

Jari Paldanius – Lasse Tallskog

Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta

Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen

HELSINKI 2003

Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>

Suomen ympäristö 663
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Jonatan Hildén

ISSN 1238-7312
ISBN 952-11-1559-9 (nid.)
ISBN 952-11-1560-2 (PDF)

Edita Prima Oy

Helsinki 2003

Esipuhe

Suunnitelma- ja ohjelmatyön kehittäminen on yksi julkishallinnon ajankohtaisista haasteista. Kehittämistyöhön liittyy olennaisesti arviointi- ja seurantakäytäntöjen parantaminen.

Euroopan yhteisön direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) edellyttää, että viranomaiset arvioivat valmistelmiensa direktiivin tarkoittamien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset ja huolehtivat myös suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen ympäristövaikutusten seurannasta. Direktiivi on pantava täytäntöön jäsenmaissa 21.7.2004 mennessä.

Viranomaisten valmistelmien suunnitelmien ja ohjelmien seurantakäytännöt vaihtelevat eikä niiden yhteydessä useinkaan kiinnitetä huomiota erityisesti ympäristövaikutusten seurantaan. Jos itse suunnitelman tai ohjelman toteutumisen seuranta ei ole järjestetty, ympäristövaikutuksen seuranta voi jäädä irralliseksi ja sen tulosten hyödyntäminen puutteelliseksi.

Edellä mainitun direktiivin täytäntöönpanoon liittyen Diskurssi Oy on ympäristöministeriön toimeksiannosta selvittänyt julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seurannan järjestämistä sekä siihen liittyviä käytännön toimintamalleja. Selvitys ei rajoitu ympäristövaikutusten seurantaan, vaan siinä tarkastellaan seuranta laajemmasta näkökulmasta. Tarkoitus on, että selvitys palvelisi yleisemminkin arvioinnin ja seurannan kehittämistyötä julkishallinnossa.

Selvityksen ovat laatineet Jari Paldanius ja Lasse Tallskog Diskurssi Oy:stä. Ympäristöministeriössä työtä on ohjannut ja valvonut neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri.

Helsingissä 15.12.2003

Neuvotteleva virkamies

Ulla-Riitta Soveri

Sisältö

<i>Esipuhe</i>	3
<i>Keskeiset johtopäätökset</i>	6
1 Johdanto	10
1.1 Seuranta kehittämisen kohteena Suomessa	10
1.2 Selvityksen tavoitteet, toteutus ja sisältö	11
2 Kysymys on suunnitelma- ja ohjelmatyön eli strategia- prosessin hallinnasta	13
2.1 Mikä on strategiaprosessi?	13
2.2 Erilaisia strategiaprosesseja	15
3 Seurannan perustavoitteet ja -tehtävät	17
3.1 Perustavoitteet	17
3.2 Perustehtävät	18
Neljä perustehtävää	18
Perustehtävien suhteen erilaisia seurantaotteita	19
Arviointien suhde seurantaan	20
4 Seuranta strategiaprosessissa ja suunnittelujärjestelmässä	22
4.1 Seuranta strategiaprosessin eri vaiheissa	22
Suunnitelman toteutus ja uusi suunnittelukierros	22
Seurannan roolin suhteen kaksi erilaista seurantaotetta	24
4.2 Seuranta suhteessa muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon	24
Suhde muihin strategia- ja hankeprosesseihin	24
Suhde organisaation toimintaan	26
5 Millaista informaatiota seuranta tuottaa?	28
5.1 Seurannan kohdetyyppien valinta	28
Toimenpiteiden toteutuminen	29
Tavoitteiden toteutuminen	30
Sivuvaikutusten ilmeneminen	30
Toimintaympäristön muutokset	31
Toteutusprosessi	31
Seurannan kohdetyyppien suhteen erilaisia seurantaotteita	31
5.2 Seurannan kohteiden valinta ja rajaus	33
Valinnan ja rajauksen kolme vaihetta	33
Valinnan ja rajauksen periaatteita	34
Kohteiden rajauksen suhteen erilaisia seurantaotteita	36
5.3 Analyysikysymysten valinta ja rajaus	37

6	Seurannan käytännön toteutus	40
6.1	Perusseurantatiedon hankinta	40
	Periaatteita	40
	Tietolähteet ja menetelmät	41
6.2	Analyysi	44
	Periaatteita	44
	Menetelmät	45
6.3	Tulosten välittäminen hyödynnettäväksi	45
	Periaatteita	45
	Menetelmät	47
6.4	Yhteistyö	47
	Periaatteita	47
	Menetelmät	48
7	Seurannan hallinta	50
7.1	Seurannan koordinointi- ja toteutusvastuut	50
7.2	Seurannan suunnittelu	52
	Lähdeluettelo	55
	Kuvailulehti	58

Keskeiset johtopäätökset

Seuranta suunnitelma- ja ohjelmaprosessien hallinnan tukena

Seurannan keskeisenä tavoitteena on suunnitelma- ja ohjelmaprosessien – eli strategiaprosessien – hallinnan tukeminen. Laadukas seuranta auttaa vähentämään strategiaprosesseille luonteenomaista epävarmuutta sekä kehittämään suunnitelmia ja niiden toteutusta. Seuranta voidaankin nähdä eräänlaisesti strategiaproessin laatutyökaluksi. Tämän perustavoitteen toteutumisen kannalta on olennaisen tärkeää, että seuranta rakennetaan strategiaproessin hallinnan tarpeista käsin. Mitä laadukkaampi itse strategiaproessi on ja mitä paremmin ymmärretään sen tavoitteet, tehtävät ja vaiheet, sitä paremmat ovat edellytykset myös laadukkaan seurannan järjestämiselle.

Seuranta voi tukea sekä suunnitelman toteutusta että uusia suunnittelukierroksia. Monet julkishallinnon suunnitelmat jättävät toteutukselle paljon pelivaraa ja usein suunnitelman toteutukseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Etenkin tällaisissa tilanteissa seuranta on tärkeä valjastaa tukemaan tehokkaasti jo suunnitelman toteutusta. Erityisen tärkeää on rakentaa seuranta tuottamaan ajoissa perusteltuja johtopäätöksiä suunnitelman päivitysten sekä tarvittaessa myös varsinaisen konkreettisen toteuttamisen tueksi.

Yksittäisen strategiaproessin seuranta on tärkeä liittää myös muuhun suunnitteluun – etenkin silloin, kun strategiaproessi on kiinteä osa laajempaa suunnittelujärjestelmää tai silloin, kun strategiaproessi liittyy tiivistä organisaatioiden toimintaan. Tällöin on hyödyllistä valjastaa muut hanke- ja strategiaproessit sekä tarvittaessa jopa organisaatioiden toimintakäytännöt palvelemaan strategiaproessin seurantaan. Toisaalta seuranta on hyvä virittää hyödyttämään myös muita prosesseja ja organisaatioita.

Tiedon hankinnasta analyysiin ja tulosten hyödyntämiseen

Koko ketjun peruseurantatiedon hankinnasta analyysiin ja johtopäätösten tekoon sekä edelleen tulosten välittämiseen hyödynnettäväksi on toimittava hyvin. Tämä on yksi seurannan keskeisistä kehittämishaasteista, sillä monet käytännön seurantatyön ongelmat näyttäisivät liittyvän juuri tämän tiedonkäsittelyketjun toimimattomuuteen. Viime kädessä ongelmat kiteytyvät siihen, että peruseurantatiedon hankinta ja analyysi eivät tuota riittävän laadukasta hyödyntämiskelpoista tietoa tai että tieto ei välity hyödynnettäväksi kyllin tehokkaasti.

Laadukas peruseurantatieto on onnistuneen seurannan lähtökohta. Erityisen tärkeää on saada tietoa strategiaproessin hallinnan kannalta olennaisista asioista riippumatta siitä, kuinka hankalaa niiden seuranta on. Tämä on seurannan kohteiden valinnalle ja rajaukselle haastava tehtävä – etenkin tilanteissa, joissa seurantaan käytettävissä olevat resurssit ovat vähäiset.

Keskeisiä seurannan kohdetyyppejä ovat tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen, toteutusprosessi, sivuvaikutusten ilmeneminen sekä toimintaympäristön muutokset. Useimmissa tilanteissa laadukas strategiaproessin hallinta edellyttää tietoa näistä kaikista. Siksi rajautuminen yhden tai muutaman kohdetyypin seurantaan ei yleensä riitä.

Yksi keskeinen kysymys on se, missä määrin seurataan vahvasti rajattuja ja kvan-

titatiivisia seurantakohteita, missä määrin seurataan väljemmin rajattuja ja kvalitatiivisia kohteita. Yleensä molempien yhdistelmä tuottaa analyysiä parhaiten palvelevaa perusseurantatietoa.

Analyysi on se linkki, jonka avulla perusseurantatiedosta muokataan hyödyntämiskelpoisia tuloksia. Varsin usein perusseurantatiedon systemaattinen analyysi jää tekemättä: joko seurantatiedon systemaattiseen analyysiin soveltuvaa vaihtetta ei ole tai analyysivaihe kyllä on, mutta perusseurantatieto ei välity siihen. Yksi seurannan tämän hetken kansainvälisistä ja ehkä suomalaisistakin kehittämistrendeistä onkin analyysin roolin vahvistaminen – “analyyttisen seurantaotteen” kehittäminen.

Analyysin roolin vahvistaminen edellyttää perusseurantatietoa tehokkaasti hyödyntävien väli- ja jälkikäteisarviointien kehittämistä ja soveltamista. Parhaimmillaan perusseurantatiedon hankinta sekä väli- ja jälkikäteisarviointit muodostavat strategiaproessin hallintaan niveltävän johdonmukaisen kokonaisuuden. Tämä on haastava tehtävä: vaikuttaa siltä, että sinänsä laajan ja kehittyneen arviointitoiminnan kytkentä seurantaan ja yleisemminkin strategiaproessin hallintaan on varsin usein jäänyt Suomessa heikoksi.

Analyysikysymysten valinta on yksi analyysin ja koko seurannan keskeisistä ratkaisuista: kysymysethän pitkälti määrittävät sen, minkä tyyppisiä tuloksia seuranta tuottaa. Mitä pidemmälle analyysiketjussa edetään, sitä helpommin hyödynnettäviä tuloksia yleensä saadaan.

Tulosten tehokas välittyminen hyödynnettäväksi on seurannan tiedonkäsitelyketjun viimeinen tärkeä vaihe. Keskeinen haaste on tuottaa tuloksia kyllin ajoissa ja välittää ne palvelemaan keskeisiä suunnitelmaa ja sen toteutusta koskevia päätöksentekotilanteita. Eräs tehokas tapa edistää tulosten hyödyntämistä on kytkeä tulosten käsittely, johtopäätösten ja erityisesti kehittämisehdotusten teko sekä mahdollisesti myös päätöksenteko yhteen – esimerkiksi samoihin tilanteisiin tai toimieliimiin.

Yhteistyö seurannassa

Yhteistyö on välttämätön osa kaikkien strategiaprosessien seuranta. Tilannekohtaisesti kuitenkin on ratkaistava se, mihin tarkoitukseen ja millaista yhteistyötä järjestetään. Yhteistyön rooli korostuu erityisesti sellaisissa strategiaproesseissa, joihin liittyy merkittävää epävarmuutta, joissa korostetaan prosessin joustavaa hallintaa tai joissa osapuolten sitoutumisen, aktivoitumisen, oppimisen ja muiden toimintaedellytysten tukeminen on erityisen tärkeää. Tällaisissa tilanteissa sovelletaankin usein ”yhteistyö- ja oppimispainotteista seurantaotetta”.

Perusseurantatiedon hankinnassa yhteistyötä tarvitaan etenkin kvalitatiivisen aineiston hankinnassa ja tilanteissa, joissa tietoa kokoavat useat tahot. Analyysissä yhteistyön rooli korostuu erityisesti sellaisissa analyysitehtävissä, joihin liittyy paljon epävarmuutta ja jotka edellyttävät monenlaista asiantuntemusta. Yhteistyön rooli painottuu etenkin kehittämisehdotuksia laadittaessa. Yhteistyö auttaa myös varmistamaan, että seurannan tulokset ymmärretään ja että niitä myös hyödynnetään. Yhteistyö voidaan myös valjastaa palvelemaan osapuolten aktivoitumista, oppimista ja muiden toimintaedellytysten tukemista – ohitse varsinaisen tiedon hankinnan, analyysin ja välittämisen ketjun. Lisäksi yhteistyötä voidaan hyödyntää seurannan suunnittelussa ja muussa hallinnassa, erityisesti pyrittäessä varmistamaan seurannan laatu ja sitouttamaan osapuolet seurannan toteutukseen ja sen tuloksiin.

Seurannan hallinta

Seurannan koordinointi- ja toteutusvastuiden selkeä jako on onnistuneen seurannan edellytys, etenkin niissä monissa strategiaproesseissa, joissa seuranta on

monen toimijan yhteispeliä. Yleensä on perusteltua, että seurannan kokonaiskoordinoinnista vastaa yksi taho. Poikkihallinnollisissa strategiaprosesseissa on usein järkevää perustaa osapuolten yhteistyöryhmä koordinoimaan sekä suunnitelman toteutusta että seurannan järjestämistä. Laaja-alaisissa usean toimijan strategiaprosesseissa seurannan toteutusvastuu on yleensä mielekästä jakaa useammalle toimijalle. Joissakin tilanteissa toteutusvastuut myös perusseurantatiedon hankinnan ja analyysin välillä on mielekästä jakaa: esimerkiksi strategiaprosessista vastaavat hankkivat perusseurantatiedon ja ulkopuolinen taho laatii analyysit.

Monitahoisen ja sekavan käsitteistön selkeyttäminen on yksi seurannan haasteista. Erityisen ongelmallisia ovat seurantaan/ arviointiin liittyvät peruskäsitteet sekä seurannan kohteisiin ja niiden rajaukseen liittyvä käsitteet.

Seuranta on rakennettava kunkin strategiaprosessin erityispiirteiden mukaan – yhtä oikeaa seurantatapaa ei ole. Seurantaprosessin on usein hyvä olla joustava, etenkin silloin, kun suunnitelman toteutukseen ja seurantaan liittyy merkittävää epävarmuutta. Erityisesti suunnitelman tarkistukset, toimenpiteiden muuttuvat toteutustavat, ennakoimattomat haittavaikutukset tai toimintaympäristön muutokset saattavat haastaa muuttamaan seurantaa. Perusteellisen etukäteissuunnittelun ja joustavan tilanteisiin sopeutumisen yhdistäminen onkin yksi seurannan hallinnan haasteista.

Johdonmukaisuus on laadukkaan ja vaikuttavan seurannan perusedellytys. Johdonmukaisuutta tarvitaan etenkin seurannan kohteita ja analyysikysymyksiä valittaessa ja rajattaessa, analyysiä ja johtopäätöksiä laadittaessa sekä liitettäessä perusseurantatiedon hankinta, analyysi, tulosten välittäminen ja yhteistyö toisiinsa. Seurantaa suunniteltaessa onkin tärkeä tehdä ensin seurantaa keskeisesti linjaavat perusratkaisut ja varmistaa, että ne ovat keskenään johdonmukaisia – ja vasta niiden pohjalta tehdä seurannan käytännön toteutusta koskevat konkreettisemmat ratkaisut. Tällöin vältetään niitä ongelmia, jotka syntyvät esimerkiksi rakennettaessa koko seuranta enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti valittujen yksittäisten ”indikaattoreiden”, tietolähteiden ja menetelmien varaan.

Seuraavan sivun tekstilaatikkoon on kahteen ryhmään koottu seurannan järjestämisen keskeisiä kysymyksiä. Ensimmäisen ryhmän kysymykset koskevat seurantaa olennaisesti linjaavia perusratkaisuja. Nämä ratkaisut määrittävät kulloinkin sovellettavan ”seurantaotteen”. Toisen ryhmän kysymykset koskevat seurannan käytännön toteutusta koskevia konkreettisempia ratkaisuja. Kunkin kysymyksen yhteydessä on viitattu raportin siihen lukuun, jossa asiaa käsitellään.

SEURANNAN JÄRJESTÄMISEN KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ

SEURANNAN PERUSRATKAISUJA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

Mitkä asetetaan seurannan perustavoitteiksi? (3.1)

Mitkä perustehtävät sisällytetään seurantaan ja millainen paino niille annetaan? (3.2)

Mikä rooli seurannalle annetaan strategiaproessin eri vaiheissa? (4.1)

Miten strategiaproessin seuranta sekä muut strategia- ja hankeprosessit ja organisaatioiden toimintakäytännöt liitetään toisiinsa? (4.2)

Mitä seurannan kohdetyyppejä seurataan ja millainen paino niille seurannassa annetaan? (5.1)

Millaisiin kysymyksiin seurannalla haetaan vastauksia? (5.3)

SEURANNAN KÄYTÄNNÖN TOTEUTUSTA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

Miten seuranta käytännössä kytketään strategiaproessiin? (4.1)

Miten seurannan konkreettiset kohteet valitaan ja rajataan? (5.2)

Miten perusseurantatiedon hankinta toteutetaan? (6.1)

Miten analyysi(t) toteutetaan? (6.2)

Miten seurannan tulokset välitetään hyödynnettäviksi? (6.3)

Miten yhteistyö järjestetään seurannassa? (6.4)

Miten seurannan koordinointi- ja toteutusvastuut jaetaan? (7.1)

1.1 Seuranta kehittämisen kohteena Suomessa

Suunnitelma- ja ohjelmatyön kehittäminen on yksi julkishallinnon ajankohtaisista haasteista. Tämä koskee sekä hallinnonala- ja organisaatiokohtaisia että laajoja poikkialueellisia suunnitelmia ja ohjelmia.¹ Viime vuosien keskeisiä kehittämiskohteita ovat olleet yhteistyö, etu- ja jälkikäteisarviointi sekä nytemmin myös järjestelmällinen seuranta. Suunnitelma- ja ohjelmatyön – sekä sen seurannan ja arvioinnin – kehittäminen liittyy kiinteästi julkishallinnon strategisen johtamisen kehittämiseen.

Suunnitelmien ja ohjelmien seuranta on kehitetty Suomessa jo varsin monissa yhteyksissä. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien seuranta on toteutettu jo varsin pitkään – pitkälti Euroopan unionin velvoittamana. Seuranta on kehitetty varsin laajasti myös esimerkiksi liikennesektorilla, jätehuollon suunnittelussa sekä biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman yhteydessä². Tällä hetkellä ollaan organisoimassa Kansallisen ilmasto-ohjelman poikkialueellista toteutusta ja seuranta sen osana³. Uusi aluekehittämislaki haastaa kehittämään maakuntaohjelmien seuranta⁴.

Suomessa on viime vuosikymmenen alkupuolelta lähtien kehitetty laajalti suunnitelmien ja ohjelmien arviointia – osana laajempaa arviointitoiminnan kehittämistä⁵. Suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnit ovat olleet sekä valmisteluvaiheeseen liittyviä etukäteisarviointeja että toteutusvaiheeseen liittyviä erillisiä väli- ja jälkikäteisarviointeja. Viimemainitut liittyvät kiinteästi seurantaan, sillä niiden yhteydessä arvioidaan esimerkiksi suunnitelman toteutumista tai toteutuneita vaikutuksia. Suunnitelmien väli- ja jälkikäteisarviointeja on tehty monella alalla, esimerkiksi Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmiin liittyen.

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten etukäteisarvioinnin kehittäminen on erityisen ajankohtainen sekä monien nykyisen lainsäädännön velvoitteiden että Euroopan yhteisön suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (2001/42/EY) kansallisen toimeenpanon takia. Vaikutusten etukäteisarviointia on kehitetty monessa yhteydessä, esimerkiksi säädösvalmistelun yhteydessä⁶. Vaikutusten etukäteisarviointiin liittyen on alettu kehittää myös vaikutusten seuranta. Esimerkiksi ehdotuksessa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi edellytetään vaikutusten seurannan järjestämistä⁷.

Kehityksen yleiset tilastointi-, tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmät liittyvät monin tavoin suunnitelmien ja ohjelmien seurantaan. Järjestelmien ylläpito ja kehittäminen on tuottanut seurannan järjestämistä koskevaa tietotaitoa, jota voidaan hyödyntää myös suunnitelmien ja ohjelmien seurannassa. Lisäksi yleiset seurantajärjestelmät tuottavat sellaista suunnitelmien ja ohjelmien seuranta palveluvaa tie-

¹ Esim. Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa... 2002.

² Esim. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman... 1998; Etelä-Savon ympäristökeskuksen... 2002; Suomen biologista monimuotoisuutta... 2002.

³ Esim. Valtioneuvoston periaatepäätös ilmastopolitiikan... 2003, s. 2-3.

⁴ Alueiden kehittämislaki (602/2002); Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002).

⁵ Esim. Ahonen 1998; Harrinvirta ym. 1998.

⁶ Esim. Etukäteisarviointi Suomessa... 2000.

⁷ Suunnitelmien ja ohjelmien... 2003.

toa, jota yksittäisessä suunnitelma- ja ohjelmatyössä ei useinkaan ole mahdollista hankkia. Viime vuosina on kehitetty esimerkiksi kestävä kehityksen, ympäristön tilan, metsäpolitiikan sekä liikennepolitiikan yleisiä seurantajärjestelmiä⁸.

1.2 Selvityksen tavoitteet, toteutus ja sisältö

Selvityksen tavoitteet ja toteutus

Suunnitelmien ja ohjelmien seurannan käytännön toteuttamista ja kehittämistä Suomessa on osaltaan vaikeuttanut seurantaan koskevien kokoavien selvitysten ja opasaineistojen puute. Kotimaisia kokoavia esityksiä ei ole tehty. Ulkomaisten oppaiden ja käsikirjojen käyttökelpoisuutta vähentää usein niiden painottuminen vahvasti tiettyyn soveltamistilanteeseen tai seurantatapaan. Hankeseurannan lähestymistavat ja toimintamallit eivät sellaisenaan sovellu kovinkaan hyvin suunnitelmien ja ohjelmien seurantaan. Suunnitelmien ja ohjelmien seurantaan kootusti käsittelevien selvitysten ja opasaineistojen tarve Suomessa onkin ilmeinen. Tämä selvitys pyrkii osaltaan vastaamaan tähän tarpeeseen.

Tähän selvitykseen on koottu katsaus suunnitelmien ja ohjelmien seurannan järjestämisen keskeisiin kysymyksiin. Työssä on:

- jäsennetty ja tiivistetty seurannan keskeisiä kysymyksiä käytännönläheiseksi viitekehukseksi ja
- kunkin kysymyksen osalta esitelty seurannan periaatteellisia lähestymistapoja ja käytännön toimintamalleja sekä hahmoteltu seurannan kehittämisenäkökohtia.

Selvitys on laadittu suunnitelmien ja ohjelmien seurannan käytännön toteuttamisen ja kehittämisen tueksi. Selvitystä voidaan käyttää esimerkiksi opasaineistona käytännön seurantatyössä sekä koulutuksen ja sovelletumpien ja yksityiskohtaisempien oppaiden laadinnan tukena. Työ on erityisesti tarkoitettu tukemaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan EY-direktiivin (201/42/EC) toimeenpanoa, jonka tärkeä osa vaikutusten seurannan kehittäminen on.

Selvityksessä käsitellään seurannan järjestämistä kaikissa hanketason yläpuolisissa julkishallinnon suunnitelmissa, ohjelmissa ja muissa linjauksissa.

Työssä on pyritty käyttämään monipuolisesti seurantaan koskevaa tuoretta koti- ja ulkomaista kirjallista aineistoa. Kirjallinen aineisto koostuu pääosin:

- ulkomaisista seurantaan ja arviointia käsittelevistä oppaista ja käsikirjoista,
- suomalaisista suunnitelma- ja ohjelmatyötä sekä arviointia käsittelevistä julkaisuista sekä
- suunnitelmien ja ohjelmien seurantaan koskevasta suomalaisesta esimerkkiaineistosta, muun muassa seuranta- ja arviointiraporteista, suunnitelma-asiakirjoista, suunnitelmien vaikutusten arvioinneista sekä suunnitteluohjeista.

Työn kuluessa on haastateltu seuraavia asiantuntijoita: Mikael Hildén (Suomen ympäristökeskus), Heikki Joustie (valtiovarainministeriö), Jarmo Muurman (ympäristöministeriö) ja Suoma Sihto (Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta). Lisäksi työn alkuvaiheessa järjestettyyn ideapalaveriin osallistuivat Leena Ivalo (ympäristöministeriö), Eija Lehtonen (Uudenmaan ympäristökeskus), Ulla-Riitta Soveri (ympäristöministeriö) ja Raisa Valli (liikenneministeriö).

Raportin sisältö

Luvussa 2 esitellään raportissa käytetyt suunnitelma- ja ohjelmatyöhön liittyvät keskeiset käsitteet sekä esitellään seurannan kannalta tärkeitä suunnitelma- ja ohjelmajärjestelmien ominaisuuksia.

⁸ Esim. Liikenteen ympäristöseuranta... 2002; Niemi ja Heinonen (toim.) 2003.

Luvuissa 3-6 käsitellään aihepiireittäin seurannan järjestämisen keskeisiä kysymyksiä. Raportin alkupuolen luvuissa käsitellään etupäässä seurannan perusratkaisuja koskevia kysymyksiä. Perusratkaisut linjaavat kussakin tilanteessa sovellettavan seurantatavan – “seurantaoteen”. Raportin loppupuolen luvuissa käsitellään lähinnä konkreettisempia seurannan käytännön toteutusta koskevia kysymyksiä. Kussakin luvussa esitellään keskeisiin kysymyksiin liittyviä periaatteellisia lähestymistapoja ja käytännön toimintamalleja sekä hahmotellaan kehittämisen näkökohtia. Lisäksi esitellään esimerkkejä suomalaisista käytännön sovellutuksista.

- **Luvussa 3** käsitellään seurannan perustavoitteita ja -tehtäviä.
- **Luvussa 4** tarkastellaan seurannan kytkemistä suunnitelma- ja ohjelmityön eri vaiheisiin sekä yksittäisen suunnitelman ja ohjelman seurannan suhdetta muuhun suunnitteluun.
- **Luvussa 5** käsitellään seurannan kohdetyyppien, yksittäisten kohteiden ja analyysikysymysten valintaa ja rajausta.
- **Luvussa 6** käsitellään seurannan päätehtävien toteutukseen liittyviä konkreettisia kysymyksiä – esimerkiksi menetelmävalintoihin liittyen.

Lukuun 7 on koottu seurannan koordinointi- ja toteutusvastuisiin sekä seurannan suunnitteluun liittyviä näkökohtia. Luvun loppuun on koottu yhteenvedonomainen muistilista seurannan järjestämisen keskeisistä kysymyksistä.

Kysymys on suunnitelma- ja ohjelmatyön eli strategiaprosessin hallinnasta

2

Seurannan keskeisenä tehtävänä on suunnitelma- ja ohjelmatyön tukeminen – riippumatta siitä, millaisista lähtökohdista ja millaisin painotuksin seuranta tehdään. Tässä luvussa esitellään seurannan kannalta olennaisia suunnitelma- ja ohjelmatyön osatekijöitä sekä määritellään niitä koskevat käsitteet. Lisäksi esitellään erilaisen suunnitelma- ja ohjelmaprosessien sellaisia ominaisuuksia, jotka ovat seurannan järjestämisen kannalta keskeisiä.

2.1 Mikä on strategiaprosessi?

Kaksi keskeistä käsitettä

Erilaisiin julkishallinnon suunnitelmiin, ohjelmiin ja muihin linjauksiin liittyen käytetään hyvin vaihtelevaa käsitteistöä⁹, joka tässä raportissa on selkeyden vuoksi kiteytetty kahteen peruskäsitteeseen:

- **Strategiaprosessi** on minkä tahansa hanketason yläpuolella olevan suunnitelman, ohjelman tai muun linjauksen valmistelun ja toteutuksen kokonaisuus¹⁰. Strategiaprosessi voi siis koskea hyvin monenlaisia usean hallinnonalan yhteisiä linjauksia tai yksittäisten julkishallinnon organisaatioiden “ydinstrategioita” tai toiminnan osa-aluetta koskevia toimintaohjelmia¹¹.
- **Suunnitelma** on mikä tahansa julkishallinnon hanketason yläpuolella oleva suunnitelma, ohjelma tai muu linjaus.

On tosin syytä muistaa, että strategia- ja hankeprosessien raja ei ole aina kovin selkeä. Esimerkiksi monet “hankkeet” ja “kehittämishankkeet” ovat itse asiassa toimenpideohjelmia, jotka sisältävät useita yksittäisiä toimenpiteitä ja osahankkeita.

Strategiaprosessin päävaiheet

Kuvaan 1 on koottu strategiaprosessin päävaiheet¹². Ne muodostavat sen kokonaisuuden, johon seuranta liittyy:

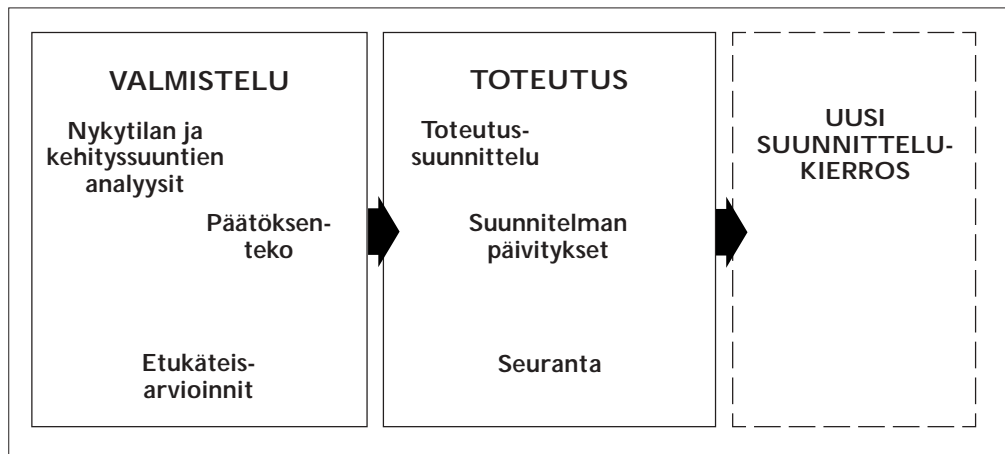
- **Valmisteluun** sisältyvät varsinaisen suunnitelman laadinnan ohella sitä tukevat erilaiset nykytilan ja kehityssuuntien analyysit, vaikutusten ja muiden tekijöiden etukäteisarvioinnit sekä varsinainen suunnitelmaa koskeva päätöksenteko.
- **Toteutusvaiheeseen** sisältyvät suunnitelman varsinaisen toteuttamisen lisäksi usein myös varsinaisen suunnitelman valmistumisen jälkeinen yksityiskohtaisempi toteutussuunnittelu, seuranta sekä suunnitelman välipäivitykset.

⁹ Esimerkiksi englanninkielisessä kirjallisuudessa puhutaan usein “PPP”:stä (“policies”, “plans” and “programmes”). Suomessa käytetään paljon käsitteitä politiikka, suunnitelma, ohjelma ja strategia. Yleensä politiikoilla tarkoitetaan varsin yleispiirteisiä linjauksia. Ohjelmat, suunnitelmat ja strategiat voivat olla tilanteesta riippuen yleispiirteisiä tai hyvinkin konkreettisia. Joskus strategian käsite rajataan koskemaan vain tiettytyyppistä suunnitelmaa, ohjelmaa tai muuta linjausta (esim. Vepsäläinen 2003, s. 40).

¹⁰ Strategiaprosessin käsitettä käytetään monissa muissakin merkityksissä: joskus käsitettä käytetään kuvaamaan koko organisaation strategisen johtamisen kokonaisuutta ja varsin usein, etenkin yrityssectorilla, organisaation “ydinstrategian” hallintaa. Strategiaprosessin hallinta voidaan nähdä myös organisaatioiden strategisen johtamisen välineeksi. (ks. esim. Karlöf 1998, s. 8-16; Näsi ja Aunola 2001, s. 8-16, 106-111 ja 119-121.)

¹¹ Eri tyyppisistä julkishallinnon suunnitelmista, ohjelmista ja muista linjauksista: ks. esim. Paldanius ja Tallskog 2002.

¹² Vrt. esim. Näsi ja Aunola 2001, s. 102-111.



Kuva1. Strategiaproessin päävaiheet.

- Usein strategiaprocessit jatkuvat kokonaan **uudella suunnittelukierroksella**, jolloin käytettävissä on edellisen kierroksen valmistelu- ja toteutusvaiheessa saatu tieto ja kokemus.

Vaikka seuranta on osa toteutusvaihetta, se liittyy monin tavoin myös suunnitelman valmisteluvaiheeseen – sekä toteutusta edeltävään valmisteluun että mahdolliseen toteutuksen jälkeiseen uuden suunnitelman valmisteluun.

Toimintaympäristö

Mikään julkishallinnon strategiaproessi ei voi toimia täysin irrallaan toimintaympäristöstään. Tarkoitamme toimintaympäristöllä tässä raportissa kaikkia niitä tekijöitä, joita suunnitelma ei suoranaisesti merkittävästi koske. Moniin toimintaympäristön tekijöihin suunnitelman toteuttaminen ei useinkaan myöskään merkittävästi vaikuta. Esimerkiksi Euroopan unionin laajentuminen on yksittäisen maakuntasuunnitelman toimintaympäristön tekijä, jota suunnitelma ei suoranaisesti koske ja johon se ei myöskään juurikaan voi vaikuttaa.

Toimintaympäristö joudutaan ottamaan huomioon suunnitelman tavoitteita ja toimenpiteitä määrittäessä ja toimintaympäristö vaikuttaa suunnitelman toteuttamiseen. Suunnitelman toteutus puolestaan saattaa vaikuttaa toimintaympäristöön. Toimintaympäristö on siis näin suunnitelman seurannan kannalta tärkeä tekijä. Julkishallinnon strategiaproessien ja niiden toimintaympäristön erottaminen toisistaan on kuitenkin usein vaikeaa, mikä hankaloittaa myös seurannan järjestämistä.

Seurannan kannalta keskeisiä suunnitelman osia

Seurannan kannalta keskeisiä suunnitelman osia ovat ennen kaikkea suunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet mutta myös nykytilan ja kehityssuuntien analyysit sekä erilaiset vaikutusten ja muiden tekijöiden etukäteisarvioinnit.

Tavoitteet ja toimenpiteet. Tavoitteet ja niitä toteuttavat erilaiset keinot muodostavat suunnitelman ytimen: ne määrittävät sen, mitä suunnitelmalla tavoitellaan ja miten tavoiteltu aiotaan saavuttaa. Strategiaproessin hallintaa ja myös seurannan järjestämistä hankaloittaa se, että tavoitteet ja niitä toteuttavat keinot muodostavat usein vaikeasti hallittavan kokonaisuuden¹³:

- Tavoite-/keino-osoja on usein monta. Asiaa hankaloittaa vielä se, että tavoitteiden ja keinojen hierarkiassa ylempää tavoitetta toteuttava keino voi tavallaan olla samalla alemman tason tavoite. Alemman tason tavoite puolestaan voi olla ylempää tavoitetta toteuttava keino.

¹³ Planning, Monitoring... 2000, s. 8-14.

- Tavoitteet ja keinot muodostavat suunnitelmassa monimutkaisen ja usein myös sekavan kokonaisuuden. Lisäksi tavoitteet ja keinot on usein epämääräisesti ilmaistu ja niistä käytetään sekavaa käsitteistöä.

Tämän monitahoisuuden vuoksi käytämme tässä raportissa yksinkertaista käsiteparia tavoitteet ja toimenpiteet. Tavoitteilla tarkoitamme kaikkia suunnitelman ylemmän tason “pyrkimyksiä” joita alemman tason “pyrkimyksillä” – toimenpiteillä – pyritään toteuttamaan.

Nykytilan ja kehityssuuntien analyysit ovat eräänlaisia tausta-analyysejä, joita laaditaan ennen kaikkea suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden laadinnan lähtökohdaksi.

Erialaisten **etukäteisarviointien** avulla pyritään arvioimaan esimerkiksi suunnitelman mahdollisia vaikutuksia. Etukäteisarvioinnit voivat palvella sekä suunnitelman valmistelua että toteutusvaihetta – seuranta mukaan lukien.

2.2 Erilaisia strategiaprosesseja

Julkishallinnon strategiaprosessit poikkeavat usein hyvin paljon toisistaan. Seuraavaan on koottu keskeisiä strategiaprosessien ominaisuuksia, jotka heijastuvat voimakkaasti myös seurannan järjestämiseen¹⁴:

- **Kertaluonteisuus vs. jatkuva suunnittelu.** Vaikka osa suunnitelmista on kertaluonteisia, suurimpaan osaan julkishallinnon strategiaprosesseista nykyisin sisältyy useita suunnittelukierroksia.
- **Aikajänne.** Toimintaa yleisellä tasolla linjaavilla suunnitelmilla voi olla hyvin pitkän aikaperspektiivi, 15-20 vuotta ja ylikin. Konkreettisen toimenpideohjelman toteutuksen aikajänne sen sijaan saattaa olla vain muutama vuosi. Usein suunnitelman sisältämien yleisten linjausten aikajänne on pidempi kuin suunnitelmaan sisältyvien konkreettisten toimenpiteiden toteuttamisen.
- **Yleisyys vs. sektoroituneisuus.** Esimerkiksi maakuntasuunnitelma kokoaa yhteen hyvin laaja-alaisesti useita yhteiskuntapolitiikan sektoreita. Kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma koskee etupäässä vain liikennesektoria.
- **Laajuus.** Jotkut suunnitelmat sisältävät hyvin laajasti erilaisia tavoitteita ja niitä koskevia lukuisia toimenpiteitä. Jotkut saattavat sisältää vain muutaman tavoitteen ja niille muutaman keskeisen toimenpiteen.
- **Konkreettisuus.** Suunnitelma voi olla luonteeltaan hyvinkin yleinen, lähinnä tavoitteita linjaava tai suunnitelma saattaa määritellä hyvinkin konkreettisesti toimenpiteitä ja niiden toteutustapoja. Edellisessä tapauksessa suunnitelma ja sen vaikutukset konkretisoituvat pitkälti vasta alemmilla suunnittelutasoilla.
- **Epävarmuus.** Esimerkiksi monen toimijan vapaaehtoisuuteen perustuvan suunnitelman toteutukseen liittyy usein enemmän epävarmuutta, kuin yhtä toimijaa vahvasti sitovan suunnitelman toteutukseen. Myös hyvin laaja-alaisen ja yleisluontoisen suunnitelman vaikutuksiin liittyy usein enemmän epävarmuutta kuin konkreettisen ja suhteellisen suppeaa aihepiiriä käsittelevän suunnitelman vaikutuksiin.
- **Rooli suunnittelujärjestelmässä.** Yksittäinen suunnitelma voi liittyä hyvinkin tiiviisti hierarkkiseen suunnittelujärjestelmään tai suunnitelman kytkentä muuhun suunnitteluun voi jäädä väljemmäksi. Esimerkiksi tienpidon suunnittelussa eri tasojen suunnitelmat muodostavat varsin tiiviin hierarkkisen kokonaisuuden.
- **Keitä suunnitelma koskee?** Suunnitelman valmisteluun, toteutukseen ja rahoitukseen voi osallistua yksi tai useita organisaatioita ja tahoja. Useat julkishallinnon strategiaprosesseista ovat korostuneesti poikkihallinnollisia tai muulla tavoin monen toimijan yhteisprosesseja.

¹⁴ Erialaisten strategiaprosessien ominaisuuksista: ks. esim. Suunnitelmien ja ohjelmien... 2003, liite 4.

- **Suunnitelman sitovuus ja osapuolten sitoutuneisuus.** Suunnitelmat – esimerkiksi usein yhtä toimijaa koskevat konkreettiset toimenpideohjelmat – saattavat sitoa hyvinkin voimakkaasti toteuttajia. Joidenkin, usein juuri usean toimijan yleisluontoisten linjausten, sitovuus puolestaan saattaa jäädä varsin heikoksi. Sitoutumisen kannalta olennainen kysymys on myös se, miten myös muut kuin rahoittaja- ja toteuttajatahot hyväksyvät suunnitelman ja sen mahdolliset vaikutukset sekä ylittääään se, millaisia näkemyseroja ja ristiriitoja suunnitelmaan ja sen toteutukseen liittyy.

Oppivuus strategiaprosessissa

Seurannan järjestämisen kannalta erityisen keskeistä on se, nähdäänkö strategiaprosessin toteutusvaihe ennen kaikkea etukäteen suunnitellun suoraviivaisena toteuttamisena vai oppivana prosessina. Edellisen näkemyksen mukaan toimittaessa päähuomio kiinnitetään hyvän – ja usein mahdollisimman seikkaperäisen – suunnitelman valmisteluun: toteutusvaiheen hallintaan ei siis kiinnitetä kovinkaan paljon huomiota. Oppivuutta korostavissa strategiaprosesseissa suunnitelman sisältöä ja toteutustapaa pyritään aktiivisesti arvioimaan ja tarvittaessa uudelleen suuntaamaan jo toteutusvaiheen kuluessa.¹⁵ Tällaisissa prosesseissa seurannan rooli on korostunut. Usein oppivissa strategiaprosesseissa painotetaan myös erilaisten toimintaprosessien aktivointia ja osapuolten sitouttamista, motivointia ja oppimista. Tällöin oppivuus ei merkitse vain suunnitelman ja sen toteutustavan joustavaa mukauttamista.¹⁶ Oppivuutta korostavat strategiaprosessit ja niiden tehokkaat seurantakäytännöt voidaan nähdä laajemminkin käyttökelpoisina “oppivan” ja “älykkään” julkishallinnon organisaation työkaluina¹⁷.

¹⁵ Monitoring and Evaluation... 1996, s. 6-7; Maxwell ja Conway 2000, s. 5-7; Planning, Monitoring... 2000, s. 3 ja 28; Handbook on Monitoring... 2002, s. IV/6; Vepsäläinen 2003, s. 40.

¹⁶ Sotarauta 1996; Handbook on Monitoring... 2002, s. IV/6.

¹⁷ Vrt. esim. Sydänmaanlakka 2001, s. 211-219.

Seurannan perustavoitteet ja -tehtävät

Seurannan perustavoitteita ja -tehtäviä koskevat ratkaisut linjaavat pitkälti sovellettavan seurantaotteen (ks. s. 12) ja määrittävät tätä kautta puitteet seurantaan koskeville konkreettisille ratkaisuille¹⁸. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- *Mitkä asetetaan seurannan perustavoitteiksi?*
- *Mitkä perustehtävät sisällytetään seurantaan ja millainen paino niille annetaan?*

3.1 Perustavoitteet

Seurannan perustavoitteiden voidaan ajatella määrittävän yleisellä tasolla sen, mihin ja missä yhteydessä seurantaan tarvitaan. Perustavoitteet voidaan ryhmitellä karkeasti strategiaprosessin hallinnan tukemiseen sekä strategiaprosessin ulkopuolisten asioiden tukemiseen.¹⁹

Strategiaprosessin hallintaa tukevan informaation tuottaminen

Strategiaprosessin hallintaa tukevan informaation tuottamista voidaan pitää seurannan ydintavoitteena. Informaatio tukee suunnitelman ja sen käytännön toteutustapojen kehittämistä – auttamalla edistämään haluttujen asioiden toteutumista ja ehkäisemään haitallisten vaikutusten ilmenemistä. Kysymys on myös strategiaprosesseille luonteenomaisen epävarmuuden vähentämisestä ja suunnitelman pohjana olevien erilaisten oletusten testaamisesta.²⁰

Strategiaprosessin osapuolten yhteistyön ja muiden toimintaedellytysten tukeminen

Varsinaisen välittömän informaation tuottamisen ohella tavoitteena voi olla myös suoraan osapuolten yhteistyön ja muiden toimintaedellytysten tukeminen. Tällöin tavoitteena voivat korostua esimerkiksi²¹:

- Yhteistyöfoorumien tarjoaminen. Esimerkiksi monialaiset seurantaryhmät tai muut yhteistyöjärjestelyt saattavat parhaimmillaan tarjota tärkeän yhteistyöfoorumien toteuttajatahojen yhteistyölle – myös varsinaisen tiedon hankinnan ja käsittelyn ohitse.
- Oppiminen. Seuranta voidaan nähdä jopa yhtenä organisaatioiden oppimisprosessien keskeisenä osatekijänä.
- Osapuolten aktivointi ja motivointi. Esimerkiksi seurannan tuottama tieto onnistumisista on omiaan motivoimaan ja aktivoimaan osapuolia suunnitelman toteuttamiseen jatkossa.
- Näkemuserojen käsittely. Sekä seurannan yhteydessä tuotettu informaatio että erilaiset yhteistyöjärjestelyt saattavat auttaa vähentämään esimerkiksi suunnitelman sisältöön, toteutukseen ja vaikutuksiin mahdollisesti liittyviä näkemuseroja ja ristiriitoja.

¹⁸ Baker 2000, s. 19-20.

¹⁹ Planning, Monitoring... 2000, s. 5; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 315-317.

²⁰ Monitoring Provision... 2000, s. 6; Planning, Monitoring... 2000, s. 10-11; Handbook on Monitoring... 2002, s. I/11-12.

²¹ Atkinson ym. 1999, s. 27 ja 77; Planning, Monitoring... 2000, s. 3 ja 5; Dalal-Clayton ja Bass 2002; Handbook on Monitoring... 2002, s. I/11 ja IV/4-5; Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittisen... 2002.

Strategiaprosessin ulkopuolisten toimijoiden ja tilanteiden tukeminen

Suunnitelman seurannasta saattaa olla hyötyä myös asianomaisen strategiaprosessin ulkopuolella – esimerkiksi muissa samankaltaisissa strategiaprosesseissa tai ylempään ja alemman tason suunnittelun yhteydessä²². Seuranta voi esimerkiksi tuottaa tietoa tietyn tyyppisten toimenpiteiden vaikutuksista ja näin palvella muiden suunnitelmien valmistelua, toteutusta ja seuranta.

3.2 Perustehtävät

Neljä perustehtävää

Seurantaotteeseen vaikuttaa keskeisesti se, mitkä perustehtävät seurantaan sisällytetään ja millainen rooli niille annetaan. Seurannan laadun kannalta on olennaista, että tehtävät muodostavat johdonmukaisen, toisiaan tukevan kokonaisuuden. Seuraavien perustehtävien laadukkaan toteuttamisen voidaan ajatella olevan onnistuneen seurannan perusedellytys²³:

1) Peruseurantatiedon hankinta

Peruseurantatiedolla tarkoitetaan tässä seurannan kohteista hankittua erilaista ”raaka-aineistoa”, jota ei ole varsinaisesti vielä analysoitu. Tietoa hankitaan erilaisista tietolähteistä ja erilaisilla menetelmillä. Aineisto voi olla täysin käsittelemättömässä muodossa tai sitä on saatettu tavalla tai toisella karsia tai koostaa.

2) Analyysi

Analyysillä etsitään peruseurantatiedon pohjalta vastauksia asetettuihin kysymyksiin. Analyysi on näin tärkeä linkki peruseurantatiedon hankinnan ja seurannan tulosten hyödyntämisen välillä: analysoimatonta peruseurantatietoa on monissa tapauksissa lähes mahdoton mielekkäästi hyödyntää. Analyysi voi seurannassa rajautua peruseurantatiedon alustavaan esianalyysiin tai se voi olla hyvinkin perusteellista kokonaisanalyysiä. Peruseurantatiedon hankinnan ja analyysin rajanveto ei ole yksiselitteinen, koska ketju ”raaka-aineiston” hankinnasta sen karsimiseen, koostamiseen, esianalyysiin ja edelleen varsinaiseen analyysiin on useimmiten hyvin liukuva. Perustellut ja relevantit johtopäätökset ovat onnistuneen analyysin avaintuloksia. Johtopäätöksiin voidaan sisällyttää myös kehittämissuhteita. Erilaiset suunnitelman toteutusvaiheissa tai sen jälkeen laaditut arvioinnit voidaan mieltää osaksi seurannan analyysitehtävää (ks. s. 20)

3) Tulosten välittäminen hyödynnettäväksi

Seurannan tulosten välittyminen hyödynnettäväksi on luonnollisesti tulosten hyödyntämisen perusedellytys. Tämä koskee seurannan tulosten hyödyntämistä sekä strategiaprosessissa että muissa yhteyksissä. Välitettäessä seurannan tuloksia hyödynnettäväksi keskeisiä kanavia ovat erilaiset kirjalliset tulostukset ja yhteistyö. Tulosten tehokkaan välittämisen kannalta on tärkeää se, että tulosten kokoamisen, välittämisen ja edelleen hyödyntämisen ketju toimii mahdollisimman saumattomasti.

4) Yhteistyö

Yhteistyöllä tarkoitetaan tässä väljästi kaikenlaista seurantaan liittyvää osapuolten osallistumista, tiedottamista ja muuta yhteistyötä. Se liittyy kaikkiin edellä kuvat-

²² Atkinson ym. 1999, s. 27; Baker 2000.

²³ Baker 2000, s. 1-2; Arts ym. 2001, s. 177; Barth ja Fuder 2002, s. 9 ja 15; Handbook on Monitoring... 2002, s. 1/11-21.

tuihin tehtäviin perusseurantatiedon hankinnasta tulosten välittämiseen hyödynnettäväksi. Tällöin yhteistyö voidaan nähdä pitkälti asianomaisten tehtävien osatehtävänä tai menetelmänä. Yhteistyö voidaan myös valjastaa palvelemaan suoraan osapuolten aktivoimista, sitoutumista ja muuta toimintaedellytysten tukemista. Lisäksi yhteistyötä voidaan hyödyntää seurannan suunnittelussa, arvioinnissa ja kehittämisessä.

Luvussa 6 on käsitelty näiden perustehtävien käytännön järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

Perustehtävien suhteen erilaisia seurantaotteita

Kulloinkin sovellettavaa seurantaotetta linjaa voimakkaasti se, millainen paino erilaisille perustehtäville seurannassa annetaan. Tässä suhteessa seuraavat kaksi valintaa ovat erityisen keskeisiä:

Perusseurantatiedon hankinta vs. analyysi ja tulosten välittäminen?

Toinen keskeisistä valinnoista koskee sitä, missä määrin itse seurantaan sisällytetään analyysiä ja seurannan tulosten aktiivista välittämistä hyödynnettäväksi. Tässä suhteessa voidaan karkeasti erottaa kaksi erilaista seurantaotetta²⁴:

- **Seuranta ennen kaikkea perusseurantatiedon hankintana.** Varsinainen perusteellisempi analyysi ja muutoinkin seurantainformaation aktiivinen muokkaaminen ja välittäminen rajataan varsinaisen seurannan ulkopuolelle.
- **Seuranta sekä perusseurantatiedon hankintana että tiedon perusteellisempänä analyysinä ja tulosten aktiivisena välittämisenä hyödynnettäväksi.** Usein analyysiin sisällytetään myös kehittämis ehdotusten ja muiden johtopäätösten laadinta. Seurannan tulosten hyödyntäminen on usein koko seurannan suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtana.

Molemmat seurantaotteet ovat periaatteessa toimivia. Olennaistahan ei ole se, mitä perustehtäviä seurantaan sisällytetään vaan se, että ketju mielekkäästä perusseurantatiedosta perusteltuihin johtopäätöksiin ja tulosten hyödyntämiseen toimii hyvin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tämä ketju ei useinkaan toimi kovin hyvin perusseurantatiedon hankintaan painottuvassa seurannassa. Tyypillinen ongelma tuntuisi olevan se, että tuotetaan vääränlaista tai muutoin vaikeasti hyödynnettävää tietoa. Analyysin huono laatu tai puuttuminen kokonaan vaikuttaisivat olevan myös yleisiä ongelmia. Ei liene harvinaista, että on rakennettu raskas seurantatiedon hankintajärjestelmä (esimerkiksi kunnianhimoisine mittari- ja indikaattorijärjestelmineen), jonka tuottamaa informaatiota ei kuitenkaan systemaattisesti analysoida eikä hyödynnetä strategiaprosessissa.²⁵

Perusseurantatiedon hankintaan painottuvan seurantaotteen ongelmien takia sekä Suomessa että muualla maailmalla näyttäisi olevan pyrkimys vahvistaa analyysin ja tulosten aktiivisen välittämisen roolia seurannassa. Tällaisen analyysipainotteisen ja hyödyntämisorientoituneen seurantaotteen etuina ovat esimerkiksi:

- perusseurantatiedon systemaattisen analyysin – myös kriittisen arvioinnin – varmistaminen,
- analyysin tarpeiden parempi huomioon ottaminen perusseurantatiedon hankinnassa,
- seurannan tulosten hyödyntämisen vahvistuminen sekä
- yleisemminkin seurannan roolin ja hyödyllisyyden lisääntyminen strategiaprosessissa.

²⁴ Määttä ja Ojala 1999, s. 80-83; Monitoring Provision... 2000, s. 6-7; Arts ym. 2001, s. 177; Planning, Monitoring... 2000, s. 3; Barth ja Fuder 2002, s. 15; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 309; Handbook on Monitoring... 2002, s. I/11-12.

²⁵ Monitoring and Evaluation... 1996, s. 3; Planning, Monitoring... 2000, s. 3 ja 18.

Asiantuntijapainotteinen tiedon tuottaminen vs. yhteistyö- ja oppimisprosessi?

Toinen keskeinen valinta koskee sitä, millainen rooli yhteistyölle ja oppimiselle seurannassa annetaan. Tässä suhteessa voidaan erotella seuraavat kaksi erilaista seurantaotetta²⁶:

- **Seuranta asiantuntijapainotteisena tiedon tuottamisena.** Asiantuntijoiden rooli peruseurantatiedon hankinnassa ja usein myös analyysissä on korostunut. Muiden osapuolten yhteistyön rooli on pieni. Asiantuntijoiden roolin korostus tuntuisi usein liittyvän peruseurantatiedon hankintaa korostavaan seurantaotteeseen, jolloin analyysiin ja tulosten aktiiviseen välittämiseen kiinnitetään vähemmän huomiota. Tällöin kytkentä strategiaprosessiin saattaa jäädä löyhäksi.
- **Seuranta yhteistyö- ja oppimisprosessina.** Yhteistyön rooli korostuu peruseurantatiedon hankinnassa, analyysissä ja tulosten välittämisessä. Usein tuntuisi liittyvän analyysiä ja tulosten välittämistä korostavaan seurantaotteeseen. Seurannan kytkentä strategiaprosessiin on usein tiivis. Usein tavoitteena on myös suoraan osapuolten aktivoitumisen, motivoitumisen, oppimisen ja sitoutumisen tukeminen.

Asiantuntijapainotteinen tiedon tuottaminen tuntuisi soveltuvan parhaiten sellaisiin strategiaprosesseihin, joissa suunnitelman toteutus on mahdollista suunnitella varsin yksityiskohtaisesti etukäteen, joissa suunnitelma sitoo toteutusta voimakkaasti ja joissa suunnitelman toteuttamisesta vastaavilla on vahva tahto ja hyvät edellytykset toteuttaa suunnitelma.

Yhteistyö- ja oppimisprosessipainotteinen seuranta tuntuisi soveltuvan erityisesti sellaisiin seurantatilanteisiin, joihin liittyy merkittävää epävarmuutta ja sellaisiin strategiaprosesseihin, joissa toimijoiden yhteistyö- ja muiden toimintaedellytysten tukeminen on tärkeää.

Arviointien suhde seurantaan

Arvioinneilla²⁷ tarkoitetaan usein erilaisia suhteellisen koottuja analyysyjä, jotka voivat koskea esimerkiksi koko organisaation tai sen osan toimintaa, yksittäisiä hankkeita tai yksittäisiä strategiaprosesseja²⁸. Vaikuttaa siltä, että yksittäisiin strategiaprosesseihin liittyvien arviointien ja seurannan suhteeseen liittyy paljon epäselvyyttä ja monenlaisia käsityksiä. Myös käsitteistö on vakiintumaton (ks. tekstilaatiko seuraavalla sivulla). Seurannan ja arviointien suhteen selkeyttäminen onkin sekä seurannan että arvioinnin kehittämisen yksi tärkeistä haasteista.

Arvioinnit voivat koskea strategiaprosesseja suoraan tai välillisemmin. **Suoraan strategiaprosesseja koskevat arvioinnit** voivat olla esimerkiksi²⁹:

- suunnitelman valmisteluvaiheessa tai valmisteluvaiheen jälkeen ennen varsinaista toteutusvaihetta laadittuja etukäteisarviointeja³⁰,
- suunnitelman toteutusvaiheessa laadittuja väliarviointeja³¹ sekä
- suunnitelman toteutuksen jälkeen tapahtuvia jälkikäteisarviointeja³².

Väli- ja jälkikäteisarvioinneilla on suurin kytkentä seurantaan, sillä niihin liittyy käytännössä aina suunnitelman toteutumisen tai toteutuneiden vaikutusten arviointia. Jos seuranta mielletään vain yksinkertaisena peruseurantatiedon hankintana, tällaiset perusteellisemmat arvioinnit jäävät seurannan ulkopuolelle. Tällöinkin ne saattavat hyödyntää hyvinkin tehokkaasti peruseurantatietoa. Mikäli seuran-

²⁶ Planning, Monitoring... 2000, s. 3 ja 18; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 315; Managing for Results... 2001, s. 1 ja 2.

²⁷ Arvioinnista käytetään usein myös käsitteitä "arviointitutkimus" ja "evaluointi".

²⁸ Harrinvirta ym. 1998.

²⁹ Valtionhallinnon arviointityöryhmän... 1999, s. 1-3; Kohti julkisten palvelujen... 2001, s. 12.

³⁰ Ns. "ex ante" -arviointit.

³¹ Ns. "ex nunc" -arviointit.

³² Ns. "ex post" -arviointit.

taan sisällytetään perusseurantatiedon hankinnan ohella myös tiedon syvälinen analyysi, väli- ja loppuarvioinnit voidaan mieltää osaksi seurannan analyysitehtävää.

Joskus strategiaprosessin väli- ja jälkikäteisarviointit sisältävät tehtäviä, joita saattaa olla vaikea mieltää laajastikaan ymmärretyin seurannan osaksi. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset tulevaisuusanalyysit.

Etukäteisarviointien suhde seurantaan on välillisempi. Niitä ei voitane pitää varsinaisesti osana seurantaan, vaikka ne saattavatkin tuottaa arvokasta informaatiota seurannan suunnittelun ja toteutuksen pohjaksi. Edellisen suunnitelman toteutusvaiheen seuranta puolestaan saattaa tuottaa arvokasta informaatiota seuraavan suunnittelukierroksen etukäteisarviointien tueksi.

Tyypillisiä etukäteisarvioiteja ovat vaikutusten etukäteisarvioinnit. Niitä voidaan laatia sekä suunnitelman valmisteluvaiheessa että suunnitelman valmistumisen jälkeen. Jälkimmäisessä tapauksessa arvioinnit palvelevat lähinnä suunnitelman toteutusta, edellisessä tapauksessa myös suunnitelman valmistelua. Usein suunnitelman valmistumisen jälkeen, mutta ennen toteutusta laadituissa arvioinneissa käsitellään suunnitelman toteutuksen edellytyksiä ja keinoja. Esimerkiksi Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistumisen jälkeen laadittiin selvitys, jossa tarkasteltiin valtion viranomaisten toimintaa tavoitteiden toteuttajina sekä kartoitettiin toteuttamisen kehittämishaasteita ja keinoja³³.

Myös **muut kuin suoraan yksittäiseen strategiaprosessiin liittyvät arvioinnit** saattavat liittyä strategiaprosessin seurantaan. Tällaisia ovat esimerkiksi hankearviointit sekä organisaatiota tai sen toiminnan osaa koskevat arvioinnit. Nämä saattavat tuottaa informaatiota yksittäisen strategiaprosessin seurannan tueksi ja kääntäen, yksittäisen strategiaprosessin seurannan tuloksia saatetaan hyödyntää näissä arvioinneissa.

Käsiteviidakko: monitoroinnista arvioinnin kautta seurantaan

Seurannasta käytetään hyvin kirjavaa käsitteistöä. Usein jää epäselväksi etenkin se, millaisia perustehtäviä seurantaan sisällytetään. Käsitteistön sekavuus on ongelma, koska erilaista asioista käytetään samoja käsitteitä, samoista asioista puhutaan eri käsitteillä – eikä useinkaan selkeästi kerrota, mitä käsitteillä tarkoitetaan.

Suomenkielisessä seurantakirjallisuudessa **“seuranta”** -käsitteellä voidaan tarkoittaa melkein mitä tahansa perusseurantatiedon hankintaan rajoittuvasta seurannasta hyvinkin perusteellista analyysiä painottavaan seurantaan.

Englanninkielisessä seurantakirjallisuudessa käytetään paljon käsiteparia **“monitoring and evaluation”** kuvamaan sellaisen seurannan kokonaisuutta, johon sisällytetään perusseurantatiedon hankinnan ohella myös perusteellista analyysiä³⁴. Tällöin “monitoring” -käsite vastaa jotakuinkin perusseurantatiedon hankintaa ja “evaluation” analyysiä. **“Follow up”** -käsitettä käytetään hieman samassa merkityksessä, kuin “monitoring and evaluation” -käsitettä³⁵. Suomessa näkee joskus käytettävän sanaparia **seuranta ja arviointi**, joka näyttäisi viittaavan samankaltaiseen laajaan perusseurantatiedon hankinnan ja analyysin yhdistävään seurantaotteeseen³⁶. Tosin tällöin saatetaan myös puhua laajemmasta järjestelmästä, johon sisältyy lisäksi esimerkiksi erilaisia etukäteisarvioiteja.

Englanninkielistä **“monitoring”** -käsitettä käytetään myös yksinään: sekä perusseurantatiedon hankintaan rajoittuvasta että analyysiä korostavasta seurannasta. Suomessa vastaavaa **“monitorointi”** -käsitettä tunnutaan käytettävän varsin harvoin ja yleensä perusseurantatiedon hankintaan painottuvasta seurannasta. Englanninkielistä **“evaluation”** -käsitettä käytetään myös erikseen sekä erillisistä arvioinneista että analyysin roolia korostavasta seurannasta. Suomalainen **arviointi- ja evaluointi** -käsitteiden käyttö tuntuisi rajautuvan pitkälti erillisiin koottuihin arviointeihin.

³³ Paldanius ja Tallskog 2003.

³⁴ Esim. Baker 2000, s. 1; Planning, Monitoring... 2000, s. 3; Handbook on Monitoring... 2002, s. I/11-12.

³⁵ Esim. Arts ym. 2001, s. 177.

³⁶ Esim. Ahonen 1998, s. 13 ja 24-26; Valtionhallinnon arviointityöryhmän... 1999, s. 3; Syrjä 2000, s. 90.

4

Seuranta strategiaprosessissa ja suunnittelujärjestelmässä

Se, miten seuranta liittyy strategiaprosessiin ja laajemminkin suunnittelujärjestelmään, vaikuttaa seurannan yleiseen rooliin, seurannan hyödynnettävyyteen ja seurannan käytännön toteutusta koskeviin ratkaisuihin. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Mikä rooli seurannalle annetaan strategiaprosessin eri vaiheissa ja miten seuranta käytännössä kytketään strategiaprosessiin?
- Miten strategiaprosessin seuranta ja muut strategia- ja hankeprosessit sekä organisaatioiden toimintakäytännöt liitetään toisiinsa?

4.1 Seuranta strategiaprosessin eri vaiheissa

Suunnitelman toteutus ja uusi suunnittelukierros

Seuranta voidaan valjastaa palvelemaan suunnitelman toteutusta, uutta suunnittelukierrosta tai molempia.

Seuranta suunnitelman toteutuksen tukijana

Seuranta voi tukea suunnitelman toteutusta luonnollisesti vain silloin, kun seuranta tuottaa hyödynnettävää informaatiota jo toteutuksen aikana. Seurannan rooli toteutuksen tukijana korostuu erityisesti silloin, kun:

- suunnitelman toteutus kestää pitkään,
- suunnitelman toteuttamiseen liittyy runsaasti epävarmuustekijöitä – esimerkiksi liittyen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseen, vakavien haittavaikeutusten ilmenemiseen tai toimintaympäristön muutoksiin,
- suunnitelma luo vain väljät puitteet toteuttamiselle, jolloin seuranta tarvitaan toteuttamisen arvioinnin ja uudelleensuuntaamiseen tueksi tai kun
- toteutusvaihe sisältää selkeitä suunnitelman välitarkistuksia.

Seuranta tulisi vaiheistaa siten, että se kykenisi ajoissa nostamaan esiin suunnitelman ja sen toteutuksen olennaiset muutos- ja kehittämistarpeet³⁷. Mitä tärkeämpää toteutuksen suuntaaminen on, sitä aikaisemmin seurannan tuloksia tarvitaan. Mitä perusteellisempaa kokemuseräistä tietoa halutaan, sitä pidempään joudutaan toteutusta seuraamaan ja kokemuksia kokoamaan.³⁸

Suunnitelman toteutusta tukeva seuranta voi koostua yksittäisistä “seurantarykäyksistä” sekä jatkuvammasta tiedon kokoamisesta ja käsittelystä. Jatkuva seuranta on yleensä perusseurantatiedon hankkimista (“regular monitoring of progress”), johon saattaa lisäksi liittyä tiedon suhteellisen nopeatempoista esianalyysiä. Yksittäiset seurantarykäykset voivat olla perusseurantatiedon koottuja hankintavaiheita tai perusteellisempaa analyysiä sisältäviä väliarviointeja. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä -ohjelman toteutumista seurataan vuosittain haastatteleamalla vastuutahojen avainhenkilöitä ja seuraamalla liikenteen ympäristöindikaattoreiden kehitystä. Vuosittaisen seurannan tulokset julkaistaan internetissä. Muutaman vuoden välein julkaitaan tarkempi seurantaraportti.³⁹

³⁷ Määttä ja Ojala 1999, s. 81-82; Baker 2000, s. 23-24.

³⁸ Handbook on Monitoring... 2002, s. I/16 ja II/25.

³⁹ Liikenteen toimintalinjat... 1999, s. 25; Liikenteen ympäristöseuranta... 2002; Ympäristöraportti 2000, 2001.

Toteutusvaiheen seuranta voidaan rakentaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Järjestetään vain suhteellisen jatkuvaluonteista perusseurantatiedon hankintaa, johon korkeintaan liitetään tiedon alustavaa esianalyysia.
- Perusseurantatiedon hankinta kootaan suhteellisen harvoin toistuviin yksittäisiin kokoamisvaiheisiin. Varsinaisia välianalyysijä (väliarviointeja) ei tehdä.
- Järjestetään suhteellisen jatkuvaluonteista perusseurantatiedon hankintaa, johon liitetään koottuja analyysivaiheita. Esimerkiksi Valtakunnallisen jätesuunnitelman seurannassa tiedonkeruu tapahtuu vuosittain ja tietojen perusteella laaditaan kolmen vuoden välein analyysi suunnitelman toteutumisesta⁴⁰.
- Tehdään välianalyysijä ja niiden yhteydessä hankitaan kootusti perusseurantatietoa. Jatkovampaa perusseurantatiedon hankintaa ei ole.

Sellaisissa strategiaprosesseissa, joihin ei liity kovin voimakasta epävarmuutta tai joissa epävarmoista asioista saadaan riittävästi tietoa ilman varsinaista koottua analyysia, perusseurantatiedon kokoaminen ja "esianalyysi" saattavat toteutusvaiheessa riittää. Tällöin varsinainen koottu analyysi tehdään vasta toteutusvaiheen lopuksi. Kovin epävarmoissa strategiaprosesseissa sen sijaan tarvitaan usein jo toteutusvaiheessa varsinaisia koottuja välianalyysijä.

Suunnitelman mahdolliset välitarkistukset ovat luonteva paikka koota perusseurantatieto yhteen ja analysoida se kootusti. Mikäli varsinaisia suunnitelman välitarkistuksia ei ole, korostuu seurannan rooli eräänlaisena "vahtikoirana": seurannan on kyettävä omaehtoisesti nostamaan esiin suunnitelmaan ja sen toteutukseen liittyvät kehittämistarpeet. Mikäli tällaisessa tilanteessa strategiaprosessiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, seurannan "vahtikoirarooli" korostuu entisestään. Tällöin on erityisen tärkeää analysoida perusseurantatietoa ja välittää tuloksia hyödynnettäväksi jo toteutusvaiheessa.

Toteutuksen aikainen seuranta saattaa myös nostaa esiin tarpeen järjestää suunnitelman päivityskierros tai aikaistaa jo suunniteltua päivityskierrosta. Esimerkiksi Metsähallituksen alueellisten luonnonvarasuunnitelmien seurannassa laaditaan vuosittain lyhyt raportti, johon kootaan seurattavien mittareiden arvot. Viisivuotiskauskoittain laaditaan toteutumisen ja toteutumisedellytysten tarkempi analyysi, jossa selvitetään muun muassa onko suunnitelma edelleen toteuttamiskelpoinen vai pitääkö sen sisältöä muuttaa tai tarvitaanko kokonaan uusi suunnitelma.⁴¹

Eri tyyppisiä asioita saattaa olla perusteltua seurata erilaisilla aikatauluilla. Nopeasti muuttuvia tai riskialttiita asioita on perusteltua seurata usein. Hitaasti muuttuvien tai ei kovin riskialttiiden asioiden tiheään seurantaan ei useinkaan kannata uhrata resursseja.⁴² Esimerkiksi Metsähallituksen Länsi-Suomen alueen luonnonvarasuunnitelman seurannassa osaa kvantitatiivista mittareista seurataan vuoden, osaa viiden vuoden välein⁴³.

Mikäli strategiaprosessiin ei liity uutta suunnittelukierrosta, seuranta usein päätetään kokoavaan loppuarviointiin.

Seuranta uuden suunnittelukierroksen tukijana

Mikäli strategiaprosessiin sisältyy useita suunnittelukierroksia, seurannalla on tärkeä rooli niiden lähtöaineistona. Seuraavan suunnittelukierroksen kannalta erityisen hyödyllinen on toteutusvaiheen päätteeksi koottava loppuanalyysi (tai jälkikäteisarviointi), jossa kootaan seurannan keskeiset tulokset.

Seuranta voi tukea uuden suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden laadintaa sekä sen yhteydessä tehtäviä nykytila- ja kehityssuunta-analyysijä ja etukäteisarviointeja. Seurannan tulokset saattavat osaltaan auttaa arvioimaan millaiset tavoitteet ovat uudessa tilanteessa mielekkäitä ja millaiset toimenpiteet soveltuvat

⁴⁰ Valtakunnallinen jätesuunnitelma... 1998, s. 224.

⁴¹ Heinonen 1998, s. 20-21.

⁴² Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 318.

⁴³ Heinonen ym. 1997, s. 91-96.

erilaisten tavoitteiden toteuttamiseen. Etukäteisarviointien tueksi seuranta voi tuottaa tietoa esimerkiksi siitä, mihin asioihin arvioinnissa on syytä erityisesti kiinnittää huomiota sekä esimerkiksi siitä, millaisia erilaisten toimenpiteiden vaikutukset ja vaikutusketjut todella ovat. Seuranta onkin pidetty eräänlaisena vaikutusten etukäteisarviointien "laatutyökaluna"⁴⁴. Nykytila-analyysien pohjaksi seuranta puolestaan voi tuottaa tietoa esimerkiksi toimintaympäristön ja suunnitelman "kohteen" nykytilanteesta. Itse asiassa toteutusvaiheen lopussa laadittu seurannan loppuanalyysi saattaa luontevasti muodostaa osan uuden suunnittelukierroksen nykytilan ja kehittämissuuntien analyysiä. Seurannan, nykytila- ja kehittämissuuntien analyysien ja etukäteisarviointien yhteispelin kehittäminen onkin yksi strategiaprosessien hallinnan haasteista⁴⁵.

Seurannan roolin suhteen kaksi erilaista seurantaotetta

Kulloinkin sovellettavaan seurantaotteeseen vaikuttaa voimakkaasti se, millainen rooli seurannalle strategiaproessin eri vaiheissa annetaan. Tässä suhteessa voidaan erottaa seuraavat kaksi vaihtoehtoista ratkaisua⁴⁶:

- **Toteutuksesta erillinen seuranta.** Seuranta, tai ainakin seurannan tulosten hyödyntäminen, ajoittuu lähinnä toteutusvaiheen loppuun. Tällainen seuranta soveltuu parhaiten sellaisiin strategiaprosesseihin, joissa suunnitelman toteutukseen ja vaikutuksiin ei liity kovin merkittäviä epävarmuustekijöitä.
- **Toteutukseen tiiviisti kytketty seuranta.** Seuranta tuottaa informaatiota hyödynnettäväksi jo suunnittelun toteutusvaiheessa – mahdollistaen esimerkiksi toimenpiteiden ja niiden toteutustapojen kehittämisen tai jopa asetettujen tavoitteiden uudelleenarvioinnin. Tällaista seuranta tarvitetaan erityisesti sellaisissa strategiaprosesseissa, joissa korostuu suunnitelman ja sen toteutuksen joustava uudelleen arviointi ja osapuolten oppiminen – suunnitelman suoraviivaisen toteuttamisen tilalla. Seurannan kytkeminen tiiviisti jo suunnitelman toteutukseen mahdollistaa myös seurannan mukauttamisen uuden tiedon ja uusien tilanteiden mukaan.⁴⁷ Tällainen "oppiva seurantaote" on erityisen käyttökelpoinen sellaisissa strategiaprosesseissa, joissa seurannan kohteiden valinta ja muutoinkin seurannan järjestäminen on erityisen hankalaa.

4.2 Seuranta suhteessa muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon

Suhde muihin strategia- ja hankeprosesseihin

Seurannan suhde muiden strategia- ja hankeprosessien seurantaan

Yksittäinen strategiaproessi on aina tavalla tai toisella osa strategia- ja hankeprosessien muodostamaa hierarkkista suunnittelujärjestelmää. Tällaisessa järjestelmässä alemman tason suunnitelmien ja hankkeiden seuranta tuottaa suoraan ylemmän tason strategiaprosessien seurannassa hyödynnettävää tietoa⁴⁸. Ylemmän suunnittelutason seuranta puolestaan asettaa puitteita alempien suunnittelutasojen seurannalle.

Ylemmän suunnittelutason seuranta saattaa tuottaa alemman tason strategia- ja hankeprosessien seurannassa hyödynnettävää tietoa. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriön "Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä" -ohjelman

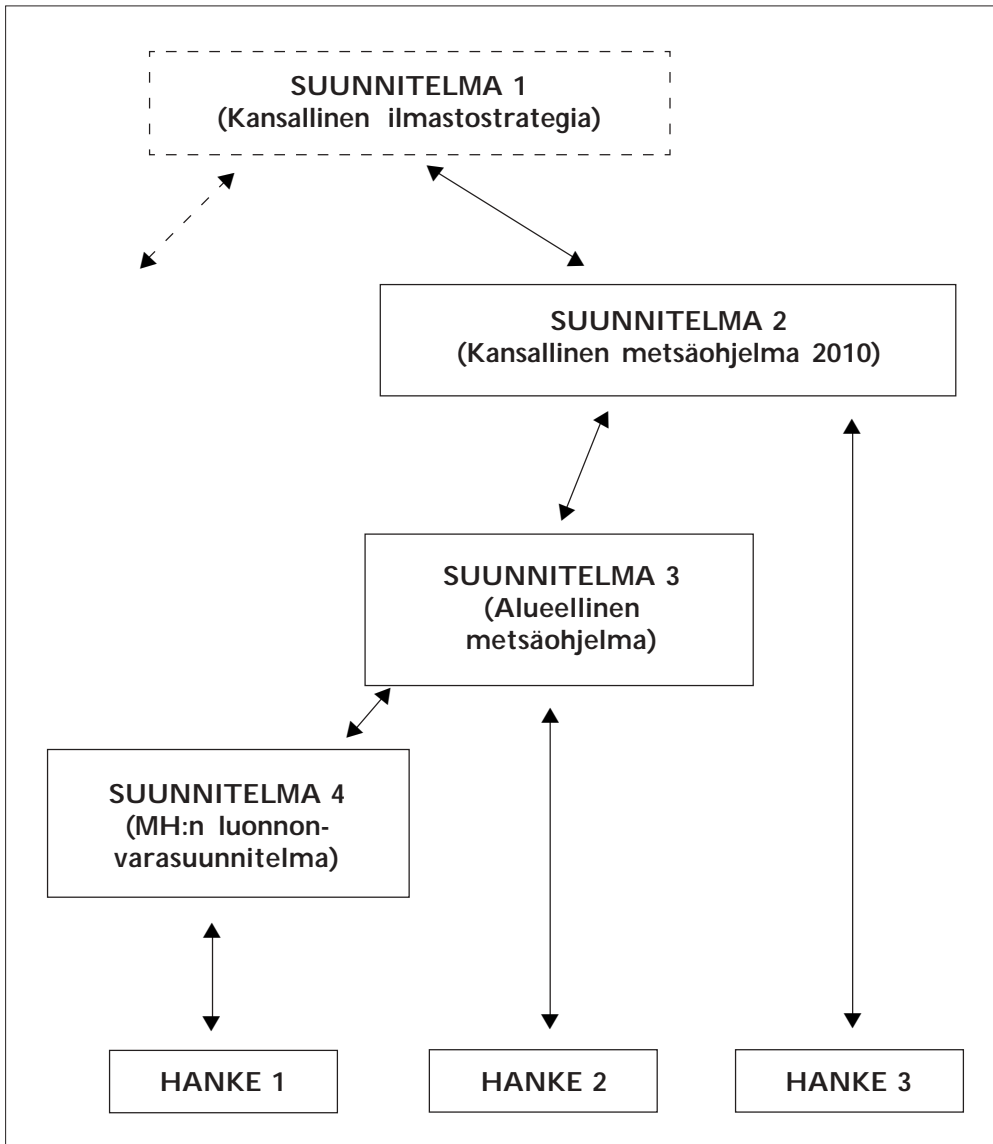
⁴⁴ Barth ja Fuder 2002, s. 11.

⁴⁵ Etukäteisarviointi Suomessa... 2000, s. 41-45; Temmes 2001, s. 25; Valtionhallinnon arviointityöryhmän... 2001, s. 4.

⁴⁶ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 318; Handbook on Monitoring... 2002, s. 4-6.

⁴⁷ Baker 2000, s. 38-39; Planning, Monitoring... 2000, s. 21-22.

⁴⁸ Barth ja Fuder 2002, s. 14; vrt. myös Paldanius ja Tallskog 2003, s. 29.



Kuva 2. Strategiaproessi suunnittelujärjestelmän osana.

vuosittaisissa seurantaraportissa, tarkastellaan yksityiskohtaisesti ohjelman toteutumista. Koska ympäristökysymykset on otettava läpäisevästi huomioon liikennesektorin kaikissa suunnitelmissa, raportit palvelevat suoraan myös näiden seuranta.⁴⁹

Kuvassa 2 on havainnollistettu osaa Suomen Kansallinen metsäohjelma 2010:een liittyvästä suunnittelujärjestelmästä. Kansallisen metsäohjelman seurannassa tärkeitä tietolähteitä ovat esimerkiksi alueellisten metsäohjelmien ja Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien seuranta sekä kansallista metsäohjelmaa varten käynnistettyjen yksittäisten hankkeiden (kuvassa hanke 3) seuranta. Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien ja alueellisten metsäohjelmien seurannan yhteydessä puolestaan seurataan niiden hankkeita (kuvassa hankkeet 1 ja 2). Kansallisen metsäohjelman yhteydessä keskeisiksi todettuihin asioihin on näin ollen syytä kiinnittää huomiota alueellisten metsäohjelmien ja luonnonvarasuunnitelmien seurannassa.⁵⁰ Kansallinen metsäohjelma 2010 puolestaan on yksi Kansallisen ilmastostrategian toteutusprosesseista⁵¹.

⁴⁹ Liikenteen toimintalinjat... 1999; esim. Liikenteen ympäristöseuranta... 2002.

⁵⁰ Kansallinen metsäohjelma... 1999; Kivinen ja Paldanius 2002, s. 67-68.

⁵¹ Kansallinen ilmastostrategia 2001.

Seurannanjohdon mukaisuuden, resurssitehokkuuden ja ylipäättään laadun kannalta on erityisen tärkeää varmistaa, että etenkin toisiinsa voimakkaasti liittyvien suunnitteluprosessien seurannat tukevat mahdollisimman hyvin toisiaan. Eräs tapa tehostaa eri prosessien seurannan yhteispeliä on yhdistää ne yhtenäiseksi kokonaisuudeksi⁵². Esimerkiksi Kansallisen metsäohjelman toteutusvaiheen välievaluoinnissa nousi nimenomaan eri suunnittelutasojen seurannan yhtenäistäminen ja koordinointi seurannan keskeiseksi kehittämishaasteeksi⁵³.

Myös saman tyyppisten suunnitelmien seurannan yhtenäistäminen saattaa olla monessa tapauksessa perusteltua. Esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä määritellään neljä kohdetta, joita tulee seurata kaikkien maakuntaohjelmien yhteydessä. Nämä kohteet ovat: koulutustaso, työmarkkinatilanne, muuttoliike sekä alueellinen bruttokansantuote. Näiden lisäksi kussakin maakuntaohjelmassa määritellään ohjelmakohtaiset seurantakohteet.⁵⁴

Seurannan suhde muiden strategia- ja hankeprosessien etukäteisarviointeihin sekä nykytilan ja kehityssuuntien analyysihin

Yksittäisen strategiaproessin seuranta tuottaa usein muiden prosessien etukäteisarviointien kannalta käyttökelpoista informaatiota. Esimerkiksi alueellisten metsäohjelmien seuranta voi hyödyttää Kansallisen metsäohjelman valmistelua tuottamalla tietoa erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista vaikutusten etukäteisarvioinnin tueksi sekä tuottamalla tietoa toteutuneesta kehityksestä nykytilan analyysin pohjaksi⁵⁵. Muiden suunnitteluprosessien yhteydessä laaditut vaikutusten etukäteisarvioinnit sekä nykytilan ja kehityssuuntien analyysit tuottavat tietoa strategiaproessin seurannan tueksi – erityisesti kohteiden valinnan avuksi.

Suhde organisaation toimintaan

Yksittäisen strategiaproessin seurannan suhde organisaation toimintaan riippuu pitkälti siitä, millainen on itse strategiaproessin suhde organisaatioon. Tässä suhteessa voidaan erottaa seuraavat kaksi erilaista tilannetta:

- 1) Strategiaproessi organisaation tukena.** Tällainen tilanne korostuu silloin, kun strategiaproessi liittyy lähinnä vain yhden organisaation toimintaan. Kyse voi olla joko organisaation koko toimintaa linjaavasta tai toiminnan osa-alueesta koskevasta suunnitelmasta. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi yksittäisten TE-keskusten työllisyys- ja elinkeinostrategiat. Strategiaproessi voidaan viritellä tukemaan organisaation toimintaa esimerkiksi sisällyttämällä strategiaproessin seurantaan organisaation toiminnan kannalta keskeisiä seurannan kohteita.
- 2) Organisaatio strategiaproessin tukena.** Tällainen tilanne liittyy lähinnä usean organisaation yhteisiin strategiaproesseihin. Julkishallinnossa tällaisia tilanteita on paljon. Esimerkiksi ministeriön alaislaitokset toteuttavat hallinnonalan toimintaa yleisemmin linjaavia suunnitelmia. Hallinnonalat ja niiden alaislaitokset puolestaan toteuttavat usean hallinnonalan yhteisiä poikkihallinnollisia suunnitelmia. Organisaation toteuttaessa suunnitelmaa on usein hyödynlistä ainakin jollakin tavalla viritettyä organisaation seuranta tukemaan strategiaproessin seuranta.

Molemmissa tilanteissa on tärkeää kytkeä strategiaproessin seuranta ja julkishallinnon organisaation ohjaus- ja seurantajärjestelmät menetelmiseen ja toimintakäytäntöineen tukemaan toisiaan. Keskeisiä organisaatioiden ohjauksen ja seurannan

⁵² Barth ja Fuder 2002, s. 7.

⁵³ Kivinen ja Paldanius 2002, s. 71.

⁵⁴ Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002); esim. Pirkanmaan maakuntaohjelma... 2003, s. 43-44 ja liite 6.

⁵⁵ Kivinen ja Paldanius 2002, s. 67-68.

järjestelmiä ovat talousarvio- ja tulosohjausjärjestelmät sekä ylipäätään strategisen johtamisen erilaiset järjestelmät.

Eräs mielenkiintoinen ja julkishallinnonkin piirissä varsin laajasti sovellettu strategisen johtamisen järjestelmä on **ns. tasapainotettu mittaristo** (“balanced scorecard”) ja **sen erilaiset sovellutukset**. Tasapainotettua mittaristoa on laajennettu mittaamisjärjestelmistä laajemmiksi strategisen johtamisen järjestelmiksi, joissa selkeän vision ja strategian pohjalle rakennetaan moniulotteista johtamisjärjestelmää. Tällaisessa järjestelmässä seurannalla on tärkeä rooli. Suomen julkishallinnon piirissä tällaista on kehitelty mm. nimellä “tasapainoisen onnistumisen strategia”. Tasapainotettuun mittaristoon ja sen sovellutuksiin perustuvien johtamisjärjestelmien voidaan ajatella luovan puitteet ainakin organisaation omien strategiaprosessien seurannalle. Tällöin on myös perusteltua virittää keskeisten strategiaprosessien seuranta tukemaan mahdollisimman hyvin johtamisjärjestelmän seurantarpeita ja johtamisjärjestelmän seuranta hyödyntämään tehokkaasti yksittäisten strategiaprosessien seurannan tuloksia.⁵⁶

Erilaiset **laatupalkintomallit** ja niiden johdannaiset ovat myös paljon käytettyjä julkishallinnon strategisen johtamisen työkaluja. Olennaista niille on organisaation “suorituskyvyn” mittaaminen erilaisin kriteerein. Näin ne ovat pikemminkin mittaamisjärjestelmiä, eivät niinkään strategisen johtamisen kokonaisjärjestelmiä.⁵⁷ Koska ne ovat osa organisaation seurantaa, myös niiden kytkeminen etenkin organisaation kannalta keskeisiin strategiaprosesseihin ja niiden seurantaan saattaa olla perusteltua.

⁵⁶ Määttä ja Ojala 1999, s. 22-26; Olve ym. 1999; Balanced scorecard... 2001, s. 71-85; Näsi ja Aunola 2001, s. 41-43.

⁵⁷ Määttä ja Ojala 1999, s. 121-124; Euroopan laatupalkintomalli... 2001.

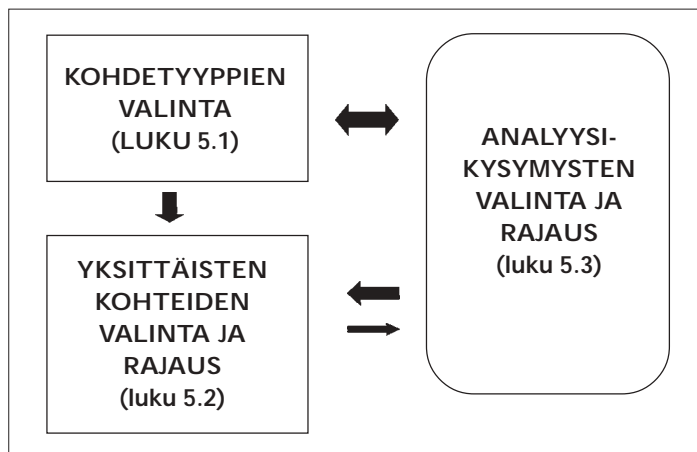
5

Millaista informaatiota seuranta tuottaa?

Seurannan kohteiden ja analyysikysymysten valinta määrittää pitkälti sen, millaista ja kuinka hyödynnettävää informaatiota seuranta tuottaa. Nämä valinnat määrittävät osaltaan seurantaotteen sekä vaikuttavat moniin käytännön toteutusta koskeviin ratkaisuihin, esimerkiksi menetelmävalintoihin. Käytännön seurantatyössä analyysikysymysten ja etenkin seurannan kohteiden valinta ja rajaaminen tuntuu olevan hankala tehtävä. Valinta ja rajaaminen tehdään usein epäjohdonmukaisesti ja sattumanvaraisesti. Käsitteistö on varsin sekavaa ja tehtyjä valintoja ja käytettyjä käsitteitä ei useinkaan määritellä kovin selkeästi.⁵⁸ Seurannan kohteiden ja analyysikysymysten valinnan ja rajaamisen selkeyttäminen onkin yksi seurannan kehittämishaasteista.

Seurannan kohteiden valinta ja rajaaminen voidaan jakaa kahteen päävaiheeseen: kohdetyyppien valintaan ja yksittäisten seurannan kohteiden valintaan ja rajaukseen (ks. kuva 3). Analyysikysymykset vaikuttavat kohteiden valintaan sen kaikissa vaiheissa ja kohteiden valinta puolestaan heijastuu analyysikysymysten valintaan. Seurannan järjestämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat:

- *Mitä seurannan kohdetyyppejä seurataan ja millainen paino niille seurannassa annetaan?*
- *Miten seurannan konkreettiset kohteet valitaan ja rajataan?*
- *Minkä tyyppisiin kysymyksiin seurannalla haetaan vastauksia ja miten yksittäiset kysymykset rajataan?*



Kuva 3. Seurannan kohteiden ja analyysikysymysten valinta ja rajaaminen.

5.1 Seurannan kohdetyyppien valinta

Seurannan kohteita voidaan jäsentää ja tyypitellä monenlaisilla tavoilla⁵⁹. Kovin monitahoinen jäsentäminen saattaa olla raskas ja vaikea soveltaa käytännön seurantatyössä. Toisaalta kovin yleinen jäsentäminen ei ehkä kohdenna arvioitavia asioita kyllin

⁵⁸ Baker 2000, s. 19.

⁵⁹ Varsin paljon on sovellettu sellaisia jäsennyksiä, joissa monitasoisesti jaotellaan toisaalta suunniteltua (esim. suunnitellut päämäärät - tavoitteet - alatavoitteet - toimet) ja toisaalta toteutunutta (esim. toteutuneet panokset - toteutusprosessi - tuotokset - tulokset - vaikutukset). Esimerkkejä tällaisista: Ahonen 1998, s. 24-26; Ahonen 2001, s. 109-113; Planning, Monitoring... 2000, s. 12-14; Seuranta- ja arviointi-indikaattorit... s. 5-10; Handbook on Monitoring... 2002, s. 11-13; Hildén ym. 2002, s. 17-19. Hieman saman kaltainen on etenkin yleisessä ympäristön tilan seurannassa sovellettu ns. DPSIR -kehikko ("driving forces", "pressure", "state", "impact", "response") ja sen kaltaiset jäsennykset (Walz 2000, s. 614-615; Barth ja Fuder 2002, s. 26-28; Niemi ja Heinonen 2003, s. 13).

selkeästi. Selkeä ja johdonmukainen jäsenitys on hyvä pohja käytännön seuranta-työlle. Parhaiten soveltuva jäsenitys on valittava tilannekohtaisesti.

Tässä työssä sovellamme seuraavaa jakoa viiteen yksinkertaiseen ja yleiseen kohdetyyppiin:

- suunnitelman tavoitteiden toteutuminen
- suunnitelman toimenpiteiden toteutuminen
- sivuvaikutukset
- toimintaympäristön muutokset
- suunnitelman toteutusprosessi

Näihin kohdetyyppeihin liittyviä analyysikysymyksiä on koottu tekstilaatikkoon luvun 5 loppuun.

Suunnitelman toteutumisen seuranta on hyvin hankalasti jäsenytyvä kokonaisuus etenkin siksi, että suunnitelma on erilaisten tavoitteiden ja niitä toteuttavien keinojen monitahoinen kokonaisuus (ks. luku 2.1). Tämä monitahoisuus on osaltaan syynä siihen, että edellä mainitut seurannan kohteen määrittelyn ongelmat koskevat erityisesti suunnitelman toteutumisen seuranta. Tässä yhteydessä jäsenämme suunnitelman toteutumisen seurannan siis kahteen yksinkertaiseen pääryhmään, toimenpiteiden toteutumisen ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan.

Toimenpiteiden toteutuminen

Toimenpiteillä tarkoitamme tässä kaikkia alemman tason ”pyrkimyksiä”, joilla pyritään toteuttamaan suunnitelmassa esitettyjä ylemmän tason ”pyrkimyksiä”. Niistä voidaan käyttää monenlaisia käsitteitä, esimerkiksi: keinot, hankkeet, toimet, panokset ja tuotokset. Joissain tapauksissa voidaan puhua myös alemman tason tavoitteista tarkoitettaessa käytännön toimenpiteitä. Myös haitallisten sivuvaikutusten lieventämistoimet ovat yhdenlaisia toimenpiteitä⁶⁰.

Strategiaprosesseissa suunnitelman toteutumisen seurannalla on yleensä tärkeämpi rooli kuin hankeprosesseissa: hankehan toteutetaan usein ”kerralla” jotta-kuinkin sellaisena kuin se on suunniteltu. Suunnitelma sen sijaan toteutetaan usein vähin erin toimenpide kerrallaan. Osa toimenpiteistä saattaa jäädä kokonaan toteutumatta. Lisäksi suunnitelmat ovat yleensä suhteellisen yleisiä – jättäen näin toteutukselle usein paljonkin liikkumavaraa.

Toimenpiteiden toteutumisen seuranta luo perustan sekä tavoitteiden toteutumisen että sivuvaikutusten seurannalle⁶¹. Viimekädessä toimenpiteet – tai niiden puuttuminen – aiheuttavat suunnitelman sekä tarkoitettuja että tarkoittamattomia vaikutuksia. Esimerkiksi, jos alueellisen metsäohjelman metsätaloudellisia toimenpiteitä toteutetaan käytännössä huomattavasti tarmokkaammin kuin luonnon monimuotoisuutta vaalivia toimenpiteitä, suunnitelman haitalliset sivuvaikutukset saattavat muodostua etukäteen arvioituja suuremmiksi tai jopa kokonaan toisenlaisiksi.

Toimenpiteiden toteutumisen seuranta on yleensä helpompaa, kuin ylemmän tason tavoitteiden toteutumisen seuranta⁶². Joissakin tilanteissa saattaa tavoitteiden toteutumisen ja sivuvaikutusten suora seuraaminen olla niin hankalaa tai resurssija vaativaa, että lähinnä vain toimenpiteiden toteutumisen kautta päästään arvioimaan ilmenevää vaikutusta.

Toimenpiteiden toteutumisen seuranta on mahdollista valjastaa tukemaan suunnitelman toteutuksen hyvinkin suoraa ja nopeatempoista hallintaa⁶³.

⁶⁰ Barth ja Fuder 2002, s. 7.

⁶¹ Atkinson ym. 1999, s. 93.

⁶² Ahonen 1998, s. 24; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 322.

⁶³ Atkinson ym. 1999, s. 43.

Toimenpiteiden toteutumista voidaan seurata esimerkiksi käytettyjen panosten ja välittömien tuotosten avulla⁶⁴. Edellisiä ovat esimerkiksi myönnettyt määrärahat ja jälkimmäisiä ovat esimerkiksi rakennetun tien pituus tai tukea saaneiden yritysten määrä.

Tavoitteiden toteutuminen

Tarkoitamme tässä tavoitteilla kaikkia suunnitelman ylemmän tason ”pyrkimyksiä”, joita alemman tason ”pyrkimyksillä”, toimenpiteillä, pyritään toteuttamaan. Toimenpiteiden lailla tavoitteita on monenlaisia ja monen tasoisia. Lisäksi niistä käytetään monenlaisia käsitteitä: usein puhutaan visioista, päämääristä, tavoitteista ja tuloksista. Joissain tilanteissa saatetaan puhua myös toimista ja toimenpiteistä tarkoitettaessa käytännössä alemman tasoisia tavoitteita.

Tavoitteiden voidaan myös ajatella olevan tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia⁶⁵. Esimerkiksi alueellisen metsäohjelman tavoitteeksi on saatettu asettaa metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilyttäminen. ”Vaikutuskielelle” käännettynä kyseessä on metsäohjelman toteuttamisen vaikutus metsäluonnon monimuotoisuuteen, erityisesti monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiseen.

Tavoitteiden toteutumisen seuranta tuottaa elintärkeää tietoa siitä, kuinka hyvin suunnitelma viime kädessä käytännössä toimii ja missä määrin suunnitelmalla on tavoiteltuja myönteisiä vaikutuksia. Tavoitteethan oikeastaan kertovat sen, miksi suunniteltuja toimenpiteitä toteutetaan – ja ylipäätään, miksi koko suunnitelma on olemassa.

Etenkin ylätason tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää usein laajempaa ja monipuolisempaa informaatiota ja pidemmän seuranta-ajan kuin toimenpiteiden toteutumisen seuranta. Tämän vuoksi tavoitteiden toteutumisen seuranta liittyy etupäässä strategiaprosessin suurten linjojen hallintaan – ei niinkään toteutuksen suoraan ja nopeatempoiseen hallintaan⁶⁶.

Suunnitelman toteutuksen ja muiden tekijöiden vaikutusten erottaminen toisistaan on tärkeää, mutta usein hyvin hankalaa⁶⁷.

Seurannan ulottamista alemmantason tavoitteiden ohella myös ylätason tavoitteisiin pidetään usein tärkeänä⁶⁸.

Sivuvaikutusten ilmeneminen

Seurannan avulla hankitaan tietoa myös suunnitelman toteuttamisen sivuvaikutuksista. Niillä tarkoitetaan tässä kaikkia ei tavoiteltuja vaikutuksia – erotukseksi tavoitteista eli tavoitelluista vaikutuksista.

Sivuvaikutukset voivat olla kielteisiä (haittavaikutukset) tai myönteisiä. Esimerkiksi rakennusten energiatehokkuuden lisäämisen haitallisina sivuvaikutuksina voivat olla sisäilman laadun heikkeneminen ja siitä aiheutuvat terveysongelmat ja positiivisena sivuvaikutuksena energiatehokkaan teknologian vientimahdollisuuksien paraneminen. Sivuvaikutukset voivat myös olla ennakoituja tai ennakoimattomia. Suunnitelman valmisteluvaiheessa tehtävän vaikutusten etukäteisarvioinnin yhtenä keskeisenä tehtävänä onkin nimenomaan keskeisten sivuvaikutusten ennakointi. Sivuvaikutukset saattavat heijastua myös suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseen.⁶⁹

⁶⁴ Syrjä 2000, s. 90-91; Seuranta- ja arviointi-indikaattorit... s. 5-6.

⁶⁵ Ahonen 1998, s. 25; Hildén ym. 2002, s. 15-16. Vaikutusten seurannan voidaankin ajatella koostuvan tavoiteltujen vaikutusten (tavoitteiden toteutumisen) ja sivuvaikutusten seurannasta.

⁶⁶ Atkinson ym. 1999, s. 43.

⁶⁷ Baker 2000, s. 1; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 325; Seuranta- ja arviointi-indikaattorit... s. 21.

⁶⁸ Atkinson ym. 1999, s. 31-32.

⁶⁹ Esim. Hildén ym. 2002, s. 15-16.

Sivuvaikutusten seuranta tuottaa tietoa haittavaikutusten ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi suunnitelman toteutusvaiheessa tai uudella suunnittelukierroksella. Sivuvaikutusten seuranta tuottaa kokemusperäistä tietoa myös vaikutuksista ja niiden ilmenemisestä myöhemmin tai muissa yhteyksissä tehtävien vaikutusten etukäteisarviointien pohjaksi.

Sivuvaikutusten seurannan keskeisiä haasteita ovat ennakoimattomien, merkittävien haittavaikutusten havaitseminen sekä ennakoitujen, mahdollisesti merkittävien haittavaikutusten seuranta.

Toimintaympäristön muutokset

Julkishallinnon strategisen tason suunnittelussa on usein hyvin hankalaa erottaa toisistaan suunnitelman "kohde" toimintaympäristöstä (ks. myös sivu 14). Esimerkiksi usein on vaikea ymmärtää, mikä toiminta on suunnitelman varsinaista toteuttamista, mikä muuta toimintaa. Vastaavasti on usein vaikea erottaa suunnitelman toteutuksen vaikutukset toimintaympäristön tekijöiden vaikutuksista. Tällaisia suunnitelman kohteen ja toimintaympäristön erottamisen suhteen hankalia suunnitelmia ovat laaja-alaiset ja suhteellisen yleispiirteiset suunnitelmat, esimerkiksi maakuntasuunnitelmat sekä monet laajat poikkihallinnolliset suunnitelmat.

Toimintaympäristön muutosten seuranta tuottaa tietoa suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden uudelleen arvioinnin pohjaksi. Lisäksi toimintaympäristön muutokset saattavat auttaa arvioimaan, miksi jokin tavoite tai toimenpide ei toteudu tai miksi jokin haittavaikutus osoittautuu arvioitua merkittävämmäksi. Toimintaympäristön muutosten seuranta saattaa myös tarjota perusteita arvioida, mikä on suunnitelman toteuttamisen ja mikä muiden tekijöiden vaikutusta. Esimerkiksi teollisuustuotannon määrän seuranta auttaa arvioimaan, onko toteutunut päästöjen väheneminen ollut suunnitelmaan sisältyvien päästörajoitusten ansiota vai onko se lähinnä seurausta vain huonoon markkinatilanteeseen liittyvästä teollisuustuotannon määrän laskusta.

Toteutusprosessi

Toteutusprosessilla⁷⁰ tarkoitetaan tässä väljästi suunnitelman toteutukseen liittyvää koordinoitua, ohjausta, tiedonkulkua, yhteistyötä ja organisoitua sekä muita vastaavia toteutukseen liittyviä toimia. Ne voivat liittyä yhden tai useamman tavoitteen tai toimenpiteen toteutukseen tai läpäisevämmiin koko suunnitelman toteutukseen. Toteuttajaorganisaatioiden yhteistyö sekä hankepäättöksenteon ja -ohjauksen menettelytavat ovat tyypillisiä toteutusprosessien seurannan kohteita.

Toteutusprosessin seuranta palvelee ennen kaikkea käytännön toteutuksen kehittämistä. Seurannan tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi arvioitaessa sitä, miksi suunnitelman tavoitteet ja etenkin toimenpiteet ovat toteutuneet tai jääneet toteutumatta.

Seurannan kohdetyyppien suhteen erilaisia seurantaotteita

Se, mitä seurannan kohdetyyppejä seurataan ja millainen paino niille seurannassa annetaan vaikuttaa vahvasti kulloinkin sovellettavaan seurantaotteeseen. Seuraavaan on koottu tässä suhteessa tyypillisiä seurantaotteita⁷¹:

⁷⁰ Joskus "toimeenpanon" käsitteellä tarkoitetaan jotakuinkin samaa asiaa (esim. Ahonen 2001, s. 114).

⁷¹ Monitoring and Evaluation... 1996, s. 8-9 ja 13-14; Atkinson ym. 1999, s. 83; Planning, Monitoring... 2000, s. 15-16; Barth ja Fuder 2002, s. 6-8, 29-31, 33-34 ja 60-61; Managing for Results... 2001, s. 1-2.

Toimenpiteiden toteutumisen seurantaan painottava seurantaote. Pelkistetyimmillään halutaan selvittää miten suunniteltuja panoksia on käytetty: esimerkiksi miten on myönnetty hankemäärärahoja. Tämän lisäksi usein pyritään seuraamaan monipuolisemmin myös välittömiä tuloksia sekä toteutusprosessia ja muita toimenpiteiden toteutukseen vaikuttavia tekijöitä. Tavoitteiden toteutumista ja sivuvaikutuksia ei juurikaan seurata. Seurannan intressi on usein suunnitelman välittömän toteuttamisen tukemisessa. Taustalla lienee usein näkemys strategiaprosessista pitkälti suunnitelman laatimisena ja suunnitelman varsin suoraviivaisena toteuttamisena. Varsin usein keskitytään perusseurantatiedon hankintaan - analyysin jäädessä vähemmälle huomiolle.

Tavoitteiden toteutumisen seurantaan painottava seurantaote. Huomio kiinnitetään erityisesti siihen, miten suunnitelma toteuttaa sille asetettuja tavoitteita – myös ylätasoa tavoitteita. Tällaiseen seurantaan liittyy jotakuinkin aina toimenpiteiden toteutumisen seuranta: tavoitteiden toteutumistahan ei ole useinkaan mahdollista seurata ilman tietoa toimenpiteiden toteutumisesta. Liittyy usein analyysin roolin korostukseen. Seurannan intressi on usein sekä suunnitelman toteutuksessa että suunnitelman mielekkyyden arvioinnissa. Taustalla on usein käsitys strategiaprosessista joustavana yhteistyö- ja oppimisprosessina.

Sivuvaikutusten seurantaan painottava seurantaote. Seurannan intressi on pitkälti haitallisten sivuvaikutusten – etenkin haitallisten ympäristövaikutusten - ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Usein liittyy tiivistä vaikutusten etukäteisarviointiin: ensin mahdollisia vaikutuksia ennakoidaan ja sitten ilmeneviä vaikutuksia seurataan. Usein liitetään haittavaikutusten lieventämisen toteutumisen seuranta.

Seurannan useita kohdetyyppejä painottava seurantaote. Liittyy usein analyysiä korostavaan seurantaan, koska monipuolinen analyysi edellyttää huomion kiinnittämistä useisiin seurannan kohdetyyppeihin saman aikaisesti. Seurannan intressi on usein sekä suunnitelman toteutuksessa että suunnitelman mielekkyyden arvioinnissa.

***Energiansäästöohjelma 2003-2006.** Seurataan sekä energiansäästötoimenpiteiden että ohjelman tavoitteiden toteutumista.⁷²*

***Helsingin kaupungin ympäristöohjelma 1999-2002.** Seurannassa on arvioitu kaupunginvaltuuston asettamien yleisten ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutumista sekä ohjelman teemakohtaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.⁷³*

***Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma.** Vuoden 1998 suunnitelman tarkistuksen tueksi laadittiin vuoden 1994 suunnitelman toteutuksen jälkikäteisarviointi. Se sisälsi kolme osaa: liikennejärjestelmän kehittämistavoitteiden toteutuminen, liikennejärjestelmäsuunnitelman kehittämishankeohjelman toteutuminen (= toimenpiteiden toteutuminen) sekä käytettyjen liikenne-ennusteiden lähtökohtina käytettyjen arvioiden ja oletusten todellinen kehitys (= toimintaympäristön muutokset).⁷⁴*

***Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005.** Seurataan suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja toimien tuloksellisuutta valtakunnallisella ja alueellisella tasolla.⁷⁵*

***Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittinen ohjelma.** Seurannan kohteena on ollut ohjelman 24:n toimenpiteen toteutuminen. Koska osa toimenpiteistä on varsin "tavoiteluonteisia", on käytännössä seurattu myös tavoitteiden toteutumista. Seurantaan on sisällynyt myös jonkin verran toimintaympäristön muutosten havainnointia.⁷⁶*

⁷² Energiansäästöohjelma... 2002, s. 48.

⁷³ v. Bonsdorff ym. 2003.

⁷⁴ Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman... 1997.

⁷⁵ Valtakunnallinen jätesuunnitelma... 1998, s. 222.

⁷⁶ Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittisen... 2002.

5.2 Seurannan kohteiden valinta ja rajaus

Suunnitelmat ovat yleensä niin laajoja, monitahoisia ja monenlaisia vaikutuksia aiheuttavia, että yksittäisen kohdetyypinkin puitteissa kaiken kattava seuranta on lähes aina mahdotonta - ja usein myös tarpeetonta. Tämän vuoksi seurantaa järjestettäessä yksi keskeisistä tehtävistä onkin seurannan yksittäisten kohteiden valinta ja tarkentaminen.

Valinnan ja rajauksen kolme vaihetta

Seurannan kohteiden valinta ja rajaus voidaan jakaa seuraaviin kolmeen vaiheeseen (ks. kuva 4):

I) Valitaan seurattavat kohdetyypit.

(Tätä on käsitelty luvussa 5.1)

II) Valitaan yksittäiset seurattavat asiat kunkin kohdetyypin puitteissa.

Esimerkiksi jos seurataan tavoitteiden toteutumista, valitaan ne tavoitteet, joita konkreettisesti seurataan. Voidaan valita kaikki tai rajata osa pois.

III) Ratkaistaan kunkin seurattavan asian kohdalta, seurataanko sitä kokonaisuudessaan vai rajataanko sitä jollakin tavalla.

Rajaus voidaan tehdä esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

III/A:

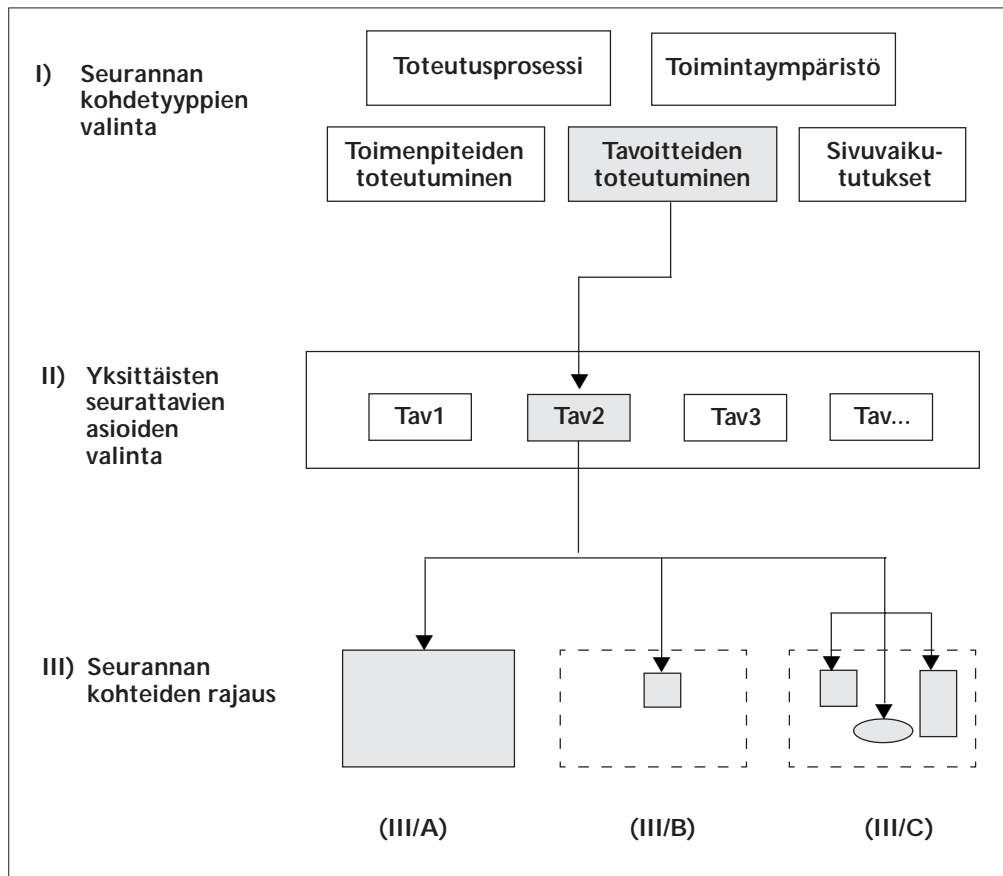
Seurattava asia voidaan ottaa seurannan kohteeksi kokonaisuudessaan. Esimerkiksi kuntastrategian yhtenä tavoitteena on lisätä kunnan työllisyysaste 68 prosenttiin. Koska kunnan työllisyysasteesta on saatavissa varsin helposti luotettavaa informaatiota, tavoite on mahdollista ja mielekästä valita sellaisenaan seurannan kohteeksi. Lähiön kehittämissuunnitelman yhtenä tavoitteena puolestaan voi olla lähiön kehittäminen siten, että vanhusten edellytykset asua yksin kotona paranevat. Tämän tavoitteen toteutumista voidaan rajaamatta seurata esimerkiksi kysymällä lähiössä asuvien vanhusten ja heidän lähihoitajiensa näkemyksiä kotona asumisen edellytysten muutoksista.

III/B:

Seurattavasta asiasta voidaan rajata yksi osa seurannan kohteeksi. Tämä voidaan tehdä ainakin periaatteessa kahdella tavalla. Toinen tapa on rajata sellainen kohde, jonka ajatellaan kuvaavan ("indikoivan") laajempaa seurattavaa asiaa. Esimerkiksi edellisessä lähiöesimerkissä vanhusten edellytyksiä asua yksin kotona seurataan tarkastelemalla vain vanhusten asuntojen ja päivittäistavarakauppojen keskimääräisen etäisyyden muutoksia. Tämän voidaan ajatella olevan asetetun tavoitteen toteutumista ilmentävä "indikaattori". Toinen tapa on rajata seurattavasta asiasta osa, jonka ei ajatellaan kertovan laajemmin seurattavasta asiasta.

III/C:

Seurattavasta asiasta voidaan rajata myös useita kohteita. Monta kohdetta "avaa" seurattavaa asiaa ainakin periaatteessa monipuolisemmin kuin yksi. Edellisessä esimerkissä asuntojen ja päivittäistavarakauppojen keskimääräisen etäisyyden ohella voidaan seurata vaikkapa hissittömissä kerrostoissa asuvien vanhusten määrän muutoksia.



Kuva 4. Seurannan kohteiden valinnan ja rajauksen vaiheet.

Seurannan kohteista ja niiden erilaisista rajauksista käytetään hyvin monenlaisia käsitteitä. Puhutaan esimerkiksi indikaattoreista, mittareista ja kriteereistä. On hyvin tyypillistä, että käsitteitä ei määritellä. Usein tietyllä käsitteellä on erilaisia merkityksiä ja tietystä asiasta käytetään erilaisia käsitteitä⁷⁷. Selkeyden vuoksi käytämme tässä yhteydessä käsitettä seurannan kohde kaikista mahdollisista seurattavista asioista.

Valinnan ja rajauksen periaatteita

1) **Oleellinen esiin.** Seurannan piiriin on tärkeä saada olelliset asiat ja niihin on seurannassa myös tärkeä keskittyä. Olellisia asioita ovat esimerkiksi suunnitelman avaintavoitteet, keskeiset suunnitelman moneen toimenpiteeseen ja tavoitteeseen vaikuttavat ydintoimenpiteet, keskeiset haittavaikutukset ja niiden lieventämistoimet sekä suunnitelman kannalta merkittävät toimintaympäristön muutostekijät. Erityisen tärkeitä seurannan kohteita ovat ylipäätään kaikki sellaiset merkittävät tekijät, joihin liittyy suurta epävarmuutta⁷⁸. Olelliset asiat on tärkeä saada seurannan piiriin ainakin jollakin tavalla, riippumatta siitä, kuinka hankalaa niiden seuranta on. Seuranta, joka ei kykene tuottamaan tietoa strategiaprosessin hallinnan kohtalonkysymyksistä (ns. "killer assumptions"), onkin epäonnistunut tehtävässään.

⁷⁷ Esimerkiksi sekä indikaattorin, mittarin että kriteerin käsitteitä saatetaan käyttää, kun puhutaan ylipäätään seurattavasta asiasta. Sekä indikaattorin että mittarin käsitteillä tarkoitetaan usein sellaista seurattavaa asiaa, joka on mitattavissa ja/tai jonka ajatellaan indikoivan jotain laajempaa asiaa. Sekä mittaria että etenkin kriteeriä käytetään joskus nimityksenä määrällisestä raja-arvosta, johon seurattavan asian arvo verrataan. (ks. esim. Pesonen ym. 1998, s. 45-46; Handbook on Monitoring... 2002, s. III/6-13; Välimäki 2002, s. 16-18.)

⁷⁸ Planning, Monitoring... 2000, s. 19; Kohti julkisten palvelujen... 2001, s. 19; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/8.

- 2) **Joustava seurannan kohteiden valinta ja rajaaminen.** Hyvä seuranta oppii – tarvittaessa esimerkiksi mukauttamalla seurannan kohteet joustavasti uusien tilanteiden mukaisesti. Etenkään hyvin epävarmoissa toteutusprosesseissa seuranta ei ole hyvä rajoittaa vain etukäteen valittuihin kohteisiin.
- 3) **Toteutusvaiheessa tehtävät suunnitelman muutokset jatkoseurannan piiriin.** Näin tehtiin esimerkiksi Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutusvaiheessa. Ohjelman ensimmäisessä seurantaraportissa määriteltiin 12 keskeistä kehittämisaluetta ja niitä koskevia toimenpiteitä. Toisessa seurantaraportissa tarkasteltiin erityisesti niiden toteutumista.⁷⁹
- 4) **Järkevä resurssien kohdentaminen.** Resurssit on tärkeä suunnata siten, että kaikki merkittävät asiat saadaan seurannan piiriin. Tämä edellyttää sitä, että ei uhrata liikaa resursseja tärkeänkään yksittäisen kohteen seurantaan muiden kustannuksella.⁸⁰ Tämä edellyttää usein myös varsin voimakasta seurannan kohteiden rajaamista tilanteissa, joissa seurantaan on käytettävissä vähän resursseja.
- 5) **Milloin ja miten seurattavan asian rajausta?** Yksittäistä seurattavaa asiaa on syytä rajata etenkin silloin, kun se on hyvin laaja-alainen, monitahoinen ja epä-määräinen. Tosin tällöinkin on tärkeä varmistaa, että kukin rajattu osakohte käsittelee seurattavan asian kannalta olennaista kysymystä. On myös tärkeää, että “indikaattorit” todella kuvaavat riittävästi sitä, mitä niiden ajatellaankin kuvaavan⁸¹. Mitä alemmalla tasolla tavoite-toimenpidehierarkiassa ollaan, sitä helpompi yleensä on löytää mielekkäästi rajattuja ja konkreettisia seurannan kohteita. Mitä harvempia kohteita seurataan yksittäisen seurattavan asian puitteissa, sitä vähemmän resursseja tarvitaan ja sitä pelkistetympää peruseurantatietoa saadaan. Vastaavasti, mitä useampia kohteita seurataan, sitä enemmän tarvitaan resursseja ja sitä monipuolisempaa ja kattavampaa tietoa seurattavasta asiasta saadaan.
- 6) **Seurannan analyysikysymykset lähtökohtana.** Seuranta varten määritellyt analyysikysymykset määrittävät osaltaan seurannan kohteiden valintaa. Moniin analyysikysymyksiin vastaaminen edellyttää tietoa useammasta kuin yhdestä seurannan kohteesta. Esimerkiksi, jos halutaan tietoa toteutuksen resurssitehokkuudesta, on seurattava sekä resurssien käyttöä että tuotoksia. Vastaavasti, jos halutaan tietoa tietyn tavoitteen toteutumisesta, on monasti seurattava usean asianomaiseen tavoitteeseen vaikuttavan toimenpiteen toteutumista. Pääsääntöisesti seurannan kohteiden valinta onkin hyvä sopeuttaa analyysikysymyksiin – ei päin vastoin. Laadukasta seuranta ei yleensä synny, jos valitaan vain helposti mitattavia kohteita ja vasta sitten mietitään, millaisiin kysymyksiin niitä koskevan tiedon avulla voitaisiin vastata⁸².
- 7) **Suunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet lähtökohtana.** Suunnitelmaan kirjatuihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin löytyvät luonnollisesti niitä koskevat keskeiset seuranta-kohteet. Jotta mielekäs seuranta olisi mahdollista, olisi suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden oltava selkeitä, mahdollisimman yksiselitteisiä ja keskenään johdonmukaisia. On tosin syytä varoa, että keskitytään asettamaan mahdollisimman seurattavia ja mitattavia tavoitteita, ei mahdollisimman mielekkäitä tavoitteita⁸³. Tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista seurattaessa on myös tärkeä huolehtia, että seurannan kohteet todella vastaavat suunnitelman tavoitteita ja toimenpiteitä.⁸⁴

⁷⁹ Kangas ja Jäppinen (toim.) 2002.

⁸⁰ Handbook on Monitoring... 2002, s. 11/13-14.

⁸¹ Pesonen ym. 1998, s. 45; Atkinson ym. 1999, s. 102.

⁸² Monitoring and Evaluation... 1996, s. 15; Planning, Monitoring... 2000, s. 19-20.

⁸³ Maxwell ja Conway 2000, s. 20.

⁸⁴ Atkinson ym. 1999, s. 30 ja 54; Baker 2000, s. 19-20; Monitoring Provision... 2000, s. 6; Planning, Monitoring... 2000, s. 1; Jalonen 2002, s. 30.

- 8) **Suunnitelman valmistelun yhteydessä laaditut etukäteisarvioinnit sekä nykytilan ja kehityssuuntien analyysit lähtökohtana.** Vaikutusten arvioinnit ja muut etukäteisarvioinnit sekä nykytilan kehityssuuntien analyysit voivat tarjota lähtökohtia esimerkiksi toimintaympäristön ja sivuvaikutusten seurantakohteiden valinnalle. Esimerkiksi suunnitelman vaikutusten etukäteisarvioinnissa tuodaan esiin mahdollisia merkittäviä haitallisia vaikutuksia, joihin seurannassa on syytä kiinnittää jatkossa huomiota⁸⁵. Vastaavasti kehityssuuntien analyysissä saatetaan kiinnittää huomiota sellaiseen toimintaympäristön todennäköiseen muutostekijään, jota on jatkossa syytä seurata. Eräs strategiaprosessien seurannan keskeinen haaste onkin sivuvaikutusten ja tavoiteltujen vaikutusten (eli tavoitteiden toteutumisen) seurannan kehittäminen niin, että se vastaa vaikutusten etukäteisarvioinnissa esiin nousseisiin kysymyksiin. Joskus seuranta mielletäänkin vaikutusten etukäteisarvioinnin “päivittämisenä” tai “tarkistuksena”⁸⁶.
- 9) **Muu suunnittelu ja päätöksenteko lähtökohtana.** Etenkin seurattavan suunnitelman liittyessä tiivistä muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon muun suunnittelun ja päätöksenteon seurantakäytännöt ja -tarpeet on syytä ottaa huomioon seurannan kohteita valittaessa (ks. luku 4.2).
- 10) **Olemassa olevat tietoaineistot ja -järjestelmät lähtökohtana.** Olemassa olevat tietoaineistot ja -järjestelmät tarjoavat usein valmiista tai suhteellisen helposti sovellettavaa ja luotettavaa tietoa erilaisten kohteiden seurannalle. Tämän vuoksi myös tietoaineistoja ja -järjestelmiä kannattaa käyttää lähtökohtana valittaessa ja rajattaessa seurannan kohteita.⁸⁷ Erityisesti silloin, kun on käytettävissä seurantatehtävään suhteutettuna vähän resursseja, on mielekästä turvautua pitkälti valmiiseen tietoon. On kuitenkin varottava rajautumasta seuraamaan olennaisten asioiden kustannuksella sellaisia epäolennaisia asioita, joista on saatavilla helposti tietoa⁸⁸.

Kohteiden rajauksen suhteen erilaisia seurantaotteita

Kohteiden rajaustavan mukaan voidaan erottaa seuraavat kaksi seurantaotetta⁸⁹:

Seurannan kohteet voimakkaasti rajattu. Seurannan kohteita on usein vähän ja ne ovat valtaosaltaan voimakkaasti rajattuja: tyypillisesti seurataan muutamaa kvantitatiivista “indikaattoria”. Seurannan kohteet rajataan usein tiukasti etukäteen. Liittyy usein peruseurantatiedon hankintaa painottavaan seurantaotteeseen. Etuina on erityisesti selkeys ja usein myös suhteellisen vähäinen resurssitarve. Usein voidaan hyödyntää paljon olemassa olevia tietoaineistoja ja -järjestelmiä. Vaarana on se, että kaikkia merkittäviä asioita ei saada seurannan piiriin ja että olennaisiin analyysikysymyksiin ei löydy riittävän monipuolista tietoa.

Hieman tämänkaltaista seurantaotetta sovelletaan Metsähallituksen alueellisten luonnonvarasuunnitelmien seurannassa. Suunnitelmien seuranta perustuu varsinkin puhtaaseen indikaattorilähestymistapaan. Esimerkiksi Länsi-Suomen alueen luonnonvarasuunnitelmaa seurataan 42:n kvantitatiivisen mittarin/ indikaattorin avulla. Seurannan raportoinnissa esitellään mittarien arvot ja toteutuneita arvoja verrataan määriteltyyn tavoitetasoon ja sallittuun vaihteluväliin. Mittarit, joiden seuraaminen osoittautuu mahdottomaksi poistetaan seurantajärjestelmästä.⁹⁰ Alueellisten metsäohjelmien seurannassa sovelletaan hieman samankaltaista lähestymistapaa⁹¹.

⁸⁵ Ks. esim. Suunnitelmien ja ohjelmien... 2003, s. 32.

⁸⁶ Barth ja Fuder 2002, s. 5.

⁸⁷ Seuranta- ja arviointi-indikaattorit..., s. 11.

⁸⁸ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 321.

⁸⁹ Vrt. Planning, Monitoring... 2000, s. 21.

⁹⁰ Heinonen ym. 1997, s. 91-96; Heinonen 1998, s. 20

⁹¹ Esim. Keski-Suomen metsäohjelma... 2001, s. 48.

Seurannan kohteiden rajausta väljä. Seurannan kohteita on usein paljon. Voimakkaasti rajattujen ja määrällisten rinnalla on väljemmin rajattuja ja laadullisia seurannan kohteita. Liittyy tyypillisesti analyysiä painottavaan seurantaotteeseen. Usein seurannan kohteiden valintaa ja rajausta tehdään myös seurannan aikana. Etuina erityisesti peruseurantatiedon kattavuus ja monipuolisuus. Tyypillisiä ongelmia ovat erityisesti seurannan monitahoisuus, jäsentymättömyys ja raskaus.

Esimerkiksi Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman seurannassa sovelletaan varsin kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Peruseurantatieto sisältää muun muassa biologisen monimuotoisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia paineita, hallinnonalojen ja elinkeinosektoreiden toimia sekä käytettyjen ohjauskeinojen vaikutuksia koskevaa tietoa.⁹²

5.3 Analyysikysymysten valinta ja rajausta

Seurannassa voidaan ajatella haettavan vastauksia erityisesti seuraaviin kysymystyyppeihin:

- Mitä on tapahtunut? (Esimerkiksi: Onko toimenpide toteutunut?)
- Miten on tapahtunut? (Esimerkiksi: Kuinka paljon rahaa toimenpiteen toteuttamiseen on käytetty?)
- Miksi on tapahtunut? (Esimerkiksi: Miksi osa toimenpiteestä on jäänyt toteutumatta?)
- Miten tapahtuneeseen pitää suhtautua, voidaanko tapahtunut hyväksyä? (Esimerkiksi: Kuinka merkittävä asia toimenpiteen puutteellinen toteutuminen on suunnitelman tavoitteiden kannalta?)
- Miten asiaa voidaan kehittää? (Esimerkiksi: Miten jatkossa voidaan varmistaa toimenpiteen toteutuminen?)

Näiden kysymysten voidaan ajatella muodostavan analyysiketjun: luettelossa loppupuolella mainittuihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää usein alkupuolen kysymyksiin vastaamista. Tämänkaltaisten kysymystyyppien pohjalta valitaan analyysissä sovellettavat kysymykset.

Keskeinen valinta koskee sitä, mitä osia analyysiketjusta otetaan tarkastelun piiriin ja kuinka pitkälle analyysiketjussa edetään. Esimerkiksi voidaan rajoittaa vain toteamaan, mitä on tapahtunut ja miten – tai voidaan käydä koko analyysiketju kehittämisehdotuksiin saakka. Mitä pidemmälle ketjussa edetään, sitä hyödyntämiskelpoisempia tuloksia saadaan. Luonnollisesti erilaisten seurannan kohdetyyppien ja yksittäisten seurannan kohteidenkin osalta ketjussa voidaan edetä eri tavalla.

Seurannan yhteydessä laaditut kehittämisehdotukset voivat olla alustavia ideoita, suoraan päätöksenteon pohjaksi tarkoitettuja ehdotuksia tai joskus jopa jo suoraan päätettyjä kehittämistoimia tai -linjauksia. Kehittämisehdotuksia laaditaan erityisesti seurantaan liittyvien koottujen väli- ja jälkikäteisarviointien yhteydessä.

Seurannan johdonmukaisuuden kannalta on usein hyvä soveltaa analyysikysymyksiä mahdollisimman symmetrisesti erilaisiin kohdetyyppeihin. Pyritään esimerkiksi kaikkien tavoitteiden osalta selvittämään, miten ne ovat toteutuneet ja miten tavoitellut vaikutukset ovat kohdentuneet eri ihmisryhmiin.

Käytännössä yleisiä analyysikysymyksiä joudutaan usein tarkentamaan tilanteiden ja seurannan kohteiden mukaisesti. Seuraavassa on kaksi esimerkkiä tällaisesta kysymysten tarkentamisesta:

- Yleinen kysymys: Miten sivuvaikutukset ovat ilmenneet? Tarkennuksia: Ovatko ohjearvot ylittyneet? Keihin vaikutukset ovat kohdistuneet ja millä tavalla?
- Yleinen kysymys: Millä tavalla toimenpiteet on toteutettu? Tarkennuksia: Kuka ne on toteuttanut? Paljonko rahaa on käytetty?

⁹² Suomen biologista... 1997; Suomen biologista... 2000; Kangas ja Jäppinen (toim.) 2002.

Kovin epävarmoissa seurantatehtävissä saattaa olla perusteltua tarkentaa ja suunnata analyysikysymyksiä analyysin aikana.

Seurannan yhteydessä tehtävissä analyyseissä, etenkin väli- ja jälkikäteisarvioinneissa, tarkastellaan usein myös tulevaisuuden mahdollista kehitystä. Usein analysoidaan esimerkiksi toimintaympäristön mahdollisia muutoksia ja muutosten suunnitelmalle ja sen toteutukselle asettamia haasteita⁹³.

Seuraavaan tekstilaatikkoon on koottu seurannan kohdetyypeittäin keskeisiä analyysikysymyksiä.

⁹³ Bartle 2002; Dalal-Clayton ja Bass 2002.

Esimerkkejä analyysikysymyksistä seurannan kohdetyypeittäin

Toimenpiteiden toteutuminen

- Ovatko toimenpiteet toteutuneet? Jos ovat, niin miksi, jos eivät, niin miksi eivät?
- Millä tavalla toimenpiteet on toteutettu? Kuinka paljon resursseja on käytetty, kuinka tehokasta toteutus on ollut⁹⁴ ja ketkä ovat osallistuneet toteutukseen? Onko toimenpiteet sisällytetty alemman tason suunnitelmiin?
- Mitä toimenpiteiden toteutumisesta voidaan oppia? Miten toimenpiteiden toteuttamista voidaan edistää?

Tavoitteiden toteutuminen

- Ovatko tavoitteet toteutuneet⁹⁵? Jos ovat, niin miten ja miksi? Jos eivät, niin miksi eivät? Miten toimenpiteet ovat tukeneet tavoitteiden toteutumista? Mikä tavoitteiden toteutumisessa on suunnitelman toteutuksen ansiota, mikä toimintaympäristön tekijöiden vaikutusta⁹⁶? Onko tavoitteet sisällytetty alemman tason suunnitelmiin? Kuinka pysyviä tavoitellut myönteiset vaikutukset ovat⁹⁷?
- Ovatko tavoitteet keskenään johdonmukaisia?
- Ovatko asetetut tavoitteet ja toteutuneet tavoitellut vaikutukset perusteltuja suhteessa suunnitelman ulkopuolisiin kriteereihin⁹⁸?
- Tarvitaanko uusia tavoitteita tai toimenpiteitä ja jos tarvitaan, niin millaisia?

Sivuvaikutusten ilmeneminen⁹⁹

- Millaisia sivuvaikutuksia on ilmennyt? Mikä ne on aiheuttanut? Miten haitallisten vaikutusten lieventämissä on onnistuttu, jos niitä on tehty?
- Miten vaikutukset ovat kohdistuneet, esimerkiksi eri ihmisryhmiin tai alueellisesti? Mikä on vaikutusten aikajänne?
- Ovatko vaikutukset haitallisia vai hyödyllisiä? Kuinka hyväksyttäviä haitalliset vaikutukset ovat?
- Ovatko sivuvaikutukset heijastuneet edelleen suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseen?
- Miten haitallisia vaikutuksia voitaisiin jatkossa estää tai vähentää?

Toimintaympäristön muutokset

- Mitkä ovat osoittautuneet suunnitelman kannalta merkittäviksi toimintaympäristön tekijöiksi? Miten ne ovat muuttuneet?
- Miten toimintaympäristön muutostekijät ovat vaikuttaneet suunnitelman toteutumiseen ja relevanssiin, sivuvaikutuksiin sekä toteutusprosessiin?

Toteutusprosessi¹⁰⁰

- Millainen toteutusprosessi on ollut? Onko se poikennut suunnitellusta ja jos on, niin miksi? Miten toteuttavien tahojen yhteistyö on toiminut? Millaisia hankepäätöksenteon ja -ohjauksen menettelytapoja on sovellettu ja miten?
- Miten toteutusprosessi on vaikuttanut suunnitelman toteutumiseen ja sivuvaikutusten ilmenemiseen?
- Millainen toteutusprosessi on ollut sekä suunnitelmassa prosessille asetettujen sisäisten että suunnitelman ulkopuolisten kriteerien valossa¹⁰¹?

⁹⁴ Usein puhutaan (resurssi-)tehokkuudesta ja tehokkuuden arvioinnista, kun suhteutetaan toteutuneita tuotoksia käytettyihin panoksiin/resursseihin (esim. Ahonen 2001, s. 110-111; Hildén ym. 2002, s. 17-19).

⁹⁵ Tavoitteiden toteutumisen yhteydessä puhutaan usein vaikuttavuudesta: tällöin suunnitelman toteutunutta tavoiteltua vaikutusta verrataan esimerkiksi toteutuneisiin toimenpiteisiin ("toimenpiteiden vaikuttavuus") tai suunnitelmassa ilmaistuun tavoitteeseen ("suunnitelman vaikuttavuus") (vrt. esim. Ahonen 1998, s. 25; Ahonen 2001, s. 110-111; Hildén ym. 2002, s. 17-19.)

⁹⁶ Guidelines for Outcome Evaluators. 2002, s. 15.

⁹⁷ Joskus tässä yhteydessä puhutaan myös suunnitelman kestävytydestä, millä ei siis viitata kestäväen kehityksen käsitteeseen (esim. Planning, Monitoring... 2000, s. 16; Ahonen 2001, s. 111-112; Hildén ym. 2002, s. 18).

⁹⁸ Esim. Planning, Monitoring... 2000, s. 16; Ahonen 2001, s. 111-113. Joskus tässä yhteydessä puhutaan suunnitelman "hyödystä" tai "hyödyllisyydestä" (esim. Ahonen 1998, s. 25).

⁹⁹ Sivuvaikutusten seurannassa kiinnitetään huomiota pitkälti samoihin kysymyksiin, kuin vaikutusten etukäteisarvioinnissa (ks. esim. Paldanius ja Tallskog 2000, s. 9).

¹⁰⁰ Ks. esim. Turtiainen ym. 2003, s. 3.

¹⁰¹ Tällaisia ovat esimerkiksi: tehokkuus, avoimuus/läpinäkyvyys, innovatiivisuus ja sitoutuminen (Handbook on Monitoring... 2002, s. II/27; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 322).

6

Seurannan käytännön toteutus

Edellisissä luvuissa on käsitelty etupäässä seurantaotetta linjaavia perusratkaisuja. Ne luovat puitteet seurannan käytännön toteutusta koskeville ratkaisuille. Niitä koskevia keskeisiä kysymyksiä ovat:

- *Millaisia tietolähteitä ja menetelmiä perusseurantatiedon hankinnassa ja analyysissä käytetään ja miten?*
- *Miten turvataan laadukas perusseuranta-aineisto ja sen laadukas analyysi?*
- *Millaisia menetelmiä käytetään tulosten välittämiseen ja miten? Miten varmistetaan tulosten tehokas välittyminen hyödynnettäväksi?*
- *Millaisia yhteistyömenetelmiä sovelletaan ja miten?*

6.1 Perusseurantatiedon hankinta

Periaatteita

Perusseurantatiedolla tarkoitetaan tässä raportissa seurannan kohteista hankittua ”raaka-aineistoa”, jota ei ole varsinaisesti analysoitu. Perusseurantatietoa ovat esimerkiksi mittaus- ja laskentatulokset sekä tilasto- ja kyselyaineistot. Tieto voi olla täysin käsittelemätöntä tai sitä on saatettu tavalla tai toisella karsia ja koostaa. Tällainen aineiston esikäsittely on tavallista etenkin silloin, kun seuranta rajataan perusseurantatiedon hankinnaksi (ks. luku 3.2).

Perusseurantatiedon hankinta voi olla ajoittaista tai jatkuvaa. Usein perusseurantatietoa hankintaan intensiivisissä kokoamisvaiheissa, jolloin aineistot ovat yleensä luonteeltaan poikkileikkausaineistoja. Varsin tavallista on myös, että toisista seuranta-kohteista kootaan aineistoa harvoin, toisista hyvinkin tihein väliajoin.

Lähes aina vastuu perusseurantatiedon hankinnasta jakautuu usealle taholle. Tämä on tavallista etenkin silloin, kun on seurattava useita alemman tason suunnitelmia, kun tietoa hankitaan useista yleisistä tietojärjestelmistä tai kun suunnitelma koskee useiden organisaatioiden tai sektoreiden toimintaa. Esimerkiksi Kansallisen ilmastostrategian seurannassa tiedon hankintavastuu määrittellään kunkin yksittäisen toimenpiteen osalta erikseen¹⁰². Länsi-Suomen alueen luonnonvarasuunnitelman seurannassa käytettäviä lukuisia mittareita seuraavat useat määritellyt vastuutahot¹⁰³.

Henkilötietolähteiden mahdollisuus pysyä anonyymeinä saattaa parantaa aineiston laatua. Esimerkiksi joissakin tilanteissa anonymiteetti saattaa olla kriittisen tiedon saamisen ja jopa osapuolten osallistumisen edellytys.¹⁰⁴

Aineisto voi seuranta-kohteesta ja käytettävistä tietolähteistä riippuen olla kvantitatiivista, kvalitatiivista tai molempia. Jos esimerkiksi tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä, kootaan kvantitatiivista seuranta-aineistoa hiilidioksidipäästöjen kehityksestä. Joissain tilanteissa kaikkia kohteita saattaa olla mahdollista seurata kvantitatiivisen aineiston avulla (ks. seurannan kohteiden voimakkaaseen rajaamiseen ja kvantitatiivisiin indikaattoreihin tukeutuva seurantaote, s. 36). Joissain tilanteissa joudutaan kvantitatiivisen tiedon ohella tukeutumaan kvalitatiiviseen

¹⁰² Kansallinen ilmastostrategia. . . 2001, s. 95.

¹⁰³ Heinonen ym. 1997, s. 92-96.

¹⁰⁴ Silverstein ja Sharp 1997, s. 6; Atkinson ym. 1999, s. 86.

aineistoon. Kvalitatiivinen aineisto saattaa myös muodostaa valtaosan aineistosta. Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen aineisto saattavat täydentää toisiaan yksittäisen kohteenkin seurannassa.¹⁰⁵

Seuranta-aineisto on laadukasta kun¹⁰⁶:

- aineisto kattaa valitut seurantakohteet ja sisältää vain juuri niitä koskevaa tietoa
- aineisto mahdollistaa kohteissa tapahtuneiden muutosten arvioimisen
- aineiston pohjalta voidaan vastata keskeisiin analyysikysymyksiin
- käytetyt tietolähteet ja tuotettu aineisto ovat luotettavia
- aineiston puutteet ja epävarmuustekijät tuodaan julki.

Tietolähteet ja menetelmät

Seurantatiedon lähteitä ja hankinnan menetelmiä ovat:

- yleiset seuranta-, tilastointi- ja tietojärjestelmät
- tutkimukset, selvitykset ja muut aineistot
- muu suunnittelu
- yhteistyömenetelmät.

Niitä on esitelty tekstilaatikossa sivuilla 42-43.

Tietolähteiden ja menetelmien tuottaman aineiston suhde seurattavaan suunnitelmaan voi olla seuraavanlainen:

- Aineisto koskee vain asianomaista suunnitelmaa (esimerkiksi suunnitelman seurantaan varten tehty kysely tai tapaustutkimus).
- Aineisto koskee laajempaa asiakokonaisuutta mutta myös suoraan asianomaista suunnitelmaa. Esimerkiksi työvoimaviranomaisten työllisyystilastointi saattaa sisältää suoraan suunnitelman tavoitteen toteutumista koskevaa tietoa.
- Aineisto ei koske suoraan suunnitelmaa, mutta se tarjoaa seurannassa käyttökelpoista informaatiota. Esimerkiksi muiden vastaavien suunnitelmien seurantalulokset saattavat tukea analyysissä johtopäätösten tekoa.

Analyysikysymykset ja seurantakohteen ominaisuudet ratkaisevat pitkälti sen, millaisista tietolähteistä ja millaisin menetelmin aineistoa kannattaa hankkia. Tietolähteet ja menetelmät on syytä valita siten, että seurannan kaikista kohteista on mahdollista saada riittävästi tietoa¹⁰⁷.

Perusseurantatiedon hankinta on usein työlästä ja resursseja vaativaa. Siksi jo olemassa oleva tai muussa yhteydessä joka tapauksessa tuotettava tieto kannattaa hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Mitä enemmän on seurantakohteisiin liittyvää muuta seuranta-, tilastointi- ja tiedonkeruuta, sitä vähemmän perusseurantatietoa joudutaan tuottamaan erillisselvityksien, kyselyiden, työpajojen yms. avulla.¹⁰⁸ Lisäksi on edullista hyödyntää sellaisia menetelmiä ja tietolähteitä, joiden avulla saadaan tietoa tehokkaasti useasta seurantakohteesta.

Olemassa oleva tai muussa yhteydessä tuotettava tieto ei välttämättä sellaisenaan riitä tai sovellu käytettäväksi. Tällaisissakin tilanteissa tietoaineistojen muokkaaminen ja täydentäminen saattaa usein olla tehokkaampaa, kuin täysin uuden aineiston hankkiminen.¹⁰⁹

Usean tietolähteen ja menetelmän rinnakkaiskäyttö parantaa tiedon kattavuutta ja luotettavuutta¹¹⁰. Yksittäisestä seurantakohteestakin saattaa olla hyödyllistä hankkia tietoa usean tietolähteen ja menetelmän avulla.

¹⁰⁵ Atkinson ym. 1999, s. 83; Guidelines for Outcome... 2002, s. 20-21; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/34-35.

¹⁰⁶ Ahonen 1998, s. 72-73; Atkinson ym. 1999, s. 85; Monitoring Provision... 2000, s. 21-25; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 311; Handbook on Monitoring... 2002, s. IV/5-6.

¹⁰⁷ Baker 2000, s. 21.

¹⁰⁸ Monitoring and Evaluation... 1996, s. 16; W.K. Kellogg... 1998, s. 85.

¹⁰⁹ Baker 2000, s. 76.

¹¹⁰ Baker 2000, s. 9; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/16.

Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005. Suunnitelmaa seurataan muun muassa keräämällä tietoa jätehuollon tilasta. Tietoa tarvitaan jätemäärien kehittymisestä, jätteiden hyödyntämisestä ja käsittelystä, jätehuollon infrastruktuurista, saastuneista maa-alueista sekä jätteiden kansainvälisistä siirroista. Jätealan seurantaprojektissa rakennettava seurantajärjestelmä luo puitteet tiedon kokoamiselle. Seurantajärjestelmää ylläpitävät yhdessä ympäristöhallinto ja Tilastokeskus. Tiedot kootaan pääosin seurantajärjestelmän rekistereiden ja tilastojen avulla sekä myös tarkentavin erilliselvyksin.¹¹¹

Tietolähteitä ja menetelmiä

Seuranta-, tilastointi- ja tietojärjestelmät

Hallinnonalat ja viranomaiset harjoittavat toimialaansa liittyvää yleistä seurantaa: tiedonkeruuta, mittaamista, tilastointia, tiedonhallintaa sekä tietopalvelua. Yleinen seuranta voi kohdistua tiettyyn yhteiskuntasektoriin tai hallinnonalaan tai yksittäisen organisaation toimintaan. Tällaisen seurannan aineistot saattavat soveltua sellaisenaan tai muokattuna ja täydennettynä yksittäisen strategiaproessin seurantaan. Esimerkiksi Kansallinen metsäohjelma 2010:n seurannassa hyödynnetään muun muassa ympäristön tilan yleisiä seurantajärjestelmiä sekä metsäsektorin metsien tilan seurantajärjestelmiä (esimerkiksi metsien inventoinnit)¹¹². Kansallisen ilmastostrategian seurannasta puolestaan merkittävä osa toteutuu eri yhteiskuntasektoreita koskevan yleisen seurannan kautta¹¹³.

Tilastokeskuksella on keskeinen rooli tilastoinnin kehittäjänä, eri tahojen kokoaman perustiedon yhdistäjänä ja tiedon tarjoajana. Ympäristöä koskevan seurannan ylin kansallinen vastuu on ympäristöministeriöllä. Ympäristöseuranta jakautuu neljään osaluokkaan: luonnonvarat, ihmisen toiminnasta ympäristöön kohdistuvat paineet, ympäristön tila sekä ympäristöpolitiikka ja sen toimenpiteet¹¹⁴. Viranomaistahojen lisäksi myös muut toimijat suorittavat tilastointia ja seurantaa.

On myös mahdollista perustaa yksittäisen suunnitelman seurantaan räätälöityjä uusia seuranta-, tilastointi- tai tietojärjestelmiä tai kehittää nykyisiä seurantajärjestelmiä tuottamaan tietyn suunnitelman seurannassa tarvittavaa tietoa¹¹⁵. Kokonaan uusien järjestelmien kehittäminen edellyttää luonnollisesti varsin mittavia resursseja. Laaja-alaisten kansallisten suunnitelmien seurannan järjestämisessä on usein ainakin osaksi kysymys suunnitelman aihepiiriin liittyvän valtakunnallisen tiedonkeruun järjestämisestä. Esimerkiksi Uusiutuvien energialähteiden edistämishjelmassa esitetään, että uusiutuvien energialähteiden valtakunnallista tilastointia tulisi kehittää muun muassa energiakäyttömäärien tarkentamiseksi. "Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005" -tavoiteohjelman vesiensuojelutoimenpiteiden ja niiden vaikutusten seuranta puolestaan kehitetään osana ympäristön tilan seurantajärjestelmää¹¹⁶.

¹¹¹ Valtakunnallinen jätesuunnitelma... 1998, s. 222-223.

¹¹² Kansallinen metsäohjelma... 2002.

¹¹³ Hildén ym. 2001, s. 76.

¹¹⁴ Niemi ja Heinonen 2003, s. 13.

¹¹⁵ Barth ja Fuder 2002, s. 15.

¹¹⁶ Vesiensuojelun tavoitteet... 1998, s. 16

Tietolähteitä ja menetelmiä

Tutkimukset, selvitykset ja muut aineistot

Seurantakohteista voidaan tuottaa uutta tietoa erilaisten tutkimusten ja selvitysten avulla. Esimerkiksi yksittäisen toimenpiteen tai toimenpideryhmän toteutumiseen keskittyvä erillisselvitys saattaa tuottaa hyvinkin perusteellista tietoa suunnitelman seurannan tueksi. Yksittäisessä tutkimuksessa tai selvityksessä saatetaan luonnollisesti hyödyntää useita tietolähteitä ja menetelmiä, esimerkiksi havainnointia, kenttäkäyntejä tai erilaisia mittauksia.¹¹⁷

Itse suunnitelma saattaa sisältää tutkimuksia ja selvityksiä koskevia toimenpiteitä, jotka palvelevat suoraan seurantaa. Esimerkiksi "Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005" ja sen tarkistus sisältävät tutkimuspanostuksia esimerkiksi jätepoliittisten ohjaukskeinojen vaikutusten selvittämiseen¹¹⁸.

Muussa yhteydessä tehdyt tutkimukset ja selvitykset saattavat myös tarjota arvokasta tietoa seurantaan. Esimerkiksi suunnitelman tietyn keskeisen toimenpiteen toteutumisen seurannassa voidaan mahdollisesti hyödyntää muualla toteutettuja vastaavia toimenpiteitä koskevia selvityksiä.

Muita aineistoja ovat esimerkiksi suunnitelman toteuttamista koskevat kokousmuistiot ja muut asiakirjat, toteuttajaorganisaatioiden vuosikertomukset sekä suunnitelman toteuttamiseen liittyvä lehtikirjoittelu ja muu julkinen keskustelu.

Muu suunnittelu

Peruseurantatiedon hankinnassa voidaan hyödyntää muissa suunnitteluprosesseissa tuotettua aineistoa (ks. myös luku 4.2). Erityisesti alemman tason hanke- ja strategiaprozessien seuranta-aineisto on usein hyvinkin suoraan hyödynnettävissä¹¹⁹. Varsinaisten seuranta-aineistojen ohella hyödyllistä tietoa saattaa löytyä esimerkiksi suunnitelmista sekä niiden nykytila-analyyseistä ja vaikutusten etukäteisarvioinneista. Esimerkiksi valtakunnallisen "Tienpidon linjaukset 2015" -suunnitelman toteutumista seurataan muun muassa arvioimalla sitä, miten linjaukset on otettu huomioon alueellisissa pitkän aikavälin suunnitelmissa¹²⁰.

Samaan suunnittelujärjestelmään kuuluvien hanke- ja strategiaprozessien toimintatapojen yhtenäisyys tukee tiedon hyödynnettävyyttä prosessista toiseen. Tämä koskee seurannan ohella myös nykytila-analyysijä sekä vaikutusten etukäteisarviointeja.

Yhteistyömenetelmät

Yhteistyömenetelmiä sovelletaan erityisesti kvalitatiivisen aineiston hankintaan (ks. luku 6.4). Kvantitatiivista aineistoa hankitaan erityisesti kyselyjen ja haastattelujen avulla. Yhteistyömenetelmiä voidaan hyödyntää myös peruseurantatiedon hankkijoiden yhteistyössä¹²¹.

¹¹⁷ Baker 2000, s. 38-39; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/17-18.

¹¹⁸ Valtakunnallinen jätesuunnitelma... 1998, s. 212-214; Tarkistettu valtakunnallinen... 2002, s. 8-9.

¹¹⁹ Barth ja Fuder 2002, s. 15.

¹²⁰ Tienpidon linjaukset... 2000, s. 99.

¹²¹ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 323.

6.2 Analyysi

Periaatteita

Mitä seurannan yhteydessä tehtävä analyysi on?

Seurantaan liittyy jotakuinkin aina jonkinasteista analyysiä, sillä täysin analysoimaton perusseurantatieto on vaikea sellaisenaan hyödyntää. Kyseessä voi olla hyvinkin alustava esianalyysi tai perusteellisempi kokonaisanalyysi¹²². Analyysillä tuotetaan perusseurantatiedon pohjalta vastauksia asetettuihin analyysikysymyksiin. Kysymykset luonnollisesti määrittävät pitkälti sen, miten analyysi konkreettisesti toteutetaan ja millaista informaatiota analyysi tuottaa. Analyysikysymysten valintaa ja rajausta on käsitelty luvussa 5.3.

Analyyysin voidaan ajatella sisältävän seuraavat päävaiheet¹²³:

- **Aineiston järjestäminen.** Analyysikysymysten ohjaamana perusseuranta-aineistoa karsitaan, yksinkertaistetaan ja jäsennetään.
- **Aineiston käsittely.** Aineisto työstetään ja ”puristetaan kokoon”. Käsittelyn tulokset kootaan ja esitetään siten, että johtopäätösten tekeminen on mahdollista.
- **Johtopäätösten tekeminen ja varmentaminen.** Vastataan analyysikysymyksiin ja arvioidaan tulosten luotettavuus. Lisäksi voidaan arvioida johtopäätösten sovellettavuutta strategiaprosessissa.

Analyyysi on käytännöllisesti katsoen aina vähintäänkin osittain kvalitatiivista. Kvalitatiivisen tarkastelun rooli yleensä kasvaa siirryttäessä perusseurantatiedon hankinnasta analyysiin – ja myös edettäessä analyysissä ”mitä” ja ”miten” -kysymyksistä ”mikä on hyväksyttävää” ja ”mitä pitäisi tehdä” kysymyksiin.

Analyyysin laatu

Seuraavaan on koottu keskeisiä analyyysin laadukkaan toteutuksen osatekijöitä¹²⁴:

- **Riittävä asiantuntemus.** Analyyysin laadun kannalta on olennaista, että analyytin tekijöillä on riittävästi sekä sisällöllistä että analyysiin laadintaan liittyvä metodista osaamista. Tämä on monessa tilanteessa vaikea haaste: strategiaproessin hallintaan osallistuvilta löytyy kyllä sisällöllistä mutta ei useinkaan metodista asiantuntemusta; arvioinnin asiantuntijoilta puolestaan löytyy metodista mutta ei välttämättä kovinkaan paljon sisällöllistä asiantuntemusta. Ongelmaa on pyritty ratkaisemaan siten, että analyysiin osallistuu sekä ulkopuolisia metodiasiantuntijoita että strategiaproessin hallintaan osallistuvia sisältoasiantuntijoita.
- **Riittävät resurssit.** Analyyysiin on tärkeä varata riittävästi aikaa ja resursseja. Varsin yleinen ongelma tuntuisi olevan se, että perusseurantatiedon hankintaan kulutetaan suhteellisesti liian suuri osa käytettävissä olevista resursseista: analyysi jää ohueksi ja seurannan tulosten muokkaaminen hyötykäyttöön kärsii.
- **Kattavuus.** Analyyysin on vastattava seurannan kannalta olennaisiin kysymyksiin, joita kaikkia on tärkeä käsitellä kattavasti.
- **Luotettavuus.** Analyyysin ja sen johtopäätösten on perustuttava perusseuranta-aineistoon. Analyyysin on oltava systemaattinen ja johdonmukainen. Käytettyjen menetelmien on oltava tehtävään soveltuvia ja niitä on myös sovellettava oikein. Johtopäätösten on oltava varmennettuja ja niihin liittyvät epävarmuustekijät on arvioitava ja tuotava julki. Analyyysin on oltava myös tasapuolista. Analyyysin tasapuolisuuden turvaamiseksi pidetään usein tärkeänä, että ana-

¹²² Seurannan yhteydessä tehtävät analyysit, erityisesti perusteellisemmat kokonaisanalyysit ovat pitkälti sitä, mitä yleisesti kutsutaan arvioinniksi (ks. luku 3.2).

¹²³ Berkowitz 1997.

¹²⁴ Berkowitz 1997, s. 12; Ahonen 1998, s. 72-73; Atkinson ym. 1999, s. 85; Monitoring Provision... 2000, s. 21-25; Barth ja Fuder 2002, s. 16; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 311 ja 313; Handbook on Monitoring... 2002, s. IV/5-6.

lyysin laatii tai ainakin sen laadintaan osallistuu strategiaprozessista riippumattomia tahoja – vaikka perusseurantatieto olisikin koottu “virkatyönä”. On myös varsin tyyppillistä, että riippumaton asiantuntijataho laatii analyysit, mutta strategiaprozessista vastaavat laativat varsinaiset johtopäätökset - esimerkiksi kehittämisehdotukset.

- **Oppivuus.** Kun seurantaan liittyy paljon epävarmuutta, saattaa olla perusteltua tarkentaa ja muokata analyysin periaatteita ja toteutusta analyysin aikana.
- **Laadukas perusseuranta-aineisto** on luonnollisesti myös laadukkaan analyysin edellytys (ks. luku 6.1).

Menetelmät

Kaikissa edellä mainituissa analyysin päävaiheissa voidaan soveltaa sekä varsinaisia analyysimenetelmiä että yhteistyömenetelmiä. Osa menetelmistä soveltuu kvantitatiivisen tiedon, osa kvalitatiivisen tiedon ja osa molempien käsittelyyn.

Kvantitatiivisen aineiston analyysiin soveltuvat esimerkiksi **tilastolliset menetelmät**. **Kvalitatiivisen analyysin** menetelmiä on olemassa suuri joukko. Esimerkiksi teemoittelussa kvalitatiivinen perusseuranta-aineisto pilkotaan ja ryhmitellään teemoihin joista tyyppittelyn avulla etsitään yhteisiä ominaisuuksia ja luodaan yleistyksiä, tyyppiesimerkkejä. Kahden tai useamman muuttujan **ristiintaulukointia** voidaan soveltaa sekä kvantitatiivisessa että kvalitatiivisessa analyysissä.

Yhteistyömenetelmiä voidaan hyödyntää analyysin kaikissa vaiheissa (ks. luku 6.4). Erityisen käyttökelpoisia yhteistyömenetelmät ovat etsittäessä vastauksia seuraaviin kysymyksiin: mikä on merkittävää ja hyväksyttävää sekä miten asiaa voisi tai pitäisi kehittää? Osapuolten roolina analyysissä voi olla esimerkiksi ideoiden tuottaminen sekä johtopäätösten tekeminen ja testaaminen.

Analyysissä usein kannattaa ja joudutaankin soveltamaan toisiaan täydentäviä menetelmiä¹²⁵. Erilaiset analyysikysymykset sekä kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset aineistot edellyttävät tavallisesti erilaisten analyysimenetelmien soveltamista. Joskus myös useamman menetelmän rinnakkaiskäyttö samankin kysymyksen käsitelyssä auttaa tekemään analyysistä syvällisemmän ja perustellumman.

Suomen kansallinen metsäohjelma 2010. Vuotuiset seurantaraportit sisältävät lähinnä metsätalouden yleisiä tunnuslukuja sekä määrällisiä tavoitteita koskevaa tilastoaineistoa. Raportteihin on kirjattu myös toteutuksen suuntaamista koskevia kehittämistoimia ja -linjauksia. Kolme vuotta ohjelman valmistumisen jälkeen laadittiin ohjelman seurannan osana välievaluointi. Evaluointi tehtiin toimijalähtöisesti: suunnittelijat, päättäjät, rahoittajat, toteuttajat, tutkijat ja eturyhmien edustajat valjastettiin arvioimaan ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä ja niiden kehittämishaasteita sekä laatimaan kehittämisehdotuksia.¹²⁶

6.3 Tulosten välittäminen hyödynnettäväksi

Periaatteita

Seurannan tulosten välittyminen hyödynnettäväksi on tulosten hyödyntämisen perusedellytys. Viime kädessä kysymys on siitä, että tulokset välittyvät päätöksentekoon ja käytännön toimintaan. Keskeisiä välityskanavia ovat erilaiset kirjalliset tulostukset ja yhteistyö.¹²⁷ Välitettävänä voivat olla perusseurantatiedot, varsinaiset analyysitulokset tai molemmat. Olennaiset tulokset kiteytyvät vastauksiksi kahden kysymyksen: mikä on tilanne nyt ja miten pitäisi jatkossa toimia.

¹²⁵ Baker 2000, s. 9; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/16.

¹²⁶ Kansallinen metsäohjelma... 2002; Kivinen ja Paldanius 2002, s. 67-68.

¹²⁷ Kohti julkisten palvelujen... 2001, s. 15; Virtanen 2001, s. 149.

Seurannan rooli strategiaproessin eri vaiheissa luonnollisesti määrittää pitkälti sen, miten tulosten välittäminen kannattaa ajoittaa (ks. luku 4.1). Seuraavaan on koottu esimerkkejä seurannan kirjallisista tulostuksista suunnitelman toteutuksen eri vaiheissa:

- Perusseuranta-aineistoja ja niiden koosteita tulostetaan varsin lyhyin väliajoin suunnitelman toteutuksen aikana.
- Toteutuksen aikana tulostetaan erityisiä seurannan väliraportteja tai väliarviointeja – mahdollisesti myös osakysymyksiin keskittyviä selvityksiä ja tutkimuksia.
- Toteutusvaiheen lopussa tulostetaan seurantayhteenvedoja. Ne voivat sisältää perusseuranta-aineistoa koskevia koosteita sekä kokoavia analyysejä.

Tulosten heikko välittyminen hyödynnettäväksi on yksi strategiaproessien seurannan ydinongelmista – ja näin yksi seurannan keskeisistä kehittämishaasteista¹²⁸. Vaikka perussyynä usein onkin heikko perusseurantatiedon laatu tai puutteellinen analyysi, monesti ongelmat löytyvät itse välitystehtävän heikosta toteutuksesta.

Seuraavaan on koottu muutamia seurannan tulosten laadukkaan välittymisen edellytyksiä¹²⁹:

- **Oikeaa asiaa oikeassa muodossa.** Erityisen tärkeää on saada välitettyä keskeiset tulokset, varsinkin keskeiset johtopäätökset, selkeästi, ymmärrettävästi ja havainnollisesti. Johtopäätösten perusteiden ohella myös epävarmuustekijät on hyvä tuoda julki. Tulosten muoto ja sisältö on syytä “virittää” kunkin hyödyntämistilanteen mukaisesti. Esimerkiksi suurista linjoista vastaavat päätöksentekotahot tarvitsevat keskeisiä kysymyksiä koskevia kiteytettyjä johtopäätöksiä, eivät yksityiskohtaisia ja käsittelemättömiä seuranta-aineistoja.
- **Tulokset kaikille olennaisille tahoille.** On tärkeä kartoittaa seurantatuloksia hyödyntävät tahot, määrittellä niiden informaatiotarpeet ja välittää tulokset mahdollisimman kattavasti kaikille keskeisille tahoille. Julkishallinnon suunnitelmilla on usein monia toteuttajatahoja, lukuisia vaikutusten kohderyhmiä ja joskus jopa useita keskeisiä rahoitus- ja muista päätöksistä vastaavia tahoja.
- **Tulokset välitetään tilanteeseen soveltuvilla menetelmillä.** Menetelmien valinnassa erilaisten tilanteiden ja kohderyhmien vaatimukset on syytä ottaa huomioon. Esimerkiksi työseminaari on useimmiten raportointia käyttökelpoisempi tapa välittää seurannan tuloksia silloin, kun halutaan osapuolten ymmärtävän ja hyväksyvän tulokset ja sitoutuvan hyödyntämään tuloksia toiminnassaan.
- **Tulokset oikeaan aikaan.** On ensiarvoisen tärkeää, että tulokset saadaan välitettyä ajoissa hyödyntäjille. Seurantatulokset on esimerkiksi saatava välitettyä ajoissa suunnitelman päivityksestä vastaaville. Perusseurantatieto on usein mahdollista ja perusteltua välittää hyvinkin tiheinkin välein. Sen sijaan kokoavien analyysien tuloksia tuotetaan ja välitetään harvemmin – usein suunnitelman välitarkistusten yhteydessä.

Parhaimmillaan seuranta on tiivis osa prosessin hallintaa ja koko ketju perusseurantatiedon tuottamisesta ja sen analyysistä tulosten välittämiseen ja hyödyntämiseen toimii saumattomasti. Seurannan ja strategiaproessin hallinnan kytkentää voidaan tiivistää yhdistämällä seurannan tulosten käsittely, johtopäätösten teko ja päätökset samoihin tulostuksiin, tilanteisiin ja elimiin, esimerkiksi yhteistyöseminaareihin ja yhteistyöryhmien työhön. Esimerkiksi kunkin alueellisen jätesuunnitelman seurannan tulokset ja niihin perustuvat suunnitelman muutokset kootaan yhdistettyyn seuranta- ja tarkistusraporttiin¹³⁰.

¹²⁸ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 325.

¹²⁹ Virtanen 1998, s. 265; Atkinson ym. 1999, s. 78; Morrison-Saunders ym. 2001, s. 294; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 325-326; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/12 ja IV/9-10.

¹³⁰ Ks. esim. Etelä-Savon ympäristökeskuksen... 2002.

Menetelmät

Kirjallisia tulostapoja ovat esimerkiksi:

- perusseuranta-aineistot ja niiden koosteet
- suunnitelman tiettyä osa-aluetta koskevat erillisselvitykset ja -tutkimukset
- varsinaiset analyttiset seurantaraportit (sisältävät kokoavan analyysin johtopäätöksineen ja mahdollisesti myös erilaisia suunnitelmaa ja sen toteuttamista koskevia kehittämissuhteita sekä erilaisia aineistokoosteita ja tilastoja)
- esitteet ja kalvosarjat
- lehtiartikkelit.

Paperitulostusten ohella internet tuntuisi soveltuvan hyvin seurannan tulosten välittämiseen. Internet on suhteellisen helppo ja edullinen tapa tavoittaa strategiaprosessien monet osapuolet. Internet myös mahdollistaa hyvinkin nopean seurantatiedon päivityksen.¹³¹

Seurantatuloksia voidaan välittää myös organisaatioiden muiden tulostusten yhteydessä. Esimerkiksi ministeriöiden toimintakertomuksissa ja budjettiperusteissa voitaisiin nykyistä enemmän esittää hallinnonalan keskeisten strategiaproessin seurannan tuloksia¹³².

Useimmat yhteistyömenetelmät soveltuvat seurantatulosten välittämiseen (ks. luku 6.4). Ne täydentävät usein mainiosti kirjallisia tulostuksia, koska ne mahdollistavat tulosten arvioinnin ja tuloksista käytävän keskustelun sekä parhaimmillaan myös sitouttavat osapuolia tuloksiin ja aktivoivat niiden hyödyntämiseen.

Seuranraportin sisältöaiheita

- seurannan perusratkaisujen (seurantaotteen) esittely
- kuvaus siitä, miten perusseurantatieto on hankittu
- kuvaus siitä, miten aineisto on käsitelty ja analysoitu
- varsinainen seurannan perusaineisto ja/tai sitä koskevat koosteet (esimerkiksi tilastoina ja sanallisina esityksinä)
- analyysin tulokset johtopäätöksineen – myös mahdolliset suunnitelmaa ja sen toteutusta koskevat kehittämissuhteet
- seurannan yhteydessä esitetyt näkemykset sekä keskeiset tuloksia koskevat näkemyserot
- seurannan ja sen tulosten arviointi – mukaan lukien aineiston hankinnan ja analyysin puutteet ja epävarmuustekijät
- jatkoseurannan järjestämistä koskevat ehdotukset (koskien esimerkiksi erityisen huolellisesti seurattavia asioita ja seurannan organisointia).

6.4 Yhteistyö

Periaatteita

Yhteistyöllä tarkoitetaan tässä väljästi kaikkea seurantaan liittyvää osapuolten osallistumista, tiedottamista ja muuta yhteistyötä. Yhteistyö on välttämätön osa kaikkien strategiaprosessien seuranta. Kulloinkin sovellettavasta seurantaotteesta riip-

¹³¹ Morrison-Saunders ym. 2001, s. 294.

¹³² Vrt. Ahonen 1998, s. 82.

puu se, kuinka merkittävä rooli yhteistyölle seurannan eri tehtävissä annetaan sekä se, millaista yhteistyötä sovelletaan (ks. luku 3.2). Viime kädessä kysymys on siitä, millaisesta strategiaprozessista on kysymys: yhteistyötä ja oppivuutta painottavassa strategiaprozessissa yhteistyön rooli korostuu luonnollisesti myös seurannassa. Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti silloin, kun seurannan laadukas toteuttaminen edellyttää monialaista erityisasiantuntemusta, riippumattomia ja aidosti kriittisiä näkökulmia sekä näkemyserojen käsittelyä¹³³.

Yhteistyöllä voi olla merkittävä rooli tiedon tuottamisen, analyysin ja välittämisen kaikissa osatehtävissä. Perusseurantatiedon hankinnassa yhteistyö on ensisijaisesti tiedonhankinnan menetelmä. Yhteistyön rooli korostuu erityisesti kvalitatiivisen aineiston hankinnassa. Analyysi voidaan rakentaa vahvasti joko asiantuntija- tai yhteistyöpainotteiseksi. Yhteistyön rooli korostuu sellaisissa analyysitehtävissä, joihin liittyy paljon epävarmuutta ja jotka edellyttävät hyvin monenlaista asiantuntemusta. Yhteistyön rooli on yleensä korostuneempi pyrittäessä vastaamaan “mitä?” ja “miten?” -kysymysten ohella kysymyksiin “miksi?”, “mikä on hyväksyttävää?” ja “miten asiaa voidaan kehittää?”. Yhteistyö on lisäksi tärkeä tulosten välittämistä.

Yhteistyö voidaan valjastaa tukemaan myös suoraan osapuolten aktivoitumista, sitoutumista sekä muita toimintaedellytyksiä – ohitse varsinaisen tiedon hankinnan, analyysin ja tulosten välittämisen ketjun. Seurannan yhteydessä voidaan esimerkiksi järjestää yhteistyötilaisuuksia, joiden ainoana tavoitteena on osapuolten toimintaedellytysten tukeminen. Tavallisempaa kuitenkin lienee se, että sama yhteistyötilanne viritetään palvelemaan samalla sekä seurantatiedon tuottamista ja välittämistä että osapuolten toimintaedellytysten tukemista. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi väli- ja loppuarviointien loppuvaiheessa järjestettävät työseminaarit ja työpajat, joissa arvioidaan analyysin tuloksia ja hahmotellaan kehittämissuhteita.

Lisäksi yhteistyötä voidaan hyödyntää seurannan hallinnan työkaluna. Keskeisten osapuolten osallistuminen esimerkiksi seurannan kohteiden ja analyysikysymysten valintaan todennäköisesti sitouttaa osallistumaan seurantaan ja hyödyntämään seurantatuloksia.¹³⁴

Yhteistyön osapuolia ovat keskeiset seurantainformaation tuottajat, strategiaprozessin hallinnasta vastaavat, suunnitelman toteutukseen ja rahoitukseen osallistuvat sekä tarkoitettujen myönteisten vaikutusten ja sivuvaikutusten kohteet. Eri osapuolten osallistuminen saattaa painottua eri tavalla seurannan eri vaiheissa ja tehtävissä.¹³⁵ Yhteistyön rooli ja haastavuus korostuvat tilanteissa, joissa toteuttaja ja muita tahoja on paljon.

Menetelmät

Seurannassa voidaan soveltaa esimerkiksi seuraavia yhteistyömenetelmiä¹³⁶:

- **Kyselyt ja haastattelut** soveltuvat erityisen hyvin perusseurantatiedon hankintaan. Haastatteluita voidaan käyttää myös analyysin tukena.
- **Yksittäiset tapaamiset ja kokoukset** soveltuvat kaikkiin seurannan tehtäviin.
- **Työseminaarit, työpajat ja aivoriihet** soveltuvat erityisesti analyysin eri vaiheisiin, seurantatulosten välittämiseen sekä osapuolten toimintaedellytysten tukemiseen. Niitä voidaan käyttää myös perusseurantatiedon hankintaan.
- **Yhteistyö- ja teemaryhmät sekä varsinaiset seurantaryhmät** soveltuvat niinkin ikään kaikkien osatehtävien suorittamiseen. Erityisesti niitä voidaan käyttää analyysin ja tulosten välittämässä, osapuolten toimintaedellytysten tukemisessa sekä seurannan hallinnassa.

¹³³ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 313.

¹³⁴ Handbook on Monitoring... 2002, s. I/18, II/12 ja III/8; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 315-318.

¹³⁵ Guidelines for Outcome... 2002, s. 19.

¹³⁶ Baker 2000, s. 38-39; Bartle 2002; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/12, II/20 ja III/11.

- **Delfi-menetelmä**¹³⁷ soveltunee parhaiten analyysin tueksi – erityisesti hankalissa, monialaista asiantuntemusta vaativissa analyysitehtävissä. Menetelmää voitaneen soveltaa myös perusseurantatiedon hankinnassa.
- **Yleisö- ja tiedotustilaisuudet** soveltuvat lähinnä seurantaan koskevaan tiedotukseen, esimerkiksi seurannan tulosten välittämiseen.
- **Näkemyksen kirjallinen esittäminen** soveltuu seurannan erilaisien väli- ja lopputulostusten kommentointiin.

Koska yhteistyömenetelmät soveltuvat eri tavoin erilaisiin tilanteisiin ja erilaisille osapuolille, menetelmien valinta on syytä tehdä huolellisesti. Samasta syystä menetelmien yhteiskäyttö on usein perusteltua. Esimerkiksi laajassa välianalyysissä saattaa olla mielekästä soveltaa sekä haastatteluita, työpajoja että delfi-menetelmää.

¹³⁷ Delfissä osapuolten näkemyksiä kerätään etukäteen valmisteltujen kysymysten avulla. Näkemykset tai niiden kooste ja usein myös tarkentavia kysymyksiä lähetetään takaisin osallistujille.

7

Seurannan hallinta

Edellä luvuissa 3-6 on käsitelty seurannan järjestämisen keskeisiä kysymyksiä perustavoitteiden asettamisesta seurannan käytännön järjestämiseen liittyviin ratkaisuihin. Näiden osatekijöiden muodostaman seurannan kokonaisuuden hallinta on haastava tehtävä. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi:

- *Miten seurannan koordinointi- ja toteutusvastuut jaetaan?*
- *Miten seurannan suunnittelu saadaan tukemaan laadukkaan seurannan toteuttamista?*

7.1 Seurannan koordinointi- ja toteutusvastuut

Strategiaprosessin toteutus ja seuranta on monen toimijan yhteispeliä. Siksi laadukkaan seurannan toteuttaminen edellyttääkin selkeää työnjakoa sekä seurannan koordinoinnissa että toteutuksessa.

Seurannan koordinoinnista vastaa tavallisesti yksi taho, joka usein vastaa myös koko strategiaprosessin hallinnasta. Näin on etenkin sellaisissa strategiaprosesseissa, jotka koskevat lähinnä yhtä organisaatiota ja mahdollisesti sen alaisorganisaatioita. Poikkihallinnollisissa strategiaprosesseissa seurannan koordinoitivastuu saatetaan jakaa useammalle organisaatiolle tai niiden edustajien yhteenliittymälle. Vastuutaho on etenkin silloin selkeä, kun suunnitelma ja siitä vastaavat tahot on määritetty lainsäädännössä tai hallinnollisessa ohjeessa.

Varsin usein kootaan eri tahoista koostuva työ- tai yhteistyöryhmä, joka vastaa seurannan ja usein myös suunnitelman toteutuksen koordinoinnista. Tällaisia ryhmiä on perustettu koordinoimaan esimerkiksi Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittisen ohjelman ja Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman seuranta- ja toteutusta¹³⁸. Tällaiset ryhmät koostuvat yleensä suunnitelman keskeisistä toteuttaja- ja rahoittajatahoista. Joskus ryhmään kuuluu muita osapuolia, esimerkiksi etutahoja. Usein samainen ryhmä on osallistunut suunnitelman valmisteluun ja vastaa suunnitelman valmistelusta myös seuraavalla suunnittelukierroksella.

Seurannan toteutusvastuita jaettaessa joudutaan ratkaisemaan vastuiden jako sekä seurannan osatehtävien että suunnitelman osa-alueiden osalta.

Seurannan toteutusvastuun säilyttäminen pääosin yhden tahon vastuulle saattaa olla perusteltua etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa suunnitelma koskee lähinnä vain yhden organisaation toimintaa ja seurantatehtävä ei ole kovin mittava. Useimmiten seurannan toteutus kannattaa ja on usein pakkokin jakaa usean toimijan vastuulle.

Eri tahot voivat vastata seurannan erilaisista osatehtävistä. Perusseurantatiedon hankinnasta saattaa vastata usein eri taho kuin varsinaisesta analyysistä. Esimerkiksi perusseurantatiedon hankinta tehdään usein virkatyönä, mutta kokoavan analyysin tekee ulkopuolinen taho. Myös analyysin eri osavaiheista saattavat vastata eri tahot. Esimerkiksi ulkopuolisen tahon tai strategiaprosessin "teknisen" koordinoijan vastatessa varsinaisen analyysin laadinnasta, suunnitelman ohjausryhmä tai muut päätöksentekotahot vastaavat johtopäätösten ja etenkin kehittämis ehdotusten laadinnasta.

¹³⁸ Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittisen... 2002; Suomen biologista... 2000.

Seurannan toteutus saattaa tietyissä tilanteissa olla perusteltua hajauttaa usean tahon tehtäväksi. Tällöin esimerkiksi osaprojektit, alaislaitokset tai muut toteuttajatahot vastaavat varsin itsenäisesti oman alueensa perusseurantatiedon hankinnasta ja mahdollisesti myös analyysistä.¹³⁹ Hajautettua seuranta sovelletaan usein silloin, kun suunnitelmaa toteuttavat useat hallinnonalat omilla strategia- ja hankeprosessillaan. Esimerkiksi Kansallisen ilmastostrategian toteutus- ja seurantavastuu on hajautettu eri hallinnonaloille¹⁴⁰. Seuranta koordinoivan tahon vastuulle jää tällaisissa tilanteissa tulosten kokoaminen, mahdollisesti yhteen vetävien johtopäätösten laatiminen sekä seurannan tulosten välittäminen hyödynnettäväksi.

Useiden tahojen vastatessa suunnitelman seurannasta keskeinen haaste on seurantakäytäntöjen koordinointi ja yhtenäistäminen. Joskus on perusteltua koota eri prosessien ja organisaatioiden seuranta yhtenäiseksi seurantajärjestelmäksi¹⁴¹. Esimerkiksi työministeriössä on kehitetty uutta Euroopan sosiaalirahastoprojektien yhteistä hallinta- ja seurantajärjestelmää, johon on kytketty toteuttajaministeriöiden ja alueen toimijoiden operatiiviset järjestelmät¹⁴².

Kansallinen metsäohjelma 2010. Perusseurantatiedon hankinnasta vastaavat monet tahot sekä alemmilla suunnittelutasoilla (esim. alueelliset metsäohjelmat, metsähallituksen suunnittelujärjestelmä) että yleisten seurantajärjestelmien ylläpidon yhteydessä. Pitkälti maa- ja metsätalousministeriön vastuulla on vuotuisten seurantaraporttien laadinta. Kansallinen metsäneuvosto vastaa viimekädessä ohjelman seurannan ja toteutuksen edistämisestä.¹⁴³

Kansallinen ilmastostrategia. Kukin ministeriö laatii määräajoin arvion ilmastostrategian toteutumisesta toimialansa osalta. Toteutumista arvioidaan työtä koordinoivan ministeriön laatiman yhteenvedon perusteella.¹⁴⁴

Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma vuosille 1997-2005. Ympäristöministeriö on asettanut laajapohjaisen seurantar ryhmän eri hallinnonalojen ja eturyhmien yhteistyöelimeksi. Se koordinoi ja seuraa ohjelman toteutusta, seuraa biologisen monimuotoisuuden valtakunnallista tilaa sekä huolehtii seurantaraporttien kokoamisesta. Ryhmä tekee ehdotuksia toimintaohjelman tarkistamiseksi ja kehittämiseksi sekä ohjaa Suomen biologisen monimuotoisuuden tiedonvälitysjärjestelmän (LUMONET) kehittämistä. Seurantar ryhmän tukena toimii kaksi asiantuntijaryhmää: "Biologisen monimuotoisuuden kestävä käyttö" -ryhmä sekä "Tutkimus, seuranta ja tietojärjestelmät" -ryhmä. Ne tekevät seurantar ryhmälle selvityksiä toimintaohjelman toteutumisesta sekä ohjelman tavoitteiden toteutuskeinoja koskevia ehdotuksia.¹⁴⁵

Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000-2006. Ohjelman toteutusta seuraa useasta tahosta koostuva seurantar ryhmä. Sen on neuvoo-antava elin, jonka tehtävänä on esimerkiksi ohjelman edistymisen seuranta, ohjelmaa koskevien muutosehdotusten esittäminen sekä rahojen alueellinen jako.¹⁴⁶

¹³⁹ Morrison-Saunders ym. 2003, s. 50.

¹⁴⁰ Kansallinen ilmastostrategia... 2001, s. 94.

¹⁴¹ Monitoring Provision... 2000, s. 8; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 326.

¹⁴² Syrjä 2000, s. 90.

¹⁴³ Kansallinen metsäohjelma... 1999, s. 31; Kansallinen metsäohjelma... 2001, 2002, s. 32-33

¹⁴⁴ Kansallinen ilmastostrategia... 2001, s. 95.

¹⁴⁵ Kangas ja Jäppinen (toim.) 2002, s. 3-5.

¹⁴⁶ Alueellinen maaseudun... 2001, s. 78-79.

7.2 Seurannan suunnittelu¹⁴⁷

Huolellinen seurannan suunnittelu:

- auttaa varmistamaan seurannan laadun (esimerkiksi olennaisiin kysymyksiin keskittymisen, johdonmukaisuuden, perusteltavuuden, resurssitehokkuuden ja toimivan työnjaon)
- tukee seurannan kytkemistä mielekkäästi strategiaprosessiin sekä ylipäättään
- tukee seurannan hyödynnettävyyttä ja hyödyntämistä.

Strategiaprosessit ja niiden seurannalle asettamat puitteet vaihtelevat paljon. Tämä koskee esimerkiksi seurattavien suunnitelmien sisältöä, toteutusprosesseja ja käytettävissä olevia resursseja.¹⁴⁸ Tämän vuoksi **ei ole olemassa yhtä ainoaa sopivaa seurantatapaa**: sekä seurannan perusratkaisut että käytännön toteutusta koskevat ratkaisut on tehtävä tilannekohtaisesti.

Seurantaa voidaan suunnitella useissa vaiheissa. Seurannan varsinainen suunnittelu tehdään luonnollisesti ennen seurannan käynnistämistä – usein jo ennen suunnitelman toteutuksen alkamista. Seurannan suunnittelu voidaan liittää suunnitelman yhteyteen tai voidaan laatia erillinen seurantasuunnitelma tai yhdistetty seuranta- ja toteutussuunnitelma. Esimerkiksi Kansalliselle metsäohjelmalle laadittiin yhdistetty toteutus- ja seurantasuunnitelma varsinaisen ohjelman valmistumisen jälkeen¹⁴⁹. Ehdotuksessa laiksi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista puolestaan edellytetään, että suunnitelman valmisteluvaiheessa laadittavaan ympäristöselostukseen sisällytetään kuvaus järjestettävästä vaikutusten seurannasta¹⁵⁰.

Koska suunnitelman toteutus on usein epävarmaa ja koska myös seurantaan kohdistuvat tarpeet saattavat muuttua hyvinkin radikaalisti, on **seurantaprosessiin hyvä rakentaa riittävästi joustavuutta**. Esimerkiksi suunnitelman tarkistukset, muuttuvat toimenpiteiden toteutuskäytännöt sekä ennakoimattomat haittavaikutukset saattavat nostaa esiin uusia seurannan kohteita.¹⁵¹ Joustavuutta saadaan sisällyttämällä seurantaprosessiin tilanteita, joissa on mahdollista arvioida seurannan järjestämistä ja tarvittaessa muuttaa käytäntöjä. Eräänlainen tarkentuva ja itseään korjaava seurannan suunnittelu saattaaakin olla monessa tapauksessa hyvä ratkaisu. Esimerkiksi seurannan perusratkaisut voidaan määrittellä jo varsinaisessa suunnitelmassa, tarkentaa toteutus- ja seurantasuunnitelmassa sekä tarkentaa ja uudelleen arvioida vielä suunnitelman välitarkistusten yhteydessä. Onkin haastavaa kyetä suunnittelemaan seuranta etukäteen kyllin yksityiskohtaisesti säilyttäen kuitenkin herkkyyden reagoida uuteen tietoon ja muuttuviin tilanteisiin.

Seurannan arviointi ja kehittäminen ovat osa laadukasta seurannan hallintaa. Siksi jo seurantaa suunniteltaessa on hyvä ratkaista myös se, miten seurannan ja seurantajärjestelyjen onnistumista arvioidaan, miten kokemukset seurannasta kootaan ja kuinka kokemukset välitetään uusille suunnittelukierroksille.

Osapuolten osallistuminen seurannan suunnitteluun saattaa olla monessa tapauksessa perusteltua. Osallistuminen saattaa olla tarpeen sekä ennen seurantaa tapahtuvaan että seurannan aikana tapahtuvaan seurannan suunnitteluun.

Johdonmukaisuus on laadukkaan ja vaikuttavan seurannan perusedellytys. Johdonmukaisuutta tarvitaan esimerkiksi liitettäessä seurannan kohteet suunnitelman sisältöön ja vaikutuksiin, seurannan perustehtävät toisiinsa sekä seuranta strategiaprosessin eri vaiheisiin. Myös käsitteiden selkeä määrittäminen ja käyttö on laadukkaan seurannan yksi edellytys: sekavat käsitteet vaikeuttavat johdonmukaisen seurannan rakentamista sekä vaikeuttavat myös osapuolten kommunikointia.¹⁵²

¹⁴⁷ Seurannan suunnittelua on kootusti käsitelty esimerkiksi seuraavissa lähteissä: Baker 2000, s. 16-39; Planning, Monitoring... 2000, s. 17-21; Handbook on Monitoring... 2002, s. III/4-11 ja II/24-34.

¹⁴⁸ Handbook on Monitoring... 2002, s. II/5.

¹⁴⁹ Kansallinen metsäohjelma... 2000.

¹⁵⁰ Suunnitelmien ja ohjelmien... 2003, s. 44.

¹⁵¹ Baker 2000, s. 23; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/5 ja III/8; Morrison-Saunders ym. 2003, s. 48-49.

¹⁵² Monitoring Provision... 2000, s. 8.

Seuranta suunniteltaessa on tärkeä tehdä ensin seuranta keskeisesti linjaavat perusratkaisut ja vasta niiden pohjalta tehdä seurannan käytännön toteutusta koskevat konkreettisemmat ratkaisut. Erityisesti perusratkaisujen tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus.¹⁵³ Epäjohdonmukaisuus ja sattumanvaraisuus tuntuvat olevan strategiaprosessien seurannan yleisimpiä ongelmia. Lienee esimerkiksi varsin yleistä, että seuranta rakennetaan enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti valittujen yksittäisten “indikaattoreiden”, tietolähteiden ja menetelmien varaan.¹⁵⁴

Seuraavaan tekstilaatikkoon on kahteen ryhmään koottu seurannan järjestämisen keskeisiä kysymyksiä. Ensimmäisen ryhmän kysymykset koskevat seurannan perusratkaisuja, jotka määrittävät kulloinkin sovellettavan seurantaotteen. Toisen ryhmän kysymykset koskevat seurannan käytännön toteutusta koskevia konkreettisempi ratkaisuja. Kunkin kysymyksen yhteydessä on viitattu raportin siihen lukuun, jossa asiaa käsitellään. Molempien ryhmien kysymykset ovat keskeisiä seuranta suunniteltaessa, toteutettaessa, arvioitaessa ja kehitettäessä.

¹⁵³ Baker 2000, s.19 ja 23; Planning, Monitoring... 2000, s. 18; Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 311; Handbook on Monitoring... 2002, s. II/5.

¹⁵⁴ Dalal-Clayton ja Bass 2002, s. 325-326.

SEURANNAN JÄRJESTÄMISEN KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ

SEURANNAN PERUSRATKAISUJA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

Mitkä asetetaan seurannan perustavoitteiksi? (3.1)

- Strategiaprosessin hallintainformaation tuottaminen, osapuolten yhteistyö- ja muiden toimintaedellytysten tukeminen, ulkopuolisten tilanteiden tukeminen

Mitkä perustehtävät sisällytetään seurantaan ja millainen paino niille annetaan? (3.2)

- Perusseurantatiedon hankinta, analyysi, tulosten välittäminen hyödynnettäväksi, yhteistyö

Mikä rooli seurannalle annetaan strategiaprosessin eri vaiheissa? (4.1)

- Suunnitelman toteutuksen tukeminen, uusien suunnittelukierrosten tukeminen

Miten strategiaprosessin seuranta sekä muut strategia- ja hankeprosessit ja organisaatioiden toimintakäytännöt liitetään toisiinsa? (4.2)

- Seuranta muun suunnittelun ja organisaatioiden toiminnan tukena, muu suunnittelu ja organisaatioiden toiminta seurannan puitteena ja tukena

Mitä seurannan kohdetyyppejä seurataan ja millainen paino niille seurannassa annetaan? (5.1)

- Toimenpiteiden toteutuminen, tavoitteiden toteutuminen, sivuvaikutusten ilmeneminen, toimintaympäristön muutokset, toteutusprosessi

Millaisiin kysymyksiin seurannalla haetaan vastauksia? (5.3)

- Mitä? Miten? Miksi? Hyväksyttävyys? Miten kehittää?

SEURANNAN KÄYTÄNNÖN TOTEUTUSTA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

Miten seuranta käytännössä kytketään strategiaprosessiin? (4.1)

- Jatkuva seuranta, kootut "seurantarykähkset", erityiset väli- ja jälkikäteisarviointit; suunnitelman päivitykset

Miten seurannan konkreettiset kohteet valitaan ja rajataan? (5.2)

- Kunkin kohdetyypin osalta seurattavat asiat, kunkin seurattavan asian mahdollinen rajaus ja konkretisointi

Miten perusseurantatiedon hankinta toteutetaan? (6.1)

- Tietolähteet, kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen aineisto, tiedonhankintamenetelmät

Miten analyysi(t) toteutetaan? (6.2)

- Analyysimenetelmät

Miten seurannan tulokset välitetään hyödynnettäväksi? (6.3)

- Sisältö, menetelmät ja kanavat, ajoitus

Miten yhteistyö järjestetään seurannassa? (6.4)

- Yhteistyömenetelmät perusseurantatiedon hankinnassa, analyysissä ja tulosten välittämisessä sekä osapuolten toimintaedellytysten tukemisessä

Miten seurannan koordinointi- ja toteutusvastuut jaetaan? (7.1)

Lähdeluettelo

- Ahonen, P. 1998. Hallituksen evaluaatiotuki. Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 6/98. Helsinki. 91 s.
- Ahonen, P. 2001. Evaluaatio-oppia edistyville. Hallinnon Tutkimus 20(3): 102-117.
- Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000-2006. 2001. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 11/2001. Helsinki. 172 s.
- Arts, J., Caldwell, P. & Morrison-Saunders, A. 2001. Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions - findings from a workshop at the IAIA 2000 conference. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19(3): 175-186.
- Atkinson, A. J., Deaton, M., Travis, R. & Wessel, T. 1999. Program Planning and Evaluation Handbook. A Guide for Safe and Drug-Free Schools and Communities Act Programs. The Virginia Effective Practices Project. 110 s.
- Baker, J.L. 2000. Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners. The World Bank. Washington D.C. 92 s.
(www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm).
- Balanced scorecard valtionhallinnossa. Balanced scorecard forum 2000. 2001. Valtiovarainministeriö. Helsinki. 116 s.
- Barth, R. & Fuder, A. 2002. IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA-Directive 2001/42/EC. Final Report. November 2002. Öko-Institut e.V. Darmstadt. 78 s.
- Bartle, B. 2002. Handbook of Monitoring. Community Self-Management, Empowerment and Development. 21 s. (www.scn.org/ip/cds/cmp/hemon.htm).
- Berkowitz, S. 1997. Analyzing Qualitative Data. Teoksessa: Frechtling, J. & Sharp, L. (toim.). User-Friendly Handbook for Mixed Method Evaluations. The National Science Foundation, Directorate for Education and Human Resources, Division of Research, Evaluation and Communication. Part II, Chapter 4, 14 s.
- v. Bonsdorff, C., Vilkkuna, J., Heikkonen, K., Pitkänen, E., Nurmi, P., Viinikka, M. & Pönkä, A. 2003. Helsingin kaupungin ympäristöohjelma 1999-2002. Seurannan loppuraportti 2002. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen monisteita 1/2003. Helsinki 56 s.
- Dalal-Clayton, B. & Bass, S. 2002. Sustainable Development Strategies: A Resource Book. London. 388 s. (www.nssd.net/res_book.html).
- Energiansäästöohjelma 2003-2006. 2002. Työryhmän ehdotus 11.12.2002. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki. 50 s.
- Etelä-Savon ympäristökeskuksen alueellinen jätesuunnitelma. Seuranta ja tarkistaminen 2001. 2002. Etelä Savon ympäristökeskuksen moniste 40. Mikkeli. 75 s.
- Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa. 2000. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 5/2000. 73 s.
- Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämisessä. 2001. Suomen Kuntaliitto, valtiovarainministeriö. Helsinki. 18 s.
- Guidelines for Outcome Evaluators. 2002. UNDP Evaluation Office. Monitoring and Evaluation Companion Series 1. 26 s.
(stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/).
- Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. 2002. UNDP Evaluation Office.
(stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/).
- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P. 1998. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 7/98. Helsinki. 84 s.
- Heinonen, P. 1998. Metsähallituksen alueellinen luonnonvarasuunnittelu. Prosessikuvaus. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 17. Vantaa. 42 s.
- Heinonen, P., Hallila, H., Koivurinne, J., Oikarinen, A., Saarikoski, P., Salmi, O., Soinne, H. & Tanninen, T. 1997. Länsi-Suomen alueen luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 12/1997. Vantaa. 111 s.
- Hildén, M., Attila, M., Hiltunen, M., Karvosenoja, N. & Syri, S. 2001. Kansallisen ilmastostrategian ympäristövaikutusten arviointi. Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 115 s.
- Hildén, M., Lepola, J., Mickwitz, P., Mulders, A., Palosaari, M., Similä, J., Sjöblom, S. & Vedung, E. 2002. Evaluation of environmental policy instruments - a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. Monographs of the Boreal Environmental Research, No 21/2002. Finnish Environment Institute. Helsinki. 134 s.

- Jalonen, P. 2002. Helsingin kaupungin ympäristöohjelmat - arviointi ja kehittämissuhteita. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen monisteita 6/2002. Helsinki. 40 s.
- Kangas, P. & Jäppinen, J.-P. (toim.) 2002. Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutuminen vuosina 2000-2001. Toinen seurantaraportti. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 558. Helsinki. 62 s.
- Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. 2001. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 2/2001. Helsinki. 96 s.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. 1999. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 2/1999. Helsinki. 38 s.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. Seurantaraportti 2001. 2002. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 6/2002. Helsinki. 44 s.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. Toteutus- ja seurantasuunnitelma. 2000. 17 s.
- Karlöf, B. 1998. Strategia - suunnitelmasta toteutukseen. Porvoo. 236 s.
- Keski-Suomen metsäohjelma 2001-2005. 2001. Keski-Suomen metsäkeskus. Julkaisu 4/2001. Jyväskylä. 62 s.
- Kivinen, K. & Paldanius, J. 2002. Kansallinen metsäohjelma 2010:n arviointi. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. 107 s.
- Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia. Keskustelualoite. 2001. Suomen Kuntaliitto, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö. Helsinki. 39 s.
- Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä. 1999. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki. 26 s.
- Liikenteen ympäristöseuranta 2001. 2002. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki. 48 s.
- Managing for Results: Monitoring and Evaluation in UNDP. A Results-Oriented Framework. 2001. UNDP, Evaluation Office 16.11.2001. 11 s. (stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/).
- Maxwell, S. & Conway, T. 2000. New Approaches to Planning. OECD Working Paper Series, No. 14. The World Bank. 28 s.
- Monitoring and Evaluation. Management Topic 29. 1996. Toward a Scientific and Social Framework for Ecologically Based Stewardship of Federal Lands and Waters. A Private-Public Partnership to Develop a Common Reference for Ecological Stewardship. (www.fs.fed.us/eco/monitorm.htm).
- Monitoring Provision of Housing through the Planning System. Towards Better Practice. 2000. Department of the Environment, Transport and the Regions. 35 s.
- Morrison-Saunders, A., Arts, J., Baker, J. & Caldwell, P. 2001. Roles and stakes in environmental impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19(4): 289-296.
- Morrison-Saunders, A., Baker, J. & Arts, J. 2003. Lessons from practice: towards successful follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(1): 43-56.
- Määttä, S. & Ojala, T. 1999. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus ja valtiovarainministeriö. Helsinki. 150 s.
- Niemi, J. & Heinonen, P. (toim.) 2003. Ympäristön seuranta Suomessa 2003-2005. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 616. Helsinki. 176 s.
- Näsi, J. & Aunola, M. 2001. Yritysten strategiaprozessit. Yleinen teoria ja suomalainen käytäntö. Metalliteollisuuden kustannus, julkaisuja 5/2001. Helsinki. 141 s.
- Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. 2002. Valtiovarainministeriö. 27 s. + 34 liites.
- Olve, N.-G., Roy, J. & Wetter, M. 1999. Balanced scorecard - yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Porvoo. 256 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2000. Alueellisten metsäohjelmien vaikutusarvioinnin tukiaineisto. Periaatteita ja käytännön ohjeita. 12.5.2000. Maa- ja metsätalousministeriö / Diskurssi Oy (julkaisematon). Helsinki. 27 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2002. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien kartoitus. Diskurssi Oy, ympäristöministeriölle laadittu selvitys 24.4.2002. Helsinki. 43 s. (www.ymparisto.fi/poltavo/yva/seakart.pdf).
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2003. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 642. Helsinki. 55 s.
- Pesonen, H. Metsäranta, H. & Kallioinen, J. 1998. Liikennejärjestelmän yleistavoitteiden mittarit. Liikenneministeriön julkaisuja 53/98. 87 s.

- Pirkanmaan maakuntaohjelma 2003-2006. 2003. Pirkanmaan Liitto. Julkaisu A 35. 51 s. + liites. Planning, Monitoring and Evaluating Programmes and Projects. Introduction to Key Concepts, Approaches and Terms. 2000. IUCN. Working Draft Version 1, March 2000. 32 s. (www.iucn.org/themes/eval/documents/pmeconcept.PDF).
- Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkistus. PLJ 1994:n toteutumisen arviointi. 1998. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 1997:9. 54 s.
- Seuranta- ja arviointi-indikaattorit: menettelyohjeita. Uusi ohjelmakausi 2000-2006: menettelytapoja koskevat valmisteluasiakirjat. Valmisteluasiakirja 3. Euroopan komissio, pääosasto XVI aluepolitiikka ja koheesio. 52 s.
- Silverstein, G. & Sharp, L. 1997. Reporting the Results of Mixed Method Evaluations. Teoksessa: Frechtling, J. & Sharp, L. (toim.). User-Friendly Handbook for Mixed Method Evaluations. The National Science Foundation, Directorate for Education and Human Resources, Division of Research, Evaluation and Communication. Part III, Chapter 7, 8 s.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä.
- Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma vuosille 1997-2005. 1997. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 137. Helsinki. 189 s.
- Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutuminen vuosina 1997-1999. Ensimmäinen seurantaraportti. 2000. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 407. Helsinki. 154 s.
- Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö. 2003. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 643. Helsinki. 108 s.
- Sydänmaanlakka, P. 2001. Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Helsinki. 283 s.
- Syrjä, H. 2000. Ex ante arviointi Equal-yhteisöaloitteen Suomen ohjelmaehdotuksesta vuosille 2000-2006. 109 s.
- Tarkistettu valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005. 2002. Ympäristöministeriö. 24 s.
- Temmes, M. 2001. Määräaikaisen valmistelun kehittäminen. Valtiovarainministeriö. Tutkimuksia ja selvityksiä 6/2001. Helsinki. 42 s.
- Tienpidon linjaukset 2015. Taustat. 2000. Tielaitos. Helsinki. 110 s.
- Turtiainen, M., Salminen, P. & Leskinen, A. 2003. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmatyön (2000-2006) väliarviointi. Lounais-Suomen ympäristökeskus / Diskurssi Oy, käsikirjoitus 15.9.2003. 59 s.
- Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005. 1998. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 260. Helsinki. 243 s.
- Valtioneuvoston arkkitehtuuripoliittisen ohjelman toteutumisen seuranta ja jatkotoimenpiteet. Seurantatyöryhmän muistio. 2002. Opetusministeriön työryhmien muistioita 28:2002. 30 s.
- Valtioneuvoston periaatepäätös ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa. Kauppa- ja teollisuusministeriö, periaatepäätös 30.1.2003. 5 s.
- Valtionhallinnon arviointityöryhmän loppuraportti. 1999. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 14/99. Helsinki. 23 s.
- Vepsäläinen, J. 2003. Strategian rakentamisprosessi alueellisissa julkisyhteisöissä. Eteläsavolainen ja päijätähämäläinen esimerkki maakuntien strategiaprosesseista. Teoksessa: Riukulehto, S. ja Tuovinen, A. (toim.). Aluekehitys ja todellisuus. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19.-20.3.2002. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. S. 35-57.
- Vesien suojeleminen vuoteen 2005. 1998. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 226. Helsinki. 82 s.
- Virtanen, P. 1998. Refleksiivinen evaluaatio ja tiedon hyödyntäminen. Hallinnon Tutkimus 17(2): 262-271.
- Virtanen, P. 2001. Arviointiosaamisen ulottuvuudet julkisella ja kolmannella sektorilla. Hallinnon Tutkimus 20(2): 144-152.
- Välimäki, J. 2002. Tiedon mitalla kestävyys. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 556. Helsinki. 68 s.
- Walz, R. 2000. Development of Environmental Indicator Systems: Experiences from Germany. Environmental Management 25 (6): 613-623.
- W.K. Kellogg Foundation Evaluation Handbook. 1998. 110 s.
- Ympäristöraportti 2000. 2001. Liikenne- ja viestintäministeriö 1/2001. Helsinki. 35 s.

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika Joulukuu 2003
Tekijä(t)	Jari Paldanius - Lasse Tallskog	
Julkaisun nimi	Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen	
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Seurannan kehittäminen on yksi julkishallinnon suunnitelma- ja ohjelmityön ajankohtaisista haasteista. Tähän selvitykseen on koottu katsaus suunnitelmien ja ohjelmien seurannan järjestämisen keskeisiin kysymyksiin. Selvityksessä on:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jäsenetty ja tiivistetty seurannan keskeisiä kysymyksiä käytännönläheiseksi viitekehykseksi sekä • kunkin kysymyksen osalta esitelty seurannan periaatteellisia lähestymistapoja ja käytännön toimintamalleja sekä hahmoteltu seurannan kehittämisenäkökohtia. <p>Selvitys on laadittu suunnitelmien ja ohjelmien seurannan käytännön toteuttamisen ja kehittämisen tueksi. Työ on erityisesti tarkoitettu tukemaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan EU-direktiivin toimeenpanoa, jonka tärkeä osa vaikutusten seurannan kehittäminen on.</p> <p>Selvityksessä käsitellyt suunnitelmien ja ohjelmien seurannan keskeiset kysymykset liittyvät:</p> <ul style="list-style-type: none"> • seurannan tavoitteiden asettamiseen • seurannan perustehtävien valintaan ja painotukseen seurannassa, • seurannan kytkemiseen suunnitelma- ja ohjelmajärjestelmään ja laajemmin suunnittelujärjestelmään • seurannan kohteiden ja analyysikysymysten valintaan ja rajaukseen • perusseurantatiedon hankinnan, analyysin, tulosten välittämisen ja yhteistyön käytännön järjestämiseen sekä • seurannan koordinointi- ja toteutusvastuiden jakamiseen. 	
Asiasanat	seuranta, arviointi, suunnitelmat ja ohjelmat, strategiaprozessi, vaikutusten arviointi, strateginen suunnittelu	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 663	
Julkaisun teema	Alueiden käyttö	
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1559-9 (nid.), 952-11-1560-2 (PDF)
	Sivuja	Kieli
	60	suomi
	Luottamuksellisuus	Hinta
	julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2003	
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: Neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri, puh. (09) 1603 9442	

Presentationensblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum December 2003
Författare	Jari Paldanius - Lasse Tallskog	
Publikationens titel	Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen (Uppföljning av planer och program inom den offentliga förvaltningen. Principer och modeller för utvecklingen av uppföljningen)	
Sammandrag	<p>En aktuell utmaning i planerings- och programarbetet inom den offentliga förvaltningen är hur uppföljningen kan förbättras. Denna rapport innehåller en översikt över de huvudfrågor, vilka uppkommer vid uppföljningen av planer och program. Utredningen innehåller</p> <ul style="list-style-type: none"> • ett disponerat och komprimerat ramverk som tar upp uppföljningens praktiska frågor • en presentation av de olika frågornas alternativa infallsvinklar och praktiska arbetsmodeller samt synpunkter som skall beaktas då man vill utveckla uppföljningen. <p>Rapporten är utarbetad i syfte att stödja det praktiska genomförandet av uppföljningen av planer och program och att ge en bas för utvecklingsarbetet. Avsikten är att särskilt stödja genomförandet av EG-direktivet om bedömning av planers och programs miljökonskvens, det så kallade SEA-direktivet (2001/42/EG), där utvecklingen av uppföljningen spelar en viktig roll.</p> <p>De centrala frågor som tas upp under olika rubriker är</p> <ul style="list-style-type: none"> • målsättning för uppföljningen, • val av grunduppgifter för uppföljning och hur olika frågor skall prioriteras, • hur uppföljningen i övrigt kan kopplas till planerings- och programprocessen och till planeringssystemet, • val och avgränsning av vad som behandlas och analyseras vid uppföljningen, • praktisk uppläggning av insamlingen av basfakta, analys, förmedling av resultaten samt samarbetet och • fördelning av ansvaret för koordinering och genomförande av uppföljningen. 	
Nyckelord	miljökonskvensbedömning, uppföljning, utvärdering, bedömning, planer och program, strategiprocess, konskvensbedömning, miljöpåverkan, strategisk planering	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 663	
Publikationens tema	Markanvändning	
Projektets namn och nummer		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
Organisationer i projektgruppen		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1559-9, 952-11-1560-2 (PDF)
	Sidantal	Språk
	60	finska
	Offentlighet	Pris
	offentlig	
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2003	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet: Ulla-Riitta Soveri, tfn (09) 1603 9442	

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	December 2003
Author(s)	Jari Paldanius - Lasse Tallskog		
Title of publication	Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen (Monitoring and evaluation of plans and programmes in the public sector. Principles and models)		
Abstract	<p>In the public sector the improving of monitoring and evaluation of plans and programmes is a topical challenge. This report is an overview of the issues including</p> <ul style="list-style-type: none"> • a structured and condensed framework, and within this • a presentation of alternative approaches, practical models and points to be taken into account in improving the monitoring and evaluation. <p>The report is intended as a support for the practical implementation of monitoring and evaluation of plans and programmes, and as a basis for further improvements. It is particularly intended to facilitate national implementation of the directive (2001/42/EC) on the assessment of the environmental impacts of certain plans and programmes (SEA directive), where monitoring and evaluation is an important issue.</p> <p>The main topics discussed include:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aims of the monitoring and evaluation • selection of basic tasks in monitoring and evaluation • connecting monitoring and evaluation into the planning and implementation processes of plans and programmes as well as into the planning system • selection and delimitation of issues to be monitored and evaluated • principles and methods of the compilation of basic data, analyses, dissemination of results and cooperation; and • responsibilities for coordination and implementation of monitoring and evaluation. 		
Keywords	Environmental impact assessment, monitoring, follow-up, evaluation, plans and programmes, impact assessment, strategic planning		
Publication series and number	The Finnish Environment 663		
Theme of publication	Land Use		
Project name and number, if any			
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment		
Project organization			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1559-9, 952-11-1560-2 (PDF)	
	No. of pages	Language	
	60	Finnish	
	Restrictions	Price	
	offentlig		
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket		
Financier of publication	Ministry of the Environment		
Printing place and year	Edita Prima Ltd, Helsinki 2003		
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Ulla-Riitta Soveri, tfn (09) 1603 9442		