



KARI HAKARI

Uusi julkinen hallinta –
kuntien hallinnonuudistusten 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



TAMPEREEN
YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

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 Möttöselle. 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 vaikuttavasti 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 käyttöteorian, 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

1. Kunnat muutoksessa	13
2. Tutkimuksen tavoite	16
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>
3. Aineisto ja menetelmät	22
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>
4. Uusi julkinen hallinta hallinno uudistusten kolmantena aaltona	33
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>
5. Tampereen toimintamalli uuden julkisen hallinnan näkökulmasta	47
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 pormestarimallissa</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>

6. Pohdinta ja päätelmät	64
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>
Lähteet	78
Alkuperäisartikkelit.....	89

1. Kunnat muutoksessa

Suomalaisissa kunnissa on viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut ennennäkemättömän suuri muutos, uusimpana parhaillaan käynnissä oleva kuntarakennemuutos sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. 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 hallinnonmuutoksia 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 hallinnonmuutosten 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.

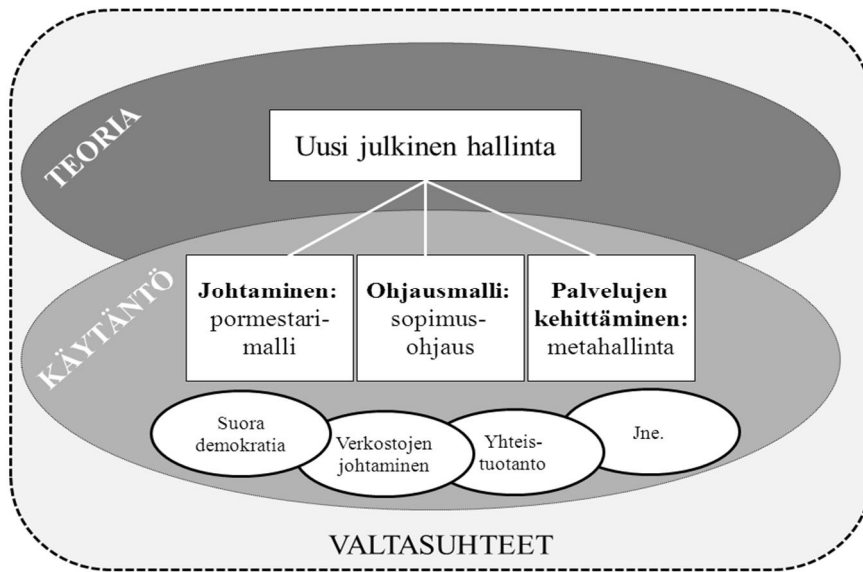
Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää tarkastelua seuraavasta kolmesta näkökulmasta:

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 viitekehystenä. 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 viitekehysten mukaista tutkimusaiheen käsittelyä, mutta sitä ei ole kuin sivuttu tutkimukseen liittyvissä aikaisemmissa artikkeleissa. Tässä yhteenvedossa 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 arkielämässäkään. 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 ilmiöitä 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 akateemisenä 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 sisällönanalysistä 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 suunnitelmassa 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 monimuotoistuva 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.

Artikkelit ja tutkimuskysymykset	Keskeiset tulokset ja johtopäätökset
<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"> - Toimintaympäristön monimutkaistuminen näkyy käytännön johtamistyössä monilla tavoin. - 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. - 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. - Tutkimustulokset osoittavat, että pelkästään perinteisillä johtamisen välineillä ei enää 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.

<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"> - Pormestarin asemalle ja vallankäytölle luo pohjan rakenteellinen, johtamistehtävistä lähtevä valta. Vallan hyväksyntä edellyttää kuitenkin kykyä toimia verkostoissa ja rakentaa yhteistyösuhteita. - Verkostomaisen toimintatavan yleistymisen luo myös perusteen pormestarimalliin siirtymiselle. Verkostohallinta luo lisää painetta erityisesti kunnan poliittisten johtajien työhön - Pormestarimalli on tuonut Tampereelle uusia hallinnan välineitä täydentämään sekä perinteistä julkishallintoa että uuden julkisjohtamisen mukaista tilaaja–tuottaja-mallia. - Tutkimus osoittaa, että epävirallisten verkostojen ja kokousten ongelmaksi saattaa myös tulla niiden suhde muodolliseen päätöksentekoon.
<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"> - 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. - Innovaatioprosessin aikana tarvitaan ja voidaan myös käyttää monia erilaisia metahallinnan välineitä. - Pitkäkestoista, yhteistyössä tapahtuvaa innovaatioprosessia on vaikea suunnitella tarkkaan etukäteen. Tällöin myöskään metahallinnan välineitä ei pystytä tarkkaan määrittelemään etukäteen. - Tulokset osoittavat kuitenkin, että metahallinnan työkaluja täytyy edelleen kehittää. - Metahallinnan työkalut ovat tärkeitä välineitä paikallishallinnolle sen varmistamiseksi, että sen tavoitteet saadaan toteutettua innovaatioprosessin aikana. - Julkisen hallinnon johtajilta edellytetään ehdottomasti uusia taitoja ja kykyjä voidakseen hallita hallinnan verkostoja.

