



# Selvitys koronakriisin opeista, hyvistä käytännöistä ja muutostarpeista kriisijohtamisen näkökulmasta

Helsingin kaupunki

29.8.2022



# Sisällysluettelo

Toimeksiannon tausta ja tavoite	3
Muuttunut tilannekuva	4
Selvityksen yhteenveto	6
Keskeiset havainnot	7
Kaupungin kriisiorganisoituminen	8
Tilannekuvan luominen ja siihen liittyvät prosessit	11
Päätöksentekokyvykyys ja päätösten toimeenpano	13
Sisäinen viestintä	14
Ulkoinen viestintä	15
Henkilöstön jaksaminen	17
Keskeiset onnistumiset koronakriisin hoidossa	19
Kohdatut haasteet ja muutostarpeet	21
Johtopäätökset ja toimenpidesuosituks	23
Liite 1: Pandemian eteneminen ja päätökset aikajanalla	27
Liite 2: Selvityksen aineiston kuvaus	29

# Toimeksiannon sisältö ja tavoite

## Selvitystyön tausta

Talvella 2020 nopeasti leviämään lähtenyt korona-virus kehittyi nopeasti kansainväliseksi pandemiaksi globaalisti verkottuneessa maailmassa. Epidemian ensimmäinen aalto laantui Suomessa kesäksi 2020. Uusien virusvarianttien myötä pandemia on kuitenkin muodostanut sen jälkeen uusia tartunta-aaltoja ja globaalit tartuntamäärät saavuttivat toistaiseksi huippunsa syksyllä 2021 ja talvella 2021 Omikron-variantin leviämisen myötä.

## Selvityksen kohde

Tämä selvitys on kolmas KPMG Oy:n tekemä selvitys Helsingin kaupungin koronakriisin aikaisesta päätöksentekoprosessista ja johtamisesta. Tämän selvityksen tavoitteena on koota yhteen kaupungin sisäisten toimijoiden näkemyksiä Helsingin kaupungin johtamisesta ja päätöksenteosta koronakriisin aikana eräänlaisen välitilin päätöksen muodossa. Selvityksessä tarkastellaan myös miten Helsingin kaupunki on pystynyt kehittämään omaa toimintaansa ja kriisin johtamista. Kehitystä on arvioitu suhteessa aiempien, vuosina 2020 ja 2021, toteutettujen selvitysten havaintoihin.

Tämän jatkoselvityksen keskeisenä tavoitteena on ennen kaikkea koota yhteen yli kaksi vuotta jatkuneen koronakriisin hoidon keskeisiä oppeja, onnistumisia, hyviä käytäntöjä sekä toisaalta myös niitä tekijöitä, joita kaupungin kriisijohtamisessa ja johtamisjärjestelmässä tulisi huomioida tai kehittää vastaavien pitkittyneiden kriisien varalle. Aiempiin tarkasteluihin lisätynä, tässä selvityksessä on kartoitettu yksityiskohtaisemmin myös eri toimialojen omien kriisiorganisaatioiden toimintaa.

Selvitys tuottaa lisäksi aineistoa Helsingin kaupungin käynnistämälle omalle koronakriisin välitilin päätöshankkeelle.

## Raportti

Tässä raportissa tuodaan esiin selvityksen aineistoihin pohjautuen analyysi Helsingin kaupungin keskeisistä onnistumisista, opeista, hyvistä käytännöistä sekä kehittämistarpeista koronakriisin sekä vastaavien pitkittyneiden kriisien hoidossa. Selvitys on fokusoitunut erityisesti heinäkuu 2021 – nykyhetki väliseen ajanjaksoon, mutta huomioi myös aiemmissa selvityksissä esiin nousseet tekijät kriisin aiemmilta vaiheilta.

“

Selvityksen kohteena ovat Helsingin kaupungin päätöksentekoprosessi sekä kriisijohtaminen koronakriisin aikana.



# Muuttunut tilannekuva

- Tämän selvityksen tarkastelujakson (kesä 2021 – kesä 2022) välisenä aikana koronaepidemia muuttui merkittävästi. Vuoden aikajaksolla koettiin uuden Omikron-variantin globaali leviäminen ja tartuntamäärien merkittävä kasvu.
- Uuden variantin merkittävä leviämiskyvykyys haastoi tartuntavolyymillään eri maiden terveydenhuollon kapasiteettia. Omikron-variantin aiheuttamien vakavien tartuntatapausten sekä kuolleisuuden suhteellinen osuus tartuntamääriin laski kuitenkin huomattavasti viruksen ominaisuuksien muutosten, rrokotuskattavuuden lisääntymisen sekä hoitomenetelmien kehittymisen seurauksena.
- Kuluneen vuoden aikana myös suhtautuminen korona-epidemiaan muuttui globaalisti ja pyrkimykset kohti normaalimpaa elämää näkyivät keväällä 2022 laajoina rajoitusten poistumisena sekä kansalaisten ja median suhtautumisena kriisiin. Osin tähän myötävaikuttivat myös uudet kansainväliset kriisit, kuten Ukrainan kriisi ja sen aiheuttamat heijastusvaikutukset.

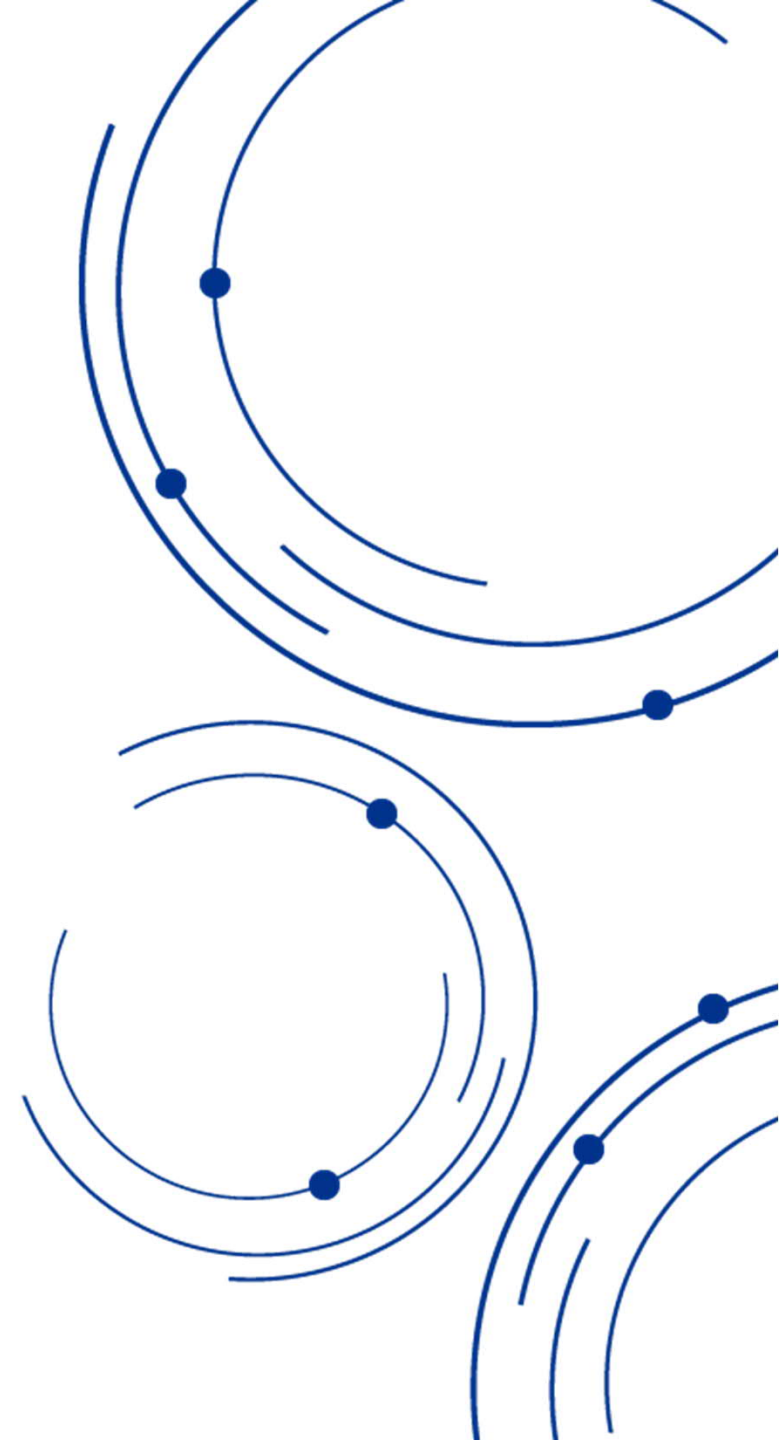
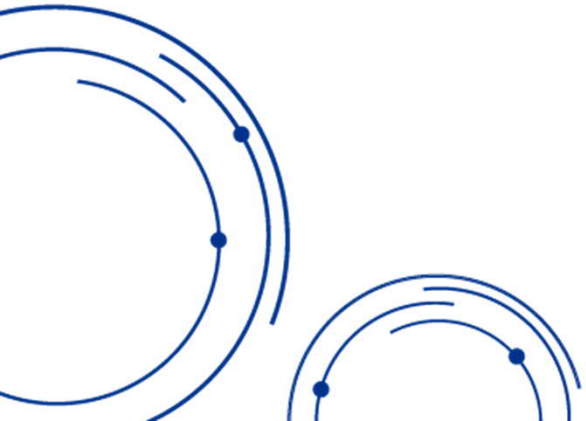
“

Uuden globaalisti levinneen Omikron-variantin myötä pandemian tilannekuva ja suhtautuminen pandemiaan on merkittävästi muuttunut kuluneen vuoden aikana.





# Yhteenveto



# Selvityksen yhteenveto

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut tuottaa päivitetty selvitys Helsingin kaupungin toimenpiteistä koronakriisin hoidossa. Selvityksessä on tarkasteltu myös miten Helsingin kaupunki on pystynyt kehittämään omaa toimintaansa ja kriisin johtamista. Kehitystä on arvioitu suhteessa aiempien, vuosina 2020 ja 2021, toteutettujen selvitysten havaintoihin.

Selvityksen painopistealueita ovat aiempien vuosien tapaan olleet kriisijohtamismallin toimivuus ja yleinen organisoituminen, kriisinhoidon edellyttämän tilannekuvan luominen, kaupungin kriisiorganisaation päätöksentekokyvykyys ja päätöksentekoprosessit sekä viestintä. Selvitystyö ei sisällä arviota koronakriisin toimenpiteiden vaikutuksista asukkaisiin tai sidosryhmiin.

