



Liisa Heinämäki

Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla

TUTKIMUS 75/2012

Liisa Heinämäki

Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveyden- huollossa 2000-luvulla

Väitöskirja

Esitetään Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden
tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Itä-Suomen yliopiston Medistudia -rakennuksen auditoriossa ML3,
Yliopistonranta 1A, Kuopion kampus,
perjantaina 30. päivänä maaliskuuta 2012 alkaen klo 12.



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittaja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kannen kuva: Eero Heinämäki

Taitto: Seija Puro

ISBN 978-952-245-605-2 (painettu)

ISBN 978-952-245-606-9 (pdf)

ISSN 1798-0054 (painettu)

ISSN 1798-0062 (pdf)

Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy
Tampere 2012

Tutkimuksen ohjaajat

Professori *Vuokko Niiranen*
Itä-Suomen yliopisto
Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

Professori *Juha Kinnunen*
Itä-Suomen yliopisto
Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

Esitarkastajat

Professori *Pirkko Vartiainen*
Vaasan yliopisto
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Professori *Juhani Lehto*
Tampereen yliopisto
Terveystieteiden yksikkö

Vastävittäjä

Professori *Pirkko Vartiainen*
Vaasan yliopisto
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Kiitokset

Tämä tutkimus oli vähitellen muotoutunut mielessäni niin, että pieni alkusysäys riitti sen käynnistämiseen. Tuon sysäyksen antoi keväällä 2008 tutustuminen sosiiaalihalitintieteen tutkimukseen Kuopion (nyttemmin Itä-Suomen) yliopistossa. Ennen sitä en ollut löytänyt sellaista yhteiskunnallisen tutkimuksen aluetta, jonka olisin kokenut näin selvästi omakseni. Tein tutkimusta vapaa-aikanani, arkisesta työstäni sopivasti irrallaan mutta sitä sivuten. Näin se säilyi elähdyttävänä, joskin työntäyteisenä prosessina alusta loppuun.

Kiitän tutkimukseni ohjaajaa professori Vuokko Niirasta paitsi viisaasta ja paneutuvasta ohjauksesta, myös tuosta alkusysäyksestä ja rohkeudesta ottaa ohjattavaksi eri viitekehuksesta tuleva opiskelija. Vuokon ohjaus oli tarkkaa ja joskus keveän oloista mutta aina punnittua ja vakavasti otettavaa. Toinen ohjaajani, professori Juha Kinnunen, toi sekä uusia, laajenevia näkökulmia aiheeseeni että tasapainoa antoiisiin ohjauskeskusteluihimme. Kiitän kehittävästä näkemyksistäne ja tuestanne koko prosessin ajan.

Esitarkastajani, professori Pirkko Vartiainen ja professori Juhani Lehto saivat haastavaksi urakakseen perehtyä monipolviseen työhöni. Kiitän kärsivällisyydestä ja paneutumisesta ja sekä kriittisistä että kannustavista huomioista, joilla vahvistitte työtäni. Erinomaiset kehittämisohjeet saivat minut näkemään työssäni kokonaan uusia puolia ja mahdollisuuksia. Melkeinpä saitte minut toivomaan, että voisni aloittaa taas alusta. Vastaväittäjäni Pirkko Vartiasta kiitän lämpimästi prosessin loppuun saattamisesta.

Monet henkilöt ovat tukeneet työtäni valmistumista. THL:n kirjaston henkilöstö oli työssäni suureksi avuksi, nopeasti ja tehokkaasti. Pia Pörforsille kiitos kiinnostuksesta ja tiedonhakuavusta! Kiitos myös kaikille teille, jotka keskusteluissa avasitte näkökulmia valtionohjaukseen. Erityisesti kannustivat osastojohtaja Markku Pekurisen luottamus työhöni sekä tutkimusprofessori Jussi Simpuran ytimekkäät näkökulmat. Haikealla lämmöllä muistan myös Stakesin pääjohtaja Matti Heikkilän ohjelmakomentointia, joka osaltaan haastoi minut näihin kysymyksiin.

Kotikentällä tutkimukselle oli nyt hyvin tilaa. Lapset ovat kasvaneet ja koti hiljennyt kahden aikuisen tahtiin. Tutkimus on kuitenkin helposti joutanut syrjään, kun perhe on ollut koolla. Kiitän teitä läheisiäni luottamuksesta, ette ole missään vaiheessa epäilleet harrastustani. Minulla oli myös hyvä syy saattaa tämä tutkimus loppuun, pois muiden ilonaiheiden tieltä: mummuksi oppiminen on haastavin mutta rakkain opinnäyteeni.

Syy aikuisena opiskeluuni ei ole koskaan ollut tutkintojen tavoittelu -tältä osin en lähde toistamaan vanhaa vaan viittaan edellisen väitöstutkimukseni (Heinämäki 2004) esipuheeseen. Olen hakenut ja löytänyt tutkimisen iloa, uusia näkökulmia, oivalluksia ja lisää ymmärrystä siitä miten paljon maailmassa onkaan opittavaa.

Tästä kiitollisena, kotona Töysässä 6.2.2012

Liisa Heinämäki

Tiivistelmä

Liisa Heinämäki. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Tutkimus 75/2012 247 sivua. Helsinki, Finland 2012.

ISBN 978-952-245-605-2 (painettu); ISBN 978-952-245-606-9 (pdf)

Valtio ohjaa kuntia antamalla normeja, välittämällä tietoa ja kohdentamalla resursseja. 1970-luvulla ja osin vielä 1980-luvullakin Suomessa oli pyrkimyksenä hallinnollisesti tehokas, hierarkkisesti jakautuneeseen valtaan perustuva sääntöjä ja käskyjä antava ohjaus. 1990-luvun valtionosuusuudistus lisäsi kuntien itsehallintoa ja valtio otti käyttöön informaatio-ohjauksen, johon tuli valtion ja kunnan yhteistyötä korostava sävy. 2000-luvulla hallinnon eri tasoilla on pyritty rakentamaan uudenlaista vuorovaikutteista, yhteiskunnan eri sektorit mukaan ottavaa hallintaa (governance). Ohjaus pyrkii noudattamaan tätä hallinnan tapaa.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ja palveluita tuottavan kunnan roolit muodostavat perustan ohjauksuhteelle. Valtion ohjauksen toteuttaminen vahvoissa, itsenäisissä kunnissa on haasteellinen tehtävä, eikä valtion ohjauksen läpäisevyys ole itsestään selvää. Ohjausasiakirjoissa 1970- ja 1980-lukujen suunnitelmakaudelta siirryttiin 1990-luvulla tavoiteohjelmiin ja 2000-luvulla sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiseen kehittämisohjelmaan. Poliitiikkatoimilla on vaikutettu ensin palvelujärjestelmän määrälliseen kasvuun, sen jälkeen on korostettu palveluiden laatua, saatavuutta ja tasaveroisuutta ja 2000-luvulle tultaessa on pyritty kuntien toiminnan sijasta vaikuttamaan koko yhteiskuntaan, sen eri toimijatahoihin ja kansalaisiin itseensä.

Tämä laadullinen, kriittisen realismin lähtökohdista rakentuva tutkimus tarkastelee valtionhallinnon ohjelmaohjausta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ohjausta tarkastellaan Lennart Lundquistin ohjausmalliajattelun pohjalta. Tutkimus selvittää, vastaako ohjelmaohjaus 2000-luvun tarpeisiin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionhallinnon edustajien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johdon näkökulmasta. Tutkimuksen aineiston muodostaa 22 haastattelua, joista yksi pari- ja yksi ryhmähaastattelu, sekä asiakirja-aineisto. Aineisto analysoitiin aineistolähtöisesti siten, että valtionhallinnon ja kuntien sosiaali- ja terveysjohdon edustajien haastatteluita tarkasteltiin ensin erillisinä, sitten synteesiä muodostaen.

Tutkimuksen mukaan ohjelman, ohjelmaohjauksen ja -johtamisen määritelmät ja tavoitteet ovat epäselviä. Ohjelmaohjauksen lisäksi on muodostunut sitä laajempi ja epämääräisempi ohjelmallinen toimintatapa, joka sisältää kymmeniä sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvia ohjelmia vuosina 2000–2010.

Tutkimuksen aineiston perusteella ohjelmaohjaus ei ole vastannut hallinnon ja poliitiikkatoimien muutosten tuottamaan ohjauksen muutostarpeeseen. Horisontaalisuus ei ole toteutunut kunnissa, valtion sektorihallinnossa eikä kehysbud-

jetoinnissa. Ministerien työskentelyssä horisontaalisuus on lisääntynyt, mutta ei strategisessa ohjauksessa. Ohjelmiin ei muodostu tunnistettavaa ohjausprosessia. Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät tunnisteta ohjelmia ohjauksena, eikä niillä koeta olevan ohjausvoimaa.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella valtionhallinto näkee ohjelmien tuotoksena myös niiden keskinäisen, pyramidimaisen verkottumisen, josta ei kuntiin kantaudu toimenpiteitä. Valtionhallinnossa ohjelmien arvona nähdään myös niiden näkyvyys kuntien suuntaan, vaikka vaikuttamismahdollisuuksiin ei uskotaan. Poliitiikkatoimena ohjelmaohjaus on kohdennettu laajasti koko yhteiskuntaan ja sitä kautta kansalaisen hyvinvoinnin tukemiseen. Vain osa ohjausimpulsseista on saavuttanut kunnan tai tunnistettu kunnassa ohjauksena, ja muihin yhteiskunnan tahoihin nähden valtiolla ei ole ohjausvoimaa.

Näistä syistä kuntiin kohdistuva valtionhallinnon ohjelmaohjaus jää tämän tutkimusaineiston mukaan toteutumatta tai toteutuu vain heikosti.

Asiasanat: ohjaus, valtionohjaus, ohjelmaohjaus, sosiaali- ja terveydenhuolto, ohjelmajohtaminen, kunta-valtiosuhde

Resumé

Liisa Heinämäki. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. [Statsförvaltningens programstyrning gällande kommunernas socialvård och hälso- och sjukvård på 2000-talet.] Institutet för hälsa och välfärd (THL). Undersökning 75/2012 247 sidor. Helsingfors, Finland 2012. ISBN 978-952-245-605-2 (tryckt); ISBN 978-952-245-606-9 (pdf)

Staten styr kommunerna genom att formulera normer, förmedla information och rikta resurser. På 1970-talet och delvis ännu på 1980-talet eftersträvade man i Finland administrativt effektiv regel- och påbudsriktad styrning baserad på hierarkiskt fördelad makt. Statsandelsrevideringen på 1990-talet ökade den kommunala självstyrelsen. Staten började tillämpa informationsstyrning, som betonade samarbetet mellan staten och kommunerna. Under 2000-talet har strävan varit att etablera en ny interaktiv och sektorengagerande förvaltningssed (governance) på de olika förvaltningsplanen. Styrningen anpassas till denna förvaltningssed.

Det nordiska välfärdssamhället och de serviceproducerande kommunerna utgör grund för styrningsförhållandet. Realiseringen av statens styrning i starka, självständiga kommuner är en utmanande uppgift. Acceptansen av statsstyrningen är ingen självklarhet. Anvisningarna i 1970- och 1980-talens styrningsdokument förbyttes i styrningsprogram på 1990-talet och i gemensamma utvecklingsprogram för socialvården och hälso- och sjukvården på 2000-talet. De politiska åtgärderna gällde initialt servicesystemets kvantitativa tillväxt. Därefter betonades servicekvaliteten, jämlikheten och tillgången till service. På 2000-talet har strävan varit att fokusera mer på hela samhället, samhällsaktörerna och medborgarna än på kommunernas verksamhet.

Denna kvalitativa undersökning, som bygger på kritisk realism, betraktar statsförvaltningens programstyrning gällande kommunernas socialvård och hälso- och sjukvård. Styrningen betraktas med utgångspunkt från Lennart Lundquists styrningsmodell. Undersökningen kartlägger om programstyrningen motsvarar 2000-talets behov gällande kommunernas socialvård och hälso- och sjukvård ur statsförvaltningens och den kommunala socialvårds- och hälso- och sjukvårdsledningens synvinkel. Undersökningen bygger på 22 intervjuer, varav en parintervju och en gruppintervju, och på dokumentmateriel. Analysen var materialorienterad. Intervjuerna med statsförvaltningens representanter och representanterna för den kommunala socialvårds- och hälso- och sjukvårdsledningen granskades först separat och sedan som syntes.

Resultaten visar att programmet, programstyrningen och programledningen är oklara ifråga om definitioner och mål. Vid sidan om programstyrningen har det under perioden 2000–2010 uppstått en bredare och oklarare programpraxis omfattande tiotals program gällande socialvården och hälso- och sjukvården.

Materialet visar att programstyrningen inte motsvarar förnyelsekraven i förvaltningens och den politiska sektorns reformer. Den horisontella verksamheten har inte realiserats i kommunerna, statens sektorförvaltning eller rambudgeteringen. Den horisontella verksamheten har ökat i ministerarbetet, men inte i den strategiska styrningen. Programmen saknar identifierbara styrprocesser. Den kommunala socialvårds- och hälso- och sjukvårdsledningen upplever inte programmen som styrning. Enligt ledningen saknar programmen styrkraft.

Enligt undersökningsmaterialet ser statsförvaltningen en pyramidformig klusterbildning mellan programmen som inte leder till åtgärder i kommunerna. Statsförvaltningen betraktar programmets synlighet gentemot kommunerna som ett värde, trots att man inte tror på påverkningsmöjligheterna. Som politisk åtgärd har programstyrningen riktats till hela samhället och därmed till stöd för medborgarnas välmående. Styrimpulserna har endast delvis nått ut till kommunerna eller upplevts som styrning i kommunerna. Staten saknar möjligheter att styra andra samhällsfunktioner.

Undersökningen visar att programstyrningen gentemot kommunerna av dessa orsaker inte realiserar alls eller endast realiserar i liten omfattning.

Nyckelord: styrning, statsstyrning, programstyrning, socialvård och hälso- och sjukvård, programledning, förhållande kommun-stat

Abstract

Liisa Heinämäki. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. [Central government programme steering in municipal social and health care in the 2000s.] National Institute of Health and Welfare (THL). Study 75/2012 247 pages. Helsinki, Finland 2012. ISBN 978-952-245-605-2 (printed); ISBN 978-952-245-606-9 (pdf)

The central government steers local authorities by issuing standards, distributing information and allocating resources. In the 1970s and to some extent in the 1980s, the policy of the Finnish government was to exercise an efficient administrative control through regulations and orders, in keeping with the principle of hierarchically distributed power. The reform of central government transfers enacted in the 1990s increased local government autonomy, and the central government adopted a policy of steering by information, with a focus on co-operation between central and local government. In the 2000s, the aim at various levels of government has been to achieve a new and interactive form of governance involving the various sectors of society. The steering exercised is consistent with this form of governance.

The character of the Nordic welfare state and the role of the local authority that provides the relevant services stake out the parameters of the steering relationship. Exercising central government steering on strong and independent local authorities is a considerable challenge, and it is by no means self-evident that central government steering is comprehensive. Documentation on government steering outline a transition from the planned economy of the 1970s and 1980s to the objective programmes of the 1990s and to a National Development Programme for Social Welfare and Health Care in the 2000s. Policy measures were employed first to achieve quantitative increases in the service system and then to highlight the quality, availability and equality of services; in the 2000s, the focus of attention has been not so much on the actions of local authorities as on society at large and its various actors and citizens.

The current study, a qualitative study based on the principles of critical realism, discusses central government programme steering in municipal social welfare and health care on the basis of the implementation steering model developed by Lennart Lundquist. The study explores whether programme steering is consistent with 21st-century needs in municipal social welfare and health care from the perspective of the central government on the one hand and of social welfare and health care managers in local government on the other. The material for the study consists of 22 interviews, one of them a paired interview and one of them a group interview, and documentation. The material was subjected to a material-oriented analysis: the interviews with representatives of central government and of local government social welfare and health care management were first considered separately and then taken together to create a synthesis.

The study reveals that the definitions and goals of the programme, programme steering and programme management are unclear. In addition to programme steering, there is now a broader and less well defined programme-based approach, which between 2000 and 2010 encompassed dozens of programmes in the social welfare and health care sector.

