

Anni Jäntti, Arto Haveri & Pasi-Heikki Rannisto (toim.)

Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointi

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteina olivat:

- kuntavaalituloksen heijastuminen suuremmin kaupungin johtamiseen,
- demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden paraneminen sekä
- valtuuston ja hallituksen roolin vahvistuminen kaupungin johtamisessa.

Uudistuksessa otettiin käyttöön pormestarimalli, toimialamalli sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli.

Vaalitulos näkyy aiempaa paremmin kaupungin johtamisessa, mutta uudistus on keskittänyt valtaa vahvistamalla pormestariston asemaa.

Toimialamalli on tehostanut kaupunki-kokonaisuuden johtamista, mutta se on tuonut uusia haasteita kaupungin toimintojen yhteensovittamiseen.

Kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia on lisätty, mutta osallistumisen edistäminen on irrallinen kaupungin johtamisesta ja henkilöstön perustystä.

Kehittämissuosituksset: Mitä tutkijat tekisivät? Selkeyttä, dialogisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaupungin johtamiseen

- **Pormestarisopimuksella** voitaisiin selkeyttää ylimmän poliittisen ja viranhaltijajohdon rooleja ja työnjakoa sekä sopia yhteisistä menettelytavoista, tavoitteista ja toimintaperiaatteista. Vertailukohtana voidaan soveltuvin osin pitää kuntajohtajan johtajasopimusta.
- **Vallan keskittämiseen liittyvien riskien tunnistaminen** ja vähentäminen parantaisivat johtamisjärjestelmän toimivuutta ja hyväksyttävyyttä.
- **Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia** johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä.
- **Apulaispormestarien asemaa yhteensovittajina** sekä politiikan ja hallinnon että kaupunkilaisten ja kaupunkiorganisaation välillä kannattaa vahvistaa.
- **Vuorovaikutteisuuden lisääminen** kaupungin toiminnassa ja johtamisessa parantaisi kaupungin kehittämistä sekä vahvistaisi henkilöstön ja kaupunkilaisten osallisuuden kokemusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen

1. Poliittinen johtaminen on vahvistunut, valta keskittynyt

Johtamisjärjestelmän uudistuksen yhtenä tavoitteena oli kuntavaalituloksen suurempi heijastuminen kaupungin johtamiseen. Tämän tavoitteen mukaisesti poliittinen päätösvalta jakautuu suhteessa vaalitulokseen: uudistus on vahvistanut johtavien poliittisten päättäjien eli pormestariston asemaa kaupungin johtamisessa. Muodostunut valtarakenne heijastaa entistä suoremmin kuntavaalitulosta ja on linjassa enemmistödemokratiaan perustuvan päätöksenteon periaatteiden kanssa. Samalla tämä asetelma herättää kuitenkin kysymyksiä siitä, miten paljon vallan voi ja kannattaa antaa keskittyä, ja mitä menetetään, jos pienemmät poliittiset ryhmät jäävät ulkopuolelle.

2. Demokraattinen päätöksenteko ei ole parantunut odotetusti

Uudistuksen toisena tavoitteena oli parantaa demokraattista päätöksentekoa, mutta se ei ole toteutunut laajasti edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Uudistus on keskittänyt valtaa, minkä vuoksi pienten valtuustoryhmien asema on heikentynyt. Lautakuntatyön kuormittavuus on kasvanut, mutta kokonaisnäkökulma on laajentunut. Kansalaisosallistumisen merkitys näkyy aiempaa vahvemmin strategiatasolla. Osallistumisen vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi kuitenkin entistä vuorovaikutteisempaa johtamista sekä osallistumiskanavien ja -prosessien kriittistä tarkastelua niiden saavutettavuuden, vaikuttavuuden, asukastiedon hyödyntämisen ja organisaation resurssien käytön näkökulmista.

