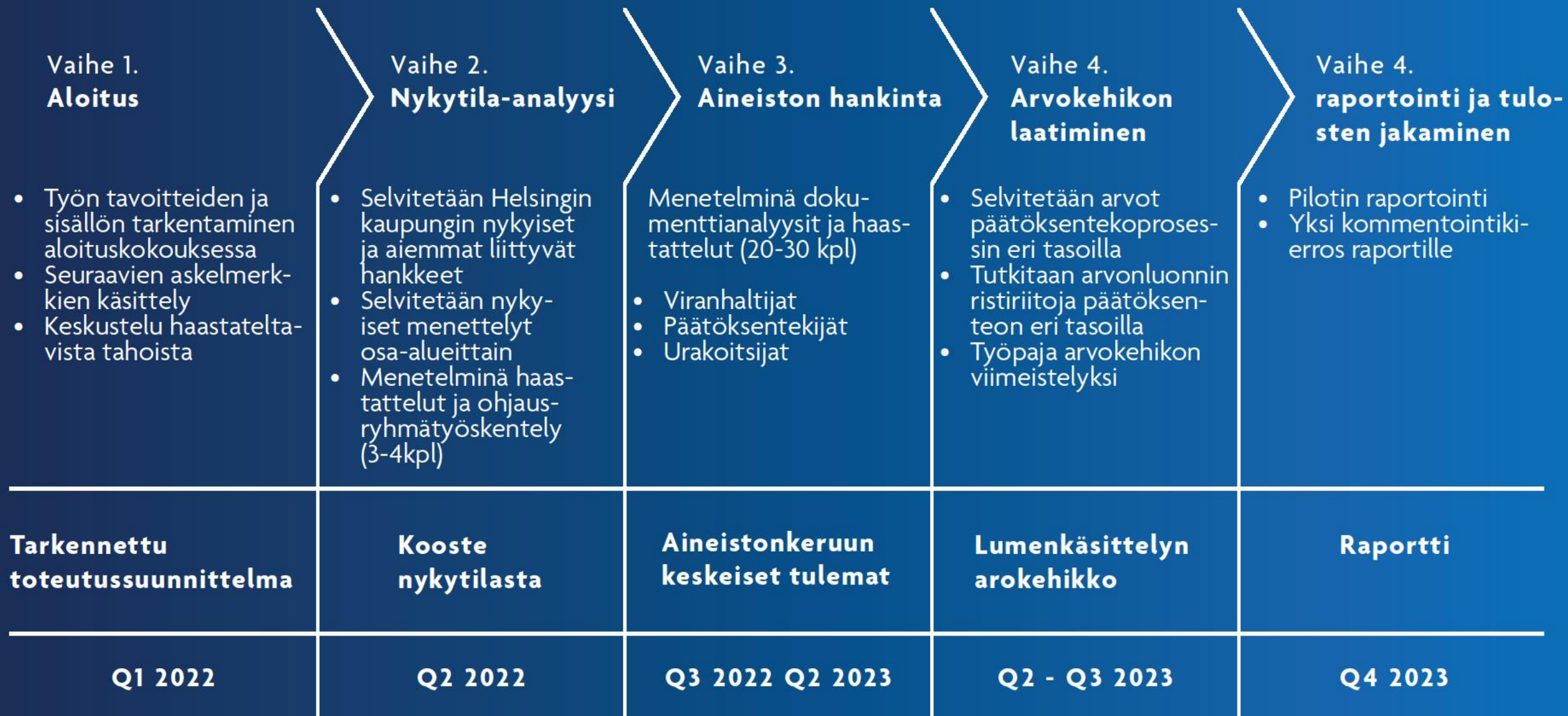




Talvihoidon päätöksentekoprosessin tarkastelu

Case: Helsingin kaupunki

PILOTIN KOKONAISKUVA





Tutkimustavoitteet

- Ymmärtää lumenkäsittelyn arvokonaisuutta päätöksenteon prosesseissa
 - Kartoittaa keskeiset toimijat lumenkäsittelyn arvonluonnissa ja päätöksenteossa
 - Hahmottaa arvoriitoja päätöksenteossa
 - Selvittää millaista päätöksentekoa kaupunkistrategian ja lainsäädännön yhteensovittaminen vaatii

