käytännön kehittämistyöhön ja toisaalta tieteellinen tieto kehittyy, kun se käy vuoropuhelua käytännön kehittäjien kanssa.





Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys

Väitöskirja rakentuu yhteenvedoluvusta ja artikkeleista. Artikkelit 1 käsittelee hallinnan käsitettä Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksen viitekehyksenä. Artikkelit 2 ja 3 käsittelevät erilaisia uuden julkisen hallinnan käytännön toteutuksia Tampereen kaupungin hallinnonuudistuksessa. Artikkelit 4 käsittelee valtasuhteita ja Tampereen uudesta toimintamallista seurannutta vallankäytön muutosta.

Tässä yhteenvedossa esitellään tutkimusongelma ja -kysymys, tutkimuksen teoreettinen viitekehys, tutkimusaineisto ja –menetelmät sekä artikkeleiden keskeiset tulokset. Tämän lisäksi tutkimuskysymykseen vastataan tarkastelemalla uuden julkisen hallinnan käsitteen sisältöä sekä käytäntöjä ja valtasuhteita. Lopuksi esitetään johtopäätökset sekä arvioidaan tulosten ja johtopäätösten merkitystä.

Kappaleessa 5.2.2. ”Uusi julkinen hallinta ja sopimusohjaus” käsitellään erikseen ohjausmallin muutosta hierarkkisesta ohjauksesta sopimusohjaukseen. Kyseinen muutos on keskeinen osa tutkimuksen viitekehyksen mukaista tutkimusaiheen käsittelyä, mutta sitä ei ole kuin sivuttu tutkimukseen liittyvissä aikaisemmissa artikkeleissa. Tässä yhteenvedo-osassa asiaa tarkastellaan pääasiassa muiden Tampereen toimintamallista tehtyjen tutkimusten sekä muun lähdekirjallisuuden pohjalta. Empiiristä aineistoa sopimusohjauksesta ei tässä tutkimuksessa ole käsitelty.

## 2.2. Tutkimuksen merkitys

(Uudesta julkisesta) hallinnasta on kirjoitettu varsin paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana. Teoreettinen ja osin ristiriitainenkin keskustelu on keskittynyt erityisesti siihen, mitä piirteitä käsitteeseen sisältyy (esim. Airaksinen 2009; Bovaird & Löffler 2002; Haveri & Pehk 2008; Klijn 2008; Löffler 2009; Pierre 2000) sekä siihen, miten se eroaa perinteisestä julkishallinnosta ja uudesta julkisjohtamisesta (esim. Osborne 2010; Peters 2002; Salamon 2002; Torfing & Trantafillou 2012). Lisäksi uuden julkisen hallinnan käsitettä on tutkittu yksittäisten (ositais)uudistusten viitekehyksenä (esim. Pestoff 2012; Lundström 2011). Teoreettisesta keskustelusta puuttuu kuitenkin empiirinen tutkimustieto siitä, mitä uusi julkinen hallinta tarkoittaa käytännön toiminnan tasolla, kun on kyse kokonaisvaltaisista kuntien hallinnonuudistuksista.

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto kertoo erityisesti suuren organisaation johtamisesta ja ohjauksesta sekä kokonaisvaltaisesta hallinnon uudistamisesta, jota kohtaan on erityisesti esitetty epäilyksiä (ks. 6 ym. 2002). Tässä tutkimuksessa on haettu erilaisia tulokulmia uuden julkisen hallinnan soveltamiseen Suomen mittakaavassa suuren kaupungin käytännön hallinnonuudistuksessa. Empiirisen aineiston näkökulmina ovat poliittinen johtaminen, ohjausjärjestelmä, palvelujen kehittäminen sekä valtasuhteet.

Tämän tutkimuksen merkitys on erityisesti siinä, että se esittelee uuden julkisen hallinnan kokonaisvaltaisena teoriaa ja käytäntöä yhdistävänä ”käyttöteorianana” (ks. Virtanen & Stenvall 2010, 10), jonka avulla suurten kaupunkien hallinnonuudistuksille on löydettävissä näkökulmia, välineitä ja teoreettinen viitekehys, vaikka se ei sellaisenaan antaisikaan vastauksia kaikkiin mahdollisiin kompleksisten organisaatioiden johtamisessa ja hallinnon uudistuksissa esiin nousseisiin kysymyksiin. Tutkimus tähtää siten myös käytännön toiminnan kehittämiseen ja kytkeytyy tällä tavoin tieteenfilosofisesti pragmatismiin.

Kuten aiemmin on todettu, Tampereen mallia on tutkittu varsin paljon. Tässä tutkimuksessa näitä aikaisempia tutkimuksia käytetään tukena, mutta tämän tutkimuksen ei kuitenkaan voida katsoa perustuvan edellisten tutkimusten johtopäätöksiin tai jatkotutkimusehdotuksiin. Vaikka empiirisenä tutkimuskohteena on Tampereen kaupungin toimintamalli, ei tutkimuksen tavoitteena ole kuitenkaan ensisijaisesti tutkia Tampereen mallia niin, että tutkimustulokset olisivat suoraan yleistettävissä esimerkiksi muihin suomalaisiin kuntiin.

## 2.3. Pragmatismi tässä tutkimuksessa

Tieteelliset tutkimukset voidaan jaotella tiedon käyttötarkoituksen mukaan karkeasti kahteen ryhmään: deskriptiivisiin ja normatiivisiin tutkimuksiin. Deskriptiiviset tutkimukset pyrkivät lähinnä kuvailemaan ilmiöitä ja niiden välisiä suhteita luomalla kuvailevia käsitteitä, kuvaamalla prosesseja, esittämällä korrelaatioita tai selittämällä syy-seuraussuhteita. Deskriptiivisen tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa lähinnä käsitteellisellä tasolla jokin ilmiökokonaisuus. Normatiivinen tutkimus vuorostaan pyrkii päätöksentekoa ja suunnittelua auttavien ohjeiden, ratkaisumenetelmien tai järjestelmien kehittämiseen. (Olkkonen 1993, 44–46).

Max Weberin (2009, 9-10) mukaan tiede ja politiikka ovat arvovapausteetin takia maailman eri puolia. Tiede ei kerro, mitä maailmalle tulisi tehdä, sillä se on politiikan tehtävä. Hallinnon tehtävänä on sitten toteuttaa politiikkaa. Weberiläinen vaatimus tutkimuksen arvovapaudesta on juurtunut länsimaisten yhteiskuntatieteiden metodologiaan. Sen mukaan tutkijaa toki sitoo hänen oma tiedonintressinsä, joten siinä mielessä tutkimus ei voi olla koskaan vapaata arvoista, mutta siitä huolimatta tutkimuksessa ja tieteessä itsessään ei pidä esittää tutkijan omia arvoarvostelmia eikä suosituksia maailman parantamiseksi. (Olkkonen 1993, 9). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tiede ja tutkimus eläisivät irrallaan, tai etteivätkö tieteelliset tulokset ja argumentit olisi hyödyllisiä ja sovellettavia käytäntöihin niin hallinnossa, politiikassa kuin arkielämässäkkin. Yksi mahdollisuus tieteellisen tutkimuksen ja normatiivisuuden välisen suhteen ratkaisuksi on, että suositukset annetaan hypoteettisina siten, että tutkimuksessa arvioidaan vaihtoehtoja, seurauksia ja mahdollisuuksia, mutta valinta jätetään päätöksentekijöille. Kun suositukset ovat alisteisia kuvailulle, analyysille ja ymmärtämiselle, toteuttajat pystyvät itse määrittelemään ja arvioimaan esimerkiksi jonkun työkalun vaikutuksia toimintatapaan. (Hawkesworth 1992, 295)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on yhdistää uuden julkisen hallinnan teoreettinen viitekehys käytännön kehittämistyöhön. Tutkimus ei pelkästään kuvaile ja selitä ilmiötä, vaan pyrkii myös esittämään kannanottoja siitä, kuinka toimia (ks. esim. Malmi 2005). Kuten uusi julkisjohtaminen, uusi julkinen hallintakin voi sisältää muutoksen empiirisen kuvauksen lisäksi oppirakennelmia siitä, miten hallintoa voisi kehittää. Hyvänä esimerkkinä verkostojen hallinnan osalta tällaisesta normatiivisesta ajattelusta on Sørensenin ja Torfingin (2005) malli hallintaverkostojen demokraattisesta ankkuroinnista. Heidän määritelmänsä mukaan hallintaverkosto on demokraattisesti laillinen, jos verkostoa kontrolloivat demokraattisesti valitut henkilöt, verkosto edustaa mukanaolevien ryhmien ja organisaatioiden jäsenistöä, verkosto on tilivelvollinen ja se noudattaa demokraattisia sääntöjä.

Edellä mainittua tieteen ja käytännön erottamisen ongelmaa voi tarkastella myös siten, että teorian ja käytännön välinen vuoropuhelu sekä vuorovaikutus tieteentekijöiden ja käytännön kehittäjien välillä luo itsessään tieteellisen tiedon normatiivisuuden. Tällöin tieteellinen tieto ei ole yksisuuntaista vaan sen syntymiseen vaikuttaa koko ajan vuoropuhelu käytännön kehittäjien kanssa. Tästä näkökulmasta uusi julkinen hallinta ymmärretään tässä tutkimuksessa myös normatiiviseksi teoriaksi siitä, miten julkisen hallinnon kehittämisessä voidaan ja myös kannattaa käyttää uusia toimintatapoja ja työkaluja.

Tämän tutkimuksen lähtökohta on käytännönläheinen. Tämän takia tutkimus myös lähestyy tutkittavaa tieteen pragmatismien näkökulmista. Pragmatismissa todellisuus on moniulotteinen, mutta siinä on kuitenkin tietty kielellinen, historiallinen ja kulttuurinen perusta. Pragmatismissa painottuvat käytännöt ja käytännöllisyys ja sen mukaan kokemukset ja kokemuksellisuus ovat kaiken olemassa olevan tiedon lähde ja perusta. Pragmatismi tutkiikin ilmiötä ensisijaisesti konkretian ja käytäntöjen kautta. Se korostaa ihmisen ajattelun ja käyttäytymisen symbolista ja sosiaalista luonnetta, samoin kuin tutkijan läheistä suhdetta tutkittavana oleviin kohteisiin ja tilanteisiin. (Hammersley 1990, 45–46; Klenke 2008, 26–28; Leinonen 2012)

Pragmatismiin kuuluu, että tutkija liikkuu objektiivisuuden ja subjektiivisuuden välillä ja on vuorovaikutteisessa suhteessa niin tutkimuskohteeseensa kuin myös tieteelliseen traditioon. Esimerkiksi minulle on tutkijana muodostunut kehittäjä- ja toteuttajaroolieni kautta luonnollisesti ennakkokäsitys tutkittavasta aiheesta eli Tampereen toimintamallista ja uudesta julkisesta hallinnasta. Tämä on väistämättä ollut vaikuttamassa tekemiini valintoihin, kuten tutkimuskysymyksiin, haastatteluteemoihin ja tulkintoihin. Pragmatismissa tiedon luonne ei ole täysin tilannesidonnaista eikä myöskään täysin yleistettävissä. Keskeistä on näiden sijaan sen pohtiminen, missä määrin ja miten tieto on siirrettävissä muihin yhteyksiin. (Morgan 2007; Pulkki 2012)

Hallinnon uudistamisessa pragmatismi tarkoittaa lähestymistapaa, jossa organisaatio on avoin kaikille erilaisille menetelmille tavoitteidensa saavuttamiseksi. Menetelmävalinta perustuu siihen, mikä on kuhunkin tilanteeseen sopivin. Toisin sanoen, parhaan hallintomallin valinta riippuu tilannetekijöistä, toiminta-ympäristöstä tai tehtävän luonteesta (Alford & Hughes 2008, 131). Keskeisenä pragmatismien haasteena onkin saada aikaan sellaista käytännöllistä ajattelua, jonka lähtökohtina ovat esimerkiksi organisaatiot ja johtaminen sekä niistä lähtevät kysymyksenasettelut.

Pragmatismiin kuuluu myös tiivis tieteen ja käytännön vuoropuhelu. Tavoitteena on tuottaa tutkimustietoa siitä, miten teoriat toimivat käytännössä. Pragmatismista lähtevä, tutkimukseen pohjautuva hallinnon kehittäminen on kuitenkin jäänyt varsin vähäiseksi siitäkin huolimatta, että Suomessa tutkimusten soveltaminen käytännön toiminnassa on poikkeuksellisen suurta moneen muuhun maahan verrattuna. Pahimmillaan pragmaattisen ajattelun sivuuttaminen on johtanut siihen, että käytäntöä koskeva tutkimus on samaistettu vain eräänlaiseksi selvitystyöksi, eikä sitä ole pidetty lainkaan akateemisena tutkimuksena, vaikka organisaatio- ja johtamisteoreettisessa tutkimuksessa käytännön ja tieteen suhde on hyvin tiivis. Malmi (2005, 556-557) puolestaan esittää, että polku käytännön kannalta relevantteihin teorioihin on se, että otetaan normatiiviset, käytännössä suosittu johtamismallit lähtökohdaksi, ja kehitetään näitä eteenpäin. Missä olosuhteissa ja miten käytettyinä nämä mallit tuottavat hyviä tuloksia ja missä niiden puutteet ovat? Näiden normatiivisten käytännönläheisten teorioiden rajojen etsimisessä olisi Malmin mukaan tutkimusyhteisölle sopiva tehtävä. Siitä olisi aidosti hyötyä myös käytännön toimijoille.

Tässä tutkimuksessa pragmatismi tarkoittaa teorian ja käytännön kaksisuuntaista vuorovaikutusta kuntien hallinnonuudistuksessa. Esimerkiksi uuden julkisen hallinnan teoreettista viitekehystä voidaan kuntien käytännön kokemusten avulla testata ja edelleen kehittää. Toisaalta käytännön hallinnon uudistajat ja kehittäjät kunnissa kehittävät omia, toimivia ”käyttöteorioitaan” (Virtanen & Stenvall 2010) ja tällöin tieteellisen tutkimuksen tehtävänä on käsitteellistää sekä arvioida näiden käytännössä toimivien teorioiden yleistettävyyttä muihin kuntiin. Kolmanneksi teoreettinen keskustelu voi toimia käytännön kehittämisen ja uudistamisen lähtökohtana, kuten tämän tutkimuksen tutkimuskohteena olevan Tampereen kaupungin hallinnonuudistuksen kohdalla on tutkitusti tapahtunut.

## 3. Aineisto ja menetelmät

### 3.1. Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Kokoomaväitöskirja, joka tarkastelee samaa tutkimusongelmaa erillisissä artikkeleissa sekä itsenäisessä yhteenvedossa, mahdollistaa hyvin *menetelmätriangulaation* käytön. Triangulaatio tarkoittaa sitä, että tutkimusaineiston hankinnassa käytetään useita tiedonhankintamenetelmiä, esimerkiksi kyselyjä ja haastatteluja (Eskola & Suoranta 1998, 69-70). Kyse on tällöin moninäkökulmaisuudesta eli siitä, että tutkimuksessa yhdistetään useita menetelmiä ja lähestymistapoja tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi. Eri tutkimusmenetelmät voivat saada aikaan myös sen, että samanaikaisesti voi olla voimassa samaa ilmiötä koskevia keskenään ristiriitaisia tutkimustuloksia. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 141-142)

Useimmiten menetelmätriangulaation käyttöä perustellaan sillä, ettei yksittäisellä tutkimusmenetelmällä saada riittävän kattavaa kuvaa tutkittavasta kohteesta. Kun yksi tutkimusmenetelmä kuvaa kohdetta vain tietystä näkökulmasta, on useamman menetelmän käytöllä mahdollisuus parantaa tutkimuksen luotettavuutta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Menetelmätriangulaatio on aikaa ja resursseja vaativa tapa tehdä tutkimusta, mutta se antaa mahdollisuuden laajentaa ja syventää tutkimuskohteesta saatavaa tietoa. Toisaalta menetelmätriangulaatiota on kritisoitu siitä, että eri tutkimusmenetelmien taustafilosofiat sisältävät erilaisia ihmiskäsityksiä ja ovat siten yhteen sovittamattomat ja että triangulaatio voi näin johtaa käsitteellisiin sekaannuksiin, ristiriitojen hyväksymiseen tai teoriattomaan tietoon (Eskola & Suoranta 1998, 71). Tutkijan haasteena onkin tiedostaa eri menetelmien kenties ristiriitaiset ihmiskäsitykset ja huomioida ne tutkimukseen liittyviä ratkaisuja tehdessään. Kuitenkin, jos tutkimuskohde ei ole kovin yksiselitteinen tai siitä on hankala saada tietoa, voidaan useilla menetelmillä poistaa virhelähteitä ja siten lisätä tutkimuksen luotettavuutta. Useamman kuin yhden menetelmän käyttö tiedon keruussa voi paljastaa siten ristiriitaisuuksia, jotka muuten jäisivät huomioimatta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006)

Uusi julkinen hallinta tutkimuksen viitekehyksenä ja Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus empiirisenä tutkimuskohteena ovat monimerkityksellisiä ja moniulotteisia ilmiöitä. Tampereen toimintamallin uudistus on poikkeuksellisen kokonaisvaltainen hallinnonuudistus (ks. Stenvall & Airaksinen 2009) ja se sisältää sekä demokratiaan, markkinoiden hyödyntämiseen että palveluiden kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Kun tutkimuksen tavoitteena on tällaisen kokonaisvaltaisen

hallinnonuudistuksen (ks. 6 ym., 2002) kokonaisuuden hallinta, on tutkimuksen toteuttaminen monen erilaisen tutkimusmenetelmän avulla perusteltua. Väitöskirjan artikkeleissa tutkimuskohdetta onkin tarkasteltu eri näkökulmista käyttämällä erilaisia kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Seuraavissa kappaleissa esitellään lyhyesti kussakin artikkelissa käytetty tutkimusaineisto ja -menetelmät.

Ensimmäinen artikkeli ”Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet” on painotukseltaan käsitteellinen. Artikkelissa käytetään myös empiiristä aineistoa, jonka avulla selvitetään, miten Tampereen kaupungin avainhenkilöt ovat tunnistaneet kaupungin toiminnan monimutkaistumisen ja sen vaikutukset toiminnan johtamiseen ja hallintaan. Empiirinen aineisto kerättiin osana laajempaa Tampereen kaupungin innovatiivisen kehittämisen tarvetta, esteitä ja mahdollisuuksia tutkivaa kyselyä. Kysely toteutettiin sähköisenä Zef-kyselynä. Kyseistä kyselytapaa on käytetty paljon erilaisten muutosprosessien ja arviointitutkimusten apuna. Tämän kyselymuodon hyötynä voidaan pitää mm. tulosraporttien automaattista tulostumista sekä visuaalista muotoa, joista tuloksen voi helposti tulkita. Sähköisesti toteutettu kyely mahdollistaa avokysymysten ja vapaapalautekysymysten hyödyntämisen suuressakin vastausten määrässä. Käytettäessä Zef-kyselyn kaksikulotteista kysymystyyppiä on tuloksen tulkinnassa tärkeämpää vastausten keskinäinen järjestys ja välimatka kuin se, minkä arvojen kohdalle vastaaja on vastauksensa laittanut. (Ronkainen ym. 2008, 17-26)

Kyselyn kohteeksi valittiin kaikki esimiesasemassa toimivat Tampereen kaupungin työntekijät sekä keskeiset kaupungin luottamushenkilöt (kaupunginvaltuusto, lautakunnat ja johtokunnat). Kohdejoukon valintaa voidaan perustella sillä, että kyseinen ryhmä on avainasemassa Tampereen toimintamallia sovellettaessa ja kehitettäessä. Kyselyyn vastasi yhteensä 310 henkilöä Tampereen kaupungin organisaatiosta. Kyselyn vastausprosentti oli 37 %. Vastaaajista 273 oli työ- tai virkasuhteessa kaupunkiin, loput vastaaajista olivat luottamushenkilöitä. Vastauksia tarkasteltiin erikseen työntekijöiden ja luottamushenkilöiden osalta, mutta niissä esiintyvät eroavuudet eivät olleet merkittäviä. Kaikkia kysymyksiä tarkasteltiin kaksikulotteisella asteikolla. Vastauksista on laskettu suhteelliset keskiarvopisteet, joiden avulla eri muutostekijöiden väliset erot on saatu selkeämmin esille. Zef-kysely soveltui esitettyjen kysymysten selvittämisen varsin hyvin, varsinkin kun absoluuttiset arvot eivät olleet niin merkittäviä kuin eri muutostekijöiden väliset suhteelliset erot. Asteikon kaksikulotteisuus toi lisäksi hyvin esiin sen, miten vastaajat näkevät muutoksen nykytilan ja tulevaisuuden välillä.

Toisessa artikkelissa ”Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos” analysoidaan pormestarimallia poliittisen johtamisen uudistajana sekä arvioidaan kyselytutkimuk-

sen perusteella, miten pormestarijärjestelmä on muuttanut johtamisen käytäntöjä Tampereen kaupungissa. Empiirinen aineisto koostuu Zef-kyselyllä kerätyistä Tampereen kaupungin poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksistä, jotka koskivat pormestarihallintaa. Kyselyn kohderyhmäksi valittiin kaupunginvaltuutetut, tilaajalautakuntien jäsenet sekä johtavat viranhaltijat. Kysely lähetettiin yhteensä 146 henkilölle, joista viranhaltijoita oli 35 ja luottamushenkilöitä 111. Kyselyyn vastasi ainakin osittain 76 henkilöä, joten vastausprosentti oli yhteensä 52,1 %. Viranhaltijoista vastasi 33, joten heidän vastausprosenttinsa oli 94 %. Luottamushenkilöistä vastasi 43 ja vastausprosentiksi muodostui 39 %. Tuloksia verrattiin vuonna 2007 toteutetun samassa asemassa olevalle kohdejoukolle lähetetyn kyselyn tuloksiin. Vuonna 2007 vastausprosentti oli parempi, yhteensä 65,3 %. Tämä heikentää vertailukelpoisuutta jossain määrin erityisesti luottamushenkilöiden osalta. Luottamushenkilöiden osalta on lisäksi huomattava, että vastausten välissä oli kuntavaalit, joten vastaajat ovat osittain eri henkilöitä. Kysely rakentui viidestä osa-alueesta: 1) pormestarihallinnon tavoitteiden toteutuminen 2) pormestarin valintatapa 3) pormestarin ja muiden toimijoiden työnjako 4) apulaispormestarit ja 5) johtamisalueet. Kohtia 1-4 tarkasteltiin yksiuulotteisella asteikolla. Kohtaa 5 eli johtamisen sisältöalueita tarkasteltiin kaksiuulotteisella asteikolla. Vastauksista laskettiin suhteelliset keskiarvopisteet, joiden avulla johtamisen eri näkökulmien väliset erot on saatu selkeämmin esille. Johtamisalueiden osalta vertailutietoja vuoden 2007 tuloksiin ei ollut.

Kolmas artikkeli ”Governing Innovation Process: Tools of Meta-Governance – the Kotitori Model in Tampere” tutkii kaupungin roolia innovaatioprosessin ”metahallitsijana”. Tutkimuskohteena on Kotitori-toimintamalli. Artikkelin empiirinen aineisto keskittyy siihen, kuinka erilaisia metahallinnon välineitä on käytetty Kotitori-innovaatioprosessin eri vaiheissa. Tutkimusaineisto koostuu Kotitori-mallin erittäin laajasta ja kattavasta asiakirja-aineistosta sekä haastatteluaineistosta. Haastateltavina olivat Kotitori-mallin keskeiset toimijat ja sidosryhmät eli a) ikäihmiset ja heidän omaisensa, b) kotitorin palveluohjaajat, c) palveluintegraattoritoiminnasta vastaavan yrityksen edustajat, d) Tampereen kaupungin edustajat sekä e) kotihoidon palvelutuottajat. Kahdessa haastattelussa oli yksi haastateltava (integraattori ja kotihoidon palvelutuottaja) ja kolmessa haastattelussa oli kaksi haastateltavaa. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin.

Aineiston analyysissä käytettiin teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmää. Tämä menetelmä kiinnittää huomiota erityisesti tekstin sisältöön sekä sen kontekstuaalisiin merkityksiin. (Hsiu-Fang & Shannon, 2005). Teorialähtöinen sisällönanalyysi voidaan määritellä deduktiiviseksi sisällön analyysiksi, sillä se käsittelee asioita yleiseen (Elo & Kyngäs, 2008). Teoria voidaan määritellä ”joukoksi käsitteitä, joita käytetään määrittelemään ja/tai selittämään jotakin ilmiötä” (Silverman 2000, s. 77). Teo-



rialähtöisestä sisällönanalyysistä puhutaan silloin, kun aineiston analyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin ja tutkimuksen tarkoituksena on tämän mallin tai teorian testaaminen uudessa yhteydessä (Tuomi & Sarajärvi 2004, 99). Tämän artikkelin teoreettisena viitekehystenä käytettiin Sørensenin (2006) metahallinnan välineiden analyttistä viitekehystä (ks. myös Haveri ym. 2009).

Neljännessä artikkelissa “Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa?” Tampereen toimintamallia tarkastellaan johtamisen ja vallankäytön näkökulmasta. Artikkelissa selvitetään kaupungin ylimmän virkamiesjohdon ja ylimmän poliittisen johdon näkemyksiä siitä, millä välineillä ja valtakäsityksellä Tampereen kaupunkia johdetaan nykyisessä toimintamallissa ja millä tavoin johtaminen on muuttunut verrattuna aikaisempaan toimintamalliin. Artikkelin aineistonkeruumenetelmänä on teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin keskusteltaviin teemoihin. Oleellisinta tässä haastattelutyypissä onkin haastattelun eteneminen tiettyjen keskeisten teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan. Tutkijan näkökulmasta tämä antaa paremmin tilaa haastatellun muodon vaihtelulle tilanteen mukaan ja tuo samalla tutkittavan äänen paremmin kuuluviin. Lisäksi tällä tavoin voidaan saavuttaa koko kohderyhmä ja motivoida kiireisetkin haastateltavat pohtimaan tutkimuskysymyksiä huomattavasti kyselytutkimusta syvällisemmin. Lisäksi menetelmän avulla päästään paremmin kiinni eri tekijöiden väliin yhteyksiin sekä saadaan konkreettisia esimerkkejä puhuttavasta asiasta. Kun tässä tapauksessa anonymiteetin turvaaminen ei ollut merkittävää ja kun haastateltava tunsikin sekä haastateltavat että aihepiiriin erittäin hyvin, voitiin teemahaastattelun suurimmat ongelmat myös välttää (Hirsjärvi & Hurme 2001, 35).

Haastateltavina olivat kaupungin johtoryhmän jäsenet, yhteensä 11 henkilöä. Johtoryhmään kuuluvat pormestari ja apulaispormestarit (4), konsernihallinnon ryhmien johtajat (3), liiketoiminnan kehitysjohtaja, tilaajajohtaja ja viestintäjohtaja. Teemahaastattelun alueet oli etukäteen valittu tutkimuskysymysten mukaisesti. Teemahaastattelun runko lähetettiin haastateltaville etukäteen. Kaikki teemat käsiteltiin kaikissa haastatteluissa, vaikkakin usein eri järjestyksessä haastattelun luonnollisen etenemisen mukaisesti. Haastattelujen keskimääräinen pituus oli noin 55 minuuttia ja yhteensä haastatteluja tallennettiin hieman yli 10 tuntia. Koko haastatteluaineisto litteroitiin niin, että auki kirjoitettua aineistoa syntyi yhteensä 100 sivua. Tämänkin artikkelin aineisto analysoitiin teemahaastattelun keskeisten teemojen näkökulmasta teorialähtöisellä eli deduktiivisella sisällönanalyysillä. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koske-

viin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 105.) Kuten edellä on todettu, teorialähtöisestä sisällönanalyysistä puhutaan silloin, kun aineiston analyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin ja tutkimuksen tarkoituksena on tämän mallin tai teorian testaaminen uudessa yhteydessä (Tuomi & Sarajärvi 2004, 99). Tässä artikkelissa testattavana teoriana on Joseph S. Nye'n esittämä vallankäytön luokittelu pehmeä valta vs. kova valta Tampereen uudessa toimintamallissa.

## 3.2. Tutkijan asema osana tutkimuskohdetta

Kiinnostukseni tutkittavaan asiaan perustuu siihen, että olen ollut sekä suunnittelemassa että toteuttamassa Tampereen uutta toimintamallia. Toimin vuosina 2002–2008 toimintamallin valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavana projektipäällikkönä. Vuosina 2008–2012 vastasin Tampereen kaupungin oman palvelutuotannon ohjauksesta ja kehittämisestä hyvinvointipalvelujen kehitysjohdajana ja vuonna 2013 siirryin tilaajaryhmän johtajaksi.

Tämä kehittäjän, toteuttajan ja tutkijan kolmoisroolin tiedostaminen ja tunnistaminen on tärkeä osa väitöstutkimustani. Tutkimukseni ei varsinaisesti ole Tampereen toimintamallin arviointitutkimus, vaan toimintamalli on vain kohde, johon peilaan uuden julkisen hallinnan käsitettä ja sen merkitystä käytännön kehittämistyössä. Tästä huolimatta tällä kolmoisroolilla on välttämättä merkitys myös tutkimuksen toteutukseen ja varmasti myös tutkimustuloksiin. Voidaan varmasti sanoa, että empiirisen aineiston lisäksi tutkimuksen johtopäätökset sekä erillisartikkeleissa että tässä yhteenvedossa perustuvat osittain myös tutkijan omakohtaisiin kokemuksiin.

Ihmistutkimukseen kuuluu, että tutkija on osa sosiaalista todellisuutta ja siten osa tutkimusprosessia. Tutkija vaikuttaa aina tutkimukseen sen eri vaiheissa: käsitteiden valintaan ja tulkintaan, aineiston keruuseen ja analysointiin sekä raportointiin. Tutkija on siten yksi tutkimusvälineistä. Vaikka myönnetään, että tutkijan subjektiiviset näkemykset vaikuttavat tutkimusprosessissa, pitää tutkimuksen heijastaa ensi sijassa tutkittavien maailmaa. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus, että tutkija sekoittaa omia uskomuksiaan, asenteitaan tai arvostuksiaan tutkimuskohteeseen tai ainakin hän pyrkii tunnistamaan nämä asiat itsessään. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 18; Eskola & Suoranta 1998, 22).

Kvantitatiivisen tutkimuksen suuntaus olettaa, että tutkimuksen kohde on tutkijasta riippumaton, kun taas kvalitatiivisen strategian mukaan kohde ja tutkija ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tämä tarkoittaa sitä, että kvantitatiivisen käsityksen mukaan tutkijan tehtävä on vain keksiä oikeat menetelmät tiedon löytämiseksi.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija taas on itse mukana luomassa tutkimaansa kohdetta (Hirsjärvi & Hurme 2001, 23). Kun tämä väitöstutkimus sisältää sekä määrällistä että laadullista tutkimusta, näkyy roolini tutkijana ja osallistujana eri artikkeleissa eri tavoilla.

Tieteeseen liitetään mielikuva puolueettomuudesta, joka edellyttää pysymistä erillään sosiaalisista ristiriidoista tai tapahtumista (Saranki-Rantakokko 2008, 26). Esimerkiksi toimintatutkimuksessa tutkijan sisäpuolisuus ja välitön suhde tutkittaviin lisää tutkimusmateriaalin todellisuutta ja vääristelemättömyyttä. Tällöin tutkija voi nähdä itsensä ja sosiaaliset taitonsa myös tutkimusvälineenä, jolla saavutetaan paremmin kosketus ihmisten toimintaan ja ajatuksiin (Kuula 1999, 209). Kokemukseni toimintamallin valmisteluprosessista sekä sen toteutuksesta on lisännyt ymmärrystäni tutkittavasta kohteesta ja lisännyt samalla osaamistani tutkijana. Esimerkiksi neljännen, valtaa käsittelevän artikkelin teemahaastatteluissa sekä haastateltavien että aihepiirin tunteminen mahdollisti syvemmälle menevän haastattelun sekä lisäsi oletettavasti myös tulosten luotettavuutta (Hirsjärvi & Hurme 2001, 35-36).

Erityisesti toimintatutkimuksessa tutkijan ja kehittäjän roolien määrittäminen kuuluu osaksi tutkimusta. Toimintatutkimus on laadullisen tutkimuksen suuntaus, jolla pyritään kehittämään kohteena olevaa organisaatiota sen toimintatapoihin vaikuttamisen kautta. Toimintatutkimuksessa on keskeistä vaikuttamisen pyrkimys ja toisaalta tutkijan osallistuminen toimintaan ja mukanaolo organisaation arkipäivässä. Kuulan (1999, 205-207) mukaan toimintatutkimuksessa tutkijan roolissa keskeistä on irrottautua tutkimuskohteesta sekä määrittellä tutkimus eikonsultatiiviseksi toiminnaksi. Vaikka tutkimustani ei voidakaan pitää varsinaisesti toimintatutkimuksena, olen ollut tietoinen omasta subjektiivisesta roolistani ja tutkijana pyrkinyt irrottautumaan aina kyseessä olevasta tutkimuskohteesta.

Teoreettinen herkkyys tarkoittaa tutkijan henkilökohtaista ominaispiirrettä, jonka avulla tutkija pystyy tiedostamaan kerätyn tiedon merkityksien eroavaisuuksia, erottamaan olennaisen epäolennaisesta, käsitteellistämään tutkimusaineistoa sekä näkemään ilmiön uudella tavalla. Teoreettinen herkkyys voi kehittyä aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen perehtymisen, professionaalisen kokemuksen, henkilökohtaisen kokemuksen ja/tai tutkimusprosessin kautta. (Strauss & Corbin 1990; Linnamaa 2004). Tässä kohtaa roolini ensin toimintamallin kehittäjänä ja myöhemmin mallin kehittäjä-toteuttajana voi varmasti sanoa vahvistaneen väitöskirjatutkimuksen teoreettista herkkyyttä erityisesti professionaalisen ja henkilökohtaisen kokemuksen osalta.

Kahdessa erillisartikkelissa oli mukana muita kirjoittajia, jotka ovat osallistuneet myös tutkimustulosten analysointiin. Tämä on tuonut tutkimukseen tutkijatriangulaatiota (ks. Tuomi & Sarajärvi 2004) ja tutkimusyhteistyön lisäksi samalla lisännyt tämän tutkimuksen tutkimustulosten tulkinnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Tämän tutkimuksen lähestymistapa on pragmaattinen. Kuten edellä on todettu, se tarkoittaa tässä teorian ja käytännön tiivistä vuoropuhelua. Tästä näkökulmasta katsottuna roolini kehittäjänä, toteuttajana ja tutkijana on parhaimmillaan rikkaus, jonka avulla on mahdollisuus kehittää ”käyttöteoriaa”, joka tuottaa uutta sekä hallinnonuudistusten teorioihin että kuntien käytännön hallinnon kehittämiseen. Tutkimuksen tekeminen on ollut kehittäjälle myös merkittävä oppimisprosessi. Kehittäjälle oli avartavaa löytää teoreettinen viitekehys, johon peilata kaupungissa tehtyä kehitystyötä, samoin kuin tutkimuskirjallisuudesta löytyneitä muiden julkisen hallinnon organisaatioiden samansuuntaisia kehittämishankkeita. Tutkimustyö on tuonut myös uusia ajatuksia siitä, mihin suuntaan kaupungin toimintamallia voidaan tulevaisuudessa kehittää. Uskallankin väittää, että tutkimustyön myötä minusta on myös tullut parempi kehittäjä.

### 3.3. Artikkelit tutkimuskysymykseen vastaajina

Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia sekä yhteenveto-osassa että erillisissä, aikaisemmin julkaistuissa artikkeleissa. Artikkelit 1 keskittyy erityisesti hallinnan käsitteeseen Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksen viitekehystenä, artikkelit 2 ja 3 käsittelevät erilaisia uuden julkisen hallinnan käytännön toteutuksia Tampereen kaupungissa ja artikkeli 4 valtasuhteita ja niiden muutosta Tampereella. Yhteenveto artikkeleiden tuloksista esitetään taulukossa 1.

Ensimmäinen artikkeli ”Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet” käsittelee Tampereen toimintamallia hallinnan käsitteen kautta. Artikkelin tavoitteena on yhdistää uuden hallinnan viitekehys Tampereen toimintamalliin ja sen kehittämiseen väitöstyön perustaksi. Samalla se luo pohjaa muille artikkeleille. Artikkelit rakentuu kolmesta osasta: 1) Tampereen toimintamallin kuvaus tutkimuksen kontekstina, 2) hallinnan käsitteen ja sen erilaisten tulkintojen kuvaus sekä 3) case-tutkimus, joka tarkastelee Tampereen kaupungin johtamisen ja hallinnan muutosta monimutkaistumisen näkökulmasta.

Toinen artikkeli ”Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos” on yhteisartikkeli Jari Stenvallin ja Pasi-Heikki Ranniston kanssa. Artikkelit keskittyy erityisesti

poliittisen johtamisen muutokseen. Artikkelissa pyritään kuvaamaan, miten pormestarijohtoinen hallintomalli toimii muutoksessa, jota voidaan kuvata siirtymänä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan. Tutkimuskohteena on Tampereen pormestarihallinnan osana kaupungin toimintamallia. Artikkelin rakentuu kolmesta osasta: 1) uuden hallinnan käsite ja sen tulkinta suhteessa uuteen julkisjohtamiseen, 2) kuntien johtamisen näkökulmat ja poliittisen johtamisen muutos sekä 3) tapaustutkimus, joka sisältää Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmän kuvauksen ja poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä kyselytutkimuksen perusteella tehdyn arvion kaupungin johtamisen muutoksesta pormestarijärjestelmässä. Artikkelin kappaleista ”Kuntien monimutkaistuva toimintaympäristö ja poliittinen johtaminen” sekä ”Keskustelua” kirjoitettiin yhdessä, itse vastasin kappaleiden ”Uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan”, ”Tampereiläinen pormestarihallinta” sekä ”Kokemuksia pormestarihallinnasta ja sen vaikutuksista johtamiseen” kappaleiden kirjoittamisesta. Jari Stenvall vastasi luvusta ”Kuntien poliittinen johtaminen”.

Kolmas artikkeli ”Governing Innovation Process: Tools of Meta-Governance – the Kotitori Model in Tampere” on kirjoitettu yhdessä Liina-Kaisa Tynkkynen kanssa. Artikkelin kappaleet ”Results” ja ”Discussion” ja ”Conclusions” kirjoitimme yhdessä. Minä vastasin kappaleista ”Introduction” ja ”New Public Governance and Meta-Governance”. Tynkkynen vastasi kappaleista ”Case of Kotitori” ja ”Data and Methods”. Artikkelissa tutkitaan, miten kaupunki pystyy hallitsemaan monitoimijaverkostossa toteutettavaa hyvinvointipalvelujen innovaatioprosessia. Tutkimuskohteena on Tampereen kaupungin kehittämä Kotitori-toimintamalli. Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä käytetään Sørensenin esittämää metahallinnan työkalujen viitekehystä. Tutkimuskysymyksenä on, mitä ja miten metahallinnan eri työkaluja käytetään innovaatioprosessin eri vaiheissa?

Neljäs artikkeli ”Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa?” tarkastelee Tampereen toimintamallia johtamisen ja vallankäytön näkökulmasta. Tutkimuskysymyksinä ovat a) mikä on erilaisten vallankäytön muotojen merkitys tilanteessa, jossa pormestarijärjestelmä, tilaaja-tuottaja-malli ja asiakaslähtöinen prosessiorganisaatio kohtaavat? ja b) miten uuden julkisen hallinnan mukanaan tuomat elementit ovat muuttaneet kaupungin johtamista ja vallankäyttöä? Näkökulmana on uuden julkisen hallinnan viitekehukseen sovitettu käsitepari pehmeä valta vs. kova valta.

Tutkimusartikkelien keskeiset tulokset ja johtopäätökset on esitetty tiivistettynä taulukossa 1.

<b>Artikkelit ja tutkimuskysymykset</b>	<b>Keskeiset tulokset ja johtopäätökset</b>
<p>1. Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet</p> <p><i>Miten uusi julkinen hallinta näkyy Tampereen toimintamallissa ja sen kehittämisessä?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toimintaympäristön monimutkaistuminen näkyy käytännön johtamistyössä monilla tavoin.</li> <li>- Tampereen muutosprosessi toteuttaa hyvin uuden julkisen hallinnan ajatusta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona. Muutosprosessin käynnistyessä 2000-luvun alussa oli uusi julkisjohtaminen reformien lähtökohtana. Mallin valmistelu- ja toteutusvaiheissa tunnistettiin uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista.</li> <li>- Toimintamallia on kehitetty koko ajan siten, että uuden hallinnan korostamat asiat vahvistuvat osana toimintamallia. Malli sisältää silti edelleen sekä perinteisen julkishallinnon että uuden julkisjohtamisen perusrakenteita.</li> <li>- Tutkimustulokset osoittavat, että pelkästään perinteisillä johtamisen välineillä ei enää pärjätä.</li> <li>- On kehitettävä uusia muotoja virkamieskunnan ja poliitikkojen väliseen yhteistyöhön, on luotava uusia verkostoja, joilla kaupungin kehittämiseen saadaan mukaan myös kuntalaiset, yritykset, kolmannen sektorin toimijat sekä muut sidosryhmät.</li> </ul>

<p>2. Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos</p> <p><i>Miten pormestarijärjestelmä on muuttanut johtamisen käytäntöjä Tampereen kaupungissa?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pormestarin asemalle ja vallankäytölle luo pohjan rakenteellinen, johtamistehtävistä lähtevä valta. Vallan hyväksyntä edellyttää kuitenkin kykyä toimia verkostoissa ja rakentaa yhteistyösuhteita.</li> <li>- Verkostomaisen toimintatavan yleistymisen luo myös perusteen pormestarimalliin siirtymiselle. Verkostohallinta luo lisää painetta erityisesti kunnan poliittisten johtajien työhön</li> <li>- Pormestarimalli on tuonut Tampereelle uusia hallinnan välineitä täydentämään sekä perinteistä julkishallintoa että uuden julkisjohtamisen mukaista tilaaja–tuottaja-mallia.</li> <li>- Tutkimus osoittaa, että epävirallisten verkostojen ja kokousten ongelmaksi saattaa myös tulla niiden suhde muodolliseen päätöksentekoon.</li> </ul>
<p>3. Governing Innovation Process: Tools of Meta-Governance – the Kotitori Model</p> <p><i>Mitä ja miten metahallinnan eri työkaluja käytetään innovaatioprosessin eri vaiheissa?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutkimuskohteena olevassa innovaatioprosessissa käytettiin kaikkia metahallinnan työkaluja. Niiden käyttö ja merkitys kuitenkin vaihtelivat prosessin eri vaiheissa. Hankkeessa poliittisten kehysten määrittely oli keskeistä sekä alkuvaiheessa että toiminnan toimeenpanon aikana, kun taas osallistaminen ja fasilitointi olivat tärkeimmät työkalut kehitysvaiheen aikana.</li> <li>- Innovaatioprosessin aikana tarvitaan ja voidaan myös käyttää monia erilaisia metahallinnan välineitä.</li> <li>- Pitkäkestoista, yhteistyössä tapahtuvaa innovaatioprosessia on vaikea suunnitella tarkkaan etukäteen. Tällöin myöskään metahallinnan välineitä ei pystytä tarkkaan määrittelemään etukäteen.</li> <li>- Tulokset osoittavat kuitenkin, että metahallinnan työkaluja täytyy edelleen kehittää.</li> <li>- Metahallinnan työkalut ovat tärkeitä välineitä paikallishallinnolle sen varmistamiseksi, että sen tavoitteet saadaan toteutettua innovaatioprosessin aikana.</li> <li>- Julkisen hallinnon johtajilta edellytetään ehdottomasti uusia taitoja ja kykyjä voidakseen hallita hallinnan verkostoja.</li> </ul>

<p>4. Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa?</p> <p><i>Miten uusi toimintamalli ja uuden julkisen hallinnan tekijät ovat muuttaneet kaupungin johtamista ja vallankäyttöä?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uuden toimintamallin myötä pehmeä vallankäyttö on lisääntynyt, mutta kovan vallan tarve ja myös sen käyttö on ilmeistä.</li> <li>- Uuden julkisen hallinnan idea ”hallinnosta hallintaan” on Tampereella vielä kesken. Vaikka toiminta- ja ohjausmallit ovat muuttuneet, käytetään edelleen paljon vanhoja perinteisen julkisen hallinnon työvälineitä.</li> <li>- Uuden toimintamallin onnistumisen edellyttämä johtaminen hakee vielä muotoaan.</li> <li>- Kaupungin johdon usko toimintamalliin on erittäin vahva. Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että nykyinen toimintamalli on periaatteiltaan hyvä ja sitä edelleen kehittämällä kaupungin johtaminen kehittyy hyvään suuntaan.</li> <li>- Kun pormestari johtaa pehmeää valtaa käyttäen organisaatiota, jossa vastuu jakautuu usealle toimijalle, tarvitaan jaetun johtajuuden kulttuuria.</li> </ul>
--	--

Taulukko 1. Tutkimusartikkeleiden keskeiset tulokset ja johtopäätökset



## 4. Uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona

### 4.1. Hallinnonuudistuksen määritelmä ja tavoitteet

Hallinnon uudistaminen voidaan määritellä tiettyyn hallintojärjestelmään, organisaatioon tai sen prosesseihin kohdistuvaksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa joitain siinä olevia ongelmia. (Haveri 2011, 132-133, Pollit & Boukaert 2004, 8). Hallinnonuudistuksille voidaan asettaa ainakin kolmenlaisia tavoitteita. Yksi tavoite voi olla sisäisen toimintakyvyn parantaminen siten, että hallinto pystyy toteuttamaan poliittisia päämääriä ja tavoitteita. Toinen tavoite voi olla hallinnon ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen suhteessa kansalaisten asettamiin vaatimuksiin. Kolmas tavoite on ratkaista hallinnonuudistamisen avulla olemassa olevia ja todellisia käytännön ongelmia (Airaksinen 2009, 37).

Pohjimmiltaan hallinnonuudistuksissa on kyse tarpeesta mukauttaa hallinto vastamaan yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia (Airaksinen 2009, 39). Kaikkia viimeaikaisia hallinnonuudistuksia yhdistääkin sama analyysi siitä, että nykyisenkaltainen hallintorakenne ei ole enää kestävä nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Hallinnonuudistukset eivät kuitenkaan ole kaikkialla samanlaisia. Olemassa oleva toimintaympäristö, poliittinen rakenne ja hallintokulttuuri vaikuttavat merkittävästi hallinnonuudistuksen toteutukseen (ks. Pollit & Boukaert 2004). Tästä seuraa se, että hallinnonuudistuksissa tehtävät ratkaisut eri maissa ja myös paikallisesti eri kunnissa voivat olla hyvinkin erilaisia vaikka tavoitteet olisivat yhteneväisiä.

Hallinnon uudistaminen perustuu Airaksisen (2009, 39-40) mukaan johonkin ideaan tai teoreettisiin oletuksiin. Samanaikaisesti hallinnonuudistus on kuitenkin aina myös käytännön tekoja, rakennemuutoksia, saavutuksia tai ainakin niiden yrityksiä. Hallinnonuudistus voi epäonnistua, vaikka idea olisi kuinka hyvä, jos käytännön toteutusprosessi epäonnistuu. Yhtä lailla hyvin prosessoitu uudistus voi kaatua epäselviin tavoitteisiin tai teoreettisen taustan puutteellisuuteen.

### 4.2. Uuden julkisen hallinnan sisältö

Hallinta (governance) on käsitteenä monimerkityksellinen. Esimerkiksi Klijn (2008, 507) on ryhmitellyt hallinnan käsitteen neljään pääluokkaan: 1) hallinta hyvänä hal-

lintotapana (Corporate Governance), 2) hallinta uutena julkisjohtamisena (New Public Management), 3) hallinta monitasoisina hallinnonalojen välisinä suhteina (Multilevel Governance) tai 4) hallinta verkostojen hallintana (Network Governance). Tämä ei suinkaan ole ainoa luokitus, tutkijat ovat luokitelleet käsitteen eri merkitykset monilla eri tavoilla, kuten artikkelissa yksi (Hakari 2011) on esitetty (ks. myös Osborne 2006; Pierre 2000; Rhodes 2002).

Tässä tutkimuksessa hallinnan käsite määritellään Osbornen (2006) esittämän *uuden julkisen hallinnan* (*New Public Governance, NPG*) käsitteen mukaisesti. Uusi julkinen hallinta perustuu ajatuksen siitä, että hallinta täydentää perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista, ei kokonaan korvaa niitä. Se keskittyy organisaatioiden väliin suhteisiin ja prosesseihin sekä palvelujärjestelmään (Osborne 2006, 384).

(Uuden julkisen) hallinnan mukainen ajattelu perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Koska ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, organisaatiot ja toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisimmaksi toisistaan. Monimutkaisia asioita ei yleensä voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä. Yhteiskuntien monimutkaistuessa hierarkkiset järjestelmät menettävät vähitellen merkitystään ja suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu käyttämään muita ohjauksen muotoja (Haveri & Pehk 2008, 7).

Klijnin (2008, 508) mukaan hallintakäsitteen eri määritelmille on löydettävissä yksi yhteinen nimittäjä: hallinta ohjaa keskittymään hallinnon rakenteiden sijaan tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii. Hallinnan tarve lähtee monimutkaisuuden ja tilannekohtaisuuden haasteista ja johtaa siihen, että hallinta ei synny yhden vaan usean toimijan yhteistyönä. (Anttiroiko & Haveri 2003, 166; Nyholm 2008, 193–194)

Klijn (2008, 510) on määritellyt kolme uutta julkista hallintaa kuvaavaa keskeistä ilmiötä. Ensimmäinen on *monimutkainen päätöksentekoprosessi*, joka perustuu siihen, että osallistujia ja hallinnon tasoja on paljon. Toimiva prosessi edellyttää mallin jatkuvaa huoltamista ja aktiivista prosessin johtamista. Toinen ilmiö on *toimijoiden välinen verkostoituminen palvelutuotannossa* siten, että palveluita voidaan kehittää integroimalla erilaisten organisaatiomuotojen vaikutuksia toisiinsa. Tällöin puhutaan mm. sopimusten rooleista toimijoiden välisissä suhteissa sekä niiden hallinnasta. Toinen näkökulma on, kuinka kuluttajia ja palvelujen käyttäjiä otetaan palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Kolmas näkökulma on, kuinka tuloksellisuusmittareita sekä markkinoita muistuttavia menettelyjä, kuten tilaaja–tuottaja-mallia käyt-

tään hallinnan välineinä. Kolmas uutta julkista hallintaa kuvaava ilmiö on *yhteistyö ja uudet yhteenliittymät julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken*, kuten erilaiset julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyö (PPP) -mallit sekä innovatiiviset kilpailuttamisen tavat.

Uuden julkisen hallinnan näkökulma suhteessa perinteiseen julkishallintoon on kyseenalaistava. Valtiolla, tai kunnalla poliittis-hallinnollisine instituutioineen, ei enää automaattisesti ole monopoliasemaa siihen asiantuntijuuteen tai resursseihin, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan ja talouden ohjauksessa (Pierre & Peters 2000, 82). Tämä tarkoittaa sitä, että valtio ja kunnat ovat entistä riippuvaisempia yhteiskunnan muista toimijoista. Julkisen hallinnon rooli muuttuu liikkeellepanijaksi ja koordinaattoriksi. Tämä tarkoittaa samalla pyrkimystä yksipuolisesta hallintokulttuurista entistä vuorovaikutteisempaan kulttuuriin.

Myös uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välistä yhteyttä on arvioitu useissa tutkimuksissa. Petersin (2011) mukaan sekä uusi julkisjohtaminen että uusi julkinen hallinta ovat vaihtoehtoja perinteiselle julkisen hallinnolle. Niissä on kuitenkin paljon erilaisia piirteitä. Merkittävä ero löytyy suhteesta demokraattiseen päätöksentekoon. Uudessa julkisjohtamisessa ihminen nähdään ensisijaisesti kuluttajana eikä kansalaisnäkökulmalle anneta juurikaan huomiota. Hallinta tarkastelee tätä muutosta huomattavasti laajemmin. Hallinta-ajattelussa korostetaan eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkottumisen tukemista yksittäisten organisaatioiden kehittämisen ja niiden tulosten parantamisen sijaan. Tulosten parantamisen sijaan hallinta keskittyy siis prosessin parantamiseen (Klijn 2008, 509; Airaksinen 2009, 30). Kun uusi julkisjohtaminen kiinnittää huomiota kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, uusi julkinen hallinta nostaa kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet muihin toimijoihin. Tällä on haluttu synnyttää eroa kapea-alaisena pidettyyn uuteen julkisjohtamiseen ja korostaa yhteisöllisyyden, osallisuuden ja demokratian merkitystä.

Stoker (2011, 18) tekee eroa uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välillä erityisesti politiikan ja hallinnon suhteen perusteella. Uusi julkisjohtaminen pitää sisällään ajatuksen politiikan ja hallinnon erottamisesta toisistaan. Tällöin politiikka antaa hallinnolle suunnan, mutta jättää käytännön toteutuksen hallinnolle itselleen. Uudessa julkisessa hallinnassa politiikkaa ja hallintoa ei eroteta toisistaan. Vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät sitoutuvat yhdessä etsimään ratkaisuja yhteisön ongelmiin ja tehokkaaseen palvelutuotantoon. Tehdyt ratkaisut voidaan haastaa ja arvioida vaaleissa, kansanäänestyksissä, avoimissa keskustelufoorumeissa sekä valvonnan avulla.

Merkittävä ero kolmen eri aallon välillä näkyy suhtautumisessa kansalaisen asemaan. Perinteisessä julkishallinnossa kansalainen nähdään hallintoalamaisena, jonka vaikutusmahdollisuudet toteutuvat edustuksellisen demokratian ja äänestämisen avulla. Uusi julkisjohtaminen korostaa kansalaista erityisesti asiakkaana ja palvelujen käyttäjänä. Uudessa julkisessa hallinnassa kansalainen nähdään puolestaan aktiivisena yhteisön jäsenenä, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, eikä pelkästään edustuksellisen demokratian kautta tai asiakkaana. (Haveri 2011, 136)

Eroista huolimatta uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välillä on kuitenkin paljon myös yhteistä. Molempien mallien lähtökohtana on se, että perinteinen hallinnon malli ei ole enää toimiva. Molemmat mallit perustuvat myös ajatteluun, jossa hallinnon tehtävänä on ohjata toimintaa erilaisilla menettelytavoilla (Peters 2002, 177). Mallit siis sopivat monelta osin yhteen ja täydentävät toisiaan. Rhodes (2003, 47) on Iso-Britanniassa käydyn keskustelun kohdalla jopa valmis vetämään yhtäläisyysmerkin uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välille, toki huomioiden, että hallinnalla on muitakin ulottuvuuksia. Toisaalta uutta julkisjohtamista on kuvattu vain osittaiseksi teoriaksi, josta on tullut yksiulotteinen yritys ottaa haltuun julkisten palveluiden johtaminen ja hallinta poliittisten prosessien kustannuksella (Osborne 2006, 380). Koska uuden julkisen hallinnan ominaisuudet nähdään uutta julkisjohtamista parempina keinoina vastata muuttuneeseen julkisen sektorin toimintaympäristöön ja sen mukanaan tuomiin haasteisiin kuntien hallinnassa ja johtamisessa, ei uutta julkista hallintaa ja uutta julkisjohtamista voida kuitenkaan pitää samansisältöisinä teoreettisina rakenteina (Osborne 2010; Lundström 2011).

Uuden julkisen hallinnan (NPG) suhdetta perinteiseen julkiseen hallintoon (PA) ja uuteen julkisjohtamiseen (NPM) voidaan kuvata taulukon 2 avulla:

	<b>PA</b>	<b>NPM</b>	<b>NPG</b>
<b>Teoriaperusta</b>	Valtiotiede, Julkinen politiikka	Julkisen valinnan teoria/ johtamisoppi	Instituutio/verkostoteoria
<b>Valtion rooli</b>	Yhdistävä	Sääntelevä	Moniarvoistava
<b>Fokuksena</b>	Poliittinen järjestelmä	Organisaatio	Organisaatio omassa ympäristössään
<b>Painotus</b>	Politiikan luominen ja toteuttaminen	Organisaation resurssien ja suorituskyvyn johtaminen	Neuvottelu arvioista, toiminnan tarkoituksesta ja yhteistyösuhteista
<b>Mekanismit resurssien jaolle</b>	Hierarkia	Markkinat ja perinteiset sopimukset	Verkostot ja (tulosperusteiset) kumppanuussopimukset
<b>Palvelutuotannon järjestelmä</b>	Suljettu	Avoin rationaalinen	Avoin – suljettu
<b>Arvoperusta</b>	Julkisen sektorin eetos	Kilpailun tehokkuus ja markkinat	Hajautunut ja moniarvoinen

Taulukko 2. Uuden julkisen hallinnan osat verrattuna julkiseen hallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen (mukaillen Osborne 2010, 10).

