

Toimenpideohjelmat strategian tukena

Opas päästövähennys-
ohjelman laatimiseen

Susa Eräranta ja
Kaisa-Reeta Koskinen



Helsinki



**Toimenpideohjelmat strategian tukena:
Opas päästövähennysohjelman laatimiseen**

**Helsingin kaupungin keskushallinnon
julkaisuja 2022:36**

**ISBN 978-952-386-171-8 (nidottu)
ISBN 978-952-386-172-5 (pdf)**

**ISSN 2242-4504 (painettu)
ISSN 2323-8135 (verkossa)**

Julkaisuvuosi: 2022

**Taitto: Valve Branding Oy
Kuvat: Jussi Hellsten**

Sisällys

ESIPUHE	4
1 JOHDANTO	5
1.1 Tavoite	5
1.2 Miksi lukisin oppaan?	6
2 STRATEGIAOHJAUS	8
2.1 Mikä on strategia?	8
2.2 Julkisen sektorin strategiaohjaus	9
2.3 Strategian toimeenpano	9
2.4 Toimenpideohjelmat strategian toimeenpanon tukena	11
3 TAVOITTEEN ASETTAMINEN JA SEURANTA	13
3.1 Strategisia tavoitteita ja operationaalisia alatavoitteita	13
3.2 Vaikuttavan tavoitteen muotoilu	13
3.3 Seuranta ja tavoitetta seuraavien mittareiden määrittely	17
4 VAIKUTTAVIEN TOIMENPITEIDEN MÄÄRITTELY	21
4.1 Toimenpiteen muotoilu	21
4.2 Toimenpiteen vaikuttavuus	28
4.3 Toimenpiteen lisäisyys	31
4.4 Kriittisten toimenpiteiden tunnistaminen systeemianalyysillä	31
5 TOIMENPIDEOHJELMAN PROSESSI	34
5.1 Elinkaaren vaiheet	34
5.2 Päivittämisen ja toteutuksen sykli	35
5.3 Toimenpideohjelman prosessin roolit	35
5.4 Tavoitteellinen vuorovaikutus	36
Päästövähennysohjelman laatijan muistilista	38
Yleisiä haasteita – ja ratkaisuja niihin	40
Keskeiset käsitteet	42
Lähteet	43
Kuvaluettelo	45

Esipuhe

Tämä opas syntyi ilmastoahdistuksen ja -ihmetyksen yhdistelmänä. Toimiessamme eri organisaatioissa ilmastotyön parissa törmäsimme kumpikin jatkuvasti tahoillamme omituiseen välinpitämättömyyteen tekemisen vaikuttavuuden, tai paremminkin sen puutteen, osalta. Lähes kaikki tapaamamme ihmiset olivat huolissaan ilmastomuutoksesta ja sen hillitsemisestä, mutta harva oli kiinnostunut ilmastomuutoksen vastaisten toimien varsinaisesta vaikuttavuudesta. Elämme huomioyhteiskunnassa. Tärkeintä tuntuu olevan näyttävyys ja liike, ei se, missä määrin ja millä laajuudella toimet edistivät päästöjen vähentämistä.

Meillä molemmilla on pitkä kokemus strategioiden sekä strategisen johtamisen ja suunnittelun parissa, joten kiinnostuimme asiasta myös akateemisesti. Aina tavatessamme keskustelu kääntyi nopeasti samoihin kysymyksiin: Mikä mättää? Miten tilannetta voisi parantaa? Miten suunnitella vaikuttavuuteen perustuva päästövähennysohjelma? Vastauksena näihin kysymyksiin syntyi tämä opas.

Kaikissa yhteyksissä olemme kyllästymiseen asti puhuneet vaikuttavuuden puolesta. Tässä oppaassa yritämme avata sekä empiirisen analyysin että oman

kokemuksemme pohjalta sitä, miten ilmastomuutoksen hillinnän ohjelmien keskiöön saadaan huomiohakuisuuden ja näpertelyn sijaan vaikuttavia, oikea-aikaisia ja oikeassa mittakaavassa tehtäviä päästövähennyksiä. Käsityksemme ilmastotekojen oikeudenmukaisuudesta ja hyväksyttävyydestä nojaa ajatukseen siitä, että jätämme jälkeemme elinkelpoisen planeetan myös tuleville sukupolville lajia katsomatta. Päästövähennysten edistäminen ei ole tässä kokonaisuudessa ainoa tärkeä asia, mutta luo edellytykset kyvyillemme edistää näitä muitakin tärkeitä asioita.

Opas on kirjoitettu julkisen sektorin päästövähennysohjelmien kontekstissa. Toivomme kuitenkin, että siitä on apua kaikille, jotka ovat kiinnostuneet strategisten tavoitteiden tehokkaammasta implementoinnista ja strategiatyön vaikuttavuuden kasvattamisesta.

Haluamme kiittää Kai Alhasta jatkuvasta tuesta sekä lukuisista rakentavista kommentteista sekä kirjoitusprosessin että päästövähennystyön aikana.

Helsingissä 21.9.2022,

Susa Eräranta ja Kaisa-Reeta Koskinen

1 Johdanto

1.1 Tavoite

Ilmastotavoitteet kiristyvät jatkuvasti. Tästä huolimatta ilmastotoimien vaikuttavuus ei ole juurikaan kasvanut. Tutut keinot, joilla ei ole aikaisemminkaan saatu aikaan oikeassa mittakaavassa etenevää systemaattista muutosta, monistuvat ohjelmasta toiseen. Usein varsinainen tavoite, eli päästövähennysten aikaansaaminen, tuntuu jäävän toissijaiseksi. Muut tavoitteet, toimien hyväksyttävyys tai helppous dominoivat tekemistä. Rajallisilla resursseilla ja tiukalla aikataululla toimittaessa korostuu kuitenkin valittujen toimien vaikuttavuus – ei vain helppo toteutus. Ilmastomuutoksen pysäyttämiseksi kaikki keinot eivät ole yhtä tarpeellisia. Tärkeintä on tunnistaa tavoite ja valita vaikuttavimmat keinot tavoitteeseen pääsemiseksi. Tavoitteen kannalta epärelevantti sälä kannattaa jättää tekemättä.

Erityisesti julkisella sektorilla vaadittujen toimien tunnistamista ja toimeenpanoa edistetään erityyppisten toimintaa ohjaavien dokumenttien (esim. strategia, politiikka, periaatteet, linjaukset, edistämishjelma, toimenpideohjelma, toteuttamisohjelma, kehittämisohjelma, visio) avulla. Niiden määrä kasvaa jatkuvasti ja samalla kasvaa niissä esitettyjen toimenpiteiden määrä. Harvoin näillä toimenpiteillä on kuitenkaan selkeää vaikuttavuutta varsinaisten tavoitteiden kannalta. Usein jopa tavoitteet itsessään on esitetty epäselvästi. Dokumentit, ja niissä esitettävät toimet menettävät ohjaavuutensa, mikäli niistä ei olla tietoisia tai ne ovat tavoitteiltaan ja vaikuttavuudeltaan epäselviä.

Toimenpideohjelmatyö kärsii seuraavista ongelmista:

- **Toimenpiteiden vaikuttavuus unohtuu ja katse siirtyy niiden määrään.** Toimenpideohjelma sisältää lukuisia vaikuttavuudeltaan eriarvoisia toimenpiteitä, joiden toteuttamista ei ole priorisoitu selkeästi. Kun kaikkea yritetään toteuttaa ja mitata samanaikaisesti, ohjelmajohtaminen kärsii, aikataulut venyvät ja päästövähennystavoite jää saavuttamatta. Resurssit kohdistuvat tyypillisesti ohjelman helpoimmin toteutettaviin, ja samalla usein myös tehottomimpiin, toimiin.
- **Kokonaiskuva unohtuu ja katse siirtyy yksityiskohtiin.** Toimenpideohjelmien seurannassa kiinnitetään huomio yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisen monipuoliseen mittarointiin ja raportointiin. Varsinaisen päästövähennystavoitteen saavuttamisesta ei ole selkeää kokonaiskuvaa. Voi olla, että edes tavoitetta ei ole määriteltä selkeästi tai että toimenpiteet eivät edes vaikuta asetettuun tavoitteeseen. Kun riittävää tietoa tämänhetkisestä tilanteesta ja sen suhteesta asetettuun tavoitteeseen ei ole tarjolla, tavoitelähtöinen ja resurssienkäytön kannalta vastuullinen johtaminen vaikeutuu.
- **Tavoite unohtuu ja katse siirtyy yleisen hyvän edistämiseen.** Toimenpideohjelma sisältää lukuisia toimenpiteitä, joita pidetään tärkeinä julkisessa keskustelussa, mutta joiden yhteys valittuun päästövähennystavoitteeseen on epäselvä. Resursseja käytetään toimenpiteisiin, joiden vaikuttavuutta ei ole määriteltä valitun tavoitteen kannalta. Rajallisten resurssien maailmassa tämä tarkoittaa usein myös sitä, että vaikuttavammat toimenpiteet jäävät tekemättä.

- **Uuden tiedon huomioiminen unohtuu ja katse pysyy vuosia sitten valituissa toimenpiteissä.** Toimenpideohjelma sisältää valmistelun aikana määriteltyjä toimia, joiden toteuttamista tai päivittämistä ei ole selkeästi ohjelmoitu. Mikäli edetään vuosia aiemmin määritellyillä toimilla, kyky reagoida tavoitteen hitaaseen saavuttamiseen ja mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin on olematon. Toimimattomiksi havaittuja toimenpiteitä ei myöskään pystytä korjaamaan, vaan kerran päätettyä toteutetaan orjallisesti ohjelman mukaisesti.
- **Toimien selkeys ja vastuutus unohtuu, eikä kukaan tunne omistajuutta valituista toimista.** Pääosa toimenpiteistä on epämääräisiä tahtotilan osoituksia, eikä varsinaista tekemistä ole kirukkaasti määritelty. Toimenpiteet sisältävät jo itsessään useita alatoimenpiteitä, joille ei ole määritelty riittävän selkeitä vastuutahoja. Toimenpiteet roikkuvat mukana vuosikausia, mutta eivät välttämättä juurikaan etene, koska kukaan ei tunne niiden osalta omistajuutta.

1.2 Miksi lukisin oppaan?

Vastaatko päästövähennysohjelman laatimisesta tai toteuttamisesta? Tunnistitko edes osan näistä haasteista omassa työssäsi? Onko ohjelmalla selkeä päästövähennystavoite, jonka toteuttamista on mahdollista seurata? Onko ohjelmaa toteuttaville selvää, mitkä toimenpiteet ovat kaikkein tärkeimpiä ohjelmaan kirjatun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi? Tiedätkö, miten lähelle tavoitetta olette nykytoimilla pääsemässä, ja mikä on kuilu, joka vielä täytyy kuroa kiinni? Oletteko varmistaneet sen, ettei suurin osa resursseista kulu toimiin, joiden vaikutus asetetun tavoitteen kannalta jää pieneksi? Kuuluuko ohjelmaan sellaista, jolle ei ole selkeää perustetta päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta? Koostuuko ohjelma monilukuisesta määrästä toimia, jotka hajauttavat niukat resurssit useaan suuntaan tarjoamatta vastineeksi juuri mitään varsinaisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi?

Tämä opas auttaa aidosti vaikuttavien päästövähennysohjelmien laatimisessa. Se sisältää selkeitä periaatteita ohjelman tavoitteiden, mittareiden ja toimenpiteiden muotoiluun sekä yleisohjeita ohjelman laatimisen ja elinkaaren ajalle. Erityishuomion kohteena ovat päästövähennysohjelmat, mutta suurin osa periaatteista on hyödynnettävissä myös muiden toimenpideohjelmien laatimisessa.





Oppaasta saat vastauksia siihen, miten:

- **Rakentaa ohjelma selkeästi määritellyn tavoitteen, mittareiden ja toimenpiteiden varaan.**
- **Suunnata katse toimenpiteiden määrystä niiden vaikuttavuuteen.**
- **Ylläpitää kokonaiskuvaa määritellyn tavoitteen saavuttamisesta.**
- **Määritellä ohjelmalle riittävän tiheä päivityssykli, jotta korjaaviin toimiin voidaan tarttua riittävän nopeasti.**
- **Suunnata resurssit laajasta moniäänisyydestä tavoitelähtöiseen osallistamiseen.**

Oppaaseen on koottu ajatuksia herättäviä esimerkkejä käytännöstä ja muista lähteistä sekä vastauksia tyypillisiin toimenpideohjelmien valmistelun aikana esitettyihin kysymyksiin. Tunnistat ne näistä merkinnoista:

• Muualta opittua!

Lainauksia muista lähteistä ajattelun tueksi.

• Usein väitettyä?

Vastauksia siihen, miksi aiemmat toimintatavat eivät riitä

Oppaan lopusta löydät lisäksi:

- **Päästövähennysohjelman laatijan muistilistan,** josta löydät vaiheittaisen ohjeen ohjelman laatimiseen ja lisäohjeiden löytämiseen.
- **Yleisiä haasteita ja ratkaisuja niihin,** josta löydät tukea törmätessäsi joihinkin ohjelmatyölle tyypillisiin kysymyksiin.
- **Keskeiset käsitteet,** joista voit aina palata tarkastamaan, mitä milläkin tarkoitetaan.
- **Lähteet,** joiden avulla voit paneutua aihetta koskevaan kirjallisuuteen syvällisemminkin.

2 Strategiaohjaus

Jotta voidaan ymmärtää päästövähennysohjelmaa toimintaa ohjaavana välineenä, on tärkeää ymmärtää myös muita strategiasta julkishallinnon toiminnan-ohjaukseen ulottuvia lähtökohtia. Tarkastelemme seuraavaksi lyhyesti strategian merkitystä yleisesti ja julkisen sektorin strategiaohjausta tarkemmin. Tämän jälkeen käsittelemme strategioiden toimeenpanoa tyypillisimpine haasteineen sekä toimenpideohjelmien roolia strategian toimeenpanon tukena.

2.1 Mikä on strategia?

Hyvä strategia määrittelee organisaation priorisoidut päämäärät¹ ja suuntaa organisaation toimintaa systemaattisesti strategisiin tavoitteisiin vastaamiseksi. Strategia siis määrittää toiminnan prioriteetit ja painopisteet. Näin ollen strategiassa nimetty tavoite on sellainen, jonka tulisi ohjata koko organisaation toimintaa. Koko organisaation tulisi pohtia oma ydintoimintansa siten, että se tukee (tai ei ainakaan haittaa) strategisten kärkien saavuttamista.

Strategia tulisi nähdä nimenomaisesti ydintoimintaa ohjaavana toimintana. Jos tavoitteena on vaikkapa ilmastotavoitteiden saavuttaminen, viestintäosaston olennaisin keino tavoitteen saavuttamisessa ei ole se, että yksikölle laaditaan oma ilmasto-ohjelma. Sen sijaan tuki toiminnalle on se, että viestintäosasto tukee viestintätyöllä ilmastotavoitteen saavuttamista. Strategiатыölle tyypillinen haaste onkin, että strategiat ja varsinainen toiminta etenevät toisistaan irrallisina prosesseina². Tutkimusten mukaan strategian toimeenpano tyypillisesti epäonnistuu³.

Onnistuessaan strategia toimii työn priorisoinnin apuna. Kun strateginen tavoite on kirkas, voidaan ydintoimintaa priorisoida strategisten tavoitteiden kautta. Jos tekemistä on liikaa tai resursseja liian vähän, ydintoiminnassa tulee keskittyä siihen tekemiseen, joka edistää strategisen tavoitteen saavuttamista vaikuttavimmin. Tavoite auttaa myös poissulkemista. Kaikki tekeminen ei ole välttämättä organisaation nykyisen strategian kannalta enää perusteltua. Tällöin pitää voida myös lopettaa ja jättää tekemättä asioita ja suunnata resurssit tavoitteen kannalta järkevästi.



Muualta opittua!

“Jokaisen keskeisen strategian kohdalla on ensin kysyttävä MIKSI?”⁴

‘Miksi’ on vaikuttavan strategiатыön kannalta tärkeä kysymys. Se ohjaa jatkuvasti etsimään perusteluita argumenteille, jotka voivat tuntua intuitiivisesti merkittäviltä, mutta joissa kriittinen ajattelu havaitsee merkittäviä puutteita. Kaikki keskeiset päätökset tulisi altistaa riittävän monta kertaa ‘miksi’ -kysymykselle. Jos vastaus tähän kysymykseen on kirkas, vastaukset jatkokysymyksiin, kuten ‘miten’, ‘milloin’ ja ‘kuka’ on helpompi löytää.

Tyypillisesti strategiaprosessi esitetään erilaisten vaiheiden sarjana⁵. Sen puitteissa organisaatio opettelee ymmärtämään strategista asemaansa toimintaympäristössään, tekee toimintaa ohjaavia tavoitteita, uudistaa toiminnalliset prosessinsa vastaamaan valittuihin tavoitteisiin ja seuraa tavoitteiden toteutumista⁶. Esimerkiksi Freedman (2003) on kuvannut strategiaprosessia viiden eri vaiheen kautta, jotka ovat strategia-analyysi, strategian muotoilu, strategisten kärkihankkeiden suunnittelu, strategian toimeenpano ja mittaaminen, arviointi sekä strategian päivittäminen. Kun strategia on valmis, se tulee johtaa selkeiksi tavoitteiksi ja mittareiksi, joiden pohjalta operatiivisen tason toimintaa voidaan suunnitella⁷.

Strategisessa prosessissa voidaan epäonnistua kaikilla näillä tasoilla. Usein strategian muotoilu jää liian laajaksi, jolloin toimeenpano on vaikeaa ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehotonta. Strategisen kärjen tuleekin olla riittävän terävä, jotta resurssit

voidaan oikeasti priorisoida. Usein strategia jää ”vain paperiksi”, eikä toimeenpano toteudu linjaorganisaatiossa. Mikäli strategiasta ei pystytä johtamaan riittävän konkreettisia toimenpiteitä, sen ohjausvaikutus linjaorganisaatioon jää hyvin ohueksi.



Muualta opittua!

”A fitting analogy is the preparation of a great meal, which requires more than just a fabulous recipe (i.e., a strategic plan). It takes high quality ingredients, the right equipment, and a capable team of chefs, sous-chefs, and servers working well together; all critical elements involved in the preparation and service (i.e., execution) of the meal. In addition, effective strategy implementation is a requirement for effective evaluation of strategy [...]. In other words, if the recipe is not executed in the exact way it was intended, it is impossible to accurately evaluate the recipe’s merits”⁸.

Mikäli strategian tavoitteena on saada aikaan toivottu muutos, on tärkeää suunnata rajalliset resurssit tekoihin, joilla tavoitteeseen päästään. Vaikuttava muutos vaatii, että muutokset tehdään lopulta yksittäisten pilotointien sijaan suoraan ydinprosesseihin, eli että koekeittiön perustamisen sijaan muutetaan koko leipätehtaan toimintaprosessia.

2.2 Julkisen sektorin strategiaohjaus

Julkisen sektorin toimijat käyttävät pitkälti yksityiselle liiketoiminnalle kohdistettuja strategiatyökaluja⁹. Koska julkisen sektorin toiminta eroaa merkittävältä osalta liike-elämän tarpeista ja haasteista, yksityisen liiketoiminnan työkalut eivät sovi parhaalla mahdollisella tavalla julkisen sektorin tarpeisiin.ⁱ

Strategioiden toteutumisessa on haasteita, strategia-prosessi mielletään yhä pitkälti taloussuunnitteluksi ja

ristiriita strategian ja todellisuuden välillä on johtanut strategisen suunnittelun uskottavuushaasteeseen¹⁰. Strateginen suunnittelu onkin usein irtautunut operatiivisesta suunnittelusta ja näyttäytyy enemmänkin vuosittain toistuvana hallinnollisena rituaalina¹¹.

Kuntaorganisaatioissa strategia laaditaan tyypillisesti valtuustokausittain. Varsinaisten kuntastrategioiden lisäksi kunnat laativat paljon muita strategisia tavoitteita sisältäviä dokumentteja, jotka jäävät kuitenkin usein toimeenpanematta¹² ja voivat jopa heikentää strategiaprosessin uskottavuutta ja merkitystä. Tässä oppaassa keskitytään strategian toimeenpanoa tukemaan laadittuihin toimenpideohjelmiin.

2.3 Strategian toimeenpano

Strategian toimeenpano edellyttää selkeitä tavoitteita¹³.ⁱⁱ Strategian toimeenpanovaihetta on määriteltä luvuissa eri tavoilla¹⁴. Yhteistä näille kaikille määrittelyille on kuitenkin ajatus siitä, että strategian toimeenpano vaatii johtajuutta, selkeää päätöksentekoa, toiminnansuunnittelua ja resurssien allokointia mahdollistaakseen tavoitteiden toteuttamisen. Lisäksi merkittäviä tekijöitä toimeenpanon kannalta ovat organisaatiokulttuuri sekä organisaation rakenne, jotka voivat pahimmillaan estää vaikuttavien toimenpiteiden määrittelyn ja/tai toteuttamisen.

ⁱ Strategiaa on hyödynnetty käsitteenä hyvin erilaisissa yhteyksissä, mutta se rantautui julkisen sektorin toiminnanohjaukseen vasta 1980-luvulla (Strandman 2009). Alun perin 1960-luvulla strategiasuunnittelu pohjautui organisaatioiden toimintaympäristöjen muutosten ymmärtämiseen (Mintzberg 1994). Strategiatyö olikin lähinnä ylimmälle johdolle ja rahoittajille suunnattua pidemmän tähtäimen taloussuunnittelua (Ansoff 1984). 1980-luvulla strategiatyön valmistelu hajautui linjaorganisaatiossa, kunnes 1990-luvulla siirtyi yhä enemmän koko henkilöstöä osallistavaksi. 2000-luvun aikana strategiatyö on jatkanut kehitystään, mutta osa haasteista on yhä olemassa.

ⁱⁱ Strategisen johtamisen tutkimuskirjallisuudessa toimeenpanovaihe on jäänyt vuosikymmenten aikana vain vähälle huomiolle (Amoo et al. 2019; de Oliveira et al. 2019; Lee & Puranam 2016; Elbanna et al. 2016; Hrebiniak 2013; Hrebiniak & Joyce 2001). Syyksi tälle on ehdotettu esimerkiksi implementointivaiheen kompleksisuutta ja puutteellisia taitoja monitahoiseen ajatteluun ja kykyä operationalisoida strategian mitattavia tavoitteita (Yang, Sun & Eppler 2010). Julkisen sektorin strategian toimeenpanoa on tutkittu vielä tätäkin vähemmän (esim. Andrews et al. 2017; Andrews et al. 2011).



Muualta opittua!

“Without successful implementation, a strategy is but a fantasy”¹⁵.

Tavoiteltu muutos tapahtuu vain strategian toimeenpanolla. Vain tehdyillä toimilla on vaikutusta. Tutkimus- ja käytännön kirjallisuus on täynnä esimerkkejä siitä, miten strategiset tavoitteet ja operatiivinen todellisuus eivät kohdanneet toisiaan. Resurssit kuluvat vuosien varrella hienoilta vaikuttaneisiin ideoihin, jotka eivät lopulta vie askeltakaan lähemmäs alun perin määriteltyjä tavoitteita. Jos tavoitteena on juhlapuheiden lisäksi tehdä tavoitteiden mukainen muutos oikeastikin, strategian toimeenpanoon ja valittavien toimenpiteiden vaikuttavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Luvussa 4.2 kerromme miten.

Toimeenpanon kannalta keskeinen tehtävä on määrittellä strategiset tavoitteet ja varmistua toiminnanohjauksella siitä, että tavoitteisiin myös päästään¹⁶. Strategisten linjausten toimeenpanemiseksi käytännössä voidaan hyödyntää kärkihankkeita, jotka operationalisoidaan toimenpideohjelmiksi¹⁷. Monet organisaatiot kärsivät strategian vaillinaisesta toimeenpanosta¹⁸. Organisaatiot käyttävät strategiaprosessiin valtavasti resursseja, mutta vain pieni osa strategiasta lopulta toteutuu¹⁹. Vaikka strategia itsessään olisi selkeä, on erittäin tyypillistä, että viimeistään sen toteuttamisessa syntyy ongelmia johtuen esimerkiksi epäselvästä toiminnanohjauksesta tai organisaation sisäisestä muutosvastarinnasta. Toimintaa ohjaavien dokumenttien kokonaisuus näyttäytyykin käytännössä kokonaisuuden kannalta toisistaan irrallisina, vaikuttavuudeltaan vähäisinä ja strategian toimeenpanon kannalta haastavina. Strategiaan kuuluvien kärkihankkeiden ja niitä tukevien toimenpideohjelmien johtaminen onkin keskeisesti muutosjohtamista. Kun toimenpideohjelmien kokonaisuus ja yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuus eivät ole selkeitä, ohjaavuus kärsii. Strategisten kärkihankkeiden määrä kannattaa pitää rajallisena. Mikäli kärkiä on liikaa, ei strategia enää toimi priorisoinnin apuvälineenä.

Käytännössä voi olla usein epäselvää mitä strategiset kärjet oikeastaan ovat ja strategisesti ohjauksi ajatellaan hyvin monentyyppisiä dokumentteja. Tyypillisiä esimerkkejä tällaisista dokumenteista ovat esimerkiksi linjaukset ja periaatteet, joilla kuvataan teemakohtaisia toimintamalleja palveluiden toiminnan kannalta merkittävimpien teemojen ja teemakokonaisuuksien osalta. Myös toimintatapojen yhtenäistämiseen tähtäävät ja tapauskohtaisen harkinnan tarvetta vähentävät ohjeistukset ja tarkistuslistat saatetaan lukea osaksi strategisesti ohjaavien dokumenttien kirjoa. Käytännössä nämä eivät kuitenkaan ole strategiaa suoraan toimeenpanevia kärkihankkeita tai toimenpideohjelmia, eikä niillä ole suoraa asemaa strategian toimeenpanon hierarkiassa.



Usein väitettyä?

“Mutta strategiahan nyt on vaan strategia. Meillä on koottu sinne kaikki yleisesti tärkeät ja yhteiskeskustelussa esiin nousseet aiheet. Ei sitä voi julkisella puolella varsinkaan liikaa lähteä rajaamaan”.

Hyvin laadittu ja toimeenpanoltaan linjakas strategia tekee selkeitä valintoja siitä, mikä muutos toiminnalla halutaan aikaansaada ja miten rajalliset resurssit allokoitetaan eri toimintoihin. Ollakseen linjakas, strategiaan tulee valita selkeät kärjet. Mitä useampia kärkiä strategiassa on, sitä vähemmän se linjaa tekemistä tai tukee toimien priorisoinnista. Vähän kaikkien keskittyminen ei johda edistymiseen minkään osalta.

Strategian toimeenpanon kannalta keskeisimpiä elementtejä ovat selkeät toimenpiteet, toimeenpanon vaikuttavuus sekä johtamistaidot²⁰. Tavoitteeseen vastaavien toimenpiteiden toteuttaminen vaatii, että rajalliset resurssit kohdistetaan niihin toimenpiteisiin, jotka vievät kohti valittua tavoitetta. Ulkoisten kustannusten (hankinnat) lisäksi on tärkeää huomioida myös toimenpiteiden vaatimat tai aiheuttamat sisäiset kustannukset (kuten henkilötyöpäivät) toimenpidekohtaisten työmäärä- ja kustannusarvioiden pohjalta. Näin tunnistetaan ja aikataulutetaan resurssitarpeet,

jotta tarvittavat resurssit ovat ohjelman toimeenpanon käytettävissä oikea-aikaisesti. Kriittisimpiä resursseja ovat useimmiten taloudelliset, henkilöstöön, osaamiseen ja teknologiaan liittyvät resurssit²¹.



Usein väitettyä?

“Ei strategian toimeenpanoa voi liikaa ohjelmoida. Täytyy jättää paljon vapauksia operatiiviselle tasolle. Eihän sitä koskaan tiedä, mikä uusi idea tai rahoitus odottaa jo seuraavan kulman takana!”.

Strategiassa määritelty ja siitä johdetut tavoitteet kertovat suunnan, jota kohti on tarkoitus pyrkiä. Mikäli matkan varrella selviää, että tavoitteet eivät ole enää tarkoituksenmukaisia, ne tulee päivittää tai vaihtaa. Jotta muutoksiin voidaan reagoida ajoissa, on tärkeää linjata myös toimenpideohjelmien säännöllisestä ja riittävän usein tapahtuvasta päivityssyklistä. Vaikuttavuuden ja julkisen rahoituksen tarkoituksenmukaisen allokoinnin kannalta on keskeistä, että operatiivisen tason valinnanvapaus on kytketty tavoitteiden toteuttamiseen. Uusia ideoita toteutetaan tai rahoitusta haetaan vain, mikäli se tukee oleellisesti tavoitteen saavuttamista.



Usein väitettyä?

“Mutta kun ohjelmat ja niiden tavoitteet ovat niin erilaisia keskenään, ettei niille voi tehdä selkeää ohjeistusta. Jokainen ohjelma on uniikki kokonaisuus, joka muotoutuu juuri omanlaisekseen vasta prosessin aikana käytävän yhteiskeskustelun aikana”.

Toimenpideohjelma on työkalu strategian toimeenpanon tueksi. Vaikka toimenpideohjelmien sisältö vaihtelee ohjelmasta toiseen, niiden linjakas prosessointi tehostaa strategiasta johdettuihin tavoitteisiin pääsemistä. Ilman laadukasta ja hyvin perusteltua prosessia on vaikeaa odottaa laatua myöskään substanssilta.

2.4 Toimenpideohjelmat strategian toimeenpanon tukena

Toimenpideohjelmat perustuvat strategiavalintoihin²². Ne ovat muutosjohtamisen työkaluja, joihin on koottu ne toimenpiteet, joita tekemällä päästään kohti selkeästi määriteltyä tavoitetta. Toimenpideohjelma ei ole kokoelma erillisiä hyvää tarkoittavia toimia, joiden vaikuttavuus valitun selkeän tavoitteen kannalta on epäselvä, vaan sitä ohjaa strategiassa linjattu selkeä tavoite. Toimenpideohjelmassa tavoitteelle määrittelyä mittarit sekä vaikuttavat toimenpiteet, jotka vievät kohti määriteltyä tavoitetta. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että toimenpideohjelma pyrkii yksittäisten kokeiluiden sijaan toiminnan pysyvään muutokseen. Kuvassa 1 on kuvattu, miten strategiaprosessi ja strategian toimeenpano kytkeytyvät toisiinsa ja etenevät rinnakkain. Määritelty toimenpideohjelmat ovat keskeinen osa strategian toimeenpanoa.

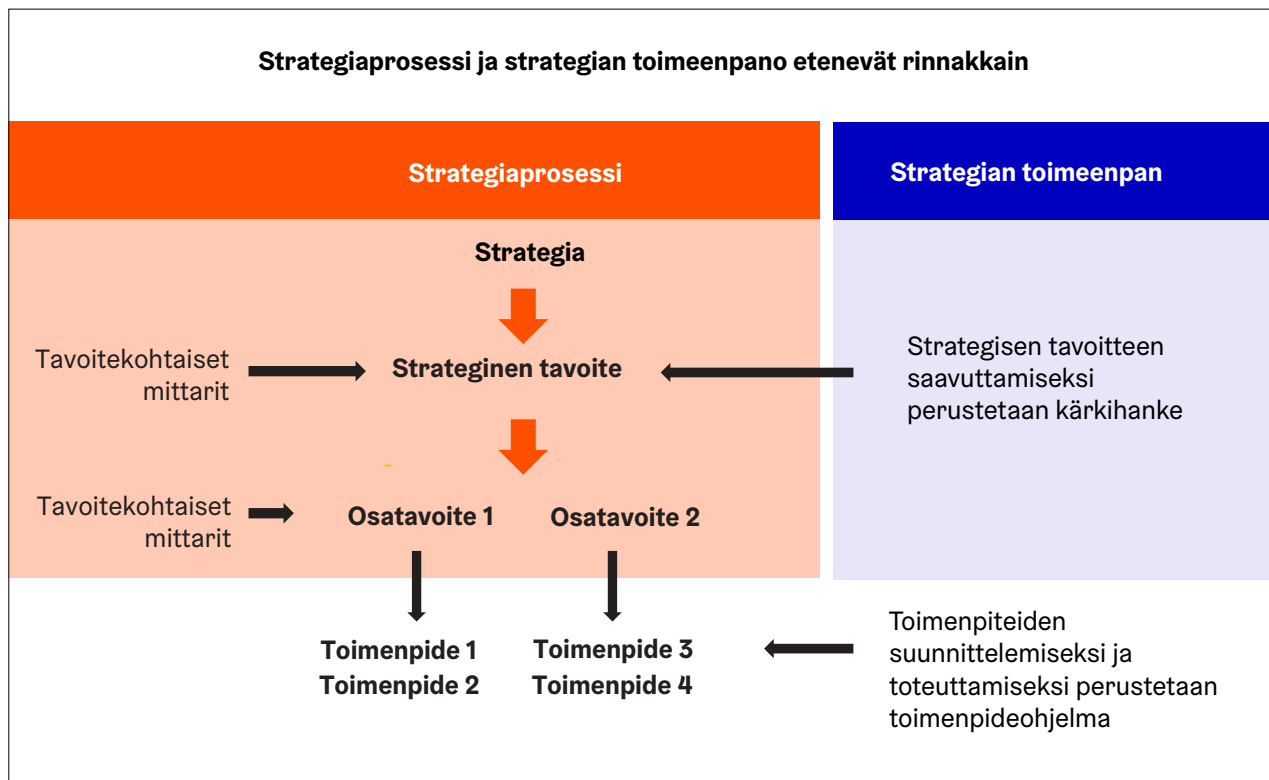


Usein väitettyä?

“Ilmastomuutoksen vastaisessa taistelussa kaikki teot ovat tärkeitä eikä niitä voi priorisoida”.

Tavoitteiden saavuttamiseksi on nimenomaisesti tärkeää ymmärtää toimien vaikuttavuus ja tämän perusteella priorisoida se, mitä tehdään. Mikäli vaikuttavuuteen perustuvaa priorisointia ei tehdä, resurssit kohdistuvat suurella todennäköisyydellä helposti toteutettaviin, mutta tavoitteen kannalta vähämerkityksellisiin toimiin. Vaikuttavuudeltaan pienet teot eivät ole tavoitteen kannalta tärkeitä, mikäli ne syövät resursseja isojen, vaikuttavien tekojen tekemiseltä.

Kuva 1. Strategiaprosessi ja strategian toimeenpano etenevät rinnakkain.



3 Tavoitteen asettaminen ja seuranta

3.1 Strategisia tavoitteita ja operationaalisia alatavoitteita

Strategia on valintojen tekemistä. Strategiaprosessin aikana strategia puretaan selkeiksi tavoitteiksi²³. **Strateginen tavoite** määrittelee sen lopputuloksen, joka halutaan saavuttaa. Esimerkiksi päästövähennysnäkökulmasta tämä voi tarkoittaa sitä, että määritellään tavoitellun päästövähennyksen suuruus sekä tavoitevuosi:

“Päästövähennys x vuoteen y.”

Strategiseen tavoitteeseen voi liittyä joukko operationaalisia osatavoitteita, jotka kuvaavat miten saavutetaan strategisessa tavoitteessa määritelty haluttu lopputulos. Osatavoitteiden tulee olla johdettu strategisesta tavoitteesta: osatavoitetta ei siis voida määrittää mielivaltaisesti. Päästövähennystavoitteen osalta voidaan määritellä operationaalinen osatavoite esimerkiksi liikenteelle, joka on vielä tällä hetkellä yksi merkittävimmistä päästösektoreista:

“Liikennesuorite pienenee y ajassa z.”

Toimenpiteet puolestaan kuvaavat miten määritelty operationaalinen alatavoite saavutetaan ja mikä niiden arvioitu vaikuttavuus on. Esimerkiksi liikennesuoritetta koskevan alatavoitteen osalta eräs toimenpide voi olla liikenteen hinnoittelu, jolla tavoitellaan yksityisautoilun suoritteen vähenemistä:

“Tehdään päätös liikenteen hinnoittelusta, jolla yksityisautoilla tehtyjen matkojen määrä vähenee b ja sitä seuraava päästövähennysvaikutus on c.”

Tavoitteilla on oma hierarkiansa. Strateginen päätavoite voi sisältää useampia **operationaalisia alatavoitteita**. Jokaisen alatavoitteen tulee liittyä tiettyyn strategiseen tavoitteeseen ja jokaisen toimenpiteen pitää liittyä johonkin alatavoitteeseen. Tavoitteisiin liitymättömät toimenpiteet tulee karsia pois, ellei niille ole selkeää perustetta.



Usein väitettyä?

“Tavoitteet on aina helpompi hyväksyä kuin toimenpiteet.”

Toimenpideohjelmassa varsinaiselle tavoitteelle on usein helppo löytää laaja kannatus. Esimerkiksi näkemykset siitä, että ilmastotavoitteiden edistäminen on tärkeää, ovat usein samansuuntaisia. Keskustelu kuitenkin kärjistyy siinä vaiheessa, kun valintoja täytyy tehdä vaikuttavista toimenpiteistä tavoitteeseen pääsemiseksi. Tämän vuoksi toimenpiteet jäävätkin moniäänisen prosessin tuloksena usein tasolle, johon kaikkien on helppo sitoutua ja joka ei vaadi liian suuria muutoksia kenenkään osallisen toimintaan. Tällaiset toimet jäävät kuitenkin usein vaikuttavuudeltaan vähäisiksi. Vaikuttavan ja hyväksyttävän tavoitteen lisäksi tarvitaankin joukko vaikuttavia toimenpiteitä, joilla määriteltiin tavoitteeseen myös päästään. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii myös tekoja ja myös näistä toimista on sovittava, ennemmin tai myöhemmin.

3.2 Vaikuttavan tavoitteen muotoilu

Alla esitetty ohjeistus toimii sekä strategisen että operationaalisen tavoitteen muotoiluun. Strategisella tavoitteella määritellään, mikä muutos ohjelmalla halutaan saada aikaan ja miten se edistää strategian toimeenpanoa. Tavoitteen tulee kuvata riittävän yksiselitteisesti sekä tarvittava muutos että aika, jona se tulee saavuttaa.



Usein väitettyä?

“Nämä tavoitteet oli tosi vaikea kirjoittaa, kun näiden alle tuli niin paljon erilaisia toimenpiteitä!”

Tavoitteiden saavuttamisen, strategisen ohjaavuuden ja toiminnan linjakkuuden näkökulmasta on tärkeää, että ensin määritellään tavoitteet ja sen seurantaan vaadittavat mittarit. Vasta sen jälkeen toimenpiteet, jotka tavoitteeseen pääsemiseksi vaaditaan. Mikäli järjestys on käänteinen, tuloksena on laaja joukko toimia, jotka vievät eri suuntiin, ja joilla ei välttämättä saavuteta mitään toiminnan kannalta merkityksellistä. Tärkeää on tunnistaa toimet, joilla tavoite voidaan saavuttaa, ei ideoita kaikkea mitä voitaisiin tehdä.



Usein väitettyä?

“Ei tavoitteen muotoilu ole aina niin selkeää. On paljon välillisiä ja yleishyödyllisiä tavoitteita, joita ei yksinkertaisesti vaan voi muotoilla selkeään ja yksiselitteiseen muotoon. Saati että niille voisi määritellä selkeän muutoksen, jota tavoitellaan.”

Tavoitteen tulee aina sisältää kuvaus vaaditusta muutoksesta. Mikäli muutoksen suunta ja suuruus eivät ole selvillä, operatiivista toimintaa on mahdotonta ohjata tavoitteen kannalta vaikuttavaan suuntaan. Epäselvien tavoitteiden osalta lähes mikä tahansa toiminta voidaan lukea tavoitteen alle kuuluvaksi, vaikkei se olisikaan tavoitteen kannalta vaikuttava. Tiedyt toimet voivat olla perusteltuja muista syistä, mutta tällöin niitä ei tule perustella ilmastomuutoksen torjumisella. Esimerkiksi viljelylaatit voivat olla perusteltuja asukkaiden viihtyvyyden kannalta. Mutta koska niillä ei ole vaikutusta ilmastopäästöjen vähentämiseen, ei niitä tule toteuttaa päästövähennysohjelman toimenpiteenä.

Tavoitteessa määritellään selkeästi:

Tavoite =

toiminta + kohde + nykytila + tavoitetila + aika

Toiminta vastaa kysymykseen siitä, mitä ohjelman avulla ollaan tekemässä? Esimerkiksi päästövähennysohjelman osalta tekeminen liittyy keskeisesti päästöjen vähentämiseen:

Strateginen tavoite: “Vähennämme CO₂-päästöjä vuoden 1990 tasosta 80 % vuoteen 2030 mennessä.”

Operationaalinen tavoite: “Laskemme liikennesuoritetta vuoden x tasosta y % vuoteen z mennessä.”

Kohde kertoo mihin strategiasta johdettuun tavoitteeseen ohjelma vastaa. Päästövähennysohjelmassa objekti liittyy usein CO₂-päästöihin:

Strateginen tavoite: “Vähennämme CO₂-päästöjä vuoden 1990 tasosta 80 % vuoteen 2030 mennessä.”

Operationaalinen tavoite: “Laskemme liikennesuoritetta vuoden x tasosta y % vuoteen z mennessä.”

Nykytila kertoo mikä on se nykytila, josta tilannetta lähdetään muuttamaan tavoitteen suuntaan. Nykytilan ymmärrys perustuu parhaaseen käytävissä olevaan tietoon. On tärkeää huomioida, että tämä tieto voi olla puutteellinenkin, eikä aina selkeästi määriteltävissä. Tarvittavien toimenpiteiden määrittelemiseksi on kuitenkin tärkeää olla edes suuntaa antava käsitys tarvittavan muutoksen mittakaavasta, jotta voidaan määritellä riittävän kokoiset toimet. Päästövähennysohjelmassa nykytilan määrittelyyn käytetään usein tietyn vertailuvuoden kokonaispäästötietoja:

Strateginen tavoite: “Vähennämme CO₂-päästöjä vuoden 1990 tasosta 80 % vuoteen 2030 mennessä.”

Operationaalinen tavoite: “Laskemme liikennesuoritetta vuoden x tasosta y % vuoteen z mennessä.”

Tavoitteen päähuomio on tulevaisuudessa ja tavoitetila kuvaa, mikä on se tulevaisuuden tilanne tai muutos, johon pyritään. Päästövähennysohjelmien osalta **tavoitetila** kuvaa usein sitä, kuinka paljon päästöjä pyritään vähentämään:

Strateginen tavoite: “Vähennämme CO₂-päästöjä vuoden 1990 tasosta 80 % vuoteen 2030 mennessä.”

Operationaalinen tavoite: “Laskemme liikennesuoritetta vuoden x tasosta y % vuoteen z mennessä.”

Aika määrittelee, millä aikavälillä muutosta tavoitellaan:

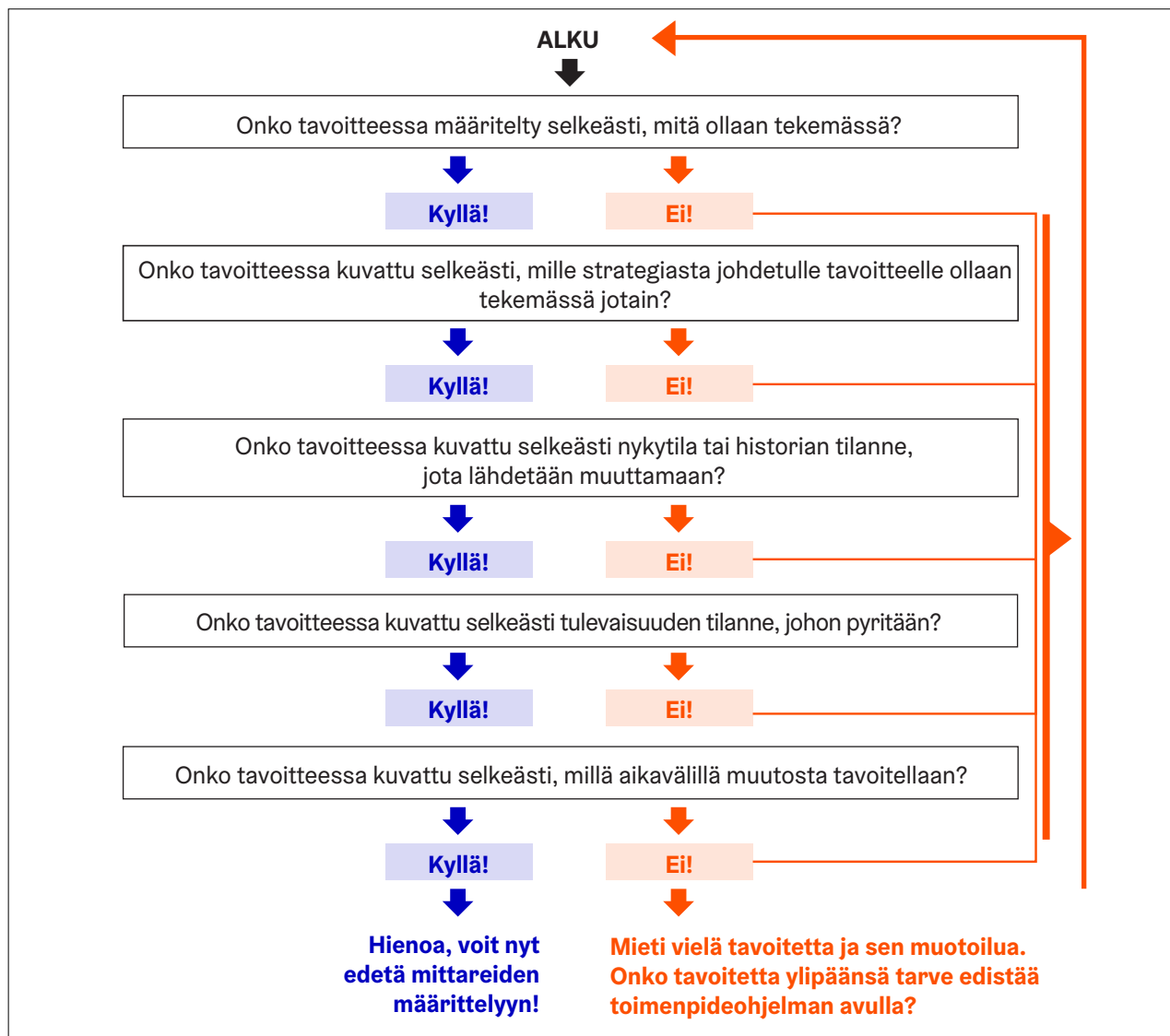
Strateginen tavoite: “Vähennämme CO₂-päästöjä vuoden 1990 tasosta 80 % vuoteen 2030 mennessä.”

Operationaalinen tavoite: “Laskemme liikennesuoritetta vuoden x tasosta y % vuoteen z mennessä.”



Kuvan 2 avulla voit varmistaa lopuksi, että tavoitteesi on vaikuttavasti muotoiltu. Siirry mittareiden määrittelyyn vasta sen jälkeen.

Kuva 2. Vaikuttavan tavoitteen muodostaminen.



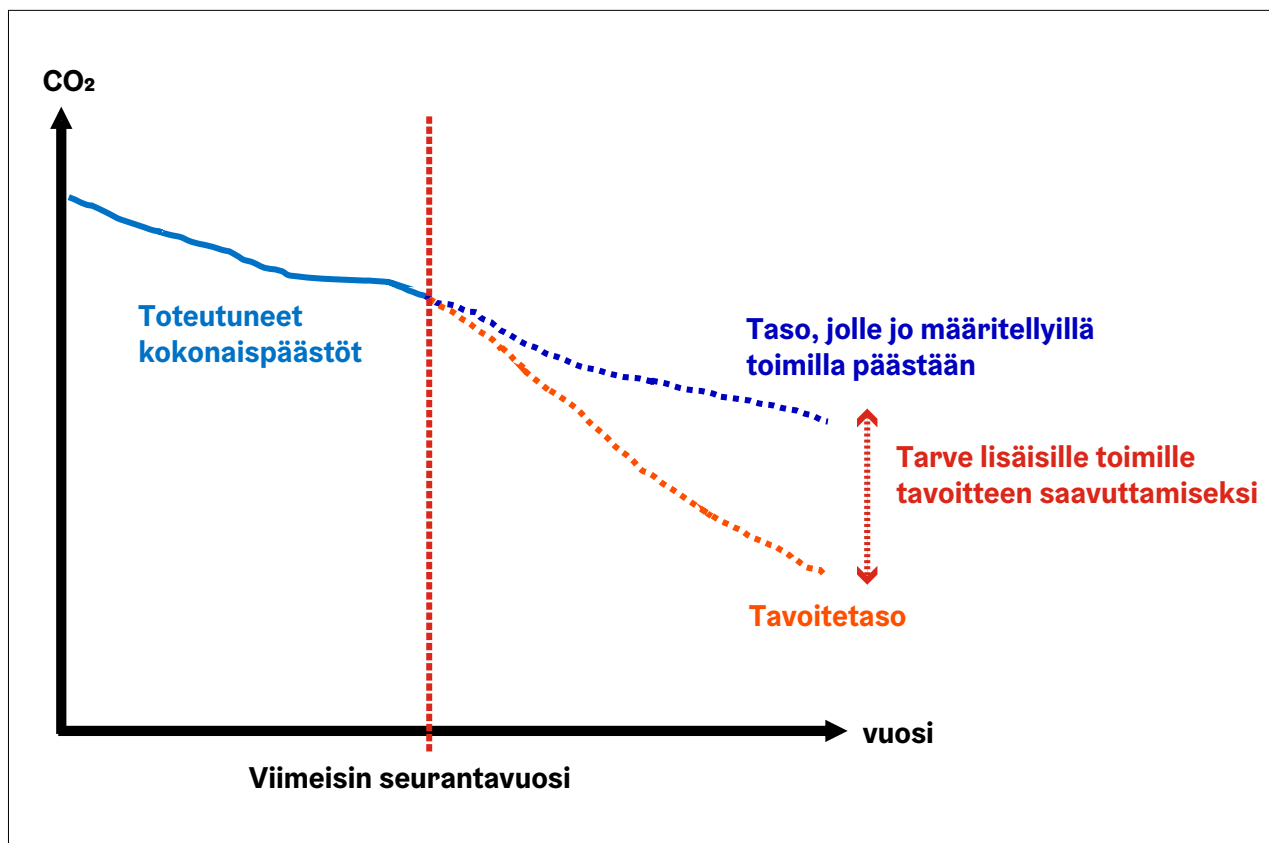
3.3 Seuranta ja tavoitetta seuraavien mittareiden määrittely

Seuranta on keskeinen osa strategian toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamisen varmistamista. Riittävällä seurannalla voidaan varmistua siitä, että resurssit on kohdennettu tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeisiin toimenpiteisiin ja tunnistetaan mahdollinen tarve korjaaville toimille²⁴. Seurannassa on usein tarpeen määritellä välitavoitteita, jotta asioihin ehditään puuttua ajoissa, mikäli tavoite näyttää jäävän saavuttamatta. Seurannassa tavoitteen edistymistä verrataan asteikolla, jossa kehikon määrittävät asetettu tavoite sekä sen asettamisen yhteydessä määritetty perustaso, johon tavoitteen edistymistä verrataan (kuva 3). Näiden lisäksi seurataan

nykytilannetta, sitä mihin arvioidaan päästävän jo päätetyillä toimenpiteillä ja mihin arvioidaan päästävän määritellyillä lisäisillä toimenpiteillä. Tämän vertailun pohjalta saadaan päivittyvä ymmärrys siitä, kuinka paljon lisätoimenpiteitä tai korjaavia toimenpiteitä tarvitaan.

“Seurannassa tarkastellaan vuosittaisten kokonaispäästöjen lisäksi sitä, kuinka kaukana ollaan asetetusta tavoitteesta, mihin asti tavoitteen saavuttamisessa päästään jo määritellyillä toimilla, ja mikä on tarve lisäisille toimille”.

Kuva 3. Toteutuneisiin kokonaispäästöihin sidottu seuranta edistää tietoisuutta kokonaistilanteesta.





Mittareiden muodostaminen ei ole toimenpide-ohjelman itsetarkoitus, mutta huolellisesti asetettuina ne ohjaavat tehokkaasti kohti vaikuttavuutta. Mittari kuvaa sitä, miten tavoitteen saavuttamisessa edistytään ja mittaa sitä, mikä on tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkeää. Yhteiskunnan digitalisaatio johtaa helposti ajattelemaan, että mittareita kannattaa olla mahdollisimman paljon, koska tietoa on paljon saatavilla lukemattomista eri lähteistä. Mittareissa kannattaa kuitenkin painottaa määrän sijaan ennemminkin laatua. Vain ne mittarit tarvitaan, joilla voidaan riittävällä tarkkuudella ja luotettavuudella seurata tavoitteen saavuttamista.

Kaikilla mittareilla ei ole yhtä suuri merkitys tavoitteen saavuttamisen kannalta, joten mittareiden valinnassa tulee olla tarkkana²⁵. Harvatkin mittarit voivat riittää, kun ne ovat tarkoituksenmukaisia. Päästövähennysohjelmassa keskeisin mittari on usein kokonaispäästöjen määrä. Mikäli kokonaispäästöt eivät laske, eikä päästövähennystavoitetta saavuteta, muilla mahdollisilla mittareilla ei ole tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta merkitystä.

Keskeisintä mittarin määrittelyssä on ymmärrys siitä, millä mittarilla seurataan tavoitteen saavuttamista. Mittarin asettaminen vaatii hyvän nykytilan tuntemuksen, jotta lähtö- ja tavoitetilannetta voidaan verrata. Mittareilla voidaan varmistua siitä, että tavoitellulla polulla pysytään riittävän hyvin ja että tavoitteen toteutumista voidaan seurata säännöllisesti. Siten tarvittaessa ehditään muuttaa suuntaa ennen tavoitteen takarajaa. Ohjaavuuden vahvistamiseksi tarkoituksenmukaiset mittarit kohdistetaan ensisijaisesti valitun tavoitteen - ei yksittäisten toimenpiteiden - toteutumisen seurantaan.



Usein väitettyä?

“Mutta kun ei kaikkea vaan ole mahdollista mitata! On paljon välillisiä vaikutuksia, joihin mittaaminen ei vaan istu. Sitä paitsi numeerisen mittarin muotoilu voi viedä ajattelun väärille raiteille. Eihän kaikkein tärkeimpiä arvoja elämässä edes voi mitata.”

Mittarin ei tarvitse välttämättä olla nimenomaan numeerinen, kunhan sillä voidaan riittävän yksiselitteisesti ja luotettavasti osoittaa miten tavoitteen saavuttamisessa on edistytty. Mittareita voi olla myös useampia – kunhan ne ovat tarkoituksenmukaisia ja toimivat ohjelmajohtamisen tukena.



Usein väitettyä?

“Mutta meillä koetaan toimien tekeminen niin tärkeäksi, että mittarinamme on tehtyjen toimenpiteiden määrä! Pienetkin kivet tulee kääntää ilmastotaistelussa.”

Toimenpiteiden määrän sijaan on tärkeää kiinnittää huomio niiden vaikuttavuuteen. Suurellakin toimenpidemäärällä voidaan jäädä kauas tavoitteesta, mikäli ne eivät ole tavoitteen kannalta vaikuttavia. Toimenpiteiden määrä ei siis ole riittävä mittari toimenpideohjelman seurantaa varten, vaan seuranta tulee kohdistaa ensisijaisesti tavoitteen saavuttamiseen.

Toimenpideohjelman johtamista ja resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista varten tulee määritellä mittarit sekä säännöllinen ja riittävän tiheä aikataulu niiden seurantaan. Seuranta vaatii selkeitä ja tarkoituksenmukaiset tavoitteesta johdetut mittarit. Hyvä mittari ei ole liian tulkinnanvarainen, sillä sitä saadaan mitä mitataan. Mittarissa tulee määritellä selkeästi:

Mittari =
kytkentä tavoitteeseen +
tarkoituksenmukaisuus + seurantasykli

Kytkeä tavoitteeseen varmistaa, että mittarissa on määritelty selkeästi, minkä tavoitteen toteutumista sillä seurataan (esim. kokonaispäästöt tai CO₂-päästöjen muutos).

Tarkoituksenmukaisuus ei välttämättä toteudu, vaikka mittari kytkettyisikin määriteltyyn tavoitteeseen. Siksi on tärkeää erikseen varmistaa, että mittarilla seurataan tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaista asiaa – ei ainoastaan helposti mitattavaa asiaa.

“Päästövähennysohjelman keskeisin mittari on kokonaispäästöjen määrä”.

Seurantasykli määrittelee, kuinka usein tavoitteen edistymistä on tarpeen tai ylipäänsä mahdollista seurata, jotta ehditään tarvittaessa muuttaa suuntaa ja määritellä korjaavia toimenpiteitä. Pidempikestoisten ohjelmien ja tavoitteiden kohdalla on lisäksi tarpeen määritellä seurannan tueksi välitavoitteita.

“Kokonaispäästöjen määrää seurataan vuosittain. Tämän pohjalta määritellään tarvittavat lisäiset toimenpiteet”.

Mikäli seurannassa käy ilmi, että määriteltyihin tavoitteisiin ei päästä ennalta määritellyssä aikataulussa, tulee harkita **korjaavien toimenpiteiden** käynnistämistä. Korjaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimia, joilla voidaan varmistaa tavoitteeseen pääseminen tilanteissa, joissa ennalta määritelty toimenpiteet eivät ole johtaneet tavoitteen kannalta oikeaan tai riittävään suuntaan.



Usein väitettyä?

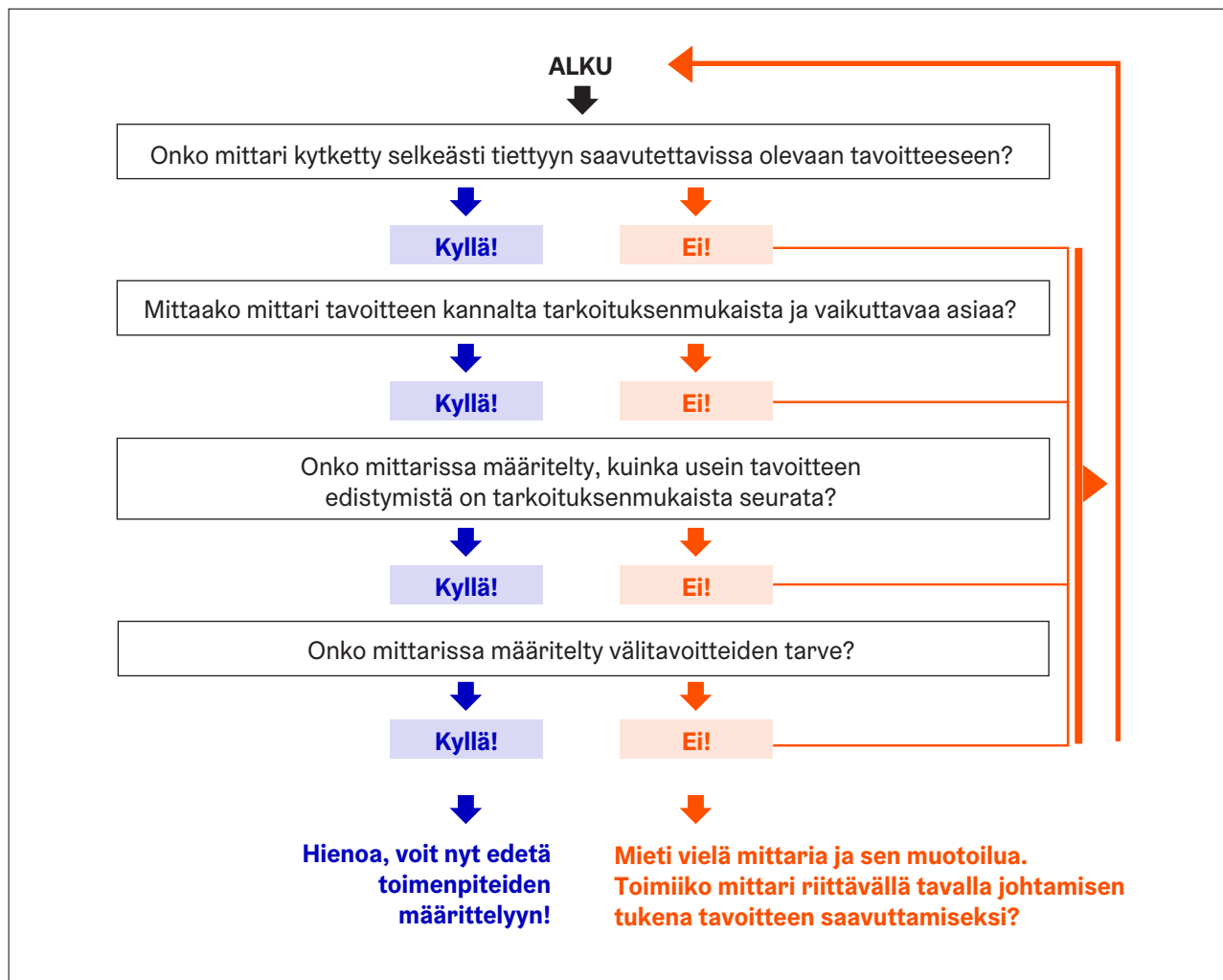
“Ei korjaavia toimenpiteitä pitäisi miettiä liian aikaisessa vaiheessa. On ihan tyypillistä, että vaikutukset näkyvät vasta pitkienkin aikojen päästä. Ei saa hötkyillä.”

Mikäli tavoitteen aikajänne on tiukka, lisäksi ja mahdollisesti korjaaviin toimenpiteisiin on tärkeää lähteä riittävän aikaisessa vaiheessa. Tavoitteen kannalta on tärkeää, että seurantasykli määritellään etukäteen ja sovitetaan käytävissä olevaan aikaan. Mitä tiukempi tavoite ja vähemmän aikaa, sitä useammin tavoitteen saavuttamista on tarpeen seurata. Toimenpiteiden määrittelyn yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös niiden vaatimaan muutos aikaan. Tarvitaan toimia, jotka vievät ajoissa asetettuun tavoitteeseen, mutta myös toimia, jotka ylläpitävät muutosta myöhemmässä vaiheessa.



Kuvan 4 avulla voit varmistaa lopuksi, että mittarisi ovat vaikuttavasti muotoillut. Siirry toimenpiteiden määrittelyyn vasta sen jälkeen.

Kuva 4. Vaikuttavan mittarin muodostaminen.



4 Vaikuttavien toimenpiteiden määrittely

4.1 Toimenpiteen muotoilu

Valtavan toimenpidemäärän laatiminen voi viedä resursseja varsinaisilta vaikuttavilta teoilta ja huomion pois valituilta tavoitteilta²⁶. Strategian toimeenpanon kannalta toimenpideohjelmien tulee sisältää vain kaikkein tärkeimmät toimenpiteet²⁷. Vaikuttavaa toimenpidettä edeltää aina selkeästi määritelty tavoite ja toimenpiteillä toteutetaan nimenomaan valittua tavoitetta. Sellaista toimenpidettä, joka ei olennaisesti toteuta valittua tavoitetta, ei tule sisällyttää ohjelmaan.

Muualta opittua!

“Nyrkkisääntönä on hyvä pitää eräänlaista 20–80-sääntöä: listataan ne 20 % toimenpiteistä, jotka toteuttavat 80 % strategiasta”²⁸.

Toimenpiteiden määrän sijaan on syytä keskittyä niiden vaikuttavuuteen. Toimenpiteitä ei tarvita montaa, kunhan ne ovat vaikuttavia. Vähän kaiken tekeminen johtaa ei mihinkään, joten toimenpiteiden määrää ei suotta kannata pyrkiä kasvattamaan vaikuttavuuden kustannuksella.

Toimenpiteen vaikuttavuuden arviointi riippuu tavoitteesta. Jos tavoitellaan yleisen ilmastotietoisuuden kasvattamista, vaikuttava toimenpide on hyvin erilainen kuin tavoiteltaessa esimerkiksi tiettyä päästövähennystä tietyn ajan sisällä. Toimenpiteiden valinnassa on siis hyvä painottaa niiden määrän sijaan sitä, että niillä voidaan ylipäänsä vaikuttaa valitun tavoitteen toteutumiseen. Toimenpiteet eivät useinkaan ole vaikuttavuudeltaan samantasoisia. Toimenpiteiden vaikuttavuuden sekä resurssi-/kustannusvaikutusten tarkastelulla voidaan priorisoida valittuja toimia käytössä olevan ajan ja resurssien pohjalta.



Usein väitettyä?

“Kyllä meillä ainakin linjatyön ohjelmoiminen on tärkeä osa toiminnansuunnittelua. Onhan linjatyölläkin vaikutusta ilmastotavoitteen saavuttamiseen. Kummallista ajatella, että linjatyö olisi tästä tavoitteesta jotenkin irrallinen kokonaisuus! Myös monet muut toimijat tekevät jo tekoja asian eteen laajemmin. Miksi niitä ei näy ohjelmassa?”

Toimenpideohjelma on aina kokoelma lisääviä toimia strategiassa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäisyydellä tässä tarkoitetaan sellaisia toimia, jotka eivät tulisi tehdä ilman sitä, että ne ohjelmoidaan. Jos nykyisillä toimintatavoilla jo päästään tavoitteeseen, sitä on turha kirjata strategiaa kuormittamaan. Toimenpideohjelma toimii muutosjohtamisen työkaluna ja sen osana tehtävät toimet tähtäävät usein pysyvään muutokseen myös linjatyössä. Toimenpideohjelmaan valitaan vain ne toimet, joihin sitä toteuttavat toimijat voivat vaikuttaa. Näin varmistetaan se, että tavoitteisiin on mahdollista päästä.

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmisteltu toimenpide on jo osa linjatyötä, katso myös UKK1.



Usein väitettyä?

“Mutta eihän se vaikuttavuus ole tärkeintä, vaan se, että tehdään näitä toimia! Vaikuttavuushan riippuu täysin siitä, miten nämä toimenpiteet tehdään.”

Totta. Liian väljästi määritelty toimenpide ei ohjaa toimien vaikuttavuutta. Onkin tärkeää kirjata toimenpiteet niin, että ne ohjaavat selkeästi ja suorasti tavoitteen kannalta vaikuttavaan suuntaan – ilman epätoivottuja ulkoisvaikutuksia. Erityisesti julkisella puolella käytössä olevat resurssit ovat rajalliset, ja ne on tarpeen kohdistaa yhteiskunnan kannalta vastuullisesti. Niin henkilökohtaisesti motivoivaa kuin vähemmän vaikuttavien toimien tekeminen voisi ollakin, resurssit on tarpeen suunnata ensisijaisesti valittujen tavoitteiden kannalta vastuullisiin ja vaikuttaviin toimiin.



Usein väitettyä?

“On tärkeää, että kaikki tahot osallistuvat ilmastotyöhön laajasti. Emme me voi saavuttaa tavoitetta ilman kaupunkilaisten ja yritysten mukana oloa ja siksi on tärkeää keksiä heillekin toimenpiteitä”.

Ilmasto-ohjelman ensisijaisen tavoitteen tulisi olla ilmastopäästöjen vähentäminen. Tällöin mukaan tulee ottaa vain toimia, jotka merkittävässä määrin vähentävät päästöjä. Mikäli jonkun tahon osallistuminen ei ole päästövähennysten kannalta olennaista tai tahon toimintaan on vaikea tai mahdoton vaikuttaa, tällaisia toimia ei tule ottaa mukaan ohjelmaan vain siksi, että kaikki halutaan osallistaa. Osallistaminen on oma, erillinen tavoitteensa ja se voi tukea tai olla tukematta ilmastotavoitteiden toteutumista.

Toimenpiteiden tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta niistä vastuussa olevat tahot tietävät mitä tulee tehdä²⁹. Toimenpiteissä määritellään selkeästi:

Toimenpide –

**Lisäisyys + Vaikuttavuus + Toteutettavuus +
Selkeys + Vastuutus + Aikataulutus + Seuranta**

4.1.1 Lisäisyys = Kuuluuko toimenpide jo osaksi muita ohjelmia, virkатыötä tms.?

Lisäisyys varmistaa, että ohjelmassa käytetään resurssit ensisijaisesti niihin toimiin, jotka eivät jo liity varsinaiseen linjatyöhön, muualla (esim. lainsäädäntö) määriteltyihin toimiin tai muihin käynnissä oleviin tai jo valmistuneisiin ohjelmiin. Tämänhetkessä ohjelmakäytännössä samoja toimenpiteitä hyödynnetään useassa ohjelmassa samanaikaisesti. Resursseja kuluu toimenpiteiden toteuttamisen sijaan hallinnolliseen raportointiin, kun yhden toimenpiteen osalta raportointia tehdään moneen eri suuntaan. Toimenpiteiden lisäisyyttä on käsitelty tarkemmin alaluvussa 4.3.





Usein väitettyä?

“Toimenpiteellä vahvistetaan ymmärrystä strategisten päämäärien saavuttamiselle. Toimenpiteellä luodaan säännöllisesti kokoontuva verkosto olemassa olevien hankkeiden välisen tiedonkulun varmistamiseksi” (Mukailtu esimerkki olemassa olevasta toimenpideohjelmasta).

ole tarpeen erikseen ohjelmoida, sillä niiden ohjelmointiin ja seurantaan menee ylimääräistä aikaa. Esimerkiksi tiedonkulku strategisten päämäärien ja kärkihankkeiden välillä tulee varmistaa kaupungin toimintakulttuurissa ja ydinprosesseissa – ei ohjelmoida sitä erillisiin toimenpideohjelmiin viemään resursseja tavoitteiden kannalta vaikuttavammilta toimilta. Lisäinen toimenpide päästövähennysohjelmassa, jolla muutetaan koko ydinprosessia ja edesautetaan päästövähennystavoitteen saavuttamista, voisikin edellisen sijaan olla esimerkiksi:

“Kaupungin toimitilojen ja palvelurakennusten perusparannukset toteutetaan vuodesta 2022 alkavista suunnitteluista asti siten, että E-luku pienenee –34 % rakennuksen alkuperäisestä E-luvusta”.

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmisteltu toimenpide on jo osa muita strategioita, ohjelmia tms., katso myös UKK2

4.1.2 Vaikuttavuus – Onko toimenpiteellä vaikuttavuutta ohjelman tavoitteen kannalta

Tämänhetkisessä ohjelmakäytännössä ohjelmat sisältävät usein lukuisia toimenpiteitä, joilla ei ole suoraa (tai välttämätöntä mahdollistavaa) vaikuttavuutta ohjelman tavoitteen saavuttamisen kannalta. Mikäli ohjelman toteuttamisen aikana käy ilmi, että suunnitelluilla toimenpiteillä ei ole tavoitteiden saavuttamisen kannalta juurikaan vaikutusta, tulee organisaation tulee lopettaa käynnissä olevia tai perua vielä

käynnistymättömiä toimenpiteitä. Toimenpiteiden vaikuttavuutta ja sen määrittelyä on käsitelty tarkemmin alaluvussa 4.2 ja tarvetta lisäisille toimenpiteille alaluvussa 3.4.



Usein väitettyä?

“Toimenpiteessä laaditaan suunnitelmia, jossa määritellään säädösten mukaisia ratkaisuja. Tehdään myöhemmin myös arviointi uusien suunnitelmien hyödyistä” (Mukailtu esimerkki olemassa olevasta toimenpideohjelmasta).

). On tärkeää tunnistaa jo valmistelun aikana, että toimenpiteillä voi olla keskenään erityyppinen vaikuttavuus tavoitteen saavuttamisen kannalta. Osa toimenpiteistä voi olla suoraan vaikuttavia tai niitä suoraan mahdollistavia, kun taas edellä mainitun tapaiset toimet ovat enemmänkin vasta varsinaisia toimenpiteitä valmistelevia toimia. Onkin tärkeää arvioida ja riittävällä tavalla dokumentoida toimenpiteen vaikuttavuus siitä vastaaville tahoille. Pääpaino toimenpiteissä tulisi olla vaikuttavimpiin luokkiin kuuluvilla toimilla. Päästövähennysohjelmassa hyödynnettävä luokittelu voi olla esimerkiksi:

1. Päästöjä suoraan vähentävät toimenpiteet
2. Välttämättömät päästövähennyksiä mahdollistavat toimenpiteet
3. Selvitykset uusien päästövähennystoimien määrittämiseksi

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmisteltu toimenpide vain mahdollistaa tai edistää, eikä ohjaa, katso myös UKK3.

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmistellun toimenpiteen vaikuttavuus on tavoitteen osalta päinvastainen, katso myös UKK4.

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmisteltu toimenpide ehdottaa vain uusia selvityksiä, ohjelmia tms., katso myös UKK5.

4.1.3 Toteutettavuus – Onko toimenpide toteutettavissa käytössä olevilla tai saatavilla resursseilla?

Ohjelman tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää kohdistaa resurssit toimiin, joilla tarvittava muutos on mahdollista saada aikaan. Tämänhetkisessä ohjelmakäytännössä monilta toimenpiteiltä puuttuu niin kutsuttu hyöty-kustannusanalyysi. Sillä voidaan varmistua siitä, että ohjelmaan kirjattu toimenpide on ylipäänsä toteutettavissa olemassa olevilla tai erikseen allokoitavilla resursseilla.

Mikäli tarkkaa kustannusvaikutusta ei voida arvioida, on hyvä pyrkiä mainitsemaan esimerkiksi vaikutuksen kokoluokka suuntaa antavasti:

- Toteutettavissa virkatyönä, ei tarvetta lisäisille resursseille.
- Pieni kustannusvaikutus (suuntaa antava rahoitustarve).
- Kohtalainen kustannusvaikutus (suuntaa antava rahoitustarve).
- Suuri kustannusvaikutus (suuntaa antava rahoitustarve).

4.1.4 Selkeys – Onko toimenpide selkeästi määritelty?

Selkeydellä varmistetaan, että toimenpiteiden toteuttajat tietävät riittävällä varmuudella, mitä niiden toteuttaminen vaatii. Tämänhetkisessä ohjelmakäytännössä yhteen toimenpiteeseen voi sisältyä lukuisia erilaisia alatoimenpiteitä, jotka eivät ole suoraan toisistaan riippuvaisia tai jotka eivät vaadi yhdenaikaista toteuttamista. Jotta resurssit osataan kohdistaa tavoitteen kannalta kaikkein kriittisimpiin toimiin, on tärkeää määritellä toimenpiteet riittävän ymmärrettävästi ja selkeästi. Tämä tarkoittaa sen määrittelemistä, mitä toimenpiteen toteuttaminen tarkoittaa ja mitä siihen ainakin sisältyy.



Usein väitettyä?

“On ehdottoman tärkeää kirjata mukaan myös ne toimet, jotka olisi tärkeää tehdä, mutta jotka eivät ole toteuttamiskelpoisia vielä nykytiedolla tai nykyisillä resursseilla.”

Toimenpideohjelman toimenpiteiden tulee olla toteutettavissa. Mikäli toimenpide ei ole toteuttamiskelpoinen vielä nykytiedolla, sen voi kirjata ylös eteenpäin kehitettävien toimenpideideoiden kategoriaan ja nostaa sen mukaan toimenpideohjelman myöhemmällä päivityskierroksella, kun edellytykset sen toteuttamiseksi ovat olemassa.



Usein väitettyä?

Jotta kokonaistavoitteeseen päästään, tulee aurinkosähkön osuuden olla 15 %. Emme tiedä miten tällaiseen aurinkosähkömäärään päästään, mutta kirjataan tavoite toimenpiteeksi!”

Jos tavoite (=aurinkosähkön osuuden kasvattaminen 15 %:iin) kirjoitetaan toiseen muotoon (=nostetaan aurinkosähkön osuus 15 %:iin), ei se tee tavoitteesta toimenpidettä. Toimenpiteessä on kirjattu konkreettisesti se, miten tavoitteeseen päästään. Esimerkin tapauksessa osatoimenpide aurinkosähkötavoitteen saavuttamiseksi voisi olla vaikkapa kaavamääräys aurinkosähkösuuden nostamiseksi tai linjaus siitä, että kaikkiin kaupungin uusiin ja peruskorjattaviin kiinteistöihin asennetaan aurinkopaneelit. Näiden osatoimenpiteiden vaikutus tulee arvioida, jotta pystytään arvioimaan kokonaistavoitteen tilanne.





Usein väitettyä?

“Toimenpiteessä kehitetään ja käytetään uusia työkaluja ja menetelmiä” (Mukailtu esimerkki olemassa olevasta toimenpideohjelmasta).

Riski epäselvään toimenpiteen muotoiluun syntyy silloin, kun toimenpide on kirjattu vain periaatteellisella tasolla, eikä sen tavoitteita ja vaikuttavuutta ole määritelty. Mikäli toimenpiteen sisältö ja hyöty eivät ole yksiselitteiset, sen toteuttamiseen suunnattavat resurssit eivät todennäköisesti johda tavoiteltuihin vaikutuksiin. Epämääräisesti määritellyn toimenpiteen vaikuttavuutta on mahdotonta arvioida. Tärkeää on testata toimenpiteen selkeys sekä se millä mahdollisilla tavoilla sen voi väärinymmärtää. Lähtökohtaisesti toimenpiteitä, joissa kannustetaan, edistetään tai kehitetään ilman tarkempaa kuvausta siitä, miten tämä tapahtuu, ei tulisi ohjelmiin kirjata. Usein epämääräisyyteen päädytään tilanteessa, jossa toimenpiteen toteutuksesta ei saada yksimielisyyttä. Mikäli päätös toteutuksesta puuttuu, sitä ei voi kiertää epämääräisellä toimenpidekirjauksella.

Jos pohdit, mitä tehdä, kun valmistellun toimenpiteen tavoitetaso on epäselvä, katso myös UKK6.

4.1.5 Vastuutus – Onko toimenpiteen vastuutaho selvä?

Vastuutaho määrittelee yksiselitteisesti sen, kenellä on vastuu toimenpiteen toteuttamisesta ja sen vaatiman yhteistyön koordinoinnista. Tämänhetkissä ohjelmakäytännöissä on valtavasti toimenpiteitä, joiden vastuutahoa ei ole määritelty riittävän selkeästi. Niinpä resursseja kuluu toimenpiteiden toteuttamisen sijaan hallinnolliseen keskusteluun niiden vastuutuksesta.



Usein väitettyä?

“Vie turhaan aikaa valmistelulta, jos siinä lähdetään miettimään vastuutuksia liian tarkalla tasolla. Ne täytyy jättää mahdollisimman yleiselle tasolle, jotta organisaatiot voivat itse keskustella myöhemmin siitä, kenen on kiva olla mukana. Lisäksi on tärkeää luetella samaan toimenpiteeseen kaikki mahdolliset teemaan liittyvät alatoimenpiteet, jotta ne eivät jää merkittävää ylös.”

Vastuutukset on tärkeää määritellä riittävän tarkasti jo valmisteluvaiheessa, jotta niistä vastaavat tahot voivat osallistua toimien määrittelyyn. Mikäli vastuutusta, sitouttamista ja resursointia ei ole tehty jo valmisteluvaiheessa, toimenpiteen toteuttaminen voi viivästyä. Vastuutuksen yhteydessä on tärkeää varmistua myös siitä, että vastuu toimenpiteestä on osoitettu sellaiselle taholle, joka voi käytännössä omin toimin vastata toimenpiteen toteuttamisesta. Toimenpiteet, joista vastuutaho ei voi vastata, eivät muodostu käytännössä vaikuttaviksi. Esimerkki selkeästi vastuutuksesta on alla, jonka lisäksi toimenpiteestä tulee muistaa kommunikoida kyseisen vastuutahon kanssa riittävän aikaisessa vaiheessa:

“Toimenpiteen vastuutaho on yksikkö x”.

4.1.6 Aikataulu – Onko toimenpiteen aikataulut selvä?

Aikataulu määrittelee toimenpiteen mahdollisen tavoiteaikataulun sekä sen, milloin toimenpide katsotaan toteutuneeksi. Tämänhetkissä käytännössä tulee jatkuvasti lisää jatkuvia toimenpiteitä, joiden toteuttamista on vaikea määritellä. Monet ohjelmissa määritellyistä toimenpiteistä eivät ole selkeästi päättyviä. Ne kiinnittävät resursseja pitkäaikaisesti huolimatta siitä, ovatko ne tavoitteen kannalta vaikuttavia. Toimenpide tarvitsee selkeän määrittelyn siitä, milloin se voidaan katsoa riittävällä tasolla toteutuneeksi ja mikä sen mahdollinen tavoiteaikataulu on. Tavoiteaikatauluun voi vaikuttaa ohjelman tavoitevuoden lisäksi toimenpiteiden mahdolliset riippuvuudet toisistaan, eli toteutusjärjestys.



Usein väitettyä?

“Ei aikataulua voi etukäteen tietää. Aina tulee muutoksia, joita ei voi huomioida. Siksi kannattaa välttää liian tarkkoja aikataulutuksia. Sitä paitsi osa toimista voi vaatia ulkopuolista rahoitusta, jonka saaminen ja aikataulutus on aina epävarmaa. On parempi antaa toimien edetä omalla painollaan sitä mukaa kuin ihmiset innostuvat tarttumaan toimeen.”

On totta, että muutoksia voi tapahtua matkan varrella. Mikäli tavoitteiden toteuttaminen on kuitenkin riippuvainen epävarmasta rahoituksesta ja ihmisten henkilökohtaisesta innostuksesta, niiden toteutumisen edellytykset ovat matalat. Jos toimenpiteelle on oikea tarve, se tulee aikatauluttaa ja resursoida jo valmisteluvaiheessa. Jos toimenpiteelle ei ole tarvetta, se on parempi jättää pois toimenpideohjelmasta, ettei se kilpaile rajallisista resursseista vaikuttavampien toimenpiteiden kanssa. Aikataulun voi kirjata esimerkiksi:

“Toimenpiteet toteutetaan vuoden x aikana”.

4.1.7 Seuranta – Onko mitattavissa, miten toimenpide etenee ja milloin se on toteutunut?

Seurannalla määritellään, miten toimenpiteen edistymistä ja vaikuttavuutta seurataan. Tällä hetkellä monen ohjelmissa esiintyvän toimenpiteen seuranta liittyy yksittäisten toimenpiteiden toteuttamiseen tai toimenpiteiden sisäisiin mittareihin, joita ei ole kytetty ohjelman varsinaiseen tavoitteeseen. Toimenpiteiden seurantamenetelmä ja -sykli onkin tärkeää määritellä niin, että se on suoraan yhteydessä ohjelman tavoitteen toteutumiseen. Seuranta antaa tietoa mahdollisesti tarvittavien suunnanmuutosten ja korjaavien toimenpiteiden tarpeesta.



Usein väitettyä?

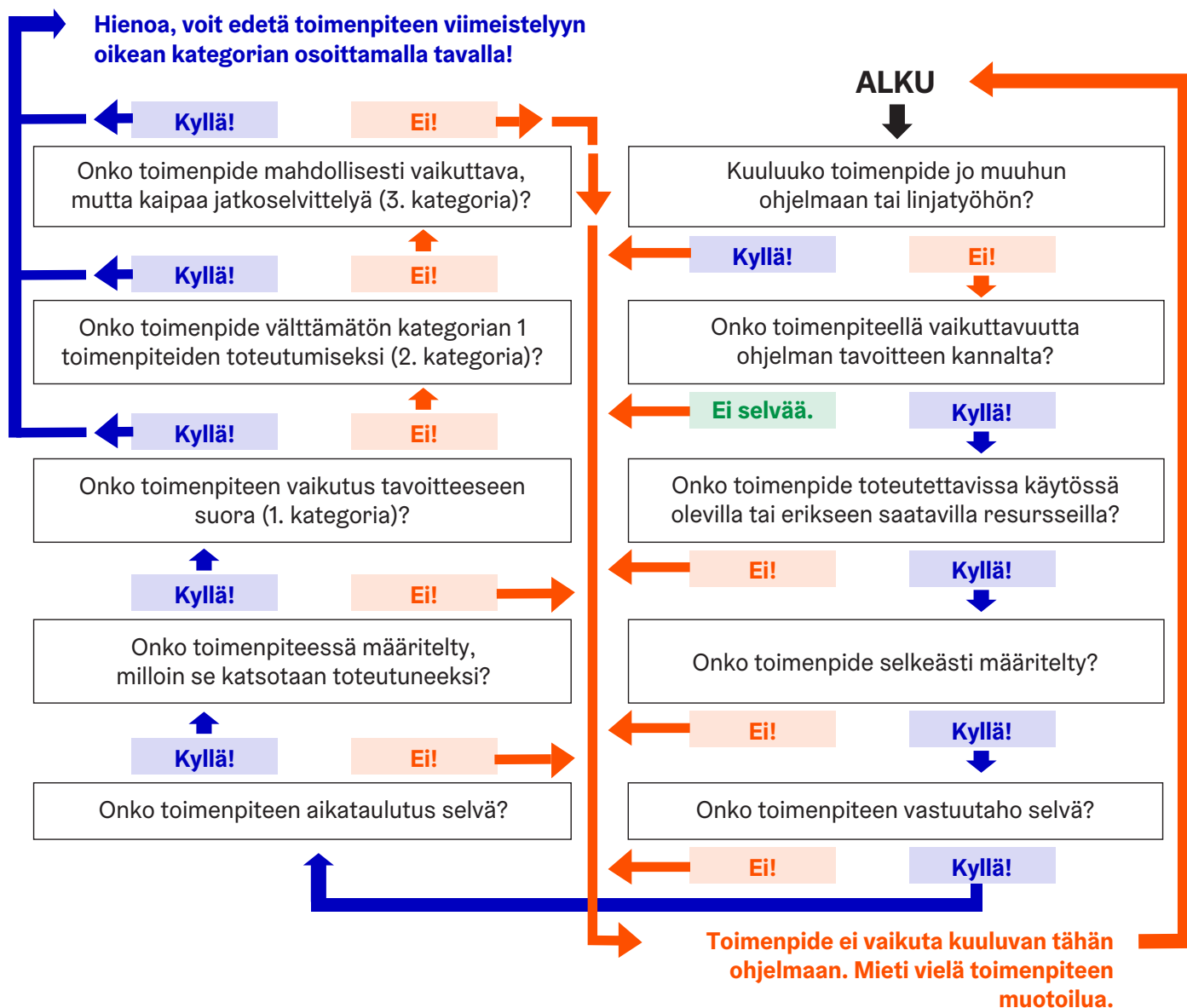
“Pienikin askel on aina askel oikeaan suuntaan. Toimenpiteiden kannalta on turha määritellä liian tarkkaan valmistumista tai loppuajan-kohtaa. Toimenpiteellä on hyvä olla useita toiminnallisia mittareita, joiden avulla voidaan raportoida siitä, kuinka paljon erilaisia toimia on käynnissä”.

Toimenpiteillä tavoitellaan kestävää muutosta toimintatavassa. Ei ole kuitenkaan resursoinnin kannalta mielekästä, että toimenpiteet itsessään jatkuvat ikuisesti tai että niille määritellään jatkuvasti uusia alatehtäviä, vaan että ne johtavat pysyvään muutokseen ydinprosesseissa. On tärkeää, että toimenpiteessä on määritelty selkeä kriteeri sille, milloin se voidaan katsoa valmistuneeksi ja resurssit voidaan kohdistaa seuraaviin tarpeisiin. Yksittäinen toimenpide ei välttämättä tarvitse montaa seurantamittaria, mutta erityisesti pitkäkestoisempien toimenpiteiden kannalta voi olla tärkeää seurata valmistumisen edistymistä. On tärkeää muistaa, että esimerkiksi päästövähennysohjelman kannalta ainoa keskeinen mittari on kokonaispäästötaso. Mikäli päästövähennyksissä ei päästä kohti tavoiteltua tasoa, toiminnalliset mittarit eivät itsessään ole hyödyllisiä. Erilaisia päästövähennysohjelmassa hyödynnettäviä mittareita voivat olla esimerkiksi:

- Toimenpiteen toteutus on valmis.
- Tietyn osaprosessin päästövähennys BAU-skenaarioon verrattuna, esim. “-50 % päästövähennys osaprosessissa x BAU-tasoon verrattuna”.
- Toteutettujen ratkaisujen lukumäärä (kpl/ km tms.).

Kuvan 5 avulla voit varmistaa lopuksi, että toimenpiteesi ovat vaikuttavasti muotoillut. Siirry ohjelman päätöksentekovaiheeseen ja toimeenpanoon vasta sen jälkeen.

Kuva 5. Vaikuttavien toimenpiteiden muodostaminen



4.2 Toimenpiteen vaikuttavuus

Toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee arvioida suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuudelle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Yksinkertaisesti määritellen toimenpiteen vaikuttavuus kuvaa sitä, kuinka suuri muutos toimenpiteellä saavutetaan tavoitteen kannalta. Toimenpiteitä on monenlaisia, eikä niistä kaikkia ole tarpeen ottaa mukaan varsinaiseen toimenpideohjelmaan. Vaihtoehtojen joukosta tuleekin valita mukaan vain kaikkein vaikuttavimmat tai muilta osin välttämättömimmät toimet. Tämä voi tarkoittaa myös sinänsä järkevienkin toimien rajaamista valinnan ulkopuolelle³⁰. Vähäisen vaikuttavuuden toimenpiteet kiinnittävät resurssit tavoitteen kannalta epäolennaisiin työkokonaisuuksiin viemättä ohjelmakokonaisuutta lähemmäs tavoitteen saavuttamista. Päästövähennysohjelmaan kuuluvat toimenpiteet voidaan jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan. Suurimman osan toimenpiteistä tulisi sijoittaa kategoriaan yksi:

1. Päästöjä suoraan vähentävät toimenpiteet.

Tähän kategoriaan kuuluvat ne toimenpiteet, joilla on suora ja riittävän varmasti osoitettu vaikutus tavoitteeseen pääsemiseksi. Jos tavoitteena on esimerkiksi ilmastopäästöjen vähentäminen, tähän kategoriaan kuuluvat toimenpiteet, joiden suorana seurauksena on päästöjen väheneminen.

2. Välttämättömät päästövähennyksiä mahdollistavat toimenpiteet.

Tähän kategoriaan kuuluvat ne toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä ensimmäisen kategorian toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tämän kategorian toimenpiteillä ei kuitenkaan itsellään ole suoraa vaikutusta tavoitteen saavuttamiseksi. Jotta kategorian toimenpiteiden vaikuttavuus varmistetaan, tähän kategoriaan listattujen toimenpiteiden välttämättömyys kategorian 1 toimenpiteiden toteuttamiseksi tulee osoittaa esimerkiksi systeemianalyysin ja/ tai tutkimustiedon perusteella.

3. Selvitykset uusien päästövähennystoimien määrittämiseksi.

Lisävalmistelua tai –selvitelyä edellyttävien toimien on tavoitteena tuottaa kriteerit täyttäviä toimia kategorioihin 1 ja 2. Kyseessä voivat olla esimerkiksi selvitykset riittävien päästövähennystoimien tunnistamiseksi.



Ohjelmille on tyypillistä se, että toimenpiteistä suuri osa ei sijoitu mihinkään näistä kategorioista. Ne on usein valittu lähinnä niiden yksinkertaiselta vaikut-tavan, mutta käytännössä työlääksi muodostuvan toteutettavuuden vuoksi.



Usein väitettyä?

“Mutta onhan tämäkin tärkeä toimenpide!”

Mikäli resurssit ovat rajalliset, toimenpiteiden yleinen tärkeys ei ole riittävä kriteeri, mikäli ne eivät ole samanaikaisesti myös asetetun tavoitteen kannalta vaikuttavia. Mikäli ilmasto-ohjelmaan lisätään toimenpiteitä, joiden ensisijainen vaikutus kohdistuu vaikkapa yleiseen viihtyisyyteen, osallisuuteen tai vaikkapa ilmanlaatuun, syntyy helposti tilanne, jossa ilmasto-ohjelman ensisijainen tavoite, päästöjen vähentäminen, jää muiden tavoitteiden jalkoihin. Selkeä tavoite onkin ensiarvoisen tärkeä apuväline toimenpiteiden rajaamiseen ja priorisointiin, jotta resurssit voidaan kohdistaa tavoitteen kannalta keskeisimpiin toimiin.



Usein väitettyä?

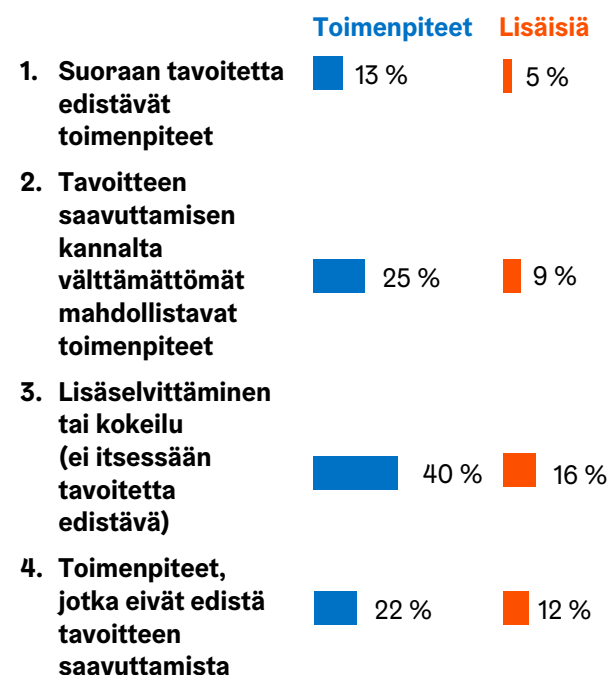
“Hyönteishotellit talojen pihalla ovat tärkeitä”.

Totta, mutta niillä ei vähennetä ilmastopäästöjä. Mikäli pölyttäjäpopulaatiota tukevat toimet kuitenkin listataan osaksi ilmasto-ohjelmaa, voi syntyä harha siitä, että hyönteishotelleja lisäämällä tehdään riittävästi ilmastopäästöjen vähentämiseksi ja että muut toimet vaikkapa rakentamisen päästöjen vähentämisessä ovat vaihtoehtoisia. Tästä syystä on tärkeää tarkasti ymmärtää ja spesifioida se, mihin toimenpide oikeasti ja primaaristi vaikuttaa.

Helsingin kaupungin Hiilineutraali Helsinki 2035-ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuutta tarkasteltiin jälkikäteen yllä esitellyn jaottelun sekä niiden lisäisyyden osalta. Kuvassa 6 esitetyn tarkastelun pohjalta ohjelman tavoitteeseen suoraan vastaavia ja lisäisiä oli lopulta vain 5 % ohjelmaan kirjatuista toimenpiteistä. Ohjelmaan kirjatuista toimenpiteistä yli 60 % oli luonteeltaan lisäselvityksiä, kokeiluja tai toimia, joilla ei ole lainkaan vaikutusta ohjelman tavoitteen toteutumisen kannalta.

Esimerkki osoittaa, miksi toimenpiteiden vaikuttavuuden ja lisäisyyden arviointi on tärkeää erityisesti silloin, kun toimitaan rajallisilla julkisilla resursseilla. Jos vain 5 % toimenpiteistä johtaa kohti ohjelmassa kirjatun tavoitteen toteutumista, aiemmin esitetty 20/80-sääntö ei läheskään toteudu.

Kuva 6. Analyysi aiemman Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja lisäisyydestä



Usein törmää ajatukseen siitä, että ohjelma ei lähtökohtaisestikaan tavoittele suoraa, vaan epäsuoraa vaikuttavuutta. Tällöin käsitys siitä, miten vaikuttavuus tulisi määritellä tai miten sitä tulisi mitata, voi vaikuttaa haastavalta. Käytännössä se ei sitä kuitenkaan ole. Kohdistettaessa resursseja toimenpideohjelmien kautta, ohjelman tavoitteen tulee olla selkeä ja sen saavuttamisen seuraamiseksi tulee olla jonkinlainen viimeistään valmistelun aikana kehitetty menetelmä. Mikäli tavoitteen ja toimenpiteiden välistä yhteyttä ei pystytä osoittamaan ja toimenpiteiden toteuttaminen vaatii resursointia, toimenpideohjelma ei ole valmis päätöksentekoon. Tavoitetta tulee edelleen kirkastaa ja toimenpiteiden vaikuttavuutta sen saavuttamisen kannalta tulee arvioida uudelleen. Kun toimenpideohjelma on valmis päätöksentekoon, tavoitteen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden välillä on selkeä yhteys. Haastetta epäsuorien vaikutusten “mittaamisesta” ei enää synny.



Usein väitettyä?

“Mutta eihän välillistä vaikutusta voi mitata.”

Välillistä vaikutusta ei välttämättä voi mitata numeerisesti yksinkertaisin mittarein. Välillistä vaikuttavuutta ja sen mittakaavaa ja tyyppiä on kuitenkin mahdollista arvioida muunlaisilla luokitteluilla esimerkiksi arvioimalla sitä, kuinka varma toimenpiteen aiheuttama vaikutus on tai kuinka moniportaisen systeemisen vaikutusketjun takana toteutumisen edellytykset ovat. Tämän tunnistamisessa voi auttaa esimerkiksi systeemianalyysi, josta kerromme lisää alaluvussa 4.4.



Usein väitettyä?

“Ihmisten osallistuminen on keskeistä ilmastotavoitteen saavuttamisen kannalta ja paras keino vaikuttaa ihmisten toimintaan on tiedon jakaminen”.

Ihmisten osallistumisen tärkeyttä tulee arvioida suhteessa tavoitteeseen. Mikäli tavoite on saada aikaan nopeasti merkittäviä päästövähennyksiä, voi tärkeää osallistumista olla esimerkiksi energiaremonttien toteuttaminen omassa kiinteistössä. Ihmisten osallistumisella ja mukaan ottamisella voi olla myös muita tavoitteita, vaikkapa yhteisyyden lisääminen tai ilmastoahdistuksen helpottaminen, mutta tällöin toimintaa ei voida perustella päästövaikutuksilla, vaan toimintaa tulee toteuttaa vaikkapa hyvinvointiohjelman alla. Tutkimuksen mukaan tiedon lisääminen muuttaa ihmisten arvoja ja käyttäytymistä hyvin vähän ja usein hyvin lyhytaikaisesti³¹. Tiedon jakaminen itsessään ilman muita toimia on siksi pääsääntöisesti ei-vaikuttava keino.

Ohjelmien vaikuttavuuden kannalta iso ongelma on myös se, että suuri osa toimenpiteistä sijoittuu ydinprosessien ulkopuolelle eikä niillä siksi ole varsinaista skaalautuvuutta. Toimenpiteet toteutetaan pistemäisenä erillistekemisenä. Jotta vaikuttavuus voidaan varmistaa, tulee suurimman osan

toimenpiteistä kohdistua siihen, että varmistetaan jatkuvan toiminnan muutos kohti tavoitetta. Jos tavoitteena on pienentää lämmityksen ilmastopäästöjä rakennusten energiankulutusta vähentämällä, on vaikuttavuuden kannalta järkevämpää esimerkiksi muuttaa rakentamisen ohjausta koskevia linjauksia siten, että kaikki organisaation hallinnassa olevat rakennukset rakennetaan energialuokkaan A. Sen sijaan, että toteutettaisiin suuri määrä energiatehokkuustoimia yhdessä tietyssä pilottikohteessa. Kohteen määrän kasvaessa toimen vaikuttavuus kasvaa merkittävästi.

Millä tarkkuudella vaikuttavuutta on sitten syytä arvioida? Vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinnissa keskitytään usein raskaaseen ja yksityiskohtaiseen protokollaan. Tärkeämpää olisi kuitenkin toimenpiteiden vaikuttavuuden suuruusluokkien arviointi. Näin voidaan varmistaa se, että rajalliset resurssit käytetään mahdollisimman tuloksellisesti ja pystytään arvioimaan toimien vaikuttavuus tavoitteen saavuttamisen kannalta. Vaikuttavuuden arvioinnin tarkkuustasoa määritettäessä on syytä ottaa huomioon lähtötietoihin liittyvät epävarmuudet ja epätarkkuudet, käytettyihin oletuksiin liittyvät epävarmuudet ja arvioinnin aikajänne.

Esimerkiksi huviveneiden päästöt lasketaan paikkakunnalle rekisteröityjen huviveneiden määrän perusteella siten, että jokaiselle rekisteröidylle veneelle oletetaan tietty vuosittainen päästö.

Koska veneiden päästöt ja -käyttö vaihtelevat suuresti, sisältää jo arvio lähtötiedoissa suurta epävarmuutta. Mikäli arvioidaan huviveneiden luontaisen uusiutumisen vaikutusta päästöihin, on arvion lopputulos väistämättä kovin epätarkka. Tällöin ei ole mielekästä, eikä tarpeellistakaan ryhtyä laskemaan saatavilla olevien lähtötietojen pohjalta erittäin tarkkoja monimuuttuja-arviointeja päästökehityksestä

Usein riittääkin, että arvioidaan suuruusluokkia. Kun arvioiden aikajänne on pitkä, tulee myös laskennan oletuksista niin epävarmoja, että kovin tarkka arviointi ei ole mahdollista. Mikäli arvioidaan vaikkapa toimien vaikutusta 10 vuoden päähän, on hyvä nyrkkisääntö se, että ei kannata paneutua prosenttia tai kymmeniä prosentteja pienempiin yksityiskohtiin. Mikäli numeerisia arvioita ei voida järkevällä panoksella arvioida, riittää usein jo se, että vaikutus arvioidaan suuruusluokkina (suuri/keskisuuri/pieni vaikutus). Toisaalta esimerkiksi mahdollistavien toimien (kategoria 2) vaikuttavuuden arviointi numeerisesti ei ole missään

tilanteessa järkevää. Siihen ei kannata ohjata resursseja. Näidenkin toimien vaikuttavuus tulee kuitenkin varmistaa muilla tavoilla. Toimenpiteitä, joiden vaikutus on pieni, ei tule lähtökohtaisesti toteuttaa ollenkaan.

4.3 Toimenpiteen lisäisyys

Lisäisyys tarkoittaa, että toimenpide on varsinaisesta linjatyöstä eroava tehtäväkokonaisuus, joka ei toteutuisi ilman nimenomaista ohjelmointia. Mikäli toimenpide toteutuu joka tapauksessa, ei sen kirjoittaminen ohjelmaan enää tuota lisäarvoa. Ohjelmia on turha paisuttaa toimenpiteillä, joista linjataan tai joita tehdään jo muualla (muut ohjelmat, lainsäädäntö, osa päivittäistä työtä jne.). Suurin osa asioista tehdään osana normaalia linjatyötä ilman tarvetta ohjelmointiin. Linjatyöllä tarkoitetaan kaikkea sellaista organisaatiossa työskentelevien toimenkuvaan kuuluvaa työtä, jonka tekemisestä on jo päätetty tai linjattu jossain muualla.

On hyvin tyypillistä, että samoja toimenpiteitä listataan useaan kertaan eri ohjelmissa tai että normaaliin virkатыöhön kuuluvaa työtä kirjoitetaan toimenpiteiksi ohjelmiin. Tällainen toiminta ei ole vaikuttavuuden kannalta mielekästä. Toimenpideohjelmaan sisällytetään vain ne toimet, jotka eivät ilman ohjelman antamaa tukea toteutuisi ja jotka toisaalta ovat tavoitteen saavuttamisen kannalta kriittisiä.

4.4 Kriittisten toimenpiteiden tunnistaminen systeemianalyysillä

Toimenpiteet ovat usein riippuvaisia toisistaan^{32,33}. Tekemällä toimenpiteiden vaikutussuhteet näkyviksi, voidaan tehdä läpinäkyvämpiä ja paremmin tietoon perustuvia valintoja. Systeemianalyysin avulla voidaan tunnistaa tavoitteen toteuttamisen kannalta kriittiset ja toisistaan riippuvat toimenpiteet. Systeminen lähestymistapa auttaa ymmärtämään, mihin ja miten toimenpiteillä voidaan vaikuttaa. Se auttaa myös ymmärtämään, millaisilla toimenpiteillä on tavoitteiden kannalta vaikuttavuutta, millaisia toimenpiteitä milläkin suunnittelutasolla tarvitaan ja mihin toimenpiteillä oikeastaan voidaan vaikuttaa ja kuinka paljon³⁴.



Muualta opittua!

“Strategiatyöskentelyn kriittisin osaamisalue on näkemys: on nähtävä suurempia kokonaisuuksia, tiedettävä mistä osista kokonaisuus muodostuu ja millaisissa vuorovaikutussuhteissa osat ovat keskenään”³⁵.

Toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa nimenomaan näiden vuorovaikutussuhteiden arviointi on keskeisessä roolissa, sillä monet toimet ovat riippuvaisia toisistaan. Toimien keskinäiset suhteet vaikuttavat muilla tavoin merkittävästi toistensa toteutumisen edellytyksiin tai vaikuttavuuteen. Sen vuoksi toimenpiteitä suunniteltaessa on tärkeää tarkastella niitä systeemisesti epätoivottavien ja yllättävien yhteisvaikutusten tunnistamiseksi.

Toimenpiteiden priorisoinnilla tarkoitetaan systemaattisia ja tietoon perustuvia päätöksiä siitä, mitkä toimenpiteet ovat vaikuttavimpia tai niitä kriittisesti tukevia ja mihin rajalliset resurssit tulisi tämän tiedon pohjalta ensisijaisesti kohdistaa. Priorisointiin vaikuttaa myös se, kuinka todennäköisesti ja millä aikataululla toimenpiteen vaikutus toteutuu. Lisäksi pitää arvioida, kuinka toteuttamiskelpoinen toimenpide on resurssien tai poliittisen tilanteen näkökulmasta. Systeemianalyysi auttaa myös tunnistamaan toimenpiteitä, joiden tulee toteutua samanaikaisesti, jotta saadaan toivottu vaikutus.

1. Tunnistetaan osatekijät. Mitkä tekijät olemassa olevan tiedon ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta vaikuttavat tavoitteen saavuttamiseen?

Kuva 7. Osatekijöiden tunnistaminen auttaa tunnistamaan tavoitteen kannalta keskeisiä teemoja.

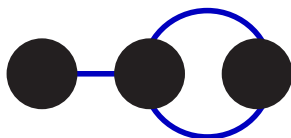


“Tavoitteena on x % päästövähennys liikumisen päästöissä vuoteen y mennessä. Tutkimuskirjallisuuden pohjalta näyttää siltä, että liikumisen päästöihin vaikuttaa suuresti esimerkiksi liikennesuorite (osatekijä 1) sekä yksikköpäästöt (osatekijä 2)”.

Tunnistetaan ensimmäisen tason osatekijät. Kun analyysia tarkennetaan, löydetään jälleen lisää seuraavan tason osatekijöitä, jotka näihin vaikuttavat. Analyysin tarkentamista jatketaan kirjallisuuden pohjalta, kunnes tavoitteen ja ohjelman toteuttamisesta vastaavan tahon toimintavaltuuksien kannalta on saavutettu riittävä tarkkuustaso.

2. Tunnistetaan vaikutussuhteet osatekijöiden välillä. Mitkä tekijät olemassa olevan tiedon ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta vaikuttavat toisiinsa? Jos osatekijä 1 muuttuu osatekijä 2:n vaikutuksesta, muuttuuko myös osatekijä 2 osatekijä 1:n vaikutuksesta, vai onko vaikutussuhde yksisuuntainen?

Kuva 8. Osatekijöiden välisten vaikutussuhteiden tunnistaminen auttaa ymmärtämään, miten tekijät liittyvät toisiinsa



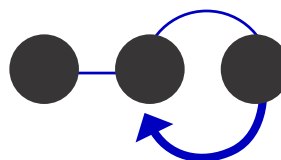
“Tutkimuskirjallisuuden pohjalta havaitaan, että osatekijät 1 ja 2 vaikuttavat toisiinsa selvästi. Myös osatekijöiden 1 ja 3 välillä näyttää olevan epäsuora yhteys, joka on syytä huomioida, vaikka ne eivät kirjallisuuden pohjalta vaikutakaan suoraan toisiinsa”.

Tunnistetaan olemassa olevat vaikutussuhteet, riippuvuudet ja muut kirjallisuudessa mainitut yhteydet eri osatekijöiden välillä. Nämä vaikutussuhteet voivat olla keskenään erityyppisiä³⁶. Kolme tärkeintä pääkategoriaa ovat:

- **Edellytys** = Toimenpiteet ovat edellytyksiä toistensa toteutumiselle ja tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että molemmat toimenpiteet tehdään.
- **Mahdollistava** = Toimenpide mahdollistaa toisen toimenpiteen paremman toteutumisen. Esimerkiksi henkilöautoliikenteen rajoittaminen ei riitä, mikäli samanaikaisesti ei mahdollisteta siirtymää kestävämpiin kulkumuotoihin joukkoliikenteen palvelutasoa ja pyöräilyn infrastruktuuria sekä käveltävyyttä kehittämällä.
- **Estävä** = Toimenpide estää toisen toimenpiteen vaikuttavuuden muodostumisen tai kumoaa sen päästövähennysvaikutuksen. Esimerkiksi monetaan kestäväää liikkumista edistävät toimenpiteet eivät riitä, mikäli samanaikaisesti edistetään toimenpiteitä, jotka lisäävät henkilöautoliikenteen suoritetta.

3. Tunnistetaan vaikutussuhteiden voimakkuus ja suunta. Kuinka voimakkaita (esim. Asteikolla: heikko, kohtalainen suuri) vaikutussuhteet eri osatekijöiden välillä ovat olemassa olevan tiedon ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta? Onko voimakkaiden vaikutussuhteiden vaikutus samansuuntainen vai erisuuntainen?

Kuva 9. Vaikutussuhteiden voimakkuuden ja suunnan tunnistaminen tukee toimenpiteiden priorisointia ja riskiarviointia



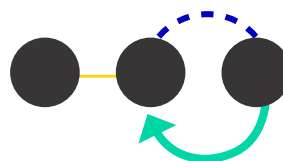
“Tutkimuskirjallisuuden pohjalta havaitaan, että osatekijän 1 vaikutus osatekijään 2 on huomattavasti heikempi kuin vastakkainen vaikutussuhde osatekijöiden välillä. Osatekijää 1 muutettaessa tulee siis olla varovainen sen suhteen, että pienikin muutos voi saada aikaan suuren muutoksen palautesyklin voimakkuuden vuoksi”.

Tunnistetaan olemassa olevien vaikutussuhteiden voimakkuus ja suunta. Tämä vaihe tarjoaa tärkeää lisätietoa esimerkiksi toimenpiteiden riskiarvioinnin tueksi.

4. Tunnistetaan vaikutussuhteiden tyyppi.

Minkälaisia erisuuntaiset ja eri voimakkuudella toimivat vaikutussuhteet ovat luonteeltaan olemassa olevan tiedon ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta? Onko vaikutus positiivinen vai negatiivinen? Onko osatekijöiden välillä muunlaisia riippuvuuksia? Tuleeko molempien osatekijöiden tapahtua samanaikaisesti tietyn vaikutuksen aikaansaamiseksi, vai riittääkö että kahdesta osatekijästä vähintään toinen tapahtuu? Onko joitakin osatekijöitä, joiden on pakko tapahtua tavoitteeseen pääsemiseksi? Onko osatekijöiden välillä ajallista riippuvuutta: tuleeko joidenkin vaikutusten tapahtua ennen kuin toiset voivat tapahtua?

Kuva 10. Vaikutussuhteiden tyyppien luokittelu auttaa ymmärtämään osatekijöiden välistä ajallista riippuvuutta.



Kun alustava systeemianalyysi on valmiina, päästään hahmottelemaan vaikuttavimpia toimenpiteitä ja niitä mahdollistavia (vaikutussuhteiltaan läheisiä ja tukevia) toimenpiteitä. Tavoitteesta ja toimenpiteistä riippuen analyysia voidaan jatkaa luokittelemalla osatekijöitä esimerkiksi vastuutahon (kaupunki, valtio, yksityinen jne.) mukaan. Siten voidaan tunnistaa ohjelman toteuttamisesta vastaavan tahon rooli näihin vaikuttamiseen osalta. Vaikutussuhteiden ajallisen yhteyden (ottaa pitkään toteutuakseen, toteutuu nopeasti) jatkoanalyysilla saadaan lisätietoa siitä, millä aikavälillä vaikutuksiin on ylipäänsä mahdollista päästä. Myös kustannusvaikutukset voidaan analysoida osana systeemianalyysia, jolloin kokonaiskuvasta saadaan vaikuttavuuden mittaluokan lisäksi näkyviin myös niiden vaatimat resurssit.



Usein väitettyä?

“Mutta siis kun kaikki vaikuttaa kaikkeen, niin tällainen analyysihän on ihan mahdoton, eikä lopulta kerro meille yhtään mitään.”

On totta, että riittävän pitkälle analysoitaessa mahdollisten systeemisten vaikutussuhteiden määrä kasvaa uskomattoman suureksi. Siksi onkin tärkeää kiinnittää analyysissa erityinen huomio vaikutussuhteiltaan kaikkein merkittävimpiin yhteyksiin. Näitä tarkasteltaessa saadaan kriittisen tärkeää tietoa sekä vaikuttavimmista toimenpiteistä että siitä, mitkä toimenpiteet vaativat toisiaan toteutuakseen.



5 Toimenpideohjelman prosessi

5.1 Elinkaaren vaiheet

Toimenpideohjelman prosessissa kuvataan ohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvien hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien jatkumo. Ohjelman taroituksenmukaisen valmistelun kannalta on oleellista, että oikeat ja riittävät tehtäväkokonaisuudet tulevat huomioitua prosessin oikeassa vaiheessa.

Jos pohdit, mitä tehdä kun valmisteltu toimenpide on osa ohjelmajohtamisen prosessia, katso myös UKK7.

Päätös valmistelun käynnistämisestä varmistaa, että toimenpideohjelmalle on tarve ja että sen valmisteluun on riittävät resurssit. Asiaa käsitellään toimenpideohjelmana ja se on mahdollista hyväksyä jatkovalmisteluun, kun seuraavat kriteerit täyttyvät:

- **Tavoite on merkittävä strategian kannalta.** Arviointiperuste: selkeä kirjaus mitä osaa strategiasta toimenpideohjelmalla toteutetaan.
- **Tavoitteen toteutumiselle on määritelty mittari.** Arviointiperuste: tavoitteen toteutumisen arvioimiseksi on määritelty selkeä(t) mittari(t) sekä seurantasykli.
- **Sisäinen työmäärä on määritelty ja varmistettu, että ohjelman valmistelu on mahdollista toteuttaa nykyisillä tai erikseen osoitettavilla resursseilla.** Arviointiperuste: tarvittavat resurssit on määritelty ja resursoitu, tarvittavat roolit on vastuutettu.
- **Kustannusarviossa ja sen pohjalta toiminnan suunnittelussa on määritelty, paljonko ohjelman valmistelu vaatii ulkopuolisia resursseja.** Arviointiperuste: tarvittavat resurssit on määritelty ja resursoitu.

Valmisteluvaiheessa määritellään ohjelman tavoitteet, mittarit ja toimenpiteet sekä osallistetaan tarkoituksenmukaiset tahot valmisteluun. Ohjausryhmä varmistaa edellytykset toimenpideohjelman onnistumiselle. Ohjausryhmän jäsenet ovat tavoitteiden saavuttamisen kannalta kriittisten avainresurssien omistajia ja strategisesti tärkeitä kumppaneita. **Katselmoinnissa** käydään läpi ohjelman tavoitteiden, mittareiden ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus. Kaupunkistrategian toimeenpano edellyttää toimenpideohjelmien kokonaisuuden ja vaikuttavuuden ymmärrystä. Kun haasteita pyritään ratkomaan toimenpiteillä, jotka vastaavat ensisijaisesti yksinkertaisiin haasteisiin, resurssit eivät kohdennu kokonaisuuden kannalta kriittisimpiin asioihin. Resurssien kohdistaminen vaikuttavimpiin toimenpiteisiin on tärkeää. **Aloituspäätöksellä** varmistetaan ennen toteutusta, että tavoite ja toimenpiteet ovat toteutettavissa. Aloituspäätöksen yhteydessä otetaan kantaa myös lopetuspäätökseen, mikäli toimenpideohjelma jatkuu erikseen perustelusta syystä yli valtuustokauden. Samalla otetaan kantaa tarvittaviin väliarviointeihin.

Toteutusvaiheessa toteutetaan toimenpideohjelman toimenpiteitä. Ohjausryhmä seuraa tavoitteen toteutumista ja varmistaa tarvittaessa korjaavien toimenpiteiden käynnistämisen. Projektissa voidaan koota yhteen useampia toimenpiteitä yhdenaikaisesti toteutettavaksi. Toimenpiteiden projektoinnissa sovelletaan toimialan projektimallia. **Päivittäminen** on keskeinen osa tavoitteellista ohjelmajohtamista. Toimenpideohjelman valmistelu on vuosittain rullaava prosessi, jossa resurssit kohdistetaan vuosittain valittavien toimenpiteiden toteuttamiseen tai alustavien toimenpideaihioiden valmisteluun.

Lopetuspäätöksellä varmistetaan, että tavoitteet on saavutettu riittävällä tasolla. Ylivaltuustokautiset toimenpideohjelmat voidaan myös lopettaa, jos ne eivät enää vastaa uuden kaupunkistrategian tavoitteisiin. **Reflektointivaiheessa** käydään läpi prosessin keskeisimmät opit seuraavien valmisteluiden tueksi.

Valmisteluvaiheen osalta käydään kriittisesti läpi, mitkä vaiheet ohjasivat lopullisen ohjelman syntymistä eniten, oliko valituista vuorovaikutuskäytännöistä hyötyä ohjelman valmistelun kannalta ja mitä parhaita käytäntöjä voidaan jakaa muille vastaavia töitä laativille. Toteutusvaiheen osalta käydään kriittisesti läpi. Päästiinkö asetettuun tavoitteeseen (jos ei, miksi)? Oliko valituista vuorovaikutuskäytännöistä hyötyä ohjelman toteuttamisen kannalta? Pysyttiinkö resurssiarvioissa (jos ei, mikä vaikutti alitukseen/ylityksiin)?

5.2 Päivittämisen ja toteutuksen sykli

Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että sen edistymistä seurataan riittävän usein, jotta jää aikaa korjaaville toimenpiteille sekä mahdollisten toimintaympäristön muutosten huomioimiselle. Seurantaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.4. Toimenpideohjelman elinkaari on tärkeää suunnitella niin, että riittävän tiheä päivittäminen on rakennettu sisään prosessiin. Mitä tiukempi tavoite tai tavoitteen saavuttamiseksi asetettu aikataulu on, sitä useammin ohjelman seuranta ja päivitys tulee tehdä. Riittävän usein toistuva seuranta ja päivittäminen helpottaa resurssien hallintaa ja tehostaa toimenpiteiden valintaa ja toteutettavuutta, kun mukaan voidaan valita aina uusimpaan tietoon perustuvat toimet. Päivityskierros mahdollistaa myös toimimattomien toimenpiteiden lopettamisen. Ne toimet, jotka eivät ole edistäneet tavoitetta riittävästi tai ovat käyneet muulla tavalla muun ohjauksen kanssa ristiriitaisiksi, voidaan tarvittaessa lopettaa ja korvata tarkoituksen mukaisemmilla toimilla.

Strategiatyössä suunnan tarkastus tulee tehdä vähintään vuosittain³⁷. Koska ilmastotavoitteet kiristyvät jatkuvasti, on hyvä, että päästövähennysohjelman valmistelu on vuosittain rullaava prosessi. Näin resurssit kohdistetaan vuosittain valittavien toimenpiteiden toteuttamiseen tai alustavien toimenpideohjeiden valmisteluun. Samalla voidaan varmistua riittävän usein siitä, että toimenpiteet vievät kohti valittua tavoitetta ja voidaan määritellä mahdollisesti tarvittavia viimeisimpään tietoon perustuvia lisäisiä toimia.



Usein väitettyä?

“Mutta siihenhän menee ihan kamalasti resursseja, jos sama homma pitää käydä läpi vuosittain. Parempi se on tehdä kerralla riittävästi toimenpiteitä, joista voidaan sitten aina valita vähän tilanteen mukaan mitä milloinkin tehdään.”

Vuosittainen seuranta ja valmistelukierros varmistaa, että toimenpiteet vievät tavoitteen kannalta toivottuun suuntaan. Samalla saadaan tärkeää tietoa toimenpiteiden toteutumisen edellytyksistä ja mahdollisista rajoituksista ja kulloinkin päätettävät ja toteutettavat toimenpiteet perustuvat parhaaseen ja viimeisimpään käytettävissä olevaan tietoon sekä prosessin aikana kertyneeseen kontekstidonnaiseen kokemukseen..

5.3 Toimenpideohjelmanprosessin roolit

Ohjelmajohtamisen kannalta on keskeistä tunnistaa ohjelmatyön keskeisimmät toimijat ja heidän roolinsa ohjelman valmistelussa ja tavoitteen saavuttamisessa. Työn keskeisimmät roolit ovat omistaja, ohjelmajohtaja, ohjausryhmä sekä toimenpiteiden vastuhenkilöt. Näiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta kriittisten sidosryhmien osallistaminen prosessiin on tärkeää.

Omistajan tehtävänä on varmistaa, että projektinjohtajalla on tarvittavat resurssit ohjelman laatimiseksi ja toteuttamiseksi ja että ohjelman vaatimat päätökset saadaan tehtyä ajallaan.

Ohjelmajohtaja vastaa ohjelman valmistelun ja toteuttamisen operatiivisesta johtamisesta ohjaten toimenpiteiden toteuttajien työtä, osallistuen tarvittaessa toimeenpanoon itsekin ja vastaten tavoitteen

saavuttamisen seurannasta. Ohjelmajohtajan vastuulla on lisäksi valmistella asiantuntija-arvioiden pohjalta tarvittavat toimenpiteet sekä korjaavat toimenpiteet ohjausryhmän hyväksyttäväksi sekä ohjelmakauden alussa että mahdollisten päivitysten yhteydessä. Ohjelmajohtaja raportoi omasta työstään omistajalle sekä ohjausryhmälle.

Toimenpideohjelma tarvitsee **ohjausryhmän**, joka koostuu ohjelman valmistelun ja toimeenpanon kanalta kriittisten intressien ja resurssien haltijoista. Ohjausryhmän vastuulla on tukea projektinjohtajaa siinä, että tavoitteisiin päästään. Kaikilla ohjausryhmän jäsenillä tulee olla ryhmässä selkeä rooli, eikä ohjausryhmän kokoa ole syytä kasvattaa turhaan. Suositeltu koko ohjausryhmälle on 2–5 henkilöä. Ohjausryhmän vastuulla on myös lopettaa toimenpideohjelman toteuttaminen siinä vaiheessa, jos se ei kykene vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin tai käy muiden myöhemmin asetettujen tavoitteiden kannalta ristiriitaiseksi.

Toimenpiteiden vastuuhenkilöt ovat vastuussa itselleen nimettyjen toimenpiteiden toteuttamisen suunnittelusta sekä toteuttamisesta. He raportoivat toimenpiteiden edistymisestä sekä mahdollisista haasteista suoraan ohjelmajohtajalle.

5.4 Tavoitteellinen vuorovaikutus

Osallisuus on nykyään oletusarvoinen osa julkisen hallinnon prosesseja. Harvoin kuitenkin kiinnitetään huomiota siihen, keitä prosesseihin on tarpeen osallistaa ja millä intensiteetillä. Usein osallistamista tehdään mahdollisimman laajasti, johon nykyiset digitaaliset keinot antavat helpon mahdollisuuden. Varsinainen osallisuuden vaikutus jää kuitenkin usein epäselväksi, eikä osallisuuden mahdollisuuksia kohdisteta tarkemmin niihin teemoihin, joihin osallisilla on ylipäänsä mahdollisuus vielä vaikuttaa. Akateemisessa keskustelussa onkin noussut esiin pseudo-osallistamisen käsite³⁸.



Muualta opittua!

“Strategiatyössä on kuitenkin löydyttävä kykyä ja rohkeutta priorisoida asioita erittäin pitkälle, minkä vuoksi liiallinen demokratia on tuhoisaa hyvälle strategiatyöskentelylle”³⁹.

Mikäli ohjelmaan integroidaan mukaan kaikki moniäänisen prosessin aikana kerätyt tavoitteet ja toimenpiteet, siltä jää puuttumaan selkeä suunta, eikä toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi ja priorisointi välttämättä toteudu riittävällä tasolla. Tällaisessa tilanteessa toimenpiteet vievät samanaikaisesti useampaan eri suuntaan, eivätkä vastaa kunnolla mihinkään tavoitteisiin. Siksi onkin tärkeää, että mikäli prosessiin kuuluu moniäänisesti osallistavia osioita, niitä seuraa vaikuttavuuden arviointi sekä priorisointi, jossa ei-vaikut-

Toimenpideohjelman jalkauttamiseksi jo valmistelun aikana on tärkeää sitouttaa ja osallistaa ne tahot, jotka voivat vaikuttaa ohjelman sisältöön tai tavoitteen saavuttamiseen. Usein tehokkainta on se, että jo ennen varsinaisten toimenpiteiden muotoilua sovitaan johdon kanssa siitä, millaisia asioita pyritään ohjaamaan, jotta ohjauksen suurista linjoista ei synny varsinaisessa toimenpide-ehdotusvaiheessa turhaa eri mielisyyttä.



Usein väitettyä?



“On tärkeää osallistaa mahdollisimman laajasti.”

Osallisuusprosessin laajuuden ja osallisten määrän maksimoimisen sijaan on tärkeää varmistaa, että mukana valmistelussa ovat ne, joiden toimintaan toimenpideohjelmalla voi olla vaikutusta, joita tarvitaan tavoitteen toteuttamiseen tai joiden toimilla on vaikutusta sen toteuttamiseen. Kun osallisuusprosessin suunnittelu ja toteutus on tavoitelähtöistä, resurssit voidaan kohdentaa tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeisiin toimijoihin. Käytettävissä olevien resurssien pohjalta osallisten määrää voidaan sen jälkeen laajentaa.

Usein väitettyä?



“Viestintä on tärkein osa toimenpideohjelmaa.”

On toki tärkeää viestiä ohjelmasta silloin, kun viestittävää on ja viestintää tarvitaan tavoitteen saavuttamiseen. Viestintä tulee kohdistaa erityisesti niille, jotka voivat vaikuttaa tavoitteiden toteuttamiseen tai joihin niiden toteuttamisella on erityistä vaikutusta. Viestinnällä ei kuitenkaan ole suurtakaan merkitystä, mikäli toimenpiteet itsessään eivät vie tarkoituksenmukaiseen suuntaan tai ole muuten vaikuttavia.

Kaupunkiyhteisten toimenpideohjelmien osalta on tärkeää pohtia myös, kuinka laajasti ja missä vaiheessa on tarkoituksenmukaista osallistaa muita tahoja, kuten kaupunkilaisia. Lähtökohtana tulisi olla se, että osallisuutta toteutetaan tarve edellä: osallistuminen on siis keino hakea tietoa sellaisen asian ratkaisemiseksi, jossa osallistamisen avulla saatu tietoa voi auttaa tekemään parempia päätöksiä ja jossa sillä on aidosti vaikutusta. Näennäisosallistamista tulee välttää. Osallistumisen ja mielipiteen esittämisen vaikutuksista on tärkeää antaa rehellinen kuva. On tärkeää muistaa, että mielipiteen kysyminen siten, että mielipiteellä ei lopulta ole vaikutusta käsiteltävään asiaan, on kaikille osapuolille turhauttavaa ja ajanhukkaa.

Vuorovaikutuksen periaatteet määritellään tavoitteen määrittelyn yhteydessä. Valmistelu- ja toteutusvaiheessa työtä ohjaa ohjausryhmä toimenpideohjelmien hierarkian mukaisesti.

Päästövähennysohjelman laatijan muistilista

1. Varmista, että strategian asettama tavoite on riittävän konkreettinen ja ohjaava. Tarkenna sitä tarvittaessa.

- Ohjeita strategian toimeenpanoon löydät luvusta 2.3.
- Luoko tavoite selkeän kuvan tulevasta tilanteesta, joka halutaan saavuttaa?
- Onko tavoite linjakas ja ohjaava?
- Onko tavoiteltava muutos mahdollista saavuttaa?

2. Arvioi, onko tavoitteen toteuttaminen tarpeen ohjelmoida vai kuuluuko se jo osaksi normaalia virkатыötä.

- Ohjeita strategian toimeenpanoon löydät luvusta 2.3.
- Ohjeita lisäisyyteen liittyen löydät luvusta 4.3.
- Jos päätös ohjelmoinnista tehdään, voit siirtyä lopuksi eteenpäin lukuun 2.4.

3. Aseta selkeä strateginen tavoite ja jaa se tarvittaviin operationaalisiin alatavoitteisiin.

- Ohjeita strategisen ja operationaalisen tavoitteen eroihin ja määrittelyyn löydät luvuista 3.1 ja 3.2.
- Varmista tavoitteen vaikuttavuus kuvan 2 avulla. Siirry muistilistan kohtaan 4 vasta, kun tavoitteet ovat vaikuttavasti muotoillut.

- Onko tavoitteessa määritelty selkeästi, mitä ollaan tekemässä?
- Onko tavoitteessa kuvattu selkeästi, mille strategiasta johdetulle tavoitteelle ollaan tekemässä jotain?
- Onko tavoitteessa kuvattu selkeästi nykytila tai historian tilanne, jota lähdetään muuttamaan?
- Onko tavoitteessa kuvattu selkeästi tulevaisuuden tilanne, johon pyritään?
- Onko tavoitteessa kuvattu selkeästi, millä aikavälillä muutosta tavoitellaan?

4. Määrittele tavoitteen seuranta ja mittarit.

- Ohjeita seurantaan ja mittareiden määrittelyyn löydät luvusta 3.3.
- Varmista mittareiden vaikuttavuus kuvan 4 avulla. Siirry muistilistan kohtaan 5 vasta, kun mittarit ovat vaikuttavasti muotoillut.
- Onko mittari kytketty selkeästi tiettyyn saavutettavissa olevaan tavoitteeseen?
- Mittaako mittari tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa asiaa?
- Onko mittarissa määritelty, kuinka usein tavoitteen edistymistä on tarkoituksenmukaista seurata?
- Onko mittarissa määritelty välitavoitteiden tarve?

5. Määrittele ohjelmaan toimenpiteet, jotka ovat tavoitteen vaikuttavia, lisäisiä ja kriittisiä.

→ Ohjeita toimenpiteiden muotoiluun löydät luvusta 4.

→ Varmista toimenpiteiden vaikuttavuus, lisäisyys ja muut muotoiluseikat kuvan 5 avulla.

- Kuuluuko toimenpide jo muuhun ohjelmaan tai linjatyöhön?
- Onko toimenpiteellä vaikuttavuutta ohjelman tavoitteen kannalta?
- Onko toimenpide toteutettavissa käytössä olevilla tai erikseen saatavilla resursseilla?
- Onko toimenpide selkeästi määritelty?
- Onko toimenpiteen vastuutaho selvä?
- Onko toimenpiteen aikataulutusta selvä?
- Onko toimenpiteessä määritelty, milloin se katsotaan toteutuneeksi?
- Onko toimenpiteen vaikutus tavoitteeseen suora (kategoria 1), välttämätön kategorian 1 toimenpiteiden toteutumiseksi (kategoria 2) tai mahdollisesti vaikuttava, mutta jatkoselvittelyä kaipaava (kategoria 3)?

6. Varmista vielä, että suurin osa toimenpiteistä kuuluu vaikuttavimpaan kategoriaan 1.

→ Ohjeita toimenpiteiden vaikuttavuuden määrittelyyn löydät luvusta 4.2.

- Onko suurimmalla osalla toimenpiteistä suora ja riittävän varmasti osoitettu vaikutus tavoitteeseen pääsemiseksi (kategoria 1)?

→ Mikäli suurin osa toimenpiteistä ei kuulu vaikuttavimpaan kategoriaan 1, palaa takaisin muistilistan kohtaan 5.

→ Siirry muistilistan kohtaan 7 vasta, kun suurin osa toimenpiteistä kuuluu kategoriaan

7. Määrittele seurannan sykli.

→ Ohjeita seurantasyklin määrittelemiseen löydät luvusta 5.2.

- Seurataanko tavoitteen edistymistä riittävän usein, jotta jää aikaa korjaaville toimenpiteille sekä mahdollisten toimintaympäristön muutosten huomioimiselle?

8. Määrittele päivityssykli.

→ Ohjeita päivityssyklin määrittelemiseen löydät luvusta 5.2.

- Onko päivityssykli riittävän tiheä, jotta jää aikaa korjaaville toimenpiteille?

9. Määrittele ohjausrakenne.

→ Ohjeita roolien, ohjauksen ja vuorovaikutuksen määrittelyyn löydät luvuista 5.3 ja 5.4.

- Onko ohjelmatyön keskeisimmät toimijat ja heidän roolinsa määritelty selkeästi?
- Onko ohjelmatyölle nimetty ohjelmajohtaja?
- Onko ohjelmatyölle nimetty ohjausryhmä, joka koostuu valmistelun ja toimeenpanon kannalta kriittisten intressien ja resurssien haltijoista?
- Onko toimenpiteille nimetty vastuuhenkilöt, jotka ovat tietoisia vastuustaan ja joilla on riittävät resurssit toimenpiteiden toteuttamiseksi?

10. Tue vaikuttavien toimenpiteiden toimeenpanoa.

Mikäli tavoite ei edisty riittävästi, siirry seurannan ja päivityksen yhteydessä takaisin kohtaan 5, kunnes strateginen tavoite on saavutettu.

Yleisiä haasteita – ja ratkaisuja niihin

Toimenpideohjelmaa laatiessa törmää usein samantyyppisiin haasteisiin. Alla on käyty läpi joitakin tyypillisimpiä haasteita sekä tarjottu ratkaisuja niiden kiertämiseen.

UKK1: Entäs kun toimenpide on jo osa linjatyötä?

Esimerkiksi: "Kaupunkioorganisaatiolle luodaan toimintamalleja ja kriteereitä, jotka mahdollistavat kaupungin elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamisen yhdessä päästövähennystoimenpiteiden kanssa".

Haaste: Kaupungin strategisten tavoitteiden yhteensovittaminen on keskeinen osa varsinaisen toimenpideohjelmaa edeltävän strategiaproessin sisältöä. Sen erikseen ohjelmoimisella ja toimenpiteistämällä ei saavuteta lisäistä vaikutusta ohjelman tavoitteen kannalta.

Kehittämistarve: Toimenpideohjelmaan otetaan mukaan vain toimenpiteet, jotka eivät ole osa linjatyötä tai kaupungin sisäisiä ohjaus- ja toimintaprosesseja. Ohjelmatyön resurssit kohdistetaan linjatyön ylimääräisen ja dokumentoinnin ja raportoinnin sijaan lisäisiin toimenpiteisiin, joilla tavoitteen saavuttaminen voidaan varmistaa.

Muutosehdotus: Normaaliin linjatyöhön liittyvät toimenpiteet poistetaan ohjelmasta.

UKK2: Entäs kun toimenpide jo osa muita strategioita, ohjelmia tms.?

Esimerkiksi: "Raitioliikenteen kehittämisohjelmaa toteutetaan Helsingin osalta", "Toteutetaan pyöräilyn edistämishjelmaa ja polkupyörien pysäköinnin kehittämisohjelmaa", "Toteutetaan bussien latausinfraa laajentamista osana bussiliikenteen kilpailuttamisohjelmaa" tai "Edistetään miellyttävän ja turvallisen kävely-ympäristön toteutumista mm. toteuttamalla liikenneturvallisuuden kehittämisohjelmaa".

Haaste: Kun toimenpide on jo ohjelmoitu toiseen toimenpideohjelmaan, sen tulisi olla myös resursoitu tuon ohjelman kautta. Saman toimenpiteen lisääminen useampaan ohjelmaan tai toisen ohjelman toteut-

tamisen ohjelmointi uuden ohjelman kautta ei tuo lisäistä vaikutusta tavoitteen saavuttamisen kannalta, mutta kuluttaa resursseja jo tehtävän tai tehtäväksi osoitetun työn moninkertaiseen dokumentointiin ja raportointiin.

Kehittämistarve: Ohjelmaan tulee ottaa mukaan vain sellaiset lisäiset toimenpiteet, joita ei ole vielä ohjelmoitu ja resursoitu muissa ohjelmissa tms. Ohjelmatyön resurssit tulee kohdistaa toimenpiteisiin, joilla on tavoitteen saavuttamisen kannalta lisäinen vaikutus.

Muutosehdotus: Muualla ohjelmoidut toimenpiteet poistetaan toimenpideohjelmasta

UKK3: Entäs kun toimenpide mahdollistaa tai edistää, eikä ohjaa?

Esimerkiksi: "Kaupunki edistää puurakentamista asemakaavoituksella".

Haaste: Toimenpiteet, jotka mahdollistavat, kannustavat tai edistävät asioita yleisellä tasolla, eivät tarjoa riittävää ohjausvaikutusta tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli ei ole selvää, milloin toimenpide voidaan katsoa toteutuneeksi ja mitä sen toteuttamiseen sisällöllisesti kuuluu, toimia saatetaan ohjata ohjelman tavoitteen kannalta vaikuttamattomaan suuntaan. Resursseja kohdistuu toimiin, joilla ei varmisteta ohjelman tavoitteen saavuttamista.

Kehittämistarve: Muotoillaan toimenpide niin, että sen ohjausvaikutus on selkeä. Yksittäisiin tiukasti rajattuihin toimiin ohjaamisen sijaan voi olla tavoitteellisempaa ohjata tavoitetta kohti esimerkiksi raja-arvoja tai tavoitetasoja asettamalla, jolloin toteuttajille jää enemmän vapauksia keinojen suunnittelun suhteen.

Muutosehdotus: "Rakentamiselle määritellään vähähiilisuuden raja-arvoksi x. Raja-arvo asetetaan sitovaksi kaikessa kaavoituksessa".

UKK4: Entäs kun toimenpiteen vaikuttavuus tavoitteen osalta voi olla jopa päinvastainen?

Esimerkiksi: ”Sujuvoitetaan Länsisataman liikennettä sataman ja Länsiväylän välillä”.

Haaste: Toimenpiteen kokonaisvaikutuksia ei ole huomioitu ja tästä syystä suunta suhteessa päästötavoitteeseen on epäselvä. Vaikka liikenteen sujuvoittaminen vähentää ruuhkissa seisomista ja tätä kautta vähentää päästöjä suhteessa ajettuihin kilometreihin, niin toisaalta liikenteen sujuvoittaminen lisää kokonaisliikennemääriä, jolloin liikenteen kokonaispäästöt tosiasiallisesti kasvavat.

Kehittämistarve: Toimenpiteen kaikki päästövaikutukset, sekä päästöjä vähentävät että niitä kasvattavat, tulee ottaa huomioon.

Muutosehdotus: Kokonaispäästöjä kasvattavat toimenpiteet poistetaan ohjelmasta.

UKK5: Entäs kun toimenpide ehdottaa vain uusia selvityksiä, ohjelmia tms

Esimerkiksi: ”Valmistellaan Älyliikenne Helsingissä -toimenpideohjelma (päivitys vuonna 2013 päätetystä toimenpideohjelmasta)”, ”Selvitetään ja hyödynnetään eri kaupungeissa käyttöön otettavia henkilökohtaisen päästökaupan menetelmiä” tai ”Laaditaan kiertotalouden ja jakamistalouden tiekartta”.

Haaste: Ohjelmien, selvitysten ja tiekarttojen päästövähennysvaikutusta on vaikea arvioida, koska lopulta vaikutus syntyy ohjelmaan tai tiekarttaan valittujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja siitä, miten hyvin toimenpiteet saadaan toimeenpantua. Toimia saatetaan ohjata ohjelman tavoitteen kannalta vaikuttamattomaan suuntaan. Resursseja kohdistuu toimiin, joilla ei varmisteta tavoitteen saavuttamista. Ohjelmien valmistelussa resursseja kohdistuu toimiin, joilla ei varmisteta ohjelman tavoitteen saavuttamista.

Kehittämistarve: Toimenpiteen sisältöä tulee selkeyttää niin, että on yksiselitteistä mitä toimenpiteessä tulee tehdä ja milloin toimenpiteen voidaan katsoa toteutuneen riittävällä tasolla.

Muutosehdotus: Selvityksiä sisältävät toimet sisällytetään ohjelmaan vain, kun ne ovat kriittisiä vaikuttavien toimenpiteiden määrittämisen kannalta. On huomioitava, että selvityksillä ei ole päästövähennysvaikutusta

UKK6: Entäs kun toimenpiteen tavoitetaso on epäselvä?

Esimerkiksi: ”Talvihoidon korkean tason pyörätieverkkoa laajennetaan” tai ”Kaupungilla on aktiivinen rooli kaupunkilogistiikan kehittämisessä ja kannustimet vähäpäästöiseen jakeluliikenteeseen”.

Haaste: Kun toimenpide jättää sisällön (miten tulkitaan aktiivinen rooli?), aikataulun (mihin mennessä?) sekä tavoitetaso (kuinka paljon tulee laajentaa?) tulkinnanvaraiseksi, toimenpiteen toteuttamisen ohjaus vaikeutuu. Mikäli ei ole selvää, milloin toimenpide voidaan katsoa toteutuneeksi ja mitä sen toteuttamiseen sisällöllisesti kuuluu, toimia saatetaan ohjata ohjelman tavoitteen kannalta vaikuttamattomaan suuntaan. Tällöin resursseja kohdistuu turhaan toimiin, joilla ei edesauteta ohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Kehittämistarve: Toimenpiteen sisältöä tulee selkeyttää niin, että on yksiselitteistä mitä toimenpiteessä tulee tehdä ja milloin toimenpiteen voidaan katsoa toteutuneen riittävällä tasolla.

Muutosehdotus: Toimet, joilla ei ole suoraa tai mahdollistavaa epäsuoraa vaikuttavuutta tavoitteen saavuttamisen kannalta (esim. uusien ohjelmien tai tiekarttojen valmistelu), rajataan toimenpideohjelman ulkopuolelle.

UKK7: Entäs kun toimenpide on osa ohjelmajohtamista?

Esimerkiksi: ”Toimenpideohjelmalle laaditaan viestintä- ja vuorovaikutussuunnitelma. Viestintästrategiaa toteutetaan ja sitä seurataan ja päivitetään säännöllisesti” tai ”Perustetaan ilmasto- ja ympäristöjohtamisryhmä. Sen tehtävänä on raportoida kaupungin johtoryhmälle Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman toteutuksesta, koordinoita ympäristöjohtamista ja ilmastotyötä sekä seurata ja edistää toimien toteutusta”.

Haaste: Ohjelmasta viestintä sekä sen toteutus, koordinointi ja raportointi on keskeinen osa ohjelmajohtamista.

Kehittämistarve: Ohjelmajohtamisen prosessi tulee suunnitella ja koordinoita jo ohjelman suunnitteluvaiheessa, eikä sitä ole tarvetta toimenpitein ohjelmoida tapahtuvaksi enää varsinaisessa toteutusvaiheessa. Kohdistetaan ohjelmatyön resurssit lisäksi toimenpiteisiin, ei ohjelmajohtamisen ylimääräiseen dokumentointiin ja raportointiin.

Muutosehdotus: Ohjelmasta poistetaan ohjelmajohtamiseen ja -suunnitteluun liittyvät toimenpiteet.

Keskeiset käsitteet

On olemassa monia keskenään erilaisia toimenpide-ohjelmiin ja strategiatyöhön liittyviä määritelmiä ja samalla käsitteellä voi käyttökohteesta riippuen olla monta merkitystä. Tässä oppaassa hyödynnetään seuraavia määritelmiä:

Korjaava toimenpide = ohjelmaan ennalta kirjaa-mattomat toimet, joilla varmistetaan tavoitteeseen pääseminen tilanteissa, joissa ennalta määritelty toimenpiteet eivät ole johtaneet tavoitteen kannalta oikeaan tai riittävään suuntaan.

Lisäisyys = varsinaisesta linjatyöstä eroava tehtävä-kokonaisuus, joka ei toteutuisi ilman nimenomaista ohjelmointia.

Mittari = mittaa toimenpiteiden vaikuttavuutta suh-teessa strategiseen tai osatavoitteeseen ja näyttää selkeästi tilanteen, jossa tavoitteen saavuttamisen osalta ollaan.

Strategia = poliittisiin arvoihin perustuvat valtuusto-kaudelle valitut painopisteet.

Strategian toimeenpano = organisaation toiminta kohdistetaan vastaamaan strategian tavoitteisiin ja resurssit kohdistetaan tavoitteen kannalta kriittisiin toimenpiteisiin esimerkiksi kärkihankkeiden ja toi-menpideohjelmien kautta.

Strateginen tavoite = Strategian painopisteille ase-tettu mitattava tavoite. Ilmaisee tuloksen tai olotilan, johon pyritään⁴⁰. Esimerkiksi Helsingissä strateginen tavoite on olla hiilineutraali vuonna 2030. Mitattavana tavoitteena tämä tarkoittaa, että Helsingin kaupungin alueella syntyvien suorien kasvihuonekaasupäästöjen tulee pienentyä vähintään 80 % vuoden 1990 tasosta ja jäljelle jäävät enintään 20 % voidaan kompensoida.

Osatavoite = strategisesta tavoitteesta johdettu alatavoite. Usein strateginen tavoite yksin, kuten Helsingin kaupungin hiilineutraaliustavoite, ei ole riittävän ohjaava eri sektoreille. Tästä syystä voi olla tarpeen jakaa strateginen tavoite selkeämpiin osata-voitteisiin, joiden pohjalta operatiiviset yksiköt voivat suunnitella ja arvioida omaa tekemistään ja riittävien toimien määrää. Esimerkiksi Helsingissä strategi-sesta ylätasoinen hiilineutraaliustavoitteesta on johdettu sen kanssa linjassa oleva alatavoite liikennesehto-rin päästövähennyksille: tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 69 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

Strategiset kärkihankkeet = strategian kaupunki-tasoiset painopistealueet, joihin valtuustokaudella erityisesti keskitytään.

Systeeminen muutos = muutos, joka vaatii uutta toimintatapaa koko ydinprosessilta.

Toimenpide = konkreettiset tehtävät, joilla tavoitteeseen pyritään⁴¹.

Toimenpideohjelma = muutosjohtamisen työkalu, johon on koottu ne toimenpiteet, joita tekemällä päästään kohti selkeästi määriteltyä ja mitattavaa tavoitetta.

Lähteet

Allio, R.J. (2015), "Good strategy makes good leaders", *Strategy & Leadership* 43(5), 3–9.

Amoo, N.; Hiddlestone-Mumford, J.; Ruzibuka, J. & Akwei, C. (2019). Conceptualizing and measuring strategy implementation: A multidimensional view. *Strategic Change* 28(6), 445–467.

Andrews, R.; Beynon, M.J. & Genc, E. (2017). Strategy implementation style and public service effectiveness, efficiency, and equity. *Administrative Sciences* 7(1), 4.

Andrews, R.; Boyne, G.A.; Law, J. & Walker, R. M. (2011). Strategy implementation and public service performance. *Administration & Society* 43(6), 643–671.

Ansoff, H.I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja ('Handbook of Strategic Management')*. Kustannusosakeyhtiö Otava.

Balogun, J. (2006). Managing change: Steering a course between intended strategies and unanticipated outcomes. *Long Range Planning* 39, 29–49.

Barney, J.B. & Hesterly, W.S. (2018). *Strategic management and competitive advantage: Concepts* (6th ed.). Pearson.

Bowman, C. (1998). *Strategy in Practice*. Prentice Hall Europe.

Bryson, J.M.; Crosby, B.C. & Bryson, J.K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal* 12, 172–207.

Daft, R.L. & Macintosh, N.B. (1984). The nature and use of formal control-systems for management control and strategy implementation. *Journal of Management* 10, 43–66.

de Oliveira, C.A., Carneiro, J. & Esteves, F. (2019). Conceptualizing and measuring the "strategy execution" construct. *Journal of Business Research* 105, 333–344.

Elbanna, S.; Andrews, R. & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review* 18(7), 1017–1042.

Ercan, T.; Onat, N.C. & Tatari, O. (2016). Investigating carbon footprint reduction potential of public transportation in United States: A system dynamics approach. *Journal of cleaner production* 133, 1260–1276.

Ferlie, E. (2002). Quasi-strategy: Strategic management in the contemporary public sector. In: A. Pettigrew, R. Whittington & H. Thomas (Eds.), *Handbook of strategy and management*. SAGE.

Floyd, S. & Woolridge, B. (1992). Managing strategic consensus, the foundation of effective implementation. *Academy of Management Executive* 6, 27–39

Flynn, R.; Bellaby, P. & Ricci, M. (2009). The 'Value-Action Gap' in Public Attitudes towards Sustainable Energy: The Case of Hydrogen Energy. *The Sociological Review* 57, 159–180

Forde, C. (2005). Participatory democracy or pseudo-participation? Local government reform in Ireland. *Local Government Studies* 31(2), 137–148.

Freedman, M. (2003). The genius is in the implementation. *Journal of Business Strategy* 24(2), 26–31.

Geltz, G. & Lea, J. (2011). Why your strategy isn't working. *Business Strategy Series* 12, 303–307.

Hambrick, D. & Cannella, A., Jr. (1989). Strategy implementation as substance and selling. *The Academy of Management Executive* 3(4), 278–285.

Hansén, S.O. (1991) Visions and Strategic Thinking. Teoksessa Näsi, J. (toim.) Arenas of Strategic Thinking. Helsinki: Foundation for Economic Education, 120–132.

Haraldsson, H.V. (2020). Multi-Criteria Policy Options Analysis of the Swedish Environmental Goals Using Indexed Causal Loop Diagram Modelling Method. In: Bianchi, C.; Luna-Reyes, L.F. & Rich, E. (eds.). *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods*. Springer.

- Higgins, J.M.** (2005). The eight 'S's of successful strategy execution. *Journal of Change Management* 5, 3–13.
- Hrebiniak, L.G.** (2013). *Making strategy work: Leading effective execution of change* (2nd ed.). Pearson Education.
- Hrebiniak, L.G.** (2006). Obstacles to Effective Strategy Implementation. *Organizational Dynamics* 35(1), 12–31.
- Hrebiniak, L.G. & Joyce, W.F.** (1984). *Implementing strategy*. McMillan.
- Hrebiniak, L.G. & Joyce, W.F.** (2001). Implementing strategy: An appraisal and agenda for future research. *The blackwell handbook of strategic management* 2, 602–626.
- Kamensky, M.** (2002). *Strateginen johtaminen ('Strategic Management')*. Talentum.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P.** (2008). Mastering the management system. *Harvard business review* 86(1), 62.
- Kershaw, R. & Malhotra, D.K.** (2012). Implementation strategy through performance measurement: An empirical test. *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation* 8, 24–42.
- Kohtamäki, M.; Kraus, S.; Mäkelä, M. & Rönkkö, M.** (2012). The role of personnel commitment to strategy implementation and organizational learning within the relationship between strategic planning and company performance. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research* 18, 159–178.
- Lee, E. & Puranam, P.** (2016). The implementation imperative: Why one should implement even imperfect strategies perfectly. *Strategic Management Journal* 37(8), 1529–1546.
- Lindroos, J.E. & Lohivesi, K.** (2006). *Onnistu strategiassa ('Succeed in Strategy')*. WSOYpro.
- McCollum, D.L.; Echeverri, L.G.; Busch, S.; Pachauri, S.; Parkinson, S.; Rogelj, J.; Krey, V.; Minx, J.C.; Nilsson, M.; Stevance, A.S. & Riahi, K.** (2018). Connecting the sustainable development goals by their energy inter-linkages. *Environmental Research Letters* 13(3).
- Melkonyan, A.; Koch, J.; Lohmar, F.; Kamath, V.; Munteanu, V.; Schmidt, J.A. & Bleischwitz, R.** (2020). Integrated urban mobility policies in metropolitan areas: A system dynamics approach for the Rhine-Ruhr metropolitan region in Germany. *Sustainable Cities and Society* 61.
- Mintzberg, H.** (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. The Free Press.
- Mintzberg, H. & Rose, J.** (2003). Strategic management upside down: Tracking strategies at McGill University from 1829 to 1980. *Canadian Journal of Administrative Sciences* 20, 270–290.
- Muller, J.Z.** (2019). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press.
- Olson, E.M.; Slater, S.F. & Hult, G.T.M.** (2005). The importance of structure and process to strategy implementation. *Business horizons* 48(1), 47–54.
- Palacin, V.; Nelimarkka, M.; Reynolds-Cuellar, P. & Becker, C.** (2020). The design of pseudo-participation. In: *Proceedings of the 16th Participatory Design Conference 2020-Participation(s) Otherwise - Volume 2*.
- Rani, P.** (2019). Strategy Implementation in Organizations: A Conceptual Overview. *Management* 14(3).
- Raps, A.** (2004) Implementing strategy. *Strategic finance* 85(12) 48–53.
- Speculand, R.** (2006). Strategy implementation: we got the people factor wrong! How to lead your saboteurs, groupies, double agents and mavericks. *Human resource management international digest* 14(6) 34–37.
- Strandman, K.** (2009). "Se vain ilmestyi": vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa ('It Just Appeared": Interaction-based Strategy Communications in Municipal Organisations'). Väitöskirja, Lapin yliopisto.
- Sull, D.; Homkes, R. & Sull, C.** (2015). Why strategy execution unravels— And what to do about it. *Harvard Business Review* 93, 57–66.
- Taeihagh, A.** (2017). Network-centric policy design. *Policy Sciences*, 50(2), 317–338.
- Tawse, A. & Tabesh, P.** (2021). Strategy implementation: A review and an introductory framework. *European Management Journal* 39(1), 22–33.
- Yang, L.; Sun, G.H. & Eppler, M.J.** (2010). Making strategy work: A literature review on the factors influencing strategy implementation. *Handbook of research on strategy process*

Kuvaluettelo

Kuva 1.	12
Strategiaprosessi ja strategian toimeenpano etenevät rinnakkain.	
Kuva 2.	16
Vaikuttavan tavoitteen muodostaminen.	
Kuva 3.	17
Toteutuneisiin kokonaispäästöihin sidottu seuranta edistää tietoisuutta kokonaistilanteesta.	
Kuva 4.	20
Vaikuttavan mittarin muodostaminen.	
Kuva 5.	27
Vaikuttavien toimenpiteiden muodostaminen.	
Kuva 6.	29
Analyysi aiemman Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja lisäisyydestä.	
Kuva 7.	31
Osatekijöiden tunnistaminen auttaa tunnistamaan tavoitteen kannalta keskeisiä teemoja.	
Kuva 8.	32
Osatekijöiden välisten vaikutussuhteiden tunnistaminen auttaa ymmärtämään, miten tekijät liittyvät toisiinsa.	
Kuva 9.	32
Vaikutussuhteiden voimakkuuden ja suunnan tunnistaminen tukee toimenpiteiden priorisointia ja riskiarviointia.	
Kuva 10.	32
Vaikutussuhteiden tyyppin luokittelu auttaa ymmärtämään osatekijöiden välistä ajallista riippuvuutta.	

1. Allio 2015; Bowman 1998.
2. Kamensky 2002.
3. Speculand 2006; Raps 2004.
4. Kamensky 2002, 287.
5. E.g. Barney & Hesterly 2018.
6. Balogun 2006; Mintzberg & Rose 2003.
7. Kaplan & Norton 2008.
8. Tawse & Tabesh 2021, 22.
9. Bryson et al. 2009; Ferlie 2002.
10. Strandman 2009.
11. Strandman 2009; Hansén 1991.
12. Strandman 2009.
13. Lindroos & Lohivesi 2006.
14. E.g. Sull et al. 2015; Hrebiniak 2013; Kohtamäki et al. 2012; Floyd & Woolridge 1992; Hrebiniak & Joyce 1984.
15. Hambrick & Cannella Jr. 1989, 278.
16. Olson et al. 2005.
17. Kaminsky 2002.
18. Hrebiniak 2006.
19. Rani 2019.
20. Tawse & Tabesh 2021.
21. Barney & Hesterly 2018; Geltz & Lea 2011.
22. Kamensky 2002.
23. Kamensky 2002.
24. Kershaw & Malhotra 2012; Higgins 2005; Daft & Macintosh 1984.
25. Muller 2019.
26. Lindroos & Lohivesi 2006.
27. Kamensky 2002.
28. Kamensky 2002, 285.
29. Kamensky 2002.
30. Flynn et al. 2009.
31. Kamensky 2002.
32. Taeihagh 2017.
33. Haraldsson 2020; Melkonyan et al. 2020; McCollum et al. 2018; Ercan et al. 2016.
34. Kamensky 2002, 32.
35. Taeihagh 2017.
36. Kamensky 2002.
37. E.g. Palacin et al. 2020; Forde 2005.
38. Kamensky 2002, 27.
39. Kamensky 2002, 286.
40. Kamensky 2002, 286.

Helsinki