The study suggests that programme steering has not responded to the need for changes in steering prompted by changes in the administration and in policy measures. 'Horizontality' has not been achieved in local authorities, in sectoral administration in central government or in budgeting according to spending limits. Horizontality has increased in the work of ministers but not in strategic steering. Programmes do not evolve an identifiable steering process. Social welfare and health care managers in local government do not recognise the programmes as steering instruments, and in their view the programmes do not have steering power.

The material in this study suggests that central government officials see one of the outcomes of the programmes as being a pyramid-like network of interconnections that does not translate into actual actions for local authorities. However, the programmes are also considered valuable in central government because of their visibility towards local authorities, even though it is not believed that they exert any influence on them. Being a policy measure, programme steering is aimed at society at large on a broad front and thereby purports to support the wellbeing of citizens. Only sporadic steering impulses have actually reached local authorities or been accepted in local government as steering measures, and central government has no steering power over other areas of society.

Therefore, it is the conclusion of this study that programme steering of local government either has failed or is achieved only very weakly.

Key words: steering, government steering, programme steering, social welfare and health care, programme management, central and local government

Sisällys

1 Johdatus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjaukseen.....	17
2 Valtion ohjelmaohjaus tutkimusalueena	21
2.1 Tutkimusalueen määrittely	21
2.2 Tutkimuksen viitekehys ja tutkimustehtävä.....	28
2.3 Teoreettiset ja metodologiset valinnat.....	30
2.3.1 Lähestymistapana kriittinen realismi	31
2.3.2 Hermeneuttis-fenomenologinen tutkimusote.....	34
2.3.3 Aineisto ja sen analyysi.....	35
2.3.4 Luotettavuuden vahvistaminen	42
2.4 Raportoinnin rakenne.....	46
3 Hallinnon muutos kohti 2010-lukua	47
3.1 Suomen hallintojärjestelmän perusteet.....	47
3.2 Byrokratiasta hajauttamisen kautta hallintaan	48
3.3 Ohjelmat 2000-luvun hallinnossa	54
3.4 Kunnallishallinnon muutoksia	63
3.5 Yhteenvedo: hallinnon muutokset	67
4 Hyvinvointi: valtion vastuu, kuntien tehtävä	69
4.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltio.....	69
4.2 Kunta ja palvelut.....	74
4.2.1 Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kunta.....	74
4.2.2 Kunnallinen sosiaalihuolto	77
4.3 Yhteenvedo: pohjoismainen kunta-valtiosuhde ja ohjaus	81
5 Ohjaus valtio-kuntasuhteessa	83
5.1 Ohjaus valtionhallinnossa.....	83
5.2 Ohjauksen teoreettinen tarkastelu	84
5.3 Valtionohjaus.....	89
5.3.1 Normit, resurssit ja informaatio ohjauksen välineenä	91
5.3.2 Ohjelmaohjaus.....	101
5.3.3 Muita ohjauksen muotoja.....	106
5.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta toteuttavat hallinnon tasot	116
5.5 Kuntien ohjauksen tavoitteita ja haasteita 2000-luvulla.....	120
5.6 Yhteenvedo: Ohjauksen kehitys hallinnollis-poliittisessä kehityksessä.....	128

6	Valtionhallinnon edustajien näkökulmat ohjelmaohjaukseen	131
6.1	Ohjelmajohtaminen valtionhallinnon työmuotona.....	131
6.2	Kuntien ohjauksen kehittäminen	138
6.3	Ohjelmaohjauksen strategiset ja operatiiviset ulottuvuudet	142
6.4	Ohjelmaohjaus valtio-kuntasuhteissa	146
7	Kuntien sosiaali- ja terveysjohdon näkemykset ohjelmista ohjauksena ...151	
7.1	Näkemykset valtionohjauksesta	151
7.1.1	Normit selkänäjana ja ahdistavana pakkona	154
7.1.2	Vapaus omien olosuhteiden huomioimiseen.....	156
7.2	Ohjelmat ja niiden ohjausvaikutus.....	157
7.2.1	Näkemykset ohjelmien vaikuttavuudesta	158
7.2.2	Ohjelmien kuntaan juurtumisen esteitä	160
8	Ohjelmien ohjausprosessit ja -voima valtion ja kunnan välillä	165
8.1	Ohjausta määrittelevät piirteet.....	165
8.2	Ohjelmien suhde muihin ohjausmuotoihin	170
8.3	Ohjelmajohtaminen ja ohjelmallinen toimintapa eroavat toisistaan	173
8.3.1	Ohjelmajohtaminen ohjausprosessina	176
8.3.2	Ohjelmallinen toimintatapa ohjausprosessina	176
8.3.3	Yhteenvedo ohjausprosessiin liittyvistä näkemyksistä	177
8.4	Ohjelmien ohjausvoima.....	181
8.4.1	Tavoitteena horisontaalisuus	181
8.4.2	Valtion ohjelmasta kuntien toiminnaksi	184
8.4.3	Ohjelmaan kohdistuvat moninaiset odotukset.....	192
8.5	Näkemykset ohjelmien mahdollisuuksista ohjauksessa.....	193
9	Pohdintaa ja tutkimuksen arviointia	199
9.1	Yhteenvedo: Ohjasiko ohjelma?.....	199
9.1.1	Ohjelmien ohjausrooli	199
9.1.2	Ohjelmat ohjausprosessina	200
9.1.3	Ohjelmien ohjausvoima.....	201
9.2	Ohjelmat ja ohjauksen muutostarve	202
9.3	Kriittisiä kysymyksiä ohjelmaohjauksesta	203
9.4	Tutkimuksen arviointia.....	206
	Lähteet	211

Liitteet

Liite 1. Ensimmäinen tiedonhaku	227
Liite 2. Toinen tiedonhaku.....	228
Liite 3. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausasiakirjat aikajärjestyksessä 1960-luvulta 2000-luvulle.....	230
Liite 4. Poliittikaohjelmat sekä julkishallinnon sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia kansallisia ohjelmia, strategioita, linjauksia sekä suosituksia ja oppaita 2000-luvulla	231
Liite 5. Sosiaalihuollon keskeinen lainsäädäntö ja kuntien tehtävät	239
Liite 6. Teemahaastattelurunko, valtionhallinnon haastattelut.....	241
Liite 7. Teemahaastattelurunko, sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien haastattelu.....	242
Liite 8. Analyysin eteneminen: teemoittelu.....	243

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimuksen paikannus. Tutkimusalueena valtionohjauksen ja kunnallishallinnon kohtaamispiste, fokuksena 2000-luvun ohjelmaohjaus kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa.....	23
Kuvio 2. Tutkimuksen viitekehys: Hallinnon, hyvinvoinnin politiikkatoimien ja valtionohjauksen muutokset jotka ovat johtaneet ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen käyttöönottoon.....	29
Kuvio 3. Tutkimuksen kolmevaiheinen analyysi.	39
Kuvio 4. Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimalli.....	89
Kuvio 5a. Ohjauksen ”siilomalli” haastateltujen kuvaamana.	182
Kuvio 5b. Ohjelman oletettu vaikutus ohjauksen ”siilomallissa” haastatteluaineiston perusteella kuvattuna.....	182
Kuvio 6. Ohjelmajohtamisen ohjausvaikutuksen siirtymä valtionhallinnon ytimestä kunnallishallintoon tutkimuksen aineiston mukaan kuvattuna.	188
Kuvio 7. Hallinnon kehitysvaihe, politiikkatoimien tavoitteenasetanta ja ohjauksen kehitysvaihe ohjelmaohjauksen taustalla, ohjelmaohjauksen tavoitteet ja toteutumisen arviointi tutkimuksen tulosten perusteella.	203

Taulukot

Taulukko 1. Ohjelmien ja ohjelmajohtamisen määritelmät (Hillson 2008, 3.)	26
Taulukko 2. Tutkimuskysymysten, aineiston ja analyysivaiheen suhde toisiinsa..	42
Taulukko 3. Ohjauksen muodot Lundquistin (1992,76) mukaan.....	86
Taulukko 4. Sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteet ohjauksena. Oosi ym....	117
Taulukko 5. Hyvinvoinnin hallinnollis-poliittiset linjaukset ja ohjauksen kehitys 1960-luvulta 2010-luvulle. Suomen julkishallinnon, hyvinvointivaltion, kunta-valtiosuhteen, palveluiden tuottamisregiimin ja valtion ohjauksen keskeiset piirteet eri vuosikymmeninä.....	129
Taulukko 6. Valtionohjauksen eri piirteitä ja ohjauksen määrittelyn haasteet näiden piirteiden osalta.....	169
Taulukko 7. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2004–2007 kunnille suunnattujen toimenpiteiden yleisimpien teosanojen esiintyvyys...	191

Liitekuvio ja -taulukot

Liitekuvio 1. Ohjelmajohtaminen ja sen rinnalla kehittynyt ohjelmallinen toimintatapa tutkimusaineistosta jäsennettynä.

Liitetaulukko 1a ja 1b: a) Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimallin mukainen tarkastelu ohjelmajohtamisesta osana kuntien ohjausta valtionhallinnon haastatteluaineiston mukaan, b) Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimallin mukainen tarkastelu ohjelmallisesta toimintatavasta osana kuntien ohjausta valtionhallinnon ja kuntakentän haastatteluaineistojen mukaan.

Lyhenteet

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
OPM	Opetusministeriö (sittemmin OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriö)
SM	Sisäasiainministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
StvVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.
TM	Työministeriö (sittemmin TEM, Työ- ja elinkeinoministeriö)
TrVM	Tarkastusvaliokunnan mietintö
VM	Valtiovarainministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1 Johdatus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjaukseen

Sosiaali- ja terveydenhuollon rooli kuntataloudessa ja palveluiden järjestämisessä on väestön huoltosuhteen muuttuessa korostunut. Myös hyvinvointipoliittikan kytkennät työvoimapolitiikkaan ja elinkeinotoimeen ovat nousseet enemmän esille. Se, miten kunnat selviytyvät vastuistaan on ollut pohdinnan kohteena valtionhallinnossa niin kunta- ja palvelurakenteeseen kohdistuvina muutoksina kuin myös palveluiden vaikuttavuuteen liittyvinä tavoitteina. Valtion totutut ohjauskeinot normi, resurssi ja informaatio ovat kohdanneet monia haasteita toimintaympäristön muutoksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen hallinto ja ohjaus ovat muuttuneet suhteellisen lyhyellä ajanjaksolla huomattavasti. Vielä 1970- ja 80-luvuilla hallinto ja sen myötä kuntien ohjaus oli keskitettyä, perustui ennakkosuunnitteluun ja sen tarkkaan valvontaan. Kunta-valtiosuhteelle oli ominaista hierarkkisuus ja sektoroituneisuus. Valtionosuusperusteiden täyttäminen oli kunnissa onnistuneen toiminnan mitta, ja sen tueksi valtionhallinto tuotti hyvin tarkkoja, yksityiskohtaisia säännöksiä. Lainsäädäntö, lääkintö- ja sosiaalihuollon yleiskirjeet sekä lääninhallituksen ohjaus yhdessä Kaupunki- ja Kunnallisiiton¹ sekä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ohjeiden kanssa muodostivat vahvan kehyksen toiminnalle. Kunnallishallinnossa toiminnan perusteluna toimivat normit ja toimialan erityisvaltionosuus.

1980 ja -90-lukujen vaihteessa normi- ja hallinnonuudistukset sekä johtamiskulttuurin muutos vähensivät valtion viranomaisten kuntiin kohdistamaa ohjausta. Vuoden 1993 rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistus vähensi merkittävästi valtion ohjausta kuntiin (Niiranen 1994), ja vuoden 1995 kuntalaki antoi kunnille laajemmat mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Suuren muutoksen tuotti myös valtionhallinnon siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Sääntelyn vapauttamiseen sopeutumista kunnissa rasitti alan erityisvaltionosuuden poistuminen ja samaan aikaan alkanut taloudellinen lama, joka nopeasti muutti sekä valtion että kuntien rahoitustilannetta. Tämä monitasoinen desentralisaatiovaihe (esim. Kaarakainen 2008) tuotti hallintoon uudenlaisen, ver-

¹ Nykyinen Suomen Kuntaliitto syntyi, kun Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisiitto ja Finlands Svenska Kommunalförbund yhdistyivät vuonna 1993.

kostoituvan ja hallinnan uusia tapoja tavoittelevan muodon, jolla pyritään kattamaan aikaisempaa laajemmin eri toimintoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon politiikkatoimet kohdistuivat vielä 1980-luvulla hyvinvointivaltion rakentamiseen, siirtyen 1990-luvulla yhä enemmän kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen palveluoikeuksia vahvistamalla. 2000-luvulla politiikkatoimet ovat kohdentuneet yhä laajemmin ylisektoriin vaikuttamiskäytäntöihin ja kansalaisen hyvinvointiin on pyritty vaikuttamaan yhteiskunnan eri toimijatahojen kautta.

Näissä muutoksissa ohjauksenkin on ollut pakko kehittyä ja uudistua. Valtion ja kunnan välisessä ohjaussuhteessa merkittävä tekijä on kunnan asema hallinnon rakenteissa. Suomessa on, kuten yleensä Pohjoismaissa, vahvoja ja itsenäisiä kuntia (esim. Rauch 2008), joiden itsemääräämisoikeutta myös edellä mainitut uudistukset lisäsivät. Kunnan itsemääräämisoikeuden ja valtion asettamien tehtävien ja rajoitusten sekä rahoitussuhteiden muodostama kokonaisuus onkin keskeisesti länän ohjauksen taustalla.

Hallinnon hierarkkisessa ja sektoroituneessa vaiheessa ohjaus muodostui sääntelystä, sen valvonnasta ja valtionosuusjärjestelmään liittyvästä suunnittelusta. Suunnittelujärjestelmän purkaututtua ja kuntien itsemääräämisoikeuden lisääntyttyä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa siirryttiin 1990-luvun alussa normi- ja resurssiohjauksesta yhä enemmän informaatio- eli tieto-ohjaukseen. Valtionhallinnon informaatio-ohjaukseen on kohdistunut kritiikkiä ja sen tehokkuutta ohjauksen välineenä on epäilty (mm. Stenvall & Syväjärvi 2006, 13). Resurssiohjausta hankerahoituksena on käytetty erilaisten kehittämis- ja erillisrahoitusten muodossa yhdessä informaatio-ohjauksen kanssa.

2000-luvun alun keskushallinnon uudistuksessa Suomessa otettiin käyttöön ohjelmajohtaminen (esim. VM 2002a; VNK 2006a), joka konkretisoituu hallitusohjelman toteuttamista tehostavaan valtion asiakirjahallinnan prosessointiin sekä horisontaalisten *politiikkaohjelmien* toteuttamiseen osana hallitusohjelmaa (VTV 2009a). Ohjelmajohtamisen ponttimena on sisältöjen edistämisen lisäksi ollut horisontaalisuuden tavoittelu sekä taloudellisen ohjauksen ja vaikuttamisen kehittäminen, huomioon ottaen aiempaa laaja-alaisempien politiikkatoimien pyrkimys tavoittaa yhteiskunnan eri toimijatahoja. Varsinaisen, hallitusohjelmaan kytkeytyvän *ohjelmajohtamisen* ja siihen liittyvän *ohjelmaohjauksen* ohella on sosiaali- ja terveydenhuoltoon muodostunut 2000-luvulla ohjelmien, toimeenpano-ohjelmien, strategioiden ja linjausten muodostama ohjauskeinojen vyöry, joka voidaan kokonaisuudessaan nähdä *ohjelmallisena toimintatapana*.

On kuitenkin syytä myös pohtia muodostavatko ohjelmat kunnille ohjausta ja jos, niin millaista? Miten valtionohjaus ylipäätään näyttäytyy tässä hallinnon vaiheessa kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta katsoen? Muodostuuko valtionhallinnon ohjelmajohtamisesta myös kuntien ylisektorista ohjelmaohjausta? Erottavatko ohjelmallisen toimintatavan tuottaman ohjauksen viestit muiden tahojen temaattisten projektien, strategioiden ja ohjelmien joukosta? Onko valtion ohjelmalla painoarvoa kunnissa?