Torfin ja Triantafillou (2012) ovat puolestaan vertailleet perinteistä julkishallintoa, uutta julkisjohtamista sekä uutta julkista hallintaa poliittisen järjestelmän näkökulmasta käyttäen käyttäen pohjana David Eastonin (1992) poliittisen järjestelmän kuvausmallia. Panosnäkökulmasta tarkasteltuna kaikissa järjestelmissä äänestäminen ja edustuksellinen demokratia ovat edelleen vallitsevia toimintatapoja, mutta uusi julkinen hallinta nostaa sen rinnalle uusien, suorien osallistumismahdollisuuksien merkityksen, kun uudessa julkisjohtamisessa kuntalainen nähdään vain asiakkaana. Tuotosnäkökulmasta tarkasteltuna siirtymä on perinteisen julkishallinnon tasarvoisista ja tarjontalähtöisistä palveluista uuden julkisjohtamisen tehokkaasti tuotettuihin palveluihin, joihin myös asiakkaat ovat tyytyväisiä ja edelleen uuden julki-

sen hallinnan tarvelähtöisiin, käyttäjien kanssa yhdessä suunniteltuihin ja toteutettuihin palveluihin. Taulukossa 3 on kuvattu tarkemmin nämä perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan mukaisten poliittisten järjestelmien erot.

	<b>Panos</b>	<b>Väline</b>	<b>Tuotos</b>	<b>Palaute</b>
<b>Perinteinen julkishallinto (PA)</b>	Äänestäminen ja painostusryhmät	Byrokraatia: Julkinen, ammatillisiin standardeihin perustuva	Virallinen sääntöperusteinen ohjaus, tarjontalähtöiset palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tasaverisuus ja oikeudenmukaisuus	Vaalit ja perustuslainen tilivelvollisuus
<b>Uusi julkisjohtaminen (NPM)</b>	Äänestäminen, asiakas-tyytyväisyys, valinta	Strateginen tulosohtaus ja näennäismarkkinat: Julkinen ja yksityinen vastakkain	Sääntelyn purkaminen ja vaatimuksiin perustuvat palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tehokkuus ja asiakas-tyytyväisyys	Suorituskyvyn mittaaminen ja kilpailuttamisen kautta tulevat sanktiot
<b>Uusi julkinen hallinta (NPG)</b>	Äänestäminen, uusien osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen tavoitteena julkisten ja yksityisten toimijoiden jatkuva vuoropuhelu ja yhteistyö	Yhteistyö eri tasojen ja sektoreiden kesken: julkinen ja yksityinen yhdessä	Uudet työkalut, joiden tavoitteena on voimaantuttaa ja sitouttaa yksityisiä sidosryhmiä toimimaan julkisessa palvelutuotannossa	Tilivelvollisuuden monet muodot jotka perustuvat erilaisiin standardeihin ja linkittyvät organisaation oppimiseen

Taulukko 3. Perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan mukainen poliittinen järjestelmä (mukaillen Torfing ja Triantafillou, 2012)

### 4.3. Uusi julkinen hallinta paikallistasolla

Bovaird ja Löffler (2002, 21-23) ovat kuvanneet, mitä uuden julkisen hallinnan mukainen muutos tarkoittaa paikallistasolla. Siirtyminen paikallishallinnosta paikall-

liseen hallintaan tarkoittaa mm. siirtymistä organisaatioiden kehittämisestä yhteisöjen kehittämiseen sekä painopisteen muutosta asiakastarpeiden määrittelystä yhteisön osallistumiseen liittyviin kysymyksiin. Poliitiikan ja hallinnon eriyttämisen sijaan keskitytään niiden väliseen vuorovaikutusprosessiin. Lisäksi kiinnitetään huomiota kuntalaisten luottamuksen lisäämiseen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin avulla. Paikallisessa hallinnassa luodaan edellytyksiä yhteisön jäsenten osallistumiselle omien asioidensa suunnitteluun ja hallintaan sekä osallistumiseen palvelujen tuottamiseen. Painotus on siis voimakkaasti yhteisöllinen ja kuntalaiskeskeinen. Sisäisen tehokkuuden rinnalla korostuu kunnan toiminnan vaikuttavuuden parantaminen kuntalaisten näkökulmasta.

Uuden julkisen hallinnan malli sisältää monia perinteiseen suomalaiseen paikalliseen itsehallintoon kuuluvia piirteitä, jotka ovat menettäneet merkitystään sitä mukaa, kun viralliset instituutiot, kuten kunnat, ovat ottaneet tehtäviä hoitaakseen ja yhteisön oman, usein vapaaehtoisuudelle rakentuvan toiminnan ala on kaventunut. (Haveri & Pehk 2008, 135–136.) Uusi paikallinen hallinta voidaan nähdä jossain määrin myös paluuna kunnallisen itsehallinnon lähteille. Kansainvälisessä keskustelussa hallintaan on liitetty tavoitteita siitä, miten yritykset, kunnat ja järjestöt sekä kansalaiset yleisesti toimivat yhdessä jonkin tavoitteen edistämiseksi omassa yhteisössään. Kuntalaisia ja kansalaisia ei nähdä pelkästään asiakkaina, vaan aktiivisina yhteisönsä jäsenenä, joilla on mahdollisuus hallinnan verkostoissa toimimisen kautta vahvistaa demokraattista osallisuuttaan ja osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. (Esmark 2007; Lundström 2011). Uusi julkinen hallinta painottaa vahvasti kansalaisten osallistumisen tärkeyttä ja korostaa ajattelutapaa, jossa erilaiset palveluntuottajat ja kansalaiset antavat kukin oman panoksensa julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen (Osborne 2010; Pestoff 2012).

Hallinta-ajattelu haastaa myös perinteisen suomalaisen kuntajohtamisen, jossa kunnanjohtaja vastaa kuntaorganisaation johtamisesta ja valtuuston tai hallituksen puheenjohtaja vastaa poliittisesta johtamisesta. Uudessa julkisessa hallinnassa monimuotoisessa ja -mutkaisessa toimintaympäristössä toimiva itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunta vaatii kokonaisvaltaista johtamisotetta, jossa perinteinen työnjaon malli ei toimi (Leinonen 2012, 70). Tämä on myös keskeinen syy sille, että keskustelu pormestarihallinnasta kunnan johtamismallina on käynnistynyt.

Anttiroiko (2010, 14-15) jakaa paikallisen hallinnan kehittymisen kahteen näkökulmaan, managerialismiin ja demokratiaan. *Managerialistisen hallinnan* näkökulma on syntynyt uuden julkisjohtamisen aikaansaaman keskustelun pohjalta. Hallinnan kannalta tämä merkitsee julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden suhteiden kehitystä ja hallintaa, vaihtoehtoisia palvelutuotantomalleja sekä PPP-mallien sovelta-

mista. Samaan joukkoon kuuluvat kuntien kilpailuttamista ja hankintaprosessin hallintaa koskevat kysymykset. *Demokratianäkökulmasta tarkasteltuna* uusi julkisjohtaminen kiinnittää huomiota kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, kun taas uusi julkinen hallinta on nostanut kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet muihin toimijoihin. Tällä on haluttu korostaa yhteisöllisyyden, osallisuuden ja demokratian merkitystä. Nämä hallinnan kaksi näkökulmaa avaavat hyvin sitä kenttää, jossa kunnat tällä hetkellä toimivat omien uudistusprosessiensa kanssa. Yhtäältä uudistustyö keskittyy managerialistisiin muotoihin, joita uudessa tilanteessa rakennetaan kunnan ja sen sidosryhmien välille. Tähän kuuluu mm. palveluiden hankintaan ja tilaajaosaamiseen sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä kehittämistoimia. Toisaalta hallinnan demokraattinen näkökulma avaa kunnan perinteistä päätöksentekojärjestelmää asiakas-, kansalais- ja palvelulähtöisyyden suuntaan. Samalla se haastaa nykyisen demokraattisen päätöksenteon uudistumaan.

## 4.4. Hallinnonuudistusten kolmas aalto

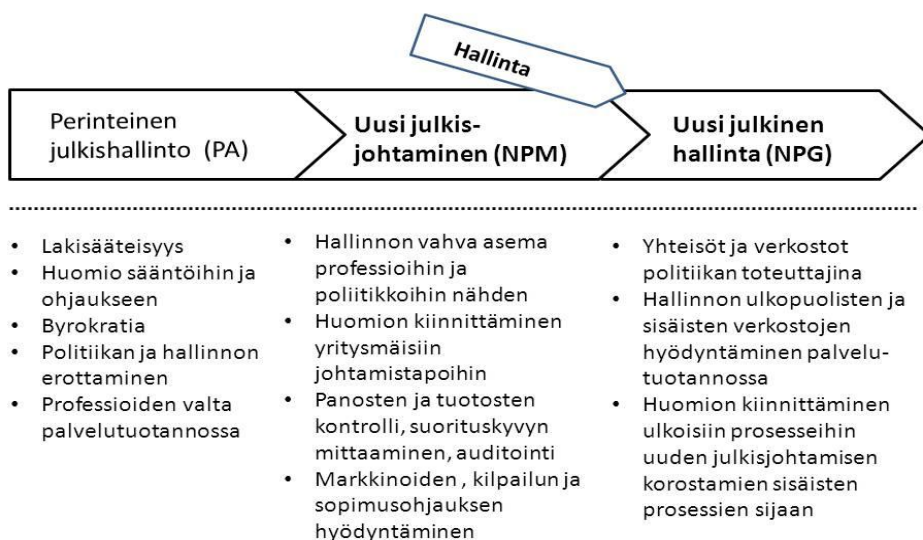
Uusi julkinen hallinta uuden julkisjohtamisen korvaajana voidaan nähdä eri tavoilla. Yhtäältä voidaan ajatella, että uusi julkisjohtaminen paradigmana korvataan kokonaan uudella reformimallilla, joka on monin osin kokonaan vastakkainen kehitysuunta uudelle julkisjohtamiselle ja se on syntynyt nimenomaan vasta vaikutuksena uuden julkisjohtamisen toimimattomuudelle (Haveri 2011, 134). Toinen tapa sisältää ajatuksen siitä, että uuden julkisjohtamisen paradigmaa ei korvata, vaan sitä täydennetään. Tämä tarkoittaa sitä, että uuden julkisjohtamisen toteutuksessa esiin nousseiden käytännön ongelmien ja mallissa esiintyvien puutteiden takia on syntynyt tarve kehittää uusia toiminnan muotoja, joita voidaan kutsua uuden hallinnan strategioiksi. Nämä strategiat sisältävät uuden julkisjohtamisen välineitä täydennettynä uusilla hallinnan välineillä (esim. Osborne 2006; Peters 2011).

Myös Salamon (2002, 9) lähtee ajatuksesta, että uusi julkinen hallinta ei ole kokonaan uusi keksintö, vaan pikemminkin se rakentuu vanhoille toimintamalleille, tuoden niihin uusia elementtejä, mutta korvaamatta kaikkea aikaisemmin hyväksi havaittua. Uusi julkinen hallinta on kuitenkin uusi synteesi ja näin hänen mukaansa myös uusi paradigma. Uuden julkisen hallinnan ydin koostuu viidestä avainkäsitteestä, jotka samalla kuvaavat siirtymää perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkiseen hallintaan: 1) virastoista ja ohjelmista työkaluihin, 2) hierarkioista verkostoihin, 3) julkisen ja yksityisen vastakkainasettelusta julkisen ja yksityisen yhteistyöhön 4) komennosta ja valvonnasta neuvotteluihin ja suostutteluun sekä 5) johtamisesta mahdollistamiseen.



Osborne (2006, 377-378) on tulkinnut hallinnonuudistusten vaiheita niin, että uusi julkisjohtaminen olisikin vain lyhyt siirtymävaihe julkisen sektorin matkalla perinteisestä julkisesta hallinnosta uuteen julkiseen hallintaan. Menossa on nyt siis kehityksen kolmas aalto, jota edelsivät ensimmäisenä aaltona perinteisen julkisen hallinnon pitkä valtakausi ja toisena aaltona uusi julkisjohtaminen. Vaikka kyseiset jaksot ovat erotettavissa sekä sisällöllisesti että aikataulullisesti, voidaan huomata, että kahden edellisen kehittämisen vaiheen elementtejä on edelleen käytössä. Uudelle julkiselle hallinnalle onkin kuvaavaa se, että siinä otetaan huomioon edelliset kehitysvaiheet ja liikutaan verkostojen, byrokratian ja markkinoiden välillä ja rajoilla (Lundström 2011, 94).

Tutkimukseni peruslähtökohta on, että uusi julkinen hallinta edustaa nimenomaan kunnallishallinnon uudistamisen ”kolmatta aaltoa”, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Uuden julkisen hallinnan malli hyödyntää aikaisempien mallien parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (ks. kuvio 2). Tämä on myös Osbornen (2006) esittämän uuden julkisen hallinnan käsitteen perusoletus ja on siksi tässä tutkimuksessa valittu käytettäväksi kuvaamaan käynnissä olevaa hallinnon uudistusten ajanjaksoa tai paradigmaa.



Kuvio 2. Uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona (mukailien Hakari & Rannisto 2012)

## 4.5. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet

Edellä on kuvattu hallinnan käsitteiden moninaisuutta ja monitulkintaisuutta. Uuden julkisen hallinnan viitekehyksen sisällä voidaan ainakin jossain määrin nähdä myös kolme ajallisesti erottuvaa kehityssuuntaa, jotka eivät kuitenkaan ole toisistaan erillisiä. Kehityssuuntien välinen ero näkyy lähinnä eri asioiden painotuksina eri aikakausina. Keskustelu uudesta julkisesta hallinnasta käynnistyi 1990-luvun loppupuolella erityisesti verkostojen hallintana (esim. Goldsmith & Eggers 2004; Haveri & Pehk 2008; Klijn 2008; Linnamaa 2004; Sotarauta 1996; Sörensen & Torfing 2007). Seuraavaksi uusi julkinen hallinta nousi keskusteluun erityisesti demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisten uuden osallistumisen näkökulmasta (Anttiroiko 2010; Anttiroiko & Haveri 2007; Esmark 2007; Leinonen 2012; Pierre 2009; Vetter 2009). Kolmas, 2010-luvulla esiin noussut painotus näyttää olevan uusi julkinen hallinta erityisesti palveluiden asukaslähtöisenä kehittämisenä ja yhteistuotantona (Bovaird 2007; Bovaird & Löffler 2012; Osborne 2010b; Osborne ym. 2013; Pestoff 2012).

### *Hallinta verkostojen hallintana*

Hallintakeskustelu käynnistyi 1990-luvun lopulla nimenomaan verkostojen hallinnan näkökulmasta. Ajattelun lähtökohtana oli, että yhteiskunta on monimutkaistunut ja pirstaloitunut niin, että julkinen hallinto ei enää yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Uudessa julkisessa hallinnassa hierarkiat korvataan verkostoilla, joissa toimii sekä julkisia että yksityisiä toimijoita. Verkostoissa yksityiset toimijat nähdään julkisen hallinnon yhteistyökumppaneina eikä vastapuolena (Haveri & Pehk 2008). Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajoja ylittävät verkostot ovat myös vaihtoehto markkinoille ja hierarkioille.

Yhteistyön ja verkostojen syntyminen johtaa siihen, että komento ja kontrolli eivät ole enää menestyksekkäitä ohjaustapoja. Toiminnan ohjaus- ja johtamistavoiksi tulevat neuvottelu ja suostuttelu. Perinteisten johtamistaitojen rinnalle tulee kyky valtuuttaa muita osapuolia toimimaan (Haveri & Pehk 2008). Kunnan näkökulmasta tärkeäksi tulee se, kuinka verkostoja pystytään hallitsemaan (Jäppinen 2011, 130-131). Verkostojen hallinnan piirteet ovat määriteltävissä seuraavasti: a) organisaatioiden välinen ja vapaaehtoinen riippuvuus b) jatkuva vuorovaikutus verkoston jäsenien kesken resurssien ja yhteisten päämäärien varmistamiseksi, c) väljä, joustava ja dynaaminen yhteistyön muodollinen rakenne sekä d) merkittävä autonomia julkisesta hallinnosta (Rhodes 2003, 53; Lundström 2011, 84-85).

Kuntien hallinnon uudistuksissa verkostojen hallinta on näkynyt eri tavoilla 2000-luvun kehityksessä. Painotus on ollut erityisesti aluekehittämisen ja innovaatiopolitiikan alueilla. Valtakunnallisella tasolla esimerkiksi aluekeskusohjelma ja Seutu-hanke ovat esimerkkinä pyrkimyksestä verkostojen hyödyntämiseen. Tampereella vastaava kehitys näkyy mm. seudun kuntien yhteisen Seutukuntayhtymän perustamisessa vuonna 2008. Kuntayhtymän tehtävänä on nimenomaan edistää seudun kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Kuntatasoisena hallinnon kokonaisreformina verkostojen hallinnan periaate on näkynyt sen sijaan varsin vähän (Haveri 2011, 140).

### *Hallinta demokratian kehittämisenä*

Hallinta-ajattelun nousu kunnallisen demokratian uudistamisessa alkoi näkyä 2000-luvun alkuvuosina. Merkittävä ero perinteiseen julkishallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen on se, että uudessa julkisessa hallinnassa kansalainen nähdään aktiivisena toimijana, yhteisön jäsenenä, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, eikä pelkää edustuksellisen demokratian kautta tai asiakkaana. Huomiota kiinnitetään kuntalaisten luottamuksen lisäämiseen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin sekä uusien osallistumismuotojen avulla (Bovaird & Löffler 2002, 21-23; Bingham ym. 2005). Uudessa julkisessa hallinnassa politiikkaa ja hallintoa ei eroteta toisistaan, vaan vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät sitoutuvat yhdessä etsimään ratkaisuja yhteisön ongelmiin ja tehokkaaseen palvelutuotantoon. Tehdyt ratkaisut voidaan haastaa ja arvioida vaaleissa, kansanäänestyksissä tai avoimissa keskustelufoorumissa (Stoker 2011, 18).

Suomessa kunnallisen demokratian kehittämishanke osana maan hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa selvitti kuntien toiminnan verkostoitumisen ja markkinaehtoistumisen sekä edustuksellisen demokratian yhteensovittamista. Se pyrki kehittämään kuntien itsehallintoa kuntien välisen yhteistyön, toimintojen yhtiöittämisen ja uudentyypisten palvelutuotantomuotojen myötä syntyneissä tilanteissa. Hankkeen loppuraportti, kuntademokratian valkoinen kirja (2006) esitti, että demokratian kehittämistyötä tulee tehdä samanaikaisesti, kun kuntien toimintaa ja hallintoa uudistetaan muutenkin. Kunnissa edustuksellisen ja suoran demokratian kehittäminen on toki edennyt monilla eri tavoilla, mutta kokonaisvaltaiset, radikaalit uudistukset ovat pääsääntöisesti jääneet puuttumaan (Pikkala 2006; Niinikoski & Setälä 2012, 275). Uusia suoran demokratian muotoja toki on, mutta niiden yhteys kunnan demokraattiseen johtamisjärjestelmään jää epäselväksi. Tampereen ja Pirkkalan pormestarijärjestelmätkin ovat jääneet ainoiksi laatuaan, eivätkä muut kunnat näytäkään ottavan niitä käyttöön (esim. Rynnänen 2010).

Valtionvarainministeriön johtama kuntalain kokonaisuudistuksen osana oleva kuntademokratian kehittämishanke (esim. VM 2012) on uusi yritys uuden julkisen hallinnan mukaisen demokratiakehityksen vahvistamiseksi suomalaisissa kunnissa.

### *Hallinta palvelujen kehittämisenä*

2010-luvulla uuden julkisen hallinnan mukaisen hallinnonuudistuksen painotus näyttää siirtyvän kohti kunnallisen palvelutuotannon uudistamista. Palvelujen yhteistuotannon käsite korostaa kansalaisten ja palvelun käyttäjien roolia palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa (ks. esim. Bovaird 2007; Pestoff 2012; Osborne ym. 2013).

Osborne on nostanut yhteistuotannon yhdeksi uuden julkisen hallinnan ydinkäsitteistä. Osborne ym. (2013) ovat luokitelleet yhteistuotannon mallit kolmeen luokkaan. Ensimmäinen malli on *yhteistuotanto kuluttajuutena*. Tässä tavoitteena on sitouttaa asiakas yhteistuotantoon palveluprosessin aikana ja näin myös lopputulokset tyydyttävät asiakasta enemmän. Kuluttajuuteen perustuvassa yhteistuotannossa tarkoituksena on käyttäjän voimaannuttaminen. *Osallistavassa yhteistuotannossa* tarkoituksena on palvelujen laadun parantaminen käyttämällä erilaisia osallistumismekanismia, kuten osallistuvaa suunnittelua ja palvelumuotoilua. Kolmas yhteistuotannon malli on *kehittynyt yhteistuotanto*, joka yhdistää edellisiä, käytännön ja strategisen tason yhteistuotannon malleja. Tässä tarkoituksena on haastaa koko palvelujen tuottamiseen liittyvä toimintatapa ja saada näin aikaan käyttäjälähtöisiä innovaatioita, joiden ansiosta julkisia palveluja voidaan tuottaa kokonaan uusilla tavoilla.

Palvelujen kehittäminen uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä tarkoittaa toimintalogiikan muutosta tuotelähtöisestä logiikasta palvelulogiikkaan. Kyse ei ole vain siirtymisestä tavaroiden tuottamisesta palvelujen tuottamiseen, vaan palvelutermin uudelleenmäärittelystä ja sen ottamisesta ajattelun keskiöön. Palvelulogiikka on lähtökohtaisesti arvopohjainen ja asiakkaan näkökulmasta määräytyvä (Mitronen & Rintamäki 2012; Osborne 2013)

Asukas- tai asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen uuden julkisen hallinnan ilmentymänä on varsin uutta suomalaisessa kunnallishallinnossa. Ensimmäisiä avauksia on toki tehty (ks. esim. Jäppinen 2011; Larjovuori ym. 2012; Miettinen & Koivisto 2009), mutta empiirinen tutkimus on vielä varsin vähäistä. Todennäköistä kuitenkin on, että tämä kehittämissuunta tulee painottumaan seuraavien vuosien uuden julkisen hallinnon mukaisessa hallinnon uudistuksissa tavalla tai toisella.

Edellä mainitut kolme uuden julkisen hallinnan kehitysvaihetta näkyvät myös hallinnan tavoitteissa ja välineissä. Taulukossa 4 on tiivistetty näkemys siitä, miten eri painotukset näkyvät hallinnan prosessissa:

<b>Uusi julkinen hallinta</b>	<b>Hallinnan tavoitteet</b>	<b>Hallinnan välineet</b>
<b>Verkostojen hallintana</b>	Kumppanuuden rakentaminen Yhteisen näkemyksen aikaansaaminen Yhteiseen tavoitteeseen pääseminen Kontrollin säilyttäminen	Metahallinta Sopimushallinta Jaettu johtajuus PPP-sopimukset
<b>Demokratian kehittämisenä</b>	Luottamuksen lisääminen päätöksentekoa kohtaan Edustuksellisuuden varmistaminen Yhteisöllisyyden vahvistaminen Asukkaiden osallistumisen lisääminen	Suoran demokratian muodot (aluefoorumit, asukasillat, käyttäjäraadit, yms.) Uudet edustuksellisen demokratian muodot (pormestarimalli, aluelautakunnat, yms.) Osallistuva budjetointi
<b>Palvelujen kehittämisenä</b>	Asiakaskeskeisyyden toteuttaminen Palveluinnovaatioiden syntyminen	Palvelumuotoilu Palvelujen yhteistuotanto Palveluliiketoimintamallin mukainen ajattelu Asiakasprosessien johtaminen

Taulukko 4. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet ja välineet

## 4.6. Uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten uutena paradigmana?

Edellä on kuvattu uuden julkisen hallinnan asemaa hallinnonuudistusten kolmantena aaltona sekä sitä, millaisia piirteitä uuden hallinnan mukainen toiminta sisältää. Vaikka hallinnan käsite ei ole tieteellisessä kirjallisuudessa vielä kovin vakiintunut, *uuden julkisen hallinnan* käsitteellinen viitekehys on saavuttanut asemaa tieteellisessä keskustelussa sen jälkeen, kun se vuonna 2006 julkistettiin. Tämän jälkeen Osbornen toimittama julkaisu ”The New Public Governance?” (2010) antoi uuden julkisen hallinnan viitekehykselle teoreettisen sisällön tapana ymmärtää julkisia palveluita sirpaleisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa. Uuden julkisen hallinnan käsite ja sen merkitys uuden julkisjohtamisen seuraajana onkin esiintynyt sekä kansainvälisten että kotimaisten hallinnon tutkijoiden välisissä keskusteluissa varsin paljon viime vuosina (esimerkiksi Anttiroiko 2010; Bingham ym. 2005; Haveri 2006; Haveri & Pehk 2008; Klijn 2008; Lundström 2011; Osborne 2006 & 2010; Peters 2011; Pierre 2009; Torfing & Triantafyllou 2012; Virtanen & Stenvall 2010; Stoker 2011).

Teoreettisia määritelmiä tukeva empiirinen tutkimus on kuitenkin ollut varsin vähäistä. Ehkäpä juuri tämän takia hallinnan käsite ei ole vakiintunut tieteellisessä keskustelussa, eikä sitä myöskään juuri tunneta käytännön kehittämistyössä verrattuna vaikkapa uuteen julkisjohtamiseen. Vaikka uuden julkisen hallinnan mukaista kehittämistyötä on tehty 2000-luvun alusta, näyttäytyy uuden julkisen hallinnan mukainen toiminta enemmänkin yksittäisinä kehittämishankkeina ja uusi julkinen hallinta työkalun omaisina kehittämisvälineinä, eikä kokonaisvaltaisena uutena hallinnonuudistuksen aaltona, saati yhtenäisenä paradigmana.

Uudella julkisella hallinnalla voisi kuitenkin olla mahdollisuus kasvaa yhtenäiseksi ja perusteelliseksi teoriaksi, jonka avulla voitaisiin hahmottaa nykyisen kunnallishallinnon monimuotoinen ja kompleksinen kokonaisuus (Osborne 2010, 7; Lundström 2012, 80). Osbornen (2006, 377-378) näkemys, että uusi julkisjohtaminen on vain lyhyt siirtymävaihe julkisen sektorin matkalla perinteisestä julkisesta hallinnosta uuteen julkiseen hallintaan, edellyttää teoreettisen keskustelun rinnalle käytännön kokemuksia ja empiiristä tutkimusta uuden julkisen hallinnan mukaisesta hallinnon kehittämisestä.

# 5. Tampereen toimintamalli uuden julkisen hallinnan näkökulmasta

## 5.1. Tampereen toimintamallin uudistus

Empiirisen tutkimukseni kohteena olevan Tampereen hallinnonuudistuksen suunnittelu käynnistyi 2000-luvun alussa: tuolloin uuden julkisjohtamisen periaatteet olivat vielä vahvasti useimpien hallinnonuudistusten lähtökohtana. Toimintamallin valmistelussa vuosina 2002-2006 nähtiin kuitenkin jo uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista. Tampereen toimintamallin kokonaisuus: pormestarijärjestelmä, asiakaslähtöinen toimintatapa ja tilaaja-tuottajamalli muodostavatkin kokonaisuuden, josta voidaan jo tunnistaa uuden julkisen hallinnan peruselementit. Samalla voidaan kuitenkin sanoa, että Tampereen toimintamallissa uusi julkinen hallinta näyttytyy nimenomaan hallinnon uudistusten kolmantena aaltona: siihen jäi elementtejä perinteisestä, hierarkkis-byrokraattisesta julkishallinnosta ja siihen tuli uutena mukaan myös uuden julkisjohtamisen mukaisia perusrakenteita. Uuden julkisen hallinnan mukainen toimintamalli ei siis heittänyt ”vanhoja” malleja kokonaan pois, vaan hyödynsi niiden parhaita ominaisuuksia ja täydensi niitä uusilla ratkaisuilla. Kun kaupungin toimintamallia on kehitetty edelleen sen toteutuksenkin aikana vuodesta 2006 eteenpäin, ovat uuden hallinnan korostamat asiat kuitenkin vahvistuneet edelleen. Voidaan varmasti sanoa, että mitä enemmän mallia kehitetään, sitä enemmän siinä vahvistuvat uuden julkisen hallinnan ominaisuudet ja samalla sekä perinteisen julkishallinnon että uuden julkisjohtamisen ominaispiirteet vastaavasti heikkenevät.

Seuraavissa kappaleessa kuvataan ensin Tampereen kaupungin hallinnonuudistuksen kokonaisuus ja sen jälkeen tarkastellaan, miten uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona näkyy Tampereen kaupungin hallinnon kehittämisessä. Tampereen toimintamallin kokonaisuus on kuvattu myös joissain aikaisemmissa tutkimuksissa (Hakari 2007, 2009 ja 2011; Stenvall & Airaksinen 2009)

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta on pidetty historiallisena ja yhtenä radikaaleimmista uudistuksista suomalaisessa kunnallishallinnossa (Stenvall & Airaksinen 2009, 13). Tampereen uudistus sisältää elementtejä, jotka muuttavat lähes kaikkia kunnallishallinnon perusrakenteita. Kuntalehti kuvasi tätä muutosta artikkelissaan (3/2005) otsikolla ”Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan”. Samassa lehdessä Tampereen silloinen kaupunginjohtaja ja toimintamallin uudistuksen käynnistäjä ministeri Jarmo Rantanen totesi, ”että pohjimmiltaan kyse on koko kunnan

pistämisestä uusiksi” (Kuntalehti 3/2005). Uudistukselle ei ole toistaiseksi löydettyä vissä selkeitä vertailukohtia suomalaisessa kuntakentässä (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

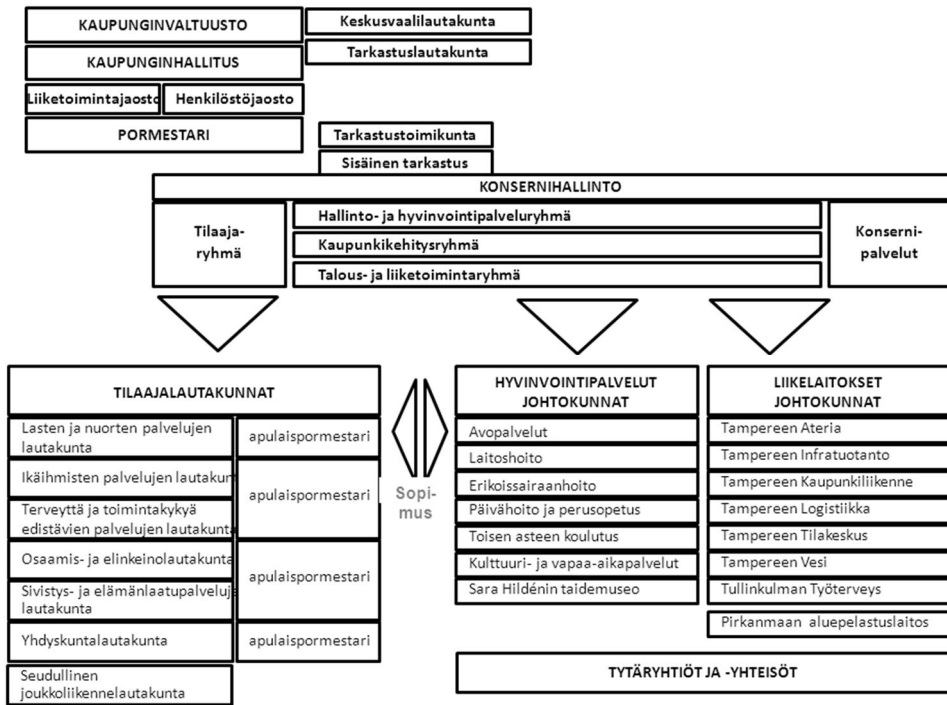
Tampereen toimintamallin uudistuksen lähtökohtana voidaan pitää vuonna 2001 hyväksyttyä kaupunkistrategiaa. Strategian laatimisen keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että kaupungin päätöksentekokyky säilyy hyvänä tulevaisuudessakin. Sekä palvelujärjestelmien uudistaminen että toimivan päätöksenteon tamperelaisen mallin kehittäminen määriteltiin strategiassa kaupungin kehittymisen kannalta kriittisiksi menestystekijöiksi. Näitä tavoitteita lähdettiin toteuttamaan kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishankkeessa, joka alkoi tammikuussa 2002. Tämän hankkeen tavoitteiksi asetettiin poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen sekä kaupungin strategisen johtaminen kehittäminen (Hakari 2007, 2).

Pitkän valmisteluprosessin tuloksena Tampereen kaupunki siirtyi uuteen toimintamalliin vuoden 2007 alussa. Toimintamalli muodostuu seuraavista osista:

- pormestarijärjestelmä
- tilaaja–tuottaja-malli ja
- asiakas- ja asukaslähtöinen toimintatapa

Toimintamallin eri osat ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa ja niiden toteutusratkaisut perustuvat siihen, että eri osatekijät sopivat yhteen. Toimintamallin mukainen organisaatiokuva esitetään kuviossa 3.





Kuvio 3. Tampereen kaupungin organisaatio 2013

### 5.1.1. Pormestari poliittisen päätöksenteon vahvistajana

Tampereen pormestarimalliin siirtymisen lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. Mallin avulla johtamisjärjestelmä haluttiin järjestää sellaiseksi, että kaupungin keskeisin johtotehtävä on aikaisempaa selkeämmin poliittisessa kontrollissa ja sille vastuullinen. Samalla haluttiin tuoda julki, että kaupungilla on normatiivisin valtuuksin ja vastuin varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako läpi koko organisaation (Kv 18.5.2005, 170 §). Valmistelun lähtökohtana oli myös käsitys siitä, että pormestarimallin käyttöönotto tarjoaa aikaisempaa paremmat puitteet luottamushenkilöjohtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamiselle sekä päätöksenteon demokraattiselle ohjaukselle (Hakari 2007, 11). Yhtenä perusteena Tampereen pormestarimalliin siirtymiselle oli myös näkemys siitä, että kaupunginjohtajan tehtävässä sotkeutui ei-toivotulla tavalla virka- ja poliittinen johtajuus. Tätä tukee Heurun ajatus siitä, että kunnanjohtaja onkin virkamies ilman virkamiehelle tyypillistä toimenkuvaa. Kunnanjohtaja kun on tosi-

asiallisesti myös kuntansa poliittinen johtaja, mutta ilman normatiivista poliittista valtaa ja vastuuta (Heuru 2000, 351).

Kaupunginvaltuusto asetti pormestarimallille useita konkreettisia tavoitteita. Ensimmäkin pormestarimallilla haluttiin tuoda näkyville kaupungin (poliittisen) johtajuuden kasvot. Toinen keskeinen tavoite oli saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun jo heti valmistelun alkuvaiheessa. Lisäksi tavoitteena oli selvittää rajoja virkamiestoiminnan ja politiikan välillä sekä siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi. (Hakari 2009, 86)

Tamperelainen pormestarimalli muodostuu pormestarista ja neljästä apulaispormestarista. Pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä, mikäli pormestari ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla kaupungin johtajana. Pormestarin rinnalla ei toimi virkamiesjohtajaa, vaan pormestarin lisäksi muina esittelijöinä toimivat konsernihallinnon johtajat. Tampereen mallissa pormestari johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita.

Apulaispormestarit ovat päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Tamperelaisessa mallissa apulaispormestarit ovat tilaajalautakuntien puheenjohtajia ja he vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta. Yhdellä apulaispormestarilla on johtosäännössä määritellyn työnjaon mukaisesti yhdestä kahteen lautakuntaa johdettavanaan. Heillä ei ole varsinaista organisaatioita alaisenaan, vaan lautakuntia palveleva tilaajaryhmä on osa konsernihallintoa. Tilaajalautakuntien esittelijöinä toimivat tilaajatoiminnasta vastaavat tilaajapäälliköt.

### 5.1.2. Tamperelainen tilaaja–tuottaja-malli

Tilaaja–tuottaja-malli valittiin toimintamallin uudistuksen perustaksi sen takia, että kunnallisten palveluiden tuotannossa nähtiin tarvittavan riittävän suuri muutos. Lähtökohtana oli, että muutos merkitsee sekä oman palvelutuotannon merkittävää uudistamista että yksityisten palvelutuotannon kasvavaa osuutta kunnallisissa palveluissa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tilaaja–tuottaja-malli on Tampereella ensi sijassa väline tehdä uudistuksia kunnalliseen palvelutuotantoon ja lisätä sen asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta.

Tampereen mallissa palveluiden tilaamisesta vastaavat lautakunnat ja niitä avustava tilaajaryhmä. Tilaajalautakunnat muodostetaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Tilaaja tekee ratkaisut siitä, ostetaanko palvelu kaupungin omalta tuotannolta vai kilpailutetaanko palvelu. Kaupungin oman palvelutuotannon poliittisesta johtamisesta vastaavat johtokunnat, jonka alaisena toimivat tuotanto-organisaatiot. Palvelutuottajat on organisoitu joko taseyksiköiksi tai liikelaitoksiksi. Oman tuotannon rinnalla toimii lukuisa joukko yksityisiä ja kolmannen sektorin palvelutuottajia.

Tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus on tilaaja–tuottaja-mallin tärkein ohjausväline. Sopimuksessa määritellään sopimusosapuolet, sopimuksen kohde ja tarkoitus, sopimuksen voimassaolo ja muuttaminen, palvelujen sisältö ja laatu, tuotteiden määrä ja hinta, laadunvarmistus ja sopimuksen seuranta sekä mahdolliset palveluun liittyvät erityiskysymykset.

### 5.1.3. Asiakas- ja asukaslähtöinen toimintatapa

Toimintamallin uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli toimialojen välisten raja-aitojen madaltaminen sekä asiakaslähtöisen toimintatavan edistäminen niin päätöksenteossa kuin palvelutuotannossakin. Tästä lähtökohdasta käsin päädyttiin siihen, että voimassa olevasta sektori- ja lainsäädäntöperusteisesta lautakuntarakenteesta luovutaan. Tilalle valmisteltiin uusi lautakuntarakenne, joka perustuu prosessiajattelun sektorikohtaisen tehtäväjaoon sijaan. Uuden rakenteen tavoitteena oli entistä asiakaslähtöisempi toimintatapa ja samalla poliittisen ohjauksen selkiyttäminen.

Uusi toimintamalli edellyttää, että kaupungin omaa palvelutuotantoa on uudistettava asiakaslähtöisyyden periaatteiden mukaisesti. Tilaaja–tuottaja-malli ei yksinään riitä aikaansaamaan tarvittavaa muutosta, vaan tarvitaan yksikkörajat ylittävää yhteistoimintaa sekä tuotekehitystä, jota tehdään jatkuvasti yhteistyössä tilaajan kanssa. Kunnallisen palvelutuotannon on pystyttävä vastaamaan entistä paremmin asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Tuottajilta edellytetään uusia asiakaslähtöisiä palvelutuotteita, jotka syntyvät entistä useammin usean julkisen ja yksityisen palvelutuottajan yhteistyönä. Tällainen klusterimainen toiminta voi rakentaa erilaisten ja erikoisten toimijoiden välille yhteistyöverkoston niin, että kaikilla toimijoilla on oma tehtävänsä (Hakari 2009, 89)

Asukaslähtöiseen toimintatapaan liittyy myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen. Kaupunginvaltuuston vuonna 2002 hyväksymissä uudistuksen peruslinjauksissa todetaan, että kaupunkilaisille on luotava uusia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksenteon valmisteluun. Kaupunginvaltuusto hyväksyi

vuonna 2006 toimintatavaksi alueellisen osallistumisen Alvari-mallin. Alueellisen osallistumisen tavoitteiksi ja samalla myös hyödyksi voidaan katsoa pysyvän vuorovaikutuskanavan syntyminen asukkaiden, virkamiesten ja luottamushenkilöiden välille. Yhtenäisen mallin luominen koko kaupunkiin selkeyttää sekä asukkaiden osallistumista että sen järjestämistä. Keskeisintä toimintatavassa on asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen oman asuinalueensa ja sen palvelujen suunnitteluun sekä tiedon tuottaminen tilaajan, tuottajan ja konsernihallinnon tarpeisiin. Alueellisen osallistumisen malli koostuu alueellisista työryhmistä ja kaikille avoimista pormestarin asukasilloista. (Hakari 2007, 25; Ruoppila 2008)

## 5.2. Uusi julkinen hallinta Tampereen hallinnon-uudistuksessa

Väitöstutkimukseni artikkeleissa uuden julkisen hallinnan käytäntöjä Tampereella on tarkasteltu johtamisen ja palvelujen kehittämisen näkökulmasta. Kunkin artikkelin tutkimuskysymykset ja keskeiset tutkimustulokset on esitetty taulukossa 1. Tässä kappaleessa tarkastellaan artikkeleita sekä muuta Tampereen toimintamallista dokumentoitua aineistoa tämän väitöstutkimuksen tutkimuskysymyksen pohjalta: *Miten uusi julkinen hallinta näkyy kuntien hallinnon-uudistuksessa?* Käsiteltävinä teemoina ovat tutkimuksen viitekehyksen mukaiset aiheet eli johtaminen, ohjausjärjestelmä, palvelujen kehittäminen sekä valtasuhteet.

### 5.2.1. Uusi julkinen hallinta ja kunnan johtaminen pormestarimallissa

Hallinnon muutos perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkisjohtamiseen ja edelleen uuteen julkiseen hallintaan on heijastunut luonnollisesti myös kunnan johtamiseen ja sen käytäntöihin. Perinteinen julkishallinto korostaa suomalaisen kunnan johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna vahvaa hierarkkista johtamista, lainsäädännön noudattamista, rationaalisuutta ja vahvaa asiantuntemusta. Uusi julkisjohtaminen korostaa puolestaan vahvaa ammattijohtamista: strategista osaamista, talouden hallintaa, muutosjohtamiskykyä sekä henkilöstöjohtamisen taitoja. Uudessa julkisjohtamisessa kunnan johtajalta edellytetään tietyllä tapaa yrityksen toimitusjohtajan ominaisuuksia ja johtaminen keskittyy tämän takia vahvasti kuntaorganisaation sisäiseen johtamiseen. (Virtanen & Stenvall 2010, 43-50).

Uusi julkinen hallinta on tuonut toisen näkökulman kunnan johtamiseen. Tämän mukaisesti kuntaorganisaation lisäksi kunnan johtajan tehtävänä on johtaa yhteisöjä, verkostoja ja kumppanuuksia. Uusi julkinen hallinta korostaa johtajuutta, jossa ammatillisen osaamisen lisäksi tarvitaan neuvottelutaitoja, vuorovaikutustaitoja sekä niihin liittyvien prosessien hallintaa (John 2001, 152). Voidaankin varmasti sanoa, että hallinta-ajattelu on haastanut perinteisen suomalaisen kuntajohtamisen, jossa kunnanjohtaja vastaa kuntaorganisaation johtamisesta ja valtuuston tai hallituksen puheenjohtaja vastaa poliittisesta johtamisesta. Kuten Leinonen (2012, 70) toteaa, entistä monimuotoisemmassa ja -mutkaisemmassa toimintaympäristössä toimiva itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunta vaatii kokonaisvaltaista johtamista. Tämä edellyttää perinteisen poliittisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon mallin muutosta.

Tampereen kaupunki otti pormestarimallin käyttöön osana hallinnon kokonaisuudistusta. Pormestarimallin tavoitteena oli vahvistaa valtuuston poliittista valtaa sekä selkiyttää poliittista ohjausta. Lisäksi pormestarimallilla haluttiin tuoda näkyville kaupungin poliittisen johtajuuden kasvot ja saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun jo heti valmistelun alkuvaiheessa. Edellä mainitut tavoitteet on varsin hyvin saavutettu, kuten aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu (Stenvall & Airaksinen 2009; Hakari ym. 2013), mutta miten pormestarimalli on näyttäytynyt hallinta-ajattelun näkökulmasta? Onko pormestarijohtoisesta kuntaorganisaatiosta opiksi ja malliksi muille kunnille siinä muutoksessa, joka parhaillaan on käynnissä suomalaisessa kuntajärjestelmässä?

Jaana Leinosen (2012, 204) tutkimuksessa suomalaisesta kuntajohtamisesta keskeisenä johtopäätöksenä oli, että kunnan hallinnon ja politiikan välille edellytetään avointa vuorovaikutusta. Hallinto ja politiikka tulee nähdä rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä tekijöinä kunnan johtamisessa. Kuten Stoker (2011, 18) on todennut, uudessa julkisessa hallinnassa politiikkaa ja hallintoa ei edes eroteta toisistaan. Vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät sitoutuvat yhdessä etsimään ratkaisuja yhteisön ongelmiin ja tehokkaaseen palvelutuotantoon. Tehdyt ratkaisut voidaan haastaa ja arvioida vaaleissa, kansanäänestyksissä, avoimissa keskustelufoorumissa sekä valvonnan avulla.

Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että pormestarimalli on vahvistanut uuden julkisen hallinnan edellä mainitun näkemyksen siitä, että päätöksenteossa ja valmistelussa politiikan ja hallinnon erottaminen on yhä vaikeampaa. Kun asiat ovat vaikeasti ratkaistavissa, tarvitaan laajaa vuoropuhelua eri toimijoiden kesken. Tästä syystä onkin lähes mahdotonta sanoa, mikä on puhdasta hallintoa ja mikä politiikkaa (Ryynänen 2010, 130). Pormestarimalli on yhteensovittanut poliittista ja hallinnollista johtamista Tampereella. Kun pormestari vastaa sekä poliittisesta johtami-

sesta kaupunginhallituksen puheenjohtajana että virkamiesorganisaation johtamisesta kaupungin johtajana, on yhteys lähes automaattinen. Kun kaupungin johtoryhmä muodostuu viidestä poliittisesta johtajasta ja kolmesta virkamiesjohtajasta, pitäisi yhteistyön olla luontevaa ja aktiivista. Kun apulaispormestarit lautakuntien päätoimisina puheenjohtajina ohjaavat asioiden valmistelua alusta lähtien, ei politiikan rooliksi enää jää vain päätöksenteko virkamiesesittelyn pohjalta. Tästä näkökulmasta verkostojen johtaminen voidaan myös ymmärtää kyknä toimia välittäjänä asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavan hallinnon sekä päätöksiä tekevän politiikan välillä.

Uuden julkisen hallinnan mukainen johtaminen edellyttää myös ulkoisten verkostojen ja yhteisöjen johtamista. Päätoimisten poliitikkojen luonteva rooli on nimenomaan toimia näissä verkostoissa. Esimerkiksi alueelliseen osallistumiseen kuuluvat pormestari tapaamiset ovat merkittävästi lisänneet poliittisten päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta. Tämä on johtanut siihen, että kuilu kuntalaisten ja poliitikkojen välillä on ainakin osin pienentynyt (Ruoppila 2008; Stenvall & Airaksinen 2009, 52). Pormestarijärjestelmä on vaikuttanut kaupungin toimintakulttuuriin ja uusien hallintatapojen syntyyn. Aiempi keskusjohtoinen ja suljettu johtamistapa on avautunut ja tullut keskusteluvammaksi (Ryynänen 2010, 83). Toimintaympäristön ja sidosryhmien merkitys kaupungin johtamisessa on tullut entistä tärkeämmäksi. Ymmärrys siitä, että kaupungin johtaminen on enemmän kuin kaupungin sisäistä johtamista on myös kasvanut. Entistä selvemmin nähdään se, että valta on verkostoissa, se on hajautunutta ja hajautettavissa olevaa. Kun kaupunki muuttuu avoimemmaksi ja osallistaa henkilöstöä, kuntalaisia ja muita sidosryhmiä, voidaan kaupunkia kehittää entistä monipuolisemmin. Esimerkiksi innovaatiopolitiikkaa tehdään niin, että kaupunki saattaa yhteen erilaisia toimijoita ja on osallistujana, kun muut toimijat vastavasti kokoavat innovatiivisia verkostoja (Möttönen 2012, 49).

Kun päätöksentekotilanteet ovat monimutkaistuneet ja asioihin vaikuttavia sidosryhmiä on aiempaa enemmän, tarvitaan näkemysten yhteensovittamista ratkaisujen syntymiseksi. Pormestarin keskeisenä tehtävänä on tällöin luoda koalitioita, jotta tarvittavia päätöksiä kyetään tekemään (Stenvall & Airaksinen 2009). Uuden julkisen hallinnan kaltainen verkostomaisuus ja siinä epävirallinen vaikuttaminen on siis myös virallisen ja rakenteellisen päätöksenteon ja samalla vallankäytön mahdollistaja. Pormestarin tehtävässä onnistumisen kannalta ehkä merkittävintä onkin kyky saada aikaan erilaisia intressejä tyydyttäviä ja sovittavia ehdotuksia ja toimenpiteitä (Ryynänen 2010, 194).

Tutkimus vahvistaa näkemyksen, jonka mukaan monimutkaistuminen tarkoittaa myös sitä, että kunnan tehtävien ja verkostojen määrä kasvaa yhdelle ihmiselle

mahdottomaksi hallita. Pormestarin on keskityttyvä osa-alueisiin, joilla hän voi toimia ja vaikuttaa. Koska perinteisen julkishallinnon byrokraattis-legalistisia osaa-  
misalueita tarvitaan edelleen, niistä vastaavat pääasiassa konsernihallinnon johtavat  
virkamiehet. Uuden julkisjohtamisen mukainen ammattijohtaminen on sekä edel-  
leen välttämätöntä, muttei välttämättä pormestarin tehtävänä. Hajautetussa toimin-  
tamallisissa palvelutuotannon johto vastaa kunnan palvelutuotannon ammattijohta-  
misesta taseyksikön tai liikelaitoksen toimitusjohtajana. Pormestari voi keskittyä  
tällöin strategisesti tärkeämpiin tehtäviin kaupungin johtamisessa.

Tällaisessa tilanteessa tarvitaan jaetun johtajuuden kulttuuria. Tämä edellyttäisi kui-  
tenkin joustavaa organisaatiota, kykyä ja halua elää erilaisten jännitteiden kanssa,  
johtamiseen liittyvien erilaisten arvojen tunnistamista sekä kykyä hyväksyä ristiriito-  
ja ja erilaisia näkemyksiä (Ropo ym. 2005, 159). Tämän tutkimuksen perusteella  
vaikuttaa siltä, että tämä kulttuurin muutos on Tampereella vielä kesken. Kesken-  
eräisyys heijastuu mm. suhtautumisena johtoryhmätyöhön. Sitä pidetään enem-  
mänkin hallinnollisena ja muodollisena asioiden käsittelijänä kuin strategisena  
suunnannäyttäjänä. Samalla myös strategian merkitys johtamisvälineenä näyttää  
jääneen lyhytjänteisen talouden johtamisen varjoon.

Kulttuurin muuttuminen edellyttää myös hallinnon toimintatapojen kehittämistä.  
Kun luottamushenkilöt nyt osallistuvat valmisteluun aiempaa aikaisemmin ja  
enemmän, olisi valmisteluun rakennettava uusia malleja, jossa luottamushenkilöiden  
osaamista voitaisiin paremmin hyödyntää. Perinteiseen kunnallishallintoon kuuluva  
valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon eriyttäminen ei myöskään näytä toimivan  
pormestarimallissa. Esimerkiksi perinteinen vain yhden vaihtoehdon esittely pää-  
töksentekotilanteessa näyttää synnyttävän konflikteja, joiden ratkaiseminen saattaa  
edellyttää kaupungin päätöksentekojärjestelmään kokonaan uudenlaisia malleja.  
Tätä olisi tarpeen pohtia laajemminkin vaikkapa Kuntalain kokonaisuudistuksen  
valmistelussa.

Vaikka pormestarimalli ei itsessään ole järjestelmänä uuden julkisen hallinnan mää-  
ritelmiin kuuluva toimintatapa, näyttää siltä, että pormestarimalli on kuitenkin tuo-  
nut Tampereelle uuden julkisen hallinnan mukaisia elementtejä. Pormestari on pys-  
tynyt yhdistämään kunnan poliittista johtamista ja virkamiesjohtamista, avaamaan  
kaupunkia ulospäin, osallistamaan kuntalaisia ja muita sidosryhmiä uudella tavalla  
sekä luomaan uusia koalitioita päätöksenteon mahdollistamiseksi. Kaupungin joh-  
taminen on kuitenkin synteesi, jossa tarvitaan niin ”perinteisen” byrokraattisen  
hallinnon, uuden julkisjohtamisen kuin uuden julkisen hallinnankin mukaisia joh-  
tamistaitoja.

## 5.2.2. Uusi julkinen hallinta ja sopimusohjaus

Tilaaaja–tuottaja-malliin siirryttäessä hierarkkisen toimintamallin käsky- ja resursiohjaus muuttuu toimijoiden välisillä sopimuksilla tapahtuvaksi sopimusohjaukseksi (Kallio ym. 2006, 23). Sopimusohjausta voidaan tarkastella sekä kunnan sisäisenä ohjausjärjestelmänä että ulkoisen hankinnan mallina.

Stenvall & Rannisto (2011) ovat Tampereen kaupungin sisäistä sopimustoimintaa koskevassa tutkimuksessaan muodostaneet kolme toisistaan poikkeavaa sopimusohjauksen mallia sekä näitä yhdistävän ns. hybridimallin. Näitä malleja voidaan tarkastella myös perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan ilmentyminä. Budjettiperustainen malli nojautuu vahvasti byrokratian kaltaisiin toimintakäytäntöihin tarkasti määritellyine budjettirakenteineen ja sääntöineen. Tämän mallin ongelmana on sopimusohjauksen näennäisyys (emt. 2011, 35) ja perinteisen kovan vallankäytön mekanismien hallitseva asema. Puhdas sopimusohjaus kiinnittyy puolestaan uuden julkisjohtamisen kaltaiseen ajatteluun, jossa palvelujen tilaaminen ja tuottaminen ovat erotettu toisistaan. Hierarkioista on luovuttu, mutta vallankäytön näkökulmasta edellytetään vahvaa konserniohjausta ja paikoitellen myös kovaa vallankäyttöä (emt. 2011, 40). Uuden julkisen hallinnan mukainen sopimusohjaus näkyy kumppanuusmallissa. Sen mukaisesti palveluiden tilaajat ja tuottajat toimivat keskenään eräänlaisena yhteistyöverkostona. Kumppanuusmallissa tilaaaja–tuottaja-malli muodostaa puitteet yhteistyölle niin kaupungin sisällä kuin yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kumppanuusmallin ominaispiirteenä on erityisesti pehmeä vallankäyttö sen eri muodoissa. Malleja yhdistävä prosessiperusteinen malli toteuttaa sopimusohjausta palvelutuotannon luonteeseen sopivalla tavalla. Tämä tarkoittaa, että organisaatiolla on samanaikaisesti käytössään useita erilaisia sopimusohjauksen malleja.

Sopimusohjausmallien toimivuuteen vaikuttaa merkittävästi myös toimintaympäristö. Kunnan tapaisessa kompleksisessa organisaatiossa, jossa käsitellään monipuolista informaatiota, toimitaan erilaisten ristikkäisten intressien paineessa ja jossa päätöksenteko ei aina ole rationaalista, tarvitaan hyvää vuorovaikutusta ja luottamusta. Saarelainen ja Virtanen (2010, 137-147) ovat tutkineet onnistuneen sopimusohjauksen edellyttämää toimintakulttuuria kunnissa. Heidän mukaansa avainasemassa onkin vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvan sopimusohjauskulttuurin luominen kuntaan. Tämä tarkoittaa, että tilaajan ja tuottajan välille syntyy strateginen kumppanuus, joka perustuu tilaajan ja tuottajan verkostomaiseen toimintaan, jossa osapuolet ovat itsenäisiä ja tasaveroisia toimijoita. Tällöin voidaan myös puhua palveluiden strategisesta hankinnasta, joka prosessina eroaa merkittävästi perinteisestä hankintaprosessista (esim. Bovaird ym. 2012; Murray 2009).



Lundström (2011) on väitöskirjassaan tarkastellut kunnan ulkoisia hankintoja samasta näkökulmasta. Hänen mukaansa kuntien palveluhankinnoissa on erotettavissa kolme rinnakkaista elementtiä: byrokraattis-legalistinen päätöksenteko, kilpaillut markkinat ja hallinnan verkostot. Näistä byrokraattis-legalistinen päätöksenteko edustaa hierarkkista hallintojärjestelmää, jossa hankintapäätösten tekemiseen ja valmisteluun tarvitaan edustuksellista ja virallista kunnallista päätöksentekoprosessia, joka muodostaa kunnallisen toiminnan selkärangan. Kilpaillut markkinat palveluhankinnoissa edustavat puhtaimmillaan uutta julkisjohtamista. Hallinnan verkostot puolestaan korostavat kuntapalvelujen järjestämistä yhteistyösuhteiden pohjalta eri verkostotoimijoiden kanssa ja välillä. Verkostot hallintamekanismina ovat tyypillisiä niin kuntien kehittämistoiminnalle kuin laajemmin kuntien tavalle hahmottaa yhteistyösuhteita toisten kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. (emt. 2011, 193).

Tampereen tilaaja–tuottaja-mallissa on käytetty ja edelleen käytetään kaikkia edellä mainittuja sopimusohjauksen muotoja. Kehityspolku on ollut tyypillinen: toimintamallin alkuvaiheessa tilaaja ja tuottaja eroteltiin selkeästi, palvelut tuotteistettiin tarkasti ja sopimus tehtiin hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Myös perinteinen kilpailuttaminen oli yleinen tapa toimia. Mallin kehittyessä näyttää siltä, että sekä sisäisesti että ulkoisessa sopimusohjauksessa ollaan entistä enemmän siirtymässä kohti uuden julkisen hallinnan mukaisia kumppanuusmalleja ja palveluiden hankinnassa siirrytään suoriteperusteisesta hankinnasta tulosperusteiseen hankintaan ja sovelletaan entistä enemmän erilaisia innovatiivisia palveluhankinnan muotoja. Tämä rinnalla kuitenkin säilyvät myös perinteisemmät sopimusohjauksen ja hankinnan muodot. Kuten Lundström (2011, 193) toteaa, ”kaikki kolme ohjauksen muotoa ovat yhtä aikaa läsnä kuntien toiminnassa ja jatkavat kehittymistään sekä toisistaan riippumatta, että toistensa takia. Hierarkiat, kilpailu ja hallinnan verkostot muodostavat sen toimintaympäristön, joissa hankintoja tehdään ja joiden välisestä kitkasta myös suurin osa hankintoihin liittyvistä ongelmista johtuu.”

Uusi julkinen hallinta on kuvattu tässä tutkimuksessa hallinnonuudistusten kolmantena aaltona, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta siten, että se ei kokonaan hylkää edellisiä malleja, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla. Näyttää siltä, että tämä sama pätee sekä kunnan sisäisen sopimusohjauksen että ulkoisten palveluhankintojen kehitykseen. Suunta on kuitenkin selvä: kun palveluita kehitetään yhteistyössä palvelutuottajien ja käyttäjien kanssa palvelu-logiikan pohjalta, ei perinteisillä hankinnan menetelmillä pärjätä. Tarvitaan innovatiivisia hankintatapoja, jotka perustuvat lopputuloksen (terveydentila, hyvinvointi, toimintakyvyn palautuminen, sijoittuminen koulutukseen, yms.) hankintaan yksit-

täisen suoritteen tai tuotteen sijaan (ks. esim. Osborne 2010b; Willis & Bovaird 2012; Glasby 2012).

### 5.2.3. Uusi julkinen hallinta ja palveluiden kehittämisen metahallinta

Kuntien toimintaympäristön monimutkaistuminen ja moniarvoistuminen näkyy luonnollisesti myös kuntien palveluissa ja niiden kehittämisessä. Uuden julkisen hallinnan toimintatavan mukaisesti kuntien rooli on muuttumassa myös innovaatio- ja kehittämiss politiikassa. Kun kunta aikaisemmin oli pääasiassa vain valtion ohjauksessa toimiva kehittämistoiminnan mahdollistaja, on sen rooli nykyisin yhä enemmän toimia innovaatiotoiminnan käynnistäjänä, käyttäjänä, soveltajana ja kehittäjänä. Roolin muutos kannustaa kuntaa avaamaan suljetut palvelumarkkinansa testialustaksi innovatiivisille julkisille hankinnoille sekä hakemaan uusia toimintamalleja ja palveluinnovaatioita yhdessä yritysten, järjestöjen ja palvelun käyttäjien kanssa. (Jäppinen 1011, 81)

Uudenlaiset yhteenliittymät ja palvelujen yhteiskehittäminen eli yhteiskunnan eri toimijoiden osallistuminen palvelujen kehittämiseen voivat avata paljon uusia mahdollisuuksia palveluinnovaatioihin. Professio, hallinto tai politiikka ei välttämättä olekaan enää se, joka päättää, kuinka palvelut järjestetään ja tuotetaan, vaan lähtökohtana on asiakas ja hänen palvelutarpeensa (Osborne ym. 2013). Kun palveluiden muoto ja sisältö muuttuvat, saattaa olla että olemassa oleva normisto ei enää vastaakaan uutta asiakaslähtöistä palvelutuotannon tapaa.

Avoin, verkostoissa tapahtuva yhteiskehittäminen ja innovointi edellyttävät kuitenkin innovaatioprosessin hyvää johtamista sekä monenlaisen asiantuntemuksen, erilaisten ihmisten ja erilaisten intressien sekä useiden organisaatioiden välisen toiminnan yhteensovittamista. Hallinnan verkostoissa tapahtuvaa kehittämistä ei pysty johtamaan hierarkkisen johtamisen pelisääntöin ja määräysvaltaa käyttämällä. Perinteinen hallinto kun ei ole enää ”esimiesasemassa” muihin nähden, vaan yksi ainakin periaatteessa tasaveroinen ja muista riippuvainen toimija (Stähle ym. 2004, 5-6; Kuitunen & Lähteenmäki-Smith 2006, 17). Kun uudenlaisessa innovaatioympäristössä kaikki toimivat tavalla tai toisella vapaaehtoisesti ja kumppaneina, tarvitaan uudenlaisia, ns. pehmeitä ohjauskeinoja, joilla voidaan kuitenkin riittävästi ohjata osallistuvien organisaatioiden ja henkilöiden käyttäytymistä haluttuun suuntaan (Peters 2011a, 9).

Edellä mainittujen pehmeiden ohjauskeinojen käyttämisestä voidaan myös käyttää nimitystä ”hallinnan hallinta” tai metahallinta (Kelly 2006; Nyholm & Haveri 2009; Sørensen 2006). Metahallinta on tapa hallita toimintaa hajanaisessa ja moniarvoisessa ympäristössä, jossa toimijat ovat suhteellisen itsenäisiä ja toimivat erilaisissa verkostoissa ja yhteisöissä (Sørensen ja Torfing 2005, 203-205). Metahallinnan tavoitteena on saada verkostot toimimaan metahallintaa harjoittavan tahon tarpeiden ja tavoitteiden suuntaan (Haveri & Pehk 2007, 15.). Metahallinnan toteuttajana kunta muotoilee ja rakentaa uudelleen toimintojaan, laajentaa hallintaprosessejaan ja ottaa käyttöön metahallinnan työkaluja sopeutuakseen ja säilyttääkseen kontrollin muuttuvassa toimintaympäristössä sekoittamalla markkinoita, hierarkioita ja verkostoja keskenään, uusin hallintajärjestelyin ja kansalaisyhteiskunnan poliittisten ja taloudellisten toimijoiden välityksellä (Kelly 2002, 606–607; Lundström 2011, 87).

Metahallintaan voidaan käyttää monia erilaisia välineitä. Sørensen & Torfing (2006 & 2009) ovat ryhmitelleet nämä välineet neljään ryhmään riippuen työkalujen ”voimasta” verkostoa kohtaan sekä metahallintaa harjoittavan tahon suhteesta verkostoon nähden. Nämä neljä ryhmää ovat (Sørensen & Torfing 2009, 246-247; Haveri ym. 2009, 542-543): 1) kehushallinta, jossa verkostot toimivat annetun toimintapolitiikan kehyksen sisällä ja niille suotujen resurssien puitteissa, 2) institutionaalinen suunnittelu, jossa muotoillaan olosuhteita, joissa verkostot toimivat, 3) verkostoyhteistyön edistäminen, joka voi tapahtua kontaktien luomisena, hallinnollisen tuen antamisena, syntyvien konfliktien sovitteluna sekä verkoston ja metahallitsijan välisen tiedon ja viestinnän käsittelynä sekä 4) verkostoihin osallistuminen, jossa vuorovaikutus verkostotoimijoiden kanssa sekä hallintaverkoston neuvotteluihin ja keskusteluihin osallistuminen toimivat metahallinnan välineinä. Metahallinnan eri muodot ovat tyypillisesti toisiaan täydentäviä eivätkä toisiaan poissulkevia. Tehokkaaseen ja onnistuneeseen metahallintaan tarvitaan yhdistelmä kaikista neljästä muodosta.

Tässä tutkimuksessa metahallinnan työkalujen käyttökelpoisuutta ”testattiin” yhdessä isossa ja merkittävässä innovaatioprosessissa, Kotitori-hankkeessa. Kyseisessä innovaatioprosessissa käytettiin kaikkia metahallinnan työkaluja, mutta niiden käyttö ja merkitys kuitenkin vaihtelivat merkittävästi prosessin eri vaiheissa. Poliittisten kehysten määrittely oli keskeistä sekä alkuvaiheessa että toiminnan toimeenpanon aikana, kun taas osallistaminen ja fasilitointi olivat tärkeimmät työkalut kehitysvaiheen aikana.

Innovaatioprosessien demokraattinen metahallinta osoittautui tämän tutkimuksen perusteella jossain määrin ongelmalliseksi. Sama havainto on tehty aikaisemmissakin metahallintaa käsittelevissä tutkimuksissa (Haveri ym. 2009; Sørensen & Tor-

ving 2009). Demokraattinen metahallinta ei voi koskea vain verkostojen toiminnan ohjausta, vaan se tulee laajentaa hallintaa koskemaan myös verkostojen demokraattisuutta. Metahallinta voi vahvistaa demokratiaa vahvistamalla asian julkisuutta, edistämällä toiminnan monimuotoisuutta, vaatimalla kansalaisten osallisuutta, edistämällä osallistumista sekä levittämällä yhteisöllisyyttä (Sørensen 2006, 105-106). Tämä myös edellyttää kunnallispoliitikoilta uudenlaisia kykyjä toimia verkostoissa.

Yhteenvedona tutkimuksesta voidaan todeta, että innovaatioprosessin aikana tarvitaan ja voidaan myös käyttää monia erilaisia metahallinnan välineitä ja että työkalujen käyttö mahdollisti prosessin hallinnan varsin hyvin myös hankkeen kriittisissä kohdissa. Johtopäätöksenä tutkitusta hankkeesta voidaan myös todeta, että metahallinnan työkalut ovat kunnalle tärkeitä välineitä sen varmistamiseksi, että sen tavoitteet saadaan toteutettua innovaatioprosessin aikana. Tulokset osoittavat kuitenkin myös sen, että metahallinnan työkaluja sekä niiden käytön suunnittelua ennen prosessin alkua täytyy edelleen kehittää. Pitkäkestoista, yhteistyössä tapahtuvaa innovaatioprosessia on vaikea suunnitella tarkkaan etukäteen. Tällöin myöskään metahallinnan välineitä ei pystytä tarkkaan määrittelemään etukäteen vaan eri välineitä joudutaan ottamaan käyttöön usein varsin suunnittelemattomasti esimerkiksi silloin, kun hankkeessa syntyy ristiriitoja tai se ei jostain syystä etene tavoitteen mukaisesti.

Uuden julkisen hallinnan mukaisen hallinnon uudistamisen painopiste näyttää siirtyvän kohti asiakaslähtöistä palveluiden uudistamista. Toimintalogiikan muuttuminen arvopohjaiseksi palvelulogiikaksi, jossa asiakas tai asukas on toiminnan keskiössä, edellyttää kunnan toimintatapojen merkittävää muutosta palvelujen kehittämisessä. Kun asiakastarve määrittelee palvelun toteutuksen profession sijaan tai ainakin rinnalla, muuttuvat myös kehittämisen mallit. Tämä muutos on ollut näkyvissä jo muutaman vuoden, mutta vielä ei ehkä voida puhua paradigman muutoksesta. Asiakaslähtöinen yhteiskehittäminen tulee kuitenkin edellyttämään myös uusia (meta)hallinnan välineitä. Kun tavoitteena on yhdistää käyttäjien kokemus ja ammattilaisten tiedot, tarvitaan hyvää yhteistyötä ja luottamusta. Jotta yhdessä kehittäminen on mahdollista, on kaikkien osapuolten koettava, että he saavat yhteistyöstä vastinetta omalle panostukselleen (Osborne & Strokosch 2013).

#### **5.2.4. Uusi julkinen hallinta ja valtasuhteet**

Tässä tutkimuksessa on tutkittu kuntien hallinnon uudistusten kehitystä uuden julkisen hallinnan teoreettisessa viitekehyksessä. Käytännön toteutuksia on tutkittu johtamisen, ohjausjärjestelmän ja palvelujen kehittämisen näkökulmista. Kuten

Tuittu (1994) toteaa, kunnallispolitiikassa on kuitenkin kysymys aina myös vallasta. Tämän takia hallinnonuudistuksen teoreettisen sisällön ja käytännön toteutusten lisäksi hallinnonuudistukset ovat aina jollain tasolla riippuvaisia valtasuhteista, kuten tutkimuksen viitekehyksessä (ks. kuvio 1) on kuvattu.

Johtaminen on aina vallankäyttöä. Tämän vuoksi on tunnistettava, mihin johtajien vallankäyttö perustuu. Valta-käsitteelle ei kuitenkaan ole olemassa mitään yksiselitteistä ja yleispätevää määritelmää, vaan käsitettä on käytetty eri yhteyksissä ja eri tieteenaloilla monilla eri tavoilla (ks. esim. Bátorová 2012; Hardy & Clegg 2002; Harisalo 2008; Pfeffer 2002; Tuittu 1994). Tämä on osaltaan vaikeuttanut myös paikallishallinnon valtatutkimusta (Leinonen 2012, 52).

Tässä tutkimuksessa valtasuhteita on tutkittu nimenomaan uuden julkisen hallinnan näkökulmasta. Toisaalta a) sitä, miten uuden julkisen hallinnan edellyttämä toimintatapa on vaikuttanut valtasuhteisiin ja vallan käyttöön sekä toisaalta b) sitä, miten olemassa olevat valtasuhteet ovat vaikuttaneet hallinnonuudistuksen toteutukseen käytännössä. Vallankäyttö on luokiteltu sen käyttötavan mukaisesti käyttämällä Nye'n (1990) kehittämää käsiteparia pehmeä valta (soft power) ja kova valta (hard power). Nye'n mukaan pehmeän vallan taustalla on ajatus siitä, että johtamisessa ja vallankäytössä tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. Vanhoilla hierarkkisilla, kovan vallan ”käske ja kontrolloi” -lähestymistavoilla ei enää menestytä. Määritelmän mukaan pehmeä valta on yksinkertaisesti kykyä muokata toisten mieltymyksiä. Käskyä tehokkaampi keino on saada toiset omaksumaan omat arvosi ja visiosi (Nye 2008). Pehmeä ja kova valta ovat luonnollisesti aina kytköksissä toisiinsa, koska niillä molemmilla pyritään vaikuttamaan toisen osapuolen käyttäytymiseen. Toisinaan pehmeä ja kova valta vahvistavat toisiaan ja toisinaan ne saattavat häiritä toisen onnistumista.

Valta on luonnollinen osa myös uutta julkista hallintaa, vaikka hallinnan teorioissa sen roolia ei ole ehkä tarpeeksi hyvin tunnistettu (Kooiman & Jentoft 2009, 832-833). Uuden julkisen hallinnan mukainen valta on verkostoissa toimivien henkilöiden tai organisaatioiden kyvykkyyttä joko kilpailutilanteessa tai yhteistoiminnassa pyrkiä saavuttamaan tuloksia sosiaalisissa käytännöissä yhdessä määriteltyjen valtarakenteiden puitteissa. Mitä enemmän kunnallishallinnossa siirrytään kohti uuden julkisen hallinnan malleja, sitä enemmän painotetaan johtamisessakin näkemystä kaksisuuntaisesta yhdessä käytetystä vallasta. Valta riippuu entistä enemmän henkilön asiantuntemuksesta, yhteistyökyvystä ja kyvystä tehdä organisaation kannalta tärkeitä asioita. Valta on myös muuttunut entistä hienovaraisemmaksi ja näkymättömämmäksi. Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta julkisen johtamisen tärkeä vallan lähde on kyky luoda yhteistoiminnassa sellaisia liittoumia, joiden avulla saadaan aikaan haluttuja tulok-

sia. Myös vallan jakaminen on entistä tärkeämpi johtamisen keino. Kun valta on jaettava, myös alaisilla on vastuu johtamistehtävän suorittamisessa. (Bátorová 2012, 322; Stenvall & Airaksinen 2009; Virtanen & Stenvall 2010)

Uusi julkinen hallinta korostaa erityisesti pehmeän vallan merkitystä kuntien johtamisessa. Kun toimijat kuuluvat hallinnollisesti eri organisaatioihin, esimerkiksi tilaaja- ja tuottajaorganisaatioon, ei näiden kesken voida käyttää perinteistä määräysvaltaa, vaan ratkaisu ongelmaan syntyy yhteistyönä ja yhteisillä tavoitteilla, jotka konkretisoituvat esimerkiksi palvelusopimuksessa. Kun esimerkiksi kaupunki, kaupungin asukkaat sekä nuoriso- ja päihdejärjestöt etsivät yhdessä ratkaisua kaupunginosan nuorison todettuun pahoinvointiin, on ratkaisujen lähdettävä yhteisestä halusta ja sitoutumisesta, joka syntyy yhdessä tekemällä, ei pakottamalla osapuolia yhteistyöhön tai hyväksymään ylhäältä annetut tavoitteet ja toimintatapa.

Stoker (2011) on nostanut esiin hallinta-ajattelun ongelmat suhteessa pehmeään ja kovaan vallankäyttöön. Paikallishallinnon kestävyys perustuu yhdistelmälle pehmeää ja kovaa valtaa. Hallintaa käyttävä toimija voi käyttää kovan vallan menetelmiä – käskyjä ja kannustimia - mutta myös pehmeän vallan välineitä, valtaa saada muut ihmiset jakamaan toimijan ideat ja visiot. Stokerin mukaan hallinta-ajattelu on vähätellyt kovan vallan merkitystä. Ajatus siitä, että pehmeän vallan diplomatialla, viestinnällä ja neuvotteluilla pelkästään saavutetaan riittävä yhteistyö eri toimijoiden kesken, on osoittautunut vääräksi. On tilanteita, joissa kovan vallan käyttö on välttämätöntä, jotta verkostoyhteistyö voi toimia. Tästä seuraa toinen Stokerin havainto: kunnalla hallintaa harjoittavana yksikkönä pitää olla mahdollisuus käyttää myös kovaa valtaa. Tämä tarkoittaa siis sitä, että kunnalla on itsenäistä päätös- ja toimivaltaa asioissa, joita se hoitaa yhteistyössä muiden kanssa. Tiivistetysti Stokerin viesti on seuraava: kunnat tarvitsevat huomattavan määrän kovaa valtaa, jotta ne voivat ylipäätään käyttää pehmeää valtaa.

Tutkimusartikkelissa pehmeän ja kovan vallan käyttöä tutkittiin kaupungin johtoryhmälle tehdyn teemahaastattelun perusteella. Vaikka näkökulma on johtajien eli pääasiassa vallankäyttäjien eikä vallankäytön kohteiden, voidaan joitain luotettavia johtopäätöksiä varmasti tehdä. *Ensinnäkin*, tutkimus vahvistaa aikaisempien tutkimusten havainnot pehmeän vallan mukaisen toiminnan kasvusta, kuten johtamisen moniäänisyyden lisääntymisestä sekä päätöksenteon avautumisesta. Tämä näkyy pormestarihallinnon aikaan saamana poliittisen johtamisen muutoksena, asukasosallistumisen laajenemisena sekä myös monituottajamallin mukanaan tuomien uusien sopimusperusteisten yhteistyö- ja kumppanuus-verkoston lisääntymisenä. *Toiseksi*, pehmeän ja kovan vallan välistä tasapainoa etsitään koko ajan. Kulttuurin muutokset ovat hitaita ja pehmeän vallan rinnalla kaupungin johtamisessa käytetään luon-

nollisesti myös kovan vallan välineitä. Tämä on osittain hidastanut uuden toimintamallin onnistunutta käyttöönottoa. *Kolmanneksi*, hajautettu toimintamalli ja jaettu johtaminen on merkinnyt myös toiminnan epäselvyyden kasvua ja vastuun ottamisen vaikeutta. Vallan ja vastuun jako ei ole aina selvä ja tällaisissa tilanteissa vallan voi saada se, kuka sen haluaa ottaa. *Neljänneksi*, kaupungin uusi toimintamalli on tavoitteidensa mukaisesti kasvattanut luottamushenkilöiden valtaa. Tämä valta on pääsääntöisesti pehmeää valtaa, mutta joskus myös kovaa enemmistövallan käyttöä. Kaupungin aikaisemmasta viranhaltijajohtoisuudesta on siirrytty selvästi kohti poliittisen johtamisen vahvempaa asemaa. Jossain määrin tämä vallan siirtyminen on aiheuttanut konflikteja poliittisen ja virkamiesjohdon välille, vaikka tavoitetilana luonnollisesti onkin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rakentava yhteistyötila (ks. Möttönen 1997).

Edellä mainitut johtopäätökset vastaavat pääasiassa kysymykseen, miten uuden julkisen hallinnan mukainen toimintatapa on vaikuttanut vallankäyttöön. Uuden toimintamallin myötä syntyneet olemassa olevat valtasuhteet ovat kuitenkin vaikuttaneet myös siihen, miten hallinnonuudistusta on käytännössä sovellettu. Selvimmin tämä näkynee tilaaja-tuottaja-mallin soveltamisessa siten, että kilpailutetun (ulkoisen) palvelutuotannon määrä kasvoi merkittävästi suhteessa aikaisempaan tilanteeseen. Toinen valtasuhteista johtuva painotus hallinnon uudistuksen toteutuksessa liittyy poliittisen vallan vahvistumiseen suhteessa virka-miesvaltaan. Erityisesti apulaispormestareiden asema kaupungin operatiivisessa johtamisessa on alun perin suunniteltua vahvempi ja myös päätöksentekoa esimerkiksi henkilöstön palkkaamisessa on joissain tapauksissa siirretty virkamiehiltä takaisin luottamuselimille. Nämä edellä mainitut edustavat molemmat varsin kovaa enemmistö- ja päätöksentekovallan käyttöä kaupungin johtamisessa.

Kaupungin hallinnon uudistuksen myötä pehmeä vallankäyttö on lisääntynyt, mutta kovan vallan tarve ja myös sen käyttö on edelleen ilmeistä. Tämä tutkimus vahvistaa Stokerin (2011) käsityksen siitä, että pehmeää valtaa ei voi olla ilman kovaa valtaa. Uutta julkista hallintaa hallinnon uudistusten kolmantena aaltona voidaan hyvin tarkastella myös vallankäytön näkökulmasta. Kunnan johtamisessa ovat edelleen käytössä perinteisen julkishallinnon vallankäytön pääasiassa kovat välineet, kuten esimerkiksi talousarvioprosessi, vaikka niiden merkitys onkin viime vuosina ainakin osittain vähentynyt. Uusi julkisjohtaminen toi vallankäyttöön uusia ominaisuuksia, kuten tilaajan ja tuottajan välisen sopimusohjauksen, joka voi olla tilanteeseen ja sopimusmalliin perustuen joko kovaa tai pehmeää vallankäyttöä. Uusi julkinen hallinta on tuonut näiden rinnalle selvästi lisää pehmeän vallankäytön välineitä, mutta sillä tavoin, että vaikka ne osin korvaavat ja osin täydentävät aikaisempia kovan vallankäytön muotoja, eivät ne kokonaan poista niiden tarvetta.

## 6. Pohdinta ja päätelmät

### 6.1. Uusi julkinen hallinta ja Tampereen toimintamalli

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus on tässä tutkimuksessa ollut tutkimuskohde, johon uuden julkisen hallinnan teoreettista viitekehystä on peilattu. Uudistus on mittaluokassaan merkittävä ja sen voi sekä laajuutensa että syvyytensä takia määritellä transformaaliseksi, radikaaliksi, koko kunnan rakenteisiin ja yhteisölliseen toimintaan vaikuttavaksi muutokseksi (ks. Burke 2008).

Tampereen toimintamallin keskeinen ominaispiirre onkin sen kokonaisvaltaisuus. Hallinnonuudistus tähtäsi sekä demokraattisen päätöksenteon, palvelujärjestelmän että asiakaslähtöisyyden parantamiseen yhdistämällä useita erilaisia uudistuksia yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä kokonaisvaltaisuus on myös mallin vahvuus. Hallinnon ja myös osittaisten hallinnonuudistusten keskeisenä ongelmana kun on ollut pirstaloituminen, josta on voinut seurata osiooptimointia, toimintojen ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä, toimintojen jaksotusongelmia sekä kapea-alaisia näkökulmia asiakkaiden tarpeisiin (ks. 6 ym. 2002; Airaksinen 2009; Anttiroiko 2009; Stenvall & Airaksinen 2009). Tampereen toimintamallin uudistuksella voidaan sanoa tavoittelun holistista hallintaa (6 ym. 2002) ja tällä tavoin myös pystytty välttämään edellä mainittuja ongelmia ainakin jossain määrin.

Tutkimusartikkeleissa ja tämän yhteenvedon kappaleessa 5.2. on todettu, että Tampereen muutosprosessi toteuttaa varsin hyvin uuden julkisen hallinnan mukaista ajattelua. Muutosprosessin käynnistyessä 2000-luvun alussa uusi julkisjohtaminen oli vahvasti uudistusten lähtökohtana. Mallin valmistelussa ja implementoinnissa nähtiin uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista. Tältä pohjalta toimintamallia on suunnattu uudelleen siten, että uuden hallinnan korostamat asiat, kuten kuntademokratia ja osallisuus, verkostomaisuus ja avoimuus, vahvistuvat.

Edellä mainitusta huolimatta voidaan myös todeta, että Tampereen toimintamalli ei kuitenkaan edusta uutta julkista hallintaa moderneimmillaan. Toimintamalli on rakentunut vahvasti 2000-luvun alussa vallinneeseen perinteisen julkishallinnon demokratia- ja sääntelypohjaan sekä uuden julkisjohtamisen näennäismarkkinoihin. Uuden julkisen hallinnan tuorein kehitysvaihe, jota voidaan kutsua vaikkapa asiakaslähtöisen palvelulogiikan mukaiseksi toimintamalliksi (esim. Kinder 2012; Mitrönen & Rintamäki 2012; Osborne 2010b; Osborne ym. 2013; Torfing & Triantafillou 2012) on osa-alue, joka Tampereen toimintamallista puuttuu, vaikka muuta-



mia yksittäisiä kehittämishankkeita tähän suuntaan onkin jo käynnissä. Asiakaslähtöisen palvelulogiikan mukaiseen toimintamalliin siirtyminen tulee muuttamaan merkittävästi kaupungin toimintatapoja ja johtamista. Saattaa olla, että se haastaa ainakin osittain koko nykyisen toimintamallin. Esimerkiksi edustuksellisen demokratian asema muuttuu, kun kuntalaiset ja palvelun käyttäjät otetaan aikaisempaa merkittävämmiin mukaan palvelujen kehittämiseen ja jopa palvelutuotantoon. Samalla tavoin myös virkamiesten rooli muuttuu, kun palvelujen käyttäjistä tulee kehittäjäkumppaneita ja asiantuntijoita omassa palvelutarpeessaan. Kuten Kotitorihankkeesta tehty tutkimus osoittaa, tämä edellyttää usein uudenlaisten metahallinnan välineiden käyttöä.

Tampereen toimintamallista kertynyt empiirinen aineisto osoittaa myös sen, että uusi julkinen hallinta tarvitsee tuekseen niin perinteisen julkishallinnon kuin uuden julkisjohtamisenkin mukaisia menettelyitä ja välineitä. Tämä näkyy erityisesti kaupungin johtamiseen ja vallankäyttöön sekä sopimusohjaukseen liittyvissä kysymyksissä. Haastavaa tässä kuitenkin on se, kuinka näitä menetelmiä käytetään yhdessä niin, että ne eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Esimerkiksi perinteiseen julkiseen hallintoon perustuva kuntien talousjohtaminen ei sovellu enää sopimusohjaukseen perustuvaan johtamisjärjestelmään, vaan kuntien talouden ohjaus vaatisi uudenlaisia menetelmiä jopa lainsäädännön tasolla. Yhtä lailla saatetaan tarvita muutoksia päätöksentekomenettelyyn esimerkiksi päätösten esittelyn osalta. Voidaankin todeta, että Tampereen hallinnonuudistuksen keskeneräisyys johtuu ainakin osittain siitä, että uusia ja vanhoja toimintatapoja on sekoitettu niin, että hallinnosta on tullut aikaisempaa monimutkaisempaa ja vaikeammin hallittavaa. Ratkaisuna tähän ei kuitenkaan ole ”paluu vanhaan”, vaan pikemminkin uusien ja vanhojen toimintatapojen yhteensovittaminen uudella tavalla. Tämä työ on tehtävä Tampereen toimintamallin seuraavan päivityksen yhteydessä jollain tavalla.

## 6.2. Uusi julkinen hallinta kuntien hallinnouudistuksissa

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut, että uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen kolmatta aaltoa, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Uuden julkisen hallinnan käsitteellinen viitekehys nousi tieteelliseen keskusteluun sen jälkeen, kun se vuonna 2006 julkistettiin. Tämän jälkeen Osbornen toimittama julkaisu ”The New Public Governance?” (2010) antoi uuden julkisen hallinnan viitekeh-

selle myös sisällön, jonka avulla voidaan paremmin ymmärtää julkista hallintoa sirpaleisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa.

Tässä vaiheessa onkin syytä kysyä, *onko uusi julkinen hallinta todella kolmas aalto kuntien hallinnon uudistusten ketjussa?* Onko siitä uudeksi teoriaksi tai paradigmaksi hallinnon uudistuksesta? Mielestäni on. Perustelen sitä seuraavilla kolmella näkökulmalla tämän tutkimuksen tulosten, viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden sekä toteutettujen käytännön hallinnonuudistusten perusteella.

### 1. *Uusi julkinen hallinta on looginen kokonaisuus*

Kuten todettua, hallinta (governance) käsitteenä on osoittautunut monimerkitykselliseksi. Sitä on käytetty eri asiayhteyksissä ja jossain määrin myös ristiriitaisin tulkinnoin. Sen sijaan *uudelle julkiselle hallinnalle* (new public governance) on helpompi löytää määritelmä ja sisältö. Vaikka se on käsitteenä nuori ja eikä ole vielä kovin laajasti levinnyt sen enempää tieteellisessä keskustelussa kuin käytännön toteutussakaan, on se määriteltävissä selkeäksi loogiseksi kokonaisuudeksi. Uusi julkinen hallinta ei ole työkalupakki, josta ammennetaan välineitä hallinnon kehittämistyöhön, vaan se ennemminkin sisältää yhtenäiset *hallinnon uudistuksen periaatteet*, joita voidaan käytännössä toteuttaa monin erilaisin välinein tilanteen mukaan. Uuden julkisen hallinnan kokonaisuus erityisesti *kuntien* hallinnon kehittämisen näkökulmasta muodostuu seuraavista tekijöistä:

- avoin kumppanuus asukkaiden, palvelutuottajien ja muiden sidosryhmien kanssa
- paikallisuuden ja yhteisöllisyyden suuri merkitys
- monimuotoinen suora ja edustuksellinen demokratia
- asiakaslähtöinen palvelulogiikka palvelujen kehittämisessä ja järjestämisessä
- tulosperusteinen palveluiden hankinta
- kumppanuusperusteinen, monimuotoinen palvelutuotanto

Uuteen julkiseen hallintaan liittyvä oleellinen piirre on se, että se ei kokonaan hylkää hallinnonuudistusten aikaisempia malleja, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (ks. Osborne 2006; Peters 2011; Salamon 2002). Tämänkin tutkimuksen aineistossa tämä näkyy monilla eri tavoin. Esimerkiksi uuden julkisjohtamisen paradigmaan perustuva markkinoistuminen ja palvelujen kilpailuttaminen on myös osa uutta julkista hallintaa. Palvelujen hankintaa kehitetään kuitenkin entistä monipuolisemmaksi siten, että erilaiset kumppanuusperusteiset sopimusmallit ovat mahdollisia. Tällä tavoin voidaan saada aikaan myös uusia palvelutuotannon muotoja, kuten yhteisyrityksiä, erilaisia konsortioita, yhteiskunnallisia yrityksiä, osuuskuntia ja käyttäjien muodostamia yhteenliit-

tymiä, jolloin myös mahdollisuus palveluinnovaatioiden syntymiseen lisääntyy (esim. Brady 2011; Lundström 2011; Osborne 2010; Willis & Bovaird 2012). Samalla tavoin myös pormestarimalli edustaa tätä ns. kolmannen aallon ajattelua. Vaikka pormestarimallissa huomio kiinnittyy erityisesti perinteisen julkishallinnon paradigmaan kuuluvan edustuksellisen demokratian vahvistamiseen ja valtuuston vallan korostamiseen, on se toimintamallina tuonut kuitenkin uuden julkisen hallinnan mukaista avoimuutta, vuorovaikutteisuutta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien laajenemista kaupungin johtamisjärjestelmään.

Edellä mainitut uuden julkisen hallinnan periaatteet voivat olla niitä valintoja, joiden mukaisesti perinteisen julkishallinnon tai uuden julkisjohtamisen järjestelmiä päivitetään vastaamaan nykyistä kuntien kompleksista toimintaympäristöä. Tällä tavoin uudesta julkisesta hallinnasta voi muodostua myös hallinnonuudistusten uusi paradigma.

## *2. Kuntien hallinnonuudistuksessa on tarve yhteiselle visiolle*

Uudet, isot reformit tarvitsevat uuden paradigman, johon perustaa muutos. Kuten Haveri (2011, 140-141) on todennut, linjakkaasta 1990-luvun hallinnon kehittämisestä on 2000-luvulla siirrytty hämäriin ja jopa ristiriitaisiin kehityssuuntiin. Vallitseva kuntakäsitys on epämääräinen ja päätöksentekijöiltä puuttuu selkeä visio siitä, millaiseksi kuntien roolin halutaan ylipäätään muotoutuvan. Tämä kuvaa erityisen hyvin Suomen tilannetta tällä hetkellä kuntarakenneuudistuksen ja sote-uudistuksen keskellä. Hallinnon kehitys kulkee yhtäältä kohti uuden julkisjohtamisen oppien mukaista suuruuden ekonomiaa hyödyntävää palvelurakennetta, toisaalta kuntademokratian kehittämishankkeessa valmistellaan uusia suoran demokratian muotoja. Kuntia sääntelevää normistoa ollaan ns. norminpurkutalkoilla ainakin jossain määrin helpottamassa. Samanaikaisesti erityislainsäädännöllä tai valvontaviranomaisten ohjeilla normeerataan kuitenkin lisää palvelutuotannon toteutustapoja niin, että ne heikentävät kuntien mahdollisuuksia itse ratkaista palvelujen järjestämistavat.

Mielenkiintoinen kysymys onkin, edistävätkö nämä kuntiin kohdistuvat valtiojohtoiset kehittämishankkeet uuden julkisen hallinnan mukaista ajattelua kunnissa vai onko vaarana, että valtion kehittämislinjaukset jopa estävät tai rajoittavat uuden julkisen hallinnan mukaista kehittämistoimintaa kunnissa. Kun edellä mainittujen uudistusten lopulliset ratkaisut puuttuvat, varmaa vastausta tähän ei voida antaa. Näyttää kuitenkin siltä, että valtion harjoittama kuntiin kohdistuva hallinnon uudistaminen on sekoitus perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen sekä uuden julkisen hallinnan mukaista reformipolitiikkaa. Kuntien näkökulmasta tämä epäsel-

vyys on valitettavasti estänyt tai vähintäänkin hidastanut niiden oma-aloitteista kehittämistyötä.

Jotta välttämättä edessä oleva kuntien hallinnonuudistus pystytään toteuttamaan, tarvitaan yhteinen visio kunnasta ja sen tehtävistä. Uudesta julkisesta hallinnasta olisi mahdollista rakentaa sellainen kokonaisuus, jonka pohjalta hallinnon uudistustyö saisi suunnan. Käytännön toteutukset vaihtelevat tulevaisuudessakin merkittävästi, kuten itsehallinnollisissa kunnissa kuuluukin tapahtua, mutta yhteisen paradigman löytäminen voisi viedä välttämättömiä uudistuksia eteenpäin.

### *3. Hallinta-ajattelu etenee jo käytännöissä*

Vaikka iso uudistuskuva puuttuikin, hallinnon kehittämisen käytännön toteutukset sekä kansainvälisesti että Suomessa toteuttavat jo monella tavoin uuden julkisen hallinnan mukaisia hallinnonuudistuksen kehityssuuntia. Iso-Britannian konservatiivihallituksen lanseeraama ”Big Society” –ajattelua voidaan monilta osiltaan ajatella uuden julkisen hallinnan mukaisena hallintoreformina. Uudistus koostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen uudistaa julkisia palveluita siirtämällä voimakkaasti päätösvaltaa keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, julkisen sektorin työntekijöille ja kansalaisille. Toinen osio keskittyy kansalaisyhteiskunnan aktivoimiseen ja yhteisöllisyyden rakentamiseen. Malli olettaa, että kuntalaiset ovat valmiita osallistumaan aktiivisemmin julkisten palvelujen kehittämiseen, arviointiin ja laadunvarmennukseen sekä ottamaan myös aktiivisemmin vastuuta omasta ja lähiyhteisönsä hyvinvoinnista. Kyse on samanaikaisesti palvelumuotoilusta ja asiakkaan valtauttamisesta sekä toisaalta yksilövastuun korostamisesta julkisen vallan sijaan. Hankkeen taustalla on ajatus, että valta ”palautetaan” kansalle, koska julkinen valta on liian etäinen ja byrokraattinen voidakseen vastata ihmisten arkiongelmien. Parhaiden ideoiden uskotaan tulevan ruohonjuuritasolta ja kun kansalaisille annetaan mahdollisuus ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan, he kykenevät tekemään sen tehokkaammin ja tuloksellisemmin kuin hallitus tai julkinen valta kykenisi tekemään. (ks. esim. Bailey 2011; Haavisto 2011; Stott 2011). Big Society -ajattelu on herättänyt Britanniassa paljon poliittista vastustusta mm. siihen liittyneen säästöavoitteen takia. Perusajatus siitä, että valtaa siirretään asukkaille ja palvelujen käyttäjille toteuttaa kuitenkin varsin hyvin modernin uuden julkisen hallinnan perusajatuksia (ks. Bailey 2011, 86; Bovaird & Löffler 2012, 48-49; Osborne ym. 2013).

Yhtä lailla vastaava kehitys on käynnissä myös Suomessa: Kun Pirkanmaan liitto valmisti maakunnan kuntien kanssa ideapaperin Pirkanmaan kuntatoimintojen kehittämiseksi (2013), nousivat keskeisiksi teemoiksi mm. aktiivinen kuntalainen ja yhteisöllisyys, asiakaslähtöisten palveluprosessien kehittäminen ja kuntien yhteinen

innovaatiotoiminta. Vastaavia uuden julkisen hallinnan periaatteita noudattavia kehittämishankkeita ovat esimerkiksi valtiovarainministeriön toteuttama julkisen hallinnon asiakkuusstrategiahanke (Valtiovarainministeriö 2013) ja Sitran rahoittama Hämeenlinnan kaupungin Uudistuva Kylä kaupungissa -hanke (Hämeenlinnan kaupunki 2012). Se täytyy kuitenkin todeta, että uuteen julkiseen hallintaan perustuvia kokonaisvaltaisia hallinnonuudistuksia ei Suomessa ole (vielä) käynnissä. Näyttääkin siltä, että uuden julkisen hallinnan mukainen kehittäminen näkyy kunnissa jo monin eri tavoin, mutta kuntien hallinnonuudistusten vallitsevaksi paradigmaksi siitä ei kuitenkaan ihan vielä ole.

Uusi julkinen hallinta ei ole ratkaisu kaikkiin julkisen hallinnon haasteisiin. Kuten aikaisemminkin on todettu, toiset ongelmat kannattaa ratkaista ennemmin hierarkkisella ohjauksella tai lainsäädännöllä, joissain tapauksissa perinteisesti kilpaillut markkinat hoitavat ongelman parhaiten. (esim. Torfing & Triantafillou 2012).

Toinen, vielä merkittävämpi rajoite uuden julkisen hallinnan soveltamiselle on se, että uusien osallistumis- ja yhteistyömuotojen kehittäminen ei ole helppoa. Tällöin myös esimerkiksi tilivelvollisuudet ja vastuut täytyy määritellä uudella tavalla (esim. Willems & Van Dooren 2012). Keskeinen kysymys onkin, haluavatko kuntalaiset, asiantuntijat ja yritykset osallistua yhteisten asioiden kehittämiseen erilaisissa virallisissa ja epävirallisissa verkostoissa ja yhteistoimintamuodoissa? Esimerkiksi professionaalisten asiantuntijoiden osallistuminen verkostoyhteistyöhön on usein osoittautunut haasteelliseksi. (esim. Torfing & Triantafillou 2012; Tynkkynen 2012; Bovaird & Löffler 2012). Samalla tavoin erilaiset asukasraadit ja muut suoran osallistumisen muodot kiinnostavat usein vain harvoja (esim. Pikkala 2006). Kokonaan oma kysymyksensä vielä on, pystyvätkö kaikki kuntalaiset osallistumaan. Esimerkiksi ajatus vastuun ottamisesta omasta hyvinvoinnista on hyvä, mutta mitä tehdä silloin, jos yksilö ei tähän jostain syystä kykene? Vaarana on, että tällöin muutos hyödyttää niitä kansalaisia, jotka kykenevät valitsemaan ja ottamaan vastuuta itsestään, mutta uhkaa niitä, joilla ei ole tukenaan riittäviä taloudellisia tai sosiaalisia resursseja (Anttonen ym. 2012).

Kolmas rajoite liittyy kunnan kykyyn käyttää uudenlaisia hallinnan välineitä. Kuten artikkelissa 4 todetaan, ”hallinnan hallintaan” tarvitaan monenlaisia metahallinnan työkaluja. Niiden käyttö esimerkiksi demokraattisen ohjauksen varmistamiseksi on välttämätöntä, mutta ei aina mahdollista (esim. Haveri ym. 2009; Sørensen & Torfing 2009). Samaan hallinnan ilmiöön liittyy myös kysymys vallankäytöstä hallinnan verkostoissa. Kun toimintaa kehitetään vapaachoisesti ja yhteistyössä, ei perinteisen, ns. kovan vallan käyttö enää ole mahdollista. Tällöin riskinä on Stokerin (2011,

28) mukaan se, että pehmeän vallan mekanismit eivät riitä ja toiminnan johtaminen tulee mahdottomaksi.

Muutos vallankäytössä näyttää myös olevan yksi yhteiskunnan monimutkaistumisen ja siihen vastaamaan pyrkivän uuden julkisen hallinnan ominaispiirre. Johtamisessa ja vallankäytössä tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. Pelkästään vanhoilla, ns. kovan vallankäytön menetelmillä ei voi enää menestyä. Kuten Nye (2008) toteaa: ”viisaat johtajat tietävät, että johtajuudessa ei ole kyse vain komentojen antamisesta, vaan siihen liittyy myös kyky johtaa esimerkillä ja houkuttelemalla muita tekemään, mitä johtaja halua. Käskyä tehokkaampi keino on saada toiset ostamaan omat arvosi ja visiosi.” Kuntien johtamisen onnistuminen perustuukin yhdistelmälle pehmeää ja kovaa valtaa. Hallintaa käyttävä toimija voi käyttää kovan vallan menetelmiä – käskyjä ja kannustimia - mutta myös pehmeän vallan välineitä, valtaa saada muut ihmiset jakamaan toimijan ideat ja visiot, kuten Stoker (2011) toteaa. Tampereella, kuten muissakin suomalaisissa kunnissa, tämä kulttuurinmuutosprosessi näyttää olevan vielä kesken. Kuten esimerkiksi Hanna Vakkala (2012) väitöskirjassaan toteaa, kuntien käytännön johtamiseen toivotaan pehmeämpää johtamista perinteisen (kovan) johtamisajattelun rinnalle.

Tämän tutkimuksen lähtökohta oli käytännönläheinen. Tutkija itse on ollut keskeisessä roolissa toteuttamassa Suomen mittakaavassa merkittävää hallinnon uudistusta. Tutkimuksen tekemiseen ajoi halu yhdistää käytännön kehittämistyö teoreettiseen ajatteluun. Tästä varmasti johtuu myös näkemykseni, jonka tutkimuksen lähtökohdissa jo totean: teorian ja käytännön välinen vuoropuhelu sekä vuorovaikutus tieteentekijöiden ja käytännön kehittäjien välillä luo itsessään tieteellisen tiedon normatiivisuuden. Tällöin tieteellinen tieto ei ole yksisuuntaista vaan senkin syntymiseen vaikuttaa koko ajan vuoropuhelu käytännön kehittäjien kanssa.

Tähän vuoropuheluun liittyy myös pragmaattinen näkemykseni siitä, että puhtaita hallinnon malleja ei ole olemassa. Hallinnon kehittämisessä ei ole vain yhtä -ismiä tai oikeaa tapaa toimia, vaan kyse on siitä, että erilaisissa ympäristöissä, johtamiskulttuureissa ja palveluissa tarvitaan erilaisia toimintatapoja, työkaluja ja välineitä parhaan tuloksen aikaansaamiseksi. (ks. myös Alford & Hughes 2008, 131; Fotaki 2011, 951; Virtanen & Stenvall 2011, 60-62). Näyttää kuitenkin siltä, että uusi julkinen hallinta voisi luoda sen teoreettinen väitekehysten, jonka puitteissa kuntien hallinnonuudistuksia olisi mahdollista toteuttaa.

### 6.3. Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve

Kun tutkijan tausta on käytännön työssä, on vaarana, että tutkija ei saa tutkimukseen riittävää etäisyyttä ja tekee tulkintoja oman kokemuksensa eikä empiirisen aineiston pohjalta (Eskola & Suoranta 1998). Olen tunnistanut tämän riskin ja pyrkinyt monipuolisella tarkastelulla ja erilaisilla tutkimusmenetelmillä välttämään sen. Se, kuinka hyvin tämä on onnistunut, on muiden arvioitavissa. Toisaalta, taustani käytännön kehittäjänä on tuonut minulle vastaavasti professionaaliseen ja henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa teoreettista herkkyyttä (Strauss & Corbin 1990), jonka avulla olen pystynyt tulkitsemaan ja käsitteellistämään empiiristä aineistoa, kuten esimerkiksi teemahaastatteluja.

Tutkimuskirjallisuus on tuoretta ja varsin kattava, joten teoreettinen herkkyyks on myös näiltä osin varsin korkea. Pääosa kirjallisuudesta on 2000-luvulta, jolloin (uudesta julkisesta) hallinnasta on vasta alettu kirjoittaa. Aiheeseen liittyvä tieteellinen keskustelu on kiihtynyt 2010-luvulla ja tämä näkyy myös lähdekirjallisuudessa.

Artikkeliväitöskirja voidaan rakentaa joko niin, että artikkelit ovat toisistaan irrallisia tai toisiaan täydentäviä artikkeleita (Tainio 2011). Tässä tapauksessa artikkelikokonnaisuus oli etukäteen suunniteltu toisiaan täydentäväksi. Tämä yhteenveto on tällä perusteella laadittu artikkeleita yhdistävien tekijöiden eli teoreettisen viitekehyksen (uusi julkinen hallinta) ja empiirisen tutkimuskohteen (Tampereen kaupungin hallinnonuudistus) varaan. Artikkeliväitöskirja, jossa pystyttiin tarkastelemaan erilaisin tutkimusmenetelmin ja useista eri näkökulmista edellä mainittuja yhdistäviä tekijöitä, sopi hyvin näin laajaa ja monialaista kokonaisuutta käsittelevän väitöstyön toteutustavaksi. Artikkeliväitöskirja tarjosi mahdollisuuden myös yhteiskirjoittamiselle. Yhteiskirjoittaminen mahdollisti minulle yhteistyön päätoimisten tieteen tekijöiden kanssa ja lopputuloksena kenties myös paremman teorian ja käytännön vuoropuhelun, jota tässä työssäni lähdin alun perin hakemaan.

Tutkimusaineistoa voidaan varmasti pitää laajana ja monipuolisena osittain tutkimuksen artikkelimuotoisuudenkin takia. Oleellinen kysymys on, mitä johtopäätöksiä tutkimusaineistosta voidaan tehdä niin, että tutkimuskysymykseen saadaan vastaus. Kunkin artikkelin osalta tutkimusaineiston tulkinta suhteessa artikkelissa esitettyyn tutkimuskysymykseen arvioitiin erikseen osana artikkeleita. Kun erillisartikkelit tarkastelivat samaa ilmiötä eri näkökulmista toisiaan täydentäen, voidaan aineiston katsoa mahdollistavan vastaamisen myös tässä yhteenvedossa esitettyyn tutkimuskysymykseen varsin hyvin.

Edellä mainittua tutkimusaineiston kattavuutta suhteessa tutkimuskysymykseen rajoittaa se, että tutkimuskohteena oleva Tampereen toimintamallin uudistus on moniulotteinen ja laaja. Vaikka tutkimus tarkasteli toimintamallia kokonaisuutena, esimerkkinä kuntahallinnon radikaalista ja kokonaisvaltaisesta reformista, oli tutkimusartikkeleissa mahdollista syventyä vain osaan uudistuksen osatekijöistä. Tutkimus lähestyi Tampereen toimintamallia uuden julkisen hallinnan näkökulmasta, eikä sen tavoitteena ollut kattaakaan kaikkia toimintamallin osatekijöitä. On kuitenkin todettava, että merkittäviä malliin kuuluvia osatekijöitä rajautui tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Jatkotutkimusta jäivät kaipaamaan ainakin suoran osallistumisen toteutetut mallit, asiakaslähtöinen prosessiorganisaatio, sopimusohjauksen kehittyminen sekä asiakaslähtöisten palvelujen kehittäminen ja yhteistuotanto. On myös huomattava, että tutkimusaineisto on kerätty pääosin kaupungin ylimmältä poliittiselta ja virkamiesjohdolta sekä muilta esimiehiltä. Tulokset voisivat olla erilaisia, jos tutkimusaineisto olisi kerätty alaisilta, kuntalaisilta tai muilta sidosryhmiltä.

Lisäksi on huomattava, että Tampereen kaupungin hallinnonuudistuksen suunnittelu alkoi jo yli kymmenen vuotta sitten, jolloin uusi julkinen hallinta ilmiönä teki vasta tuloaan. Tästä syystä Tampereen kaupungin hallinnonuudistus ei kokonaisuudessaan edusta vielä uuden julkisen hallinnan periaatteita siten, kuin se nykyisin muun muassa tässä tutkimuksessa on määritelty. Jatkotutkimuksen tarve myös Tampereen mallin uusien kehityspolkujen tutkimiseksi on siis ilmeinen.

Kuten edellä on jo todettu, uusi julkinen hallinta on käsitteenä varsin tuore ja vähän tutkittu. Tässä tutkimuksessa uutta julkista hallintaa tarkasteltiin suuren kaupungin kokonaisvaltaisen hallinnonuudistuksen näkökulmasta. Tutkimus vahvisti sen, että uuden julkisen hallinnan mukaisella hallinnon uudistamisella on mahdollisuus vastata kuntien toimintaympäristöjen monimutkaistumisen edellyttämiin toimiin. Empiirisenä tutkimuskohteena oli kuitenkin vain yksi kaupunki, eikä tiedon yleistettävyyks ole tapaustutkimusten perinteen mukaisesti ollutkaan tämän tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tarvitaan siis edelleen lisää empiirisiä tutkimuksia, jotta uuden julkisen hallinnan voidaan sanoa olevan kuntien hallinnonuudistusten uusi paradigma. Jatkotutkimuksen erityisenä kiinnostuksen kohteena tulee olemaan uusien uuden julkisen hallinnan kehityssuunta eli asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen.

Osbornen (2006) arvio siitä, että uusi julkisjohtaminen olisi ollut vain lyhyt siirtymävaihe julkisen sektorin matkalla perinteisestä julkisesta hallinnosta kohti uutta julkista hallintaa, vaatii myös tuekseen lisää empiiristä tutkimusta. Vaikka sekä tämä tutkimus sekä tämänhetkinen hallinnon uudistaminen eri puolilla Eurooppaa (esim.



Bailey 2011; Koppenjan 2012) antavatkin viitteitä tästä kehityspolusta, on näkyvissä myös tästä poikkeavia kehityssuuntia (ks. Haveri 2011).

## 6.4. Lopuksi: Uusi julkinen hallinta ja Tampereen toimintamalli 2.0

Tampereen toimintamallin valmistelun käynnistämisestä on kulunut yli 10 vuotta. Käytössä malli on ollut tätä kirjoittaessa (syksyllä 2013) noin kuusi ja puoli vuotta. Mallia on tutkittu ja tutkimuksen perusteella kehitetty matkan varrella, mutta sen perusrakenne on edelleen varsin lähellä alkuperäistä mallia. Kuten edellä jo totesin, toimintamallin uudistusprosessi voidaan helposti kytkeä uuden julkisen hallinnan kehitykseen hallinnonuudistusten kolmantena aaltona tässä tutkimuksessa aiemmin kuvatulla tavalla.

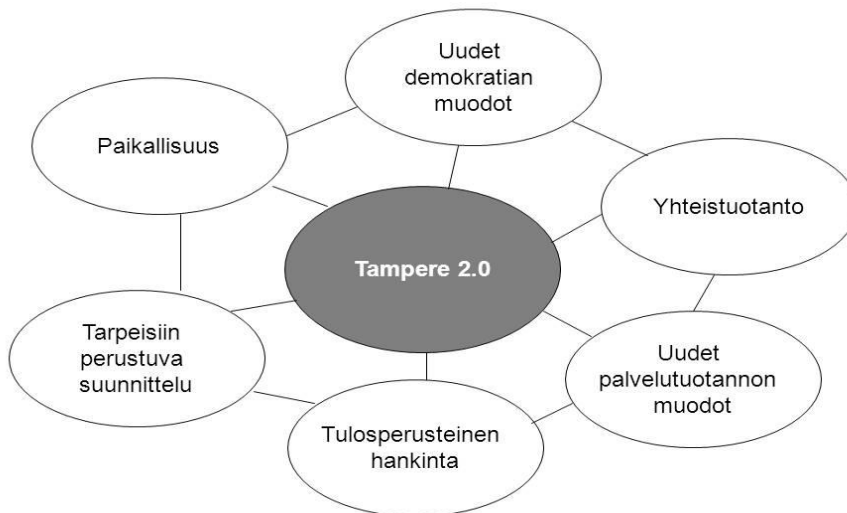
On kuitenkin näkyvissä, että Tampereella on paineita mallin kehittämisen ja jopa radikaaliin muuttamiseen. Muutospaineet ovat osittain sisäisiä ja poliittisia, osittain ne tulevat valmisteilla olevien kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä. Muutostarpeet heijastavat toki myös sitä, että kymmenen vuotta sitten liikkeelle lähdettäessä uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelu oli edelleen varsin voimakasta. Rinnalle oli jo tullut uuden julkisen hallinnan mukaisia elementtejä, mutta niiden merkitys ei ollut vielä kovin voimakkaasti näkyvissä.

Mihin suuntaan Tampereen toimintamalli sitten kehittyy? Mikä on se tulevaisuuden toimintaympäristö, jossa *uusi Tampere* toimii? Onko kuntarakennemuutos muuttanut Tampereen seudun kuntakenttää, onko sote-uudistus tuonut Tampereelle uusia vastuita ja tehtäviä? Näihin kysymyksiin ei tässä vaiheessa kukaan vielä pysty vastaamaan. Näyttää kuitenkin siltä, että uuden julkisen hallinnan mukainen hallinnon uudistaminen vahvistuu edelleen. Se tapahtunee kuitenkin niin, että perinteisen julkishallinnon hyvät ominaisuudet säilyvät ja mahdollisesti jopa vahvistuvat. Samoin myös uuden julkisjohtamisen parhaat palat voidaan edelleen pitää käytössä. Kysymys kuuluu, voidaanko tämän tutkimuksen aikana nousseista havainnoista ja tutkimustuloksista löytää suunta Tampereen seuraavalle hallinnon uudistukselle? Löytyvätkö ne muualla toteutetuista hallinnon uudistuksista tai siitä teoreettisesta keskustelusta ja tutkimuksesta, jota eri tiedeyhteisöissä koko ajan tehdään? Voisiko tästä teorian ja käytännön vuoropuhelusta löytyä malli, josta tulee Tampereen toimintamalli 2.0?

Seuraavassa kappaleessa pohdin, mistä elementeistä Tampereen uusi toimintamalli voisi syntyä. Näkemykseni perustuu tässä väitöstyössä lukemaani ja oppimaani sekä Tampereen kaupungin käytännön hallinnon uudistamistyössä näkemääni ja kokeemaani. Mahdollisesti jonkinlaista ”käyttöteoriaa”, siis.

Uuden Tampereen perustana voi olla hyvin Tampereen nykyinen toimintamalli. Sen perusratkaisu on toimiva, vaikka sen toteutus onkin osin kesken (Rannisto ym. 2011; Stenvall & Airaksinen 2009). Tampereen toimintamallissa edustuksellisen demokratian asemaa on vahvistettu ja päätöksenteolle on tuotu kasvot *pormestari-mallin* avulla (Stenvall & Airaksinen 2009). Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen on erotettu toisistaan *tilaaja – tuottaja-mallilla*. Tällöin oleellista ei ole se, kuka tuottaa palvelut, vaan se, millaisia palveluita tuotetaan (Kallio ym. 2006; Junnila ym. 2012). Myös *asiakaslähtöisyys ja kuntalaisten osallistuminen* korostuvat Tampereen mallissa muun muassa kuntalaisen elämänkaareen perustuvassa lautakuntarakenteessa ja alueellisen osallistumisen Alvari-malleissa (Stenvall & Airaksinen 2006; Ruoppila 2008). Tampereen toimintamalli 2.0 on siis mahdollista rakentaa edellä mainittujen kolmen peruselementin pohjalle. Tämä edellyttää kuitenkin kaikkien kolmen osatekijän toteutusten kriittistä arviointia ja osittaista uudelleensuuntaamista.

Toimintamalli 2.0:n osatekijät rakentuvat kuudesta uuden julkisen hallinnan viitekehyksen mukaisesta toisiinsa kytkeytyvästä tekijästä (kuvio 4).



Kuvio 4. Tampereen toimintamalli 2.0. Mallin osatekijät ja niiden keskinäinen suhde.

## *Paikallisuus*

Merkittävä osa hyvinvointipalveluista tuotetaan lähellä asukkaita. Paikallisuuden korostaminen tarkoittaa sitä, että kaupunginosissa toimivia yhteisöjä vahvistetaan, päätösvaltaa lähipalveluissa siirretään paikallisille yhteisöille ja palveluiden järjestämisessä otetaan huomioon paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Alueellinen palvelutarve muodostaa perustan palveluiden järjestämiselle siten, että palvelut voivat vaihdella kaupunginosittain.

