

# Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma

Kari Hakari, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto

## ABSTRACT

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

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

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

## KUNTIEN MONIMUTKAISTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA POLIITTINEN JOHTAMINEN

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

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

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

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

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

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

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

## ARTIKKELIN TAVOITE JA SISÄLTÖ

Poliittisen johtamisen uudistaminen on osa kunnallishallinnossa tarvittavaa muutosprosessia. Poliittisen johtamisen uudistamisessa Tampereen kaupunki on edelläkävijänä lähtenyt toteuttamaan pormestarijohtoista hallintojärjestelmää. Kokemuksia on nyt (talvella 2013) noin kuuden vuoden ajalta.

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

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

Artikkelin tavoitteena on:

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

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

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

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

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

### UUDESTA JULKISJOHTAMISESTA UUTEEN JULKISEEN HALLINTAAN

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

Uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välistä yhteyttä on arvioitu useissa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## KUNTIEN POLIITTINEN JOHTAMINEN

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

Eri tutkimuksissa on havaittu pormestareiden tehtävien sekä laajemmin poliittisen johtamisen

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

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

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

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

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

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

## TAMPERELAINEN PORMESTARIMALLI

### Pormestarimallin tausta ja tavoitteet

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

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

Hankkeen johtopäätös oli, että pormestarimallilla olisi paljon annettavaa suomalaiselle

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

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

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

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

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

### Tampereelainen pormestarimalli

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

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

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

Johtosäännössä pormestarin tehtäväksi on määritelty mm. seuraavat asiat:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hallitus-oppositioasetelmaa pyrittiin lieventämään valtuustosityhmien avulla, jossa ovat nyt mukana kaikki valtuustoryhmät Perussuomalaisia lukuun ottamatta. Tällä haluttiin vakauttaa päätöksentekoa kaupungin taloustilanteen uhkaavasti heikentyessä ja samalla säilyttää kaikkien ryhmien mahdollisuus osallistua päätöksentekoon.

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

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

## KOKEMUKSIA PORMESTARIMALLISTA JA SEN VAIKUTUKSISTA JOHTAMISEEN

### Kyselytutkimuksen toteutus

Tampereen kaupunki selvitti päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä pormestari mallista

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

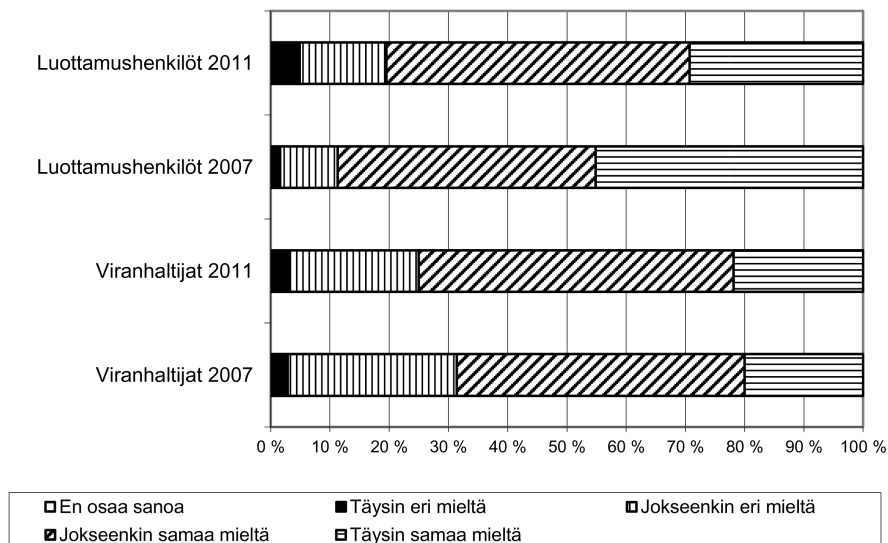
ZEF-kyselyä on käytetty paljon erilaisten muutosprosessien ja arviointitutkimusten apuna. Tämän kyselymuodon hyötynä voidaan pitää mm. tulosraporttien automaattista tulostumista sekä visuaalista muotoa, joista tuloksen voi helposti tulkita. Sähköisesti toteutettu kysyminen mahdollistaa avokysymysten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

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

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

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





N=73 (99)

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

ei siis varsinaisesti pormestarimallin onnistuneisuuden arviointi.