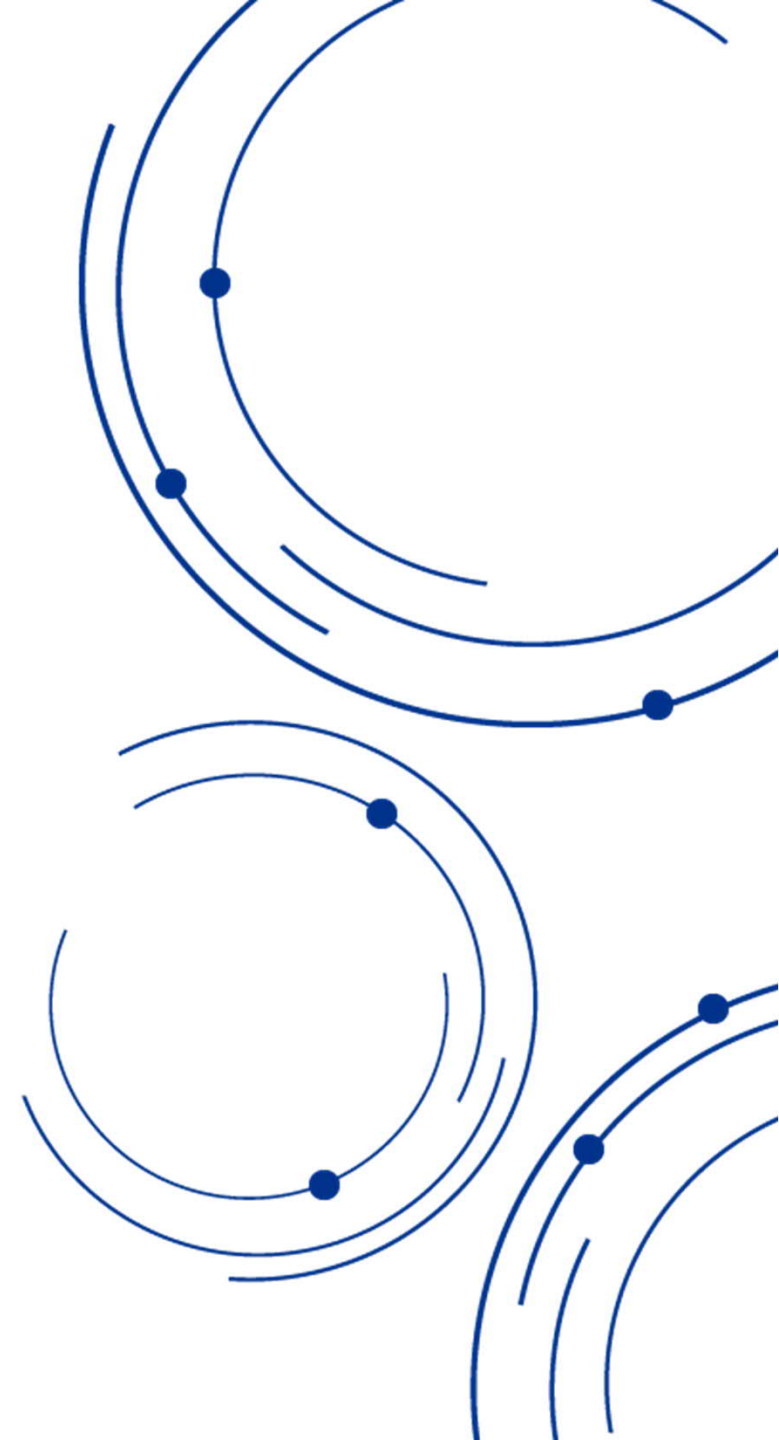
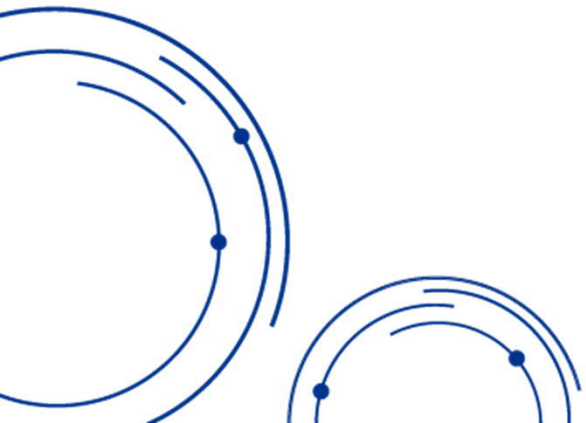
Selvityksen keskeisinä johtopäätöksinä voidaan todeta, että:

- Helsingin kaupungin kriisiorganisaation (koronakoordinaatioryhmä ja siihen liittyvät alatyöryhmät) organisoitumisessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkastelujakson aikana. Selvityksen havaintojen perusteella voidaan todeta, että kaupunkitason kriisijohtamismalli on edelleen toimiva ja tehokas. Kaupunkitason kriisiorganisaatorakenteen ja päätöksentekoon liittyvien prosessien kypsytyksestä kertoo se, että tämän selvityksen tarkastelujakson aikana tapahtuneet johtajavaihdokset (pormestari sekä kolme toimialajohtajaa) eivät ole vaikuttaneet koordinaatioryhmän toimintaan tai kaupungin päätöksentekoon merkittäväällä tavalla.

- Selvityksen havaintojen perusteella myös toimialojen ja kaupunkikonsernin muiden yhteisöjen omat kriisiorganisaatiot ovat toimineet hyvin koko pandemian ajan. Kriisin pitkittyessä toimialojen sekä kaupunkikonsernin muiden yhteisöjen kriisiorganisaatiot ovat saavuttaneet tilan, jossa tilannekuvan muodostaminen, asioiden valmistelu sekä päätöksenteko ovat olleet tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia.
- Helsingin kaupunki on ylläpitänyt vuoden 2021 aikana saavuttamaansa tilannekuvan tasoa. Tilannekuvatuotanto on muodostunut rutiininomaiseksi toiminnaksi, joka ei enää niin merkittävästi kuormita sen kokoamisesta vastaavia tahoja. Pandemian muuttuneen luonteen vuoksi kerättävän tilannekuvatuotannon kehittäminen edellyttää kuitenkin selkeämpää priorisointia ja eräänlaisen kustannus-hyöty –tarkastelun toteuttamista.
- Kaupungin sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat toimineet tarkastelujakson aikana edelleen tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Viestinnällinen osaaminen on integroitu tiiviiksi osaksi kaupunkiyhteisön eri kriisiorganisaatioiden toimintaa.
- Koronakriisin pitkittyminen haastaa edelleen kaupungin eri toimialojen henkilöstöä epäsymmetrisesti. Tiettyjen henkilöstöryhmien kuormittavuutta ovat lisänneet myös Ukrainan kriisin luomat vaikutukset. Myös paineet koronakriisin jälkihoidosta, jo ennen kriisiä vallinnut työvoimapula sekä työmarkkinaosapuolten erimielisyydet vaikuttavat oleellisesti kaupungin henkilöstön jaksamiseen.



# Keskeiset havainnot



# Kaupungin kriisiorganisoitumisen kuvaus

- Kaupunkitason organisoituminen koronakriisin hoitoon toteutui keväällä 2020 kahdessa vaiheessa. Ensimmäisen vaiheen organisoituminen aloitettiin heti, kun ensimmäinen vahvistettu infektiotapaus oli todettu Helsingissä. Toiminta organisoitiin tilanneryhmäksi kutsutun organisaation ympärille. Koronaepidemian kiihtyessä ja tautitapausten määrän kasvaessa kaupunki perusti keväällä 2020 erillisen koordinaatioryhmän, jonka tavoitteena oli ylläpitää tilannekuvaa epidemian kehityksestä sekä kaupunkitasoista valmiutta kriisin hoitamiseen vaativien toimenpiteiden valmistelun ja päätöksenteon koordinoinnin osalta.
- Koordinaatioryhmän vakiintuneeksi kokoonpanoksi päätettiin 20.3.2020 ryhmä, johon ovat kuuluneet pormestari ja hänen määräämänsä erityisavustajat, sosiaali- ja terveystoimen apulaispormestari, kansliapäällikkö, kaupungin eri toimialojen johtajat, henkilöstöjohtaja, yhteysjohtaja, viestintäjohtaja, strategiajohtaja (1.4.2020 alkaen), rahoitusjohtaja, turvallisuus- ja valmiusyksikön päällikkö sekä valmiuspäällikkö.
- Kaupungin koordinaatioryhmä on jatkanut toimintaansa myös tämän selvityksen tarkasteluajankohtana (heinäkuu 2021 – nykyhetki). Keskeisiä muutoksia koordinaatioryhmän kokoonpanossa ovat olleet kaupungin pormestarin vaihtuminen (kuntavaalit 2021) sekä kolmen toimialajohtajan vaihtuminen (kaupunkiympäristö, kulttuuri- ja vapaa-aika sekä kasvatus ja koulutus).
- Kaupungin koordinaatioryhmän lisäksi kukin toimiala muodosti kriisijohtamisen tueksi omat kriisiryhmänsä. Myös kaupunkikonserniin kuuluvissa kaupunkiyhtiöissä ja liikelaitoksissa ovat toimineet omat organisaatiokohtaiset kriisiryhmät.
- Kaupunkitason koordinaatioryhmän tukena ovat toimineet tiettyjen tehtävien tai substanssialueiden ympärille rakentuneet yhteistyöryhmät. Tällaisia yhteistyöryhmiä ovat olleet valmisteluryhmä, tilannekuvaryhmä, HR-ryhmä, viestintäryhmä sekä sihteeristöryhmä.
- Syyskuussa 2020 Helsingin kaupungin aloitteesta perustettu pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmä on myös jatkanut toimintaansa. Ryhmässä ovat olleet edustettuina Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit, Terveiden ja hyvinvoinninlaitos (THL), Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Helsingin kaupungilla on ollut vastuu ryhmän toiminnan organisoinnista.
- Pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmä on ollut toiminta-ajatukseltaan yhteisiä linjauksia määrittelevä foorumi. Linjausten pohjalta tehtävät päätökset on tehnyt jokainen foorumin toimija oman toimivaltansa puitteissa.



# Kriisinjohtamismallin toimivuus ja organisoituminen

- Kesäkuussa 2021 toteutetussa aiemmassa selvityksessä todettiin, että kaupungin koordinaatioryhmä on tehostanut toimintaansa kriisin pitkittyessä. Ryhmän toiminnan tehostuminen oli nähtävissä erityisesti päätösten valmisteluun liittyvien vastuiden ja roolien selkeämmässä määrittelyssä, koordinaatioryhmän ja kaupungin toimialojen välisen työnjaon selkiyttämisessä sekä yleisessä kriisijohtamiseen liittyvien rutiinien muodostumisessa.
- Kesäkuussa 2021 toteutetun selvityksen päähavainto koordinaatioryhmän toimintaan liittyen oli, että päätösten valmisteluvastuun selkiyttäminen ja tehokkaampi koordinointi olivat merkittävästi tehostaneet koordinaatioryhmän toimintavalmiutta. Syksyllä 2020 valmisteluvastuun toimintaa tehostettiin nimittämällä päätoiminen yhteyspäällikkö vastaamaan päätösten valmistelun koordinaatiosta. Vuonna 2021 toteutetun selvityksen perusteella tämä toimenpide (erityisesti juridisen osaamisen lisääntyminen) tehosti päätösten valmisteluprosessia ja lisäsi koordinaatioryhmän päätettäväksi tulevien asioiden valmistelun laadukkuutta.
- Tämän, vuonna 2022 toteutetun, selvityksen yhteydessä ei noussut esiin merkittäviä muutostarpeita koronakoordinaatioryhmän toimintaan. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa kuvattiin, että koordinaatioryhmän toiminta on kriisin pitkittyessä vakiintunut osaksi normaalia johtamista. Käytännössä tämä näkyy siinä, että koordinaatioryhmän toiminta on hyvin rutinoitunutta ja vakiintunutta.
- Haastattelujen perusteella koko kaupungin kriisiorganisaation rakenteen toimivuutta kuvaa hyvin se, että viimeisen vuoden aikana tapahtuneet johtajavaihdokset (pormestari sekä kolme toimialajohtajaa) eivät ole vaikuttaneet koordinaatioryhmän toimintaan tai kaupungin päätöksentekoon merkittäväällä tavalla. Haastattelujen perusteella tämä on selkeä osoitus kehittyneestä toimintavarmuudesta sekä prosessien rutinoitumisesta.
- Selvityksen havaintojen perusteella myös toimialojen ja kaupunkikonsernin muiden yhteisöjen omat kriisiorganisaatiot ovat toimineet hyvin koko pitkittyneen kriisin ajan. Havaintojen perusteella toimialojen ja konserniyhteisöjen kriisiorganisaatiot perustettiin hyvin nopeasti toimivan operatiivisen johdon ympärille ja kriisiorganisaatioissa huomioitiin alusta saakka kriisin viestinnällinen luonne integroimalla organisaatioiden viestintä osaksi kriisiryhmien toimintaa.