## *Uudet demokratian muodot*

Paikallisuus edellyttää paikallista demokraattista päätöksentekoa. Lähidemokratiaa vahvistetaan sekä edustuksellisen demokratian että asukkaiden suoran osallistumisen uusilla malleilla. Demokratiaa vahvistettaessa on varmistettava, että uusilla toimielimillä on todellista valtaa asioissa, joita se käsittelee.

Poliittisista puolueista koottava alueellinen päätöksentekoeelin on välttämätön, mutta yksinään se jää liian etäiseksi kuntalaisista. Edustuksellisen demokratian rinnalla tarvitaan uudenlaisia paikallisia suoran osallistumisen malleja.

Kuten tutkimukset osoittavat, Tampereen pormestarihallinnon malli on toimiva järjestelmä. Pormestari on tuonut kasvot Tampereen päätöksenteolle ja avannut kaupunkiorganisaatiota. Kuntarakenteen uudistuessa tarvitaan uusia johtamisen osa-alueita: verkostojen, yhteistyön ja kumppanuuksien johtamista (Leinonen 2012). Kun tulevaisuuden kaupungin johtajan ehkä merkittävimpana tehtävänä on kyky saada aikaan erilaisia intressejä tyydyttäviä ja sovittelevia ehdotuksia ja toimenpiteitä, kuuluu tällainen tehtävä luonnostaan poliittiselle johtajalle, pormestarille. Tampereella pormestari on tähän asti valittu valtuutetuista. Uusi Tampere voisi siirtyä suoralla kansanvaalilla valittuun pormestariin. Samalla siirryttäisiin eurooppalaiseen kunnan johtamisjärjestelmään (Ryynänen 2010).

## *Yhteistuotanto*

Yksi mahdollisuus lisätä suoraa demokratiaa on myös niin sanottu yhteistuotanto. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisöt, asukkaat ja käyttäjät osallistuvat palvelujen suunnitteluun yhteistyössä ammattilaisten kanssa. Lisäksi yhteisöt voivat tuottaa osan palvelusta tai kokonaan itse. Yhteistuotanto haastaa perinteisen tavan ajatella julkisten palvelujen tuottamista passiivisille vastaanottajille. Se kannustaa alueen asukkaita osallistumaan itseään koskevien asioiden suunnitteluun. Se vastaa paremmin käyttäjien tarpeisiin ja on näin myös kustannustehokasta. Tarkoituksena on haastaa

koko palvelujen tuottamiseen liittyvä paradigma, sekä saada aikaan käyttäjälähtöisiä innovaatioita, joiden ansiosta julkisia palveluja voidaan tuottaa aivan uusilla tavoilla (ks. Bovaird & Löffler 2012; Osborne 2013)

### *Uudet palvelutuotannon muodot*

Yksityisen palvelutuotannon osuus on laajentunut viime vuosina merkittävästi. Tämän kehityssuunnan voi uskoa edelleen vahvistuvan kuntalaisten valinnanvapouden kasvaessa. Palvelujen käyttäjän mahdollisuus valita tuottaja merkitsee kilpailun lisääntymistä palvelutuottajien välille. Tähän haasteeseen kaupungin on kyettävä vastaamaan: kunnallinen palvelutuotanto on järjestettävä niin, että se on sekä laadullisesti ja taloudellisesti kilpailukykyistä. (ks. Bailey 2011)

Kun kunnilta edellytetään entistä parempaa tuottavuutta, on myös palvelutuotannon muotojen uudistuttava. Uusi Tampere voi kehittää palveluitaan yhteistyössä palvelun käyttäjien, alueellisten yhteisöjen, kolmannen sektorin toimijoiden ja palveluyritysten kanssa. Tämän avulla saadaan aikaan palveluinnovaatioita ja samalla syntyy uudenlaisia palvelutuottajia: yhteiskunnallisia yrityksiä, julkisen ja yksityisen toimijoiden yhteenliittymiä, palvelutuottajaosuuskuntia ja niin edelleen. (ks. Brady 2011)

### *Tarpeisiin perustuva suunnittelujärjestelmä*

Suunnittelujärjestelmä uudistetaan tarveperustaiseksi siten, että alueellinen palvelutarve muodostaa perustan palveluiden tilaamiselle. Tämä tarkoittaa sitä, että toteutettavat palvelut voivat vaihdella alueittain niiden tarpeiden ja yhteistuotannossa toteutetun palvelumallin mukaan. Myös resurssien jako tehdään tarpeiden, eikä olemassa olevan tuotantorakenteen pohjalta. Tärkeää on, että palvelut siis vastaavat asukkaiden tarpeita. Tämä edellyttää, että tietojärjestelmiä uudistetaan siten, että alueittaista tietoa palvelutarpeesta voidaan tuottaa. Palvelutarpeen arviointiin sisältyy myös paikallinen osallistuminen palvelutarpeen arviointi-prosessiin.

### *Tulosperusteinen hankinta*

Tulosperusteisessa hankinnassa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille jää vapaus määritellä palvelut ja toimenpiteet, joilla tulokseen päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä mittaamaan asetetaan mittarit. (ks. Lundström 2011; Porter & Teisberg 2006; Willis & Bovaird 2012). Tulosperusteinen hankinta sisältää usein myös kannustimia ja sanktioita, joilla tuloksiin pääsy varmistetaan.

Tulosperusteinen malli voidaan toteuttaa sekä sisäisessä että ulkoisessa sopimusohjauksessa. Se muuttaa tilaaja-tuottaja-mallissa tilaajan ja tuottajan suhteita siten, että se antaa lisää tilaa ja mahdollisuuksia palvelutuotannolle kehittää omaa toimintaansa ja toteuttaa haluttu lopputulos itse määrittelemällään tavalla. Kun tulosta tarkastellaan asiakkaan näkökulmasta, edellyttää tällainen hankinta usein palvelutuottajilta erilaisia yhteenliittymiä, palvelujen integrointia tai alihankintaa. Tulosperusteinen hankinta kannustaa vaihtoehtoisiin palvelutuotantotapoihin ja luo edellytyksiä näin myös palveluiden yhteistuotannolle (Bovaird & Löffler 2012, 41-45). Tulosperusteista hankintaa varten tarvitaan hyvinvointi- ym. mittareita, joilla lopputuloksia ja eri palvelutuottajia voidaan verrata keskenään. Vertailujen perusteella myös palvelujen käyttäjät voivat tehdä valintoja palvelutuottajien välillä.

### *Yhteenveto*

Tampereen toimintamalli 2.0 nojaa vahvasti uuden julkisen hallinnan periaatteisiin. Se tarkoittaa, että Tampere on demokraattisesti johdettu, moniarvoinen, asiakaslähtöinen ja verkostoissa toimiva kaupunki, joka on avoin kaikkiin suuntiin. Miten ja millä välineillä tämä kaikki toteutetaan, nähtäneen seuraavan viiden vuoden aikana.

# Lähteet

- 6, P., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*. Palgrave. New York.
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallinnonuudistus*. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampere University Press. Tampere.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 2, s. 130-148.
- Anttiroiko, A-V. (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisu 33/2010.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J., Palukka, H. (toim.). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (s. 19-46). Tampere University Press. Tampere.
- Bailey, S.J. (2011). The evolving governance of public services in England: Extending competition, choice, co-design and co-production. Teoksessa Anttiroiko, A-V. ym. (toim.) *Innovations in public governance* (s. 80-100). IOS Press.
- Bátorová, M. (2012). *Changing decision-making power of municipal leaders*. Acta Universitatis Tamperensis 1780. Tampere University Press. Tampere.
- Bingham, L., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, Vol. 85, No. 5, s. 547-558.
- Bovaird, T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, Vol. 67, No 5, s. 846–860.
- Bovaird, T., Dickinson, H. & Allen, K. (2012). New Models of Strategic Commissioning. Teoksessa Glasby, J. (toim.). *Commissioning for health and well-being* (s. 19–42). The Policy Press. Bristol.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. Teoksessa Brandsen, T. & Pestoff, V. (toim.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (s. 35-60). Routledge. London.

- Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, s. 9-24.
- Burke, W.W. (2008). *Organization Change: Theory and Practice*. Sage Publications. Thousand Oaks.
- Brady, A. (2011). Social Enterprise and Big Society. Teoksessa Stott, M. (toim.). *The Big Society Challenge*. Keystone Development Trust Publications. Cardiff.
- Easton, D. (1992). Categories for the Systems Analysis of Politics. Teoksessa Susser, B. (toim.). *Approaches to the Study of Politics* (s. 189-201). Macmillan. New York.
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 62, No. 1, s. 107-115.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Esmark, A. (2007): Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). *Theories of Democratic Governance* (s. 276-296). Palgrave Macmillan. New York.
- Fotaki, M. (2011). Towards developing new partnerships in public services: users as consumers, citizens and/or co-producers in health and social care in England and Sweden. *Public Administration*, Vol. 89, No. 3, s. 933-955.
- Glasby, J. (2012). Conclusion and next steps. Teoksessa Glasby, J. (toim.). *Commissioning for health and well-being* (s. 245–248). The Policy Press. Bristol.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.T. (2004). *Governing by network. The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Haavisto, I. (2011). *Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Iso-Britannian Big Societysta?* EVA-analyysi, No 16. Helsinki.
- Hakari, K. (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* Vol. 39 No. 4, s. 337-354.
- Hakari, K. (2009). Tampereen toimintamallin uudistus –vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen* (s. 84-92). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hakari, K. (2007). *Tuore Tampere –luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002-*. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A1/2007. Tampere.

Hakari K. & Rannisto P-H (2012). *Mayoral Model – the case of Tampere. Mayoral model in implementation of New Public Governance*. Seminaaripaperi, esitetty Big Society and Small Government -seminaarissa Rovaniemellä 28.-29.3.2012.

Hammersley, M. (1990): *The Dilemma of Qualitative Method. Herbert Blumer and the Chicago Tradition*. Routledge. New York.

Hardy, C. & Clegg, S. R. (2002). Some Dare Call It Power. Teoksessa Clegg S. R. & Hardy, C. & Nord, W. R. (toim.) *Handbook of Organization Studies* (s. 622-641). Sage Publications.

Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoria*. Tampere University Press. Tampere.

Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*, Vol. 8, No. 1, s. 31-46.

Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen* (s. 132-145). Acta Wasaensia No 238. Vaasa.

Haveri, A. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen* (s. 26-42). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Nyholm, I. & Röiseland, A. & Vabo, I. (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 5, s. 539-556.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008), *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

Hawkesworth, M.E. (1992) Epistemology and Policy Analysis. Teoksessa Dunn & Kelly (toim.). *Advances in Policy Studies since 1950*. Transaction Publishers. London.

Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvalan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). *Tutkimushaastattelu*. Gaudeamus. Helsinki.

Hsiu-Fang, H. & Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, Vol. 15, No. 9, s. 1277-1288.



Hughes, O. (2010). Does Governance exist? Teoksessa Osborne, Stephen P. (toim.) *The New Public Governance?* (s. 87-104). Routledge. London.

Häikiö, L. (2007) Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja–tuottajamallissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 35, No. 2, s. 147-160.

Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Uudistuva kylä kaupungissa*. Loppuraportti. [verkkojulkaisu]<[http://www.e-julkaisu.fi/hameenlinnan\\_kaupunki/uudistuva\\_kyla\\_kaupungissa\\_loppuraportti\\_small.pdf](http://www.e-julkaisu.fi/hameenlinnan_kaupunki/uudistuva_kyla_kaupungissa_loppuraportti_small.pdf) (Viitattu 28.06.2013)

Jessop, B. (2004) Multi-level governance and multi-level metagovernance. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (eds). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications.

Junnila, M. & Aho, T. & Fredriksson, S. & Keskimäki, I. & Lehto, J. & Linna, M. & Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2012). *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. THL, raportti 42/2012. Helsinki.

Jäntti, A. (2011). Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat? Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 334-346). Acta nro 224. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kallio, O. & Martikainen, J-P. & Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J. (2006). *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankeista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

Kelly, J. (2006). Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-Governance? *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, s. 603-621.

Kettl, D.F. (2010). Governance, contact management and public management. Teoksessa Osborne, S. P. (toim.) *The New Public Governance?* (s. 239-254). Routledge. London.

Kinder, T. (2012). *User-led innovation in the service-dominant approach to public services. Seminaaripaperi, esitetty seminaarissa "Co-production: the State of the Art."* Budapest, Hungary 22. - 23.11.2012.

Klenke, K. (2008): *Qualitative Research in the Study of Leadership*. Emerald Group Publishing Limited. Bingley. United Kingdom.

Klinj, E-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 4, s. 505-525.

Kooiman, J. & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles. *Public Administration*, vol. 87, No. 4, s. 818-836

Koppenjan, J. (2012). *Governing Complexity in the Dutch Railway System. On New Public Governance in public service delivery*. Seminaaripaperi. Esitetty konferenssissa "the 8th Transatlantic Dialogue Conference". Nijmegen, the Netherlands 7.-9.6.2012.

Koski, K. (2010). *Konsernijohdattamisen kehittäminen –Case Tampereen kaupunki*. Tampereen kaupunki A 12/2011. Tampere.

Kuitunen, S. & Lähteenmäki-Smith, K. (2006). Horisontaalistumisen paineessa? Teknologia- ja innovaatiopäätöksenteon hallinta Suomessa. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 25, No. 3, s. 16-29.

*Kuntademokratian valkoinen kirja*. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti (2006). Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006. Helsinki.

Kuntalehti (2005) *Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan*. Kuntalehti 3/2005. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Kuula, A. (1999). *Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Vastapaino. Tampere.

Larjovuori, R-L., Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K. & Manka, M-L. (2012). Asiakasfoorumit kunnallisen palvelun kehittäjänä – tapauksena Pirkkalan kunnan perusturvapalvelut. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 31, No. 4, s. 312-327.

Leinonen, J. (2012). "Monelta suunnalta on tullut suitsia, mutta niiden kanssa on eletävä." *Johdattamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta nro 323. Kuntaliitto. Helsinki.

Linnamaa, R. (2004). *Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky*. HAUS-julkaisuja 1/2004. Tampere.

Lundström, I. (2011). *Kuntien palveluhankintojen muutos. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Löffler, E. (2009). Public governance in a network society. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) *Public Management and Governance* (s. 215-232). Routledge. London & New York.

Malmi T. (2005) Kohti käytännöllisiä teorioita liiketaloustieteissä – toiveajatteluako? *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, No. 4/05, s. 553-559.

- Miettinen, S. & Koivisto M. (toim.) (2009). *Designing Services with Innovative Methods*. University of Art and Design. Otava. Keuruu.
- Mitronen L. & Rintamäki T. (2012). Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (s. 174-216). Tampere University Press. Tampere.
- Moore, M. & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?* (s. 52-71). Routledge. London.
- Morgan, D.L. (2007). Paradigms lost and pragmatism regained: methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of Mixed Methods Research*, No 1, s. 48–76.
- Murray, J.G. (2009). Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 15, s. 198–202.
- Möttönen, S. (2012). *Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen. Kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Möttönen, S. (1997) *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Acta nro 86. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Niinikoski, M-L. & Setälä, M. (2012). Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikoikeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 31, No. 4, s. 261-276.
- Nye, J. S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford University Press. New York.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, No. 80, s. 153-171.
- Nyholm, I. (2008). *Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutu yhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Nyholm, I & Haveri, A. (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 1, s. 109-124.
- Olkkonen, T. (1993). *Jobdatus teollisuustalouden tutkimustyöhön*. Teollisuustalouden laitos. Otaniemi.

- Osborne, S. P. (2010b). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, Vol. 12, No. 1, s. 1-10.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3, s. 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance?* (s. 1-16). Routledge. London.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 2, s. 135-158.
- Osborne, S. P. & Strokosch K. (2013). It takes two to tango. Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management* (painossa).
- Pestoff, V. (2012). New Public Governance, Co-production and Third Sector Social Services in Europe. Teoksessa Pestoff, V., Brandsen T., & Verscheure, V. (toim.). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (s. 361-380). Routledge. London.
- Peters, G. B. (2000). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 24, No. 2. s. 153-183.
- Peters, G. B. (2011). Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen* (s. 20-32). Acta Wasaensia No 238. Vaasa.
- Peters, G. B. (2011a). Steering, rowing, drifting, or sinking. Changing patterns of governance. *Urban Research and Practice*, Vol. 4, No. 1, s. 5-12.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with power. Politics and influence in Organizations*. Harvard Business School Press. Boston.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press. Oxford.
- Pierre, J. (2009). New Governance, New Democracy? *QoG Working paper*, series 2009:4. University of Gothenburg. Gothenburg.
- Pierre, J. & Peters G. B. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan. New York.
- Pikkala, S. (2006). *Kunta kuntalaisoallistumisen edistäjänä. Kuntademokratian tilinpäätös, Teema II: Kuntademokratian toimintatavat*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Pirkanmaan kuntatoimintojen kehittäminen*. Loppuraportti (2013). Ramboll. Helsinki.
- Pollit, C. & Boukaert, G. (2004). *Public Management Reform – a Comparative Analysis*. Oxford University Press. New York.
- Porter, M. E. & Teisberg, E. (2006): *Redefining health care: creating value-based competition on results*. Harvard Business School Press. Boston.
- Pulkki, J. (2012) *Aluetason kuntoutusjärjestelmä. Rakenne, organisaatio ja toiminta palvelujen saatavuuden näkökulmasta*. Acta Universitatis Tamperensis 1703. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Rannisto, P-H., Nyholm, I. & Stenvall, J. (2011). Moniääninen johtaminen ja kokonaisuuden hallinta. Teoksessa Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Juusenaho R. (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. (s. 75-101). Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere.
- Rannisto, P-H., Stenvall J. & Harisalo R. (2011a). Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa. Teoksessa Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Juusenaho R. (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. (s. 54-73). Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere.
- Rhodes, R.A.W. (2003). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Maidenhead.
- Ronkainen, S. & Mertala, S. & Karjalainen, A. (2008). Kvalitatiivisuus, kvantitatiivisuus ja sähköinen kyselytutkimus. Teoksessa Ronkainen, S. & Karjalainen A. (toim.) *Sähköä kyselyyn! Web-kysely tutkimuksessa ja tiedonkeruussa* (s. 17-30). Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Ropo, A., Eriksson, M., Sauer, E., Lehtimäki, H., Keso, H., Pietiläinen, T. & Koivunen, N. (2005). *Jaetun johtajuuden särmit*. Talentum. Helsinki.
- Ruoppila S. (2008). *Vaiivan väärsti. Tampereen alueellisen osallistumisen mallin pilotin arviointi*. Net Effect Oy.
- Ryynänen, A. (2010). *Pormestari*. Oy UNIPress Ab.
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 24.06.2013)
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus*, Vol. 29, No. 2, s. 134-152.

Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press. Oxford.

Saranki-Rantakokko, S. (2008). *Luokkahuoneista verkostomaiseen virtuaaliopetukseen: tutkimus muutoksen johtamisesta ammattikorkeakoulussa*. Acta Universitatis Lapponiensis 143. Rovaniemi-

Silverman, D. (2000). *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. Sage Publications. London.

Sotarauta, M. (1996). *Kobti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun suunnittelun lähtökobtana*. Finnish society for future studies. Acta Futura Fennica, nro 6. Gummerus. Jyväskylä.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.

Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2011). Sopimusohjausmallit. Teoksessa Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Juusenaho R. (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. (s. 26-53). Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere.

Stenvall, J., Vakkala, H., Syväjärvi, A. & Tiilikainen, A. (2008). *PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaibeen arviointi*. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2008. Edita Prima Oy. Helsinki.

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, Vol. 89, No. 1, s. 15-31.

Stott, M. (2011). Introduction: Big Society in Context. Teoksessa Stott, M. (toim.). *The Big Society Challenge*. (s. 1-26). Keystone Development Trust Publications. Cardiff.

Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basis of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications. London.

Stähle P. & Sotarauta M. & Pöyhönen A. (2004). *Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Helsinki.

Sørensen E. (2007). Local Politicians and Administrators as Metagovernors. Teoksessa Marcussen & Torfing J. (toim.). *Democratic Network Governance in Europe* (s. 89-108). Palgrave.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3, s. 195-218.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Meta-Governance. *Public Administration*, Vol. 87, No. 2, s. 234–258.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2007a). Theoretical Approaches to Metagovernance. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). *Theories of Democratic Network Governance* (s. 169-182). Palgrave Macmillan. New York.

Tainio R. (2011). *Artikkeliväitöskirjan yhteenvedon kirjoittaminen*. Tampereen yliopisto. Metodifestivaalit 31.8.2011 (Powerpoint-esitys).

Tampereen kaupunginvaltuuston päätös toimintamallin kokonaisuudistuksesta 18.5.2005, 170 §.

Torfing J. & Triantafillou P. (2012) *What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system*. Seminaaripaperi. Esitetty konferenssissa "the 8th Transatlantic Dialogue Conference". Nijmegen, the Netherlands 7.-9.6.2012.

Tuittu, H. (1994). *Eliitti, valta ja budjetti*. Acta Universitatis Tamperensis ser A, vol. 429. Tampereen yliopisto. Tampere.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

Tynkkynen, L-K. (2013). *Towards Partnership? Studies on public - private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1800. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Vakkala, H. (2012). *Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä*. Acta nro. 238. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. [Verkojulkaisu] [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120917Alueel/Alueellista\\_demokratiaa.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120917Alueel/Alueellista_demokratiaa.pdf) (Viitattu 6.8.2013)

Valtiovarainministeriö (2013). *Yhteistyössä palvelu pelaa. Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia*. [verkojulkaisu] <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20130604Asiakk/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20130604Asiakk/name.jsp)>. (Viitattu 23.06.2013)

Weber, M. (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Vastapaino. Tampere.

Vetter, A. (2009). Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government 1989–2008. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 1, s. 125–142.

Willems, T. & Van Dooren, W. (2012). Coming to terms with accountability. Combining multiple forums and functions. *Public Management Review*, Vol. 14, No. 7, s. 1011–1036.

Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. Teoksessa Glasby, J. (toim.). *Commissioning for health and well-being* (s. 145–168). The Policy Press. Bristol.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma Oy. Tallinna.



# Alkuperäisartikkelit

# Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet

Kari Hakari

## Abstract

Municipalities are in the midst of major change. Support for that change would be needed in the form of both theoretical frameworks and practical experiences. Compared, for instance, against the New Public Management (NPM) framework, the New Public Governance (NPG) framework opens a new and broader perspective for local government reforms.

The management reform carried out by the City of Tampere is considered to be historical, and is one of the most radical reforms in the Finnish municipal administration so far. The process of the Tampere management reform is a good example of the implementation of New Public Governance reform and its impact on municipal leadership. This article presents the management reform of the City of Tampere within the NPG framework. NPG is defined here as the “third wave” of management reforms, which has developed from NPM and the problems encountered in its implementation.

The management reform process in Tampere was conducted well in line with the idea of NPG. The process started in the early 2000s as an NPM-type reform. In preparing the model in 2002–2006 and implementing it since 2007, it was noted that the NPM model has weaknesses and requires further development. In consequence, the management model was developed so that the issues of NPG (local democracy and participation, networks and transparency) are strengthened as part of the management model. Even so, the model also contains features of NPM (e.g. contract management, accountability, and an emphasis on competitiveness). In practice, this means that one model is not converted into another, but that the existing model is complemented. Assessment of the management model and its implementation are an ongoing development process. When a key criticism of the model is identified and accepted, the model can be developed.

By studying the model of Tampere in the context of NPG, it is possible to transfer the experiences of Tampere to other municipalities, to support their change processes. The future of municipalities will be more complex, blurred and fragmented. The municipalities that are able to take advantage of this growing complexity will succeed. This will require new public governance tools and innovations.

## Kunnallishallinnon muutosvoimat ja hallinta-ajattelu

Suomalaisessa kuntakentässä on käynnissä ennennäkemättömän suuri muutos. Muutosta voidaan kuvata siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itsenäisten ja itseohjautuvien toimintayksiköiden ja laajaa yhteistyötä eri suuntiin yli hallintorajojensa tekevien

kuntakonsernien suuntaan (Airaksinen 2009, 30).

Tähän muutokseen liittyy ilmiö, jossa kuntien toimintaympäristöstä on tullut avoimempia, moniulotteisempia ja pirstaleisimpia kuin koskaan. Nyholm nostaa keskeiseksi muutoksen johtamisen tilanteita määrittäväksi ja selittäväksi tekijäksi ”hallinnan hälyn”, joka viittaa päätöksentekotilanteiden monimutkai-

suuteen, moniulotteisuuteen ja vaikeuteen. Tämän hälyn myötä kuntien muutostilanteista on tullut monimutkaisia, epävarmoja, arvaamattomia, kaoottisia ja sekavia (Nyholm 2008, 134).

Kansainvälisillä uudistusopeilla on omat reseptinsä siihen, mitä kuntien tulisi muutoksessa tehdä. Eurooppalaisissa kunnissa on ollut yleisesti nähtävissä kahdenlaisia tapoja, joilla tehokkuuden ja demokratian haasteisiin on pyritty vastaamaan. Suuntauksat ovat osin päällekkäisiä, mutta osin toisistaan voimakkaastikin poikkeavia. Näistä ensimmäinen, uuden julkisjohtamisen mukainen, yksityisen sektorin johtamisopeista ammentava uudistusliike NPM (New Public Management) on korostanut perinteisen julkishallinnon purkamista hajauttamalla päätösvaltaa. Valtaa on siirretty luottamushenkilöelimitä virkamiehille ja samalla on korostettu valtuuston ja hallituksen roolia strategisen tason päätöksentekijöinä, ei yksittäisten kysymysten ratkaisijana. Uuden julkisjohtamisen mukaisia organisointitapoja ovat mm. kehysbudjetointi, virastojen taloudellisen itsenäisyyden korostaminen, toimintojen yhtiöittäminen ja ulkoistaminen (Haveri & Majoinen & Jäntti 2009, 30).

Toinen ja jatkuvasti enemmän huomiota saava toimintamalli on hallinta, governance, jossa pyritään luomaan verkostoja yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välille. Tämän tavoitteina ovat synergia, tehokkaammat toimintatavat ja kansalaisten osallistumisen kohentaminen. Governance-liike on syntynyt uuden julkisjohtamisen vanavedessä ja uudistusopin omaksuminen on seurannut yllättävän tarkasti samaa latua kuin NPM vähän aiemmin; Brittein saarilta Alankomaihin, Pohjoismaihin ja Keski-Eurooppaan (Haveri & Majoinen & Jäntti 2009, 30). Mallia voidaan luonnehtia näkökulman mukaan uuden julkisen johtamisen haastavaksi tai sitä täydentäväksi malliksi (Virtanen & Stenvall 2010, 55).

Tampere lähti vuonna 2002 käynnistyneessä toimintamallin uudistusprosessissaan etsimään uudenlaista kunnan toimintamallia yhdistelemällä erilaisia kansainvälisesti koeteltuja malleja. Tilaaja-tuottaja-mallin yhtenä tausta-ajatteluna on uusi julkisjohtaminen ja sen korostamat asiat, kuten päätösvalan ha-

jauttaminen, palvelujen kilpailuttaminen ja valtuuston strategisen merkityksen korostaminen. Toisaalta Tampere etsii uusia toimintamalleja, jotka perustuvat liiketalouden asiakasajatteluun ja prosessijohtamiseen. Pormestarihallinnasta on syntynyt erilaisista eurooppalaisista kuntajohtamisen malleista, joita Tampereella tutkittiin tarkasti ennen pormestarihallinnan valintaa (Hakari 2009, 84).

Ei voida sanoa, että Tampere noudattaisi jotain yhtä ”oppia” yksiselitteisesti ja suoraan viivaisesti. Teoreettisesti Tampereen uudistusta voitaisiinkin tarkastella Governance -ajattelun viitekehyksessä. Näin tarkasteltua voidaan laajentaa NPM-ajattelun mukaisesta organisaation sisäisestä kehittämisestä kohti verkostoja ja kumppanuutta, jossa toimijoina ovat kunnan lisäksi yritykset, yhteisöt ja kuntalaiset. Tällöin demokratian eri muodot korostuvat. Tämä kun on ollut Tampereen toimintamallin uudistuksen keskeisenä tavoitteenä (Hakari 2009, 85).

Hallinta-ajattelu uuden julkisjohtamisen korvaajana voidaan nähdä eri tavoilla. Yhtäältä voidaan ajatella, että NPM paradigma korvataan kokonaan jollain uudella teorialla tai reformimallilla. Toinen tapa, joka mielestäni sopii ajattelumalliltaan paremmin Tampereen muutosprosessiin, sisältää ajatuksen siitä, että NPM-paradigmaa ei korvata, vaan sitä täydennetään. Tämän ajattelun mukaisesti NPM:n toteutuksessa esiin nousseiden käytännön ongelmien ja mallin osittaisen toimimattomuuden takia on syntynyt tarve kehittää uusia uudistuksen muotoja, joita voidaan kutsua uuden hallinnan strategioiksi. Nämä strategiat sisältävät mekanismeja uudesta julkisjohtamisesta mutta lisätynä uudenlaisilla hallinnan elementeillä. Ajatus siis on, että uusi malli ei heitä vanhoja malleja kokonaan pois, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia, mutta täydentäen niitä uusilla ratkaisulla (Peters 2011, 21–22).

Tästä näkökulmasta Tampereen toimintamallin uudistus on hyvin ymmärrettävissä. Liikkeelle lähdettäessä tunnistettiin perinteisen NPM:n mahdollisuudet ja toisaalta esiin nousseet kritiikki. Mallia lähdettiin rakentamaan tältä pohjalta. Mallia implementoitaessa esiin nousseet ongelmat on pyritty ratkaise-

maan uusilla ratkaisuilla, usein nämä ongelmat ovat liittyneet nimenomaan NPM-mallin mukaisen toimintatavan rajoitteisiin.

## Artikkelin tavoite ja sisältö

Uuden hallinnan käsite ja sen merkitys uuden julkisjohtamisen ”seuraajana” on esiintynyt hallinnon tutkijoiden välisissä keskusteluissa varsin paljon viime vuosina. Käytännön kehittämistyössä se ei kuitenkaan ole näkynyt, vaan keskustelu on ollut enimmäkseen teoreettista. Tämän takia jotkut tutkijat ovat jopa kyseenalaistaneet hallinnan merkityksen käytännön kehittämistyössä. Tästä epäilystä hyvänä esimerkkinä käy Osbornen lisäämä kysymysmerkki teoksensa ”The New Public Governance?” otsikkoon (Osborne 2010).

Teoreettisen keskustelun rinnalle tarvitaan siis käytäntöä. Käsitellen tässä artikkelissa Tampereen toimintamallia hallinnan käsitteen kautta. Tavoitteenani on yhdistää uuden hallinnan viitekehys Tampereen toimintamalliin ja sen kehittämiseen jatkotyöni perustaksi. Myöhemmissä vaiheissa tarkoitukseni on tarkastella uuden hallinnan eri osatekijöitä ja Tampereella toteutettuja muutoksia yksityiskohtaisemmalla tasolla mm. erilaisten kehittämishankkeiden arvioinnin avulla. Tavoitteenani on a) tuoda uuden hallinnan menetelmien tai teorian avulla esiin asioita, jotka kehittävät Tampereen toimintamallia edelleen ja b) rakentaa yleispätevää kuvaa Tampereella toteutettujen ratkaisujen ja kehittämishankkeiden merkityksestä uuden hallinnan kontekstissa muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kehittämistyön tueksi.

Tämä artikkeli rakentuu seuraavista kolmesta osasta: 1) Tampereen toimintamallin kuvaus tutkimuksen kontekstina 2) hallinnan käsitteen ja sen erilaisten tulkintojen kuvauksesta sekä 3) case-tutkimus, joka tarkastelee Tampereen kaupungin johtamisen ja hallinnan muutosta monimutkaistumisen näkökulmasta.

## Tampereen malli ja sen osat

Tampereen uudistusta on pidetty historiallisena ja yhtenä radikaaleimmista uudistuksista

suomalaisessa kunnallishallinnossa (Stenvall & Airaksinen 2009, 13). Tampereen uudistus sisältää elementtejä, jotka muuttavat lähes kaikkia kunnallishallinnon perusrakenteita. Kuntalehti kuvasi tätä muutosta artikkelissaan (3/2005) otsikolla ”Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan”. Samassa lehdessä Tampereen silloinen kaupunginjohtaja ja toimintamallin uudistuksen käynnistäjä ministeri Jarmo Rantanen totesi, ”että pohjimmiltaan kyse on koko kunnan pistämisestä uusiksi” (Kuntalehti 3/2005). Uudistukselle ei ole löydettävissä selkeitä vertailukohtia suomalaisessa kuntakentässä (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

Tampereen toimintamallin uudistuksen lähtökohtana voidaan pitää vuonna 2001 hyväksyttyä kaupunkistrategiaa. Strategian laatimisen keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että kaupungin päätöksentekokyky säilyy hyvänä tulevaisuudessakin. Sekä palvelujärjestelmien uudistaminen että toimivan päätöksenteon tamperelaisen mallin kehittäminen määriteltiin strategiassa kaupungin kehittymisen kannalta kriittisiksi menestystekijöiksi. Näitä tavoitteita lähdettiin toteuttamaan kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishankkeessa, joka alkoi tammikuussa 2002. Tämän hankkeen tavoitteiksi asetettiin poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen sekä kaupungin strategisen johtamisen kehittäminen (Hakari 2007, 2).

Pitkän valmisteluprosessin tuloksena Tampereen kaupunki siirtyi uuteen toimintamalliin vuoden 2007 alussa. Toimintamalli muodostuu seuraavista osista:

- pormestarijärjestelmä
- tilaaja–tuottaja-malli ja
- asiakaslähtöinen prosessiajattelu

Toimintamallin eri osat ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa ja niiden toteutusratkaisut perustuvat siihen, että eri osatekijät sopivat toisiinsa.

## Pormestari poliittisen päätöksenteon vahvistajana

Tampereen pormestariin siirtymisen lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen val-

lan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. Pormestarimallille asetettiin seuraavat tavoitteet (Hakari 2009, 86):

- tuoda näkyville poliittisen johtajuuden kasvot
- saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun
- selventää rajoja virkamiestoiminnan ja politiikan välillä
- siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi.

Pormestarimalliin siirtymisen taustaksi tehtiin selvitystyö, johon osallistui laaja joukko kaupungin ulkopuolisia asiantuntijoita. Selvityksessä arvioitiin mm. erilaisia eurooppalaisia pormestarimalleja.

Tamperelainen pormestarimalli muodostuu pormestarista ja neljästä apulaispormestarista. Pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Valtuusto voi erottaa pormestarin yksikertaisella enemmistöllä, mikäli pormestari ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla kaupungin johtajana. Pormestarin rinnalla ei toimi virkamiesjohtajaa, vaan pormestarin lisäksi muina esittelijöinä toimivat konsernihallinnon johtajat. Tampereen mallissa pormestari johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita.

Apulaispormestarit ovat päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Tamperelaisessa mallissa apulaispormestarit ovat tilaajalautakuntien puheenjohtajia ja he vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta. Yhdellä apulaispormestarilla on johtosäännössä määritellyn työnjaon mukaisesti yhdestä kahteen lautakuntaa johdettavanaan. Heillä ei ole varsinaista organisaatioita alaisenaan, vaan lautakuntia palveleva tilaajaryhmä on osa konsernihallintoa. Tilaajalautakuntien esittelijöinä toimivat tilaajatoiminnasta vastaavat tilaajapäälliköt.

### **Tamperelainen tilaaja–tuottaja-malli**

Tilaaja–tuottaja-mallin valinnassa toimintamallin uudistuksen perustaksi oli näkemys

siitä, että kunnallisten palveluiden tuotannossa tarvitaan suuri muutos. Lähtökohdaksi oli, että muutos merkitsee sekä oman palvelutuotannon merkittävää uudistamista että yksityisten palvelutuotannon kasvavaa osuutta kunnallisissa palveluissa. Tästä lähtökohdasta tilaaja–tuottaja-malli nähdään Tampereella ensi sijassa välineenä tehdä uudistuksia.

Tampereen mallissa palveluiden tilaamisesta vastaavat lautakunnat ja niitä avustava tilaajaryhmä. Tilaajalautakunnat muodostetaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Kaupungin oman palvelutuotannon poliittisesta johtamisesta vastaavat johtokunnat, jonka alaisena toimivat tuotanto-organisaatiot.

Tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus on tilaaja–tuottaja-mallin tärkein ohjauksellinen. Sopimuksessa määritellään sopimusosuudet, sopimuksen kohde ja tarkoitus, sopimuksen voimassaolo ja muuttaminen, palvelujen sisältö ja laatu, tuotteiden määrä ja hinta, laadun varmistus ja sopimuksen seuranta sekä mahdolliset palveluun liittyvät erityiskysymykset.

### **Elämänkaariorganisaatio**

Toimintamallin uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli toimialojen välisten raja-aitojen madaltaminen sekä asiakaslähtöisen toimintatavan edistäminen niin päätöksenteossa kuin palvelutuotannossakin. Tästä lähtökohdasta käsin päädyttiin siihen, että voimassa olevasta sektori- ja lainsäädäntöperusteisesta lautakuntarakenteesta luovutaan. Tilalle valmisteltiin uusi lautakuntarakenne, joka perustuu prosessiajatteluun sektorikohtaisen tehtäväjaon sijaan. Uuden rakenteen tavoitteena oli entistä asiakaslähtöisempi toimintatapa ja samalla poliittisen ohjauksen selkiyttäminen.

Uusi toimintamalli edellyttää, että kaupungin omaa palvelutuotantoa on uudistettava asiakaslähtöisyyden periaatteiden mukaisesti. Tilaaja–tuottaja-malli ei yksinään riitä aikaansaamaan tarvittavaa muutosta, vaan tarvitaan yksikkörajat ylittävää yhteistoimintaa sekä tuotekehitystä, jota tehdään jatkuvasti yhteistyössä tilaajan kanssa. Kunnallisen palvelutuotannon on pystyttävä uusiutumiaan vastaa-

maan entistä paremmin asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Tuottajilta edellytetään uusia asiakaslähtöisiä palvelutuotteita, jotka syntyvät entistä useammin usean julkisen ja yksityisen palvelutuottajan yhteistyönä. Tällainen klusterimainen toiminta voi rakentaa erilaisten ja erikokoisten toimijoiden välille yhteistyöverkoston niin, että kaikilla toimijoilla on oma tehtävänsä (Hakari 2009, 89)

## Hallinnan käsite ja sen tulkinnat

### Hallinnan monet määritelmät

Governance on termi, joka on käännetty suomeksi usein sanalla hallinta. Hallinnan käsite ei ole tieteellisessä kirjallisuudessa kovin vakiintunut, vaan siitä on muodostunut hyvin monitulkintainen.

Monitulkintaisuudesta huolimatta hallinnassa on siinä monia sellaisia piirteitä, jotka kuvaavat varsin hyvin myös Tampereella käynnissä olevaa muutosprosessia. Seuraavissa kappaleissa a) kuvaan kootusti hallinnan käsitteen erilaisia määritelmiä b) teen vertailua perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden hallinnan eroista ja yhtäläisyyksistä c) kuvaan yhteiskunnan monimutkaistumisen ja hallinnan yhteyttä sekä d) kuvaan Tampereen toimintamallia hallinnan kontekstissa. Tällä tavoin haluan osoittaa uuden hallinnan laajuuden ja merkityksen julkisen reformiajattelun perustana.

### Hallinnan erilaiset merkitykset

Kuten todettua, hallinnan käsite ei ole vakiintunut tieteellisessä keskustelussa ja sille on löydetty monia eri merkityksiä. Muun muassa Jon Pierren (2000) mukaan termille *governance* löytyy seuraavia merkityksiä:

1. *Good governance* (hyvä hallinto) viittaa sellaisiin valtiollisten instituutioiden piirteisiin, jotka edistävät taloudellista modernisaatiota.
2. *Global governance* lisääntyneessä kansainvälisessä keskinäis-riippuvuudessa, joka ilmenee kansainvälisten instituutioiden ja regiimien kasvuna.

3. *Corporate governance* yritysten omistajia tukevana suunnittelu- ja valvontajärjestelmänä.
4. *Governance julkisen hallinnon uudistamisena* erityisesti anglosaksisessa maailmassa, mihin on viitattu termillä *new public management*.
5. *Governance neuvotteluvaltaisuuden kasvuna*, johon useimmiten viitataan verkostoilla.

Stenvallin ja Airaksisen mukaan (2010, 25) hallinta tarkoittaa tiivistettynä sitä, että kunnan hallintojärjestelmä ei kykene enää toimimaan ”vakuuissa” vaan ongelmien ja tilanteiden monimutkaistuessa erilaisten rajapintojen kautta kaupunkiorganisaatioon tulee enenevässä määrin erilaisia impulsseja, jotka vaikuttavat siihen, miten, missä ja kuka asioita hoitaa.

Tällainen kehitys voidaan nähdä entisiä malleja täydentävänä, jolloin edustuksellisen demokratian ja hallinto-organisaation kautta järjestetään pääosa tehtävistä, mutta täydentävinä otetaan käyttöön erilaisia hallinnan muotoja: verkostot, osallistumiskäytännöt esim. asiakkaille. Kehitys voidaan nähdä myös uhkana perinteisille järjestelmille. Tällöin uudenlaiset toiminnan tavat korvaavat vanhat, eikä näitä voida hyvin kehittää yhdessä keskenään. Uudet hallinnan tavat voidaan nähdä muutosvaiheena, jolloin monimuotoinen hallinta on välivaihe hallintojärjestelmien muutoksessa. Kehitys voidaan nähdä välineellisenä, jolloin se voi tarkoittaa esimerkiksi järjestelmien elitistymistä, viranhaltijoiden vallan kasvua poliitikkojen vallan sijaan tai joidenkin muiden tahojen vaikutusvallan lisääntymistä suhteessa perinteisiin päätöksentekomalleihin (Stenvall, Airaksinen, 25)

Klijn (2008, 507) ryhmittelee hallinnan neljään pääluokkaan seuraavasti:

1. Hallinta hyvänä hallintona tai hyvänä hallintotapana. (*Good Governance/Corporate Governance*)
2. Hallinta uutena julkisjohtamisena (*New Public Management*)
3. Hallinta monitasoisina tai hallinnonalojen välisinä suhteina (*Multilevel Governance/Inter-Governmental Relations*)

#### 4. Hallinta verkostojen hallintana. (Network Governance)

Vaikka edellä mainitut hallinnan näkökulmat eroavat toisistaan, on niillä yhteisiä piirteitä. Ensinnäkin, kaikkien lähtökohtana on hallinnan prosessi hallintorakenteen sijaan. Toiseksi, ne kaikki tunnistavat hallinnollisen vallan rajoitteet. Kolmanneksi, ne kaikki tunnistavat sen, että hallinto on muuttumassa organisaatiokeskeisestä ja yleispätevästä vallankäytöstä kohti mallia, jossa korostetaan erityisesti tavoitteiden sijaan prosessia, jonka tuloksena tavoitteet saavutetaan.

Klijnin johtopäätös (510) on, että hallinta tarkoittaa samaa kuin verkostojen hallinta. Hänen mukaansa on siis tarpeetonta erottaa hallinnan ja verkostojen hallinnan käsitteitä. Hallinta on Klijnin mukaan prosessi joka tapahtuu verkostoissa.

Klijn luokittelee hallinnan tai verkostojen hallinnan kolmen ilmiöön, joita voi olla joskus vaikea erottaa toisistaan:

##### 1. Monimutkainen päätöksentekoprosessi

Moderni päätöksentekoprosessi on monimutkainen, koska osallistujia ja hallinnon tasoja on niin paljon. Toimiva prosessi edellyttää mallin jatkuvaa huoltamista ja aktiivista prosessin johtamista.

##### 2. Organisaatioiden välinen verkostoituminen palvelutuotannossa

Kyse on siitä, kuinka palveluita voidaan kehittää integroimalla erilaisten organisaatiomuotojen vaikutuksia toisiinsa. Tällöin puhutaan mm. sopimusten rooleista organisaatioiden välisissä suhteissa sekä niiden hallinnasta. Toinen näkökulma on tässä on se, kuinka kuluttajia ja palvelujen käyttäjiä otetaan palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Kolmas näkökulma on se, kuinka tuloksellisuusmittareita sekä markkinoita muistuttavia menettelyjä (mm. tilaaja–tuottaja-malli) käytetään hallinnan välineinä.

##### 3. Yhteistyö ja uudet yhteenliittymät julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken

Merkittävä tutkimusalue tässä on erilaiset julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyömal-

lit (public-private-partnership, PPP) ja niiden soveltaminen. Kyseessä on tällöin mm. erilaiset sopimusmuodot sekä innovatiiviset kilpailuttamisen tavat.

Tutkimuskirjallisuudessa olevaista määritelmistä näkyy jossain määrin se, että keskustelua käydään teoreettisella tasolla ja luokittelevia saatetaan tehdä myös ideologisilla perusteilla. Esimerkiksi Löfflerin (2009, 217–218) mukaan hallinnan määritelmät sisältävät elementtejä, jotka osittavat että hallinta:

- Toteuttaa skenaariota, jossa yhteisten ongelmien ratkaisuun eivät enää riitä yksinomaan viranomaisten omat toimet, vaan ne edellyttävät yhteistyötä muiden toimijoiden (kansalaiset, liike-elämä, vapaaehtoisjärjestöt, media) kanssa. Uudet käytännöt, kuten esimerkiksi välitys, sovittelu ja itse-sääätely, osoittautuvat useimmiten julkisia toimia tehokkaammiksi välineiksi.
- Tunnistaa sekä formaalien sääntöjen (perustuslait, lait, ohjeet) että epämuodollisten sääntöjen (eettiset koodit, tavat ja traditiot) merkityksen, mutta olettaa, että eri osapuolten väliset neuvottelut, joissa pyritään käyttämään valtaa, saattavat muuttaa näiden sääntöjen merkitystä tietyissä tilanteissa.
- Ei keskity enää ainoastaan markkinoihin ohjausmekanismina, kuten NPM tekee, vaan ottaa huomioon myös hierarkian (kuten byrokrania) ja yhteistyöverkostot potentiaalisina johtamisrakenteina kullekin sopivissa ympäristöissä.
- Ei perustele asioita vain panoksien, tuotoksien, tarkoituksien tai lopputulosten pohjalta, vaan tunnistaa, että sosiaalisen vuorovaikutuksen avainprosessien ominaispiirteet (läpinäkyvyys, yhtenäisyys ja osallistuminen) ovat merkittäviä jo itsessään.
- On luonnostaan poliittista, keskittyen eri sidosryhmien väliseen vallankäyttöön heidän pyrkiessään ajamaan omia intressejään. Tämän takia sitä ei voida jättää pelkästään hallinnon tai professioiden eliitin päätöksenteon varaan.

Stoker (1998, 18) määrittelee hallinnalle viisi erilaista käyttötarkoitusta:

1. Hallinta valtionhallinnon ja muiden instituutioiden muodostamana kokonaisuutena
2. Hallinta rajojen ja vastuiden muuttumisena ja hämärtymisenä ratkaistaessa uusia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia
3. Hallinta valtariippuvuutena yhteiseen toimintaan osallistuvien osapuolten välillä
4. Hallinta autonomisina ja itseohjautuvina verkostoina
5. Hallinta kykynä toteuttaa asioita ilman perinteistä auktoriteettiin perustuvaa valtaa ja kykynä käyttää uusia ohjauksen ja johtamisen välineitä.

Kunnallishallinnon näkökulmasta hallinnassa on kyse tilanteesta, jossa kuntien rooli yhteisössä muuttuu. Kunnat joutuvat toimimaan yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Tämä asettaa aivan uusia vaatimuksia kuntien organisaatioille, kyvyille koordinoita ja integroida sekä johtaa sidosryhmäsuhteita. Hallinnan käsitettä voidaankin käyttää kuvaamaan kaikkia sellaisia sidostyhmäsuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan tehtäviään. Tällöin hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen, palvelutuotantoon sekä kehittämiseen liittyviä suhteita. (Antti-roiko 2010, 13)

### Perinteinen julkishallinto, uusi julkisjohtaminen ja uusi hallinta

Hallinnan näkökulma suhteessa perinteiseen julkishallintoon on kyseenalaistava. Valtiolla, tai miksei myös kunnalla, poliittis-hallinnollisine instituutioineen, ei enää automaattisesti ole monopoli-asemaa siihen asiantuntijuu-teen tai resursseihin, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan ja talouden ohjauksessa (Pierre & Peters, 2000, 82). Tämä tarkoittaa sitä, että valtio ja kunnat ovat entistä riippuvaisempia yhteiskunnan muista toimijoista. Julkisen hallinnon rooli muuttuu liikkeellepanijaksi ja koordinaattoriksi. Tämä tarkoittaa edelleen pyrkimystä yksipuolisesta hallintokulttuurista entistä vuorovaikutteisempaan kulttuuriin.

Stephen P. Osborne on määritellyt termin uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG). Hänen mukaansa sitä ei kuitenkaan voida pitää uutena paradigmatena perinteisen julkisen hallinnon tai uuden julkisjohtamisen (NPM) rinnalla. Sitä ei saa myöskään käsittää mallina, jossa kerrotaan ”ainoa oikea tapa” toimia nykyisessä yhteiskunnassa. Uusi hallinta voidaan ennemminkin nähdä käsitteellisenä työkaluna auttaa ymmärtämään julkisen hallinnon haasteiden kompleksisuutta ja samalla se voi toimia nykypäivän julkisen johtamisen todellisuuden kuvaajana tai reflektiona. (Osborne 2010, 6)

Uutta hallintaa voidaan kuvata vertaamalla sitä muihin toimintatapoihin, esimerkiksi perinteiseen julkiseen hallintoon, kuten on tehty kuviossa 1 (Salamon 2002, 9; Haveri & Pehk 2007, 11)

**Taulukko 1.** Uuden hallinnan paradigma (Salamon 2002, 9).

Klassinen julkishallinto	Uusi hallinta
Ohjelma/virasto	Työkalu
Hierarkia	Verkosto
Julkinen vs. yksityinen	Julkinen + yksityinen
Komento ja kontrolli	Neuvottelu ja suostuttelu
Johtamistaidot	Valtuuttamistaidot

Klassisen julkishallinnon virastoperusteisen ohjauksen sijaan hallinnassa käytetään erilaisia työkaluja, joiden avulla tavoitellaan julkisia päämääriä. Työkaluilla ei tarkoiteta ohjelmia tai politiikkaa, vaan ne voivat olla esimerkiksi tuotteita tai toimintoja, tuotantoyhteisöjä tai sääntöjä. Uudenlaisen järjestyksen seurauksena syntyy riippuvuussuhteita julkisten toimijoiden ja muiden osapuolten välillä. Tämän seurauksena hallinto saa uusia kumppaneita, mutta toisaalta menettää täydellisen ohjaukskontrollin ohjelmien toteuttamisesta (Haveri & Pehk 2008, 11)

Uudessa hallinnassa hierarkiat korvataan verkostoilla, joissa toimii sekä julkisia että yksityisiä toimijoita. Verkostoissa yksityiset toimijat nähdään julkisen hallinnon yhteistyökumppaneina eikä vastapuolena.



**Taulukko 2.** Siirtyminen paikallishallinnosta paikalliseen hallintaan (Bovaird ja Löffler 2002, 21–23, mukailten)

Paikallishallinto ei voi keskittyä ainoastaan...	...vaan kasvavassa määrin
<p><i>1. Organisaation johtamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– organisaatioiden kehittäminen</li> <li>– arvoperusta ja ohjausmalli, joka jättää tilaa keskijohdon luovuudelle ja itsemääräämisoikeudelle</li> </ul>	<p><i>Verkostojen ja kumppanuuksien johtamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– yhteisöjen kehittäminen</li> <li>– arvoperusta, joka vastaa kansalaisten, yritysten kumppaneiden ja muiden sidosryhmien odotuksia</li> </ul>
<p><i>2. Poliittikka-asiakirjoihin ja strategioihin</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– huomio asiakastarpeisiin</li> <li>– politiikan ja hallinnon eriyttäminen</li> <li>– vuosisuunnitelmat</li> </ul>	<p><i>Tasapainottamaan eri osapuolten strategisia intressejä</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– yhteisöjen aktivointi osallistumaan</li> <li>– hallinta virkamiesten, luottamushenkilöiden ja muiden toimijoiden vuorovaikutus-prosessina</li> <li>– pitkän aikavälin suunnitelmat</li> </ul>
<p><i>3. Resurssien johtamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ylhäältä alas -budjetointi</li> <li>– yksikkökustannusten mittaaminen suorituskyvyn arvioimiseksi</li> <li>– läpinäkyvä talouden raportointi</li> </ul>	<p><i>Resurssien ja osaamisen johtamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– budjettien valmistelu aktiivisessa vuorovaikutuksessa valtuutettujen ja muiden yhteisön edustajien kanssa</li> <li>– organisaation toimintoihin kulutetun rahan ja ajan mittaaminen</li> <li>– taloudellinen läpinäkyvyys toimintojen lisäarvosta eri sidosryhmille</li> </ul>
<p><i>4. Tulosten mittaamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– raportointi perustuu julkisten johtajien tarpeisiin</li> <li>– tulosten vertaaminen muihin julkishallinnon organisaatioihin</li> <li>– suorituskykytietojen käyttäminen kontrollin tukena</li> </ul>	<p><i>Moniulotteisen suorituskyvyn mittaamiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– suorituskykytietojen julkaiseminen yhteisön sidosryhmien tarpeiden mukaisesti</li> <li>– sidosryhmien osallistaminen suorituskyky-mittareiden ja tavoitteiden asettamiseen sekä tulosten vertailu muihin yhteisöihin</li> <li>– innovaatioihin ja oppimiseen kannustaminen kaikilla tasoilla</li> </ul>
<p><i>5. Paikallisviranomaisen toimivuuden kehittämiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sisäisen tehokkuuden parantaminen</li> <li>– asiakastyytyväisyyden lisääminen</li> <li>– yhteisön palveleminen tuottamalla palveluita ja tietoa</li> </ul>	<p><i>Hyvän paikallisen hallinnan kehittämiseen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ulkoisen tehokkuuden sekä tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja elämänlaadun kehittäminen</li> <li>– kuntalaisten luottamuksen lisääminen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin avulla</li> <li>– mahdollistaa yhteisön jäsenten osallistuminen omien asioidensa suunnitteluun ja hallintaan sekä osallistumiseen palvelujen tuottamiseen</li> </ul>

**Taulukko 3.** Uuden julkisen hallinnan elementit verrattuna julkiseen hallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen (Osborne, 2010, 10).

	PA	NPM	NPG
Teoriaperusta	Valtiotiede, Julkinen politiikka	Julkisen valinnan teoria/ johtamisoppi	Instituutio/verkosto-teoria
Valtion rooli	Yhdistävä	Sääntelevä	Moniarvoistava
Fokuksena	Poliittinen järjestelmä	Organisaatio	Organisaatio omassa ympäristössään
Painotus	Politiikan luominen ja toteuttaminen	Organisaation resurs-sien ja suorituskyvyn johtaminen	Neuvottelu arvioista, toiminnan tarkoituk-sesta ja yhteistyösuh-teista
Mekanismit resurssien jaolle	Hierarkia	Markkinat ja perinteiset sopimukset	Verkostot ja kumppa-nuussopimukset
Palvelutuotannon järjestelmä	Suljettu	Avoin rationaalinen	Avoin suljettu
Arvoperusta	Julkisen sektorin eetos	Kilpailun tehokkuus ja markkinat	Hajautunut ja kiistan-alainen

Yhteistyön ja verkostojen syntyminen joh-taa siihen, että komento ja kontrolli eivät ole enää menestyksekkäitä ohjaustapoja. Toimin-nan ohjaus- ja johtamistavoiksi tulevat neu-vottelu ja suostuttelu. Perinteisten johtamis-taitojen rinnalle on nousemassa kyky valtuut-taa muita osapuolia toimimaan.

Bovaird ja Löffler ovat kuvanneet muu-tosta paikallistasolla eli siirtymistä paikallis-hallinnosta paikalliseen hallintaan taulukossa 2 esitetyillä piirteillä.

Uuden julkisjohtamisen (NPM) ja hallin-nan välistä yhteyttä on arvioitu useissa tutki-muksissa. Muun muassa Petersin mukaan sekä NPM että hallinta ovat vaihtoehtoja perinteiselle julkisen hallinnolle.

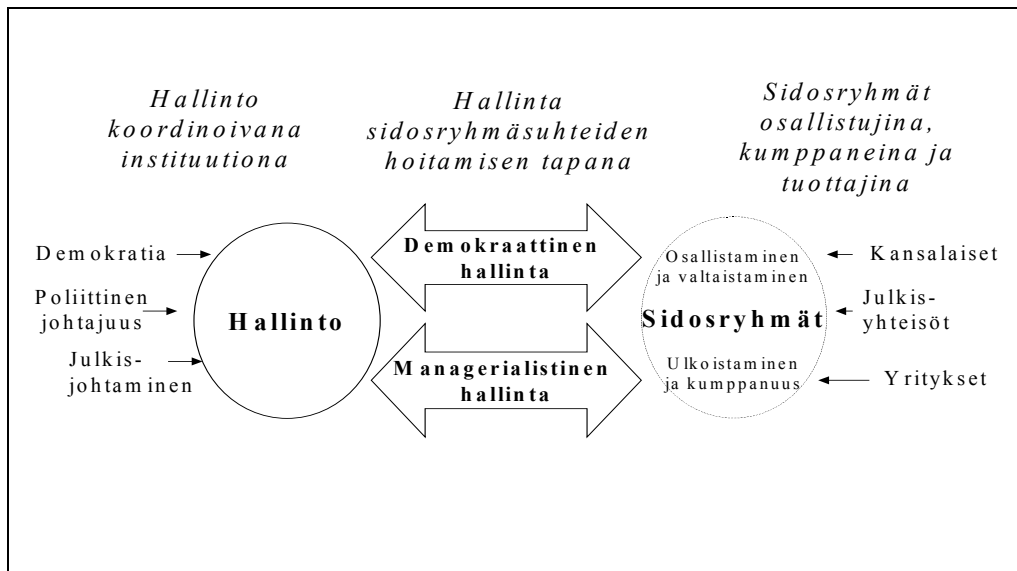
Hallinnassa ja uudessa julkisjohtamisessa on paljon erilaisia piirteitä, erityisesti tuodaan esiin ongelmatiikka, joka liittyy NPM:n ja demokraattisen päätöksenteon suhteeseen. NPM:ssä ihminen nähdään ensisijaisesti ku-luttajana eikä kansalaisnäkökulmalle anneta juurikaan huomiota. Hallinta tarkastelee tätä muutosta huomattavasti laajemmin.