Tulokset

Päätöksenteon haasteet

RYA

- Kaupunki-, kaava- ja katusuunnittelu huonosti luo edellytyksiä talvikunnossapidolle
- On unohdettu aktiivisesti etsiä lumilogistiikan laajempaa ratkaisua (asemakaava vs. yleiskaava)
- Yhteinen ymmärrys omaisuuden ylläpidosta puuttuu – käyttötalous ei vastaa investointeja, kunnossapidon rahoitus kroonisesti alijäämäinen
- Toimintaympäristöanalyysissä ei pystytä totuudenmukaisesti kertomaan tilannetta, koska sitouduttu kaupunkistrategian mukaiseen talousraamiin
- Kunnossapidon hintalaput kulkee huonosti hankkeissa mukana

MAKA

- Pitäisi pystyä paremmin tunnistamaan, miten jokaisessa ketjun vaiheessa talvikunnossapitoon vaikutetaan – nyt näyttää siltä, että kaikki pusertuu ketjun loppupäähän, jossa ei enää ole tarpeeksi edellytyksiä asian kunnolla hoitamiseen
- Kaikki kaupunkisuunnitteluun liittyvät ratkaisut ovat kompromisseja – suunnittelua ei voida tehdä talvikunnossapidon ehdoilla

LUOTTAMUSHENKILÖT

- Päätöksentekijöille ei ole vielä tuotu sellaista kokonaisuutta päätettäväksi, jossa olisi otettu vastuu kokonaisuudesta
- Tuntuma, että strategiset linjaukset eivät jalkaudu toimintaan – esim. ei todellisuudessa priorisoida pyöräilijöitä ja kävelijöitä – eli miten voidaan strategisesti johtaa, jos linjaukset eivät pidä
- Luottamushenkilöille ei tilannekuvaa talvihoidosta, esim. toiminnan arviointi ja mittaaminen
- Helsingin kaupungille tyypillistä, että päätökset saadaan tehtyä vasta, kun ollaan kriisissä – ennakoiva päätöksenteko puuttuu
- Poliittisen päätöksenteon pitäisi olla ennakoivampaa, jotta valmistelu pystyisi ennakoimaan paremmin – läpinäkyvämpää kommunikaatiota
- Liikelaitosmalli koetaan vaikeaksi palveluntuotantotavaksi
- Ei ole taloudellista läpinäkyvyyttä tehdä resurssisiirtoja - päätöksentekoketju tai resurssien ohjauksen ketju pitäisi saada sellaiselle tasolle jossa tavoitteet voisi ohjata sitä miten resursseja käytetään

Päätöksenteon haasteet

PALVELUT JA LUVAT

- **Johdon työpöytä/raportointi puuttuu – ei ole näkymää talvikunnossapitoon**
- **Tarve olla mukana päätöksenteossa esim. kun päätetään lumenkasauspaikoista**

PALVELUNTUOTTAJA

- **Strategisia tavoitteita ei viedä toimenpiteiksi eikä niitä seurata**
- **Suunnittelu ei huomioi kunnossapidettävyyttä (kustannustehokkuus kärsii)**
- **Kaupunki ei toimi omaisuudenhallintaan liittyvän johtamisjärjestelmän mukaisesti: yksiköt saavat itse miettiä, mitkä ovat strategiset ja operatiiviset tavoitteet – voivat olla ristiriidassa keskenään – yhtenäinen linja puuttuu**
- **Poliittisilta päättäjiltä puuttuu holistinen kuva - Poliitikot eivät tunne operatiivista toimintaa ja tekevät päätöksiä sen tiedon perusteella, mitä heille toimitetaan – tuntuma on, että he eivät saa oikeanlaista ja totuudenmukaista tietoa**
- **Päätöksenteon pitäisi olla riskiperusteista, nyt perustuu byrokratiaan**
- **Luottamuspuola virkamiehiin – jos poliitikko jotakin haluaa, virkamiehistö sen toteuttaa tarkastelematta kokonaiskuvaa**
- **Tilaaja-tuottaja – malli ei toimi, luo vahvan vastakkainasettelun**
- **Ei ole mahdollisuutta juurikaan vaikuttaa päätöksenteon valmisteluun**
- **Staran ohjaus koetaan ongelmalliseksi**

OIKEUTTAMISTEORIA

(Boltanski & Thévenot 1991;1999)

Talvihoidon päätöksenteko oikeuttamisteorian valossa

Boltanskin ja Thévenotin oikeuttamisteoria (1991;1999) on laaja viitekehys, jonka avulla voidaan ymmärtää, miten ihmiset ja instituutiot oikeuttavat toimintansa ja päätöksensä perustuen taustalla oleviin arvoihin ja periaatteisiin.

Teoria esittää, että yhteiskunnassa erilaiset "arvotyyli" eli oikeuttamisen muodot ovat olemassa rinnakkain. Nämä muodot edustavat erilaisia arvoja ja periaatteita, joita yksilöt ja organisaatiot käyttävät perustellakseen toimintansa. Kuusi päätasoa arvotyyliä sisältävät institutionaaliset, markkinapohjaiset, kansalaislähtöiset, inspiroivat, yleiseen hyvään liittyvät ja kotitalouden oikeuttamiset. Jokaisella oikeuttamistavalla on omat kriteerinsä ja standardinsa päätösten ja toimien arvioimiseksi.

Oikeuttamisteoria soveltuu hyvin talvihoidon päätöksentekoprosessin tarkasteluun, sillä sen valossa pystytään ymmärtämään, että talvihoidon hoitaminen kaupunkialueilla on monitahoinen tehtävä, joka sisältää erilaisia sidosryhmiä, joita ohjaavat erilaiset arvot ja periaatteet. Teoria tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan ymmärtää arvokonflikteja, jotka syntyvät päätöksentekoprosessissa. Lisäksi teoria tarjoaa arvokkaita työkaluja erilaisten oikeuttamisten välisiin konflikteihin. Luokittelemalla arvot eri oikeuttamistapoihin voidaan tunnistaa, missä konfliktit saattavat syntyä ja miksi ne ilmenevät. Tämä ymmärrys on olennaista yhteisen sävelen löytämiseksi ja tasapainoisen päätöksenteon saavuttamiseksi talvihoidossa, mikä parhaimmillaan johtaa tehokkaampiin ja tasapainoisempiin politiikkoihin ja käytäntöihin.

Tutkii, miten ihmiset soveltavat erilaisia oikeuttamistapoja arkipäivän kiistatilanteissa

Perustuu ajatukseen kriittisestä kapasiteetista: toimijoiden kyky reflektoida käsityksiään sosiaalisen järjestyksen perusteista ja ratkoa kiistatilanteita ilman väkivaltaa

Yleisesti ottaen yhteistoiminta on lähes automaattista ja rutiininomaista, mutta tilanteissa, joissa on häiriötä tai kriisejä, yhteiskunnallisen toiminnan perusteet tulevat esille

Kiistoja voidaan käydä yhden maailman sisällä tai maailmojen välillä → Ratkaisuja haetaan joko tuomitsemalla toinen maailma tai hakemalla kompromisseja niiden välille

ARVOKEHIKKO OIKEUTTAMISTEORIAN VALOSSA (Boltanski & Thevenot 1991;1999)

Oikeutuksen maailma	Kuvaus	Mitattava väline	Talvihoidon päätöksentekoa ohjaavat arvot
Markkinoiden maailma	Pääarvo on kilpailu ja tarjonta ja kysyntä	Markkinahinta ja kilpailun dynamiikka	Kustannusten alentaminen
Teollisuuden maailma	Korostetaan tehokkuutta ja rationaalista järjestelyä	Prosessien ja resurssien optimointi	Palvelutuotannon tehostaminen, vastuuperiaatteen mukainen taloudenpito, katutilan tehokkaampi käyttö, kaupungin tiivistäminen
Ekologian maailma	Keskiössä ympäristönsuojelu; luonnon ja sen monimuotoisuuden säilyttäminen	Teot, jotka edesauttavat luonnonsuojelua	Hiilineutraalius, Itämeren suojelu, luontoalueiden säilyttäminen
Kansalaisuuden maailma	Yhteinen hyvinvointi, kansan tahto, solidaarisuus	Oikeudenmukaisuuden ja reiluuden periaatteiden toteutuminen	Kestävät liikkumismuodot, turvallisuus, asukkaiden hyvinvointi, saavutettavuus, eriarvoisuuden ja sosioekonomisen epätasa-arvon lievittäminen
Kodin maailma	Perinteet ja hierarkia; Tässä maailmassa arvostetaan tuttuutta ja yhteisyyttä	Kodin piirissä vallitsevien sääntöjen ja tapojen noudattaminen	Palveluhenkisyys, perinteisten toimintatapojen säilyttäminen
Maineen maailma	Kunnian ja tunnustuksen tavoittelu on keskeistä	Yksilön tai toiminnan saama maine ja tunnustus	Maailman toimivin kaupunki
Inspiraation maailma	Keskiössä innoitus, luovuus	Henkilökohtainen luottamus ja uskollisuus inspiraation lähteelle	Toiminnan ketteryys ja joustavuus, uusien ja innovatiivisten toimintatapojen omaksuminen

Johtopäätökset päätöksenteon haasteista

Toimijoiden on vaikea hahmottaa omaa rooliaan talvikunnossapidon arvonluonnin ketjussa

OmaisuuDENhallinnassa isoja puutteita:

- Käyttötalous ei seuraa investointeja
 - Kokonaisuuden hallinta puuttuu
- KYMPin eri palvelut/yksiköt ohjaavat toimintaa eri suuntiin, strateginen linjakuus puuttuu:
 - Taustalla erilaiset arvonluonnin logiikat/oikeuttamisen perustelut
 - Saattaa johtaa tuottavuuskatkoksiin
 - Johtaa erityisesti kunnossapidon suuriin haasteisiin

Päätöksenteon yhteensovittamisessa on isoja haasteita

- Arvopohja eri palvelujen ja sidosryhmien toiminnassa on samankaltainen, mutta eri yksiköissä painottuvat eri arvot ja toisaalta samatkin arvot saavat eri sisältöjä ja merkityksiä eri sidosryhmille



3. RATKAISU- EHDOTUKSET

1. TARVITAAN TALVIHOIDON VISIO JA PALVELUTASOT – JA NIIHIN SITOUTUMINEN KAIKILLA TASOILLA

Visio laaditaan yhteistyössä päätöksentekijöiden (lautakunta ja jaosto) ja toimialan asiantuntijoiden kanssa. Toimialan kaikki liittyvät palvelut ja tasot tulee sitouttaa visioon – toimialan yhteinen näkemys vision toteuttamisesta ja toimintaohjeet. Visiolle ja laatutasoille tulee osoittaa kustannukset – tulee ottaa huomioon myös megatrendit ja olosuhteiden vaihtelut.

2. TARVITAAN REALISTISEMPIÄ BUDJETTEJA

Talvikunnossapidon talousarvio tulee määrittää tarkemmaksi, todellisemmaksi ja läpinäkyväksi. Runsaslumisten talvien vaikutukset tulee esittää nykyistä todenmukaisemmin. Uusien investointien vaikutukset tulee saada esiin – alueet, suoritteet, kysyntä jne.

3. KOKONAISUUDEN HALLINTAA TÄYTYY PARANTAA

Päätöksenteon tulee perustua oikealle tiedolle. Päätöksentekijöille tulee esittää järjestelmällisesti tietoa talvihoidon kokonaisuudesta. Päätöksentekijöille tulee esittää myös realistisia vaihtoehtoja päätettäväksi. Tarvitaan talvikunnossapidon tilannekuva – johtamisen ja päätöksenteon eri tasoille. Määritetään käyttötapaukset, tilannekuvat tarpeet, kuka tiedon tuottaa jne. Toimialan palveluiden sekä yksiköiden roolit ja vastuut tulee selkeyttää – toimintaohjeet. Toimialan kokonaisuuden johtamista tulee kehittää. Laadunhallintaa ja -arviointia tulee kehittää merkittävästi. Sidosryhmäpalautteen tulee olla osa laadun arviointia.

4. VUOROVAIKUTUSTA TULEE KEHITTÄÄ ORGANISAATION ERI SUUNNISSA

Tarvitaan vuorovaikutuksen toimintamalli toimialan palveluiden ja organisaatiotasojen välille. Operatiivisen toiminnan ja päätöksenteon keskinäistä vuorovaikutusta tulee kehittää. Lumityöryhmälle tarvitaan valtuutus tehdä linjauksia ja päätöksiä esimerkiksi lumen käsittelyyn liittyen – ryhmän toimintaa tulee aktivoida.

5. VISION JA STRATEGISTEN LINJAUSTEN TULEE NÄKYÄ SOPIMUSOHJAUKSESSA

Palveluntuottajia tulee kannustaa tavoittelemaan priorisoitujen arvojen ja palvelutasojen ylittämistä. Palveluntuottajia tulee kannustaa innovaatioihin ja toiminnan tehostamiseen. Laadunhallintaa tulee kehittää – tarvitaan keinot varmistaa haluttu yhteisön ja tekninen palvelutaso.