3. Valtuuston rooli kollektiivina ei ole vahvistunut – riskinä on elitistisen demokratian vahvistuminen

Uudistuksen kolmas tavoite oli vahvistaa valtuuston ja hallituksen roolia kaupungin johtamisessa. Kaupungin johtamisjärjestelmässä on tunnistettavissa neliportainen poliittinen valtarakenne, jossa eniten valtaa on pormestarilla, toiseksi eniten apulaispormestareilla, kolmanneksi eniten kaupunginhallituksessa olevilla puolueilla ja vähiten muilla puolueilla. Uudistuksen myötä on siirrytty suomalaiselle kuntapäätöksenteolle tyypillisestä kollektiivisesta päätöksenteosta elitistisen demokratian suuntaan; valta on keskittynyt pienelle poliittiselle joukolle, ensisijaisesti pormestarille ja toissijaisesti apulaispormestareille.

Poliittinen johtaminen on vahvistunut ja elitisoitunut

Uudistus on vahvistanut poliittista johtamista, samalla kuntavaalien tulos heijastuu suuremmin ja välittömämmin kaupungin organisaation toimintaan. Poliittinen johtajuus kanavoituu neliportaisen valtarakenteen kautta, jossa selkeästi vahvinta valtaa käyttää pormestari. Valtahierarkiassa seuraavina ovat apulaispormestarit, kaupunginhallituksessa olevat puolueet ja viimeisenä muut poliittiset ryhmät. Poliittisen ja virkajohdon työnjako ja yhteistyö eivät toteudu täydentävän johtajuuden mallin mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtaa keskittävä malli sisältää vahvuuksia (läpinäkyvyys, kasvottuminen), heikkouksia (luottamus-henkilöiden osaamisen vähäinen hyödyntäminen) ja riskejä (henkilöriippuvuus). Virkajohdon autonomiaa heikentävät ohjauksen monikanavaisuus ja vastuiden epäselvyys, ohjohtaminen, rekrytointikäytännöt sekä heikosti läpivalaistujen työryhmien rooli hallinnossa. Moniin havaittuihin ongelmakohtiin voitaisiin vaikuttaa selkeyttämällä yhtäältä pormestariston sisäisiä ja toisaalta pormestariston ja ylimmän virkajohdon keskinäisiä johtamisen käytäntöjä, tavoitteita ja toimintaperiaatteita.

Toimialamalli on parantanut koordinaatiota, mutta se on tuonut uusia koordinaatiotarpeita

Toimialauudistus on parantanut kaupungin koordinaatiota ja helpottanut yhteisten linjauksien tekemistä. Samalla se on lisännyt toimialojen sisäisen ja niiden välisen koordinaation tarvetta. Kaupunginkanslian rooli uudessa mallissa on osittain jäsentymätön.

Kaupungin johtoryhmä on muodostunut tärkeäksi horisontaalisen koordinaation elimeksi. Toimialojen muodostaminen on lisännyt organisaatioon syvyyttä, mikä on etäännyttänyt päätöksentekoa. Organisaation sisällä on edelleen paikoitellen epäselvää, kuka johtaa kaupungin viranhaltijajohtoa, mikä on kaupunginkanslian ja sen päällikön rooli, ja kuka johtaa kaupunginkansliaa.

Kansalaisosallistumisen edistäminen on irrallaan johtamisesta

Kansalaisosallistumista pidetään kaupunkiorganisaatiossa strategisesti tärkeänä, mutta se törmää muihin tärkeämpinä pidettyihin arvoihin ja jää näin esimerkiksi professioiden asiantuntijuuden, kustannustehokkuuden ja organisaatiouudistuksen muiden osioiden jalkoihin. Yhtenä esteenä on myös osallistumisen edistämiseen osoitettujen resurssien niukkuus, sillä osallistumista tukevan työn resurssi-intensiivisyyttä ei ole huomioitu riittävästi. Osallistumisen arvoa ei ole luotu riittävästi yhdessä, minkä vuoksi se ei vielä ohjaa laajasti organisaation toimintaa ja palvelujen kehittämistä. Kun kansalaisosallistumisen uudenlaista merkitystä ei ole laajamittaisesti ja organisaatiota läpileikkaavasti ymmärretty, on sen edistäminen jäänyt irralliseksi organisaation toiminnasta, johtamisesta ja henkilöstön perustyöstä.

Arvioinnin tulokset

Kaupungin uudistumiskapasiteetti on kasvanut, mutta sen uudistumiskyky on kärsinyt

Uudistumiskapasiteetti on kasvanut ja kehittämisen rytmi on nopeutunut. Pistemäinen ketteryys ja luutunut tekeminen elävät organisaatiossa rinnakkain. Johtaminen on siirtynyt kauemmas, eikä henkilöstö koe riittävästi osallisuutta. Henkilöstöllä on liian kiire, ja uudistumiskyky kärsii, kun aika menee työtaakasta selviytymiseen. Puitteet on rakennettu, mutta huomio ei yllä riittävästi varsinaisiin resursseihin: henkilöstöön, yhdessä tekemiseen ja teknologiaan. Strategia on jäänyt osin irralliseksi johdon visioksi. Mikromanageeraus ja ohjohtaminen vaurioittavat strategisuutta, ja politiikka tunkeutuu liian syvälle operatiiviseen tekemiseen. Puitteiden rakentaminen on vienyt huomion, minkä vuoksi uudistumiskyvyn ja henkilöstön osallisuuden johtaminen sekä johtamisosaamisen kehittäminen ovat kärsineet. Uudistus on avannut uusia mahdollisuuksia, joiden hyödyntäminen on jäänyt kesken.

Tietoa kerätään monipuolisesti, mutta analytiikka ja raportointi eivät vastaa päätöksenteon tarpeisiin

Johtamismallin uudistuksella ei nähdä olevan suurta vaikutusta tietojohdamiseen kokonaisuutena, mutta digitalisaatiokehityksen koetaan vauhdittuneen uudistuksen myötä. Monet tietojohdamisen peruselementit ovat paikallaan, mutta kaikkia hyötyjä siitä ei saada irti. Keskeisimmät kehittämis-kohteet liittyvät johtamiseen ja tietojohdamisen käyttöönottoon. Tietotarpeita ja tavoitteita tunnistetaan ja tietoa kerätään monipuolisesti, mutta tiedon analytiikka ja raportointi eivät vastaa päätöksenteon tarpeisiin. Osaamisen ja resurssien puute tietojohdamisen toteutukseen käytännön tasolla (tiedon hankinnassa, tietotuotteissa, palveluissa, tiedon organisoinnissa ja varastoinnissa) vaikeuttaa siirtymistä kohti digiajan palvelutuotantoa. Kaupunginkanslian ja toimialojen välillä kaivataan selkeämpää työnjakoa digitalisaation johtamisessa. Samoin kaivataan tietojohdamisen strategian ja avaintietojen selkeyttämistä. Tietojohdamisen ja digitalisaation kehittäminen edellyttävät moniammatillista ja verkostomaista lähestymistapaa.

Kaupungin rooli on vahvistunut kansallisesti ja kansainvälisesti

Pormestarimalli on tarjonnut mahdollisuuden avautua sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tätä mahdollisuutta onkin hyödynnetty laajasti. Toimialamalli ja pormestarimalli yhdessä aiheuttivat varsinkin alkuvaiheessa tarvetta asemoida sisäistä ja sidosryhmäyhteistyötä. Avautuminen kaupunkilaisten suuntaan on edelleen jossain määrin vaikeaa eri toimijoille. Osallisuus nähdään paikoin riskinä aktivistien vaikuttamisyrityksille enemmän kuin resurssina palvelujen kehittämiseksi. Uudistus on muuttanut ja paineistanut kaupungin sisänpäinkääntynyttä, byrokraattista kulttuuria. Kaupungin avautuminen sidosryhmien suuntaan nähdään toivottuna ja tärkeänä, mutta myös aikaavievänä. Tämä johtuu osin suomalaisen julkishallinnon voimakkaasta roolista, ei pelkästään Helsingin kaupungin sisäisestä toimintatavasta ja historiasta.

Johtopäätökset

Huomio rakenteista ihmisiin ja prosesseihin

Hallinnonuudistamisessa on kyse vanhan ja uuden organisaation rakenteiden, prosessien ja käytäntöjen yhteensovittamisesta. Uudistus tekee näkyväksi erilaiset hallinnan logiikat, johtamis- ja toimintatavat, arvot sekä kulttuurit. Hallinnon rakenteiden uudistaminen luo uudistukselle pohjan, joka muodostaa puitteet kaupunginjohton ja henkilöstön toiminnalle. Uudistuksen edetessä huomio tulee suunnata rakenteista niissä toimiviin ihmisiin ja prosesseihin.

Työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys on edellytys johtamisjärjestelmän toimivuudelle

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on keskittänyt valtaa. Valtamekanismeissa ja -suhteissa sekä toimijoiden rooleissa, vastuissa ja työnjaossa on epäselvyyksiä. Tämä vaikeuttaa johtamisjärjestelmän toimivuutta ja heikentää sen läpinäkyvyyttä sekä altistaa konflikteille.

Uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi

Hallinnonuudistukset tuottavat kehittämispotentiaalia: ne avaavat uudenlaisia mahdollisuuksia. Helsingissä näihin mahdollisuuksiin on tartuttu erityisesti kaupungin roolin vahvistamisessa kansallisesti ja kansainvälisesti. Kaupungin henkilöstön, asukkaiden ja luottamushenkilöiden osaamista ja asiantuntemusta ei kuitenkaan ole hyödynnetty riittävästi, mikä vaikeuttaa kaupungin uudistumista ja kehittymistä.

Strategia ei konkretisoidu arjen käytännöiksi ilman vuorovaikutteista johtamista ja riittäviä resursseja

Uudistus on vahvistanut Helsingin strategista johtamista, mutta strategisen tason linjaukset eivät konkretisoidu riittävästi arjen käytännöiksi. Linjaukset jäivät osin irrallisiksi retoriseksi lausumiksi, jos niistä ei ole organisaation sisällä yhteisesti luotua ymmärrystä, niiden toimeenpanoa ei johdeta ja niiden saavuttamiseksi ei osoiteta riittäviä resursseja. Tämä näkyy esimerkiksi tietojohtamisessa ja kansalaisosallistumisen edistämisessä, jotka eivät vielä ole levinneet käytännön tasolle parhaalla mahdollisella tavalla.

**Tampereen yliopiston tutkimusryhmä on toteuttanut
Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen
akateemisen kokonaisarvioinnin.
Arviointikokonaisuus on muodostunut kuudesta osahankkeesta.**

Tutkijat: Anni Jäntti, Arto Haveri, Pasi-Heikki Rannisto,
Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Virpi Sillanpää,
Nina Helander, Jan-Erik Johanson, Aki Jääskeläinen,
Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi,
Henna Paananen, Jonne Parkkinen & Lotta-Maria Sinervo

Tutkimusaineistot:

83 yksilöhaastattelua (Helsingin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä)
4 fokusryhmähaastattelua (vaikuttamistoimielinten jäseniä, stadiluotsit)
379 vastaajan tietojohtamisen kysely
131 Vapaa sana! -lomakkeella kerättyä henkilöstön kommenttia uudistuksesta
186 sivua v. 2019 kerätyn Muutospulssi-kyselyn avovastauksia
dokumenttiaineistot

Tutkimusraportti:

Anni Jäntti, Arto Haveri & Pasi-Heikki Rannisto (toim.) (2021)
Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?
Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointi

