

Syytön, sankari vai konna?

- Tampereen toimintamallin arviointi

Tutkijaryhmä:

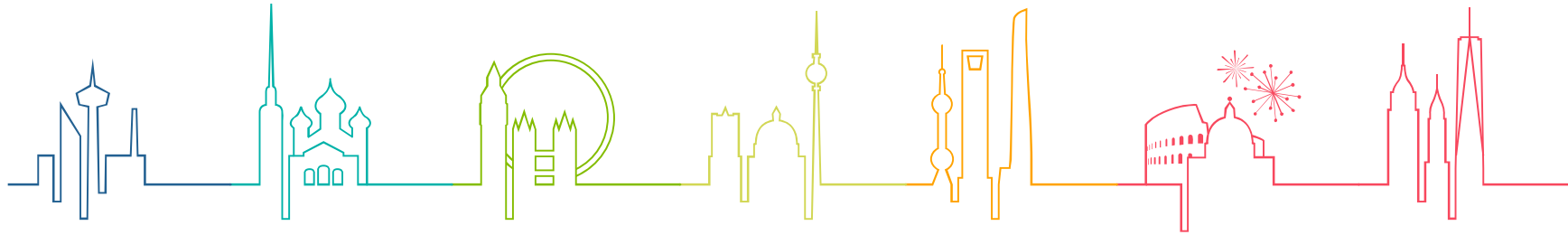
tutkimusjohtaja Pasi-Heikki Rannisto,
professori Petri Virtanen,
yliopistonlehtori Jenni Airaksinen,
tutkija Sanna Tuurnas,
tutkija Kaisa Kurkela,
tutkija Mikko Manka

professori Jari Stenvall,
professori Pentti Meklin,
professori Risto Harisalo,
tutkija Anna Kork,
tutkija Piia Tienhaara,

Kommentoijat:

professori Juhani Lehto,
professori Jarmo Vakkuri

professori Jaakko Valvanne



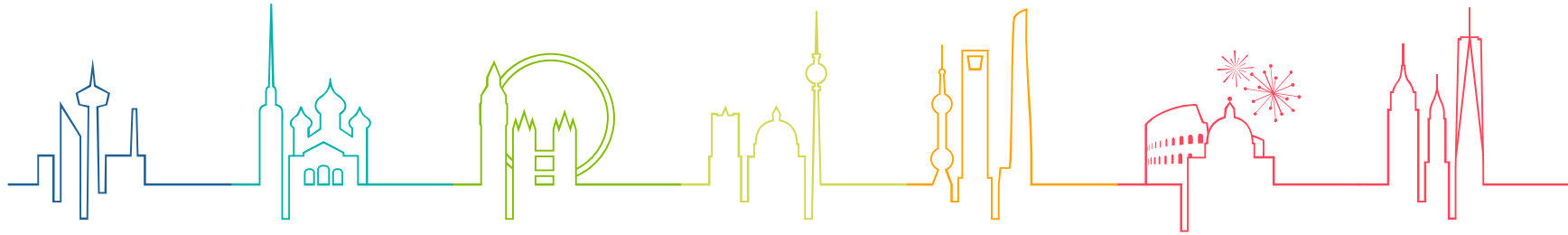
Tampereen toimintamallin arviointi

Arvioinnin kohteena Tampereen toimintamalli laajasti

- Pormestarimalli
- Tilaaja-tuottajamalli
- Asiakaslähtöinen prosessimalli

Konkreettisina tutkimuskysymyksinä ovat olleet toimintamallin vaikutukset:

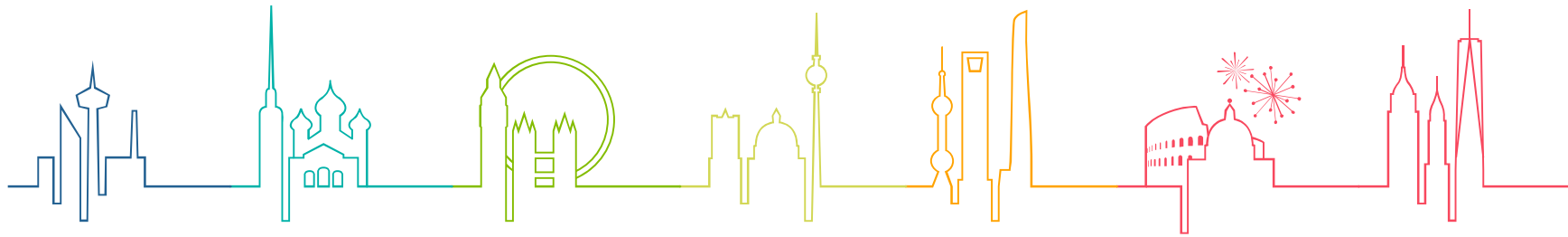
- Kaupungin talouteen
- Kaupungin johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon
- Kaupungin henkilöstölle
- Asiakkaille ja sidosryhmille
- Palvelujen kehittämiseksi ja innovatiivisuudelle
- Kaupunkilaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle



Tampereen toimintamallin arviointi

Aineisto

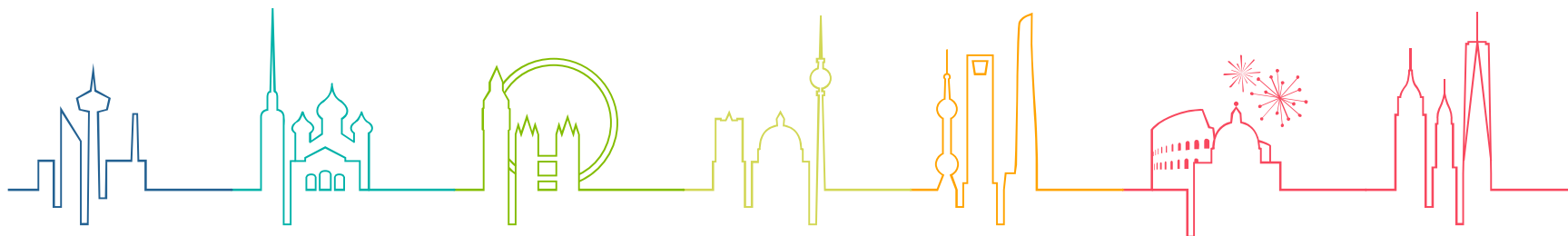
- Aikaisemmin tehdyt tutkimukset ja niistä koostetut kirjallisuuskatsaukset
- Talousanalyysit suurimpien kaupunkien toiminnasta, tekijöinä Tilastokeskus, FCG, Tampereen kaupunki
- Litteroituja, henkilö- ja ryhmähaastatteluja sekä focusgroupeja 89 kpl.
- Työkonferensseja, kommentointitilaisuuksia ja seminaareja yli 10.
- Henkilöstökysely, vastaajia 3430, vastausprosentti 26%
- Tampereen ja verrokkikaupunkien www-sivuilla oleva hallinnon materiaali ja niitä konkretisoivat puhelin- ja henkilöhaastattelut sekä kaupunkien luovuttama muu hallinnon materiaali ja kuvaukset



Tampere julkishallinnon uudistajana

Tampereen kaupunki nähdään ulkopuolella laajasti esikuvana ja ennakkoluulottomana kehittäjänä

