

Yhteisstrategiat Helsingin suunnittelussa

Gemensamma strategier inom planeringen i Helsingfors

Hannu Kalajoki

Yhteisstrategioista ei voi kirjoittaa kiinnittämättä niitä historiallisiin yhteyksiinsä, eikä voi välttää, että yrittää neuvoa miten asiat pitäisi paremmin tehdä. Tarkastelu rajoittuu kaupungin toiminnan ja talouden strategiseen ohjaukseen. Lyhyt historiikki ohjauksesta ulottuu 1950-luvulta vuosisadan vaihteeseen. Yhteisstrategiat ilmaantuivat käyttöön toisaalta sosiaalisena tilauksena, mutta myös teoreettisena mallina. Artikkelin näkemykset ovat kirjoittajan omat ja perustuvat työelämästä jo ehtopuolella olevan työntekijän havaintoihin maailman menosta.

Mentaalisena kokemuksena yhteisstrategioista voi sanoa, että niistä näkisi mielellään suuren linjan tai selkeän kokonaisuuden. Harmittavasti asiat etenevät yleensä intuition voimin, asiat pirstaloituvat ja strategia vain kokoaa sirpaleet. Strategisuus on lisääntymässä, ehkä enemmän puhuttuna kuin kirjoitettuna. Uskon siihen, että kokonaisjohtamisen kysyntä lisääntyy. Sen haltuunotto vaatii vastaavan konseptin, kehikon, jota tässä lopuksi tarjoan ajattelun virittämiseksi.

Man kan inte skriva om gemensamma strategier utan att anknyta till deras historiska samband, och man har svårt att låta bli att ge råd om hur saker och ting kunde göras bättre. Min betraktelse avgränsar sig till den strategiska styrningen av stadens verksamhet och ekonomi. En kort historik i ämnet sträcker sig från 1950 till millennieskiftet. De gemensamma strategierna dök upp dels av social beställning, men även som teoretisk modell. De synpunkter jag här framlägger är mina egna, och bygger på de observationer en grånande forskare med åren samlat.

Som mental upplevelse kan om de gemensamma strategierna sägas att man gärna skulle se en övergripande linje eller en klar helhet i dem. Tyvärr görs dock saker och ting i regel på intuition så saken splittas och strategin bara får samla upp skärvorna. Strategiskheten ökar mera i tal än i skrift. För min del tror jag att det är behovet av helhetsstyrning som i själva verket ökar. Att nå en sådan kräver ett motsvarande koncept, en ram, som jag här vill komma med som tankestimulans.

Lyhyt toiminnan ja talouden suunnittelukausien luonnehdinta

Helsingin kaupunki laati 1950-luvulla talousarvion lisäksi pitkän aikavälin eli 5 vuoden rakentamishjelmiä. Niitä voidaan pitää aikansa strategisina suunnitelmina, koska niissä asetettiin tärkeysjärjestykseen rakentamishankkeet hallintokuntien investointien ja käyttötalouden suunnittelun lähtökohdiksi. Kuten koko maassa, myös Helsingissä oli meneillään sodanjälkeinen jälleenrakentamisen kausi.

Vuonna 1964 päätettiin laajentaa pitkän aikavälin suunnittelu koskemaan kaupunginhallinnon koko toimintakenttää eikä vain investointeja. Suunnitelmia kutsuttiin taloussuunnitelmiksi ja ne laadittiin kymmenvuotiskaudeksi joka toinen vuosi. Suunnitelmat valmisteltiin taloussuunnittelutoimikunnassa ja ne käsiteltiin kahteen kertaan monissa yhteistyöryhmissä runsaan vuoden pituisena prosessina.

Talousarvion tekniset laatimishjeet sekä talousarvion noudattamishjeet ovat vuodesta 1968 olleet likipitään samanlaiset kuin nyt.

1970-luvulla taloussuunnitelman strategisena tehtävänä oli taloussuunnittelutoimikunnan mukaan (1973) asettaa kaupungin toimintasektoreiden kehittämistavoitteet ja toimia perustana lyhyemmän tähtäyksen toiminnalliselle ja taloudelliselle suunnittelulle sekä niveltä muun suunnittelun kanssa kuntasuunniteluksi. Tiukkeneva talous aiheutti huolta siitä, voidaanko silloista 13 pennin veroäyrin hintaa säilyttää toiminnan volyymin kasvuodotusten välttämällä. Kaavoituksen ja asuntotuotannon mitoituksen pohjana pidettiin 600 000 asukasta vuonna 1980.

Suunnittelu oli voimissaan. Uskottiin, että asiat ovat hallittavissa ja tavoitteilla voidaan vaikuttaa asioihin. Suunnittelijoita palkattiin ja koko hallinto kävi läpi melkoisen suunnittelun oppimisprosessin.

Taloussuunnitelmat muuttuivat vuosikymmenen lopulla viisivuotissuunnitelmiksi kun kuntasuunnitelma tuli pakolliseksi vuonna 1976 kunnallislain muutoksen myötä.

Olika perioder av verksamhets- och ekonomiplanering

På 1950-talet uppgjorde Helsingfors stad förutom sin budget även femårsplaner för byggandet. De kan betraktas som strategiplanering i sin tid, eftersom de ordnade byggprojekten i viktighetsordning som utgångspunkt för planeringen av förvaltningarnas investering och driftsekonomi. Såsom i hela landet pågick även i Helsingfors återuppbyggandet efter kriget.

År 1964 beslöt man utvidga långsiktplaneringen så den gällde stadsförvaltningens hela verksamhetsfält och inte bara investeringarna. Planerna kallades ekonomiplaner och uppgjordes vartannat år för tio år framåt. De bereddes av en kommission för ekonomisk planering och behandlades i två repriser i många samarbetsarbetsgrupper i en process som tog drygt ett år.

Sedan 1968 har de tekniska direktiven för uppgörandet av budgeten och direktiven för budgetens efterlevnad varit i stort sett desamma som idag.

På 1970-talet var den strategiska tanken med ekonomiplanerna enligt kommissionen att uppställa mål för utvecklande av stadens verksamhetssektorer och verka som grund för verksamhets- och ekonomiplanering på kortare sikt, och att tillsammans med övrig planering utgöra kommunplaneringen. En skärpning i det ekonomiska läget förorsakade sedan bekymmer om huruvida man kunde bibehålla kommunalskatten vid 13 penni eftersom ekonomiska tillväxtförväntningar också fanns. Planläggning och bostadsdimensionering utgick från att folkmängden skulle vara 600 000 år 1980.

Planering var ett mäktigt ord. Man utgick från att saker och ting kunde styras och att målsättningar kunde påverka. Planerare avlönades och hela förvaltningen genomgick en planeringsinlärningsprocess.

Vid årtiondets slut övergick ekonomiplanerna i femårsplaner i och med att kommunplanerna blev obligatoriska år 1976 efter en ändring i kommunallagen.

Tultaessa 1980-luvulle toiminnan ja talouden sektorikohtaisuus toiminnan suunnittelussa lisääntyi osittain valtionosuusjärjestelmän vuoksi. Määriteltyihin menoihin korvamerkityistä osuuksista luovuttiin vasta 1997, kun siirryttiin laskennallisiin, asukas- määräperusteisiin valtionosuuksiin.

Suunnittelujärjestelmää tarkistettiin 1986. Kuntasuunnitelma päätettiin tehdä vain joka toinen vuosi painottaen sen strategista tavoiteosaa. Strategisen ohjauksen välineiksi otettiin suunnitteluohjeet, nykyisin suunnittelun yhteiset lähtökohdat sekä kaavoitus- ja liikennesuunnitteluohjelma, joka nostettiin kaupunginhallituksen käsittelyn tasolle.

Kaupungin yleiskaavan konseptia muutettiin vuonna 1991, niin että siinä on erillinen kehityskuva, jota voi sanoa yleiskaavan strategiosaksi. Yleiskaava 1992 valmistelu haluttiin kiinteämpään yhteyteen toiminnan ja talouden ohjauksen kanssa. Yleiskaava-ryhmä sijoitettiin projektina kaupunginkansliaan.

Strategisen ohjauksen muutostarpeista tehtiin raportti vuonna 1992. Siinä todettiin mm., että kaupungilta puuttuivat selkeät kokonaisuutta ohjaavat painopisteet hallintokuntien oman strategisen suunnittelun puitteiksi ja että kaupungin ylimmän johdon (kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, johtajisto) tulisi käsitellä enemmän kaupungin kehittämisen suuntaviivoja. Ratkaisuksi ehdotettiin mm. kuntasuunnitelman tavoiteosan erillistä käsittelyä kaupunginvaltuustossa kerran valtuustokaudella. Lisäksi uudeksi ohjausvälineeksi ehdotettiin kehystalousarviota, joka osoittaisi hallintokuntien talousarvioehdotusten rahoitukselliset puitteet, ehdotuksen painopisteet sekä tasapainotuksen periaatteet.

Ehdotuksia ei toteutettu – heti. Kuntasuunnitelma poistui pakollisena uuden kuntalain tultua voimaan 1996. Viimeinen kuntasuunnitelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 13.3.1996. Ajatus kehystalousarviosta palasi raamin muodossa myöhemmin.

I början av 1980-talet ökade sektorbetoningen i verksamhets- och ekonomiplaneringen, delvis på grund av statsandelssystemet. Först år 1997 avstod man från andelar vikta för särskilda ändamål i och med att man övergick till folkmängdsrelaterade statsandelar.

Planeringssystemet justerades år 1986. Man beslöt att kommunplanen skulle uppgöras bara vartannat år och med betoning på dess strategiska avsnitt. Som verktyg för den strategiska styrningen tog man planeringsdirektiven, nuförtiden planeringens gemensamma utgångspunkter, samt ett planläggnings- och trafikplaneringsprogram som skulle behandlas av självaste stadsstyrelsen.

Stadens generalplans koncept ändrades år 1991 så att den innehåller en skild utvecklingsbild, som kunde kallas generalplanens strategidel. År 1992 ville man knyta beredandet av generalplanen tätare samman med styrningen av verksamheten och ekonomin. En generalplanegrupp placerades som projekt vid Stadskansliet.

År 1992 uppgjordes en rapport över förändringsbehoven inom den strategiska styrningen. Man konstaterade bl.a. att staden saknade klara helhetsstyrande tonviktsområden för förvaltningarnas egen strategiska planering, och att stadens högsta ledning (fullmäktige, styrelse, direktörer) borde syssla mera med riktlinjerna för stadens utvecklande. En föreslagen lösning var att kommunplanens målsättningsdel skulle behandlas skilt av fullmäktige en gång per mandatperiod. Ett annat förslag var att ha en rambudget innehållande finansieringsramarna, tonviktsområdena och balanseringsprinciperna för förvaltningarnas budgetförslag.

Förslagen genomfördes inte – genast. I och med den nya kommunallagen 1996 var kommunplanerna inte längre obligatoriska. Den sista kommunplanen godkändes av fullmäktige den 13.3.1996. Tanken på en rambudget dök senare upp igen i form av en ram, rätt och slätt.

Strategisen toiminnan ja talouden suunnittelu

Kaudet	Luonne	Strategiasuunnittelun välineet
Sodan jälkeinen	Jälleenrakennus	Rakentamishjelmat, pts ¹
1960- ja 70-luku	Rationalismi Kokonaisvaltaisuus Suunnitteluoptimismi	Pitkän tähtäyksen suunnitelma, pts Taloussuunnitelmat, kts ²
1980-luku	Kasvu VALTAVA lainsäädäntö ja käyttöön perustuvat valtionosuudet Sektorikohtaisuus Piirijako	Valtion normiohjaus Sektorisuunnitelmat Kuntasuunnitelma, kts ²
1990-luvun alku	Lama ja sen jälkihoito Laskennalliset valtionosuudet	Kuntasuunnitelman tavoiteosa ja toteuttamisosa Komiteat
1990-luvun loppu	Nopea kasvu Tulosohjaus Poikkihallinnollisuus	Talousarvion taloussuunnitelmaosa Yhteisstrategiat, omaksuminen
2000-luku	Lisääntynyt epävarmuus Seutuistuminen Kokonaisuuksien johtaminen? Verkostoituminen?	Raami Talousarvion taloussuunnitelmaosa Komiteat Seudullisesti yhteen sovitettuja yhteisstrategiat, toteuttamisen ohjaus?

¹Pitkän aikavälin suunnitelma.

²Keskipitkän aikavälin suunnitelma.

Yhteisstrategiat 1997–

”Kyllähän se tiedetään että näitä suunnitellaan näitä juttuja jossakin, mutta hyvin epämääräistä on, kuka niitä suunnittelee ja miten ne vaikuttavat” (STRADA – haastattelututkimus itäisessä terveyseskuskeskuksessa 2000)

Vuonna 1991 iski lama. Sen jälkitunnelmissa tehtiin kuntasuunnitelman raamitarkastelu vuosiksi 1993–97, vain keskustelun pohjaksi ei päätettäväksi.

Planering av den strategiska verksamheten och ekonomin

Period	Fenome	Strategiplaneringens verktyg
Efter kriget	Återuppbyggandet	Byggprogram, ltp ¹
1960- och 70-talet	Rationalism Helhetsbetoning Planeringsoptimism	Långsiktplan, ltp Ekonomiplaner, mltp ²
1980-talet	Tillväxt VALTAVA-lagstiftningen och driftsbetingade statsandelar Sektorbetoning Distriktsindelning	Statens normstyrning Sektorplaner Kommunplan, mltp ²
1990-talets början	Den ekonomiska depressionen och åtgärderna efter den Folkmängdsrelaterade statsandelar	Kommunplanens målsättningsdel och genomförningsdel Kommittéer
1990-talets slut	Snabb tillväxt Resultatstyrning Tväradministrativitet	Budgetens ekonomiplanedel Gemensamma strategier och deras anammande
2000-talet	Ökad osäkerhet Regionalisering Helhetsstyrning? Nätverksbildning?	Ram Budgetens ekonomiplanedel Kommittéer Regionalt sammanjämkade gemensamma strategier, styrning av genomförandet ?

¹Långtidsplan.

²Medellångtidsplan.

Gemensamma strategier 1997–

”Nog vet man ju att det är någon som planerar de här sakerna någonstans, men det är väldigt oklart vem som gör det och vad allt leder till” (intervjuenkäten STRADA vid en östlig hälsostation 2000).

År 1991 började en ekonomisk depression. Den ledde bl.a. till en ramjustering av kommunplanen för 1993–97, men bara som grund för diskussion, inte bindande. En strategisk förändring var att tonvikten

Strateginen muutos oli se, että piti siirtää painopiste 1980-luvun kasvun jakamisesta niukkuuden jakamiseen. Suunta ei käänny hetkessä, joten ensi alkuun nostettiin veroäyrin hintaa ja otettiin tavattomasti lainaa.

Palvelukomitean mietinnössä vuodelta 1993 teemana oli kysymys siitä, miten palvelut sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin, miten palveluja uudelleen organisoidaan, miten etuuksiin ja maksuihin puututaan jne. Mietintö merkittiin kaupunginhallituksessa tiedoksi ja hallintokuntia kehoitettiin "tuomaan palvelujen järjestämistä ohjaavien normien muuttamista tai poistamista koskevat ehdotuksensa erikseen päätettäväksi". Oman toiminnan strategisiin painopisteisiin ei juuri puututtu. Palvelutoimintaa ei myöskään alettu supistamaan.

Sekä raamitarkastelu että palvelukomitean mietintö nostivat esille kysymyksen, miten kaupunkia kokonaisuutena tulisi ohjata, kun talouskasvu ei enää ole itsestäänselvyys ja hallintokunnat ovat sementoituneet saavutustensa puolustajiksi.

Organisaatiokomitean mietinnössä vuodelta 1995 otettiin ensimmäinen konkreettinen askel yhteisstrategioiden suuntaan. Mietinnössä todettiin, että kuntasuunnitteluun tulisi sisällyttää "kulloinkin tärkeisiin ilmiöihin ja asioihin kohdistuvaa hallintokuntarajat ylittävää suunnittelua". Nämä Mikael Porterin ajatuksiin perustuvat 'horisontaaliset strategiat' toi esille komitean sihteeri Vesa Paavola. Tämentyppisten strategioiden laatiminen todettiin nimenomaan keskushallinnon tehtäväksi. Ohjaussuunta oli up-down, vastavetona tulosjohdetulle sektorikohtaiselle ohjaukselle.

Johtajistotoimikunta hyväksyi vuoden 1996 lopussa talousarvion ja -suunnitelman valmistelun periaatteet. Teknisesti yhteisstrategioiden valmistelu alkoi siten, että kaupunginkanslian taloussuunniteluosasto muotoili ne strategiset kysymykset, jotka silloin näyttivät ajankohtaisilta ja tärkeiltä ja olivat yhteisiä koko hallinnolle. Kysymykset lähetettiin kau-

skulle flyttas från delande av tillväxt till delande av knapphet. Och eftersom sådana kursändringar inte går i en handvändning höjdes först kommunalskatten och upptogs stora lån.

Temat i ett betänkande från en kommitté år 1993 var i vilken mån servicen skulle anpassas till de inkomster kommunen hade, hur de skulle omorganiseras, hur man skulle ingripa i förmåner och avgifter etc.. Betänkandet antecknades till kännedom i Stadsstyrelsen, och förvaltningarna uppmanades att för särskilt beslut lämna in sina förslag till ändring eller slopande av normerna för serviceproduktion. Man lade sig inte nämnvärt i förvaltningarnas egna strategiska tonvikter, och man började inte heller krympa ner servicen.

Både ramjusteringen och servicekommitténs betänkande lyfte fram frågan hur staden som helhet skulle styras i ett läge där ekonomisk tillväxt inte längre var självklar och förvaltningarna hade grävt ner sig för att försvara det de uppnått.

I ett betänkande av en s.k. organisationskommitté år 1995 togs det första konkreta steget mot gemensamma strategier. Betänkandet konstaterade att kommunplaneringen också borde innehålla planering över förvaltningsgränserna för aktuella fenomen och ärenden. Dessa 'horisontella strategier' baserade på Mikael Porters tankar togs fram av kommitténs sekreterare Vesa Paavola. Uppgörandet av strategier av detta slag konstaterades uttryckligen vara centralförvaltningens sak. Styrningen skulle ske i riktning up-down, som ett motdrag till den resultathärledda sektoriella styrningen.

I slutet av år 1996 godkände Direktörskommittén principerna för beredandet av budgeten och ekonomiplanen. Rent tekniskt började beredandet av samstrategierna på så sätt att Stadskansliets ekonomiplaneringsavdelning formulerade de strategiska frågor som då verkade aktuella och viktiga och var gemensamma för hela förvaltningen. Frågorna skickades i stadsdirektörens namn till verkscheferna, som

punginjohtajan nimissä virastopäälliköille, joiden kanssa käytiin myös keskustelukierros. Ehdotus yhteisstrategioiksi koottiin yhteistyöryhmässä, johon oli koottu 'skribenttejä' (kirjoittajia) hallintokunnista ja taloussuunnittelutoimistosta, joka vastasi ehdotuksen valmistelusta.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi ensimmäiset yhteisstrategiat talousarvion ja -suunnitelman osana vuonna 1997.

Yhteisstrategioiden tarkoituksena on ollut ilmaista kaupunkikonsernin yhteiset ja keskeiset toimintalinjat haasteisiin, jotka kaupunginvaltuusto määrittelee. Edelleen yhteisstrategioilla korostetaan hallintokuntien yhteisvastuuta niiden toteuttamisesta. Nämä periaatteet ovat kantaneet kaksi valtuustokautta, vuodesta 1996 vuoteen 2005.

Legitimiteetti strategioiden valmistelulle haettiin kaupunginvaltuuston strategiaseminaareista. Käytännöksi tuli, että valtuustokauden alussa kaupunginvaltuusto pitää työseminaarin yhteisistä haasteista ja linjaa lähtökohdat strategioille. Sen jälkeen strategiat valmistellaan osana talousarvion ja -suunnitelman valmistelua.

Ensimmäinen kaupunginvaltuuston strategiaseminaari pidettiin vuoden 1997 alussa.

Strategioiden alle kirjoitetut keskeiset toimenpiteet on tarkistettu vuosittaisen budjettikierroksen kautta. Strategioiden toteuttamiseen ei ole liittynyt selkeitä ohjausinstrumentteja, seuranta tai raportointivelvoitetta. On lähdetty siitä, että hallintokunnat omaksuvat strategiat omiin lähtökohtiinsa siltä osin kun ne koskevat omaa toimialaa. Strategioiden toteutumista on seurattu talousarviovalmistelun yhteydessä sekä erillisten hallintokunnille tehtyjen kyselyjen perusteella.

man sedan diskuterade med. Förslaget till samstrategier sammanställdes av en samarbetsgrupp bestående av skribenter från de olika förvaltningarna och från ekonomiplaneringsbyrån, som svarade för förslagets beredande.

Stadsfullmäktige godkände de första gemensamma strategierna år 1997, som en del av budgeten och ekonomiplanen.

Syftet med dessa samstrategier var att uttrycka riktlinjerna för stadskoncernens gemensamma och centrala svar på de utmaningar som Stadsfullmäktige identifierar. Samstrategierna betonar också förvaltningarnas gemensamma ansvar själva utförandet. Dessa principer har hållit i två fullmäktigperioder, från år 1996 till år 2005.

Legitimitet för beredandet av strategierna hämtades vid ett strategiseminarium för Stadsfullmäktige. Det blev kutym att Stadsfullmäktige i början av sin mandatperiod håller ett arbetsseminarium om gemensamma utmaningar och slår fast utgångspunkterna för strategierna. Därefter bereds strategierna samtidigt med budgeten och ekonomiplanen.

Stadsfullmäktiges första strategiseminarium hölls i början av år 1997.

De centrala åtgärder som antecknats under strategierna har sedan justerats vid den årliga budgettrundan. Några klara styrinstrument, följningsåtgärder eller rapporteringsskyldigheter har inte tillämpats för strategiernas genomförande. Man har utgått från att förvaltningarna anpassar strategierna till sin verksamhet i den mån den berörs av dem. Strategiernas efterlevnad har följts i samband med budgetberedningen samt på grundval av förfrågningar till förvaltningarna.

Yhteisstrategiat 1997–2002	Yhteisstrategiat 2003–2004	2004–
<ul style="list-style-type: none"> – Väestönkasvun vaikutuksiin varaudutaan – Elinkeinotoimintaa kehitetään yhdessä – Työttömyyden aiheuttamaa syrjäytymistä ehkäistään – Kansainvälisyyttä ja lähialueyhteistyötä edistetään – Maahanmuuttopolitiikka kotoutumisen edistäjänä – Lähiöiden imagoja vahvistetaan – Kestävä kehitys – Konserninlaajuiseen resurssien yhteiskäyttöön <p>Vuonna 1999 lisättiin osaamiseen ja kilpailukykyyn liittyvä teema strategioihin.</p> <p>Vuonna 2002 lisättiin strategioihin talous, talouden tasapaino. Taustana oli se, että verotulot vähenivät noin kolmen veroprosentin tuoton verran.</p>	<p>Talouden tasapaino</p> <ul style="list-style-type: none"> – Helsingin talous hoidetaan tasapainoisesti sopeuttamalla menot tulojen puitteisiin – Palvelujen järjestäminen – Väestökehitykseen ja henkilöstön ikääntymisen vaikutuksiin varaudutaan – Asiakkaiden valinnanvapauksia palvelujen käytössä ja vuorovaikutusmahdollisuuksia hallinnon kanssa kehitetään. – Kilpailuttamisella lisätään toiminnan taloudellisuutta. – Voimavarojen yhteiskäyttöä lisätään Sosiaalinen eheys – Syrjäytymistä ja alueellista erilaistumiskehitystä ehkäistään. – Lähiöiden vetovoimaisuutta vahvistetaan – Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään <p>Osaaminen ja kilpailukyky</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oppiminen turvaa muutosvalmiuden – Elinkeinojen monipuolisuutta sekä työllisyyttä edistetään yhdessä – Kansainvälisyyttä ja lähialueyhteistyötä edistetään <p>Kestävä kehitys</p>	<p>Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta hyväksyi 5.10.2004 vision sekä strategiset päämäärät ja niihin liittyvät strategiat. Niillä edistetään pääkaupunkiseudun kehittymistä yhtenäisesti toimivana kilpailukykyisenä ja palvelutoiminnassaan tehokkaana alueena.</p> <p>Strategia-asiakirja sisältää seuraavat kolme strategista päämäärää:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hyvinvoinnin parantaminen ja palvelutoiminnan tehostaminen erilaisilla yhteistoimintamuodoilla – Pääkaupunkiseudun kilpailukykyyn parantaminen – Kaupunkirakenne ja asumisen kehittäminen <p>Vuoden 2006 – 2008 talousarvion ja -suunnitelman strategiosa perustuu osaltaan neuvottelukunnan hyväksymään strategiakehikkoon.</p>

Samstrategier 1997–2002	Samstrategier 2003–2004	2004–
<ul style="list-style-type: none"> – Beredskap för folkökningens verkningar – Näringsverksamheten utvecklas tillsammans – Marginalisering p.g.a. arbetslöshet förebyggs – Internationellt samarbete bl.a. med närliggande regioner främjs – Invandrarpolitik för att främja integrering – Förorternas status stärks – Hållbar utveckling – Koncernomfattande sambruk av resurser. <p>År 1999 lades temat kunnande och konkurrenskraft till strategierna.</p> <p>År 2002 lades ekonomi och ekonomisk balans till strategierna. Bakgrunden var att skatteintäkterna minskade i samma mån som avkastningen av ca. tre skatteprocent.</p>	<p>Ekonomisk balans</p> <ul style="list-style-type: none"> – Helsingfors stads ekonomi hålls i balans genom att anpassa utgifterna till inkomsterna. <p>Ordande av service</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beredskap för befolkningsutvecklingen och åldrandet bland stadens anställda – Utvecklande av klienternas valfrihet inom servicen och möjligheterna till växelverkan med förvaltningen – Verksamhetens ekonomi förbättras genom konkurrensutsättning – Ökat sambruk av resurser. <p>Sosial koheision</p> <ul style="list-style-type: none"> – Marginalisering och lokal avvikelset förebyggs – Förorternas attraktivitet stärks – Integreringen av invandrare främjs. <p>Kunnande och konkurrenskraft</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lärdom tryggar anpassningsförmågan – Mångsidig näringsstruktur samt sysselsättning främjs genom samarbete – Internationellt samarbete med bl.a. närliggande regioner främjs. <p>Hållbar utveckling.</p>	<p>Delegationen för huvudstadsregionen godkände 5.10.2004 en vision jämte strategiska mål och därmed anknyttande strategier. Med dessa främjs Huvudstadsregionens utveckling som en enhetligt fungerande konkurrenskraftig och service-effektiv region.</p> <p>Strategidokumentet innehåller tre strategiska mål, dvs.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Förbättrat välbefinnande och effektivare service genom olika former av samarbete – Förbättring av Huvudstadsregionens konkurrenskraft – Stadsstrukturen och utvecklande av boendet <p>Strategidelen i budget och ekonomiplan för åren 2006 – 2008 bygger delvis på den strategiska ramdelegationen godkänd.</p>

Yhteisstrategioiden arviointia

- Talousarvio ja -suunnitelma on kaupungin hallinnon kokonaisohjauksen tärkein väline. Yhteisstrategiat ja talousarviotavoitteet ja resurssiallokointi kohtaavat huonosti taloussuunnitteluprosessissa. Raamin ja muun nopeasti reagoivan ohjauksen merkitys on lisääntynyt. Strateginen arviointi hakee paikkaansa ohjausjärjestelmässä.
- Talousarviotavoitteet asetetaan tehtäväkohtaisesti budjettivuodelle, kun yhteisstrategia on useita hallintokuntia koskeva, ajaton eikä kenenkään oma. Helsingin mallissa hallintoa ei ole käsketty noudattamaan yhteisstrategioita, vaan on kehoitettu omaksumaan ne osaksi niiden omaa toimintaa. Kenen on silloin toteuttamisvastuu ja kuka on isäntä. Tähän on kiinnitetty huomiota uusien strategioiden valmistelussa.
- Tulosjohtaminen on kaupungin hallinnossa vallitseva johtamisdoktriini. Toiminnan strategisen suunnittelun painopiste on hallintokunnissa. Asiahallinta on hallintokunnilla. Haittapuolina on nähty hallintokuntien ja niiden yksiköiden omien tavoitteiden korostuminen kokonaisuuden kustannuksella, johon ei aina ole varaa talouden tiukentumisen vuoksi. Yksi strategiatyön jännitteistä muodostuukin keskushallinnon korostaman toiminnan yhdensuuntaistamisen ja hallinnon monialaisuuden ja itsenäisyyden välille.
- Kaupunginhallituksen rooli kaupungin strategioiden laadinnassa on jäänyt taka-alalle. Toimintaympäristön muutosten ja haasteiden normatiivinen tulkinta sopii valtuuston tehtäväkenttään. Kaupunginhallitus on kuitenkin se elin, jolla on strategiset edellytykset hallita kokonaisuus sekä toiminnan ja talouden tasapainon saavuttaminen.
- Yhteisstrategioiden merkitys suhteessa niiden toimintaympäristöön on epäselvä. Pyritäänkö strategioilla ensisijaisesti ohjaamaan hallintoa ja prosesseja (sisäpolitiikka) vai pyritäänkö niillä ensisi-

Bedömning av samstrategierna

- Budgeten och ekonomiplanen är de viktigaste instrumenten för helhetsstyrningen av stadens förvaltning. Samstrategierna, budgetmålen och resursfördelningen går dåligt ihop inom ekonomiplaneringsprocessen. Betydelsen av en ram och övrig snabbreagerande styrning har ökat. Strategisk bedömning söker sin plats i styrningssystemet.
- Budgetmålen uppställs årligen skilt för de olika funktionerna, då samstrategin är sådan att den gäller flera förvaltningar, är tidlös och inte är någons egen. Inom Helsingfors modell har förvaltningen inte befallts iakttä samstrategierna utan uppmanats ta dem till en del av sin egen verksamhet. Vem har då ansvaret för genomförningen och vem är det som bestämmer? Detta har man fäst sig vid då nya strategier beretts.
- Resultatstyrningen är den ledande styrningsdoktrinen inom stadens förvaltning. Tyngdpunkten inom den strategiska planeringen ligger hos förvaltningarna. Ärendena sköts av förvaltningarna. En avigsida som man upplevt är att förvaltningarna och deras enheter betonar sina egna målsättningar på helhetens bekostnad, vilket man inte alltid har råd till p.g.a. åtstramningen i ekonomin. En av spänningarna inom strategiarbetet uppstår därför mellan den likriktning av verksamheten som centralförvaltningen betonar å ena sidan och förvaltningens pluralism och självständighet å andra sidan.
- Stadsstyrelsens roll vid uppgörandet av stadens strategier har fallit i bakgrunden. En normativ tolkning av förändringarna och utmaningarna i verksamhetsmiljön lämpar sig bra för Stadsfullmäktige. Men Stadsstyrelsen är ändå det organ som har strategiska förutsättningar att behärska en helhet och uppnåendet av en balans mellan verksamhet och ekonomi.

jaisesti vastaamaan ulkoisen toimintaympäristön haasteisiin ja hakemaan kumppanuuksia niihin vastaamisessa (ulkopolitiikka). Kilpailukyvyn korostuminen ennakoi "ulkopolitiikan" ensisijaisuutta. Seudullisesti lähtökohdat ja strategiset painopisteet ovat Helsingin kilpailukyvyn väline ja edellytys.

Helsingin strategisen suunnittelun kehikko

Strategisessa suunnittelussa on aina jokin paradigma muotisuuntaus vallalla. Yllättävinkin kauan on vannottu tasapainoisen menestysstrategian, bsc:n (Balance Scorecard, tasapainotettu mittaristo) nimiin. Tasapaino tarkoittaa siinä määriteltyjen näkökulmien samanaikaista tarkastelua asetettaessa tavoitteita ja niitä toteutettaessa. Painotus on myös tulevaisuudessa, sen menestystekijöissä, joita erityisesti osaamisen ja vaikuttavuuden näkökulmat ko-

Samstrategiernes betydelse i förhållande till sin verksamhetsmiljö är oklar. Försöker man med strategierna i första hand styra förvaltning och processer (inrikespolitik) eller är syftet främst att svara på utmaningar i den yttre verksamhetsmiljön och söka partnerskap för det senare ändamålet (utrikespolitik). Betoningen av konkurrenskraften skulle peka på att "utrikespolitiken" ställs högst. Regionala utgångspunkter och strategiska betoningsområden är ett redskap och en förutsättning för att Helsingfors skall vara konkurrenskraftigt.

Ramen för Helsingfors stads strategiplanering

Inom strategisk planering tycks man alltid följa den modeströmning som råder. Förvånansvärt länge har man svurit trohet till strategin BSC (Balance Scorecard) för balanserad framgång. Balans i detta

Helsingin strategisen suunnittelun kehikko

Ramen för Helsingfors stads strategiplanering



rostavat. Useat Suomen suurimmista kaupungeista käyttävät sitä kaupunkitason strategioiden laatimisen kehikkona.

Tasapainoinen menestysstrategia tai kehikko soveltuu hyvin hallintokuntatasolle, mutta on riittämätön Helsingin tapauksessa. Helsinki pääkaupunkina ja kansainvälisellä tasolla mitattua kilpailukykyä sekä sosiaalista eheyttä painottavana kaupunkina tarvitsee laaja-alaisemman näkökulmakehikon tavoitteidensa asettelun kohdentamiseksi.

Strateginen ajattelu on sitä, että asiat harkitaan etukäteen ja kuvitellaan tapaus sikseen elävästi, että kun se kerran tapahtuu, ovat reitit selvät. Mutta tässä lajissa on kaksi pahaa vikaa; asia jää huvikseen tapahtumatta tai sattuu eri tavalla. Joka arvaa ottaa nämäkin huomioon, sille maailmanranta on kevyt kiertää. (Veikko Huovinen: Havukka-ahon ajattelija, WSOY 1952.)

sammanhang avser en samtidig analys av de aspekter som nämns vid uppställning och genomförande av målsättningar. Betoningen ligger också på framtida framgångsfaktorer, som betonas i synnerhet av aspekterna kunskap och verkningsfullhet. Många av de största städerna i Finland använder detta som ram för uppgörande av strategier för staden som helhet.

En balanserad framgångsstrategi eller ram lämpar sig bra för de enskilda förvaltningarna men är otillräcklig för hela stadsförvaltningen. Som huvudstad och en stad som betonar konkurrenskraft på internationell nivå och social kohesion behöver Helsingfors en vidare perspektivram för inriktande av sitt målsättningsupplägg.

Strategiskt tänkande är att man på förhand tänker igenom en händelse såpass grundligt att man har kursen klar när den sedan inträffar. Men det är klart: kanske saken inte alls händer, eller på ett annat sätt än man tänkt sig. Har man förstånd att minnas det går allt lättare. (fritt efter Veikko Huovinen i boken Havukka-ahon ajattelija WSOY 1952).