<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"> - Uuden toimintamallin myötä pehmeä vallankäyttö on lisääntynyt, mutta kovan vallan tarve ja myös sen käyttö on ilmeistä. - Uuden julkisen hallinnan idea ”hallinnosta hallintaan” on Tampereella vielä kesken. Vaikka toiminta- ja ohjausmallit ovat muuttuneet, käytetään edelleen paljon vanhoja perinteisen julkisen hallinnon työvälineitä. - Uuden toimintamallin onnistumisen edellyttämä johtaminen hakee vielä muotoaan. - 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. - Kun pormestari johtaa pehmeää valtaa käyttäen organisaatiota, jossa vastuu jakautuu usealle toimijalle, tarvitaan jaetun johtajuuden kulttuuria.
--	--

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:

	PA	NPM	NPG
Teoriaperusta	Valtiotiede, Julkinen politiikka	Julkisen valinnan teoria/ johtamisoppi	Instituutio/verkostoteoria
Valtion rooli	Yhdistävä	Sääntelevä	Moniarvoistava
Fokuksena	Poliittinen järjestelmä	Organisaatio	Organisaatio omassa ympäristössään
Painotus	Politiikan luominen ja toteuttaminen	Organisaation resurssien ja suorituskyvyn johtaminen	Neuvottelu arvioista, toiminnan tarkoituksesta ja yhteistyösuhteista
Mekanismit resurssien jaolle	Hierarkia	Markkinat ja perinteiset sopimukset	Verkostot ja (tuloperusteiset) kumppanuussopimukset
Palvelutuotannon järjestelmä	Suljettu	Avoin rationaalinen	Avoin – suljettu
Arvoperusta	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 tasa-arvoisista 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.

	Panos	Väline	Tuotos	Palaute
Perinteinen julkishallinto (PA)	Äänestäminen ja painostusryhmät	Byrokraatia: Julkinen, ammatillisiin standardeihin perustuva	Virallinen sääntöperusteinen ohjaus, tarjontalähtöiset palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tasavertaisuus ja oikeudenmukaisuus	Vaalit ja perustuslainen tilivelvollisuus
Uusi julkisjohtaminen (NPM)	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
Uusi julkinen hallinta (NPG)	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 paikal-

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 käyttöönotosta 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.

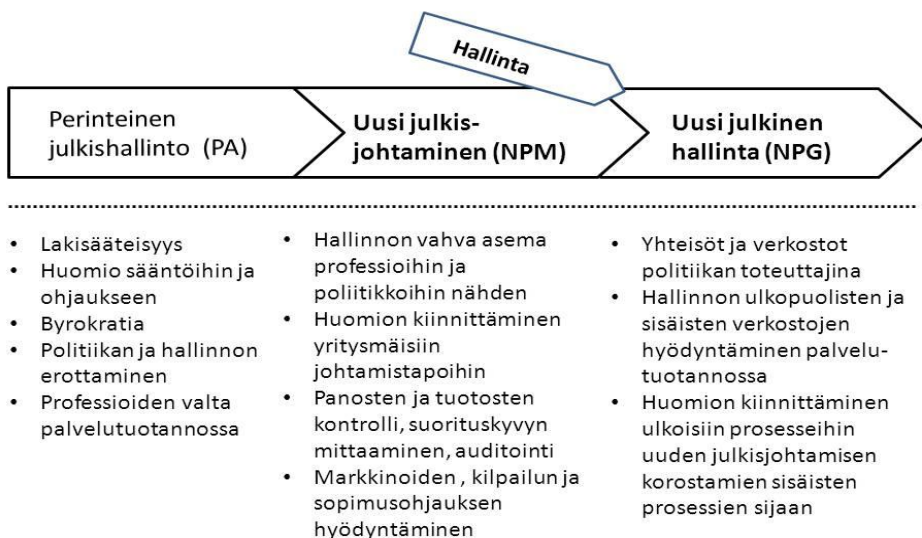
4.4. Hallinnonuudistusten kolmas aalto

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 kehityssuunta uudelle julkisjohtamiselle ja se on syntynyt nimenomaan vastaavikutuksena 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:

Uusi julkinen hallinta	Hallinnan tavoitteet	Hallinnan välineet
Verkostojen hallintana	Kumppanuuden rakentaminen Yhteisen näkemyksen aikaansaaminen Yhteiseen tavoitteeseen pääseminen Kontrollin säilyttäminen	Metahallinta Sopimushallinta Jaettu johtajuus PPP-sopimukset
Demokratian kehittämisenä	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
Palvelujen kehittämisenä	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 & Triantafillou 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 enemminkin 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

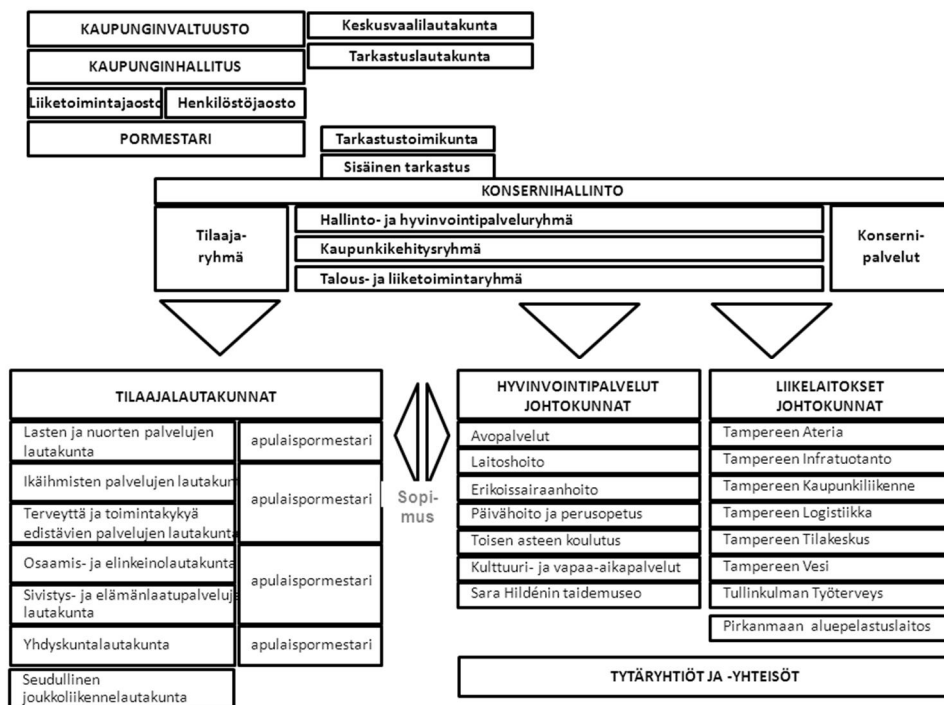
pistämisestä uusiksi” (Kuntalehti 3/2005). Uudistukselle ei ole toistaiseksi löydettyä vääriä selkeitä vertailukohtia suomalaisessa kuntakentässä (Stenvall & Airaksinen 2009, 13).

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 alaisinaan, 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 ohjauväline. 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 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 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 luottamus henkilöiden 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 artikkelein 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-

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 hallinno uudistusten 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 kehittämissuorituksissa. 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 2011, 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 tasavertainen 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) instituutio-naalinen 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 pelkäästään 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. Asiakasläh-
töisen palvelulogiikan mukaiseen toimintamalliin siirtyminen tulee muuttamaan
merkittävästi kaupungin toimintatapoja ja johtamista. Saattaa olla, että se haastaa
ainakin osittain koko nykyisen toimintamallin. Esimerkiksi edustuksellisen demo-
kratian asema muuttuu, kun kuntalaiset ja palvelun käyttäjät otetaan aikaisempaa
merkittävämmiin mukaan palvelujen kehittämiseen ja jopa palvelutuotantoon. Sa-
malla tavoin myös virkamiesten rooli muuttuu, kun palvelujen käyttäjistä tulee ke-
hittäjäkumppaneita ja asiantuntijoita omassa palvelutarpeessaan. Kuten Kotitori-
hankkeesta tehty tutkimus osoittaa, tämä edellyttää usein uudenlaisten metahallin-
nan 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 kau-
pungin johtamiseen ja vallankäyttöön sekä sopimusohjaukseen liittyvissä kysymyk-
sissä. Haastavaa tässä kuitenkin on se, kuinka näitä menetelmiä käytetään yhdessä
niin, että ne eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Esimerkiksi perinteiseen julki-
seen hallintoon perustuva kuntien talousjohtaminen ei sovellu enää sopimusohja-
ukseen perustuvaan johtamisjärjestelmään, vaan kuntien talouden ohjaus vaatisi
uudenlaisia menetelmiä jopa lainsäädännön tasolla. Yhtä lailla saatetaan tarvita
muutoksia päätöksentekomenettelyyn esimerkiksi päätösten esittelyn osalta. Voi-
daankin todeta, että Tampereen hallinnonuudistuksen keskeneräisyys johtuu aina-
kin osittain siitä, että uusia ja vanhoja toimintatapoja on sekoitettu niin, että hallin-
nosta on tullut aikaisempaa monimutkaisempaa ja vaikeammin hallittavaa. Ratkai-
suna tähän ei kuitenkaan ole ”paluu vanhaan”, vaan pikemminkin uusien ja vanho-
jen toimintatapojen yhteensovittaminen uudella tavalla. Tämä työ on tehtävä Tam-
pereen toimintamallin seuraavan päivityksen yhteydessä jollain tavalla.

6.2. Uusi julkinen hallinta kuntien hallinnon- uudistuksissa

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut, että uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishal-
linnon uudistamisen kolmatta aaltoa, joka on kehittynyt perinteisestä byrokraatti-
sesta julkishallinnosta ja tätä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Uuden julki-
sen 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 viitekehys-

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 hallinno uudistus 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 käytännössä

Vaikka iso uudistuskuva puuttuukin, hallinnon kehittämisen käytännön toteutukset sekä kansainvälisesti että Suomessa toteuttavat jo monella tavoin uuden julkisen hallinnan mukaisia hallinno uudistuksen 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 säästötavoitteen 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 vapaaehtoisesti 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. Käskeytä 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 – käskeytä 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 lähdekohdissa 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 -ismää 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 tieteenekijöiden 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.

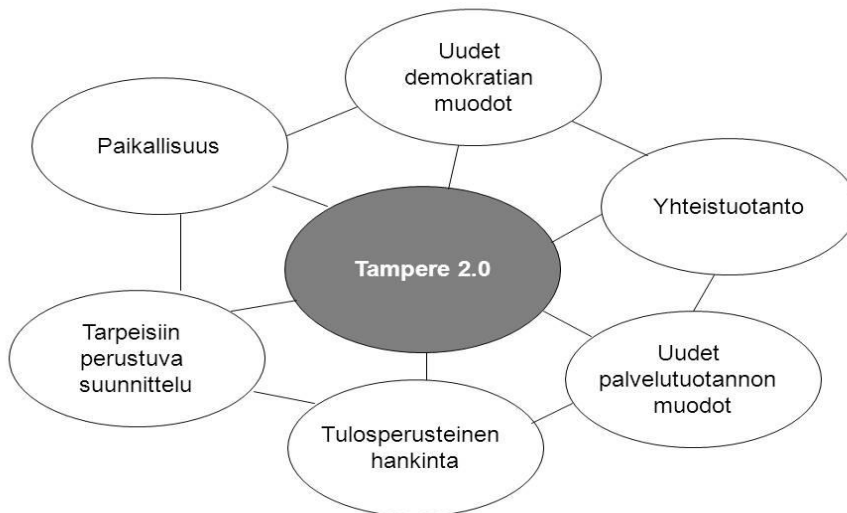
On kuitenkin näkyvissä, että Tampereella on paineita mallin kehittämisen ja jopa radikaaliin muuttamiseen. Muutospaineet ovat osittain sisäisiä ja poliittisia, osittain ne tulevat valmisteilla olevien kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä. Muutostarpeet 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 päätöksentekuelin 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 valinnanvapauden 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 (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). *Konsernijohdamisen 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. Kenttätyötä 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." *Johtamisen 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: foorumikokeilu 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). *Keskijohdon 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 kuntalaisoollistumisen edistäjänä. Kuntademokratian tilinpäätös, Teema II: Kuntademokratian toimintatavat*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Pirkanmaan kuntatoimintojen kehittämisen*. 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 (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>. (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