2000-luvun valtionohjauksen tutkimusta on tehty usean eri tieteenalan ja palvelujärjestelmän suunnasta, mikä konkretisoituu tämän tutkimuksen alueen määrittelyssä. Lisäksi sekä hallinto että palvelujärjestelmät ovat monimutkaisten muutosprosessien kohteena. Ohjelmaohjauksen tutkimuksessa on käsillä uudenlainen ilmiö, jonka tutkimuksellinen hahmottaminen edellyttää eri näkökulmien, lähestymistapojen ja aineistojen yhdistämistä.

Kysymys ohjauksesta on yllättävänkin vähän tutkittua aluetta. Valtionhallinnon tutkimus on keskittynyt horisontaalisesti keskushallinnon toimintaan, esimerkiksi hallintomalleihin ja -uudistuksiin, ohjelmajohtamisen organisointiin jne. Kuntatoimintaa on puolestaan tutkittu omana horisonttinaan mm. kunnallishallinnon, kunnallispolitiikan ja kuntajohtamisen näkökulmasta, ja ohjaus on usein esillä lähinnä rahoitusvastuun näkökulmasta. Varsin vähän huomiota on kiinnitetty ohjauksen vertikaaliseen ulottuvuuteen näiden kahden horisontin välillä: siihen, miten valtion ja kunnan vuorovaikutus toimii ja vaikuttaa, ja miten valtion ohjaus ja kuntien itsehallinto on nivottu toisiinsa.

Tämä tutkimus tarkastelee valtionhallinnon kunnille antamaa ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseksi. 2000-luvulla valtionhallinto on muokannut kuntiin suuntautuvaa ohjaustaan ohjelmalliseksi sekä hallituksen politiikkaohjelmien että lukuisten muiden ohjelmien myötä. Samalla hyvinvoinnin politiikkatoimien luonne on muuttunut palveluiden sääntelystä väestön hyvinvoinnin edistämiseen. Tämä tutkimus selvittää, vastaako ohjelmaohjaus 2000-luvun ohjauksen tarpeisiin valtionhallinnon ja kuntien näkökulmasta. Tämä lähestymistapa ohittaa erilaisten politiikkatoimien ja ohjelmiin sisältyvien implementaatioprosessien arvioinnin ja kohdentaa huomion ohjelmien rooliin osana kuntien ohjausta. Kysymys on enemmänkin siitä, onko ohjelmilla roolia ohjauksessa, kuin siitä onko ohjelmilla toteutettu ohjaus onnistunutta.

2 Valtion ohjelmaohjaus tutkimusalueena

Tutkimuksen rajauksia ja viitekehystä sekä tutkimuskysymyksen kohdentamista tarkastellaan tämän luvun alussa. Näiden jälkeen kuvataan tutkimuksen teoreettisia ja metodologisia valintoja sekä tutkimuksen kannalta keskeisiä luotettavuuden vahvistamiseksi tehtyjä toimia.

2.1 Tutkimusalueen määrittely

Tutkimus sijoittuu julkishallinnon järjestelmien rakenteiden ja toiminnan tutkimuskenttään, ja siinä valtionhallinnon ohjelmajohtamisen ja kunnallisen sektorijohtamisen rajapintaan, kuntien sosiaali- ja terveysalan ohjelmaohjaukseen. Ohjelmajohtaminen on valtionhallinnossa tietoisesti valittu tapa muodostaa hallitusohjelmalle ja sen seurannalle ylisektorien toimeenpanorakenne, joka sisältää hallitusohjelman osaksi muodostetut politiikkaohjelmat sekä strategisen asiakirjahallinnon (Kekkonen 2002). Ohjelmajohtamista on yleensä kirjallisuudessa tarkasteltu horisontaalisesti, johtamisjärjestelmänä ja valtionhallinnon organisaatioiden sisäisenä toimintana, eikä sen kytkeä ohjelmaohjaukseen ole määritelty. Lennart Lundquist (1992) nimeää ohjelmaohjauksen yhdeksi ohjauksen muodoksi, jossa ohjauksen kohteena ovat saavutettava tavoite sekä keinot.

Kunnallishallintoa on tutkittu mm. ulkoisten ohjausvaikutusten ja erilaisten kontekstimuutosten kautta (mm. Mäki 2004, Stenvall & Syväjärvi 2006), joskin valtaosa kuntatutkimuksesta kohdentuu kunnan toimintaan horisontaalisesti. Dietmar Rauchin (2008) mukaan perinteisesti hyvinvointivaltiota selittävä tutkimus keskittyy keskushallinnon tasoon kohdistuen pääasiassa horisontaalisiin hallinnon lohkoihin tai niiden vuorovaikutukseen, jättäen paikallispoliittisen tason huomiotta. Tämä fokus on ongelmallinen erityisesti sosiaalipalveluissa, koska yleensä sekä valtio että kunnat ovat kytkeytyneet palveluiden tuottamiseen: valtio tuottaa yleisen säännösten ja ohjauksen ja kunnat ovat vastuussa niiden implementoinnista, ja kuntien rooli on nähty tässä välttämättömäksi. Pohjoismainen hyvinvointimalli perustuu universaalisuuden periaatteelle ja pohjoismaissa se yhdistyy hajautettuun sääntelyyn ja vahvaan paikallishallintoon. (Rauch 2008, 272–273.)

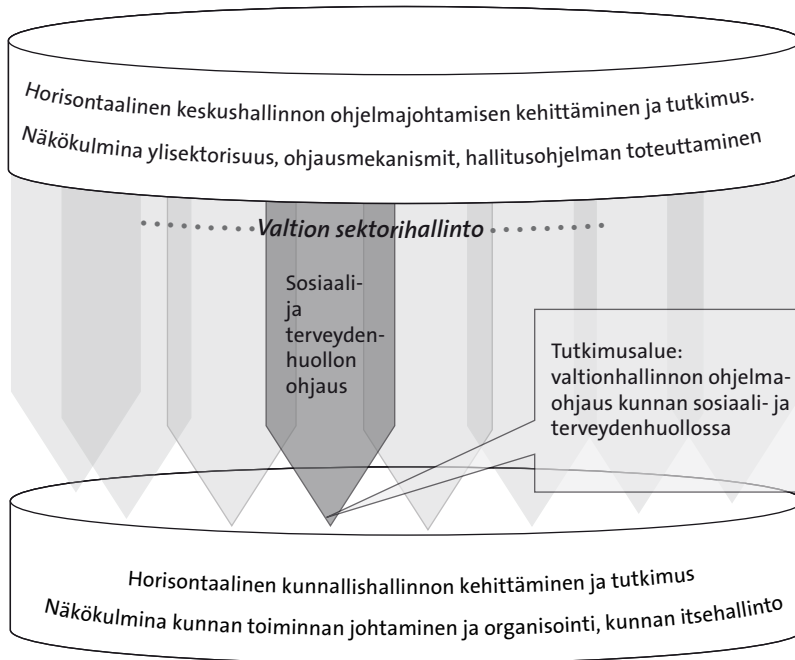
Hyvinvointipolitiikan ohjauksessa on etenkin 2000-luvulla johdonmukaisesti yhdistetty sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmat. Valtionhallinnossa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä, kehittämistoimintaa, ministeriöiden ja keskusvirastojen työtä on koottu yhtenäiseksi, ja myös aluehallinnossa muutokset tukevat tätä suuntaa. Kunnissa yhteiset lautakunnat ja virkamieshallinto ovat yleistyneet, ja Paras² -uudistuksen myötä hallinnon ja organisoinnin rakenteet ovat kuntien jo tekemien päätösten mukaan muokkautumassa kohti laajempia ja ainakin osin yhteisiä kokonaisuuksia (Kokko ym. 2009, 42-43). Tämä tutkimus fokuoitetu ohjaukseen sosiaalihuollon alalta eikä pyri tavoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta kokonaisuutena. Pienet ja keskikokoiset kunnat ovat jo pitkään järjestäneet terveydenhuoltonsa kuntaa laajemmissa rakenteissa ja sosiaalihuollon peruskunnissa (esim. Kokko ym. 2009, 42-43). Näin sosiaalihuoltoon fokuoituva tarkastelu kertoo suuremmin kunta-valtiosuhteessa toteutuvasta ohjaustoiminnasta ja sen toteutumisesta kuin osaksi kuntayhtymien toteuttamaan terveydenhuoltoon kohdentunut ohjaus.

Tutkimus kohdentuu valtionhallinnon ohjelmajohtamisen ja kunnallisen sektorijohtamisen horisontaalista kehittämistä ja tutkimusta yhdistävään vertikaaliseen linjaan, ohjelmaohjaukseen sen kunnallisen toiminnan kytkentäkohdassa. Kuviossa 1 hahmotellaan tutkimuksen paikannus.

Valtiotieteilijä Lennart Lundquist on todennut, että ohjauksen tutkimus jakautuu rakennetutkimuksiin ja toimija-analyysiin, vaikka toimeenpano-ohjauksen ymmärtämiseksi toimijoiden toimintaa ja rakenteita olisi analysoitava yhdessä, ja kontekstin tulisi liittyä analyysiin. (Lundquist 1987, 9). Tutkimuksen lähestymistapa perustuu tälle näkemykselle. Ohjelmajohtaminen on osa valtionhallinnon ja ohjauksen rakennetta, ja sen kautta pyritään ymmärtämään 2000-luvun valtionohjausta. Ohjauskeinojen valinta perustuu toimintaympäristön tuntemukseen. Yksinkertaisessa ympäristössä syy-seuraussuhteet ovat hallittavissa ja näkyviä, kun taas monimutkaisissa ympäristöissä kyse on monen toimijan yhteistoiminnasta ja siihen vaikuttamisesta. Ohjauskeinojen valintaan vaikuttaa myös toimintaympäristön muutostilanne eli sen staattisuus tai dynaamisuus. Suomalainen kuntaympäristö on 2000-luvulla yhä monimutkaisempi ja dynaamisempi. (Lundquist 1992; Oulasvirta ym. 2002, 31-32.)

Toimijoina tässä tutkimuksessa tarkastellaan valtionhallinnon päättäjiä ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sektorijohtajia, mikä tuottaa tutkimukselle oman näkökulmansa ja tuo kontekstiin sekä valtio- että kuntaulottuvuuden. Lähestymistapa heijastaa governance -tyyppisen hallinnan tutkimusta. Governance -termi poliittis-hallinnollisissa yhteyksissä kuvaa byrokraattisen ja hierarkkisen hallinnon muutosta verkostomaiseksi, alhaalta ylös tapahtuvaa hallintaa korostavaksi ja yhteiskunnan roolin muutosta toimeenpanijasta muutoksen mahdollistajaksi. (Tiihonen 2004, 17; Häikiö 2006, 47.)

2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus, perustuen ns. Paras – puitelakiin, L 169/2007.



KUVIO 1. Tutkimuksen paikannus. Tutkimusalueena valtionohjauksen ja kunnallishallinnon kohtaamispaikka, fokuksena 2000-luvun ohjelmaohjaus kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa.

Tämän tutkimuksen näkemyksessä hallinta verkostomaisena, uudenlaista vuoropuhelua ja vaikuttamista tavoittavana, eri toimijoita yhdistävänä saa konkreettisen muotonsa ohjelmaohjauksessa. Tutkimusote tuo näkyville ohjauksen sekä valtion sisäisenä, valtion ja kunnan välisenä että kunnan sisäisenä toimintana. Etenkin valtion ja kunnan välisestä ohjaussuhteesta on vain vähän aikaisempaa tietoa, mikä lisää rakenteiden ja toimijoiden tunnistamisen haasteellisuutta. OECD:n julkisen hallinnon arvioinnin raportissa (OECD 2010) Suomen hajautetussa järjestelmässä kiinnitettiin huomiota tarpeeseen kehittää pysyviä kansalaisten kuulemista varmistavia menettelyjä yhä monimutkaisempien poliittisten ongelmien ratkaisujen kehittämiseksi. Raportissa myös pohdittiin aloitteita lisätä valtionhallinnon työntekijöiden kunnallishallinnon tuntemusta ja tiedon vaihdon välttämättömyyttä kuntien ja valtion välillä. (OECD 2010, 15.) Hallinnon uudistuksilla on pyritty hajauttamaan hallintoa ja lisäämään kuntien itsehallintoa. Tämän tavoitteen taustalla on näkemys palveluiden laadun ja tasa-arvon kehittämisestä liittämällä palveluihin paikallisuus ja asiakkaan näkemys, mikä edellyttää paikallisen päätöksenteon vahvistamista ja valtion ohjauksen väljentämistä.

Tässä tutkimuksessa ei paneuduta yksittäisten ohjelma- tai hanketoteutusten implementaation arviointiin, vaan ohjelmaohjaukseen, -hallintoon ja -johtamiseen laajempaan kokonaisuutena. Implementaatiotutkimus toimii lähinnä tiedostettuna taustana ja ohjauksen mekanismina. Tutkimus liikkuu jännitteisen kunta-valtiosuhteen alueella, ja politiikkaohjelmien tunteminen ja toimeenpanoprosessit jäävät tutkimuksen ulkopuolelle, kuten myös implementaatioteoreettinen analyysi. Tässä tutkimuksessa intressi ohjelmaohjausta kohtaan on teoreettista, jolloin esitään yleistettävää, teoriaan tähtäävää ainesta, eikä käytännöllistä, jolloin mielenkiinto on soveltavaa, yksittäistapauksia selittävää (Varto 2005, 36-37).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmaohjauksen tutkimus sosiaalihuollon näkökulmasta voisi nykyisessä palvelujärjestelmässä olla ongelmallinen asetelma. *Terveys, hyvinvointi ja sosiaalinen* käsitteinä ovat valtionhallinnossa saaneet eri vaiheissa erilaisia painotuksia, jotka heijastuvat myös hallinnon ja ohjauksen kehittämisessä. Terveydenhuollon kehittäminen on kohdistunut kansanterveystyön, erikoissairaanhoidon ja terveyden edistämisen eri ulottuvuuksiin. Sosiaalihuolto määritellään eri yhteyksissä sosiaalialan, sosiaalisen, sosiaalihuollon, -työn tai -palveluiden termin, ja kuntien tehtäväkenttänä puhutaan sosiaalitoimesta. *Sosiaaliturva* on perustuslain 19§ mukaan määritelty kansalaisen oikeudeksi toimeentuloon ja huolenpitoon ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan saavuttamiseksi sekä julkisen vallan turvaamiseksi riittäviksi sosiaali- ja terveystalviksi. *Sosiaaliala* terminä voi viitata ammattialaan tai laajemmin koko sosiaaliturvan kenttään kaikine oikeuksineen, etuisuuksineen ja kunnan vastuulla oleviin palveluihin (Liite 5). Kehitysvammaisten erityishuolto luetaan yleensä sosiaalihuollon erityispalveluksi, mutta mielenterveys-, päihde- ja vammaispalveluiden osalta määrittely sosiaali-, terveys- tai erityispalveluksi on vaihtelevaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ja rakenteet ovat jo pitkään kulkeet yhtenäistymisen suuntaan niin valtionhallinnossa kuin kuntien toimintana. Valtakunnallisessa ohjauksessa on edetty erillisestä ohjauksesta yhteiseen kehittämissuunnitelmaan (STM 2008), eikä sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa ole mielekästä erottaa toisistaan. Samaan aikaan kunnissa on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita, johtamista ja sisältöjä koottu yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi niin, että selkeää rajausta kunnallisen sosiaali- ja terveystoimen välillä ei ole nähtävissä. Hallintorakenteet ja organisaatiot muodostetaan yhä useammin yli perinteisten sektorirajojen, ja sosiaalihuollon palveluita voidaan tuottaa moninaisissa rakenteissa, vaihtelevilla nimikkeillä ja muodoissa. Useissa palveluissa on laajoja osia nk. perinteisistä terveystalvikista mutta myös perinteisistä sosiaalipalveluista.

Tässä tutkimuksessa kohdennuksena ovat sosiaalihuoltolain määrittelemät palvelut ja sosiaalihuollon ohjaus, mutta poissulkevaa rajausta terveydenhuollon ohjaukseen ei tehdä eikä siihen edellä mainituista kuntien toiminnallisista muutoksista johtuen pyritäkään. Sosiaalihuollon ohjaukseen fokusointi toimii lähinnä kohdentamalla aineistoa kunta-valtiosuhteeseen, koska sosiaalihuollon palvelut on perinteisesti aina tutkimusajankohtaan saakka järjestetty ja tuotettu pitkälti

kunnan omana toimintana. Terveysthuollon palveluiden tuottaminen on usein osoitettu esim. kuntayhtymälle, jolloin peruskunnassa hallinnoivan sosiaali- ja terveysjohtajan suhde valtion ohjaukseen näiden palveluiden osalta on enemmän välillinen. Myös kunnallisen päätöksenteon osalta on ollut nähtävissä suora yhteys sosiaalihuollon palveluiden toteutukseen, kun taas terveydenhuollon kuntayhtymien kautta vaikuttaminen on ollut etäisempää. Kunnallisen sosiaalihuollon laajuutta ja monitahoisuutta rajataan tässä tutkimuksessa kohdentamalla tutkimus ensi sijassa palvelujen tuottamisen strategioihin ja organisointiin. Laajemmat sosiaali- ja hyvinvointipoliittiset ja henkilöstön sekä kehittämis- tai aluenäkökulmat jätetään taustalle, kuten ne myös aineistossa jäivät.

Valtionhallinnon ohjelmaohjauksen rooli kuntien valtionohjauksessa tutkimusaiheena on vaikea sijoittaa mihinkään aikaisempaan tutkimukselliseen kehykseen. Käsillä on uudenlainen kunta-valtiosuhteen vaihe, jota taustoittavat hallinnon, hyvinvointipoliittikan, kuntapalveluiden ja ohjauksen kehitysvaiheet. Sosiaalihalintotiede tieteenalana yhdistää hallinto- ja sosiaalitieteitä, ja tutkimusaihe edellyttää erilaisten tietoperustojen yhdistämistä hyvinvointipalvelujärjestelmien ja niiden poliittishallinnollisen ohjauksen ymmärtämiseksi. Kohdenus valtionohjaukseen kavensi tutkimusaluetta mutta valtionohjauksen kontekstina toimivia oheisteemoja ei voitu jättää täysin huomiotta. Aineistosta ei voinut saada kattavaa dokumenttiaineistona, eikä pelkkä informantti-lähestymistapa ollut riittävä, vaan tutkimusaihe edellytti näiden yhdistämistä. Tutkimuksessa esiin nousseita kehityskulkuja ja avoimia langanpäitä oli runsaasti; samoin mahdollisia osittaisia selitysmalleja.

Myös itse ohjelman käsite voidaan tulkita monin tavoin. Sillä voidaan viitata mm. tv- ja radio-ohjelmiin, tietokoneohjelmiin, koulutus- ja tutkimusohjelmiin, poliittisiin ohjelmiin, kehittämisohjelmiin tai tapahtumien ohjelmiin (Princeton 2005). Suomessakin aikaisemmin käytetyt termit projekti- ja hankesalkku kuvaavat ohjelman muotoutumisen yhtä näkökulmaa, joka korostaa ohjelman sisältävän useita samansuuntaisia projekteja, jolloin ohjelma toimii kehyksenä. Ohjelmalla projektien hallinta koordinoidaan, niin että projektit etenevät yhteistä tavoitetta kohti. Koordinoitu projektin hallinta tuottaa myös muita etuja. (mm. Pellegrinelli 1997, 142–143; Pellegrinelli 2011, 233). Toinen suuntaus on määritellä ohjelmaa eri toimijoita kokoavana, muuttuvien organisaatioiden hallinnan välineinä (mm. Pokki 2005, 3). Englantilainen David Hillson (2008, 2) esittää kolme 2000-luvun puolivälissä laadittua määritelmää ohjelmista ja ohjelmaohjauksesta (Taulukko 1).

Hillson toteaa, että vaikka määritelmässä on eroa, vallitsee selvästi yhteisymmärrys ohjelman tietyistä piirteistä: ne ovat hankkeita / projekteja korkeammalla tasolla, niiden tarkoitus on tuottaa strategisia etuja ja soveltamisalaltaan ohjelmat ovat laajempia kuin vain projektien yhteen koottu joukko. Ohjelmalla on laajemmat tavoitteet kuin yksittäisten projektien yhteen lasketut tavoitteet, koska ohjelman tavoitteet liittyvät koko organisaation strategiaan tavoitteisiin. Pro-

TAULUKKO 1. Ohjelmien ja ohjelmajohtamisen määritelmät (Hillson 2008, 3)

Lähde	Ohjelma	Ohjelmajohtaminen
Project Management Institute PMI: Standard for Program Management (2006)	Ryhmä toisiinsa liittyviä projekteja. Projekteja johdetaan koordinoitusti, jolloin saadaan hyötyjä ja hallintaa joita ei saa yksittäin johdetuissa projekteissa. Ohjelmat voivat sisältää soveltamisalaan liittyviä hankkeita ulkopuolelta.	Keskitetty, koordinoitu johtaminen ohjelman strategisten tavoitteiden ja etujen saavuttamiseksi.
Office of Government Commerce OGC: Managing Successful Programmes (2007)	Tilapäinen joustava organisaatorakenne luodaan koordinoimaan, johtamaan ja valvomaan toisiinsa liittyvien projektien toteutusta, jotta saataisiin aikaan tuloksia ja hyötyjä jotka liittyvät organisaation strategiaan tavoitteisiin.	Koordinoi hankkeiden ja muutosprosessien (eli ohjelman) organisointia, suuntaa ja toteutusta saavuttaakseen tuloksia. Ymmärtää tuotosten strategisen merkityksen
Association for Project Management APM: Body of Knowledge (2006)	Toisiinsa liittyviä hankkeita jotka voivat liittyä tavanomaiseen liiketoimintaan ja jotka yhdessä saavat aikaan organisaationa strategista edistystä.	Projektien koordinoitu hallinto joka voi liittyä tavanomaiseen toimintaan ja tähtää organisaation strategiseen kehittämiseen.

jektien tavoitteet ja toiminnot ovat taktisia, kun taas ohjelman tavoitteet ja hyödyt ovat strategisia. (Hillson 2008, 1-2.) Valtiontalouden tarkastusviraston Poliitiikkaohjelmat -selvityksessä todetaan, että suomalaisten poliitiikkaohjelmien ongelmana on se, ettei ohjelmien perusluonteesta vallitse yksimielisyyttä. Poliitiikkaohjelmat ovat lähinnä informaatio-ohjausta ja niissä keskeistä on uuden tiedon tuottaminen ja jalostaminen sekä uusien kokoavien käsitteiden, toimenpidekokonaisuuksien ja toimintamuotojen määrittely ja viestittäminen. (VTV 2009a, 56.) Poliitiikkaohjelmia ohjauskeinona arvioidessaan VTV (2010, 10) arvioi edelleen, että ohjelmat eivät muodosta selvärajaista tai yksiselitteisesti hahmotettavaa kokonaisuutta, ja niiden normatiivinen perusta on ohut ja tulostavoitteet epäselvät. Ne ovat ennen kaikkea poliittisen ohjauksen keinoja, joita voidaan käyttää monin eri tavoin, poliittisesta tahdosta riippuen.

Ohjelmajohtaminen Suomen nykyhallinnossa on hahmotettavissa asiakirjojen perusteella, mutta sen käyttöönottoa ei ole teoreettisesti perusteltu tai määritelty. Myös sen toimivuudesta tai käytännöistä on vain vähän tutkimuksellista aineistoa. Ohjelmien toimeenpanon tutkimusta eri näkökulmista on tehty sekä Suomessa että muualla runsaasti (esim. Watt ym. 2005; Peckover & Hall 2009; Whitford 2007; Cairney 2009; Joaquin 2009; Lion ym. 2006). Pääasiassa ne kuitenkin arvioidivat keinoja ja prosesseja joilla ohjelma toimeenpantiin, jolloin ne em. Hillsonin määritelmän mukaan lähestyvät taktista, projektimaista otetta ohjelmallisen, stra-

tegisen sijaan. Näin ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen tutkimus on usein *ohjelman johtamisen / ohjauksen* tutkimusta, ei *ohjelmalla ohjauksen*. Ohjelman johtamisena tarkastellaan ohjelman organisoitumista, tiedon kulkua, valvontaa jne. Ohjelmalla ohjauksen tutkimus sen sijaan edellyttäisi koko ohjelman tarkastelua keinona suhteessa tavoitteisiin.

Tämän tutkimuksen eri vaiheissa tehdyt tiedonhauet konkretisoivat tutkimusalueen määrittelyn vaikeutta. Tutkimuksen aloitusvaiheessa pyrittiin löytämään katsaus ohjelmiin politiikkatoimina, strategisella tasolla. CSA- ja EBSCO-yhteishauilla 2000-luvun julkaisuista *policy implementation* -hakua käytettiin eri yhdistelminä (Liite 1). Haun tulokset osoittavat että ohjelmina on usein käsitelty projektityyppisiä toimeenpanon prosesseja strategisten laajojen ohjelmien sijaan. Hakutermeillä hieman eri ryhmittelyllä saatiin tuloksia vaihteleva määrä, aina kolmesta lähes sataan tuhanteen. Ohjelmia on käytetty yhteiskunnan eri alueilla (mm. opetus, terveydenhuolto, ympäristö) ja eri tasoilla. Laajempaa meta-analyysiä ei ohjelmista voinut tehdä, koska ohjelmat olivat perustaltaan ja mekanismeiltaan kovin vaihtelevia, ja raportoidut näkökulmat vaihtelivat paljon. Tuloksista soveltuviksi valitut lähteet hajautuivat niin tieteen- ja hallinnonalan kuin kuvatun ohjelman laajuuden ja kohdennuksen mukaan. Esimerkiksi tutkimusaloista esiin nousivat humanistiset ja yhteiskuntatieteet, gerontologia, kansanterveystiede ja muut terveystieteen eri alueet, hallintotiede sekä arviointitutkimus. Myös julkaisukanavat hajautuivat; esim. yli viidensadan tuloksen haku jakautui niin, että vain muutamassa julkaisussa oli yli kymmenen viitettä.

Tutkimuksen edetessä korostui ohjelmien merkitys uudenlaisen, verkostomaisemman hallinnan käyttämänä ohjausvälineenä. Myöhemmissä tiedonhauissa pyrittiin löytämään tälle perusteluita, ja tiedonhakua kohdennettiin täsmällisemmin ohjaukseen ja hallintoon. Tiedonhaku tehtiin CSA- sekä EBSCO -yhteishakuna 2000-luvun julkaisuista. Molemmista käytettiin kahta strategiaa. CSA-haussa ensimmäisessä hakustrategiassa olivat mukana *ohjelma* variaatioineen (Liite 2), *politiikkaohjelma ja -ohjaus, verkostot, informaatio-ohjaus sekä sosiaalinen ja hallinto*. Toisessa oli hallinnon sijasta hallinta -tyyppinen aseointi (*intergovernmental relations or network*). CSA:sta näillä strategioilla saatiin 36 viitettä, joista valittiin 18. EBSCOssa haku noudatteli CSA:n strategioita, lisäksi hallinto paikallisena.

Hakustrategia 1 tuotti 24 viitettä, joista 18 valittiin, ja strategia 2 tuotti 34 viitettä (19 valittua). Yhteensä eri viitteitä saatiin siis 43. Viitteistä suurin osa (38) oli artikkeleita, neljä väitöskirjaa ja yksi valtion asiakirja. Sisällöllisesti hakutulokset ovat hyvin eri tavoin aiheeseen kiinnittyviä: Tutkimusmetodologisia viitteitä oli neljä, lähinnä palvelututkimukseen liitettäviä viisi. Hallintoa käsitteleviä oli seitsemän, samoin kunta-valtiosuhdetta käsitteleviä viitteitä. Myös implementaatioviitteitä oli seitsemän. Eniten eli kolmetoista viitettä liittyi ylisektorisuuteen ja verkostoihin palvelutuotannossa. Viitteet painottuivat ajallisesti 2000-luvun lopulle siten, että 2000–2005 viitteitä oli 17, vuosikymmenen loppupuoliskolla 26. Vuosikymmenen loppupuoliskolle painottuivat verkosto- ja implementaatioviitteet, kun taas metodologiset viitteet olivat kaikki vuosilta 2002–2005.

Julkaisukanavittain tarkasteltuna eniten viitteitä (8) löytyi hallintotieteellisistä lehdistä (Journal of Public Administration, Public Administration Research and Theory, Public Policy and Administration). Kaksi viitettä löytyi useista lehdistä: Society, Scandinavian Political Studies, Local Government Studies, The Humanities and Social Sciences. Muut viitteet jakautuivat eri lehtiin, kaikkiaan 31 eri lehteen. Edustettuna olivat johtamisen, sosiologian, sosiaalityön, sosiaalityön teorian, hoitotieteen, sosiaali- ja terveyspalveluiden, politiikan tutkimuksen sekä verkostotutkimuksen julkaisut. Viitteistä suurin osa liittyi tietyn palvelun, järjestelmän tai maan palveluiden tutkimukseen. Australiaan kohdentui kolme, Englantiin kaksitoista. Norja, Pohjoismaat ja Ruotsi olivat kukin kohteena kahdessa viitteessä. Amerikkalaistutkimuksia käsiteltiin kahdessatoista viitteessä. Lisäksi yksittäisiä artikkeleita kohdistui Intiaan, Kiinaan, Ghanaan, Sveitsiin ja Aasiaan. (Liite 2). Näiden tässä kuvattujen tiedonhakuja lisäksi tehtiin työn alkuvaiheessa useita kokeilevia hakuja.

Tutkimuksen edetessä sen kohdennus selkeytyi, ja kiinnostuksen kohteeksi nousi yhä selvemmin hallinnon ja politiikkatoimien muutoksen myötä tarvittava uudenlainen valtionohjaus, ei niinkään ohjelmaprosessien arviointi. Kysymyksen asetelussa korostui ohjelmien roolin tunnistaminen ohjauksessa, sen sijaan että kiinnostuksen kohteena olisi [ohjelmilla] ohjauksen onnistuneisuus. Edellä kuvattu alkuvaiheen tiedonhaku jäi siis vain tutkimusta suuntaavaksi, ja tässä se esitellään lähinnä esimerkkinä tutkimusalueen kohdentamisen haasteellisuudesta.

2.2 Tutkimuksen viitekehys ja tutkimustehtävä

Ohjelmajohtaminen ja -ohjaus sitoutuvat julkisen hallinnon toimiin ja lainsäädännön sekä kontrolloitujen budjetti- ja politiikkakehysten asettamiin rajauksiin. Suomalaisten politiikkaohjelmien ohjausnäkökulman arvioinnissa todettiin, että ohjelmien toteuttajatahot tulkitsevat ohjelman pyrkimyksiä, roolia ja keinoja eri tavoin, eivätkä tunnista yhteensovittamisen tarpeita vaikka toimenpiteitä toteutetaan hajautetusti. Ohjelmien lisäarvo on ennen kaikkea hallituksen tärkeinä pitämien asioiden esiin nostamisessa, keskustelun synnyttämisessä ja tätä kautta ehkä tuleviin päätöksiin vaikuttamisena, mitä on vaikea osoittaa. (VTV 2010b, 7-10.)

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on ohjauksen muutos vastauksena hallinnon ja ohjauksella toimeenpantavien politiikkatoimien muutoksiin. Ohjausteoreettisen tarkastelun pohjalta voidaan tunnistaa valtion ohjaustoimien muotojen ja välineiden muutos, mutta sillä ei voida selittää muutoksen taustaa. Ohjauksen muutoksen ymmärtäminen edellyttää myös hallinnon ja toiminnan muutoksen ymmärtämistä. Lähtökohtaisesti ajatellaan myös Lundquistin (1987, 9) tapaan, että toimeenpano-ohjauksen ymmärtämiseksi toimintaa ja rakenteita on analysoitava yhdessä, ja kontekstin tulisi liittyä analyysiin. Tämä tutkimus pyrkii kuvaamaan 2000-luvun valtionohjauksen kontekstin sekä valtionhallinnon että kunnallisen sosiaalihuollon horisontaalisissa konteksteissa että vertikaalisessa ohjauksen kentässä niiden välillä.

Tässä tutkimuksessa ohjelmaohjauksen nähdään syntyneen vastauksena julkishallinnon muutoksiin ja niihin liittyen politiikkatoimien monimutkaistumiseen. Tätä kehitystä on esitelty tarkemmin luvuissa 3–5:

Julkishallinto on eri vaiheissa uudistunut byrokraattisesta, hierarkkisesta ja sektoroituneesta (weberiläisestä) hallinnosta hajauttamisen ja tulosjohtamisen kautta 2000-luvun post-NPM -vaiheeseen, jossa pyritään toimimaan horisontaalisesti, verkostomaisesti ja hallinnan tapaan. (Luku3)

1970- ja 1980-luvun politiikkatoimilla vaikutettiin julkishallinnon eri portaisiin sektorikeskeisesti ja hierarkkisesti, kun 2000-luvulla politiikkatoimilla pyritään vaikuttamaan hallinnon eri sektoreihin, yhteiskunnan eri toimijatahoihin sekä kansalaisten käyttäytymiseen ja olosuhteisiin. (Luku 4)

Ohjauksessa on siirrytty musgravelaisesti eri tasoille osoitetusta, normatiivisesta ylhäältä alas toimeenpano-ohjaavasta sääntelystä, tarkasta suunnittelusta ja valvonnasta informaatio-ohjaukseen, joka kohdentuu tavoitteisiin ja pyrkii vastavuoroisuuteen. (Luku 5)

Vastauksena näihin muutoksiin valtionhallinnon ohjelmajohtamisesta ja ohjelmista politiikkatoimina on johdettu valtionohjauksen muodoksi ohjelmaohjaus, joka käyttää hallinnan verkostomaisia, ylisektorisia menetelmiä valtion politiikkojen toimeenpanoon kuntien ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden ohjauksessa. (Kuvio 2).



KUVIO 2. Tutkimuksen viitekehys: Hallinnon, hyvinvoinnin politiikkatoimien ja valtionohjauksen muutokset jotka ovat johtaneet ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen käyttöönottoon.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on siis oletus siitä, että:

valtionhallinnon ohjelmajohtaminen ja siitä johdettu ohjelmaohjaus on pyrkimys ottaa haltuun verkostomaisen, horisontaalisen ja hajautetun hallinnon toteuttaminen. Ohjelmia on käytetty politiikkatoimina pyrittäessä laajaan vaikuttamiseen eri sektoreilla ja yhteiskunnan eri toimijoiden kesken.

Yhtenä ohjelmien vaikuttamistavoitteena on ollut kuntien ohjaus. Poliittikatoimien vaikuttamispyrkimys on kuitenkin ylisektorinen ja kohdistuu kansalaisen hyvinvointiin koko yhteiskunnassa eri toimijatahojen kautta. Ohjauksen perusprosessi ei siksi ole yksiselitteinen, eivätkä perinteiset ohjauksen muodot toimi tässä ympäristössä. Näin valtionhallinto on siirtynyt käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ohjelmaohjausta. Ohjelmaohjauksen on toivottu ratkaisevan kansallisten ja paikallisten tavoitteiden kuntien itsehallintoa kunnioittavan yhdistämisen sekä laaja-alaisen yhteiskunnallisen verkostoitumisen. On osoittamatta, että valtion ohjausvoima riittäisi tämän kaltaiseen vaikuttamiseen, ja että kuntien ohjaus tässä laaja-alaisessa vaikuttamispyrkimyksessä nousisi selkeästi esille. Tämän tutkimuksen tavoite on lisätä tietoa valtionohjauksen ja sen mekanismien, erityisesti ohjelmajohtamisesta muodostuvan ohjelmaohjauksen piirteistä ja vaikutuksista.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on kuvailla valtionhallinnon ohjelmaohjausta vertikaalisella ulottuvuudella, yhdistäen valtionhallinnon ja kunnan näkemykset sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta. Erityisesti tutkimus fokusoi ohjelmajohtamisesta muodostuvan ohjelmaohjauksen rooliin sosiaalihuollon kuntaohjauksessa. Huomio kiinnittyy tällöin valtio-kunta -suhteeseen ja kuntaohjauksen piirteisiin enemmän kuin yksittäisten ohjelmien prosessien läpikäyntiin ja arviointiin.

Tutkimus selvittää, vastaako ohjelmaohjaus valtionhallinnon edustajien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johdon kokemusten mukaan edellä (Kuvio 2) esitettyihin 2000-luvun ohjaustarpeisiin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimustehtävän alakysymyksinä tarkastellaan ohjelmien roolia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa, ohjelmaohjauksessa toteutuvaa ohjausprosessia sekä ohjelmien ohjausvoimaa.

2.3 Teoreettiset ja metodologiset valinnat

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa suhde teoriaan on kahtalainen. Sitä voidaan käyttää välineenä, jonka avulla aineistosta päästään muodostamaan tulkintoja. Toisaalta teoria voi olla päämäärä, tavoitteena voi olla teorian kehittäminen ja yksittäisten havaintojen avulla edetä yleisiin malleihin. Varton (2005, 174) mukaan laadullisessa tutkimuksessa teoriat eivät voi

esiintyä kohteensa kertakaikkisina kuvauksina tai normatiivisina esityksinä, koska mikään teoria ei voi tavoittaa kokonaisuudessaan kompleksista ja itseohjautuvaa tutkimuskohdetta. Laadulliseen tutkimukseen liittyy ns. pehmeä aineisto ja pyrkimys sisäiseen näkökulmaan. Laadullinen tutkimus on kuvaileva, ja se perustuu usein fenomenologiselle taustafilosofialle. Laadullinen tutkimus tarkastelee ilmiöitä tutkittavien lähtökohdista, ja siihen liittyviä ominaisuuksia ovat merkitys, ymmärtäminen, tilanteen määrittely ja sosiaalinen konstruktio. (Bogdan & Biklen 1992, 50–52; Silverman 1997, 12–13.)

Clive Seale (Seale ym. 2007) toteaa, että hyvän laadullisen tutkimuksen tekeminen ei edellytä tietyn filosofisen tai teoreettisen näkemyksen omaksumista, tai tiettyihin poliittisiin tavoitteisiin sitoutumista. Näiden seikkojen pohtiminen on osa tutkimuskäytäntöjä, mutta niiden ei saa antaa ylittää käytäntöjä. Yhteiskunnallinen tutkimus sisältää oman, ainutlaatuisen käytännöllisen logiikkansa, muista aloista erillään mutta niistä kuitenkin ajoittain vahvistusta hakien. (Seale ym. 2007, 387–388.)

Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys muodostuu hallinnon ja ohjauksen teorioiden yhteen nivomisesta. Metodologisesti keskeiset tieteenteoreettiset lähestymistavat ovat kriittinen realismi ja hermeneuttis-fenomenologinen tutkimusote, jossa sosiaalinen konstruktio nähdään osana tiedon rakentamista ja kriittiselle realismille ominaisten näkymättömien mekanismien tunnistamisen välineenä.

2.3.1 Lähestymistapana kriittinen realismi

Tieteellinen realismi kehittyi 1900-luvun puolessa välissä kriittisenä vastauksena loogiselle empirismille. Realismilla tarkoitetaan näkemystä, joka lähtee objektiivisen ulkoisen todellisuuden olemassaolosta ja maailmaa koskevan ontologian rakentamisesta. Yhteiskuntatieteissä Rom Harre ja Roy Bhaskar kehittivät teorian, joka muodostui kriittisen realismin koulukunnan lähtökohdaksi. Harren sosiaalipsykologinen tutkimus ja siinä erityisesti käsitys kolmesta todellisuuden alueesta sekä kritiikki kausaaliteettikäsitystä kohtaan ovat laajemminkin vaikuttaneet yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen (Mäntysaari 2006, 146; Kuusela 2001, 6). Harren mukaan todellisuuden ensimmäinen alue käsittää suoran kokemuksen piiriin kuuluvat objektit, toinen alue sisältää objekteja jotka voidaan havaita sopivilla välineillä. Kolmas alue käsittää objekteja, jotka ovat periaatteessa havaitsemisen ulkopuolella. (Kuusela 2001, 6.)

Kriittisen realismin lähtökohtana on se, että reaalisen ja sosiaalisen maailman toiminnassa on todellisia, näkymättömiä mekanismeja jotka helpottavat sosiaalisten tapahtumien ja ihmisten elämä muotoutumista. (Brown 2007, 410–413; Houston 2010, 73–74.) Kriittinen realismi tutkii, miten ihmisten toiminta eli toimijoiden valinnat, tarkoitukset, ymmärrys, perustelut, luovat pyrkimykset, intentiot ja motivaatio toimivat sosiaalisten rakenteiden mahdollistavissa tai rajoittavissa puitteissa. Ymmärtääkseen sosiaalista elämää täytyy käsittää näiden kahden maailman

väliset suhteet. Kriittiselle realismille maailma on todellinen: sosiaaliset rakenteet, omia sosiaalisia konstruointejaan lisäävät toimijat ja heidän tarkoituksensa ja kokemuksensa joita nämä rakenteet muokkaavat. Inhimillinen konstruointi on kuva todellisuuden hallinnasta. Ontologia, epistemologia sekä etiikka kietoutuvat kriittisessä realismissa yhteen muodostaen voimakkaan välineen tapahtumien ymmärtämiseen ja niihin vastaamisen suuntien muodostamiseen. (Houston 2010, 75–77.) Kriittiseen realismiin kuuluu ajatus suljetuista ja avoimista järjestelmistä: yhteiskunnassa vaikutuksia tuotetaan avoimissa järjestelmissä joissa ei säännönmukaisuuksia ole, kun taas luonnontieteissä on mahdollisuus eristää säännönmukaisia lainalaisuuksia. (Archer 1998, 190.) Erityisesti uusilla tutkimusalueilla, kuten tässä tutkimuksessa, säännönmukaisuuksien löytäminen olisi mahdotonta.

Sosiaalitieteissä keskeinen kysymys on, voidaanko yhteiskuntaa tutkia luonnontieteiden menetelmiä soveltaen. Kriittisen realismin ja sen sovellusten käyttö laadullisessa sosiaalityön tutkimuksessa on noussut kiinnostavaksi, ja kriittisen realismin sekä syklisen toimintatutkimuksen välillä nähdään yhteyksiä yhteiskunnallisen muutoksen kanssa. Väitetään, että tämä filosofian ja metodologian yhdistelmä edistää sosiaalityön tutkimusta ja valaisee ohjelma-arvioinneissa tuotosten muodostumisprosesseja. (Houston 2010, 74.) Bhaskar liitti 1970-luvulla realismin ja sosiaalitutkimuksen uudella tavalla yhteen. Sosiaalitieteissä realistinen tutkimus käyttää myös teorioita ja pyrkii kehittämään niitä, ja realistinen orientaatio onkin 1990-luvun jälkipuoliskolla noussut yhä merkittävämmäksi yhteiskuntatieteissä. Kriittisestä realismista on ennusteltu jopa seuraavaa suurta ideaa jonka uskotaan ratkaisevan ongelmia tai jopa käynnistävän seuraavan suuren keskustelun (Brown 2007, 409).

Useimmat kriittiset tutkijat näkevät että rakenteelliset, kontekstuaaliset ja ideologiset tekijät vaikuttavat yksilön tulkintaan todellisuudesta. Yksilön kokemukset ovatkin tärkeitä käytäntötutkimuksen teorianmuodostuksessa. Kriittisen realismin filosofiassa toimijoiden raporttien tulkinta ei ole päätös itsessään vaan paremminkin muutoksen alku. Bhaskarin vapaan tiedon konseptin mukaan sosiaalitutkimuksen tulisi johtaa ei-toivotun toiminnan muutokseen toivotunlaiseksi. Ihmistieteiden tutkijat ovat moraalisesti sitoutuneita sosiaalisen maailman muuttamiseen yhdistääkseen aukon tietämisen ja tekemisen välillä. (Egbo 2005, 271-272.) Tutkimus lähestyy kriittisen realismin näkemystä hyväksyessään sekä reaaliset prosessit ja sidokset mutta etsiessään myös kokemuksia ja näkemyksiä joiden kautta ohjelmaohjaus määrittyy eri toimijoille ja vaikuttaa tapahtumiin. Stan Houstonin (2010) mukaan kriittinen realismi olettaa että todellisuudessa on kolme tasoa: Empiirinen eli kokemuksellinen, tosiasiallinen joka sisältää kaikki tapahtumat, myös ne joita ei ole koettu; sekä kolmantena kausaalinen taso, käsittäen myös mekanismit jotka muodostavat tapahtumia. Näistä viimeinen eli kausaalinen taso on kriittisessä realismissa keskeinen: vaikka siihen ei välttämättä sisälly havaintoja, on se kiistämättä todellinen koska se tuottaa havaittavia vaikutuksia, samoin kuten

vaikkapa magnetismi, jota emme näe mutta jonka vaikutukset näemme. (Houston 2010, 75–77.)

Mikko Mäntysaari kuvaa kriittistä realismia tieteellisen realismin ontologiana: todellisuus on olemassa havainnoitsijasta riippumatta vaikka sitä ei voida täydellisesti kuvata. Tieteellisen tiedon kehittyessä totena pidetty voidaan myöhemmin hylätä, eli tieteellinen realismi uskoo tieteen olevan erehtyväinen. Kriittinen realismi sisältää metafyyssisen trassedentaalisen realismin, kohdistuen rakenteisiin ja mekanismeihin, jotka synnyttävät ilmiöitä. Metafyyssinen realismi pitää maailmaa valmiina objektien kokonaisuutena, niin että maailmasta on olemassa yksi ja vain yksi täydellinen kuvaus jossa totuus merkitsee maailman ja kielen välistä korrespondenssia. Realismi kuitenkin sisältää myös käsityksen totuudesta, joka on ihmisestä riippumaton. (Mäntysaari 2006, 142–146; Tuomela 1983, 50.) Kriittinen realismi ei selitä tapahtumia syy-seuraussuhteilla vaan mekanismeilla; toistuvilla tapahtumasarjoilla joilla on ajallinen ulottuvuus. Mekanismit ovat sekä johonkin vaikuttavia eli kausaalisia että säännönmukaisia. Mekanismeilla selittäminen on liitetty kriittiseen realismiin, mutta tätä selittämistapaa käyttävät myös muut sosiaalitutkimuksen suunnat. (Ruonavaara 2008, 38.) Tässä tutkimuksessa pyritään kuvaamaan niitä mekanismeja, jotka ovat muodostaneet ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen ilmiöitä ja joita ohjelmaohjaus muodostaa kunta-valtiosuhteessa.

Kriittinen realismi sosiaalitieteissä vastaa sekä positivismiin (empirismin) että post-positivismiin keskeisiin ongelmiin ja yhdistää positivismiin ja hermeneutiikan, mikä on sen suurimpia anteja (Töttö 2006, 48.) Yhteiskuntatieteissä on totuttu hakemaan yhteiskunnallisia säännönmukaisuuksia, jotka eivät kuitenkaan ole kovin pysyviä. Yleistynyt kvalitatiivinen tutkimus on puolestaan tuottanut uudenlaisia kysymyksiä yleistettävyydestä ja tiedon sovellettavuudesta. (Mäntysaari 2006, 139.) Kriittinen realismi mahdollistaa erilaisten menetelmien soveltamisen sekä tutkimuksen laadullisen luonteen hyväksymisen määrällisten menetelmien rinnalle. Tässä tutkimuksessa laadullinen, aineistoa kunnioittava lähtökohta kiinnittyy faktatietoihin ja teoreettiseen tarkasteluun. Aineiston triangulaatiolla lisätään ymmärrystä tutkimuskohteen laadusta.

Houstonin (2010) mukaan kriittistä realismia on eri tavoin liitetty laadulliseen tutkimukseen. Laadullisissa menetelmissä kriittisen realistin tulee käyttää monimetodista, poikkitieteellistä ja trianguloivaa asetelmaa, teoriakeskustelua sekä systemaattista katsausta tavoittaakseen sosiaalisen elämän monimuotoisuuden ja objektiivisuuden. Kriittisen realismin on myös nähty yhdistävän epistemologisen kuilun kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen välillä; faktat ja arvot eivät kriittisen realismin näkemyksen mukaan ole sosiaalisessa maailmassa keskenään vastakkaisia. (Houston 2010, 85.) Tässä tutkimuksessa yhdistetään toimijoiden havaintoja ja heidän niiden pohjalta muodostamia merkityksiä faktojen, normatiivisten sääntöjen ja reaali maailman tapahtumien kanssa kokonaisuudeksi, jota tarkastellaan eri konteksteissa ja ajallisessa tilanteessa.

Vastaava paradigmakriisi on ollut yleinen sosiaalitieteissä 2000-luvulla liittyen poststrukturalismiin ja postmodernismiin. Kriittinen realismi korostaa sosiaalitieteiden realistista taustaa, jota ei aina ole tunnistettu. Nykytilanteessa sosiaalitieteet kuitenkin tarvitsevat objektiivisuuden ja selittämisen laajempaa ymmärrystä, ja kriittinen realismi tuo sosiaalitieteisiin uusia ontologisia ja epistemologisia kysymyksiä tiedosta ja sen hankinnasta. Realistisessa sosiaalitieteessä on pyritty selvittämään kerroksellista todellisuutta ihmisten, yhteisöjen, talouden ja oikeusjärjestelmien tutkimuksessa.

Kuusela (2006) näkee kriittisen realismin roolin sosiaalitieteissä nelitahoisena: se voi auttaa 1) käsitteellisten ongelmien pohdinnassa, 2) metateorian soveltuvien teoreettisten viitekehysten ja metodologisten menettelyjen kehittämisessä, 3) tukemaan tutkimuksessa kehitettyjen teorioiden käyttöä ja antamaan tietoa tehokkaasta empiirisestä tutkimuksesta sekä 4) yhteyksien rakentamisessa erilaisten tutkimusalueiden välille. (Kuusela 2006, 10–13.) Tässä tutkimuksessa yhdistetään erilaisia teoreettisia viitekehyksiä ja rakennetaan yhteyksiä erilaisten tutkimusalueiden välillä, koska ilmiö on uusi ja monitahoinen eikä sitä voida tavoittaa yhdellä selitystavalla. Töttö (2006, 47–48) näkee, että hermeneutiikka ja fenomenologia sekä niiden nimissä käytetyt romantiikan ja idealismin ajatukset ovat saaneet sosiaalitieteissä kriitikittömän hyväksynnän, koska tieteellistä realismia on käytetty lähinnä luonnontieteissä, ja positivismikriittisesti sitä ei ole nähty ihmistieteisiin sovellettavaksi. Niiniluoto (2006, 26–27) erottaa kriittisessä tieteellisessä realismissa ontologisen, semanttisen, teoriarealismen, metodologisen realismin, fallibilismin sekä kriittisen epistemologisen realismin. Tässä tutkimuksessa lähestytään fallibilismin taustoja: totuuden saavuttaminen on vaikeaa eivätkä teoriat aina tuota totuutta, mutta totuutta voidaan silti lähestyä tieteellisellä tutkimuksella (Niiniluoto 2006, 27).

2.3.2 Hermeneuttis-fenomenologinen tutkimusote

Tämän tutkimuksen tieteenteoreettista asemointia voidaan kuvata hermeneuttis-fenomenologiseksi, sosiaalista konstruktionismia arvostavaksi tutkimusotteeksi. Tutkimuksessa pääpaino on tulkinnoissa ja kokemuksissa, joita valtionhallinnon edustajilla ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtajilla on valtionohjauksesta sekä erityisesti 2000-luvun ohjelmaohjauksesta. Kokemustiedolle on kuitenkin rakennettu reaali maailman konteksti kriittisen realismin tapaan.

Hermeneuttisen tiedonkäsitteilyn mukaisesti esiyymmärrys ja ymmärrys muodostavat yhteen kietoutuvan prosessin, hermeneuttisen kehän. (Schwandt 1997, 63–64.) Tämän tutkimuksen alkuvaiheessa ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen määritelmät ja sisällöt olivat valtionhallinnon asiakirjojen perusteella jäsentymättömiä, samoin se millaisessa suhteessa toisiinsa ovat ohjelmajohtamiseen kuuluvat politiikkaohjelmat ja muu ohjelmallinen toiminta. Niiden kuvauksen muotoutuminen osana tutkimusta edustaa hermeneuttisen kehän tapaan toimivaa tiedon kasvua. Hermeneuttiseen tutkimukseen kuuluu osallisten näkökulman kunnioittaminen

ja tiedon ymmärtäminen riippuvaiseksi sen tulkinnan konteksteista (Patton 2002, 113–114). Minulla on työtehtävissä muodostunut esiyymmärrys valtionhallinnosta, ohjelmajohtamisen tavoitteenasettelusta ja oletetuista vaikutuksista, ja toisaalta aikaisemman työkokemuksen ja nykyisten tutkimuskokemusten kautta rakentunut esiyymmärrys kuntatoimijoiden näkökulmasta. Aikaisempi kunnallista palvelujärjestelmää koskeva tutkimustyöni (Heinämäki 2004) tuo myös oman esiyymmärryksensä tutkimusaiheeseen.

Fenomenologiassa kysymys on ilmiön ja sille annettujen merkitysten ja muotojen tunnistamisesta (Patton 2002, 104–105). Fenomenologinen tutkimus kohdistuu kokemusten merkitykseen yksilöille ja tietoisuuden rakentumiseen kokemuksista. Fenomenologisen tutkimuksen menetelmiä ovat kuvailu ja kokemusten tulkinta, ilmiön olemuksen ymmärtäminen, ja siihen liittyvät olennaisena osallistujien tutkittavalle ilmiölle antamat merkitykset ja kuvailu. (Cresswell 1998, 51; 65; 86–97.) Varto (2005, 28) puhuu elämismaailmasta, jolla hän tarkoittaa merkitysten kokonaisuutta, joka muodostuu yksilön, yhteisön, sosiaalisen vuorovaikutuksen, arvotodellisuuden ja yleisesti ihmisten välisten suhteiden kohteista tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa ohjelmajohtaminen määrittyy ohjelmaohjaukseksi aineiston ehdoin. Ohjausvoimalle ts. ohjelmien vaikuttavuudelle ei pyritä hakemaan määrittelyä arviointitutkimuksen keinoin, vaan olennaista on haastateltavien käsitys. Kriittinen realismi pyrkii ymmärtämään sosiaalista elämää tunnistamalla ihmisten toiminnan ja sosiaalisten rakenteiden välistä suhdetta, hallitsemalla todellisuutta inhimillisellä konstruoinnilla ja tapahtumia ymmärtämällä. (Houston 2010, 75–77.) Tässä tutkimuksessa fenomenologiset menetelmät toimivat kriittisen realismin tukena lisäten ymmärtämistä.

Sosiaalinen konstruktionismi puolestaan tarkastelee osallistujien tapaa tulkita, rakentaa ja kuvata totuutta. Sosiaalinen konstruktionismi ei tarkastele totuutta reaalisena ja muuttumattomana, vaan totuutena joka on rakennettu ja muodostettu kulttuurisilla ja kielellisillä ilmaisuilla (Patton 2002, 96-97). Valtionhallinnon edustajat ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtajat näkevät ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen kukin omasta viitekehystänsä ja tulkitsevat sitä, ja tässä tutkimuksessa nämä tulkinnat ovat kiinnostuksen kohteena. Sosiaalisen konstruktionismin mukaan näkemys kielen käytöstä liittyy sosiaalisiin rakenteisiin. Kielellisillä ilmaisuilla määrittelemme toimintaamme ja asemoimme itseämme tai annamme toisten asemoida. (Burr 2003, 77-78.) Valtionhallinnon edustajien tapa puhua kuntien ohjauksesta ja ohjelmajohtamisesta kuvastaa sitä näkemystä, joka heillä näistä prosesseista on. Kuntien sektorijohtajien puhe kertoo, miten he asemoivat valtionohjauksen sekä ohjelmat suhteessa omaan päätöksentekoonsa, johtamiseensa ja kuntansa toimintaan. Tutkimuksessa ei annettu haastateltaville valmiita tulkintoja ja määritelmiä, vaan haettiin heidän määritelmiään.

2.3.3 Aineisto ja sen analyysi

Tutkimuksen pääaineisto muodostuu haastatteluista ja asiakirja-aineistosta. Haastatteluilla rakennettiin kuvaa siitä, millaisiksi ohjelmajohtaminen ja -ohjaus toimijoiden käsityksissä määrittyvät. Tim Rapley (2007,16–17) toteaa, että haastattelu voi ilmentää paitsi haastateltavan käsitystä aiheesta, myös haastattelijan ja haastateltavan sosiaalisessa kohtaamisessa luomaa todellisuutta. Tässä tutkimuksessa mahdollinen haastattelijan vaikutus huomioitiin erityisesti tutkijaposition pohdinnassa (luku 2.3.4).

Asiakirja-aineistolla kartoitettiin valtionohjauksen ja ohjelmajohtamisen perusteita valtion näkökulmasta. Näin saatiin muodostettua faktinen tausta valtionhallinnon edustajien haastatteluille. Esimerkiksi Charles Stewart (2001, 194–305) toteaa, että hallinnon tutkimuksessa ensisijaiset lähteet ovat mm. työpaperit, havainnot, raportit, väittelyt ja keskustelut. Pattonin (2002, 248-249) mukaan aineistoja voidaan yhdistellä siten, että luodaan joustavia ja tutkimuskohteeseen sopeutuvia asetelmia. Ohjelmajohtamisen käyttöönotto on valtion hallinnossa dokumentoitu, samoin siihen liittynyt kehittämishanke jonka asiakirja olivat itsessään lähteenä mutta myös ohjasivat lisälähteiden äärelle. Hankkeeseen liittyi myös arviointi. Kattavan kuvan saamiseksi ohjelmaohjauksen käyttöönoton perusteluista ja tavoitteista tämän tutkimuksen osana tehtiin systemaattinen läpikäynti Valtioneuvoston kanslian, Valtiontalouden tarkastusviraston ja Valtiovarainministeriön julkaisuista sekä julkisista asiakirjoista koskien ohjelmajohtamista ja -ohjausta.

Tutkijat käyttävät eri tapoja yhdistää laadullista ja määrällistä aineistoa. Julia Brannen (2007, 283–285) nostaa esiin kolme menetelmää: triangulaatio, jossa erityyppiset datat täydentävät toisiaan; fasilitaatio, jossa tiedon keruuta toisella menetelmällä helpotetaan toisella; ja täydentäminen, jossa kaksi eri tiedonkeruuta tuottaa erilaiset mutta täydentävät näkökulmat tutkimukseen. Brannen korostaa että toisiaan täydentävät aineistot on tulkittava suhteessa tutkimuskysymyksiin ja tapaan, jolla ne on koottu. Tässä tutkimuksessa haastatteluaineistoja lisäksi koottiin asiakirja-aineistoa. Aineistojen triangulaatio tuottaa tietoa ilmiöstä, jota ei vielä tutkimuksella paljon hahmotettu. Triangulaatiolla pyrittiin tunnistamaan Bhaskarin kuvaamien reaalisen ja sosiaalisen maailman näkymättömien mekanismien tunnistamista (Brown 2007, 410-413).

Pääaineisto muodostuu 21 yksilöhaastattelusta, yhdestä parihaastattelusta ja yhdestä ryhmähaastattelusta, johon osallistui neljä henkilöä (Ks. Lähteet). Kvalen (1996) mukaan haastateltavien määrä pyrkii kvalitatiivisessa tutkimuksessa olemaan joko liian pieni tai liian suuri. Sopiva määrä perustuu tutkimuksen tarkoitukseen. Kvalen mukaan sopiva haastattelumäärä on keskimäärin viisitoista. Jos haastateltavien määrä on liian pieni, ei voida tehdä tilastollisia yleistyksiä. Liian suuresta joukosta puolestaan ei voi tehdä syvällisiä tulkintoja. (Kvale 1996, 101–102.) Otoksen sijaan puhuntaankin usein harkinnanvaraisesta joukosta, koska ei pyritäkään tekemään yleistyksiä. Sen sijaan pyritään saamaan syvällisempää tietoa ja ymmärrystä jostain asiasta ja keskittymällä aiheeseen voidaan saada yksityiskoh-

taista tietoa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 58–59.) Laadullisen tutkimuksen onnistumiseen ei aineiston koolla ole välitöntä vaikutusta. Aineiston tehtävä on olla tutkijan tukena rakennettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. (Eskola & Suoranta 1998, 62.)

Valtionhallinnon haastattelut tehtiin huhtikuun ja lokakuun 2008 välisenä aikana ja kuntien sektorijohdon haastattelut pääasiassa syksyllä 2009. Haastattelut toteutettiin pääosin haastateltavien työpaikoilla ja ne kestivät noin tunnin. Haastattelut äänitettiin digitaalisesti. Haastattelun aluksi kysyttiin suostumus siihen, että haastateltavan nimi mainitaan tutkimuksen lähdetiedoissa. Samalla kerrottiin, ettei tutkimusraportissa käytetä nimellä merkittyjä henkilökohtaisia lainauksia.

Valtionhallinnossa haastattelut kohdistuivat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmajohtamisen kannalta keskeisiin valtakunnallisiin toimijoihin ja päätöksentekijöihin, ns. avainhenkilöihin Sosiaali- ja terveysministeriössä, Valtiovarainministeriössä, Valtiontalouden tarkastusvirastossa, Valtioneuvoston kansliassa sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesissa (1.1.2009 alkaen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL). Harkinnanvaraisen aineistonkeruun otanta tehtiin ensi vaiheessa eliittiotannalla siten, että mukaan valittiin ne henkilöt joilta oletettiin saatavan parhaiten tietoa ohjelmajohtamisesta. Perustana olivat esimerkiksi ohjelmajohtamisen valmisteluun ja käyttöönottoon liittyvät hallinnolliset asiakirjat. Tämän jälkeen edettiin lumipallo-otannalla siten, että haastateltavia pyydettiin ehdottamaan muita, jo saatua tietoa mahdollisesti täydentäviä henkilöitä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 59–60; Tuomi & Sarajärvi 2006, 87–88.) Haastateltavien saaminen mukaan suurista organisaatioista voi olla hankalaa, koska asiaa käsitellään useilla tahoilla ja haastattelupyynnöjä osoitetaan usein edelleen. (Rapley 2007, 17.) Tässä tutkimuksessa haastattelupyynnöihin vastattiin ripeästi ja yleensä myönteisesti. Vain kaksi valtionhallinnon virkamiestä eväsi haastattelun, toinen viitaten kollegansa aiempaan osallistumiseen ja toinen aikataulusyistä. Valtionhallinnon haastatteluja tehtiin kolmetoista, joista yksi oli parihaastattelu.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja, joissa haastateltavalla oli käytössään teemarunko (Liite 6). Haastattelut etenivät useimmiten keskustelunomaisesti ja teemarunkoa käytettiin vain väljänä kehyksenä. Haastattelijan omaan kopioon teemarungosta kirjoitettiin kenttämuistiinpanoja haastattelusta siten, että tarvittaessa pystyttiin palauttamaan keskustelu aiheeseen joka herätti kiinnostusta.

Steinar Kvalen mukaan kvalitatiivinen tutkimushaastattelu pyrkii ymmärtämään ja kuvaamaan tutkimuskohteiden todellisuutta, sille keskeisten teemojen merkityksiä. Haastatteluissa pyritään myös pääsemään perille haastateltavien puheen merkityksestä. (Kvale 1996, 31.) Haastatteluiden edetessä jatkokysymyksiin ja kommentteihin varmistettiin että vastaus ymmärrettiin oikein. Nykyisin haastatteluissa suositaan usein aktiivista, yhteisesti aineistoa tuottavaa otetta, joka vähentää tarvetta tehdä suorita, tarkkoja kysymyksiä aiheesta. Haastattelijan on oltava joustava, kuunneltava ja kysyttävä sekä tarjottava omia ajatuksiaan ja mielipiteitään, jos ne tuntuvat relevanteilta. (Rapley 2007, 22–23.) Tämän tutkimuksen haastatteluis-

ta pääosa toteutui haastateltavan omaehtoisena puheena, jota tarvittaessa täsmennettiin tai täydennettiin palaamalla haastattelun teemoihin.

Les Back on pohtinut poliittisten näkökulmien mukanaoloa tutkimuksessa, etenkin pyrittäessä ymmärtämiseen. Poliittinen ympäristö luo kehyksen tutkijan ja tutkimukseen osallistujan väliselle vuorovaikutukselle, jossa poliittisten erojen rajoja vedetään. (Back 2007, 255.) Tässä tutkimuksessa lähestyttiin poliittisesti asetettuja valtionhallinnon tavoitteita, joita kommentoivat muut toimijat valtion ja kuntien eri tahoilta. Poliittisia kannanottoja ei haastatteluihin sisällynyt, vaikkakin osa haastateltavista mainitsi joidenkin tavoitteiden ja ratkaisujen olevan poliittisia. Tutkimus ja sen myötä haastattelu kohdentuivat teoreettiseen mielenkiintoon, ei yksittäisten ohjelmien toimiin, ja ajallisesti tarkasteltiin pitkää ajanjaksoa. Valtionhallinnossa politiikan mukanaolo on realiteetti, jota ei erikseen korostettu. Kunta-haastatteluissa poliittisen päätöksenteon mukanaoloon viitattiin yleisellä tasolla.

Kuntahaastatteluihin osallistujilla oli pitkä kokemus sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisesta; painotus oli sosiaalihuollon johtamisessa. Haastateltavat valittiin siten, että he edustivat erikokoisia kuntia eri puolilla Suomea. Valinta tehtiin kuntien mukaan, ei ennalta tuttuja haastateltavia hakien. Yksilöhaastatteluja tehtiin kahdeksan ja ryhmähaastatteluun osallistui neljä henkilöä. Haastateltavista kaksi oli siirtymävaiheessa yksittäisestä kunnasta laajempaan yhteistoiminta-alueeseen ja yksi toimi nyttemmin sosiaalipalveluiden kuntayhtymässä. Haastattelut etenivät pitkälti avoimina haastatteluina joissa peruskysymys oli kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien kokemus siitä, millaista ohjausta he kokevat valtiolta saavansa (Liite 7). Yksi haastattelu edusti laajemmin kuntien näkemyksiä Kuntaliiton näkökulmasta. Ryhmähaastattelu toteutettiin Sosiaalijohtajat ry:n hallituksen kokouksen yhteydessä, ja siihen osallistui neljä pitkän kokemuksen omaavaa sosiaali- ja terveysjohtajaa. Tässä ryhmähaastattelussa ei käytetty teemarunkoa, vaan haastattelussa esitettiin väittäminä edeltävistä sosiaali- ja terveysjohtajien haastatteluista tiivistettyjä keskeisiä teemoja ja ryhmä otti kantaa ja keskusteli teemoista.

Aineiston analyysi

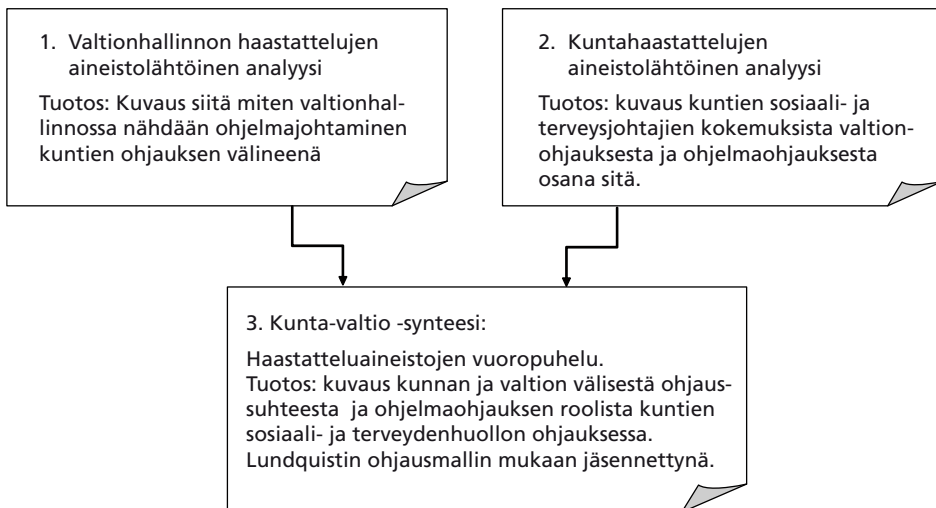
Laadullisen aineiston analyysissä on ennen kaikkea kysymys aineiston tiivistämisestä niin, että informaatiota ei kadoteta (Eskola & Suoranta 1998, 136). Ennen analyysin tekoa aineistoa tulee käsitellä ja järjestää. Päätelmät ja koodaaminen voidaan myös tehdä suoraan ääninauhoilta ja muusta tallennetusta aineistosta. (Hirsjärvi & Hurme 201, 138.) Tässä tutkimuksessa haastattelut tallennettiin digitaalisesti ja litteroitiin, osaksi valikoiden.

Analyysi tehtiin induktiivisesti, aineistolähtöisesti. Keskeiset analyysitavat olivat teemoittelu, tyypittely ja sisällönanalyysi. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 135; Kvale 1996, 194; Eskola & Suoranta 1998, 161.) Aineistolähtöisellä analyysillä varmistettiin että haastattelijien analyysissä tavoitetaan muuttuvan kontekstin ennalta arvaamattomat vaikutukset. Pääasiallista diskurssianalyysiä ei pyritty tekemään, koska moninaisen kuntakentän ilmaisujen ja määritteiden hahmottaminen edellyttäisi aineiston keruun suunnittelua siitä näkökulmasta.

Analyysi jäsenyi aineistojen mukaan ajallisesti kolmeen vaiheeseen. Molemmat haastatteluaineistot analysoitiin itsenäisinä aineistoina. Sen jälkeen aineistot yhdistettiin teoreettiseen jäsenyykseen perustuvaan synteisiin haastatteluaineiston tuotoksista ohjauksen kunta-valtiosuhteen piirteiden esiin saamiseksi. Analyysi tehtiin teemottaen siten, että kuviossa 3 kuvatulla tavalla analysoitiin erikseen ensin valtionhallinnon haastatteluaineisto. Sen jälkeen koottiin kuntatoimijoiden aineisto, joka analysoitiin. Kunta-valtio -synteesi tehtiin nämä näkökulmat yhdistäen. Tutkimussuunnitelman mukaisesti vasta valtionhallinnon haastattelujen jälkeen tehtiin tutkimuskysymysten täsmennys ja varmistettiin kunta-aineiston tiedonkeruun suunnitelma. (Kuvio 3.)

Kunta-valtio -synteesi rakentui siis jo analysoidun valtionhallinnon ja kuntien edustajien haastatteluaineistojen pohjalta. Asiakirja-aineistossa tai valtionhallinnon haastatteluissa ei tullut esiin valtionohjaukselle omaksuttua käyttöteoriaa, johon kuntatoimijoiden kokemusta ohjausta olisi voitu peilata. Kuntatoimijoiden haastatteluista ei puolestaan tullut esiin jäsentynyttä kuvausta tai odotusta valtionohjaukselle. Synteesivaiheessa teemoittelussa pyrittiin tunnistamaan valtionhallinnon ja kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien näkemysten mahdollisia eroavuuksia. Koko aineistossa korostui ohjauksen ja sen roolin määrittelemättömyys, sekä ohjauksen kuvaaminen edelleen suhteellisen perinteisenä ja yksisuuntaisena. Tämän tematiikan selkeyttämiseksi kunta-valtio -synteesissä käytettiin rakenteena Lundquistin ohjausmalliajattelua.

Analyyysin edetessä edellä kuvattuina vaiheina toteutui hermeneuttisen tutkimusotteen mukainen tiedon kasvaminen ja aineisto ohjasi tutkimuksen etenemistä kolmessa vaiheessa. Seuraavassa lyhyt kuvaus kunkin vaiheen etenemisestä:



KUVIO 3. Tutkimuksen kolmevaiheinen analyysi.

1. Valtionhallinnon haastattelujen aineistolähtöinen analyysi

Valtiohallinnon aineiston analyysissä kysymys oli pitkälti ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen määrittelystä haastateltavien näkökulmasta. Haastatteluvaiheessa ohjelmajohtaminen oli muotoutunut, mutta ohjelmaohjauksesta ei virkamiesten puheessa ollut selkeää määritelmää. Tutkimuksessa edettiin haastateltavien näkemyksiä kunnioittaen, eikä valmista määritelmää siis esitetty haastateltaville. Haastateltavat kuvasivat ohjelmajohtamista ja kuntaohjauksen liittymistä siihen omasta näkökulmastaan, tuoden esiin ne seikat joita he itse pitivät merkityksellisinä.

Haastattelujen analyysi tehtiin aineistolähtöisesti. Haastatteluteemoja ei käytetty analyysin pohjana, vaan litteroiduista haastatteluteksteistä etsittiin teemasanoja, jotka kuvasivat ohjelmajohtamista ja -ohjausta. Teemasanat koottiin seuraaviksi teemoiksi:

- Haastateltavien näkemys ohjelmajohtamisesta
- Ohjelmajohtamisen strategiset ja toiminnalliset ulottuvuudet
- Ohjelmajohtamisen suhde ohjauksen muotoihin
- Kuntiin vaikuttamisen mekanismit

Teemasanat ja niistä muodostetut teemat tarkemmin liitteessä 6. Teemat nostivat esiin ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen muotoutumisvaiheen valtionhallinnossa, ja myös sen miten suhtautuminen ohjelmajohtamiseen ja -ohjaukseen osana kuntien ohjausta muuttui tullessa keskushallinnosta kohti sektorihallintoa. Tutkimusalueeksi kohdentui näiden haastattelujen myötä kysymys ohjelmista ohjauksesta, ohjelmien toimeenpano- ja arviointikysymysten sijaan. Teemoista kirjoitettiin raakaraportti, joka toimitettiin haastateltaville member checkiä varten. Palautteet (5 haastateltavaa) osin täydensivät, osin vahvistivat raakaraportin jäsenykset ja tulkinnat.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi ja raportointi kietoutuvat osittain yhteen. Valtionhallinnon näkemyksen raportoinnissa haastateltavien esiin tuomia teemoja käsiteltäessä niihin liitettiin asiakirja-aineistosta faktoja, jotka täydensivät haastatteluissa saatua muistitietoa ja vahvistivat sitä. Samalla tutkijalle vahvistui ja monipuolistui kuva ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen muodostumisesta valtionhallinnossa.

2. Kuntahaastattelujen aineistolähtöinen analyysi

Kuntatoimijoiden aineisto koottiin haastatteluilla valtionhallinnon aineiston teemoittelun jälkeen. Tutkimuksessa ei tavoiteltu kunnista ohjelmien implementaatioprosessien tai vaikutuksen arviointia, vaan enemmänkin näkemystä siitä ovatko ohjelmat kuntien ohjausta vai ei. Sosiaali- ja terveysjohtajien ohjelmien tuntemus oli hyvin vähäinen, mikä sinänsä oli yksi analyysiä leimannut tutkimustulos. Kuntakentän haastatteluissa ohjelmiin toimeenpanon keinoina sisältyneet hankkeet edustivat usein ohjelmaa; haastateltava pohti tuntemiensa hankkeiden kautta valtion ohjausta. Myös tämän aineiston analyysi toteutettiin aineistolähtöisesti, litte-

roiduista haastatteluista induktiivisesti teemoja muodostaen (Liite 8). Teemoiksi muodostuivat:

- valtion ohjaus (yleisesti, mitä haastateltava sillä tarkoittaa)
- miten valtio ohjaa (maininnat keinoista)
- sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen erot
- hankerahoitus ohjauksena
- ohjelmien vaikutus

Nämä teemat muodostettiin yksilöhaastattelujen perusteella. Teemojen sisällöistä muodostettiin väittämiä, jotka esitettiin ryhmähaastattelussa arvioitavaksi ja osin täydennettäväksi. Ryhmähaastattelussa tutkijan muodostamat teemat saivat vahvistusta, mutta niitä myös taustoitettiin mikä auttoi tutkijaa ymmärtämään niiden taustoja selkeämmin.

3. Kunta-valtio -synteesi: Haastatteluaineistojen vuoropuhelu

Valtio- ja kunta-aineistojen yhdistämien tapahtui molempien erillisten aineistojen analyysin jälkeen. Analyysin lähtökohtana oli tunnistaa ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen kokonaisuudesta valtionhallinnon edustajien ja kuntatoimijoiden haastatteluissaan esiin tuomia yhtäläisiä ja eroavia näkemyksiä. Tämä analyysitapa tuo esiin mahdolliset toisistaan eroavat tiedot ja toisaalta sen, onko valtionhallinnosta kuntaan lähetetty viesti tulkittu lähettäjän tarkoittamalla tavalla. Analyysissä keskeiselle sijalle nousivatkin valtionhallinnon ja kuntakentän toisistaan eroavat tulkinnot ohjauksesta. Teemoitteluvaiheessa näitä olivat seuraavat:

- Pyrkimys horisontaalisuuteen ja asioiden käsittelyyn suurempina kokonaisuuksina valtion ja kunnan hallinnossa.
- Kunnan palveluiden parantaminen
- Ohjelmat valtion tahdon välittäjinä.
- Ohjelmien toimeenpano.
- Käsitys ohjelmien ohjausvaikutuksesta

Teemat tarkemmin liitteessä 8.

Raportoinnissa teemoja käsiteltiin laajemmassa kontekstissa. Raportointivaiheessa myös osa erikseen analysoiduista haastatteluiden tuottamista teemoista yhdistettiin toiston vähentämiseksi. Myös asiakirja-aineisto oli tärkeässä roolissa haastattelujen raportoinnissa, kun virkamiesten puhetta kiinnitettiin asiakirjoilla dokumentoituihin hallinnollisiin ratkaisuihin. Yksittäisten virkamiesten puheessa ohjelmajohtamista muisteltiin, sen etenemisestä ja toimintatavoista kerrottiin oman kokemuksen ja määrittelyn kautta. Raportointivaiheessa tähän puheeseen yhdistettiin asiakirja-aineisto ja ne kietoutuvat toisiinsa. Laadullisessa tutkimuksessa tekstien avulla voidaan paikantaa millaisena aikana, millaisessa ympäristössä ja millaiseen tarkoitukseen ne on tuotettu. Näin saadaan esille myös se, miten nämä asiakirjat ovat vaikuttaneet paikallisiin toimijoihin. (Miller & Dingvall 1997, 77–78.)

Tutkimuskysymykset, aineistot ja analyysin vaiheet kytkeytyvät toisiinsa sekä synteesissä tehtyyn teoreettiseen jäsennykseen taulukon 2 mukaisesti.

TAULUKKO 2. Tutkimuskysymysten, aineiston ja analyysivaiheen suhde toisiinsa.

Tutkimuskysymys	Suhde tutkimuksen viitekehukseen	Keskeinen aineisto	Analyyssivaihe
Onko ohjelmaohjaus 2000-luvun tarpeita vastaavaa valtion ohjausta?	Hallinnon ja ohjauksen muutoksen teoreettinen perusta	Koko aineisto	3. vaihe: Synteesi
Millaisena valtion ja kuntien edustajat näkevät ohjelmien roolin kuntien ohjauksessa?	Ohjauksen muotojen määrittely	Haastatteluaineisto	1. ja 2. analyysivaihe
Miten ohjausprosessi toteutuu ohjelmaohjauksessa?	Ohjausprosessin vaiheet		Kuntien ja valtionhallinnon haastatteluaineistojen aineistolähtöinen analyysi
Millaiseksi valtionhallinnon ja kuntien edustajat arvioivat valtion ohjelmien ohjausvoiman kuntiin nähden?	Ohjausvoiman osatekijät		

2.3.4 Luotettavuuden vahvistaminen

Laadullisen tutkimuksen luotettavuus kiteytyy kysymykseen, miten tutkija voi vakuuttaa yleisönsä tutkimuksen löytöjen arvosta. Arviointikriteereitä ovat vastaavuus, siirrettävyys, tutkimustilanteen arviointi sekä vahvistettavuus (Eskola & Suoranta 1998, 211–212; Lincoln & Cuba 1985; suom. Tynjälä 1991).