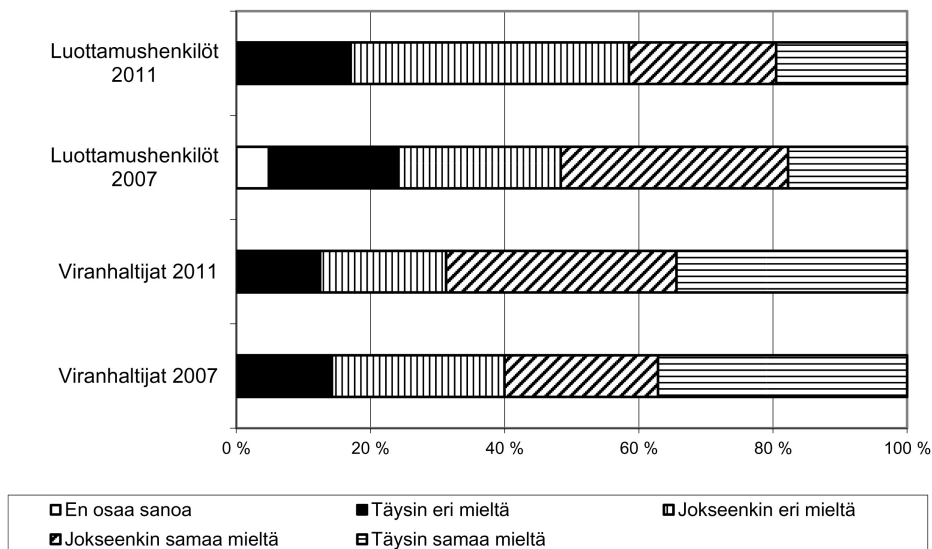
### Pormestarin ja muiden toimijoiden työnjako

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

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

Pormestarimallia suunniteltaessa tehtiin päätös, että pormestarin rinnalla ei toimi yhtä

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



N=73 (98)

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

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

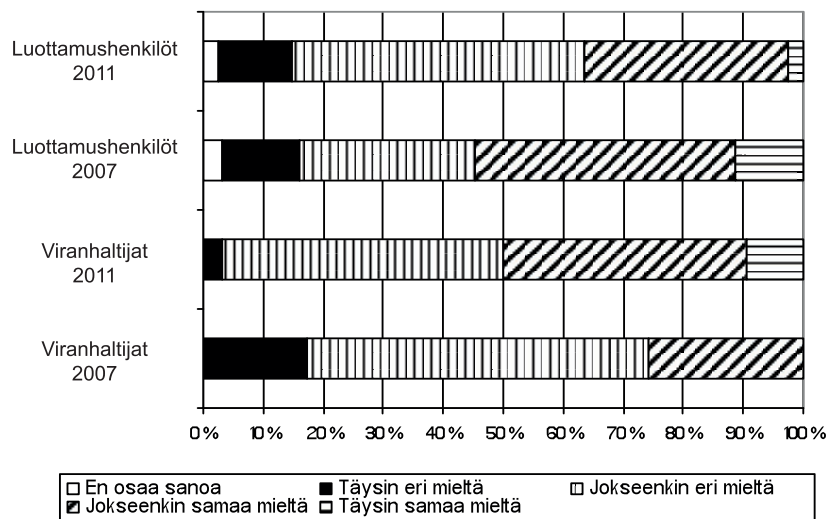
#### Apulaispormestarit osana toimintamallia

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

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

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

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



N=73 (98)

Kuvio 3. Apulaispormestareiden toimenkuva ja toimivalta ovat selkeät.

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

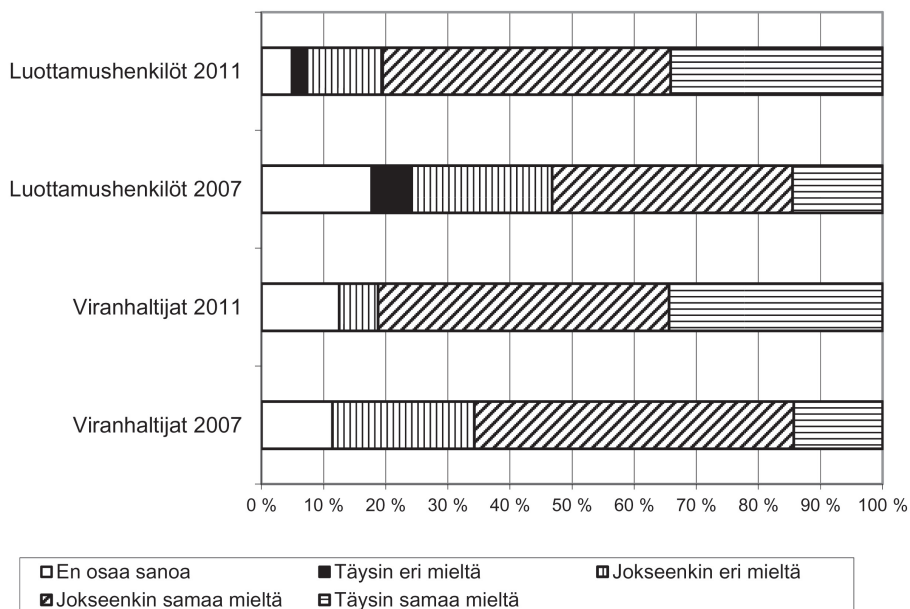
Apulaispormestareiden rooli on ollut jossain määrin epäselvä koko mallin soveltamisen ajan. Tämä näkyy myös kyselyn tuloksissa.

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

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

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

Vaikka apulaispormestareiden rooli onkin ollut jossain määrin epäselvä, on yksi osa tavoitteista toteutunut erittäin hyvin. Sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten mukaan apulaispormestarit päätoimisina lautakuntien puheenjohtajina ovat parantaneet selvästi lautakuntien työtä, kuten kuviosta 4 näkyy.



N=73 (98)

Kuvio 4. Päätoimiset puheenjohtajat ovat parantaneet lautakuntien työtä.

### Johtamisen sisältöalueet ja niiden merkitys Tampereen kaupungissa

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

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

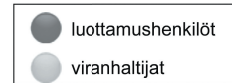
Vastaajia pyydettiin arvioimaan johtamisen merkitystä ja toteutumista kaikilla edellä mainituilla johtamisen sisältöalueilla. Tuloksia tarkasteltiin erikseen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osalta. Tätä täydennettiin vapaapalautekysymyksellä: ”Miten eri johtamistehtävien mer-

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

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

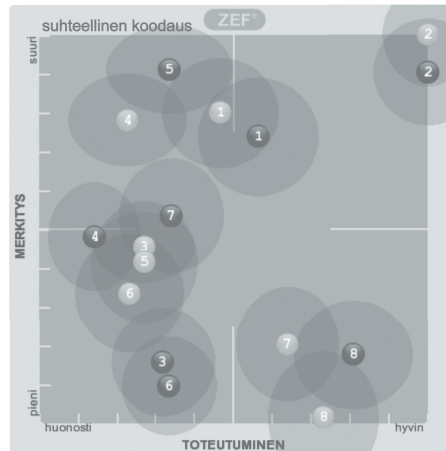
Kaupungin sisäisen yhteistyön johtaminen näyttäytyy luottamushenkilöille ja virkamiehille

## Kuvio 5. Johtaminen



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

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



Kuvio 5. Johtaminen.

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

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

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

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

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

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

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

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

## KESKUSTELUA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LÄHTEET

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



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