# Kriisinjohtamismallin toimivuus ja organisoituminen

- Kaupungin toimialojen kriisiryhmiä tarkastelevissa haastatteluissa nousi esiin myös muutamia toiminnan organisoitumista koskevia puutteita ja kehittämisajatuksia.
  - Selvityksen haastattelujen perusteella kaupunkitason kriisiorganisoitumisen kokonaisrakennetta ei ole toistaiseksi kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti. Kriisin pitkittymistä sekä tuleviin pitkäkestoisin kriiseihin varautumista silmällä pitäen tärkeäksi koettiin, että koko kaupunkitason kriisiorganisoituminen kuvattaisiin yksityiskohtaisesti aina pääkaupunkiseudun kokonaisuudesta toimialojen omiin kriisiryhmiin asti. Tähän rakenteelliseen kuvaukseen olisi hyvä myös kuvata pääpiirteittäin eri toimielinten keskeiset tehtävät ja vastuut sekä eri toimielinten välillä tapahtuva tiedonkulku.
  - Toinen haastatteluissa esiin noussut puute liittyi toimialojen omien kriisiryhmien sekä kaupungin koordinaatioryhmän pääkoordinaattoreiden välisen yhteistyöfoorumien puutteeseen. Useammassa haastatteluissa korostettiin sitä, että toimialojen omien koordinaattoreiden sekä kaupungin koordinaatioryhmän välille olisi ollut tarkoituksenmukaista muodostaa oma operatiivisemmän valmistelutason tiedonvaihtoryhmä, joka olisi entisestään voinut tehostaa kaupungin päätöksentekovalmiutta sekä toimialojen välistä tiedonkulkua. Selvityksen havaintojen perusteella valtaosa toimialojen kriisiryhmien jäsenistä on kuulunut kaupunkitasolla johonkin yhteistyöryhmään (esimerkiksi HR-ryhmä tai viestintäryhmä), mutta koordinaattoreille tällaista yhteistä viiteryhmää ei ole toistaiseksi muodostettu.
- Kaupunkitason koordinaatioryhmän tukena toimineiden tiettyjen tehtävien tai substanssialueiden ympärille rakentuneiden yhteistyöryhmien toiminta on selvityksen havaintojen perusteella ollut hyvin organisoitunutta ja koordinoitua. Substanssipohjaisten ryhmien (HR ja viestintä) toiminta on haastattelujen perusteella koettu hyödylliseksi sekä merkittäväksi ja niiden avulla on pystytty varmistamaan yhdenmukaisia toimintatapoja ja käytäntöjä kaupunkitasolla. Myös tehtäväpohjaisten ryhmien (tilannekuva, valmistelu, sihteeristö) toiminta on havaintojen perusteella ollut organisoitunutta ja toimivaa.
- Tilannekuvan muodostamisen osalta yhtenä selkeänä havaintona haastatteluista nousi esiin selkeämpi tarve tilannekuvatuotannon koordinoimiselle. Havaintojen perusteella tilannekuva-aineiston tuotannossa ei ole ollut riittävän selkeää omistajuutta, mikä on osittain heijastunut aineistotuotannon resurssien allokointiin sekä toiminnan priorisointiin. Tähän liittyviä havaintoja on käsitelty myös raportin seuraavassa osiossa. Organisoitumisen näkökulmasta havaintoon liittyvä keskeinen kysymys kuitenkin on se, että olisiko tilannekuvatuotantoon ollut tarkoituksenmukaista nimittää myös päävastuullinen koordinaattori valmisteluprosessin tapaan?

# Tilannekuvan luominen ja siihen liittyvät prosessit

- Vuonna 2021 toteutetussa selvityksessä todettiin, että ensimmäiseen koronakevääseen (2020) verrattuna tilannekuvan tuottamisen prosessissa oli menty eteenpäin: tekeminen oli aiempaa systemaattisempaa, vaikka prosesseihin sisältyi runsaasti tiedon keräämistä manuaalisesti. Vuoden 2021 selvityksessä tuotiin kuitenkin esiin, että lienee mahdotonta päästä pandemiatilanteesta tilannekuvan osalta täysin automatisoituihin prosesseihin. Tilannekuvaan liittyvänä johtopäätöksenä vuoden 2021 raportissa todettiin, että Helsingin kaupunki oli pystynyt kehittämään tilannekuvan tuottamiseen ja analyysiin liittyviä toimintatapojaan ja kyvykkyyksiään. Tilannekuvadatan tuotantoon ja analyysin liittyvät prosessit olivat kokemuksen ja rutiinin kasvamisen myötä tehostuneet ja tilannekuvasta pystyttiin tunnistamaan aiempaa paremmin merkitykselliset muutokset ja uudet havainnot.
- Koronaviruksen Omikron-variantin leviäminen vaikutti merkittävästi myös tilannekuvatiedon muodostamiseen. Aiemmat kansalliset strategiset linjaukset (testaa-jäljitä-eristä) muuttuivat uuden variantin voimakkaan leviämisen vuoksi. Omikron-variantin leviämällä oli vaikutusta myös tilannekuvatuotannon avainindikaattoreihin. Aiemmat tartuntamääriä ja altistumisia seuraavat indikaattorit menettivät pitkälti merkityksensä syksyllä 2021 ja talvella 2022 testauskapasiteetin sekä tartunnanjäljityksen ylikuormittuessa. Tartuntojen määrään ja viruksen levinneisyyteen liittyvää tilannekuvaa pystyttiin kuitenkin tuottamaan muun muassa kohdennettujen testausten sekä jätevesiseurantojen avulla. Oleellisimpana kansallisen ja alueellisen tason indikaattorina säilyivät edelleen perus- ja erikoissairaanhoidon kapasiteettien seurantaindikaattorit.
- Tämän, vuoden 2022, selvityksen havaintojen perusteella Helsingin kaupunki on ylläpitänyt vuoden 2021 aikana saavuttamaansa tilannekuvan tasoa. Haastattelujen perusteella tilannekuvatuotanto on muodostunut rutiininomaiseksi toiminnaksi, joka ei enää niin merkittävästi kuormita sen kokoamisesta vastaavia tahoja. Vuoden 2021 aikana saavutettu toimintatapojen ja kyvykkyyksien kehittyminen on ollut tässä keskeisin tekijä.
- Haastattelujen perusteella tilannekuvatuotannon osalta saavutettu eräänlainen rutiininomaisuus on myös muodostunut toiminnan kehittymisen esteeksi. Useiden haastatteluhavaintojen perusteella tilannekuvatuotannossa pyritään tuottamaan pitkälti samoja aineistoja kuin aiempinakin vuosina pysähtymättä miettimään tarkemmin, mitkä tiedot olisivat käytettävyydeltään olennaisia tilannekuvan muodostamisen, analysoinnin ja sen pohjalta tehtävän päätöksenteon kannalta.
- Erityisesti tilannekuvatuotannosta vastanneiden asiantuntijoiden ryhmähaastattelussa tuotiin esiin selkeä tarve tuotetun tiedon systemaattisemmalle käytettävyyden ja hyödyllisyyden analysoinnille sekä tiedontuotannon prosessin selkeämmälle johtamiselle kriisitilanteissa. Käytännössä näillä näkemyksillä viitattiin siihen, että tilannekuvaan liittyvä tiedontuotanto on päätöksenteon valmistelun lisäksi toinen keskeisistä kriisinhoidon ydinprosesseista. Näin ollen myös tilannekuvan muodostamiseen liittyvä prosessi edellyttää kriisitilanteissa selkeämpää omistajuutta, johtamista ja ennen kaikkea kyvykkyyttä yhdistää päätöksentekijöiden tietotarpeet olemassa oleviin tiedontuotannon mahdollisuuksiin sekä niiden rajoitteisiin (esimerkiksi laadulliset rajoitteet tai kustannus-hyöty –näkökulma)

# Tilannekuvan luominen ja siihen liittyvät prosessit

- Haastattelujen perusteella Helsingin kaupungin koronapandemian seurantaan liittyvän tiedontuotannon automatisoinnissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaan merkittävä osa tiedoista kerätään edelleen manuaalisesti. Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin havaita, että koronakriisin tilannekuvaan liittyvän tiedontuotannon onnistumisilla ja toisaalta myös esiin nousseilla haasteilla on ollut vaikutuksia koko kaupungin sekä myös yksittäisten toimialojen tiedolla johtamisen prosessien kehittämiseen. Selvityksen yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella kaupunki pyrkii nyt aiempaa paremmin huomioimaan automaattisen tiedontuotannon tarpeet ja mahdollisuudet uusissa tietojärjestelmähankinnoissaan. Lisäksi kaupungin eri toimialat ovat alkaneet havaintojen perusteella kehittämään omia tiedontuotannon ja tiedolla johtamisen prosessejaan, jotka tulevat palvelemaan kriisijohtamisen lisäksi erityisesti myös normaalien aikojen toiminnan ja palvelujen johtamista.
- Selvityksen haastattelujen perusteella viimeisen vuoden aikana ei ole saavutettu merkittävää edistymistä kaupungin sekä keskeisten sidosryhmien välisessä tilannekuvatuotantoon liittyvässä yhteistyössä. Keskeisillä sidosryhmillä (esim. HUS ja valtio) on edelleen omat tiedontuotannon prosessinsa, joiden tuottamiin tietoihin pääsy on ollut joko kokonaan tai osittain rajattua. Myöskään eri organisaatioiden välisten tilannekuva-aineistojen välille ei ole saatu muodostettua toimintaa helpottavia tiedonsiirron automatisoituja rajapintoja.

# Päätöksentekokyvykkyys ja päätösten toimeenpano

- Vuoden 2021 selvityksessä todettiin, että kaupungin päätöksentekokyvykkyys ja päätösten toimeenpano oli selvästi tehostunut ensimmäisen epidemia-aallon (2020) tilanteeseen verrattuna. Kevääseen 2020 verrattuna koordinaatioryhmän toiminta oli vuonna 2021 tehostunut päätösten valmisteluun liittyvien vastuiden ja roolien tarkemman määrittelyn, koordinaatioryhmän ja kaupungin toimialojen välisen työnjaon selkiyttämisen sekä yleisen kriisijohtamisen kokemusten ja rutiinien kehittymisen johdosta. Merkittävien koronakoordinaatioryhmän tehokkuuteen vaikuttanut muutostoimenpide oli päätösten valmisteluvastuun selkiyttäminen ja resursointi sekä tehokkaampi koordinointi. Myös Helsingin kaupungin aloitteesta perustettu pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmä tehosti pääkaupunkiseudun kaupunkien ja muiden keskeisten toimijoiden välistä yhteistyötä, loi yhtenäistä tilannekuvaa sekä tuotti tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista ja seurauksista.
- Tämän selvityksen (2022) yhteydessä tehdyissä havainnoissa ei noussut esiin merkittäviä muutoksia tai uusia tekijöitä liittyen kaupungin päätöksentekokyvykkyteen tai päätösten toimeenpanoon. Haastattelujen perusteella jo vuonna 2021 toimintatavaksi muodostunut päätöksentekoprosessi ja työnjako on edelleen ollut selkeä ja tarkoituksenmukainen. Keskeiset linjaukset on tehty yhteistyössä pääkaupunkiseudun muiden kaupunkien kanssa yhteisessä koronakoordinaatioryhmässä yhteiseen valmisteluun pohjautuen. Tehdyt linjaukset on systemaattisesti toistettu kaupunkitason koordinaatioryhmässä ja valmisteltu tarvittavaan viranhaltijapäätökseen sekä sen pohjalta tehtävään operatiiviseen toimeenpanoon kaupungin sisällä.
- Haastattelujen perusteella kaupungin kriisiorganisaation kokonaisuus (ml. pääkaupunkiseudun yhteistyöryhmä) on saavuttanut toimintatavoiltaan hioutuneen ja päätöksentekokyvykkään toimintamallin. Haastatteluissa päätöksentekokoneistoa kuvattiin monissa eri yhteyksissä jo rutiininomaisena prosessina, joka on näkynyt varsinkin kuluneen vuoden aikana tehokkaana toimintana, jossa päätöksiä tehdään ja toimeenpannaan nopeasti. Moni haastateltavista kuvasi koronakriisiin hoitoon liittyvien päätösten nivoutuneen tiiviiksi osaksi normaalia johtamisprosessia.
- Kuluneen vuoden osalta hyviksi esimerkeiksi pääkaupunkiseudun ja Helsingin päätöksentekokyvykkyyydestä nostettiin esiin erityisesti kansallisen koronastrategian nivelvaiheeseen vaikuttaminen (testauskapasiteetin ja tartunnan jäljityksen riittämättömyys sekä virallisista tartuntatautilääkäreiden määräämistä karanteeneista luopuminen) sekä tammikuussa 2022 tehdyt linjaukset lähiopetuksen jatkamisesta kouluissa ja oppilaitoksissa.
- Haastattelujen perusteella keskeisin päätöksentekokyvykkyyttä heikentänyt tekijä oli kuluneen vuoden aikana edelleen valtiovallan ja kuntasektorin välisen vuoropuhelun puute kansallisten linjausten ja päätösten valmistelussa. Valtioneuvoston ja muiden kansallisten toimijoiden erilaiset näkemykset ja ristiriitaiset viestit heikensivät myös kaupungin mahdollisuuksia ennakoida tulevia valtakunnan tasolla tehtäviä päätöksiä. Haastattelujen perusteella yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa kuitenkin sujuvoitui kuluneen vuoden aikana.