Erona nähdään myös se, että hallinta-ajat-telussa korostetaan, että yksittäisten organi-

saatioiden kehittämisen ja niiden tulosten pa-rantamisen sijaan kehityksessä tulee tukea eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja verkottumista. Tulosten sijaan hallinta-ajattelussa keski-tytäänkin useimmiten prosessin parantamiseen (Klijn 2008, 509; Airaksinen 2009, 30)

Petersin (2002, 177) mukaan uuden julkis-johtamisen ja hallinnan välillä on kuitenkin paljon yhteistä, vaikkakin osittain eri syistä. Molempien mallien lähtökohtana on se, että perinteinen hallinnon malli ei ole enää toimi-va. Molemmat mallit perustuvat ”ohjaa, älä souda” -ajatteluun, jossa hallinnon tehtävänä korostuu ohjaus erilaisilla menettelyillä, ei itse tekeminen. Mallit siis sopivat monelta osin yhteen, ja täydentävätkin toisiaan. Uuden julkisen hallinnan (NPG) suhdetta perinteiseen julkiseen hallintoon (PA) ja uuteen jul-kisjohtamiseen (NPM) voidaan kuvata taulu-kon 3 avulla.

Anttiroiko (2010, 14–15) jakaa hallinnan kahteen näkökulmaan, managerialismiin ja demokratiaan. Managerialistisen hallinnan näkökulma on syntynyt uuden julkisjohtami-sen (NPM) synnyttämään keskustelun pohjal-ta. Hallinnan kannalta tämä merkitsi julkisen



**Kuvio 1.** Julkisen hallinnan kaksi pääulottuvuutta (Anttiroiko 2010, 15)

ja yksityisen sektorin toimijoiden suhteiden kehitystä ja hallintaa, vaihtoehtoisia palvelutuotantomalleja sekä PPP-mallien soveltamista. Samaan joukkoon kuuluvat kuntien kilpailuttamista ja hankintaprosessien hallintaa koskevat kysymykset.

Kun uusi julkisjohtaminen kiinnitti huomiota kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, uusi julkinen hallinta (NPG) on nostanut kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet muihin toimijoihin. Tällä on haluttu synnyttää eroa kapea-alaisena pidettyyn NPM-orientoituneeseen julkisjohtamiseen ja korostaa yhteisöllisyyden, osallisuuden ja demokratian merkitystä.

Molemmat näkökulmat lähtevät siis kunnan ja sen sidosryhmien välisistä suhteista. Niitä voidaan hoitaa eri tavoilla ja eri välineillä. Tätä havainnollistaa hyvin yllä oleva kuvio.

Edellä kuvatut hallinnan kaksi näkökulmaa avaavat hyvin sitä kenttää, jossa kunnat tällä hetkellä toimivat omien uudistusprosessiensä kanssa. Yhtäältä uudistustyö keskittyy managerialistisiin muotoihin, joita uudessa tilanteessa rakennetaan kunnan ja sen sidosryhmien välille. Tähän kuuluu mm. palvelui-

den hankintaan ja tilaajaosaamiseen sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä kehittämistoimia. Toisaalta hallinnan demokraattinen näkökulma avaa kunnan perinteistä päätöksentekojärjestelmää asiakas-, kansalais- ja palvelulähtöisyyden suuntaan. Samalla se haastaa nykyisen demokraattisen päätöksenteon uudistumaan.

### Monimutkaistuminen ja hallinta

Hallinta-ajattelun keskiössä on näkemys, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Miten erilaiset ongelmat ratkaistaan, kuinka esimerkiksi kehitetään kunnan elinkeinoja tehokkaasti tai luodaan uusia innovaatioita, kuinka ratkaistaan sosiaalisia ja turvallisuuteen liittyviä ongelmia tai vaikutetaan ympäristön kestävään kehitykseen – nämä kysymykset ovat keskeisiä uudessa hallinnassa. Koska ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, organisaatiot ja toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisimmaksi toisistaan. Monimutkaisia

asioita ei yleensä voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuihin tai järjestelmillä. Hierarkkiset järjestelmät yksinkertaisina rakenteina vähitellen menettävät merkitystään yhteiskuntien monimutkaistussa ja suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu käyttämään muita ohjauksen muotoja (Haveri & Pehk 2008, 7)

Kooimanin (1993) väljä tulkinta hallinnasta on, että hallinta on hallinnon ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Hallinnalla kuvaillaan kaikkia sosiaalisten, poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden toimenpiteitä, joilla yritetään määrätietoisesti ohjata, kontrolloida tai johtaa yhteiskuntaa ja sen osa-alueita.

Stokerin mukaan uuden hallinnan esiintulossa perinteisen hallinnon korvaajana kyse ei kuitenkaan ole varsinaisesti siitä, että ne eroaisivat toisistaan tavoitteiden tai lopputulosten suhteen. Kyse on ennemminkin erilaisista välineistä ja prosesseista, joilla samaan tavoitteeseen tähdätään. Hallinnan lisäarvo ei ole minkään uuden teoreettisen mallin rakentamisessa vaan sen arvo perustuu siihen, että se voi auttaa luomaan ymmärrettävän viitekehyksen hallinnon prosessien muutokselle. Hallinnan näkökulma toimii jo silloin, jos sen avulla voidaan tunnistaa merkittävät kysymykset, vaikkakin sen avulla voidaan löytää monia hyödyllisiä ratkaisuja esiin nousseisiin ongelmiin ja haasteisiin. (Stoker 1998, 17–18)

Osborne määrittelee uuden hallinnan siis työkaluna, joka auttaa ymmärtämään julkisen hallinnon haasteiden kompleksisuutta. Tästä näkökulmasta hän jakaa uuden julkisen hallinnan viiteen erilliseen ryhmään:

1. Sosiopoliittinen hallinta, joka tarkastelee institutionaalisia suhteita yhteiskunnassa. Näiden suhteiden ymmärtäminen on välttämätöntä julkisen politiikan synty- ja toteutusprosessien ymmärtämiseksi.
2. Julkisen politiikan hallinta, joka tarkastelee sitä, kuinka politiikan eliitti ja verkostot toimivat luodessaan ja hallinnoidessaan julkisen politiikan prosesseja.
3. Hallinnollinen hallinta, joka tarkastelee julkisen hallinnon kykyä ohjata monimutkaistuvaa yhteiskuntaa.
4. Sopimushallinta, joka tarkastelee sopimus-suhteita julkisten palvelun tuotannossa.

5. Verkostojen hallinta, joka tarkastelee itseohjautuvien organisaatioiden välisten verkostojen toimintaa julkisten palvelujen tuotannossa.

### **Tampereen toimintamalli hallinnan kontekstissa**

Kuten edellä kirjoitetusta voidaan päätellä, hallinnan käsitteellä on monia merkityksiä. Sitä käytetään hyvin erilaisissa asiayhteyksissä ja sen suhteesta uuteen julkisjohtamiseen on erilaisia tulkintoja. Klijinin tulkinnan ja verkostojen hallinnan samasta merkityksestä on huomion arvioinen.

Vaikka Osbornen luokittelu poikkeaa hie-man Klijinin vastaavasta, ovat heidän tarkastelukulmansa samansisältöiset: molemmat lähtevät siitä, että hallinta on käsite, jossa monimutkaistuvan julkisen hallinnon hallintaan tarvitaan uudenlaisia mekanismeja ja välineitä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna uusi hallinta onkin eräänlainen hallinnon uudistamisen kolmas aalto. Se haastaa uuden julkisjohtamisen vaatimukset tehokkaammasta, kevyemmästä ja asiakasorientoituneesta kunnasta laajemmalla ja kunnallishallintoon paremmin sopivalla visiolla kokonaisuuden hallinnasta yhteisön yhteisenä intressinä (Haveri & Pehk 2008).

Tampereen toimintamallin uudistuksen näkökulmasta hallintaa voidaan mielestäni tarkastella nimenomaan jatkumona uudelle julkisjohtamiselle. Hallinta-käsite laajentaa uuden julkisjohtamisen mukaista reformiajattelua verkostojohtamisen suuntaan. Tässä uudistustyössä tarkoituksena on laajentaa yhteistyötä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välille tavoitteena synergia, tehokkaamat toimintatavat ja kansalaisten osallistumisen kohentaminen.

Klijinin mukaisesti hallinnan kolme elementtiä ovat a) monimutkainen päätöksentekoprosessi, b) verkostomaiset toimintatavat palvelutuotannossa sekä c) uudet yhteenliittymät julkisen ja yksityisten toimijoiden välillä. Kaikki nämä osa-alueet ovat myös Tampereen toimintamallin uudistuksen avainkohdita. Tampereen toimintamallin kaikki kolme elementtiä; pormestarihallinta, tilaaja-tuottaja-

malli ja asiakaslähtöinen prosessimalli muodostavat kokonaisuuden, joka toteuttaa hallintaa sekä demokraattisen että managerialistisen hallinnan näkökulmasta. Tästä lähtökohdasta katsottuna Tampereen mallin arviointi tässä kontekstissa tuntuu nyt erityisen tarpeelliselta.

Monimutkaistumisen kasvun myötä uusi hallinta voidaan kytkeä kompleksisuusteoriaan, erityisesti silloin, kun kompleksisuutta tarkastellaan käytännön toimintaan vaikuttavana ilmiönä. Tällöin hallinnan ja kompleksisuuden käsitteiden yhdistävänä kysymyksenä voidaan pitää sitä, millaisia hallinnan välineitä ja keinoja tarvitaan ja käytetään kompleksisessa kontekstissa (Rannisto, Stenvall & Harisalo 2011, 55–56).

Kun Tampereen toimintamallia tarkastellaan edellä mainituilla rajauksilla uuden hallinnan kontekstissa voidaan uudistusta nostaa esille ainakin seuraavat tutkimuskohteet:

- päätöksentekoprosessin muutos: poliittisen päätöksenteon osallistuminen operatiiviseen johtamiseen ja asioiden valmisteluun pormestarimallin myötä
- kuntalaisten uudet suoran osallistumisen muodot perinteistä demokraattista päätöksentekoa haastavina malleina
- kunnallisen palvelutuotannon uudistuminen: uudet organisaatiot ja johtamismallit, kuten yhteiskunnalliset yritykset ja julkiset osakeyhtiöt
- yksityisen ja julkisen toiminnan lähentyminen: PPP-toimintamallit, kumppanuussopimukset
- palveluiden hankinnan ja sopimusohjauksen kehittäminen: vaikuttavuuteen ja tuloksiin perustuvat innovatiiviset hankinnat.

Tutkimuskohteita siis riittää. Tärkeää ei ole se, onko hallinnan käsite ja määritelmä yksiselitteinen tai onko se määriteltäväksi uudeksi teoriaksi. Hallinnan käsitteen arvo on siinä, että se nostaa esiin oleellisia kysymyksiä ja antaa parhaimmillaan yleispäteviä vastauksia kehittämisen tueksi (Stoker 1998, 18).

## Hallinnosta hallintaan -muutosvoimat Tampereella

Tampereen toimintamallia on tutkittu mm. raporteissa ”Manse Mallillaan” (Stenvall & Airaksinen, 2009) ja ”Enemmän kuin osiensa summa” (Rannisto, Stenvall, & Juusenaho, toim. 2011) sekä lukuisissa opinnäytetöissä.

Tutkimustuloksissa toistuu se tosiasia, että kaupungin toiminta ja sen johtaminen ovat kokeneet voimakkaan muutoksen. Toiminnan monimutkaisuus ja kompleksisuus ovat toisaalta yhteiskunnan muutoksen ja toisaalta itsessään kaupungin uuden toimintamallin myötä kasvaneet. Monimutkaisuuden lisääntyminen näkyy organisaation kaikilla tasoilla, vaikkakin eri tavoin. Samalla näkyy se, että toiminnan johtamisen ja hallinnan työkaluissa ja välineissä on tapahtunut ja tapahtumassa muutos. Perinteisillä hallinnon keinoilla ei monimutkaistuvaa organisaatiota ja toimintaympäristöä pystytä enää johtamaan.

Toimintaan ja käyttäytymiseen vaikuttavasta *hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna oleellista on se, että toimijat pystyvät tunnistamaan kompleksisuuden esiintymisen ja sen merkityksen*. Tunnistaminen tuottaa ymmärryksen organisaation ja toiminnan kytköksistä ympäristöönsä ja samalla sen, miten näihin kytköksiin vaikuttamalla voidaan toiminnan hallintaa kehittää (Rannisto, Stenvall & Harisalo 2011, 56).

Jotta uuden hallinnan menetelmiä voidaan kehittää, on kuntien siis tunnistettava se, että yhteiskunta ja sen toimintatavat ovat monimutkaistuneet ja että vanhoilla toimintatavoilla ei muuttuneessa yhteiskunnassa enää menestytä. Tämä ymmärrys on edellytys sille, että kunta kykenee uudistumaan ja uudistamaan toimintatapansa.

Tampere on edelläkävijänä ollut etsimässä uudenlaisia ratkaisuja kaupungin toiminnan uudistamiseksi. Tästä näkökulmasta on tarpeellista tietää, miten Tampereen kaupungin avainhenkilöt ovat tunnistaneet toiminnan monimutkaistumisen ja sen vaikutukset toiminnan johtamiseen ja hallintaan. Tämän selvittämiseksi marraskuussa 2009 toteutettiin kysely osana laajempaa Tampereen kaupungin

innovatiivisen kehittämisen tarvetta, esteitä ja mahdollisuuksia tutkivaa kyselyä.

Kysely toteutettiin sähköisenä Zef-kyselynä. Zef-kyselyä on käytetty paljon erilaisten muutosprosessien ja arviointitutkimusten apuna. Tämän kyselymuodon hyötynä voidaan pitää mm. tulosraporttien automaattista tulostumista sekä visuaalista muotoa, joista tuloksen voi helposti tulkita. Sähköisesti toteutettu kysyminen mahdollistaa avokysymysten ja vapaapalautekysymysten hyödyntämisen suuressakin vastausten määrässä. Käytettäessä Zef-kyselyn kaksiulotteista kysymystyyppiä on tuloksen tulkinnassa tärkeämpää vastausten keskinäinen järjestys ja välimatka kuin se, minkä arvojen kohdalle vastaaja on vastauksensa laittanut. (Ronkainen ym. 2008, 17–26)

Kyselyn kohteeksi valittiin kaikki esimies- asemassa toimivat Tampereen kaupungin työntekijät sekä keskeiset kaupungin luottamushenkilöt (kaupunginvaltuusto, lautakunnat ja johtokunnat). Kohdejoukon valintaa voidaan perustella sillä, että kyseinen ryhmä on avainasemassa Tampereen toimintamallia sovellettaessa ja kehitettäessä. Kyselyyn vastasi yhteensä 310 henkilöä Tampereen kaupungin organisaatiosta. Kyselyn vastausprosentti oli 37 %. Vastaajista 273 oli työ- tai virkasuhteessa kaupunkiin, loput vastaajista olivat luottamushenkilöitä. Vastauksia tarkasteltiin erikseen työntekijöiden ja luottamushenkilöiden osalta, mutta niissä esiintyvät eroavuudet eivät olleet merkittäviä. Tämän takia seuraavat tulokset esitellään koko aineiston osalta yhteensä.

Kaikkia kysymyksiä tarkasteltiin kaksiulotteisella asteikolla. Vastauksista on laskettu suhteelliset keskiarvopisteet, joiden avulla eri muutostekijöiden väliset erot on saatu selkeämmin esille. Vaikka Zef-kyselyn tieteellisestä pätevyydestä on esitetty kritiikkiä, menetelmä soveltuu tässä esitettyjen kysymysten selvittämisen varsin hyvin, varsinkin kun absoluuttiset arvot eivät tässä ole niin merkittäviä kuin eri muutostekijöiden väliset suhteelliset erot. Asteikon kaksiulotteisuus tuo lisäksi hyvin esiin sen, miten vastaajat näkevät muutoksen nykytilan ja tulevaisuuden välillä.

## Johtamisen ja hallinnan välineet

Ensimmäinen kysymysalue koski johtamisen ja hallinnan välineiden muutosta. Hierarkkisen johtamisen tarpeen vastaajat arvioivat Tampereen toimintamallissa vähäiseksi. Samanaikaisesti he kuitenkin kokivat, että sen määrä on edelleen on edelleen varsin suuri. Tästä voidaan päätellä, että tältä osin toimintamallin tavoitteena ollut hierarkkioiden maldaltaminen ei ainakaan vielä ole kaikilta osin toteutunut.

Erilaisten sääntöjen ja konserniohjeiden määrä koetaan edelleen huomattavan suureksi tarpeeseen nähden. Vastauksista näkee kuitenkin sen, että sääntöjä tarvitaan jatkossakin johtamisen tukena, eikä niistä voida koskaan kokonaan luopua.

Valtion ohjauksen merkitys toiminnan johtamisessa ja hallinnassa koetaan nyt ja tulevaisuudessa yllättävänkin pieneksi ottaen huomioon sen, että kunnan toimintaa ohjataan kuitenkin erilaisella lainsäädännöllä ja muulla valtion normiohjauksella edelleenkin varsin paljon.

Uuden hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna kyselyn merkittävin havainto on varmasti kuitenkin se, että vastaajien mielestä hallinnon ja poliittisen johdon vuorovaikutus on tulevaisuudessa kaupungin kehittämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Kun vuorovaikutuksen arvioidaan nykyisin olevan varsin vähäistä, on tähän kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tulos vahvistaa näkemystä siitä, että kuntien johtamisessa perinteisen hallinnon merkitys pienenee ja uusien hallinnan välineiden, kuten vuorovaikutuksen ja verkostojen, merkitys kasvaa.

## Kunnallisen toiminnan kompleksisuus ja monimutkaisuus

Toiminnan monimutkaisuutta kyselyssä arvioitiin kahdesta eri näkökulmasta: toisaalta vastaajia pyydettiin arvioimaan muutosta, joka kohdistuu omaa työtä kohtaan ja toisaalta muutosta, joka kohdistuu kaupungin toimintaa kohtaan yleensä.

Oman työn osalta vastaajat kokevat, että jo tällä hetkellä työ sisältää erittäin paljon monimutkaisuutta. Lisäksi sen määrän arvioi-

 **Kaikki**

1. Missä määrin hallinnon aloilla tarvitaan hierarkiaa johtamisen ja toiminnan sujumiseksi sekä kuinka paljon sitä mielestäsi on vaikuttamassa tämän hetken toimintaan? (199) ( $x=72$ ,  $y=26.2$ )

2. Missä määrin hallinnon aloilla tarvitaan sääntöjä ohjaamassa toimintaa ja kuinka paljon niitä on vaikuttamassa tämän hetken toiminnassa? (195) ( $x=83$ ,  $y=49.3$ )

3. Missä määrin kaupungin johtaminen ja toiminta vaativat valtion ohjausta sekä kuinka paljon sitä on ohjaamassa tämän hetken toimintaa? (194) ( $x=33.5$ ,  $y=27.1$ )

4. Missä määrin hallinto ja poliittinen johtajuus tarvitsevat toimivaa vuorovaikutussuhdetta voidakseen kehittää yhdessä kaupunkia sekä miten hyvin vuorovaikutus tällä hetkellä toimii? (190) ( $x=11.4$ ,  $y=97.4$ )



**Kuvio 2.** Johtaminen innovatiivisen kehittämisen kohteena

daan vielä lisääntyvän erittäin paljon tulevaisuudessa. Kyselyssä annettujen vapaapalautteiden perusteella monimutkaisuuden lisääntymiseen vaikuttavat ainakin tilaajan ja tuottajan roolien omaksumisen vaikeus sekä roolien osittainen epäselvyys, asiakasnäkökulman vahvistuminen palvelujen suunnittelussa ja päätöksenteossa, lainsäädännön muuttuvat vaatimukset, kuntalaisten uuden osallistumisen muodot sekä markkinoiden tuleminen julkiseen palvelutuotantoon.

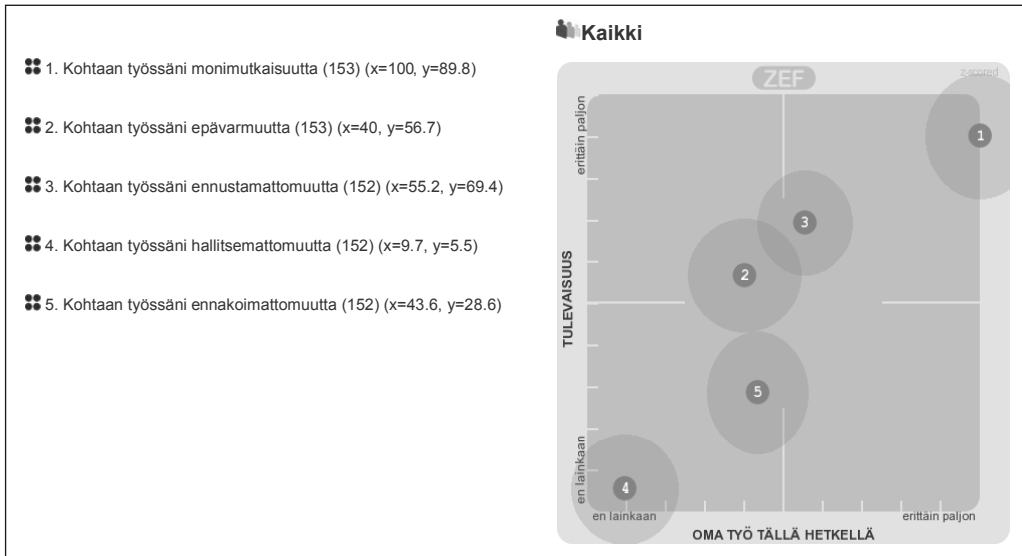
Monimutkaisuuteen liittyvää epävarmuutta ja ennustamattomuutta koetaan olevan kohtuullisesti ja sen arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa jonkin verran. Oman työn epävarmuuteen liittyvät varmasti Tampereen kaupungin viime vuosina tekemät monituottajamalliin liittyvät ratkaisut, kuten esimerkiksi kaupungin tietotekniikkakeskuksen ulkoistaminen, joukkoliikenteen ja vanhusten kotihoidon osittainen kilpailuttaminen sekä oman erikoissairaanhoidon yhtiöittämissuunnitelmat.

Monimutkaistumisesta ei kuitenkaan näyttäisi seuraavan hallitsemattomuutta ainakaan oman työn osalta, sillä siltä osin vastaajat nä-

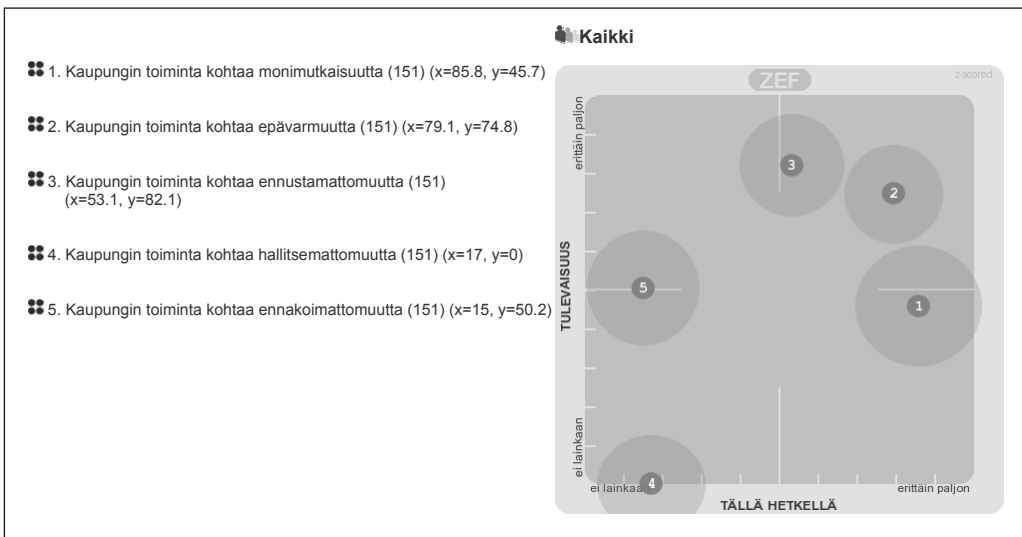
ivät sekä nykytilanteen että tulevaisuuden varsin myönteisenä.

Koko kaupungin toiminnan osalta näkemys monimutkaisuudesta olikin hieman erilainen. Vastaajien mukaan kaupungin toiminta kohtaa erittäin paljon monimutkaisuutta tällä hetkellä. Sen muutos ei ole kuitenkaan tulevaisuudessa yhtä merkittävä kuin muiden kompleksisuutta aiheuttavien tekijöiden.

Epävarmuus ja ennustamattomuus kaupungin toiminnassa näyttävät olevan merkittävimpiä kompleksisuutta aiheuttavia muutostekijöitä tulevaisuudessa. Perusteluina tälle epävarmuuden ja ennakoimattomuuden voimakkaalle kasvulle voidaan varmasti esittää yleisiä yhteiskunnan muutosvoimia eli muun muassa väestön vanhenemista ja siitä seuraavaa huoltosuhteen muutosta sekä kaupungin työvoiman eläköitymistä, mutta perusteluina ovat varmasti myös kaupungin toimintamallin myötä jo edellä mainitut muutosvoimat, kuten esimerkiksi monituottajamalli ja sitä seurannut kaupungin oman tuotannon aseman heikentyminen suhteessa yksityiseen palvelutuotantoon.



**Kuvio 3.** Kunnallisen toiminnan kompleksisuuden muutos omaa työtä kohtaan



**Kuvio 4.** Kunnallisen toiminnan kompleksisuuden muutos kaupungin toimintaa kohtaan

Kyselyn perusteella voidaan päätellä, että kaupungin virkamiesjohto on varsin hyvin hahmottanut monimutkaistumisen kasvun kaupungin toiminnassa. Oma kysymyksensä on se, kuinka hyvin kyseinen muutos ymmär-

retään mahdollisuutena uudistaa ja uudistua. Kyselyn vapaapalautteiden ja joidenkin muiden tutkimustulosten perusteella (esim. Rannisto, Nyholm & Stenvall, 2011, 97–98) organisaation eri tasoilla on hyvin erilaisia nä-



kemyksiä siitä, miten kompleksisessa organisaatiossa toimitaan ja miten sellaista organisaatiota pystytään hallitsemaan.

Osa kaupungin toimijoista kokee Tampereen toimintamallin muutoksen syyksi monimutkaistumisen lisääntymiselle. Monituottajamalli uusine toimijoineen, poliittisen kulttuurin ja toimintatapojen muutos pormestarihallinnon myötä tai kuntalaisten entistä monipuolisempi osallistuminen päätöksentekoon nähdään hämmentävänä, sekoittavana ja epävarmuutta luovina tekijöinä. Osa toimijoista puolestaan näkee monimutkaistumisen välttämättömänä yhteiskunnallisena muutoksena ja samalla mahdollisuutena hyödyntää sitä oman toiminnan kehittämisessä.

Tampereen havainnot monimutkaistumisen kasvusta ovat tuskin ainutlaatuisia Suomen kuntakentässä. Vastaavat havainnot voidaan varmasti tehdä kaikissa Suomen kunnissa tällä hetkellä. Oleellista onkin se, kuinka hyvin tämä ymmärretään ja hyödynnetään.

Tyypillinen kompleksivisessä tutkimuksessa esitetty tulkinta on, että sellaiset organisaatiot menestyvät, jotka kykenevät hyödyntämään monimutkaisuutta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti (Rannisto, Stenvall & Harisalo 2011, 56). Tampere on toimintamallin uudistamisellaan avannut rajapintoja, luonut uudenlaisia verkostomaisia ja vuorovaihteisia malleja, lähtenyt etsimään itselleen tarkoituksenmukaista tapaa hyödyntää monimutkaistuvaa yhteiskuntaa ja sen toimijoita. Tämä edellyttää kuitenkin luopumista vanhasta. Uuden hallinnan muodot tulevat ainakin osittain korvaamaan vanhan, hierarkkisen ja suljetun järjestelmän toimintatavat.

## Johtopäätökset

Julkiset organisaatiot ja niiden toimintaympäristöt ovat monimutkaistuneet. Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset ovat niin suuria, että julkisen hallinnon on lähdettävä etsimään niihin proaktiivisesti ratkaisuja. Tampereen toimintamalli on yksi yritys kohdata näitä haasteita. Vastaavia muutosprosesseja on näkyvisiä laajemminkin, muun muassa juuri nyt Kuntalain kokonaisuudistusta valmisteltaessa.

Yhteiskunta on muuttunut, eikä julkinen hallinto ei pysty enää toimimaan umpiossa. Julkisen hallinnon toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi yhteiskunnan muista toimijoista pyrkiessään saavuttamaan tavoitteitaan (Virtanen & Stenvall 2010, 57). Julkisen hallinnon on etsittävä toimintatapoja, joissa eri osapuolet verkostoituvat, joko epävirallisesti tai muodollisesti toimiviksi yhteisöiksi yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuten Tampereen kaupungin johtaville viranhaltijoille tehdyn kyselyn tuloksistakin ilmenee, monimutkaistuminen näyttäytyy käytännön johtamistyössä monilla tavoin. Samoin korostuu se, että perinteisillä johtamisen välineillä ei enää pelkästään pärjätä. On kehitettävä uusia muotoja virkamieskunnan ja poliitikkojen väliseen yhteistyöhön, on luotava uusia verkostoja, joilla kaupungin kehittämiseen saadaan mukaan myös kuntalaiset, yritykset, kolmannen sektorin toimijat sekä muut sidosryhmät.

Tämän artikkelin tavoitteena oli esitellä Tampereen hallinnon uudistus uuden hallinnan (NPG) teorian viitekehyksessä. Uusi hallinta voidaan on tässä tapauksessa määritellä hallintoreformien ”kolmanneksi aalloksi”, joka on kehittynyt uudesta julkisjohtamisesta edelleen, NPM:n toteutuksessa esiin nousseiden käytännön ongelmien ja mallin osittaisen toimimattomuuden takia. Ajatus on, että uusi malli ei heitä vanhoja malleja kokonaan pois, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia, mutta täydentäen niitä uusilla ratkaisuilla.

Tampereen muutosprosessi toteuttaa hyvin tätä ajattelua. Muutosprosessin käynnistyessä 2000-luvun alussa oli uusi julkisjohtaminen reformien lähtökohtana. Mallin valmistelussa vuosina 2002–2006 ja implementoinnissa vuodesta 2007 alkaen nähtiin uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista. Toimintamallia kehitetään koko ajan siten, että uuden hallinnan korostamat asiat, kuntademokratia ja osallisuus, verkostomaisuus ja avoimuus vahvistuvat osana toimintamallia. Malli sisältää silti uuden julkisjohtamisen perusrakenteita, kuten esimerkiksi sopimusohjauksen, tulosvastuullisuuden ja kilpailukyvyn korostamisen.

Käytännössä tämä tarkoittaa siis sitä, että yhdestä mallista ei siirrytä toiseen, aivan uuteen malliin, vaan olemassa olevaa mallia täydennetään koko ajan. Hallintomallin arviointi ja toteutus on tällöin jatkuvaa kehitystyötä. Esimerkiksi ajatus siitä, että Tampereella tilaaja–tuottaja-mallista palattaisiin vanhaan hierarkkiseen toimintamalliin ei ole enää käytännössä mahdollista. Sen sijaan tilaaja–tuottaja-mallia on koko ajan kehitettävä vastamaan paremmin kuntalaisten tarpeisiin esimerkiksi asiakkaan vapaan valinnan mahdollisuuksia vahvistamalla. Kun keskeinen kritiikki mallia kohtaan on tunnistettu ja hyväksytty, voidaan mallia kehittää. Kyse ei tällöin ole ideologisista valinnoista, vaan mallin järkevästä implementoinnista.

Hallinnon uudistusten arviointiin uuden hallinnan käsite tuo paljon uutta. Se laajentaa esimerkiksi Tampereen muutoksen ”teoriaperustaa” huomattavasti verrattuna uuden julkisjohtamisen viitekehykseen, jonka puitteissa Tampereen uudistusta jotkut tutkijat ovat arvioineet (esim. Häikiö 2007).

Tampereen malli on kokonaisuus, joka sisältää lukuisan joukon uuden hallinnan mallin mukaisia tekijöitä. Kuten edellä on todettu, uuden hallinnan käsite on kuitenkin edelleen varsin monitulkintainen ja yhtä lailla voidaan todeta, että Tampereen malli ei kaikilta osiltaan vastaa uuden hallinnan kaikkia tulkintoja. Tämän takia jatkok tutkimuksissa on edelleen tarpeen tutkia Tampereen toimintamallin eri näkökulmien sekä uuden hallinnan yhtäläisyyksiä ja eroja. Tarkasteltavana voisivat tällöin olla esimerkiksi pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos uuden hallinnan näkökulmasta, sopimusohjauksen ja uuden hallinnan yhteydet sekä palveluinnovaatioiden syntymistä edesauttavat ja estävät tekijät.

Tampereen toimintamalli muuttuu ja kehittyy koko ajan. Tämän kehitystyön tueksi, kuten tietysti muidenkin julkisen hallinnon toimintamallien muutoksen arviointiin ja edelleen kehittämiseen hallinnan käsite tuo viitekehyksen, jonka pohjalta sekä kehitys- että tutkimustyötä on hyvä jatkaa. Tutkimalla Tampereen mallia uuden hallinnan kontekstissa voidaan Tampereen kokemuksia ja näke-

myksiä toivottavasti siirtää muiden julkisten organisaatioiden muutoksen tueksi. Kuntien tulevaisuuden toimintakenttä tulee olemaan entistäkin kompleksisempi, epäselvempi ja pirstaleisempi. Ne kunnat menestyvät, jotka pystyvät hyödyntämään tämän monimutkaisuuden mahdollisuudet. Tätä varten tarvitaan uuden hallinnan välineitä ja innovaatioita.

## Lähteet

- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallinnon uudistus*. Acta Universitatis Tamperensis; 1397, Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisu 33/2010.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2002). *Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance*. International Review of Administrative Sciences 67. s. 9–24
- Hakari, Kari (2009). *Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin*. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 84–92.
- Hakari, Kari (2007). *Tuore Tampere – luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002–*. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A1/2007.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (2009). *Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta*. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 26–42.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

- Hughes, Owen (2010). *Does Governance exist?* Teoksessa Osborne, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance?* Routledge. S. 87–104.
- Häikiö, Liisa (2007) *Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja–tuottaja-mallissa?* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/07, s. 147–160.
- Kooiman, Jan (1993). *Governance and Governability. Using Complexity, Dynamics and Divesity.* Teoksessa Kooiman Jan (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions.* London. Sage Publications, s. 35–50.
- Klinj, Erik-Hans (2008). *Governance and Governance Networks in Europe.* Public Management Review, Vol. 10, Issue 4. s. 505–525
- Kuntalehti (2005) *Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan.* Kuntalehti 3/2005. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Löffler, Elke (2009). *Public governance in a network society.* Teoksessa Bovaird, Tony & Löffler, Elke. *Public Management and Governance.* Routledge. s. 215–232.
- Nyholm, Inga (2008). *Keskijohto kuntamuu- toksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Osborne, Stephen P (2010). *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* Teoksessa Osborne, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance?* Routledge. s. 1–16.
- Peters, Guy B. (2000). *The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions.* Asian Journal of Public Administration, Vol 24, no 2. s. 153–183.
- Peters, Guy B. (2011). *Comparative public administration: after new management, what?* Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen.* Acta Wasaensia No 238. s. 20–32
- Pierre, Jon (2000). *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy.* Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters Guy B. (2000). *Governance, politics and the state.* Macmillan.
- Rannisto, Pasi-Heikki, Nyholm, Inga & Stenvall, Jari (2011). *Moniääninen johtaminen ja kokonaisuuden hallinta.* Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenoaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella.* Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere. s. 75–101.
- Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall Jari & Harsalo Risto (2011). *Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa.* Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenoaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella.* Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere. s. 54–73.
- Ronkainen, Suvi, Mertala, Sirpa & Karjalainen, Anne (2008). *Kvalitatiivisuus, kvantitatiivisuus ja sähköinen kyselytutkimus.* Teoksessa Ronkainen, Suvi & Karjalainen Anne (toim.) *Sähköä kyselyyn! Web-kyse- ly tutkimuksessa ja tiedonkeruussa.* Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance.* Oxford: Oxford University Press.
- Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni (2009). *Man- se mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot.* Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.
- Stoker, Gerry (1998). *Governance as theory: five propositions.* Unesco 1998. Published by Blackwell Publishers.
- Virtanen, Petri, Stenvall, Jari (2010). *Julkinen johtaminen.* Tietosanoma.

# Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma

Kari Hakari, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto

## ABSTRACT

The mayor model and changes in city management – a New Public Governance perspective

Political management in municipalities is undergoing a period of major transition. The City of Tampere implemented a comprehensive reform of its operating model in 2007. One part of the new operating model in Tampere is the mayoral system. The article considers how the mayoral model of administration in Tampere is being manifested in the present transformation, which can be described as a shift from new public management to new public governance. New public management emphasizes factors related to management abilities in the use of power by mayors. New public governance, on the other hand, emphasizes the importance of networking and interaction. For this reason, informal influence and the creation of coalitions and cooperation has risen in importance. The article demonstrates that the basis for the mayor's position and exercise of power is power that is structural and originates in managerial duties. The legitimacy of the mayor's exercise of power, however, depends on his or her ability to operate in networks.

Keywords: Mayor model, New Public Governance, Management in municipalities

## KUNTIEN MONIMUTKAISTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA POLIITTINEN JOHTAMINEN

Kuntien poliittinen johtajuus Suomessa, kuten monissa muissakin Euroopan maissa, on murroksessa. Tähän vaikuttaa erityisesti kaksi muutosvoimaa. Näistä toinen liittyy kuntien toimintaympäristön entistä suurempaan kompleksisuuteen ja toinen poliittisen päätöksenteon luotettavuuteen ja läpinäkyvyyteen. (Wollmann 2008)

1990-luvulle saakka kuntien toimintaympäristö oli suhteellisen yksinkertainen ja sitä voitiin hallita varsin selkeillä toimintatavoilla. Nyt näyttää siltä, että nämä aikanaan hyvin toimineet, paljolti byrokraatiaan perustuvat johtamisen ja palvelujen järjestämisen mallit eivät enää tuota toivottua tulosta. Seurauksena on epävarmuutta ja paikoitellen lähes kaaosta kuntien uudistaessa rakenteitaan ja toimintamallejaan (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 36–37). Toimintaympäristöt kunnissa ovat monimutkaistuneet. Muutosvoimat, joiden keskellä kunnat ovat, edellyttävät kuntien ammatilliselta ja poliittiselta johtamiselta aivan uudenlaista otetta.

Poliittisen johtamisen läpinäkyvyyden, luotettavuuden ja oikeutuksen ongelmat heijastuvat siihen, etteivät kuntalaiset ole erityisen kiinnostuneita äänestämään vaaleissa tai vaikuttamaan niiden kautta (Wollmann 2008).

Edustuksellinen demokratia alkaa olla kriisissä, ainakin jos sitä mitataan äänestysaktiivisuudella. Esimerkiksi kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on merkittävästi vähentynyt viime vuosikymmenien kuluessa (SVT 2012) ja edelliset kuntavaalit osoittavat tämän kehityssuunnan edelleen jatkuvan. Voidaan jopa sanoa, että äänestysaktiivisuus alkaa olla osin niin alhaista, että vaaleilla valitut toimielimet eivät välttämättä voi enää väittää edustavansa kansaa. Aktiiviset kansalaiset valitsevatkin yhä useammin länsimaisen demokratian perinteisesti käyttämien keinojen sijaan suoria ja nopeampia vaikuttamisen tapoja (Hämäläinen ym. 2009, 20).

Muun muassa edellä mainituista syistä viime vuosina on yhä enemmän käyty keskustelua poliittisen johtamisen vahvistamisen tarpeellisuudesta. Taustalla ovat ennen muuta luottamushenkilöiden puutteelliseksi koetut vaikutusmahdollisuudet suhteessa virkamieshallintoon. Tämä näkökulma on hallinnut myös keskustelua kuntien johtamisesta. Esimerkiksi Jaana Leinonen (2012) on todennut, että Suomen kuntien johtamiskeskusteluja on viime vuosina keskeisimmin ohjannut keskustelu pormestarihallinnasta. Lisäksi useat tutkijat ovat olleet huolissaan Suomen jäämisestä jälkeen kansainvälisestä paikallisen demokratian edistämiskehityksestä (Ylönen 2007, 336). Tarve demokraattisen päätöksenteon uudistamiselle on noussut esiin muuallakin Euroopassa. Julkisten organisaatioiden uudistuessa ja kehityessä erilaisten uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti, demokraattiset järjestelmät toimivat edelleen hämmästyttävän paljon samojen periaatteiden mukaisesti kuin 50 vuotta sitten (Pierre 2009).

Kuntien toimintaympäristön monimutkaisuus on haaste demokratian toimivuudelle. Poliittisen ja ammatillisen johdon välisen yhteistyön on toimittava, jotta peruslähtökohdat jokaisen kunnan toiminnalle toteutuvat. Kunnat ovat myös tulleet entistä riippuvaisemmiksi yhteiskunnan muista toimijoista pyrkiessään saavuttamaan tavoitteitaan (Virtanen & Stenvall 2010, 57). Kuntien onkin etsittävä uusia toimintatapoja, joissa osapuolet verkostoituvat yhteisöiksi yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kumppanuuksien rakentaminen ja lisääntyvä yhteistyö asettaa myös haasteita kunnan johtamiselle.

Tampere lähti Suomessa edelläkävijänä vuonna 2002 käynnistyneessä toimintamallin uudistusprosessissaan etsimään uudenlaista kunnan johtamis- ja toimintamallia yhdistelemällä erilaisia kansainvälisesti koeteltuja malleja. Yksi osa Tampereen uutta toimintamallia on pormestarijärjestelmä, jonka Tampere otti käyttöön vuonna 2007 tavoitteenaan kaupunginvaltuuston poliittisen vallan vahvistaminen ja poliittisen ohjauksen selkeyttäminen. Tampereen kaupunki halusi järjestää johtamisjärjestelmän sellaiseksi, että kaupungin keskeisin johtotehtävä on aikaisempaa selkeämmin poliittisessa kontrollissa ja sille vastuullinen (Hakari 2011, 340).

## ARTIKKELIN TAVOITE JA SISÄLTÖ

Poliittisen johtamisen uudistaminen on osa kunnallishallinnossa tarvittavaa muutosprosessia. Poliittisen johtamisen uudistamisessa Tampereen kaupunki on edelläkävijänä lähtenyt toteuttamaan pormestarijohtoista hallintajärjestelmää. Kokemuksia on nyt noin kuuden vuoden ajalta.

Tätä muutosprosessia voidaan tarkastella uuden julkisen hallinnan viitekehityksessä, joka uuden julkisjohtamisen seuraajana korostaa kuntademokratian ja osallisuuden sekä verkostojen ja avoimuuden merkitystä. Malli ei kuitenkaan hylkää uuden julkisjohtamisen perusrakenteita, kuten sopimusohjauksen, tulosvastuullisuuden ja kilpailukyvyyn merkitystä (Hakari 2011, 352–353).

Tämän artikkelin tarkoituksena on esittää, miten pormestarijohtoinen hallintomalli näkyy muutoksessa, jota voidaan teoreettisesti kuvata siirtymänä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan.

Artikkelin tavoitteena on:

- a) kuvata pormestarihallia poliittisen johtamisen uudistajana sekä
- b) arvioida kyselytutkimuksen perusteella, miten pormestarijärjestelmä on muuttanut johtamisen käytäntöjä Tampereen kaupungissa.

Artikkeli rakentuu seuraavista kolmesta osasta: 1) uuden hallinnan käsite ja sen tulkinta suhteessa uuteen julkisjohtamiseen, 2) kuntien johtamisen näkökulmat ja poliittisen johtamisen muutos sekä 3) tapaustutkimus, joka sisältää Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmän

kuvauksen ja poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä kyselytutkimuksen perusteella tehdyn arvion kaupungin johtamisen muutoksesta pormestarijärjestelmässä.

Tarkastelemme pormestari mallia erityisesti kontekstissa, jossa toimintaan on tullut yhä enemmän uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) kaltaisia piirteitä. Käsite on vielä suhteellisen vakiintumaton, mutta se on noussut viime vuosina tieteellisen keskustelun kohteeksi. Sitä on luonnehdittu uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) haastavaksi tai sitä täydentäväksi malliksi (Virtanen & Stenvall 2010). Hallinnan käsitteen voidaan katsoa laajentavan uuden julkisjohtamisen mukaista reformiajattelua verkostojen johtamisen suuntaan. Tällöin tarkoituksena on laajentaa yhteistyötä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välille tavoitteena synergia, tehokkaammat toimintatavat ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen.

Myös poliittisen päätöksenteon ja demokratian merkityksen korostaminen on osa uuden julkisen hallinnan käsitettä (Haveri ym. 2009, 30). Onkin tärkeää analysoida, toimiiko pormestari malli – ja millä edellytyksillä – uuden julkisen hallinnan vahvistajana vai sekoittuvako murrosvaiheessa uuden ja vanhan hallintokulttuurin käytännöt ja piirteet.

### UUDESTA JULKISJOHTAMISESTA UUTEEN JULKISEEN HALLINTAAN

Uudessa julkisessa hallinnassa on kyse tilanteesta, jossa kuntien rooli yhteisössä muuttuu. Kunnat joutuvat toimimaan yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Tämä asettaa aivan uusia vaatimuksia kuntien organisaatioille, kyvyille koordinoida ja integroida sekä johtaa sidosryhmäsuhteita. Hallinnan käsitettä voidaankin käyttää kuvaamaan kaikkia sellaisia sidosryhmäsuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan tehtäviään. Tällöin hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen, palvelutuantoon sekä kehittämiseen liittyviä suhteita. (Anttiroiko 2010, 13)

Uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välistä yhteyttä on arvioitu useissa

tutkimuksissa. Muun muassa Petersin (2011) mukaan sekä NPM että NPG ovat molemmat vaihtoehtoja perinteiselle julkisen hallinnolle. Niissä on kuitenkin paljon erilaisia piirteitä. Merkittävä ero löytyy suhteesta demokraattiseen päätöksentekoon. NPM:ssä ihminen nähdään ensisijaisesti kuluttajana eikä kansalaisnäkökulmalle anneta juurikaan huomiota. NPG tarkastelee tätä muutosta huomattavasti laajemmin.

Hallinta-ajattelussa korostetaan eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkottumisen tukemista yksittäisten organisaatioiden kehittämisen ja niiden tulosten parantamisen sijaan. Tulosten parantamisen sijaan hallinta keskittyy siis prosessin parantamiseen (Klijn 2008, 509; Airaksinen 2009, 30). Kun uusi julkisjohtaminen kiinnittää huomiota kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, uusi julkinen hallinta nostaa kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet muihin toimijoihin. Tällä on haluttu synnyttää eroa kapea-alaisena pidettyyn uuteen julkisjohtamiseen ja korostaa yhteisöllisyyden, osallisuuden ja demokratian merkitystä.

Bovaird ja Löffler (2002, 21–23) ovat kuvanneet, mitä muutos tarkoittaa paikallistasolla. Siirtyminen paikallishallinnosta paikalliseen hallintaan tarkoittaa mm. siirtymistä organisaatioiden kehittämisestä yhteisöjen kehittämiseen sekä painopisteen muutosta asiakastarpeiden määrittelystä yhteisön osallistumiseen liittyviin kysymyksiin. Poliitiikan ja hallinnon eriyttämisen sijaan keskitytään niiden väliseen vuorovaikutusprosessiin. Lisäksi kiinnitetään huomiota kuntalaisten luottamuksen lisäämiseen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin avulla. Paikallisessa hallinnassa luodaan edellytyksiä yhteisön jäsenten osallistumiselle omien asioidensa suunnitteluun ja hallintaan sekä osallistumiseen palvelujen tuottamiseen. Painotus on siis voimakkaasti yhteisöllinen ja kuntalaiskeskeinen. Sisäisen tehokkuuden rinnalla korostuu kunnan toiminnan vaikuttavuuden parantaminen kuntalaisten näkökulmasta.

Myös Stokerin (2011, 18) mukaan uusi julkisjohtaminen pitää sisällään ajatuksen poliitiikan ja hallinnon erottamisesta toisistaan. Poliitiikka antaa hallinnolle suunnan, mutta jättää käytännön toteutuksen hallinnolle itselleen. Uudessa julkisessa hallinnassa politiikkaa ja hallintoa ei eroteta toisistaan. Vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät

sitoutuvat yhdessä etsimään ratkaisuja yhteisön ongelmiin ja tehokkaaseen palvelutuotantoon. Tehdyt ratkaisut voidaan haastaa ja arvioida vaaleissa, kansanäänestyksissä, avoimissa keskustelufoorumeissa sekä valvonnan avulla.

Suomalaisen kunnan johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna uusi julkisjohtaminen korostaa ammattijohtamista: vahvaa strategista osaamista, talouden hallintaa, muutosjohtamiskykyä sekä henkilöstöjohtamisen taitoja (Virtanen & Stenvall 2010, 49–50). Kunnan johtajalta edellytetään tavallaan yrityksen toimitusjohtajan ominaisuuksia ja johtaminen keskittyy tämän takia vahvasti kuntaorganisaation sisäiseen johtamiseen. Uusi julkinen hallinta on tuonut toisen näkökulman kunnan johtamiseen. Hallinta-ajattelun mukaisesti kuntaorganisaation lisäksi kunnan johtajan tehtävänä on johtaa yhteisöjä, verkostoja ja kumppanuuksia. Uusi julkinen hallinta korostaa johtajuutta, jossa ammatillisen osaamisen lisäksi tarvitaan neuvottelutaitoja, vuorovaikutustaitoja sekä niihin liittyvien prosessien hallintaa (John 2001, 152).

Hallinta-ajattelu haastaa perinteisen suomalaisen kuntajohtamisen, jossa kunnanjohtaja vastaa kuntaorganisaation johtamisesta ja valtuuston tai hallituksen puheenjohtaja vastaa poliittisesta johtamisesta. Uudessa julkisessa hallinnassa monimuotoisessa ja -mutkaisessa toimintaympäristössä toimiva itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunta vaatii kokonaisvaltaista johtamisotetta, jossa perinteinen työnjaon malli ei toimi (Leinonen 2012, 70). Tämä on myös keskeinen syy sille, että keskustelu pormestari-mallin käyttöönotosta kunnan johtamismallina on käynnistynyt.

Edellä mainituista eroista huolimatta uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välillä on kuitenkin paljon myös yhteistä. Molempien mallien lähtökohtana on se, että perinteinen hallinnon malli ei ole enää toimiva. Molemmat mallit perustuvat myös ajatteluun, jossa hallinnon tehtävänä on ohjata toimintaa erilaisilla menettelytavoilla (Peters 2000, 177).

Uusi julkinen hallinta uuden julkisjohtamisen korvaajana voidaan nähdä eri tavoilla. Yhtäältä voidaan ajatella, että NPM paradigma korvataan kokonaan uudella reformimallilla. Toinen tapa sisältää ajatuksen siitä, että NPM-paradigmaa ei korvata, vaan sitä täydennetään. Tämä tarkoittaa sitä, että NPM:n toteutuksessa

esiin nousseiden käytännön ongelmien ja mallissa esiintyvien puutteiden takia on syntynyt tarve kehittää uusia toiminnan muotoja, joita voidaan kutsua uuden hallinnan strategioiksi. Nämä strategiat sisältävät uuden julkisjohtamisen välineitä täydennettynä uusilla hallinnan välineillä (Peters 2011, 21–22).

Uuden julkisen hallinnan käsite ja sen merkitys uuden julkisjohtamisen seuraajana on esiintynyt hallinnon tutkijoiden välisissä keskusteluissa varsin paljon viime vuosina (mm. Anttiroiko 2010; Haveri & Pehk 2008; Klijn 2008; Lundström 2011; Osborne 2010; Peters 2011; Virtanen & Stenvall 2010; Stoker 2011). Empiirinen tutkimus on kuitenkin ollut varsin vähäistä. Tämän takia myöskään hallinnan käsite ei ole vielä kovin vakiintunut. Voidaan kuitenkin ajatella, että uudella julkisella hallinnalla on mahdollisuus kasvaa yhtenäiseksi ja perusteelliseksi teoriaksi, jonka avulla voidaan hahmottaa nykyisen kunnallishallinnon monimuotoinen ja kompleksinen kokonaisuus (Osborne 2010, 7; Lundström 2012, 80).

Tässä artikkelissa uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen ”kolmatta aaltoa”, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Perusajatuksena on, että uuden julkisen hallinnan malli ei heitä vanhoja malleja kokonaan pois, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (Peters 2011, 21–22; Hakari 2011, 347 ja 352). Nämä uudet ratkaisut koskevat mm. kunnan johtamista, jossa perinteinen työnjako poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välillä ei enää toimi.

## KUNTIEN POLIITTINEN JOHTAMINEN

Pormestari-mallit ovat olleet paljon tutkittuja kohteita erityisesti paikallishallintoa koskevassa tutkimuksessa. Tutkimuksia on tehty mm. eri maiden pormestari-mallien eroavaisuuksista sekä eroja selittävästä kontekstuaalisista ja kulttuurillisista tekijöistä (esimerkiksi Schaap ym. 2009; Elcock 2008). Lisäksi eri puolilla Eurooppaa käydään hyvin samankaltaista keskustelua paikallishallinnon ja etenkin poliittisen johtamisen kehittämisestä. (Copus, 2008, 590).

Eri tutkimuksissa on havaittu pormestareiden tehtävien sekä laajemmin poliittisen johtamisen

muuttuminen samalla kun paikallishallintoa ja sen toimintatapoja on voimakkaasti uudistettu (esim. Wollmann 2008). Tämän tutkimuksen kohde on kuitenkin eräässä mielessä poikkeuksellinen. Tampereella pormestarimalli on otettu käyttöön osana kaupungin hallinnossa toteutettua kokonaisuudistusta. Voidaankin kysyä, minkälaista käyttövoimaa pormestarimalli edustaa silloin, kun otetaan käyttöön uuden julkisen johtamisen managerialistisia ja uuden julkisen hallinnan verkostomaisia piirteitä. Minkälaisen roolin pormestarimalli saa, kun uudistaminen on vanhan ”byrokraattisen” kulttuurin ja uuden hallinnon ristipaineissa?

Useissa tutkimuksissa on analysoitu pormestareiden vallankäytön keinoja ja sen edellytyksiä (esim. Copus 2006). Tähän liittyen on tarkasteltu myös pormestareiden toimintaa suhteessa muihin poliittisiin toimijoihin ja virkamiehiin (esim. Lapuente 2010; Svava 2003), analysoitu vaalittavan merkitystä pormestarin asemaan (Christensen & Aars 2010; Vetter 2009; Copus 2004) sekä pohdittu henkilökohtaisten ominaisuuksien ja toimintatapojen merkitystä vallankäytön kannalta (esim. Thomson ja Brodsky 1995). Monessa tutkimuksessa lähtökohtana on ollut nimenomaan se, että pormestarit rakentavat oman roolinsa poliittisen tehtävän ja toiminnan kautta.

Uuden julkisen johtamisen ja uuden julkisen hallinnan kautta painottuvat myös organisaation johtamistehtävät. On mahdollista arvioida, että pormestareiden roolissa on yhä enemmän painottunut henkilöstölähtöinen johtajuus (Bergström ym. 2008; Schaap ym. 2009). Tämä johtuu mm. siitä, että hallinto toimii yhä hajautuneemmin. Tämä puolestaan korostaa paikallisten verkostojen ja yhteistyön tärkeyttä. Lisäksi toimintaympäristö on kompleksisempi ja epäselvempi, mikä korostaa leadership -tyyppisen johtajuuden tarvetta. Tässä artikkelissa tarkastelemmekin erityisesti sitä, miten johtaminen ja sen sisältöalueet näkyvät pormestarin työssä ja roolissa.

Johtamistehtävät sekä julkisen hallinnon muutokset kytkettyvät epäilemättä osaltaan myös siihen, mihin pormestarin valta perustuu. Elcockin (2008) esittämän jäsenyyksen mukaisesti pormestarin vallan on mahdollista nähdä perustuvan ensinnäkin instituutionalisiin ja rakenteellisiin tekijöihin, toiseksi epäviralliseen

vaikuttamiseen ja kolmanneksi yksilöllisiin tekijöihin. Rakenteelliset tekijät tarkoittavat esimerkiksi tilannetta, missä pormestarilla on selkeät ja tarkasti määritellyt tehtävät päätöksentekijänä ja vallankäyttäjänä. Epävirallinen vallankäyttö liittyy puolestaan kykyyn käyttää valtaa vuorovaikutussuhteissa. Yksilöllinen vallankäyttö kytkeytyy vahvasti persoonallisiin ominaisuuksiin ja kykyihin.