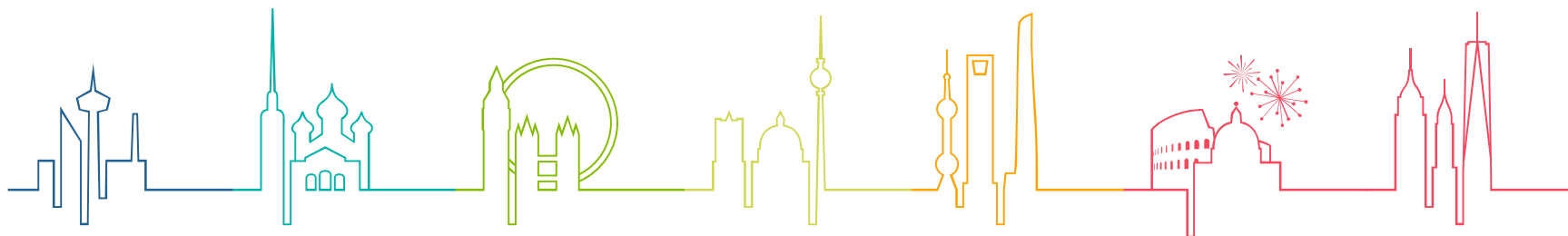
- Muut suuret kaupungit pitävät Tampereella kokeiltuja malleja suuressa arvossa.
- Tampereella vierailaan edelleen aktiivisesti ja kerätään kokemuksia.
- Valtion ja Kuntaliiton työryhmissä tamperelaisten asiantuntemusta arvostetaan.
- Tampere on saanut merkittävästi rahoitusta kehittämishankkeisiinsa ulkopuolisilta rahoittajilta mm. Tekesistä ja Sitrasta.



Tampereen toimintamallin vaikutukset

On huomioitava, että toimintamalli ei selitä kaikkia keskeisiä, sen paremmin positiivisia kuin negatiivisiakaan vaikutuksia.

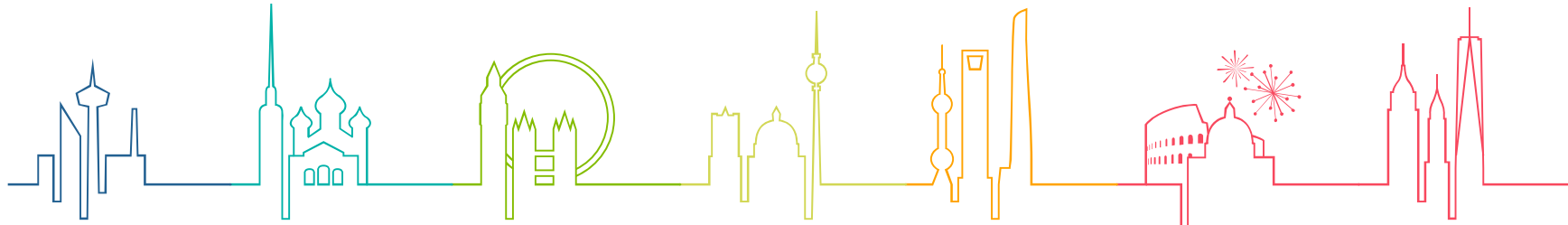
- Talouteen vaikuttavat monet muut kuin mallin mukaiset toimet.
- Ulkoiset muutokset, esimerkiksi valtion toimet, vaikuttavat kuntayhteistyöhön, raportointivelvollisuuksiin ja ammatillisiin käytäntöihin usein enemmän kuin toimintamalli.
- Poliittisen tuen puute suuntaa johtamisenergian johdon sisälle eikä toiminnan johtamiseen.
- Organisoituminen ja johtaminen ovat usein enemmän riippuvaisia henkilöistä kuin malleista.
- Toimintamalli organisoii rakenteita ja johtamista. Käytännön työ tapahtuu yhdessä asiakkaiden kanssa. Organisaation kulttuuri on monesti merkittävämpi tekijä kuin toimintamalli.
- Jos ei tunnisteta tarvetta muutokselle eikä jaeta sen tavoitteita, koetaan muutos usein uhkana.



Toimintamallin tavoitteiden toteutuminen 1/3

Mallin tavoitteena on ollut poliittisen päätöksenteon vahvistaminen:

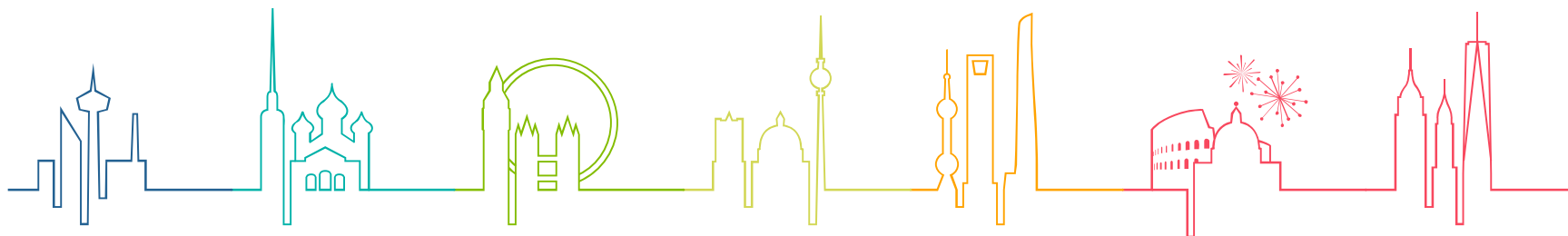
- Valtuuston strategisen ohjauksen kasvattaminen luottamuspäätöksentekoa vahvistamalla
 - Keskeisten luottamushenkilöiden valta on kasvanut suhteessa viranhaltijajohtoon.
- Poliittisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen
 - Työnjako ei ole selkiytynyt. Organisaation sisäinen johtaminen on osin rapautunut mallilta puuttuva poliittisen tuen sekä konsernin kiristyneen omistajaohjauksen ja pormestarimallin myötä.
- Tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen poliittisessa päätöksenteossa
 - Tavoite on toteutunut, joskin johtokuntien rooli on edelleen epäselvä. Kehittämisen johtaminen on koordinoimatonta.
- Kuntalaisten luottamuksen vahvistaminen poliittiseen päätöksentekoon
 - Tavoitteen toteutumisesta ei ole selvää näyttöä. Pormestari tuonut kasvot päätöksenteolle. Apulaispormestarit näyttäytyvät kuntalaisille hallintoihmisinä.
- Kuntalaisten osallistumishalun kasvattaminen päätöksentekoa kohtaan
 - Tavoite on tapauskohtaisesti toteutunut: osallistuminen kasautuu ja siihen on kehitetty toimintamalleja, palvelujen kehittämisen osalta tavoitteen toteutuminen on vielä kesken.
 - Kuntalaisten aktivoimisessa on asukasdemokratian laajentaminen korvautunut palvelukehittämisen uusilla muodoilla.



Toimintamallin tavoitteiden toteutuminen 2/3

Mallin tavoitteena on ollut palvelutuotannon tehostaminen

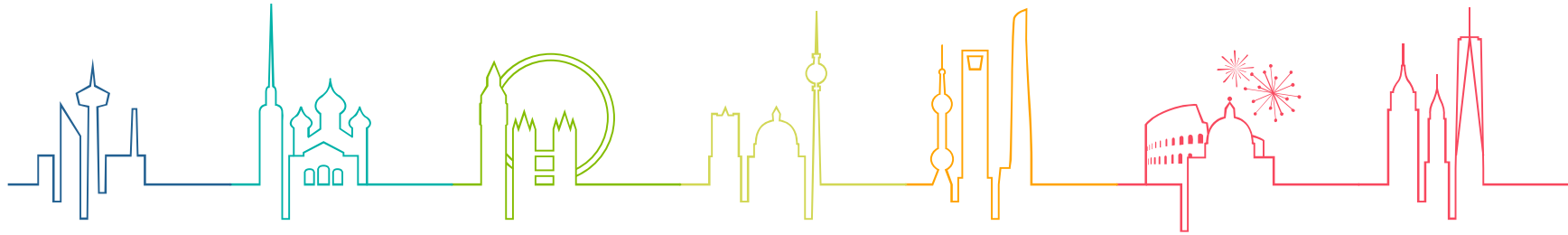
- Asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelun toteuttaminen
 - Tavoite on toteutunut epätasaisesti. Asiakastiedon hyödyntäminen on kokonaisuutta arvioitaessa edelleen puutteellista. Viime vuosina yksittäisissä kehittämishankkeissa on edistetty asiakaslähtöisyyden toteuttamista merkittävästi.
- Vaihtoehtoisten tuotantotapojen etsiminen markkinoita hyödyntämällä ja niitä luomalla
 - Tavoite on toteutunut epätasaisesti. Ensimmäiset suuret kehityshankkeet ovat olleet onnistuneita, mutta palvelumarkkinoiden kehittymättömyys ja poliittisen työntövoiman hiipuminen ovat hidastaneet tavoitteen toteutumista.
- Palveluntuottajien keskittyminen ydintehtäviin ja tästä seuraava tukipalvelujen keskittäminen.
 - Tavoite ei ole toteutunut, ydintehtäviin ei ole pystytty keskittymään, byrokratisoituminen on lisääntynyt. Tukipalvelut on pääosin keskitetty.
- Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen, jonka nähtiin olevan välttämätön väline tuotannon uudistamiselle
 - Eriyttäminen on edelleen kesken. Viranomaistoimintojen sijoittuminen tilaajaorganisaatioon on muuttanut tilaajaorganisaation luonnetta.
- Kaupungin oman palvelutuotannon kehittäminen ja tuottavuuden lisääminen
 - Palvelutuotantoa on uudistettu. Tuottavuuden parantumisesta on näyttöjä.



Toimintamallin tavoitteiden toteutuminen 3/3

Mallin tavoitteena on ollut strategisen johtamisen vahvistaminen

- Konsernihallinnon ja konsernijohtamisen uudistaminen
 - Johtamisen rakenteita on uudistettu ja muutettu, muutos on jatkuvaa.
- Omistajaohjauksen roolin vahvistaminen
 - Tavoite on toteutunut. Toisaalta tuotanto ja liikelaitokset kokevat ohjauksen liian yksityiskohtaisena ja byrokratisoivana. Tuotantoyksiköt eivät koe olevansa mallin mukaisesti ”itsenäisiä”.
- Kaupunginhallituksen ohjausvallan lisääminen.
 - Tavoite ei ole toteutunut.
 - Ohjausvalta on hajaantunut useille toimijoille ja erilaisille johtoryhmille.
- Myöhemmin tämä tavoite (strategisen johtamisen vahvistaminen) on laajentunut koskemaan kaikkia kaupungin yksiköitä
 - Ei selvää näyttöä tavoitteen toteutumisesta. Asiaan vaikuttaa enemmän johtamisen ongelmat kuin toimintamalli.

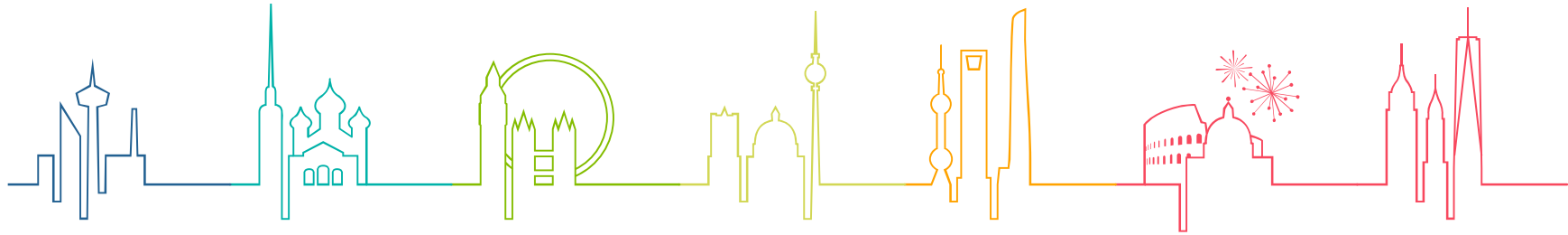


Talousvaikutukset

Tutkimuskysymys: Millaisia ovat olleet toimintamallin vaikutukset kaupunkikonsernin talouteen?

1.1. *Millaisia kustannusvaikutuksia Tampereen toimintamallilla on ollut kaupungin palvelujen kustannuksiin suhteessa Kuusikkokuntien hyvinvointipalvelujen kustannuksiin?*

1.2. *Mitkä ovat olleet Tampereen toimintamallin deadweight-vaikutukset palvelutuotannon kustannuksiin?*

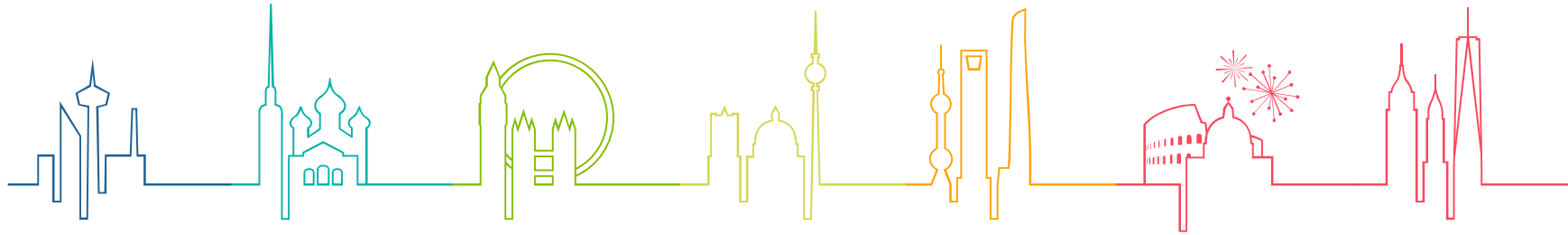


Lähtökohta

1. Tarkka vaikutusten selvittäminen on hankalaa, lähes mahdotonta

- ei tiedetä sitä, miten kustannukset olisivat kehittyneet jos kaupunki olisi jatkanut entisellä toimintamallilla
- toimintamallin aikana on tapahtunut paljon mallista riippumattomia muutoksia; niitä on tapahtunut kaikissa suurissa kaupungeissa

2. Talouden kehityksessä toimintamallilla *ei* juurikaan ole *yhteyttä* tulojen eikä investointien määrän kehitykseen, vaan palvelujen tuottamiskustannuksiin



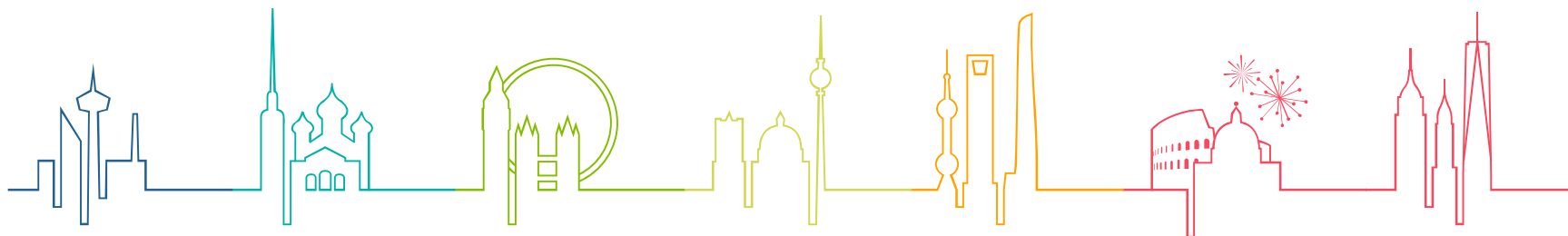
Tutkimusasetelma

Käsitystä talouden kehityksestä pyritään saamaan

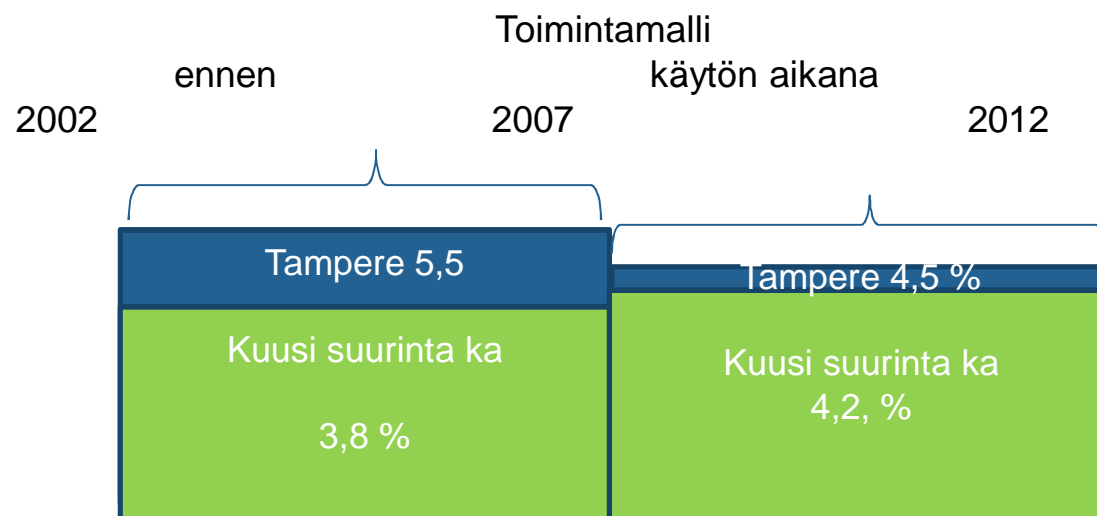
- a. Verrataan toimintamallia edeltänyttä (2002-2006) ja toimintamallin aikaista (2007-2012/2013) kustannuskehitystä
- b. Verrataan Tampereen kustannusten kehitystä kuuden suurimman kaupungin kustannuskehitykseen (2002-2006) ja (2007-2012/2013).

Onko kustannuskehityksessä havaittavissa eroja?

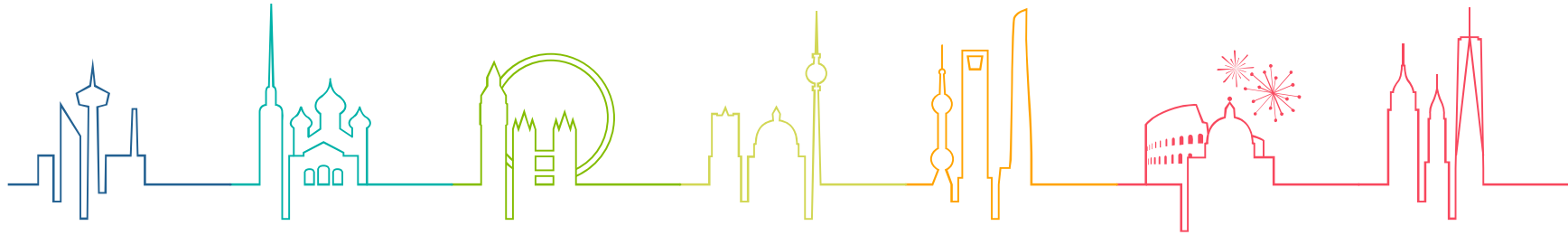
Aineistona: FCG:n palvelukohtaiset kustannuslaskelmat, tilastokeskuksen tilastot ja kaupungin aineistot



Iso kuva kaupungin nettokäyttökustannusten kasvusta

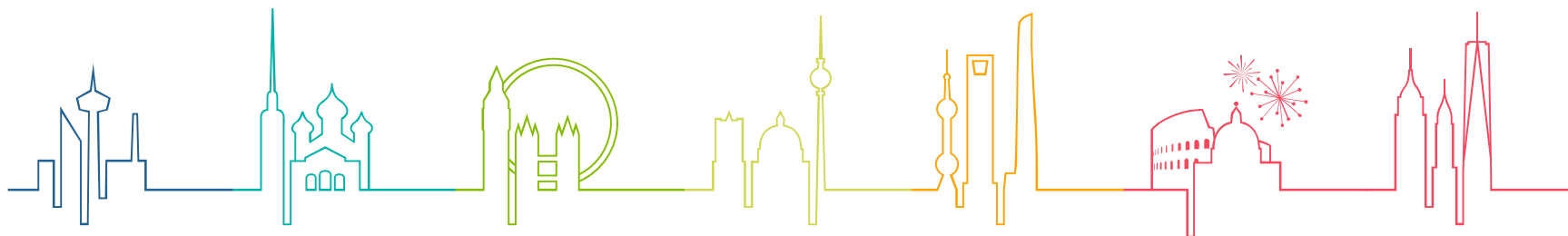


1. Tampereen nk-kustannusten kasvu on ollut hitaampaa toimintamallin aikana verrattuna mallia edeltäneeseen aikaan
2. Kuudessa suurimmassa kaupungissa keskimäärin nk-kustannuskehitys on ollut päinvastainen



Toimintamallin yhteys Tampereen kaupungin talouden tilaan

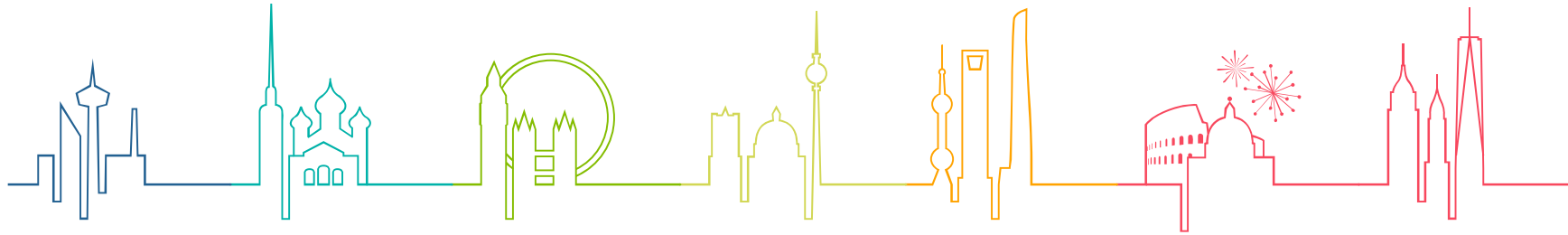
- Toimintamallilla voi olla kaksi kustannuksia lisäävää tekijää
 - a) Toimintamalli houkuttelee kasvattamaan kustannuksia esim. uusien resurssivaatimusten kautta
 - b) Toimintamalli itsessään kasvattaa kustannuksia
 - erityiset organisaatioyksiköt
 - resurssien sitominen toimintamallin pyörittämiseen
- *Toimintamallilla ei näyttäisi olevan yhteyttä Tampereen kaupungin nykyisiin tasapaino-ongelmiin – muut tekijät kuin toimintamalli vaikuttavat kustannusten/menojen kasvuun*



Havainnot Tampereen kaupungin talouden tilan taustalla

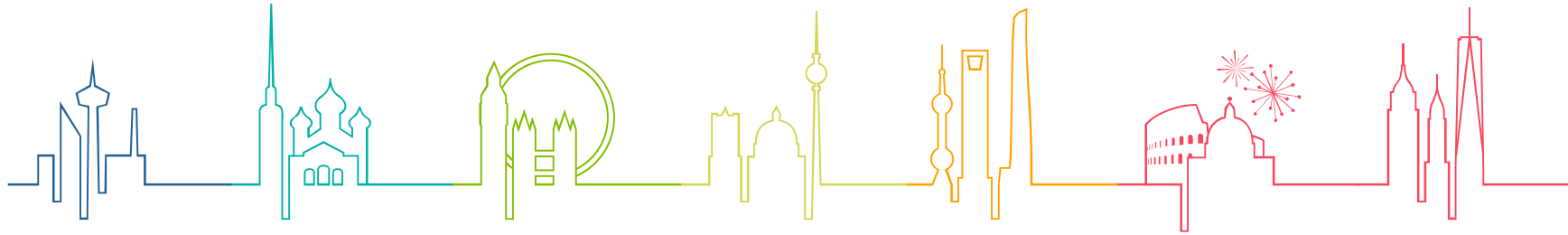
- Verorahoituksen kasvu on viime vuosina ollut kuuden suurimman kaupungin keskiarvoa pienempi
- *Kaupungin taloutta on hoidettu ennakoivasti. Ei-toivottuun kehitykseen puututaan etukäteen tai välittömästi*
- Esim. Tampereen (emokunta) lainamäärän kasvu on ollut varovaista

	2002-2006	2007-2012	v. 2013
Tampere	650 €/as.	727 €/as.	1785 €/as
Kuusi suurinta	691 €/as.	1283 €/as.	2642 €/as



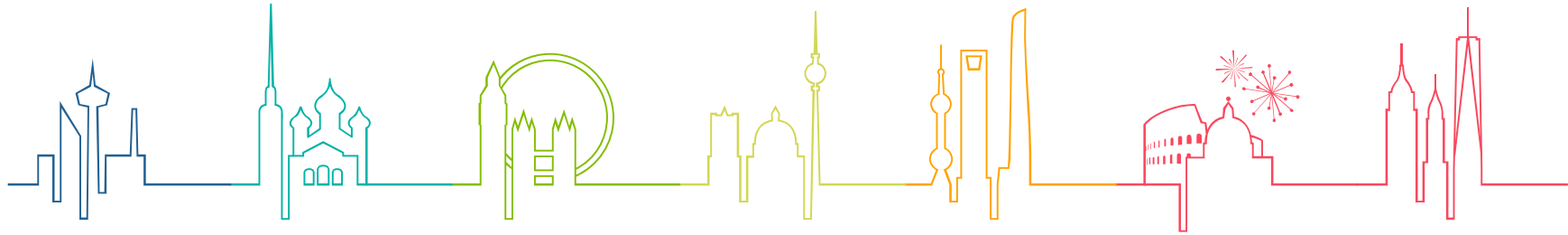
Tutkimuskysymys 2 ja 3: Millaisia ovat olleet toimintamallin vaikutukset kaupunkikonsernin johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon?

- Pormestarin tehtävä saa hyväksyntää ja sillä on laaja kannatus.
- Apulaispormestarien tehtävä on osin epäselvä ja kohtaa monenlaista kritiikkiä.
 - Vastuu- ja roolikysymykset suhteessa poliittiseen toimintaan (kh) että juridis-hallinnolliseen valmisteluvastuuseen on selvitettävä ja määriteltävä.
 - Mallin tavoitteet ja toimijoiden roolit kirkastetaan ja johdetaan aktiivisesti käytäntöön.
- Arvioinnin perusteella tuotannon johtokuntien rooli on selkiytymätön, niitä esitetään lakkautettaviksi.



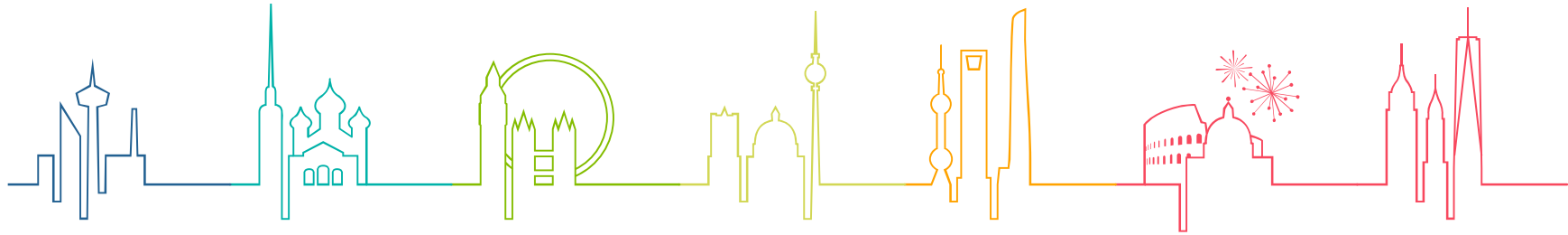
Tutkimuskysymys 2 ja 3: Millaisia ovat olleet toimintamallin vaikutukset kaupunkikonsernin johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon?

- Tilaaja-tuottajamallia kehitetään irrottamalla viranomaistoiminta omaksi toiminnokseen. Näin tilaajaryhmä voi keskittyä paremmin tilaamiseen.
- Sisäistä sopimusohjausta kehitetään palvelujen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi.
- Tuotannon mahdollisuuksia itsenäiseen palvelukehittämiseen ja tuloksellisuuden parantamiseen lisätään.
- Käynnistetään normipurku.



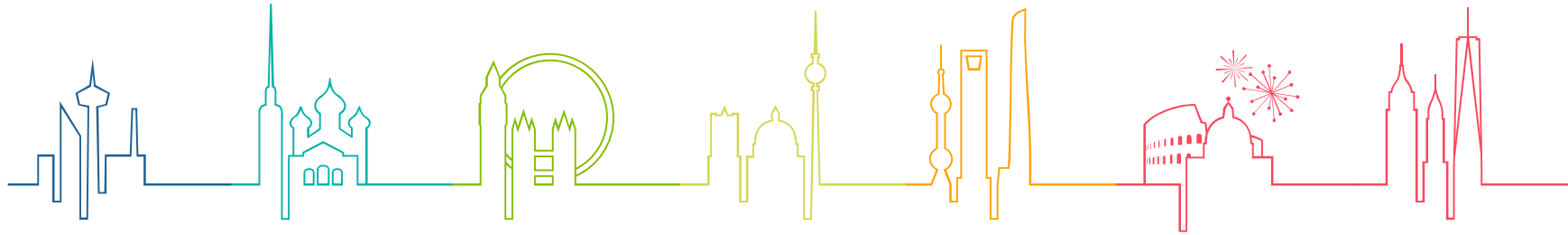
Tutkimuskysymys 4: Millainen on ollut toimintamallin vaikutus henkilöstölle?

- Henkilöstön suhtautuminen on erittäin kriittinen liittyen Tampereen toimintamalliin ja sen vaikutuksiin.
- Esimiestoimintaa, työyhteisön tilaa ja työolosuhteita koskevat tulokset ovat Tampereella ovat silti yleisesti ottaen samansuuntaisia kuin muissa kaupungeissa.



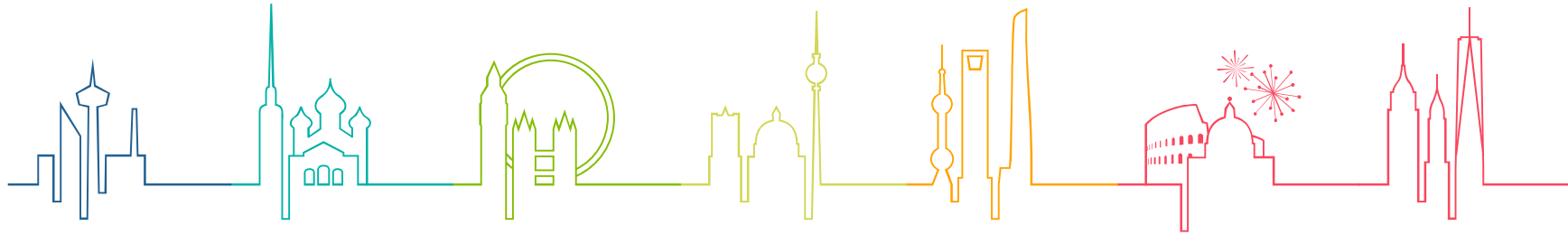
Henkilöstön käsityksiä selittäviä tekijöitä

- Henkilöstövoimavarojen johtamisen heikkous – vaikuttaa muun muassa malliin sitoutumiseen
- Esimiestoiminnan laatu
- Koettu hallinnollisen taakan kasvu
- Esimerkiksi asiakaspalautteen kautta tapahtunut lisääntyvä työntekijöiden kontrolli tai tilaajan pyrkimys määrittää kehittämisen sisältöjä
- Autonomia kehittämisessä ja henkilöstöasioissa
- Siiloutumisen tuomat jännitteet – heikentää yhteisöllisyyttä
- Taloustilanne ja yleinen epävarmuus



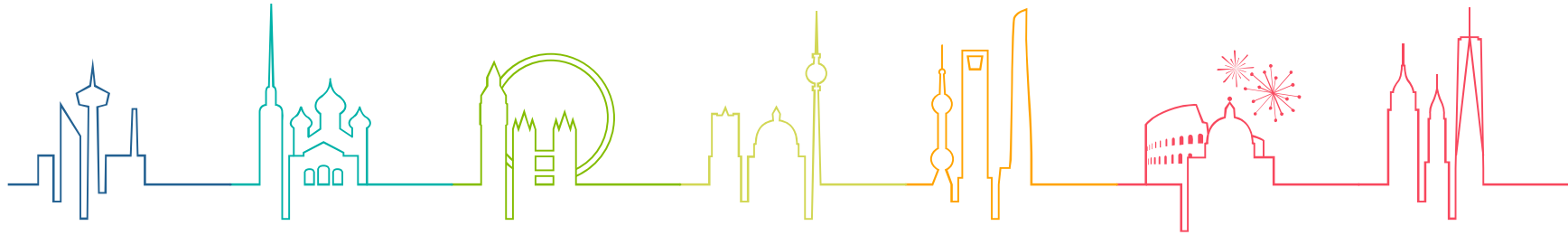
Kohti uutta aikaa...

- Tampereella on tehty henkilöstöasioiden kehittämiseksi oikeansuuntaisia asioita.
- Kuitenkin edelleen tarvittaisiin henkilöstövoimavarojen johtamisessa ”kulttuurivallankumousta”.



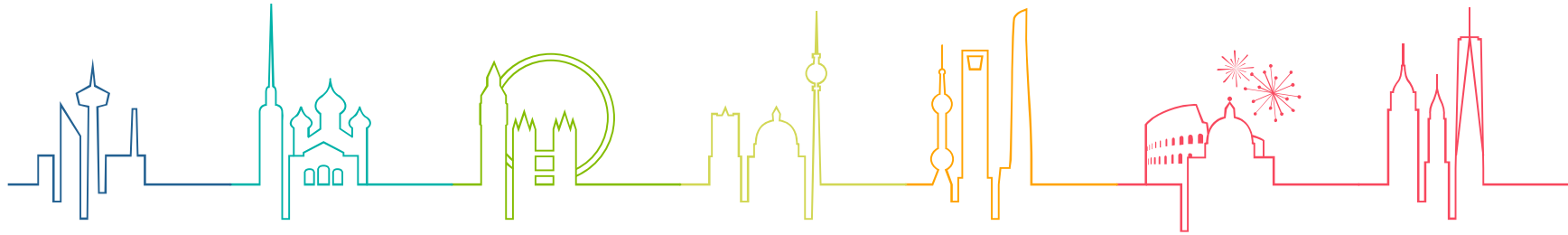
Tutkimuskysymys 5: Millainen on ollut toimintamallin merkitys palveluiden käyttäjille ja sidosryhmille?

- Sidosryhmät pitävät Tampereen kaupunkia tärkeänä sidosryhmänä ja arvostavat sekä toimintaa ja osaamista hankinnoissa ja yhteistyössä.
- Sidosryhmät toivovat laajempaa yhteistyötä palvelutuotannossa ja monituottajamallin laajentamista. Markkinavuoropuheluun ollaan halukkaita.
- Asiakastyytyväisyyttä mitataan hajanaisesti, mutta niiltä osin kuin mitataan, ovat palautteet usein hyviä (esim. vanhuspalvelut). Asiakaslähtöisten prosessien kehittämistä ja tuotteistusta kannattaa jatkaa.



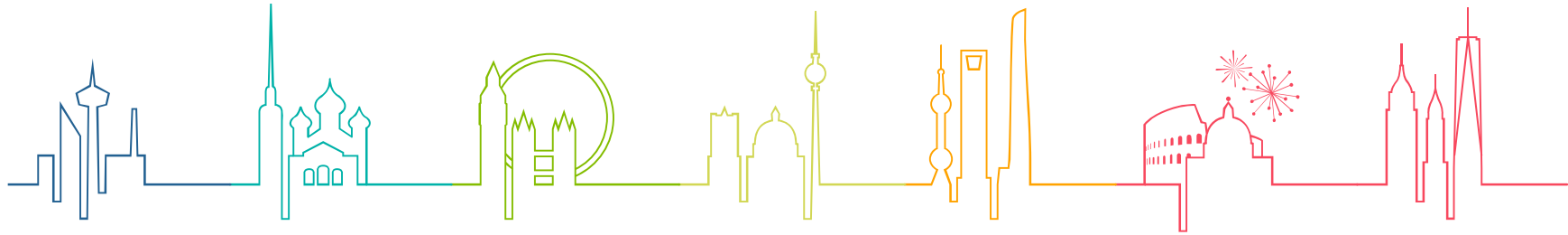
Tutkimuskysymys 5: Millainen on ollut toimintamallin merkitys palveluiden käyttäjille ja sidosryhmille?

- Viimeaikoina on ollut lupaavia yhteiskehittämisen muotoja käytössä yhä enemmän. Kokeilutoimintaa kannattaa laajentaa.
- Valtuutetaan henkilöstö kehittämään työtään yhdessä asiakkaiden kanssa.
- Viestintää tulee kehittää aktiiviseksi vuorovaikutukseksi ja laajentaa vuoropuhelua erilaisten yhteisöjen suuntaan.



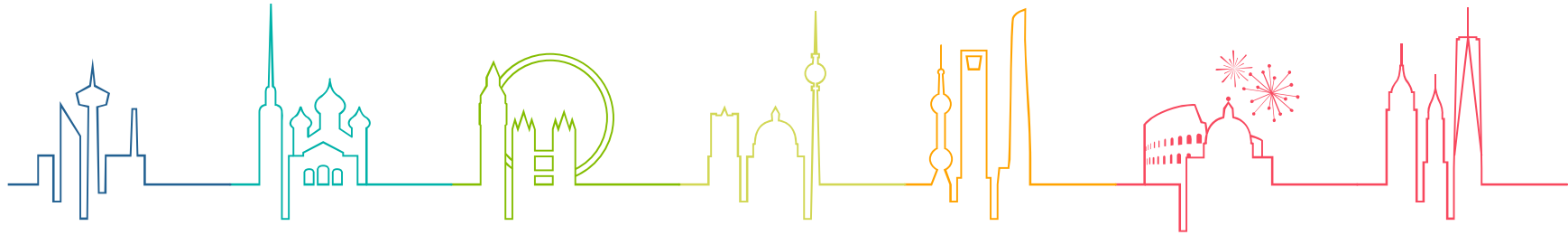
Tutkimuskysymys 6: Millainen on ollut toimintamallin merkitys palvelutuotannon innovatiivisuudelle?

- Tampereen kaupunki on ollut ja on edelleen edelläkävijä uudenlaisten innovaatioalustojen ja innovatiivisten yhteishankkeiden kehittäjä. Kehittämistä on tapahtunut erityisesti yhdessä ulkoisten sidosryhmien kanssa.
 - Innovatiivisia hankintamenettelyjä ulkoisessa palvelutuotannossa on käytetty ja ne toimivat varsin hyvin.
- Oman toiminnan osalta tilaajan ja tuottajan roolit kehittämisessä ovat olleet epäselviä. Ne tulee määritellä ja kehittämisen koordinaatiota parantaa.



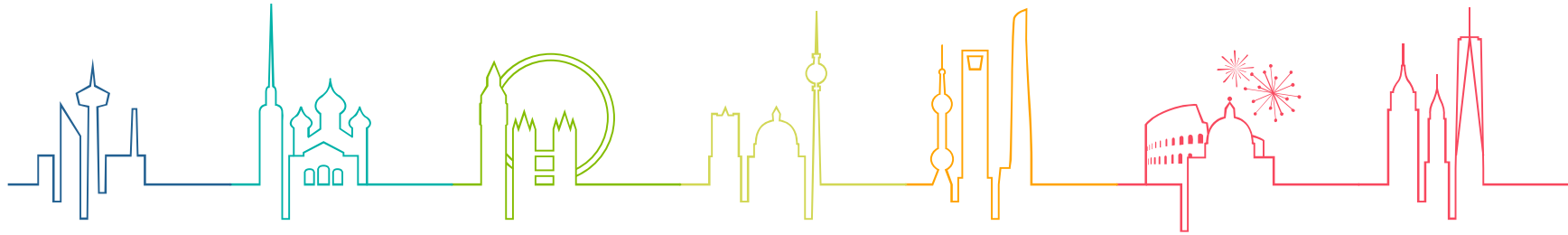
Tutkimuskysymys 6: Millainen on ollut toimintamallin merkitys palvelutuotannon innovatiivisuudelle?

- Palvelujen tilaamisen elinkaarimalli on aktivoinut sisäistä palvelukehittämistä, mutta toistaiseksi tapauskohtaisesti. Elinkaarimalli esitetään säilytettäväksi.
- Palvelujen käyttäjien, yritysten ja kolmannen sektorin laajemmalle hyödyntämiselle on mahdollisuuksia.
- Tarjotaan kaupungin toimintoja laajasti palvelukehityksen ja kansalaisyhteiskunnan innovaatioalustoiksi.



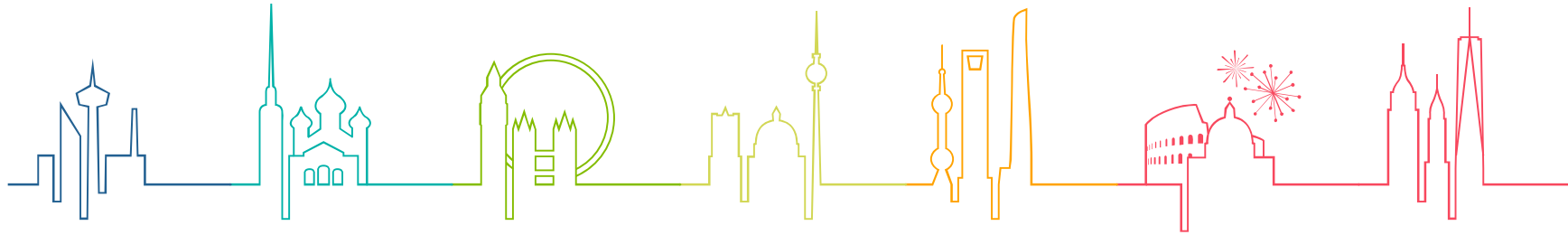
Tutkimuskysymys 7: Onko toimintamalli lisännyt kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia?

- Pormestarimalli ja pormestarikunnan asukasillat ovat lisänneet kuntalaisten osallistumista ja aktiivisuutta.
- Pormestareista on tullut toimijoita, joihin kontaktoida.
- Alvarit toimivat, mutta uusia malleja osallistumiseen ja vaikuttamiseen ei ole kehitelty.
- Edelläkävijyys kansalaisten aktivoimisessa on hiipunut.



Tutkimuskysymys 7: Onko toimintamalli lisännyt kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia?

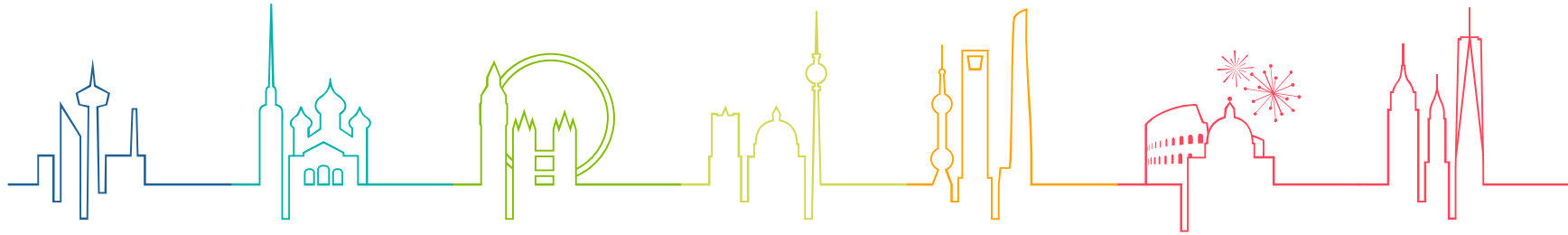
- Kaivataan uusia toimintamalleja luoda yhteisöllisyyttä, laajentaa osallistumista palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen sekä osallistua kaupungin toimintaan.
- Otetaan kolmas sektori, palvelujen käyttäjät ja kaupunkilaiset mukaan palvelujen toteutukseen.
- Kerätään ideoita ja kehittämissuhteita laajasti eri toimijoilta.



Tampereen toimintamalli ja tulevaisuus

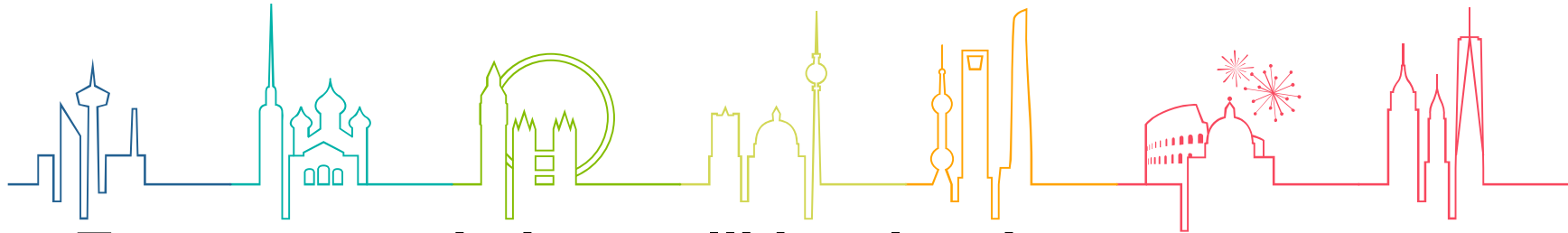
- Malli on uudistanut muodollista organisaatiohierarkiaa. Toimintamallin kannalta keskeistä on uudistaa toimintaa. Tämä muutos on monilta osin jo käynnissä.
- Toistuvat säästöt sekä kuntarakenne-Paras- ja viimeksi Sote –uudistukset ovat kiinnittäneet johtamisen huomion johtamisesta hallintoon.
- Keskeistä on jatkaa innovatiivista ja asiakaslähtöistä palvelukehittämistä asiakasrajapinnassa, myös johtamisen prioriteeteissa asiakaslähtöisyyden on oltava kärjessä.





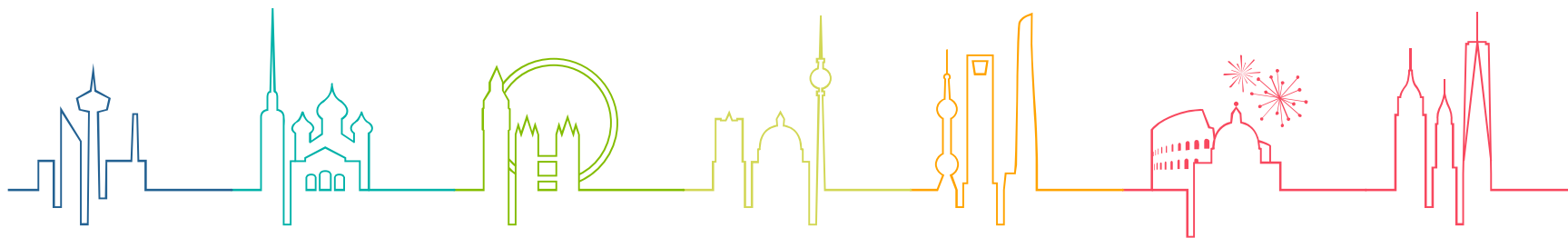
Tampereen toimintamalli ja tulevaisuus

- Kaupunkia suurena toimijana ja palvelujen tuottajana on suunnattava entistä voimakkaammin henkilöstön, kaupunkilaisten ja sidosryhmien suuntaan.
 - Tämä kulttuurin muutos edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista ja johdon yksituumaisuuden vahvistamista sekä vuorovaikutuksen aktivoimista.
- Sote-uudistuksen (?) yhteydessä tehtävät ratkaisut vaikuttavat keskeisesti toimintamallin tulevaisuuden toimintaan ja tulevaan rakenteeseen.
 - Elinkaarimallin purkaantumisen myötä voi koko toimintamalli ja sen keskeiset osat lakkautua.



Tampereen toimintamalli ja tulevaisuus

- Sote –integraatio (?) luo mahdollisuuden tehdä parempaa yhteistyötä, mutta samalla luo uusia rajoja aikaisempien yhteistyömuotojen ja suhteiden välille. Johtamisessa on vahvistettava asiakaslähtöisyyttä ja varmistettava, että palveluprosessit ovat sujuvia ja asiakasvaikuttavia.
- Kaupunki myös joutunee kiinnittämään tuotantosopimukset pidemmälle ajalle, noin kolme vuotta, jotta aikaa jää Sote-uudistuksen toteutuksen valmistelulle – esimerkiksi organisaatiosta sopiminen, budjetointi, erilaiset organisaatioiden ja palvelutoimijoiden väliset sopimusneuvottelut ja palvelutuotannon käynnistäminen vievät 2-3 vuotta.



Kiitos!