# Sisäinen viestintä

- Aiemmissa selvityksissä (2020, 2021) viestinnän rakenteiden kuvattiin muotoutuneen ripeästi. Koronakriisiin liittyvästä viestinnästä oli muodostunut rutiininomaista ja sitä oli toteutettu keskitetysti ja johdonmukaisesti. Viestintä oli monikanavaista, keskittyen kuitenkin etenkin kaupungin intranettiin sekä pormestarin infoihin, joilla koettiin olleen merkittävin tavoitavuus henkilöstön keskuudessa. Lisäksi henkilöstölle viestittiin toimialojen omien johtoryhmien sekä esihenkilöille järjestettyjen infotilaisuuksien kautta. Vuoden 2021 selvityksessä sisäisen viestinnän koettiin onnistuneen hyvin ja olleen myös riittävän yhtenäistä. Aiemmin tunnistettuihin haasteisiin puolestaan lukeutuivat henkilöstön väsyminen korona-aineisten viestien vastaanottoon sekä se, että osa päätöksistä oli tullut esihenkilöitä myöten henkilöstölle yllätyksenä.
- Tämän vuoden selvityksessä sisäinen viestintä sai pääasiassa kiitosta. Viestintää pidettiin pandemian merkittäviin muutoksiin nähden selkeänä, nopeana ja yhdenmukaisena. Sisäisen viestinnän onnistumista on tukenut koko kriisin ajan kaupunkitasoinen viestinnän ohjausryhmä, jonka toiminta on luonut viestintään ennakoitavuutta. Haastattelujen perusteella tärkeäksi koettiin se, että myös useissa muissa alatyöryhmissä on ollut mukana viestinnän asiantuntija.
- Selvityksen yhteydessä toteutettujen haastattelujen perusteella viestinnän resurssointi on koettu kohtuullisen hyväksi. Käytössä olleita resursseja on myös johdettu haastattelujen perusteella tarkoituksenmukaisesti niin, että resurssien käyttöä on pystytty selkeästi priorisoimaan kriisiviestinnän kannalta tärkeisiin tehtäviin. Kuntasektorin ja valtiotason heikoista yhteydenpitokäytänteistä johtuen muun viranomaisviestinnän seuraaminen on vienyt paljon aikaa ja nopeasti vaihtuneet (jopa juuri julkaisuhetkellä) valtakunnalliset linjaukset ovat haastaneet viestijöiden ajankäyttöä.
- Kaupunkitason viestinnän yhteinen koordinaatio on havaintojen perusteella tehostanut myös toimialojen omien viestintäprosessien toimintaa. Kaupunkitason koordinaation on nähty tässä toimineen hyvänä pohjana, jonka perusteella on ollut mahdollista tarkentaa toimialakohtaista viestintää.
- Sisäisen viestinnän – kuten viestinnän yleensäkin – haasteena on sen tavoitavuus. Vaikka tietoa välitettiin nopeasti, on ollut vaikea esittää uskottavia arvioita siitä, miten hyvin tieto on saavuttanut henkilöstön. Jonkin verran haasteita on havaittu myös henkilöstöä koskevassa viestinnässä. Joissakin tapauksissa toimialoilla on esiintynyt HR-toiminnosta poikkeavaa ohjeistusta. Henkilöstöpoliittisten linjausten osalta sisäisen viestinnän olisi kaivattu olevan terävämpää.

# Ulkoinen viestintä

- Edellisessä selvityksessä (2021) ulkoisen viestinnän todettiin jatkuneen hyvin ja systemaattisesti. Viestintään liittyviä prosesseja oli tehostettu paremmalla ennakkoinnilla (laatimalla tiedotteita ja viestejä etukäteen siinä määrin kuin se on ollut mahdollista) ja tätä kautta lisäämällä viestinnän tehokkuutta. Viestinnän paremman ennakkoinnin nähtiin aiemmassa selvityksessä olleen myös hyvä osoitus koko koronakoordinaatio-organisaation (tilannekuva, valmistelu, päätöksenteko) kyvykkyyksien ja prosessien paranemisesta. Perustetun pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmän todettiin vuoden 2021 selvityksessä edesauttaneen ulkoisen viestinnän onnistumista sekä lisänneen sen vaikuttavuutta. Näiltä osin vuoden 2022 selvityksessä ei havaittu tapahtuneen muutoksia.
- Vuoden 2021 selvityksessä ulkoisen viestinnän todettiin perustuvan toimialoilla tapahtuvaan hyvään valmisteluun sekä toimialojen ja kanslian kaupunkiyhteiseen toimintaan. Hyvä asiasisältöjen valmistelu toimialoilla ja viestinnän yhteyshenkilöiden erinomainen yhteistoiminta ovat edelleen tämän selvityksen tarkastelujakson aikana olleet havaintojen perusteella onnistuneen viestinnän edellytys. Sisäisen viestinnän tapaan toimialoilla on toisinaan täydennetty kaupungin yleistä tiedotetta, jotta se tavoittaisi mahdollisimman hyvin toimialan omat kohde- ja sidosryhmät. Vuorovaikutteisella sidosryhmäviestinnällä on pyritty varmistamaan, että yhteistyötahot ymmärtävät mitä tehdyt päätökset, linjaukset tai suositukset tarkoittavat ja mitä käytännön toimia ne edellyttävät.
- Aiemmissa selvityksissä (2020, 2021) todettiin, että kaupungin ulkoinen viestintä oli osin henkilöitynyt silloiseen pormestariin (Jan Vapaavuori). Erityisesti kriisin alussa vahvaa johtajuutta kaivattiin ja luotettavalle informaatiolle oli valtava kysyntä kaupunkilaisten keskuudessa. Pormestarin infot olivat monille tärkeä tiedon lähde – myös valtakunnallisesti. Vuoden 2021 selvityksessä korostettiin tärkeimpänä tekijänä viestinnän johdonmukaisuutta ja selkeyttä sen sijaan, kenen suulla viestiä välitetään. Uuden pormestarin (Juhana Vartiainen) viestinnällinen linja on ollut vähemmän näkyvä (myös konkreettisesti, nimi on muuttunut pormestarin infotilaisuudesta kaupungin infotilaisuudeksi). Yhtäältä tämä on ollut ymmärrettävää, koska kriisi on pitkittynyt ja muuttanut muotoaan ja viestittävää on ollut aiempaa vähemmän. Toisaalta osa haastateltavista on kaivannut pormestariilta vahvempia kannanottoja ja näkyvyyttä, erityisesti valtiovallan suuntaan.
- Onnistumisten ohessa ulkoisessa viestinnässä riittää myös kehitettävää. Sekä vuoden 2020 että 2021 selvityksissä kannustettiin kiinnittämään huomiota etnisiin vähemmistöihin suunnattuun viestintään. Tartuntojen lähtiessä jälleen nopeaan nousuun syksyllä 2021, altistumisista ja tartunnoista olisi pitänyt kyetä tiedottamaan nopeammin. Vieläkin merkittävämpi haaste on ollut viestinnällinen suhde valtiovaltaan. Vuosien 2020 ja 2021 selvitysten tuloksiin verrattuna asiassa ei ole tapahtunut merkittävää edistystä.

# Ulkoinen viestintä

- Vuoden 2022 selvityksen havainnot vahvistavat pitkälti aiempien selvitysten tuloksia: ulkoisen viestinnän vahvuutena ja onnistumisena pidettiin haastattelujen perusteella kaupungin selkeää ja johdonmukaista linjaa myös silloin, kun muiden toimijoiden (etenkin valtiovalta) viestintä ei ole ollut riittävän yhdenmukaista tai selkeää. Ulkoisen viestinnän onnistumisesta kertoo selvityksen havaintojen perusteella myös se, että Helsinki on saanut näkyvyyttä eri medioissa ilman perinteisiä mediatiedotteita. Ulkoisen viestinnän koetaan edelleen vahvistuneen PKS-yhteistyön myötä, joskaan ihan kaikista toimenpiteistä pääkaupunkiseudun kaupungit ja HUS eivät aina olleet täysin yksimielisiä. Tästä huolimatta asioista on pystytty viestimään yhteisen linjan mukaisesti. Onnistunutta viestintää on edesauttanut Helsingin kaupungin aktiivinen rooli asioiden valmistelussa.
- Aiemmissa selvityksessä (2020 ja 2021) esiin tuodut ulkoisen viestinnän haasteet (esimerkiksi viestinnän liian kova nopeus, käännösten haasteellisuus ja tiettyjen väestöryhmien tavoittaminen) eivät ole tämän selvityksen havaintojen mukaan poistuneet. Tehtyihin päätöksiin, linjauksiin ja suosituksiin on ajoittain sisältynyt monimutkaisia juridisia termejä, joiden kääntäminen ymmärrettävästi ja kulttuuriset nyanssit huomioiden on ollut merkittävä haaste. Muutamissa haastatteluissa korostettiin, että kriisijohtamisen näkökulmasta kaupungin tulisi jatkossa paremmin ennakoiden (ns. normaaliaikojen vallitessa) panostaa kaupungin palveluiden ja viestintäkanavien tutuksi tekemiseen sekä luottamuksen rakentamiseen – erityisesti etnisten vähemmistöjen kanssa. Muun kuin suomenkielisten asukkaiden määrä tulee ennusteiden mukaan kasvamaan kaupungissa myös jatkossa, jolloin olisi näkemysten mukaan hyvä ennakoiden selvittää, koetaanko jotkut viestintäkanavat tai viestimisen tavat tiettyjen väestöryhmien keskuudessa luotettavammaksi kuin muut tai onko joidenkin kanavien käyttö luontevampaa kuin muiden.
- Tämän selvityksen yhteydessä havaittiin, että Helsingin kaupungin konserniyhteisöt suhtautuivat jossain määrin kriittisesti kaupungin ulkoiseen viestintään. Konserniyhteisöt kokivat jääneensä hieman ulkokehälle päätösten valmistelusta sekä niistä viestimisestä, vaikka niiden toiminta (palvelutuotanto) on ollut julkisen koronakeskustelun keskiössä kaupunkimedioissa ja osittain myös valtakunnallisessa mediassa (erityisesti satamat). Haasteesta huolimatta yhtiöt ja liikelaitokset onnistuivat varsin nopeasti rytmittämään omat sisäiset ja ulkoiset viestintäprosessinsa suhteessa kaupunkitason ja PKS-tason linjauksiin ja niistä viestimiseen.



# Henkilöstön jaksaminen

- Vuoden 2021 selvityksessä kriisin pitkittyminen ja siitä seurannut työn kuormittavuuden lisääntyminen sekä jaksaminen henkilötasolla tunnistettiin huomiota vaativina haasteina. Henkilöstön jaksamista ja työn kuormittavuutta on edelleen tämän selvityksen perusteella seurattu aktiivisesti eri toimialoilla. Mahdollisuudet reagoida tilanteeseen vaihtelevat kuitenkin toimialoittain kriisin epäsymmetrisen kuormittavuuden vuoksi. Erityisesti tämä on näkynyt sosiaali- ja terveystoimialalla, jossa epidemian aallonhuippujen aikoihin henkilöstön lepo- ja palautumisjaksoja on ollut ajoittain vaikea organisoida. Seesteisempien aikojen lomajärjestelyillä, vuorottelukäytännöillä sekä ulkopuolisen työvoiman käytöllä on pyritty edelleen lieventämään työn kuormittavuutta ja siitä palautumista. Ulkopuolisen työvoiman käyttöä on rajoittanut myös yksityiselle sektorille ulottuva työvoimapula.
- Aiemmissa selvityksissä (2020, 2021) keväällä 2020 perustettu osaajapankki oli jäänyt varsin vähäiselle huomiolle. Osaajapankin tehtävänä on ollut koordinoita toimiala- ja/tai liikelaitosrajat ylittäviä henkilöstösiirtoja koronakriisin aikana. Toiminnan käynnistyessä työntekijät saattoivat itse ilmoittautua osaajapankkiin Helbit-rekrytointijärjestelmän kautta. Syksyllä 2020 prosessia muutettiin siten, että siirtyvä henkilöstö ilmoitettiin osaajapankkiin esihenkilöiden ja HR:n toimesta. Siirtyviä työntekijöitä lähetettiin uusiin työtehtäviin erityisesti suljetuista palveluista (esim. liikuntapaikat), mutta etenkin keväällä 2022 siirtoja Herttoniemen varasairaalan toiminnan turvaamiseksi tehtiin olemassa olevia työtehtäviä priorisoimalla. Osaajapankin toiminnan hiljennettyä kesällä 2021 sen toiminnasta kerättiin palautetta HR-verkostossa osaajapankkitoimintaan osallistuneilta, siirretyiltä henkilöiltä sekä lähettäneiltä ja vastaanottaneilta esihenkilöiltä.
- Annetun palautteen perusteella Osaajapankki-toimintaan oltiin kokonaisuudessaan tyytyväisiä. Annetun palautteen perusteella esihenkilöt kokivat perusteltuna, että tiimistä siirrettiin työntekijöitä toisiin tehtäviin (lähettävän esihenkilön näkökulma). Vastaanottaneiden esihenkilöiden näkökulmasta Osaajapankin avulla siirtyneet kaupungin muiden toimialojen työntekijät toivat apua korona-ajan poikkeustilanteeseen. Lisäksi Osaajapankista tarjottujen henkilöiden sopivuus työhön koettiin hyväksi.
- HR-verkoston keräämän Osaajapankki-toiminnan palautteen perusteella lähettävät esihenkilöt olisivat kaivanneet enemmän tietoa työntekijän / työntekijöiden kanssa käytäviin keskusteluun siirtojen toteuttamiseksi. Tästä huolimatta palautteen perusteella toisiin tehtäviin siirtyneet henkilöt olivat kokonaisuudessaan tyytyväisiä tilapäisiin työnkuvamuutoksiin. Vastaanotto uusiin tehtäviin koettiin palautteen perusteella myönteisenä ja samoin myös työskentelyn uusissa tehtävissä koettiin enemmän olevan positiivinen mahdollisuus. Kerätty palaute siirryneiltä oli kaiken kaikkiaan hyvää, mikä indikoi Osaajapankki-toiminnon olleen perusteltu, toimiva ja innovatiivinen ratkaisu osana kriisijohtamista.

# Henkilöstön jaksaminen

- Nyt toteutetussa selvityksessä huoli henkilöstön jaksamisesta on korostunut entisestään. Akuutin kriisin ollessa päällä henkilöstö on suoriutunut hyvin, venyen jaksamisensa ääri rajoille. Jaksamisen ja kuormittuneisuuden osalta pitkittyneen kriisin vaikutusten uskotaan tulevan esiin vasta viiveellä: todellisen uupumuksen pelätään iskevän vasta sitten, kun akuuttia kriisiä ei ole enää aiempaan tapaan tarve hoitaa.
- Koronakriisin epäsymmetrisyydestä johtuen kriisin henkilöstövaikutukset eivät ole kohdistuneet kaupungin eri toimialoille ja niiden henkilöstöön samalla tavalla. Etenkin SOTE:ssa ja osin myös KASKO:ssa henkilöstön saatavuus on ollut haaste jo ennen koronakriisiä. Työvoiman tarve on kasvanut ja samalla työvoimapula on entisestään pahentunut aloilla, joissa se oli huono jo aiemminkin. Erityisesti SOTE:ssa mietitään, tuleeko tilanteeseen helpotusta jatkossakaan työmarkkinaneuvottelujen pitkittyessä ja henkilöstömitoitusten kiristytessä. Koronakriisikään ei ole vielä ohi ja sen lisäksi voimavaroja ja resursseja tulisi löytyä koronakriisin aiheuttaman hoitovajeen kuittaamiseen.
- Henkilöstön jaksamisen tukemiseen ei ole tuotu kuluneen vuoden aikana uusia käytäntöjä tai toimintamalleja. Erilaisia kyselyitä on hyödynnetty edelleen ja niiden tulosten perusteella on käynnistetty tarvittaessa toimenpiteitä. Osa haastatelluista kokee, että jaksamisen tukemisessa ei ole onnistuttu toivotulla tavalla. Toteutetut toimenpiteet ovat jääneet liian kevyiksi suhteessa paineeseen, jonka alla kriisiä on hoidettu. Niin tulevia kriisejä kuin kiristyvää työvoimapulaa ajatellen kaupungin keinovalikoimaan kaivataan myös palkitsemiseen liittyviä työkaluja. Palkitsemisen tulisi voida joustaa tilanteen edellyttämällä tavalla. Nykyinen malli koetaan liian tasapäistävänä. Kaupungin organisaatiossa onkin jo pohdittu mallia, jossa esihenkilötyöllä ja suorittamisella olisi nykyistä suurempi merkitys.

# Keskeiset onnistumiset koronakriisin hoidossa

- Selvityksen yhteydessä kartoitettiin eri toimijoiden arvioita siitä, mitkä ovat olleet keskeisiä onnistumisia koronakriisin hoidossa ajanjaksolla heinäkuu 2021 – nykyhetki. Monelta osin keskeisiin onnistumisiin liittyvissä keskusteluissa tarkasteltiin kuitenkin myös koko koronakriisiin kulunutta aikaa. Tämä johtui siitä, että useat tämän selvityksen yhteydessä kuullut tahot (toimialojen omien kriisiryhmien jäsenet, substanssiryhmien jäsenet sekä kaupunkikonsernin muut toimijat kuten liikelaitokset ja kaupunkiyhtiöt) olivat selvityksen kohderyhminä uusia.
- Kaupungin ja sen yksittäisten toimialojen näkemyksissä korostui hyvin vahvasta edelleen näkemys siitä, että kriisin hoitoa varten muodostettu organisaatio itsessään on edelleen yksi keskeisimmistä onnistumisista. Jo aiemmissa selvityksissä todettiin, että kaupungin nopea kyvykkyys muodostaa tehokas kriisinhallintaorganisaatio (koronakoordinaatioryhmä, toimialojen omat kriisiryhmät, substanssiryhmät) on ollut yksi keskeinen tekijä, joka on mahdollistanut kaupunkitason tilannekuvan luomisen sekä nopean kyvykkyuden valmistella ja tehdä päätöksiä tilannekuvan analyysin perusteella. Kriisinhoito-organisaatioon tehdyt muutokset, kuten valmisteluprosessin tehostaminen sekä pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmän perustaminen nähdään edelleen hyvinä esimerkkeinä kyvystä myös tehostaa ja parantaa kriisinhoidon organisoitumismallia.
- Keskeisin osoitus kriisinhoito-organisaation onnistumisesta näyttäytyy siinä, että tämän selvityksen yhteydessä ei noussut esiin siihen kohdistuvia merkittäviä uudistamistarpeita. Kriisinhoito-organisaation ja sen sisältämien toimintaprosessien ja –tapojen arvioidaan haastattelujen perusteella kestäneen hyvin myös kuntavaalien (2021) sekä usean kaupungin toimialajohtajan vaihdoksen aiheuttamat muutokset.
- Kaupunkikonserniin kuuluvien muiden yhteisöjen (liikelaitokset ja kaupunkiyhtiöt) näkemyksissä keskeisenä onnistumisena korostuu myös niiden oma kyvykkyys muodostaa tehokkaita ja toimivia kriisinhoitoryhmiä. Yhteisöjen yhteisissä näkemyksissä korostuivat vahvasti mielipiteet siitä, että erilaiset kriisit edellyttävät eräänlaisen poikkeustilaorganisaation luomista, jossa yhdistyvät kriisinhoidon vahva omistajuus (selkeä johtovastuu) sekä palvelukokonaisuuksien operatiivinen asiantuntemus, joka mahdollistaa tehokkaalla tavalla tehtyjen päätösten vaikutusten arvioinnin. Näillä osa-alueilla kaupunkiyhteisöt kokivat poikkeuksetta onnistuneensa koronakriisin hoidossa.
- Keskeisenä, koko kaupunkitason (kaupungin toimialat ja kaupunkiyhteisöt), onnistumisena keskusteluissa nousi esiin aiempien vuosien tapaan myös toimijoiden kyvykkyys sopeutua erilaisiin haastaviin tilanteisiin koronakriisin eri vaiheissa sekä kyvykkyys ylläpitää hyvää palvelutasoa. Epidemian nopeista liikkeistä huolimatta eri toimijat arvioivat pystyneensä reagoimaan nopeasti muuttuneisiin tilanteisiin joko sopeutumalla, joustamalla tai uudistamalla toimintaansa. Yleisesti ottaen koronakriisin nähdäänkin koetelleen hyvin vahvasti kaupungin toiminnan ja palvelutarjouman resilienssiä, mutta näihin haasteisiin on pystytty hyvin vastaamaan.

# Keskeiset onnistumiset koronakriisin hoidossa

- Kuluneen koronavuoden (heinäkuu 2021 – nykyhetki) merkittävänä yksittäisinä onnistumisina tuotiin esiin mm. Herttoniemen varasairaalan perustaminen, kolmannen rokotuskierroksen toteuttaminen sekä kyvykkyys toteuttaa henkilösiirtoja toimialojen sisällä ja niiden välillä epidemian toistaiseksi vaikeimpina (tartuntojen määrä ja epidemian laajuus) hetkinä.
- Herttoniemen varasairaalan käynnistäminen 10.1.2022 oli näkemysten mukaan merkittävä onnistuminen, jossa testattiin onnistuneesti jo pandemian alkuvaiheessa tehtyjä varautumissuunnitelmia. Erityisen haastavaksi varasairaalan perustamisen teki se, että sen koordinointi ja käynnistäminen ajoittui vuodenvaihteen tietämille. Haasteellisesta ajankohdasta huolimatta varasairaalan käynnistäminen onnistui nopeasti eri toimijoiden (kaupungin eri toimialat sekä HUS) välisellä tiiviillä yhteistyöllä. Varasairaalan käynnistämisen lisäksi myös itse sen toimintaa ja toiminnan vaikutuksia kuvattiin onnistumisiksi. Varasairaalan toimintaprosessien, toiminnan sekä työyhteisön nähtiin nopeasti muodostuneen toimivaksi kokonaisuudeksi huolimatta henkilöstön eri taustaorganisaatioista (Helsingin kaupunki, HUS ja ei-sotetaustaiset kaupungin työntekijät). Myös toiminnan vaikutusten arvioitiin olleen hyviä, sillä keskittämällä perustason koronapotilaiden hoitoa varasairaalaan, pystyttiin vapauttamaan paikkoja eri organisaatioiden vuodeosastoilta sekä purkamaan päivystystoiminnoille muodostuneita ruuhkia.
- Edellä mainittu Herttoniemen varasairaalan perustaminen toimi hyvänä osoituksena myös kaupungin (ja yhteistyökumppaneiden) kyvykkyydestä toteuttaa nopeasti merkittäviä henkilöstösiirtoja ilman palvelutason laskua eri toiminnoissa. Varasairaalan perustaminen edellytti kaupungin sisällä henkilöstösiirtoja mm. kaupungin sairaalasta sekä seniorikeskuksista. Näiden tehtävien paikkaaminen taas edellytti mm. lähihoitaja- tai lastenhoitajakoulutuksen saaneiden henkilöiden siirtymistä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta vanhuspalveluiden hoitoon ja vastaavasti kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tarvitsi korvaavaa henkilöstöä mm. päiväkoteihin kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialalta, jotta lakisääteiset palvelut saatiin turvattua. Varasairaalaan siirrettiin myös ei-sotekoulutettuja kaupungin työntekijöitä avustaviin tehtäviin. Varasairaalan perustamista pidetäänkin hyvänä onnistumisena ja esimerkkinä kaupungin ja sen henkilöstön kyvykkyydestä joustaa kriisitilanteissa ja luoda myös tätä tukevia toimintoja ja rakenteita (osaajapankkitoiminta), joita on mahdollisuuksia hyödyntää myös tulevaisuudessa.
- Pandemiarokotusten jakaminen ja sen edellyttämä organisoituminen on nostettu keskeisenä onnistumisena jo aiemmissakin raporteissa. Kuluneen koronavuoden aikana käynnistettiin myös kolmansien rokotusten antaminen ja haastattelujen perusteella myös siinä onnistuttiin hyvin huolimatta pienistä alkuvaiheen viiveistä ja viestinnällisistä haasteista. Myös koululaisten rokotusten jakamisessa onnistuttiin kuluneen koronavuoden aikana näkemysten mukaan hyvin.

# Kohdatut haasteet ja muutostarpeet

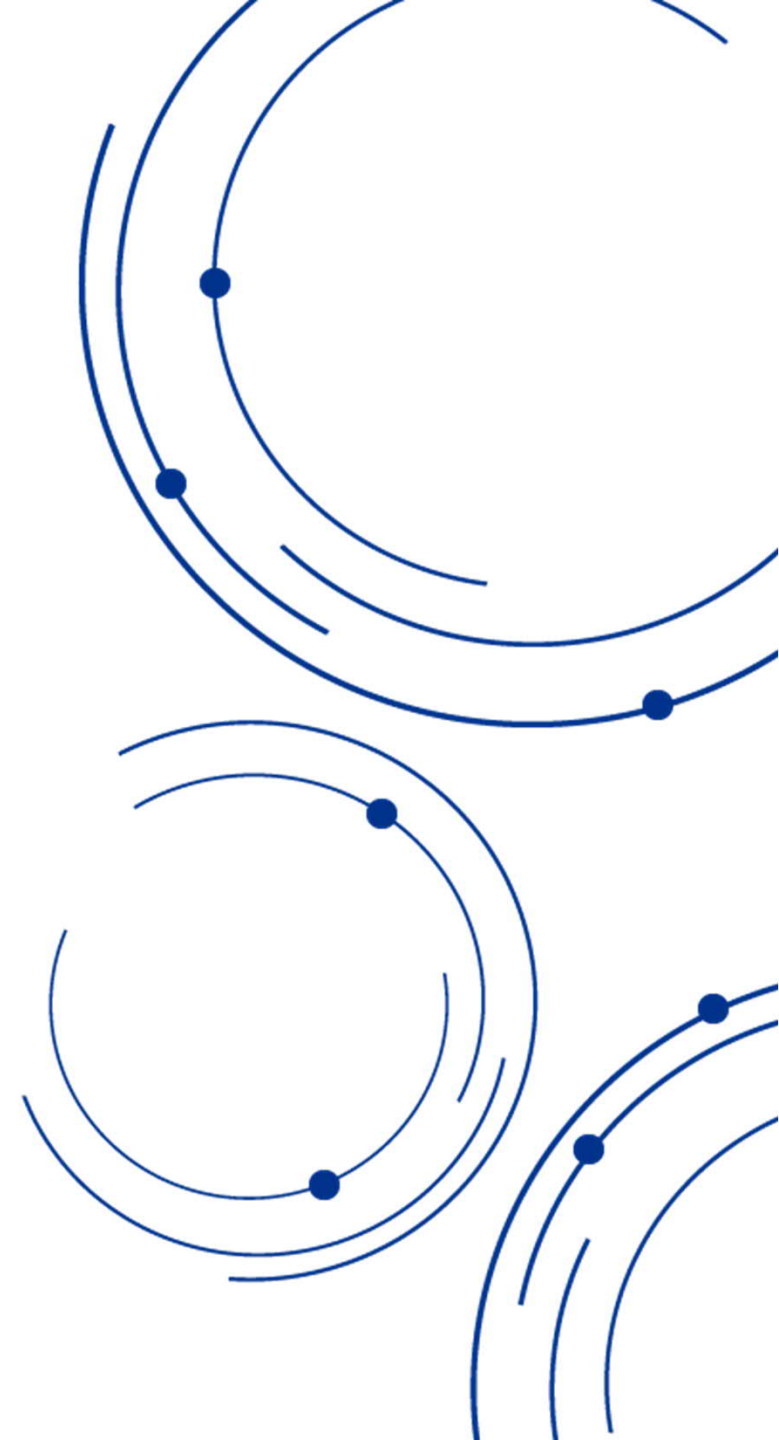
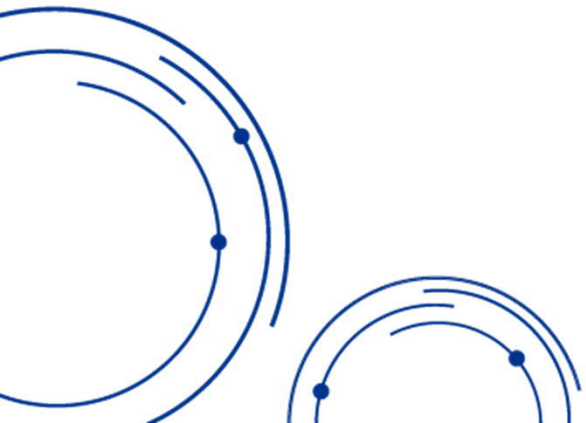
- Tämän selvityksen tarkastelujakson (kesä 2021 – kesä 2022) välisenä aikana koronaepidemia on muuttunut merkittävästi. Vuoden aikajaksolla on nähty uuden omikron-variantin globaali leviäminen ja tartuntamäärien merkittävä kasvu sekä toisaalta myös globaali muutos suhtautumisessa kriisiin. Tässä osiossa on nostettu esiin selvityksen yhteydessä esiin nousseita tunnistettuja haasteita ajanjaksolta kesäkuu 2021 – nykyhetki. Lisäksi osiossa on tuotu esiin keskeisiä tunnistettuja muutostarpeita koronaepidemian jatkon näkökulmasta.
- Yleiskuvana voidaan todeta, että tarkastelujakson aikana koetut haasteet ovat pysyneet hyvin pitkälti samoina kuin aiemmissa selvityksissä. Strategisella tasolla koronakriisin hoitoa on edelleen vaikeuttanut paikallistason ja valtiotason yhtenäisen tilannekuvan puute sekä yhteisen systemaattisen vuoropuhelun vähäisyys. Kuluneen vuoden aikana paikallistason ja valtiotason tilannekuvaan ja vuoropuheluun liittyvät haasteet näkyivät muun muassa tartunnanjäljitykseen ja karanteeniin asettamiseen liittyvissä näkemyseroissa sekä suhtautumisessa koulujen etäopetuksen tarpeellisuuteen. Haastatteluhaavaintojen perusteella aluehallintovirastojen roolin kasvaminen päätöksenteossa on kuitenkin jossain määrin helpottanut yhteisen tilannekuvan muodostamista sekä tarkoituksenmukaisten päätösten valmistelua.
- Operatiivisen tason yhtenä haasteena selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa nousi esiin tilannekuvatuotantoon liittyvät tekijät, joita on käsitelty yksityiskohtaisemmin aiemmin tässä raportissa sekä myös aiemmissa selvityksissä. Käytännössä haasteet liittyvät aiempien vuosien tapaan tiettyjen tilannekuva-aineistojen edellyttämään manuaaliseen työhön, joskin näihin kohdistuvat resurssitarpeet ovat osittain vähentyneet rutiinien kehittymisen myötä. Yleiskuvana tilannekuvatuotantoon liittyvät haasteet ovat kaupunkitasolla pysyneet kuitenkin samoina eli kaupunkitasolla tarvitaan edelleen vahvempaa panostusta tiedolla johtamisen osaamisen kehittämiseen sekä tiedontuotannon rakenteellisten haasteiden (järjestelmätason muutokset, rajapinnat) poistamiseen. Koronaepidemianhoidon jatkon sekä vastaavien kriisitilanteiden hoidon osalta tilannekuvatuotannon koettiin edellyttävän myös selkeämpää omistajuutta, joka lisäisi tiedon hyödyntäjien ja tiedon tuottajien välistä yhteydenpitoa sekä toisaalta myös kyvykkyyttä priorisoida tilannekuvatuotannon resursseja optimaalisemmalla tavalla.
- Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa uutena asiana nostettiin esiin myös kaupungin työntekijöitä koskeviin maskisuositukseen liittyvät haasteet. Näkemysten mukaan kaupunki mukautui maskisuosituksissa pitkälti kansallisen tason linjauksiin, jotka eivät kuitenkaan näkemysten mukaan tarjonneet riittävää selkänööriä kaupunkitasoisille linjauksille. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) keskittyi suosituksissaan ohjeistamaan kansalaisia yleisellä tasolla ja toisaalta Työterveyslaitoksen (TTL) suositukset työpaikkoja kohtaan olivat hyvin varovaisia. Vaikka Helsingin kaupunki antoi maskien osalta omat linjauksensa kaupunkitasolla, niiden soveltamisessa oli jossain määrin sekä toimiala- että yksikkökohtaisia eroja.

# Kohdatut haasteet ja muutostarpeet

- Vuonna 2021 toteutetussa selvityksessä yhtenä tulevaisuuden haasteena nostettiin esiin kuntavaalien (pormestarin ja esikunnan vaihtuminen) sekä tiedossa olleiden toimialajohtajien vaihdosten mahdolliset vaikutukset koronakriisiin johtamiseen. Nyt tehdyn selvityksen perusteella vaikutukset ovat kuitenkin olleet minimaalisia ja koronakriisin koordinaatio on toiminut edelleen tehokkaasti.
- Muutoksista huolimatta huoli avainhenkilöiden jaksamisesta niin toimialoilla kuin keskushallinnossakin nousi esiin myös tämän vuoden haastatteluissa. Kriisin suvantovaiheesta huolimatta epidemiatilanteen ennustetaan heikentyvän syksyllä 2022, jolloin erilaiset tiedonkeruuseen, analysointiin, päätösten valmisteluun sekä operatiiviseen johtamiseen liittyvät vastuut tulevat pitkälti kohdistumaan koronakriisiä jo kaksi vuotta hoitaneille henkilöille. Haastatteluissa esiin tulleiden näkemysten mukaan hyvää varautumista pandemian mahdolliseen kiihtymiseen sekä toisaalta myös muihin kriiseihin olisi se, että erilaiset tiedonkeruuseen, analysointiin, päätösten valmisteluun sekä operatiiviseen johtamiseen liittyviä tehtävänkuvia tarkasteltaisiin ajankäytön osalta systemaattisemmin. Käytännössä moni koronakriisin koordinaatiotyöhön osallistunut asiantuntija on joutunut samanaikaisesti tekemään koronakoordinaatioon liittyviä tehtäviä muiden töiden ohella. Jaksamisen näkökulmasta merkityksellistä olisi toteuttaa selkeämpää työtehtävien allokointia, lisäresurssien hyödyntämistä tai jopa tiettyjen työtehtävien karsimista kriisin hoidon akuutimpien ajanjaksojen ajaksi.



# Johtopäätökset ja suositukset



# Johtopäätökset

- Edellä esitettyihin selvityksen keskeisiin havaintoihin pohjautuen johtopäätöksinä voidaan todeta seuraavaa:
- **Johtopäätös 1:** Helsingin kaupungin kriisiorganisaation (koronakoordinaatioryhmä ja siihen liittyvät alatyöryhmät) organisoitumisessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkastelujakson aikana. Selvityksen havaintojen perusteella voidaan todeta, että kaupunkitason kriisinjohtamismalli on edelleen toimiva ja tehokas. Koordinaatioryhmän ja siihen liittyvien alatyöryhmien toiminta on integroitunut osaksi normaalia johtamista. Käytännössä tämä näkyy kaikkien ryhmien toiminnan kehittyneenä rutiinina ja toimintatapojen vakiintumisena. Kaupunkitason kriisiorganisaatorakenteen ja päätöksentekoon liittyvien prosessien kypsytyksestä kertoo se, että tämän selvityksen tarkastelujakson aikana tapahtuneet johtajavaihdokset (pormestari sekä kolme toimialajohtajaa) eivät ole vaikuttaneet koordinaatioryhmän toimintaan tai kaupungin päätöksentekoon merkittäväällä tavalla.
- **Johtopäätös 2:** Selvityksen havaintojen perusteella myös toimialojen ja kaupunkikonsernin muiden yhteisöjen omat kriisiorganisaatiot ovat toimineet hyvin koko pandemian ajan. Kriisin pitkittyessä toimialojen sekä kaupunkikonsernin muiden yhteisöjen kriisiorganisaatiot ovat saavuttaneet myös eräänlaisen rutiininomaisen toiminnan tilan, jossa tilannekuvan muodostaminen, asioiden valmistelu sekä päätöksenteko ovat olleet tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia.
- **Johtopäätös 3:** Kaupunkitason koordinaatioryhmän tukena toimineiden tiettyjen tehtävien tai substanssialueiden ympärille rakentuneiden yhteistyöryhmien toiminta on selvityksen perusteella ollut hyvin organisoitunutta ja koordinoitua.
- **Johtopäätös 4:** Helsingin kaupunki on ylläpitänyt vuoden 2021 aikana saavuttamaansa tilannekuvan tasoa. Tilannekuvatuotanto on muodostunut rutiininomaiseksi toiminnaksi, joka ei enää niin merkittävästi kuormita sen kokoamisesta vastaavia tahoja. Vuoden 2021 aikana saavutettu toimintatapojen ja kyvykkyyksien kehittyminen on ollut tässä keskeisin tekijä. Tilannekuvatuotanto pohjautuu edelleen osittain kuormittavaan manuaaliseen tiedonkeruuseen. Pandemian muuttuneen luonteen vuoksi kerättävän tilannekuvatuotannon kehittäminen edellyttää myös selkeämpää priorisointia ja eräänlaisen kustannus-hyöty –tarkastelun toteuttamista.



# Johtopäätökset

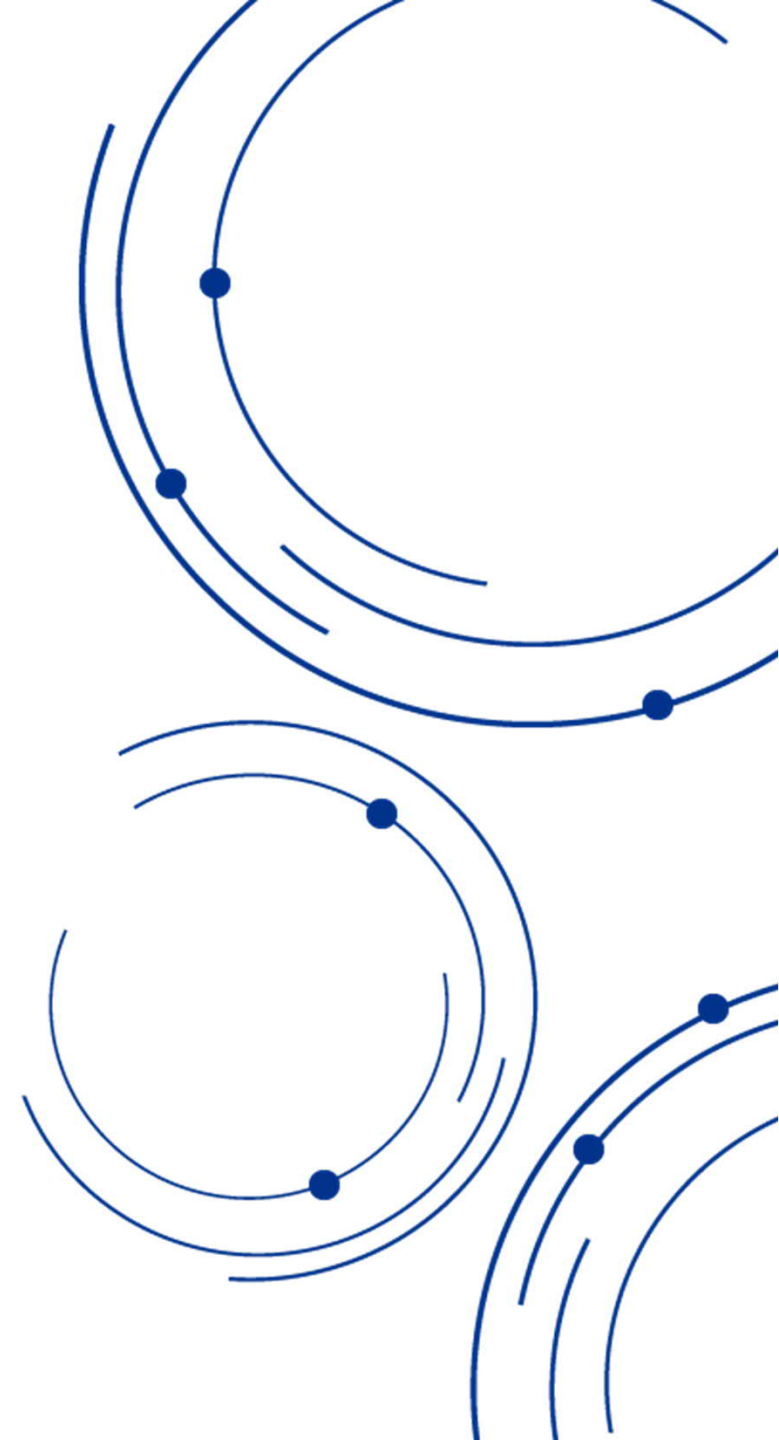
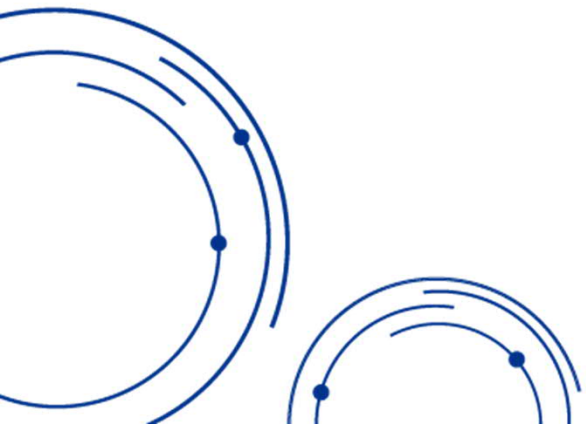
- Edellä esitettyihin selvityksen keskeisiin havaintoihin pohjautuen johtopäätöksinä voidaan todeta seuraavaa:
- **Johtopäätös 5:** Tämän selvityksen (2022) perusteella ei havaittu merkittäviä muutoksia tai uusia tekijöitä liittyen kaupungin päätöksentekokyvykkyyteen tai päätösten toimeenpanoon. Vuoden 2021 aikana toimintatavaksi muodostunut päätöksentekoprosessi ja työnjako on edelleen ollut selkeä ja tarkoituksenmukainen. Keskeiset linjaukset on tehty yhteistyössä pääkaupunkiseudun muiden kaupunkien kanssa yhteisessä koronakoordinaatioryhmässä yhteiseen valmisteluun pohjautuen. Tehdyt linjaukset on systemaattisesti toistettu kaupunkitason koordinaatioryhmässä ja valmisteltu tarvittavaan viranhaltijapäätökseen sekä sen pohjalta tehtävään operatiiviseen toimeenpanoon kaupungin sisällä. Keskeisin päätöksentekokyvykkyttä heikentänyt tekijä oli kuluneen vuoden aikana edelleen valtiovallan ja kuntasektorin välisen vuoropuhelun puute kansallisten linjausten ja päätösten valmistelussa.
- **Johtopäätös 6:** Kaupungin sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat toimineet tarkastelujakson aikana edelleen tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Viestinnän organisointi ja koordinaatio on ollut toimivaa ja eri toimialat sekä kaupunkiyhteisön muut toimijat ovat linkittäneet omat viestintäprosessinsa hyvin kaupunkitason viestintään. Viestinnällinen osaaminen on integroitu tiiviiksi osaksi kaupunkiyhteisön eri kriisiorganisaatioiden toimintaa.
- **Johtopäätös 7:** Koronakriisin pitkittyminen haastaa edelleen kaupungin eri toimialojen henkilöstöä epäsymmetrisesti. Tiettyjen henkilöstöryhmien kuormittavuutta ovat lisänneet myös Ukrainan kriisin luomat vaikutukset. Myös paineet koronakriisin jälkihoidosta, jo ennen kriisiä vallinnut työvoimapula sekä työmarkkinaosapuolten erimielisyydet vaikuttavat oleellisesti kaupungin henkilöstön jaksamiseen.

# Toimenpidesuosituksset

- Helsingin kaupungin koronakriinhoidon organisoituminen ja koordinaatio on toiminut tämän selvityksen perusteella hyvin. Tämän selvityksen tarkastelujakson aikana globaali suhtautuminen koronakriisiin on muuttunut merkittävästi ja niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin kynnyks merkittävien rajoitustoimenpiteiden käyttöönotolle on kasvanut. Nykyisten ennusteiden mukaan pandemia tulee kuitenkin kiihtymään uudelleen syksyllä 2022. Kriisin intensiteetin lisääntymiseen ja tuleviin mahdollisiin pitkäkestoisiin kriiseihin varautuen suosittelemme kaupungin kriisijohtamisen rakenteen ja prosessien kehittämiseksi seuraavaa:
  1. Kaupunkitason kriisiorganisaation kokonaisrakenne tulisi kuvata ja dokumentoida jatkoa varten selkeämmin. Kuvauksessa tulisi huomioida kaupunkitason kriisiorganisoitumisen kokonaisrakenne aina pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmästä toimialojen omiin kriisiryhmiin asti. Tähän rakenteelliseen kuvaukseen tulee myös kuvata pääpiirteittäin eri toimielinten keskeiset tehtävät ja vastuut sekä eri toimielinten välillä tapahtuva tiedonkulku.
  2. Kaupunkitason ja toimialojen kriisiryhmien keskeisten koordinaattorien välille tulisi muodostaa oma yhteistyöfoorumi, joka tehostaisi tilannekuvan luomiseen, sen analysointiin, päätöksentekoon sekä päätösten vaikutusten analysointiin liittyvää toimintaan. Näkemyksemme mukaan on syytä myös pohtia, tulisiko tähän ryhmään sisällyttää myös edustusta keskeisistä kaupunkikonserniin kuuluvista yhteisöistä (kaupunkiyhtiöt ja liikelaitokset).
  3. Kriisijohtamisen tilannekuvatuotannolle tulisi nimetä ja resursoida selkeä vastuuhenkilö, jonka tehtäväkuvassa olisi riittävästi aikaa tilannekuvatoiminnon kehittämiselle ja koordinoinnille. Selkeämmällä vastuunjaolla lisättäisiin tilannekuvatuotannon omistajuutta, tehostettaisiin tiedon käyttäjien ja tuottajien välistä vuoropuhelua, mahdollistettaisiin tehokkaampi tiedon systemaattinen käytettävyyden ja hyödyllisyyden analysointi sekä lisättäisiin tiedontuotannon resurssien käyttöä ja prosessin selkeämpää johtamista kriisitilanteissa.
  4. Koronakriisin jatkon osalta ei ole oletettavissa merkittävää parantumista kuntasektorin ja valtiotason välisessä vuoropuhelussa tai yhteisen tilannekuvan rakentamisessa. Tästä syystä suosittelemme, että tarvittaessa kaupunginkanslian viestintäosastolta nimetään selkeä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on seurata nykyistä tiiviimmin valtiotason päätösvalmistelua koronakriisin hoitoon liittyen. Selkeämmällä vastuunjaolla tehostetaan kaupungin kyvykkyyttä ennakoita tulevia linjauksia ja päätöksiä.
  5. Koronakriisin intensiteetin kasvaminen sekä muut kansainväliset kriisit kuormittavat pitkälti samoja avainhenkilöitä. Pandemian mahdolliseen kiihtymiseen sekä toisaalta myös muihin kriiseihin varautumisessa tulisi selkeämmin määritellä eri avainhenkilöiden vastuuta ja työtehtäviä. Käytännössä moni koronakriisin koordinaatiotyöhön osallistunut asiantuntija on joutunut samanaikaisesti tekemään koronakoordinaatioon liittyviä tehtäviä muiden töiden ohella. Jaksamisen näkökulmasta merkityksellistä olisi toteuttaa selkeämpää työtehtävien allokointia, lisäresurssien hyödyntämistä tai jopa tiettyjen työtehtävien karsimista kriisinhoidon akuutimpien ajanjaksojen ajaksi.



# Liite 1. Aikajana



# Koronavirus-tartunnat 07/2021-06/2022

Helsinki

PKS antoi alueellisen suosituksen maskin käytöstä (29.9.2021)

PKS linjasi rajoitusten purusta 1.10.2021 alkane (21.9.2021)

PKS suosittaa muutoksia kaksi rokotetta saaneiden henkilöiden testaukseen (7.9.2021)

PKS puoltaa yleisötilaisuuksien lohkomisvaatimuksesta ja kahden metrin turvaväleistä luopumista (31.8.2021)

Pääkaupunkiseutu on siirtynyt koronaepidemian leviämisvaiheeseen (3.8.2021)

PKS suosittaa yleisötilaisuuksien kieltämistä – hallituksen toimet riittämättömiä (22.12.2021)

PKS suosittaa välttämään yli 20 hengen yksityistilaisuuksien järjestämistä (8.12.2021)

PKS linjasi tiukemmasta maskisuosituksesta ja laajasta etätyöstä (23.11.2021)

PKS esittää valtioneuvostolle tiukempia ravintolarajoituksia (9.11.2021)

PKS suosittaa erityistä varovaisuutta yli 12-vuotiaille rokkotamattomille ja ehdottaa koronapassin käytön jatkamista ja laajentamista (26.10.2021)

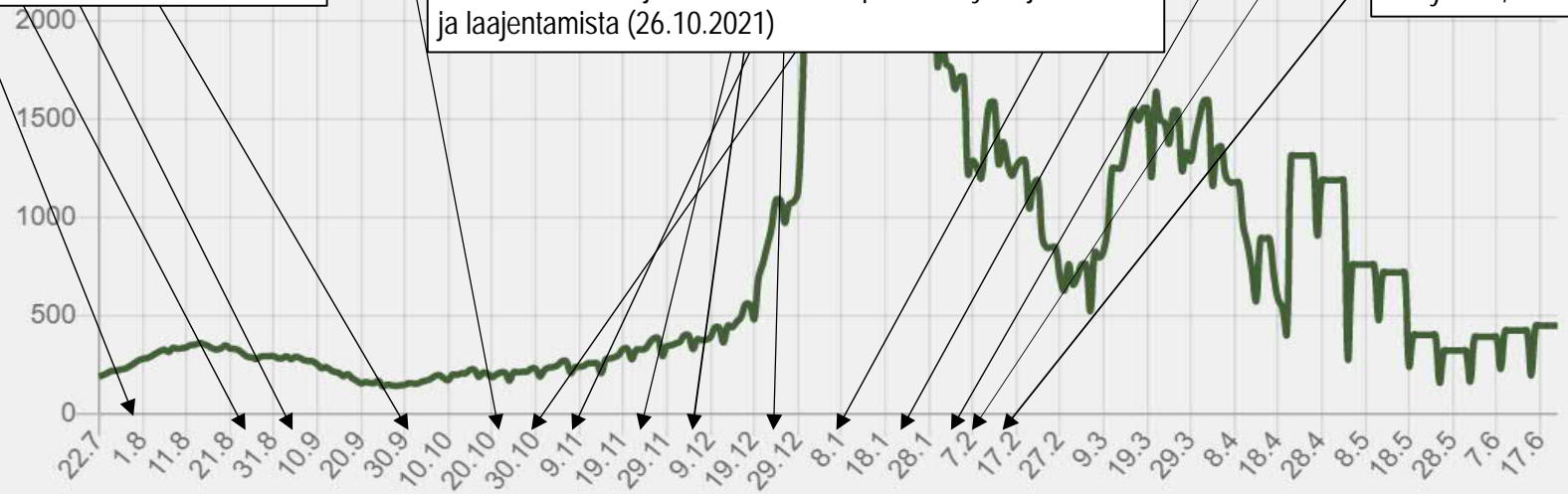
PKS linjasi lasten ja nuorten ohjatun harrastustoiminnan, etätyön ja maskinkäyttösuosituksen jatkamisesta (11.1.2022)

PKS suosittaa matalariskisten tilojen rajoituksiin asteittaisia kevennyksiä (25.1.2022)

PKS suosittaa yleisötilaisuusrajoitusten keventämistä 8.2.2022 alkane (1.2.2022)

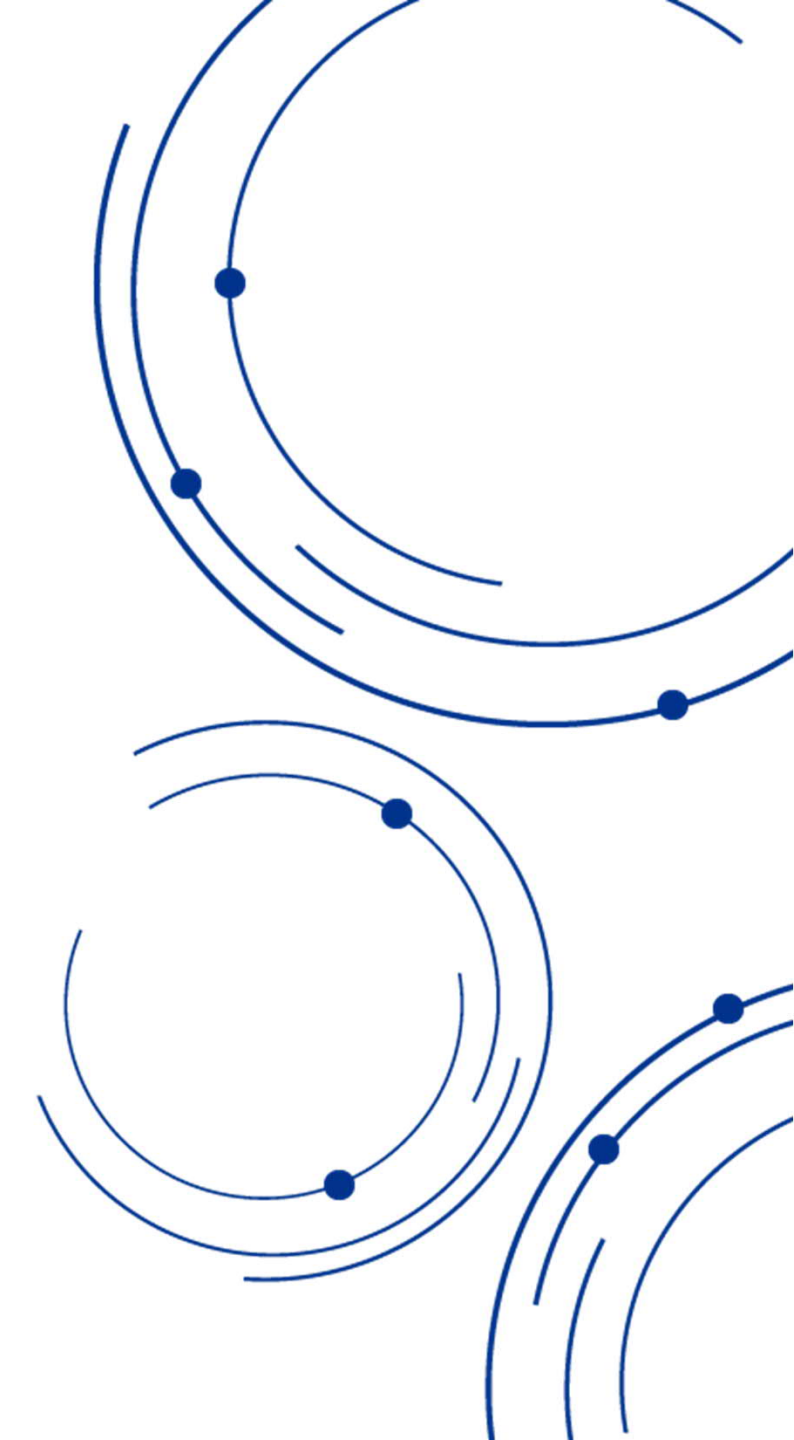
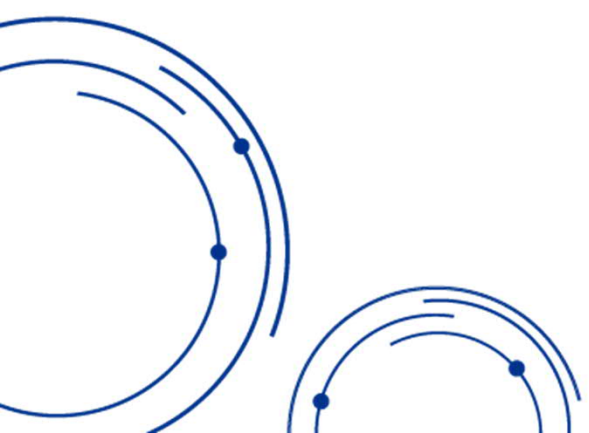
PKS suosittaa yleisötilaisuusrajoituksia purettavaksi 14.2.2022 alkane (8.2.2022)

PKS suosittaa asteittaista paluuta yhdistettyyn etä- ja lähityöhön, samalla maskinkäyttösuositus jatkuu (15.2.2022)





# Liite 2. Selvityksen aineisto



# Selvityksen aineiston kuvaus

- Selvityksen yhteydessä on kuultu Helsingin kaupungin sekä kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen koronakriisin hoitoon osallistuneita henkilöitä. Selvityksen yhteydessä kuultujen henkilöiden lista on esitetty seuraavalla dialla.
- Selvityksen tekijöillä on ollut käytössään myös runsas dokumenttiaineisto, joka on koostunut koordinaatioryhmän kokousmateriaaleista ja päätösasiakirjoista. Lisäksi selvityksen tekijöillä on ollut käytössään pääsy Helsingin kaupungin tuottamaan tilannekuva-aineistoon.
- Selvityksen tekijöille on toimitettu myös Helsingin kaupungin tuottamaa aineistoa koronakriisin liittyvään päätöksentekoon sekä päätösten toimeenpanoon liittyen sekä päivitettyjä tilannekatsauksia kriisin vaikutusten seurantaan

“

Selvityksen yhteydessä on kuultu 56 henkilöä ja tekijöiden käyttöön on toimitettu koordinaatioryhmän tilannekuva- ja kokousaineistoa sekä muuta dokumenttimateriaalia



# Selvityksen yhteydessä kuullut henkilöt

- Aalto, Laura
- Ahlberg, Anssi
- Angeslevä, Heta
- Arffman, Kari
- Cantell, Timo
- Enberg, Marko
- Eranka, Essi
- Gros, Nina
- Grönholm, Niclas
- Haatainen, Janne
- Harju-Kukkula, Tiina
- Heiskanen, Matti
- Hietaranta, Juhana
- Hillberg, Ami
- Honkanen, Kalle
- Hämäläinen, Taija
- Isosomppi, Sanna
- Itävaara, Laura
- Jolkkonen, Juha
- Juutilainen-Saari, Jaana
- Järvelä, Sirkku
- Järvenkallas, Satu
- Kainulainen-Dambrosio, Katariina
- Kalmari, Kai
- Kesänen, Juha
- Kivelä, Liisa
- Kling, Olli-Pekka
- Kuhn, Markus
- Kyllönen, Marjo
- Kähönen, Henri
- Laaksonen, Eero
- Lahtinen, Olli
- Laine, Hanna
- Laine-Hendolin, Kirsti
- Laitinen, Pekka
- Lamminmäki, Jorma
- Liimatainen, Minna
- Lukkarinen, Timo
- Meripaasi, Seija
- Mäki, Tiina
- Nikula, Stuba
- Näkki, Tarja
- Nuutinen, Hanna-Leena
- Pellinen, Jukka
- Pikkarainen, Laura
- Pitkänen, Jani
- Rautio, Pasi
- Rimpilä, Katja
- Rämö, Suvi
- Sarvilinna, Sami
- Saxholm, Tuula
- Sazonov, Daniel
- Sulavuori, Maarit
- Stycz, Mari
- Talvensaari, Hanna-Kaisa
- Tolkki, Timo
- Turpeinen, Leena
- Vartiainen, Juhana
- Vatanen, Heidi
- Waltari, Elena
- Åberg, Riikka
- Öjst, Heidi



## Ota yhteyttä

**Henrik Pekkala**

Senior Manager

040 535 5638

[henrik.pekkala@kpmg.fi](mailto:henrik.pekkala@kpmg.fi)



© 2022 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.