Uudessa julkisessa johtamisessa voidaan olettaa juuri yksilöllisten johtamisen kyvykkyyteen liittyvien tekijöiden painottuvan pormestareiden vallankäytössä. Uusi julkinen hallinta painottaa puolestaan verkostoitumisen ja vuorovaikutuksen tärkeyttä. Tämän takia epävirallinen vaikuttaminen sekä koalitioiden ja yhteistyön aikaansaaminen ovat entistä merkittävämässä asemassa (Stenvall ja Airaksinen 2009). Pormestareilta odotetaankin yhä enemmän monialaista osaamista, kuten kokemusta paikallishallinnosta, neuvottelutaitoa, verkostoissa toimimisen kykyä sekä myös omia, valmiita verkostoja.

## TAMPERELAINEN PORMESTARIMALLI

### Pormestarimallin tausta ja tavoitteet

Tampereen kaupunkiorganisaatiossa toteutettiin vuosina 2001–2002 mittava strategiatyö. Strategian toteuttamiseksi käynnistettiin ”Tampere toimeenpanee strategiaa” -hankekokonaisuus muodostamalla neljä osahanketta, joista yksi käsitteli kaupungin strategisen johtamisen edellytyksiä. Hankkeen tehtäväksi määriteltiin pormestarimallien, kuntaneuvosmallin ja kuntaparlamentarismien arviointi sekä arvion tekeminen kaupungin nykyisen toimintamallin nykytilasta ja sen uudistamisen tarpeesta (Tampereen kaupunki 2003)

Pormestarimalliin siirtymisen taustaksi tehtiin selvitystyö, johon osallistui laaja joukko kaupungin ulkopuolisia asiantuntijoita. Selvityksessä arvioitiin myös erilaisia eurooppalaisia pormestarimalleja. Samassa yhteydessä toteutettiin myös valtuutetuille ja virkamiehille suunnattu seminaarisarja, jossa esiteltiin erilaisia pormestarimalleja sekä arvioitiin suomalaisen julkisjohtamisen kehitystä (Hakari 2007, 11).

Hankkeen johtopäätös oli, että pormestarimallilla olisi paljon annettavaa suomalaiselle



kuntajohtamiselle ja erityisesti suurten kaupunkien johtamiselle. Pormestarimallien tarkoituksena on yhdistää poliittinen johtajuus kaupungin hallinnon operatiiviseen johtamiseen. Pormestari tarjoaisi instituutiona myös kasvot vallankäytölle, toimivan linkin päätöksenteon ja toimeenpanon välille sekä selkeän roolin ja aseman vallan ja vastuun tarkastelemiselle myös kaupunkilaisten näkökulmasta (Hakari 2007, 6).

Tampereen pormestarimalliin siirtymisen lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. Kaupunki halusi järjestää johtamisjärjestelmän sellaiseksi, että kaupungin keskeisin johtotehtävä on aikaisempaa selkeämmin poliittisessa kontrollissa ja sille vastuullinen. Samalla haluttiin tuoda julki, että kaupungilla on normatiivisin valtuuksin ja vastuun varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako läpi koko organisaation (Kaupunginvaltuusto 2005, 170 §).

Valmistelun lähtökohtana oli myös käsitys siitä, että pormestarimallin käyttöönotto tarjoaa aikaisempaa paremmat puitteet luottamushenkilöjohtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamiselle ja päätöksenteon demokraattiselle ohjaukselle (Hakari 2007, 11).

Yhtenä perusteena Tampereen pormestarimalliin siirtymiselle oli myös näkemys siitä, että kaupunginjohtajan tehtävässä sotkeutui epätoivotulla tavalla virka- ja poliittinen johtajuus. Tätä tukee Heurun ajatus siitä, että kunnanjohtaja onkin virkamies ilman virkamiehelle tyypillistä toimenkuvaa. Kunnanjohtaja kun on tosiasiallisesti myös kuntansa poliittinen johtaja, mutta ilman normatiivista poliittista valtaa ja vastuuta (Heuru 2000, 351).

Kaupunginvaltuusto asetti pormestarimallille useita konkreettisia tavoitteita. Ensinnäkin pormestarimallilla haluttiin tuoda näkyville kaupungin (poliittisen) johtajuuden kasvot. Toinen keskeinen tavoite oli saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun jo heti valmistelun alkuvaiheessa. Lisäksi tavoitteena oli selventää rajoja virkamiestoiminnan ja politiikan välillä sekä siirtää tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan tehtäväksi. (Hakari 2009, 86.)

### Tampereelainen pormestarimalli

Tampereen kaupunginvaltuusto ei halunnut suoraan ottaa käyttöön muualla käytössä olevia pormestarimalleja, vaan edellytti, että Tampereelle rakennetaan oma, paikalliseen tilanteeseen ja olosuhteisiin sopiva malli (Kaupunginvaltuusto 2003, 136 §). Tampereella käyttöön otettu pormestarimalli onkin rakennettu osaksi toimintamallin kokonaisuudistusta. Uusi toimintamalli sisältää pormestarimallin lisäksi tilaaja – tuottaja-mallin sekä asiakaslähtöisen prosessimallin, joka näkyy mm. elämänkaarimalliin perustuvana lautakuntarakenteena.

Tampereelainen pormestarimalli muodostuu pormestarista ja neljästä apulaispormestarista. Pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Valtuusto voi myös erottaa pormestarin yksikertaisella enemmistöllä, mikäli pormestari ei nauti valtuuston luottamusta. Tampereella, kuten monessa muussakin Euroopan maassa (ks. Cristensen & Aars 2010; Vetter 2009) on silti keskusteltu siitä, tulisiko pormestari valita suoralla vaalilla ja tätä kautta vahvistaa kansalaisten valinnan mahdollisuuksia.

Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla myös kaupungin johtajana. Pormestarin rinnalla ei toimi yhtä virkamiesjohtajaa, vaan pormestarin lisäksi muina esittelijöinä ovat pormestarin alaisuudessa toimivat konsernihallinnon johtajat. Tampereen mallissa pormestari johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita. Pormestarin tehtäviä määriteltäessä pohjana olivat aikaisemmat kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät.

Johtosäännössä pormestarin tehtäväksi on määritelty mm. seuraavat asiat:

- toimia kaupunginhallituksen ja sen suunnittelujaooston puheenjohtajana
- johtaa asioiden käsittelyä kaupunginhallituksen kokouksissa ja määrätä, mitkä asiat käsitellään ja missä järjestyksessä
- määrätä kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista
- johtaa ja kehittää kaupungin hallintoa, taloutta ja sisäistä valvontaa

- johtaa kaupunkistrategian valmistelua
- edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia
- vastata seutuyhteistyön valmistelusta
- johtaa tilaaja–tuottaja-toimintojen yhteensovittamista sekä edistää kaupunginhallituksen ja kaupungin muiden toimielinten välistä yhteistoimintaa
- vastata kaupungin edunvalvonnasta, edustamisesta ja yhteydenpidosta eri sidosryhmiin

Lisäksi pormestari esittelee toimikautensa seutu- ja kaupunkistrategian, vuosittaisen talousarvion ja -suunnitelman sekä kuntademokratiaan liittyvät asiat.

Apulaispormestarit ovat myös päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka valtuusto valitsee valtuustokaudeksi. Myös heidät valtuusto voi erottaa, jos luottamus on menetetty. Tamperelaisessa mallissa apulaispormestarit ovat tilaajalautakuntien puheenjohtajia. Apulaispormestarit vastaavat lautakuntien puheenjohtajina palveluiden tilaamisesta. Yhdellä apulaispormestarilla on johtosäännössä määritellyn työnjaon mukaisesti yhdestä kahteen lautakuntaa johdettavanaan. Heillä ei ole varsinaista organisaatioita alaisinaan, vaan lautakuntia palveleva tilaajaryhmä on osa konsernihallintoa. Tilaajalautakuntien esittelijöinä toimivat tilaajatoiminnasta vastaavat tilaajapäälliköt.

Apulaispormestareiden asemaa verrattuna entisiin lautakuntien puheenjohtajiin vahvistaa erityisesti se, että he määräävät asioiden valmistelun suuntaviivoista sekä johtavat palvelutuottajien kanssa käytäviä sopimusneuvotteluja. He siis osallistuvat aktiivisesti lautakunnan asioiden valmisteluun. Lisäksi apulaispormestarit kuuluvat konsernin johtoryhmään. He eivät ole kaupunginhallituksen jäseniä, mutta heillä on puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupunginhallituksen kokouksissa. Johtosäännössä mainittuina apulaispormestareiden tehtävinä omalla toimialueellaan ovat mm:

- toimia lautakunnan puheenjohtajana
- johtaa asioiden käsittelyä lautakunnan kokouksissa ja määrätä, mitkä asiat käsitellään ja missä järjestyksessä
- määrätä lautakunnalle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista

- antaa lausuntoja, ottaa vastaan haasteita, tehdä esityksiä, päättää muutoksenhausta ja muutoinkin käyttää lautakunnan puhevaltaa
- edistää kuntademokratiaa ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä vastata asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta
- johtaa palvelusopimusneuvotteluja ja valvoa sopimusten toteuttamista
- johtaa vuosisuunnitelmaehdotuksen ja hankintasuunnitelman valmistelua
- vastata kaupungin edunvalvonnasta ja edustamisesta.

### **Pormestarimallin vaikutukset kaupungin poliittiseen johtamiseen**

Pormestarimallin vaikutukset ovat näkyneet Tampereella monin eri tavoin. Ensimmäinen osoitus tästä saatiin itse asiassa jo ensimmäisessä pormestarivaalissa vuonna 2006, kun pormestariksi valittiin Kokoomuksen Timo P. Nieminen Tampereen sitoutumattomien ja Vihreiden tuella. Tämä lopetti Tampereella sodan jälkeen vallassa olleen ns. aseveliakselin yhteistyön (Rantanen 2007, 206).

Pormestarimalli johti samalla eräänlaisen parlamentaariseen hallitus – oppositio -asetelmaan. Vuonna 2009 vaalien jälkeen tehty pormestariohjelma laadittiin pormestarin valintaa tukeneen ryhmittymän kesken. Samalla tämä ryhmittymä jakoi neljän apulaispormestarin paikat siten, että Kokoomus sai kaksi apulaispormestaria, Vihreät yhden ja Keskusta yhden. Valtuuston toiseksi suurin ryhmittymä Sosialidemokraatit sekä Vasemmistoliitto ja Perussuomalaiset jäivät ns. oppositioon ja ilman apulaispormestareiden paikkoja.

Tämän ”kuntaparlamentarismien” syntymisestä voi olla montaa mieltä. Yhtäältä se luo asetelman, jossa voi syntyä vaihtoehtoisia ratkaisuja ja aitoa poliittista keskustelua niistä. Kuntalaisen kannalta tämä saattaa lisätä mielenkiintoa paikalliseen politiikkaan. Toisaalta kuntaparlamentarismi muuttaa ajatusta suhteellisuusperiaatteeseen perustavasta kunnallisesta päätöksentekojärjestelmästä, jossa kaikki ryhmät ovat mukana synnyttämässä poliittisia päätöksiä. Molemmissa lienee puolensa, mutta kunnallisen demokratian näkökulmasta vaihto-

ehtoisen politiikan tarjonnan mahdollisuus voisi olla tavoiteltava asia (Ryynänen 2010, 84).

Hallitus-oppositioasetelmaa on pyritty lieventämään valtuustosopimuksella, jossa ovat nyt mukana kaikki valtuustoryhmät Perussuomalaisia lukuun ottamatta. Tällä haluttiin vaukuttaa päätöksentekoa kaupungin taloustilanteen uhkaavasti heikentyessä ja samalla säilyttää kaikkien ryhmien mahdollisuus osallistua päätöksentekoon.

Pormestari Timo P. Niemisen pormestariohjelmassa toistuvat sanat yhteistyö ja kumppanuus. Pormestari kutsuu ohjelmassaan kaikki yhdessä rakentamaan ”kaikem pareeta Tampereetta”. Uuden hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna tämä kutsu on tulkittavissa siten, että pormestari on oivaltanut, että kaupunki ja sen hallintokoneisto eivät enää yksin pysty selviytymään entistä pirstaleisemmasta ja monimutkaisemmasta toimintaympäristössä. Kuten Anttiroiko (2010, 13) toteaa, kaupungin rooli yhteisössä on muuttumassa: kaupunki joutuu toimimaan entistä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden yhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Tämä asettaa aivan uusia vaatimuksia kaupungin organisaatioille, sen kyvyille koordinoita ja integroida sekä johtaa sidosryhmäsuhteita.

Tampereen pormestarijärjestelmällä on jo nyt ollut merkittäviä vaikutuksia kaupungin toimintakulttuuriin ja uusien hallintatapojen syntyyn. Aiempi keskusjohtoinen ja suljettu johtamistapa on avautunut ja tullut keskusteleammaksi (Ryynänen 2010, 83). Myös kuntalaisten kuuleminen erilaisten pormestari tapaamisten sekä alueellisen osallistumisen Alvari-mallin myötä on kytketty vahvasti liittyväksi pormestarihallintaan. Samalla on huomattu, että kuilu kuntalaisten ja poliitikkojen välillä on osin pienentynyt. Myös politiikan ja virkamiesvalmistelun välinen vastakkainasettelu on vähentynyt (Stenvall & Airaksinen 2009, 52).

## KOKEMUKSIA PORMESTARIMALLISTA JA SEN VAIKUTUKSISTA JOHTAMISEEN

### Kyselytutkimuksen toteutus

Tampereen kaupunki selvitti päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä pormestarihallinnasta

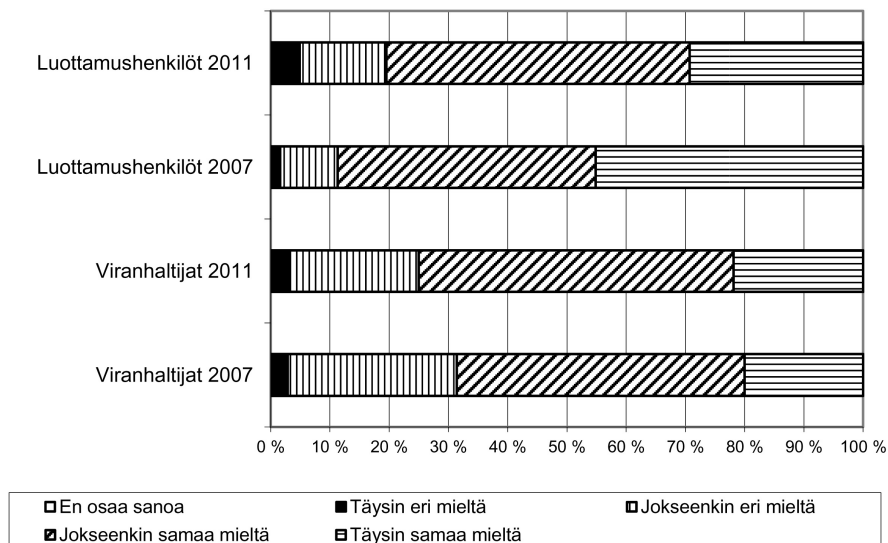
sähköisellä ZEF-kyselyllä toukokuussa 2011. Kyselyn kohderyhmäksi valittiin kaupunginvaltuutetut, tilaajalautakuntien jäsenet sekä johtavat viranhaltijat. Kysely lähetettiin yhteensä 146 henkilölle, joista viranhaltijoita oli 35 ja luottamushenkilöitä 111. Kyselyyn vastasi ainakin osittain 76 henkilöä, joten vastausprosentti oli yhteensä 52,1 %. Viranhaltijoista vastasi 33, joten heidän vastausprosenttinsa oli 94 %. Luottamushenkilöistä vastasi 43 ja vastausprosentiksi muodostui 39 %. Tuloksia verrattiin vuonna 2007 toteutetun samassa asemassa olevalle kohdejoukolle lähetetyn kyselyn tuloksiin. Vuonna 2007 vastausprosentti oli parempi, yhteensä 65,3 %. Tämä heikentää vertailukelpoisuutta jossain määrin erityisesti luottamushenkilöiden osalta. Luottamushenkilöiden osalta on lisäksi huomattava, että vastausten välissä oli kuntavaalit, joten vastaajat ovat ainakin osittain eri henkilöitä.

ZEF-kyselyä on käytetty paljon erilaisten muutosprosessien ja arviointitutkimusten apuna. Tämän kyselymuodon hyödynä voidaan pitää mm. tulosraporttien automaattista tulostumista sekä visuaalista muotoa, joista tuloksen voi helposti tulkita. Sähköisesti toteutettu kysyminen mahdollistaa avokysymysten ja vapaapalautekysymysten hyödyntämisen suuressakin vastausten määrässä. Käytettäessä ZEF-kyselyn kaksiulotteista kysymystyyppiä on tuloksen tulkinnessa tärkeämpää vastausten keskinäinen järjestys ja välimatka kuin se, minkä arvojen kohdalle vastaaja on vastauksensa laittanut. (Ronkainen ym. 2008, 17–26)

Kysely rakentui viidestä osa-alueesta: 1) pormestarihallinnon tavoitteiden toteutuminen 2) pormestarin valintatapa 3) pormestarin ja muiden toimijoiden työnjako 4) apulaispormestari ja 5) johtamisalueet.

Kohtia 1–4 tarkasteltiin yksiulotteisella asteikolla. Kohtaa 5 eli johtamisen sisältöalueita tarkasteltiin kaksiulotteisella asteikolla. Vastauksista laskettiin suhteelliset keskiarvopisteet, joiden avulla johtamisen eri näkökulmien väliset erot on saatu selkeämmin esille. Kuvioissa N tarkoittaa vastaajien määrää vuonna 2011 ja suluissa on vertailulukuvuodelta 2007. Johtamisalueiden osalta ei ole vertailutietoja vuoden 2007 tuloksiin.

Tässä artikkelissa analysoidaan vain osaa kysymyksistä. Tarkastelukulmana on erityisesti hallintaan ja johtamiseen liittyvät kysymykset,



N=73 (99)

Kuvio 1. Pormestarin rooli luottamushenkilöjohtajana ja kaupunginjohtajan tehtävien hoitajana on toimiva ratkaisu.

ei siis varsinaisesti pormestarimallin onnistuneisuuden arviointi.

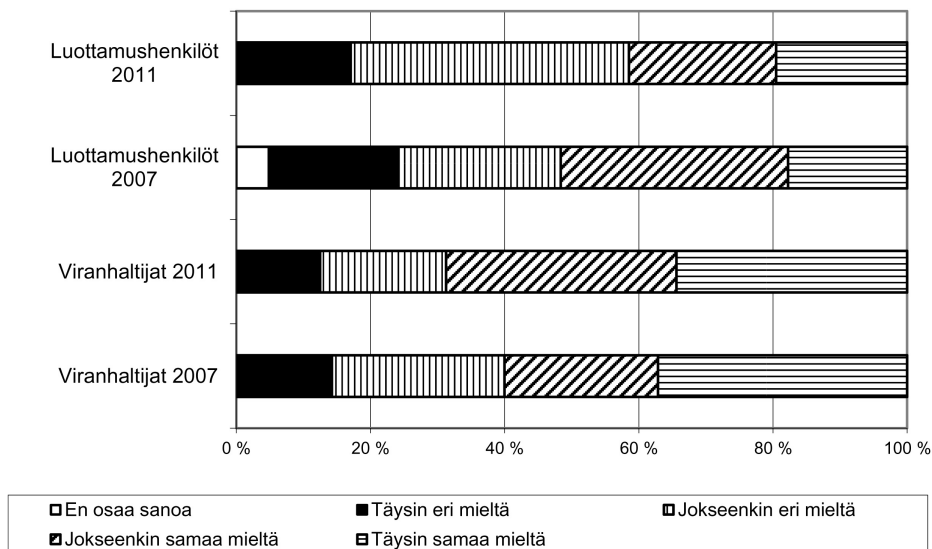
### Pormestarin ja muiden toimijoiden työnjako

Pormestarimallin keskeisenä tavoitteena oli yhdistää kaupunginhallituksen puheenjohtajuus ja kaupunginjohtajuus yhdelle henkilölle siten, että kaupungilla on normatiivisin valtuuksin ja vastuin varustettu poliittinen johtaja, jonka kautta toteutuu edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako läpi koko organisaation.

Kyselyn tulokset osoittavat, että tähän ratkaisuun ollaan tyytyväisiä. Selvä enemmistö sekä luottamushenkilöistä (80 %) että virkamiehistä (75 %) on sitä mieltä, että tämä on ollut toimiva ratkaisu. Tosin luottamushenkilöiden osalta arviot ovat heikentyneet vuoteen 2007 verrattuna. Vapaapalautteissa tätä perusteltiin mm. sillä, että tehtävä on liian laaja yhdelle henkilölle jo ajankäytönkin vuoksi.

Pormestarimallia suunniteltaessa tehtiin päätös, että pormestarin rinnalla ei toimi yhtä

virkamiesjohtajaa, vaan pormestarin lisäksi muina esittelijöinä toimivat konsernihallinnon kolme johtajaa. Tällä haluttiin vahvistaa pormestarin asemaa suhteessa virkamieskuntaan ja varmistaa, että pormestarin rinnalle ei synny vahvaa virkajohtajaa, joka tosiasiallisesti vie pormestarin valtaa (Hakari 2007). Tämä päätös oli siirtymävaiheessa hyvinkin perusteltua, mutta sen tarpeellisuuden voi nyt ainakin jossain määrin kyseenalaistaa. Pormestarimalli on vakiintunut, eikä pormestarin asema kaupungin johtajana ole millään muotoa epäselvä. Pormestari vastaa johtosääntöjen mukaan kokonaisvaltaisesti kaupungin johtamisesta. Pitäisikö pormestarille kuuluvaa operatiivista valtaa jakaa enemmän yhdelle tai useammalle virkajohtajalle? Tämän kysymyksen osalta luottamushenkilöiden ja virkamiesten vastaukset poikkeavat toisistaan. Kun vuonna 2007 luottamushenkilöistä puolet kaipasi pormestarin rinnalle virkamiesjohtajaa, nyt enää 40 % oli samaa mieltä. Samanaikaisesti virkamiesten joukossa toive operatiivisesta johtajasta oli kasvanut 70 %:iin.



N=73 (98)

Kuvio 2. Pormestarin apuna pitää olla nykyistä selkeämmin konsernin operatiiviseen johtamiseen keskittyvä virkamiesjohtaja tai -johtajia.

Vapaapalautteista ilmenee, että jossain määrin olisi haluja korvata nykyisen kolmen konsernijohtajan malli yhdellä pormestarin alaisuudessa toimivalla konsernin ”kansliapäälliköllä”. Tällä tavoin voitaisiin yhdenmukaistaa vastaajien mielestä nyt hieman hajanaiseksi koettua konserniohjausta. Tämä sama toive on esitetty aikaisemmissakin tutkimuksissa (Stenvall & Airaksinen 2009, 53). Toisaalta vastauksista näkyy myös se, että pormestarin persoona ja osaaminen voi vaikuttaa operatiivisen johtajan tarpeeseen merkittävästi.

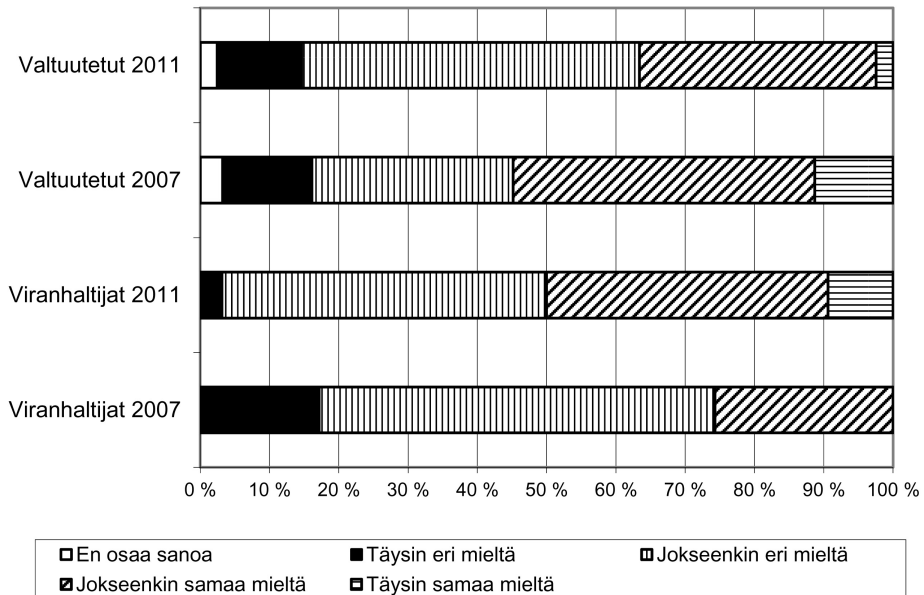
#### Apulaispormestarit osana toimintamallia

Ennen pormestaramallin valintaa myös apulaispormestareiden osalta selvitettiin erilaisia toteutusmalleja. Esillä olivat muun muassa ruotsalainen kuntaneuvosmalli, apulaispormestareista muodostuva kaupunginhallitus –malli sekä valtuustoryhmien puheenjohtajista muodostuva apulaispormestareiden ryhmä. Nykyisen mallin valinnan taustalla on se, että se soveltuu parhai-

ten Tampereen toimintamallin kokonaisuuteen (Kaupunginvaltuusto 2005, 170 §).

Käyttöön otettu malli korostaa Kuntalain mukaista kunnalle kuuluvaa palvelujen järjestämisvastuuta. Mallia suunniteltaessa kaupunki halusi vahvistaa poliittista johtamista nimenomaan palvelujen järjestämisvastuun toteuttamisessa. Apulaispormestari toimii päätoimisena lautakunnan puheenjohtajana, joka kantaa poliittisen vastuun palveluista (Hakari 2007, 12).

Apulaispormestareilla ei myöskään ole organisaatiota alaisenaan, vaan virkamiesvalmistelu hoidetaan konsernihallintoon kuuluvassa tilaajaryhmässä. Tällä ratkaisulla kaupunginvaltuusto halusi välttää sen, että kunkin apulaispormestarin alaisuuteen olisi syntynyt itsenäinen toimiala aikaisemman sektorioorganisaation mallin mukaisesti. Nyt tilaajaryhmä palvelee yhteisesti kaikkia tilaajalautakuntia. Yhtenä mallin tavoitteena on ollut myös apulaispormestareille kuuluvien hallinnollisten tehtävien minimointi (Hakari 2007, 17).



N=73 (98)

Kuvio 3. Apulaispormestareiden toimenkuva ja toimivalta ovat selkeät.

Apulaispormestarin tehtävissä pääpaino on siis valmistelun ja poliittisen päätöksenteon ohjaaminen sekä edustaminen kuntalaisiin ja muihin sidosryhmiin päin. Myös apulaispormestarin roolin tarkoituksena on osaltaan antaa kasvat päätöksenteolle.

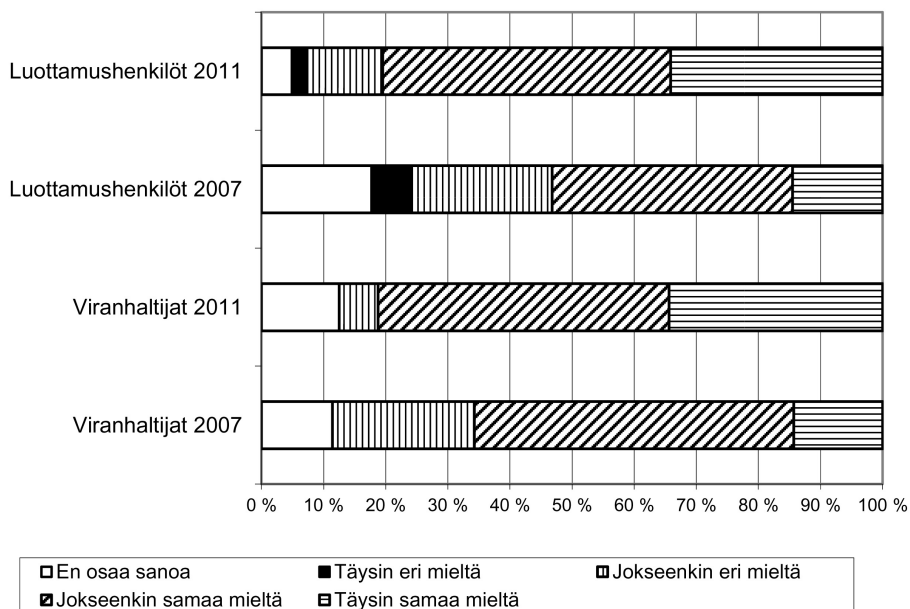
Apulaispormestareiden rooli on ollut jossain määrin epäselvä koko mallin soveltamisen ajan. Tämä näky myös kyselyn tuloksissa.

Erityisesti luottamushenkilöiden silmissä apulaispormestareiden rooli ei ole riittävästi selkiytynyt. Kuten tulokset osoittavat, tilanne on jopa huonontunut vuodesta 2007. Vaikuttaa siltä, että odotukset apulaispormestareita kohtaan ovat olleet suuremmat kuin mihin he käytännössä ovat pystyneet vastamaan. Vapaapalautteista ilmenee, että erityisesti roolia päätöksenteossa, tilaajana ja asioiden valmistelussa pitäisi vahvistaa. Nyt apulaispormestareiden työnjako ja toimivalta suhteessa tilaajajohtoon ja muuhun viranhaltijajohtoon on epäselvä. Työssä olisi keskityttävä suurempiin kokonaisuuksiin, mm. strategiaan linjauksiin sekä niiden läpivientiin poliittisessa päätöksenteossa.

Apulaispormestareiden pitäisi keskittyä luottamushenkilörooliin ja poliittiseen vastuuseen siten, että he johtaisivat tilaajatoimintaa, mutta eivät sotkeutuisi operatiivisiin asioihin ja tuotannon toimintaan. Myös tiedottamista kuntalaisten suuntaan ja yhteydenpitoa valtuustoryhmiin on lisättävä.

Virkamiesten näkökulmasta tilanne on mennyt parempaan suuntaan. Alkuvaiheessa apulaispormestareiden toimenkuva ja toimivalta olivat hyvinkin epäselvät, mutta mallin kehittyessä ne ovat selkiytyneet. Myös vapaapalautteista näkyy, että virkamiesten käsitykset apulaispormestareiden roolista ovat muuttuneet merkittävästi myönteisempään suuntaan mallin kehittyessä ja apulaispormestareiden toiminnan vakiintuessa.

Vaikka apulaispormestareiden rooli onkin ollut jossain määrin epäselvä, on yksi osa tavoitteista toteutunut erittäin hyvin. Sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten mukaan apulaispormestarit päätoimisina lautakuntien puheenjohtajina ovat parantaneet selvästi lautakuntien työtä, kuten alla olevasta kuviostakin näkyy.



N=73 (98)

Kuvio 4. Päätoimiset puheenjohtajat ovat parantaneet lautakuntien työtä.

### Johtamisen sisältöalueet ja niiden merkitys Tampereen kaupungissa

Johtamisen sisältöalueita tarkasteltiin yhdellä kaksiosoitteella kysymyksellä sekä vapaapalautekysymyksellä. Johtamisalueet oli ryhmitelty kahdeksaan kohtaan seuraavasti:

- strateginen johtaminen
- talouden johtaminen
- suoritusten ja tulosten johtaminen
- ihmisten ja osaamisen johtaminen
- muutoksen johtaminen
- yhteistyön johtaminen kaupungin sisällä
- yhteistyön johtaminen päätösten valmistelussa
- yhteistyön johtaminen keskeisiin sidosryhmiin.

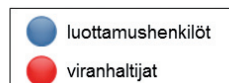
Vastaajia pyydettiin arvioimaan johtamisen merkitystä ja toteutumista kaikilla edellä mainituilla johtamisen sisältöalueilla. Tuloksia tarkasteltiin erikseen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osalta. Tätä täydennettiin vapaapalautekysymyksellä: ”Miten eri johtamistehtävien mer-

kitykset ovat näyttäneet ja onko johtamiseen tullut uusia muotoja pormestarihallinnassa?”

Talouden johtaminen näyttää ylivoimaisesti merkittävimpänä johtamisalueena sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden mukaan. Tältä osin tilanne ei varmasti ole muuttunut pormestarihallinnan siirtymisen myötä, vaan talouden johtaminen on ollut jo aikaisemminkin Tampereen kaupungin johtamisessa erittäin merkittävässä asemassa. Tässä kohtaa myös pormestarin henkilöllä on varmasti merkitystä: Timo P. Nieminen korostaa usein puheessaan talousjohtaja -taustansa pormestarin tehtävän hoidossa. Toisaalta, vapaapalautteista ilmeni sekin, että tässä kohtaa osa vastaajista olisi kaivannut muutosta: ”valtaa käytetään edelleen euroilla”, kuten yksi vastaaja toteaa. Myös strategisen johtamisen merkitys korostuu, sen toteutumisen ei kuitenkaan nähdä olevan yhtä hyvällä tasolla kuin talouden johtamisen. Erityisesti strategioiden toimeenpanossa nähdään olevan puutteita.

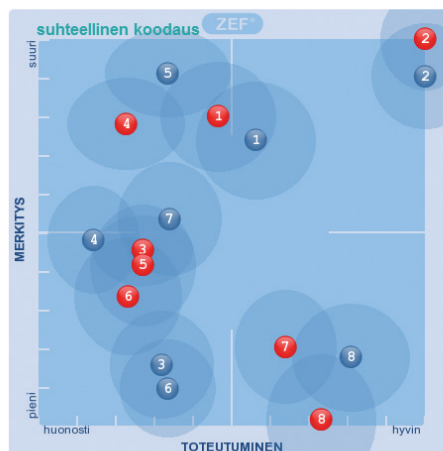
Kaupungin sisäisen yhteistyön johtaminen näyttää luottamushenkilöille ja virkamiehille

## Kuvio 5. Johtaminen



**Kaupungin johtamisessa on erilaisia johtamistehtäviä. Arvioi näiden erilaisten tehtävien merkitystä kaupungin johtamisessa ja niiden toteutumista pormestarimallissa.**

1. Strateginen johtaminen (72)
2. Talouden johtaminen (71)
3. Suoritusten ja tulosten johtaminen (71)
4. Ihmisten ja osaamisen johtaminen (70)
5. Muutoksen johtaminen (69)
6. Yhteistyön johtaminen kaupungin sisällä (69)
7. Yhteistyön johtaminen päätösten valmistelussa (68)
8. Yhteistyön johtaminen keskeisiin sidosryhmiin (70)



Kuvio 5. Johtaminen.

le samanlaisena. Sen merkitystä ei pidetä kovin suurena, mutta toisaalta se ei myöskään ole toteutunut kovin hyvin. Tämä on jossain määrin yllättävää, sillä useassa vapaapalautteessa todetaan, että mallin myötä luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen yhteistyö on lisääntynyt.

*”Malli tarjoaa siihen erinomaiset mahdollisuudet. Apulaispormestareiden kautta on mahdollista saada luottamushenkilöiden ääni asioiden valmisteluun jo alkuvaiheessa[...] [...] Tämä on ennen kaikkea asennekysymys. Luottavatko luottamushenkilöt virkamiesten ammatillisuuteen ja ovatko virkamiehet aidosti kiinnostuneita politiikan äänestä?”*

Yhteistyön johtamisessa päätösten valmistelussa luottamushenkilöiden ja virkamiesten mielipiteet eroavat selvästi toisistaan. Kun virkamiehet arvioivat sen merkityksen suhteellisen pieneksi ja toteutumisen hyväksi, ovat luottamushenkilöt sitä mieltä, että sen merkitys on kohtuullisen suuri ja toteutuminen varsin heikkoa. Tässä kohtaa vapaapalautteissa toistuu se, että

luottamushenkilöiden mielestä päätösten valmisteluprosessi on epäselvä: konsernijohdon rooli on liian suuri, johtoryhmän, esikunnan ja johtajakokouksen välinen työnjako epäselvä ja valtasuhteet epämääräiset. Tätä voidaan tulkita niin, että luottamushenkilöt kokevat virkamiesten roolin olevan edelleen liian hallitsevaa suhteessa luottamus-henkilöihin. Vaikka pormestari ja apulaispormestarit ovat aktiivisessa roolissa päätöksenteossa heti valmistelusta lähtien, ei tämä ole välttämättä näkynyt muiden luottamushenkilöiden osalta mitenkään. Osa valtuutetuista kokee yhteistyön tältä osin jopa heikentyneen.

Mielenkiintoinen havainto on se, että yhteistyön johtaminen keskeisiin sidosryhmiin päin koettiin suhteellisen vähämerkitykselliseksi. Samalla sen arvioitiin olevan varsin hyvällä tasolla. Vapaapalautteissa kuitenkin todettiin useaan otteeseen, että yhteistyön määrä eri suuntiin on lisääntynyt pormestarimallissa.

Vapaapalautteista ilmenee selvästi, että pormestarimallin myötä johtamisesta on tullut avoimempaa. Myös keskustelu eri tasoilla on



lisääntynyt merkittävästi. Samanaikaisesti tämä on johtanut siihen, että kokonaisuuden hallinta on tullut vaikeammaksi, vastuu- ja valtasuhteet eivät ole aina selvät ja johtamiskulttuuri näyttäytyy heikkona. Osa vastaajista kaipaa selkeämpää johtamista, ”paluuta vanhaan”, mutta osa vastaajista on huomannut, että monimutkaisuudessa maailmassa johtaminen on verkostojen ja yhteistyön johtamista. On havaittu, että yhteistyö eri suuntiin on lisääntynyt ja on syntynyt uusia verkostoja. Suhteilla on suuri merkitys asioiden hoidossa.

Pormestarimallissa kyse on kuitenkin myös johtamiskulttuurin muutoksesta, joka vaatii aikaa. Kaikilta osin tämä muutos ei ole vielä mennyt läpi organisaation. Poliittinen johtaminen on vahvistunut, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyö on lisääntynyt ja yhteisiä linjauksia saadaan aikaiseksi. Sidosryhmäyhteistyö ja kuntalaisten kuuleminen ovat olleet nousussa, mutta samanaikaisesti muutoksen johtaminen kaupunkiorganisaation sisällä mukaan lukien luottamushenkilöt on jäänyt taka-alalle. Myös seutuhallinnon ja kuntayhteistyön rooli on kasvanut. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Tampereen toimintamalli suuntautuu aiempaa mallia enemmän omasta organisaatiosta ulospäin.

## KESKUSTELUA

Tässä artikkelissa on pyritty kuvaamaan, miten pormestarijohtoinen hallintomalli toimii muutoksessa, jota voidaan kuvata siirtymänä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan. Tutkimuskohteena on Tampereen pormestarimalli osana kaupungin toimintamallia. Keskeiset tulokset voi kiteyttää niin, että pormestarin asemalle ja vallankäytölle luo pohjan rakenteellinen, johtamistehtävistä lähtevä valta. Vallan hyväksyntä edellyttää kuitenkin myös kykyä toimia ”verkostovelhona” ja rakentaa yhteistyösuhteita.

Toisaalta verkostomaisen toimintatavan yleistyminen luo myös perusteen pormestarimalliin siirtymiselle. Verkostohallinta luo lisää painetta erityisesti kunnan poliittisten johtajien työhön. Tämä tapahtuu, näkipä poliittinen johtaja roolinsa strategioita ja painopisteitä määrittelevänä kehystäjänä tai verkostoihin sukeltavana valmentajana. Molempien roolien kehittäminen

näyttää edellyttävän poliittisen johdon työtapojen ja ajankäytön muutosta (Haveri & Pehk 2008, 91). Kunnat tarvitsevat siis verkostoissa toimivia päätoimisia poliittisia johtajia, pormestareita.

Pormestarimallissa yksi jatkuvasti esiin nouseva näkökulma on ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen yhteensovittaminen. Ammattijohtamisen aseman korostaminen onkin ollut yksi tärkeimmistä pormestarimallia vastustavista argumenteista. Kunnanjohtajamallin puolustajat kun pelkäävät ammattijohtamisen heikentyvän pormestarimalliin siirryttäessä (Ryynänen 2010, 124–125; Leinonen 2012, 104).

Tampereen tutkimustulokset osoittavat sen, että ammatillinen johtaminen on vahvaa pormestarimallissakin. Lähes 80 % kaupungin johtavista virkamiehistä ja luottamushenkilöistä pitää pormestarin roolia luottamushenkilöjohtajana ja kaupungin johtajana toimivana ratkaisuna. Pormestarimalli tarkoittaakin politiikan kiinnittymistä erityisesti ammatilliseen johtamiseen. Tämä saattaa myös vaikuttaa siihen, minkälaiset henkilöt kykenevät toimimaan pormestareiden tehtävissä. Samalla pormestari-malli vahvistaa usein uuden julkisen johtamisen ja uuden julkisen hallinnan ajattelutapojen yhteydessä esitettyä näkemystä, jonka mukaan päätöksenteossa ja valmistelussa politiikan ja hallinnon erottaminen on yhä vaikeampaa. Kun asiat ovat vaikeasti ratkaistavissa, tarvitaan laajaa vuoropuhelua eri toimijoiden kesken. Tästä syystä on lähes mahdotonta sanoa, mikä on puhdasta hallintoa ja mikä politiikkaa (Ryynänen 2010, 130). Uuden julkisen hallinnan kaltainen verkostomaisuus sekoittaa yhä enemmän politiikan ja hallinnon välisiä suhteita.

Tutkimusaineisto viittaa ensinnäkin siihen, että vahva poliittinen johtajuus syntyy selvästi rakenteiden määrittämästä roolista päätöksentekijänä. Uusi julkinen johtaminen on tuonut tähän ammattimaista johtamista edellyttäviä osaamisalueita, kuten strategisen johtamisen ja talouden johtamisen. Pormestarimallissa poliittinen johtaminen keskittyy erityisesti muutosten johtamiseen. Virkamiesjohtamisessa korostuu puolestaan ihmisten johtaminen, mitä on myös painotettu uudessa julkisessa johtamisessa. Ihmisten johtaminen ei ole välttämättä erityisen näkyvää toimintaa pormestareiden työssä

muiden luottamushenkilöiden näkökulmasta. Henkilöstöjohtajuus korostuu siis enemmänkin käytännön kuin politiikan paineista (vrt. Schaap 2009).

Huomattavaa on myös se, ettei pormestarilla nähdä erityisen suurta merkitystä suorituksen johtamisessa. Tämä kertoo osaltaan ajattelutavasta, jossa hallinnon ja politiikan ero nähdään pormestarimallin yhteydessä niin, että virkamiehillä on vastuu toiminnan tulosten aikaansaamisessa. Lisäksi pormestarijohtoisessakin kaupungissa virkakunnan merkitys valmistelussa ja toimeenpanossa säilyy merkittävänä.

Verkostomaisuus tarkoittaa ensinnäkin kykyä toimia linkkinä hallinnon ja politiikan välillä. Pormestarin keskeisiä tehtäviä on myös luoda koalitioita, jotta tarvittavia päätöksiä kyetään aikaansaamaan (Stenvall & Airaksinen 2009). Uuden julkisen hallinnan kaltainen verkostomaisuus ja siinä epävirallinen vaikuttaminen on siis eräällä tavalla ”virallisen” ja rakenteellisen vallankäytön mahdollistaja.

Toisaalta tämä tutkimus vahvistaa näkemyksen, jonka mukaan monimutkaistuminen tarkoittaa myös sitä, että kunnan tehtävien ja verkostojen määrä kasvaa yhdelle ihmiselle mahdolltomaksi hallita. Pormestarin on keskityttävä valittuihin osa-alueisiin, joilla hän voi toimia ja vaikuttaa. Haasteena poliittisessa johtamisessa onkin tehdä näkyväksi ja poliittisesti hyväksyttäväksi sen, missä verkostoissa pormestari pyrkii vaikuttamaan.

Tampereen tutkimus osoittaa, että epävirallisten verkostojen ja kokousten ongelmaksi saattaa tulla niiden suhde muodolliseen päätöksentekoon. Kun valtuustoryhmän puheenjohtajat perjantaikokouksessaan linjaavat jonkin asian, se tapahtuu virallisen päätöksenteon ulkopuolella. Asialla ei ole tässä vaiheessa virkamiesesittelyä, vaan linjauspäätös tehdään poliittisilla perusteilla. Kun asia tuodaan lopulta viralliseen päätöksentekoon virkamiesesittelystä, saattaa poliittinen päätös olla tosiasiallisesti jo tehty. Ongelmaa ei kuitenkaan voida ratkaista ”kieltämällä” epäviralliset verkostot, sillä ne ovat syntyneet johonkin tarpeeseen, jota virallinen päätöksentekomenettely ei ole mahdollistanut. Tärkeämpää olisikin löytää toimintamuodot, jolla varmistetaan se, että epäviralliset verkostot ja virallinen päätöksentekoprosessi kohtaavat.

Tampereen toimintamalli on rakennettu siten, että sen kolme elementtiä tukevat toinen toistaan. Miten tämä näkyy kun asiaa tarkastellaan uuden hallinnan näkökulmasta? Tilaja – tuottaja-mallia, uuden julkisjohtamisen mallin mukaista perusratkaisua, jota voidaan pitää managerialistisena, markkinalähtöisenä ja ideologisesti ristiriitoja synnyttävänä, on Tampereen toimintamallissa pystytty ”pehmentämään” apulaispormestareiden avulla. Apulaispormestarit tuovat kasvot palveluiden tilaamiselle ja korostavat samalla sitä, että vastuu palveluiden järjestämisestä (ja tilaamisesta) kuuluu poliittiselle päätöksenteolle, eikä ”kasvottomalle” virkamieskunnalle. Tampereen monituottajamallissa apulaispormestarit ovat myös verkottajia kaupunkiorganisaation ja palvelutuottajien välillä sekä virkamiesten ja kuntalaisten välillä. Voidaankin perustellusti väittää, että apulaispormestarijärjestelmä on tuonut uuden hallinnan välineitä tilaja–tuottaja-malliin ja lisännyt näin mallin yleistä hyväksyttävyyttä ja kenties jossain määrin vähentänyt ideologisia ristiriitoja.

Eri ajattelutapojen vaikutukset näkyvät myös niin, että pormestarilta edellytetään varsin laajaa osaamista. Kuten Ryyänen (2010, 194) toteaa, pormestarin vaativa kaksoisrooli poliittisena johtajana ja valmistelun johtajana edellyttää erityisiä ominaisuuksia. Pormestarin on hallittava laaja kirjo johtamisen osa-alueita poliittisesta johtamisesta hallinnon ja ihmisten johtamiseen. Tehtävässä onnistumisen kannalta ehkä merkittävimpänä on kuitenkin kyky saada aikaan erilaisia intressejä tyydyttäviä ja sovitteluvia ehdotuksia ja toimenpiteitä.

Selvää myös on, että pormestarimallissa kunnan johtaminen henkilöityy kunnanjohtajajärjestelmää selvemmin. Kun järjestelmä antaa tilaa persoonille, on myös oletettavaa, että eri ihmisten myötä pormestarimalli olisi voinut muotoutua toisenlaiseksi (Stenvall & Airaksinen 2009, 55–56). Toisin sanoen, murrosvaiheessa juuri pormestareiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja intressit ovat voineet osaltaan muokata tehtäväkenttää laaja-alaiseksi niin, että toiminnassa painottuvat ammatillisen johtamisen, päätöksentekijän ja verkostoissa vaikuttajien piirteet.

Pormestarin tehtävistä on keskusteltu myös vaalittavan yhteydessä. Itse asiassa pormestarin valintatavasta on käyty sekä Tampereella että

muualla Suomessa jatkuvasti keskustelija. Tämä keskustelu täytyy suhteuttaa edellä mainittuihin pormestarin johtamisrooleihin. Alkuperäinen esitys Tampereen pormestarimalliksi oli, että pormestariksi voidaan valita muukin kuin valtuutettu. Perusteluna tällä oli nimenomaan se, että näin pormestari voitaisiin valita laajemmasta joukosta ja pormestarille voitaisiin tällöin asettaa myös joitain pätevyys- tai osaamisvaatimuksia (Tampereen kaupunki 2003). Tampere päätyi kuitenkin ratkaisuun, jossa valinta tehdään valtuutetuista. Tätä puoltaa se, että näin pormestari todella kantaa poliittista vastuuta myös valtuutettuna suoraan kuntalaisiin päin. Samalla se jossain määrin korostaa pormestarin poliittista tehtävää valmistelun johtamisen sijaan. Kolmas vaihtoehto eli suora kansanvaali ei vielä ole mahdollinen, mutta se saattaa olla tulevaisuuden malli. Tällöin korostuu pormestarin poliittinen vastuu suoraan kuntalaisille

ja toisaalta mahdollisuus valita pormestari valtuustoa laajemmasta joukosta ja näin asettaa ainakin teoriassa vaatimuksia pormestarin johtamisosaamisen arvioinnille.

Tässä artikkelissa uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen kolmatta aaltoa, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Perusajatuksena on, että uuden julkisen hallinnan malli ei heitä vanhoja malleja kokonaan pois, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla. Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna voidaan varmasti todeta, että myös pormestari malli on osaltaan tuonut Tampereelle uusia johtamisen malleja ja hallinnan välineitä täydentämään sekä perinteistä julkishallintoa että uuden julkisjohtamisen mukaista tilaaja-tuottaja-mallia.

## LÄHTEET

- Airaksinen, J. (2009). Hankala hallinnonuudistus. Acta Universitatis Tamperensis; 1397, Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, A-V (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Sente-julkaisu nro 33. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008). Through a glass darkly: Leadership complexity in Swedish local government. *Local Government Studies*, 34(2), 203–220.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences* 68(1), 9–24.
- Copus, C. (2004). Directly elected mayors: A tonic for local government or old wine in new bottles? *Local Government Studies*, 30(4), 576–588.
- Copus, C. (2006). *Leading the localities: Executive mayors in English local government*. Manchester University Press.
- Copus, C. (2008). English councillors and mayoral governance: Developing a new dynamic for political accountability. *The Political Quarterly*, 79(4), 590–604
- Cristensen, C. & Aars, J. (2010). Electing mayors with the supplementary vote method: Evidence from Norway. *Local Government Studies* 36(6), 823–841.
- Elcock, H. (2008). Elected mayors: Lesson drawing from four countries. *Public Administration*, 86(3), 795–811.
- Hakari, K. (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39(4), 337–354.
- Hakari, K. (2009). Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.), *Haastava kuntajohtaminen* (s. 84–92). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hakari, K. (2007). *Tuore Tampere – luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002–*. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A1/2007. Tampere.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.), *Haastava kuntajohtaminen* (s. 26–42). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Hämäläinen, K., Prättälä, K. & Ryyänen, A. (2009). *Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu*. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2009. Helsinki: Edita.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications.
- Kaupunginvaltuusto 2003. Tampereen kaupunginvaltuuston päätös pormestarihallinnon siirtymisestä 11.6.2003.
- Kaupunginvaltuusto 2005. Tampereen kaupunginvaltuuston päätös toimintamallin kokonaisuudesta 18.5.2005.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review* 10(4), 505–525
- Leinonen, J. (2012). “Monelta suunnalta on tulut suitsia, mutta niiden kanssa on elettävä.” *Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta nro 323. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lundström, I. (2011). *Kuntien palveluhankintojen muutos. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?* (s. 1–16). Routledge.
- Peters, G. B. (2000). The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Asian Journal of Public Administration* 24(2), 153–183.
- Peters, G. B. (2011). Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen* (s. 20–32). Acta Wasaensia no 238. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Pierre, J. (2009). *New governance, new democracy? QoG working paper*, series 2009:4. University of Gothenburg.
- Rantanen, S. (2007). Näin syntyi Tampereen malli. Teoksessa Seppälä, R. (toim.), *Viides ja viimeinen* (s. 190–211). Tampere: Tampere-seura ry.
- Ronkainen, S., Mertala, S. & Karjalainen, A. (2008). Kvalitatiivisuus, kvantitatiivisuus ja sähköinen kyselytutkimus. Teoksessa Ronkainen, S. & Karjalainen A. (toim.), *Sähköä kyselyyn! Webkysely tutkimuksessa ja tiedonkeruussa* (s. 17–30). Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Ryyänen, A. (2010). *Pormestari*. Kuopio: Oy UNIpress Ab.
- Schaap, L., Daemen, H. & Ringelin, A. (2009). Mayors in seven European countries: Part I. Selection procedures and statutory position. *Local Government Studies* 35(1), 95–108.
- Tampereen kaupunki 2003. *Strategisen johtamisen edellytysten parantaminen Tampereen kaupungissa*. Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti. Tampere 27.3.2003.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration* 89(1), 15–31.
- SVT (2012). Suomen virallinen tilasto: *Kunnallisvaalit* [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta <http://pai.stat.fi/til/kvaa/>, 3.5.2013
- Svara, J. H. (2003). Effective mayoral leadership in council-manager cities. *National Civic Review* 92(2), 157–172
- Thomson, E. & Brodsky, D. (1997). Structure and mayoral roles: A research note. *Urban Studies* 34(11), 1903–1910.
- Vetter, A. (2009). Citizens versus parties: Explaining institutional change in German local government 1989–2008. *Local Government Studies* 35(1), 125–142.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Wollmann, H. (2008). Reforming local leadership and local democracy: The cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local Government Studies* 34(2), 279 – 298.
- Ylönen, A. (2007). Pormestari ja vallan legitimititeetti. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35(3), 336–339.

# Governing the Innovation Process: Tools of Meta-Governance–The *Kotitori* Model in Tampere Finland

*Kari Hakari, City of Tampere, Tampere, Finland*

*Liina-Kaisa Tynkkynen, School of Health Sciences, University of Tampere, Tampere, Finland*

---

## ABSTRACT

*Local governments in pursuit of their objectives have become increasingly dependent on the private and third sector actors. New Public Governance (NPG) is an approach to understand the production and delivery of public services in a fragmented and pluralist society. The development of health care and social services and the creation of service innovations have been a part of the ongoing change. Local governments have started to search for new approaches to service delivery in co-operation with private firms and third sector organizations. This study focuses on the role of local government as a meta-governor in creating and developing a service innovation called the Kotitori model in Tampere, Finland. Meta-governance is needed to govern complexity and plurality in a network society. Local authorities can exercise power by using meta-governance tools while sharing the responsibility for public governance with other actors. The results of this study suggest that tools provided by NPG theory can be identified in the process of developing a service innovation. Thus, it may be that local governments should use both hands-on and hand-off meta-governance tools in order to exercise successful meta-governance. The results also suggest that adequacy of the different meta-governance tools differs according to the stage of the innovation process. In this sense this study provides also new insight to the theory of NPG.*

*Keywords:* Finland, Innovations, Local Authorities, Meta-Governance, New Public Governance (NPG)

---

## INTRODUCTION

Local governments in Finland as indeed in other European countries have become increasingly dependent on the private and third sector actors when attempting to pursue their objectives. Local governments across Europe

and other western countries are continuously adopting new modes of service delivery and service system governance. These arrangements such as out-sourcing, contracting out, public-private partnerships and hybrid organizations aim at determining the best options in public service delivery (Billis, 2010; Kylänen et al.,

DOI: 10.4018/ijpphme.2013010101

2012; Vuori, 2011). However, while networks are increasingly utilized as the form of governance, collaboration between the public and private sectors has also started call for more formal and institutionalized procedures, while earlier collaboration was created more or less through various fairly loosely defined forms (Tynkkynen, 2013)

All in all this change can be described as the New Public Governance (NPG) approach (Osborne 2010). The conceptual framework of the NPG was introduced in 2006 and has thereafter gained increasing popularity among the methods of service delivery (Osborne, 2007; 2010). NPG can be defined as the “the third wave” of the management reforms which have developed from the traditional Public Administration (PA) and the New Public Management (NPM) approaches (Klijjn, 2008; Osborne, 2007, 2010; Salamon, 2002; Torfing & Triantafillou, 2012). However, the NPG approach does not reject old models entirely, but takes advantage of the best features and supplements them with new solutions such as co-production of services and public-private partnerships (Peters, 2011a; Salamon, 2002). NPG evolved around participatory and inter-organizational forms of governance based on interdependency, collaboration and trust, and focuses on processes and outcomes in public policymaking and public service production and delivery (Torfing & Triantafillou, 2012).

One of the drivers behind the aim to reform service systems and their governance structures is the rapid demographic changes occurring in the most of the European and other western countries. Due to population ageing it is probable that the service needs and also the costs of services will increase in the future, which means a growing need for service innovations, especially in the services for elderly people.

Finland is currently one the most rapidly ageing countries and thus the reforms in the delivery of the publicly funded services are currently high on the political agenda. This population ageing has been predicted to be particularly marked among those aged 85 and over (Official Statistics of Finland, 2009), hence

the proportion of those reaching very old age (i.e. 90+) will also increase.

The development of health care and social services and the creation of service innovations have been a significant part of the ongoing process of governance change in Finland. Consequently the role of local governments is changing, as they are increasingly involved in the innovation and development processes in the fields of health care and social services. The local governments in Finland have started to apply and experiment with novel public procurement practices and to search for new approaches to service delivery in co-operation with private firms, third sector organizations and service users (Jäppinen, 2011; Tynkkynen, 2013). In order to succeed in these developments, coordination of the various interests of the professionals, service users and other stakeholders is essential (Stähle et al., 2004).

The role of local government in the governance of such innovation networks can be deemed significant. This task of network management and governance can be described in the *framework of meta-governance* (Sørensen, 2007; 2009), which has also been defined as the “governance of governance” (Kelly, 2006). It includes the construction of networks, establishing the rules of the game and allocation of resources for different actors. The objective of meta-governance is to make sure that networks will act in compliance with the needs and objectives of the meta-governance entity (Haveri & Pehk, 2007). The public sector can also use meta-governance in order to maintain control in a changing business environment by combining different governance tools, i.e. markets, hierarchies and networks, in the service delivery (Billis, 2010; Kelly, 2006).

This study focuses on the role of local government as a meta-governor in creating and developing a service innovation called the *Kotitori* (literally “home market”) model. The main idea of *Kotitori* is to provide a “one stop shop” of public and private home help services with easy access for older people and their relatives. Traditionally, publicly and privately funded home care services have been

fairly strictly separated. In other words, clients have to contact the public sector for certain services and the private market for others. The most distinctive element of the *Kotitori* model is that it creates a link between these two separate entities, thereby promoting their closer integration. In particular, this is done by creating a provider network operated by a service integrator. (Tynkkynen et al., 2012a.)

In this study we discuss the *Kotitori* model by using an analytical meta-governance framework introduced by Eva Sørensen (2007; 2009). There is a fairly substantial body of theoretical literature about the meta-governance written during the 2000s (Haveri et al., 2009; Jessop, 2004; Kelly, 2006; Meuleman, 2008; Peters, 2010 & 2011; Sørensen & Torfing, 2009). However, empirical studies focusing on local governments do not exist to any large extent (Sørensen & Torfing, 2009).

The main focus of the study is on the role of meta-governance as a part of an innovation process. In particular we address the following research question: *How do the different tools of meta-governance appear in the different phases of innovation process?*

We have divided the innovation process of *Kotitori* concept into three phases: initiation (2005-2007), development and implementation (2007-2009), and operation (2009-). We adopted this division because the main policy documents were organized applying this kind of categorization. However, we acknowledge that there are also other ways to classify the phases of an innovation process (Peters, 2010). By describing how various tools of meta-governance are used in the development of the *Kotitori* concept we attempt to identify meta-governance tools available for local governments to enhance the effective and democratic performance of governance networks (compare Sørensen & Torfing, 2009)

## NEW PUBLIC GOVERNANCE AND META-GOVERNANCE

New public governance is related to situations where the roles of local governments in their

respective communities are changing. Local governments have to work together with private companies, third sector organizations, citizen groups, and other stakeholders in various processes involving decision-making, service delivery, and developing services. This imposes new demands on the local government organizations, i.e. on their abilities to coordinate and integrate and to manage interest group relations. The concept of governance can, indeed, be used to describe such ways of managing horizontal interest group relations that municipalities use in the performance of their duties. In this connection, governance involves relations related to democracy, management, arrangement of services, service production and development. (Osborne, 2010; Peters, 2010)

The NPG refers to actors' cooperation-seeking behavior as distinct from more traditional, direct and hierarchical administrative models. The most essential elements of the new public governance are the crossing of all borders and the case-specific building of horizontal co-operation, partnership and network relations with various co-operating bodies (Haveri, 2006). The aim has been to emphasize the meaning of communality, participation and democracy. It has been understood that instead of developing individual organizations and improving their results, the development should support cooperation and networking between different actors (Klijn, 2008).

Bovaird and Löffler (2002) have summarized the shift from local government to new local governance. This shift entails moving from the development of organizations to the development of communities, changing the focus from defining customer needs to communal participation and shifting from differentiating politics and administration to interactive processes between them. In addition, the shift implies the objective to increase trust among the members of the public through transparent processes and democratic dialogue and by creating conditions for participation by community members in the planning and governance of issues concerning them as well as co-production of services

Klijn (2008; 2011) identified three general phenomena that are categorized as governance in the literature. First phenomenon is the complex decision-making process due to the involvement of various actors and levels of governance. The second is inter-organizational networks for service delivery focusing on how to improve services by integrating different organizational efforts and the third is partnerships and new forms of alliances between public and private actors like public-private partnership models. When discussing networks and partnerships for service delivery, NPG will especially focus on the roles of the contracts, innovative tendering processes, market-like incentives, service-user influence and performance indicators.

According to Moore and Hartley (2010) innovations in governance are fairly different from the innovations in the service delivery often associated with innovations made solely within the private sector. Innovations in governance change production systems that cut across the organizational boundaries. They enlarge the range of resources that can be tapped to improve the production system. They involve changes in the instruments the governors use to direct the production system for achieving their goals. These new ways of governance alter the configuration of decision-making rights with respect to how private and public sector resources are allocated and used. And they raise important questions about the distribution of burdens and privileges in society.

It has been suggested that in the future innovations in governance will be a significant part of innovations in the public sector (Moore & Hartley, 2010). This will raise the question: how to govern these innovation processes of new local governance? It has been said that the success of the local governments in the complex network society depends largely on how well the different networks and different actors within these networks perform and how their work is governed (Haveri et al., 2009). One can also say that the success of innovation processes in governance depends to a large extent on how well the governing body is able to govern the networks and their actors involved in the innovation process.

Meta-governance is an indirect form of governing exercised by influencing various processes of self-governance. It also involves the idea of the management of complexity and plurality (Sørensen, 2006). Meta-governance can be deemed useful in order to accelerate the performance of the collaborative arrangements between various actors. It can also be deemed important for ensuring the democratic legitimacy of the networks. From the perspective of representative democracy, the democracy of network governance depends to a large extent on the opportunities of the elected representatives to control the actions of the networks (Nyholm & Haveri, 2009). According to Peters (2010) there are four significant areas of possible problems arising from network governance: decision-making, participation, coordination and accountability. Meta-governance can be seen as a tool to prevent or to solve these problems. Sørensen & Torfing (2007) state there are three important questions that can enhance our understanding of meta-governance. Firstly, how the formation and mobilization of governance is regulated through meta-governance. Secondly, how network negotiations are meta-governed and thirdly, how meta-governance affects the outcomes of networks.

An issue in the meta-governance approach is the perception that public authorities must adapt new steering arrangements and apply a variety of new governance tools to deal with networks (Haveri et al., 2009; Jessop, 2004). Meta-governance allows the public authorities to mobilize the knowledge, resources and energies of several public and private actors while retaining their ability to influence the scope and outcomes of the networked process. That is, public authorities can exercise power while sharing the responsibility for public governance with other actors (Sørensen & Torfing, 2009).

## **TOOLS OF META-GOVERNANCE**

As noted, elected politicians, public managers and other meta-governors can apply different tools in their efforts to meta-govern governance



networks (Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009). To find answers to the aforementioned questions one might study these different forms and tools of meta-governance. In this article our starting point for analyzing different tools of meta-governance is the framework presented by Sørensen (2006, modified 2009). In this framework the tools of meta-governance are presented as follows (e.g. Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009):

1. *Policy and resource framing* seeks to determine the political goals, fiscal conditions, legal basis and discursive storylines of the networks.
2. *Institutional design* aims at influencing the scope, character, composition and institutional procedures of the networks.
3. *Network management and facilitation* attempts to reduce tensions, resolve conflicts, empower particular actors and lower the transaction costs in networks by providing different kinds of material and immaterial inputs and resources.
4. *Network participation* endeavors to influence the policy agenda, the range of feasible options, the premises for decision making and the negotiated policy outputs.

*Policy framing* delimits the political and financial conditions where the collaboration has autonomy to govern itself. It can ensure coordination and goal setting through political framing and storytelling, create strong interdependencies among the network actors in order to stimulate resource exchange and synergy gains arising from the collaborative networks. Network framing can also help to improve the democratic performance by communicating the political, fiscal, legal and discursive framework conditions to the network, monitoring the performance of the network and deciding whether non-compliance should lead to sanctions or adjustments. (Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009)

In *Institutional design* the object is to influence the decisions made by collaborating actors by strategic conditioning of their choices and

strategic distribution of resources. Using this tool reportedly enables the governor to keep a strict focus on the objectives and innovative capacities when composing the network, to define clear deadlines for different forms of policy outputs from the network and to terminate unsuccessful networks. As to democracy, institutional design can ensure that the formation of the network and the policy outputs it produces are publicized, ensure a broad inclusion of relevant and affected actors and create or support alternative networks if needed. (Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009)

*Network management and facilitation* may be required to stabilize the policy networks based on negotiated collaboration. These tools provide efficiency by giving resources that might lower the transaction costs and empower the actors. In addition, they can reduce destructive tensions through agenda control, joint fact-finding and cross-frame learning. They can also signal that a flexible adjustment of ends is acceptable in order to encourage innovation. Facilitation can also play a crucial role in democratizing governance networks. (Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009)

*Network participation* presents a high level of interventionism. Interaction with the collaborating actors in a network gives insight and the knowledge as well as a platform to provide understanding, respect and trust among the actors. Efficiency of participation can be enhanced by facilitating cooperation, by producing quick successes and creating joint ownership, by institutionalizing processes that work well from the perspective of the meta-governor and learn from those that do not. Meta-governance through network participation can also be used to enhance democracy. The meta-governor can, for example, maintain a broad policy agenda supported by a defined storyline, insist on an open and responsive deliberation of alternative options and ensure that the network evaluates its own performance in relation to common democratic standards. (Haveri et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009)

Policy framing and institutional design tools are performed hands-off, which means that

the governor is at a distance from the self-regulating governance networks. Facilitation and participation tools are applied hands-on, through close interaction between the meta-governors and the individual governance networks. In contrast to the NPM doctrine, prescribing the use of hands-off meta-governance only, it has been argued that in order to exercise successful meta-governance the governor must draw on all four types of meta-governance tools (Haveri et al., 2009; Sørensen, 2006).

These types of meta-governance diverge according to the level, form and distance of intervention of the meta-governor as seen in Table 1. The choice between hands-on and hands-off meta-governance is likely to vary according to the policy issue at hand. Hands-on meta-governance is likely to be more common in those areas that are closely related to the core functions of the local governments, such as social and health care. In these areas close interaction with network actors is required. Hands-on meta-governance will also be considerable in relation to governance networks operating within areas that are strategically important (Sørensen & Torfing, 2009)

## THE CASE OF KOTITORI

In the following we will briefly describe the *Kotitori* model. A more detailed description can be found in the works of Tynkkynen and colleagues (2012a; 2012b). The main idea of the *Kotitori* model is to provide a “one-stop shop” of public and private home help ser-

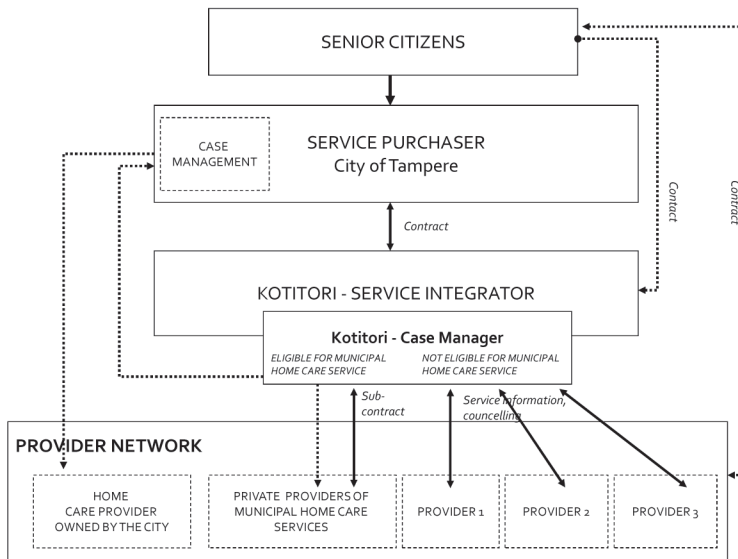
vices. Publicly and privately funded home care services have traditionally been fairly strictly separated. Thus clients have had to contact the public sector for certain services and the private market for others. This requires that the older people or their relatives are fairly active themselves in order to find an appropriate private service provider from the private market. The *Kotitori* model creates a link between these two entities, thereby promoting their closer integration (Figure 1). In particular, this is done by creating a provider network operated by a service integrator. Purchasing of private services is coordinated via *Kotitori* and the choice of a private provider is assisted by the case managers of *Kotitori*. *Kotitori* integrates services provided by public, private and third sector providers through counseling and case management. The case managers locate and put together the service packages for the customers. Customers may purchase the services themselves or, if the eligibility criteria are met, have the home care services paid partially by the City of Tampere. The services subsidized by the city can be provided either by public or private providers

*Kotitori* is operated by a private company, Mawell Care Ltd., with which the municipality has a four-year contract (2009-2013) with an option for two more years. The main operator works in partnership with two other companies, the Nordic Health Care Group (NHG) and Mawell Ltd. NHG is responsible for quality control and quality standards for the private providers as well as for coordinating the network of

Table 1. Types of meta-governance and their characteristics

Type of meta-governance	Policy and resource framing	Institutional design	Facilitation	Participation
Public involvement	Hands-off	Hands-off	Hands-on	Hands-on
Level of public intervention	Low	High	Low	High
Examples of tools available for public authorities	Define goals, funding instruments	Create incentive structure and meaning by storytelling	Initiate contact, administrative support, mediate conflicts, provide information	Convincing other members, persuasion

Figure 1. The Kotitori Model (Adapted from Tynkkynen et al., 2012a)



private providers. Auditing of service providers, consulting work for the development of the city’s own operations and managing and developing the internet portal e-Kotitori are also among the responsibilities of that company. Mawell in turn has responsibility for technological solutions, which include IT systems supporting older people and their relatives to find appropriate services with quality criteria and pricing as well as managing of the service provider network. In addition, technology enables the monitoring of service usage and costs for home care services paid for by the city and provided via *Kotitori*.

Private providers can apply for *Kotitori* Provider status via the *Kotitori* website. A list of all the registered and approved providers, their contact details and descriptions of service packages are available in the *Kotitori* website. In addition to the standard provider status, a provider can choose to become a *Kotitori* Partner Provider. *Kotitori* partnership means that the providers are obliged to comply with service standards and prices defined by *Kotitori*. Partnership status is subject to a charge paid on annual basis. The charge is dependent on the annual revenue of the provider. For the annual charge, the partners are eligible to use the *Koti-*

*tori* brand in their advertising. Moreover, the services of partnership providers are actively marketed to the customers by the *Kotitori* case managers. In 2011 *Kotitori* had altogether 102 providers of which 28 were partner providers.

## DATA AND METHODS

In this study we discuss the role of the city administration as a meta-governor in the context of an innovation process of the *Kotitori* model. In particular we study how the different tools of meta-governance appear in different phases of the innovation process.

The data of the study were drawn from the key policy documents on the establishment of *Kotitori* and five informant interviews conducted mainly in January and February 2012. The informants included key stakeholders regarding the establishment and operation of *Kotitori*: senior citizens, *Kotitori* case managers, *Kotitori* service integrator, executives of the city of Tampere and *Kotitori* home care contractors. The interviews were recorded and transcribed. The data of the study are summarized in Table 2.

Table 2. *The Data of the Study*

<b>The Key Documents</b>
City of Tampere (2005). Kaupunkistrategia (City Strategy) 2006-. Tampere. Eera Ltd (2006). Tampereen Kotitori-kehityshanke. Raportti yrityskentän näkemyksistä (Kotitori development project. Report on the views of the entrepreneurs). Helsinki. City of Tampere (2007). Kotitori-hanke. Rakennusvaiheen 1.1.2006 – 31.3.2007 raportti (Kotitori-project. Report on the development phase 1.1.2006 – 31.3.2007) Tampere. City of Tampere (2007a). Talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2008-2010 (Budget 2008 and Financial Plan 2008-2010). Tampere. PTCServices Ltd (2007). Kotitori hankintalainsäädännön näkökulmasta (Kotitori and legislation of procurement). Helsinki. City of Tampere & FCG MentorIT Ltd (2008). Hankintastrategia (The procurement strategy). Tampere. City of Tampere & FCG MentorIT Ltd (2008a). Liiketoimintasuunnitelma (The business plan). Tampere. City of Tampere & FCG MentorIT Ltd (2008b). Palvelutuottajaverkosto (The service provider network). Tampere. Innolink Research Ltd (2009). Hoiva-alan tuottajaverkostotutkimus (Research of provider network in social and health care services). Tampere. City of Tampere (2010). Vanhusten kotihoidon uudet ratkaisumallit. Kotitori -hankkeen toteuttamisvaiheen 04/2007–10/2009 loppuraportti (New solutions for home care services for the elderly. Report on the implementation phase 4/2007 – 10/2009). Tampere.
The Interviews (N=8)
Senior Citizens (n=2)
Kotitori case managers (n=2) The integrator (n=1) Executives of the city of Tampere (n=2) Kotitori in-home care contractors (n=1)

The data were analyzed using theory driven qualitative content analysis. In this context theory can be defined as “a set of concepts used to define and/or explain some phenomenon” (Silverman, 2000). In the analysis a theory provides an explicitly defined framework within which the data can be assessed (Alasuutari, 1996). A framework can be generated from previous inductive studies (MacFarlane & O’Reilly-de Brun, 2012) or from other sources of existing knowledge about the problem at hand (Elo & Kyngäs, 2008). Content analysis in turn is a research method for analyzing written, verbal or visual communication. It focuses on the characteristics of language as communication and pays attention especially to the content and contextual meanings of the text (Hsiu-Fang & Shannon, 2005). Theory-driven content analysis can be grouped under the deductive way of using content analysis, because it moves from

general to specific (Elo & Kyngäs, 2008). In other words, local problems of the data are drawn from a general theory by using deductive reasoning (Eskola & Suoranta, 1998).

As our theoretical framework we used Sørensen’s (2006) analytical framework of meta-governance tools (see also e.g. Haveri et al., 2009). That is, the focus of the analysis was on the four governance tools proposed by Sørensen: policy and resource framing, institutional design, facilitation and participation. All the statements in the documents and interviews that were interpreted as these governance tools we distinguished from the data. We assess the findings from the data in chronological order of the innovation process starting from project initiation and continuing to the stages of development & implementation and operation (see Table 3).

Table 3. Tools of meta-governance in Kotitori innovation process

	Initiation	Development & Implementation	Operation
<b>Policy and resource framing</b>	National strategy City strategy Budget objectives		Goals defined by the City
<b>Institutional design</b>		Conflict solving by the mayor An incentive structure of the contract Working groups	Collaboration groups/ Working groups
<b>Facilitation</b>	Administrative support: research and reports	Workshops and the proposals by the providers: tendering document Administrative support: research and reports The development of the working practices	Providing information and “marketing” the services Alienating the juxtaposition between public and private actors
<b>Participation</b>	National working-group	Consultative negotiation process	

## RESULTS: THE TOOLS OF META-GOVERNANCE IN KOTITORI

In this section we present our empirical findings from the data in chronological order of the innovation process starting from project initiation and continuing to the stages of development & implementation and operation. At the end of the section there will be a summarizing table of our findings.

### Initiation

The most important tool in the initiation phase of *Kotitori* was *policy framing*. The seeds of *Kotitori* were sown at a national level working-group established in the early 2000s to consider new ways of organizing services for the growing population of older people. Tampere decided to focus on the development of new models of services in the area of home care for older people (City of Tampere 2007). The development of the *Kotitori* model was, thus, strongly driven by the City Strategy, which aimed at the development of services supporting elderly people to continue living at

home for as long as possible. There was also a strong desire to apply a multi-provider model in municipal service production. (City of Tampere, Strategy 2006) *Kotitori* project was also set as a scorecard objective by the city council in the annual budget (City of Tampere, budget 2008).

In addition, *participation* was an important meta-governance strategy in the early stages of the *Kotitori* project. Most of the participants were officials from the City management and social and health care sector, but more than usually there were also participants from other sectors like the business development and information technology units (City of Tampere, 2010). The role of the politicians as participants was not that extensive.

### Development and Implementation

In the early stages of the development and implementation phase, which began in 2007, a lack of political support for *Kotitori* emerged within the Committee of social services and health<sup>1</sup>. To solve the conflict The City Board<sup>2</sup> decided to move the *Kotitori* project directly under the direction of the Mayor’s office, that is, the highest level in the City administration.

Eventually, all the political decisions were taken by the City Board itself. (Tynkkynen et al., 2012a) This can be seen as a *network management* decision necessary for keeping the innovation process alive.

After the City had determined goals for the innovation it was time to start to develop the particular operational model. At this stage *facilitation* played the most important role in order to develop the model further. The City of Tampere administration used facilitation tools by providing administrative support to the ongoing process in many ways. For instance, several reports were produced by the City administration but also by external consultation companies: Business plan for the *Kotitori* actor (City of Tampere & FCG MentorIT Ltd, 2008a); market research (City of Tampere & FCG MentorIT Ltd, 2008b; Innolink Research Ltd, 2009) and questions of legality (PTCServices Ltd, 2007)

The City administration also *facilitated* the process by inviting local private providers to informal workshops in which the idea of the integrator model was introduced. After that, the providers were invited to develop and introduce their own ideas about the implementation of the model. Based on the workshops and the proposals of the providers the City administration prepared a tender document and initiated the bidding process (City of Tampere, 2010).

The bidding process was executed through a consultative negotiation process, which can be regarded as a tool of *participation* (City of Tampere, 2010). During the process service purchasers and potential providers negotiated and tried to achieve a mutual understanding on the operational alternatives. This was described as a crucial part in the development process. The purchasing manager of the City stated that “the model would not have been as it is if wasn’t for the negotiation process. We would not been able to create anything like this on our own”.

The consultation process was considered important also as regards the development of trust between the service purchaser and the integrator service provider. Because the negotiation process was relatively long and demand-

ing, involving several intense negotiations, the relationship between the parties became close, establishing trust between the parties. In other words the City administration created a strong base for the future co-operation by using a hands-on governance tool in the development of a service innovation. (City of Tampere, 2010; Tynkkynen et al., 2012a).

At the development stage there were also elements of *institutional design* involved. Before the actual implementation an *incentive structure* was created by the City in order to direct the operations of the service integrator. Eventually, the incentives for the service integrator were materialized via the payment mechanisms. In the *Kotitori* model the service integrator is paid on a capitation basis. With this fixed budget the integrator is expected to provide certain outcomes. These outcome measures include transfers to sheltered housing, use of hospital wards and utilization of A&E services. The contract involves incentives that are aligned with these outcomes. The integrator is rewarded with bonuses if it is able to meet the targets for home care set in the contract. If the targets are not met the integrator is penalized. (City of Tampere, 2010; Tynkkynen et al., 2012a).

Institutional design was also involved in the form of a number of working groups, whose purposes and participants differed according to the stages of the development and implementation process. These collaborating groups organized by the City administration can be summarized as follows (City of Tampere, 2010):

- Working group for developing the innovation 2005-2006
- Management team for the *Kotitori* project 2006-2007
- Advisory board for the *Kotitori* project 2006-2007
- Management team for *Kotitori* implementation 2007-2009
- Round table of service producers for *Kotitori* implementation 2007

There were also informal research networks during the implementation process with

participants from the University of Tampere, Pirkanmaa University of Applied Sciences, the Research and Education Centre at the University of Tampere and the National Research and Development Centre for Welfare and Health. Its role was to organize the exchange of information and the research co-operation together in order to enable the dissemination of innovations and best practices to other municipalities (City of Tampere, 2010).

However, while the main characteristics of the *Kotitori* model were formulated in the working groups organized by the City administration, the actual concept for the work at the grassroots level was developed by the *Kotitori* personnel, i.e. by the case managers. While the City administration was not involved in this development it still provided administrative support and information for the development work. By providing administrative support but enabling independence for the provider organization the City administration *facilitated* the development of the working practices. A case manager described the matter accordingly: "That the administrative level trusts its employees. Listening, and the ability to influence your own work, flexibility and maybe the bonuses as well. These affect our ability to develop our own working patterns and operations."

## Operation

The private providers reported that the goals defined by the City administration directed their operations. A private provider of home care help services reported that "we check what the City wants and then plan what is the best way to fulfill the needs of the City." Thus, the tool of *policy framing* seems to be strongly present as the City administration governs the operations of *Kotitori* and its providers. On the other hand, it was possible to interpret that the City administration would be willing also to use *hands-on participation*. This emerged, for instance, in the talk of the integrator, in which it was stated that "they (the City administration) may come and tell us to do things their way if we do something differently." Another private

provider also reported that they had worked fairly hard in order to be able to do things their own way.

During the first years of *Kotitori* there has been certain juxtaposition of public and private service provision. Both the representatives of the City administration and the private providers discussed this in the interviews. A private provider described that: "There is still, unfortunately, a certain juxtaposition of public and private. And I just ask how the new model has been sold to the employees in the City because they have been very negative towards it and spread this attitude to the customers."

This might suggest that in some cases it may be that the City administration could have facilitated the change more intensely by mediating conflicts between the public and private employees. However, the City administration took the view that the juxtaposition had started to fade and that the interaction between public and private providers was becoming easier. The informants from the City administration were of the opinion that "they both (public and private) are working for the older people living in Tampere. We are in this together." Thus the City administration at least has tried to tell a story about a common task that can only be achieved together.

As the operation phase began the *Kotitori* model was still unfamiliar to the residents and there was a need to get people to use the services provided via *Kotitori* as soon as possible. There was thus a need to inform the residents but also a need to assure the older people and their relatives that they could rely on the private companies as service producers. (City of Tampere, 2010) In this task the City administration applied *facilitation* by providing information and by "marketing" the services to residents. This was not, however, as successful as was planned. A private provider of the home help services described how the City employees "marketed" the *Kotitori* model to elderly residents in a fairly negative light. Thus, the City administration had not succeeded that well in convincing its own employees about the importance of the *Kotitori* model.

*Institutional design* is still present also in the operation phase, as the incentive structure built into the contract partly affects the operations of the providers. In addition there are still a number of collaborative groups which monitor the performance and develop the *Kotitori* model further. The management team is responsible for the contract monitoring and development, the business development team develops home help services in co-operation with all the service providers including the in-house provider of the City and the advisory board is a group of experts coming outside the organizations involved in the *Kotitori* model. (City of Tampere, 2010)

## DISCUSSION

In this study we have discussed New Public Governance as a third wave of public management reforms. While the New Public Management paradigm is still commonly used, it has been claimed to be somewhat dysfunctional and insufficient for the purposes of the public sector governance in the current dynamic environment involving multiple actors, communities and networks. While NPG includes also mechanisms of NPM it is complemented with new elements which represent hands-on approach to governance. (Osborne, 2010; Peters, 2011.)

According to Sørensen (2006) meta-governance tools provide a means to govern complexity and plurality in the currently evolving network society. Local authorities can exercise power by using meta-governance tools while sharing the responsibility for public governance with other actors. The results of this study suggest that tools provided by NPG theory can be identified in the process of developing a service innovation. Thus, it may be that local governments should indeed use both hands-on and hand-off meta-governance tools in order to exercise successful meta-governance. In this sense the results of this study gain support from the earlier studies on meta-governance tools (Haveri et al., 2009; Sørensen, 2006;).

However, the results also suggest that adequacy of the different meta-governance tools

differs according to the stage of the innovation process. In this sense this study provides also new insight to the theory of NPG. Policy framing was especially important at the beginning of the process and also when the process reached its operational stage. This suggests that an innovation process potentially needs a strong strategic basis at the beginning as well as concrete objectives and performance measurement in its operational phase. This is somewhat supported by Haveri and colleagues (2009), who found that local governments use framing as a main strategy when making decisions on collaboration with private actors. The roles of facilitation and institutional design were the most dominant tools in the phase of innovation development. The main barriers in the development phase were the reservations the City Council expressed towards the *Kotitori* concept. This kind of opposition is fairly natural in terms of radical reforms such as *Kotitori*. The contradictions, however, were resolved as the mayor of Tampere used his authority to change the institutional design of the decision-making process. According to Haveri et al. (2009) the specific role of the managers in local governments is, indeed, expressed mainly through the different ways of network facilitation such as resolving conflicts between different stakeholders. Network facilitation and co-development of *Kotitori* was crucial, especially in the design of the concept. Such collaborative activities are still fairly rare in health care and social services in Finland (Tynkkynen, 2013) and thus *Kotitori* provides a fairly unusual example in which network facilitation was used as a part of an innovation process. A service integrator model such as *Kotitori* is a new innovation in social and health services in Finland. The concept itself is not, however, novel, as it reflects the idea of the Accountable Care Organization (ACO) introduced in the USA (Kettl, 2010; Liddell & Welbourn, 2012). Within the framework of ACO the service integrator is often responsible not only for the general overseeing of the contract but also for designing many of its key elements. Thus, *Kotitori* and ACO models



provide an interesting viewpoint also if we look at the models in relation to meta-governance. The models raise questions such as, has the public authority outsourced part of its role as a meta-governor to private actors? At least in *Kotitori* model the service integrator has, for instance, an obligation to govern the network of the private service providers who provide the services to the users.

From the perspective of the City administration the arrangement in which part of the governance is transferred to the private sector is potentially beneficial: it is easier and less costly to contract with only one private provider and to leave the contract management and other governance of the provider network to the integrator. However, if we look at the issue from other perspectives, the approach also involves several risks. One of these relates to the representative democracy and legitimacy of the City administration. While in theory the City administration is still accountable for the services to residents, the practice appears to be fairly different. The City administration has also outsourced the tasks that to a large extent involve officials, task that should, by law, be performed by public officials.

The role of politicians as a meta-governor was not very extensive during the *Kotitori* process. They had more or less the role of policy framer and decision-maker without network collaboration in other ways. Thus, it seems that the practices and tools of meta-governance can be problematic from the point of view of democratic governance being in the hands of officials and experts rather than politicians as the earlier research from Finland and Norway also indicates (Haveri et al., 2009). One can say that politicians should take a bigger role in the exercise of meta-governance, and in doing so they must take on the task of ensuring representative democracy in them as Sørensen (2006) has argued. Further research could target the role of representative democracy in meta-governance to understand better how to democratically govern innovation networks.

In this article data was drawn on the key policy documents and stakeholder interviews.

The multiple sources of data can be regarded as strength of the study. However, testing the theoretical concept of meta-governance in the *Kotitori* case is not without its problems. Firstly, *Kotitori* as an innovation process may not be a typical development process in local governments with its many co-developers and unusually long process. Secondly, the City of Tampere is a relatively large city in Finland and thus has potentially better opportunities to act as a meta-governor compared to smaller local governments in Finland. The *Kotitori* model has not yet been transferred to other municipalities in Finland. However, several local governments in Finland have expressed interest in the new model of service delivery. Should the model be implemented also in other cities it would provide a possibility to repeat this study in other settings. As to the collection of interview data one must also keep in mind that the interviews were made after the innovation process was already at its implementation phase and thus there is a larger risk for recall bias than there would be if the interviews were done during the process in a follow-up manner.

Taking these considerations into account, the results of this study provide useful tools for local governments wishing to adopt a service innovation like *Kotitori*.

## CONCLUSION

The results of this study suggest that tools provided by NPG theory can be identified in the process of developing a service innovation. Thus, it may be that local governments should indeed use both hands-on and hand-off meta-governance tools in order to exercise successful meta-governance. In this sense the results of this study gain support from the earlier studies on meta-governance tools. However, the results also suggest that adequacy of the different meta-governance tools differs according to the stage of the innovation process. In this sense this study provides also new insight to the theory of NPG. Policy framing might be in a major role in the beginning of the process and also in

the operational phase, while participation and facilitation probably play a more important role in the implementation phase.

## ACKNOWLEDGMENT

The authors would like to thank the Finnish Funding Agency for Technology and Innovation (TEKES) for financing this study as the part of research project “InnoTuo”.

## REFERENCES

- Alasuutari, P. (1996). Theorizing in qualitative research: A cultural studies perspective. *Qualitative Inquiry*, 2(4), 371–384. doi:10.1177/107780049600200401.
- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences*, 67, 9–24. doi:10.1177/0020852302681001.
- City of Tampere. (2005). *Kaikem paree Tampere -Kaupunkistrategia [City Strategy] 2006-*. Tampere.
- City of Tampere. (2007). *Kotitori-hanke. Rakenusvaiheen 1.1.2006 – 31.3.2007 raportti [Kotitori-project. Report on the development phase 1.1.2006 – 31.3.2007]* Tampere.
- City of Tampere. (2007a). *Talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2008-2010 [Budget 2008 and financial Plan 2008-2010]*. Tampere.
- City of Tampere (2010). *Vanhusten kotihoidon uudet ratkaisumallit. Kotitori-hankkeen toteuttamisvaiheen 04/2007–10/2009 loppuraportti [New solutions for home care services for the elderly. Report on the implementation phase 4/2007 – 10/2009]*. Tampere.
- (2008). *City of Tampere & FCG MentorIT Ltd*. Tampere: Hankintastrategia. [The procurement strategy].
- (2008a). *City of Tampere & FCG MentorIT Ltd*. Tampere: Liiketoimintasuunnitelma. [The business plan].
- (2008b). *City of Tampere & FCG MentorIT Ltd*. Tampere: Palvelutuottajaverkosto. [The service provider network].
- Era Ltd. (2006). *Tampereen Kotitori-kehityshanke. Raportti yrityskentän näkemyksistä [Kotitori development project. Report on the views of the entrepreneurs]*. Helsinki, Finland.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. doi:10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x PMID:18352969.
- Eskola, J., & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen [Introduction to qualitative research]*. Tampere, Finland: Vastapaino.
- Farneti, F., Padovani, E., & Young, D. W. (2010). Governance of outsourcing and contractual relationships. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 255–269). London, UK: Routledge.
- Harris, M. (2010). Third sector organizations in a contradictory policy environment. In D. Billis (Ed.), *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy* (pp. 25–45). Palgrave Macmillan.
- Haveri, A., Nyholm, I., Roiseland, A., & Vabo, I. (2009). Governing collaboration: Practices of metagovernance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556. doi:10.1080/03003930903227360.
- Hsiu-Fang, H., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. doi:10.1177/1049732305276687 PMID:16204405.
- Innolink Research Ltd. (2009). *Hoiva-alan tuottajaverkostotutkimus [Research of provider network in social and health care services]*. Tampere.
- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. [Municipalities and user-driven innovation]* Suomen kuntaliitto. Helsinki, Finland.
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. In I. Bache, & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 49–75). Oxford, UK: Oxford University Press. doi:10.1093/0199259259.003.0004.
- Kelly, J. (2006). Central regulation of English local authorities: An example of meta-governance? *Public Administration*, 84(3), 603–621. doi:10.1111/j.1467-9299.2006.00604.x.
- Kettl, D. F. (2010). Governance, contact management and public management. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 239–254). London, UK: Routledge.

- Klijin, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505–525. doi:10.1080/14719030802263954.
- Klijin, E.-H. (2010). Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solution and outcomes. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 303–321). London, UK: Routledge.
- Kylänen, M., Vuori, J., & Allen, P. (2012). Exploring theory for citizens' preferences in health policy: The contribution of health policy cultures to understanding the roles of public and private health service providers. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics*, 2(2), 38–57. doi:10.4018/ijpphme.2012040103.
- Liddell, I., & Welbourn, D. (2012). Accountable care – aligning incentives with outcomes. *Journal of Integrated Care*, 20(3), 138–145. doi:10.1108/14769011211237474.
- MacFarlane, A., & O'Reilly-de Brun, M. (2012). Using theory-driven conceptual framework in qualitative health research. *Qualitative Health Research*, 22(5), 607–618. doi:10.1177/1049732311431898 PMID:22203386.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag.
- Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 52–71). London, UK: Routledge.
- Nyholm, I., & Haveri, A. (2009). Between government and governance—local solutions for reconciling representative government and network governance. *Local Government Studies*, 35(1), 109–124. doi:10.1080/03003930802574516.
- Official Statistics of Finland. (2009). *Population projection 2009-2060*. Helsinki: Statistics Finland.
- Osborne, S. P. (2007). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. doi:10.1080/14719030600853022.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 1–16). London, UK: Routledge.
- Peters, G. B. (2010). Meta-governance and public management. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 36–51). London, UK: Routledge.
- Peters, G. B. (2011a). Comparative public administration: after new management, what? In Hyyryläinen, E., & Viinamäki, O.-P. (Eds.), *Julkisen hallinto ja julkinen johtaminen* (pp. 20-32). Acta Wasaensia no 238. Vaasa.
- Peters, G. B. (2011b). Steering, rowing, drifting, or sinking. Changing patterns of governance. *Urban Research and Practice*, 4(1), 5–12. doi:10.1080/17535069.2011.550493.
- PTCServices Ltd. (2007). *Kotitori hankintalainsäädännön näkökulmasta* [Kotitori and legislation of procurement]. Helsinki.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114. doi:10.1177/0275074005282584.
- Sørensen, E. (2007). Local politicians and administrators as metagovernors. In Marcussen & Torfind (Eds.), *Democratic network governance in Europe* (pp. 89-108). Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to metagovernance. In E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 169–182). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x.
- Stähle, P., Sotarauta, M., & Pöyhönen, A. (2004). Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. [The leadership of innovative environments and organizations]. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Helsinki.
- Torfing, J., & Triantafyllou, P. (2012). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. In *Proceedings of the 8th Transatlantic Dialogue Conference*, Nijmegen, the Netherlands.
- Tynkkynen, L.-K. (2013). *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta universitatatis Tamperensis 1800. Tampere, Finland: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Tynkkynen, L.-K., Hakari, K., Koistinen, T., Lehto, J., & Miettinen, S. (2012a). Integrating public and private home care services: The Kotitori model in Tampere Finland. *Journal of Integrated Care*, 20(5), 284–295. doi:10.1108/14769011211270738.

Tynkkynen, L.-K., Miettinen, S., & Lehto, J. (2012b). *The Kotitori Integrator of home care services in Finland*. OECD Project on Information and Communication Technologies for a Silver Economy. DSTI/ICCP/IE(2012)7.

Vuori, J. (2011). Toward a comparative and interdisciplinary knowledge of public-private healthcare management. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics*, 1(1), i–iii.

## ENDNOTES

- 1 The Committee of social services and health is responsible for the organization of the services and commissioning of the private service providers. The members and deputy members are elected by the City Council from among the ordinary or deputy members of the City Council. (City of Tampere, 2012)
- 2 The City Board directs the municipal administration, prepares issues to be addressed by the City Council, administers the implementation of the Council's decisions, looks after municipal interests, and officially represents the municipality. Unless otherwise specified, the City Board enters into contracts and performs other official transactions on behalf of the municipality. Its other duties include the general development of the city, leading and overseeing city planning, supervising municipal offices and officials, and leading and monitoring the financial administration of the city. (City of Tampere, 2012)

*Kari Hakari, M.Sc. (administration), is a director in the City of Tampere. He is a doctoral student in the University of Tampere/School of Management. His research interests include management reforms of the municipalities and service innovations at the framework of new public governance.*

*Liina-Kaisa Tynkkynen, PhD, is a post doctoral researcher in the University of Tampere/School of Health Sciences. Her main research interest concerns public-private partnership, private health and social care provision and developments in the interrelationship of the public and private sectors in health care and social services delivery.*

# Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa?

Kari Hakari

## Abstract

The city of Tampere carried out an extensive management reform in 2007. This reform can be examined in the framework of the new public governance (NPG). This article examines the management model of Tampere, focusing especially on the perspective of the use of power. What are the different forms of the use of power in the situations facing the mayoral system, the purchaser-provider model and the customer-oriented process organization? How have the elements of new public governance changed the city's leadership and the use of power?

In this article I have investigated the opinions and views held by the leading officials and politicians with regard to the tools of power applied in managing the city of Tampere. The perspective of the study is based on the terms soft power and hard power that have been adapted to the new public governance framework.

In summary, the use of soft power is increased by the new management model but hard power is still required as well. This study confirms Stoker's idea that soft power cannot exist without hard power. It also seems that the change in leadership culture is still in progress. Furthermore, the management model requires that new tools of governance are developed.

## Tampereen toimintamalli uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä

Tampereen kaupunki toteutti kokonaisvaltaisen toimintamallin uudistuksen vuonna 2007. Uudistus koostuu kolmesta osasta: pormestarijärjestelmästä, tilaaja–tuottaja-mallista sekä asiakaslähtöisestä prosessiajattelusta (tarkempi kuvaus toimintamallista ks. Hakari 2011). Uudistuksen yksi ainutlaatuinen piirre liittyy sen kokonaisvaltaisuuteen eli usean merkittävän uudistuksen samanaikaiseen toteutukseen. Suomessa kuntahallintoa on perinteisesti uudistettu vaiheittain, yksi osa kerrallaan (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

Tampereen malli on kiinnostanut runsaasti sekä tutkijoita että muita kuntia. Siitä on kirjoitettu varsin paljon (mm. Hakari 2009 & 2011; Häikiö 2007; Junnila ym. 2012; Kallio ym. 2006; Rannisto ym. 2011; Ryyänen 2010; Stenvall & Airaksinen 2009) ottaen huomioon se, että malli on ollut toiminnassa vasta kuusi vuotta. Tampereen uudistuksen

kiinnostavuus kytkeytyy ainutlaatuisen sisällön lisäksi myös siihen, että Tampere kuuluu kuntakentässä suuriin ja vahvoihin kaupunkikeihin, joiden merkitys koko maan kilpailukyvyssä näkökulmasta on uudella tavalla tunnistettu vasta viime vuosina (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

Tampereen uudistusta voidaan tarkastella uuden julkisen hallinnan (new public governance) viitekehyksessä. Uusi hallinta korostaa paikallishallinnon yhteisöllistä luonnetta ja sen mukaan tehtävien hoitamisessa oleellista on yhteistyö eri toimijoiden kesken (Lundström 2012, 80). Kunnat liittoutuvat keskenään että pyrkivät luomaan verkostoja yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin kanssa, tavoitteinaan synergia, tehokkaammat toimintatavat ja kansalaisten osallistumisen kohentaminen (Haveri & Majoinen & Jäntti 2009, 30). Tampereen kaupunki on uudessa toimintamallissaan muotoutunut yhä enemmän hallinta-ajattelua hyödyntäväksi kokonaisuudeksi, jonka toimintaa määrittävät laajene-

vat ulkoiset vuorovaikutussuhteet (Rannisto & Nyholm & Stenvall 2011, 87).

Uuden julkisen hallinnan mallia voidaan luonnehtia näkökulman mukaan uuden julkisen johtamisen haastavaksi tai sitä täydentäväksi malliksi (Virtanen & Stenvall 2010, 55). Tässä artikkelissa uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen ”kolmatta aaltoa”, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Perusajatuksena on, että uuden julkisen hallinnan malli ei heitä vanhoja malleja kokonaan pois, vaan hyödyntää niiden parhaita ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (Peters 2011, 21–22; Hakari 2011, 347 ja 352).

Tampereen muutosprosessi toteuttaa hyvin tätä ajattelua. Muutosprosessin käynnistyessä 2000-luvun alussa oli uusi julkisjohtaminen reformien lähtökohtana. Mallin valmistelussa vuosina 2002–2006 ja implementoinnissa vuodesta 2007 alkaen nähtiin uuden julkisjohtamisen rajoitteet ja kansainväliset kokemukset mallin heikkouksista. Toimintamallia kehitetään koko ajan siten, että uuden hallinnan korostamat asiat, kuntademokratia ja osallisuus, verkostomaisuus ja avoimuus vahvistuvat osana toimintamallia, unohtamatta kuitenkaan uuden julkisjohtamisen perusrakenteita, kuten esimerkiksi sopimusohjauksen, tulovastuullisuuden ja kilpailukyvyn merkitystä (Hakari 2011, 352–353).

Uuden julkisen hallinnan käsite ja sen merkitys uuden julkisjohtamisen seuraajana on esiintynyt hallinnon tutkijoiden välisissä keskusteluissa varsin paljon viime vuosina (mm. Anttiroiko 2010; Haveri & Pehk 2008; Klijn 2008; Lundström 2011; Osborne 2006; Peters 2011; Røiseland 2011; Virtanen & Stenvall 2010; Stoker 1998 & 2011). Empiirinen tutkimus on kuitenkin ollut varsin vähäistä. Vaikka hallinnan käsite ei olekaan vielä kovin vakiintunut, voidaan kuitenkin ajatella, että uudella julkisella hallinnalla on mahdollisuus kasvaa yhtenäiseksi ja perusteelliseksi teoriaksi, jonka avulla hahmotetaan nykyisen kunnallishallinnon monimuotoinen ja kompleksinen kokonaisuus (Osborne 2010, 7; Lundström 2012, 80).

## Artikkelin tavoite ja tutkimusmenetelmät

Tässä artikkelissa Tampereen toimintamallia tarkastellaan johtamisen ja vallankäytön näkökulmasta. Mikä on erilaisten vallankäytön muotojen merkitys tilanteessa, jossa pormestarijärjestelmä, tilaaja-tuottaja-malli ja asiakaslähtöinen prosessiorganisaatio kohtaavat? Miten uuden julkisen hallinnan mukanaan tuomat elementit ovat muuttaneet kaupungin johtamista ja vallankäyttöä?

Artikkelissa selvitetään kaupungin *ylimman virkamiesjohdon ja ylimmän poliittisen johdon* näkemyksiä siitä, millä välineillä ja valtakäsityksellä Tampereen kaupunkia johdetaan nykyisessä toimintamallissa ja millä tavoin johtaminen on muuttunut verrattuna aikaisempaan toimintamalliin.

Artikkelissa käytetään käsitteparia pehmeä valta – kova valta, kun tarkastellaan johtamisen ja vallankäytön eri välineitä ja niiden käyttömahdollisuuksia sekä suhdetta uuden julkisen hallinnan viitekehukseen. Käsitteet on lainattu Nye’ltä (1990), joka on kehittänyt niitä alun perin erityisesti kansainvälisten suhteiden valtakäsymyksiä näkökulmasta. Uuden julkisen hallinnan kontekstiin nämä käsitteet toi Gerry Stoker artikkelissaan ”Was local governance such a good idea? (2011, 27–29).

Artikkelin aineistonkeruumenetelmäksi valittiin teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin keskusteltaviin teemoihin. Oleellisinta tässä haastattelutyypissä onkin haastattelun eteneminen tiettyjen keskeisten teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan. Tutkijan näkökulmasta tämä antaa paremmin tilaa haastattelun muodon vaihtelulle tilanteen mukaan ja tuo samalla tutkittavan äänen paremmin kuuluviin. Lisäksi tällä tavoin voidaan saavuttaa koko kohderyhmä ja motivoida kiireisetkin haastatteltavat pohtimaan tutkimuskysymyksiä huomattavasti kyselytutkimusta syvällisemmin. Lisäksi menetelmän avulla päästään paremmin kiinni eri tekijöiden välisiin yhteyksiin sekä saadaan konkreettisia esimerkkejä puhuttavasta asiasta. Kun tässä tapauksessa anonyymiteitin turvaaminen ei ole merkittävää

ja kun haastateltava tuntee sekä haastateltavat että aihepiirin erittäin hyvin, voidaan teema-haastattelun suurimmat ongelmat myös välttää (Hirsjärvi & Hurme 2001, 35).

Haastateltavina olivat kaupungin johtoryhmän jäsenet, yhteensä 11 henkilöä. Johtoryhmään kuuluvat pormestari ja apulaispormestarit (4), konsernihallinnon ryhmien johtajat (3), liiketoiminnan kehitysjohtaja, tilaaja-johtaja ja viestintäjohtaja. Teemahaastattelun alueet oli etukäteen valittu tutkimuskysymysten mukaisesti. Teemahaastattelun runko lähetettiin haastateltaville etukäteen. Kaikki teemat käsiteltiin kaikissa haastatteluissa, vaikkakin usein eri järjestyksessä haastattelun luonnollisen etenemisen mukaisesti. Haastattelujen keskimääräinen pituus oli noin 55 minuuttia ja yhteensä haastatteluja tallennettiin hieman yli 10 tuntia. Koko haastatteluaineisto litteroitiin niin, että auki kirjoitettua aineistoa syntyi yhteensä 100 sivua.

Aineisto analysoitiin teemahaastattelun keskeisten teemojen näkökulmasta teorialähtöisellä (deduktiivisella) *sisällönanalyysillä*. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 105.) Teorialähtöisestä sisällönanalyysistä puhutaan silloin, kun aineiston analyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin ja tutkimuksen tarkoituksena on tämän mallin tai teorian testaaminen uudessa yhteydessä (Tuomi & Sarajärvi 2004, 99). Tässä tutkimuksessa testattavana teoriana on siis Nye'n esittämä vallankäytön luokittelu: pehmeä valta – kova valta Tampereen uudessa johtamis- ja toimintamallissa.

## Uusi julkinen hallinta ja kunnan johtaminen

Uusi julkinen hallinta on tuonut uuden näkökulman kunnan johtamiseen. Hallinta-ajatte-

lun mukaisesti kuntaorganisaation lisäksi kunnan johtajien tehtävänä on johtaa yhteisöjä, verkostoja ja kumppanuuksia. Uusi hallintatapa korostaa johtajuutta, jossa ammatillisen osaamisen lisäksi tarvitaan neuvottelutaitoja, vuorovaikutustaitoja sekä niihin liittyvien prosessien hallintaa (John 2001, 152). Hallinta-ajattelu haastaakin perinteisen suomalaisen kuntajohtamisen asetelman, jossa ylin virkamiesjohto vastaa kuntaorganisaation johtamisesta ja ylimmät luottamushenkilöt vastaavat poliittisesta johtamisesta. Hallinta-ajattelussa itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunta monimuotoisena ja monimutkaisena toimintaympäristönä vaatii kokonaisvaltaista johtamistotetta, jota ei voida enää jakaa perinteisen työnjaon mukaisesti (Leinonen 2012, 70).

Klassisen julkishallinnon ”virastoperustisen” ohjauksen sijaan hallinnassa käytetään erilaisia työkaluja, joiden avulla tavoitellaan julkisia päämääriä. Työkalut voivat olla esimerkiksi tuotteita tai toimintoja, tuotantosysteemejä tai sääntöjä. Uudenlaisen järjestelyn seurauksena syntyy riippuvuussuhteita julkisten toimijoiden ja muiden osapuolten välillä. Tämän seurauksena hallinto saa uusia kumppaneita, mutta toisaalta menettää täydellisen ohjauskontrollin toimintojen johtamisesta. (Haveri & Pehk 2008, 11)

Tätä muutosta voidaan paikallishallinnossa kuvata myös siten, että organisaation sisäisestä johtamisesta ja kehittämisestä siirrytään yhteisöjen hallintaan ja kehittämiseen. Tällöin arvoperustaksi muodostuu sellainen, joka vastaa kansalaisten, yritysten, kumppaneiden ja muiden sidosryhmien odotuksia, ei vain organisaation sisäisiä odotuksia. Hyvän paikallisen hallinnan kehittämiseen kuuluu tällöin ulkoisen tehokkuuden sekä tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja elämänlaadun kehittäminen, kuntalaisten luottamuksen lisääminen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin avulla sekä yhteisön jäsenten osallistuminen omien asioidensa suunnitteluun ja hallintaan sekä osallistuminen käyttämiensä palvelujen tuottamiseen. (Bovaird ja Löffler 2002, 21–23)

Yhteistyön ja verkostojen syntyminen johtaa siihen, että komento ja kontrolli eivät ole enää menestyksekkäitä ohjaustapoja. Toimin-

nan ohjaus- ja johtamistavoiksi tulevat neuvottelu ja suostuttelu. Perinteisten johtamistaitojen rinnalle on nousemassa kyky valtuuttaa muita osapuolia toimimaan. Yhä lailla hierarkkiset järjestelmät vähitellen menettävät merkitystään yhteiskuntien monimutkaistuesssa ja suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu käyttämään muita ohjauksen muotoja (Haveri & Pehk 2008, 7).

Hallinnassa on useita erilaisia tasoja. Kunnan omien hallintasuhteiden kenttä voidaan jakaa kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin, paikallistason hallintasuhteisiin ja ylipaikalisiin hallintasuhteisiin. Vaikka hallintakäsitteitä liitetäänkin useimmiten kuntien ulkoisten suhteiden hoitoon, on sillä myös kuntaorganisaation sisäinen merkitys, jolloin tarkastelukohteena ovat poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työnteekijöiden väliset suhteet ja niihin liittyvät avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymykset (Anttiroiko & Haveri 2007, 173–174).

Tässä artikkelissa keskitytään erityisesti kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin ja vallankäyttöön. Tampereen kaupungin uusi toimintamalli on tuonut mukanaan monenlaisia uudenlaisia verkostoja, toimijoita ja toimintatapoja, jotka ovat muuttaneet totuttuja johtamisen ja vallankäytön muotoja ja tapoja. Ovatko uudet tavat korvanneet vanhat vai käytetäänkö kaupungin johtamisessa edelleen myös vanhoja ja perinteisiä julkisen hallinnon johtamisen ja vallankäytön malleja?

## Johtaminen ja valta

### Vallan määrittelyn vaikeus

Johtaminen on vallankäyttöä. Tämän vuoksi on tunnistettava, mihin johtajien vallankäyttö perustuu. Valta-käsitteelle ei kuitenkaan ole olemassa mitään yksiselitteistä ja yleispätevää määritelmää, vaan käsitettä käytetään eri yhteyksissä ja eri tieteenaloilla monilla eri tavoilla (Hardy & Clegg 2002, 636). Tämä on osaltaan vaikeuttanut myös paikallishallinnon valtatutkimusta (Leinonen 2012, 52).

Yksi yleisemmin käytettyjä määritelmiä vallasta on Dahlin määritelmä ”valta johonkin

asiaan” eli ”power-over”, jonka mukaan valta tarkoittaa sitä, että henkilö A saa henkilön B tekemään jotain sellaista, mitä tämä ei muuten tekisi. Tämän määritelmän rinnalle on entistä useammin tuotu käsite ”power with”, yhdessä käytetty valta, joka korostaa toimijoiden yhteistä vastuuta vallasta määräämiseen perustuvan vallankäytön sijaan. (ks. Harisalo 2008, 201–202)

Organisaatiossa on useita erilaisia vallan lähteitä ja niitä on tutkimuskirjallisuudessa luokiteltu monin eri tavoin. Yhden luokittelun (Harisalo 2008, 204–205) mukaan valta voi olla palkitsemisen valtaa, pakkovaltaa, legitiimiä valtaa, henkilökohtaista valtaa tai asian tuntijuuteen perustuvaa valtaa. Toinen luokittelu (Galbraith 1984, 18–20) jakaa vallan välineet rankaisuvallaksi, palkitsemisvallaksi ja ehdolliseksi vallaksi. Näistä ehdollinen valta merkitsee sitä, että sitouttamisen, kasvattamisen ja sosiaalistamisen avulla vallankäyttäjä saa kohteen sitoutumaan oikealta näyttäviin asioihin usein niin, että kohde ei edes ymmärrä tulleen alistetuksi vallankäyttölle.

Tarkasteltaessa valtaa yksilön ominaisuutena voidaan erottaa rakenteelliset tekijät ja henkilökohtaiset tekijät. Esimerkiksi henkilön virallinen asema, kyky muodostaa liittoumia ja tukijoukkoja sekä mahdollisuus saada ja kontrolloida tietoa ovat rakenteellisia tekijöitä. Henkilökohtaisina tekijöinä voidaan pitää mm. energisyyttä, kykyä keskittyä oleelliseen sekä kykyä ymmärtää toisia (Pfeffer 2002, 72–77). Tarkasteltaessa valtaa yksilön ominaisuutena voidaan tällöin puhua myös vaikutusvallasta, joka voidaan määritellä osapuolen vaikutukseksi jonkin toisen osapuolen toimintaan tai päätöksentekoon. Kyse ei ole välttämättä tällöin intressien vastakkaisuudesta tai alistamisesta (Leinonen 2012, 53)

Valtaan liittyy siis aina vuorovaikutus ja toimijoiden välisen suhde. Valta ilmenee suhteessa toisiin ihmisiin, ryhmiin tai organisaatioihin. Sitä on löydettävissä kaikilta käyttäytymisen ulottuvuuksilta ja kaikilta instituutionalisilta tasoilta. Jollain on aina enemmän valtaa kuin toisella. (Leinonen 2012, 52)

Kunnallispolitiikassa on aina kysymys vallasta. Kunnallishallinnon vallankäyttö on



usein näkymätöntä ja siksi vaikeasti tulkittavissa oleva alue. Kunnallishallinnossa vallankäyttöä tapahtuu monilla eri tahoilla jo ennen varsinaista päätöksentekoa. Tällöin vallan merkki voi myös olla ns. ei-valta eli tekemättä jätetyt päätökset. Näissä kyse voi olla hyvinkin tehokkaasta ja vaikutusvaltaisesta vallankäytön tavasta. Asiaa ei yksinkertaisesti edes tuoda päätöksentekoprosessiin, koska uskotaan määrätyn vaikutusvaltaisen tahon vastustavan asian käsittelyä (Tuittu 1994, 98–103)

Tuittu (1994) kohta kaksikymmentä vuotta vanhan tutkimuksen mukaan kunnallishallinnossa valtaa käyttää huolestuttavan paljon varsin pieni poliitikoista ja virkamiehistä koostuva eliitti, jolla on sellaista valtaa, jota vaaleilla valituilla valtuutetuilla ei ole. Tämän eliittiaseman antama valta valmistella ja toimeenpanna kuntalaisia koskevat asiat on ylivoimainen verrattuna päättäjien valtaan. Tästä on syntynyt kuilu, jonka Tuittu näki johtavan ennen pitkää kunnallisdemokratiaan vakavan kriisitilan. Tätä tutkimustulosta on mielenkiintoista nyt peilata käynnissä olevaan paikallisen hallinnan esiinnousuun nimenomaan vallankäytön näkökulmasta.

Mitä enemmän kunnallishallinnossa siirrytään kohti uuden paikallisen hallinnan malleja, sitä enemmän painotetaan johtamisessa näkemystä kaksisuuntaisesta yhdessä käytetystä vallasta. Valta riippuu entistä enemmän henkilön asiantuntemuksesta, yhteistyökyvystä ja kyvystä tehdä organisaation kannalta tärkeitä asioita. Valta on myös muuttunut entistä hienovaraisemmaksi ja näkymättömämmäksi. Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta julkisen johtamisen tärkeä vallan lähde on kyky luoda yhteistoiminnassa sellaisia liittoumia, joiden avulla saadaan aikaan haluttuja tuloksia. Myös vallan jakaminen on entistä tärkeämpi johtamisen keino. Kun valta on jaettava, myös alaisilla on vastuu johtamistehtävän suorittamisessa. (Virtanen & Stenvall 2010, 73–75)

Kooimanin ja Jentoftin (2009, 832–833) mukaan valta on luonnollinen osa julkista hallintaa, vaikka hallinnan teorioissa sen roolia ei olla tarpeeksi hyvin tunnustettu. Heidän mukaansa vuorovaikutteinen oppiminen on tapa

käsitellä kovia hallinnan valintoja ja valinnoista syntyviä ristiriitoja ja tällä vaikuttaa myös vallankäyttöön. Valta on toimijoiden organisatorista ja diskursiivista kyvykkyyttä joko kilpailutilanteessa tai yhteistoiminnassa pyrkiä saavuttamaan tuloksia sosiaalisissa käytännöissä yhdessä määriteltyjen valtatekenteiden puitteissa.

### **Pehmeä valta vs. kova valta**

Joseph S. Nye (1990) on tuonut omat käsitteensä osaksi valtakeskustelua. Hänen alun perin kansainvälisen politiikan kontekstiin tuomansa käsitepari pehmeä valta (soft power) – kova valta (hard power) luokittelee vallan sen käyttötavan mukaan. Myöhemmin Nye (2004, 2008) on käyttänyt samoja käsitteitä myös kirjoittaessaan erilaisista johtamistyyleistä globalisoituvassa ja demokratisoituvassa tietoyhteiskunnassa.

Pehmeän vallan taustalla on ajatus siitä, että johtamisessa ja vallankäytössä tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. Vanhoilla hierarkkisilla, käskä ja kontrolloi -lähestymistavoilla ei voi enää menestyä. Nye'n (2008) määritelmän mukaan pehmeä valta on yksinkertaisesti kykyä muokata toisten mieltymyksiä. ”Viisaat johtajat tietävät, että johtajuudessa ei ole kyse vain kommentojen antamisesta, vaan siihen liittyy myös kyky johtaa esimerkillä ja houkuttelemalla muita tekemään, mitä johtaja halua. Käskyä tehokkaampi keino on saada toiset ostamaan omat arvosi ja visiosi.”

Pehmeä ja kova valta ovat luonnollisesti aina kytköksissä toisiinsa, koska niillä molemmilla pyritään vaikuttamaan toisen osapuolen käyttäytymiseen. Toisinaan pehmeä ja kova valta vahvistavat toisiaan ja toisinaan ne saattavat häiritä toisen onnistumista. Lähes jokainen johtaja tarvitsee tiettyä pehmeää valtaa. Pehmeä valta ei kuitenkaan ole itsearvoisesti hyvää, eikä se aina ole parempaa kuin kova valta. Kukaan ei halua tuntea tulevaisuuden manipuloiduksi, edes pehmeällä vallalla. Kuten kaikki vallan muodot, sitä voidaan käyttää hyviin tai huonoihin tarkoituksiin.

Pehmeän ja kovan vallan eroja voidaan konkretisoida oheisen taulukon avulla:

**Taulukko 1.** Pehmeä ja kova valta (Nye 2008, 40)

Vallan laji	Käyttäytyminen	Lähteet	Esimerkit
<b>Pehmeä</b>	Houkutteleva ja yhteistyöhaluinen	Ominaisuudet, Kommunikaatio	Karisma Suostuttelu, esimerkkinä oleminen
<b>Kova</b>	Uhkaava ja taivutteleva	Uhat ja pelot Palkkiot ja maksut	Palkkaus, erottaminen, alentaminen Ylentäminen, korvaukset

Nye (2008, 69–77) kutsuu johtajien käyttämää pehmeää valtaa myös ns. innostavaksi vallankäytöksi. Hänen mukaansa tähän tarvitaan erityisesti seuraavia kolmea tärkeää kykyä:

- 1) *Visionäärisyyttä* eli kykyä välittää organisaation arvot ja visio uskottavasti kaikille sidosryhmille.
- 2) *Tunneälyä* eli kykyä hallita erilaisia suhteita ja käyttää omaa henkilökohtaista karismaa sekä vahvaa itsetuntoa ja kontrolloita.
- 3) *Viestintää* eli vakuuttavien sanojen, symbolien ja esimerkkien käyttöä, joilla vakuutetaan sekä oma organisaatio että sidosryhmät.

Vastaavasti kovan vallan käyttö (Nye 2008, 77–82) edellyttää erityisesti seuraavia kykyjä:

- 4) *Organisatorista kapasiteettia* eli kykyä hallita organisaation rakenteita, palkitsemisjärjestelmiä ja tietovirtoja sekä organisaation sisällä että hieman ulkokehälläkin.
- 5) *Poliittisia taitoja* eli kykyä ostaa, myydä ja vaihtaa sekä rakentaa ja ylläpitää erilaisia valталиittymiä. Poliittisiin taitoihin liittyy paljon myös luovuutta, yhteistyötä, verkostojen ja luottamuksen rakentamista, jotka ovat tyypillistä pehmeää valtaa.

Nye'n (2008, 84–85) mukaan on tärkeää ymmärtää, että kova tai pehmeä valta ei ole toista parempaa. Merkittävää on se, että osaa yhdistää näitä vallan resursseja ja johtamistapoja eri yhteyksissä. Tästä syntyy kuudes hyvältä johtamiselta edellytettävä vallankäytön kriittinen ominaisuus tai kyky:

- 5) *Tilanneäly*, joka on kykyä ymmärtää asia-yhteys, jossa kovaa ja pehmeää valtaa voidaan onnistuneesti yhdistää. Tämä edellyttää kykyä ymmärtää kehittyvää toimintaympäristöä, trendien hyödyntämistä ja oman tyylin sopeuttamista tilanteeseen ja sidosryhmien tarpeeseen.

Menestyneet johtajat käyttävät entistä enemmän yhteensovittavaa ja osallistuvaa johtamistyyliä, jossa painotetaan enemmän pehmeää voimaa kuin kovaan käskytykseen perustuvaa valtaa. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että tässä johtamistyylin muutoksessa on kyse aste-eroista komennon ja viehätysvoiman, kovan ja pehmeän vallan välillä, eikä siirtymisestä kokonaan uuteen tyyliin. Vaikka pehmeän vallan taidot eli visiointi, viestintä ja tunneäly ovat tulossa entistä tärkeämmiksi, tehokkaiden johtajien on osattava yhdistää niitä kovan vallan taitoihin eli organisaatiorakenteiden hallintaan ja poliittisiin taitoihin (Nye 2008, 84–90).

Nye'n (2008, 85) johtopäätös onkin, että johtajien tärkein taito on tilanneäly, laaja poliittinen taito, jonka avulla onnistuneesti yhdistetään kova ja pehmeä valta (vrt. Leinonen 2012; kunnanjohtajan poliittinen älykkyys). Keinojen valintaan tällöin vaikuttaa mm. se, onko johtamistilanne autoritäärinen vai demokraattinen, ovatko toiminnan olosuhteet normaalit vai onko kyseessä kriisitilanne, ovatko ratkaistavat ongelmat rutiinomaisia vai uusia sekä se, kuinka suuri on haluttu muutos.

Periaatteessa samaa typologiaa eli jakoa pehmeään ja kovaan johtamiseen tai vallankäyttöön on käytetty myös puhuttaessa strategisen johtamisen erilaisista koulukunnista (Sotarauta 1996; Rannisto 2005) tai tarkasteltaessa sopimusohjauksen ulottuvuuksia (Ran-

nisto ym. 2011). Vaikka viitekehys on erilainen, kaikissa jaotteluissa on samansuuntaiset elementit.

Strategisessa johtamisessa kovaa johtamista edustaa ns. klassinen strateginen ajattelu. Klassista strategiaproessia johtaa ylin johtaja, jonka apuna voi olla esikunta. Johtajalla on oltava halu ja kyky toimia systemaattisesti, käsitteellisesti ja huolellisesti. Klassinen strategia perustuu vahvaan uskoon siitä, että on mahdollista päättää etukäteen, mikä on tärkeää ja mikä ei. Klassinen strategia tähtää aiottuihin strategioihin. Pehmeässä strategiassa keskeistä puolestaan on työntekijöiden ja organisaation ulkopuolisten tahojen pääsy mukaan strategiaproessiin. Strategiatyössä korostetaan oppimista ja kommunikatiivisuutta. Huomio kiinnittyy myös ihmisten tapaan toimia. Kommunikatiivisuuden korostamisen ohella on asetettava tavoitteita, ennakoitava tulevaisuutta, kerättävä tietoa ja analysoitava sitä. Pehmeässä strategiaproessissa on kiinnitettävä huomio ihmisten välisen kommunikaation edellytyksiin, mahdollisuuksiin ja esteisiin. (Rannisto 2005, 51–53; Sotarauta 1996, 321–323.)

Sopimusohjauksen näkökulmasta kova sopimuksellisuus viittaa siihen, että sopimusten tulee olla sisällöllisesti tarkoin määriteltyjä ja oikeudellisesti pitäviä. Pehmeä sopimuksellisuus puolestaan kytkeytyy enemmänkin kumppanuuteen ja luottamukseen, jolloin sopimusten sisältö voi olla paljon väljemmin määriteltynä (Rannisto ym. 2011, 59)

### **Uusi julkinen hallinta: pehmeää vai kovaa valtaa?**

Kuten aikaisemmin tässä artikkelissa on todettu, uusi julkinen hallinta painottaa verkostoitumisen ja vuorovaikutuksen tärkeyttä, josta johtuen epävirallinen vaikuttaminen sekä sitä kautta muun muassa koalitioiden ja yhteistyön aikaansaaminen ovat entistä merkittävämmässä asemassa (esimerkiksi Stenvall ja Airaksinen 2009). Johtajilta odotetaan yhä enemmän monialaista osaamista kuten kokemusta paikallishallinnosta, neuvottelutaitoa, verkostoissa toimimisen kykyä sekä myös omia, valmiita verkostoja.

Hallinnassa johtaminen nousee keskeiseksi avaintekijäksi kuntaorganisaation toimintojen ohjaamisessa toimintaympäristössä, jossa kunnilla on merkittävä rooli alueensa äänen kuuluville saamisessa. Kuntaorganisaation rooli on keskeinen moniulotteisessa toimijoiden ketjussa, jossa eri toimijoiden intressit yhtyvät ja jossa yhteistoiminnan kautta tulee mahdolliseksi saavuttaa tuloksia, joita yksittäisten tahojen yksinään ei olisi mahdollista saavuttaa. Keskeiseksi elementiksi nousee kansalaisten osallistaminen päätöksentekoon, jolloin johtajuus saa eräällä tavalla yhteisöllisemmän leiman. Hallinnassa nimenomaisesti juuri paikallisen johtamisen merkitys korostuu. (Kurkinen-Supperi 2006, 26)

Voidaan siis varmasti todeta, että hallinta-ajattelu korostaa erityisesti pehmeän vallan merkitystä kuntien johtamisessa. Kun toimijat kuuluvat hallinnollisesti eri organisaatioihin, vaikkapa tilaajaorganisaatioon ja tuottajaorganisaatioon, ei näiden kesken voida käyttää perinteistä käsky- tai määräysvaltaa, vaan ratkaisu ongelmaan syntyy yhteistyönä ja yhteisillä tavoitteilla, jotka konkretisoituvat esimerkiksi palvelusopimuksessa. Tai kun kaupunki, kaupungin asukkaat sekä nuoriso- ja päihdejärjestöt etsivät yhdessä ratkaisua kaupunginosan nuorison todettuun pahoinvointiin, on ratkaisujen lähdeittävä yhteisestä halusta ja sitoutumisesta, joka syntyy yhdessä tekemällä, ei osapuolia pakottamalla.

Stoker (2011) on tuonut Nye'n kehittämät pehmeän ja kovan vallan määritelmät hallintakeskusteluun. Hän nostaa esiin erityisesti hallinta-ajattelun ongelmat suhteessa pehmeään ja kovaan vallankäyttöön erityisesti verkostojen hallinnan näkökulmasta. Paikallishallinnon kestävyys perustuu yhdistelmälle pehmeää ja kovaa valtaa. Hallintaa käyttävä toimija voi käyttää kovan vallan menetelmiä – käskyjä ja kannustimia – mutta myös pehmeän vallan välineitä, valtaa saada muut ihmiset jakamaan toimijan ideat ja visiot.

Stokerin mukaan hallinta-ajattelu on kuitenkin vähätellyt kovan vallan merkitystä. Ajatus siitä, että pehmeän vallan diplomatialla, viestinnällä ja neuvotteluilla pelkästään saavutetaan riittävä yhteistyö eri toimijoiden kesken, on osoittautunut vääräksi. On tilan-

teita, joissa kovan vallan käyttö on välttämättöntä, jotta verkostoyhteistyö voi toimia. Tässä seuraa toinen Stokerin havainto: kunnalla hallintaa harjoittavana yksikkönä pitää olla myös mahdollisuus käyttää kovaa valtaa. Tämä tarkoittaa siis sitä, että kunnalla on itsenäistä päätös- ja toimivaltaa asioissa, joita se hoitaa yhteistyössä muiden kanssa. Hänen mukaansa ne paikallishallinnon järjestelmät, joissa kunnan rooli on pääasiassa toimia verkostokoordinaattorina, ovat pulassa (Stoker 2011, 28–29)

Tiivistetysti Stokerin viesti on seuraava: kunnat tarvitsevat huomattavan määrän kovaa valtaa, jotta ne voivat ylipäätään käyttää pehmeää valtaa.

### Miten Tamperetta johdetaan?

Tässä kappaleessa käsitellään kaupungin ylimmän virkamiesjohdon ja ylimmän poliittisen johdon näkemyksiä siitä, millä välineillä ja millaisella valtakäsityksellä Tampereen kaupunkia johdetaan nykyisessä toimintamallissa ja millä tavoin johtaminen on muuttunut verrattuna aikaisempaan toimintamalliin. Aineisto perustuu johtoryhmälle tehtyyn teemahaastatteluun. Teemahaastattelun runkona oli neljä pääkysymystä:

1. Mitä Tampereen uusi toimintamalli on merkinnyt johtamisen ja vallankäytön näkökulmasta?
2. Kuka Tampereella käyttää valtaa ja miten?
3. Mitkä ovat johtamisen ja vallankäytön välineet?
4. Mihin suuntaan johtaminen ja vallankäyttö kehittyvät tulevaisuudessa?

Edellä mainitut haastatteluteemat toimivat analyysin perustana, jonka avulla haastateluista hahmotettiin kuvaa Tampereen kaupungin johtamisesta ja vallankäytöstä. Aineistosta hahmottui viisi pääteemaa, joita esitellään seuraavaksi.

### Pehmeän vallan nousu

Haastattelut vahvistivat epäilemättä sen, että pehmeä valta on tullut jäädäkseen. Se näkyi monilla eri tasoilla ja tavoilla organisaatiossa, sekä poliittisessa päätöksenteossa että hallinnossa.

Toimintamallin muutoksen yhteys pehmeään vallankäyttöön on myös ilmeinen. Erityisesti tämä koski pormestarimallia, mutta myös tilaaja – tuottaja-mallin nähtiin tuoneen pehmeän vallan elementtejä päätöksentekoon. Tilaaja – tuottaja-mallissa korostui erityisesti sopimusohjauksen merkitys. Se on tuonut tilanteen, jossa tilaajan ja tuottajan kumppanuus korostuu.

*”Uusi toimintamalli on johtanut vallankäytön läpinäkyvyyden lisääntymiseen ja moninapaisuuteen. Ja ehkä johtamisen näkökulmasta niin se on ehkä myös pirstaloitunut sitä johtajuutta, eli se on hajautunut sitten tilaaja–tuottaja-organisaatiossakin eri paikkoihin kun on tullut tuotannon johtaminen erikseen.”*

*”Et siinä mielessä just tää kumppanuus tavallaan toteutuu jo aika hyvin että kyllä tässä erilaiset ryhmät paljon keskustele keskenänsä jo asioitten valmisteluvaiheessa. Ja varmaan monenlaisia näkökulmia sitä kautta tulee tähän päätöksentekoon.”*

Toimintamallin rinnalla kaupungin johtamisen on viime vuosina vaikuttanut myös erilaisten yhteistoimintasuhteiden lisääntyminen. Näistä erityisesti seutuhallinnon mukanaan tuoma seudullinen kehittämisen on omalta osaltaan luonut paineita pehmeän vallankäytön välineiden käytölle:

*”Seutuhallitus on hyvä esimerkki siitä... sillä ei ole mitään kirjoitettua päätösvaltaa vaan kaikki päätökset kuitenkin viime kädessä syntyy kaikkien mukana olevien kuntien yksituumaisin päätöksin...ja sillan tavallaan ku se, ylin päättävä elinkin on jo tämmönen niin se tuo sen, ne kaikki on sillan tasaverosempia siinä keskustelupöydässä.”*

Pehmeän vallan lisääntyminen on koettu pääasiassa myönteisenä muutoksena. Nähdään, että se on tulevaisuuden johtamismalli, joka erityisesti korostuu uuden sukupolven johtamisessa.

*”Et kyllä mä ihannetilana näkisin, ...että se juuri tällä pehmeällä vallalla koko organisaatio voimaantuisi kehittämään omaa työtänsä ja niillä olis semmonen hyvä positiivinen draivi.”*

*”Kyllähän me on tultu hirveen paljon parempaan suuntaan siinä, että täähän on pehmenny sillä tavoin että vaikka lakia noudatetaan ja sääntöjä tehdään, niin se tehdään kumminkin sillä tavalla että siinä on useampi henkilö mukana”*

Pehmeän vallan esiinnousua ei kuitenkaan nähty pelkästään hyvänä asiana. Osa haastatelluista koki, että on siirrytty jo liikaakin kovan vallan puolelta pehmeän vallan käyttöön. Pehmeän vallan välineiden käyttö koetaan myös varsin hitaaksi ja rasittavaksi, kun esimerkiksi seutuyhteistyössä on aina etsittävä ratkaisu, joka kelpaa kaikille. Se vie aikaa ja vaatii paljon neuvotteluja.

*”Ilman muuta ollaan totaalaisesti täällä pehmeen puolella. Eli mun mielestäni niin, kyllä tämmönen, semmonen vanha käskytyks ja tämmönen niin on oikeastaan harmillisel-laki tavalla hävinny. Tuntuu että ei oo mitään perälautaa enää olemassa.”*

Edelliseen haastatteluläusuntoon liittyy läheisesti se, että lähes kaikissa haastatteluissa nousi esiin, että pormestari malli itsessään korostaa pehmeää valtaa johtamisessa. Lisäksi kaupungin ensimmäinen pormestari Timo P. Nieminen on henkilönä tuonut kasvot pehmeälle johtamiselle, niin hyvässä kuin pahassa. Pormestariilla on muodollisesti ylivertainen valta organisaatiossa, mutta tällä hetkellä koetaan ainakin jossain määrin, että pormestari ei käytä tätä valtaansa, vaan valta jakautuu muualle, erityisesti apulaispormestareille sekä talous- ja strategiaryhmälle. Osa pitää tätä johtamisen heikkoutena, joka haittaa kaupun-

gin kehittämistä, mutta toisiakin näkemyksiä asiasta on:

*”Ehkä nyt sit pitää sanoa niin että pormestari käyttääkin sellaista pehmeätä valtaa mitä me ei aina osata ees mieltää. Me ehkä huomataan se vasta tän kauden jälkeen, että hän käytti valtaansa niin että hän halusi antaa tilaa muille. Joka, sitten me muut koetaan helposti että niin niin mut kun se ei osaa päättää.”*

Pormestarin oma näkemys mallista on seuraava:

*”Tästä (pormestari) tulee tämmöinen näkymätön vahva johtaja, joka voi antaa vapauksia, ja se voi näyttää jonkun silmissä jopa heikolta, että se antaa vapautuksia, eikä johda niin keskusjohtoisesti. Mutta mä oon todennu sen että, pitkän päälle se on parempi että ihmiset on saanu niitä vapauksia, ne alkaa itse ajattelemaan ja itse kehittämään.”*

### **Kovan vallan välttämättömyys**

Kuten edellä olevastakin voi päätellä, pehmeän ja kovan vallan välistä tasapainoa etsitään koko ajan. Pehmeän vallan rinnalla kaupungin johtamisessa käytetään edelleen luonnollisesti myös kovan vallan välineitä. Osa haastatelluista näki, että kovan vallan tehtävänä on tietyllä tavalla luoda reunaehdot, jonka puitteissa pehmeää valtaa käytetään:

*”Mut ei, ..., niin se ei ole semmonen että voi siirtyä vaan kovasta pehmeeseen, vaan tietyt reunaehdot on täytettävä sillä kovalalla vallalla, jotta luodaan ehkä niillä tilaa pehmelle vallalle”*

Stokerin (2011) näkemys siitä, että kovan vallan käyttö on joskus välttämätöntä, jotta verkostoyhteistyö voi toimia, saa myös vahvistusta tutkimusaineistosta. Tampereella on käynnissä useita seudullisia yhteistyöhankkeita, joissa asiat etenevät pääsääntöisesti hyvässä yhteistyössä, hitaasti ja kaikille sopivaa konsensusta hakemalla. Jossain vaiheessa tulee kuitenkin vastaan tilanne, että asiat eivät

etene pehmeillä keinoilla. Näin kävi muun muassa kahden toisen asteen oppilaitoksen fuusiossa:

*”Pirko-casehan on hyvä esimerkki siitä kuinka tavallaan, me on yritetty se tapa jolla se organisoitiin tämmösen perinteisen oikein kunnan, yhdessä tekemisen ja oikein tämmösen modernin governancen mallilla. Että ne jotka vastaa niistä asioista ottaa sen kopin itse ja, me vaan ohjausryhmässä yhteen sovitetaan ne... niin nyt ollaan siinä tilanteessa että kuntajohtajakokouksessa lyödään nyrkkiä pöytään.”*

Kovalla vallankäytöllä on vankat perinteet kaupungin hallinnossa. Osa näkeekin sen aseman edelleen liian suurena. Erityisesti esiin nousee taloudellisen vallankäytön ja jossain määrin myös keskitetyn henkilöstöpolitiikan ylivalta.

*”Mutta onhan ne sitte tämmösiä, täällä on meillä on kuitenkin näitä vanhan vallan elementtejä tässä yhteisössä on myös, pait-si budjetti niin onhan meillä henkilöstöpolitiikka ihan tasan sieltä vanhasta vallasta.”*

Hyvä esimerkki konsernihallinnon harjoittamasta autoritäärisestä ja yksisuuntaisesta (kovasta) johtamisesta ovat kaupungin konsernimääräykset. Näistä eräs määräysten antaja totei:

*”Tää tämmöinen autoritäärinen, ohjeet tippuvat ylhäältä alaspäin -aika, niin monet kokee sen menneisyydeksi. Mä olen itse ihan samaa mieltä. Ensinnäkin me soikeennutaan omaan näppäryytemme, me annetaan niin hirveesti ohjeita, ... niin me kuvitellaan et me niillä pikkutarkoilla ohjeilla pystytään vastaamaan joka ainoaan kysymykseen joka ainoassa yksikössä. Ja siinähan me epäonnistutaan.”*

Tampereen toimintamalli on ollut käytössä kuusi vuotta. Kaupungin hallinto- ja johtamisrakenne uudistui kokonaisvaltaisesti. Toimintakulttuurin muutos on edelleen ymmärrettä-

västi monilta osin kesken. Moni haastattelussa esille nousseista asioista liittyy tähän keskeneräisyyteen. Koetaan, että asioita ei tehdä vielä sovitulla tavalla ja tämän takia itsessään hyvä toimintamalli ei toimi niin kuin pitäisi. Vallankäytön näkökulmasta hajautettu toimintamalli ja jaettu johtaminen on merkinnyt myös epäselvyyden kasvua ja vastuun ottamisen vaikeutta:

*”tässä tilaaja-tuottajamallissa tulee tavallaan ongelmaks tietysti on se että prosesseista on kovin moni meillä vastuussa. Ja sehän on tietysti johtanu siihen että, se asiantuntemus kauheen hyvällä tavallaan, meil on hyvä joukkue tekemäs valmistelua, mutta kuka sen ottaa sitten sen alotteen ... ja mun mielestä se pitäis olla tuolla kulumahuoneessa (pormestarilla).”*

### Poliittisen vallan kasvu

Tampereen toimintamalli on tavoitteiden mukaisesti kasvattanut luottamushenkilöiden valtaa kaupungin johtamisessa. Erityisesti tämä on koskenut luonnollisesti pormestaria ja apulaispormestareita, mutta myös valtuustoryhmien ja erityisesti ryhmien puheenjohtajien asema päätöksenteossa on vahvistunut. Merkkejä myös yksittäisten valtuutettujen vallan korostumisesta on nähtävissä. Tällöin kyse on haastattelujen mukaan yksittäisistä vahvoista persoonista, jotka ovat raivanneet tilaa joko hyvällä asiantuntemuksellaan tai voimakkaalla, usein yhteen asian keskittyvällä vastustuksellaan tai painostuksellaan. Tämän ilmiön nähdään jossain määrin olevan myös seurausta edellä mainitusta valtatyyhjiöstä tai vallan epäselvyydestä.

*”Et vaikka paljon on puhuttu siitä että onko apulaispormestarilla valtaa, mutta et jos siellä johtosäännössä lukee että määrittelee valmistelun suuntaviivat. Niin mitä sen enempää valtaa nyt oikestaan tarvii.”*

*”Luottamushenkilöiden valta on selvästi kasvanut. Ja ryhmien puheenjohtajat, pieninkin, kokee itsensä tärkeiksi”*

Nye'n (2008) määritelmän mukaan poliittinen valta voi olla tilanteen mukaan joko pehmeää tai kovaa vallankäyttöä. Tämä määritelmän voi sanoa toteutuvan hyvin myös Tampereen kaupungin poliittisessa vallankäytössä. Apulaispormestarien valtaa kuvataan ohjaavaksi vallaksi ja se perustuu monelta osin pehmeisiin vallan muotoihin esimerkiksi silloin, kun puhutaan lautakunnan asioiden ohjaamisesta. Myös apulaispormestareiden toiminta virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon välillä voi sanoa olevan lähellä pehmeää vallankäyttöä. Myös yleisempi poliittisten toimintatapojen muutokset korostaa pehmeiden vallankäytön välineiden tarvetta.

*”Mut poliittinen valta on taas sit sellanen ehkä pehmeämpi keino joka on apulaispormestarin keinovalikoimassa jos hän sitä haluaa tai osaa käyttää”*

*”Itse näen politiikan voimakkaasti et tämä ei ole enää yksilöiden peliä vaan jos tässä haluaa pärjätä niin tän pitää olla ryhmätyötä ja siinä kohtaa se että kenellä on äänioikeus niin se ei ole niin olennaista.”*

Pehmeän poliittisen vallankäytön rinnalla näkyy kuitenkin koko ajan kova vallankäyttö, joka tarkoittaa ”kykyä ostaa, myydä ja vaihtaa sekä rakentaa ja ylläpitää erilaisia valtaliittymiä” (Nye 2008). Jossain määrin uusi toimintamalli on jopa vahvistanut kovan poliittisen vallan merkitystä. Erityisesti tämä on näkynyt paikallisessa ”kuntaparlamentarismissa”, kun pormestaripaikat jakanut ns. XL-ryhmittymä on käyttänyt enemmistövaltaa:

*”No sanotaan et silloin ku tää XL,otti tän vallan, niin eihän siinä nyt mitään pehmeitä ollu kyllä. Ei siinä ylipuhuttu ketään..”*

Myös poliittisessa vallankäytössä voidaan varmasti ainakin jossain määrin sanoa, että kova valta luo rakenteet, jonka puitteissa pehmeää valtaa käytetään. Kovaa valtaa edustaa tällöin erityisesti enemmistövalta. Tätä kuvaa hyvin seuraava haastattelukommentti:

*”Muistakaa yks asia ei tässä demokratiasa muutu, ja se on enemmistö. ...täällä tehdään enemmistöllä päätöksiä, se on demokratian perusasia. Ja huolehdi siitä, että sinulla on aina enemmistö, niin nuket yösi rauhassa.”*

Kuten edellä jo todettiin, uusi toimintamalli on vahvistanut merkittävästi luottamushenkilöiden asemaa kaupungin johtamisessa ja vallankäytössä. Tämä ei ole kuitenkaan sujunut aina täysin kivuttomasti. Kun luottamushenkilöt osallistuvat nyt entistä aikaisemmin päätöksentekoon, on syntynyt konflikteja, jotka erityisesti johtavat virkamiehet ovat kokeneet paikoin hankaliksi. Tämä on johtanut epäterveisiin tilanteisiin mm. niin, että joissain tapauksissa asioiden valmistelu on salattu apulaispormestariilta.

*”Mun mielestä se ihan perussyy siellä takana on se et tätä ei oo lainkaan määritelly. Että missä asioissa valta on luottamushenkilöllä ja missä ne on virkamiehillä. Ja se tuo sitten sen että, tietyllä tavalla me virkamiehet, mehän joudutaan hirveesti tällä hetkellä puolustelemaan sitä että meillä on valmisteluvastuu, älkää sorkkiko, älkää tulko tällasiin ryhmiin missä me valmistelemme.”*

*”Olen törmänny yksiköihin joissa kaupunginvaltuuston jäsenen oli hän sitten rivivaltuutettu tai apulaispormestari... hänen osallistumisensa, tai hänen ikään ku puuttumisensa tai kiinnostuksensa yksikön asioihin koetaan tungettelevaksi ja häiritseväksi.”*

Vallankäyttöön liittyy myös muutos, joka on näkynyt kaupungin johtamisessa viimeisen parin vuoden aikana selvästi. On syntynyt kärjistyneitä vastakkainasetteluja asiaa valmistelevien virkamiesten ja poliittisen päättäjien kesken. Samalla on näkynyt myös se, että virkamiehen asema valmistelussa on vaikeutunut.

*”Ehkä luottamushenkilöt on voimansa tunnossa sanotaan niin että. ...näyttää ainakin*

*siltä että luottamushenkilöitten asema on vahvistunut, varmasti niin kun on koko mallin ideakin....Niin sitten, jotkut, mä jotenkin toivon että se on kuitenkin vaan se vähemmistö, että on sitten ihmisiä jotka haluaa rakentaa semmosta vastakkainasettelua.”*

*”Mä nään myöski että se on muuttunut että, siis se vastakkainasettelu on kasvanu. Että kyllä ennen oli joku roti sentään, että kuinka virkamiehiä sai pistää alle vyön.”*

Tätä kulttuurien törmäystä voidaan tarkastella kuitenkin myös toisesta näkökulmasta: hallinnon toimintatavat eivät ole pystyneet vastaamaan uuteen tilanteeseen, vaan edelleen on halu toimia, kuten perinteisessä hallinnossa on ”aina” toimittu.

*”Jos luottamushenkilöillä on substanssi (osaamista), se pitäis tuoda siihen valmisteluun. Ja meidän virkamiehinä varmasti pitäis löytää reitit siihen, että me voitais myös, luottamushenkilöitä kuulla, niinku substanssikyymyksissä.... miks sen sijaan, että me haetaan konfliktia, ... niin miks me ei haeta sitä vaikuttamiskanavaa sille asiantuntijuudelle.”*

### Konserniohjauksen merkitys

Yksi Tampereen toimintamalliin kuuluvista ydintehtävistä on konserniohjaus. Kun tilaajan ja tuottajan tehtävät on eriytetty ja toiminnallista vastuuta on annettu johtosäännöillä suoraan palvelutuotannolle, korostuu konserniohjauksen merkitys kaupunkikonsernin kokonaisuuden hallinnassa. Hierarkkisen johtamisen vähentyessä tarvitaan tilalle muita ohjausvälineitä. Konserniohjauksen merkitys on toki tunnustettu, mutta sitä ei ole saatu vielä toimimaan riittävän hyvin.

*”Mun mielestä se konserniohjaus on aikailalla vielä, tulollaan.. tätä konserniohjaus, että se ei lähde käyntiin sillä että läheteetään yksiköille kirje että konserniohjauksesta vastaa ne ja nämä. Vaan se on sitä, jokapäivästä työtä että ne huomaa että,*

*nää tahot on a) kiinnostuneita heidän asioitaan ja b) täältä myös tulee linjauksia niihin asioihin. Ja se on taas pitkä tie että näin, ennen ku se saadaan kasaan.”*

Konserniohjaustehtävä kuuluu konsernihallinnolle. Kun konsernihallinnolla ei ole suoraa hierarkkista suhdetta omaan palvelutuotantoon, on konsernihallinnon käytettävä muita keinoja. Näitä välineitä on etsitty koko uuden toimintamallin oloajan. Lähtökohtaisesti konserniohjaus käyttää pehmeän vallan keinoja, mutta käytännössä ohjattavat usein kokevat, että heihin kohdistuu suoraa käskyvaltaa tai uhkailua.

*”Tää konserniohjaus mikä mun mielestä on enemmän kun paljon juuri sitä pehmeen vallan käyttöä. Mutta kun niitä on vaikein kirjottaa yhtään mihkään johtosääntöön ja kun meidän toiminnan taustalla on johtosäännöt, niin se tavallaan ruokkii sitä kovan vallan käyttöä.”*

*”Se (konserniohjaus) lähtökohtaisesti on pehmeätä valtaa. Siinähan, kohdakkain sen ohjattavan kanssa käydään tietty asiapatteri läpi ja yhteen sovitetaan näkemyksiä. Mutta se muuttuu kovaksi vallaksi myös ristiriitatilanteissa, joissa aina ei välttämättä olla samaa mieltä...”*

Konserniohjauksen tehtävä on kuitenkin ensisijaisesti tukea yksiköiden johtoa niiden johtamistehtävässä. Tässä kyse on paljolti myös siitä, kuinka paljon tuotantojohto luottaa konsernihallintoon ja sen haluun tukea, eikä vain käskä.

*”Kyllähän tähän vallankäyttöön liittyy aina luottamus. Ja se että, kuinka paljo sitä luottamusta esimerkiksi tolla meidän tuotantojohdolla on, ylimpään johtoon.”*

*”Nää (kehitysjohtajat) on ottanu, yrittäneet vastata siihen että on joku keskusteluyhteys paremmin. Että vaikka ne asiat on sinne tuotantoon vastuutettu, niin se että olis joku jonka kanssa kommunikoidaan ja, on säännöllisiä palavereita... Se pehmeä*



*valta tulee sinne, siihen palaverin vetämiseen.”*

### **Tulevaisuuden johtaminen – johtamisen tulevaisuus**

Uusi toimintamalli ja pehmeän vallan lisääntyminen edellyttävät myös johtamisen uudistumista. Tässä kohtaa näkyy selvästi kulttuurin muutoksen keskeneräisyys. Vaikka Tampereen kaupungissa on ollut käytössä strateginen johtamisjärjestelmä jo vuodesta 2001 alkaen, useat johtoryhmän jäsenistä olivat sitä mieltä, että kaupunkia ei kuitenkaan johdeta strategisesti. Pitkän aikavälin strateginen suunnittelu jää vuosittaisen talousarviosuunnittelun varjoon ja talouden ohjauksen (kova) ylivalta kaupungin keskushallinnossa on suhteettoman suuri.

*”Kun esimerkiksi pormestari ei ole selkeesti linjannut, että se johtaa strategian pohjalta ja talous seuraa strategiaa. Niin sitten meidän, vahva normiohjaus talouden puolelta saa kohtuuttoman ylivallan siinä näkyvässä.”*

Kaupungin johtamiselta puuttuu strateginen näkemys tulevaisuudesta. Talouden ohjauksen vallan vastapainoksi haluttaisiinkin lisätä myönteisen positiivisen me-hengen kohottamista ”ikuisen” säästämisen sijaan. Tampere on ollut mallissaan edelläkävijä ja tätä tunnetta ei saisi nyt hukata, vaan pikemminkin vahvistaa. Se edellyttäisi koko johtoryhmältä yhteistä näkyä tulevaisuudesta sekä vahvaa viestintää tämän yhteisen tahtotilan välittämiseksi.

Yksi strategisen johtamisen heikkouden ilmentymistä onkin suhtautuminen johtoryhmätyöhön. Vaikka se tunnustetaan, että johtoryhmän jäsenet ovat kaikki merkittäviä vallankäyttäjiä, johtoryhmä yhtenä toimijana ei sitä juurikaan ole. Sitä pidetään enemmänkin hallinnollisena ja muodollisena asioiden käsitteijänä. Strateginen ote, keskusteleisuus ja visiointi puuttuvat lähes kokonaan.

*”Johtoryhmätyöskentelyki on sit yks väline. Ku on johtoryhmät tässä kaupungissa*

*niin, henkilökohtaisesti nään et esimerkiksi konsernihallinnon johtoryhmä ei toimi johtoryhmänä vaan se on tämmönen listapalaveri.”*

*”Meidän pitäis johtaa yhdessä. Nyt, apulaispormestarit johtaa jossain viiteryhmissä. X.X. johtaa oman organisaationsa kautta, X.X. johtaa oman organisaationsa kautta, ja X.X. johtaa sillain, kun X.X. johtaa, verkostomaisesti. Ja meidän pitäisi johtaa yhdessä. Meidän johtoryhmät on ihan turhia.”*

Yhdessä johtamisen merkitys korostuu nykyisessä hajautettuun valtaan perustuvassa johtamisjärjestelmässä. Tampereen tulevaisuuden johtaminen nähdään jatkossakin perustuvan tälle toimintamallille. Mallia on syytä kehittää koko ajan, mutta siitä ei johtoryhmän jäsenten näkemyksen mukaan pidä missään nimessä luopua. Myös uudelle pormestarille paljon ladataan odotuksia. Lähtökohtana on vahvan pormestarin malli, jonka vallasta ei ole epäilystä. Hänen odotetaan pystyvän johtamaan politiikan lisäksi organisaatiota.

*”Vahvan pormestarin rooli on minusta, se on hyvän kaupunginjohtamisen merkki. Siis siitä mulla ei oo millään tavalla, sanomista. Sitte se että mistä tulee se pormestarin valta, niin sehän tulee valtuustosta.”*

*”Se on sillai, et seuraavalla pormestarilla on paitsi mahdollisuus niin myös pakko johtaa organisaatiota ja osoittaa se, että johtaako se sitä ikään kuin kovalla vallalla vai pehmeellä vallalla. Onko se uusi johtaja vai onko se vanha johtaja? Onko tää uusi kaupunki vai onko tää vanha kaupunki?”*

Vahva pormestari ei tarkoita kuitenkaan kovan vallan paluuta, sillä johtamisen ja vallankäytön uskotaan kehittyvän edelleen pehmeän johtamisen suuntaan. Puheessa korostuu määrätietoinen, visionäärinen ja osallistava konsernin johtaminen sekä johdon aktiivisuus ja vahva vuorovaikutteisuus. Samanaikaisesti

kuitenkin nähdään myös tarve ”kurille”, yhteisten pelisääntöjen noudattamiselle ja ”perälaudalle” eli tyypillisille kovan vallan väli-neille.

*”Semmonen, kantaaottava, ihmistä, ihmisen asioita ymmärtävä johtaminen on se, kuntasektorilla musta se, mihin se menee. Että yhä vähemmän on tilaa semmoselle byrokraattiselle, asemavaltuutukseen no-jaavalle johtamiselle. Se ei tarkoita sitä, etteikö sitä byrokraatian toimintaa pidä ymmärtää, totta kai se pitää tietää miten se koneisto toimii.”*

*”Koetaan että valta on verkostoissa ja valta on hajautunutta ja hajautettavissa olevaa ja silloin sitä saadaan osiensa summaa enemmän ja kaupunki muuttuu avoimemaksi ja ikään kuin lähtee alhaalta ylös -toimintalogiikalla toimimaan enemmän, osallistaa henkilöstöä aiempaa enemmän, osallistaa kuntalaisia, luo puitteita osallistumiselle, tän tyyppistä.”*

## Johtopäätökset

Toimintamallin muutos on uudistanut merkittävästi kaupungin vallankäyttöä. Haastattelututkimus vahvistaa aikaisempien tutkimusten (Stenvall & Airaksinen 2009; Rannisto ym. 2011) havainnot pehmeän vallan mukaisen toiminnan kasvusta, kuten johtamisen moniäänisyyden lisääntymisestä sekä päätöksenteon ”avautumisesta”. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa sopimusohjaukseen siirtyminen perinteisen hierarkkisen ohjauksen sijaan, monituottajamalli ja sen seurauksena tulleet lukuisat kumppanuussuhteet yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, seudullisen yhteistyön voimakas lisääntyminen sekä pormestarihallinnon mukanaan tuoma poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen roolien sekoittuminen.

Uuden toimintamallin onnistumisen edellyttämä johtaminen hakee kuitenkin vielä muotoaan. Kun pormestari johtaa pehmeää valtaa käyttäen organisaatiota, jossa vastuu jakautuu usealle toimijalle, tarvittaisiin *jaetun*

*johtajuuden* kulttuuria. Tämä edellyttäisi kuitenkin joustavaa organisaatiota, kykyä ja halua elää erilaisten jännitteiden kanssa, johtamiseen liittyvien erilaisten arvojen tunnistamista sekä kykyä hyväksyä ristiriitoja ja erilaisia näkemyksiä (Ropo ym. 2005, 159). Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että tämä kulttuurin muutos Tampereella vielä meneillään. Toimintamallissa poliittinen valta on tavoitteen mukaisesti kasvanut varsin merkittävästi. Kun vallankäytön muodot ja myös vallankäyttäjät ovat muuttuneet, ristiriitoja on syntynyt. Näyttääkin siltä, että tarvitaan lisää virkamiesten ja luottamushenkilöiden välistä yhteistä keskustelua, jotta toimintakulttuuri voi vähitellen muuttua.

Pormestariin kohdistuneet odotukset ovat olleet kovia, eikä ristiriidoilta ole tältäkään osin kokonaan voitu välttyä. Erityisesti tämä on näkynyt virkamiesten kaipuuna ”perälaudasta” eli pormestarin kovemmasta vallankäytöstä ongelmatilanteissa. Voidaan kuitenkin myös kysyä, olisivatko virkamiehet voineet toimia tosin? Onko johtamisessa käynyt niin, että virkamiehet ovat yrittäneet ujuttaa kovan vallan välineitä tilanteissa, joissa pormestari pyrkiikin pehmeän vallan käyttäjänä toimimaan toisella tavalla sama päämäärä tavoitteenaan. Olisiko johtoryhmässä pitänyt enemmän pyrkiä yhteisen päämäärien läpikäymiseen ja etenemistapojen suunnitteluun kuin siihen, että on yritetty saada pehmeän vallan käyttäjä perinteiseen kovan vallan muottiin? Kyse ei olisikaan tällöin pormestarin ”heikkoudesta”, vaan täysin toisenlaisesta tavasta toimia ja lisäksi yhteisen kielen puuttumisesta.

Uuden toimintamallin vakiinnuttaminen edellyttää myös hallinnon toimintatapojen kehittämistä. Kun luottamushenkilöt osallistuvat valmisteluun aiempaa aikaisemmin ja enemmän, olisi valmisteluun rakennettava uusia malleja, jossa luottamushenkilöiden osaamista voitaisiin paremmin hyödyntää. Perinteiseen kunnallishallintoon kuuluva valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon eriyttäminen ei myöskään näytä toimivan pormestarihallinnossa. Hallinnollisesti outo tilanne on syntynyt esimerkiksi silloin, kun pormestari äänestänyt kaupunginhallituksessa omaa esi-

tystään vastaan. Myös kaupungin organisaatioon syntyneet erilaiset epäviralliset ja viralliset valmisteluprosessit olisi saatava yhdistettyä. Päätöksentekoprosessi olisikin tarpeen arvioida tulevan valtuustokauden alussa kokonaan uudelleen.

Kaupungin oman tuotannon ohjaus on edelleen epäselvää. Monet vallankäyttöön liittyvät ristiriidat ovatkin koskeneet tuotannon suhdetta lautakuntiin, apulaispormestareihin ja konsernijohtoon. Keskeinen kysymys tässä on, mitkä ovat lautakunnan vallankäytön välineet suhteessa kaupungin omaan palvelutuotantoon. Kun tilaaja–tuottaja-mallissa sopimusohjaus on valittu ohjausvälineeksi, mitä tehdä, jos se ei toimi? Yksityisen toimijan kanssa asia on ongelmaton, sopimus on juridisesti sitova ja sen rikkomisesta seuraa sanktioita. Sisäisen sopimuksen osalta tilanne ei ole yhtä yksiselitteinen. Tässä ratkaisuksi on tarjottu konserniohjausta, joka lähtökohtaisesti käyttää pehmeän vallan välineitä, kuten neuvotteluja, mutta joka viime kädessä voi johtaa kovan vallan käyttöön, kuten esimerkiksi tuotantojohdon vaihtamiseen. Kirsi Koski on tutkinut (2011) Tampereen kaupungin konserniohjausta. Hänen päätelmänsä on, että konserniohjauksen kehittäminen on välttämätöntä, jotta Tampereen toimintamalli saadaan kunnolla toimimaan. Sama johtopäätös voidaan tehdä myös tämän tutkimuksen perusteella. Näyttää myös siltä, että toimiva konserniohjaus edellyttää mahdollisuutta kovan vallan käyttöön silloin, kun sitä tarvitaan. Toimintasääntöjen mukaan tämä valta on kaupunginhallituksella ja pormestarilla, mutta nämä eivät ole sitä haastattelujen perusteella riittävästi käyttäneet. Tämä on johtanut siihen, että yksittäiset tuotantoalueet tai liikelaitokset ovat voineet toimia konserniedun vastaisesti.

Haastattelut osoittivat, että myös tilaaja – tuottaja-malli on tuonut pehmeän vallan elementtejä päätöksentekoon. Haastateltavat korostivat erityisesti sopimusohjausta ja siinä tilaajan ja tuottajan välistä kumppanuutta. Stenvall & Rannisto (2011) ovat muodostaneet kolme toisistaan poikkeavaa sopimusohjauksen mallia sekä näitä yhdistävän ns. *hybridimallin*. Näitä malleja voi tarkastella myös pehmeän ja kovan vallankäytön näkökulmas-

ta. *Budjettiperustainen malli* nojautuu vahvasti byrokratian kaltaisiin toimintakäytäntöihin tarkasti määriteltyine budjettirakenteineen ja sääntöineen. Tämän mallin ongelmana on sopimusohjauksen näennäisyys (emt. 2011, 35) ja perinteisen kovan vallankäytön mekanismien hallitseva asema. *Puhdas sopimusohjaus* kiinnittyy puolestaan uuden julkisen johtamisen kaltaiseen ajatteluun, jossa palvelujen tilaaminen ja tuottaminen ovat erotettu toisistaan. Hierarkioista on luovuttu, mutta vallankäytön näkökulmasta edellytetään vahvaa konserniohjausta ja paikoitellen myös kovan vallankäyttöä (emt. 2011, 40). Uuden julkisen hallinnan mukainen sopimusohjaus näkyy *kumppanuusmallissa*. Sen mukaisesti palveluiden tilaajat ja tuottajat toimivat keskenään eräänlaisena yhteistyöverkostona. Kumppanuusmallissa tilaaja–tuottaja-malli muodostaa puitteet yhteistyölle niin kaupungin sisällä kuin yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kumppanuusmallin ominaispiirteenä on erityisesti pehmeä vallankäyttö sen eri muodoissa. Tampereen tilaaja–tuottaja-mallissa käytetään kaikkia edellä mainittuja sopimusohjauksen muotoja, mutta näyttää siltä, että entistä enemmän ollaan siirtymässä kohti uuden julkisen hallinnan mukaisia kumppanuusmalleja.

Pehmeän vallan kasvusta huolimatta kovaa valtaa edustava talouden johtaminen ja erityisesti valtuuston hyväksymä talousarvio on säilyttänyt merkityksensä kaupungin johtamisen ja vallankäytön välineenä. Tämä on johtanut siihen, että strateginen johtaminen ei ole aidosti saanut tilaa kaupungin johtamismallina. Tämä tukee Möttösen (2012, 123) käsitystä siitä, että nykyisen kaltaisten kuntastrategioiden hyöty kunnan perustehtävän hoitamisessa on hyvin rajallinen. Möttösen mukaan nykyiset kuntastrategiat ovat jääneet organisaatioiden hallinnollisiksi prosesseiksi, joissa ratkotaan tavoitteenasettelun ns. kysyjä ongelmia eikä etsitä kuntayhteisönä yhteisiä ratkaisuja edessä oleviin todellisiin haasteisiin eli ns. ilkeisiin ongelmiin. Möttösen mukaan strategian pitäisikin olla politiikkojen, kuntalaisten, virkamiesten ja henkilöstön yhteinen, jatkuvasti muotoutuva kunnallinen toimintakulttuuri. Tällöin puhutaan ni-

menomaan pehmeästä strategiaprosessista (Sotarauta 1996). Olisiko pehmeästä strategiasta myös Tampereen johtamisen uudistajaksi ja talouden ”ylivallan” haastajaksi?

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että uuden julkisen hallinnan idea ”hallinnosta hallintaan” on Tampereella vielä kesken. Vaikka toiminta- ja ohjausmallit ovat muuttuneet, käytetään kuitenkin paljon vanhoja perinteisen hallinnon työvälineitä, kuten tavoiterationaalista strategiaprosessia, lyhytjänteistä määrärahaperusteista taloussuunnittelua, tarkkaan määriteltyjä johtosääntöjä ja keskitettyä henkilöstöpolitiikkaa (ks. Hakari 2011, 343–345). Kaikesta ei voi eikä pidäkään luopua, perinteisellä julkisella hallinnolla on oma arvonsa edelleen, mutta uusia uuden hallinnan mukaisia työkaluja kaupungin johtamiseen ehdottomasti tarvitaan. Tämä edellyttäisi muun muassa painopisteen muutosta organisaation johtamisesta verkostojen ja kumppanuuksien johtamiseen, talousarviovalmistelun tekemistä aktiivisessa vuorovaikutuksessa valtuuston ja muiden kuntayhteisön edustajien kanssa sekä huomion suuntaamista kaupungin sisäisestä tehokkuudesta ulkoisen tehokkuuden, vaikutavuuden ja elämänlaadun kehittämiseen.

Kulttuurin muutoksen keskeneräisyydestä huolimatta sekä kaupungin poliittisen johdon että virkamiesjohdon usko toimintamalliin on edelleen erittäin vahva. Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että nykyinen toimintamalli on periaatteiltaan hyvä ja sitä edelleen kehittämällä kaupungin johtaminen kehittyy hyvään suuntaan. Uuden valtuuston aloittaessa toimintansa vuonna 2013 toimintamallin vahvuuksia ja heikkouksia on arvioitava ja arvioiden perusteella myös kehitettävä.

Tässä artikkelissa on tutkittu johtamista ja vallankäyttöä Tampereen uudessa toimintamallissa. Näkökulmana on uuden julkisen hallinnan viitekehukseen sovitettu käsitepari pehmeä valta vs. kova valta. Tutkimustuloksia arvioitaessa on otettava huomioon muutama yleistettävyyttä heikentävä rajoite. Ensinnäkin tutkimuskohteena on vain kaupungin ylin johto eli vallankäyttäjät. Vallankäytön muutosta vallankäytön kohteiden näkökulmasta ei tässä tutkimuksessa ole käsitelty lainkaan. Pehmeän ja kovan vallan teorian testaaminen käytän-

nössä kaipaakin jatkotutkimusta, jonka kohteena olisivat nimenomaan vallankäytön kohteet. Toinen tutkimuksen rajoite koskee sitä, että tutkimus keskittyy erityisesti kaupungin sisäisiin hallintasuhteisiin ja vain sivuaa paikallistason tai yli paikallisia hallintasuhteita (ks. Lundström 2011, 83). Kun hallintakäsite liitetään vahvasti nimenomaisesti kuntien ulkoisten yhteyksien hoitamiseen, olisi vallankäyttöä tarpeen tutkia myös näillä tasoilla.

Edellä mainituista rajoitteista huolimatta yhteenvetona voidaan todeta, että uuden toimintamallin myötä pehmeä vallankäyttö on lisääntynyt, mutta kovan vallan tarve ja myös sen käyttö on ilmeistä. Tämä tutkimus vahvistaa Stokerin (2011) käsityksen siitä, että pehmeää valtaa ei voi olla ilman kovaa valtaa. Pehmeää ja kovaa valtaa käytetään tällä hetkellä koordinoimatta ja varsin erillään toisistaan ja tämä on aiheuttanut hämmennystä ja epätietoisuutta organisaatiossa. Onko niin, että Tampereen johtamiselta puuttuu vielä se Nye'n (2008) esittämä johtamisen tärkein taito eli *tilanneäly*, laaja poliittinen kyky, jonka avulla onnistuneesti yhdistetään kova ja pehmeä valta?

### **Kiitokset**

Tämä artikkeli on tehty osana Innovaatio- ja johtamisprosessien sekä palveluiden kehittäminen yhteistyöverkostossa (InnoTuo) -tutkimushanketta. Hankkeen päärahoittaja on TEKES.

### **Lähteet**

- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2007). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Juvenes Print. Tampere.

- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2002). Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences* 67. s. 9–24
- Hardy, Cynthia & Clegg, Stewart R. (2002). Some Dare Call It Power. Teoksessa Clegg Stewart R. & Hardy, Cynthia & Nord, Walter R. (toim.) *Handbook of Organization Studies*. Sage Publications.
- Hakari, Kari (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/11, s. 337–354.
- Hakari, Kari (2009). Tampereen toimintamallin uudistus -vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 84–92.
- Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere University Press. Tampere.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 26–42.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001). *Tutkimushaastattelu*. Gaudeamus. Helsinki.
- Hughes, Owen (2010). Does Governance exist? Teoksessa Osborne, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance?* Routledge. S. 87–104.
- John, Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications.
- Junnila, Maijaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2012). *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa*. THL, raportti 42/2012. Helsinki
- Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006). *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia.
- Klinj, Erik-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, vol. 10, iss. 4, s. 505–525
- Kooiman, Jan & Jentoft, Svein (2009). Meta-governance: Values, norms and principles. *Public Administration*, vol. 87, no 4, s. 818–836
- Koski, Kirsi (2010). *Konsernijohtamisen kehittäminen – Case Tampereen kaupunki*. Tampereen kaupunki A 12/2011. Tampere.
- Kurkinen-Supperi, Anu (2006). *Allekirjoitettu johtajuus*. Acta nro 183. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Leinonen, Jaana. (2012). ”Monelta suunnalta on tullut suitsia, mutta niiden kanssa on eletävä.” *Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta nro 323. Kuntaliitto.
- Lundström, Ilona (2011). *Kuntien palveluhankintojen muutos. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Löffler, Elke (2009). Public governance in a network society. Teoksessa Bovaird, Tony & Löffler, Elke. *Public Management and Governance*. Routledge. s. 215–232.
- Möttönen, Sakari (2012). Onko strategioilla merkitystä? Kuntien tavoitteenmääräisen strategiatyön kriittinen tarkastelu. Teoksessa Helin, Heikki & Möttönen, Sakari. *Koh-ti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*. Helsingin kaupunki. Tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2012:2.
- Nye, Joseph S. (2004). *The Benefits of Soft Power*. Harvard Business School Working Knowledge.
- Nye, Joseph S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford University Press. New York.

- Nye, Joseph S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, iss. 80, s. 153–171
- Osborne, Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance?* Routledge. s. 1–16.
- Peters, Guy B. (2000). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*, vol 24, no 2, s. 153–183.
- Peters, Guy B. (2011). Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Acta Wasaensia No 238. s. 20–32
- Pfeffer, Jeffrey (1992). *Managing with power. Politics and influence in Organizations*. Harvard Business School Press.
- Pierre, Jon (2000). *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters Guy B. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessin ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Rannisto, Pasi-Heikki & Nyholm, Inga & Stenvall, Jari (2011a). Moniääninen johtaminen ja kokonaisuuden hallinta. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere. s. 75–101.
- Rannisto, Pasi-Heikki & Stenvall, Jari & Harrisalo, Risto (2011b). Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere. s. 54–74.
- Ropo, Arja & Eriksson, Marja & Sauer, Erika & Lehtimäki, Hanna & Keso, Heidi & Pietiläinen, Tarja & Koivunen, Niina (2005). *Jaetun johtajuuden särmät*. Talentum. Helsinki.
- Røiseland, Asbjørn (2011). Understanding local governance: institutional forms of collaboration. *Public Administration*, vol. 89, no 3, s. 879–893.
- Sotarauta, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun suunnitelun lähtökohdana*. Finnish society for future studies. Acta Futura Fennica, nro 6. Gummerus. Jyväskylä.
- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009). *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.
- Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Sopimusohjausmallit. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupunki A13/2011. Tampere. s. 26–53.
- Stoker, Gerry (1998). *Governance as theory: five propositions*. Unesco 1998. Published by Blackwell Publishers.
- Stoker, Gerry (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, vol. 89, no 1, s. 15–31.
- Tuittu, Hannu (1994). *Eliitti, valta ja budjetti*. Acta Universitatis Tamperensis ser A, vol. 429. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma.