



Politiikkaohjelmat ohjauskeinona

Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010



Politiikkaohjelmat ohjauskeinona
Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-149-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-150-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 11/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen politiikkaohjelmia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty tai miten ne on otettu huomioon valtioneuvostotason horisontaalisia ohjausmenettelyjä kehitettäessä. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 27. päivänä elokuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Tuloksellisuustarkastusneuvos Terho Vuorela

Tarkastuksen tekijät:

Tuloksellisuustarkastusneuvos Terho Vuorela

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtioneuvoston kanslia

valtiovarainministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö

opetus- ja kulttuuriministeriö

työ- ja elinkeinoministeriö

liikenne- ja viestintäministeriö

ympäristöministeriö

Asiasanat:

politiikkaohjelma, ohjelmaohjaus, ohjelmahallinto, valtioneuvosto,
poikkihallinnollinen yhteistyö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Kohteen kuvaus	17
2.2 Tarkastuskysymykset	22
2.3 Kriteerit	25
2.4 Rajaukset, aineisto ja menetelmät	28
3 Tarkastushavainnot	32
3.1 Terveyden edistämisen politiikkaohjelma	32
3.1.1 Hallitusohjelman linjaukset	32
3.1.2 Terveyden edistämisen politiikan aiemmista vaiheista	35
3.1.3 Politiikkaohjelman suunnitelman laadinta	39
3.1.4 TEPO:n strategiset tehtävät	47
3.1.5 Keskeiset toimenpiteet ja niiden rooli politiikkaohjelman osana	51
3.1.6 Politiikkaohjelman suhde muihin ohjelmiin ja kehittämishankkeisiin	58
3.1.7 TEPO:n resurssit, organisointi ja valtioneuvoston kanslian tuki	80
3.1.8 TEPO:n toteutus vastuorganisaatioissa	89
3.1.9 Toimenpiteiden toteutus	100
3.2 Johtopäätökset politiikkaohjelmien, erityisesti Terveyden edistämisen ohjelman toteutusedellytyksistä	119
3.2.1 Politiikkaohjelmien yhtäläisyyksistä ja eroista	119
3.2.2 Ohjelmien perusluonne ja vaikutuskeinojen määrittely	122
3.2.3 Ohjelmien strateginen ydin ja toimenpiteiden "poikkihallinnollisuus"	125
3.2.4 Suhde käynnissä oleviin ja rinnakkaisiin politiikkatoimenpiteisiin	128
3.2.5 Ohjelmien organisointi, resurssit ja kytkentä vakiintuneisiin suunnittelu- ja ohjausprosesseihin	130
3.2.6 Toimenpiteiden edistyminen ja ohjelmien lisäarvo	132

4	Tarkastusviraston kannanotot	136
	Lähteet	143
	Liitteet	149

Politiikkaohjelmat ohjauskeinona

Esimerkkinä terveyden edistämisen ohjelma

Valtioneuvoston poliittisen ohjauksen mahdollisuuksia ja hallinnonalarajat ylittävien politiikkatoimien valmistelua ja toteutusta on viime vuosina kehitetty. Keskushallintohankeen ehdotuksesta käynnistettiin politiikkaohjelmien kokeiluhanke ja pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana ne otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa. Meneillään on toinen ohjelma-kausi ja käynnissä on kolme politiikkaohjelmaa. Ohjelmia voidaan pitää tärkeinä, koska Suomessa hallinnonalarajoja on pidetty jäykkänä ja tarve vähentää siilomaisen valmistelun ja toimenpiteiden toteutuksen puutteita on todettu suureksi. Viimeksi asiaan on kiinnitetty huomiota OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnissa.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin politiikkaohjelmien avulla kyetään kokoamaan hallinnonalarajat ylittäviä politiikkoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tehostamaan hallitusohjelman toteutusta osana hallinnonalojen ohjausta. Tällöin keskeisiä kysymyksiä olivat, miten politiikkaohjelmat kykenevät sovittamaan yhteen horisontaalisia toimenpiteitä ja tuomaan lisäarvoa ministeriöiden valmistelu- ja ohjausmenettelyihin.

Politiikkaohjelmien välitön valtiontaloudellinen merkitys on suhteellisen vähäinen, vaikka niiden toteutuksen yhteydessä voidaan periaatteessa tehdä valintoja määrärahojen kohdentamisesta ja mitoituksesta. Merkitys liittyy odotuksiin aiempaa tehokkaammasta ja monipuolisemmasta valmistelusta, ei niinkään ohjelmien välittömistä taloudellisista vaikutuksista.

Ohjelmat eivät muodosta selvärajaista tai yksiselitteisesti hahmotettavaa kokonaisuutta. Ne ovat ennen kaikkea poliittisen ohjauksen keinoja, joita voidaan käyttää monin eri tavoin poliittisesta tahdosta riippuen. Niitä koskeva normatiivinen perusta on hyvin ohut, jolloin perusteet niiden onnistumisen arvioinnille ovat monella tavalla tukinnanvaraisia. Politiikkaohjelmia on luonnehdittu väljiksi toimenpiteitä kokoaviksi sateenvarjoiksi samaan aikaan kun niiden tulostavoitteita on pyritty täsmentämään. Ohjelmien toteutukseen osallistuu monia eri tahoja, jotka tulkitsevat ohjelman pyrkimyksiä, roolia ja keinoja jossain määrin eri tavoin. Tarkastuksessa on pyritty kartoittamaan tulkintoja ja muodostamaan kokonaiskuvaa ohjelmien toimivuudesta ja sen edellytyksistä.

Ohjelmien toteutus on vielä kesken. Näyttää kuitenkin siltä, että ohjelmat eivät ole saaneet niille alun perin kaavailtua roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjettivalmistelua

integroivana instrumenttina. Niiden merkitys hallinnonalojen ohjaustoiminnassa on jäänyt melko vähäiseksi eivätkä ohjelmat ole onnistuneet merkittävästi kokoamaan rinnakkaisia ja limittäisiä valmistelu- ja ohjaustoimia. Havaitut ongelmat eivät koske niinkään ohjelmien käytännön toteutusta kuin nykyisen soveltamistavan antamia perusedellytyksiä ja ohjelmajohdon riittämättömiä vaikutuskeinoja.

Tarkastusviraston arvion mukaan ohjelmien ministeriryhmien rooli on jäänyt epäselväksi eikä asioiden käsittely ministeriryhmässä takaa linjausten tai sopimusten kantavuutta. Hallituksen kollektiivisen sitoutumisen puutteet näkyvät paitsi ohjelmien voimavaroissa myös siinä, että ministeriryhmien ja koordinoivan ministerin nykyisiäkään vaikutuskeinoja ei ole käytetty. Ministerit eivät ole osallistuneet ohjelmien keskeisten hallinnonalojen budjettivalmisteluun tai budjettineuvotteluihin.

Politiikkaohjelmien toimenpiteet perustuvat hallitusohjelman yleisiin linjauksiin, mutta niitä täsmennetään varsin hajautetusti ja ne koostuvat eri ministeriöiden, virastojen ja muiden yhteistyötahojen tärkeinä pitämistä hankkeista. Tällöin ohjelmista jää puuttumaan sellainen strateginen ydin, joka fokusoi toteutusta ja priorisoi kaikkein tärkeimmät tehtävät. Ohjelmasta muodostuu helposti kooste monensuuntaisista yksittäisistä toimenpiteistä, joiden synergiahyödyt saattavat jäädä vähäisiksi.

Ohjelmat ovat hyvin laajoja ja toimenpidekirjo huomattavan suuri. Ohjelmien sateenvarjon alle on koottu paljon sellaisia uudistushankkeita, joiden valmistelussa tai toteutuksessa ohjelmalla ei ole aktiivista roolia. Laajuutta voi perustella ohjelmien perusluonteella hallinnonaloja yhdistävänä ja poliittikkatoimia kokoavana linkkinä. Käytännössä toimenpiteitä toteutetaan yksittäin ja vuorovaikutus eri hankkeiden ja toteuttajien välillä jää vähäiseksi. Ohjelmien toimenpiteet painottuvat ohjelmien sijoitusministeriöiden hallinnonaloille. Varsinaisten "poikkihallinnollisten" tai muille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpiteiden osalta kyse on usein jo meneillään olevien toimenpiteiden kirjaamisesta ohjelma-asiakirjoihin.

Ohjelmia käynnistettäessä ei luotu katsausta jo käynnissä oleviin kehittämisprosesseihin ja koottu uudistuksista ja kehittämishankkeista kokonaiskarttaa. Tästä johtuen politiikkaohjelman rinnalla voi olla meneillään kansallisia ohjelmia, periaatepäätösten toteutusprosesseja, tai muita laajoja hankkeita, joissa kehitetään samoja asioita. Osa hankkeista on tulkittu politiikkaohjelman toteutuskanaviksi, mutta suurelta osin rinnakkaisten ohjelmien toimenpiteitä toteutetaan hajautetusti, kunkin erillisohjelman määrittämällä tavalla.

Ohjelmien selvästä limittäisyydestä huolimatta, suuri osa ohjelmien toteuttajista ei tunnista erityisiä yhteensovittamisen tarpeita. Tarkastuksessa ei voitu osoittaa, että limittäisyys olisi aiheuttanut suoranaisia päällekkäisyyksiä resurssien käytössä tai tarpeettomia kehittämistoimia. Tästä huolimatta

rinnakkaisten ohjelmien suurta määrää ja toimenpiteiden hajautumista voi pitää epätarkoituksenmukaisena. Monien löysästi kytkettyjen kehittämisprosessien samanaikaisuus heikentää mahdollisuuksia määrittää prioriteetteja, hahmottaa eri toimijoiden vastuita ja määrittää kunkin toimenpiteen lisäarvo. Kehittämisoperaatioiden limittäisyys haittaa myös paikallistason, erityisesti kuntien kehittämistyötä. Valtiovallan perusviestejä ja prioriteetteja on vaikeata tunnistaa ja lukuisten rinnakkaisten ja osin päällekkäisten ohjelmien verkko voi rapauttaa koko ohjelma- ja hankehallinnon uskottavuutta

Ohjelmien omat resurssit ovat hyvin pienet. Vaikuttavuuden kannalta suurempi ongelma on kuitenkin se, että ohjelmat ovat hyvin riippuvaisia yhteistyöministeriöiden varautumisesta ohjelman toteutukseen ja tarvittavaan työpanokseen. Ohjelmajohdon näkökulmasta katsoen ministeriöiden asiantuntijapanos ei yleensä ole ohjelman käytössä vaan osoitettu pääosin niihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joista ministeriö on vastuutettu. Tämä on omiaan hajauttamaan ohjelmaa rajattujen, yksittäisten osahankkeiden toteuttajaksi. Ohjelmilla ei ole riittäviä valmisteluresursseja tai valtuuksia sellaisten käyttämiseen.

Toisella ohjelmakaudella luovuttiin yrityksestä integroida toisiinsa hallituksen strategia-asiakirjan laadinta, kehys- ja budjettivalmistelu sekä politiikkaohjelmien toteutus. Kun ohjelmista suurelta osin karsittiin toimenpiteet, joilla on välittömiä määräraha vaikutuksia, ei yhteyttä kehys- ja budjettisuunnitteluun enää toisella ohjelmakaudella pidetty oleellisena. Tämä on osaltaan vähentänyt ohjelmien painoarvoa.

Suuri osa ohjelmaan kirjatuista toimenpiteistä näyttää edistyneen ohjelmakauden aikana ja politiikkaohjelman avulla on voitu vauhdittaa joidenkin toimenpiteiden valmistelua. Tosin suuri osa toimenpiteistä olisi todennäköisesti toteutettu muutoinkin ja siksi on vaikeata arvioida politiikkaohjelman merkitystä niiden edistymiselle.

Tarkastushavaintojen mukaan politiikkaohjelma ei oleellisesti muuttanut ministeriöiden suunniteltua toimintaa tai asiantuntijatyön painotuksia ja kohdentumista. Horisontaalinen yhteistyö riippuu pitkälti aiemmista yhteistyön käytännöistä ja laajuudesta.

Ohjelmien lisäarvo on ennen kaikkea hallituksen tärkeinä pitämien asioiden esiin nostamisessa. Hallituskauden aikana politiikkatavoitteille saatu julkisuus ja syntynyt keskustelu voi vaikuttaa tuleviin päätöksentekijöihin ja päätöksiin. Tätä kulttuurista tai asenteellista muutosta on vaikeata suoraan havaita tai osoittaa.

Politiikkaohjelmissa on varsin vähän toimenpiteitä, joissa luotaisiin pysyviä edellytyksiä politiikkatavoitteiden edistämiseksi. Toimenpiteiden tuloksena ei joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta odoteta syntyvän uuden-

laisia yhteistoimintamenettelyjä, organisoituneita verkostoja tai yhteisen suunnittelun ja valmistelun areenoita.

Politiikkaohjelmille on asetettu suuria toiveita hallitusohjelman toteuttamisessa ja valtioneuvostotason politiikkatoimenpiteiden horisontaalisessa yhteensovituksessa. Politiikkaohjelmien avulla on kyetty luomaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä kannustaneet ministeriöitä yhteistyöhön. Nykymuodossaan politiikkaohjelmat eivät kuitenkaan kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen tehostumisesta. Tarkastusvirasto suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla ja niiden sijasta horisontaaliseen valmisteluun kehitetään myös muita integraation keinoja. Valtioneuvoston kanslian roolia horisontaalisen integraation ja yhteensovituksen keinojen kehittämisessä on täsmennettävä ja vahvistettava. Samalla valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia on velvoitettava tekemään yhteistyötä poikkihallinnollisten politiikkojen integroinnissa.

Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmat ovat merkittävistä puutteistaan huolimatta luoneet maaperää ja hyväksyntää ministeriöiden väliselle verkostomaiselle ja epäviralliselle yhteistyölle. Niiden avoimen ja verkostomaisen toteutustavan hyvänä puolena on ohjelmahallinnon keveys ja mahdollisuus toimenpiteiden joustavaan uudelleenarviointiin ohjelmakauden aikana. Politiikkaohjelmia ei ole toteutettu alkuperäisten määritysten mukaan, joten ohjelmajohtamismallin kaikkia mahdollisuuksia tai lopullista tehoa ei kaikilta osin ole testattu. Ohjelmatoimintaa on kuitenkin tarpeellista kehittää huomattavasti nykyistä tehokkaammaksi. Kyse on yhtäältä alkuperäisen ohjelmakonseptin perusteiden soveltamisesta ja toisaalta uusien ohjelmien toteutusta vahvistavien keinojen ja menettelyjen luomisesta.

Politikprogrammen som styrningsmedel

Programmet för hälsofrämjande som exempel

Statsrådets möjligheter till politisk styrning och beredningen och verkställandet av politiska åtgärder som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena har utvecklats under de senaste åren. På förslag av projektet för centralförvaltningen inleddes ett pilotprojekt med politikprogram och under statsminister Matti Vanhanens I regerings tid togs de i användning för första gången. Som bäst är den andra programperioden och tre politikprogram på gång. Programmen kan betraktas som viktiga, emedan i Finland gränserna mellan förvaltningsområdena har ansetts vara stela och man har känt ett stort behov av att korrigera bristerna i den avgränsade beredningen och verkställigheten av åtgärderna. Saken har senast uppmärksammats i OECD:s landsrapport om förvaltningen i Finland.

Med revisionen klarlades hur väl man med hjälp av politikprogrammen förmår sammanföra politikområden som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena till en sammanhängande helhet och effektivisera förverkligandet av regeringsprogrammet som en del av styrningen av förvaltningsområdena. Centrala frågor var då, hur politikprogrammen förmår samordna de horisontella åtgärderna och tillföra ett mervärde i ministeriernas berednings- och styrningsförfaranden.

Politikprogrammets omedelbara statsfinansiella betydelse är förhållandevis liten, trots att i samband med deras verkställande i princip kan göras val angående inriktningen och dimensioneringen av anslag. Betydelsen är förenad med förväntningarna på en effektivare och mångsidigare beredning än tidigare, inte så mycket med programmets direkta ekonomiska verkningar.

Programmen utgör inte en klart avgränsad eller enhetligt strukturerad helhet. De är framför allt verktyg för den politiska styrningen, som kan användas på många olika sätt beroende på den politiska viljan. Den normativa grunden för dem är mycket klen, varför grunderna för en utvärdering av hur de har lyckats ger rum för mångahanda tolkningar. Politikprogrammen har karakteriserats som vida paraplyer som samlar åtgärder samtidigt som man har velat precisera deras resultatmål. I programmets verkställande deltar ett flertal olika instanser, som tolkar programmets syften, roll och verktyg i viss mån på varierande sätt. Vid revisionen har man gått in för att kartlägga tolkningarna och skapa en helhetsbild av programmets funktionsduglighet och förutsättningarna för den.

Verkställandet av programmen är ännu på hälft. Det förefaller emellertid som att programmen inte har fått den för dem ursprungligen planerade rollen av instrument som integrerar statsrådets strategiska planering och den horisontella ram- och budgetberedningen. Deras betydelse för styrningen av förvaltningsområdena har blivit tämligen liten och programmen har inte i väsentlig mån förmått sammanföra parallella och överlappande berednings- och styrningsåtgärder. De observerade problemen gäller inte så mycket programmens verkställande i praktiken som de fundamentala förutsättningar som det nuvarande tillämpningssättet ger och programledningens otillräckliga möjligheter att påverka.

Enligt revisionsverkets uppfattning har i programmen ministergruppernas roll förblivit oklar och ärendenas behandling i en ministergrupp garanterar inte linjedragningarnas eller överenskommelsernas bärighet. Bristerna i regeringens kollektiva engagemang syns förutom i programmens resurser också i det, att inte ens ministergruppernas och den koordinerande ministrarnas nuvarande verktningsmedel har utnyttjats. Ministrarna har inte deltagit i budgetberedningen eller budgetförhandlingarna på programmens centrala förvaltningsområden.

Politikprogrammets åtgärder baserar sig på de allmänna linjerna i regeringsprogrammet, men de preciseras synnerligen splittrat, dvs. består av projekt som olika ministerier, ämbetsverk och andra samarbetspartners betraktar som viktiga. Programmen saknar därför en sådan strategisk kärna, som fokuserar verkställandet och uppställer de viktigaste uppgifterna i prioritetsordning. Programmet blir lätt en sammansättning av mångahanda enskilda åtgärder vilkas synergiska nytta kan vara liten.

Programmen är mycket omfattande och deras sortiment av åtgärder avsevärt stort. Under programmets paraply har sammanförts många sådana reformprojekt, i vilkas beredning eller verkställande programmet inte har en aktiv roll. Omfattningen kan till viss del motiveras med programmets grundläggande karaktär att vara en länk som förenar förvaltningsområdena och binder samman de politiska åtgärderna. I praktiken verkställs åtgärderna enskilt och växelverkan mellan skilda projekt och aktörer blir liten. I fråga om egentliga "tväradministrativa" eller till andra förvaltningsområden hänfödda åtgärder är det ofta fråga om att redan pågående åtgärder noteras i programdokumenten.

När programmen har startats har man inte gjort en översikt av redan pågående utvecklingsprocesser och sammanställt en helhetsbild av reformer och utvecklingsprojekt. Av denna anledning kan vid sidan av politikprogrammet pågå nationella program, processer för verkställande av principbeslut, eller andra omfattande projekt, med vilka utvecklas samma saker. En del av projekten har tolkats som kanaler för verkställande av politik-

programmet, men till stor del förverkligas åtgärderna i de parallella programmen splittrat, på det sätt som anges av ettvar separata program.

Trots programmens tydliga överlappningar noterar en stor del av programmens verkställare inte några särskilda behov av samordning. Vid revisionen kunde inte påvisas, att överlappningarna hade lett till direkta dubbleringar i resursanvändningen eller till onödiga utvecklingsåtgärder. Trots detta kan det stora antalet parallella program och splittringen av åtgärderna betraktas som oändamålsenlig. Samtidigheten för många löst sammankopplade utvecklingsprocesser försämrar möjligheterna att slå fast prioriteter, varsebli de olika aktörernas ansvar och fastställa mervärdet av respektive åtgärd. Överlappningarna i utvecklingsoperationerna hämmar också utvecklingsarbetet på det lokala planet, i synnerhet i kommunerna. Det är svårt att identifiera statsmaktens fundamentala budskap och prioriteter, och nätet av talrika parallella och delvis överlappande program kan undergräva hela program- och projektadministrationens trovärdighet.

Programmets egna resurser är mycket små. Ett större problem med tanke på verkningarna är emellertid, att programmen är mycket beroende av hur samarbetsministerierna bereder sig på att verkställa programmet och på den behövliga arbetsinsatsen. Ur programledningens synvinkel sett står ministeriernas sakkunniginsats i allmänhet inte till programmets förfogande, utan har huvudsakligen tilldelats de enskilda åtgärder för vilka ministeriet har ålagts ansvaret. Detta är ägnat att splittra programmet till att bli en verkställare av avgränsade, enskilda delprojekt. Programmen har inte tillräckliga beredningsresurser eller fullmakter att använda sådana.

Under den andra programperioden avstod man från försöket att med varandra integrera uppgörandet av regeringens strategidokument, beredningen av ramen och budgeten samt förverkligandet av politikprogrammen. När ur programmen till stor del utelämnades åtgärder med direkta inverknings på anslagen, ansågs en anknytning till ram- och budgetplaneringen inte längre vara väsentlig under den andra programperioden. Detta har för sin del reducerat programmets viktvärde.

En stor del av de åtgärder som har inskrivits i programmet verkar att ha framskridit under programperioden och med politikprogrammets hjälp har kunnat påskyndas beredningen av en del åtgärder. Visserligen hade en stor del av åtgärderna sannolikt verkställts också annars och det är därför svårt att bedöma politikprogrammets betydelse för deras framåtskridande.

Enligt observationerna vid revisionen ändrade politikprogrammet inte väsentligt på ministeriernas planerade verksamhet eller på betoningarna i och inriktningen av sakkunnigarbetet. Det horisontella samarbetet beror i stor utsträckning på praxis för och omfattningen av det tidigare samarbetet.

Programmets mervärde ligger framför allt i att de lyfter fram saker som regeringen anser vara viktiga. Under regeringsperioden kan den offentlighet som politikmålsättningarna har fått och den uppkomna debatten inverka på kommande beslutsfattare och beslut. Denna kulturella eller attitydmässiga förändring är vanskelig att direkt observera eller påvisa.

I politikprogrammen ingår synnerligen litet åtgärder med vilka skulle skapas förutsättningar för att främja politikmålsättningarna. Som resultat av åtgärderna förväntas inte med några få undantag att det skall uppkomma nya slags samarbetsförfaranden, organiserade nätverk eller arenor för samfällad planering och beredning.

På politikprogrammen har ställts stora förhoppningar vad gäller genomförandet av regeringsprogrammet och den horisontella samordningen av politikåtgärderna på statsrådsnivå. Med hjälp av politikprogrammen har man lyckats åstadkomma kontakt- och kommunikationskanaler, som har ökat acceptansen av åtgärder som överskrider sektorgränserna och har uppmuntrat ministerierna till samarbete. I sin nuvarande form förmår politikprogrammen emellertid inte uppfylla förväntningarna på en effektivare politisk styrning och bättre beredning och verkställande av politiska åtgärder som överskrider sektorgränserna i förvaltningen. Revisionsverket rekommenderar att vid sidan av politikprogrammen utvecklas också andra sätt för integration i den horisontella beredningen. Statsrådets kanslis roll i att utveckla den horisontella integreringen och samordningsverktygen bör preciseras och stärkas. Samtidigt bör finansministeriet och statsrådets kansli förpliktas att bedriva samarbete i integreringen av den tväradministrativa politiken.

Enligt revisionsverkets bedömning har politikprogrammen trots deras betydande brister berett jordmånen och acceptans för ett nätverksartat och inofficiellt samarbete mellan ministerierna. Den goda sidan med det öppna och nätverksartade verkställandet är lättheten i programadministreringen och möjligheten till en flexibel omprövning av åtgärderna under programperioden. Politikprogrammen har inte genomförts enligt de ursprungliga definitionerna, varför programledningsmodellens alla möjligheter eller slutliga effekt inte ännu har testats. Det är emellertid nödvändigt och möjligt att utveckla programverksamheten så att den är avsevärt effektivare än för närvarande. Det är å ena sidan frågan om att tillämpa grunderna för det ursprungliga programkonceptet och å andra sidan om att skapa nya verktyg och förfaranden som stärker genomförandet av nya program.

1 Johdanto

Valtioneuvoston poliittisen ohjauksen mahdollisuuksia ja hallinnonalarajat ylittävien politiikkatoimien valmistelua ja toteutusta on kehitetty erityisesti viime vuosien aikana. Keskushallintohankeen ehdotuksesta käynnistettiin politiikkaohjelmien kokeiluhanke ja Matti Vanhasen I hallituksen aikana ne otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa. Meneillään on siis toinen ohjelmakausi ja käynnissä on kolme politiikkaohjelmaa. Ohjelmia voidaan pitää tärkeinä nimenomaan siksi, että Suomessa hallinnonalarajoja on pidetty jäykkänä ja tarve vähentää siilomaisen valmistelun ja toimenpiteiden toteutuksen puutteita on todettu suureksi. Viimeksi asiaan on kiinnitetty huomiota OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnissa.

Politiikkaohjelmat luotiin monien selvitysten osoittamaan perusteltuun tarpeeseen. Alun perin ohjelmille kaavailtiin hyvin merkittävää roolia hallituksen strategisena ohjausvälineenä ja uudenlaisia kehys- ja budjettivalmistelua edellyttävinä politiikkaprosesseina. Keskushallinnon uudistuksen myötä otettiin käyttöön hallituksen strategia-asiakirja seurantamenettelyineen sekä hallituksen erikseen päättämät politiikkaohjelmat. Tarkoitus oli parantaa mahdollisuuksia koota poikkihallinnollisten politiikkojen toteuttajaksi riittävän vahva sektori-intresseistä ja sektorihallinnosta riippumaton toteutusorganisaatio tai toimenpiteiden integroitu verkosto. Hallitusohjelman toteuttamisen oletettiin tehostuvan, kun toiminnoiltaan eriytynyt hallinto saadaan muuttamaan toimintatapojaan ja kokoamaan hajallaan olevia resursseja yhteisesti määritettyjen politiikkatoimien taakse.

Ohjelmamallin käytännöt ovat joiltain osin vakiintuneet, mutta niiden voidaan katsoa edelleen hakevan paikkaansa ja rooliaan ohjausmuotojen joukossa. Ensimmäisen ohjelmakauden kokemusten perusteella koottiin joukko kehittämissuunnitelmia. Uudistusten myötä ohjelmia oli tarkoitus toteuttaa niin, etteivät ne aiheuta liikaa jännitteitä ohjelmien ja sektoriministeriöiden välillä tai aseta haasteita resurssisuunnittelulle, mutta muutokset toiselle ohjelmakaudelle saattoivat myös joiltain osin heikentää ohjelmien asemaa ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia.¹

Politiikkaohjelmiin on uutena ohjausprosessina ladattu paljon odotuksia ja myös pelkoja. Suoran yhteyden hallitukseen oletettiin takaavan niille erityisen aseman perinteisen linjahallinnon rinnalla. Toisaalta pelättiin, että niiden erikoisasema heikentää pitkäjänteisen kehys- ja budjettisuunnittelun

¹ Tätä on käsitelty *Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä Politiikkaohjelmat. VTV tutkimuksia ja selvityksiä 2009.*

edellytyksiä ja luo epäselvyyttä määrärahojen käyttöä koskeviin vastuisiin. Konseptin kehittämisen rinnalla myös skeptisyys ohjelmia kohtaan on kasvanut. On epäilty, että niiden merkitys hallitusohjelman toteutuksen ja seurannan kannalta jää toivottua vähäisemmäksi.

Joillakin sektoreilla monet vahvat sektorikohtaiset ohjelmat saattavat syrjäyttää politiikkaohjelman merkityksen ainakin hallinnonalan ja kuntien ohjauksessa. Toteutetaanko politiikkaohjelmia tällöin "ylätasolla" yhteiskunnallisen tarvekeskustelun ja yleisten tavoitteiden määrittelyn ja täsmentymättä jäävien toimenpidevaihtoehtojen ja suunnitelmien piirissä? Tällöin toimintatapoihin vaikuttavat konkreettiset valinnat ja ratkaisut tehdään edelleen linjahallinnon toiminta- ja määrärahasuunnittelun puitteissa.

Politiikkaohjelmien välitön valtiontaloudellinen merkitys on suhteellisen vähäinen, vaikka oletettaisiin, että niiden toteutuksen yhteydessä voidaan tehdä valintoja määrärahojen kohdentamisesta ja mitoituksesta. Merkitys liittyy enemmän niihin kohdistettuihin odotuksiin kuin ohjelmien välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin.

Ohjelmat eivät muodosta selvärajaista tai yksiselitteisesti hahmotettavaa kokonaisuutta. Ne ovat ennen kaikkea poliittisen ohjauksen keinoja, joita voidaan käyttää monin eri tavoin poliittisesta tahdosta riippuen. Niitä koskeva normatiivinen perusta on hyvin ohut, jolloin perusteet niiden onnistumiselle ovat monella tavalla tukinnanvaraisia.

Tarkastusta voidaan kuitenkin perustella sillä, että tarve horisontaaliseen politiikkavalmisteluun ja toteutukseen kasvaa ja sovellettavista menettelyistä ja niiden tuloksellisuudesta on saatava tietoa riittävän nopeasti tarvittavien kehittämistoimien käynnistämiseksi. Seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa tai välittömästi sen jälkeen on tehtävä päätöksiä politiikkaohjelmien ja mahdollisesti muiden poikkihallinnollisten instrumenttien käytöstä. Päätöksenteon tueksi on tärkeätä tunnistaa poikkihallinnollisen politiikkavalmistelun edellytyksiä ja esteitä.

Politiikkaohjelmat on otettu käyttöön samaan aikaan, kun ohjelmallinen toiminta hallinnossa on muutoinkin kasvanut. Informaatio-ohjauksen tehokkuudesta on esitetty kritiikkiä ja politiikkaohjelmia joudutaan toteuttamaan moninaisten ohjausmuotojen muodostamassa ympäristössä. Siksi on tarpeen selvittää niiden sijoittumista ja yhteensopivuutta hallinnonalojen ohjausvälineisiin mm. muuhun ohjelmatoimintaan. Valtioneuvoston kansliassa suunnitellaan hallituksen strategisten johtamisvälineiden arviointia ja uudistamista. Tarkastus voi parhaassa tapauksessa tarjota aineistoa arviointiin ja kehittämistyöhön.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Kohteen kuvaus

Politiikkaohjelmilla ei ole säädösperustaa vaan ne on otettu käyttöön poliittisin päätösin kahden viimeisen hallituksen ohjelmaa hyväksyessä. Taustalla on kuitenkin monivaiheinen valmistelu ja kokeilutyö. Poliittikaohjelmien toimintamalli kehitettiin valtion keskushallintohankkeen yhteydessä. Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2000 osana keskushallinnon uudistamista² hankkeen, jonka tavoitteena oli tehdä ehdotuksia valtioneuvoston toiminnan paremmaksi yhteensovittamiseksi. Siihen liittyen hankkeen tuli myös tehdä esitys valtioneuvoston kanslian strategisen valmiuden parantamiseksi. Samaan aikaan valtiovarainministeriö asetti toisen hankkeen/työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotuksia valtioneuvoston poikkihallinnollisten kysymysten valmistelu- ja koordinaatiiovastuiden selkeyttämiseksi.

Rinnakkaisten hankkeiden tulokset tiivistettiin lopulta yhteiseksi kannanotoksi³, joka perustui suurelta osin tilattuun selvitysraporttiin. Kannanotossa kiinnitettiin huomiota hallitusohjelman valmisteluun ja hankesalkkuun. Hallitusohjelmia haluttiin tiivistää niin, että ohjelmassa määriteltäisiin keskeiset politiikka-alueet ja niiden yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Työryhmät esittivät, että hallitusohjelma muodostuisi jatkossa selkeämmin politiikkakokonaisuuksista sen sijaan, että se olisi yksityiskohtaisesti politiikan toimeenpanoon ulottuva moniaineksinen asiakirja. Hallitusohjelman konkretisoimiseksi ehdotettiin erillistä strategia-asiakirjaa, johon koottaisiin finanssipoliittisten tavoitteiden lisäksi tärkeimmistä tehtäväkokonaisuuksista muodostetut poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat (ja näihin kuuluvat hankkeet). Sen lisäksi asiakirja voisi sisältää yksittäisten ministeriöiden toimialalle rajoittuvat erityisen tärkeät

² *Kehittämishanke käynnistettiin Paavo Lipposen II hallituksen aikana ja se ajoittui vuosille 2000–2003. Valtioneuvosto asetti 21.6.2000 Valtion keskushallinnon kehittämishankkeen, jossa oli lukuisia osahankkeita mm. hallituksen strategiasalkun roolin määrittäminen, poikkihallinnollisten kysymysten suunnittelu- ja koordinaatiiovastuun määrittäminen, valtioneuvoston kanslia strategisen osaamisen vahvistaminen, ministeriöiden tehtäväjaon uudelleenarviointi.*

³ *Valtioneuvoston työskentelytavat. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 12.6.2001. Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keino-ohjelmajohtaminen (2001).*

hankkeet sekä yhteiskunnan perusinstituutioiden muutoksiin liittyvät merkittävät säädöshankkeet.⁴

Kannanotossa todettiin, että hallituksen yhteisen valmistelun puutteena oli mm. se, että budjettikehykset muodostuivat hallinnonaloittain. Tämä johti siihen, että ministeriöt pitivät kiinni entisistä määrärahoista, jolloin voimavaroja ei kyetty jakamaan uudelleen pääluokkien sisällä saati niiden välillä. Kehykset päätettiin pitkälti "historiatietojen" perusteella. Ehdotuksessa kaavaillaan kehysten valmistelun uudistamista niin, että hallituksen politiikkaohjelmien vuosittainen käsittely liitetään osaksi kehysmenettelyä. Poikkihallinnollisten ohjelmien valmistelun tulisi tapahtua ministeriöiden yhteistyönä ja kunkin osallistuvan ministeriön tulisi sisällyttää ohjelmien vaatimat määrärahat omiin kehyksiinsä. Budjetissa tai sen liitteessä tulisi olla tiedot poikkihallinnollisista ohjelmista ja niiden rahoituksesta ohjelmittain. Poliitiikkaohjelmien seuranta ja tarkistusprosessi tulisi kytkeä vuosittaisen budjetin kehysmenettelyn aikatauluun niin, että kerran vuodessa hallitus käsittelee politiikkaohjelmia ja resurssien allokointia yhtenä kokonaisuutena. Käsittely muodostaisi yhdistetyn strategia- ja kehysmenettelyn.

Keskeisenä kysymyksenä politiikkaohjelmien kehittämisessä on pidetty sitä, onko tarve koordinointiin ja johtamiseen enemmän poliittisella tasolla vai asiantuntijatoiminnassa. Ehdotuksissa päädyttiin molempien ohjauslohkojen vahvistamiseen. Yhtenä vaihtoehtona olisi sijoittaa merkittävät ohjelmakokonaisuudet valtioneuvoston kansliaan, jolloin poliittinen ohjaus tulisi suoraan pääministeriltä. Pääehdotuksena oli kuitenkin ns. yhteen sovittavien ministerien nimeäminen keskeisille ohjelma-alueille. Poliittisen koordinoinnin järjestämiseksi asioita tulisi valmistella määräaikaaisesti asetetuissa ja koordinoivien ministerien johtamissa strategisissa ministeriryhmissä. Yhteen sovittaville ministereille tulisi järjestää riittävät valmisteluresurssit osallistuvien ministeriöiden toimesta. Poliittisen ohjauksen lisäksi ohjelmilla tulisi olla virkamiestason vastuullinen koordinaattori, ohjelmajohtaja.

Keskushallintohanketta johtanut ministerityöryhmä ehdotti loppuraporttissaan⁵ ohjelmajohtamisjärjestelmän käyttöönottoa hallitusohjelman toimeenpanon ja hallinnonalarajat ylittävän toiminnan tehostamiseksi.

⁴ *Strategia-asiakirjaa kaavailtiin aiemman hankesalkun korvaajaksi. Ajatuksena näyttää olleen, että strategia-asiakirja voisi rakentua suurelta osin poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien varaan ja sitä täydennettäisiin vain kaikkein tärkeimmillä sektorikohtaisilla hankkeilla.*

⁵ *Ministeriryhmän loppuraportti. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.*

Uuden mallin välineiden kehittämiseksi ja testaamiseksi toteutettiin myös ohjelmajohtamisen simulaatiohanke. Sen tehtävänä oli arvioida, miten ohjelmajohtamisen toimintamalli toimisi käytännössä ja mitä mahdollisia pulmia siihen voisi liittyä. Hankkeessa täsmennettiin aiempien selvitysten ja työryhmäraporttien politiikkaohjelmille kaavailtuja elementtejä.⁶ Ohjelmajohtamisen toimivuuden edellytyksinä nähtiin mm. se, että

- hallitus määrittelee hallitusohjelmassa rajatun määrän poikkihallinnollisia politiikkatavoitteita
- näitä politiikkatavoitteita toteuttavien politiikkaohjelmien ohjausta, seurantaa ja päätöksentekoa varten luodaan uudentyypinen hallituksen strategia-asiakirja
- politiikkaohjelmien seuranta toteutetaan vuotuisessa, budjettiprosessin kanssa yhteen sovitetussa ohjelmaprosessissa.

Hankkeen raportissa ei ehdotettu budjetin rakenteen muuttamista, mutta arvioitiin, että ohjelmajohtaminen muuttaa kehysten ja budjetin valmistelun menettelytapoja. Ohjelmien tavoitteet ja hankkeet tulisi käsitellä omalla kokonaisuutenaan ja koordinoivalla ministerillä pitäisi olla erityisrooli ohjelmien budjettien määrittelyssä. Kutakin ohjelmaa varten laadittaisiin oma talousarvioehdotus.⁷ Varsinaista talousarviota valmisteltaessa kunkin politiikkaohjelman rahoitus ja määrärahojen kokonaisuus esitetään budjetin yleisperusteluissa.

Virallisessa kielenkäytössä ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja hallituksen strategia-asiakirja-menettelyä (HSA) kokonaisuutena. HSA:n käyttöönotto uudisti myös hallitusohjelman toimeenpanon seuranta- ja arviointimenettelyn. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana laadittiin neljä strategia-asiakirjaa: syksyllä 2003 sekä keväällä 2004, 2005 ja 2006. Vanhasen toisen hallituksen aikana on laadittu yksi HSA 2007.

Ohjelmajohtamista suunniteltaessa politiikkaohjelmille asetettiin seuraavat yleiskriteerit:

- selkeä yhteinen tavoite, johon osapuolet ovat voimakkaasti sitoutuneet
- sitoutumista korostava organisoituminen (ministeriryhmä, koordinoiva ministeri, ohjelmajohtaja)
- rajattu ajallinen kesto, selkeät etenemisvaiheet ja suunnan säännöllinen arviointi

⁶ *Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtion keskushallinnon uudistaminen – raportti, Helsinki 2002.*

⁷ *Mainitut ehdotukset eivät ole toteutuneet.*

- eri hallinnonalojen toimenpiteiden ja osahankkeiden selkeä keskinäisytkentä ja ketjuttaminen toisiaan tukeviksi sekä mahdollisuus vertail-la vaihtoehtoja
- ohjelman oma identiteetti ja uudentyypinen johtamisote.

Kutakin politiikkaohjelmaa johtaa koordinoiva ministeri, joka asetetaan tehtävään hallitusneuvottelujen yhteydessä. Koordinoivalla ministerillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa niissä ministeriöissä, joita politiikkaohjelma koskee. Muodollinen toimivalta ja vastuu kuuluvat siis sektoriministereille. Valtuutus johtaa politiikkaohjelmaa tulee hallitusohjelmasta, hallituk-selta ja pääministeriltä.

Koordinoiva ministeri johtaa politiikkaohjelman ministeriryhmää, jonka tehtävänä on käsitellä eri ministeriöiden toimenpiteiden ja ohjelmatyön valmistelua, politiikkaohjelman linjauksia, seurata ohjelman toteutumista sekä valmistella politiikkaohjelmaa koskevia asioita koko hallituksen kä-sittelyyn. Ministeriryhmässä käsitellään mm. hallituksen strategia-asiakirjan tarkistukset sekä koko ohjelmaa koskevia seurantatietoja.

Koordinoivia ministereitä avustavat vastuuministeriöihin sijoitetut oh-jelmajohtajat. Yhdessä he järjestävät ohjelmien toteutuksen haluamallaan tavalla sekä päättävät yksityiskohtien valmistelun, toteutuksen ja seuran-nan järjestämisestä. Toimenpiteiden vastuista sovitaan eri ministeriöiden kanssa. Yleensä ministeriryhmät kokoontuvat melko harvoin, joten käy-tännössä linjausvastuu ja ainakin toimenpidetasoisten valintojen teko jää suurelta osin ohjelmajohtajalle tai virkamiehistä koostuvalle ohjausryh-mälle.

Valtioneuvoston kanslialla on merkittävä rooli strategia-asiakirjan laa-dinnassa ja ohjelmajohtamisen konseptin kehittämisessä. Kanslia vastaa politiikkaohjelmien yhteensovittamisesta ja ohjelmajohtamisen menettelyn yleisestä kehittämisestä, strategia-asiakirjan kokoamisesta ja politiikkarii-hiä varten koottavasta arviointiaineistosta. Valtioneuvoston kanslian val-tiosihteerin johdolla toimii myös lähinnä ministeriöiden kansliapäälliköis-tä ja ohjelmajohtajista koostunut ohjelmajohtamisen johtoryhmä.

I ohjelmakaudella vuosittaisiin budjettiesityksiin oli kunkin ohjelman kohdalle listattu määrärahamomenteja, joista rahaa voitiin käyttää ohjel-mien toteutukseen tai joiden käytöllä tuetaan politiikkaohjelman toimenpi-teiden toteutusta.⁸ Kaikkien ministeriöiden pääluvuissa oli määritelty momentit, joita oli mahdollista käyttää politiikkaohjelmien mukaisiin me-noihin. Näistä oli maininta sekä budjetin yleisperusteluissa että kunkin

⁸ Määrärahojen listaamisesta on siis luovuttu toisella ohjelmakaudella.

momentin kohdalla erikseen. Lähtökohtana oli, että kehusehdotuksiin sisältyvät politiikkaohjelmien määrärahavaraukset tulee raportoida erikseen.

Suhtautuminen politiikkaohjelmien omiin kehyksiin ja budjetteihin on koko ohjelmahallinnon ajan ollut vaihtelevaa. Osa toimintaan osallistuneista on arvioinut, että määrärahat antaisivat ohjelmille tarvittavat keinot vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Suuri osa on ollut sillä kannalla, että politiikkaohjelmille ei ole syytä allokoida resursseja muutoin kuin käyttövaramielessä. Politiikkaohjelmakohtaisten kehysten ja budjettien määrittämistä ei siis pidetty tarkoituksenmukaisena. Ohjelmista tehdyn väliarvion mukaan käytäntö, jossa politiikkaohjelmien menokehys kootaan ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden budjeteista, oli toimiva. Samalla kuitenkin määrärahojen etukäteistä haarukointia politiikkaohjelmien mukaisien hankkeiden ja toimenpiteiden toteuttamiseen olisi tullut lisätä.

II ohjelmakaudella määrärahojen listaamisesta budjettiin luovuttiin kuten myös ohjelmien määrärahasuuruudesta. Seurantamenettelyä kevennettiin ja väliarviointi tehdään nyt vain kerran ohjelmakauden aikana. Uutena asiana HSA:an lisättiin hallituskauden lainsäädäntösuunnitelma. Ensimmäisen ohjelmakauden kokemuksia koonnut työryhmä esitti muita periaatteellisempia ehdotuksia toteutusmallin kehittämiseksi, mutta niiden merkitys on jäänyt vähäisemmäksi.⁹

Politiikkaohjelmia ja ohjelmajohtamisen mallin kehittymistä on kuvattu tarkemmin tarkastusviraston selvitysraportissa *Politiikkaohjelmat*.¹⁰ Raportissa on kuvattu myös politiikkaohjelmien perusluonteen eroja, niiden kehittämisessä esiintyneitä jännitteitä sekä mahdollisuuksia arvioida politiikkaohjelmia eri näkökulmista.

Nykyiset politiikkaohjelmat perustuvat pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Hallitus antoi 5 joulukuuta 2007 periaatepäätöksen hallituksen strategia-asiakirjasta 2007. Siinä on kuvattu kolme politiikkaohjelmaa tavoitteineen ja toimenpiteineen: Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma (TYPO), Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma (LNPO) ja Terveystieteen edistämisen politiikkaohjelma (TEPO). Näiden lisäksi mukana ovat erityisseurattavat aihealueet, jotka ovat ilmasto- ja energiapolitiikka, osaaminen ja innovaatiot, hallinnon uudistaminen, kunta- ja palvelurakennemuutos, sosiaaliturva, syrjäytyminen ja sosiaaliturvauudistus, varautuminen ikääntymiseen, laaja turvallisuus ja Suomen kansainvälinen asema. Strategia-asiakirja sisältää myös sektoritutkimuksen keskeiset painotukset ja teemat, lainsäädäntösuunnitelman sekä

⁹ *Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.*

¹⁰ *Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki 2009.*

suunnitelman eduskunnalle annettavista selonteoista ja suunnitelman hallituksen periaatepäätöksistä.

Hallituskauden puolivälissä toteutettiin hallitusohjelman toimeenpanon arviointi, jossa merkittävän kohteen muodosti ohjelmien seuranta. Valtioneuvoston kanslian kokoamassa julkaisussa on kuvattu ohjelmien seurantaan määritettyjen indikaattorien kehitystä ja ohjelmiin kuuluvia keskeisiä toimenpiteitä. Valtioneuvosto käsitteli väliarviointia iltakoulussa ja erityisesti politiikkariihessä 23.–24. helmikuuta 2009. Riihessä valmistui hallituksen kannanotto, jossa kiinnitettiin huomiota tarvittaviin lisätoimenpiteisiin sekä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät hallituksen arvion mukaan olleet edenneet riittävän tehokkaasti. Valtioneuvoston kanslia laati kannanoton perusteella seurantataulukon, jossa toimenpiteet on vastuutettu ministeriöille ja joiltain osin myös politiikkaohjelmille. Seurantataulukkoa pyritään päivittämään säännöllisesti ja kanslia vastaa sen ylläpidosta.

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkohteeksi on valittu Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (TEPO) ja sen toteutus. Tarkastuksen avulla pyritään vastaamaan yleisemminkin politiikkaohjelmien toimivuutta koskeviin kysymyksiin, mikä edellyttää tiedon koontia myös kahdesta muusta meneillään olevasta politiikkaohjelmasta. Tätä perustelee myös politiikkaohjelmien osittainen päällekkäisyys. Esimerkkitapauksen avulla pyritään valottamaan lisääntyvän rinnakkaisen ohjelmatoiminnan haasteita ja ongelmia. Suhteita tarkastellaan siis arvioimalla

- politiikkaohjelman suhdetta tärkeimpiin rinnakkaisiin ohjelmiin sosiaali- ja terveyshallinnossa
- politiikkaohjelman toimenpiteiden toteutusta ja toteutuksen organisoimista sosiaali- ja terveyshallinnon ohella etenkin opetushallinnossa, ympäristöhallinnossa ja liikenne- ja viestintähallinnossa.

Tapaustarkastelun taustalla ovat tarkastuksen politiikkaohjelmien toimivuutta koskevat yleis- tai taustakysymykset

- mikä merkitys ja rooli politiikkaohjelmille muodostuu valtioneuvostotasoisesta uudistustyön koonnissa ja ohjelmiin sisällytettyjen toimenpiteiden toteutuksessa sektorihallinnon valmistelu- ja ohjaustoiminnan rinnalla
- millaisia edellytyksiä ohjelmien toimenpiteiden toteutukselle asettuu ja missä määrin resursseja on kyetty uudelleen suuntaamaan ohjelmien toimenpiteiden mukaisesti.

Kokonaistarkastelun taustalla on laadittu ohjelmajohtamisen malli, vaikka sitä ei voidakaan suoraan käyttää normatiivisena perustana. Mallissa määritellään yleiset ohjelmajohtamisen organisointia ja toimintatapoja koskevat vaatimukset. Tapausanalyysin rinnalla on siis muodostettava yleisempää tulkintakehikkoa politiikkaohjelmista erityisenä integrointi- ja ohjauskeinona.

Tarkastuksen *pääkysymys* voidaan esittää seuraavasti:

- miten hyvin politiikkaohjelma kykenee yhteensovittamaan ohjelman toimenpiteiden yhteistä valmistelua ja ohjaamaan toimenpiteiden toteutusta keskeisten hallinnonalojen ohjelma- ja ohjauskanavien kautta ja niiden rinnalla?

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman tarkastelussa pääkysymys jakaantuu *osakysymyksiksi* kahden näkökulman mukaisesti: ohjelma sektori-kohtaisen ohjauksen osana sekä ohjelma poikkihallinnollisen integroinnin tai koordinaation keinona.

I. Ohjelma muita täydentävänä tai niitä kokoavana ohjausmuotona (vertikaalinen koordinointi ja ohjaus erityisesti sosiaali- ja terveyshallinnossa)

1. Millaiseksi Terveyden edistämisen politiikkaohjelman rooli muodostuu muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmien ja informaatio-ohjauksen keinojen joukossa ja miten toimivan ohjausmuodon ohjelma muodostaa muiden ohjausmuotojen rinnalla?
 - miten TEPO:a ja keskeisiä rinnakkaisohjelmia käynnistettäessä on kartoitettu jo käynnissä olevien tai päätettyjen ohjelmien painopisteiden ja toimenpiteiden sisällöt
 - miten politiikkaohjelman painopisteet ja toimenpiteet on otettu huomioon sosiaali- ja terveyshallinnon valtakunnallisten ohjelmien sisältöjä, vastuita ja toteutustapoja määritettäessä
 - millä tavoin ministeriö on varannut tai suunnannut ministeriön ja alaisten laitosten asiantuntijavoimavaroja politiikkaohjelman keskeisten toimenpiteiden toteutukseen¹¹
 - miten sovitaan ohjelmien kesken osatehtävien toteutuksessa tarvittavasta konkreettisesta yhteistyöstä ja työnjaosta ja millaisia koordinointi-

¹¹ *Näkökulma painottaa sitä, miten sektorihallinnossa on otettu vastaan politiikkaohjelma, miten on reagoitu sen määrittämiin vastuutuksiin, miten on resursoitu esim. ministeriön sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten toteutusvastuulla olevat osahankkeet?*

ja yhteensovitusmenettelyjä ohjelmien välillä on käytössä (esim. yhteisiä ohjaus- ja suunnitteluryhmiä)

2. Minkä lisäarvon politiikkaohjelmien informaatio-ohjaus tuo hallinnonalojen eli lähinnä sosiaali- ja terveyshallinnon muuhun informaatio-ohjaukseen?
 - onko politiikkaohjelmien verkostomainen valmistelu tuottanut uusia ideoita tai ratkaisumalleja (uusia hahmotustapoja, uusia käsitteitä, uudentyyppisiä toimenpide-ehdotuksia tms.)
 - kykeneekö politiikkaohjelma yhdessä keskeisten rinnakkaisten ohjelmien kanssa kokoamaan ohjaustoimia niin, että ohjauksen sisältö on selkeä myös kuntien näkökulmasta
3. Miten hyvin toimii politiikkaohjelman suhde sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan resurssi- ja normiohjaukseen?
 - otetaanko politiikkaohjelman voimavarojen mitoitusta koskevat päätökset ja linjaukset huomioon esim. kehys- ja budjettivalmistelussa (tai määrärahojen kohdennusta koskevissa ehdotuksissa), ohjelman kannalta keskeisten määrärahojen käytöstä päätettäessä tai säädösvalmistelua suunnattaessa¹²

II. Poliitiikkaohjelmat eri hallinnonalojen toimenpiteitä yhteen sovittavina ja niiden toteutusta integroivina ja koordinoivina menettelyinä (horizontaalinen ulottuvuus eli ohjelman suhde muiden ministeriöiden toimintaan)

4. Miten hyvin politiikkaohjelma kykenee kokoamaan ja tarvittaessa täydentämään eri hallinnonaloilla toteutettavia toimenpiteitä sisällöllisesti yhdensuuntaiseksi ja kattavaksi kokonaisuudeksi?
 - miten systemaattisesti ja kattavasti politiikkaohjelmassa seurataan keskeisillä hallinnonaloilla meneillään olevia ja suunniteltuja toimenpiteitä, jotka osaltaan toteuttavat ohjelman keskeisiä tavoitteita¹³
 - millä keinoilla toimenpiteiden valmistelijat ja vastuuhenkilöt saataan yhteen tai taataan vastuuhenkilöiden välinen tiedonkulku

¹² Tässä siis oletetaan, että keskeinen edellytys politiikkaohjelman toteutukselle sektorikohtaisten toimenpiteiden osalta on ns. vastuuministeriön aktiivisuus politiikkaohjelman toimenpiteiden toteutusedellytysten varmistamisessa (on sitten kyse asiantuntijatyöpanoksen varaamisesta tai määrärahojen käyttösuunnitelmien teosta). Vastuu politiikkaohjelman toimenpiteiden toteutuksesta ei siis olisi vain ohjelmajohtolla tai ohjelmaorganisaatiolla.

¹³ Tässä on tietysti otettava huomioon, millainen strategia ohjelmassa on valittu. Onko tarkoitus koota mahdollisimman laaja ohjelma kaikista keskeisimmistä toimenpiteistä vai paikallistaa ohjelmaan toimenpiteitä, jotka jäävät muutoin vaille huomiota.

5. Missä määrin ohjelmissa kyetään kokoamaan ja saattamaan yhteen muissa ministeriöissä olevia voimavaroja (mm. asiantuntijapanosta) keskeisten toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen?
6. Miten politiikkaohjelma kykenee hallitsemaan tavoitteiden toteuttamista ja tavoitteiden suuntaista etenemistä koskevaa tietoa, jota tarjotaan valtioneuvostotasaisen päätöksenteon perustaksi?
 - miten politiikkaohjelman kannalta keskeisistä toimenpiteistä kootaan tietoa keskeisille ministeriryhmille (tai vastuuministereille)
 - missä määrin politiikkaohjelma toimii ohjelman keskeisten toimenpiteiden raportointikanavana

2.3 Kriteerit

Politiikkaohjelmille ohjaus- ja koordinointimuotona ei ole saatavissa yksiselitteisiä arviointiperusteita, koska ohjelmien normatiivinen perusta on hyvin ohut. Onnistuneen tai toimivan politiikkaohjelman piirteitä ei ole kovin tarkasti asetettu, vaan niille asetetaan samaan aikaan varsin erilaisia odotuksia. Ohjelmia ei ole perusteltua arvioida suoraviivaisesti tehokkaan ohjelma/hanketoiminnan kriteerein. Ohjelmien laajat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet eivät muodosta perusteita ohjelmien tuloksellisuuden ja tuloksellisuuden edellytysten tarkastelulle.¹⁴ Tavoiteltu ohjelmamalli, jota on hahmotettu kahdessa tai useammassa vaiheessa tarjoaa lähtökohtia politiikkaohjelmien tarkoitusta ja yleisiä tavoitteita määriteltäessä. Ohjelmista ja HSA-prosessista toivottiin keskeistä hallitusohjelman toteuttamisen ja myös vuotuisen budjettisuunnittelun tietopohjaa ja menetteilyä.

Mallissa on kuitenkin paljon idealistisia ja tavoitteellisia piirteitä. Mallin ei voida olettaa toteutuvan kaikilta osin sellaisenaan. Missään ei ole linjattu, miten ohjelmajohtamisen mallia tulisi perusteiltaan tai soveltamistavaltaan muuttaa, jos sen keskeisiä ehtoja ei kyetä täyttämään. Tällaisia ehtoja ovat esim. HSA-prosessin ja ohjelmien väliarvioinnin asema niin kehysten kuin budjetinkin laadinnan perustana, ohjelmajohdon todelliset mahdollisuudet vaikuttaa toiminnan painopisteisiin tai määrärahojen jakoon ja mitoitukseen, ohjelmien päätöksenteon kytkeytyminen valtioneuvoston ja ministeriöiden tärkeimpiin päätösprosesseihin sekä ohjelmien toimenpiteiden poliittinen merkitys.

¹⁴ Tätä näkökohtaa on käsitelty perusteellisemmin politiikkaohjelmia koskeneessa selvityksessä. VTV selvityksiä 2009.

Politiikkaohjelmia ei tarkastuksen tai arvioinnin kohteena voi suoraan rinnastaa perinteiseen ohjelmahallintoon. Ohjelmat eivät rakennu perinteisen ohjelmahallinnon mukaisesti, jolloin olisi mahdollista suoraan arvioida esim. tavoitteiden ja keinojen loogista yhteyttä, ohjelman organisoitumista ja vaiheistusta, toteutusprosessin hallintaa ja hankkeistamista, osahankkeiden tehokasta toteutusta jne. Ohjelman kokonaisuuden käynnistymisen ajankohtaa ja päättymistä on vaikeata määritellä, koska useat toimenpanosuunnitelman toimenpiteistä ovat käynnistyneet ennen ohjelmaa ja monet kehittämisprosessit jatkuvat ohjelman päätyttyä. Ohjelmien rajat linjahallinnon toiminnan tai muiden ohjelmien kanssa ovat epäselviä, jolloin on tulkinnanvaraista, mitkä ovat ”ohjelmaan kuuluvia” asioita ja toimenpiteitä. Rajausta ei välttämättä pidetä edes tarpeellisena.

Tarkastuksessa oletettiin kuitenkin, että politiikkaohjelmille asetetuista yleistavoitteista ja niiden statusta, organisointia ja toteutusta koskevista kuvauksista on mahdollista koota yleisiä arviointi- ja tarkastusperusteita. Sen lisäksi hyvän hallinnan ja hallintotavan perusteista voidaan johtaa tarkastuskriteereitä. Hyvä hallinta edellyttää mm. ohjelmien vaikutuskeinojen (ml. yleisen tason vaikutusmekanismien), useiden samaa tavoitetta toteuttavien ja samansuuntaisten toimenpiteiden sisällöllistä ja prosessuaalista koordinoitua, ohjelmaprosessien ja osatehtävien selkeää vastuutusta ja tarvittaessa toiminnallista integrointia (resurssien yhteiskäyttöä, tietoperustan yhteisyyttä, ohjauksen sisältöjen ristiriidattomuutta ja ohjaustoiminnan selkeyttä ja keveyttä).

Ohjelmiin sisällytettyjen toimenpiteiden yhteensovitus on yksi ohjelmallisen toiminnan lähtökohta. Myös rinnakkaisten tai limittäisten ohjelmien välillä voi olla yhteensovitustarpeita. Niitä on yleensä sitä enemmän, mitä enemmän tavoitteet ovat yhteneviä ja toimenpiteet limittäisiä. Integraatio ja koordinaatiotarpeet voivat siis perustua ohjelmien/toimenpiteiden

- tavoite- ja kohderiippuvuudelle
- panos- tai resurssiriippuvuudelle
- yhteistyö- tai kumppanuusriippuvuudelle
- prosessiriippuvuudelle tai
- tuotosriippuvuudella.

Ensimmäisessä tapauksessa ohjelmien tavoitteiden ja kohteen oletetaan kytkeytyvän toisiinsa tavalla, joka edellyttää tavoitteiden sisällöllistä yhdensuuntaisuutta ja täydentävyyttä. Toisessa tapauksessa ohjelmia/toimenpiteitä toteutetaan ainakin osittain samoilla resurssilla esim. samojen asiantuntijoiden toimesta, jolloin työpanoksen järkevä tai optimaalinen suuntaaminen on keskeinen kysymys. Kyse voi olla myös siitä, että ilman tiivistä yhteistyötä ei toiminto tai toimenpide voi saada aikaan toivottuja vaikutuksia. Ohjelmat ja toimenpiteet ovat näin toistensa edellytyksiä. Prosessi-

riippuvuus voi tarkoittaa sitä, että rinnakkaiset ohjelmat tai toimenpiteet on toteutettava saman perusprosessin esim. kuntastrategian laadinnan ja toteutuksen yhteydessä. Siksi niitä koskevia ehdotuksia ei voi tehdä toisistaan riippumatta. Tuotosriippuvuus voi viitata siihen, että kahden kehittämissankkeen tuottamien uudistusten onnistuneisuus punnitaan samassa palveluprosessissa tai asiakkaille suunnatuissa palveluissa.

Integraatio- ja koordinaatiotarpeet voidaan tunnistaa seuraavilla tasoilla:

- toiminnalla/toimenpiteillä on riittävä sisällöllinen yhdenmukaisuus tai yhdensuuntaisuus (ei ainakaan olennaisia ristiriitaisuuksia)
- sisällöllinen täydentävyys (yhteisten tavoitteiden kannalta toimintoihin/toimenpiteisiin ei jää merkittäviä aukkoja)
- toimenpiteet ovat riippuvaisia samoista resursseista (esim. asiantuntijapanos tai määrärahat)
- toimenpiteet ovat riippuvaisia samojen yhteistyötahojen myötävaikutuksesta ja tuesta
- toimenpiteitä toteutetaan samoissa valmistelu-, suunnittelu-, päätöksenteko-, kehittämis- ja koulutusprosesseissa, jolloin myös päällekkäistä toimintaa on vältettävä
- toimenpiteiden tuotosten aikaansaanti riippuu kummankin ohjelman tai toimenpiteen onnistumisesta, jolloin erillisiksi jäävät tuotokset ovat keskeneräisiä tai osittaisia.

Ohjelmatoimintaan yleensä ja politiikkaohjelmiin erityisesti liittyy kuitenkin paljon ehdollisia piirteitä, jotka luovat edellytyksiä ohjelmien tuloksellisuudelle tai vähentävät niitä. Poliittiset päätöksentekijät voivat halutessaan antaa ohjelmille vahvan statuksen, painavat vaikuttamisen kanavat ja välineet sekä riittävät resurssit. Toisaalta he voivat halutessaan "keventää" ohjelmien painoarvoa tai suunnata niitä viestinnän ja markkinoinnin suuntaan. Valtiontalouden suunnittelusta ja talousarvioehdotuksen laadinnasta vastaavat voivat niin sovittaessa hyväksyä määrärahasuunnitteluun muitakin perusteita kuin lainsäädäntö ja sektorikohtainen tarvemääritys. Sektoriministeriöt ja erityisesti ns. vastuuministeriöt voivat tulkita ohjelmat koko hallinnonalan kannalta merkittäväksi resurssien käyttöä koordinoiviksi foorumeiksi, joiden yhteydessä pyritään valmistelemaan kaikki keskeiset hallitusohjelman tavoitteisiin ja hallinnonalan omiin strategioihin liittyvät toimenpiteet. Mutta ohjelman osapuolet voivat myös sivuuttaa politiikkaohjelmien määrittelemät resurssi- ja vaikuttamistarpeet.

Kun ohjelmien tosiasialliseen merkitykseen ja toteutustapaan liittyy monia ehdollisia valintoja, joita ei voida puhtaasti normatiivisin perustein asettaa kyseenalaiseksi, joudutaan tarkastuskriteerien määrittelyssä ja etenkin johtopäätösten teossa ottamaan huomioon kriteerien suhteellisuus ja näkökulmasidonnaisuus.

Yksittäiset politiikkaohjelmat voivat olla perusluonteeltaan¹⁵ erilaisia ja erisuuntaisten odotusten määrittämiä. Kyse on esim. siitä, missä määrin yleisiä hyvän ja tehokkaan hankehallinnon ominaispiirteitä voidaan käyttää ohjelman toteutuksen kriteereinä. Ohjelmassa on suunnitelmatasolla tehokkaan hankehallinnon piirteitä, mutta todelliset vaikutuskeinot toimenpiteiden toteutukseen ovat rajoitettuja.

Kun tarkastuksen kohteena on eräänlainen systeeminen kokonaisuus eli erilaisten ohjelmien ja ohjausmuotojen suhteet, muodostuu tarkastusasetelma vääjäämättä suhteellisen avoimeksi. Normatiivisia mittapuita on saatavissa rajoitetusti ja vertailuasetelmien sijaan tarkastelu painottuu ongelma-analyysiin. Ongelma-analyysi tarkoittaa tässä avointa erilaisten tavoitteiden ja toimijoiden odotusten täyttymisessä ilmeneviä pullonkauloja ja ongelmakohtia. Ongelmien määrittely on osittain kontekstikohtaista ja perustuu useiden näkökulmien yhtäaikaiseen punnintaan (mm. eri toimijoiden tilannearviot).

2.4 Rajaukset, aineisto ja menetelmät

Tarkastuksen pääkohteeksi kolmesta politiikkaohjelmasta valittiin Terveystyön edistämisen politiikkaohjelma (TEPO). Keskeisenä perusteena oli se, että sen taustalla oleva ajattelu "terveys kaikissa politiikoissa" on lähtökohdiltaan kaikkein laajin ja kokoaa useita eri sektoreita. Lisäksi ohjelmaa toteutetaan ohjausympäristössä, jossa on meneillään monia osin rinnakkaisiksi tulkittavia ohjelmia ja uudistushankkeita. Politiikkaohjelman osalta selvitettiin ohjelman laadintaa, toimenpiteiden määrittelyä, ohjelman organisoitumista ja eri ministeriöiden osallistumista ohjelman toteutukseen. Myös yksittäisten toimenpiteiden toteutusta pyrittiin selvittämään siinä määrin kuin se jatkuvasti täydentyvässä ja muovautuvassa ohjelmassa oli mahdollista.

Tarkastuksen tavoitteena oli tehdä johtopäätöksiä yleisemmin politiikkaohjelmista ja niiden toteutusedellytyksistä. Ohjelmat ovat sisällöltään ja edellytyksiltään siinä määrin erilaisia, että oli tarpeen koota aineistoa kahdesta muusta meneillään olevasta ohjelmasta. TEPO:n lisäksi selvitettiin Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman sekä Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman toteutustapoja ja ministeriöiden roolia ohjelmien toimeenpanossa. Kahden muun ohjelman kohdalla ei kuitenkaan

¹⁵ *Politiikkaohjelmien luonteen mahdollisia eroja on eritelty tarkemmin edellä mainitussa VTV:n selvityksessä Politiikkaohjelmat.*

ollut mahdollista selvittää kaikkien toimenpiteiden etenemistä tai muita laajojen ohjelmien yksityiskohtia.¹⁶

Kaksi muuta politiikkaohjelmaa loi tavallaan analyttisen kehikon TEPO:n tarkastelulle. Kun tapausanalyysia tehtiin kahden muun ohjelman luomassa kehikossa, voitiin myös TEPO:a koskevia havaintoja suhteuttaa mm. pyrkien erottamaan ohjelmien toteutuksen kannalta merkityksellisiä ja vähemmän merkityksellisiä asioita.

Laadullinen aineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista, ohjelman johtoon kuuluvien ja sen toteutukseen osallistuvien eri tahojen haastatteluista. Täydentäviä haastatteluja tehtiin rinnakkaisia ohjelmia toteuttaville. Koska haastateltavilla on usein erilainen käsitys politiikkaohjelman roolista tai sen suhteesta muuhun uudistustyöhön, erilainen asema toteutusorganisaatiossa, heijastuu tämä esitettyihin arvioihin. Aineiston analysoinnissa pyrittiin tunnistamaan haastateltavien erilaisia tulkintakehikoita. Aineiston luonteesta johtuen haastatteluja ei kuitenkaan käsitelty määrällisesti tai suoraan vertaillen vaan erilaisia tulkintoja etsien.

Ohjelmien ministerityöryhmien ja ohjausryhmien pöytäkirjat valottavat ohjelmissa esillä olleita asioita ja niiden käsittelyprosesseja. Ohjelmien perusluonteesta johtuen dokumentaatio vaikutuskanavista, neuvotteluista ja monista epävirallisista keskusteluista on kuitenkin suhteellisen vähäistä. Tarkastuksen tarpeisiin aineisto on siis monella tavalla puutteellista.¹⁷ Ohjelmien yhteydenpidosta, aloitteista tai järjestetyistä työkokouksista ei löydy kattavaa tai systemaattista aineistoa. Myös vaikuttamista esim. työryhmissä tai muissa valmisteluhankkeissa ei useinkaan ole kirjattu. Tämänkaltaiset puutteet vaikeuttavat erilaisen laadullisen aineiston yhdistelyä.

Koska TEPO:n tavoitteet ja toimenpiteet hajautuvat hyvin moniin suuntiin ja toimeenpanijoiksi oletetaan ministeriöiden ja lukuisten virastojen ja laitosten lisäksi kuntia ja kansalaisjärjestöjä, on aineistoa koottava monelta taholta ja eri suunnista. Haastatteluja tehtiin useissa toteutusvastuuta saaneissa organisaatioissa. Terveysten edistämisen ja ohjelman sisällön kannalta keskeisin ohjausympäristö muodostuu kuitenkin sosiaali- ja terveyshallinnosta.

¹⁶ Ohjelmia ja niitä koskevia havaintoja on kuvattu liitteissä 1 ja 2.

¹⁷ Tässä on huomattava, että ohjelmien dokumentaatiolle ei ole asetettu erityisiä vaatimuksia ja tarve määräytyy lähinnä ohjelman johtamisen välittömistä tietotarpeista. Kun ohjelmat toimivat pienin resursein ja vaikutuskeinoissa painottuvat keskustelut ja tapaamiset, ei kaikkien tapahtumien kirjaaminen ole tarkoituksenmukaista.

Tarkastuksessa käytetyistä asiakirjoista keskeisimpiä ovat ohjelman toteutukseen osallistuvien ministeriöiden viralliset suunnittelu- ja raportointiasiakirjat sekä keskeisiin toimenpiteisiin liittyvien osahankkeiden tai valmisteluprosessien työpaperit. Sosiaali- ja terveysministeriön ns. rinnakkaisten ohjelmien seuranta-aineisto oli tärkeä lähde etsittäessä tietoa koordinoitutarpeista ja toimista.

Haastatteluaineisto muodosti kuitenkin keskeisen osan tarkastuksen aineistosta. Ohjausmuotojen keskinäissuhteita ja monia epävirallisia koordinoitikeinoja ei kuvata dokumenteissa. Käytettyjen menettelyjen ja koordinoititulosien tulkinta voi merkittävästi riippua toimijan positioista ja näkökulmasta. Siksi haastatteluaineistoa oli koottava eri tahoilta. Aineiston analyysin ja koko tarkastuksen keskeinen haaste oli, miten tulkita mahdolliset ristiriitaiset arviot tehdyistä toimista ja niiden merkityksestä.

Yleiskuvaa luotaessa ja mm. horisontaalista koordinoitua koskevissa kysymyksissä pyrittiin kokoamaan tietoa valitun politiikkaohjelman koko toimenpidekirjosta. Koska politiikkaohjelmat yleensä ja myös tapauskohteeksi valittu ohjelma on hyvin moniulotteinen ja toimenpiteiden määrä huomattavan suuri¹⁸, oli tarkemmassa analyysissä (erityisesti koskien politiikkaohjelman vertikaalisen ohjauksen ja asiantuntijaresurssien käytön suhdetta keskeisten hallinnonalojen ohjaustoiimiin) keskittyttävä ohjelman keskeisiin tavoitealueisiin ja tärkeimpiin toimenpiteisiin. Niiden määrittelyssä pyrittiin käyttämään apuna ohjelmadokumentteja ja ohjelmajohdon käsityksiä prioriteeteista.

Aineiston ja tarkastusasetelman luonteesta johtuen analyysi oli hyvin laadullista ja edellytti usein tarkastusteemojen kokonaiskuvan ja yksityiskohtien vähittäistä yhteensovitusta. Aineiston analyysia oli tehtävä kahdessa päävaiheessa ja siksi koottiin täydentävä haastatteluaineistoa tulkin-tojen varmistamiseksi.

Asiakirjatasolla politiikkaohjelmat rakentuvat selkeästi tavoitteista, niiden toteuttamiseksi tarvittavista keinoista, toteutuksen vastuutahoista ja tulosten seurantamenettelystä. Monien toimenpiteiden painoarvo ja sisältö punnitaan vasta ohjelmakauden aikana. Ohjelmien tuloksia koskeva tieto karttuu pääosin vasta vuoden 2010 aikana, mutta tarkastuksen tiedonhankinta tehtiin pääosin vuoden 2009 aikana. Ohjelmissa tehdään uusia painotusvalintoja, kun tieto rinnakkaisten tai ohjelman tavoitteisiin keskeisesti vaikuttavien muiden uudistusprosessien sisällöistä täsmentyy. Ohjelmat siis elivät myös tarkastusprosessin kuluessa.

¹⁸ TEPO:ssa voidaan laskea olevan n. 22 toimenpidekokonaisuutta, n. 80 erillistä toimenpidettä ja monikertainen määrä osatoimenpiteitä. Toimenpiteen "sisällä" voi siis olla joukko osatehtäviä, jotka ovat vastuutettu eri toimijoille.

Tarkastuksen johtopäätökset perustuvat tarkastuksen aikana koottuun aineistoon. Aineisto ei kuitenkaan välttämättä kuvaa ohjelmia tai tapauskohteena olevaa TEPO:a aivan kattavasti. Aineiston tulkinnallisuus aiheutti myös sen, ettei päätelmiä esitetä kategorisina vaan korostetaan tarkastuksessa valittuja näkökulmia ja havaintojen suhteellisuutta. Tarkastuskertomus on yksi puheenvuoro politiikkaohjelmien arvioinnissa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Terho Vuorela. Sitä ovat ohjanneet tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Terveyden edistämisen politiikkaohjelma

3.1.1 Hallitusohjelman linjaukset

Terveyden edistämisen politiikkaohjelma on yksi kolmesta pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmasta. Hallitusohjelmassa¹⁹ todetaan politiikkaohjelman tavoitteista ja painopisteistä seuraavasti:

"Terveyden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteina ovat väestön terveydentilan parantuminen ja terveyserojen kaventuminen. Politiikkaohjelma antaa mahdollisuuden, EU:ssa myönteistä julkisuutta saaneen "Terveys kaikissa politiikoissa" -ajattelun mukaisesti, vahvistaa ja täydentää jo käynnissä olevaa kehittämistyötä yli perinteisten hallinnon sektorirajojen. Politiikkaohjelma antaa mahdollisuuden jatkaa Kansallisessa terveys-hankkeessa tavoitteena ollutta, mutta vähäiselle painotukselle jäänyttä terveyden edistämisen ja ennaltaehkäisevän työn kehittämistä.

Ohjelmassa on kiinnitettävä huomiota mm. terveyden edistämisen rakenteiden ja niitä turvaavan lainsäädännön kehittämiseen, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, työikäisten työ- ja toimintakykyyn sekä työhyvinvointiin, ikääntyvien terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen, terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn vastuiden jakoon ja resursointiin, liikunnan ja kulttuurin merkitykseen hyvinvoinnin edellytyksenä sekä fyysisen ympäristön terveellisyyteen."

Ohjelman perusteluissa mainitaan ratkaistavina ongelmina mm. terveyserojen kasvu, väestön työ- ja toimintakyvyn ylläpitämien, ylipaino ja alkoholin liikakäyttö sekä mielenterveysongelmat.

Hallitusohjelmassa viitataan aiempiin linjauksiin ja kehittämistyöhön ja todetaan, että ohjelma lähinnä "vahvistaa ja täydentää jo käynnissä olevaa kehittämistyötä". Vahvistajan rooli on toimeenpanoprosessissa tulkittu ennen kaikkea poliittisten tavoitteiden viestinnäksi. Täydentämistehtävää ei ole erikseen määritelty, mutta ohjelman toimenpidelistan voi olettaa kuvaavan asioita, joissa ohjelman tuomaa täydennystä kaivataan. Hallitus-

¹⁹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. 22.6.2010 lähtien hallitusta johtaa pääministeri Mari Kiviniemi.

ohjelmassa mainitut kehittämiskohteet muodostavat laajan ja monitahoisen yhteiskunnallisen ilmiökentän.

Hallitusohjelmassa perustellaan politiikkaohjelmaa mm. sillä, että terveysongelmat aiheuttavat mittavia kustannuksia yhteiskunnalle. Huolena on mm. ylipainosta ja alkoholin liikkakäytöstä aiheutuvien ongelmien voimakas lisääntyminen. Erityisesti lasten lisääntyvä ylipaino ja huono kunto vaativat huomiota. Hallitusohjelmassa viitataan siihen, että mielenterveysongelmat ovat suurin työkyvyttömyyden aiheuttaja ja kasvavana ongelmana ovat myös erilaiset homeista aiheutuneet oireet ja sairaudet.

Ohjelmassa todetaan, että merkittävä osa erilaisista ongelmista ja sairauksista on ehkäistävissä terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn keinoin. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää, että nykyisistä lapsista ja nuorista kasvaa terveitä ja hyvinvoivia aikuisia ja että työikäinen väestö haluaa pysyä työelämässä nykyistä kauemmin. Terveyden edistämisellä ja ehkäisevällä työllä voidaan saavuttaa monia hyötyjä sekä yhteiskunnan että yksilöiden kannalta.

Hallitusohjelmassa mainitaan terveyden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteina väestön terveydentilan parantuminen ja terveyserojen kaventuminen. Politiikkaohjelma antaa mahdollisuuden vahvistaa ja täydentää ”Terveys kaikissa politiikoissa” -ajattelun mukaisesti käynnissä olevaa kehittämistyötä yli perinteisten hallinnon sektorirajojen. Politiikkaohjelma antaa mahdollisuuden jatkaa Kansallisessa terveyshankkeessa tavoitteena ollutta, mutta vähäiselle painotukselle jäänyttä terveyden edistämisen ja ennaltaehkäisevän työn kehittämistä.

Ohjelmassa on kiinnitettävä huomiota mm. terveyden edistämisen rakteiden ja niitä turvaavan lainsäädännön kehittämiseen, lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, työikäisten työ- ja toimintakykyyn sekä työhyvinvointiin, ikääntyvien terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen, terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn vastuiden jakoon ja resursointiin, liikunnan ja kulttuurin merkitykseen hyvinvoinnin edellytyksenä sekä fyysisen ympäristön terveellisyyteen.

Politiikkaohjelman sisältöä sivuavia kannanottoja on myös kohdassa 10.3 "Kattavat ja vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelut", jossa todetaan, että terveet ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukyvyn perusta. Sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteena on edistää terveyttä, toimintakykyä ja omatoimisuutta sekä kaventaa eri väestöryhmien välisiä terveyseroja. Samassa jaksossa todetaan, että tavoitteena on esteetön yhteiskunta, jossa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet.

Kohdassa 10.5 "Perheiden hyvinvointi" mainitaan, että lapsiperheiden palveluja kootaan perhekeskuksiksi. Perheitä tuetaan ja palvelujen valintamahdollisuuksia parannetaan lisäämällä yhteistyötä julkisen, yksityisen

ja kolmannen sektorin välillä. Myös parisuhde- ja perheneuvonnassa vahvistetaan ennalta ehkäisevää työtä.

Hallitusohjelmassa on erillisenä jaksona "Päihdepolitiikka" (jakso 10.7.), jossa todetaan, että hallitus jatkaa kansallisen alkoholiohjelman toteuttamista. Siinä tehostetaan ehkäisevää päihdetyötä vakiinnuttamalla varhainen puuttuminen perusterveydenhuollon ja työterveyshuollon pysyväksi toimintamalliksi. Kansanterveydellisin perustein nostetaan alkoholi-juomien ja tupakkatuotteiden verotusta.

Lisäksi kohdassa 10.8 "Muu sosiaali- ja terveystalouden politiikka" viitataan siihen, että järjestöjen mahdollisuuksia tarjota hyvinvointia tukevaa ja syrjäytymistä ehkäisevää toimintaa parannetaan. Tällöin varmistetaan järjestöjen mahdollisuus toimia yleishyödyllisinä voittoa tavoittelemattomina toimijoina. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet parantaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä muuttamalla niille annettavat lahjoitukset verovapaiksi tiettyyn rajaan asti.

Hallitusohjelma on huomattavan laaja asiakirja, jossa on yhteensä 80 sivua. Poliittikaohjelmien osalta tekstissä on yleisiä tavoitelausumia, mutta myös kohdealueita, jotka on sisällytettävä ohjelmaan. On osittain näkökulmakysymys, miten yleisluonteisena tai yksityiskohtaisena raamina hallitusohjelmaa pidetään poliittikaohjelmien käytännön valmistelun kannalta. Itse TEPO:a koskeva jakso on varsin lyhyt mutta ohjelmaan on sisällytetty myös asioita, joista on mainintoja hallitusohjelman muissa osissa. Joka tapauksessa hallitusohjelman väljällä muotoilulla voi olla kaksi seurausta:

- ohjelma saa tarvittavan liikkumatilan, joka antaa mahdollisuuden punnita vaihtoehtoja ja sopeuttaa ohjelmaan valittavat toimenpiteet myös ohjausympäristöön ja rinnakkaisiin uudistusprosesseihin
- poliittisen päättäjät eivät suoraan sitoudu ohjelman painopisteisiin tai toimenpiteisiin vaan sitoutuminen on haettava ohjelman toteutusvaiheessa.

Hallitusohjelman kautta poliittikaohjelmalle voidaan siis asettaa monensuuntaisia tavoitteita ja odotuksia. Niiden perusteella ei välttämättä suoraan määrity ohjelman strateginen ydin vaan pikemminkin laaja poliittikalohkojen kenttä, jossa pyritään samanaikaisesti vaikuttamaan moniin eri ongelmiin ja sisällyttämään terveystavoitteita moniin yhteiskuntapolitiikan kehittämiskohteisiin. Hallitusohjelman sisältöä täsmentävässä Hallituksen strategia-asiakirjassa on kuvattu seikkaperäisemmin poliittikaohjelman sisältöä. Niitä käsitellään seuraavassa eri teemojen yhteydessä.

3.1.2 Terveyden edistämisen politiikan aiemmista vaiheista

Terveyden edistämisen politiikkahistoriaa voidaan jäljittää ainakin 1970-luvulle kansanterveystyön uudistamisen yhteydessä tehtyihin kansanterveyslain muutoksiin, joissa painotettiin tavoitetta siirtää terveyspolitiikan painopistettä ehkäisevän työn suuntaan.²⁰ Kansainvälisen Health Promotion -suuntauksen mukaisesti kehitettiin 1990-luvulla terveyden edistämisen strategiaa, jossa toiminnan painopiste siirtyi ensin poikkihallinnollisuuteen ja sitten vähitellen terveydenhuollon ulkopuolelle. Samalla vuosikymmenellä Stakesin perustamisen yhteydessä entisen lääkintöhallituksen terveyskasvatustoimiston tehtävät ja henkilöstö siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöön. Ministeriössä on siis ollut oma terveyden edistämisen yksikkönsä jo parin vuosikymmenen ajan. Tosin alkuvaiheessa tehtävä ymmärrettiin nykyistä suppeampana. Terveyden edistämisen vauhdittamiseksi vuonna 2005 sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin kuntien tukemista koko maan kattavalla kuntakierroksella. Tässä on mielenkiintoinen yhteys myös politiikkaohjelmaan, joka erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa keskittyi kuntapäätäjille tarkoitettujen seminaarilaisuuksien järjestämiseen.

TEPO:n suunnitelmassa viitataan usein Suomen EU-puheenjohtajakauden aikana tehtyyn lanseeraukseen Terveys kaikissa politiikoissa (Health in All Policies = HiAP). Se oli Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 kansanterveyssektorin pääteema. Lausumalla tarkoitettiin yksinkertaistaen sitä, että eri hallinnonalat ottaisivat mahdolliset terveysvaikutukset huomioon ennakolta päätöksiä valmistellessaan. Lähestymistapa korosti, että väestön terveyteen vaikuttavat myös muut kuin terveyspalvelut. Näitä ns. terveyttä määrittäviä tekijöitä ovat esimerkiksi ympäristö, koulutus, asuminen, liikenne ja työllisyys. Tämän vuoksi terveysvaikutukset on otettava huomioon kaikissa politiikoissa ja toimenpiteissä sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa. Yksi keino oli terveysvaikutusten ennakoarviointimenetelmän soveltaminen.

Suomessa HiAP-teemaan keskityttiin jo syksyn 2005 aikana, jolloin Sosiaali- ja terveyskertomuksen valmistelun yhteydessä laadittiin katsaus eri ministeriöiden tärkeimmistä toimenpiteistä väestön terveyden ja hyvin-

²⁰ *Terveyden edistämispoliitiikan vaiheita, käsitteiden ja tulkintakehysten sekä ohjauksen ja kehittämistyön muutoksia on kuvattu tarkemmin esimerkiksi THL:n julkaisussa "Terveyden edistäminen terveyskeskuksissa 2008" (Raportti 19/2009). Tässä raporttia käytetään keskeisenä lähteenä.*

voinnin edistämiseksi vuosina 2002–2005. Puheenjohtajuuskauden aikana laadittiin kirja *Health in All Policies - Prospects and potentials*.

EU:n terveysministerineuvosto hyväksyi Suomen ehdotuksen päätelmiksi terveydestä kaikissa politiikoissa 30.11.2006. Päätelmissä kuvataan, miten toimeenpannaan perustamissopimuksen sitoumus siitä, että terveyden suojelun korkea taso varmistetaan kaikissa EU:n politiikoissa ja toiminnoissa.

Kansallisella tasolla terveyden edistämisen strategisia linjauksia oli tehty myös Terveys 2015 -kansanterveysohjelman laadinnan yhteydessä 2001²¹. Ohjelman pääpainon arvioidaan olevan terveyden edistämisessä, ei niinkään palvelujärjestelmän kehittämisessä. Se jatkaa aiempaa kansallista Terveyttä kaikille vuoteen 2000 mennessä -ohjelmaa ja sisältö ulottuu yli hallinnonalarajojen. Ohjelma oli suurelta osin valmisteltu valtioneuvoston asettamassa Kansanterveyden neuvottelukunnassa. Terveys 2015 -kansanterveysohjelman katsotaan ulottuvan paljon laajemmalle kuin voimassa olleen Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (vuosille 2000–2003).

Terveys 2015 -kansanterveysohjelmassa oli keskeisenä tavoitealueena myös terveyserojen kaventaminen. Poliittikkatoimenpiteiden pohjaksi oli Stakesin ja Työterveyslaitoksen (TTL) yhteistyönä toteutettu vuodesta 2003 alkaen kehittämishanketta, jota alettiin kutsua nimellä Teroka (terveyserojen kaventaminen). Hankkeen tavoitteena oli kehittää ja täsmentää keinoja terveyserojen kaventamiseksi. Samaan aikaan toteutettiin Suomen Diabetesliiton koordinoimana Dehko-hanketta (Diabeteksen ehkäisy), jossa kehitettiin myös malleja paikallisen poikkihallinnollisen päätöksenteon rakenteiden ja prosessien mallintamiseksi. Kummassakin hankkeessa tavoitteena oli myös levittää kehittämistyön tuloksia laajasti kuntakenttään.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa käynnistettäessä oli siis toteutettu ja meneillään monia terveyden edistämistä tukevia hankkeita, ohjelmia ja seurattu valtioneuvoston periaatepäätösten toteutusta. Terveyden edistämistehtävää varten oli myös olemassa organisatorisia rakenteita kuten sosiaali- ja terveysministeriön yksikkö ja Kansanterveyden neuvottelukunta. Lisäksi oli perustettu monia muita neuvottelukuntia, jotka liittyivät laajan terveyden edistämispolitiikan toteuttamiseen. Tällaisia ovat mm. Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta, Koululiikunnan neuvottelukunta, Liikunnan edistämisen neuvottelukunta, Valtion ravitsemusneuvottelukunta jne. Aiemman kansainvälisen yhteydenpidon ja kehittämistyön tuloksena syntynyt Terve Kunta -verkosto jatkoi toimintaansa

²¹ *Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. STM julkaisuja 2001:14.*

samoin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) eri hankkeiden yhteistyöverkostot.

Terveyden edistämistavoitteita oli listattu myös muissa sosiaali- ja terveydenhuollon strategia-asiakirjoissa mm. sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön omassa strategiassa. Terveyden edistämisen paikallisen päätöksenteon ja toteutuksen rakenteita oli kehitetty ja mallinnettu useissa Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen (KTL) kehittämishankkeissa. Niiden tuloksia käytettiin hyväksi myös laadittaessa suositukset terveyden edistämisestä²². Suositusten tarkoituksena oli opastaa myös hankkeiden ulkopuolisia kuntia käytännön ratkaisuihin johtamisrakenteiden järjestämisessä terveyden edistämistä tukeviksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön suositusten ja strategioiden lisäksi terveyden edistämistä tukevia linjauksia oli tehty mm. terveyttä edistävän liikunnan osalta jo vuonna 2002²³.

TEPO käynnistyi siis ohjaus- ja toimintaympäristössä, jossa oli meneillään eri vaiheissa ja hieman eri laajuudella käynnistettyjä viestintä-, koulutus- ja kehittämisprosesseja ja jossa useilla hankkeilla oli jo vuosikymmenen pituinen kehityskaari. Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa käynnistettäessä arvioitiinkin, ettei ohjelmassa ole tarpeen kehittää varsinaisesti uusia välineitä tai luoda uusia rakenteita esim. keskushallintoon vaan "toteuttaa ohjelma olemassa olevien rakenteiden puitteissa". Tällöin viitattiin myös keskeisten neuvottelukuntien olemassaoloon ja niiden käyttöön ohjelman toteutuksessa. Näyttää siltä, että ohjelmaa käynnistettäessä tehtiin seuraavanlaisia oletuksia:

- paikalliset terveyden edistämisen keskeiset mallit ja työvälineet on pääosin kehitetty ja haasteena on niiden levittäminen ja "juurruttaminen" osaksi kunnallisia ja ylikunnallisia tai alueellisia rakenteita (päättöksenteko, yhteistyö ja seurantamenettelyt)²⁴
- institutionaaliset puitteet tarvittavalle sektorirajat ylittävälle toiminnalle ovat jo valtakunnallisella tasolla olemassa ja ohjelman toimenpiteet on toteutettava pääosin nykyisten organisatoristen rakenteiden ja yhteistyömuotojen kautta

²² STM:n julkaisuja.

²³ Kts. myös *Terveydenhuollon paikalliset suositukset*. STM julkaisuja 2000:1.

²⁴ *Ohjelmajohto viittasi myös koordinoivan ministerin lausumaan, jonka mukaan "terveyden edistämisen pyörää ei pidä keksiä uudestaan vaan panna pyörät pyörimään". Tällöin myös mallit paikallistason uudenlaiseen yhteistoimintaan oli jo suurelta osin kehitetty aiemmissa hankkeissa ja tarkoitus oli niiden tunnetuksi tekeminen.*

- tästä johtuen tavoitteena ei ole niinkään uusien yhteistyöfoorumien tai kanavien synnyttäminen vaan terveyden edistämisen tavoitteiden, ajattelutapojen ja ohjaussisältöjen levittäminen ja vahvistaminen
- politiikkaohjelmaa toteutetaan suurelta osin olemassa olevien tai käynnistyneiden kehittämisprosessien kautta vahvistamalla niissä terveyden edistämisaspektia.

Ohjelman kannalta haasteena oli kuitenkin se, että erilaisia informaatio-ohjauksen keinoja (strategiset linjaukset, koulutus, pilottihankkeiden käytäntöjen levittäminen, oppaat ja esitteet) oli käytetty monissa yhteyksissä jo aiemmin. Mitä uutta TEPO:n viestinnällisin toimenpitein voitaisiin saada aikaan? Toisaalta oletus hallinnonalojen ja ministeriöiden välisen yhteistyön kanavien ja rakenteiden riittävydestä voitiin asettaa kyseenalaiseksi, koska kansallisista ohjelmista huolimatta terveyden edistämistoimet eivät arvioiden mukaan olleet edenneet riittävästi. Miten tehokkaasti ohjelmaa siis voitiin toteuttaa olemassa olevien yhteistoimintamuotojen kautta? Olisiko käynnistysvaiheeseen pitänyt sisällyttää myös kriittinen arviointi niiden toimivuudesta ja mahdollisten puutteiden osoittamisesta? Olisiko ohjelmaan pitänyt sisällyttää selvemmin tavoite vakiintuneiksi arvioitujen yhteistyökäytäntöjen kehittämisestä ja vahvistamisesta?

Kansallisessa sosiaali- ja terveystoiminnassa (Kaste) on korostettu laajaa hyvinvoinnin edistämisen politiikkaa. Sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän kehittäessä on viime vuosina ollut tavoitteena sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän parempi sisällöllinen ja toiminnallinen integrointi. Siksi edistämisyhteistyössä ennaltaehkäisyssä halutaan painottaa sekä sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän ennaltaehkäisevän työn kehittämistä kokonaisuutena että laajoja kansalaisten hyvinvoinnin edellytyksiin vaikuttavaa politiikkaa. Kaste-toiminnassa on haluttu painottaa hyvinvointiin vaikuttavia yleisiä edellytyksiä täydentämään monien terveystoimintajärjestelmän sairauslähtöisiä ehkäisyhankkeita. Tästä näkökulmasta katsoen terveyden edistämisen politiikkaohjelma voi vaikuttaa jopa kapealta, koska siinä puhutaan nimenomaan terveyttä edistävästä toimenpiteistä. Painotusero voidaan tietysti tulkita enemmän käsitteelliseksi, jolloin TEPO ei miltään osin sulje pois sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän ennaltaehkäisevien keinojen kehittämistä terveystoimintajärjestelmän rinnalla. Toisaalta terveys- sanan korvaaminen esim. hyvinvointitermillä ei välttämättä olisi lisännyt ohjelman uskottavuutta. Joka tapauksessa terveyden edistäminen voidaan tulkita terveyssektorin manööverinä muille yhteiskuntapolitiikan lohkoille, mikä heikentää ohjelman statusta. Ohjelman otsikkona tärkeämpää oli tietysti osoittaa perusteet, joilla muiden yhteiskuntapolitiikan lohkojen kehittämistoimia tulisi suunnata.

3.1.3 Poliitikkaohjelman suunnitelman laadinta

Tässä käsitellään ohjelman luonnosversiosta käytyä keskustelua melko laajasti, koska ohjelman sisällön määrittely on ohjelman onnistumisen ja toimivuuden kannalta eräs kriittisimpiä vaiheita. Jotkut ovat luonnehtineet ensimmäistä suunnitelmaversiota "raakileeksi", jonka työstämiseen voitiin käyttää liian vähän aikaa. Keskustelu nosti kuitenkin esiin keskeisimmät riskit, joiden toteutumista voidaan arvioida tarkastuksen muun aineiston valossa. Vaikka seuraavaan suunnitelmaversioon tehtiin joitakin muutoksia, säilyivät käynnistysvaiheen keskustelussa esiin nostetut riskit monilta osin samanlaisina myös ohjelman toteutusvaiheeseen (kts. tämän jakson 3.1.3 yhteenveto). Lausuntovaiheessa esitetyt riskit suuntaavat osaltaan myös tämän tarkastuksen kohdentumista.²⁵

TEPO:n erityiselle roolille muiden ohjelmien joukossa asetettiin odotuksia eri suunnilla. Sen suora yhteys poliittiseen päätöksentekoon oli merkittävä tekijä. Esimerkiksi kansallisen alkoholiohjelman I vaihetta (2003–2007) koskeneessa arviointiraportissa todetaan, että ohjelman linjausten on nähty selkeyttäneen ministeriön ja sen hallinnonalan kantaa alkoholipoliittikkaan sekä vieneen yhteisiä tavoitteita eteenpäin. Esimerkkinä tästä todetaan alkoholiohjelman tavoitteiden liittäminen osaksi terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa, minkä nähdään merkinneen asioiden viemistä eteenpäin strategisemmalle tasolle²⁶. Poliitikkaohjelman rooli alkoholipoliittikkaan ja alkoholiohjelmaan liittyvissä asioissa on kuitenkin ollut enemmän seuraajan rooli, vaikka aloitteita on tehty mm. alkoholimainontaan liittyen. Alkoholiohjelmaa on jatkettu I vaiheen linjausten mukaisesti, eivätkä "strategisen tason" ratkaisut näytä muuttaneen niitä merkittävästi ellei sellaiseksi haluta tulkita alkoholiveron korotuspäätöstä, jonka voi katsoa luovan edellytyksiä muille vaikuttamispyrkimyksille.

Hallitusohjelmassa politiikkaohjelman sisältöä ja kohdentumista oli kuvattu sen verran, ettei ohjelman sisällöllinen täsmentäminen voinut lähteä aivan puhtaalta pöydältä. Luonnehdinnat jättivät kuitenkin avoimeksi monia kysymyksiä ohjelman ydintehtävistä tai sen vaatiman toimenpidekirjon laadusta ja laajuudesta. Ohjelmajohtajan nimityksen jälkeen käynnistyi ideointi- ja ehdotusprosessi, jossa ohjelman todennäköiset toteuttajat ja sidosryhmät tekivät ehdotuksia ohjelmaan sisällytettävistä toimenpiteistä. Eri ministeriöt, sosiaali- ja terveyshallinnon laitokset, Suomen Kuntaliitto

²⁵ Tässä on huomattava, että lausuntovaiheen keskustelukierros merkitsi eri hallinnonalojen kuulemista ja tuki sisällön poikkihallinnollista tarkastelua

²⁶ Loppuarviointiraportti on päivätty 31.1.2008. Tekijänä oli PricewaterhouseCoopers Oy.

ja Terveiden edistämisen keskus tekivät kukin omia ehdotuksiaan teemoista ja ohjelmakauden tehtävistä. Suurin osa ehdotuksista kytkeytyi jo käynnistettyihin tai vireillä olleisiin valmisteluprosesseihin tai kehittämissankkeisiin. Myös aloitteita uusista hankkeista ja muista toimenpiteistä tehtiin.

Politiikkaohjelmaa oli jo hallitusohjelmaneuvotteluissa kaavailtu varsin laajaksi ja ehdotuksia sisällytettävistä toimenpiteistä tuli runsaasti. Eri tahojen tärkeinä pitämien tehtävien ja osahankkeiden mukaanottoa voidaan perustella myös sillä, että se motivoi osapuolia ja saa tuntemaan ohjelman omaksi. Monet haastateltavat arvioivat, että politiikkaohjelman kautta oli mahdollisuus edistää omaa tärkeäksi koettua hanketta.

Ohjelman ensimmäistä versiota koottiin yhteistyössä valtioneuvoston kanslian edustajien kanssa. Kanslian ohjelmajohtamismallin kehittäjät halusivat karsia toimenpide-ehdotuksia ja painottivat tarvetta priorisoida ja fokusoida ohjelmaa hallittavissa oleviin toimenpiteisiin. Luonnosversiosta annetuissa lausunnoissa tuotiin usein esille sama asia.

Koko käynnistysvaihe muodostui ohjelman työstämiseen osallistuneiden mielestä liian lyhyeksi. Sisältökysymysten ohella laajan ministeriörajoja ylittävän ohjelman haasteena ovat aina organisoitumista koskevat kysymykset. Millä sitoumuksilla, velvoitteilla, valtuuksilla tai yhteistyömuodoilla ja seurantamenetelyillä ohjelmaa tulisi käytännössä toteuttaa?

Ohjelman sisällölliset painotukset

Ohjelman ensimmäisen version lausunnonantajat pitivät ohjelmaa pääosin perusteltuna ja riittävän moniulotteisena. Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ohjelmasta puuttuu terveyden edistämistä laajempi hyvinvointiulottuvuus tai sosiaalipalvelujen osuus, mikä voi tuoda mukanaan myös lisää poikkihallinnollisia toimia. Toisaalta ohjelmaa pidettiin liiaksi sosiaali- ja terveyshallintoon ja palveluihin painottuvana ja sen katsottiin kaipaavan poikkihallinnollisen näkökulman vahvistusta. Eräässä lausunnossa ohjelman katsottiin olevan niin terveydenhuoltokeskeinen, ettei se tue parhaalla tavalla terveys kaikissa politiikoissa – ajattelua²⁷. Tältä osin ohjelmassa nähtiin puutteita selvästi poikkihallinnollisten tehtävien määrittelyssä. Liian vähäisen huomion kohdistuminen yhteiskunnallisten olosuhteiden muuttamiseen heijastui siihen, että ohjelmassa oli vähän viittauksia lainsäädännön monipuoliseen tarkasteluun terveyden edistämisen näkökulmasta.

²⁷ Esim. Terveiden edistämisen keskuksen (Tekry) lausunto 21.9.2007.

Toimenpiteiden kokoamistapa on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että terveydenhuollon palvelujen rakenteet, säädökset ja muut kehittämistoimet ovat merkittävässä roolissa. Niitä koskevia ehdotuksia esitettiin hyvin paljon. Alkuperäisessä toimeenpanosuunnitelmassa on suoraan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyen 26 toimenpidettä ja huomattava joukko osatehtäviä. Sen lisäksi muissa toimenpidekokonaisuuksissa sivutaan mm. terveydenhuoltolakia, työterveyshuoltoa, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidoa, Käypä hoito -suosituksia, sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluinnovaatiohanketta, terveyden edistämisen määrärahoja, kansallista rokotusohjelmaa ja monia muita sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisia ohjelmia.

Lausuntovaiheessa ohjelmaan esitettiin myös muilta sektoreilta. Opetusministeriö ehdotti kulttuuritoimintaa terveyden edistämisen tukena, joka sitten sisällytettiin ohjelmaan. Ympäristöministeriö ehdotti suunnitelmaan täydennyksiä kosteus- ja homevaurioiden ehkäisyä ja liikenne- ja viestintäministeriö ilmaisi halunsa täydentää liikenneturvallisuusosiota.

Ohjelman laajuus ja yhtenäisyys

Koontivaiheen jälkeen ohjelma muodostui lopulta moniulotteiseksi ja monihaaraiseksi. Useissa lausunnoissa ohjelman todettiin olevan toimenpiteiden kirjoltaan liian laajan ja kaipaavan fokusointia ja priorisointia. Ohjelmaan katsottiin sisältyvän liikaa yksittäisiä hankkeita ja kokonaisuuden hajautuvan liiaksi.²⁸ Ohjelmassa olisi tullut esittää selkeämpi kytkentä kaikkein polttavimmiksi arvioituihin ongelmiin, jolloin toimenpiteissä voidaan keskittyä olennaisimpiin.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella sekä ohjelman toteuttajien että sidosryhmien näkökulmasta ohjelmasta muodostui liian laaja tai hajanainen. Useiden tulkintojen mukaan ohjelmaan sisältyi sellaisia "rönsyjä", jotka hajottavat toimeenpanoa ja resurssien suuntaamista. Joidenkin haastateltujen mielestä ohjelmasta muodostui enemmän "tilkkutäkki", jossa yritetään vaikuttaa yhtä aikaa lähes kaikkiin terveyden edistämisen kannalta tärkeisiin asioihin. Perusongelma oli kuitenkin siinä, että ohjelmasta puuttui hallittava strateginen ydin, jonka ympärille yksittäisiä toimenpiteitä olisi koottu. Tämä näkyi lausunnoissa ehdotuksina mm. toimenpiteiden paremmasta koonnista tärkeimpien asioiden alle. Moni haastateltu

²⁸ *Esim.VM:n lausunto 21.9.2007, STM talous- ja suunnitteluosasto lausunto 20.9.2007.*

epäili, voidaanko näin laaja-alaisella ohjelmalla ja määritellyillä resursseilla saada aikaan merkittäviä tuloksia.

Tässä on syytä huomata, että useita toimenpiteitä karsittiin alkuperäisestä toimeenpanosuunnitelmasta. Ministeriöt saattoivat myös yksilöidä hankkeita, joita ne eivät halunneet ohjelmaan. Opetusministeriö katsoi, ettei kaavailtu yhtenäinen oppilas- ja opiskelijahuoltolaki tuo lisäarvoa opetuksen kehittämiseen.²⁹ Valtiovarainministeriö piti epärealistisena ajatusta joidenkin elintarvikkeiden muita korkeammasta arvonlisäverotuksesta. Samoin alkoholiveron tai tupakkalain muutoksia ei pidetty tarpeellisina sisällyttää ohjelmaan. Lausuntokierros käynnisti kuitenkin myös täydennysehdotusten teon. Lopulliseen suunnitelmaan lisättiin monia toimenpiteitä, joten kokonaismäärä ei ainakaan vähentynyt.

Ohjelman kohdentuminen

Lausunnoissa viitattiin myös siihen, ettei ohjelmasta käy kunnolla selville, kenelle se on osoitettu. Tällöin sosiaali- ja terveysministeriön ja hallinnonalan laitosten rooli saatettiin nähdä liian suureksi. Niinpä ohjelmassa olisi tullut esittää enemmän kunnille ja paikallisille toimijoille suunnattuja, konkreettisia tulevaisuuden tähtäviä ehdotuksia³⁰.

Kohdentumiseen saatettiin kiinnittää huomiota myös toisesta näkökulmasta. Erään lausunnon mukaan ohjelmassa tulisi painottaa nykyistä enemmän terveyttä ja hyvinvointipolitiikkaa edistävän yhteiskuntapolitiikan kehittämistä, joka olisi kokoava teema ohjelmassa mainituille toimenpiteille³¹. Tähän kytkeytyy myös ajatus siitä, että ohjelman olisi toimittava terveyden edistämisen "ylätason" edellytysten ja rakenteiden kehittäjänä. Tässä se voisi koota ja listata eri tahoilla meneillään olevia terveyttä edistäviä toimenpiteitä laajemmaksi kokonaisuudeksi. Tämä tekisi mahdolliseksi priorisoida muutama keskeisin tavoite ja niitä tukevat toimet³². Eräänlaista koontitehtävää ohjelmalle kaivataan myös valmisteilla olevia ja suunniteltuja lainsäädäntöuudistuksia, asetusmuutoksia ja keskeisiä valtioneuvoston ohjaustoimia kokoavana toimijana.

Ohjelman katsottiin sisältävän liian paljon yksittäisiä hankkeita. Niiden sijasta ohjelman olisi toimittava tuloksellisen toiminnan perusrakenteiden varmistajana. Joissakin lausunnoissa arveltiin myös tarvetta keskittyä

²⁹ *Erillistä oppilas- ja opiskelijahuoltolakia sekä huollon kehittämistä on eri vaiheissa tarkasteltu useissa STM:n asettamissa työryhmissä.*

³⁰ *Stakesin lausunto 24.9.2007.*

³¹ *Esim. OKM:n lausunto 1.10.2007.*

³² *Edellä mainittu Tekryn lausunto*

pysyvämpien yhteistyörakenteiden kehittämiseen. Toisessa todettiin, että ohjelman tulisi hyödyntää erilaisissa yhteistyöhankkeissa saatuja kokemuksia ja kehittää ohjelman puitteissa hyviä menettelytapoja sektorirajat ylittävälle yhteistyölle.

Lausunnoissa heijastuu politiikkaohjelman laadintavaiheen ongelma: miten yhdistää samaan ohjelmaan kunta- tai paikallistason konkreettisten toimintatapamuutosten aikaansaaminen ja koko terveyden edistämisen yhteiskuntapolitiikan laadinnan turvaavan yhteistyörakenteen kehittäminen. Tai miten kootaan laajasti terveyden edistämistä tukevat (ja myös sitä uhkaavat) säädökset ja kehittämisprosessit ja samalla käynnistetään uusia lisäarvoa tuottavia kehittämissankkeita. Ohjelmaa käynnistettäessä ratkaisut jäivät jossain määrin ilmaan, mikä hajautti ohjelman fokusta.

Tässä politiikkaohjelman roolia ja valittua toimintatapaa voidaan verrata esim. ilmastopolitiikan kehittämisessä valittuun toimintatapaan. Siinä on pyritty "valtavirtaistamaan" ilmastonäkökohtien huomioon ottamista eri hallinnonaloilla ja lisäämään keinoja tunnistaa ilmastotavoitteiden kannalta relevantteja politiikka- ja tehtäväalueita. Ns. koherenssitarkasteluissa on etsitty eri politiikkalohkoilta asiakokonaisuuksia, joiden sääntelyssä ja ohjauksessa voidaan edistää ilmastopolitiikan tavoitteita tai joissa voidaan myös tehdä tavoitteita haittaavia ratkaisuja. Lisäksi on tehty ehdotuksia institutionaalisista menettelyistä, rakenteiden ja päätösprosessien kehittämisestä. Tämänkaltainen politiikkavalintojen ja päätösrakenteiden näkökulma on suurelta osin puuttunut TEPO:sta, lukuun ottamatta paikallistason päätösrakenteiden kehittämistavoitteita.³³

Ilmastopolitiikan valtavirtaistamisessa yhtenä keskeisenä keinona on kansainvälisten kokemusten perusteella pidetty mm. yhteisen laadintaprosessin ohella erityisen viitekehyksen kehittämistä ilmastoasioiden horisontaaliselle johtamiselle. Sen tavoitteena on luoda yhteinen jäsennys politiikkatoimille ja organisoida niiden yhteydessä tehtävä toimenpiteiden valinta eri tason työryhmien johtamisen ja raportoinnin menettelyiksi.

Koska terveyden edistämisen politiikkaa voidaan laajuudeltaan verrata ilmastopolitiikan integrointitehtävään, voisi tämänkaltaisten integrointimuotojen kehittäminen olla myös sen tehtävänä. Ohjelman käynnistysvaiheessa tilanne tulkittiin kuitenkin niin, että päätöksentekorakenteet ovat jo olemassa ja ohjelma voi käyttää niitä hyväksi. Tämä ilmenee esim. siten, että ohjelmaa yleensä ja joitakin nimenomaan kuntatoimijoille suunnattuja

³³ Tällaisena voidaan pitää lähinnä ehdotuksia säädösvalmisteluun sisältyvän ihmisvaikutusten arviointimenettelyjen kehittämisestä. Paikallistason päätösrakenteita pyritään edistämään mm. terveydenhuoltolain muutoksen avulla (kunnille asetettavat velvoitteet ehkäisevän toiminnan järjestämisestä).

toimenpiteitä on käsitelty kansanterveyden neuvottelukunnan paikallisjaostossa.³⁴

Yhteydet muihin ohjelmiin ja hankkeisiin

Monissa lausunnoissa esitettiin huomiota siitä, että ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet ovat limittäisiä ja päällekkäisiä muiden ohjelmien kanssa. Niissä kysyttiin, miten TEPO linkittyy esim. Terveys 2015 -kansanterveysohjelmaan, jonka kanssa tavoitteet ovat paljolti yhteneviä. Samalla muistutettiin, että kansanterveysohjelma on toteutuskautensa puolivälissä.

Vaarana pidettiin myös sitä, että politiikkaohjelmasta ja Kaste-ohjelmasta muodostuu päällekkäiset ohjelmat³⁵. Tällöin pidettiin tärkeänä huolehtia ohjelmien samansuuntaisuudesta ja siitä, että TEPO laaja-alaisuudellaan täydentäisi Kaste-ohjelmaa. Poliitiikkaohjelman vaikuttavuuden kannalta pidettiin tärkeänä koordinoita ohjelmia ja tehdä niiden kanssa tiivistä yhteistyötä. Joissakin lausunnoissa katsottiin, että osa suunnitelluista toimenpiteistä on sellaisia, että ne voidaan toteuttaa ja toteutetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sisällä muissa sektorikohtaisissa hankkeissa ja ohjelmissa.³⁶ Niinpä tällaisia päällekkäisiä toimenpiteitä tulisi ohjelmasta karsia ja keskittyä poikkihallinnollista yhteistyötä vaativaan toimintaan.³⁷

Poliitiikkaohjelmista erityisesti TEPO:n ja LNPO:n katsottiin olevan joiltain osin päällekkäisiä. Yhdessä launnossa arvioitiin, ettei suunnitelmassa oltu kerrottu sen yhteydestä muihin politiikkaohjelmiin, vaikka ne terveyden edistämisen näkökulmasta liittyvät keskeisten olosuhteiden luomiseen.³⁸ Tarkastuksen haastatteluissa sama asia tuli esille. Tässäkin peräänkuulutettiin tarkempaa työnjakoa ja yhteistyötä.

Valtiovarainministeriön launnossa viitataan sosiaali- ja terveyshallinnon yleisempiin ongelmiin, joihin kuuluu moniulotteinen ja hajanainen hankkeiden hallinnointi- ja rahoitusjärjestelmä. Terveyden edistämisen

³⁴ Neuvottelukunnan viimeisen nimityksen yhteydessä ao. jaosto lakkautettiin.

³⁵ Edellä mainittu Kuntaliiton lausunto.

³⁶ Esim. STM/Perhe- ja sosiaaliosaston lausunto 20.9.2007.

³⁷ Missä määrin yhteistyön myötä on kuvattua ongelmaa voitu lieventää, siihen palataan jaksossa 3.1.6.

³⁸ Tarkastuksen haastatteluissa viitattiin myös siihen, että esim. TEPO:ssa ja TYPO:ssa työelämän kehittämistavoitteet ja toimet limittyvät tavalla, jossa niitä olisi pitänyt paremmin integroida. TYPO:ssa keskitytään työhyvinvointiin tuottavuustekijänä ja TEPO:ssa yleisenä työntekijöiden toimintakyvyn edellytystekijänä. Kyse on kuitenkin samasta ilmiöstä ja siihen vaikutetaan pitkälti samoin toimenpitein.

voimavarojen nykyistä kokonaisvaltaisempi ja koordinoitumpi kohdennus fokusoituun ja pitkäjänteiseen toimintaan on haaste, johon myös politiikkaohjelman toivotaan kiinnittävän huomiota.

Toisaalta rinnakkaisohjelmien toivottiin tukevan TEPO:n toteutusta. Esimerkiksi erään lausunnon mukaan Paras-hankkeen arviointisuunnitelmiin tulisi sisällyttää terveyden edistymisen arviointi.³⁹

Ohjelman organisointi, toteutustapa ja seuranta

Joissakin lausunnoissa edellytettiin selkeämpiä ja konkreettisempia toimenpiteiden tuloksia kuvaavia ilmaisuja ja mitattavia tavoitteita. Lisäksi huomautettiin, että politiikkaohjelman toimeenpanoon on varauduttava kunnolla. Erään arvion mukaan ohjelmassa oli esitetty vain kansallisen tason menettelytapojen kehittämistä ja siitä puuttuivat menettelytavat kuntatason toimeenpanosta. Tällöin viitattiin siihen, että hyvien käytäntöjen juurruttaminen edellyttää riittävän pitkää ja systemaattista tukemista. Tällöin myös poliittinen sitoutuminen toimeenpanon rahoitukseen on olennaista. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että varsinainen levittäminen ja vakiinnuttaminen kuntatasolla onkin tehtävä Kaste-ohjelman valtioavustusten kautta, koska politiikkaohjelman omat resurssit ja toimintatavat eivät riitä.

Useissa lausunnoissa oltiin huolissaan koko ohjelman resursseista tai yksittäisten mittavien toimenpiteiden resursseista. Opetusministeriö halusi korostaa riittävää kehysten ulkopuolista rahoitusta ohjelmalle.

Lausunnoissa viitattiin myös siihen, että viestinnälliset toimet ovat siinänsä tärkeitä, mutta huomautettiin mahdollisuudesta hyödyntää "jo käynnissä olevia erittäin laajoja viestinnän kehittämisprosesseja". Ohjelman ei siis kannattanut rakentaa kokonaan omaa viestintäverkostoaan.

Toimenpiteiden moninaisuus ja myös keskinäinen limittäisyys edellyttää joidenkin lausujien mielestä eri tahojen yhdessä tai erikseen toteuttamien toimenpiteiden sisäistä koordinoitua. Tällöin tiedonkulku eri hankkeiden ja toimenpiteiden välillä tulisi olla riittävää ja mahdollisten mallinnusten tulisi tätä kautta olla kaikkien hallinnonalojen käytössä.

³⁹ Teema oli mukana hankkeesta eduskunnalle annetun selonteon pohjaksi tehdyssä kyselyssä.

Ohjelman suunnitteluvaiheessa tunnistettuja riskejä - yhteenvetoa lausunnoista

Ohjelmaa koottaessa ja toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa tunnistettiin lausuntokierrokselle useita riskejä:

- ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet eivät kohtaa riittävän hyvin eikä ohjelmalla välttämättä ole resursseja toteuttaa toimenpiteitä tai varmistaa niiden toteutumista
- ohjelma kohdentuu liaksi sosiaali- ja terveystalouteihin ja sellaisiin toimenpiteisiin, joita voidaan ja toteutetaan samaan aikaan sosiaali- ja terveyshallinnon sektorikohtaisissa ohjelmissa ja hankkeissa, jolloin on vaarana mm. päällekkäisyys tai osatoimenpiteiden erillisyys toisistaan
- ohjelman suhdetta muihin ohjelmiin ja uudistusprosesseihin ei ole kunnolla määritelty, jolloin haasteeksi tulee yhteistyön ja työnjaon täsmäntäminen
- ohjelma ei kohdistu tarpeeksi sellaisiin poikkihallinnollisiin toimenpiteisiin, jotka parantavat terveyden edistämisen olosuhdetekijöitä merkittäväällä tavalla (eri sektorien lainsäädännöstä alkaen) ja jotka tuovat lisäarvoa muulle terveyden edistämistyölle
- muita terveyden edistämiseen tähtääviä tai sen toteutusedellytyksiin vaikuttavia ohjelmia ei ole suunnattu tukemaan politiikkaohjelman toimenpiteitä
- ohjelman painopisteet ja strateginen ydin on määritelty liian väljästi
- ohjelma hajautuu liian pieniin yksittäishankkeisiin, joiden hyvä keskinäinen koordinointi on välttämätöntä (jotta voidaan koota vaikuttaviksi kokonaisuuksiksi).

Ohjelma-asiakirjaa muokattiin jonkin verran lausuntokierroksen jälkeen. Kokonaisuutta ja rakennetta koskevat sisällölliset muutokset eivät olleet kovin suuria, mutta jonkin verran täsmennyksiä, tarkempia erittelyitä ja myös lisäyksiä tehtiin ohjelman kaikkiin osioihin. Oleellista on, että muutokset eivät merkittävästi vähentäneet edellä mainittuja riskejä, vaikka joitakin sosiaali- ja terveyssektorin ulkopuolelle sijoittuvia toimenpiteitä lisättiin ja täsmennettiin. Kokonaan uutena osiona ohjelmaan tuli järjestöjen ja vapaaehtoistyötä tekevien toimintaedellytysten parantaminen. Sosiaali- ja terveyshallinnon ulkopuolelle sijoittuviin toimenpiteisiin merkittävin lisäys saattoi olla kulttuurin hyvinvointivaikutuksia tukevan hankkeen käynnistäminen.

Maankäytön ja rakentamisen osuudessa kaavailtuja toimenpiteitä täsmennettiin ja joitakin erotettiin omiksi toimenpiteiksi (mm. rakennusvalvonnan kehittämisprojekti, kosteus- ja homevauriot selvemmin omana

kohteena, ympäristöaltisteet uutena). Liikenteen ja liikenneväylien osuuden liikenneturvallisuutta koskevat toimenpiteet täsmennettiin vasta lausuntokierroksen jälkeen (iäkkäiden liikenneturvallisuus, kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen). Elinympäristön esteettömyyskohtaan tuli kaksi lisäystä (esteettömyyttä lisäävien korjausavustusten riittävyys, joukko liikenteen esteettömyyden parantaminen). Työoloja koskevaan kohtaan tuli lisäyksenä työhyvinvointifoorumin käynnistäminen ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelmien hyvien käytäntöjen levittäminen.

Elintapoihin vaikuttamisen kokonaisuuteen tuli vain joitain pieniä lisäyksiä (mm. elintarvikkeiden pakkausmerkintöjen informatiivisuus, Stake-sin päihdetyön koulutuksen kehittämishanke).

Kuten muihinkin pääosioihin, myös sosiaali- ja terveystalvöjien osuuteen tuli lisäyksiä (esim. valtakunnallisen imetysohjelman edistäminen, koululaisten suun terveydenhuollon tehostaminen, varusmies- ja siviilipalveluksen keskeyttäneille toimintamalli, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen vahvistaminen, suunnitelma maahanmuuttajien erityistarpeista). Ohjelman kohdentuminen yhtäältä sosiaali- ja terveystalvöjien ja toisaalta myös muiden hallinnonalojen toimintojen kehittämiseen ei oleellisesti muuttunut. Tässä yhteydessä on huomattava, että lähes kaikissa muissakin osioissa on paljon toimenpiteitä, joissa on kyse sosiaali- ja terveystalvöjien tai sosiaali- ja terveystalvöjien kehittämisestä.

Monet lisätyistä toimenpiteistä olivat sellaisia, joiden valmistelu tai toteutus oli jo käynnissä ohjelman toimeenpanon alkaessa. Ohjelmaluonnoksen yksittäisiä toimenpiteitä karsittiin (vrt. vaara yksittäishankkeiden suuresta määrästä), mutta samalla moniin osioihin lisättiin yksittäisiä toimenpiteitä ja hankkeita, joten rakenne ei tältä osin oleellisesti muuttunut.

Kaikkiin riskitekijöihin ei voitu vaikuttaa. Esim. muiden ohjelmien suuntaaminen TEPO:n tavoitteiden ja toimenpiteiden tueksi ei ollut politiikkaohjelman käsissä. Riittävien resurssien varmistamiseen olisi ehkä voitu vaikuttaa, mutta politiikkaohjelmien toteutusraami oli jo linjattu edellisen ohjelmakauden kokemusten perusteella.

3.1.4 TEPO:n strategiset tehtävät

Ohjelman sisältöä karsittiin käynnistysvaiheessa niin, että osa kaavailluista toimenpiteistä jätettiin pois toimeenpanosuunnitelmasta. Samalla toimenpiteiden kokonaismäärä ei käytännössä vähentynyt, koska lausuntokierroksen myötä toimenpidelistaan tehtiin myös lisäyksiä.

Ohjelman keskeisimpänä tavoitteena pidettiin sitä, että terveystalvökohdat otetaan huomioon kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, elinkeinoelämässä, työpaikoilla ja järjestöissä. Ohjelman kohteena olevien

toimijoiden määrä on suuri: kunnat, työpaikat, kansansairauksien ehkäisyä toteuttavat järjestöt ja periaatteessa kaikki kansalaisryhmät (elintapaky-symykset eri ikäryhmissä).

Politiikkaohjelman strategiset painotukset määriteltiin käynnistysvai-heessa seuraavasti:

- terveyden edistämisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen omaksuminen eri päätöksentekotasolla ja terveyttä edistävän tiedon levittäminen
- terveyden edistämisen rakenteiden vahvistaminen
- uudistettavassa lainsäädännössä ja kunta- ja palvelurakenneuudistuk-sen yhteydessä olemassa olevan tiedon, parhaiden käytäntöjen ja tu-loksellisimpien hankkeiden kokoaminen, tuotteistaminen, levittämi-nen ja juurruttaminen
- osaamisen vahvistaminen erityisesti sosiaali- ja terveystalouden en-naltaehkäisevässä toiminnassa.⁴⁰

Viimeksi strategista ydintä on täsmennetty hallitusohjelman toimeenpanon väliarvioinnin yhteydessä⁴¹. Arviointiraportissa todetaan, että tavoitteiden saavuttamiseksi keskeiset toimenpiteet voidaan tiivistää seuraaviin kol-meen osioon:

1. lainsäädännön uudistaminen ja sen edellyttämän hyvinvointi- ja terve-ystietojen kunta- ja aluekohtaisen tieto- ja seurantajärjestelmän luo-minen
2. paikallis- ja aluehallinnon keskeisiin päättäjiin ja virkamiehiin vaikut-taminen
3. keskeisten kansansairauksien syntyyn vaikuttavien elintapojen muut-taminen.

Uudessa kiteytyksessä ei erikseen mainita terveyden edistämisen rakentei-ta paikallistasolla, mutta sen voi katsoa sisältyvän painotuksiin. Ohjelman yleiskuvauksessa todetaan, että ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi terve-yden edistämisen rakenteiden luominen ja vahvistaminen on avainase-massa. Tässä yhteydessä mainitaan myös, että tarvitaan osaamisen vahvis-tamista ammatillisessa ja täydennyskoulutuksessa sekä järjestelmä vaikut-

⁴⁰ *Ohjelmajohtaja Perhon esitys seminaarissa Asiakkaan rooli sosiaali- ja terve-ydenhuollossa 27.11.2007.*

⁴¹ *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. VNK jul-kaisuja 14/2009.*

tavuudeltaan hyväksi arvioitujen käytäntöjen ja toimintamallien levittämiseen.⁴²

Keskeisten kansansairauksien syntyyn vaikuttavien elintapojen muuttamista ei suoraan mainittu ensimmäisessä kiteytyksessä. Tämänkaltaiset erot kuvastanevat kuitenkin enemmän esitysten käytännöllisiä tilannekohtaisia valintoja eikä niinkään ohjelman strategisen ytimen muutoksesta. Ohjelman virallisissa painotuksissa ei ohjelmakauden aikana olekaan tapahtunut merkittäviä muutoksia, mutta käytännön toiminnassa ja konkreettisten työtapojen valinnassa voi havaita jonkinlaista tiivistymistä tapahtuneen. Keskeisellä sijalla ovat olleet kuntapäätäjiin vaikuttaminen ja paikallisten rakenteiden kehittäminen, sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä koskeviin lainsäädäntömuutoksiin vaikuttaminen ja sosiaali- ja terveystalvelujen ennaltaehkäisyyn hyvien käytäntöjen ja työvälineiden levittäminen. Painotuksen muutoksiin ovat ainakin osittain vaikuttaneet toimenpiteistä vastuussa olevien aktiivisuus ja yksittäisten toimenpiteiden edistyminen. Ne toimenpiteet, jotka ovat edenneet esim. THL:n ja TTL:n aktiivisuuden myötä ovat saaneet luonnostaan merkittävemmän painoarvon kuin ne toimenpiteet, joiden toteutus on ollut hitaampaa.

Tarkastushaastatteluissa yleinen arvio oli, että ohjelman strateginen ydin on jäänyt laveaksi tai osin määrittelemättä ja selvät prioriteetit toimenpidelistauksen osalta ovat puuttuneet. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan ohjelman toimeenpano on lähtökohtaisesti mahdoton tehtävä, koska sekä resurssien vähäisyyden että aikajänteen takia toimenpidelista olisi pitänyt karsia vain muutamaan oleellisimpaan ja keskittää huomio niihin. Tämä olisi taannut myös vaikuttavimmat ja pysyvämmät tulokset. Ohjelmajohdon oman arvion mukaan, ohjelmaa olisi voinut käynnistysvaiheessa huomattavasti tiivistää. Nyt mukaan on jäänyt tarpeettomia "rönsyjä".

Pieneltä osin ohjelman hajanaisuutta ovat lisänneet varsinaisen valmisteluprosessin ulkopuolelta ohjelmaan liitetyt toimenpiteet. Ohjelmajohdon arvion mukaan valtioneuvoston kanslian välittämänä ohjelmaan liitettiin esim. valtakunnallisen imetysohjelman valmistelun ja toteutuksen tukeminen tai ympäristöaltisteiden hallinta.⁴³ Merkittävä lisätoimenpide on myös "Ympäristöperäisen sairastumisen ja tartuntatautien ehkäisy", jonka lisääminen ohjelmaan heijastaa ajankohtaista huolta maailmanlaajuisen lintuinfluenssan leviämisestä. Poliitiikkaohjelmaa laatineiden näkökulmasta

⁴² "Järjestelmällä" voidaan tulkita viittaavaan myös pysyviin tai vakiintuneisiin toimintatapoihin (mahdollisesti myös yhteistyömenettelyihin), joiden puuttumista tai vähäisyyttä alkuperäisen suunnitelman vaikutuskohteena hieman kritisoiitiin.

⁴³ VNK käytännössä välitti poliittisten päättäjien ja poliittisten avustajien aloitteet, jotka syntyivät HSA:n tekstiä läpikäydessä.

valmistautuminen oli jo hyvällä tolalla ja tärkeimmät osatoimenpiteet oli jo käynnistetty. Nämä lisätoimenpiteet heijastavat siis enemmän poliittisen tahdonmuodostuksen yksittäisiä signaaleja kuin ohjelman strategista suuntaamista.

Politiikkaohjelmaan ei toisaalta sisällytetty kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joita ohjelmajohto tai asiantuntijat olisivat pitäneet tärkeinä keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi. Esim. TEPO:n ja LNPO:n ohjelmajohtajat olisivat halunneet mukaan nuorille suunnatun alkoholin mielikuva-mainonnan selvittämisen ja mahdollisten rajoitustoimien valmistelun.⁴⁴ Alkoholiverotukseen liittyvät kysymykset otettiin mukaan ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, mutta käytännössä veropäätösten valmistelu oli rajattu ohjelman ulkopuolelle mm. niiden huomattavan finanssipoliittisen merkityksen takia. Myös muut verotukselliset kysymykset kuten makeisveron valmistelu tehdään valtiovarainministeriön työryhmässä, eikä ohjelmalla ole tässä merkittävää roolia. Kyse on sekä poliittisesti merkittävistä että valtiontaloudellisesti tärkeistä päätöksistä.

Luonnollisesti hallitusohjelmaa ja poliittista tahtoa toteuttavan ohjelman sisältö muodostuu poliittisen käsittelyn ja valintojen kautta. Hallitusohjelman tahdonilmaus on lähtökohta koko ohjelmalle. Kun toimeenpanosuunnitelmaa tarkennetaan virkamiesvalmistelussa, ei ohjelman strategisten vaihtoehtojen punnintaan poliittisella tasolla näytä kuitenkaan enää riittävän aikaa, vaikka ohjelma-asiakirja ja toimeenpanosuunnitelma hyväksytään koordinoivassa ministeriryhmässä. Tästä syystä osa poliittisista tarpeista voi kanavoitua myös satunnaisina ja ohjelman ytimen kannalta tarpeettomina lisätehtävinä.

Politiikkaohjelman sisältöä määriteltäessä joudutaan koko ajan tasapainoilemaan kahden erisuuntaisen pyrkimyksen välillä. Politiikkaohjelman pitäisi olla riittävän laaja voidakseen koota merkittäviä terveyteen vaikuttavia olosuhdetekijöitä ja niitä koskevia toimenpiteitä. Toisaalta sen pitäisi olla riittävän kompakti voidakseen keskittyä todellisten muutosten aikaansaamiseen.

Puhe sektorirajat ylittävistä toimenpiteistä ei aina ollut aivan täsmällistä. Sillä voitiin viitata toimenpiteisiin, joiden toteutusvastuu asettuu sosiaali- ja terveyshallinnon ulkopuolelle tai toimenpiteitä, joissa tarvitaan useiden hallinnonalojen toimijoiden yhteistyötä sisällön määrittelystä ja toimenpiteiden valmistelusta alkaen. Eräs politiikkaohjelmakonseptia koskeva haaste on juuri siinä, että valmistelun ja toteutuksen sektorirajat ylittävän

⁴⁴ *Sittemmin päätettiin asettaa työryhmä, jossa selvitetään alkoholimainonnan rajoituksia (ehdotus luovutettiin 3.6.2010). Työryhmän käynnistymisessä myös ohjelmajohtaja on ollut aktiivinen.*

toiminnan ominaispiirteitä ei ole kunnolla täsmennetty. Millaisen kehittämis- ja ohjaustoiminnan kautta politiikkaohjelmat voivat tuoda lisäarvoa aiempaan sektorikohtaiseen valmisteluun ja toteutukseen? Nyt politiikkaohjelmissa on huomattavan paljon toimenpiteitä, jotka toteutetaan hajaautetun vastuun mukaisesti kukin "oman" hallinnonalan toimesta. Tähän kysymyksen palataan havaintoja koskevan luvun yhteenvedossa.

Joissakin tarkastuksen haastatteluissa todettiin, että ohjelmaan valittuja sektorirajat ylittäviä toimenpiteitä voidaan pitää suhteellisen rajattuina tai vähemmän kunnianhimoisina, jos ajatellaan terveyden edistämisen kohteena olevien olosuhdetekijöiden tai ns. terveyden determinanttien laajuutta. Asumisen ja rakentamisen kohdalla viitataan pääosin aikaisemmin hyväksytyjen strategioiden toteutukseen ja liikenneturvallisuuden parantamisessa laaditun ja toteutusvaiheessa olevan kansallisen ohjelman yksittäisiin toimenpiteisiin. Mutta merkittäviä poikkeuksiakin on. Esimerkiksi suunnitelmavaiheeseen edennyt toimintaohjelma Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia on uusi avaus, jonka toteutuksessa tarvitaan useiden tahojen yhteistyötä. Myös pyrkimykset vaikuttaa ammatillisen koulutuksen opintosuunnitelmiin terveyden edistämistä tukevien elementtien lisäämiseksi voivat onnistuessaan luoda pysyväisluonteisia menettelyjä ns. läpäisyaiheiden ja tärkeinä pidettyjen sisältöalueiden integroimiseen ja uudenlaisen osaamisen vahvistamiseen.

3.1.5 Keskeiset toimenpiteet ja niiden rooli politiikkaohjelman osana

Ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa on kuvattu viisi pääaluetta:

1. terveyden edistämisen rakenteet
2. terveyttä edistävät elinolosuhteet
3. elintapoihin vaikuttaminen
4. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut
5. järjestöt ja kulttuuritoiminta

Määrällisesti eniten toimenpiteitä on kirjattu sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen ja vähiten järjestöjen toimintaedellytysten ja kulttuuritoiminnan kehittämiseen. Merkittävin aihealue on kuitenkin terveyden edistämisen rakenteiden kehittäminen, jossa on viisi pääosiota: terveyden edistäminen kunta- ja palvelurakenteessa, terveyden edistäminen valtionhallinnossa, terveyden edistäminen työelämässä, terveyden edistämisen resursointi sekä osaaminen ja hyvät käytännöt.

Keskeinen näkökulma politiikkaohjelman roolin ja merkityksen arvioinnissa on kysymys ohjelman panoksessa toimenpiteiden käynnistämisessä,

muokkaamisessa ja toteuttamisessa ja politiikkaohjelman rooli niiden käynnistämässä. Seuraavassa on kuvattu keskeisimpien toimenpiteiden ja niiden osatehtävien roolia ja vaihetta terveyden edistämisen politiikkaohjelmien käynnistysvaiheessa.⁴⁵ Symbolilla T viitataan siihen, että toimenpide on selvästi ohjelmalähtöinen, TEPO:n aloitteesta syntynyt tai sitä on merkittävästi ohjelman myötä uudelleenmuotoiltu. Symboli U tarkoittaa, että toimenpide on syntynyt tai suunniteltu TEPO:n ulkopuolella, usein ennen sen käynnistystä ja sitä toteutetaan osana muita toimeenpanoprosesseja (esim. säädösvalmistelu, ohjelma, hanke, periaatepäätös jne.). Kun taulukossa on käytetty yhdistelmää U/T, viitataan siihen, että toimenpidekokonaisuudessa on sekä TEPO:sta riippumatta käynnistettyjä että TEPO:n myötävaikuttamia tehtäviä. Yhdistelmä U (T) puolestaan merkitsee, että TEPO:lla on ollut roolia ainakin joidenkin osa-hankkeiden käynnistämässä, mutta pääosin toimet on valmisteltu TEPO:n ulkopuolella.

⁴⁵Toimenpiteiden listaus perustuu HSA 2007:ssä esitettyyn jäsenyykseen. Sitä on täydennetty toimeenpanosuunnitelmassa esitettyjen osatehtävien avulla. Arviointi perustuu ohjelmajohtajan ja eri toimenpiteiden toteutuksen osallistuvien arvioihin ja osin myös saatavilla olleisiin dokumentteihin.

TAULUKKO 1. Poliittikaohjelmaan sisällytettyjen toimenpiteiden luonne

2.1.⁴⁶ TERVEYDEN EDISTÄMISEN RAKENTEET

Toimenpide	TEPO:n rooli	Huomautukset
Terveiden edistäminen kunta- ja palvelurakenteessa (Paras) Mm. kuntien avainhenkilöiden koulutus, suositukset kuntien johtamis- ja yhteistyöjärjestelmäksi, selvitetään mahdollisuus vahvempiin kuntia velvoittaviin säädöksiin (kuntalaki).	U/T joitakin konkreettisia tukitehtäviä (koulustilaisuudet jne.) on määritelty TEPO:ssa, mutta päätehtävä on ollut STM:n agendalla ja toimenpiteiden kohteena jo Paras-hankkeen alusta lähtien Kaste-ohjelmassa etsitään konkreettisia ratkaisuja suositusten soveltamiseen uusissa palvelurakenteissa. TEPO on osallistunut ohjelman toimeenpanosuunnitelman laadintaan. Terveidenhuoltolain vastuita määrittäviä säädöksiä ei mainita TEPO:n toimenpidesuunnitelmassa, mutta ohjelma on osallistunut sen valmisteluun. Sitä vastoin kaavailtua kuntalain muutosta ei saatu käynnistettyä.	Stakesissa toteutettiin 2000-luvulla mm. Tejo -hanketta, jossa on pyritty luomaan malleja terveyden edistämisen päätösrakenteille ⁴⁷ ja TedBM -hanketta. STM on julkaissut terveyden edistämisen laatusuositukset vuonna 2006, jossa malleja on pyritty jalkauttamaan kuntatasolle. Kaste-ohjelma jatkaa tätä kehittämis- ja jalkauttamistyötä. Terveidenhuoltolain ja Sote -palvelujen ns. järjestämislain valmistelua on jatkettu STM:ssä aiemmin suunnitellulla tavalla. Jälkimmäinen on tosin "jäädynetty".
Terveiden edistäminen valtionhallinnossa Mm. parannetaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, tiettyjen erikseen sovitujen toimenpiteiden toteutusta seurataan, ympäristöperäisen sairastumisen ja tartuntatauti-ehkäisyn jatkaminen, ministeriöiden johdon sitouttamisseminaari	U (T) Suurinta osaa tehtävistä on toteutettu TEPO:sta riippumatta (vaikka ohjelma on käynnistänyt keskustelua esim. arviointimenettelyjen kehittämisestä).	Tartuntatauti-ehkäisy on ollut vankka osa THL:n (aiemmin KTL:n) toimintaa. Tartuntatauti-ehkäisytehtävä sisällytettiin ohjelman toimenpidelistaan viime vaiheessa (pandemiavarautumisen myötä). Tehtävä vaikiintuneisuudesta johtuen sitä ei ole pidetty ohjelman ydintehtävänä. Ministeriöiden johdon sitouttamisseminaaria ei järjestetty.
Terveiden edistäminen työelämässä Mm. terveyttä edistävän työpaikan kriteeristön kehittäminen,	U (T) Toimenpiteet on käynnistetty aiempien linjausten tai suunnitelmien pohjalta. TTL on pitkään ollut aktiivinen kehittäjä	Työhyvinvointifoorumin perustaminen oli STM:n osuus Työn, yrittämisen ja työelämän poliittikaohjelmaan ⁴⁸ .

⁴⁶ Taulukon kokonaisuuksien numerointi on tehty TEPO:n toimeenpanosuunnitelman numeroinnin mukaisesti

⁴⁷ TEJO-kuntahanke toteutettiin jo vuosina 2003–2005. Jatkohanketta on toteutettu vuosina 2006–2009. Tavoitteena on ollut tuottaa suunnittelun, seurannan ja arvioinnin työvälineitä ja vahvistaa kuntien strategista ja ammatillista hyvinvointiosaamista. Hankkeessa on tutkittu ja kehitetty yhdessä kuntien ja alueiden kanssa terveyden edistämisen rakenteita ja johtamiskäytäntöjä.

⁴⁸ Tosin sen perustaminen on ollut suoraa jatkoa ministeriön työhyvinvoinnin kehittämistyölle ja aiemmalle ohjelmalle. TYPO:n ja TEPO:n välillä on sovittu, että työterveydenhuoltoon liittyvät asiat ovat TEPO:ssa. Kummankin ohjelman rooli foorumin sisältöjen määrittelyssä on ollut vähäinen.

työhyvinvointifoorumin käynnistäminen, työhyvinvoinnin kehittämissuunnitelmien käytäntöjen levittäminen

Terveyden edistämisen resursointi

Mm. määrärahojen suuntaaminen strategisesti valittuihin kohteisiin

Osaamisen, hyvien käytäntöjen ja viestinnän kehittäminen

Mm. OKM:n aktiivisuus tulostuohjauksen, pilottien ja OPS:iä avulla mm. opettajankoulutuksessa, sosiaali- ja terveysalalla ja ympäristön suunnittelussa, terveyden edistämisen opetuksen riittävyys tarkistaminen,

terveydenhuoltolakiin velvoite terveyden edistämisestä täydennyskoulutuksessa, palveluinnovaatiohankkeessa selvitetään mahdollisuutta koota terveysalan innovaatioiden tietopankki, kansalaisten TerveSuomi – portaalin kehittämisen jatkaminen,

eri tietokanavien hyödyntäminen terveyden edistämisessä (ml. media-kasvatus).

ja jatkaa aiempia kehittämissuunnitelmia. Laitos teki kuitenkin ehdotuksia uusista hankkeista juuri TEPO:a ajatellen. Työhyvinvoinnin käytäntöjen levittäminen on yksi Tekesiin siirtyneen TYKES – toiminnan ja myös TYPO:n perustehtävä.

U (T) TEPO on voinut vaikuttaa terveyden edistämisen määrärahojen käyttösuunnitelmiin, mutta pääosin linjaukset ja määritykset on tehty STM:n, Kaste-ohjelman ja RAY:n toimesta. Yleispäätös laajemmista hankkeista ja strategisuudesta on tehty aiemmin. Sittemmin TEPO ja LNPO ovat yhdessä keskustelleet RAY:n edustajien kanssa tulevista painotuksista.

U (T) Osaamisen kehittämistä koskevia ehdotuksia ja toimenpiteitä on työstetty monessa yhteydessä ja monen muun ohjelman ja hankkeen toteutuksessa. Ajatus terveyden edistämisen osaamisen sisällyttämisestä opetussuunnitelmien tarkistamiseen on lähtöisin TEPO:sta, muutoin OKM:n hallinnonala tekee OPS:iä tarkistuksia omien aikataulujensa ja oman työnjakonsa mukaisesti. Terveydenhuoltolain valmistelussa täydennyskoulutusvelvoite on ollut alusta lähtien mukana, mutta erillisteemoja kuten terveyden edistäminen ei tule lakiin.

Toimenpiteenä se on mukana myös TEPO:n suunnitelmassa, mutta yhteys ohjelman toteutukseen on ollut vähäinen.

Terveyden edistämisen määrärahojen käyttösuunnitelmia on tarkistettu vuosille 2008, 2009 ja 2010. Ne perustuvat määrärahan aiemmasta käytöstä tehtyihin arvioihin. Kaste-ohjelman hankerahoituksen perusteet tukevat ennen kaikkea ohjelman omien tavoitteiden toteutumista (osa tavoitteista on yhteneväisiä TEPO:n kanssa).

OKM korostaa, että opetussuunnitelmien perusteiden tarkistus tehdään normaalissa järjestyksessä eikä esim. korkeakoulujen opetussisältöihin voida ministeriön suunnalta vaikuttaa. Perusteiden laadinnassa taas on otettava huomioon mm. työelämän tarpeet ja yksittäiset teemat kuten terveyden edistäminen voidaan sisällyttää vain ns. läpäisyperiaatteella.

TerveSuomi -portaalin kehittäminen alkoi jo vuonna 2006. TEPO on yrittänyt vaikuttaa sen kehittämistyön rahoitukseen

Mediakasvatus on sopimuksen mukaan jätetty Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman vastuulle.

2.2. TERVEYTTÄ EDISTÄVÄT OLOSUHTEET

Toimenpide

Maankäyttö ja rakentaminen

Mm. rakentamisessa hyvään sisäilmaan vaikuttaminen säädösvalmistelun ja informaatio-ohjauksen avulla, kosteus- ja homevaurioiden ehkäisy,

rakennusvalvonnan kehittämiprojektin käynnistys ja

TEPO:n rooli

U (T) TEPO:n kautta toimenpiteitä on liitetty laajan terveyden edistämisteeman alle. Mutta kyse on aiemmin hyväksytyistä tai jo vireillä olleista kehittämistoimista.

Valtakunnallisten hometalkoiden käynnistäminen ei syntynyt TEPO:n aloitteesta, joskin

Huomautukset

Toimenpiteissä ei ole TEPO:n myötä määritelty uusia sisältöjä, vaan ne perustuvat ympäristöhallinnon aiempiin linjauksiin. Esim. rakennusvalvonnan kehittämistyössä ei käynnistetty uutta projektia, vaan jatkettiin vakiintunutta kehittämistyötä. Samoin kuntiin suunnattu koulutus jatkuu entisellään.

valvonnan resurssien turvaaminen, terveysvaikutusten arvioinnin kehittäminen kaa-voitusprosessissa ja ympäristöriskien (melu, ilman epäpuh- taudet) pitäminen alhaisella tasolla

Liikenne ja liikenneväylät

Mm. valtakunnallisen liikenne- turvallisuuksuunnitelman to- teuttaminen, iäkkäiden liiken- neturvallisuuden parantami- nen, kohtaamisonnettomuu- sien vähentäminen, kevyen lii- kenteen edellytysten paran- taminen sekä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen esteettö- myyden kehittäminen

Elinympäristön esteettä- myys

Mm. julkisten palvelujen es- teettämyyssuunnitelmien laa- dinta, esteettämyyttä lisäävien korjausavustusten riittävyiden varmistaminen

Koti- ja vapaa-ajan tapatur- mien torjunta

Mm. uudenlainen säädös- ja rahoituspohja, erityisryhmien asumisen turvaaminen, ikäih- misille tarjottavien kotikäyntien sisällöllinen kehittäminen

ohjelma on saattanut vauhdit- taa sen valmistelua.

Ympäristöriskien alhaisen ta- son tukemisessa ei ole käyn- nistetty uusia toimia.

U Toimenpiteet perustuvat lii- kenneturvallisuuksuunnitel- man 2006–2010 toteutukseen. Iäkkäiden liikenneturvallisuu- siongelmia kartoittanut työryh- mä sai työnsä valmiiksi jo vuonna 2008. Kevyen liiken- teen nostaminen yhdeksi toi- menpidekohteeksi on saatta- nut saada tukea TEPO:sta.

U Korjausavustusten lisäykset ovat perustuneet hallituksen elvytystoimiin

Joitakin esteettämyyssuunni- telmia on laadittu ohjelman ai- kana (mm. yliopistot).

U/T Poliitiikkaohjelma on teh- nyt aloitteen, mutta säädös- ja rahoitusvaihtoehto ei ole edennyt. Kehitysvammaisten asumisen ja palvelujen periaa- tepäätös valmisteltiin ympäris- töministeriössä aiempien suunnitelmien pohjalta, mutta TEPO on myötävaikuttanut valmistelun käynnistymiseen. THL:n kotikäynneistä tekemä selvitys tehtiin aiempien suun- nitelmien mukaisesti.

STM:n terveydensuojeluosasto on tehnyt toimenpiteissä yhteistyötä YM:n kanssa, mut- ta TEPO:lla ei ole ollut roolia siinä.

TEPO:n rooli on rajoittunut lähinnä toimenpiteiden seuran- taan, eikä esim. kohtaamisen- nettomuuk- sien vähentämiseen tarvittavaa erillisrahoitusta ole osoitettu (TEPO ei ole tehnyt selviä aloitteitakaan).

TEPO ei ole ollut toimenpi- teissä erityisen aloitteellinen mm. siksi, että toimenpiteet sisällytettiin ohjelmaan erään- laisena ylimääräisenä lisänä.

Tapaturmien torjuntaa teh- dään mm. SM:n sisäisen tur- vallisuuksuunnitelman, käyn- nistetyssä Lasten ja nuorten tapaturmien ehkäisyhank- keessa ja pysyvämmiin mm. THL:ssä. Näitä tehtäviä toteu- tetaan siis laitoksen ja ohjel- mien suunnitelmien mukaan, eikä ohjelmalla ole ollut roolia niiden muotoilussa.

2.3. ELINTAPOIHIN VAIKUTTAMINEN

Toimenpide

Painonhallinta, terveellinen ravinto ja liikunta

Mm. periaatepäätös terveelli- sestä liikunnasta, elintarvik- keiden pakkausmerkintöjen kehittäminen, terveydenti- laselvityksiin painon seuranta, joukkoruokailun kehittämi- sryhmä,

liikunta-alan järjestöjen ja kun- tien yhteisen hankekoonai- suuden käynnistäminen, työ- terveyshuollon koulutuksen kehittäminen, liikumisreseptin

TEPO:n rooli

U/T Jotkut toimenpiteet kuten periaatepäätös tai kouluruokai- lusuositusten laadinta perustu- vat aiempiin neuvottelukuntien tai ministeriöiden suunnitelmiin. Joukkoruokailun seurantaryh- mä perustettiin kuitenkin poli- tiikkaohjelmaan liittyen ja sen ehdotukset käsiteltiin ministeri- ryhmässä. Joissakin TEPO:lla on ollut aktiivinen rooli. Esim. Nuoren Suomen käynnistämisen erillishankkeen syntymiseen TEPO on vaikuttanut.

Huomautukset

TEPO ja LNPO ovat tehneet yhteistyötä MMM:n suomalai- sen ruokakulttuurin edistämisen ohjelman kanssa mm. koulu- ruokailun laadun parantami- seksi (kouluruokavaalit).

käytön laajentaminen, ikä-ihmisten liikuntamahdollisuuksien parantaminen, koululais-ten terveellisen ruokailun edistäminen, liikuntapalvelujen räätälöinti erityisryhmille

Koulutusoperaatiot perustuvat osin TTL:n ja UKK-instituutin suunnitelmiin ja vakiintuneeseen toimintaan, mutta TEPO on arvioinut kannustaneensa esim. liikkumisreseptin konseptin levittämiseen. Jotkut toimenpiteet ovat jatkoa aiemmalle hanketoiminnalle (mm. Voimaa vanhuuteen – hanke ikäihmisten liikunnan kehittämisessä, Kunnossa kai-ken ikää -ohjelma).

Päihteiden käyttö ja tupakointi

Mm. alkoholiverotuksen ja tupakkalainsäädännön uudistaminen, mini-intervention käyttöä lisätään perus- ja työterveyshuollossa, päihdetyön koulutuksen kehittäminen, tupakoinnin vieroitus osaksi potilaan hoitoa,

U/T Säädösvalmistelu ja sää-dös muutokset on toteutettu paljolti TEPO:sta riippumatta. Myös koulutus- ja kehittämis-toimenpiteet sekä oppimateriaalin tuottaminen esim. TTL:ssa ja THL:ssa perustuvat pitkälti niiden aiempiin suunnitelmiin.

TEPO:lla on kuitenkin ollut vaikutusta mm. päihdetyön koulutuksen kehittämishankkeen jatkamiseen.

2.4. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELUT

Toimenpide

Mm. suunniteltujen kehittämishojelmien tukeminen (Terveyskeskus 2015 -toimenpideohjelma, Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma, Alkoholiohjelma)

Neuvola- ja perhekeskustyö sekä päivähoito

Mm. uuden neuvola-asetuksen valmistelu, PERHE-hankeen tulosten jalkauttaminen, raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon järjestäminen, valtakunnallisen imetysohjelman valmistelu

Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, varusmiehet

Mm. oppilashuoltopalvelujen saatavuuden selvittäminen, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon asetuksen valmistelu, koululaisten suun terveydenhuollon tehostaminen,

TEPO:n rooli

U (T) Lähtökohtaisesti kyse on kahdesta ohjelmasta, jotka ovat syntyneet ennen TEPO:aa tai siitä riippumatta. TEPO on esittänyt näkemyksiään molempien ohjelmien toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa.

U (T) Toimenpiteet on käynnistetty ja toteutettu STM:n aiempien suunnitelmien tai muun ohjelmallisen toiminnan pohjalta. TEPO:n roolina on ollut asioiden esilläpito ja seuranta. Kaste-ohjelmassa lapsiperheiden palvelujen kehittäminen ja perhekeskukset olleet keskeisiä, mutta TEPO:n rooli hankkeiden ohjauksessa vähäinen.

U/T Osa toimenpiteistä perustuu aiemmin käynnistettyyn valmisteluun, mutta TEPO on aktivoinut mm. oppilashuoltoselvityksen käynnistämistä. TEPO on ollut käynnistämässä verkostoa, joka tuottaa ja levittää suun terveydenhuoltoon liittyvää tiedotusaineistoa.

Huomautukset

Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma liitettiin TEPO:n yhteyteen ja sitä on käsitelty ohjelman ministeriryhmässä. TEPO:n kannalta katsoen ohjelma on hyvin päällekkäinen politiikkaohjelman kanssa, mutta sen käynnistys perustui aiempiin päätöksiin.

Imetyksen edistämisen toimintaohjelma liitettiin TEPO:n toimeenpanosuunnitelmaan lisäkohtana. Sitä on valmisteltu TEPO:sta riippumatta.

TEPO on mm. rahoittanut varusmiesten ruokailun kehittämiseen tähtäävän VARU -hankkeen osahankkeita.

varusmiespalvelun keskeyttä-
neille tarkoitetun "Aikalisa" -
toimintamallin laajentaminen
koko maahan, varusmiespalve-
lussa olevien terveyden edis-
täminen

Työterveyshuolto ja työttö- mien terveydenhuolto

Mm. työterveyshuollon tilaajan
opas, mini-interventio osaksi
työterveyshuoltoa, pitkäaikais-
työttömien terveydenhuoltoon
toimintamalli

U (T) Toimenpiteet tai niiden
suunnittelu on käynnistetty
pääosin ennen TEPO:a, mut-
ta uusia hanke-ehdotuksia
tehtiin myös niiden sisällyttä-
miseksi ohjelmaan. Työter-
veyteen liittyvät kysymykset
näyttäisivät vahvistuneen
TTL:n toiminnassa, mikä saat-
taa osaltaan johtua ohjelman
tuesta.

Ohjelmajohto on sopinut TTL:n
kanssa ohjelmaan valittavista
toimenpiteistä ja niitä on käsi-
tely ministeriryhmässä.

Mielenterveystyö

Mm. kansallisen mielenter-
veys- ja päihdesuunnitelman
laadinta, työterveyshuoltoon
depressio – suositus, osa-
sairauspäivärahaa koskevan
lain tarkistus, lasten ja nuorten
mielenterveyspalvelujen vah-
vistaminen

U (T) Pääosin toimenpiteet
valmisteltu TEPO:sta riippu-
matta, mutta ohjelman toteut-
tajat arvioivat osaltaan vaikut-
taneensa siihen, että sairaus-
päivärahan tarkastus tuli mu-
kaan Sosiaaliturvan uudista-
miskomitean (Sata-komitean)
työhön.

Avokuntoutus

Kelan hanke riskiryhmien kun-
toutukseseen

U/T Kela on käynnistänyt
suunnittelemansa uuden
hankkeen.

Alkuperäisestä suunnitelmasta
luovuttiin ja ohjelmajohtoon ja
Kelan kanssa sovittiin harkin-
nanvaraisen kuntoutuksen
kohdistamisesta riskiryhmille.

Ikäihmisten palvelut

Mm. ikäihmisten laatusuosi-
tukseen uusi osio, neuvonta-
keskusten verkko laajenne-
taan koko maahan, ehkäise-
vät kotikäynnit osaksi palve-
lupalikoimaa, aikuiskoulutuk-
sen järjestäjät huolehtivat
ikäihmisten kanssa työsken-
televien osaamisesta, vapaa
sivistystyö huolehtii seniori-
väestön sivistyspalveluista

U (T) Laatusuositus valmistui
jo 2008. Muihin toimenpiteisiin
liittyviä osahankkeita on käyn-
nistetty. TEPO on neuvotellut
niiden sisällöstä.

Osa toimenpiteistä on huo-
mattavan laajoja ja tavoite-
luonteisia, eikä suoraan tavoit-
teita toteuttavia keinoja ole
täsmennetty. Kaksi viimeistä
lisättiin toimeenpanosuunni-
telman laadinnan loppuvai-
heessa.

Maahanmuuttajien palvelut

Mm. kotouttamistoimia kehi-
tettäessä laaditaan suunni-
telma maahanmuuttajien eri-
tyistarpeista terveyden edis-
tämisessä

U/T Ohjelma on ollut aloitteel-
linen, mutta tähän asti asioita
valmisteltu toimijoiden omien
suunnitelmien pohjalta.

Sosiaali- ja terveysministeriöön
on nimetty maahanmuuttoasi-
oista vastaava, mutta ohjelman
osuutta vaikea arvioida.

2.5. JÄRJESTÖT JA KULTTUURITOIMINTA

Toimenpide

Järjestöjen toimintaedelly- tykset

mm. järjestöjen toimintaa vai-
keuttavien verosäädösten

TEPO:n rooli

U/T Ohjelma on ollut aloitteelli-
nen järjestöjen toimintaedelly-
tysten turvaamisessa, joskin
OM ja KANE ovat valmistelleet

Huomautukset

Politiikkaohjelman näkökul-
masta on arvioitu, että valmis-
telun tilanne oli jumiutunut ja
ohjelma pyrki vauhdittamaan

uudistaminen, järjestöjen toteuttamien hyvien käytäntöjen koonti, edellytykset järjestöjen laajoille ohjelmakokonaisuuksille

ehdotuksia jo pitkään. Muut toimenpiteet perustuvat aiempaan kehittämistyöhön.

päätösten tekoa.

Kulttuuritoiminta

kulttuurin terveydellisten vaikutusten edistämishankkeen käynnistys

U/T Hanketta on viritelty ennen TEPO:a, mutta ohjelma on aktiivisesti myötävaikuttanut hankkeen suunnitteluvaiheeseen (mm. tarjonnut osarahoitusta) ja myös toteutusvaiheen käynnistykseen.

Suurin osa TEPO:n toimeenpanosuunnitelmassa mainituista toimenpiteistä on käynnistetty tai suunniteltu ennen politiikkaohjelmaa tai valmisteltu ohjelmasta riippumatta. Merkittävä osa on eri tahojen omiin suunnitelmiin tai kehittämistyön jatkumoon sisältyviä toimenpiteitä, jotka on ehdotettu sisällytettäväksi ohjelmaan. Voi arvioida, että suuri osa niistä olisi toteutettu tavalla tai toisella, mutta "pääsy" ohjelmaan on voinut joissakin tapauksissa nopeuttaa niiden valmistelua.

TEPO:n toteutus lepää useissa toimenpiteissä muiden ohjelmien, periaatepäätösten ja hankkeiden toteutuksen varassa. Koska rinnakkaisohjelmat ja hankkeet on linjattu TEPO:sta riippumatta, ei ohjelmalla ole ollut merkittävää vaikutusta niiden sisältöön. Tällöin ohjelman roolina on ennen kaikkea tiedon levittäminen toimenpiteistä (mm. seminaarien ja koulutus-tilaisuuksien avulla) ja niiden etenemisen seuranta. Seurannankin osalta ohjelma on pääsääntöisesti sen tiedon varassa, joita toimenpiteistä vastaavat tuottavat. Tällöin riskinä voi olla se, että toteuttajat informoivat lähinnä myönteisesti edenneistä asioista eikä ohjelmajohto saa riittävästi tietoa mahdollista kitkatekijöistä.

Ohjelmajohtaja on kuitenkin voinut osallistua henkilökohtaisesti moniin työryhmiin ja suunnitelmien laadintaprosesseihin, jolloin hänellä on ollut mahdollisuus mm. tarkistaa toimenpiteiden sisällön vastaavuutta ohjelman tavoitteisiin ja tarvittaessa tehdä myös ehdotuksia täydennyksistä.

3.1.6 Politiikkaohjelman suhde muihin ohjelmiin ja kehittämishankkeisiin

Rinnakkaisten tai meneillään olevien ohjelmien ja hankkeiden tilan ja yhteyksien selvittäminen

Ohjelmaan sisällytettävien toimenpide-ehdotusten koonti tuotti aineistoa myös meneillään olevista terveyden edistämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Suuri osa ehdotuksista koski jo käynnistettyjä tai suunnitteilla olleita kehittämishankkeita. Kattavaa kuvaa monien laajojen ohjelmien sisällöistä ja mahdollista liittymäkohdista politiikkaohjelmaan ei kuitenkaan koottu. Osa kytkennöistä ja samansisältöisten toimenpiteiden kirjosta selvisi vasta vähitellen ohjelman toteutuksen alkaessa.

Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan käynnistysvaiheessa olisi tarpeen koota riittävän kattavasti tiedot meneillään olevista ohjelmista ja hankkeista, jotta politiikkaohjelmaan voidaan valita olennaisimmat toimenpiteet. Tällöin olisi mahdollista punnita myös ohjelman peruskysymyksiä:

- missä määrin ohjelma pyrkii toimimaan kattavana sateenvarjona eri tahoilla meneillään oleville kehittämis- ja valmisteluhankkeille ja
- missä määrin ohjelman tulisi keskittyä sellaisiin "uusiin" toimenpiteisiin, jotka ovat jääneet muiden kehittämisoperaatioiden katveeseen tai joiden eteneminen sektoripohjaisessa hallinnossa on epävarmaa.

Edellisessä tapauksessa ohjelma voi myös valita kohteekseen sellaiset kehittämistehtävät, joita voidaan pitää strategisesti kaikkein tärkeimpinä tiettyssä kehitysvaiheessa ja pyrkiä kaikin keinoin vauhdittamaan ja varmistamaan niiden eteneminen. Samalla kaikki muut terveyden edistämistä tukevat toimet ovat lähinnä seurantakohteina. Jälkimmäisessä tilanteessa taas voidaan joutua punnitsemaan sitä mahdollisuutta, että merkittävimmät valmistelut ja päätökset tehdään ohjelman ulkopuolella. Toisaalta käynnistämättä jääneisiin toimenpiteisiin keskittyminen voi kuitenkin tuottaa selvää lisäarvoa kehittämistyölle.⁴⁹

Terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa edellä mainittua kysymystä ei selvästi asetettu.⁵⁰ Ohjelma sisältää sekä muiden ohjelmien ja valmistelu- ja toimeenpanoprosessien käynnistämiä toimenpiteitä että omia avauksia. Jälkimmäisten valinta ei välttämättä ole perustunut strategiseen harkintaan tarvittavista täydentävistä toimenpiteistä, vaan eri osapuolten ja tietysti myös ohjelmajohdon yksittäisiin hankeideoihin. Tämä näkyy siinä, että ohjelmassa pyritään yhtäältä vaikuttamaan sellaisiin merkittäviin

⁴⁹ *Ensimmäisen kauden politiikkaohjelmista tietoyhteiskuntaohjelmaa pidettiin nimenomaan monilla eri hallinnonaloilla meneillään olevien kehittämishankkeiden kokoajana. Yrittäjyysohjelmassa tehtiin strategiavalinta, jonka mukaan ohjelma pyrki edistämään ennen kaikkea sellaisia asioita, jotka muutoin olivat vaarassa jäädä toteutumatta.*

⁵⁰ *Tässä on huomattava, että ohjelmista ja niiden sisällöstä päätettäessä tällaista läpivalaisua menossa olevaan kehittämistyöhön ei ylipäättänsä tehdä. Ei siis ole menettelyä, joka kirkastaisi uuden ohjelmallisen toiminnan merkityksen ja aseman eri ministeriöiden toiminnassa.*

uudistuksiin kuin Paras-hanke, Kaste-ohjelma tai terveydenhuoltolaki, liikenneturvallisuusohjelman toimeenpano⁵¹ ja toisaalta edistämään lukuisaa määrää erilaisia selvitys- ja kehittämishankkeita (joiden päävastuu usein THL:lla tai TTL:lla) sekä käynnistämään lisäksi joitakin omia yksittäisiä aineistohankkeita (oppaat, esitteet, koulutusaineistot jne.).

Ohjelman käynnistysvaiheessa oli käynnissä tai käynnistymässä monia sisältöjen kannalta merkittäviä kansallisia ohjelmia ja meneillään useiden periaatepäätösten toimeenpanoprosesseja. Ohjelmaa käynnistettäessä ei tehty sellaista toimenpiteiden vertailua, jossa olisi voitu selkeästi tunnistaa politiikkaohjelmaan kaavailtujen toimenpiteiden kehitysvaihe tai integroida meneillään olevien tai rinnakkaisten ohjelmien toimenpiteitä politiikkaohjelman toimenpiteisiin. Koko käynnistysprosessin aikana ei myöskään ollut mahdollisuutta esittää joidenkin rinnakkaisiksi tulkittujen ohjelmien käynnistykseen lykkäämistä tai tilapäistä keskeyttämistä. Politiikkaohjelman edetessä olisi silloin voitu myöhemmin arvioida niiden tarve uudelleen ja tehdä niiden sisältöön mahdollisia täsmennyksiä.

Politiikkaohjelman sisällöt menivät sen vuoksi limittäin monien muiden ohjelmien kanssa ja samoja asioita edistetään ohjelman toimeenpanovaiheessa monissa muissa valmisteluprosesseissa. Politiikkaohjelman omassa toimeenpanosuunnitelmassa onkin viittauksia moniin muihin ohjelmiin, joiden sanotaan edistävän TEPO:n tavoitteita ja toimenpiteitä, joissa politiikkaohjelma puolestaan "tukee" niiden edistymistä. Tukemisen konkreettista sisältöä ei ole täsmennetty. Se voi käytännössä vaihdella jonkinasteisesta osallistumisesta rinnakkaisen ohjelman ohjausryhmään tai vain politiikkaohjelman toimenpiteiden esittelyyn tai esilläpitoon rinnakkaisten ohjelmien tilaisuuksissa. Usein yhteys tarkoittaa rinnakkaisen ohjelman ulkoista seurantaa.

Politiikkaohjelman toteuttajilla ei myöskään ole mitään mahdollisuutta seurata kaikkia politiikkaohjelman tavoitteiden kannalta tärkeitä meneillään olevia toimenpiteitä. Osasyynä on tietysti terveyden edistämisen perusteiden ja politiikkaohjelman laajuus. Terveys kaikissa politiikoissa voi laajimmillaan tarkoittaa sitä, että terveyden ns. determinantteihin voidaan vaikuttaa lähes kaikilla politiikkalohkoilla. Kun ohjelman strateginen ydin on tulkittu varsin laveana, voi kytkentöjä ohjelman ulkopuolella tapahtuviin kehittämisprosesseihin olla lukuisia.

Seurantatehtävän edellytysten puuttuminen on merkittävä haaste. Politiikkaohjelman käynnistysvaiheessa sille asetettiin odotuksia juuri lainsäädännön ja ohjeistuksen kokoamisesta tai avaintoimintojen kokoamisesta ja

⁵¹ *Liikenneturvallisuusohjelman osalta kyse on ehkä enemmän sen toimeenpanon seurannasta kuin tarpeesta muokata uudelleen ohjelman sisältöä tai toimenpiteitä.*

eri hallinnonaloilla tapahtuvan valmistelutyön paremmasta hahmottamisesta ja jäsentämisestä.

Viime kädessä ongelma heijastaa politiikkaohjelmien perusedellytysten heikkouksia. Haastatteluissa esitettiin kysymys, missä määrin näiden seurantatehtävien hoito tai niiden varmistaminen kuuluu esim. valtioneuvoston kanslialle ja missä määrin se on yksittäisten ohjelmien organisoinnin ongelma. Vain joiltain osin kyse on ohjelman puutteellisista resursseista tai ohjelman fokusoinnissa tehdyistä valinnoista. Toisaalta fokusointia ja rajauksia voidaan tehdä myös punniten ohjelman käytettävissä olevia voimavaroja ja mahdollisuuksia.

Rinnakkaisia ohjelmia ja uudistushankkeita

Politiikkaohjelman kannalta keskeisimpinä uudistuksina pidetään seuraavia:

- Paras-hanke (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja myös terveyden edistämisen palvelurakenteet)
- Kaste-ohjelma
- muut sektorikohtaiset ohjelmat kuten Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma, Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma, Alkoholiohjelma ym.
- lainsäädäntöhankkeista erityisesti terveydenhuoltolaki ja uudistettava laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtioneuvostosta (ns. järjestämislaki), alkoholiveroa koskeva laki ja tupakkalaki (laki toimenpiteistä tupakkoinnin vähentämiseksi)
- ammatillisen toisen asteen opetussuunnitelmien uudistus ja perusopetuksen tuntijaon uudistus
- kansallisen liikenneturvallisuuksuunnitelman toteutus.

Tärkeimpänä lainsäädäntöuudistuksena pidetään uutta terveydenhuoltolakia, johon on esitetty sisällytettäväksi velvoite, jonka mukaan kuntien on raportoitava kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä vuosittain valtuustolle. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet ja määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet. Lakiehdotuksen mukaan kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot ja eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lakiehdotuksessa on

velvoite myös sairaanhoitopiireille terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi alueellaan.⁵²

Kaikki uudistushankkeet on mainittu myös TEPO:n toimeenpanosuunnitelmassa. Niiden valmistelu ja toteutus tapahtuu erillisissä prosesseissa politiikkaohjelman ulkopuolella. TEPO:n lähtökohtana on joko "tukea niiden edistymistä" tai yrittää myös vaikuttaa niissä tehtäviin valintoihin. Ohjelmajohtaja on osallistunut Paras-hankkeen sosiaali- ja terveysministeriön valmistelusta vastaavan projektin johtoryhmään ja terveydenhuoltolakiä valmistelleen työryhmän työhön. Työryhmä jätti ehdotuksensa jo 2008 kesäkuussa ja työstämisestä on jatkettu ministeriön vastuullisten säädösvalmistelijoiden piirissä ja asiaa on käsitelty myös Paras-hankkeen edellä mainitun johtoryhmän kokouksissa. Muiden säädösten valmistelu on tapahtunut suurelta osin politiikkaohjelmasta riippumatta, vaikka esim. koordinoiva ministeri on tietysti osallistunut niiden poliittiseen käsitteilyyn. Kaste-ohjelman toteutukseen on pyritty vaikuttamaan epävirallisesti mm. ohjelmien yhteisten asiantuntijoiden kautta ja osallistumalla valtionavustushankkeiden valintaan. Sosiaali- ja terveyshallinnon ulkopuolella toteutettavien uudistusten ja ohjelmien toteutukseen vaikuttaminen on ollut välillisempää.

TEPO:n vaikutusmahdollisuudet vahvoihin rinnakkaisiin valmistelu- ja ohjelmajärjestelmisiin riippuvat paitsi ohjelman ministeriryhmän poliittisesta sitoutuneisuudesta myös ohjelmajohtajan verkostoista ja vaikutustaidoista. Rakenteelliset edellytykset luodaan kuitenkin ohjelmien ja hankkeiden keskinäissuhteita määrittävissä dokumenteissa (millaiseksi ohjelmien keskinäissuhde määritetään) ja siinä, miten valmisteluprosesseissa tunnustetaan tarve rinnakkaisten ohjelmien ja hankkeiden yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen. Tätä käsitellään seuraavissa jaksoissa lähinnä sosiaali- ja terveyshallinnon sektoriohjelmien ja hankkeiden osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste

Kaste on sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteinen sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjelma vuosille 2008–2011. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman 31.1.2008 eli runsas puoli vuotta TEPO:n käynnistämisen jälkeen. Se on jatkoa aiemmille lakisääteisille suunnitteluasiakirjoille (kuten TATO ja sitä

⁵² Eduskunnalle on annettu HE 90/2010 (täältä kannalta tärkeitä erityisesti pykälät 11,12 ja 36).

edeltäneet valtakunnalliset suunnitelmat).⁵³ Siinä on tavoitteena ehkäistä syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa terveyseroja ja parantaa palvelujen laatua ja alueellista saatavuutta. Ohjelma yhdistää normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta eli sillä on mahdollisuus suunnata valtionavustuksia kuntien kehittämistyöhön. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman.

Ohjelman valmistelu alkoi elokuussa 2007 laajalla kuulemisten sarjalla. Ensisijaisesti kuntien sosiaali- ja terveysjohdolle tarkoitetut kuulemiset järjestettiin peruspalveluministerin johdolla yhdessä Suomen Kuntaliiton ja ohjelman valmistelua ja toimeenpanoa varten nimitettyjen alueellisten johtoryhmien kanssa. Esitys ohjelmaksi valmisteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnassa, joka toimii myös ohjelman ohjausryhmänä.

Ohjelman katsotaan antavan sekä kokonaiskuvan ohjelmakaudella kuntiin suuntautuvasta ohjauksesta että nostavan esiin ne keskeisimmät toimenpiteet, joihin vuosina 2008–2011 suunnataan Stakesin, Kansanterveyslaitoksen, Työterveyslaitoksen ja lääninhallitusten työpanosta sekä muita kehittämistoiminnan resursseja. Ohjelma kokoaa siis keskeiset kuntiin suuntautuvat kehittämistoimet ja määrittää hallinnonalan keskeisten laitosten työpanoksen kohdentumista.

Ohjelman liiteosassa kuvataan kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvat lainsäädäntöuudistukset vuosina 2008–2011, hallituksen politiikkaohjelmat, muut ohjelmat ja laajat hankkeet sekä listataan ne suositukset ja oppaat, jotka vuosina 2008–2011 kunnille annetaan. Ohjelman päätavoitteet perustuvat hallinnonalan keskeisiin pitkän aikavälin strategiisiin tavoitteisiin. Terveydenhuollon osalta sen lähtökohdat ovat suuressa määrin Terveys 2015 -kansanterveysohjelman linjauksissa samaan tapaan kuin TEPO:lla.

Kaste-ohjelmassa pyritään nostamaan esiin konkreettisia, mitattavissa olevia osatavoitteita. Tarkoitus on, että kunnat suuntaavat kehittämistoimintaansa siten, että muutos osatavoitteissa olisi havaittavissa ohjelmakauden päättyessä 2011. Ohjelman toimenpiteet on ryhmitelty seuraaville osa-alueille

- ennalta ehkäisy ja varhainen puuttuminen (neljä toimenpidekokonaisuutta),

⁵³ STM:n haastatteluarvion mukaan Kaste-ohjelman luonnetta ja roolia ei voi ymmärtää tarkastelematta sitä osana sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen ohjausjärjestelmän kehitystä.

- henkilöstön riittävyys ja osaamisen varmistaminen (kolme toimenpidekokonaisuutta) sekä
- sosiaali- ja terveydenhuollon eheä kokonaisuus ja vaikuttavat toimintamallit (seitsemän toimenpidekokonaisuutta).

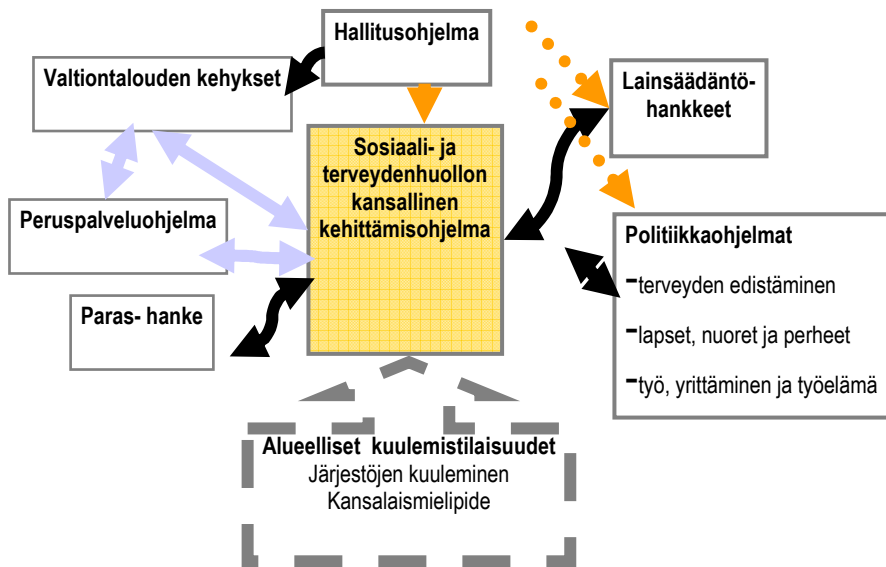
Kunnat ja kuntayhtymät voivat saada valtionavustusta kehittämistoimintaan, jotka edistävät näiden toimenpiteiden toteuttamista. Toisella kierroksella eli vuodelle 2009 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi yhteensä 34,4 miljoonaa euroa kahdeksalle kehittämishankkeelle vuosille 2009–2011. Suurin osa määrärahoista suunnattiin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen uudistamiseen. Tämä lähentää Kaste-ohjelmaa myös lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaan. Hankerahoituksen lisäksi THL ja TTL tarjoavat kunnille asiantuntija-apua toimenpiteiden toteuttamisessa.

Ohjelmaa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan ohjauksessa ja viiden alueellisen johtoryhmän kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön nimittämien alueellisten johtoryhmien tehtävänä on edistää omalla alueellaan ohjelman toteutumista ja tehdä mm. Kaste-ohjelmaan perustuva alueellinen kehittämistoiminnan suunnitelma. Kansalliselle neuvottelukunnalle raportoidaan vuosittain ohjelman etenemisestä ja sen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi tarkentaa ohjelman toimenpiteitä. Ohjelmalla on esim. TEPO:aan verrattuna varsin laaja asiantuntijaorganisaatio.

Ohjelman perusdokumentissa⁵⁴ kuvataan Kaste-ohjelman suhdetta muihin ohjelmiin. Sen mukaan ohjelmaan on sisällytetty terveyden edistämisen, lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin sekä työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmien olennaiset painotukset. Myös hallitusohjelman mukaisesti käynnistetty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluino-vaatiohanke sisältyy Kaste-ohjelmaan. Kansallisen kehittämisohjelman ilmoitetaan toimivan sateenvarjona käynnissä oleville muille ohjelmille. Kaste-ohjelman suunnitelmassa ohjelmien keskinäissuhteita on kuvattu seuraavalla *kaaviokuvalla*. Asiakirjassa todetaan, että muiden ohjelmien tavoitteet ovat kansallisen kehittämisohjelman mukaisia ja ne toimivat sitä osin täydentävinä. Epäselväksi kuitenkin jää Kaste-ohjelman rooli suhteessa TEPO:aan. Sitä ei voitane pitää ainakaan politiikkaohjelman "sateenvarjona".

Kaaviokuvan yhteydessä ei esitetty selityksiä ohjelmien välisten nuolten merkityksestä, täsmällisempää kuvausta ohjelmien hierarkisuudesta tai koordinoitutarpeista ja keinoista.

⁵⁴ STM, julkaisuja 2008:6.



KUVIO 1. Kansallisen kehittämisohjelman suhde muihin ohjelmiin ja ohjausprosesseihin (Lähde: STM, julkaisuja 2008:6).

Kaste-ohjelmassa on paljon tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka sisällöllisesti vastaavat tai kytkeytyvät sekä TEPO:n että lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman painopisteisiin. Tällaisia tavoitealueita ovat erityisesti terveyden edistämisen rakenteellinen vahvistaminen paikallis- ja alueta-solla, kansanterveysongelmien ehkäisy, tapaturmien torjunta, lasten ja perheiden hyvinvoinnin parantaminen, elintapoihin vaikuttaminen sekä terveydentilan ja lasten ja nuorten terveellisten elämäntapojen kehitystä koskevan tietopohjan ja lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen.

Ohjelman valtakunnallisessa toimeenpanosuunnitelmassa on myös mainittu yksittäisiä toimenpiteitä, jotka ovat jo toisen ohjelman vastuulla. Esimerkiksi Valtakunnallisen terveystietoportaalien (TerveSuomi-portaali) kehittämisen sanotaan olevan yksi TEPO:n toimenpiteitä. Suunnitelmassa ei täsmennetä TEPO:n roolia ja osuutta yhteisten toimenpiteiden konkreettisuudessa toteutuksessa vaan kuvataan laajasti Kaste-ohjelmassa tapahtuvaa kehittämistyötä.

Terveysterojen kaventamisen toimintaohjelman valmistelu aloitettiin syksyllä 2006 pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen sosiaalipoliittisen ministeriryhmän toimeksiannosta. Ohjelma sisältö suunniteltiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivassa kansanterveyden neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina useat hallinnon alat, kuntakenttä, terveystalvotuljärjestelmä, kansalais- ja ammattijärjestöt sekä terveystutkimus. Toimintaohjelman valmistelu rakentui alkuvaiheissaan seitsemälle etenemissuunnalle, joiden joukossa olivat mm.

- terveys kaikissa politiikoissa -teeman vahvistaminen ja terveysteronäkökulman kytkeminen siihen
- terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ns. hyvien käytäntöjen kokoaminen ja levittäminen
- terveysterojen kaventamistyön vahvistaminen kunnissa
- alkoholi- ja tupakkapolitiikka
- lasten ja nuorten terveysterojen kaventaminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- ravitsemussuositusten mukaisten ruokapalvelujen saatavuuden parantaminen.

Terveysterojen kaventamisen katsotaan vaativan onnistuakseen pitkäjänteistä eri sektoreiden välistä yhteistyötä. On puututtava terveysterojen taustalla oleviin sosiaalisiin syytekijöihin ja prosesseihin. Näihin tavoitteisiin pyrkiminen ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta edellyttävät luotettavaa tietopohjaa ja tehokasta tiedonvälitystä.

Toimintaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa⁵⁵ on esitetty lukuisa joukko toimenpiteitä. Alun perin lähtökohtana oli, että ohjelmaan kootaan terveysterojen kannalta keskeisimpiä toimia, joiden ei ole katsottu etenevän riittävän vahvasti muualla. Toimenpiteet pyrittiin valitsemaan niin, että ne voidaan aloittaa ja osin myös toteuttaa kuluvan hallituskauden aikana. Toimeenpanosuunnitelman laadintavaiheessa periaatteesta luovuttiin ja ohjelmaan koottiin paljon sellaisia toimenpiteitä, joiden todetaan toteutuvan esim. Kaste-ohjelmassa tai TEPO:ssa. Näin toimeenpanosuunnitelmasta muodostuu uusi ja rinnakkaiseksi tulkittava lista monissa muissakin kehittämishankkeissa kohteena olevista toimenpiteistä. Ohjelman "oma" perusluonne tulkitaan tietoa kokoavaksi.

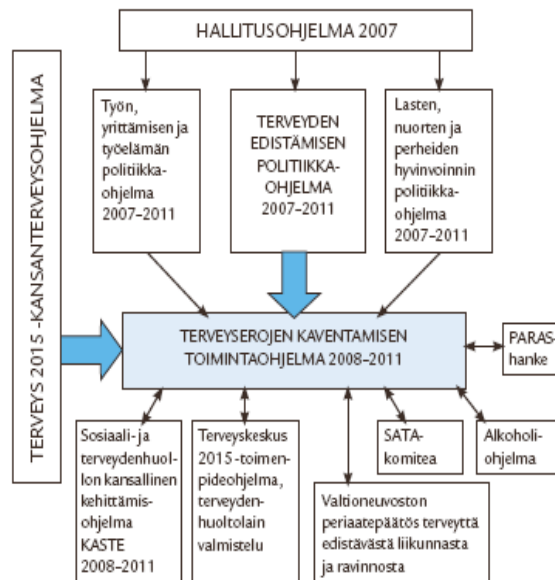
Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa ohjelman toimeenpanosta sekä sen seurannasta ja arvioinnista. Kansanterveyden neuvottelukunta toimii

⁵⁵ *Terveysterojen kaventamisen toimintaohjelman toimeenpanosuunnitelma, päivitetty 20.5.2009. Toimintaohjelma käynnistyi keväällä 2008.*

ohjelman ohjausryhmänä. Tosin sittemmin on myös tehty päätös, että toimintaohjelmaa ohjataan TEPO:n ohjausryhmän kautta. Kaksinkertainen ohjausmenettely perustuu ajatukseen, että TEPO:n päätyttyä ohjausta jatkaa kansanterveyden neuvottelukunta. Vaikka terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman toimeenpanosuunnitelma on käsitelty TEPO:n ohjausryhmässä ja ministeriryhmässä, ei ohjausfunktio ole täysin selkeytynyt.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimuslaitokset THL ja TTL osallistuvat toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin. Tutkimuslaitosten asiantuntijatuki kanavoidaan laitosten oman Terveyserojen kaventamisen yhteistyöhanke Terokan kautta.

Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman suunnitelmassa todetaan, että erillinen toimintaohjelma katsottiin tarpeelliseksi, koska terveyserot ovat osoittautuneet vaikeaksi terveys- ja yhteiskuntapoliittiseksi ongelmaksi. Ohjelman suunnitelmassa esitetään kaaviokuva myös ohjelmaympäristöstä. Kuvioon on koottu sellaiset ohjelmat ja hankkeet, joihin toimintaohjelma kytkeytyy. Ohjelmien yhteistyötä, koordinointia tai työnjakoa ei kuvion yhteydessä tarkemmin esitetä.



KUVIO 2. Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman yhteydet muihin ohjelmiin ja hankkeisiin (Lähde: Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008-2011. STM julkaisu 2008:16, s.20).

Toimintaohjelman sanotaan kytkeytyvän tiiviisti hallituksen Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Toimintaohjelma kytkeytyy myös muihin eri sektoreilla meneillään oleviin ohjelmiin ja suunnitelman mukaan terveyseroihin vaikutetaan monissa meneillään olevissa ohjelmissa ja hankkeissa joko suoraan tai välillisesti. Toimintaohjelma toteuttaa osaltaan myös terveyspolitiikkaa pitkällä aikavälillä linjaavan Terveys 2015 -kansanterveysohjelman⁵⁶ tavoitetta, jonka mukaan ammattiryhmien sekä koulutusryhmien välisten kuolleisuuserojen pitäisi pienentyä viidenneksellä vuoteen 2015 mennessä.

Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma

Ohjelma keskittyy perusterveydenhuollon kehittämiseen ja sen osa-alueita ovat

- perusterveydenhuollon ohjauksen ja rakenteiden kehittäminen
- potilaiden/asiakkaiden hoitoon pääsyn parantaminen
- perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen
- seurannan ja valvonnan (mm. laatu, potilasturvallisuus) kehittäminen.

Toimenpiteet jakaantuvat palvelutuotannon, johtamisen, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseen. Ensimmäiseen osioon sisältyy ehkäisevän työn ja terveyden edistämisen agenda, jossa keskitytään ehkäisevään työotteeseen kaikessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä suunnitelmallisen yhteistyön rakentamiseen kunnan muiden sektorien sekä järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Etenemisen osalta tässä viitataan myös terveydenhuoltolakiesityksen velvoitteisiin.

Ohjelmalla on oma ohjausryhmä, jota vetää peruspalveluministeri. Sen lisäksi toteutusorganisaatioon kuuluu johtoryhmä ja STM-työryhmä. Toimenpideohjelma käynnistyi syyskuussa 2008 ja se on tarkoitus toteuttaa niin, että "kaikki keinot ovat käytössä vuoteen 2010 mennessä."

⁵⁶ *Terveys 2015 -kansanterveysohjelma on pitkän aikavälin terveyspoliittinen ohjelma, jonka lähtökohtana on "terveys kaikissa politiikoissa". Ohjelmaa toteuttavat useat eri tahot mm. kunnat, elinkeinoelämä ja järjestöt. Ohjelma sisältää kahdeksan eri tavoitetta sekä eri toimijoita koskevia linjauksia. Myös sitä ohjaaja seuraa kansanterveyden neuvottelukunta. Ohjelman perusteet hyväksyttiin valtioneuvostossa jo 2001. Ohjelmaa pidetään nimenomaan terveyden edistämisen yleisstrategiana.*

TEPO:n suhde rinnakkaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmiin ja muihin uudistushankkeisiin

Edellä esitetyt kuviot osoittavat, että ohjelmia käynnistettäessä ohjausympäristö rinnakkaisine ohjelmineen ja uudistushankkeineen on tunnistettu. Samalla on muodostettu alustava kuva ohjelmien keskinäissuhteesta. Graafiset esitykset eivät kuitenkaan kerro kovin paljoa toimenpiteiden tavoitealueiden limittäisyydestä, toimenpiteiden yhdenmukaisuudesta ja toteutuksen edellyttämästä yhteistyöstä, toteutusprosessien mahdollisesta päällekkäisyydestä tai jonkinlaisen tulostavastuun edellyttämästä työnjaosta. Itse asiassa missään ei ole määritelty selvästi ohjelmien keskinäissuhdetta tai niiden ohjaus-, yhteensovitus- tai yhteistyötarpeita.

Politiikkaohjelman kannalta tärkeitä toimenpiteitä toteutetaan myös valtioneuvoston periaatepäätösten ja niiden omien toteutussuunnitelmien kautta. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravitsemuksen kehittämislinjoista sisältää samankaltaisia toimenpiteitä kuin politiikkaohjelma. Sen yhteydessä todetaan myös, että "terveyden edistämisen näkökulma sisällytetään myös hallitusohjelmassa käynnistettyyn suomalaisen ruoan edistämishjelmaan." Periaatepäätöstä toteutettaessa pyritään siis huolehtimaan, että ravitsemuksen kannalta tärkeässä ohjelmassa otetaan huomioon periaatepäätöksen teemat. Samantapainen pyrkimys sisältyy myös politiikkaohjelmaan.

Seuraavassa kuviossa on listattu TEPO:n toimenpiteiden sisällöllisiä yhtenevyyksiä muiden ohjelmien, periaatepäätösten ja valtakunnallisten hankkeiden kanssa. Näkökulmana ovat siis TEPO:n toimenpiteet. Jos asiaa tarkasteltaisiin esim. Kaste-ohjelman tai Kansallisen terveyserojen kaventamisen tai minkä tahansa muun ohjelman toimenpiteiden kannalta, muodostuisi kuviosta huomattavasti moniulotteisempi ja samalla vaikeammin hahmotettava, koska muillakin ohjelmilla ja hankkeilla on keskenään yhteisiä tehtäviä.

TEPO:n ja Kaste-ohjelman yhteisiä toimenpiteitä⁵⁷

- hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet ja vastuita koskevat säädökset

⁵⁷ Tässä esitetty listaus perustuu Kaste-ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan. TEPO:sta voidaan kuitenkin löytää samat toimenpiteet. Muut kuvion toimenpiteet on listattu politiikkaohjelman toteutussuunnitelmasta.

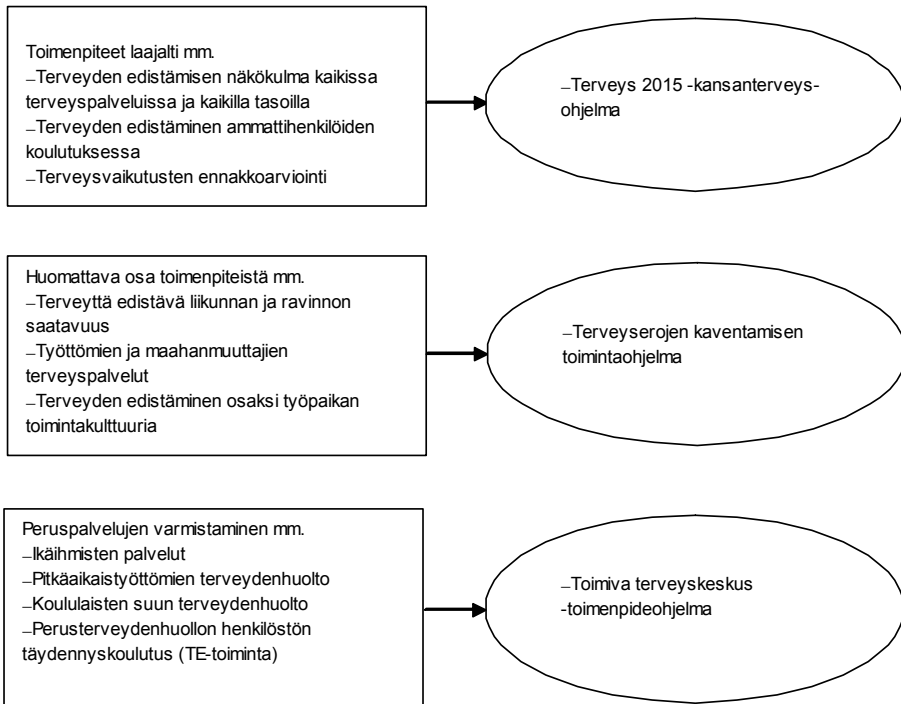
Politiikkaohjelman ensimmäinen toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin 28.2.2008 ja Kaste-ohjelman vastaava suunnitelma 17.2.2009. Jälkimmäisen voidaan tulkita joiltain osin toteuttavan myös TEPO:n tavoitteita, vaikka siinä on terveyden edistämisen lisäksi paljon muita kehittämiskohteita.

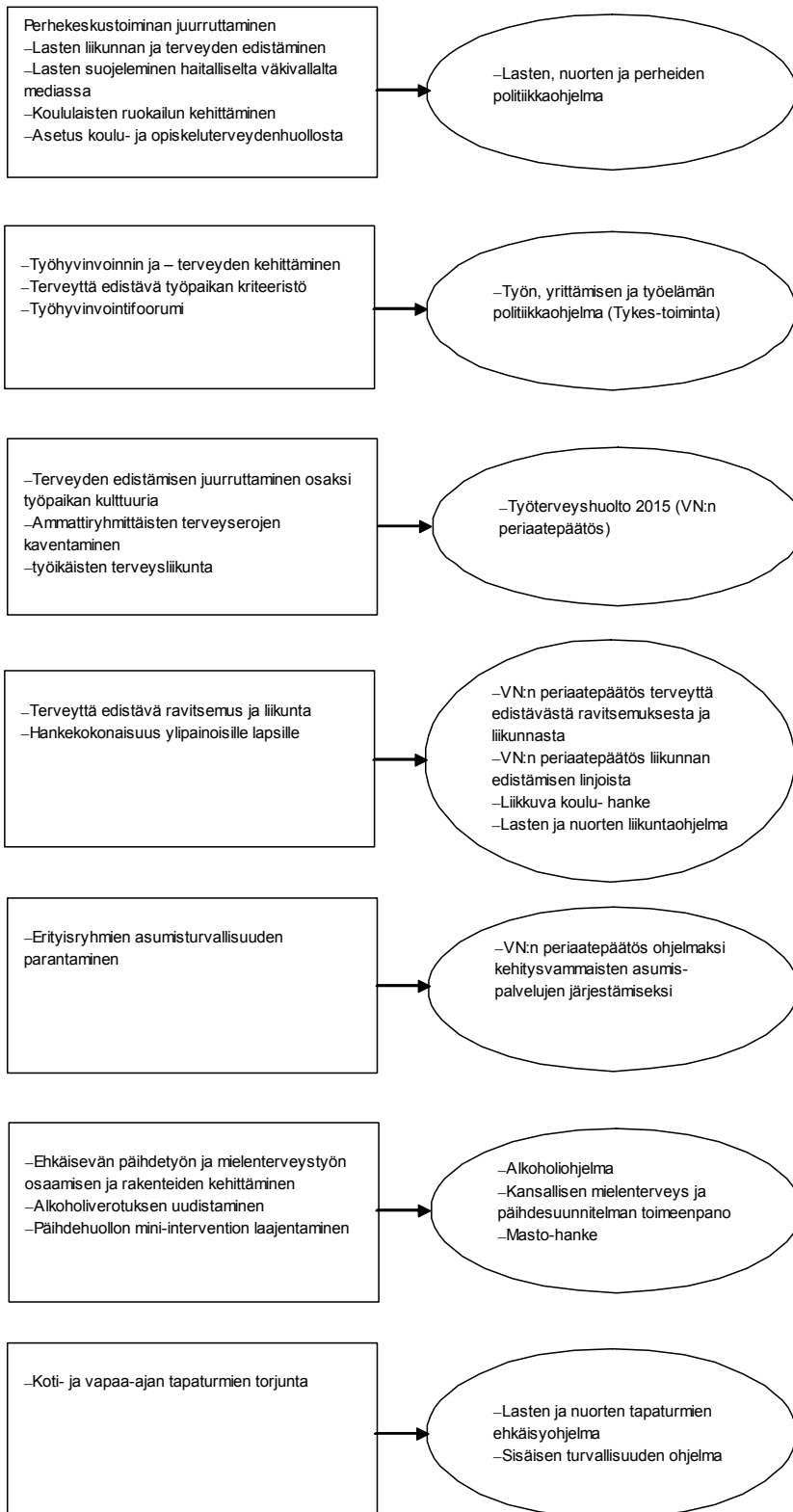
- kunta- ja palvelurakenneuudistuksen palvelurakenteiden muodostaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
- alue- ja kuntatason väestöryhmien terveyden seurantajärjestelmät
- säädösten ja suunnitelmien terveysvaikutusten arvioinnin kehittäminen
- kansansairauksien riskientekijöiden vähentäminen
- tapaturmien torjunta
- tupakoinnin ja alkoholinkäytön vähentäminen
- terveellisen ravitsemuksen lisääminen
- mini-interventiotoiminnan vakiinnuttaminen ja muut varhaisen puuttumisen menettelyt
- lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen kehittäminen (perhekeskushankkeen toimintamallit)
- yhteistyökäytännöt sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja oppilaitosten välillä (Kaste toimenpide 15)
- TerveSuomi-portaalin kehittäminen (toimenpide 23)

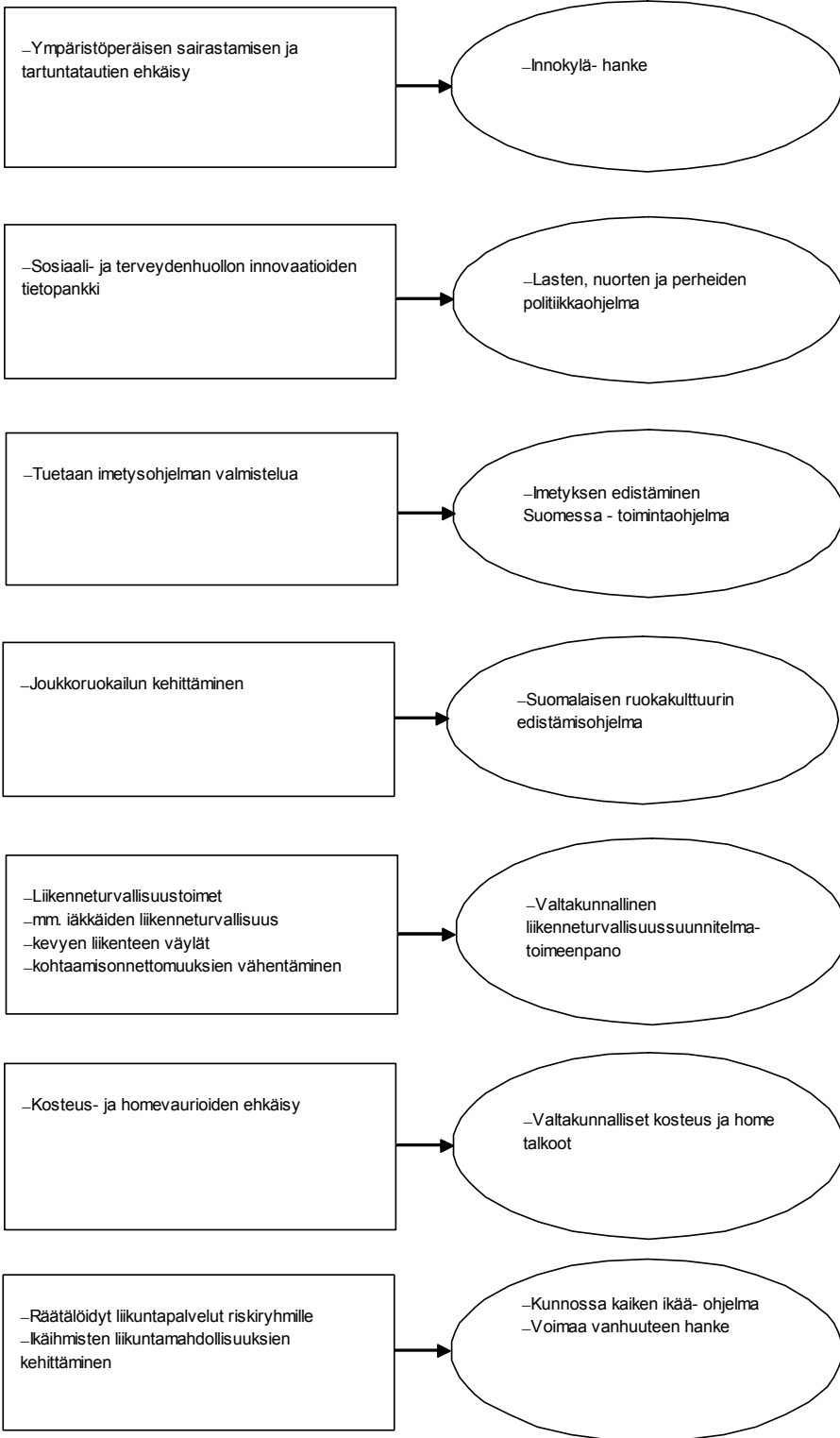
KUVIO 3. Terveyden edistämisen politiikkaohjelman toimenpiteiden sisällölliset kytkennät rinnakkaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin.

Tepo:n toimenpiteet

Rinnakkaiset/samanaikaiset ohjelmat ja hankkeet







Suurin osa edellä mainituista ohjelmista tai hankkeista on mainittu joko TEPO:n ensimmäisessä toimeenpanosuunnitelmaversiossa tai vuoden 2010 alussa päivitetystä taulukossa. Joissakin kuvioon listatuissa toimenpiteissä on lähtökohtana ollut, että politiikkaohjelman toimenpiteiden varsinainen valmistelu ja toteutus tapahtuukin rinnakkaisohjelmassa tai hankkeessa. Osa toimenpiteistä on sellaisia, joissa riittää tietojen koonti niistä kehittämisprosesseista, joissa oletetaan edistettävän politiikkaohjelman tavoitteita.

Useiden samanaikaisesti toteutettavien ohjelmien olemassaolo on siis tunnistettu ja politiikkaohjelmassa on lähtökohtaisesti tukeuduttu niissä tehtävään kehittämistyöhön. Politiikkaohjelman sisällöstä päätettäessä on ainakin periaatteessa oltu tietoisia esim. meneillään olevasta Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta, käynnistymässä olevasta Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmasta tai tulevasta Innokylä-hankkeesta. Lisäksi esimerkiksi Alkoholiohjelmaa ja Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmaa on sittemmin päätetty ohjata politiikkaohjelman "sateenvarjon alla", sen ohjausryhmän kautta. Rinnakkaisuus tarkoittaakin tässä samaan aikaan toteutettavia ja politiikkaohjelmasta erillisessä valmistelussa syntyneitä hankkeita ja ohjelmia. Useimpien "rinnakkaisten" ohjelmien perusteet ja linjaukset on alun perin laadittu politiikkaohjelman painopisteistä riippumatta ja suurelta osin myös ennen politiikkaohjelman käynnistämistä.

Kuvio heijastaa ennen kaikkea asioiden ja toimenpiteiden valmistelun ja toteutuksen hajautuneisuutta, toteutuksen eritahtisuutta sekä ohjelmien keskinäis- ja ohjaussuhteiden tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä. Yksittäisten toimenpiteiden kohdalla "rinnakkaisuus" ei merkitse välttämättä kehittämistyön päällekkäisyyttä vaan ohjelmien sisällön limittäisyyttä ja myös osittaista epäselvyyttä esim. toteutus- ja tulostavuuksista.

On epäselvää, mitä politiikkaohjelmasta riippumatta käynnistetyille ohjelmille ja hankkeille merkitsee se, että joitakin niiden toimenpiteitä on sijoitettu myös politiikkaohjelman kehikkoon. Käytännössä erillisten hankkeorganisaatioiden harkintaan jää, missä määrin ja miten niissä otetaan huomioon politiikkaohjelman tavoitteet ja painotukset, koska sisällön valmistelu on käynnistetty kunkin kehittämiskohteen omista lähtökohdista eikä politiikkaohjelmalla ole keinoja suoraan ohjata rinnalla toteutettavia ohjelmia. Politiikkaohjelmalla ei myöskään ole keinoja hallita tai koordinoita koko ohjelmakenttää.

Koska erillisohjelmien ja politiikkaohjelman keskinäissuhdetta ei ole selvästi määritelty, sisältyy kuvioon yksittäisten toimenpiteiden kohdalla tiettyä monitulkintaisuutta. Joku toimenpide on poimittu käynnissä olleesta ohjelmasta myös politiikkaohjelman toimenpiteeksi. Toisessa tapauksessa sama toimenpide näyttää ilman päätöksiä työnjaosta tai selkeästi

toteutusvastuusta sisältyvän rinnakkaisen ohjelman suunnitelmiin. Kolmannessa toimenpiteessä kyse voi olla politiikkaohjelman jonkinlaisesta syötteestä jo toteutusvaiheessa tai suunnitteilla oleville ohjelmille. Lisäksi politiikkaohjelman jälkeen on saatettu käynnistää muissa yhteyksissä sovittu erillisohjelma, joka sisältää samoja toimenpiteitä kuin TEPO:n suunnitelma.

On myös tapauksia, joissa rinnakkainen ohjelma voidaan tulkita syntyneen politiikkaohjelman kautta. Siksi listaan ei ole sisällytetty esim. hanketta Kulttuurin hyvinvointivaikutusten edistämisestä, vaikka se on erillishankkeena ideoitu jo ennen TEPO:n käynnistymistä. Sen voidaan katsoa käynnistyneen politiikkaohjelman myötävaikutuksella ja ainakin jossain määrin ohjelman koordinoimassa valmistelussa.

Linkkejä ohjelmien ja hankkeiden välillä voidaan piirtää huomattavasti enemmänkin, koska niissä on usein samoja tavoitteita ja uudistuskohteita. Siksi on merkillepantavaa, että suurin osa politiikkaohjelman tai sosiaali- ja terveystalouden rinnakkaisohjelmien toteuttajista ei näe ohjelmien kesken erityisiä integrointi- tai koordinoitintarpeita. Ohjelmilla ei myöskään katsota olevan hierarkisia suhteita, vaikka esim. politiikkaohjelma on määritelty suoraan hallitusohjelmassa ja sen tarkoituksena on koota eri hallinnonaloilla tapahtuvaa terveyden edistämistyötä. Politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelman maininnat siitä, että monia toimenpiteitä toteutetaan jonkin rinnakkaisen ohjelman kautta, ei myöskään näytä luovan riippuvuussuhteita tai sellaisia kytkentöjä, jotka edellyttäisivät erityisiä menettelyjä ohjelmien sisältöjen, resurssien tai panosten yhteensovittamisessa.

Ohjelmia pidetään sisällöllisesti yhdensuuntaisina ja "toisiaan tukevin", ettei niissä ole vaaraa esim. toimenpiteiden merkittäviin tulkintaeroihin. Samaan aikaan kunkin ohjelman tarvetta perustellaan sen omalla erityisellä näkökulmalla. Myös TEPO:n näkökulmasta katsoen muut ohjelmat toteuttavat politiikkaohjelman tavoitteita ja sille määritettyjä toimenpiteitä ilman suurempaa ohjaustarvetta esim. toimenpiteiden sisällön varmistamiseen. Vaikka terveyden edistämisen tavoitteista ja pääsuunnista vallitsee suuri yksimielisyys, voi eroja syntyä asioiden tärkeysjärjestyksestä.

Käytännössä politiikkaohjelma pyrkii lähinnä seuraamaan toimeenpanosuunnitelmassa mainittujen toimenpiteiden edistymistä. Osassa yhteisiä tai sisällöllisesti kytkeytyviä toimenpiteitä on pyritty pitämään yhteyttä muiden ohjelmien ja hankkeiden toteuttajiin. Muita yhteensovituskeinoja ei ole pidetty tarpeellisina.⁵⁸

⁵⁸ On myös saatettu ajatella, että ohjelmarakenteessa voidaan tukeutua yhteensovittukseen korkeimmalla mahdollisella tasolla eli ministeriryhmässä. Nykymuotoisena

Ainoat tunnistetut koordinaatiota vaatineet seikat liittyvät joidenkin viestinnällisten toimien ja tilaisuuksien järjestämiseen. Esimerkiksi ns. maakuntakierrokset on pyritty rytmittämään niin, ettei ajallista päällekkäisyyttä TEPO:n ja Kaste-ohjelman välillä pääse syntymään. Sekä Kaste-ohjelmassa että TEPO:ssa on toteutettu alueellisten tilaisuuksien sarja, joissa on esitelty ohjelmien tavoitteita ja toimenpiteitä. TEPO:ssa toteutettiin laaja kierros syksyllä 2008 ja Kaste-ohjelmassa puolestaan keväällä 2009.

Integrointi- ja koordinoitintarpeiden vähäisyyttä selitetään sillä, että rinnakkaisissa ohjelmissa ja hankkeissa toimii samoja asiantuntijoita, jolloin esimerkiksi erityistä viestintää kunkin ohjelman perusluonteesta tai toimenpiteiden sisällöstä ei tarvita. Asiantuntijat edistävät omalla työllään ja omien vastuutehtäviensä kautta kunkin ohjelman tavoitteita.

Edes resurssien päällekkäisyyttä ei pidetä ongelmana, koska samat asiantuntijat valmistelisivat samoja toimenpiteitä ja näin edistäisivät muutoinkin ohjelmien tavoitteita. Näyttää siltä, etteivät ohjelmat juurikaan muuta asiantuntijatyön sisältöä vaan muodostavat sille vain väljän institutionaalisen kehikon. Kun ohjelmien välille ei ole haluttu luoda myöskään niiden kokonaishallintaa tai -rakennetta tukevia määrittelyjä⁵⁹ tai sopimuksia, riippuu yksittäisten toimenpiteiden tulkinta ja sisällön määrittely pitkälti kunkin asiantuntijan omasta käsite- ja toimintakehyksestä. Luonnollisesti asiantuntijoiden epäviralliset yhteiset keskustelut vahvistavat tulkintojen yhdensuuntaisuutta.

Myös ohjelmien raportointivelvoitteet voidaan hoitaa varsin informaalisesti⁶⁰, jolloin edes seurantatehtävän ei katsota aiheuttavan lisätyötä tai haitallista päällekkäisyyttä. Pienenä ongelman haastateltavat näkivät kuitenkin sen, että samoista asioista joutuu raporttoimaan monille eri tahoille.

Yleisellä tasolla moni haastateltava pitikin lukuisten rinnakkaisten ohjelmien ja periaatepäätösten toteutus- ja seurantaprosessien olemassaoloa epätarkoituksenmukaisena ja pikemminkin kehittämistyötä hajottavana kuin kokoavana. Tällöin ohjelmien ja poliittisten päättäjien prioriteettien välittyminen ei välttämättä onnistu.

ministeriryhmän mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin rajatut. Tähän palataan jaksossa 3.1.7.

⁵⁹ *Määrittelyksi on riittänyt esim. Terveys 2015 -kansanterveysohjelman tavoiteläusumat ja yleiset linjaukset*

⁶⁰ *Tarkastusprosessin kuluessa näytti siltä, että esim. politiikkaohjelmassa seuranta-aineistoa koottiin jossain määrin sitä mukaa, kun tarkastaja osasi sitä kysyä. Vuoden 2010 alkuun mennessä seurantatiedon välittäminen oli kuitenkin vaikiintunut osaksi ohjelman toteutusta.*

Lausumien ristiriitaisuutta voi selittää se, että ohjelmien tarkkoja sisältöjä (käytännöllisine tehtävineen) ei missään vaiheessa ole kunnolla vertailtu keskenään. Toisaalta politiikkaohjelmaa ei sen luonteen vuoksi ole pidetty rinnakkaisena tai asettuvan "samalle viivalle" muiden ohjelmien kanssa. Etenkin sosiaali- ja terveystieteiden ohjelmien ja hankkeiden toteuttajat pitivät politiikkaohjelmaa "ylätason" poliittisen viestinnän välineenä ja oman hallinnon ohjelmia konkreettisen valmistelun ja hanketyön toteuttajina.

Haastatteluissa politiikkaohjelman roolista esitettiin ainakin seuraavia tulkintoja:

- se on hallituksen poliittisen viestin lanseeraaja
- se on eräänlainen väljä sateenvarjo muilla ohjelmille ja erityisesti eri sektoreilla tehtävälle säädösvalmistelutyölle
- politiikkaohjelma sysii liikkeelle muita toimijoita ja muiden ohjelmien toteuttajia
- se käyttää muita ohjelmia viestintä- ja kampanjointikanavinaan viädäkseen terveyden edistämisen tavoitteita ja toimintatapoja eri tasojen toimijoille
- politiikkaohjelma pyrkii suostuttelun ja informaatio-ohjauksen keinoin vaikuttamaan muiden ohjelmien ja hankkeiden toteutukseen painottamalla terveyden edistämisen kannalta tärkeimpiä toimenpiteitä
- se luo muille ohjelmille forumin tai viestintäkanavan, jonka kautta muiden ohjelmien ja erityisesti yksittäisten hankkeiden toimenpiteitä voidaan markkinoida ja näin luoda niille statusarvoa
- politiikkaohjelma luo muille ohjelmille ylimääräisen kanavan poliittiseen päätöksentekoon ministeriryhmänsä kautta
- kun aikaisempien kehittämishankkeiden ongelmana on ollut toimeenpanon tai hyvien käytäntöjen "jalkauttamisen puute", jatkaa politiikkaohjelma juuri hyvien käytäntöjen vakiinnuttamista erityisesti kuntakentän toimintatavoiksi.⁶¹

Erilaisissa käsityksissä heijastuu politiikkaohjelman luonteen vakiintumattomuus. TEPO:n suunnitelmissa tai muissa dokumenteissa ei perusluonteeseen ole otettu kantaa. Yleensä hallinnollisissa ohjelmissa roolin ja perustehtävän tulkinta määrittää myös ohjelmassa käytettyjä toimintatapoja. Joissakin toimenpiteissä luontevana tehtävänä on terveyden edistämisen mahdollisuuksista tiedottaminen. Toisissa yhteyksissä toteutukseen osallistuvilla voi olla perusteettoman kunnianhimoisia odotuksia politiikka-

⁶¹ *Ohjelmaa koordinoiva ministeri totesi, että "kentälle jalkautuminen on erityisen tärkeää politiikkaohjelmassa".*

ohjelman suhteen. Esim. hyvien käytäntöjen juurruttaminen ei voine olla suoraan politiikkaohjelman vastuulla, vaikka se tällaista toimintaa voi eri tilanteissa tukea. Tehtävästä voidaan suoriutua vain tekemällä yhteistyötä muiden ohjelmien kanssa. Toimintatavat näyttävät määrittyvän osin tilannekohtaisten ja osin rinnakkaisten ohjelmien tarjoamien mahdollisuuksien kautta. Jos rinnakkaisohjelma tarjoaa mahdollisuutta osallistua sen ohjausryhmään, on yksi uusi vaikuttamisen keino käytettävänä. Poliitiikkaohjelmalla ei kuitenkaan ole keinoja asettaa vaatimuksia muiden kehittämishankkeiden organisoitumiselle tai työtavoille.

Terveyden edistämisen rakenteiden kohdalla eräs keskeisimpiä yhteistyötahoja on Kaste-ohjelma. Sen yksi painoalue liittyy terveyden edistämiseen ja myös paikallisten rakenteiden kehittämiseen. Nämä haluttiin sisällyttää ohjelmaan, koska asiaa ylipäätänsä pidettiin tässä vaiheessa terveyspolitiikan kannalta tärkeänä. Niiden sisällyttämistä myös TEPO:oon ei pidetty ongelmana, koska ohjelmien katsottiin vaikuttavan "eri tasoilla". Ainoastaan Kaste-ohjelmalla arveltiin olevan konkreettisia keinoja saada aikaan muutoksia kuntien johtamiskäytännöissä. Se on lakisääteinen valtakunnallinen ohjelma ja lisäksi sillä on käytössään kehittämistyötä tukevaa hankerahoitusta. TEPO:n kannalta on siis erityisen tärkeää, miten rahoitettavat hankkeet tukevat terveyden edistämisen tavoitteita. Hankerahoituksen perusteissa on mainittu Kaste-ohjelman painopisteet, joissa terveyden edistämisen on mukana. Kaikki perusteet eivät välttämättä tue poikkihallinnollisen kehittämistyön käynnistämistä. Esimerkiksi vaatimus hankkeiden kiinteästä yhteydestä kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon voidaan tulkita liian kapeasti.

Käytännössä ohjelma ohjautuu myös alueellisten hakemusten mukaan. Ensimmäisenä alueellisten ohjelmien rahoitusvuotena 2008 ei saatu hakemuksia, joissa terveyden edistäminen olisi ollut merkittävänä sisältönä. Seuraavaksi vuodeksi saatiin hankesuunnitelmia, jossa teema oli jollain tavalla mukana. Tällöinkin hanke saattoi keskittyä kansansairauksien ehkäisyyn ja terveydenhuollon toimenpiteisiin ehkäisyssä. Laajemmat sektorirajat ylittävät toimenpiteet ovat olleet mukana vasta viimeisissä hankkeissa kuten Terveempi Pohjois-Suomi, jossa tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteiden luominen, tietopohjan ja seurantajärjestelmän kehittäminen sekä terveyden edistämisen johtamisen uudistaminen osana kuntien kokonaisjohtamista. Muissakin hankkeissa on sivuttu politiikkaohjelman sisältämiä teemoja kuten lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen ja varhaisen puuttumisen menettelyt sekä kroonisten kansansairauksien ehkäisy ja varhainen hoito (esim. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin hanke).

Kaste-ohjelman toteuttajat arvioivat, että terveyden edistämisen paikallisia rakenteita kehittäneiden hankkeiden osuus on ollut noin viisi prosenttia

vuosittaisesta ohjelman hankerahoituksesta ja noin puolet on suuntautunut hankkeisiin, joissa pääpaino on lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen kehittämisessä⁶². Joka tapauksessa TEPO:n ohjelmajohtajalla on ollut mahdollisuus sanoa mielipiteensä Kaste-hankkeiden sisällön ja laadun arviointiin ja rahoitettavien hankkeiden valintaan. Toisaalta on muistettava, että Kaste-ohjelma ei ole ainoa rahoituskanava paikalliseen terveyden edistämistoimintaan.

Rinnakkaisten ohjelmien koordinaatiokysymykset eivät välttämättä nouse esiin päivittäisen asiantuntijatyön kautta. Mutta esim. suunnittelussa ja organisoinnissa voi syntyä epätietoisuutta tarkoituksenmukaisista järjestämistavoista. Poliitiikkaohjelman ohjelmajohtaja arvioi, että terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa määritellyt toimenpiteet olivat "80 prosenttisesti samoja kuin politiikkaohjelmassa"⁶³.

Toimintaohjelmasta päätettiin jo edellisen hallituksen aikana. Ohjelma perustui THL:n ja TTL:n yhteishankkeeseen (Teroka -hanke), jossa oli hankittu tietoa terveyserojen luonteesta ja kehitetty niiden seurannan välineitä. Aluksi toimintaohjelmaa ohjattiin kansanterveyden neuvottelukunnan toimesta. Sittemmin sosiaali- ja terveysministeriö ja laitokset sopivat, että toimintaohjelmaa ohjaa TEPO:n ministeriryhmä. Yhtenä perusteena oli se, että terveyserojen kaventamistavoitteet olivat keskeisellä sijalla myös politiikkaohjelmassa. Toisaalta politiikkaohjelman arveltiin luovan näkyvyyttä ja maaperää toimintaohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden etenemiselle. Lisäksi toimintaohjelma on luonteeltaan paljolti myös uuden tiedon tuottamista ja kokoamista⁶⁴.

Toimintaohjelman toteutuksesta ja toimenpiteiden koordinoinnista vastaa THL, jossa ohjaussuhteet tulkitaan niin, että toimintaohjelman operatiivinen ohjaus tapahtuu sen omassa ohjausryhmässä ja strateginen ohjaus ministeriryhmässä. Virallisten dokumenttien mukaan toimintaohjelmaa ohjaa kuitenkin kansanterveyden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan asemaa perustellaan sen tuomalla jatkuvuudella. Poliitiikkaohjelma jatkuu vain hallituskauden loppuun, kun taas neuvottelukunta jatkaa toimintaansa senkin jälkeen. Ohjausmenettelyjä ei kuitenkaan nähdä päällekkäisinä.

⁶² Haastattelu STM 16.2.2010

⁶³ Ohjelmajohtajan haastattelu 26.5.2009.

⁶⁴ STM:ssä esitetyn arvion mukaan terveyserojen kaventaminen olisi pitänyt sisällyttää läpäisyperiaatteella käynnissä oleviin ohjelmiin ja uudistuksiin kuten Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma, Sata-komitean valmistelu jne. Koska ohjelmasta oli tehty valtioneuvoston päätös edellisellä hallituskaudella, ei siitä luopumisesta voitu tässä yhteydessä keskustella.

Omalta osaltaan ohjelmien ja niiden toimenpiteiden vyyhtiä kuvaa se, että monet toimintaohjelman toimenpiteistä on vastuutettu (ainakin osittain) TEPO:lle. Yhtäältä terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma siis toteuttaa monia TEPO:n toimenpiteitä ja toisaalta TEPO huolehtii toimintaohjelman monien toimenpiteiden toteutuksesta. Tulkinta verkostomaisesta toiminnasta voi siis saada muotoja, jotka hämärtävät ohjelmien toteutus- ja tulosvastuita. Pahimmillaan se aiheuttaa epätietoisuutta siitä, missä ja kenen ohjauksessa käytännön toimeenpanotehtäviä lopulta toteutetaan.

Koska toimintaohjelmasta oli tehty valtioneuvoston päätös edellisellä hallituskaudella, ei siitä luopumisenkaan näyttänyt tulleen kysymykseen. Nyt on kuitenkin keskusteltu, onko sille tarvetta enää seuraavalla kaudella. Asiasta tehdään arvio vuoden 2010 lopussa. Huolena on se, miten hyvin suunnitellut toimenpiteet etenevät, jos niitä yritetään toteuttaa hyvin hajautettuina.

Jos TEPO:n tehtävänä on käyttää rinnakkaisia ohjelmia kanavina edistää hyvien käytäntöjen juurruttamista, pitäisi sen tehdä tiivistä yhteistyötä näiden ohjelmien kanssa. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että yhteydenpito Kaste-ohjelmaan on ollut jossain määrin muodollista eikä tieto aina näytä kulkeneen molempiin suuntiin. Osapuolilla on asiasta kuitenkin hieman erilaisia käsityksiä. Yhteistyön hahmottamista vaikeuttaa myös se, että Kaste-ohjelman toteuttajat eivät halua kommentoida TEPO:n roolia "yhteisten" tai sisällöllisesti kytkeytyvien toimenpiteiden toteutuksessa. Ohjelmien käytännön yhteistyötä arvioidaan kuitenkin helpottavan sen, että samoja asiantuntijoita toimii molemmissa ohjelmissa.

Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelman ja pääosin myös Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman kohdalla TEPO on lähinnä seuraajan roolissa, ei erityinen vauhdittaja. Jälkimmäisen sisältöihin politiikkaohjelman taholta on tehty esityksiä, mutta varsinaisia velvoitteita tai täsmennyksiä esim. toimenpiteiden toteutustavasta tai -vastuista ei ole voitu esittää. Alkoholiohjelman kanssa konkreettinen yhteistyö on koskenut sen tuottamien oppaiden lisäpainosten rahoittamista.⁶⁵

Politiikkaohjelmaan sisältyy hankkeita, joiden pääasiallinen raportointi tapahtuu politiikkaohjelman toimesta. Niiden osalta ei katsota tarvittavaan erityistä yhteistyötä muiden ohjelmien kanssa. Politiikkaohjelman tehtäväksi ei ole määritelty rinnakkaisten tai sektorikohtaisten ohjelmien

⁶⁵ Alkoholiohjelmalle ei perustettu omaa ohjausryhmää vaan TEPO:n johtoryhmä hoitaa virallisen ohjaustehtävän. Tämä organisointiratkaisu tehtiin TEPO:n ohjelmajohdon aloitteesta.

tai periaatepäätösten toimenpiteiden koontia.⁶⁶ Luonnollisesti ohjelmajohtaja pyrkii mahdollisuuksien mukaan olemaan selvillä eri puolilla tehtävistä toimenpiteistä. Varsinainen seuranta- ja raportointitehtävä on kuitenkin kullakin itsenäisellä kehittämishankkeella.

3.1.7 TEPO:n resurssit, organisointi ja valtioneuvoston kanslian tuki

TEPO:n resursseista

Politiikkaohjelman määrärahat ovat suhteellisen pienet. Ohjelmakauden alkaessa valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken oli sovittu, että ohjelmat toteutetaan linjatun määrärahatason mukaisesti eikä niiden yhteydessä tehdä muita resurssivaroituksia. Sillä on ollut vaikutuksensa niin ohjelman toimenpiteiden valintaan kuin toteutustapoihinkin.

Politiikkaohjelmien kohdalla ei voida puhua aidosta budjettisuunnittelusta. Ohjelmien käynnistyessä oli laajalti tiedossa, että vuosittainen ohjelmakohtainen määräraha tulee olemaan noin 300 000–400 000 euroa. Päätökseen sisältyy siis oletus, että kaikki ohjelmat ovat samanlaisia ja niiden rahoitustarve on yhtäläinen. Ajatus ei perustu analyyttiseen budjettisuunnitteluun vaan pikemminkin oletukseen, että kaikki ohjelmat ovat lähinnä viestinnällisiä ja perustuvat vain ohjelmajohtajan työpanoksen käyttöön.

Käynnistysvuotta varten määrärahavaraus oli tehty käytännössä vain ohjelmajohtajan palkkaukseen. Hallituksen ensimmäiseen kehys- ja budjettipäätökseen ohjelmat eivät ehtineet tehdä määrärahaehdotuksia. Kun tämä ns. suunnitteluikkuna oli laitettu kiinni, vähenivät mahdollisuudet oleellisesti vaikuttaa määrärahoihin seuraavina vuosina. Ohjelmajohtajat tekivät vielä vuodelle 2009 yhteispäätöksenä esityksen kaikille ohjelmille tarvittavasta 2 miljoonan euron määrärahasta.⁶⁷ Sekään ei perustunut todellisten rahoitustarpeiden erittelyyn. Ehdotus ei edennyt budjettineuvotteluihin.

⁶⁶ Missä määrin tällainen koonti- ja seurantatehtävä voidaan katsoa kuuluvan sosiaali- ja terveysministeriölle, on epäselvää. Yleisellä tasolla osasto ja ministeriö raportoivat terveyden edistämisen tavoitteiden edistymisestä ministeriön toimintakertomuksessa ja hallitusohjelman seurantaraportissa sekä neljän vuoden välein myös Sosiaali- ja terveyskertomuksessa. Tähän asti raportointi ei ole antanut kovin tarkkaa kuvaa eri ohjelmissa ja eri hallinnonalojen kehittämishankkeissa syntyneiden toimenpiteiden ja uudistusten merkityksestä ja tuloksista terveyden edistämisessä. Viimeisessä sosiaali- ja terveyskertomuksessa on kuitenkin raportoitu myös muiden hallinnonalojen toimenpiteistä.

⁶⁷ Asia oli esillä myös kaikkien ohjelmien ministeriryhmissä.

Politiikkaohjelmille ei ainakaan rahoitusmielessä ole annettu erityisasemaa.

Monien sektoriohjelmien ja uudistushankkeiden määrärahatarve on arvioitu huomattavasti suuremmaksi. TEPO:n määrärahoja voidaan verrata esim. sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan muiden keskeisten ohjelmien ja hankkeiden määrärahoihin.

TAULUKKO 2. TEPO:n ja eräiden sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmien määrärahat vuonna 2009⁶⁸

Ohjelma tai hanke	Määrärahat ohjelman toimeenpanoon ja hankkeisiin
Kaste	n. 22 800 000 € ⁶⁹ + 4 000 000€ + 500 000 €
Työterveys 2015 -toimeenpanosuunnitelman toteuttaminen	700 000
Terveys 2015 -kansanterveysohjelma	380 000
Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma	300 000
TEPO	300 000 € + 160 000 € ⁷⁰

Politiikkaohjelman voimavarat ovat siis keskitasoa verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten ja useita vuosia kestävien ohjelmien määrärahoihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman määrärahat ovat vertailussa omaa luokkaansa. Toimeenpanoon osoitetut määrärahat eivät kuitenkaan anna oikeaa kuvaa ohjelmien resursseista. Suuren osan muiden ohjelmien voimavaroista muodostavat toimeenpanoon virkатыönä osallistuvien palkkamenot, joita ei ole mahdollista jyvittää ohjelmittain. Sosiaali- ja terveysministeriössä, THL:ssä ja TTL:ssä

⁶⁸ Tiedot saatu pääosin sosiaali- ja terveysministeriöstä 20.4.2010.

⁶⁹ Kyse on valtion talousarviossa esitetystä arviosta alueellisten hankkeiden valtionavustuksista. Lisäksi ohjelman rahoitukseen sisältyy määräraha pitkäaikaisasunnottomien tukipalveluihin sekä hallinnointiin (ml. koulutus, neuvonta ja ohjaus) varattiin mainitut 0,5 milj. €. Kaste-ohjelman aluehankkeita tai niihin liittyviä järjestöjen hankkeita rahoitetaan lisäksi RAY:n varoista. Jotkut hankkeet voivat saada rahoitusta myös TEKESin SOTE-ohjelman kautta.

⁷⁰ Politiikkaohjelmalle on varattu 160 000 € ohjelmajohtajan ja avustajan palkkakustannuksiin. Muissa ohjelmissa esim. palkkamenot ovat pääosin ministeriön toimintamomentilla. Niiden suuruusluokkaa on vaikeata arvioida, koska kunkin ohjelman toteutukseen osallistuu lukuisa joukko virkamiehiä joko päätömisesti tai osa-aikaisesti.

esim. Kaste-ohjelman toteutukseen osallistuu huomattava joukko asian-
tuntijoita.

Politiikkaohjelman mahdollisuudet levittää ja vakiinnuttaa terveyden
edistämisen käytäntöjä laajamittaisesti esim. kuntiin ovat huomattavasti
Kaste-ohjelmaa vähäisemmät. Voi jopa kysyä, ovatko tämänkaltaiset ta-
voitteet täysin realistisia TEPO:n toimenpitein. Ainakaan tiedotuskampan-
joita ei pidetä rakenteellisten muutosten kannalta kovin tehokkaina.

TEPO:n kohdalla lisämäärärahoja olisi haluttu saada erityisesti koulu-
tuksellisten toimenpiteiden toteuttamiseen. Niiden avulla olisi voitu koota
eri toimijoiden (mm. kuntaverkostot, terveydenalan järjestöt, ammattiop-
ilaitokset, THL ja muut sosiaali- terveyshallinnon toimijat) ponnistuksia
esim. yhteiseksi kattavaksi koulutus- ja kehittämistilaisuuksien sarjaksi.

Politiikkaohjelman hankerahoistaan rahoittamia hankkeita ovat seuraa-
vat:

- Kouluruokavaalit -kampanja (haastoi kunnallisvaaliehdokkaita, kun-
tapäätättäjiä ja äänestäjiä allekirjoittamaan kouluruokailun kohentami-
seen liittyvä vetoamus)
- Neuvokas perhe -ohjausmenetelmän kehittäminen (apuväline erityi-
sesti terveydenhoitajille lapsiperheiden liikunta- ja ravitsemusohjauk-
seen osana äitiys- ja lastenneuvolakäyntejä)
- Wellou opetuskokonaisuus (joka tukee ravitsemukseen, liikuntaan ja
lepoon liittyvien aihealueiden opetusta)
- Valtimoterveyttä kaikille -projekti (toteutti valtakunnallisen seminaa-
rikiertueen ja tuotti opasaineistoa).
- Aids-tukikeskuksen nuorisokampanja (ilmoituskampanja lehdissä, le-
vitettiin seksuaaliterveyteen liittyvän materiaalin levitys)
- Varusmiesten painonhallinta ja terveyden edistäminen sotilaskodeissa
– hanke (tavoitteena on laajentaa sotilaskotien leipomoiden tuotevali-
koimaa terveellisempiin vaihtoehtoihin)
- Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toimintaohjelmaehdotuksen
laadinta (yhdessä opetusministeriön kanssa)
- Täyskäännös terveyteen -ohjelmasarjan tekeminen (esitettiin keväällä
2009 ja 2010 Ylen aamu-tv:ssä).
- Kahdeksan tienviittaa terveyteen -hanke (pyrkii levittämään eri toimi-
joiden käyttöön hyviä käytäntöjä, joilla terveyttä voidaan edistää)
- Hyvän mielen koulu -koulutuspäivä (vahvistaa oppilashuoltoryhmien
mielenterveystaitoja) sekä tukee koulun sisäisen yhteistyön rakentu-
mista.
- Julkaisu Innovaatioita terveyden edistämiseen mielenterveys- ja päih-
detyössä (yhdessä THL:n kanssa)

- Tupakatta työelämään -oppaan laadinta ja sitä tukevan koulutuksen järjestäminen (toisen asteen ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden terveyden edistämishanke, ns. Amis-hanke)
- Voimakaksikko-kampanja (tarkoituksena innostaa liikkumaan terveyden kannalta riittävästi)
- Asiantuntijaopas Tules – sairauksien tunnistamiseen ja seulontaan
- Terveyden edistämisen suun terveydenhuollossa -verkoston toiminta.

Hankkeet keskittyvät tiedottamiseen, kampanjointiin ja koulutuksen tukiaineistojen tuottamiseen. Lähtökohtana oli, että ohjelmassa ei pidetty tarpeellisena käynnistää laajamittaisesti kokonaan uusia kehittämis- tai tutkimushankkeita. Tähän vaikutti oleellisesti rahoitusraami, mutta myös tulkinta siitä, että tärkein tehtävä on aiempien hankkeiden tulosten levittäminen. Ohjelmajohtajan näkökulmasta ohjelman omien määrärahojen ja sen hallinnassa tai vaikutuspiirissä olevien määrärahojen taso kuvastavat osaltaan sen poliittista statusta ja todellista roolia.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella pyrittiin rakentamaan politiikkaohjelmien kytkentää TTS-suunnitteluun, kehysmenettelyyn sekä talousarvion määrärahojen käyttöön ja seurantaan. Kaavailuissa oli jopa, että HSA ja kehysprosessi voitaisiin yhdistää, jolloin myös HSA:n seuranta- ja arviointimenettelystä olisi muodostunut pohja kehysten tarkistuksille. Tiivistä yhteyttä ei kuitenkaan saatu aikaan, vaan politiikkaohjelmat toimivat pääosin omien rajattujen määrärahojensa turvin. Toisen ohjelmakauden käynnistyessä tätä kytkentää oli jo ohjelmakonseptin määrittelyssä huomattavasti kevennetty.⁷¹

TEPO:n kuten muidenkin politiikkaohjelmien suhde kehyspäättökseen ja talousarvion määrärahojen mitoitukseen on hyvin etäinen ja välillinen. TEPO:lta ei ole odotettu määrärahatarpeita koskevia ehdotuksia (omia hankerahojaan lukuun ottamatta) eikä se juurikaan ole sellaisia tehnyt⁷². Koska ohjelmilta ei odoteta ehdotuksia määrärahatarpeista tai uudelleen kohdennustarpeista, ei niille ole järjestetty yhteyksiä budjettiehdotusten valmisteluun tai perusteluaineiston koontiin. Politiikkaohjelmat eivät siis nykymuodossaan haasta keskipitkän aikavälin suunnittelua tai kehys- ja

⁷¹ Katso tarkemmin esim. *Politiikkaohjelmat, VTV selvityksiä 2009, Politiikkaohjelmat hallitustyössä, VNK julkaisuja 13/2006*

⁷² *Vuoden 2009 budjettiesitystä ajatellen ohjelmajohtaja toi ministeriryhmään tiiviin listan muutamien määrärahojen korostustarpeesta. Listassa oli mainittu momentteina mm. järjestöjen valtionavustukset (ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö), maaseudun kehittäminen (kylätoiminta) ja terveyden edistäminen. Ministeriryhmä merkitsi asian tiedoksi. Esityksellä ei ollut vaikutusta budjettineuvotteluihin.*

budjettivalmistelua⁷³. Tätä on pidetty valtiovarainhoidon näkökulmasta onnistuneena valintana. Poliittikaohjelmien toteutuksen kannalta niukat resurssit ovat jossain määrin olleet rajoitteena. Ohjelmien toimenpiteet on kuitenkin suunniteltu sellaisiksi, ettei suoraa määrärahatarvetta ole. Ohjelmajohtajien huoli on lähinnä siinä, miten tavoitteiden kannalta tärkeät määrärahat kehittyvät esim. ohjelmakauden jälkeen.

TEPO:n organisointi

Poliittikaohjelman toteuttamiseksi nimettiin 19.4.2007 alkaen ministeriryhmä ja koordinoivaksi ministeriksi peruspalveluministeri Paula Risikko. Ohjelmajohtajaksi valittu Maija Perho aloitti työnsä 3.8.2007⁷⁴ Ministeriryhmään kuuluvat sosiaali- ja terveysministeri, opetusministeri, kulttuuri- ja urheiluministeri, maa- ja metsätalousministeri sekä oikeusministeri. Ohjelmajohtaja toimii ministeriryhmän sihteerinä ja ryhmän tukena on myös kolme valtioneuvoston kanslian ohjelmajohtamisen asiantuntijaa. Ohjelman poikkihallinnollista tehtäväkenttää ajatellen ministeriryhmästä puuttuvat mm. asuntonministeri ja liikenneministeri. Ryhmässä ei myöskään ole valtiovarainministeriä, minkä on osaltaan arveltu heikentävän ohjelman mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen rahapäätöksiin eli kehys- ja budjettivalmisteluun tai talous- ja raha-asiainvaliokunnan toimintaan.

Ministeriöiden toimintaa kokoavaan ja toimenpiteiden seurantaan toteutetaan ohjausryhmään kuuluu virkamiehiä kaikista keskeisistä ministeriöistä, sosiaali- ja terveyshallinnon tutkimuslaitoksista, sekä keskeisistä sidosryhmistä kuten Terveyden edistämisen keskus ja Kuntaliitto. Virkamiehet ovat sekä ylijohtaja- että asiantuntijavirkamiestasoja. Ohjausryhmässä on mukana myös valtiovarainministeriön virkamies. Ohjelmajohtajalla on tukena tekninen sihteeri. Asiantuntijasihteeristön puuttumista pidettiin monissa haastatteluissa puutteena. Tällöin tilannetta verrattiin työn, yrittämisen ja työelämän poliittikaohjelmaan, jossa ohjelmajohtajan tueksi on nimetty kolmihenkinen asiantuntijaryhmä.

⁷³ Ohjelmajohtajilla on tietysti mahdollisuus esim. eduskunnassa lobata tiettyjen määrärahojen puolesta ja jossain määrin tätä mahdollisuutta he ovat myös käyttäneet.

⁷⁴ Valintaa on yleisesti pidetty onnistuneena. Entisellä ministerillä on realistinen kuva poliittisen ohjauksen käytännöistä, jo ennestään laajat kontaktit ja verkostot sekä hyvä sosiaali- ja terveysalan tuntemus. Sitä vastoin haastatteluissa kannettiin huolta siitä, voiko näin laaja-alaisen poliittikaohjelman teemoja lopulta kukaan hallita. Siksi jotkut pitivät tarpeellisena asiantuntijasihteeristöä ohjelmajohtajan tukena.

Ministeri- ja ohjausryhmä ovat kokoontuneet muutaman kerran vuodessa keskustelemaan kullakin hallinnonalalla meneillään olevista ohjelmaa tukevista hankkeista ja toimenpiteistä. Ryhmien kokouksista pidetään pöytäkirjaa ja mahdolliset päätökset ilmentävät osapuolten yhteisiä pyrkimyksiä. Määrärahoja tai eri hallinnonalojen toiminnan painopisteitä koskevia päätöksiä ei tehdä. Suurelta osin kyse on seurantakokouksista, jossa kootaan meneillään olevien hankkeiden ajankohtaistilannetta.

Ohjausryhmä kokoontui vuonna 2009 neljä kertaa ja edellisenä vuonna viisi kertaa. Ohjausryhmässä käsiteltiin lähinnä ohjelman toimenpiteiden edistymistä ja uusia hankkeita. Jossain kokouksessa voitiin esitellä rinnakkaisen ohjelman etenemistä (esim. Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma tai Kaste-ohjelma).

Joidenkin haastatteluarvioiden mukaan ohjausryhmässä käsitellään paljon ohjelman yksittäisten toimenpiteiden edistymistä ja mahdollisia uusia ohjelman rahoittamia hankkeita. Poliitiikkatoimenpiteiden kokonaisuuksia ei juurikaan tarkastella. Käsitely on toteavaa eikä varsinaisia "vääntöjä" toimenpiteiden eri tahoille asettamien vaatimusten sisällöstä käydä. Yksittäisten toimenpiteiden roolia eri hallinnonalojen poliitiikkakontekstissa ei käsitellä. Käsitely ei siis varsinaisesti pyri uudenlaisten jäsenysten tai toimenpiteiden määrittelyä koskevien tuotosten aikaansaamiseen.

Ministeriryhmän kokouksia oli suunnilleen saman verran kuin ohjausryhmän kokouksia. Ohjelman toteuttajien näkökulmasta ongelmana on ollut se, etteivät ministerit useinkaan ennättäneet kokouksiin. Heidän puolestaan kokoukseen osallistui usein ministerin poliittinen avustaja tai valtiosihteeri. Tämä kuvastanee osaltaan ministerien aikataulupaineissa asettamia prioriteetteja ja ohjelman asemaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Monissa ministeriryhmän pöytäkirjoissa todetaan, että ministerit sitoutuvat edistämään asiaa tai toimenpidettä omilla hallinnonaloillaan. Kun kokouksissa ei varsinaisesti laadita sopimuksia yhteisistä aloitteista esim. määrärahaehdotuksiksi, säädösvalmistelun linjaamiseksi tai konkreettisia päätöksiä uusien valmisteluprosessien käynnistämisestä, voi poliittinen sitoutuminen käytännössä jäädä heikommaksi kuin ohjelmajohtaja toivoisi.

Ohjelmajohtajan arvion mukaan tärkeimpiä asioita ovat olleet sosiaali- ja terveysalan ja muiden terveyttä edistävien järjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvät asiat. Ryhmässä oli käsitelty mm. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) valmisteluaineistoa. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva neuvottelukunta aloitti työnsä syksyllä 2007 ja yhtenä sen työryhmänä on toiminut mm. verojaosto. Neuvottelukunnassa ovat laajasti edustettuina eri alojen kansalaisjärjestöt. TEPO:n ministeriryhmä päätti pyytää verojaoston ehdotusten käsitelyä hallituksen iltakoulussa. Ministeriryhmä käsiteli myös KANE:n yleishyödylliset palvelut – työryhmän ehdotuksia yleishyödyllisyyden määrittelystä. Samalla

ministeriryhmän jäsenet lupasivat edistää rahapelimonopolin säilyttämistä, mikä on järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten kannalta tärkeä asia.

Ryhmässä ei ole käsitelty muita sosiaali- ja terveyspolitiikan tai terveyden edistämisen kannalta merkittäviä asioita tai ainakaan tehty niitä koskevia päätöksiä.⁷⁵ Koordinoiva ministeriryhmä ei toimikaan muiden valiokuntien tai ministeriryhmien tapaan varsinaisena päätöksenteon tai sopimisen menettelynä. Sosiaali- ja terveyspolitiikan ja terveyden edistämisen kannalta kaikkein merkittävimpien asioiden käsittely tapahtuu mm. sosiaalipoliittisessa ministerivaliokunnassa ja muissa hallituksen vakiintuneissa valiokunnissa. Sosiaalipoliittisen ministerivaliokunnan käsittelemät ja päättämät ratkaisut etenevät valtioneuvoston yleisistunnossa yleensä valiokunnan kannan mukaisesti. Poliitiikkaohjelman ministeriryhmän kannanotot hyvin harvoin etenevät koko valtioneuvoston käsittelyyn. Ohjelmaa koordinoiva ministeri ja muut ministeriryhmän jäsenet osallistuvat tietysti valtioneuvoston muiden valiokuntien työhön ja voivat vaikuttaa politiikkaohjelman tavoitteiden mukaisesti myös edellä mainituissa asioissa. Käytännössä tämä jää ohjelmajohtajan toiveiden varaan.

Poliitiikkaohjelma ei osallistu ainakaan suoraan esim. alkoholi- ja tupakkaverotusta tai epäterveellisinä pidettyjen elintarvikkeiden verotusta koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon tai Paras-hankkeen palvelurakenteita koskevaan valmisteluun. Poliitiikkaohjelmalta ei pyydetä niistä kannanottoa tai lausuntoa, vaikka terveyden edistämisen rakenteelliset edellytykset kytkeytyvät tiiviisti palvelurakennetkaisuihin. Ohjelmajohtaja kuuluu kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön asettamaan Parashankkeen johtoryhmään.

Ministeriryhmän rooli on kokonaisuudessaan jäänyt epäselväksi. Keskeinen kysymys koskee sitä, missä määrin sen tulisi olla sitova päätöksenteon orgaani ja miltä osin yhteistä poliittista linjaa luotaava keskusteluareena. Ministeriryhmän status ja rooli eivät välttämättä ole selviä myöskään ohjelman virkamiesjohdolle tai ohjausryhmälle. Ohjelman toteutukseen osallistuvien mielestä ohjausryhmässä saatetaan keskustella tärkeistä asioista, mutta varsin vähän keskustellaan siitä, mitä asioita kannattaisi viedä ministeriryhmään. Parhaimmillaan ministeriryhmän arvioitiin tuovan ohjelmaan kirjatulle hankkeille ja valmistelutyölle poliittista uskottavuutta ja selkänöjää. Tätä ei kuitenkaan kyetty konkretisoimaan. Ministeri-

⁷⁵ *Ohjelmajohdon mukaan ministeriryhmässä on kuitenkin keskusteltu mm. 90-luvun laman vaikutuksista, nykyistä taantumaa koskevista johtopäätöksistä, alkoholipoliitikasta ja pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollosta.*

ryhmässä käytyjen keskustelujen ja lupauksen todellista poliittista merkitystä on vaikeata arvioida.

Valtioneuvoston kanslian tuki

Valtioneuvoston kanslia on päävastuullinen politiikkaohjelmakonseptin kehittämisestä ja soveltamisesta osana valtioneuvoston kokonaistoimintaa. Kanslia ohjaa erityisesti ohjelmien käynnistysvaiheessa ohjelmajohtajien sijoittumista tehtävänsä ja tarjoaa tietoa valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä ohjelmien johtamisen työtavoista.

Kanslia nimittää ohjelmajohtamisen yhteistyöryhmän, joka toimii ohjelmajohdon tukena ja pyrkii huolehtimaan ohjelmien yleisistä toteutusedellytyksistä. Kanslia vastaa myös HSA:n laadinnasta ja koko HSA-prosessista seurantamenettelyineen.

Ohjelmajohtamisen yhteistyöryhmässä on voitu jakaa kehittämisideoita ja keskustella ohjelmien toteutuksen jokapäiväisistä ongelmista. Ryhmä tai kanslia ei kuitenkaan ole voinut tarjota konkreettista tukea politiikkatavoitteiden tai toimenpiteiden edistämiseen.⁷⁶

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää HSA-yhdyshenkilöverkostoa, jonka tehtävänä on ennen kaikkea koota HSA:n seurannassa tarvittavia tietoja ja aineistoa hallitusohjelman toteutumisen puolivälin arviointiin. Kansliassa seurataan yleisesti ohjelmien toimenpidetaulukkoja, mutta varsinainen seurantatehtävä on ohjelmilla itsellään. Tarvittaessa kansliassa myös kootaan tilastoaineistoa raporttiin. Perustekstit ohjelmien tavoitteiden mukaisen indikaattorien tulkinnasta ja ohjelman toimenpiteiden etenemisestä on laadittu ohjelmien toimesta. Ohjelmajohdon arvion mukaan lopulliseen arviointiraporttiin teksti muuttui ministerin kanssa käydyssä keskustelussa alkuperäistä huomattavasti kuvailevammaksi (lähinnä alkoholi- ja päihdepolitiikan osalta). Tällöin valtioneuvoston kanslian peräänkuuluttamia kriittisiä näkökohtia ja selviä kannanottoja kaipaavia kohtia pyöristeltiin. Kanslia laatii kuitenkin politiikkariihen listoja HSA:n toteuttamisen kannalta kriittisistä asioista ja toimenpiteistä sekä niistä toimenpiteistä, joita pitäisi vahvistaa, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa.

Politiikkaohjelmalle politiikkariihi voi olla tärkeä etappi käsitellä ohjelman tavoitteita ja ydintehtäviä koko hallituskollektiivin voimin. Poliitiikkariihtä valmistaneessa hallituksen iltakoulussa oli tilaisuus keskustella politiikkaohjelmien etenemisestä, kun ohjelmajohtajat olivat siellä kutsuttuina asiantuntijoina. Tämä oli sikäli tärkeää, että politiikkariihen teemat

⁷⁶ On kuitenkin tapauksia, joissa valtiosihtööri on vienyt joitakin ohjelmien asioita ministerien tietoon.

ja uudet aloitteet eivät välttämättä perustu puolivälin arvioinnin aineistoon.

Politiikkariihessä syntyi hallituksen kannanotto hallituskaudella tarvittavista lisätoimista. Niissä painottuivat kokonaan uudet avaukset mm. työurien pidentämisestä ja eläkejärjestelmän tarkistuksista. Kannanoton perusteella valtioneuvoston kansliassa tehtiin listaus yhteensä 134 toimenpiteestä, joista osa vastuutettiin myös TEPO:lle. Toimenpiteet koskivat mm. Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelman edistämistä, perhekeskusmallin laajentamista valtakunnallisesti, kansalaisten oman vastuunoton tukemista terveyden edistämisessä, kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemista tai hyvien käytäntöjen tukemista mm. terveydenhuoltolaila. Kyse on suurelta osin sellaisista toimenpiteistä, jotka on jo kirjattu politiikkaohjelman alkuperäiseen toimeenpanosuunnitelmaan. Riihen tarkoituksena onkin vauhdittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole hallituskauden tavoitteita ajatellen edenneet riittävän nopeasti. Epäselvää kuitenkin on, missä määrin niiden kirjaaminen politiikkariihen kannanottoon asettaa prioriteetteja ohjelman loppukaudelle ja miltä osin se tehostaa niiden toteutusedellytyksiä. TEPO:a ei useinkaan ole asetettu päävastuulliseksi vaan yleisemmin sosiaali- ja terveysministeriö on osoitettu tähän rooliin. Tältä osin politiikkariihen kannanotto ei välttämättä vahvista politiikkaohjelman roolia.

Kansliassa laadittiin sähköinen asiakirja politiikkariihen kannanoton seurantaan varten. Toimenpiteiden toteuttajien on määrä päivittää seurantaasiakirjaa säännöllisesti. Kanslia seuraa siis riihen kannanoton toteutumista erityisen tarkasti. Haastatteluissa esitettiinkin kysymys, pitäisikö kanslialla olla tällainen seuraajan rooli koko ohjelmakauden ajan ja kaikkien politiikkaohjelmien toimenpiteiden osalta. Tämä voisi jäntevöittää myös ohjelmaan osallistuvien seurantatiedon koontia ja lisätä ohjelmien välistä tiedonkulkua.

Valtioneuvoston kanslia tehtävänä on seurata politiikkaohjelmien toimivuutta hallitusohjelman toteuttajina. Kanslia toteuttikin keväällä 2009 ohjelmien yhteisen seminaarin, jossa pyrittiin määrittämään toteutuksen kriittisiä kohtia ja ideoimaan kehittämissuuntia. Nykytilanteelle vaihtoehtoja etsittiin avoimesti, mutta samalla pyrittiin löytämään nykyisille ohjelmille parempia edellytyksiä. Keskeisiksi teemoiksi nousivat silloin mm. ministeriryhmän roolin uudelleenmäärittäminen, ohjelmien sijoittuminen ("omassa" ministeriössä tai esim. VNK:ssa), ohjelmien asema toteutukseen osallistuvissa ministeriöissä jne. Näihin teemoihin palataan tämän luvun yhteenvetojaksossa.

3.1.8 TEPO:n toteutus vastuorganisaatioissa

Ministeriöiden varautuminen ohjelman toteutukseen

Politiikkaohjelman omien valmisteluresurssien pienuuden takia, ohjelman toteutuksessa kriittiseksi kohdaksi muodostuu ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden valmius ottaa vastaan politiikkaohjelman linjaamia tehtäviä. Ohjelmaan varautuminen olisi tehtävä toimintasuunnitelmissa, yksikkökohtaisissa työajan käyttöä koskevissa päätöksissä ja myös asiantuntijoiden tehtäväkuvauksissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on varannut toimintasuunnitelmassaan TEPO:n toteutukseen 3–4 vuoden työpanoksen vuosittain. Useita asiantuntijoita on tavalla tai toisella kytketty ohjelman toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen. Ministeriön asiantuntijoiden toimenkuvia ei kuitenkaan ole tilapäisestikään muutettu niin, että nimetyillä henkilöillä olisi tehtävänä osallistua ohjelman toteutukseen. Tällaisia vastuutuksia on kuitenkin tehty hallinnonalan omien sektoriohjelmien osalta. Asiantuntijoiden pysyvät vastuualueet vastaavat useilta osin politiikkaohjelman sisältöalueita ja ministeriön esittämän yleisarvion mukaan politiikkaohjelma on saanut kaiken pyydetyn tuen ja tarvittavan asiantuntija-avun.

Politiikkaohjelman ja sen toimenpiteiden toteuttajien näkökulmasta tilanne ei kuitenkaan näytä aivan samanlaiselta. Haastatteluarvioiden mukaan ohjelma ei kaikilta osin ole saanut tarvitsemaansa valmistelutukea. Tällöin viitataan siihen, että politiikkaohjelmalla ei ole valtuuksia käyttää ministeriön asiantuntijoita "omien" suunnittelu- ja valmistelutehtäviensä hoitamiseen. Ministeriön asiantuntijaresurssien arvioidaan olevan lähtökohtaisesti kiinnitetty toteuttamaan ministeriön toimintasuunnitelmia ja hallinnonalan omia ohjelmia, eivätkä ne voikaan olla suoraan ohjelman käytössä. Tärkeimmät ohjelmat ovat Terveys 2015 -kansanterveysohjelma ja Kaste.⁷⁷

Näkemyseroja voi selittää se, että ministeriö on ainakin laskennallisesti varautunut siihen, että politiikkaohjelma työllistää henkilöstöä. Kyse on kuitenkin enemmän yleissuunnitelmaan tehdystä varauksesta kuin varsinaisesta aikabudjetoinnista. Ohjelman toteutus edellyttää paitsi listattujen toimenpiteiden toteutukseen osallistumista myös sellaista taustavalmisteluja, jota ei ohjelman käynnistysvaiheessa ole aina mahdollista määritellä. Ministeriö ei ole aktiivisesti tarjonnut asiantuntija-apua ohjelman käyttöön esim. nimeämällä asiantuntijaryhmää ohjelman tueksi. Politiikkaohjelman

⁷⁷ Joissakin haastatteluissa viitattiin eräänlaiseen mustasukkaisuusdraamaan sektoriohjelman ja politiikkaohjelman toteutuksen välillä.

kannalta voimavarojen saanti on kiinni ohjelmajohtajan kyvystä motivoi-
da asiantuntijoita. Silti etenkin ohjelman alkuvaiheessa terveyden edistä-
misen yksiköltä saatua tukea pidettiin hyvin tärkeänä.

Viime aikoina politiikkaohjelma ei ole pitänyt tarpeellisenä esittää toi-
veita valmistelupanoksesta vaan pyrkinyt suoriutumaan ohjaustyöstä omin
voimin. Ohjelmassa on myös pyritty tulkitsemaan oma tehtävä niin, ettei
laajaa valmistelua yleensä tarvita. Varsinainen valmistelu esim. säädös-
muutosten osalta tehdään ministeriössä normaalina virkatyönä ja esim.
tiedotuksellisiin toimiin on saatu apua tiedotusyksiköstä. Lisäksi ohjelman
toimenpiteiden osalta on luotettu siihen, että kaikki nimetyt vastuutahot
tekevät odotetut tehtävät ja toimenpiteiden sisältökin täsmentyy luonte-
vasti kunkin hankevastaavan asiantuntemukseen perustuen.

Muissa ohjelmaan osallistuvissa ministeriöissä varautuminen ei näy
suunnitteluasiakirjoissa.⁷⁸ Ministeriöstä on kuitenkin pyritty löytämään
asiantuntijat, jotka voivat osallistua politiikkaohjelman yhteydenpitoon ja
yksittäisten toimenpiteiden seurantaan. Yleinen käsitys on, että politiikka-
ohjelma ei ole muuttanut valmistelutyön sisältöjä tai työtapoja. Uusia
prioriteetteja ei ole asetettu ja politiikkaohjelman toteutukseen osallistuvat
virkamiehet saattoivat kokea "jääneensä yksin omassa ministeriössään".
Vaikka ministeriössä on nimetty koordinaatiovastaussa oleva henkilö, on
toimenpiteiden toteutus yleensä hajautettu niin laajalle, että kokonaisku-
van saanti osoittautui myös tarkastuksen tiedonhankintaa ajatellen työ-
lääksi. Politiikkaohjelma muodostaa asiantuntijoille vain uuden foorumin,
jossa oman työn sisältöjä on aika ajoin tarpeen esitellä ja jossa saada myös
tietoa muilla hallinnonaloilla tehtävistä hankkeista. Varsinaista aiemmin
määritettyjen tehtävien uudelleen tulkintaa se ei edellytä.

Ministeriöiden omat valinnat voivat merkittävästikin vaikuttaa yksittäis-
ten toimenpiteiden edistymiseen. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministe-
riö ei ole pitänyt oman hallinnonalansa oppilaitosten ohjaamista terveyden
edistämisen näkökohtien sisällyttämisessä tutkintasuunnitelmiin toimiva-
na tai perusteltuna ratkaisuna. Korkeakoulujen osalta ohjelmajohtajaa on
kehotettu kääntymään rehtorien neuvoston Arenen puoleen. Ammatillisten
II asteen oppilaitosten osalta on viitattu meneillään olevaan prosessiin,
jossa opetussuunnitelmien perusteet tarkistetaan kaikilta osin. Tällöin on
haluttu luottaa siihen, että myös terveyden edistämisen näkökohdat tai tar-
vittavat taidot tulevat tarpeen mukaan sisältymään opetussuunnitelmiin.

⁷⁸ HSA 2007 asiakirjaan on kirjattu periaatteena, että politiikkaohjelmien tulisi
näkyä kaikkien osallistuvien ministeriöiden toimintasuunnitelmissa ja tuloso-
hjausasiakirjoissa.

Toisenlainen esimerkki on opetus- kulttuuriministeriön rooli laadittaessa toimintaohjelmaa Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia. Ministeriö rahoitti selvitys- ja suunnitteluvaiheen työtä, järjesti julkisuutta saaneen tiedotustilaisuuden ja on muutoinkin toiminut ohjelman toteutuksen puolesta.⁷⁹ Tätä voi selittää ainakin osittain se, että ministeriö itse ehdotti tämänkaltaista toimenpidettä ohjelmaan.

Haastatteluissa esitettiin useita arvioita siitä, että ministeriöt eivät varautuneet politiikkaohjelman toteutukseen kovin hyvin. Niillä oli usein omia sektorikohtaisia ohjelmia tai hankkeita. Siltä osin, kun kyse oli jo meneillään olevista tai ministeriön päättämistä hankkeista, ei toteutusvastuullisten nimeämisessä yleensä ollut ongelmia. Mutta niissä toimenpiteissä, joissa oli tehtävä päätöksiä uusista hankkeista tai oli sovittava panoksesta ohjelmassa kaavailtuihin, uudella tavalla määriteltyihin valmistelutehtäviin, ei konkreettista tukea toimenpiteiden toteutukselle aina löytynyt.

Ohjelmajohdolla näyttää olevan hyvin rajatut mahdollisuudet vaikuttaa tulkintaan siitä, miten terveyden edistämisen tavoitteita ja työvälineitä pitäisi sisällyttää eri ministeriöissä jo käynnistettyihin toimenpiteisiin tai valmistelutyöhön. Tällöin ei myöskään ole mahdollista selvittää, tarvitaanko avuksi politiikkalinjauksiin perustuva poikkihallinnollinen kehys tai kokonaiskuvaus. Riippuu paljon ohjelmiin kytkettyjen asiantuntijoiden omasta hankesalkusta ja motivaatiosta, miten politiikkaohjelman odotuksiin vastattiin. Ongelma ei tietystikään ole asiantuntijoiden omassa vastuutunnossa vaan koko organisaation valmistautumisessa linjaorganisaation rinnalle tuleviin valmistelutehtäviin.

Tulosohjaus ja sosiaali- ja terveysalan laitokset

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan politiikkaohjelman toimenpiteet on otettu huomioon hallinnonalan tulossopimuksissa. Kirjaukset ovat pääosin varsin yleisiä ja niissä viitataan esim. siihen, että THL tai TTL osallistuvat nimeltä mainittujen ohjelmien toteutukseen. Joitakin konkreettisempia tehtäviä on myös esitetty. Esimerkiksi KTL:n tulossopimuksessa vuodelle 2008 todetaan mm. kohdassa Tuki terveyden edistämistyölle, että "toiminta vakiinnutettu tapaturmien ehkäisytyössä" tai kohdassa Terveyden seuranta, että "KTL rakentaa kuntia tukevan terveyden seurantajärjestelmän yhteistyössä Stakesin kanssa". Samalle vuodelle Stakesin kanssa laaditussa tulossopimuksessa on erikseen osio, jossa annetaan laitoksen tuki TEPO:lle. Konkreettisena tulostavoitteena on, että Stakes tuottaa sosiaali-

⁷⁹ Tosin tarkastuskertomusta laadittaessa ohjelman toteutuksen rahoitus oli vielä monilta osin auki.

ja terveysvaikutusten arviointimenetelmän. Kaste-ohjelman edellyttämät tehtävät ja myös Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman tehtävät on yleisesti esitetty eritellymin.

Myös vuoden 2009 tulossopimuksessa on yleinen maininta THL:n tuelle politiikkaohjelmalle ja Terveys 2015 -kansanterveysohjelmalle. Sopimuksessa on nyt erotettu sellaisia tehtäviä kuin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen rakenteet, lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen, terveyttä edistävä liikunta ja ravinto, jotka kaikki ovat tärkeitä politiikkaohjelman toimenpiteiden toteutuksessa.

TTL:n vuoden 2009 tulossopimuksessa mainitaan vain yleisesti osallistumisen TEPO:n toteutukseen. Lisäksi mainitaan joitakin terveyden edistämiseen liittyviä tehtäviä kuten terveyttä edistävän työpaikan kriteeristön luominen, mini-intervention vakiinnuttaminen tai toimet terveyserojen kaventamiseksi (tässä yhteydessä mainitaan erityisesti Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma), jotka ovat politiikkaohjelman toimenpide-listalla. Kaste-ohjelman vaatimista toimenpiteistä on esitetty oma luettelo.

Muilla keskeisillä hallinnonaloilla (OKM, YM, LVM) ei tulosohtaukselle politiikkaohjelman toimenpiteiden edistäjänä ole nähty tarvetta. Opetusministeriössä tehtiin ohjelmakauden alussa periaatelinjaus, jonka mukaan tulossopimukseen ei ole tarvetta sisällyttää politiikkaohjelman toimenpiteitä.⁸⁰

Yleisesti voi todeta, että tulosohtausta ei käytetä kovin vahvana instrumenttina hallinnonalan laitosten ohjaamisessa siltä osin kuin on kyse ohjelmien toimenpiteiden toteutuksesta. Tulossopimuksissa lähinnä kirjataan ohjelmasuunnitelmassa tai muutoin sovitut tehtävät ja hankkeet. Tulossopimukset lähinnä vahvistavat politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa tehdyt yleiset vastuutukset. Niissä ei juurikaan täsmennetä kunkin toimijan aloitteellisuutta tai roolia tietyn toimenpiteen toteutuksessa.⁸¹

Politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa esitetyt hankkeet ja tehtävät vastuutuksineen ohjaavat laitoksia ohjelmien toimeenpanoon tehokkaammin kuin suhteellisen yleisluonteiset tulossopimukset. Käytännössä ohjelmajohdon ja yksittäisten hankevastaavien sekä laitosten ns. koordinaat-

⁸⁰ Opetushallituksen tulossopimuksesta vuosille 2007–2009 (tarkistukset vuosille 2008–2009) löytyy kuitenkin maininta muutamista politiikkaohjelmien yksittäisistä hankkeista, joihin organisaatio osallistuu.

⁸¹ Hallinnonalan tulossopimusten laadinnassa on yleisemminkin pyritty strategisempaan otteeseen, jolloin laajojen vaikuttavuustavoitteiden rinnalla sopimukseen kirjataan vain strategiset painopisteet ja ydintehtävät. Ne taas perustuvat hallinnonalan ja ministeriön strategiaan. Tulossopimukseen on vaikeata listata toimenpiteiden resursointia vaan panosten määrittely kuuluu jo lähtökohtaisesti laitokselle itselleen.

torien yhteydenpito ja ohjelman seuranta (raportointi) toimii pääasiallisena ohjausmenettelynä.

Ohjelman sisäinen koordinointi

Edellä todettiin, ettei integrointitarvetta eri ohjelmien välillä ole pidetty merkittävänä, eikä ohjelmien toteutuksen yhteydessä ole pidetty tarpeellisenä kehittää ja määritellä erityisiä koordinoitikeinojakaan. Myös ohjelman sisällä toimenpiteiden yhteensovituksen uskotaan onnistuvan ohjausryhmän kautta ja sisäisen viestinnän avulla. Joitakin potentiaalisia yhteensovittamisen menettelyjä ohjelman sisällä voidaan kuitenkin tunnistaa.⁸²

Tällaisia voivat olla

- ohjelman toimeenpanosuunnitelman laadinta ja siinä määriteltyjen toimenpiteiden seuranta (jos toimenpidekokonaisuudet on määritelty riittävän kokoavasti)
- ohjelman oma organisaatio eli ohjausryhmä ja ministeriryhmä
- ohjelmajohtajan koolle kutumat työkokoukset, joissa on voitu laueammin keskustella osapuolten yhteistyöstä tai tietystä ohjelmaan kuuluvasta kehittämishankkeesta
- ohjelmajohtajan osallistuminen ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai muiden organisoimiin työkokouksiin
- erilaiset vapaamuotoiset keskustelut esim. politiikkaohjelmien ohjelmajohtajien kesken
- keskeisessä toteutusvastuussa olevien organisaatioiden kuten TTL ja THL sisäinen "koordinoitivastuuus"⁸³.

TEPO voi käyttää hyväkseen myös olemassa olevia yhteistyöfoorumeita kuten kansanterveyden neuvottelukunta ja periaatteessa myös muut neuvottelukunnat. Keskeisiltä osin koordinoitimenettelyjä voi luonnehtia viestinnällisiksi ja tiedonvaihtoa tukeviksi. Sisällöllistä yhteensovitusta tehdään lähinnä yksittäisten toimenpiteiden toteutukseen osallistuvien rooleista sopimalla. Ohjelmajohtajan neuvottelut esim. TTL:n ja THL:n asiantuntijoiden kanssa voivat koskea myös vastuuorganisaation eri hankkeiden keskinäisiä yhteyksiä.

⁸² *Tässä on syytä huomata, että ne voivat haluttaessa edesauttaa myös TEPO:n ja muiden ohjelmien yhteensovitusta.*

⁸³ *THL:ssä tämä vastuuus saatiin aikaan vasta vuoden 2009 syksyllä. Sitä ennen esim. tietoja hankkeiden edistymisestä piti koota hyvin laajalta alueelta organisaatiosta.*

Ohjelmajohtolla ei käytännössä ole keinoja vaikuttaa esim. eri ministeriöiden sisällä tehtävän valmistelutyön ja hankkeiden keskinäiseen yhteensovitukseen. Poliitiikkaohjelmalla näyttää kaikkesta huolimatta olevan varsin niukasti välineitä toimenpiteiden keskinäiseen yhteensovitukseen (esim. ohjausvaltuuksiin perustuvia tai yhteistyökäytäntöjä ja ajankäyttöä sääteleviä keinoja). Konkreettisten välineiden puuttumista ei korvaa se, että ohjelmajohto pyrkii lukuisten epävirallisten kontaktien ja tapaamisten kautta luomaan yhteistä tietopohjaa.

Osasyynä ongelmaan on se, että ohjelma on sisällöllisesti eriytetty itsenäisiksi hankkeiksi, joiden toteutuksesta vastaa pääosin yksi toimija.⁸⁴ Tämän vastuulla on myös mahdollisten hankekohtaisten yhteistyömenettelyjen määrittely. Haastateltavat arvioivat yleisesti, että poliitiikkaohjelman toivomaa yhteistyötä tehdään lähinnä poliitiikkaohjelman tai jonkin rinnakkaisohjelman johto- tai projektiryhmässä.

Asiantuntijoiden yhteistyö eri organisaatioiden tai hallinnonalojen välillä ei ohjelman myötä ole oleellisesti lisääntynyt. Käytännön yhteistyötä on tehty pääosin erilaisten tilaisuuksien järjestämisessä tai nimetyissä työryhmissä. Myös poliitiikkaohjelman rahoittamissa "omissa" hankkeissa yhteistyötä on tehty hankkeiden ohjausryhmissä. Niillä tehtävälueilla, joilla yhteistyö on rakentunut aiempien hankkeiden varaan, on voitu tiivistää aiempaa yhteistyötä.

Yhteistyömenettelyt ohjelman kehittämiskohteena

Poliitiikkaohjelman toteutus rakentuu yksittäisten hankkeiden, uudistusten sekä tiedotus- ja koulutustilaisuuksien organisointiin. Kaikki toimenpiteet ovat tavallaan kertaponnistuksia. Niiden toteutuksessa voi syntyä uusia pysyviäkin yhteistyösuhteita tai yhteistyö voi hiipua ohjelman päätyttyä.

Huolimatta käynnistysvaiheen keskustelusta, ohjelman tavoitteeksi ei asetettu keskushallinnon uusien yhteistyökäytäntöjen tai yhteistyöfoorumien kehittämistä (alkaen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laadinnasta, HSA:n lainsäädäntösuunnitelman kokoamiseen, terveyden edistämiseen liittyvän säädösvalmistelun menettelyistä ministeriöiden ja laitosten

⁸⁴ *Toimeenpanosuunnitelmassa on useimpien toimenpiteiden kohdalla mainittu useampia toimijoita, mutta käytännössä vastuun kantaa se taho, jolle se virallisen työnjaon mukaan kuuluu. Varsinaisia uudenlaisia hallinnonalojen rajapintaan tai harmaalle vyöhykkeelle sijoitettavia toimenpiteitä ohjelmassa ei ole vaan osatöimetkin on yleensä vastuutettu yhdelle toimijalle.*

yksiköiden yhteydenpitokäytäntöihin)⁸⁵. Lähtökohtana oli, että esim. kansanterveyden neuvottelukunta ja muut ohjelman kannalta tärkeät neuvottelukunnat muodostavat toimivan yhteistyöverkoston. Neuvottelukuntien määrä onkin viime vuosien aikana kasvanut nopeasti ja pelkästään sosiaali- ja terveyshallinnossa toimii laskentatavasta riippuen 30–40 neuvottelukuntaa. Kansanterveyden neuvottelukunta on tähän asti mm. seurannut Terveys 2015 -kansanterveysohjelman toimeenpanoa ja pyrkinyt toimimaan terveyden edistämiseksi. Poliikkaohjelmassa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, pitäisikö neuvottelukunnan roolia, tehtäviä ja vaikuttamiskeinoja vahvistaa, jotta terveyden edistämisen politiikkatavoitteiden huomioon ottaminen voidaan varmistaa politiikkaohjelman päättymisen jälkeenkin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä toimivalla terveyden edistämisen yksiköllä ei vielä ole selvää strategiaa hallinnonalojen välisen yhteistyön lisäämiseksi ja yhteistyön toimintamuotojen vakiinnuttamiseksi. Ministeriön edustajien haastatteluissa todettiin, että yhteistyö on tähän mennessä ollut tapauskohtaista ja tarvetta sen muotojen kehittämiseen olisi.

Kuntatasolla yhtenä keskeisenä kehittämistyön muotona pidetään ns. vertaiskehittämistä, jossa kunnat jakavat kokemuksiaan ja oppivat toisiltaan. Terveyden edistämisen hyvien käytäntöjen jakamiseen on syntynyt Terve Kunta -verkosto, jota politiikkaohjelmakin käyttää yksittäisten toimenpiteiden edistämiseksi. Ohjelmassa ei kuitenkaan ole pidetty tavoitteena verkoston roolin tai tämänkaltaisen pysyvään yhteistyöhön perustuvan toimintatavan vahvistamista. Verkosto toimii tietysti itsenäisten kuntien omana kanavana, mutta ohjelmassa olisi voitu pohtia keinoja tai incentiivejä tukea tällaista terveyden edistämistä.⁸⁶

Ohjelman toteutukseen vahvasti osallistuvalla THL:llä on omien kehittämishankkeidensa kautta muodostuneita kuntaverkostoja ja myös oppilaitosyhteyksiä, joissa voidaan kehittää terveyden edistämistä ja terveellisiä elintapoja tukevien oppisisältöjen kehittämistä. Poliikkaohjelman yhtenä toimenpiteenä on vaikuttaa erityisesti ammattitutkintojen sisältöihin niin, että osaaminen terveyden edistämistehtävissä lisääntyisi. Oppilaitosyhteyksien ja verkostojen kehittäminen ja niiden työtapojen vakiinnuttaminen olisi saattanut olla yksi keino vaikuttaa myös tuleviin tutkintasuunnitelmiin.

⁸⁵ *Eräänlaisena pysyvyyttä tuovana integroivana toimintamuotona ohjelmassa pyritään kehittämään säädosvalmistelun ihmisvaikutusten arviointia (johon siis sisältyvät myös terveysvaikutukset).*

⁸⁶ *Verkoston kehittämistarpeita koskeva keskustelu on ohjelmajohdon arvion mukaan kuitenkin virinnyt esim. THL:n edustajien kanssa.*

Edellä mainitut ovat hypoteettisia esimerkkejä sellaisista toimenpiteistä, joilla terveyden edistämisen rakenteita voidaan vahvistaa. Vakiintuneita toimintatapoja voidaan tietysti saada aikaan esim. lainsäädännön kautta tai esim. tietopankkeja ja niiden käyttöä lisäämällä ja ylipäätänsä terveellisiä valintoja tukevan viestinnän lisääntymisellä. Joka tapauksessa ohjelman loppuarvioissa on vielä palattava kysymykseen laajojen valtion keskushallintoon asti ulottuvien päätöksentekorakenteita koskevien uudistusten ja aloitteiden tarpeellisuudesta.⁸⁷

Tepon toteutus kuntakentällä

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämässä selvityksessä⁸⁸ ja valtiovarainministeriön julkaisemassa Paras-hankkeen yhteydessä toteutetun Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen loppuraportissa⁸⁹ viitataan siihen, että kuntapalveluiden kehittämisessä etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa on haasteena hankeviidakko. Raportissa todetaan, että ”hanketeollisuuden laajuudesta, hankkeita koskevien perustietojen pirstaleisuudesta ja jälkiseurannan ja hyvien käytäntöjen markkinoinnin puutteesta voi seurata se, että samoja asioita keksitään hieman muunneltuina uudelleen eikä tutkimus- ja kehittämistuloksia osata hyödyntää tai ottaa käyttöön. Esimerkiksi kunnallisiin palveluihin liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita on perusteltu niiden rahoituksenhaku- ja käynnistysvaiheessa siten, että niiden tuloksista hyötyvät kunnat tai kuntalaiset laadullisesti parempina palveluina ja säästyneinä kustannuksina. Alueellisia ja muita pilottihankkeita on usein kuvailtu siten, että niiden tuloksia voidaan soveltaa muualla maassa tai muissa vastaavissa palveluissa. Harvoin kukaan on kuitenkaan seurannut tai kontrolloinut, kuinka ja missä laajuudessa hankkeiden tuloksia tai niissä saavutettuja hyviä käytäntöjä on otettu käyttöön.” Tässä yhteydessä on todettava myös Kaste-ohjelman arvioinnin I väliraportissa esitetyt

⁸⁷ *Esimerkiksi Ilmastopolitiikan tavoitteiden läpäisemistä ja politiikkaintegraatioita suunniteltaessa on pohdittu erilaisia keinoja vahvistaa ilmastopolitiittisten tavoitteiden huomioon ottamista eri sektoreilla. Keinoina on esitetty monia institutionaalisia menettelyitä alkaen uudenlaisten yksikköjen perustamisesta tulosohjauksen tehostamiseen tai yhteisten politiikkakehikkojen ja seurantamenettelyjen kehittämiseen. Tärkeätä on myös luoda mekanismeja, joilla jatkossakin tunnustetaan ilmastopolitiikan kanssa ristiriitaisten toimenpiteiden valmistelu. Poliitiikkaohjelmassa on ollut taipumusta pikemminkin vaimentaa mahdollisia ristikkäisiä tavoitteita politiikkainstrumenttien välillä.*

⁸⁸ *Lith 2009*

⁸⁹ *Kohti tulevaisuuden palveluja. Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2009.*

tulokset, joiden mukaan kunnissa on yleishuomiona todettu tarve integroida valtionhallinnon toimintaohjelmia.

Tästä tilanteesta seuraa merkittäviä haasteita myös TEPO:lle. Kuntapäätäjien motivointi ja kouluttaminen on ollut keskeisimpiä TEPO:n toimenpiteistä. Syksyllä 2008 järjestettiin seitsemän alueellista "Hyvinvoiva ja terve kunta" ministerin työkokousta korkeimmalle luottamushenkilö- ja virkamiesjohdolle. Vuonna 2009 toteutettiin läänien, THL:n, kansanterveyden neuvottelukunnan ja TEPO:n yhteistyönä maakunnallisia tilaisuuksia em. kohderyhmälle sekä lautakuntien johdolle. Lisäksi ohjelmajohtaja on osallistunut lukuisiin muihin kuntien päättäjäille tarkoitettuihin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin. Myös yksittäisiin kuntiin on tehty vierailuja. Ohjelmassa on tuotettu erilaista tukimateriaalia, joita toivotaan käytettävän kunnissa.

TEPO:on sisältyvissä muissa toimenpiteissä on tuotettu aineistoa kuntastrategioita ja johtamisen tietojärjestelmiä varten mm. Terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmän kehittämistyössä (TedBM) ja Kouluterveyskyselyssä. Politiikkaohjelma on hyödyntänyt terveyden edistämisen toteutumista käsitelleiden selvitysten⁹⁰ tuloksia ja jossain määrin voinut myös kommentoida selvitysten tiedonkeruun tietosisältöjä. Viimeksi mainitut ovat pääosin suunniteltu tai vakiintuneet jo ennen ohjelmaa ja sen toimenpiteitä.

THL:ssä tehdyn tutkimuksen mukaan suurin osa terveyskeskusjohtajista pitää terveyden edistämisen sisältöä edelleen moniselitteisenä.⁹¹ Tutkimuksen empiirinen aineisto koottiin syksyllä 2008. Politiikkaohjelmaa oli siihen mennessä toteutettu noin vuoden ajan. Vastausten jakautuma oli pysynyt ennallaan vuoden 2005 kyselyyn verrattuna.

Tutkimuksen tekijät viittaavat siihen, että kyselyn toteuttaminen on tulkintaerojen vuoksi vaikeaa. Vastajaat ovat saattaneet tulkita terveyden edistämisen käsitteistöä ml. terveyden edistämisen rakenteet, terveyden edistämisen osaaminen ja menetelmien hallinta, terveyskeskusten mahdollisuudet vaikuttaa terveyteen jne. eri tavoin. Näin ollen terveyskeskusten välillä voi olla sellaisia eroja, joita on vaikeata havaita. Ongelman muodostaa käsitteiden yleisyys ja retorinen käyttö.

Politiikkaohjelmassa oletettiin, että terveyden edistämisen tavoitteet, keskeiset keinot ja toimijatahot suurelta osin tunnetaan. Terveyden edistämisen

⁹⁰ Paras-hankkeen selontekoa varten tehdyssä kuntakyselyssä oli muutama kysymys terveyden edistämisen tilasta kunnissa. THL:n toteuttaman terveyskeskus-kyselyssä oli keskiössä terveydenedistämistyö, mutta sen sisältö oli määritelty Stakesin ja KTL:n aiempien tutkimussuunnitelmien pohjalta.

⁹¹ Terveyden edistäminen terveyskeskuksissa 2008, THL raportti 19/2009.

sisältöä oli täsmennetty monissa valtakunnallisissa suunnitelmissa ja kehittämishankkeissa. Myös laatusuositus terveyden edistämiseen kunnissa oli laadittu.⁹² Ohjelma saattoi siis keskittyä jo määriteltyjen toimenpiteiden toteutukseen ja tiedossa olleiden menetelmien levittämiseen.

Peruskäsitteiden epäselvyys voi kuitenkin merkittävästi vaikeuttaa viestinnällisen ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Viestinnällistä roolia voidaan yhtäältä pitää perusteltuna ja toisaalta riittämättömänä, ellei tiedonvälityksessä päästä konkreettisiin ratkaisuihin ja vuorovaikutteiseen kehittämistapaan.⁹³ Näyttää siltä, että opasaineistoille ja erilaisille terveyden edistämistyön konkreettisille malleille on edelleen tilausta. Toisaalta politiikkaohjelma ei varsinaisesti ole tunnistanut käsitteellistä monitulkintaisuutta vaan viestinnässä on uskottu tarvittavan lähinnä toiminnan yleisen merkityksen osoittamista ja kuntatason eri toimijoiden sitouttamista. Siksi on vaikeata arvioida, missä määrin politiikkaohjelma on selkiyttänyt edellä kuvatun raportin esittämää kuvaa peruskäsitteiden ja tarvittavien elementtien sisällöstä.

Tarkastuksessa ei ollut käytävissä laajaa kunta-aineistoa, johon perustuen voitaisiin kattavasti selvittää kuntien suhtautumista politiikkaohjelmaan ja sen arvioituun merkitykseen. Terveyden edistämisen keskus toteutti viime vuonna kuntakyselyn, joka on jatkoa vuosittain tehdyille kyselyille jossa luodetaan terveysjohtajien ja kuntajohtajien näkemyksiä.⁹⁴ Raportissa todetaan, että terveyden edistämisen tulevaisuuden näkymät kunnissa olivat kahteen edelliseen vuoteen verrattuna jonkin verran synkempiä. Syynä oli taloudellisten näkymien heikkeneminen. Barometrissa tiedusteltiin ensimmäistä kertaa myös kuntapäätäjien näkemyksiä Terveyden edistämisen politiikkaohjelmasta.⁹⁵ Noin 60 prosenttia kyselyyn vastanneista

⁹² *Lisäksi terveyden edistämistyön ja ohjelman tueksi valmisteltiin syksyn 2008 koulutuskierrosta varten opas kunnissa tehtävään työhön: Hyvinvoiva ja terve kunta. Tukiaineistoa kuntajohdolle. THL 2008.*

⁹³ *Yleensä ns. hyvien käytäntöjen levittäminen ja juurruttaminen edellyttää intensiivisiä kehittämistoimia, jossa yleismalleja voidaan sovittaa paikallisiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Tämä on huomattu myös THL:n (entisen Stakesin ja KTL:n kuntahankkeissa), joissa pyritään vahvistamaan juuri vakiinnuttamisen elementtiä.*

⁹⁴ *Terveyden edistämisen barometri 2009. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 3/2009.*

⁹⁵ *Kyselyssä tiedusteltiin odotuksia politiikkaohjelmalle ja näiden odotusten toteutumista eli muutoksista ohjelman painopistealueilla. Kysymykset eivät suoraan koskeneet TEPO:n toimintaa ja tuloksia. Kysymykset esitettiin strukturoituina väittäminä. Kysely toteutettiin vuoden 2009 tammi-maaliskuussa, jolloin politiikkaohjelma oli käytännössä toiminut vajaat puolitoista vuotta. Kyselyä edeltäneenä syksynä oli kuitenkin toteutettu alueellisten koulutustilaisuuksien sarja.*

arvioi, että terveyden edistämisen näkyvyys oli parantunut edellisvuoteen verrattuna. Kolmannes vastaajista katsoi, että poikkihallinnollinen yhteistyö ja myös seutuyhteistyö oli kohentunut. Suurin osa vastaajista arvioi, että politiikkaohjelman painopistealueilla tilanne ei ollut muuttunut ohjelmakaudella (55–71% painopistealueesta riippuen). Suuri osa terveysjohtajista katsoi, että ylipainoisuuden vähentämisessä tilanne oli heikentynyt. Mutta merkittävä osa terveysjohtajista (38 %) arvioi, että terveyden edistämisen uusien työmuotojen kehittämisessä tilanne oli parantunut. Kuntajohtajat ja järjestöjohtajat eivät tunnistanee muutosta samassa mittassa. Kuntajohtajista noin 30 prosenttia arveli terveitä elintapoja edistävien olosuhteiden kehittämisessä tapahtuneen positiivista muutosta.

Tarkastuksessa tehdyt kuntahaastattelut osoittivat puolestaan, että politiikkaohjelma tunnetaan nimeltä, mutta sen tarkempi sisältö huonommin. Toisaalta sitä pidettiin lähinnä keskushallintoon sijoittuvana ohjelmalla, jonka välittömät yhteydet kuntiin ovat vähäiset. Siltä osin kuin ohjelman sisältö oli tuttu, pidettiin tavoitteita ja painopisteitä perusteltuina. Ohjelman toimenpidekirjoa pidettiin kuitenkin liian suurena. Haastateltavien mukaan kuntien käytännön kehittämistyössä pitää edetä askel askeleelta kehittämiskohteet huolella valiten. He kaipaisivat konkreettisia työkaluja yleisten periaatelinjausten sijaan.

Periaatteessa kuntajohdon asenteisiin vaikuttamista pidettiin tärkeänä, mutta samalla epäiltiin, että valtio käynnistää liian helpolla uusia ohjelmia viemättä aiemmin aloitettuja kunnolla päätökseen niin, että muutokset myös kuntatasolla varmistettaisiin. Laajan politiikkaohjelman uhkana nähtiin se, päästäänkö ohjelmassa lainkaan ns. implementaatiovaiheeseen.

Ohjelmaviidakkoa pidettiin vaikeana hahmottaa ja sijoittaa eri kehittämistoimia ohjelmien piiriin.⁹⁶ Toisaalta haastateltavat arvioivat, ettei politiikkaohjelma kykene merkittävästi "sekoittamaan" ohjauskenttää, koska ohjelman linjauksia ja toimenpidelistauksia voidaan käyttää valikoidusti myös kunnallisessa viestinnässä. Politiikkaohjelman ei katsota lunastavan odotuksia ohjelma- ja hankeviidakon toimenpiteiden koonnista ja priorisoinnista. Ohjelmien suuri määrä voi lisätä kehittämisskeptisyyttä, jos samoja asioita pyöritetään monissa rinnakkaisissa hankkeissa.

⁹⁶ Toisaalta haastateltavat esim. keskushallinnon kehittämisorganisaatioissa kuten THL:ssä näkivät, että kunnissa palvelujen kehittämistyötä pitäisi tehdä paljon nykyistä koordinoitummin. Esimerkiksi lapsiperheiden palvelujen kehittämistä tehdään monissa eri hankkeissa, jolloin tulokset eivät ole kokonaisuuden kannalta optimaalisia. Tästä syystä myös valtakunnallisten tutkimus- ja kehittämisorganisaatioiden tulisi hankkeistuksessa ja viestinnässä koota samanaikaisia kehittämis-toimia.

Kunnissa toivottiin ohjelmilta yleensä ja myös politiikkaohjelmalta käytännöllisiä perusteita terveyden edistämistoimien taloudellisesta kannattavuudesta ja toimenpiteiden kustannus-hyötysuhteesta. Lisäksi toivottiin sellaisia kehittämiskonsepteja, jossa kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen voidaan ottaa huomioon ts. miten tässä tilanteessa muuttaa budjetin painopisteitä niin, että terveyden edistämiseksi tarvittavat toimet voidaan ottaa huomioon ja samalla tyydyttää välittömät palvelutarpeet. Yleiset terveyden edistämisen rakenteet eivät välttämättä riitä antamaan vastauksia.

3.1.9 Toimenpiteiden toteutus

TEPO:n kaikkein konkreettisimpia tuotoksia ovat olleet erilaiset esitteet, oppaat ja opintomateriaalit. Ne on suunnattu niin väestöryhmille kuin terveydenhuollon ammattilaisille kunnissa, oppilaitoksissa ja järjestöissä. Viimeksi valmistunut vihkonen "Kahdeksan tienviittaa terveyteen" kokoaa ohjeita ja käytäntöjä lasten ja nuorten terveyden edistämiseen ja se on tarkoitettu kaikille vanhemmille ja lasten kanssa työskenteleville. Nämä ovat syntyneet politiikkaohjelman omien hankkeiden kautta ja suurelta osin ohjelman määrärahojen turvin. Muilta osin dokumentoitua tietoa ohjelman tuotoksista on niukalti. Niihin sisältyy mm. opasaineistoa, seminaariohjelmaa, koulutustilaisuuksien puheenvuoroja, radio-ohjelmia jne. Ohjelman tuotokset ovatkin suurelta osin epävirallista vaikuttamista, puhumista ja kannanottojen esittämistä lukuisissa seminaareissa ja työkokouksissa, työryhmissä ja neuvottelukunnissa.

Ohjelman itsearviointia

Valtioneuvoston kanslia kokoaa hallituskauden puolivälissä tehtävän hallitusohjelman ja HSA:n toteutumisen väliarvioinnin. Tässä yhteydessä politiikkaohjelmat kokoavat ohjelmaindikaattoreista ja toimenpiteiden edistymisestä omat tekstiosuudet kanslian toimittamaan arviointiraporttiin. Valtioneuvoston kanslian ohjeistuksessa painotetaan, että (itse)arvioinnin yhteydessä esitetään myös näkemyksiä siitä, miten hallituskaudelle asetettujen tavoitteiden uskotaan toteutuvan hallituskauden aikana ja millaisia asioissa tarvitaan lisätoimia. Tässä ohjelmien toivotaan olevan mahdollisimman avoimia ja kirjaamaan myös ohjelmakauden loppuvaiheen haasteet, jotta tarvittavat lisätoimet voidaan osoittaa. Näyttää kuitenkin siltä, että ohjelmien raportoinnissa painottuvat aikaansaannokset ja raportoinnissa halutaan ennen kaikkea valaa luottamusta ohjelmien etenemiseen. Myös TEPO:n raporttiosuudessa nostetaan esiin sellaisiakin kehittämistä

tai valmisteluprosesseja, joita ei mainita toimeenpanosuunnitelmassa tai joissa ohjelman rooli on ollut vähäinen, mutta joiden voi tulkita vievän eteenpäin ohjelman labeita tavoitteita⁹⁷.

Väliarvioinnissa on nostettu esiin melko yleisiä haasteita terveyden edistämisen tavoitteita ajatellen. Kun ohjelmakausi on puolivälissä, voi olettaa tarvittavan varsin konkreettisia ehdotuksia jatkotoimille. Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin kehityksen todetaan polarisoituneen, mutta tehtäväksi todetaan vain, että "toimenpiteitä on tarpeen suunnata erityisesti ammatillisiin oppilaitoksiin"⁹⁸. Edelleen todetaan, että "iäkkään väestön toimintakyvyn edistämiseksi on syytä lisätä ikäihmisille räätälöityjä edullisia liikuntapalveluja". Tässä yhteydessä ei kuitenkaan täsmennetä, miten asiassa tulisia edetä, kenen pitäisi ottaa aloite käsiinsä tai kenen pitäisi käytännössä järjestää lisää palveluja. Raportin mukaan eri ammattiryhmissä on tärkeää lisätä valmiutta ottaa puheeksi terveysliikuntaan ja terveelliseen ravintoon liittyviä asioita. Tässä yhteydessä ei esitetä, miten ja kenen asiassa tulisia edetä. Raportoinnin ongelmat eivät ole niinkään ohjelman itsearvioinnin laadussa kuin raportoinnin luonteessa. Kohteena on koko HSA:n sisältö ja politiikkaohjelmat ovat vain osa sitä.⁹⁹

Raportissa kuitenkin nostetaan esiin joitakin voimavarakysymyksiä. Esimerkiksi huostaanottojen vähentämiseksi tarvitaan panostusta perheiden kodinhoitaja- ja perhetyöntekijöiden palveluihin ja TerveSuomi.fi-portaalin ja sähköinen Terveyskirjasto edellyttävät näiden verkkopalvelujen kehittä-

⁹⁷ Tällaisina voidaan pitää esim. mainintoja Stakesin käynnistämän TEJO-hankkeen tulosten välittämisestä kansalliseen kehittämistyöhön mm. Kaste-ohjelmaan, tartuntatautilakiin lisätyt muutokset, THL:n ja Eviran yhteistyö epidemioiden selvittämisessä, koko väestölle suunnatut influenssarokotteet, Kaste-ohjelman rahoitukseen tarkoitetut määrärahat, mielenterveyden edistämisen ProMenPol -projektin toteutus, ministerien yhteistyö rattijuopumuksen torjumiseksi ja ajonopeuksien hillitsemiseksi jne. Tulkinta riippuu tietysti tulkintakehikosta. Jos politiikkaohjelma ymmärretään hyvin laajasti terveys kaikissa politiikoissa -ajatellun edistämiseksi, voidaan suuri osa yhteiskunnallisista uudistuksista tulkita politiikkaohjelman tavoitteiden edistämiseksi ja siksi puolivälin arvioinnissa raportoitaviksi asioiksi. Voidaan myös ajatella, että politiikkaohjelman tarkoituksena on koota tietoa eri sektoreilla tehtävän toiminnan vaikutuksista tai merkityksestä terveyden edistämislle.

⁹⁸ Tällöin ei tuoda esiin ohjelmakauden puolivälissä jo havaittavissa olevaa haastetta, miten tehokkaasti esim. opetushallinto pyrkii ja pystyy vaikuttamaan ammatillisten oppilaitosten oppisisältöihin ja oppilashuoltoon.

⁹⁹ Kunkin ohjelman tilannekuvaus on esitettävä hyvin tiiviisti. Voidaan kuitenkin kysyä, onko yleisten vaikuttavuusindikaattorien kehityskuvaus tässä välttämätöntä. Ne eivät kerro mitään politiikkaohjelman tai edes koko HSA:n toimenpiteiden vaikutuksista. Niiden käsittely vie TEPO:n kuvaukseen käytetyistä sivuista reilusti yli puolet.

tämisen resurssien turvaamista. Epäselvää on, onko näillä maininnoilla ollut ainakaan vielä vaikutusta toimintojen resursointiin.

Toimenpiteiden toteutusta kuvattaessa ja arvioitaessa on otettava huomioon, että ohjelmajohdon suhde toimeenpanosuunnitelmaan kirjattuihin toimenpiteisiin voi vaihdella intensiteetiltään. Suhdetta toimenpiteiden toteutukseen ja erilaisia vaihtoehtoja voi havainnollistaa seuraavan jäsenyksen avulla:

TAULUKKO 3. Poliittikaohjelman vaikutusmahdollisuudet erilaisiin toimenpiteisiin

Toimenpiteiden "etäisyys" ohjelman ytimestä	Vaikuttamisen /osallistumisen intensiteetti		
	A. Mahdollisuus itse toteuttaa tai suoraan ohjata (esim. omat hankkeet)	B. Mahdollisuus vaikuttaa "ulkoapäin"	C. Mahdollisuus seurata (ja saada tietoa)
A. Strategiset ydintehtävät	Esim. kuntapäätäjille suunnatut koulutusilaisuudet	Esim. terveyden edistämisen rakenteiden vahvistaminen kunnissa (mm. Kaste-ohjelman ja THL-hankkeiden kautta)	Esim. alkoholiverotuksen ja tupakkalain muutokset?
B. Muut toimeenpanosuunnitelmaan kirjatut toimenpiteet	Esim. Nuoren Suomen kanssa toteutettava selvitys	Esim. iäkkäiden liikenneturvallisuuden parantaminen	??
C. Muut ohjelman tavoitteita tukevat keskeiset politiikka-toimet	??	??	Esim. kevyen liikenteen väylien rakentamiseen osoitetut määrärahat

Tätä erottelua ei toimeenpanosuunnitelman toimenpiteiden osalta ole ainakaan eksplisiittisesti tehty. Lähtökohtana näyttää olevan, että ohjelma voi vaikuttaa kaikkiin toimenpiteisiin ja osallistua kunkin tehtävän valmisteluun ja käytännön toimiin. Vaikutusmahdollisuudet ja käytännön toteutustilanne vaihtelevat tilannekohtaisesti mm. sen mukaan, miten selkeitä ja konkreettisia toimenpiteet ovat ja miten itsenäisesti eri vastuutahojen voidaan olettaa toteuttavan niille osoitettuja tehtäviä sekä missä asioissa ohjelmajohto haluaa pitää otteen itsellään. Erittelyn puuttuminen voi kuitenkin vaikeuttaa ohjelman työpanoksen kohdentamista (tärkeät/vähemmät tärkeät toimet) ja seurannan systemaattisuutta.

Seuraavaan taulukkoon on koottu toimenpiteet ohjelman oman jäsenyksen mukaisesti. Niiden etenemistä on kuvattu toimenpidetason mukaisesti ja pääosin vuoden 2009 loppuvaiheen tilanteen mukaan. Tiedot perustuvat sekä ohjelmajohdolta että toimenpiteistä vastuutettujen ministeriöiden

ja laitosten edustajien haastatteluihin ja toimenpiteitä koskeviin dokumentteihin.

Toimenpiteiden edistymisessä ei arvioida suoraan politiikkaohjelman vaikutuksia vaan yksittäisen toimenpiteen kehitystä ja yleisesti politiikkaohjelman roolia sen toteutuksessa. Vaikutusarviointi ei tässä vaiheessa (ohjelman toteutusprosessi kesken) tai tämän tarkastuksen osana ollut mahdollista. Ohjelman rooli ja vaikutuskeinot vaihtelevat toimenpiteittäin eikä siksi ole myöskään mahdollisuutta arvioida, mikä merkitys esim. eri tilaisuuksissa esitetyillä näkemyksillä tai keskusteluilla on ollut kunkin toimenpiteen täsmentymiseen tai edistymiseen. Keskusteluja ja mahdollisia johtopäätöksiä ei ole dokumentoitu ja usein ohjelmajohtolla ja toimenpiteen toteuttajilla on myös erilainen käsitys ohjelman tarjoamien foorumien tai ohjelmajohtodon esittämien näkemysten merkityksestä.

TAULUKKO 4. Terveyden edistämisen politiikkaohjelman toimenpiteiden edistyminen vuoden 2009 loppuun mennessä¹⁰⁰

2.1. Terveyden edistämisen rakenteet ja johtaminen

Terveyden edistäminen kunta- ja palvelurakennehankkeissa

Mm. terveyden edistämistoiminnan roolin turvaaminen Paras-hankkeen luomissa uusissa rakenteissa, kuntien avainhenkilöiden koulutus, suositukset kuntien johtamis- ja yhteistyömenettelyiksi (ns. rakenteiden kehittäminen), selvitetään mahdollisuus vahvempiin kuntia velvoittaviin säädöksiin

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet ovat kohteeltaan, merkitykseltään ja vaativuudeltaan hyvin erilaisia. Lain-säädäntöön ja ns. rakenteisiin vaikuttaminen ovat vaativia ja laajakantoisia tehtäviä. Yhteistyössä toteutettavien koulutustilaisuuksien järjestäminen voi olla työlästä, mutta kerta-luonteisena suhteellisen helposti hallittavaa. Kunnallisten johtamisjärjestelmien kehittämisen tueksi on kaavailtu tuotettavan lisäaineis-toa, joka oli jo syntymässä mm. THL:n vertailutietojärjestelmän kehittämistyössä (TedBM).

Eteneminen

Konkreettiset toimet kuten koulutustilaisuudet ovat toteutuneet suunnitellusti. Tilaisuuksia on toteutettu vuonna 2008 7 kpl ja 2009 4 kpl. Lisäksi ohjelmajohtaja on osallistunut lukuisiin muihin alueellisiin ja paikallisiin tilaisuuksiin ja tapaamisiin.

TE -rakenteiden kehittäminen on tukiaineiston tuottamisen lisäksi tapahtunut Kaste-ohjelman aluehankkeissa, joihin on vasta viimeisellä rahoitushakukierroksella saatu selvästi tähän liittyviä hankkeita. Ohjelmajohtaja ei ole osallistunut Kaste-ohjelman hankkeiden valintaan, mutta on voinut keskustella niistä. Epävirallista yhteistyötä on voitu tehdä mm. Terve Kunta – verkoston kuntien kanssa hyvien käytäntöjen esiin kaivamisessa ja viestinnässä. Lisäksi ohjelmajohtaja on osallistunut lukuisiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin.

¹⁰⁰ Taulukon jäsentely perustuu politiikkaohjelman rakenteeseen eli tarkastelu tapahtuu toimenpidekokonaisuuksittain. Taulukossa on useita osia ja osioiden välissä kuvataan tarkemmin toimenpiteiden luonnetta ja edistymistä sekä ohjelman roolia. Taulukon viimeinen osio on esitetty sivuilla 117–118.

Kuntalain muuttaminen ei onnistunut suunnitellusti ja ohjelma onkin sen jälkeen osallistunut terveydenhuoltolain valmisteluun, joka on edennyt useiden vaiheiden kautta. Kuntia velvoittavia säännöksiä on tulossa lakiin, joka annetaan eduskunnalle kevään 2010 aikana. Kuntien ja järjestöjen yhteistyötä on kannustettu mm. koulustilaisuuksissa.

Terveyden edistäminen valtionhallinnossa

mm. parannetaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, tiettyjen erikseen sovittujen toimenpiteiden toteutus, ympäristöperäisen sairastumisen ja tartuntatautien ehkäisyn jatkaminen, seminaari yhteistyöministeriöiden johdolle

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet ovat varsin yhteismitattomia: yhtäältä on seminaarin järjestäminen, toisaalta on viitattu pysyväisluonteisen tehtävän eli tartuntatautien ehkäisyn jatkamiseen. Tehtävä ilmeisesti aktualisoitui pandemiavaaran takia, mutta politiikkaohjelma ei alun perin suunnitellut tähän erityisiä toimenpiteitä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehittämistä eri tasolla tehtävässä päätöksenteossa ovat jotkut haastatelluista asiantuntijoista pitäneet ohjelman strategisena tehtävänä.

Eteneminen

THL on jatkanut KTL:n tartuntatautivalmiutta ja ohjannut mm. sikainfluenssarokotuksia. Tartuntatautirekisterin ja epidemiaseurantajärjestelmät ovat THL:n lakisäateistä toimintaa. "Erikseen seurattavia" toimenpiteitä ei ole vielä raportoitu eikä ministeriöiden johdon seminaaria järjestetty. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia on kehitetty THL:ssä pitkäjänteisenä työnä ja OM on sisällyttänyt asian lainsäädännön valmistelijoille tarjottuun koulutukseen kuten ennenkin. THL on jatkanut 2002 käynnistetyt TEJO -hankkeen kolmatta vaihetta (2006–09) ja kehittänyt pilottikunnissa lähinnä ns. rakenteita koskevia ratkaisuja, mutta arviointimallien kehittämistyötä on tehty IVA-hankkeessa (2003–07) ja viimeksi lapsivaikutusten osalta erillishankkeessa. Uuteen terveydenhuoltolakiin on tarkoitus sisällyttää kuntien arviointivelvoite yleisessä muodossa (HE 90/2010). Sitä vastoin eri toimijoiden keskinäistä työnjakoa siitä, kenelle kuuluu päävastuu eri tasolla tarvittavien arviointimallien (ihmisvaikutukset, lapsi- ja perhevaikutukset, terveysvaikutukset jne.) kehittämisestä ja koordinoinnista, ei ole saatu aikaan. Suurelta osin toimenpiteitä on toteutettu TEPO:sta riippumatta.

Terveyden edistäminen työelämässä

mm. terveyttä edistävän työpaikan kriteeristön kehittäminen, työhyvinvointifoorumin käynnistäminen, työhyvinvoinnin kehittämisohjelmissa syntyneiden käytäntöjen levittäminen

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet muodostavat oman erillisen kokonaisuutensa, jonka yhteys tämän toimenpidekokonaisuuden muihin osioihin on hieman ongelmallinen. Tosin toimijoina ovat pääosin valtionhallinnon yksiköt. Toimenpiteissä on kyse työelämän hyvien käytäntöjen levittämisestä yrittäjille ja työpaikoille sekä rajatuin erillishankkein että tiedonvälityksen ja koulutuksen avulla. Toimenpiteet liittyvät osittain TYPO:n toimenpiteiden kanssa. Ohjelmien välillä on pyritty sopimaan myös työnjaosta, mutta tämä ei ole kaikiilta osin täsmentynyt. TEPO pyrkii ennen kaikkea vaikuttamaan työterveyshuollon sisältöihin.

Eteneminen

TTL kantaa päävastuun osion toimenpiteistä. Se jatkaa aiempaa kehittämistyötään, mutta terveellisen työpaikan kriteeristö on laadittu uudessa hankkeessa. STM käynnisti Työhyvinvointifoorumin 2008 ja se järjestää mm. alueellisia seminaareja. Toiminta on suoraa jatkoa päätty-

neelle ohjelmalle ja se on määritelty myös työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman toimenpiteeksi. TTL:n on tuoteistanut yrittäjille suunnattuja välineitä ja niiden levittäminen on käynnissä mm. pilottihankkeiden, koulutuksen ja viestinnän avulla. TYPO:n yhteydessä jatka- taan TYKES-ohjelman toimintaa hyvien käytäntöjen levittämiseksi. TYPO:n tavoitteena on työ- hyvinvoinnin ja tuottavuuden näkökulmien yhdistäminen. Tähän mennessä rinnakkaisissa yh- teistyö politiikkaohjelmissa tehtävän hyvien käytäntöjen edistämistyön ja toimijoiden välillä on ollut sängen vähäistä. Haasteena on nyt politiikkaohjelmien keskinäisen yhteistyön tiivistämi- nen.

Terveyden edistämisen resursointi

mm. määrärahojen suuntaaminen strategisesti valittuihin kohteisiin painopisteenä lasten, nuor- ten ja perheiden terveyden edistäminen (lisäksi painopistealueelle kuuluvat mielenterveyden edistäminen, ikäihmisten osallisuus sekä terve- songelmien kannalta riskiryhmät)

Eteneminen

Ohjelma on pyrkinyt epävirallisesti vaikuttamaan terveyden edistämisen määrärahan käyttö- suunnitelman perusteisiin niin, että hankerahoituksen perusteissa näkyisivät ohjelman paino- pisteryhmät. Käyttösuunnitelmassa on yleisesti mainittu keskeisimpien ohjelmien ml. politiikka- ohjelman tavoitteet ja joitakin toimenpiteitä myös. Käyttösuunnitelman perusteissa ei suoraan näy mainittuja painopisteryhmiä. Ainoastaan mielenterveys on aihealueena seitsemän muun aihealueen joukossa. Kaste-ohjelman rahoitusta pyritään suuntaamaan ohjelman omien tavoit- teiden mukaisesti. Valtionavustuksen suuntaamisen osalta mainitaan lasten, nuorten ja perhei- den palvelujen kehittäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Suuntaamisperusteita ei kuitenkaan ole tarkistettu esim. politiikkaohjelman painopisteiden mukaisesti. Sitä vastoin ohjelmajohtaja on voinut osallistua yksittäisten hankkeiden avustushakemusten käsittelyyn. RAY:n avustustoimin- taan TEPO ei käytännössä ole vaikuttanut.

Merkittävä muutos oli kuitenkin se, että vastoin politiikkaohjelman kantaa terveyden edistämi- sen määräraha pilkottiin tavallaan kolmeen osaan. kaksi miljoonaa siirrettiin THL:n toiminta- menomäärärahoihin ja 3,2 miljoonan osalta rahoitusvastuuta RAY:lle. Politiikkaohjelman ja mm. järjestöjen arvion mukaan muutos heikentää vähitellen järjestöjen hankkeiden rahoitus- mahdollisuuksia ja sitä kautta terveyden edistämisen rahoitusta kokonaisuutena.

Osaamisen, hyvien käytäntöjen ja viestinnän kehittäminen

mm. OKM:n aktiivisuus tulosohjauksen, pilottien ja OPS: ien avulla mm. opettajakoulutuksessa, sosiaali- ja terveysalalla ja ympäristön suunnit- telussa, terveyden edistämisen opetuksen riit- tävyyden tarkistaminen,

terveydenhuoltolakiin velvoite terveyden edis- tämisestä täydennyskoulutuksessa,

osana palveluinnovaatiohanketta selvitetään mahdollisuutta koota terveysalan innovaatioi- den tietopankki, kansalaisten TerveSuomi.fi – portaalin kehittämisen jatkaminen, eri tieto- kanavien hyödyntäminen terveyden edistämi- sessä (ml. media-kasvatus)

Eteneminen

TEPO on ollut järjestämässä tapaamisia korkeakoulujen edustajille ja esittänyt pyyntöjä, että terveyden edistäminen otetaan huomioon opetussuunnitelmissa. Myös yleissivistävän ja am- mattikoulutuksen edustajille tavoitteita on välitetty. OPH on antanut ohjeen, jossa linjataan

Toimenpiteen luonteesta

Resursointi voi viitata useisiin määrärahoi- hin eli ainakin terveyden edistämisen mää- rärahaan (33.70.50), Kaste-ohjelman kautta maksettaviin valtionapuihin (33.60.31) tai RAY:n avustuksiin.

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteiden joukko on sängen moniulot- teinen ja toteutus hajautuu monelle taholle. Osaamisen kehittämistä koskevia ehdotuk- sia ja toimenpiteitä työstetään mm. opetus- hallinnon opetussuunnitelmien perusteita koskevissa hankkeissa ja tuntijakopäätök- sen valmistelussa. Terveyden edistämisen näkökulma on vain yksi läpäisyteema mui- den joukossa (terveystiedon oppiainetta lu- kuun ottamatta). Terveydenhuoltolain vel- voite ja internetportaalin kehittäminen ovat yksittäisiä kehittämistoimia.

terveyttä ja työkykyä vahvistavien osioiden sisällyttämistä ammatilliseen peruskoulutukseen. Kyse on kuitenkin osin eri asiasta kuin yleisen terveyden edistämisen osaamisen lisäämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole käyttänyt tulosohjausta eikä erityisiä pilottihankkeita osaamisen sisältöjen kehittämiseen. Tulosohjauksen puute on voinut vaikuttaa siihen, että kaikkia opetushallinnon toimijoita ei ole saatu toivotulla tavalla yhteistyöhön. Ammattioppilaitosten opettajista koostuva terveyden edistämisen verkosto on osaltaan pyrkinyt edistämään ohjelman tavoitteita. TEPO ei ole erityisesti pyrkinyt vahvistamaan verkoston asemaa ja toimintakykyä. Terveyden edistämisen sisältöjen osuudesta tutkimuksissa ei tässä vaiheessa kenelläkään ollut selkeää kokonaiskuvaa. Mutta terveydenhoitoalan koulutukseen näyttäisi tulevan lisää mm. ravitsemustietoa ja lähihoitajakoulutukseen joitakin uusia osioita. TEPO on esittänyt täydennyskoulutusta koskevaa velvoitetta terveydenhuoltolakiin, mutta lain valmistelussa on päätetty, että erityisteemoja ei tähän kohtaan sisällytetä. Innovaatiohankkeessa on tarkoituksena kehittää tavoiteltu tietopankki suunnitellusti. TerveSuomi.fi -portaalin kehittämistyö jatkuu huolimatta sen rahoituksen epävarmuuksista. Mediakasvatusta koskevat toimenpiteet toteutetaan osana LNPO:a. Alkoholimainonnan muutostarpeita selvitetään perustetussa työryhmässä.

Rakenteiden kehittämisen perusjäsenitys näyttäisi kuvaavan päätöksenteko- ja johtamisrakenteiden kehittämistä niin kunnallisessa hallinnossa kuin valtionhallinnossakin. Tätä voidaan pitää merkittävänä painotuksena, koska juuri rakenteiden kehittymisen kautta voidaan jättää pysyviä jälkiä terveystoimintoihin ja johtamiseen hallinnon eri tasoilla. Mutta valtionhallinnon osalta toimenpiteet eivät välttämättä viittaa pysyvien menettelyjen tai toimintatapojen kehittämiseen vaan osin kertaluonteisiin viestinnällisiin operaatioihin ja osin vakiintuneiden organisaatiokohtaisten toimintojen ylläpitoon ja kehittämiseen. Horisontaalisen pysyvän menettelyn kehittämiseen voidaan kuitenkin lukea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osaamisen ja käytön laajentaminen.

Toimenpiteiden määrittelyn taustalla on ajatus, että keskushallinnon tasolla ei tarvita uusia organeja tai muodollisia yhteistoimintajärjestelyjä. Kansanterveystyön neuvottelukunta ja osin muut neuvottelukunnat ovat jo luoneet riittävät yhteistyön foorumit. Neuvottelukuntien todellista merkitystä ei ole vielä arvioitu, vaikka instituution voimaan näytetään uskonan. Pelkästään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on yhteensä yli 30 neuvottelukuntaa ja lisäksi huomattava määrä erilaisia lautakuntia. Neuvottelukunnat voivat lähinnä jakaa tietoa ja tehdä aloitteita. Valmistelun rakenteita kehitettäessä voidaan kysyä: voisiko esim. kansanterveyden neuvottelukunnalla olla nykyistä vahvempi rooli terveyden edistämistehtävässä? Tämänkaltaisiin kysymyksiin politiikkaohjelmassa ei ole nähty tarvetta.¹⁰¹

Pyrkimys vaikuttaa Paras-hankkeen jatkovalmistelun sisältöön on merkittävä tavoite, mutta ohjelman käytettävissä olevat keinot ovat rajalliset.

¹⁰¹ *Tarkastuksen haastatteluissa esitettiin näkökohtia, joiden mukaan asiasta on keskusteltu epävirallisesti STM:n sisällä.*

Politiikkaohjelmassa on viittaus Paras-hankkeen yhteydessä tehtävien ratkaisujen seuraamiseen ja terveyden edistämisen kannalta suotuisten palvelurakenteiden muodostumiseen. Haaste on tulkittu viestinnällisenä ja siihen vastataan osallistumalla keskusteluun eri foorumeilla. Kysymykseen siitä, tarvitaanko uudessa tilanteessa yhteistoiminta-alueiden ja myöhemmin ehkä ns. sosiaali- ja terveystaluiden ja peruskuntien työnjakoa, vastuita ja yhteistyömuotoja kehitettäessä myös uudenlaisia ratkaisumalleja, ei ohjelmassa suoraan ole esitetty ratkaisuja.¹⁰²

Varsinainen Paras-hanke etenee pitkälti valtionvarainministeriön ohjaamana. Sosiaali- ja terveyspalveluiden alueellisten rakenteiden ja peruspalveluiden yhteistoiminta-alueiden kehittäminen tapahtuu sosiaali- ja terveysministeriössä osahankkeen kautta. Kehittämistyön yhteydessä ministeriö on esittänyt huolensa terveyden edistämisen organisoimisen vaikeutumisesta yhteistoiminta-alueiden syntyminen myötä. Kun suurin osa sosiaali- ja terveyspalveluista siirtyy peruskuntien ulkopuolelle, voi yhteistyön rakentaminen kunnan muiden toimialojen kanssa olla aiempaa vaikeampaa.¹⁰³ Paras-uudistuksesta eduskunnalle annetussa selonteossa ja kuntakyselyissä on todettu, että perusongelmaan ei vielä ole löydetty ratkaisua. Tilaus konkreettisten ratkaisujen kehittämiseen on siis olemassa ja myös Kaste-ohjelman aluehankkeissa on toivottu niitä löytyvän.

Ministeriössä on valmisteltu erilaisia malleja alueellisten palvelurakenteiden jatkokehittelyyn. Itse asiassa sosiaali- ja terveysministeri ja peruspalveluministeri esittivät omat mallinsa pohjaksi myös lainsäädännön uudistamiselle. Politiikkaohjelma ei ole voinut esittää asiaan terveyden edistämistehtävän mukaista ratkaisua eikä tarjota kehikkoa, jonka piirissä ratkaisua voitaisiin hakea. Ministeriön ja ohjelmajohdon käsityksen mukaan tehtävä kuuluu ministerivetoiseen prosessiin eikä politiikkaohjelmalle. Lisäksi terveyden edistämistehtävän järjestäminen on vain yksi ulottuvuus palvelurakennemalleissa, joissa on otettava kantaa mm. perusterveyshuollon ja erikoissairaanhoidon työnjakoon ja sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatioon. Kiistan poliittinen ulottuvuus sai aikaan sen, että kaavailtu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu tai hallituksen esityksen antaminen siirtyi ja kaavailut terveyden edistämistä koskevat pykälät siirrettiin takaisin terveydenhuoltolakiin. Siitä ne oli aiemmin siirretty juuri järjestämislakiluonnokseen, johon niiden arvioitiin paremmin istuvan.

¹⁰² *Ohjelmajohdon mukaan ohjelman taholta on kuitenkin useissa yhteyksissä esitetty asiaa koskevia näkemyksiä ja tuotu esiin mm. Tejo-hankkeen kokemuksiin perustuvia malleja.*

¹⁰³ *Katso STM:n kirje kunnille 11.5.2007.*

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman keinovalikoima on paikallisten päätösrakenteiden kehittämisessä hajautettu suurelta osin Kaste-ohjelmalle, sosiaali- ja terveyshallinnon laitoksille (THL; TTL) ja Kansanterveyden neuvottelukunnalle, Kuntaliitolle ja Terveyden edistämisen keskukselle (Tekry). Merkittäviä tuloksia odotetaan Kaste-ohjelmalta, jonka hankerahoituksen perusteissa paikallisten rakenteiden kehittäminen on nostettu yhdeksi kriteeriksi. Tähän mennessä paikallisten johtamisrakenteiden kehittäminen on selvästi kohteena vasta muutamissa viimeksi hyväksytyissä hankkeissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteltavana olleen terveydenhuoltolain uskotaan ratkaisevan monet alueellisten palvelurakenteiden kehittämisestä esitetyt haasteet.¹⁰⁴ Ministeriö asetti vuoden 2009 maaliskuussa uuden projektin, jonka tehtävänä on tukea kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valmistella ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Terveyden edistämisen politiikkaohjelman ohjelmajohtaja on projektin virkamiestason johtoryhmän jäsen. Valmistelutyö hidastui, kun kiista sosiaali- ja terveystalouden alueellisesta järjestämisestä syntyi,¹⁰⁵ mutta valmistelu on sen jälkeen jatkunut ao. työryhmässä.

Kuvatun toimenpidekokonaisuuden avulla halutaan myös parantaa osaamista tai varmistaa terveyden edistämisen voimavarvoja. Terveyden edistäminen työelämässä sijoittuu kohteena osin julkisen sektorin ulkopuolelle, mutta toimenpiteet on valittu niin, että ne pääosin jatkavat aiempaa julkisin voimavaroin toteutettua työterveyshuollon kehittämistyötä.

Työhyvinvoinnin hyvien käytäntöjen kehittäminen ja levittäminen on ollut Tykes-ohjelman ja sittemmin Tekesin Tykes-toiminnan kohteena. TYPO:ssa hyvien käytäntöjen levittäminen perustuu osin Tykes-toiminnassa saatuihin kokemuksiin. TEPO:ssa keskeinen toimija näissä toimenpiteissä on TTL, jonka yhteistyö Tykesin kanssa ei ole ohjelman kuluessa lisääntynyt. Kyse on myös siitä, miten TYPO:ssa on lähdetty kehittämään toimintamalleja, joissa työhyvinvoinnin kehittämiskokemuksia välitetään ja millainen rooli Tykes-toiminnalle siinä on haluttu antaa. Joka tapauksessa tiivimmälle yhteistyölle on TTL:n haastateltujen mukaan tarvetta.

¹⁰⁴ *Terveydenhuoltolaista on valmistunut hallituksen esitys (HE 90/2010).*

¹⁰⁵ *Tavallaan paradoksaalista on, että politiikkaohjelman vaikutusmahdollisuudet valintoihin näyttävät olevan sitä pienemmät, mitä selvemmin kuvaan tulevat nimenomaan poliittiset tavoitteet ja linjaukset. Tämä on havaittu jo edellisellä ohjelmakaudella ja siksi ohjelmia ei suositellakaan tilanteissa, joissa vallitsee poliittinen erimielisyys tarvittavista toimenpiteistä.*

Ohjelman vaikutusmahdollisuudet määrärahoihin

Politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa on niukasti määrärahoja koskevia mainintoja. Ne eivät siis ole ohjelman keskiössä, mutta kuvastavat osaltaan ohjelman vaikutusmahdollisuuksia ja terveyden edistämiseksi tarvittavien toimenpiteiden jatkuvuutta ohjelmakauden jälkeenkin.¹⁰⁶ Määrärahojen sijaan ohjelman tavoitteiden uskottiin edistyvän mm. lainsäädännön, uuden ajattelutavan omaksumisen ja hyvien mallien jalkautuksen myötä.

Terveyden edistämisen määrärahaan tehtiin eduskunnassa tasokorotus vuodelle 2007¹⁰⁷. Tässä yhteydessä eduskunta muutti oma-aloitteisesti talarvioletusta, koska korotusta oli pidetty tarpeellisena jo useiden vuosien ajan. Lisäksi vuodelle 2008 määrärahaa nostettiin vielä 300 000 euroa. Tätä korotusta pidettiin kuitenkin tiettyyn tarkoitukseen osoitettuna ja kertaluonteisena eikä sitä sisällytetty budjettikehykseen, joten vuodelle 2009 esitettiin edellisvuoteen verrattuna 300 000 euroa vähemmän.

Vuoden 2010 budjettiesityksessä terveyden edistämisen määrärahasta siirrettiin 2 miljoonaa THL:n toimintamomentille. Siirtoa perusteltiin sillä, että aiemmin määrärahasta oli rahoitettu myös THL:n kunta-hankkeita ja järjestelyä oli kritisoitu mm. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa¹⁰⁸. Nyt tämä osa määrärahasta päätettiin siirtää suoraan THL:n toimintamenoihin toimijoiden roolien selkiyttämiseksi.

Määrärahasta päätettiin myös kohdentaa uudelleen 3,2 miljoonaa euroa siirtämällä järjestöjen terveyden edistämishankkeiden rahoitusvastuuta Raha-automaattiyhdistykselle (RAY). Perusteena oli se, että näin RAY pystyy käsittelemään järjestöjen avustuksia (toiminta-avustukset ja hankeavustukset) kokonaisuutena. Ministeriön tulkinnan mukaan terveyden edistämisen rahoitus säilyi määrällisesti ennallaan ainakin lähivuosien

¹⁰⁶ *Politiikkaohjelman luonnosversion lausuntovaiheessa erityisesti VM:n taholta esitettiin kriittisiä huomiota määrärahoja tai resurssien tarvetta koskeviin ohjelmakohtiin. Niitä jätettiin pois ohjelman lopullisesta toimeenpanosuunnitelmasta.*

¹⁰⁷ *Terveyden edistämisen määräraha oli vuonna 2007 7,5 miljoonaa euroa ja lisäystä vuodelle 2008 tuli 1,8 miljoonaa euroa.*

¹⁰⁸ *Terveyden edistämisen määrärahalla toteutetut hankkeet. VTV:n tarkastuskertomus 160/2008. Tarkastuksessa havaittiin, että määrärahalla rahoitettiin mm. tutkimus- ja kehittämisluonteista toimintaa useissa valtion virastoissa ja laitoksissa. Valtionavustuksella rahoitettu toiminta ei aina ollut erotettavissa toiminnallisesti yksikön omien tehtävien mukaisesta toiminnasta. Kertomuksessa tuotiin esille, että yleisten määrärahoja koskevien säännösten mukaan valtion virastot ja laitokset eivät voi olla valtionavustusten saajia. Terveyden edistämisen määrärahan käyttötarkoitus ja käyttötapa tuli tämän vuoksi selkeyttää.*

osalta. Eduskunnassa jotkut kansanedustajat ja myös valtiovarainvaliokunta tulkitsevat kuitenkin, että muutos merkitsee järjestöille suunnattujen avustusten kokonaismäärän vähenemistä mainitulla 3,2 miljoonan euron summalla, koska RAY:n rahoituspotin jakajien määrä lisääntyy ja terveyden edistämisen hankerahojen taso jää osittain riippuvaiseksi RAY:n avustussumman kertymästä. THL:n toimintamenoihin puolestaan siirretty osuus taas voi ajan myötä "hukkuu" laitoksen muihin toimintamenoihin.

TEPO:n näkökulmasta oleellista ratkaisussa on kuitenkin se, että politiikkaohjelman kantaa budjettiesitykseen ja määrärahojen siirtoon ei varsinaisesti kysytty. Ohjelmajohtaja viestitti kyllä oman näkemyksenä mm. eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle. Poliitiikkaohjelman tavoitteena on ollut järjestöjen toimintaedellytysten parantaminen ja ohjelman kannalta tärkeän määrärahan tason säilyminen vähintään ennallaan. Huolimatta terveyden edistämisen statuksesta, ei se tässä kyennyt vaikuttamaan erään keskeisen määrärahan tason tai jakokanavan säilymiseen.¹⁰⁹

Kaste-ohjelman rahoitus voidaan ainakin osittain katsoa olevan lisäystä terveyden edistämistyön rahoitukseen. Mutta se on luonnollisesti väliaikaista. Tässä yhteydessä on myös todettava, että Kaste-ohjelman yhteydessä on keskusteltu useiden rinnakkaisten rahoituskanavien tarkoituksemukaisuudesta. Esimerkiksi ohjelman tavoitteita toteuttavia aluehankkeita rahoitetaan lisäksi terveyden edistämisen määrärahoista, RAY:stä (järjestöjen käynnistämät hankkeet), Tekesin SOTE -ohjelman kautta ja vähäiseltä osin myös ESR-ohjelman kautta. Ministeriössä on käyty keskustelua, miten rahoitusta voitaisiin koota niin, että se tukisi mahdollisimman hyvin ohjelmallisten painopisteiden mukaista kehittämistyötä. Terveyden edistämistyö kokonaisuudessaan kaipaisi rahoituksen koontia tai koordinointia.¹¹⁰ Tähän ei politiikkaohjelman puitteissa ole voitu vaikuttaa, eikä se myöskään ole ollut ohjelman asialistalla.

TEPO:n vaikutus terveyden edistämisen määrärahoihin ei näytä olleen kovin vahva. Muissakaan resurssitason turvaamista koskeneissa asioissa ohjelman tavoitteet eivät ainakaan kaikilta osin ole toteutuneet. Ohjelman yhtenä tavoitteena oli liikenteen kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen.

¹⁰⁹ Ministeriön edustaja kuvasi haastattelussa, että "meidät TEPO:n piirissä yllätettiin tässä asiassa housut kintuissa ". Tällä viitataan siihen, että muutoksen valmistelusta ei informoitu TEPO:n johtoa ja asia tuli esille vasta budjettiesityksen yhteydessä.

¹¹⁰ Ministeriön asettamassa t&ki-toiminnan kehittämissyöryhmässä selvitetään mm. näitä asioita (HARE nro STM036:00/2009). Ministeriö on myös asettanut yhteistyöryhmän, jossa linjataan rahoitusta jopa hanketasolla yhdessä Tekesin kanssa (HARE nro STM009:00/2010). STM:n hankerahoitusta ja hanketoiminnan koordinointia on käsitelty myös VTV:n tarkastuksissa 117/2006 ja 147/2007

Tiehallinto on laatinut toimenpiteistä suunnitelman, mutta erillisrahoitusta ei ole voitu osoittaa. Rakennusvalvonnan resurssien turvaamisesta ei ole voitu tehdä päätöksiä. TerveSuomi.fi -portaalin kehittämisen ja ylläpidon rahoitus on edelleen epävarmaa, vaikka tällä hetkellä se on kaavailtu saatavan THL:n toimintamenomäärärahoista. Ennaltaehkäisevän päihdetyön hankkeen jatkorahoitus on epävarmaa. Laaditun toimintaohjelman Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia rahoitus näytti ainakin maaliskuussa 2010 olevan hieman epäselvää. Sen sijaan terveyttä edistävän liikunnan hankkeisiin voitiin vuonna 2009 myöntää aikaisempia vuosia enemmän valtionavustusta.

2.2. Terveyttä edistävät olosuhteet

Maankäyttö ja rakentaminen

mm. rakentamisessa hyvään sisäilmaan vaikuttaminen säädösvalmistelun ja informaatio-ohjauksen avulla, kosteus- ja homevaurioiden ehkäisy, rakennusvalvonnan kehittämisprojektin käynnistys ja valvonnan resurssien turvaaminen, terveysvaikutusten arvioinnin kehittäminen kaavoitusprosessissa ja ympäristöriskien (melu, ilman epäpuhtaudet) pitäminen alhaisella tasolla

Eteneminen

Erillistä rakennusvalvonnan kehittämisprojektia ei ole käynnistetty, vaan on jatkettu kuntakoulutusta ja viestintää aikaisempaan tapaan. Rakennusvalvontaa on YM:n toimesta kehitetty myös sähköistä asiointia helpottamalla ja sähköistä arkistointia selkiyttämättä. Ympäristöministerin aloitteesta käynnistettiin politiikkariihen yhteydessä valtioneuvoston päätöksellä Valtakunnalliset kosteus- ja homekalkoot (2009–2013). Tuloksia ohjelmasta voitaneen siis odottaa vasta muutama vuoden kuluessa. Talkoohanke liittyy politiikkaohjelman tavoitteisiin, mutta ohjelman roolin käynnistämässä on ollut vähäinen.

Kaavoitusprosessin vuorovaikutteisuutta ja arkkiliikunnan olosuhteita on kehitetty YM:n ja OKM:n yhteishankkeella. Terveyyteen liittyvien vaikutusten arviointi ei hankkeessa ole etusijalla. Ympäristöriskien pitäminen alhaisella tasolla ei ole käynnistänyt uusia toimenpiteitä. THL:ssa on kuitenkin alettu panostaa melun ja meluhaittojen tutkimukseen uutena tutkimusalueena.

Liikenne ja liikenneväylät

mm. valtakunnallisen liikenneturvallisuuksuunnitelman toteuttaminen, iäkkäiden liikenneturvallisuuden parantaminen, kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen, kevyen liikenteen edellytysten parantaminen sekä joukko liikenteen ja kevyen liikenteen esteettömyyden kehittäminen

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet liittyvät pääosin ympäristöhallinnon alueelle ja tarkoitetut kehittämistoimet viittaavat usein vaikiintuneisiin ohjaustoimiin ja jo pidempään jatkuneisiin kehittämisprosesseihin. Toimenpiteiden oletetaan edistyvän STM:n ja YM:n yhteistyönä ja hallinnonalojen laitosten tiedonvaihdon kautta. Poliittikkaohjelman toimesta ei ole käynnistetty uusia toimenpiteitä. Ministeriryhmässä on käsitelty kosteus- ja homeongelmaa.

Toimenpiteiden luonteesta

Ne perustuvat pitkälti Liikenneturvallisuuksuunnitelman 2006–2010 toteutukseen. LVM:n ja TEPO:n neuvotteluissa sovittiin joidenkin erityiskysymysten nostamisesta politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmaan. TEPO:n rooli on rajoittunut lähinnä toimenpiteiden seurantaan.

Eteneminen

Liikenneturvallisuusohjelman toteutusta on jatkettu suunnitelman mukaisesti. Tässä yhteydessä on mm. laadittu mm. Älykkään liikenteen selvitysmiehen raportti, uusittu koulukuljetusopas ja laadittu alkolukkoja koskeva laki. Lisäksi suurin osa lääninhallituksista ehti päivittää liikenneturvallisuussuunnitelmansa. Toimenpiteillä ei ole välitöntä liittymää TEPO:n toimeenpanosuunnitelman toimenpiteisiin, vaikka tietysti laajasti ottaen liikenneturvallisuuteen liittyvätkin. Iäkkäiden liikenneturvallisuusongelmia kartoittanut työryhmä sai työnsä valmiiksi jo vuonna 2008 (lääkäsohjelma). Ehdotettujen toimenpiteiden toteutusta on askel kerrallaan jatkettu.

Tiehallinto on laatinut suunnitelman kohtaamisonnettomuuksien torjumiseksi, mutta kohtaamisonnettomuuksien vähentämiseen tarvittavaa erillisrahoitusta ole osoitettu (TEPO ei myöskään ole tehnyt selvää aloitetta). Kevyen liikenteen edistämiseen ei myöskään ole voitu osoittaa lisärahoitusta.

Elinympäristön esteettömyys

mm. julkisten palvelujen esteettömyyssuunnitelmien laadinta, esteettömyyttä lisäävien korjausavustusten riittävyyden varmistaminen

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet liittyvät erityisryhmien liikkumisen helpottamiseen. TEPO ei ole ollut toimenpiteissä erityisen aloitteellinen. Eri tahojen toimenpiteitä on seurattu.

Eteneminen

THL on valmistellut ohjetta julkisten tilojen suunnitelmien laatimiseksi. Joitakin esteettömyyssuunnitelmia on laadittukin ohjelman aikana (mm. yliopistot). Korjausavustusten lisäykset talousarviossa ovat perustuneet hallituksen elvytystoimiin, eivät politiikkaohjelmaan.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjunta

mm. uudenlainen säädös- ja rahoituspohja, erityisryhmien asumisen turvaaminen, ikäihmisille tarjottavien kotikäyntien sisällöllinen kehittäminen

Toimenpiteiden luonteesta

Tapaturmien ehkäisyyn tähtävää kehittämistyötä tehdään samaan aikaan monissa muissa ohjelmissa ja vakiintuneessa toiminnassa (esim. THL). Poliitiikkaohjelman aloite merkitsi kuitenkin uudenlaista säädöskehikkoa torjuntatyölle.

Muut toimenpiteet ovat yksittäisiä palvelujen kehittämistoimia.

Eteneminen

Politiikkaohjelma on tehnyt aloitteen uudenlaisen säädös- ja rahoitusvaihtoehdon selvittämisestä, mutta selvitystyö ei ole edennyt. STM:n vakuutusosasto ei pidä järjestelmää mahdollisena. THL:ssa on kuitenkin valmistunut tietokantaratkaisu tapaturmien seurantaa varten.

Kehitysvammaisten asumisen ja palvelujen periaatepäätös hyväksyttiin hallituksessa 21.1.2010. Se muodostaa pohjan ohjelmalle (2010–2015), jossa on tarkoitus parantaa asumispalvelujen laatua. Samaan aikaan valmistui SM:n asettaman työryhmän selvitys hoitolaitosten ja erityisryhmien asumisyksiköiden paloturvallisuudesta. THL:n ennaltaehkäisevistä kotikäynneistä tekemä selvitys valmistui ja tapaturmavaarojen kartoituksesta valmistuivat ohjeet.

Terveyttä edistävät toimenpiteet kohdistuvat merkittäviin julkisen sektorin ohjaamiin ja rahoitamiin infrastruktuurin alueisiin. Toisaalta viitataan laajoihin jo käynnissä oleviin uudistuksiin kuten liikenneturvallisuusohjelmaan ja toisaalta yleisesti rakentamisen terveyttä uhkaaviin tekijöihin. Poliitiikkaohjelmaan kirjatut toimenpiteet ovat osin hajanaisia eikä ohjelma ole tuonut uutta sisältöä näihin poikkialueelliseksi miellettyihin toimen-

piteisiin. Siltä osin kuin aiemmassa kehittämistyössä on mahdollisesti ollut puutteita sisältöjen määrittelyssä tai toimenpiteiden valinnassa, ei politiikkaohjelma ole merkinnyt uutta tulkintaa

Liikenneturvallisuusohjelman toteutusta ei ole erityisesti suunnattu TEPO:n listaamiin toimenpiteisiin. Myös rakennusvalvonnan edellytysten turvaamista sekä kosteus- ja homeongelmiin liittyvää tutkimus- ja kehittämistyötä on tehty suurelta osin entiseen tapaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön edustajat arvioivat haastatteluissa, että politiikkaohjelma on tuonut myönteistä status-ta liikenneturvallisuustyöhön ja maankäytön ja rakentamisen kehittämistyöhön. Se ei kuitenkaan ole vaikuttanut oleellisesti toimenpiteiden sisällön määrittelyyn, niiden painotuksiin tai toteutuksen aikatauluihin. Liikenneministerin aloitteesta käynnistettiin neljän ministerin yhteistyö (LVM; OM; SM; STM) syksyllä 2007, jossa on sovittu useista toimenpiteistä mm. rattijuopumuksen torjumiseksi ja ajonopeuksien hillitsemiseksi. Haastatteluarvioiden mukaan tällä on ollut paljon merkittävämpi rooli liikenneturvallisuuden kehittämisessä kuin TEPO:lla tai sen ministeriryhmällä.

Politiikkaohjelman tavoitteiden kannalta on kuitenkin ollut merkittävää, että Kosteus- ja hometalkoot -ohjelma käynnistettiin hallituskauden puolivälissä ja korjausrakentamiseenkin on voitu lisätä määrärahoja. Viimeksi mainitussa on kuitenkin kyse suhdannepoliittisista panoksista, joiden taso ei välttämättä säily elvytyskauden jälkeen.

Uudessa toimenpideohjelmassa kartoitetaan ongelman laajuus ja tarkemmat syyt, jo tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan. Siihen sisältyy myös alan koulutuksen kehittäminen sekä kattava viestintä- ja koulutusohjelman laadinta.

2.3. ELINTAPOIHIN VAIKUTTAMINEN

Painonhallinta, terveellinen ravinto ja liikunta

mm. periaatepäätös terveellisestä liikunnasta, elintarvikkeiden pakkausmerkintöjen kehittäminen, terveydentilaselvityksiin painon ja vyötärön ympäryksen seuranta, joukkoruokailun kehittämisryhmä, kehitetään toimintamalleja ammattikuljettajien työaikaisen ruokailun parantamiseksi, liikunta-alan järjestöjen ja kuntien yhteisen hankekokonaisuuden käynnistäminen, työterveyshuollon koulutuksen kehittäminen, liikkumisreseptin käytön laajentaminen, ikäihmisten liikuntamahdollisuuksien

Toimenpiteiden luonteesta

Elintapoihin vaikuttamiseksi tehdään työtä hyvin monella taholla. Valtionhallinnossa toimii useita alan neuvottelukuntia ja ohjelmia. TEPO:n toimenpiteiden määrä on varsin suuri ja vaihtelee jo sovitun periaatepäätöksen hyväksymisestä liikkumisreseptin käytön laajentamiseen. Toimenpiteistä ei erotu selvää ydintehtävää vaan ajatukseen on ollut edetä useilla eri osa-alueilla selkeästi rajattujen välineiden tai operaatioiden avulla. Ohjelmaan tehdyt lisäykset kuten koululaisten terveellisen ruokailun edistäminen tai riskiryhmien liikuntapalvelujen räätälöinti ovat kuitenkin yleisempiä tavoiteluonteisia linjauksia.

parantaminen, koululaisten terveellisen ruokailun edistäminen, liikuntapalvelujen räätälöinti erityisryhmillä

Koulutusoperaatiot perustuvat osin TTL:n ja UKK-instituutin suunnitelmiin ja vakiintuneeseen toimintaan, mutta TEPO on kannustanut esim. liikumisreseptin konseptin levittämiseen. Jotkut toimenpiteet ovat jatkoa aiemmalle hanketoiminnalle (mm. Voimaa vanhuuteen -hanke ikäihmisten liikunnan kehittämisessä).

TEPO ja LNPO ovat tehneet yhteistyötä MMM:n suomalaisen ruokakulttuurin edistämishankkeen kanssa (kouluruokavaalit).

Eteneminen

Ensimmäinen valtioneuvoston periaatepäätös Terveyttä edistävästä liikunnasta tehtiin jo vuonna 2002. Poliittikaohjelman alkuvaiheessa laadittiin keväällä 2008 uusi päätös, joka sisälsi myös ravitsemuksen ja jonka valmistelua oli tehty Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunnassa. Myös toteutus tapahtuu neuvottelukunnan ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikaudeksi 1.8.2008–30.10.2009 työryhmän, jonka tavoitteena oli seurata ja kehittää joukkoruokailua. Työryhmän teki raportissaan esityksen tarvittavista toimenpiteistä.

Elintarvikkeiden pakkausmerkintöjen selvitystyötä ei ole käynnistetty. Terveystilaselvityksiin ei laadita erillisiä painon seurannan suosituksia, vaan ne on Käypä hoito -suosituksissa sisällytetty osaksi verenpaineen ja lihavuuden hoitosuosituksia. TTL on toteuttanut koulutusta työterveyshuollolle työikäisten terveystilakunnasta ja UUK-instituutti on järjestänyt koulutusta Liikkumisreseptiin liittyen. TTL:ssä on toteutettu myös hanketta ammattikujettajien ruokailumahdollisuuksien parantamiseksi.

NuoriSuomi – järjestön hanketta, jossa selvitetään ylipainoisten lasten ja nuorten liikuntaa, on rahoitettu terveyden edistämisen ja OKM:n määrärahoista. OKM myöntää vuosittain terveystilakunnan valtionavustuksia lasten, nuorten, iäkkäiden ja erityisryhmien liikuntahankkeisiin. RAY puolestaan on tukenut Ikäinstituutin Voimaa vanhuuteen -hankkeen tulosten levittämistä. Kunnossa kaiken ikää ohjelman rahoitus jatkuu ainakin vuonna 2010 ja sen yhteydessä on menossa "SuomiMies seikkailee" -hanke. Ohjelmaa on toteutettu jo vuodesta 1995 alkaen. Joidenkin haastateltujen mukaan, poliittikaohjelmaa käynnistettäessä olisi ollut syytä arvioida, onko tarvetta jatkaa tämänkaltaisten ohjelmien toteutusta TEPO:n ja Kaste-ohjelman rinnalla. Koululaisten ruokailun kehittämisessä TEPO ja LNPO ovat tehneet yhteistyötä MMM:n vetämän suomalaisen ruokakulttuurin edistämishankkeen kanssa ja toteuttaneet yhdessä Kouluruokavaalit -kampanjan.

Päihteiden käyttö ja tupakointi

mm. alkoholiverotuksen ja tupakkalainsäädännön uudistaminen, mini-intervention käyttöä lisätään perus- ja työterveyshuollossa, päihdetyön koulutuksen kehittämisen, tupakoinnin vieroitus osaksi potilaan hoitoa,

Toimenpiteiden luonteesta

Mainittuja säädöksiä on pidetty hyvin keskeisenä keinona vaikuttaa kansansairauksien ehkäisyyn. Siksi säädösvalmistelu ja säädös muutokset ovat merkittäviä toimenpiteitä. Käytännössä, TEPO ei ole osallistunut niiden valmisteluun. Mini-interventiota ja tupakoinnin vieroitusta koskevat toimenpiteet taas liittyvät yksittäisiin työvälineisiin potilastyössä.

Eteneminen

Alkoholiveroa on korotettu hallituskauden aikana kolmasti. THL on toteuttanut alueelliset mini-interventiokoulutukset. Tupakoinnista vieroitukseen on valmistunut koulutusmateriaalia. Stakes toteutti päihdehuollon koulutuksen kehittämishankkeen vuosina 2006–08 ja hanketta jatkettiin vuodelle 2009. Oleellisin osa olisi kuitenkin saada välineitä koskevat koulutussisällöt pysyvästi terveydenhuollon ammattilaisten koulutukseen. Tässä työssä näyttää olevan edelleen haasteita.

Elintapoihin vaikuttamisessa on ohjelman toimenpiteisiin kirjattu yhtäältä laajoja säädösten ja politiikkatason linjauksia (alkoholivero, tupakkalaki, terveyttä edistävän liikunnan periaatepäätös, joukkoruokailun seuranta), joita ohjelma on voinut lähinnä pitää esillä ja seurata niiden etenemistä. Toisaalta on haluttu kehittää ja laajentaa tiettyjen työvälineiden käyttöä työterveydenhuollossa ja perusterveydenhuollossa. Konkreettisina toimina on jatkettu aiempia koulutushankkeita ja käynnistetty myös uutta koulutusta. Lisäksi on toteutettu pari erillishanketta osin TEPO:n rahoituksella. Merkittävimmät toimenpiteet ovat suurelta osin edenneet omalla painolla (aiempien linjausten mukaisesti).

Terveysliikuntaan sekä lasten ja nuorten liikuntaan on valtion talousarviossa varattu vuosittain yhteensä noin 5–6 miljoonaa euroa. Ohjelmajohtaja teki ministeriryhmälle vuoden 2009 budjettivalmistelua ajatellen esityksen määrärahan lisäämisestä. Ministeriryhmä merkitsi ehdotuksen tiedoksi, mutta ei tehnyt varsinaisia päätöksiä talousarviovalmisteluun. Opetusministeriön tekemissä tukipäätöksissä on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon TEPO:n tavoitteet ja toimenpiteet.

2.4. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELUT

Muun muassa olemassa olevien ja suunniteltujen kehittämisohjelmien tukeminen (Terveyskeskus 2015 -toimenpideohjelma, kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma)

Toimenpiteiden luonteesta

Lähtökohtaisesti kyse on kahdesta ohjelmasta, jotka ovat syntyneet ennen TEPO:a tai siitä riippumatta. Ensimmäinen on jatkoa aiemmillemme kansallisille terveysohjelmille ja se käynnistettiin syksyllä 2008. Toinen ohjelma käynnistyi jo edellisen hallituksen (Vanhanen I) aikana, joskin sen toteutussuunnitelman mukainen toiminta on kunnolla käynnistynyt vasta vuoden 2009 aikana.

Eteneminen

Terveyskeskus 2015 ohjelma on käynnistynyt hieman hitaasti, mutta sen toimeenpanosuunnitelma on nyt viimeistelty. Kansallinen terveyserojen kaventamisen ohjelma on lähdössä liikkeelle ja tutkimuksen osalta 1. tiedonkeruu toteutetaan keväällä 2010. Kuten edellä todettiin, ohjelmassa painottuu tietopohjan vahvistaminen. Muutoin siinä on toistettu paljon samoja toimenpiteitä, joita on jo muissa ohjelmissa mm. TEPO:ssa.

Neuvola- ja perhekeskustyö sekä päivähoito

mm. uuden neuvola-asetuksen valmistelu, PERHE -hankkeen tulosten jalkauttaminen, raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon järjestäminen, valtakunnallisen imetysohjelman valmistelu

Toimenpiteiden luonteesta

Toimenpiteet ovat heterogeenisiä ja kohdistuvat hyvin erilaisiin palveluprosesseihin. PERHE -hankkeen tulosten jalkauttamista lukuun ottamatta ne sisältävät kuitenkin ennen kaikkea keskushalinnossa tehtävää linjausten ja toimenpiteiden valmistelua. Silti TEPO:n rooli niiden laadinnassa on ollut vähäinen ja ne on käynnistetty ennen ohjelmaa.

Eteneminen

Asetus annettiin 28.5.2009 ja se tuli voimaan vuoden 2009 heinäkuun alusta. Päihdeongelmaisten naisten hoitoa koskeva työryhmäraportti valmistui helmikuussa 2009. STM tekee sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteita koskevan lainsäädännön selvitystyötä ja säädösvalmistelu alkanee kevään 2010 aikana. Imetyksen edistämisen toimintaohjelma julkaistiin lokakuussa 2009. PERHE-hankkeen tuloksia kehitellään edelleen ja levitetään Kasteen hankkeissa.

Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, varusmiehet

mm. oppilashuoltopalvelujen saatavuuden selvittäminen, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon asetuksen valmistelu, koululaisten suun terveydenhuollon tehostaminen,

varusmiespalvelun keskeyttäneille tarkoitettua "Aikalisä" -toimintamallin laajentaminen koko maahan, varusmiespalvelussa olevien terveyden edistäminen

Toimenpiteiden luonteesta

Osa toimenpiteistä perustuu aiemmin käynnistettyyn valmisteluun, mutta TEPO on aktivoinut mm. oppilashuoltoselvityksen käynnistämistä. TEPO on osallistunut joidenkin toimenpiteiden kehittämiseen omalla hankerahoituksella (mm. suun terveydenhuolto, varusmiespalvelussa olevien ruokailutottumukset).

Eteneminen

Tavoitteena oli alun perin saada aikaa yhtenäinen ja laaja-alainen oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, jota STM oli ehdottanut sen ja OKM:n yhteisessä oppilashuollon työryhmässä. OKM oli jo ohjelmaluonnoksesta antamassaan lausunnossa vienyt ajatukselta pohjaa ja todennut, että tällainen laki ei tuo lisäarvoa opetuksen kehittämiseen. Sen mukaan ongelmana oli, että ehdotuksessa ei määritetty, mikä taho kantaa kokonaisuudesta vastuun ja miten vastataan uuden lainsäädännön aiheuttamista kustannuksista. Asia on edennyt hitaasti, mutta OKM on nyt asettanut työryhmän selvittämään asiaa. Opiskeluterveydenhuollon järjestämistä selvittäneen työryhmän raportti valmistui joulukuussa 2009 ja on OKM:n asettamassa lakityöryhmässä jatkovalmistelussa.

Useampia palveluja koskeva asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta valmistui ja se tuli voimaan 1.7.2009. Koululaisten suun terveydenhuollon tueksi on tehty ehdotus yhteistyöverkoston toiminnan käynnistämisestä.

"Aikalisä" toimintamallia varusmiespalveluksen keskeyttäneille on levitetty entiseen tapaan. Varusmiesten terveellistä ruokailua edistäviä hankkeita on toteutettu ja meneillään. TEPO on ollut myös rahoittamassa VARU-projektia.

Työterveyshuolto ja työttömien terveydenhuolto

mm. työterveyshuollon tilaajan opas, mini-interventio osaksi työterveyshuoltoa, pitkäaikaistyöttömien terveydenhuoltoon toimintamalli

Toimenpiteiden luonteesta

Kokonaisuus liittyy sisällöllisesti edellä mainittuun osioon "Terveyden edistäminen työelämässä". Tässä on kyse lähinnä työterveyshuollon yksittäisistä menetelmistä. Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon mallia on kehitetty vuodesta 2007 lähtien THL:n hankkeessa.

Eteneminen

TTL on toteuttanut mini-interventiokoulutusta ja laatinut oppaan. Menetelmien vakiintumisesta ei vielä ole tietoa. THL:n kehittämishankkeessa on meneillään uuden mallin "juurruttamisvaihe".

Mielenterveystyö

mm. kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman laadinta, työterveyshuoltoon depressio –suosittelu, osasairauspäivärahaa koskevan lain tarkistus, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen vahvistaminen

Toimenpiteiden luonteesta

Kaikki toimenpiteet perustuvat muissa hankkeissa tai valmisteluprosesseissa syntyviin tuotoksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti jo ennen poliittikaohjelmaa (toimikaudelle 1.4.2007–30.12.2008) Mieli 2009 -työryhmän valmistele-

maan kansallista mielenterveys- ja päihdesuunnitelmaa. Depressio-suositukset on tehty osana Masto – hanketta ja myös niitä koskeva koulutus tapahtuu hankkeessa. Osasairauspäivärahan muutoksia valmisteltiin Sata-komiteassa. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja kehitetään Kaste-ohjelman hankkeissa.

Eteneminen

Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma julkaistiin helmikuussa 2009 ja toimenpansuunnitelma maaliskuussa 2010. Depressiosuositus on valmistunut jo 2008 ja sen levittämiseksi TTL on järjestänyt koulutusta. Osasairauspäivärahaa koskevat muutokset astuivat voimaan vuoden 2010 alusta. Kaste-ohjelmassa on viisi hanketta, joissa kehitetään mielenterveyspalveluja.

Avokuntoutus

Kelan hanke riskiryhmien kuntoutukseen

Toimenpiteiden luonteesta

Hanke on toteutettu Kelan ja muiden rahoittajien tuella.

Ikäihmisten palvelut

mm. ikäihmisten laatusuositukseen uusi osio, neuvontakeskusten verkko laajennetaan koko maahan, ehkäisevät kotikäynnit osaksi palveluvalikoimaa, aikuiskoulutuksen järjestäjät huolehtivat ikäihmisten kanssa työskentelevien osaamisesta, vapaa sivistystyö huolehtii senioriväestön sivistyspalveluista

Toimenpiteiden luonteesta

Pääosa toimenpiteistä koskee periaatteessa hyvin laajoja muutoksia, joiden todentaminen on vaativaa. Poikkeuksena on laatusuositus, jonka valmistelu oli pitkällä, mutta ohjelmalla oli mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön.

Maahanmuuttajien palvelut

kotouttamistoimia kehitettäessä laaditaan suunnitelma maahanmuuttajien erityistarpeista terveyden edistämiseksi

Toimenpiteiden luonteesta

Suunnitelman laadinnan yhteydessä viitataan myös kaavailtuun SM:n valmistelemaan kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelmaan ja STM:n toimintaohjelmaan maahanmuuttajien terveydestä. Ne eivät ole toteutunut kaavailussa muodossa.

Eteneminen

Kelan hanke on toteutettu suunnitellusti. Ikäihmisten hoitoa koskeva suositus on julkaistu. Ikä-neuvo -hankkeessa kehitetään ikäihmisten neuvontakeskuksia ja ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä. Neuvontakeskukset sisältyvät myös terveydenhuoltolakiesitykseen. Kaikilta osin laajojen ja yleisten toimenpiteiden edistymisestä ei ole täsmällistä tietoa. Erityistä suunnitelmaa maahanmuuttajien erityistarpeista terveyden edistämiseksi ei ole vielä tehty. THL on kuitenkin toteuttamassa tutkimusta, jonka uskotaan antavan tietopohjan toimenpiteille.

2.5. JÄRJESTÖT JA KULTTUURITOIMINTA

Järjestöjen toimintaedellytykset

mm. järjestöjen toimintaa vaikeuttavien verosäädösten uudistaminen, järjestöjen toteuttamien hyvien käytäntöjen koonti, edellytykset järjestöjen laajoille ohjelmakokonaisuuksille

Toimenpiteiden luonteesta

Järjestötoiminnan edellytysten turvaamisessa ohjelma on toiminut yhteistyössä KANEN kanssa, jolla on asiantuntemusta järjestöasioihin. Poliitikaohjelma on voinut tarjota yhden väylän neuvotelukunnan ehdotusten käsittelyyn Muut toimenpiteet ovat lähinnä Tekryn varassa.

Eteneminen

VM:n asettaman verotyöryhmän esitys valmistui syksyllä 2009. Sen ehdotuksia ja KANE:n muita ehdotuksia on käsitelty hallituksen iltakoulussa helmikuussa 2010. Tekry on toteuttanut osana Terveuomi.fi -portaalia terveyden edistämisen kansalaisjärjestötoimintaa koskevan portaalin.

Kulttuuritoiminta

kulttuurin terveydellisten vaikutusten edistämishankkeen käynnistys

Toimenpiteen luonteesta

Selvityksen ja ohjelman laati selvityshenkilö. Poliittikaohjelma osallistui selvitystyön kustannuksiin yhdessä OKM:n kanssa.

Eteneminen

Selvitys ja ohjelma Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia valmistui tammikuussa 2010. Seuranta- ja koordinaatiotyöryhmä on asetettu ja pohdittavana on mm. ohjelman rahoitus. Ministeriö on myös päättänyt myöntää valtionavustuksia kulttuurin terveydellisiä ja hyvinvointivaikutuksia edistäviin hankkeisiin (erityisavustukset).

Oikeusministeriön demokratiayksikön yhteydessä toimiva Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) kokoaa laajan joukon erilaisia järjestöryhmittymiä. Monet järjestöjen toimintaympäristöön liittyvät asiat, esimerkiksi yleishyödyllisyyden määrittelemine ja verotuskysymykset, koskettavat kaikkia järjestösektoreita. Ne ovatkin olleet ensimmäisenä KANE:n työlliställä. Tältä osin neuvottelukunta on siis jatkanut aiempaa työtään. Poliittikaohjelma oli aloitteellinen valtiovarainministeriön verotyöryhmän perustamisessa, joskin sen syntyyn on vaikuttanut KANE:n aloitteista käyty keskustelu. Kulttuurin hyvinvointiohjelma tuli politiikkaohjelman agendalle opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta ja ministeriön on ollut aktiivinen sen käynnistämisessä.

Yhteenvetoa

Suurin osa toimenpiteistä on edennyt ohjelmakauden aikana. Haasteita on ollut suuremmissa ja periaatteellisimmissakin kysymyksissä, kuten lainsäädäntöä ja määrärahoja koskevissa asioissa. Erityisesti sosiaali- ja terveyshallinnon laitosten vastuulla olevat hankkeet ovat edenneet pääosin suunnitellulla tavalla.

Näyttää siltä, että sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisessä ovat toimenpiteet saaneet konkreettisimpia muotoja. On mahdollista, että myös sosiaali- ja terveyshallinnon rinnakkaisohjelmien kautta osa toimenpiteistä saa lisävauhtia. Muillakin sektoreilla on tehty kehittämistyötä (jatkettu ohjelmien toteutusta, tehty selvityksiä ja käynnistetty myös uusia hankkeita), mutta se on tapahtunut osin politiikkaohjelmista riippumatta.

Monien haastatteluarvioiden mukaan politiikkaohjelma ei ole tuonut merkittävää uutta oman hallinnonalan tai tehtäväkentän toimenpiteiden toteutukseen. Näin näyttäisi olevan erityisesti sosiaali- ja terveyshallinnon

ulkopuolella. Siltä osin kuin toimenpiteet esim. ohjelmat tai hankkeet on käynnistetty jo ennen politiikkaohjelmaa tai sen aloitteellisuudesta riippumatta, on ohjelman merkitys jäänyt melko vähäiseksi.

Kaikkein merkittävin rooli TEPO:lle halutaan nähdä sosiaali- ja terveys- huollon laitoksissa, joissa politiikkaohjelman statuksen uskotaan vahvistavan yksittäisten kehittämishankkeiden tunnettuutta ja poliittista painoarvoa. Poliitiikkaohjelma tarjoaa selkänöjan tai kehikon, johon voi tarpeen mukaan vedota hankkeen toimeenpanoa vauhditettaessa. Lisäksi politiikkaohjelma tarjoaa väylän toteuttaa hankkeita, joita ei ehkä muutoin olisi saatu käynnistettyä.

Ohjelman merkityksen uskotaan olevan enemmän terveyden edistämisen politiikan periaatteiden ja laaja-alaisen näkökulman nostamisessa keskusteluun. Toki myös yksittäisissä kehittämistoimissa politiikkaohjelman rooli voi olla merkittävä. TEPO osallistui esim. opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman kulttuurin hyvinvointihanketta koskeneen selvityksen tekemiseen ja myötävaikutti sen käynnistymiseen. Hanketta oli ideoitu opetushallinnossa jo aiemmin, mutta politiikkaohjelman myötä sen valmistelu toden teolla alkoi.

On selvää, että ohjelmajohdolla ja eri ministeriöissä toteutukseen osallistuvilla virkamiehillä voi olla erilainen käsitys ohjelman merkityksestä tai kunkin ministeriön vastuulla olevien toimenpiteiden tehokkaasta toteutuksesta. Ohjelmajohto saattaa odottaa vastuuministeriöltä aktiivisempaa roolia ja sen vastuulla olevien toimenpiteiden parempaa kytkentää politiikkaohjelman kokonaisuuteen. Ministeriöiden vastuuhenkilöstö taas haluaa painottaa toimivansa asiantuntijaroolissaan nimenomaan politiikkaohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden vaatimien panostusten mukaisesti.

3.2 Johtopäätökset politiikkaohjelmien, erityisesti Terveiden edistämisen ohjelman toteutusedellytyksistä

3.2.1 Poliitiikkaohjelmien yhtäläisyyksistä ja eroista

Poliitiikkaohjelmat ovat sisällöltään ja osin toteutusympäristöltään hyvin erilaisia. Niiden toimenpiteiden sisältöön ja ratkaisujen muodostumiseen vaikuttavat aiempi kehittämishistoria ja osallistuvien ministeriöiden ja asiantuntijoiden käsitteet, viitekehykset ja perinteet. Tässä ohjelmien yhtäläisyyksiä ja eroja tarkastellaan vain tarkastuksessa asetettujen kysymysten näkökulmasta. Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman

toteutusta on kuvattu liitteessä 1 ja Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmaa liitteessä 2.

Ohjelmat on pääosin organisoitu samalla tavalla ja varustettu samanlaisin edellytyksin ja vaikutuskeinoin. Kaikki ohjelmat ovat huomattavan laajoja ja koostuvat lukuisista yksittäisistä toimenpiteistä. Ohjelmien pääasiallinen vaikutuskeino on informaation levittäminen, eri tason päättäjien lobbaus ja tärkeinä pidettyjen linjausten markkinointi. Ohjelmien toimenpiteiden määrittely tapahtui hieman eri tavoin. TEPO:ssa toimenpideehdotuksia koottiin hyvin laajasti ja hajautetusti osallistamalla toteutukseen todennäköisesti myötävaikuttavia tahoja. TYPO:ssa luettiin erityisen tarkkaan hallitusohjelman kirjaukset, jotka liittyivät politiikkaohjelman perustavoitteisiin tai ohjelman tärkeimpiin osa-alueisiin. Toimenpiteet syntyivät pääosin niitä täsmentämällä ja työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoita kuullen. Myös yhteistyöministeriöiden tulkintoja tarvittavista toimista otettiin huomioon. Kaikkiin ohjelmiin tuli mukaan myös elementtejä ja toimenpiteitä perusvalmistelun "ulkopuolelta" eli pääosin valtioneuvoston kanslian kautta. Kyse oli käytännössä hallituspuolueiden taholta tehtyjen ehdotusten välittämisestä.

Kaikissa ohjelmissa toimenpiteet sisältävät paljon asioita, joiden valmistelu tai toteutus oli aloitettu jo ennen ohjelmaa. Lisäksi niissä on toimenpiteitä, joissa ei alun alkaenkaan ollut tarkoitus olla erityisen aloitteellinen vaan joiden valmistelua ja etenemistä seurataan ohjelman kuluessa. TYPO:ssa oli selvimmän pyrkimystä ohjelman fokusointiin ainakin laajojen osa-alueiden sisällä. Ohjelman laajuuteen vaikutti kuitenkin se, että kokonaisuuden katsottiin yhdistävän kahden aiemman politiikkaohjelman laajan sisällön, jota vielä "täydennettiin" työelämän laatuasioilla. Kaikkien ohjelmien sisällössä painottuu sijaintiministeriön hallinnonalaan kuuluvat asiat ja toimenpiteet. TYPO:n kohdalla ohjausympäristöä luonnehtii se, että työministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistämien kokosi rakenteellisesti suuren osan politiikkaohjelman asioista saman hallinnonalan piiriin. Toisaalta uuden ministeriön käynnistysvaihe saattoi politiikkaohjelman alkuvaiheessa vaikeuttaa yhteistyökumppanien ja yhteistyösisältöjen määrittelyä.

Kaikkia ohjelmia ohjataan ministerityhmän ohella virkamiesjohtoryhmän avulla, jonka puheenjohtajana ohjelmajohtaja toimii. TYPO:ssa ohjauksen tukena on myös laaja neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on toimia tiedotuskanavana ja sitouttaa eri toimijoita ohjelman tavoitteisiin. LNPO:ssa toimii kullakin osa-alueella ("lapsilähtöinen yhteiskunta, hyvinvoiva lapsiperhe ja syrjäytymisen ehkäiseminen") oma työryhmä, joka koostuu pääosin asiantuntijavirkamiehistä ja myös järjestöjen edustajista. Ministeriryhmän rooli ja toimintatavat ovat ohjelmissa pääosin samanlaisia.

Politiikkaohjelman sijainti ministeriössä on pääosin samankaltainen. Ohjelmien toteuttajat tulkitsevat asemaa kuitenkin hieman eri tavoin. LNPO:n tulkitaan sijaitsevan suoraan ministerin yhteydessä, TYPO:n ministeriön esikunnassa kansliapäällikön yhteydessä ja TEPO:n hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston yhteydessä. TEPO:n kohdalla sijaintia perustellaan sillä, että terveyden edistäminen on ollut kiinteä osa ao. osaston toimintaa ja siksi ohjelman katsottiin sopivan osaston yhteyteen. Ohjelmien välillä voi olla kulttuurisia eroja siinä, miten luontevaa ja helpoa ohjelmajohtajan on keskustella suoraan esim. kansliapäällikön tai ministerin kanssa.

Kaikilla ohjelmilla sijaintiministeriön rooli on ohjelmien sisältöjen ja toimenpiteiden kannalta keskeinen. TYPO:n yhteydessä on esitetty arviointia, että työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen merkitsi ohjelman pääsällön kannalta sellaista rakenteellista kokoamista, että uusi ministeriö kattaa suurimman osan politiikkaohjelman toimenpiteistä. Kullakin ohjelmalla on sijaintiministeriössä pääasiallinen yhteistyökumppani (LNPO:lla nuori-soyksikkö, TEPO:lla terveyden edistämisen yksikkö, TYPO:lla erityisesti kasvuyrittäjyysyksikkö ja työelämän laatuysikkö), joka voi parhaimmillaan tukea ohjelman toimenpiteiden toteutusta mutta joissain tilanteissa myös "leimata" sen sisältöä todellista kapeammaksi.

TYPO:lla on kuitenkin sijaintiministeriön toimesta järjestetty pysyvä asiantuntijatuki, joka mm. helpottaa ohjelmajohtajan yhteydenpitoa ja viestintää sekä mahdollistaa ohjelman toteuttajien ydinryhmän osallistumisen mahdollisimman monien toimenpiteiden valmisteluun (esim. työryhmäjäsenyyksin).

Ohjelmien omat määrärahat ovat olleet samansuuruiset. Myös rooli keskeisten hallinnonalojen budjettivalmistelussa tai ohjelman kannalta keskeisten määrärahojen varmistamisessa on ollut kaikissa ohjelmissa melko vähäinen. Merkittäviä vaikutuksia määrärahojen tasoon tai kohdennuksiin ei ohjelmilla ole ollut. Myös ohjelmien mahdollisuudet vaikuttaa ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin tai yksiköiden tuloussuunnitelmiin ovat olleet vähäiset. Ohjelmissa on yhteisenä lähtökohtana se, että toimenpiteet ovat varhaisessa vaiheessa vastuutettu eri tahoille ja periaatteena on luottamus asioiden etenemiseen: "kukin hallinnonala ja vastuutaho vastaavat omista asiakokonaisuuksista".

Kaikkien politiikkaohjelmien tavoitteita ajatellen keskeisiä uudistuksia tehdään ohjelman ulkopuolella erillisissä uudistushankkeissa. Ohjelmien suorat vaikutusmahdollisuudet niihin ovat rajoitettuja eikä ohjelmille ole asetettu tehtäväksi niiden edistymisen raportointia eli laajemman kokonaisuuden aktiivista seuranta. Luonnollisesti kaikissa ohjelmissa pyritään kuitenkin saamaan tietoa merkittävimpien uudistusten etenemisestä.

Ohjelmien toimenpiteitä tai niihin liittyviä toimenpiteitä toteutetaan rinnakkaisten ohjelmien tai valtakunnallisten uudistushankkeiden kautta. Sekä TEPO:lla että LNPO:lla on rinnallaan vahvoja sektoriohjelmiä. Niitä myös toteutetaan osin rinnakkaisten ohjelmien kautta, koska toimenpiteet ovat yhteisiä tai limittäisiä. TYPO:n kohdalla ei ole selviä rinnakkaisia ohjelmajärjestelyjä, mutta myös se on riippuvainen muiden laajojen ja ohjelmasta riippumattomien uudistusten linjauksista ja etenemisestä. Ohjelman toteutussuunnitelmassa viitataan moniin rinnakkaisiin uudistuksiin (mm. Sata-komitea, Työperäisen maahanmuuton toimenpideohjelma, Kansallinen innovaatiostrategia, Normitalkoot -hanke, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma). TYPO:lla on kahdesta muusta ohjelmasta poiketen takanaan ohjelmahistoriaa, joka antaa sille ainakin keskeisillä osa-alueilla muita paremmat toteutusedellytykset, vaikka uuden ohjelman toimenpiteet painottuvat hieman eri tavoin kuin aiemmissa ohjelmissa.

Missään ohjelmassa ei ole ollut mahdollisuutta tehdä systemaattista kartoitusta meneillään olevista ohjelmista ja hankkeista, joilla on liittymäkohтия politiikkaohjelmien sisältöön. Jossain määrin tällaista pyrittiin tekemään TYPO:aa käynnistettäessä, mutta tarvetta uudistusten tarkempaan koordinointiin tai integrointiin ei siinäkään nähty tarpeellisena. Ohjelmien seuranta tapahtuu kaikissa ohjelmissa toimeenpanosuunnitelmaa päivittämällä ja keräämällä tiedot kunkin toimenpiteen vastuutahoilta. Seurantataulukon päivitetty tiedot on käytössä ainakin lähimmillä yhteistyökumppaneilla ja osin myös internetissä.

Ohjelmien toimenpiteet ovat edenneet vaihtelevasti, mutta niissä on voitu vauhdittaa ainakin yksittäisiä valmistelutehtäviä. Kaikki ohjelmat voivat osoittaa joitakin ohjelmien aloitteisiin perustuvia tai kokonaan "omia" tuotoksia, mutta suurelta osin toimenpiteitä on toteutettu ministeriöiden tai valtioneuvoston aiempien suunnitelmien ja päätösten pohjalta. Ohjelmien kokonaistuotoksia tai lisäarvoa on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Toisaalta ohjelmien tulosvastuuta ei ole selkeästi määritelty, vaikka seurannassa on käytetty mm. HSA:an kirjattuja indikaattoreita.

3.2.2 Ohjelmien perusluonne ja vaikutuskeinojen määrittely

Näyttää siltä, että politiikkaohjelma on pelkällä olemassaolollaan myötävaikuttanut terveyden edistämistä koskevaan keskusteluun. Terveyden edistäminen laaja-alaisena kokonaisuutena on tullut entistä hyväksyttävämmäksi. Tälle nosteelle voi tietysti olla monia muita selityksiä. Terveyden edistämisen kehittämistyössä on monien ohjelmallisten toimenpiteiden jälkeen hyväksytty tavoitteiden perusteltavuus. Toinen asia on, missä

määrin uusia tai eri hallinnonaloja motivoivia ja aktivoivia perusteluja tai insenttiivejä ohjelma on kyennyt tuottamaan. Jo ohjelmaa käynnistettäessä oletettiin, että HiAP-politiikan perusteet ja osin keinotkin ovat yleisesti hyväksytyjä. Haasteena on vain kehittämisperiaatteiden merkityksen ja mahdollisuuksien ymmärtäminen eri tahoilla ja hallinnon eri tasoilla.

Ohjelma on toiminut suhteellisen näkyvästi ainakin valtion keskushallinnossa. Poliitiikkaohjelmaan ja sen tavoitteisiin suhtaudutaan pääsääntöisesti positiivisesti. Ohjelman kuluessa on syntynyt myös uusia kontakteja ja ainakin ohjelmakauden kestäviä keskusteluareenoita. Useat politiikkaohjelman toimenpiteet ovat edistyneet, vaikka toteutusympäristö on huomattavan laaja ja haastava. Lisäksi on muistettava, että ohjelmilla on vielä tarkastuksen aineistoa koottaessa työskentelyaikaa jäljellä. Monia yksittäisiä toimenpiteitä pidetään hyödyllisinä ja niiden katsotaan edistävän terveyttä tai luovan edellytyksiä terveyden edistämistoimille.

Resursseihin nähden voi arvioida, että ohjelmassa on toteutettu huomattava määrä verkostoyhteyksiä palvelevia tilaisuuksia ja tapaamisia sekä myötävaikutettu yksittäisten hankkeiden edistymiseen ja joissakin tapauksissa uusien käynnistymiseen.

TEPO:n ja myös muiden politiikkaohjelmien puutteita tai heikkouksia selittää suurelta osin niille annettu rooli, määritellyt ohjelmasisällöt, toteutukseen osallistuneiden eri tahojen aktiivisuuden aste ja toteutusympäristön hallittavuus. Suurimmat puutteet ovat siis ohjelmien toteutusedellytyksissä, vähemmässä määrin toteutuksessa.

Tarkastuksessa ei ollut tarkoitus selvittää politiikkaohjelmien merkitystä poliittisen ohjauksen vahvistamisessa. Sitä voidaan tarkastuksessa arvioida vain välillisesti. Näyttää kuitenkin siltä, etteivät ohjelmat merkittävästi vahvista poliittisen ohjauksen keinoja. Kyse on sekä ohjelmaorganisaation luonteesta, ohjelmille muodostuneesta roolista eri hallinnonalojen toimintojen ohjaajana ja yhteen sovittajana että poliittisten päätöksentekijöiden tavasta käyttää ohjelmaorganisaatiota hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Ministeriryhmien ja ohjelmajohdon asema ei takaa ohjelmalle tehokasta vaikutuskanavaa, eikä ohjelmilla ole juurikaan keinoja sovittaa eri hallinnonalojen toimenpiteitä ajallisesti ja sisällöllisesti yhteen. Poliitiikkaohjelmat eivät ole saaneet jalansijaa tärkeimmissä valtioneuvoston yhteen sovittavissa päätösprosesseissa.

Ohjelmaan sisältyvien yksittäisten hankkeiden toteuttajat voivat katsoa saaneensa ohjelmasta tukea omien hankkeidensa toteutusedellytyksiin. Tämä ei välttämättä merkitse konkreettisia panoksia vaan legitiimiä asemaa oman yksikkönsä hankkeiden joukossa. Kun hanke sisältyy politiikkaohjelmaan, on siihen tehty työ helpompi perustella omassa organisaatiossa. Lisäksi hanke voi saada tätä kautta lisää näkyvyyttä. Toimenpiteiden toteutuksesta vastaavat arvioivat kuitenkin, ettei ohjelmakehyksellä ole

ollut suurtakaan vaikutusta heidän organisaationsa toimintaan. Meneillään olevat hankkeet olisi todennäköisesti toteutettu muutoinkin ja jotakuinkin samansisältöisinä.¹¹¹

Ministeriryhmästä ei ole muodostunut sellaista poliittista areenaa, jossa tehtäisiin sitoumuksia merkittävistä linjauksista, resursseista tai valmistelutyön suuntaamisesta. Ministeriryhmässä ei käsitellä merkittäviä resurs-sikysymyksiä eikä säädösmuutostarpeita. Ministerien osallistuminen ryhmien kokouksiinkaan ei aina ole kovin aktiivista. Ryhmät ovat jääneet pysyvien tai vakiintuneiden ministeriryhmien varjoon. Ministeriryhmä ei käytännössä voi seurata yhdessä tehtyjen suullisten sopimusten jatkotoimia eri ministeriöissä. Eikä koordinoivalla ministerillä ole roolia politiikkaohjelmaa toteuttavien eri hallinnonalojen budjettineuvotteluissa.

Yksi kriittisimpiä vaiheita ohjelman aseman ja statuksen muotoutumisessa on tavoitteiden, ohjelman perusluonteen toimenpiteiden ja yhteistyökumppanien roolien ja vastuiden määrittely. Perusluonteella viitataan siihen, että politiikkaohjelman tavoitteita ja vaikuttamisen tapoja pitäisi eritellä riittävän tarkasti parhaiden toteutustapojen valitsemiseksi. Toimintatavat muodostuvat erilaisiksi riippuen siitä, onko ohjelma ennen kaikkea jo tiedossa olevien toimivien toimenpiteiden tehokasta toteutusta vai politiikkatoimenpiteiden ideoimista ja määrittelyä, onko ohjelma poliittisen tahdon ja tavoiteltavien asioiden viestintää vai uusien toimintatapojen juurruttamista osaksi kohdetoimintaa, onko kyse eri tahoilla meneillään olevien politiikkatoimenpiteiden laaja-alaista koontia yhteisen sateenvarjon alle vai uusien katveeseen jääneiden toimenpiteiden muotoilua ja käynnistämistä.

Esimerkiksi TEPO:a on luonnehdittu yhtäältä poliittisen voiman kokoajaksi eri tahoilla toteutettavien toimenpiteiden taakse, keskushallinnon strategia- ja politiikkasuunnitteluun vaikuttajaksi (terveyden edistämisen tavoitteet kaikissa yhteiskuntapolitiikan lohkojen suunnitelmissa mm. tulevaisuusselonteot, strategiat tai periaatepäätökset, TTS, kehysvalmistelu jne.) ja terveyden edistämistoimien kokoajaksi. Toisaalta ohjelman katsottiin olevan kuntapäätäjien kouluttaja, kuntatason valmistelu- ja päätösra-kenteiden ja terveyden johtamistapojen uudistaja (tuloksena konkreettiset uudistukset kunnissa) ja hyvien palvelukäytäntöjen levittäjä.

Kaikkien näiden ohjelmaominaisuuksien sisällyttäminen yhtä aikaa politiikkaohjelmaan on osoittautunut vaikeaksi. Konkreettista toimenpidelisiä voidaan rakentaa ja sen toteuttavuutta arvioida vasta sen jälkeen kun

¹¹¹ *Politiikkaohjelmista näyttää puuttuvan sellainen poliittisesti määritelty strateginen ydin, joka suuntaisi toimenpiteet kaikkein merkittävimpiin uudistuksiin. Tähän palataan kohdassa "ohjelmien strateginen ydin".*

vaikuttamisen kohde, keskeiset vaikuttamisen mekanismit (esim. tiedotus/viestintä, lobbaus, osallistuminen olemassa oleviin kehittämisprosesseihin työryhmiin jne., uusien työvälineiden innovointi, kouluttaminen jne.) on riittävän konkreettisesti luonnehdittu. Käytännössä vaikutusmekanismeja ja kanavia määritellään rinnakkain toimenpiteiden valintaa tehtäessä. Ohjelman toteutuksen vaatimia resursseja tai eri toimintatapojen tehokkuutta on kuitenkin mahdotonta arvioida ennakoimatta jollain tavoin myös erilaisten operaatioiden perusluonnetta ja niissä tarvittavaa työpanosta.

Suunnitteluvaiheessa ohjelmien perusluonnetta, keskeisimpien toimenpiteiden vaatimia toimintatapoja ja vaikuttamiskanavia tulisi eritellä tarkemmin, jotta ohjelmien toteuttamiskelpoisuutta voidaan myös arvioida ja tarpeen mukaan tehdä muutoksia ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan. Tätä edellyttää myös se, että ohjelmien voimavaratarpeen arviointi ja suunnittelu voi perustua aitoon budjettisuunnitteluun. Nythän kaikille ohjelmille on mekaanisesti myönnetty sama määräraha punnitsematta millään tavoin niiden luonteen eroja ja todellisia resurssitarpeita.

Jos tarkastellaan politiikkaohjelmien koko toimenpidekirjoa, ovat ohjelmat valinneet suurelta osin tiedottajan, seuraajan ja tiedon kokoajan roolin. Merkittävänä syynä ovat olleet myös tiedossa olleet resurssit. Ennakoitava resurssiraami on osittain vaikuttanut toimenpiteiden valintaan ja ohjelman käytännön toteutustapoihin. Toisaalta on voitu valita toimenpiteitä, jotka ovat jo meneillään ja joiden resursoinnin voi olettaa olevan siten varmistettu. Toisaalta ohjelman "omiksi" uusiksi toimenpiteiksi on usein valittu yksittäisiä tiedotuksellisia ja koulutuksellisia operaatioita. Seurannan rinnalla esim. TEPO:ssa viestintä terveyden edistämisen merkityksestä, hyvistä pyrkimyksistä sekä epävirallinen vaikuttaminen valtakunnalliseen uudistustyöhön ja paikallisten toimijoiden toimintatapoihin ovat vaatineet suuren määrän työpanosta.

Ohjelmakauden aikana ei politiikkaohjelman omin resurssein ole kuitenkaan mahdollista taata konkreettisia muutoksia esim. kuntatasolla tai muuten pysyvyyttä esim. hyvien käytäntöjen levittämisessä. Ohjelman tavoitteiden edistyminen on riippuvainen siitä, millaisia konkreettisia välineitä ohjelmien lukuisilla osahankkeilla on käytössään ja miten niillä varmistetaan hyvien käytäntöjen vakiintumista.

3.2.3 Ohjelmien strateginen ydin ja toimenpiteiden "poikkihallinnollisuus"

Hallitusohjelmassa on jo määritelty politiikkaohjelman eri tavoitealueita ja myös siihen sisällytettäviä teemoja. Toimenpiteiden valinta tapahtuu

ohjelman käynnistysvaiheessa kuitenkin pääosin hajautetusti, joskin tässä näyttää olevan eroja ohjelmien välillä. Ohjelmajohtaja joutuu käytännön syistä organisoimaan toimenpiteiden koonnin varsin nopealla aikataululla. Ohjelmateksti on saatava valmiiksi hallitusohjelmaa toteuttavaan HSA:an ja toimenpiteet vastuutuksineen määriteltyä ennen hallituskauden ensimmäisiä kehys- ja budjettipäätöksiä. Hallitusohjelman perusteella pyritään johtamaan ohjelman keskeiset osa-alueet, mutta varsinaisesti ohjelman strateginen ydin näyttää jäävän laveaksi tai niin monitahoiseksi, ettei ydintä enää ole löydettävissä.

Keskeiset organisaatiot näyttävät tekevän ehdotukset ohjelmaan sisällytettävistä osahankkeista ja toimenpiteistä. Tässä korostuu yksikkökohtainen tulkinta ohjelman sisällöistä. Luonnollisesti ehdotukset perustuvat kunkin organisaation tärkeinä pitämiin asioihin ja usein kyse on organisaation aiemman kehittämistyön jatkamisesta. Tämä voi vaikuttaa myös toimenpiteiden määritykseen hallinnonalakohtaisesti. Kun strateginen ydin jää väljäksi, kertyy toimenpiteistä helposti lista monensuuntaisia yksittäisiä toimenpiteitä, joiden synergiahyödyt saattavat jäädä suhteellisen vähäisiksi.

Ohjelmien toimenpiteiden määrä on huomattavan suuri ja jossain määrin hajanainen. Tähän voi vaikuttaa myös se, että käynnistysvaiheessa eri tahoja on motivoitava ohjelman toteutukseen sisällyttämällä eri toimijoiden tärkeinä pitämiä "omia" asioita ohjelmaan. Laajuus ei kuitenkaan paranna ohjelman toteutusedellytyksiä vaan pikemminkin heikentää niitä, koska niin ohjauksen kuin toteutuksenkin voimavarat hajaantuvat liian moniin yksittäisiin tekoihin. Toimenpiteiden määrää ja kirjoa voidaan tietysti perustella politiikkaohjelman perusluonteella. Tarkoituksena on saattaa yhteen eri hallinnonalojen toimijoita, jotka eivät siihen mennessä ole toimineet tiiviissä yhteistyössä yhteisten tavoitteiden ohjaamina. Käytännössä toimenpiteitä kuitenkin toteutetaan yksittäin ja keskustelu toteuttajien välillä jää vähäiseksi. Vaikka keskustelua käytäisiinkin, riippuu toimenpiteiden sisältö aiemmasta toteutushistoriasta. Hallinnonalojen välinen yhteistyö riippuu siitä, missä määrin esim. liikenneturvallisuustoimenpiteiden suunnittelua, rakennusvalvonnan kehittämistä tai kosteus- ja homevaurioiden ehkäisyä on jo ennen ohjelmaa toteutettu eri hallinnonalojen asiantuntijoiden yhteistyössä. Kun toimenpiteet on määritelty hallinnonaloittain ja organisaatioiden omien ehdotusten pohjalta, ei politiikkaohjelman toteutustapa muuta aiempia tulkintoja toimenpiteiden ydinsisällöstä, asioiden tärkeysjärjestyksestä tai tarvittavista pysyvistä yhteistyömuodoista.

Virkamiesvalmistelun kuluessa saadaan lausuntoja keskeisiltä yhteistyökumppaneilta (ministeriöt, laitokset, järjestöt) ja toimenpiteitä voidaan vielä arvioida uudelleen. Prosessi ei näytä kuitenkaan tuottavan kiteytymppää toimeenpanosuunnitelmaa vaan pikemminkin lisäyksiä toimen-

piteiden listaan. Valtioneuvoston kanslia pyrkii yhtäältä tiivistämään ja fokuusoimaan ohjelmien suunnitelmia, mutta joutuu samaan aikaan tekemään lisäysehdotuksia poliittisten päättäjien toiveiden mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että sisällön fokusointia ja ydintehtävien määrittelyä ohjaisi selvä poliittinen prosessi ja prioriteettien määrittely. Tätä ei muuta se, että laaja toimeenpanosuunnitelma käsitellään ja hyväksytään ohjelman ministeriryhmässä. Sielläkin hyväksyntään voi vaikuttaa se, että ministerin tai ministeriön omat lisäykset sisältyvät toimeenpanosuunnitelmaan. Ohjelman toimeenpanosuunnitelman moniaineksinen sisältö muotoutuu siis pääosin hajautetun virkamiestason valmistelun tuloksena.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman ei katsota tuoneen mitään uutta aiempiin terveys- ja hyvinvointipoliittisiin linjauksiin ja sisältöihin. Tämä ei kuitenkaan ollut ohjelman tarkoituksena vaan tavoitteena oli päästä käytännön toimenpiteisiin jo tehtyjen linjausten perusteella. Tätä perusteli myös se, että aiemmissa kansallisissa ohjelmissa erityisesti terveyden edistämisen rakenteet ja käytännön toimet olivat jääneet toivotua vähäisemmiksi. Ohjelman toimenpiteiden koonti hajautetusti on saatanut vaikuttaa siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä on ohjelmassa mukana huomattava määrä. Terveyden edistämisen rakenteidenkin kehittäminen tapahtuu pääosin sosiaali- ja terveyshallinnon omien kehittämishankkeiden kuten Kaste-ohjelman, Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelman tai Paras-hankkeen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevien linjausten kautta. Myös Elin- tapoihin vaikuttaminen -osiossa on paljon toimenpiteitä, jotka toteutetaan sosiaali- ja terveyspalveluja kehittämällä.

Varsinaisten "poikkihallinnollisten" tai muille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpiteiden osalta kyse on hyvin usein jo meneillään olevien toimenpiteiden kirjaamisesta ohjelmakehikkoon. Tämä johtuu osittain ohjelman muodostamistavasta. Kaikkein aktiivisimpia toimenpiteiden esittäjiä olivat sosiaali- ja terveyshallinnon laitokset ja alan järjestöt. Kuitenkin terveyden edistämisen haasteiden voi olettaa olevan kaikkein suurimpia juuri muilla kuin sosiaali- ja terveyssektorilla, jossa ehkäisevän työn merkitys on tunnustettu pitkään. Politiikkaohjelma ei siis välttämättä keskity niihin tehtäviin, joissa sen lisäarvo muun kehittämistyön rinnalla ja sen ohjaajana voisi olla suurin.

Politiikkaohjelmien poikkihallinnollisuus voi parhaimmillaan merkitä sitä, että niillä politiikkalohkoilla ja politiikkatoimissa, joissa ei aiemmin ainakaan selkeästi ja johdonmukaisesti ole sovellettu terveyden edistämisen tavoitteistoa ja viitekehystä, voidaan ohjelman kuluessa rakentaa uudenlaisia tulkintoja toimenpiteiden sisällöstä ja parhaimmillaan sovittaa yhteen erisuuntaisia tavoitteita. Eri ammattialojen tutkintoja kehitettäessä ei yleensä päätavoitteena ole terveyden edistämistä tukevan osaamisen

vahvistaminen (lukuun ottamatta tietysti ennaltaehkäiseviin sosiaali- ja terveyspalveluihin koulutettavia tms. ammatteja) vaan opetussisältöjen kehittämisessä joudutaan punnitsemaan monenlaisia ammattitaitovaatimuksia. Yhdyskunta- ja liikenneväylien suunnittelussa taas on otettava huomioon monia toimintojen sujuvuuteen, ekologisuuteen jne. liittyviä tavoitteita turvallisuus- ja terveystieteiden ohella. Poliittikaohjelmat eivät siis näytä tuovan esiin eri sektorien toimenpiteisiin mahdollisesti sisältyviä jännitteitä tai tarjoamaan mahdollisuuksia ratkaista niitä. Pikemminkin toimenpiteitä koottaessa ja niiden sisältöjä määritettäessä pyritään vahvistamaan joskus perusteetonta yhteisymmärrystä toimenpiteiden yhdensuuntaisuudesta.

3.2.4 Suhde käynnissä oleviin ja rinnakkaisiin politiikkatoimenpiteisiin

Ohjelmia käynnistettäessä ei ole pidetty tarpeellisena luoda katsausta jo käynnissä oleviin kehittämisprosesseihin ja koota uudistuksista ja kehittämishankkeista kokonaiskarttaa, joka voisi osoittaa aiemmin käynnistettyjen valmistelu- ja kehittämisprosessien roolin kokonaisuudessa. Tästä johtuen ohjelmissa ei myöskään selvitetä, missä määrin jo päätetyissä ohjelmissa tai kansallisissa kehittämissankkeissa on samoja toimenpiteitä kuin käynnistettävässä politiikkaohjelmassa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että politiikkaohjelman rinnalla voi olla meneillään kansallisia ohjelmia, periaatepäätösten toteutusprosesseja tai muita laajoja hankkeita, joissa kehitetään samoja asioita. Joissain tapauksessa tavoitteet ja keinot voivat olla yhteneviä, joissain samoja tavoitteita toteutetaan hieman eri keinoin tai toimenpiteet on määritetty hieman eri käsittein.

Yksi tapa vahvistaa poikkihallinnollisuutta olisi koota esim. terveyden edistämistä tukevat säädösvalmisteluhankkeet, työryhmät, toteutusvaiheessa olevat periaatepäätökset, ohjelmat ja merkittävimmät kehittämishankkeet kokonaisuudeksi, jossa niiden sisältöjä arvioitaisiin nimenomaan terveyden edistämisen tavoitteiden kannalta. Tällöin saattaisi olla mahdollista tunnistaa myös vaikuttavia ja tehottomiakin toimintatapoja. Samalla olisi mahdollista tehdä ehdotuksia toimenpiteiden ja hankkeiden yhdistämisestä tai joskus politiikkaohjelman kannalta päällekkäisten ohjelmien tai hankkeiden karsimisesta. Poikkihallinnollisuus näyttää usein ohjelmien yhteydessäkin merkitsevän sitä, että käynnistetään aina uusia poikkihallinnolliseksi määriteltyjä toimenpiteitä ilman, että arvioidaan kriittisesti niiden tai aiemmin käynnistyneiden tuloksia ja tarpeellisuutta.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman rinnalla on meneillään useita ohjelmia ja hankkeita, joissa on samoja tai samankaltaisia toimenpiteitä tai

jotka muutoin sisällöllisesti kytkeytyvät toisiinsa. Itse asiassa politiikkaohjelmien sisällötkin voivat olla keskenään limittäisiä kuten TEPO:ssa ja LNPO:ssa (mm. terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen erityisesti lasten, nuorten ja perheiden piirissä, perhekeskusmallin levittäminen). Poliitiikkaohjelmien keskinäinen yhteistyö ja myös työnjaosta päättäminen näyttää kuitenkin olevan helpompaa kuin muiden ohjelmien kanssa.

Huolimatta ohjelmien selvästä limittäisyydestä, suuri osa ohjelmien toteuttajista ei tunnista erityisiä yhteensovittamisen tarpeita. Ohjelmien katsotaan olevan lähtökohdiltaan ja luonteeltaan erilaisia. Esimerkiksi Kaste-ohjelma on lakisäätäinen, toistuva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämisohjelma, kun taas TEPO on ensi sijassa hallituksen poikkihallinnollinen poliittisen ohjauksen ja viestinnän kanava. Kun eri ohjelmissa on mukana samoja asiantuntijoita, arvellaan joustavan tiedonkulun takaavan sen, että samojakin toimenpiteitä osataan käsitellä eri ohjelmien tavoitteiden toteuttajina aina tilanteen mukaa. Mahdollinen koordinointi hoituu siis yksittäisten asiantuntijoiden oman työn kautta. Vain raportointia ja samojen asioiden käsittelyä on tehtävä useiden ohjelmien ohjauselimissä, mutta tätä pidetään pienenä haittana.

Vaikka tarkastuksessa ei voitu osoittaa, että yhteensovittustarpeet olisivat aiheuttaneet suoranaisia resurssien käytön päällekkäisyyksiä tai tarpeettomia kehittämistoimia, voi rinnakkaisten ohjelmien suurta määrää ja lukuisten toimenpiteiden hajautumista pitää epätarkoituksenmukaisena. Voi olettaa, että pelkästään ohjelmien valmistelu, toimenpiteiden määrittely eri konteksteissa, vastuutuksista sopiminen ja rinnakkaisten ohjelmien etenemisen seuranta eri seurantaorganisaatioissa aiheuttaa asiantuntijatyöpanoksen käytössä tehottomuutta. Samalla viestintä ohjelmajohdolle ja poliittisille johdolle voi olla katkonaista. Monien löysästi kytkettyjen kehittämisprosessien samanaikaisuus heikentää mahdollisuuksia määrittää prioriteetteja, erottaa tärkeät vähemmän tärkeistä asioista. Tällöin on hankalampaa hahmottaa kunkin toimijan vastuita ja määrittää kunkin toimenpiteen lisäarvo.

Politiikkaohjelmien luonteesta johtuen niiden limittäisyyttä muihin ohjelmiin ei nähdä ongelmana, koska ohjelmia näyttää ohjaavan eräänlainen määrän logiikka. Kun ohjelman sanomaa pyritään levittämään mahdollisimman laajalle ja monien tahojen ulottuville, pidetään kaikkea viestin sisältävää toimintaa lisäarvona. Silloin kaikki raportit, oppaat, seminaarit ja tapahtumat tukevat viestinnällisiä tavoitteita. Mitä suurempi määrä erilaisia hankkeita tavallaan kantaa ohjelman tärkeinä pitämiä asioita sitä paremmin tai todennäköisemmin se varmistaa sanoman perillemenon. Tätä uskoa ei näytä horjuttavan sekään, että niin keskushallinnon kuin kuntatasonkin toimijat eivät kaipaa tavoitelausumia vaan konkreettisia ratkaisuja

ja työvälineitä sekä joissakin tapauksissa myös voimavaroja niiden käyttöönottoon.

Suurin ongelma rinnakkaisten ohjelmien ja hankkeiden suuresta määrästä ja ohjelmien keskinäissuhteen puutteellisesta määrittelystä aiheutuu poliittisen johdon seurantaprosessille. Kokonaisuuden hahmottaminen vaikeutuu ja usein voi olla epäselvää, minkä ohjelman vastuulla mitkäkin toimenpiteet ovat, missä asioissa kukin ohjelma etenee tuloksellisimmin ja minkä ohjelman kautta pitäisi turvata hyvien yhteistyökäytäntöjen tai verkostojen jatkuvuus. Rinnakkaisten ohjelmien suuri määrä synnyttää helposti poliittiseen ohjauksen vajeita ja heikentää erityisesti hallitusohjelmaan perustuvan politiikkaohjelman mahdollisuutta kanavoida poliittista ohjausta ja raportoida kokonaisuutena tietyn politiikka-alueen tavoitteiden toteutumisesta.

Monien kehittämisoperaatioiden limittäisyys vaikeuttaa kuntien kehittämistyötä silloin, kun ohjelman toimenpiteiden on ajateltu toteutuvan kunnissa tehtävien uudistusten kautta. Kunnilla on vaikeuksia tunnistaa valtiovallan asettamia prioriteetteja ja löytää sopiva väylä ja yhteistyökumppani omille kehittämishankkeilleen. Kehittämiskentän epäselvyyksistä huolimatta kunnissa arvioidaan, että moni TEPO:nkin tärkeänä pitämistä toimenpiteistä on saanut vastakaikua kuntatasolla.

3.2.5 Ohjelmien organisointi, resurssit ja kytkentä vakiintuneisiin suunnittelu- ja ohjausprosesseihin

Politiikkaohjelman sijoittaminen tiettyyn vastuuministeriöön voi jossain määrin leimata ohjelmaa yhden hallinnonalan tavoitteiden toteuttajaksi. Sijaintiministeriötä oleellisempaa saattaa kuitenkin olla se, että mahdollinen asiantuntijatuki on helpoimmin saatavissa juuri sijaintiministeriöstä ja toimenpiteiden sisällöllisestä painotuksesta johtuen ao. hallinnonalan virastoista. Asiantuntijatuen painotus voi siis vaikuttaa sekä ohjelman toimenpiteiden sisältöön että niiden saamaan huomioon ohjelman toteutusvaiheessa. Sijaintiministeriö voi olla suurempi ongelma silloin, kun ministeriö on samaan aikaan käynnistänyt jonkun tai useita rinnakkaisia ohjelmia eikä ohjelmien työnjakoa ole määritelty.

Politiikkaohjelmilla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, miten ministeriöt varaavat ohjelmien toteutukseen resursseja. Joissakin tapauksissa sijaintiministeriö on nimennyt asiantuntijapanosta suoraan ohjelman ja ohjelmajohdon käyttöön. Ministeriöiden muu varautuminen ohjelman toteutukseen vaihtelee. TEPO:n kohdalla sosiaali- ja terveysministeriö on varannut toimintasuunnitelmassaan henkilötyövuosia politiikkaohjelman toteutukseen. Ohjelmajohdon näkökulmasta katsoen ministeriöiden asian-

tuntijapanos ei kuitenkaan ole ohjelman käytössä vaan parhaimmillaan osoitettu niihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joista ministeriö on vastuutettu. Tämä on omiaan hajauttamaan ohjelmaa käynnistysvaiheessa sovittujen yksittäisten osahankkeiden toteuttajaksi. Resursointi ei tarjoa mahdollisuutta toimenpiteiden integrointiin, uusiin avauksiin tai tue käynnistysvaiheessa yleisesti muotoiltujen toimenpiteiden jalostamista.¹¹²

Ohjelmien määrärahat ovat hyvin pienet niiden tavoitteisiin suhteutettuina. Monet rinnakkaiset hallinnonalakohtaiset ohjelmat ovat paremmin resursoituja. Laajemmissa kansallisissa ohjelmissa paikallisia, alueellisia tai muita pilottihankkeita on voitu tukea valtionavustuksin tai muiden hankerahojen avulla. Poliittikaohjelmissa määrärahoilla on voitu käynnistää vain pieniä yksittäisiä selvitys-, ja aineistohankkeita ja rahoittaa koulutuksellisia ja viestinnällisiä toimia. Omat määrärahat eivät kuitenkaan ole ohjelmien resursoinnin merkittävin ongelma. Sitä vastoin ohjelman käytössä oleva asiantuntijapanos ja vaikutusmahdollisuudet ohjelmien kannalta merkittäviin määrärahoihin ovat huomattavasti tärkeämpiä niiden vaikuttavuutta ajatellen.¹¹³

Ohjelmien hankkeiden ei uskota voivan "juurruttaa" uudenlaisia toimintatapoja esim. kuntiin tai alueellisiin toimijoihin, koska pilottihankkeet ovat esim. kuntakenttää ajatellen suppeita ja pelkkä informaatio-ohjaus ei riitä uusien toimintatapojen syntymiseen. Niinpä esim. TEPO:ssa uskotaan terveyden edistämisen rakenteita koskevien käytännön ratkaisujen syntyvän esim. Kaste-ohjelman tai Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelman kautta. Sen lisäksi tärkeä edellytystekijä on uusi lainsäädäntö, joka asettaa riittävästi veloitteita uusien toimintatapojen etsimiseen.

Useat toimenpiteet on pyritty pilkkomaan osatoimenpiteiksi niin, että kustakin operaatiosta vastaa pääosin yksi toimija. Silloin, kun toimenpide on määritelty väljästi ja vastuutahoiksi useita organisaatioita, ei useinkaan näytä olevan selvää, kenen kuuluisi olla aloitteellinen toimenpiteen sisällyksen täsmentämisessä. Toisaalta toimenpiteiden pilkkominen toisistaan

¹¹² OECD:n tuoreessa Suomen hallinnon maa-arvioinnissa todetaan, että poikkihallinnolliset linjaukset eivät heijastu ministeriöiden toimintasuunnitelmiin tai yksikköjen työskentelyssä. Ministeriöiltä ja niiden henkilöstöltä puuttuvat kannustimet yhteistyölle. Ministry of Finance Publications 18/2010. Finnish Public Governance – A background Report.

¹¹³ Mainitussa OECD arvioinnissa todetaan, että politiikkaohjelmien erillisuus budjettiprosessista on vahva viesti prioriteeteista. Poliittikkaa johtavalla ministerillä ei ole varaa henkilöstöön eikä välineitä vaatia muita osallistuvia ministeriöitä jakamaan resurssejaan. Ministeriöillä on tulosvastuu oman sektorinsa prioriteeteista, jotka ohittavat epämääräisemmät poikkihallinnolliset tarpeet. Raportin mukaan ei siis ole ihme, jos poikkihallinnollisille ohjelmille ei ole resursseja.

erillisiin osiin heti ohjelman käynnistyessä ei edistä uudenlaisen yhteistyön syntyä.

Ohjelmien virkamiesjohtoryhmät voivat olla tärkeä yhteistyötä virittävä foorumi. Haastatteluarvioiden mukaan ryhmien rooli jää usein tavoiteltua vähäisemmäksi, koska niissä ei voida sopia merkittävistä resurssien uudelleen suuntaamisesta tai ministeriöiden työpanoksen käytöstä. Myöskään ministeriryhmiin liittyviä odotuksia ei ole kyetty lunastamaan. Ryhmät eivät ole tarjonneet paikkaa uusien poliittisten sitoumusten syntyyn.

Koska ohjelmista on suurelta osin karsittu toimenpiteet, joilla on välitömiä määräraha vaikutuksia, ei yhteyttä kehys- ja budjettisuunnitteluun ole enää toisella ohjelmakaudella pidetty oleellisena. Ainoastaan käynnistysvaiheessa hallituksen ensimmäisen kehyskierroksen osalta arvioitiin, että ohjelmat eivät ehtineet tehdä omia ehdotuksiaan ennen "kehysikkunan sulkeutumista". Tämän jälkeen ohjelmat tyytyivät lähinnä vuosittaiseen toimintamenoja koskevan määrärahan esittämiseen budjettivalmisteluun. Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmassa listattiin alkuvaiheessa määrärahamomentteja, joilla katsottiin olevat yhteyksiä ohjelman toimenpiteiden toteuttamiseen. Tästäkin luovuttiin ensimmäisen vuoden jälkeen, kun ohjelma toteuttajat arvioivat, ettei listalla ollut mitään käyttöä budjettineuvotteluissa.

Ohjelmajohto toimii pitkälti sen varassa, että eri vastuutahot ovat sisällyttäneet ohjelmaan osallistumisen toimintasuunnitelmiinsa, yksiköiden työsuunnitelmiin ja tulossopimuksiin. Ohjelmilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta suoraan vaikuttaa näiden asiakirjojen sisältöihin ja resurssien puuttuessa ei aina halukaan. Usein mainintoja ei löydy tai ne ovat melko väljiä. Näissä suunnitelmissa ja ohjausasiakirjoissa määritellään suurelta osin myös asiantuntijoiden työpanoksen suuntautuminen. Yksi mahdollisuus vaikuttaa ohjelmaan osallistuvien panokseen ja toimintojen tärkeysjärjestykseen on asiantuntijoiden toimenkuvien muokkaaminen. Ministeriöissä on asiantuntijoita, joiden toimenkuvaan on lisätty esim. kansallisten sektorikohtaisten ohjelmien toteutustehtäviä. Tällaisia toimenkuvien tarkistuksia ei kuitenkaan ole tehty politiikkaohjelmien osalta lukuun ottamatta TYPO:lle määriteltäviä asiantuntijapanosta.

3.2.6 Toimenpiteiden edistyminen ja ohjelmien lisäarvo

Suuri osa ohjelmaan kirjatuihin toimenpiteistä näyttää edistyneen ohjelman aikana. Monia säädösmuutosehdotuksia on laadittu, työryhmiä asetettu ja niiden työstä raportoitu, valtioneuvoston periaatepäätöksiä aikaansaatua, selvityksiä tehty, seminaareja toteutettu ja opasaineistoja laadittu. Suuri osa toimenpiteistä olisi hyvin todennäköisesti toteutettu muutoinkin ja

siksi on vaikeata arvioida politiikkaohjelman merkitystä niiden edistymiselle. Voidaan kuitenkin osoittaa toimenpiteitä, joita ohjelma on ainakin vauhdittanut ja joissa ohjelma on alun perin ollut aloitteellinen. Yksittäiset kehittämishankkeet ja aineistojen laadinta- ja levittämistoimet näyttävät saaneen tukea politiikkaohjelmalta.

Näyttää siltä, että ne toimenpiteet, joista vastaavat pääosin sijaintiministeriön yksiköt ja vastuuministeriön hallinnonalan laitokset, ovat edenneet kaikkein varmimmin ja myös ohjelman ohjauksessa. Sitä vastoin juuri politiikkaohjelmille tärkeät poikkihallinnolliset tai muille hallinnonaloille pääosin sijoittuvat toimenpiteet ovat edenneet joko hitaammin tai muutoin ohjelmasta riippumatta. Ohjelmalla on ollut vaikeuksia sitouttaa juuri näitä toimijoita ohjaamaan vastuullaan olevia toimenpiteitä ohjelman toivomalla tavalla. Toisaalta hyvin edenneet toimenpiteet on usein toteutettu hallinnonalojen omien kehittämisohjelmien osana ja joissakin tapauksissa suhteellisin vähin voimavaroin. Ohjelmajohdon on ollut helpompi seurata sijaintiministeriön hallinnonalalla tehtävää kehittämistyötä kuin muilla hallinnonaloilla monessa eri vaiheessa edennyttä kehittämistyötä.

Toimenpiteiden kirjo ja määrä on niin suuri, että ohjelmajohtajan on vaikeata käytännössä ohjata toimenpiteiden toteutusta tai edes seurata niiden edistymistä, ainakaan kovin yksityiskohtaisesti. Ohjelmajohdon on suurelta osin luotettava eri vastuutahojen toimintaan. Hallitusohjelman puolivälin arviointi toimi kuitenkin hyvin seurantavälineenä ja politiikkariihessä kirjattiin paljon toimenpiteitä sekä ohjelmien että ministeriöiden vastuulle. Osa niistä oli kuitenkin aiemmin ohjelmiin sisältyneitä tehtäviä. Riihipäätöksen seuranta on ollut valtioneuvoston kanslian vastuulla ja seuranta pyritään tekemään systemaattisesti ja jatkuvin päivityksin. Ohjelmien alkuperäisten toimenpiteiden kannalta riskinä voi olla se, että politiikkariihessä kirjattujen toimenpiteiden seuranta ohittaa ohjelmien muiden toimenpiteiden seurannan ohjelmien loppukaudella. Seurantavälineiden rakenne ei välttämättä tue politiikkakokonaisuuksien seuranta. Seurannassa korostuvat joko yksittäiset toimenpiteet tai yleiset indikaattorit, jotka ovat hyvin "etäällä" toteutuksesta.

Politiikkaohjelmien rooli kaikkein merkittävimpien politiikkatoimenpiteiden toteutuksessa näyttää olevan varsin vähäinen. Osittain nämä valmistelu- ja uudistusprosessit on rajattu kokonaan ohjelmien ulkopuolelle tai ne on organisoitu itsenäisiksi hankkeiksi, joihin politiikkaohjelman ei odoteta suoraan puuttuvan. Terveysten edistämisen ohjelmassa on kuitenkin mainittu joitakin sellaisia kuten alkoholiverotusta ja tupakointia koskevat säädösmuutokset, vaikka ohjelman osuus niiden valmistelussa on vähäinen. Politiikkaohjelmien rooliksi jää usein yksittäisten, osin sirpaleisten hankkeiden toteutuksen varmistaminen. Yksittäisten erillishankkeiden ja ohjelman laajojen vaikuttavuustavoitteiden välinen kuilu voi

jäädä suureksi. Vaikka nämä yksittäishankkeet etenisivät ohjelmakauden aikana, voi olla vaikeata arvioida, mikä merkitys niillä on ohjelman perimmäisten tavoitteiden etenemiselle, tavoiteltujen muutosten kattavuudelle ja pysyvyydelle. Samalla voi olla vaikeata arvioida, minkä hankkeiden toteutusta kannattaa jatkaa ja mitkä toiminnot vakiinnuttaa ohjelmakauden jälkeenkin.

Ohjelmien omat hankkeet tai toimet ovat yleensä pieniä ja toimenpidekokonaisuuksien kannalta hyvin rajattuna. Niillä ei erillisyydestä johtuen näytä olevan kovin suurta merkitystä ohjelmien perustavoitteiden kannalta, vaikka ne saattavatkin tuottaa selvästi havaittavia "omia tuloksia" ja tukea yksittäisiä toimenpiteitä.

Ohjelmien lisäarvoa on mahdotonta määrittää myös sen vuoksi, että suurin osa toimenpiteistä toteutetaan ohjelmasta riippumatta ja useat osahankkeet perustuvat ennen ohjelmaa tehtyyn suunnitteluun. Poliitiikkaohjelmissa ei siis ole keskitytty niiden "omiin" toimenpiteisiin vaan koottu laajalla haravalla erilaisia kehittämistoimia ohjelman alle.

Ohjelmien lisäarvo on ennen kaikkea hallituksen tärkeinä pitämien asioiden esiin nostamisessa. Hallituskauden aikana politiikkatavoitteille saatu julkisuus ja syntynyt keskustelu voi vaikuttaa tuleviin päätöksentekijöihin ja päätöksiin. Tätä kulttuurista tai asenteellista muutosta on kuitenkin vaikeata suoraan havaita tai osoittaa. Esimerkiksi TEPO:ssa nähdään mieluumasti, että ilmapiiri terveyden edistämiseksi on muodostunut suotuisammaksi. Terveyden edistämistoimia esitellään ja tehtyjä ehdotuksia perustellaan tavoitteen nimissä.

Poliitiikkaohjelmissa on kuitenkin varsin vähän toimenpiteitä, joissa luotaisiin pysyviä edellytyksiä politiikkatavoitteiden edistämiseksi poikkihallinnollisessa suunnittelussa ja valmistelussa. Niissä saatetaan puhua väljästi eri tahojen verkostoitumisesta, mutta toimenpiteiden tuloksena ei odoteta syntyvän uudenlaisia yhteistoimintamenettelyjä, organisoituneita verkostoja, yhteisen suunnittelun tai valmistelun areenoita tai prosesseja tai vastaavia. Toimenpiteet ovat keskittyneet tiettyjen valmistelutöiden, uudistushankkeiden ja pilottien edistämiseen, ei yhteistyökäytäntöjen kehittämiseen. Poikkeuksena on tietysti TEPO:n tavoite luoda paikalliselle tasolle pysyviä poikkihallinnollisia päätösrakenteita. Kun ohjelmakausi päättyy, joudutaan kuitenkin kysymään, mitä pysyvää politiikkaohjelmista jää. Jotkut säädösmuutokset, jotka useissa tapauksissa olisi valmisteltu jotta tapauksessa, jättävät tietysti pysyvät jälkensä kuten osa työryhmien ja selvitysten raporteista. Itse asiassa tämänkaltaisen painotuksen puuttumista pidettiin selvänä puutteena jo TEPO:sta käynnistysvaiheessa annetuissa lausunnoissa.

Poliitiikkaohjelmat tarjoavat tietysti itse väliaikaisen rakenteen ja foorumin eri tahojen yhteistyön kehittämiseksi. Siksi niiden pitäisi pyrkiä

varmistamaan – ei ohjelman jatkumista – vaan syntyneiden verkostojen ja vuorovaikutusmenettelyjen jatkuminen ja kehittyminen myös ohjelman jälkeen.

Politiikkaohjelmat ovat listanneet joukon erillisiä toimenpiteitä, joiden toteutumisesta ohjelman aikana voidaan seurata ja tarpeen mukaan vauhdittaa. Niiden sisäiset yhteensovitusmenettelyt eivät kuitenkaan kokoa toimenpiteitä jänteväksi kokonaisuudeksi, vaikka toimeenpanosuunnitelmasa esitetty teemoittainen jäsenitys yksittäisten toimenpiteiden roolia selvittääkin. Poliitiikkaohjelmissa ei ole rakennettu politiikkatavoitteita ja keinovalikoimaa kokoavaa käsitteellistä ja toiminnallista kehikkoa (pysyvine valmisteluvastuineen), jota on pidetty yhtenä tärkeänä integraation välineenä pyrittäessä kokoamaan ja ohjaamaan laajoja politiikkakokonaisuuksia ja "valtavirtaistamaan" politiikkoja eri hallinnonaloille.

Ohjelmista näyttäisi puuttuvan elementti tai väline, jonka avulla tunnistetaan meneillään olevista ja myös tulevista politiikkatoimista ne, jotka voivat tukea esim. terveyden edistämisen tavoitteita. Tällöin niiltä puuttuu myös väline tunnistaa toimet, jotka voivat vaikuttaa politiikkatavoitteiden vastaisesti. Terveyden edistäminen pidemmällä aikavälillä edellyttää paitsi pysyviä yhteistyön rakenteita myös rohkeutta ja keinoja huomata, milloin esim. verotukselliset, elinkeinopoliittiset tai palvelurakenteita koskevat ratkaisut voivat olla ristiriidassa terveyden edistämistoimien kanssa. Säädosvalmistelun tueksi kaavaillut vaikutusten arviointimenettelyt (ihmisvaikutukset, terveysvaikutukset) voidaan tietysti tulkita osaratkaisuna tähän.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Politiikkaohjelmat otettiin käyttöön pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana ja meneillään on toinen ohjelmakausi. Ohjelmia oli ehdotettu keskushallinnon uudistamishankkeessa vuonna 2001 tarkoituksena tehostaa poliittista ohjausta ja hallitusohjelman toimeenpanoa sekä parantaa hallinnon poikkihallinnollista valmistelua ja toteutusta. Haasteena pidettiin sitä, että yhteiskunnalliset ongelmat vaativat entistä useammin hallinnonalarajat ylittävää asioiden valmistelua ja uudenlaisten poikkihallinnollisten toimenpiteiden määrittelyä. Hallituksen strategia-asiakirjan ja politiikkaohjelmien toimeenpanon oletettiin kytkevän hallitusohjelman, kehysvalmistelun ja talousarvion laadinnan aiempaa kiinteämmin toisiinsa.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin politiikkaohjelmien avulla kyetään kokoamaan hallinnonalarajat ylittäviä politiikkoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tehostamaan hallitusohjelman toteutusta osana hallinnonalojen ohjausta. Tällöin keskeisiä kysymyksiä olivat, miten politiikkaohjelmat kykenevät sovittamaan yhteen horisontaalisia toimenpiteitä ja tuomaan lisäarvoa ministeriöiden valmistelu- ja ohjausmenettelyihin.

Politiikkaohjelmat ovat nimensä mukaisesti poliittista ohjausta palvelevia, poliittikkatoimia suuntaavia ohjelmallisia välineitä, jotka eivät muodosta selvärajaista toiminnallista kokonaisuutta. Niitä on luonnehdittu toimenpiteitä kokoaviksi sateenvarjoiksi samaan aikaan kun niiden tulostavoitteita on pyritty täsmentämään. Ohjelmien toteutukseen osallistuu monia eri tahoja, jotka tulkitsevat ohjelman pyrkimyksiä, roolia ja keinoja jossain määrin eri tavoin. Tarkastuksessa on pyritty kartoittamaan tulkin-toja ja muodostamaan kokonaiskuvaa ohjelmien toimivuudesta ja sen edellytyksistä.

Ensimmäisen ohjelmakauden kokemuksia arvioitiin jo valtioneuvoston kanslian tilaamassa selvityksessä ja uudistustarpeita pohtineessa työryhmässä. Tällöin korostettiin, että ohjelmajohtaminen on ennen kaikkea poliittinen prosessi ja ohjelmien painoarvo riippuu poliittisesta tahdosta. Sen ohella nähtiin tarvetta parantaa hallinnollista yhteensovitusta. Haasteiksi nähtiin muun muassa ohjelmien määrärahatarpeiden ja kehysten määrittely, ohjelmien laajuuden ja hallittavuuden yhteensovitus, ohjelmien verkostomaisen toimintatavan "riittävyys" ilman muodollista organisaatiota ja ministeriöiden osaaminen poikkihallinnollisessa toiminnassa.

Tarkastuksen havainnot perustuvat toisen ohjelmakauden aikana saatuihin kokemuksiin. Ohjelmien toteutus on vielä kesken, mutta näyttää siltä, että ohjelmat eivät ole saaneet niille alun perin kaavailtua roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjetti-

valmistelua integroivana instrumenttina. Niiden merkitys hallinnonalojen ohjaustoiminnassa on jäänyt melko vähäiseksi eivätkä ne ole onnistuneet kokoamaan rinnakkaisia ja limittäisiä valmistelu- ja ohjaustoimia. Tarkastuksessa havaitut ongelmat eivät koske niinkään ohjelmien käytännön toteutusta vaan nykyisen soveltamistavan antamia perusedellytyksiä ja ohjelmajohdon riittämättömiä vaikuttamiskeinoja.

Edellytykset poliittiselle ohjaukselle ja ohjelmien perusuonteiden määrittely

Tarkastuksen havaintojen mukaan ohjelmien ministeriryhmien rooli on jäänyt epäselväksi eikä asioiden käsittely ministeriryhmässä takaa linjausten tai sopimusten kantavuutta. Ohjelmat eivät virallisesta asemastaan ja hallitusohjelmakirjauksestaan huolimatta ole nousseet hallituksen tärkeimpien tehtävien joukkoon. Hallituksen kollektiivisen sitoutumisen puutteet näkyvät paitsi ohjelmien voimavaroissa myös siinä, että ministeriryhmien ja koordinoivan ministerin nykyisiä keinoja ei ole käytetty. Ministerit eivät ole osallistuneet ohjelmien keskeisten hallinnonalojen budjettivalmisteluun tai budjettineuvotteluihin. Ohjelmien määrärahoja koskevilla aloitteilla tai listauksilla ei ole ollut oleellista merkitystä talousarvion laadinnassa.

Ohjelmien perusuonnetta ja roolia ei ole määritelty selkeästi. Sen sijaan on haluttu korostaa ohjelmien verkostomaista ja poliittista luonnetta. Ohjelmien tehokas toteutus edellyttää kuitenkin niiden perustehtävien, vaikutusmahdollisuuksien, -keinojen ja -kanavien täsmentämistä ohjelman työsuunnitelmaa varten. Yhtäältä ohjelmat pyrkivät toimimaan monessa roolissa ja vaikuttamaan samaan aikaan monilla päätöksentekotasolla ja lukuisissa valmisteluprosesseissa. Toisaalta niiden käytännön toimissa korostuu markkinoijan ja toimenpiteiden seuraajan roolit. Tämä juontuu sekä resurssien niukkuudesta että ohjelman toimenpiteiden hajautetusta toteutuksesta.

Ohjelmien strateginen ydin ja sisällön painotukset

Toimenpiteiden valinta perustuu hallitusohjelman yleisiin linjauksiin, mutta tapahtuu varsin hajautetusti eli koostuu eri ministeriöiden, virastojen ja muiden yhteistyötahojen tärkeinä pitämistä hankkeista. Ohjelmista puuttuu sellainen strateginen ydin, joka fokusoi toteutusta ja priorisoi kaikkein tärkeimmät tehtävät. Kun strateginen ydin jää väljäksi, muodostuu ohjelmasta helposti kooste monensuuntaisista yksittäisistä toimenpiteistä, joiden synergiahyödyt saattavat jäädä vähäisiksi. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että ohjelmien tavoitteiden kannalta merkittävät yhteis-

kunnalliset uudistukset valmistellaan pitkälti ohjelmien ulkopuolella tai erillisissä hankkeissa.

Ohjelmat ovat hyvin laajoja ja niiden toimenpidekirjo huomattavan suuri. Ohjelmien sateenvarjon alle on koottu paljon myös sellaisia uudistus-hankkeita, joiden valmistelussa tai toteutuksessa ohjelmalla ei ole aktiivista roolia. Laajuutta voi joiltain osin perustella ohjelmien perusluonteella hallinnonaloja yhdistävänä ja politiikkatoimia kokoavana linkkinä. Käytännössä toimenpiteitä toteutetaan yksittäin ja vuorovaikutus eri hankkeiden ja toteuttajien välillä jää vähäiseksi. Kun toimenpiteet on määritelty ja vastuutettu hallinnonaloittain ja organisaatioiden omien ehdotusten pohjalta, ei politiikkaohjelman toteutustapa muuta aiempia tulkintoja toimenpiteiden ydinsisällöstä, asioiden tärkeysjärjestyksestä tai tarvittavista pysyvistä yhteistyömuodoista.

Ohjelmien toimenpiteet painottuvat yhdelle hallinnonalalle eli ohjelmien sijoitusministeriöiden hallinnonaloille. Esimerkiksi terveyden edistäminen mielletään helposti sosiaali- ja terveyshallinnon asiaksi, vaikka perustavoite on juuri muiden hallinnonalojen aktivointi yhteisiin toimiin. Hajautettu valmistelu tuottaa eniten ehdotuksia juuri siltä hallinnonalalta, jossa politiikkatoimenpiteitä on jo aiemmin suunniteltu terveyden edistämistavoitteiden mukaan. Varsinaisten "poikkihallinnollisten" tai muille hallinnonaloille sijoittuvien toimenpiteiden osalta kyse on hyvin usein jo meneillään olevien toimenpiteiden kirjaamisesta ohjelma-asiakirjoihin. Tarkastusviraston arvion mukaan ohjelmien perustavoite sisältöjen ja toimenpiteiden hallinnonalarajat ylittävästä tulkinnasta ja niiden valmistelusta horisontaalisen yhteensovituksen kautta, ei näytä toteutuvan.

Ohjelmien suhde käynnissä oleviin ja rinnakkaisiin politiikkatoimiin

Ohjelmia käynnistettäessä ei luotu katsausta jo käynnissä oleviin kehittämisprosesseihin eikä koottu uudistuksista ja kehittämishankkeista kokonaiskarttaa. Tällainen koonti voisi kuitenkin selvittää, missä määrin aiemmin päätetyissä ohjelmissa tai kansallisissa kehittämishankkeissa on samoja toimenpiteitä kuin käynnistettävässä politiikkaohjelmassa. Tästä johtuen politiikkaohjelman rinnalla voi olla meneillään kansallisia ohjelmia, periaatepäätösten toteutusprosesseja tai muita laajoja hankkeita, joissa kehitetään samoja asioita. Osa näistä on politiikkaohjelman suunnitelmassa tulkittu sen toimenpiteiden toteutuskanaviksi, mutta suurelta osin rinnakkaisten ohjelmien yhteneviä toimenpiteitä toteutetaan hajautetusti, kunkin erillishjelman määrittämällä tavalla ilman, että ohjelmien keskinäissuhdetta tai toimenpiteiden toteutusvastuuta on selvästi määritelty.

Politiikkaohjelmalla ei ole merkittävästi keinoja koota tai integroida erilisohjelmia ja niiden politiikkaohjelman kannalta keskeisiä toimenpiteitä.

Ohjelmien selvästä limittäisyydestä huolimatta, suuri osa ohjelmien toteuttajista ei tunnista erityisiä yhteensovittamisen tarpeita. Yhteensovitus-tarvetta näyttää vähentävän myös ohjelmien toteutuksessa vallalla oleva määrän logiikka. Ohjelmien toteuttajat arvioivat, että mitä suurempi määrä erilaisia operaatioita "kantaa" ohjelman tärkeinä pitämiä asioita, sitä paremmin sanoma menee perille.

Tarkastuksessa ei voitu osoittaa, että limittäisyys olisi aiheuttanut suoranaisia päällekkäisyyksiä resurssien käytössä tai tarpeettomia kehittämistoimia. Tästä huolimatta rinnakkaisten ohjelmien suurta määrää ja toimenpiteiden hajautumista voi pitää epätarkoituksenmukaisena. Monien löysästi kytkettyjen kehittämisprosessien samanaikaisuus heikentää mahdollisuuksia määrittää prioriteetteja, hahmottaa eri toimijoiden vastuita ja määrittää kunkin toimenpiteen lisäarvo. Rinnakkaisten kehittämishankkeiden suuri määrä heikentää erityisesti politiikkaohjelman mahdollisuutta kanavoida poliittista ohjausta ja raportoida kokonaisuutena tietyn politiikka-alueen tavoitteiden toteutumisesta.

Monien kehittämisoperaatioiden limittäisyys haittaa myös paikallistason, erityisesti kuntien kehittämistyötä. Valtiovallan perusviestejä ja prioriteetteja on vaikeata tunnistaa ja lukuisten rinnakkaisten ja osin päällekkäisten ohjelmien verkko voi rapauttaa koko ohjelma- ja hankehallinnon uskottavuutta

Ohjelmien organisointi, resurssit ja suhde keskeisiin päätösprosesseihin

Ohjelmien omat resurssit ovat hyvin pienet, mutta se ei kuitenkaan ole suurin resursoinnin ongelma. Ohjelmien vaikuttavuutta ajatellen käytössä oleva asiantuntijapanos ja vaikutusmahdollisuudet ohjelmien kannalta merkittäviin määrärahoihin ovat huomattavasti suurempi ongelma. Ohjelmat ovat hyvin riippuvaisia yhteistyöministeriöiden varautumisesta ohjelman toteutukseen ja tarvittavaan työpanokseen ja ministeriöiden varautuminen politiikkaohjelman tarpeisiin vaihtelee. Esimerkiksi muista ohjelmista poiketen Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman tueksi sijoitusministeriö on osoittanut kolme pysyvää asiantuntijaa, mikä parantaa oleellisesti ohjelman toteutusedellytyksiä.

Ohjelmajohdon näkökulmasta katsoen ministeriöiden asiantuntijapanos ei yleensä ole ohjelman käytössä vaan parhaimmillaankin osoitettu niihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joista ministeriö on vastuutettu. Tämä on omiaan hajauttamaan ohjelmaa rajattujen, yksittäisten osahankkeiden toteuttajaksi. Resursointi ei tue toimenpiteiden integrointia, uusia avauksia tai

käynnistysvaiheessa melko yleisesti muotoiltujen toimenpiteiden jalostamista. Ohjelmilla ei ole riittäviä valmisteluresursseja tai valtuuksia sellaisen käyttämiseen.

Toisella ohjelmakaudella luovuttiin yrityksestä integroida toisiinsa HSA:n laadinta, kehys- ja budjettivalmistelu sekä politiikkaohjelmien toteutus. Kun ohjelmista suurelta osin karsittiin toimenpiteet, joilla on välittömiä määräraha vaikutuksia, ei yhteyttä kehys- ja budjettisuunnitteluun enää toisella ohjelmakaudella pidetty oleellisena. Tämä on osaltaan vähentänyt ohjelmien painoarvoa. Ministeriryhmien kautta on esitetty toiveita joidenkin määrärahojen varmistamisesta, mutta tällä ei ole ollut sanottavaa vaikutusta.

Toimenpiteiden edistyminen, ohjelman lisäarvo ja tulosten pysyvyys

Suuri osa ohjelmaan kirjatusta toimenpiteistä näyttää edistyneen ohjelmakauden aikana ja politiikkaohjelman avulla on voitu vauhdittaa joidenkin toimenpiteiden valmistelua. Tosin suuri osa toimenpiteistä olisi todennäköisesti toteutettu muutoinkin ja siksi on vaikeata arvioida politiikkaohjelman merkitystä niiden edistymiselle. Ohjelmissa on huomattavan paljon toimenpiteitä, joiden valmistelu tai toteutus on käynnistynyt ennen ohjelmaa ja joiden toteutusprosessiin ohjelma ei edes pyri merkittävästi vaikuttamaan. Näyttää siltä, että suuri osa toimenpiteistä toteutetaan ohjelmasta riippumatta ja sisällöllisesti aiemmin kaavaillun mukaisesti.

Tarkastushavaintojen mukaan politiikkaohjelma ei oleellisesti muuttanut ministeriöiden suunniteltua toimintaa tai asiantuntijatyön painotuksia ja kohdentumista. Myöskään uudenlaisia yhteistyösuhteita ei ole merkittävästi syntynyt. Horisontaalinen yhteistyö riippuu pitkälti aiemmista yhteistyön käytännöistä ja laajuudesta. Tältä kannalta katsoen ohjelmien lisäarvo jää rajatuksi, vaikka ne parhaimmillaan voivat rikastuttaa valmistelua välittämällä tietoa rinnakkaisista toimenpiteistä ja luomalla ainakin tilapäisiä foorumeita eri hallinnonalojen asiantuntijoiden keskusteluihin.

Näyttää siltä, että ne toimenpiteet, joista vastaavat pääosin sijaintiministeriön yksiköt ja sen hallinnonalan laitokset, ovat edenneet kaikkein varmin ja myös ohjelman muita tiiviimmässä seurannassa. Sen sijaan juuri politiikkaohjelmille tärkeät poikkihallinnolliset tai muille hallinnonaloille pääosin sijoittuvat toimenpiteet ovat edenneet joko hitaammin tai muutoin ohjelmasta riippumatta. Ohjelmalla on ollut vaikeuksia sitouttaa juuri näitä toimijoita ohjaamaan vastuullaan olevia toimenpiteitä politiikkaohjelman erityistavoitteiden mukaisesti.

Ohjelmien lisäarvo on ennen kaikkea hallituksen tärkeinä pitämien asioiden esiin nostamisessa. Hallituskauden aikana politiikkatavoitteille saatu

julkisuus ja syntynyt keskustelu voi vaikuttaa tuleviin päätöksentekijöihin ja päätöksiin. Tätä kulttuurista tai asenteellista muutosta on vaikeata suoraan havaita tai osoittaa.

Politiikkaohjelmissa on varsin vähän toimenpiteitä, joissa luotaisiin pysyviä edellytyksiä politiikkatavoitteiden edistämiseksi. Toimenpiteiden tuloksena ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta odoteta syntyvän uudenlaisia yhteistoimintamenettelyjä, organisoituneita verkostoja tai yhteisen suunnittelun ja valmistelun areenoita. Kun ohjelmakausi päättyy, joudutaan kuitenkin kysymään, mitä pysyvää ohjelmista jää horisontaalisen politiikkavalmistelun osalta.

Kehittämistarpeita

Politiikkaohjelmille on asetettu suuria toiveita hallitusohjelman toteuttamisessa ja valtioneuvostotason politiikkatoimenpiteiden horisontaalisessa yhteensovituksessa. Politiikkaohjelmien avulla on kyetty luomaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä kannustaneet ministeriöitä yhteistyöhön niiden valmistelussa ja toteutuksessa. Nykymuodossaan politiikkaohjelmat eivät kuitenkaan kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikka-toimien toteutuksen parantamisesta. Tarkastusvirasto suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla horisontaaliseen valmisteluun kehitetään myös muita integraation keinoja ja tällöin käytetään hyväksi sekä kansallisia että kansainvälisiä esimerkkejä. Näyttää siltä, että eräissä muissa ohjelmissa integroinnin edellytykset ovat paremmat kuin politiikkaohjelmissa (esim. Metsäalan strateginen ohjelma). Myös kansainväliset kokemukset politiikkojen horisontaalisesta integroinnista tai sisältöjen "valtavirtaistamisesta" voivat antaa pohjaa uusien välineiden käyttöönotolle. Integraatio voi tilanteen mukaan edellyttää erilaisten "viitekehysten" käyttöä, valmisteluvastuiden määrittelyä, budjettitoimien ja määrärahojen horisontaalista kokoamista ja ohjaamista, tilapäisten tai pysyväisluonteisten toimielinten perustamista ja joskus myös komiteatyypin valmistelun käyttöä. Valtioneuvoston kanslian roolia horisontaalisen integraation ja yhteensovituksen keinojen kehittämisessä on täsmennettävä ja vahvistettava. Samalla valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia on velvoitettava tekemään yhteistyötä poikkihallinnollisten politiikkojen integroinnissa.

Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmat ovat nykyisistä merkittävistä puutteistaan huolimatta luoneet vähitellen maaperää ja hyväksyntää ministeriöiden väliselle verkostomaiselle ja epäviralliselle yhteistyölle. Niiden avoimen ja verkostomaisen toteutustavan hyvänä puolena

on ohjelmahallinnon keveys ja mahdollisuus toimenpiteiden joustavaan uudelleenarviointiin ohjelmakauden aikana. Poliittikaohjelmia ei ole toteutettu alkuperäisten määritysten mukaan, joten ohjelmajohtamismallin kaikkia mahdollisuuksia tai lopullista tehoa ei vielä ole testattu. Ohjelματοimintaa on kuitenkin tarpeellista ja mahdollista kehittää huomattavasti nykyistä tehokkaammaksi. Kyse on yhtäältä alkuperäisen ohjelmakonseptin perusteiden soveltamisesta ja toisaalta uusien ohjelmien toteutusta vahvistavien keinojen ja menettelyjen luomisesta.

Joissakin tilanteissa politiikkaohjelmia voidaan käyttää viestittämään ja välittämään hallituksen tärkeinä pitämiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja linjauksia. Tarvetta on lähinnä silloin, kun ohjelma on perusteltua rakentaa mm. tehokkaille koulutuksellisille ja eritasoisia viestintäkeinoja käytäville keinoille. Muuten nykyisenlaiset periaatepäätökset ja selonteot toteutussuunnitelmiseen ja seurantavelvoitteineen voivat riittää tähän tarkoitukseen. Poliittikaohjelmien toimivin rooli voi olla sisällön täsmentäminen sellaisessa politiikassa, jonka ydintehtäviä ei voida suoraan osoittaa yhdelle ministeriölle ja jossa on ilmeisiä katvealueita toimenpiteiden suunnittelussa. Aidosti horisontaalisten tietotarpeiden määrittely ja vastaavien toimenpiteiden valmistelu voi tapahtua politiikkaohjelman avulla.

Kaikissa tilanteissa politiikkaohjelmien sisällön pitää perustua hallitusohjelman keskeisimpiin ja tärkeimpiin tavoitteisiin ja linjauksiin. Ohjelmista ei kannata muodostaa hallitusohjelman tai HSA:n täytettä. Ohjelman valmistelutyöhön ja ohjaustoimiin on ohjelmajohdon välittömään alaisuuteen irrotettava tarvittavat asiantuntijaresurssit ministeriöistä ja mahdollisesti myös muista tahoista. Kyse ei välttämättä ole laajoista projektityksistä, mutta oleellista on, että ohjelman toteutus ei saa olla kokonaan riippuvainen sektoriministeriöiden valmiudesta tai halukkuudesta tukea ohjelmatyötä. Samalla koko valtioneuvoston ja ministeriöiden sitoutumista ohjelman toteutukseen ja toimenpiteiden valmisteluun on vahvistettava ennen ohjelman varsinaista toteutusvaihetta. Valtioneuvoston kanslian roolia ohjelmien välittömänä ohjaus- ja raportointikanavana ja mahdollisesti myös sijoituspaikkana on tarkennettava. Kanslian rooliin voi myös kuulua käynnistysvaiheessa meneillään olevien ja politiikkaohjelman tavoitteita tukevien uudistushankkeiden ja ohjelmien kartoitus ja mahdollisten karsinta- tai työnjakoehdotusten tekeminen päällekkäisen ohjelmatoiminnan välttämiseksi.

Nykyisten erillisten ministeriryhmien sijaan ohjelmista vastuulliset ministerit voivat käyttää vakiintuneita ministerivaliokuntia ja työryhmiä ja joissakin tapauksissa ministerien "tehtäväsalkku" voi muodostua pääosin politiikkaohjelmien vaatimista tehtävistä. Tämä korostaa ohjelmien painavaa roolia hallitusohjelman toteutuksessa.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Alkoholiohjelman 2002-2007 arviointiraportti. PricewaterhouseCoopers Oy 31.1.2008.

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus. Valtiontalouden tarkastusvirasto Toiminnantarkastuskertomukset 158/2008. Helsinki 2008

Arviointiselvitys vuosina 2002-2007 toteutetusta kansallisesta terveys-hankeesta. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 2008:22.

Finnish Public Governance – A background Report. March 2010. Ministry of Finance Publications 18/2010.

Fogelholm Mikael: "Vihanneksia lapsille ja köyhyys pois - tavoittelevatko terveysohjelmat liikoja?" Suomen Lääkärilehti 16/2008.

Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2001.

Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 14/2009.

Haukka Matti: "Ohjelmajohtaminen ja sen soveltaminen". Projektitoiminta 2/2007.

Heinämäki Liisa: Valtionhallinnon ohjelmajohtaminen kuntien sosiaali-huollon ohjauksessa. I haastatteluvaiheen alustava analyysi (tammikuu 2009). Kuopion yliopisto, sosiaalihallintotiede (julkaisematon).

Hyvinvoiva ja terve kunta. Tukiaineistoa kuntajohdolle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2008.

Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:16.

Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2009:9.

Kostiainen Elisa, Palosuo Hannele, Rousu Sirkka: " Terveyserojen kaventaminen myös kuntien tärkeä tehtävä". Kuntalehti 13/2008.

Kohti tulevaisuuden palveluja. Kuntien parhaat palvelukäytännöt – hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2009.

Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän mietintö. Opetusministeriö työryhmämuistioita ja selvityksiä 11/2010.

Kuntien parhaat palvelukäytännöt – hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö julkaisuja 21/2009.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011. Opetusministeriön julkaisuja 2007:41. Helsinki 2007.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen - lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen. Opetusministeriö työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15.

Lith Pekka: "Kuntien parhaat käytännöt" Muistio 10.3.2009. Selvitys tehty Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman toimeksiannosta ja julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla, osoitteessa <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3591>

Ministerityöryhmän loppuraportti. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.

Nylander Olli: "KASTE:n paikka – arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä". Yhteiskuntapolitiikka 73, 2008:4.

Ohjaket käsissä – opas kuntien ohjelmien johtamiseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2007.

Ohjelmajohtaminen uudistaa hallituksen työskentely. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2003.

Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtion keskushallinnon uudistamisen. Helsinki 2002.

Osuvuutta pienentyvien ikäluokkien koulutukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisuja 21/2009.

Perho Maija: "Terveyden edistämisen politiikkaohjelma". Esitys seminaarissa Asiakkaan rooli sosiaali- ja terveysdenhuollossa 27.11.2007.

Poikkihallinnollisen koordinoinnin kokemuksia Irlannissa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2003.

Politiikkaohjelmat. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki 2009.

Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Helsinki 2006.

Pollitt Christopher, Bouckaert Geert: Public management reform. A comparative analysis. Oxford 2004.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. Helsinki 2007.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Kaste-ohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6.

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje kunnille 11.5.2007. osoitteessa: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=D_LFE-4608.pdf

Suomalaista tietoyhteiskuntaa rakentamassa. Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman 2003-2007 loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2007.

Terveyden edistämisen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:19.

Terveyden edistäminen kunnan kansanterveystyössä. Suunnittelu, johtaminen, seuranta ja arviointi. Perusraportti kyselystä terveyskeskusjohtajille. Rimpelä Matti et al. Stakes, Tampereen yliopiston terveystieteen laitos 26.1.2006.

Terveyden edistäminen terveyskeskuksissa 2008. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2009.

Terveyden edistämisen barometri 2009. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 3/2009.

Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet. Valtion talouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 160/2007.

Terveysliikunnan paikalliset suositukset. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:1.

Tiili Minna: Ministers as political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta Politica 34: Department of Political Science. University of Helsinki. Helsinki 2008

Valtakari Mikko: "Havaintoja julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistuksen työvoimapolitiittisesta vaikuttavuudesta". Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2008.

Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 –kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:4. Helsinki 2001.

Valtioneuvoston työskentelytavat. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 12.6.2001.

Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Helsinki 2005.

Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003-2007. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 7/2007.

HSA –asiakirjat

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2004. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2004.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2005

Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2006.

Nykyiset politiikkaohjelmat

Työ, yrittäminen ja työelämä. Hallituksen politiikkaohjelma.
<http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/tyo-yrittaminen-tyoelama/fi.jsp>

Terveysten edistäminen. Hallituksen politiikkaohjelma.
<http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/terveys/fi.jsp>.

Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma.
http://www.minedu.fi/lapset_nuoret_perheet?lang=fi

2. Haastattelut ja muu aineisto

Ohjelmajohtaja Maija Perho 7.3.2009, 26.5.2009, 10.3.2010, 21.5.2010

Ohjelmajohtaja Georg Wrede 15.9.2009

Ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen 24.6.2008

Ohjelmajohtaja Marjaana Aarnikka 9.10.2009

Valtioneuvoston kanslia 27.4.2009, 29.9.2009, 10.2.2010 ja 20.6.2010

Sosiaali- ja terveysministeriö 17.3.2009, 2.6.2009, 23.6.2009, 16.2.2010, 26.2.2010, 14.4.2010 sekä 21.4.2010

Opetusministeriö 25.5.2009 ja 12.10.2009

Liikenne- ja viestintäministeriö 28.5.2009

Ympäristöministeriö 26.1.2010 ja 1.2.2010

Valtiovarainministeriö 18.6.2009

Työ- ja elinkeinoministeriö 21.9.2009 ja 9.10.2009

Suomen Akatemia 30.4.2009

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 18.5.2009, 8.2.2010 ja 18.2.2009

Työterveyslaitos 25.1.2010 ja 27.1.2010

Terveyden edistämisen keskus 13.5.2009

Äänekosken kunta 11.6.2009

Laukaan kunta 12.6.2009

Järvenpään kaupunki 16.6.2009

Jyväskylän yliopisto 3.6.2009 ja 30.3.2010

Kuopin yliopisto 3.9.2009

Talent Haus oy 20.6.2010

Tarkastuksessa käytettiin hyväksi myös haastatteluja, jotka tehtiin tarkastusta edeltäneen selvityshankkeen tiedonhankintaa varten (Politiikkaohjelmat, VTV tutkimuksia ja selvityksiä 2009).

Toteutukseen osallistuvilta ministeriöiltä pyydettiin lisäksi kirjallisia kuvauksia toimenpiteiden etenemisestä ja joitakin täydennyksiä aiempiin haastatteluihin (helmi-huhtikuu 2010).

Liitteet

Liite 1. Työn yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma

Tavoitteet ja painopisteet

Ohjelman tavoitteena on, että työvoiman tarjonta lisääntyy ja työvoimavarat saadaan nopeasti käyttöön avoimiin työpaikkoihin. Poliitiikkaohjelman päätoimet kohdistuvat seuraaville alueille:

- huolehditaan työvoiman täysmääräisestä käyttämisestä ja työvoiman saatavuudesta
- edistetään yrittäjyyttä ja yritysten kasvua
- parannetaan työelämän laatua ja työn tuottavuutta.

Tarkoituksena on mm. lisätä työvoiman saatavuutta pidentämällä työuria, nopeuttamalla opinnoista työelämään siirtymistä, lisäämällä työperäistä maahanmuuttoa, parantamalla työvoiman kohtaantoa työmarkkinoilla sekä kehittämällä työelämän jouston ja sosiaaliturvan tasapainoa. Yrittäjyyttä edistetään mm. vahvistamalla kasvuyritysten asemaa, parantamalla maaja metsätalousyrittämisen edellytyksiä ja keventämällä yritysten hallinnollista taakkaa. Työelämän laatua ja tuottavuutta pyritään kehittämään samanaikaisesti mm. tekemällä tunnetuksi onnistuneita kehittämistoimenpiteitä, vakiinnuttamalla Tekesin ja Tykesin (työelämän kehittämisohjelma) yhteistyö ja tehostamalla tieto- ja viestintäteknologian käyttöä.

Ohjelman on katsottu osittain olevan jatkoa edellisen ohjelmakauden yrittäjyys- ja työllisyysohjelmille. Uusi ohjelma tavallaan kattaa sisällöltään aiempien ohjelmien kehittämiskohteet¹¹⁴, joskin painottaa hieman uusia asioita kuten työvoiman tarjonnan lisääminen, kasvuyrittäjyys, maatalousyrittäjyys ja yritysten hallinnollisen taakan keventäminen ja työelämän laadun parantaminen¹¹⁵. Ohjelmajohtajan mukaan lisäksi halutaan

¹¹⁴ Toteutuksessa mukana oleva virkamies kuvasi ohjelmaa "tavattoman laajaksi", koska se kantaa kahden aiemman ohjelman perintöä ja lisäksi sisältää uusiakin osa-alueita kuten työhyvinvoinnin ja työn tuottavuuden kehittämisen.

¹¹⁵ Yrittäjyyden politiikkaohjelman loppuraportissa on listattu seuraavalle hallituskaudelle jatkuvia ohjelmia ja hankkeita. Tällaisia ovat mm. korkeakoulupohjaisen yrittäjyyden edistämisen työryhmä, maaseudun yrittäjyyden (mm. mikroyritysten) kehittäminen, naisyrittäjyyden neuvontapalvelut, yrityspalvelujärjestelmän kehittäminen (ml. Yritys-Suomi -verkkopalvelu), yritysvaikutusten arviointihankkeen (SÄVY-hanke) jatko, yrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen, yritysten vero-

vaikuttaa yrittäjien verotukseen ja esim. konkurssilainsäädännön tulkintoihin (mm. yrittäjien maksukyvyttömyyttä koskevat säädökset).

Ohjelman toimenpiteet muodostettiin lukemalla tarkasti hallitusohjelmaa ja listaamalla asioita, jota voidaan sijoittaa politiikkaohjelmaan. Haastatteluarvioiden mukaan ohjelmasta tuli huomattavan laaja, koska työvoiman saatavuudesta huolehtiminen ja yrittäjyyden kasvun edellytysten tukeminen nähtiin tarpeelliseksi integroida. Hallitusohjelmassa viitataan uudenlaisten yhteensovittamismallien kehittämiseen. Hallitusohjelmassa todetaan mm, että "uudella suomalaisella mallilla pyritään löytämään nykyistä paremmin toimiva yhteys työelämän turvallisuuden ja joustavuuden välille. Näiden tavoitteiden samanaikainen ja tasapainoinen lisääminen tukee sekä työnantajan että työntekijän tarpeita. Ohjelma valmistellaan ja toteutetaan yhteistyönä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Valmistelussa huomioidaan työministeriön työryhmän esitys tuottavuuden ja työelämän laadun kehittamisestä."¹¹⁶ Nämä ovat varsin mittavia haasteita ohjelmalle, jonka omat resurssit laajojen asioiden valmisteluun ovat vähäiset. Ohjelman laajuus johtuu myös siitä, että sen tavoitteet kytkeytyvät koko hallitusohjelman päätavoitteisiin.

Ohjelmaa pyrittiin alkuvaiheessa myös rajaamaan ja tiivistämään. Vuosille 2008–2009 hyväksytyissä painopisteissä¹¹⁷ on pyritty korostamaan ohjelman strategista ydintä. Kokonaisuuksia on edelleen paljon ja uudistuskohteet ovat laajoja, mutta fokusointia on alkuperäiseen toimeenpanosuunnitelmaan verrattuna jossain määrin tehty.

Työvoiman täysimääräisen käyttämisen teemasta on nostettu esiin neljä teemaa. Työssä olevien osaamisen kehittämisen osalta on mainittu mm. ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, työssä olevien työvoimakoulutuksen kohdentaminen, joustoturvamallin kehittäminen. Vaikeasti työllistyvien sijoittumisen osalta mainitaan mm. väli työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja Sata-komitean ehdotukset sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämisestä. Ikääntyneiden työssä pysymisen edistämisen osalta viitataan paljolti Sata-komitean työhön. Työperäisen maahanmuuton lisäämiseksi on laadittava maahanmuuttoliittinen

tilijärjestelmän käyttöönotto, yrittäjyyskatsauksen jatkaminen. Nämä kaikki ovat mukana uudessakin ohjelmassa. Työllisyysohjelman loppuraportissa on mainittu ohjelman toimenpiteinä mm. aikuiskoulutuksen kehittäminen, nuorten työurien pidentäminen, työelämän laadun parantaminen. Nämä teemat ovat mukana myös uudessa ohjelmassa.

¹¹⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

¹¹⁷ Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman painopisteet v. 2008-2009. Muistio päivätty 14.3.2008.

ohjelma vuosille 2009–2011, jossa linjataan myös eri toimijoiden vastuut ja yhteiset pelisäännöt.

Yrittäjyyden kehittämisessä pääpaino on kasvuyrittäjyyden edellytyksissä (rahoitusmahdollisuuksien kartoitus, verotukselliset keinot kasvuhaluksuuden tukena, julkiset yrityspalvelut) ja yritysten hallinnollisen taakan keventämisessä (mm. SÄVY-hankkeen toimenpiteiden jatkaminen ja sähköisen asioinnin edistäminen).

Työelämän laadun kehittämisessä tärkeimpinä tehtävinä nähdään mm. Tykes-Tekes yhdistymisen seuranta, työelämäpalveluiden sisällyttäminen yrityspalveluihin sekä viestintä tuottavuuden ja työelämän laadun yhteyksistä ja kehittämishankkeiden tuloksista.

Maa- ja metsätalousyrittäjyyden kehittäminen tuli ohjelmaan valtioneuvoston kanslian kautta tai "takakautta", kuten asia haastatteluissa ilmaistiin. Asiasta oli sovittu hallituksen sisällä. Osio on kirjattu politiikkaohjelmaan, mutta toteutus tapahtuu hyvin itsenäisesti maa- ja metsätalousministeriössä.

Ohjelman toimeenpanosuunnitelmaan on koottu paljon ohjelman käynnistyessä meneillään olleita tai suunniteltuja uudistushankkeita. Tällä haluttiin varmistaa ohjelmalle relevantti sisältö. Samalla myönnetään, että moniin uudistuksiin ohjelmalla ei ole mahdollisuuksia suoraan vaikuttaa vaan päävastuu on esim. työryhmän tai hankkeen asettaneella ministeriöllä. Monet työvoiman saatavuutta turvaavista uudistuksista perustuvat suoraan hallitusohjelmaan ja TYPO:n roolina on niiden seuraaminen. Yrittäjyyden edellytysten kehittämisessä ja työelämän laadun kehittämisessä ohjelmalla on käytännöllisempi rooli, koska toimenpiteistä vallitsee poliittinen yksimielisyys ja niiden taustalla voi olla esim. kansainvälisiä sitoumuksia¹¹⁸.

Organisointi, resurssit ja toteutus vastuuministeriöissä

Ohjelma on sijoitettu työ- ja elinkeinoministeriöön ja sitä ohjaavat ministeriryhmä ja virkamiehistä koostuva johtoryhmä. Lisäksi ohjelman tueksi on perustettu neuvottelukunta, jossa on mukana mm. työmarkkinaosapuolet sekä keskeisiä elinkeinoelämän ja työelämän järjestöjä. Neuvottelukunta toimii osapuolten välisenä tiedotuskanavana ja sen tehtävänä on sitouttaa osapuolia keskeisten toimenpiteiden taakse. Lisäksi ohjelman ehdotuksesta perustettiin erillinen viestintäfoorumi, jonka avulla pyritään jakamaan

¹¹⁸ Esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan keventäminen perustuu EU:n käynnistämään uudistukseen ja Suomen ohjelma on vastaus kansainvälisiin velvoitteisiin.

osapuolille tietoa viestinnällisistä toimenpiteistä ja muista ajankohtaisista hankkeista.¹¹⁹

Ministeriryhmän roolista ja sitoutuneisuudesta on toteutukseen osallistuvilla hieman erilaisia käsityksiä. Yleisesti myönnetään, että pysyvämmät ministerivaliokunnat (esim. talous- ja sivistysvaliokunta) ovat tärkeimpien toimenpiteiden osalta ministeriryhmää merkittävämpiä poliittisia foorumeita. Puutteena pidetään sitä, että valtiovarainministeriön edustus puuttuu ministeriryhmästä. Koordinoivan ministeriryhmän asemaa voi heikentää mm. se, että samoja asioita saatetaan käsitellä hallituksen muissa ministeriryhmissä. Ohjelman toteuttajat arvioivat, että ministerin ei ole helppoa siirtyä ohjelman poikkihallinnolliseen rooliin. Ohjausrakenne ei ole merkittävästi muuttanut poliittista kulttuuria tai ohjausta. Jotkut haastateltavat pitivät ristiriitaisena tilannetta, jossa ohjelman pitäisi edistää poliittisten ratkaisujen syntyä, mutta käytännön välineenä on noin neljä kertaa vuodessa pidettävä runsaan tunnin mittainen ministeriryhmän kokous.

Toteuttajien mukaan pitkälti samat asiat käsitellään ohjelman johtoryhmässä, neuvottelukunnassa ja ministeriryhmässä. Ohjelman orgaaneille ei siis ole asialistojen perusteella muodostunut omaa roolia, vaan kaikissa pyritään keskustelun avulla jakamaan tietoa ja "sitouttamaan" toimijoita ohjelman toimenpiteiden taakse.

Työ- ja elinkeinoministeriö on nimennyt ohjelmajohtajan tueksi yhden kokopäiväisen asiantuntijavirkamiehen ja osoittanut kaksi muuta asiantuntijaa, jotka ovat toimineet ohjelman käytössä. Tällöin asiantuntijoiden toimenkuvaa on siis muutettu tai täydennetty ohjelmakauden ajaksi. Ohjelman asiantuntijaresursseja pidetään riittävinä, koska vastuuministeriöiden uskotaan resursoivan vastuulleen tulleiden toimenpiteiden valmistelun ja toteutuksen.

Ohjelmaa pidettiin kuitenkin edellisen ohjelmakauden ohjelmiin verrattuna hieman "hampaattomana", koska sillä ei ole mahdollisuuksia rahoittaa laajempia kehittämishankkeita. Tällöinkin halutaan korostaa sitä, että mahdollinen rahoitus pitäisi saada osaksi olemassa olevien organisaatioiden toimintaa.

Erityisesti uuden tiedon hankinnan arvioidaan edellyttävän enemmän resursseja. Ohjelmassa olisi haluttu käynnistää enemmän uusia tutkimuksia ja myös suunnitella joitakin koulutuksellisia toimia. Ministeriön tutkimusmäärärahojen hyödyntäminen olisi ohjelman kannalta tärkeää. Jos

¹¹⁹ *Viestintäfoorumien käynnistäminen perustui edellisen ohjelmakauden yrittäjyysohjelman opetukseen. Silloin eri tahot saattoivat mm. järjestää päällekkäisiä seminaareja samoista asioista. Nyt foorumin avulla pyritään saamaan yhteishankkeita esim. esitteistä, koulutuksesta jne.*

TYPO pitää merkittävänä jotain selvitys- tai tutkimushanketta, pyrkii se neuvottelemaan "oman" ministeriön kanssa rahoituksesta. Ongelmana on kuitenkin se, että ministeriön omat tutkimusta koskevat suunnitelmat sitovat resurssit pääosin muihin tutkimuksiin. Esimerkiksi kasvuyrittäjyysyksikön tutkimusten pitää olla ennen kaikkea linjassa ministeriön oman strategian ja tietotarpeiden kanssa.

Ohjelman kannalta merkittävänä pidetään sitä, että lähes kaikilla päätehtävillä on tukena oma työ- ja elinkeinoministeriön yksikkö eli työelämän laatuysikkö, kasvuyrittäjyysyksikkö ja säädösvalmistelun kehittämisyksikkö. Viimeksi mainittu on tukenut mm. yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen tähtäävää valmistelua. Näin sijaintiministeriön organisaatiosta muodostuu suora yhteys ohjelman kannalta keskeisiin toimijoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen on koonnut ohjelman keskeisiä sisältöjä saman ministeriön ja hallinnonalan piiriin. Haastatteluissa esitettiin kysymys, onko tällaiselle hallinnonalarajoja ylittämään pyrkivälle ohjelmalle enää tarvetta, kun asiat on jo koottu rakenteellisesti. Vaikka ohjelmassa on myös opetus ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön toimialoille sijoituvia asioita, kytkee ohjelman sisältö sen tiiviisti yhden ministeriön yhteistyöhön.

Vaikka uuden ministeriön perustaminen on tukenut ohjelman toimeenpanoa, käytiin ministeriön sisällä ainakin ohjelman alkuvaiheessa keskustelua sen sisältöjen "liiallisesta" tunkeutumisesta eri sektoreille. Ohjelmajohdon näkökulmasta katsoen työ- ja elinkeinoministeriön yksiköt toimivat ennen kaikkea ministeriön omien suunnitelmien ja linjausten mukaisesti eivätkä ole "ohjelmajohdon käytettävissä". Joka tapauksessa ilman niiden tukea ohjelman toteutusedellytykset olisivat merkittävästi heikot. Esimerkiksi kasvuyrittäjyysyksikkö on tehnyt itsenäisesti substanssivalmistelua, mutta politiikkaohjelman toteuttajat ovat voineet osallistua sen tehtävien ideointiin.

Yrittäjyysosaston arvioidaan myös tukevan ohjelman toteutusta. Ongelmana on kuitenkin se, että yrittäjyysasioita hoidetaan hajanaisesti ministeriön sisällä. Ohjelman toteuttajien arvion mukaan kukaan ei koordinoi kokonaisuutta, jolloin eri ryhmissä ja tiimeissä ei välttämättä tunneta muissa ryhmissä tehtävää yritystoiminnan edellytyksiin liittyvää valmistelua. Ohjelman arvion mukaan yrittäjyysasiat pitäisi selvemmin koota ja vastuuttaa ministeriön sisällä. Tähän politiikkaohjelma ei ole kyennyt tähän mennessä merkittävästi vaikuttamaan. Toisaalta ohjelma ei halua puuttua ministeriön tai sen osaston toiminnan organisointiin.

Ohjelman perustehtävänä pidetään ennen kaikkea keskustelun ylläpitämistä. Samalla puutteena pidetään sitä, että ohjelmalla ei ole omaa valmistelumandaattia eikä – resurssija. Se ei voi käynnistää toimenpiteiden täsmen-

tämisen edellyttämää taustavalmistelua. Joidenkin arvioiden mukaan tällaista ei tarvita, koska tarvittava valmistelu tehdään linjahallinnossa.

Ohjelman toteuttajien piirissä näyttää olevan hieman erilaisia näkemyksiä ohjelman tarpeesta ja mahdollisuudesta vaikuttaa sijaintiministeriön eli työ- ja elinkeinoministeriön sisäisiin ja hallinnonalan laitoksiin kohdistuviin ohjausprosesseihin. Yhden näkemyksen mukaan ohjelmalla ei ole tarvetta mennä "ministeriön sisään" vaan jättää toteutusvastuu ministeriön pysyvälle organisaatiolle ja erilaisista ohjausmuodoista vastaaville (mm. tulos- ja informaatio-ohjaus). Toisen näkemyksen mukaan niin suuri osa toimenpiteistä koskee työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan asioita ja toimintoja, että yhteistyön politiikkaohjelman ja muiden ohjausmuotojen välillä tulee olla "välitöntä" niin, että toimenpiteet mahdollisimman hyvin tukevat toisiaan. Tällöin TYPO:n piirissäkin on oltava kiinnostuneita työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjaussisällöistä ja niiden yhden-suuntaisuudesta TYPO:n toimenpiteiden kanssa.

Joka tapauksessa ohjelmalla ei ole roolia yksikön tai ministeriön osastojen resurssien kohdentamista koskevassa suunnittelussa tai tulosopimusten teossa. Yleisesti näitä ohjausvälineitä pidetään ministeriön "sisäisinä asioina", joihin ohjelman ei ole syytä puuttua.

Ohjelman luonteesta ja toteuttajien toimintatavoista

Ohjelmaa luonnehditaan "lobbaustoimistoksi", joka markkinoi asioita, pyrkii hankkeistamaan niitä ja seuraamaan niiden edistymistä. Ohjelman piirissä toimenpiteet luokitellaan periaatteessa seuraavasti:

- ohjelman omalla vastuulla olevat (ohjelman puheenjohtajuudella toimivat ryhmät, käynnistämät tutkimukset, selvitykset, konsultointihankkeet)
- ohjelman osallistumisen kautta vaikutettavat (esim. työryhmä jäsenyydet)
- seurattavat toimenpiteet, joihin pyritään vaikuttamaan, jos asiat eivät etene.

Politiikkaohjelman "oma" päävastuu rajoittuu tiettyihin itse käynnistettyihin tai rahoitettuihin hankkeisiin. Käytännössä yksittäisen toimenpiteet eivät aivan näin selvästi sijoitu omiin luokkiinsa. Vastuiden erot eivät esimerkiksi näy ohjelman toimeenpanosuunnitelman seurantataulukossa. Tässäkin suhteessa ohjelman toteutus on "joustavaa". Toimenpiteen muovautuminen esim. osallistumista vaativaan luokkaan voi perustua enemmän onnistuneeseen lobbaukseen ja satunnaisiin tekijöihin kuin suunnitelmalliseen strategiaan.

Ohjelma tukeutuu suurelta osin meneillään olleisiin uudistushankkeisiin ja osin edellisen ohjelmakauden politiikkaohjelmien "perintöön". Ohjelmassa ei toteuttajien arvion mukaan ole samassa määrin yksittäisiä hankkeita kuin edeltäneessä yrittäjyysohjelmassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimintasuunnitelmassa vuosille 2009–2012 todetaan, että "tavoitteiden toteuttamiseksi politiikkaohjelma seuraa ja osallistuu merkittävimpien valmisteluhankkeiden työhön. Tässä yhteydessä pyritään huolehtimaan eri hankkeiden toteutuksen tarpeellisesta yhteensovituksesta. Ohjelman tehtävänä on toimia aloitteentekijänä ja huolehtia siitä, että asianomaisilla tahoilla hallinnossa käynnistetään sellaiset hankkeet, joilla ohjelman tavoitteet voidaan toteuttaa". Toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan ole täsmennetty, millä edellytyksillä ja välineillä ohjelma voi varmistaa hankkeiden käynnistymisen.

Keskeisimmät yhteistyöministeriöt ohjelmalle ovat työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Yhteistyö sujuu hyvin erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, koska keskeiset politiikkalinjaukset ovat yhteisiä. Maa- ja metsätalousministeriö toimii hyvin pitkälti "omillaan" eikä sen vastuulla ole viin toimenpiteisiin katsota liittyvän niin paljon yhteistyötarpeita kuin muihin toimenpiteisiin. Haasteena pidetään edelleen yhteistyön kehittymistä sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön suuntaan. Ohjelman toteuttajien näkökulmasta tarkastellen kaikki toimenpiteet eivät ole edenneet ohjelman toivomalla tavalla.

Ohjelman uskotaan saavan aikaan tuloksia hyvällä organisoinnilla. Tällä viitataan siihen, että yksittäiset toimenpiteet on selvästi määritelty, eroteltu ja vastuutettu eri ministeriöille. Ohjelmassa ei ole kartoitettu, miten eri ministeriöt ovat varautuneet ohjelman toteutukseen tai varanneet siihen resursseja. Perusajatus on, että kukin ministeriö hoitaa "omat" toimenpiteensä ja TYPO seuraa aktiivisesti niiden toteutumista. Poliitiikkaohjelma ei voi eikä välttämättä halukaan puuttua ministeriöiden valmisteluresursien käyttöön tai esim. tulosoikeuksien sisältöihin, vaan sitä pidetään vastuullisen ministeriön tehtävänä. Lisäksi voidaan luottaa siihen, että suurin osa ohjelman kehittämishankkeista ja toimista on valmisteltu ennen ohjelmaa ja siitä riippumatta, jolloin niille on todennäköisesti varattu riittävät resurssit.

Ohjelma pyrkii pitämään osahankkeiden toteuttajat ajan tasalla muista hankkeista mm. viestintäfoorumien avulla sekä suoralla yhteydenpidolla. Koordinointitarpeita toimenpiteiden välillä ei kuitenkaan pidetä niin oleellisina, että ohjelma voisi tuottaa siinä lisäarvoa. Ohjelmajohdossa luotetaan siihen, että eri toimenpiteiden vastuulliset seuraavat tarvittavassa määrin muiden hankkeiden ja valmisteluprosessien etenemistä ja hankkivat kaiken relevantin tiedon.

Jos asia ei etene suunnitellusti, voi ohjelma pitää asiaa esillä. Esimerkiksi ohjelma on pyrkinyt viestittämään korkeakouluopiskelun nopeuttamiseksi tarvittavista toimista. Samalla myönnetään, että on viime kädessä vastuuministeriön asia, mitä asialle tapahtuu ohjelmakauden aikana¹²⁰.

Ohjelman tarkka työnjako näyttää ulottuvan paitsi hankkeista vastuullisten ministeriöiden suhteisiin myös ohjelman sisään. Ministeriön osoittamat asiantuntijatkaan eivät pidä välttämättömänä perehtyä toisen sisältöalueen toimenpiteisiin kovin tarkasti. Alkuvaiheessa tehty työnjako korostaa toimenpiteiden erillisyyttä ja hallintaa hyvän työnjaon avulla. Tällöin erityisiä koordinoitaitoimia ei katsota tarvittavan. Toisena selityksenä on resurssien niukkuus. Ohjelman piirissä ei ole mahdollista tehdä konkreettista analyysia eri toimenpiteiden yhteensovittamistarpeista eikä koordinaatiossa voida mennä yksityiskohtiin.¹²¹

Ohjelmajohtaja on ollut jäsenenä mm. Sata-komitean rahoitus- ja kannustavuusjaostossa ja joustoturvaa pohtineessa hankkeessa (ansioturvajaosto). Lisäksi ohjelmajohtaja on jäsenenä hallinnollisen taakan keventämishankkeen ohjausryhmässä. Toteuttajien arvion mukaan joku neljästä (ohjelmajohtaja, asiantuntijat) on jäsenenä keskeisimmissä työryhmissä. Tosin AKKU-uudistuksen (ammattillisen aikuiskoulutuksen uudistus) valmistelussa ei olla suoraan mukana eikä myöskään maa- ja metsätalousministeriön asettamissa työryhmissä ole ohjelman edustusta. Muilta osin muodollisia vaikutus- tai ohjausvaltuuksia ei ole pidetty tarpeellisina.

Ohjelman tehtävänä pidetään eräänlaista metatarkastelua: kun ohjelma saa tiedon uudistushankkeiden etenemisestä, siitä pyritään tarpeen mukaan raportoimaan ministeriryhmälle, joka seuraa erityisesti uudistushankkeiden tavoitteita ja tuotoksia. Tässä yhteydessä hankkeiden toimintatavat eivät ole kiinnostavia. Käytännössä roolin määrittäminen voi merkitä myös sitä, että toimenpiteiden yhteydessä syntyvien yhteisten valmisteluprosessien vakiinnuttaminen ei ole ohjelman kiinnostuksen kohteena.

Ohjelman käytössä oleva toimeenpanosuunnitelma ja sen jatkuva päivitys on periaatteessa väline toimenpiteistä vastuussa olevien ja niitä valmistelevien yhteydenpitoon. Suurempi merkitys nähdään kuitenkin virkamiesten yhteistyöverkostoilla, jotka voivat tuottaa tuloksia pidemmällä

¹²⁰ OKM on teettänyt työryhmäraportin, jossa ehdotetaan mm. pääsykoejärjestelmän uudistamista ja ylioppilastutkinnon painoarvon lisäämistä.

¹²¹ Ohjelman toteutukseen osallistuva virkamies totesi, että "ei meillä ole mahdollisuutta käsitellä asioita sen yksityiskohtaisemmin kuin toimenpiteiden edistymisestä kirjataan toimeenpanosuunnitelmaan". Ohjelmajohtajan arvion mukaan osaa seurantataulukon asioista käsitellään varsin tarkastikin. Seurantataulukon täyttämisen on pääosin kustakin toimenpiteestä vastaavan ministeriön vastuulla, mutta myös ohjelman toimesta seurantataulukkoa päivitetään..

aikavälillä. Niiden syntymistä tai muotoa ei kuitenkaan haluta erityisesti ohjata tai määrittää.

Ohjelmassa uskotaan verkostomaiseen, avoimeen ja joustavaan yhteistyöhön. Sen pelisääntöjen rakentamisesta ei katsota olevan hyötyä vaan tärkeintä on "yhteisen tahdon aikaansaaminen". Siksi ohjelmassa ei pyritä vaikuttamaan erityisesti uusien yhteistyömuotojen rakentamiseen. Tästä haastateltavilla oli kuitenkin hieman erilaisia käsityksiä. Joka tapauksessa ennakkointitoiminnassa on pyritty työnjaon, vastuiden ja yhteistyömuotojen kehittämiseen. Tähän palataan toimenpiteiden etenemistä kuvaavassa jaksossa.

Ohjelma ei ole tehnyt merkittäviä budjettialoitteita. Yhtäältä niitä ei ole pidetty toimenpiteiden toteutumisen kannalta välttämättöminä. Toisaalta väliintuloa budjettiprosessiin on pidetty siinä määrin hankalana, ettei aloitteilla uskota olevan vaikutusta talousarvioesityksen valmisteluun. Ohjelman toteuttajat pitävät ongelmallisena vaikuttaa muiden ministeriöiden määrärahojen käyttöön, koska valtuudet puuttuvat. Tästä huolimatta he ovat yrittäneet muistuttaa budjettivalmistelun yhteydessä, että tietyt momentit ovat myös ohjelman toteutuksen kannalta tärkeitä. Esim. kun Tykes -toiminta siirrettiin Tekesiin, pyrittiin ohjelman toimesta varmistamaan sille riittävät resurssit.

Ohjelman alkuvaiheessa laadittiin valtioneuvoston kanslian kehotuksesta lista määrärahoista, joiden käyttö liittyy politiikkaohjelman tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Listasta luovuttiin, kun huomattiin, ettei sillä ollut vaikutusta budjettineuvotteluihin. Politiikkaohjelmien yhteisellä sopimuksella esitettiin vuodelle 2009 miljoonan euron määrärahatarvetta, mutta esitys ei mennyt neuvotteluissa lävitse.

Suhde rinnakkaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin

Politiikkaohjelman rinnalla ei ole toteutettu sen sisältöjä ajatellen rinnakkaisia kehittämisohjelmia. Sen sijaan ohjelman sisällön kannalta merkittäviä uudistusten valmisteluhankkeita on huomattava määrä. Voidaan arvioida, että ohjelman tavoitteiden kannalta merkittävimpien uudistusten valmistelutyö tehdään ohjelman "ulkopuolella". Ohjelmajohtajan arvion mukaan samaan aikaan tai ohjelman rinnalla hallituksella on ollut meneillään 5–6 suurehkoa hanketta, jotka kytkeytyvät ohjelman teemoihin:

- Sata-komitean työ (sosiaaliturvan kokonaisuudistus)
- ammatillisen aikuiskoulutuksen uudistus
- suomalaisen joustoturvamallin kehittäminen
- työperäisen maahanmuuton edistämistoimet

- ns. kohtaantotyöryhmän työ (johon sisältyy mm. osaamisen ja alueellisen työvoimatarpeen parempi kohtaanto, työttömyysjaksojen pituuden minimointi jne.)
- eläkejärjestelmään liittyvät uudistukset (työvoiman tarjontaan liittyen)

Joustoturvatyöryhmässä hyväksyttiin kesällä 2009 Suomen yhteiset joustoturvaperiaatteet ja työtä jatketaan työryhmässä. Työuran pidentämisen yhtenä toimenpiteenä mainitaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama Työhyvinvointifoorumi¹²², joka perustuu ministeriön aiempaan työturvallisuuden ja työterveyden ohjelmalliseen kehittämiseen. Lisäksi ohjelman tavoitteita tältä osin edistää sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama Masto-hanke (masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden ehkäisy)¹²³. Lisäksi työurien pidentämiseen tähtäävien toimenpiteiden valmistelu on tapahtunut Jukka Rantalan vetämässä eläkeneuvotteluryhmässä ja Jukka Ahtelan vetämässä työelämäryhmässä. Poliitiikkaohjelmalla ei ole ollut roolia näiden työryhmien työssä, joskin niiden edistymistä on pyritty seuraamaan.¹²⁴

Työvoimareservin käyttöön saamisen toimenpiteitä ovat mm. pitkäaikaistyöttömien saaminen työhön avoimille työmarkkinoille. Sata-komitean loppuraportissa on esitetty useita ehdotuksia kuten työpankkikokeilu, työllistämissetelikokeilu ja työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopuminen. Vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa esitettiin toimenpiteitä ja rahoitusta nuorten työllisyystilanteen parantamiseksi. Nämä toimet valmisteltiin korjaamaan suhdannetilanteen pahentamaa nuorisotyöttömyyttä ajatellen. Poliitiikkaohjelmalla ei ole ollut merkittävää roolia niiden valmistelussa.

Uudistukset on mainittu poliitiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa, mutta ohjelman haasteena ei varsinaisesti ole koota kaikkien rinnakkaisten uudistusten toimenpiteitä ohjelman tavoitteiden seurantaan palvelevaksi kokonaisuudeksi. Siksi voidaan kysyä, miten hyvin TYPO:n tekemä seuranta vastaa tarvetta hahmottaa kokonaisuutena keskeisten tavoitteiden ja uudistusten etenemistä. Näyttää siltä, että uudistusten pääasiallinen raportointi tapahtuu muita kanavia myöten.

Kun ohjelma on laaja ja koskee hallitusohjelman keskeisiä asioista, voi olettaa merkittävimpien uudistusten edistyvän ohjelmasta riippumatta. Ohjelman lisäarvo valmistelulle tai valmisteluprosessien integroinnille voi

¹²² Sama toimenpide on TEPO:n toimeenpanosuunnitelmassa.

¹²³ Toimenpide on myös TEPO:n suunnitelmassa.

¹²⁴ Poliitiikkaohjelman edistymisestä kts. ohjelmajohtajan tilannekatsaus huhtikuussa 2010. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2493>

tällöin jäädä varsin vähäiseksi. Ohjelman toteutuksessa on kuitenkin haluttu korostaa poliittista vastuullisuutta. Kyse on viime kädessä koordinoivan ministerin ja ministeriryhmän poliittisesta tahdosta edistää ohjelman tavoitteita ja tarvittavaa integrointia uudistusten kesken.

Ohjelmilla tai uudistushankkeilla ei katsota olevan merkittäviä tai ainakaan erityisen haitallisia päällekkäisyyksiä. Erityisiä koordinoitintarpeita ei ole tunnistettu vaan tiedon välittämistä hankkeiden välillä on pidetty riittävänä. Monien uudistusprosessien yhtäaikaisuus ja omat raportointikanavat saavat kuitenkin aikaan sen, että syntyy osin päällekkäistä ja koordinoimatonta raportointia useille eri tahoille. Haastatteluarvioiden perusteella voidaan todeta, että ohjelmasta ei välttämättä ole muodostunut sellaista keskeistä tiedon koonnin, raportoinnin ja uudistusten etenemisen käsittelyfoorumia, joka kokoaisi työllisyys, yrittäjä- ja työelämän laadun kannalta keskeisimmät uudistukset.

Ohjelmalla on kytkentöjä myös muihin politiikkaohjelmiin. Esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy (erityisesti koulutuksesta syrjäytymisen osalta) on yhteinen lasten nuorten ja lapsiperheiden politiikkaohjelman kanssa. Työhyvinvoinnin teema taas leikkaa terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden ehkäiseminen taas leikkaavat terveyden politiikkaohjelmaan ja myös muihin sosiaali- ja terveyshallinnon sektoriohjelmiin.

Toimenpiteiden edistyminen ja ohjelman lisäarvo

Ohjelman toteutusta on helpottanut se, että edellisen ohjelmakauden yrittäjäsuojeluohjelma valmisteli ja osin toteutti jo monia yrittäjyyden edellytyksiin liittyviä uudistuksia. Silloin mm. rahoitettiin useita kasvuyrittäjyyttä koskevia tutkimuksia.

Ohjelmaa laadittaessa keskeisenä oletuksena oli työvoiman ja työvoimapanoksen riittävyyden ja saatavuuden ongelma. Taloudellisen taantumien seurauksena tämän pidemmän aikavälin kehityspiirteiden esillä pitäminen muodostui kuitenkin haasteeksi. Joitakin toimenpiteitä on lykätty, koska akuutti ongelma koski työttömyyden kasvua ja työvoiman kysynnän hiipumista. Tästä huolimatta ohjelman piirissä tulkittiin, että oletukset ja ohjelman tavoitteet ovat edelleen perusteltuja, eikä ohjelmaa ole syytä taloudellisen tilanteen vuoksi muuttaa.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen ei ole edennyt, koska vastuministeriössä ei nähty tarvetta viedä sitä eteenpäin tässä suhdanne-

tilanteessa. Muutoksista laadittiin virkamiesvalmisteluna suunnitelmia¹²⁵, mutta poliittisia päätöksiä ei haluttu tehdä. Myös kohtaantotyöryhmän työ on ollut pysähdyksissä talustilanteen vuoksi.

Monen toimenpiteen valmistelu on edennyt ohjelman tavoitteiden suuntaisesti. Monien merkittävien asioiden kohdalla eteneminen on perustunut hallitusohjelman suoraan "toimeksiantoon" valmistelevalle ministeriölle tai budjettiprosessiin. Esim. teemassa "Nuorten kiinnittyminen työmarkkinoille" on tehty useita toimenpiteitä. Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja on lisätty elvytystoimiin perustuen. Samoin nuorten yhteiskuntatakuun kehittäminen on edennyt. Kumpikin päätös on syntynyt budjetti-valmistelun yhteydessä, eikä TYPO:lla ole ollut merkittävää roolia niissä.

Ohjelmaan sisältyvänä toimenpiteenä on kirjattu opintojen nopeuttamiseksi opintorahan korotus 15 prosenttia 1.8.2008 lukien ja opiskelijoiden omia tulorajoja korotus 30 prosenttia vuodesta 2008 lukien. Kumpikin uudistus on valmisteltu jo ennen politiikkaohjelmaa. Samaan teemaan liittyen on valmistunut opetusministeriön työryhmäraportti "Ei paikoillenne, vaan valmiit, hep!"¹²⁶ Opetusministeriö on lisäksi helpottanut perusopetuksen päättäneiden sijoittumista muun muassa kehittämällä perusasteen oppilaan ohjausta ja lisäämällä opetuksen tukitoimia, käynnistämällä niin sanotun ammattistarttikokeilun ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja. Työpaikalla tapahtuvan opiskelun tukemiseksi on mm. lisätty oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen kiintiötä ja jatkettu työssä oppimisen tukiohjelmaa. Toimenpiteet perustuvat ennen kaikkea suhdannetilanteen myötä käynnistettyihin elvytystoimiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 7.10.2008 laaja-alaisen seurantatyöryhmän avustamaan kasvuyritys- ja omistajayrittäjyyspolitiikan suunnittelussa, valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Seurantatyöryhmä sai tehtäväkseen valmistella hallitusohjelman välitarkistukseen arvion hallitusohjelman omistaja- ja kasvuyrittäjyyspoliittisten toimenpiteiden toteutumisesta.

Yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi on asetettu oma kansallinen toimintaohjelma, jonka valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2009. EU on edellyttänyt tällaisen ohjelman käynnistämistä kaikissa jäsenvaltioissa. Ohjelman painopistealueena on yritysten sähköisen asioinnin kehittäminen, jonka tueksi on asetettu erillishanke.

¹²⁵ SM:n asettama työryhmä on valmistellut maahanmuuton nopean työllistymisen toimenpideohjelman. TYPO on käsitellyt asiaa myös ministeriryhmässä.

¹²⁶ Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän mietintö. OPM työryhmämuistioita ja selvityksiä 11/2010.

Työelämän laadun osalta ohjelman alussa käynnistettiin yhteistyöhanke työmarkkinajärjestöjen kanssa. Sen tuloksena syntyi ehdotus erillisestä viestintäkampanjasta. Teeman osalta keskeinen toimintatapa on ollut yrittäjäneuvojen alueellisten koulutustilaisuuksien järjestäminen. Tarkoituksena on ollut levittää työelämän kehittämishankkeiden tuloksia ja saada työelämän laatu ja tuottavuusasiat osaksi yritysten neuvontapalveluja. Työelämän kehittämisohjelman Tykesin toiminnan siirto Tekesiin on mahdollistanut myös Tekesin uuden Hyvä työelämä – hankkeen kehittämisen. Tämä politiikkaohjelman kannalta merkittävä ohjelma jatkui vuoden 2009 loppuun ja viimeiset ohjelman rahoittamat hankkeet päättyivät vuonna 2011.¹²⁷ Politiikkaohjelman kannalta katsoen työnjako on se, että Tykes tekee kehittämisspilotteja ja politiikkaohjelma viestittää niiden tuloksista.¹²⁸

Joissakin asioissa ohjelma on yleisen kannustuksen, lobbauksen ja seurannan ohella ollut aloitteellinen. Yhtenä ohjelman konkreettisena tuloksena on pidetty ennakointityöryhmän työtä. Ohjelmassa haluttiin ottaa asia erityiskohteeksi, koska ennakkoinnin tulkittiin jäävän ministeriön väliselle harmaalle alueelle, eikä sille ollut ilmeistä "kotipesää". Työryhmä kokosi kuvauksen ennakointityöhön osallistuvien tehtävistä ja laati yleiset ehdotukset toimijoiden työnjaosta ja ennakointityön aiempaa paremmasta integroinnista. Toimenpidettä voidaan luonnehtia yritykseksi kehittää ja vakiinnuttaa yhteistyökäytäntöjä ja myös institutionalisoida eri toimijoiden tehtäviä.

Työryhmän raportissa¹²⁹ ehdotetaan mm. että valtioneuvostotason sääntelyssä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön ennakointitehtävät otetaan huomioon ja lisäksi sovitaan eri toimijoiden rooleista ennakointitiedon tuottamisessa. Myös VATT:n rooli työmarkkinoiden rakenne-ennusteen tuottamisessa halutaan vakiinnuttaa. Politiikkaohjelman roolia ja merkitystä työnjaon vakiinnuttamiseksi tehtyjen päätösten kannalta on arvioitu eri tavoin. Joidenkin haastateltujen mielestä työjakoa koskevat sopimukset on pitkälti tehty työ- ja elinkeinoministeriössä aiempien työ-

¹²⁷ *Kehittämisohjelman vuosibudjetti on ollut 14,5 miljoonaa euroa ja sen avulla on käynnistetty satoja työpaikkakohtaisia kehittämisprojekteja. Vuonna 2009 Tekes irrotti 12 miljoonan euron arvosta myöntövaltuuksia ohjelmalle. Ohjelman toteutuksesta vastasi yli kymmenhenkinen sihteeristö, joka on ollut sijoitettuna Tekesiin. Tykes-ohjelman rahoitushaun päättymisen jälkeen Tekesissä valmisteltiin ja aloitettiin uusi työelämän laadun TYKES-rahoituspalvelu.*

¹²⁸ *Tähän liittyvinä toimenpiteinä toteutettiin Kauppalehdessä ilmestynyt Laatu-homma-liite ja Laadukkaasti tulosta - esite.*

¹²⁹ *Osuvuutta pienentyvien ikäluokkien koulutukseen. TEM julkaisuja 21/2009.*

ryhmälinjausten mukaan. Uusimman työryhmän jälkeen merkittäviä uusia päätöksiä ennakointitoiminnan yhteensovituksesta ei vielä ole tehty.

Ohjelman "omana" hankkeena pidetään myös yrittäjäyyskatsauksen laadintaa. TYPO:n tavoitteena on ollut vakiinnuttaa sen laatiminen osaksi työ- ja elinkeinoministeriön normaalitoimintaa, kun se aiemmin on ollut ohjelman vastuulla.¹³⁰ TYPO pyrki vauhdittamaan myös YritysSuomi.fi -palvelun ja sähköisen asioinnin kehittämistä, kun niiden toteutuksessa ilmeni ongelmia.¹³¹

Ohjelma teki oikeusministeriölle aloitteen yrittäjien maksukyvyttömyyslainsäädännön uudistamisesta. Aloitetta tuki myös politiikkariihen kannanotto, jossa asiaan kiinnitettiin huomiota. Oikeusministeriö asetti syksyllä 2009 työryhmä pohtimaan asiaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt TYLA-hankkeen työelämän laadun ja tuottavuuden parantamiseksi. Sen tavoitteena on järjestää työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toiminta siten, että se tukee työelämän pitkäjänteistä ja systemaattista kehittämistä. Asiakkuusprosessien kautta pyritään vaikuttamaan siihen, että mahdollisimman monella työpaikalla osataan hyödyntää olemassa olevaa tietoa työelämän laadusta. Tärkeää on myös varmistaa, että yritysneuvontatyötä tekevillä asiantuntijoilla on riittävästi osaamista työelämän laadun ja tuottavuuden asiakokonaisuudesta. Siksi hankkeessa laaditaan pitkän tähtäyksen koulutus suunnitelma yritysneuvojille osana seudullisten yrityspalveluiden koulutuksia.

Tätä toimenpidettä, joka ei ollut mukana ohjelman alkuperäisissä toimenpanosuunnitelmissa, voidaan pitää esimerkkinä yrityksestä vakiinnuttaa työelämän laatua koskevan tiedon välittämisen osaksi pysyvää yrityspalveluorganisaatiota. Tämänkaltaisia toimenpiteitä ei politiikkaohjelmaan ole juurikaan sisällytetty mainittua ennakointitoiminnan yhteistyöraporttia lukuun ottamatta.

¹³⁰ *Eräs haastateltu totesi, että tätä pidetään tärkeänä, jotta ohjelmakaudesta jää jälkeen jotain pysyvää.*

¹³¹ *Valtioneuvosto teki 18.5.2006 periaatepäätöksen, jolla käynnistettiin valtakunnallisen Yritys-Suomi -palvelujärjestelmän toimeenpano vuosina 2006–2008. Periaatepäätös asetti puitteet sille, miten julkisen hallinnon kokonaan tai pääosin rahoittamien organisaatioiden yrityspalvelut tulee tuottaa yhteistyössä asiakaslähtöisesti.*

Liite 2. Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma (LNPO)

Tavoitteet ja painopisteet

Ohjelman tavoitteena on "vahvistaa sellaista lapsiystävällistä Suomea, jossa tuetaan lasten, nuorten ja perheiden arjen hyvinvointia, vähennetään syrjäytymistä, lisätään lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista sekä lasten oikeuksista tiedottamista." Poliitiikkaohjelmassa kehitetään lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohjaa sekä edistetään päätösten ns. lapsivaikutusten arviointia (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla). Poliitiikkaohjelma jakautuu kolmeen osa-alueeseen:

- lapsilähtöinen yhteiskunta,
- hyvinvoiva lapsiperhe sekä
- syrjäytymisen ehkäiseminen.

Lapsilähtöinen yhteiskunta -teeman tavoitteita ovat mm. hyvinvoinnin tietopohjan kehittämisen, päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen, lasten oikeuksista tiedottaminen, lasten ja nuorten mediaympäristön kehittäminen ja kansalaistaitojen ja osallisuuden kehittäminen. Teemaa pidetään ohjelman politiikkatason vaikutuskenttänä eli tältä osin pyritään vaikuttamaan poliittisten päättäjien, keskushallinnon virkamiesten ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden käsityksiin ja asenteisiin. Toisella tasolla eli lapsiperheiden hyvinvoinnin tasolla tarkoituksena on lisätä ns. matalan kynnyksen palveluja¹³², lievittää lapsiperheiden köyhyyttä, vähentää perheväkivaltaa ja muuta lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä vahvistaa lasten ja nuorten terveellisiä elämäntapoja.¹³³ Kolmannen tason toimenpiteet tukevat yksikön kehitystä ja nuorten itsenäistymisprosessia. Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeistä on motivoida nuoria koulutukseen, kehittää lasten ja nuorten harrastustoimintaa ja osallisuutta liikuntaan ja taiteeseen sekä parantaa lasten ja nuorten rakennettua kasvuympäristöä (mm. kaavoituksen, lähiöiden viihtyvyyden lisäämisen avulla).

Lisäksi läpileikkaavina teemoina kaikkiin osa-alueisiin sisältyvät tavoitteet sukupuolten tasa-arvon ja monikulttuurisuuden edistämisestä. Tämä moniulotteistaa muutoinkin laajaa ohjelmaa.

¹³² Ohjelmassa tuetaan kehitteillä olevaa perhekeskusmallia, joka kokoaa yhteen mm. neuvoloiden, päivähoidon ja koulun palvelut ja toiminnot. Tämä malli ja sovellutusten levittäminen on kehittämiskohteena myös terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa ja Kaste -ohjelmassa.

¹³³ Tavoite on yhteinen terveyden edistämisen politiikkaohjelman kanssa.

Hallitusohjelmassa on esitetty joitakin peruslinjauksia ohjelmalle. Ohjelman käynnistysvaiheessa koottiin koko hallitusohjelmasta muitakin linjauksia ja toimenpiteitä, jotka liittyivät lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin kehittämiseen. Toimenpidekokonaisuutta valmisteltiin lisäksi eri tahojen yhteistyönä. Ohjelmasta muodostui huomattavan laaja.¹³⁴ Kyse on lasten ja perheiden hyvinvoinnin tietopohjan kehittämisestä, osallisuuden lisäämisestä, lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä, lapsiperheiden köyhyyden vähentämisestä, lapsiin kohdistuvan väkivallan vähentämisestä, terveellisten elämäntapojen vahvistamisesta, lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisystä ja lasten ja nuorten harrastustoiminnan kehittämisestä.

Ohjelman alkuvaiheessa ministeriryhmässä pyrittiin tekemään toimenpiteiden priorisointia. Käytännössä alkuvaiheen ydintehtäväksi muodostui pitkälti lasten ja nuorten oikeuksista tiedottaminen. YK:n Lasten oikeuksien sopimuksesta tiedotettiin vuonna 2009 monin tavoin. Vuoden aikana järjestettiin sopimuksen 20-vuotisjuhlavuoden viestintä- ja vaikuttamiskampanja "Lapsilla on omat oikeudet". Ohjelmassa on vahva painostus lasten hyvinvoinnin tietopohjan ja lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisestä.

Myös osallisuuden kehittämistä pidettiin ohjelman alkuvaiheessa keskeisenä osa-alueena. Painopisteet ovat muuttuneet jossain määrin ohjelman toteutuksen aikana.¹³⁵ Viimeisin on liittynyt syrjäytymisen mm. ehkäisyyn ja siinä erityisesti etsivän nuorisotyön kehittämiseen. Ennen kaikkea tarkoituksena on kuitenkin muuttaa pitkän aikavälin lapsi- ja nuoriso- ja perhepolitiikkaa eli luoda perusteita tällaiselle politiikalle. Siksi keskeisten päättäjien ajattelun siirtyminen "edes piirun verran ohjelman tavoitteiden suuntaan, on riittävä tulos ohjelmalle."¹³⁶Tähän tähtää myös selvitys lapsi- ja perheasioiden hallinnollisesta kokoamisesta (tästä enemmän jaksossa Toimenpiteiden eteneminen).

¹³⁴ *Jotkut haastateltavat arvioivat, että LNPO on kaikkein laajin nykyisestä politiikkaohjelmasta. Laajuuden mittaamiseen ei kuitenkaan ole yksiselitteisiä välineitä. Poliitiikan osa-alueiden määrä, osatehtävien lukuisuus, toimenpiteiden kompleksisuus, sisällöllisten kytkentöjen määrä ja laatu vaikeuttavat kaikkien politiikkaohjelmien hallintaa.*

¹³⁵ *Ohjelmajohdon mukaan painopiste riippuu jossain määrin myös käytännöllisistä seikoista. On helpompi panostaa asioihin, jotka saavat vastakaikua ja etenevät kuin sellaisiin, joissa vastuutahoksi määritelty ministeriö suhtautuu nihkeästi toimenpiteen valmisteluun.*

¹³⁶ *Ohjelmajohtajan haastattelu 25.6.2008.*

Organisointi ja resurssit

Ohjelma sijoitettiin opetus- ja kulttuuriministeriöön. Ministeri- ja johtoryhmä on muodostettu samaan tapaan kuin muissakin ohjelmissa. Johtoryhmän jäsenet ovat pääosin yksikön johtajia ja oman ministeriönsä asiantuntijavirkamiehiä. Kuhunkin kolmeen pääteemaan on lisäksi koottu virkamiehistä ja järjestöjen edustajista asiantuntijaryhmät, joiden tehtävänä on edistää ja ohjata osa-alueen toimenpiteiden toteutusta. Lähtökohtana oli myös käyttää olemassa olevia neuvottelukuntia viestintä- ja neuvotteluareenoina (lapsiasiain neuvottelukunta, nuorisoasiainneuvottelukunta ja lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta). Perusresurssit ovat samanlaiset kuin terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa.¹³⁷

Johtoryhmän keskustelut tarjoavat mahdollisuuden käsitellä laajasti ohjelman tavoitteita ja toimenpiteiden tulkintaa. Ryhmän työskentely kokonaisuutena ei ohjelman toteuttajien näkökulmasta ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Jäsenillä on usein taipumus edustaa oman hallinnonalansa näkökulmia ja intressejä. Tällöin motivoituminen ja sitoutuminen yhteisten tulkintojen, tehtävien ja toteutustapojen etsintään ei aina onnistu. Johtoryhmän jäsenten puutteellinen sitoutuminen on ohjelman toteuttajien arvion mukaan hidastanut joidenkin toimenpiteiden etenemistä. Toisaalta ministeriön edustajilla ei aina ole mandaattia viedä asiaa eteenpäin omassa ministeriössä.¹³⁸ Siksi eräät haastateltavat pohtivat johtoryhmän sijaan mahdollisuutta käyttää esimerkiksi kansliapäällikkökokousta ohjausryhmänä.

Parhaimmillaan ministeriryhmä on ollut hyvä tuki haettaessa poliittista tukea ohjelman hankkeille tai toimenpiteille. Ministeriryhmään on viety myös politiikkaohjelman ulkopuolella tehtäviä asioita kuten Lapsiasiainvaltuutetun toimintakertomus tai Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 eli Lanuke:n tilannearvioita.¹³⁹ Ministeriryhmän merki-

¹³⁷ *Tarkastuksen toisessa haastattelussa (15.9.2009) ohjelmajohtaja oli eniten huolissaan ohjelman hallittavuudesta ja resursseista. Siitä huolimatta, että ohjelman tehtävä mielletään lobbaukseksi ja viestinnäksi eikä kaikkia toimenpiteitä voida edistää rahan avulla.*

¹³⁸ *Haastattelujen mukaan ongelma saattaa näkyä mm. siinä, että ohjelmajohtajan odotetaan lähettävän virallisen pyynnön ao. ministeriölle sen sijaan, että johtoryhmän jäsen veisi itse asiaa eteenpäin omassa ministeriössään. Yksi esimerkki asioiden hitaasta etenemisestä on moniammatillisen yhteistyön lakisääteistäminen, jota on käsitelty useaan otteeseen ministeriryhmässä, mutta valmistelu ei ole tahtonut edetä. Joitkut haastateltavat pohtivakin, pitäisikö johtoryhmänä olla kansliapäällikkökokous tai vastaava, jotta tehdyt sopimukset paremmin jalkautuisivat eri ministeriöihin.*

¹³⁹ *Ohjelmien suhteeseen palataan jaksossa Suhde rinnakkaisiin ohjelmiin.*

tyksestä näyttää kuitenkin vallitsevan epätietoisuutta. Ministeriryhmän periaatteellinen tuki ei näytä olevan tausta toimenpiteiden tai valmistelun käynnistymiselle. Esimerkiksi moniammatillisen yhteistyön lakisäätöistäminen on ollut useita kertoja esillä ministeriryhmässä ja asian viemisestä eteenpäin sivistyspoliittiseen ministerityöryhmään on tehty päätös, mutta ohjelmajohto ei ole havainnut asian vielä konkreettisesti etenevän.¹⁴⁰

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ohjelman tärkein organisatorinen tuki on saatu nuorisoyksiköstä. Sen rooli Lanuke:n valmistelun ja toteutuksen vastuutahona on tarjonnut politiikkaohjelman kaipaamaa asiantuntijatu-kea. Toisaalta kahden rinnakkaisen ohjelman toteutus on merkinnyt sitä, että nuorisoyksikön on arvioitu keskittyvän ennen kaikkea kehittämisohjelman toteutukseen. Tällöin politiikkaohjelman tarvitsemaan tilannekoh-laiseen tai Lanuke:n rajat ylittävien toimenpiteiden valmistelutyöhön ei ole voitu ohjata resursseja.

Ohjelman luonteesta ja toteuttajien toimintatavoista

Tarkastushaastattelujen mukaan ohjelmassa on luonnollista panostaa nii- hin asioihin, jotka etenevät¹⁴¹ Näin kohdentumisvalinnat voivat perustua prosessin etenemiseen ja todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Ohjelman toimenpiteissä korostuvat erilaiset tiedotukselliset ja koulutukselliset teh- tävät. Tarkoituksena on tuottaa myös uutta tietoa selvitysten ja työryhmä- ehdotusten kautta. Muutenkin halutaan vahvistaa lasten ja nuorten elämää ja hyvinvointia kuvaavaa tietopohjaa ja indikaattoreita.

Politiikkaohjelma on pyrkinyt ministerinryhmänsä kautta vaikuttamaan joihinkin budjetin määrärahoihin, mutta tällä ei ohjelmajohtajan mukaan ole ollut vaikutusta. Esimerkiksi vuoden 2009 talousarviovalmistelussa si- joitusministeriön nuorisoyksikkö esitti tukensa joillekin ehdotuksille, mut- ta ainoastaan etsivän nuorisotyön rahoitus ja nuorten tunnustuspalkinnon rahoitus etenivät. Viimeksi mainittu ei ollut politiikkaohjelman prioriteet- tilistan kärjessä. Eniten ohjelmajohtoa on huolestuttanut se, saadaanko mahdollisen moniammatillisen yhteistyön lisäämiseen rahoitusta.

LNPO kokosi alkuvaiheessa keskeisten ministeriöiden toiminta ja talous- suunnitelmista toimenpiteitä, joiden arvioitiin liittyvän ohjelmaan tai tuke- van sen toteutusta. Politiikkaohjelmalla ei kuitenkaan ole ollut mahdolli-

¹⁴⁰ *Ohjelmajohtoon havainto on syyskuulta 2009. Toimenpide ei sisältynyt ohjel- man alkuperäiseen toimeenpanosuunnitelmaan tai seurantaaulukkoon. Asiaa koskeva työryhmä asetettiin jo 5.9.2008 ja työryhmäraportti on julkaistu.*

¹⁴¹ *Eräs haastateltava totesi, "ettei kannata hakata päätänsä seinään, vaan kes- kittyä siihen, missä voi saavuttaa jotain".*

suutta vaikuttaa ministeriöiden vuosittaisiin tulossuunnitelmiin tai TTS:n linjausten tulkintaan.

Ohjelman kannalta ongelmana on se, ettei ole olemassa mitään menettelytapaa, jolla ministeriöt esittäisivät asioita esim. tulossopimuksiin ja työsuunnitelmiin. Ohjelmajohdon kannalta olisi hyvä, jos ministeriöt esittäisivät, miten paljon ja millaisia resursseja ne varaavat ohjelman ja sen toimenpiteiden toteutukseen. Ohjelmajohto ei katso saaneensa kaikista toteutukseen osallistuvista ministeriöistä riittävästi tietoja niiden osuudesta. Esim. ympäristöministeriön toimenpiteiden yhteyksistä politiikkaohjelmaan ei tieto ole aina kulkenut.¹⁴² Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa yhteistyö on joiltain osin toiminut hyvin, tosin joissakin asioissa varsin muodollisesti.

Toisaalta ministeriöt itsessään ovat hyvin laajoja ja koostuvat eriytyneistä tehtävistä. "Oman" ministeriön laajuutta kuvaa se, että koulutuksen yksiköistä on ajoittain ollut vaikeuksia saada tietoja hankkeiden ja muiden valmisteluprosessien etenemisestä. Kysymys on nimenomaan tiedon kuluusta, koska monet ohjelmaa tukevat hankkeet kuten KivaKoulu -hanke ovat edenneet suunnitellusti.

YK:n lasten oikeuksia koskevassa tiedottamisessa ja koko tiedotuskampanjan organisoinnissa etenkin Lapsiasianvaltuutetun taholta tullut tuki on ollut merkittävä. Siltä osin kuin Lanuke:n toimenpiteet vastaavat politiikkaohjelman toimenpiteitä, on yhteistyö politiikkaohjelman näkökulmasta katsoen ollut hyödyllistä ja myös tuloksellista. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa koordinoiva nuorisoyksikkö on voinut jakaa rahoitusta paikallisiin hankkeisiin. Rahoitus auttaa osaltaan kehittämisohjelman toimenpiteiden etenemistä ja tätä kautta tukee myös politiikkaohjelman tavoitteita.

Politiikkaohjelman näkökulmasta katsoen toimenpiteiden toteutus Lanuke:n kautta voi rajata liikaa niiden sisältöä. Näyttää siltä, että Lanuke on omassakin ministeriössä leimautunut nuorisopolitiikan ja -yksikön ohjelmaksi. Yhteistyön rakentaminen yleissivistävän koulutuksen toimintojen kanssa ei ohjelmajohdon mukaan ole ollut yksinkertaista.

Lanuke:n toteuttajat arvioivat, että politiikkaohjelman mahdollisuudet toimenpiteiden kattavaan toteutukseen ovat puutteelliset, koska siltä puuttuu

¹⁴² *Ympäristöministeriössä arvioidaan, että kaikkiin konkreettisiin tietopyyntöihin on vastattu. Näkemyserot saattavat heijastaa laajan ja lukuisista osahankkeista koostuvan ohjelman hallinnan haasteita. Edellytykset tehokkaaseen tiedonkulkuun ja toimenpiteiden jatkuvaan päivitykseen eivät helposti täyty ohjelmassa, joka nojaa eriytyneiden osahankkeiden "verkostomaiseen" yhteydenpitoon ja jota joudutaan ohjaamaan hyvin niukin resurssein.*

monia sellaisia edellytyksiä joita Lanuke:n toteutuksessa on. Esim. Lanuke:lla on koordinoivan nuorisoyksikön resurssit, perusteellisen valmisteluvaiheen myötä syntyneet sitoumukset muista ministeriöistä sekä hanke- rahat paikallisen kehittämistyön tukemiseen.

Suhde rinnakkaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin

Ohjelmalla on monia kytkentöjä muihin politiikkaohjelmiin erityisesti terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Tätä on käsitelty kertomuksen jaksossa 3.1.4. ja 3.1.6. Ohjelmien sisältöjä luonnehdittiin haastatteluissa mm. "tarpeettoman läheisiksi."¹⁴³ Ohjelmat ovat sopineet keskenään, että esim. lasten ja nuorten liikuntaan liittyvät asiat kuuluvat LNPO:lle ja muu terveyden edistäminen pääosin TEPO:lle. Tämä ei kuitenkaan tee työnjaoista kovin selvärajaista. Joissakin asioissa onki pyritty tekemään myös yhteisiä operatioita ja tukemaan samoja hankkeita (esim. ns. Aikalisä -toiminta). Ohjelmien toteutukseen osallistuvat ministeriöt eivät kaikilta osin tunnista ohjelmien välistä työnjakoa, mikä voi joissain tapauksissa vaikuttaa valmistelun etenemiseen.

LNPO:N vahva rinnakkainen ohjelma on lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 (Lanuke). Nuorisolain (72/2006) mukaisesti valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset lapsi- ja nuorisopolitiittiset tavoitteet sekä läänien ja kuntien vastaavan ohjelmatyön suuntaviivat. Hallitusohjelmassa todetaan, että kehittämisohjelma muodostaa perustan lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmalle, joka seuraa ja tukee kehittämisohjelman toteutumista.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma sisältää ainakin otsikkotasolla huomattavan paljon samoja asioita kuin LNPO. Sen kehittämiskohhteita ovat mm. turvallinen mediaympäristö, lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmät, ennaltaehkäisevä kulttuuri- ja liikuntatoiminta, lapsen oikeuksista tiedottaminen, perhepalvelujen kehittäminen (mm. perhekeskusmalli), lapsiperheiden toimeentulon parantaminen, turvallinen kasvuympäristö, lapsiin ja nuorisoon kohdistuvan väkivallan ehkäisy, asumisen ja yhdyskuntasuunnittelun kehittäminen lapsiystävälliseksi jne. Kehittämisohjelman keskeisiä toimijoita ovat ministeriöt, lääninhallitukset, kunnat, maakuntien liitot ja kansalaisjärjestöt. Kehittämisohjelman

¹⁴³ *Ohjelmajohtajan arvion päällekkäisyydet ohjelmien saattavat osittain johtua politiikkaohjelman valmistelijoiden kiireestä hallitusohjelmanevottelujen loppusuoralla.*

sisältöä arvioi vuosittain valtion nuorisosiain neuvottelukunta.¹⁴⁴ Lähtökohtana on, että eri ministeriöt resursoivat kehittämistoimia omalla vastualueellaan. Sen lisäksi ohjelman toteutukseen on varattu vuoden 2009 talousarvioesityksessä 3 miljoonaa euroa paikallisin kehittämishankkeisiin.¹⁴⁵

Politiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa on systemaattisesti viitaukset Lanuke:n vastaaviin toimenpiteisiin. Ohjelmien limittäisyys ja päällekkäisyys on ollut selvillä politiikkaohjelman alkuvaiheesta lähtien. Osittain sisältöjen päällekkäisyyden lieventämiseksi LNPO:ssa esim. osallisuuden kehittämisessä korostetaan myös monikulttuurisuutta. Ohjelmaohjelman mukaan LNPO:n strateginen ydin on YK:n lasten oikeuksien sopimuksesta tiedottaminen, sopimuksen toimeenpano ja sen toteutumisesta raportointi. Tämä painostus erottaa sen Lanuke:sta. Nuorisopolitiikan osalta politiikkaohjelma on toimenpiteiltään rajatumpi kuin Lanuke, jossa on satamäärin erilaisia toimenpiteitä.

Lanuke:n suunnittelu käynnistyi edellisellä hallituskaudella uuden nuorisolain voimaan tultua 2006. Ohjelmaa valmisteltiin laajapohjaisesti (mukana mm. 40 järjestöä ja muita toimijoita). Eri ministeriöt halusivat myös esittää ohjelmaan omia tärkeitä pitämiään asioita. Ensimmäisen version toimenpiteitä muokattiin poliittisessa käsittelyssä, jossa niiden arvioitiin muuttuneen yleisemmiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikkö toimi käytännön organisaattorina. Ohjelmalle saatiin poliittinen tuki hallituksen iltakoulussa syksyllä 2007.

Hallituksen vaihtuminen ohjelman valmisteluvaiheessa toi kuitenkin uusia elementtejä ohjelmalliseen toteutukseen. Uusi hallitus halusi politiikkaohjelman, jossa lasten ja nuorten elinolojen ohella kiinnitetään huomiota koko perhepolitiikkaan. Taustalla oli myös visioita perhepolitiikan laajemmasta rakenteellisesta kokoamisesta. Politiikkaohjelman sisältö (HSA 2007) ja Lanuke hyväksyttiin lähes samaan aikaan.

Hallitusohjelmassa todetaan, että "politiikkaohjelman eri hallinnonalat ylittävän perustan luo valtioneuvostossa nuorisolain mukaisesti vuoden 2007 loppuun mennessä hyväksyttävä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Politiikkaohjelma samalla seuraa ja tukee tämän ensimmäisen

¹⁴⁴ *Politiikkaohjelman arviointi tapahtuu kahdessa vaiheessa: ohjelmakauden puolivälissä ja sen päättyessä ja prosessista vastaa VNK. Ohjelmaa toteutetaan nykyisten neuvottelukuntarakenteiden puitteissa, jolloin myös sen toteutuksessa ja seurannassa hyödynnetään nuorisosiain neuvottelukuntaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisosiainyksikkö seuraa lähinnä Lanuke:a ja HSA:n kokoajat politiikkaohjelmaa.*

¹⁴⁵ *Sen lisäksi ohjelma voi ainakin osittain tukeutua muihin nuorisotoiminnan harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin.*

valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana."

Lanuke:a toteuttavien kannalta ohjelmien keskinäissuhde ei hallitusohjelman yleisestä määrittämisestä huolimatta ollut selvä. Poliitiikkaohjelman kannalta ongelmana on ollut se, että keskeinen potentiaalinen yhteistyökumppani eli ministeriön nuorisoyksikkö on sitoutunut toteuttamaan nimenomaan toista eli perusteellisesti valmistelemansa lakisääteistä ohjelmaa. Se ei laajuudestaan huolimatta kata kaikkia politiikkaohjelman toimenpiteitä. Nuorisoyksiköstä halutaan korostaa, että LNPO voi tukeutua nuorisoyksikön sitoutumiseen ohjelmien yhteisten tavoitteiden edistämisessä. Molemmista ohjelmissa mukana olevien ministeriöiden kannalta voi kuitenkin syntyä epätietoisuutta siinä, minkä ohjelmaorganisaation kautta esim. toimenpiteiden valmistelua työtetään.

Tarkastuksen haastatteluissa nostettiin esiin ohjelmien päällekkäisyys. Perustyönjaoksi on muodostunut se, että etenkin paikallisen tason toimintaa ohjataan suurelta osin Lanuke:n kautta ja politiikkaohjelma keskittyy laajemmin tietopohjan vahvistamiseen, valtakunnalliseen tiedottamiseen ja poliittisen käsittelyn valmisteluun. Lanuke raportoi politiikkaohjelmalle toimenpiteiden etenemisestä ja niitä käsitellään politiikkaohjelman ministeriryhmässä. Lanuke:n toteuttajat katsovat hyötyneensä LNPO:n tarjoamasta kanavasta poliittiselle areenalle.

Hallituksen strategia-asiakirjaan kirjatut indikaattorit toimivat kehittämisohjelman toimeenpanon vaikuttavuusmittareina eli samat indikaattorit kuvaavat molempien ohjelmien vaikuttavuutta. Tämä ei luonnollisestikaan luo edellytyksiä tarkastella kummankin ohjelman lisäarvoa. Jos Lanuke mielletään politiikkaohjelman toimeenpano-organisaationa tai päinvastoin, ei tarvetta niiden erillistarkasteluun välttämättä olekaan. Kyse olisi silloin organisatorisesti yhdestä ohjelmasta. Ohjelmien valmisteluhistoria ja erilaiset painotukset eivät kuitenkaan takaa näin yksikertaista toimintamallia.

LNPO:lla on kytkentöjä myös muihin ohjelmiin, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjelmiin kuten Kaste ja Alkoholiohjelma. Erityisesti ns. perhekeskusmallin soveltaminen ja käytön edistäminen on yhteinen toimenpide Kaste-ohjelman kanssa. Käytännössä varsinainen kehittämistyö kuten kuntakohtainen pilotointi koulutustoiminta tapahtuu Kaste-ohjelman kautta, koska LNPO:lla ei ole tähän soveltuvaa toimeenpano-organisaatiota.

Poliitiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa ja seurantataulukossa on mainintoja useista ohjelmakauden aikana käynnistetyistä ohjelmista mm. Lastenkulttuuripoliittinen ohjelma, Kansainvälisyyskasvatus 2010 -ohjelma, Suomalaisen ruoan edistämisohjelma, Kuluttajapoliittinen ohjelma 2008–2011, Toimintaohjelma lapsille ja nuorille turvallisemman

viestinnän ympäristön kehittämistä, Lähiöohjelma 2008–2011. Käytännössä LNPO lähinnä seuraa ohjelmien etenemistä, vaikka rinnakkaisissa ohjelmissa on politiikkaohjelman kannalta tärkeitä asioita.

Politiikkaohjelman raportoinnissa hallitusohjelman puolivälin arviointiin viitataan myös NETARI-hankkeeseen, joka kehittää tietoverkoissa tapahtuvaa nuorisotyötä. Tämän taustalla toteutetaan vuonna 2008 käynnistettyä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, joka on "ratkaisevassa asemassa lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan vähentämisessä". Ohjelma sisältää yli 70 toimenpidettä ja politiikkaohjelma pyrkii tekemään yhteistyötä myös tämän rinnakkaisen ohjelman kanssa.

Politiikkaohjelman rinnalla eräs keskeinen uudistushanke oli Satakomitea, jonka merkitystä erityisesti lapsiperheiden köyhyyden vähentämisen kannalta pidettiin keskeisenä. Politiikkaohjelman näkökantoja ei uudistustyössä ole kysytty, mutta ohjelman piirissä laadittiin oma muistio, joka toimitettiin komitealle. Ohjelman toteuttajien kannalta tiedonkulu ei kuitenkaan toiminut parhaalla mahdollisella tavalla eikä politiikkaohjelma katsonut voivansa vaikuttaa komitean työhön.

Komitean lisäksi merkittävä uudistus ohjelman kannalta on ollut koulu-terveydenhuollon ja oppilashuollon kehittäminen, jonka linjoista vastuuministerit sopivat. Kehittämistyö on tapahtunut politiikkaohjelman ulottumattomissa.

Toimenpiteiden eteneminen ja ohjelman lisäarvo

Ohjelmaan sisällytetyt toimenpiteet ovat edenneet hyvin eri tahtia. Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät asiat ovat edenneet muita hitaammin. Lasten ja nuorten osallisuutta tukevat toimenpiteet ovat tuottaneet tukiaineistoa, mutta merkittävät avaukset puuttuvat. Osasyynä on se, ettei ohjelmajohdon aika ole riittänyt kaikkiin osa-alueisiin samalla tavalla. Juuri näissä toimenpiteissä vastuutahoina on myös muita ministeriöitä ja opetus- ja kulttuuriministeriön muita osastoja tai hallinnonalan virastoja.

Jotkut tietopohjan vahvistamiseen tähtäävät toimet ovat edenneet, joisakin edistyminen on ollut hitaampaa. Lasten hyvinvoinnin indikaattorityö on käynnissä, mutta hanke on edennyt varsin hitaasti. Ohjelman omat toimet tiedotuksessa ja koulutuksessa ovat toteutuneet suunnitellusti, mutta esim. lasten kanssa työskentelevien perus- ja täydennyskoulutuksen sisältöihin ei ole kyetty vaikuttamaan. Lapsiperheiden köyhyyteen ei ohjelma ole erityisesti vaikuttanut, vaikka onkin kirjannut joitakin etuuksien muutoksia tavoitteiden edistämässä.

Määrärahoista ei juuri ole tehty ehdotuksia. Etsivään työparitoimintaan suunnattua lisärahoitusta on kuitenkin pidetty LNPO:n saavutuksena.

Vuoden 2009 talousarviossa toimintaan varattiin 2,5 miljoonaa euroa ja vuodelle 2010 4,65 miljoonaa. Summat ovat olleet paljon pienempiä kuin politiikkaohjelman ja nuorisoyksikön ehdotuksessa. Käytännössä etsivää työparitoimintaa on kehitetty yhteistyössä Lanuke:n kanssa ja taustalla on ollut myös ministeriön asettama työryhmä sekä aiemmasta kokeiluvaiheesta tehty arviointi. Verkkonuorityöhön on ohjelmakauden aikana ohjattu lisärahoitusta, mutta se on perustunut edellä mainitun sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän linjauksiin.

LNPO on pyrkinyt vaikuttamaan medianeuvoston perustamiseen ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2010 budjettiesitykseen on onnistuttu sisällyttämään ehdotus kahden asiantuntijan saamisesta perustettavan neuvoston valmistelijoiksi. Neuvosto on tarkoitus perustaa uudistettavan elokuvatarkastamon yhteyteen. Ohjelmassa medianeuvoston perustamisesta on tullut tärkeä asia, vaikka asian eteneminen on ollut hidasta.

LNPO on pyrkinyt vaikuttamaan joihinkin organisoitumista ja vastuutuksia koskeviin asioihin, mutta näissä ei toistaiseksi ole saavutettu toivottuja tuloksia. Lapsivaikutusten arvioinnin vastuutus on vielä avoinna¹⁴⁶, samoin ministeriöiden vastuut lapsen oikeuksista tiedottamisessa jatkossa¹⁴⁷ tai viranomaisten koordinoituvastuu lasten ja nuorten turvallisen mediaympäristön kehittämisessä.¹⁴⁸ THL:ään ei ole muodostettu yksikköä lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä varten tai lapsivaikutusten arviointia varten ohjelman toiveiden mukaisesti. Sitä vastoin valtion elokuvatarkastamon toimintojen muutos mediakasvatukselliseen työhön on edennyt, vaikka onkin vaikeata arvioida politiikkaohjelman merkitystä siinä.

Mielenkiintoinen toimenpide, jota ei sisälly ohjelman toteutussuunnitelmaan, mutta jonka syntyyn ohjelma on vaikuttanut, on hallituksen politiikkariihen kannanottoon perustunut hallinnon rakenteita selvittävä työryhmä. Sen tehtävänä on laatia selvitys ja ehdotus "hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään".¹⁴⁹ Työryhmän tueksi laadittiin selvitys lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistamisesta.¹⁵⁰ Raportissa viitataan politiikkaohjelmiin ja muihin kansallisiin

¹⁴⁶ *Ministeriöt ovat sittemmin kyenneet sopimaan arvioinnin pilottien käynnistämistä.*

¹⁴⁷ *Ohjelmassa on tosin valmisteltu suositukset siitä, miten sopimuksesta ja sen toteutumisesta voidaan jatkossa viestittää.*

¹⁴⁸ *LVM on lupautunut laatimaan asiaa koskevan toimintaohjelman.*

¹⁴⁹ *Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti työryhmän 1.10.2009*

¹⁵⁰ *Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen – lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten*

ohjelmallisiin toimiin ja todetaan, että kansallisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien suhde toisiinsa aiheuttaa epätietoisuutta kunnissa. Tämä heikentää merkittävästi erillisten ohjelmien täytäntöönpanoa ja ohjausvaikutusta mm. lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman osalta. Toimenpideehdotuksissa esitetään mm. lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisen ministeriöryhmän asettamista ja sille valmisteluryhmää, joka koostuu ministeriöiden ja muiden tarpeellisten toimijoiden edustajista. Lisäksi ehdotetaan, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnalle perustetaan valmistelua varten sihteeristö.

Selvityksessä on siis arvioitu hallinnollisten rakenteiden puutteita, ohjelmatoiminnan koordinoimattomuutta ja konkreettisia keinoja tukea horisontaalista valmistelua Tämä herättää kysymyksen, onko politiikkaohjelman toteutusvaiheessa havaittu sellaisia horisontaalisen yhteistyön puutteita, joihin politiikkaohjelman suostuttelevat ja vapaaehtoista verkostomaista toimintaa korostavat toimet eivät riitä, vaan politiikan integroinnin edellytyksiä on luotava myös rakenteellisin muutoksin.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta
(PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan
tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen
2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat
hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa
hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön
ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman
omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen
hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta

- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjaus-
järjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiain-
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-
järjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman
toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen
ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja
laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden
kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielen terveystalouden ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen

- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-149-0 (nid.)