Vastaavuus on lähinnä perinteisen tutkimuksen luotettavuuskriteereistä sisäistä validiteettia. Vastaavuudella laadullisessa tutkimuksessa tarkoitetaan löytöjen uskottavuutta niin, että tutkijan johtopäätökset vastaavat osallistujien näkemyksiä. Vastaavuutta voidaan vahvistaa riittävän aineiston keruun pitkäkestoisuudella niin että tutkija tuntee tilanteen riittävän hyvin, havainnoinnilla ja kenttämuistiinpanoja tekemällä. Tässä tutkimuksessa tutkija liikkui aineiston keruun ympäristöissä kuntakentällä ja valtionhallinnossa sekä ennen että jälkeen haastattelujen teon. Vaikka aineiston keruu ei jakautunut kovin pitkälle ajalle, oli tutkijalla mahdollisuus toistuvasti havainnoida vastaavia tilanteita ja vahvistaa olosuhteiden tuntemustaan. Vastaavuutta voi vahvistaa myös tutkimuksen osallistujien member checkeillä, kollegiaalisilla- tai vertaispalautteilla. (Lincoln & Cuba 1985, 294–316.) Tässä tutkimuksessa valtionhallinnon edustajien haastatteluista lähetettiin koon- ti ja palautepyyntö haastatelluille. Palautetta tuli viideltä haastatellulta. Kuntakentän edustajien haastatteluista tehdyn koonnin perusteella käytiin Sosiaalijohto ry:n hallituksen kokouksessa palautekeskustelu, jossa analyysissä esiin nostettuja teemoja arvioitiin.

Siirrettävyys (transferability) tarkoittaa sitä, että tutkimuksen tulokset voivat olla siirrettävissä vastaavaan kontekstiin, ja tämän arviointi edellyttää raportoinnissa tutkimuskontekstin tiheää kuvaamista (Lincoln & Cuba 1996, 90). Tut-

kimusprosessin kuvauksessa pyrittiin antamaan lukijalle kattava käsitys aineiston keruusta. Tutkimustilanteen arviointiin liittyy samoja kriteereitä kuin vastaavuuteenkin, ja perinteisistä luotettavuuskriteereistä sitä vastaa lähinnä reliabiliteetti. Tutkimustilanteen kuvaaminen tarkoin, niin että lukija saa käsityksen tilanteesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä – tutkija mukaan lukien –, on osa tutkimustilanteen arviointia, samoin se, että tutkija tuo esiin seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet tutkimukseen sen eri vaiheissa. (Lincoln & Cuba 1985, 294–316, Tynjälä 1991.) Juha Varto puhuu laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta vapautena satunnaisista ja epäolennaisista tekijöistä. Varton mukaan elämäkäytäntöjen ainutkertaisuus tuottaa piirteitä joita ei voi yhdistää tutkimuksen teemoihin elimellisesti, mutta ajan mukaan liittyvät. Nämä piirteet osoittautuvat tutkimuksen edetessä satunnaisiksi, ja laadullisessa tutkimuksessa koko tutkimuksen ajan jatkuva arviointi karsii ne pois. Mahdolliset aineistonhankinnan luotettavuutta heikentävät virheet paljastuvat ja korjataan tutkimusprosessin aikana. (Varto 2005, 169.) Myös Pertti Alasuutari puhuu aineiston keruun olosuhteista, jotka eivät koskaan ole neutraaleja. Tutkimuksessa tuleekin aina ottaa olosuhteiden vaikutus huomioon ja näin vähentää niiden vääristävää vaikutusta. (Alasuutari 2001, 143.)

Vahvistettavuuden arviointi jää laadullisessa tutkimusraportissa osaksi lukijan arvioitavaksi. Siksi on tärkeää että tutkimusraportti kuvaa tutkimusprosessin, analyysin ja johtopäätösten etenemistä, niin että lukija voi arvioida vahvistettavuutta, joka laadullisessa tutkimuksessa vastaa lähinnä perinteisen luotettavuustarkastelun objektiivisuutta. Osa vahvistettavuuden arviointia perustuu tutkijan tietoisuuteen omasta subjektiivisuudestaan ja sen vaikutuksista tutkimukseen. (Lincoln & Cuba 1985, 294–316; Tynjälä 1991; Eskola & Suoranta 1998, 211–213.) Tutkimuksen raportoinnissa onkin siksi tuotava esiin tutkijaposition, eli tutkimuksen lähtöoletukset. Tutkijaposition osana raportoinnissa tulee kuvata tutkijan mielenkiintoa, perustetta lähteä tutkimaan juuri tietynlaista kohdetta, jotta lukija saa käsityksen *esiymmärryksestä* joka tutkijalla aiheestaan oli. Varto kutsuu tätä *esitulkkiutuneisuudeksi* eli tutkijan omaksi tosiasiallisuudeksi ja taustaksi. Esiymmärrys tulisi siis kuvata tutkimuksen aloitusvaiheen, ei tutkimusprosessin läpikäynnin jälkeisen vaiheen mukaisena. Raportissa on myös esitettävä tutkijan tekemä tutkimuskohteen, sen merkitysyhteyksien ja tärkeyden tulkinta, jotka ovat ohjanneet menetelmien valintaa. (Varto 2005, 186-188.) Tämä mahdollistaa kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuudelle olennaisen lähtökohdan: lukija pystyy seuraamaan tutkijan päätöksentekoprosessia, aina lähtien tutkimusalueen hahmottamisesta, aineiston keruun valinnoista ja tulkintojen perusteluista.

Joissain tilanteissa on tarpeen paneutua tutkijan position tarkemminkin, esimerkiksi silloin, kun tutkijalla on läheinen suhde tutkimusalueeseen kuten tässä tutkimuksessa. Seuraavassa tarkastelussa tutkijaposition tunnistaminen nähdään luotettavuuden kysymyksenä, mutta myös tutkimusta yleisesti vahvistavana tai heikentävänä tekijänä. Tutkijaposition arvioinnin tarpeen tiedostaminen ja arvioinnin käynnistäminen tutkimuksen alusta saakka vähentää sitä mahdollisuutta,

että tutkimusasetelma ja/tai johtopäätökset värittyisivät tiedostamatta omaksutun näkökulman, oletuksen tai virhetulkinnan vuoksi. Koska tutkimus sijoittuu lähelle tutkijan työkenttää, on huolellinen tutkijaposition tarkastelu välttämätön. Tarkastelu tehdään arvioimalla *esiymmärrystä, tutkijaprofilia, tutkija-tiedonantaja* -suhdetta sekä *tutkijan sitoumuksia* tässä tutkimuksessa.

Esiymmärrys: Tämän tutkimuksen osalta *esiymmärryksen* piirissä on kunnallisten sosiaalipalvelujärjestelmien ja niiden hallinnon tuntemus. Useiden vuosien työskentely ja sittemmin luottamushenkilörooli kunnassa tuottavat kunnallisen toiminnan tuntemusta, jota on tutkimuksessa voitu hyödyntää. Subjektiivista kuntakokemusta on laajentanut monipuolinen kuntapalveluiden tutkimus- ja kehittämistoiminta. Työssä Stakesissa / THL:ssä on toteutunut jatkuva kontakti kuntakenttään kehittämistoiminnan ja tutkimusten myötä. Se on tuonut kokemusta erilaisten kuntien tilanteista, erilaisista tavoista järjestää palveluita ja toimia kunnallisessa hallinnossa. Tämän tutkimuksen aikaan työtehtävissä tehdyt kuntapalveluihin liittyvät tutkimukset ovat myös vieneet minut haastattelemaan sosiaali- ja terveyspalveluiden johtoa, mikä on osaltaan tukenut johtopäätösten vahvistettavuutta. Työtehtävissä toteutetut tutkimukset eivät ole liikkuneet suoraan valtionohjauksen tai ohjelmien alueella, eivätkä teemat näin ole liiaksi sekoittuneet.

Tämän tutkimuksen konteksteista toinen on valtionhallinto. Olen työskennellyt 2000-luvun alusta Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesissa, sittemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:ssä. Työhöni on kuulunut ohjelmiin liittyviä tehtäviä, esimerkiksi valmisteluvaiheen asiantuntijatehtäviä ja ohjelmiin kuuluvien hankkeiden tukitehtäviä. En ole kuitenkaan ollut missään ohjelmassa vastuutehtävissä enkä ohjelmaproessin läpäisevissä rooleissa. Tutkimuksen keskeinen ilmiö, valtionohjaus, on työskentelyorganisaationi THL:n keskeinen tehtävä. Kuitenkaan ohjauksen teoreettinen tai metodinen pohdinta ei tehtävissäni tai työyhteisössäni ole ennen tämän tutkimuksen aloittamista ollut keskeisesti läsnä. Sektorihallintoon liittyvät valtionhallinnon työkontaktit eivät olleet tässä tutkimuksessa keskeisimpiä. Valtionhallinnon haastateltavista yhden kanssa oli ennen haastattelua jatkuvampi työkontakti, yhden kanssa satunnainen ja kaikki muut olivat ennalta vieraita henkilöitä.

Vahva esiymmärrys edistää tutkimusta monella tavalla: tutkimusalueeseen perehtyminen, tiedonkeruu, aineiston keruu ja analyysi helpottuvat, kun ennalta on käsitys teemoista, käsitteistä ja osatekijöistä suhteineen. Haastatteluvaiheessa aiheen tuntemus joustavoitti haastattelujen etenemistä ja oletettavasti lisäsi joissain tilanteissa haastattelujen sisältämää informaatiota, kun haastateltava huomasi että tutkija tuntee käytetyn kielen. Toisaalta riskinä on, että aineiston keruussa ja analyysissä pitäydytään liiaksi esiymmärryksen mukaiseen näkemykseen. Tätä riskiä pyrittiin vähentämään mahdollisimman laajalla aiheeseen perehtymisellä, haastattelujen avoimuudella ja omien puheenvuorojen tarkkailulla myöhemmin nauhoituksista. Analyysissä pyrittiin aineistolähtöisyyteen ilman esiymmärryksestä rakennettuja luokitteluja.

Tutkijaprofiili: Juha Varton (2005, 36–37) mukaan *tutkijaprofiilin* osatekijöinä voidaan erottaa 1) tiedekäsitys, jonka tutkija on omaksunut, 2) tutkimuksellinen viitekehys, johon tutkija on koulutettu, 3) tietoinen maailmankäsitys, jota hän edustaa, 4) teoreettinen käsitys tutkimustyöstä, jonka hän on omaksunut sekä 5) käsitys tiedon luonteesta. Tutkijaprofiilin osatekijöistä tässä tutkimuksessa voidaan merkityksellisenä pitää tutkijan monitieteistä tutkimuksellista viitekehystä, tutkimuskokemuksen myötä syntynyttä teoreettista käsitystä tutkimustyöstä sekä tiedon käsitystä. Aikaisempi pedagoginen tutkimustausta³ ja tämän tutkimuksen limittyminen useaan tieteenalaan tuottavat tutkijaprofiiliin monitieteisen viitekehysten. Tutkijan työssä kertynyt kokemus tutkimuksen teosta ja tutkimuksiin perehtymisestä on myös vahvistanut tutkijaroolin tunnistamista irrallisena työtehtävistä. Kokemuksen myötä tunnistettu teoreettinen käsitys tutkimustyöstä tuottaa Varton (2005, 37) mukaan itseään korjaavan tutkimusasetteen, kun taas sen puuttuminen ylläpitää vanhoja käsityksiä. Käsitys tiedon luonteesta on olennainen tekijä tutkimusintressissä, ja se vaikuttaa kaikkiin tutkimuksen metodisiin valintoihin. Tutkijana tunnistamani ontologinen käsitys tiedosta rakentuvana ja subjektiivisena perustelee tutkimuksen valintoja ja vahvistaa niiden johdonmukaisuutta. Tässä tutkimuksessa tutkijaprofiiliini liittyvänä luotettavuuden riskinä voitaisiin nähdä ammatillinen tutkijaroolini valtionohjausta toteuttavassa organisaatiossa. Monitieteinen tausta ja tutkimusintressin teoreettisuus sekä alusta asti tiedostettu ja arvioitu tutkijaposition merkitys vähentävät tämän riskin toteutumisen mahdollisuutta.

Tutkija-tiedonantajasuhde: Aineistoa arvioitaessa on huomioitava tutkijan ammatillisen roolin mahdollinen vaikutus tiedonantajiin (Tuomi & Sarajärvi 2006, 135-137). Tutkija-tiedonantaja -suhde liittyi tässä tutkimuksessa kysymyksen haastattelutilanteiden ja sitä kautta haastatteluaineiston luotettavuudesta. Haastatteluissa tai niitä pyytäessäni en korostanut mutta en myöskään piilotellut työrooliani Stakesissa⁴. Haastateltavat olivat myös tietoisia siitä että tutkimus ei kuulunut Stakesin viralliseen tutkimusohjelmaan vaan on ollut omaehtoinen vapaa-ajan työ, lähtöisin henkilökohtaisesta intressistä, ja tätä sosiaalihalintotieteen tutkimusta toteutettiin Kuopion yliopiston terveyshallinnon ja -talouden laitoksella yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa⁵. Haastattelujen kuluessa ei ole erityisesti kohdennettu kysymyksiä tai huomiota Stakesin toimintaan. Haastatteluja tarkasteltiin jälkikäteen arvioiden, onko haastateltava pyrkinyt 'lähettämään viestiä' Stakesille, mutta tällaista ei esiintynyt. Esimerkiksi Stakesin imago tutkimusten mukaan haastatteluajankohtana Stakes koettiin kuntakentällä tietoa tuottavana, ei niinkään ohjaavana laitoksena. On oletettavaa, että taustayhteisö helpotti hie-

3 Erityisesti päivähoitossa. Kunnallisten toimijoiden ja päättäjien näkemykset erityis päivähoiton funktios- ta palvelujärjestelmässä. Kasvatustieteen (erityispedagogiikka) väitöskirja, Jyväskylän yliopisto 2004.

4 Tässä taustaorganisaationa tarkastellaan ensi sijassa Stakesia, koska aineiston keruuvaiheessa Stakes oli vielä toiminnassa tai ainakin tunnetumpi kuin 1.1.2009 muodostettu THL.

5 1.1.2010 alkaen Itä-Suomen yliopisto, Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, Yhteiskuntatieteiden ja kaup- patieteiden tiedekunta.

man pääsyäni haastattelutilanteisiin, etenkin valtionhallinnossa, mutta itse haastatteluissa ei taustaorganisaatioon kohdennettu erityistä huomiota. Tutkimuslaitos -rooli toisaalta vahvisti haastateltavien luottamusta tutkimusprosessiin, mm. eettiseen toimintatapaan, mikä todennäköisesti lisäsi heidän avoimuuttaan haastattelussa.

Tutkijan sitoumukset: Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2006) kiinnittävät laadullisen tutkimuksen luotettavuudessa huomiota mm. tutkijan omien sitoumusten tunnistamiseen ja niiden vaikutusten eliminointiin. Tässä tutkimuksessa riskinä olisi oma, joko kuntaan tai valtionhallintoon kohdistuva sitoutumiseni, tai sitoutuminen omaan työorganisaatiooni. Tämä riski tiedostettiin ennalta ja sitä pyrittiin eliminoimaan huolellisella taustaan perehtymisellä. Lisäksi sitoumusten eliminointia helpotti se, että sekä kunnallinen toiminta että valtionhallinto olivat minulle varsin tuttuja ja sisältyivät esiyymmärrykseni piiriin. Silti ohjelmajohtaminen valtionhallinnossa oli minulle enimmäkseen ennalta tuntematonta aluetta, jota tutkimuksessa kartoitettiin aiempaa syvällisemmin. Samoin valtionohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon johtajan näkökulmasta oli aiemmin käsittelemätön alue. Näin voidaan nähdä että molemmilla tahoilla etsittiin uutta asiaa tutussa kontekstissa, mikä vähensi aikaisempien sitoumuksien mahdollista vaikutusta. Tutkijana oli mahdollista samaistua kummankin tahon näkemyksiin ja ymmärtää niitä, mutta se ymmärrys rakentui tutkimuksen edetessä, ei esiyymmärryksenä.

2.4 Raportoinnin rakenne

Tässä raportissa tarkastellaan sosiaalihuollon valtionohjauksen kontekstia tutkimuksen viitekehyksen (kuvio 2) kolmen ulottuvuuden kautta: julkishallinnon, hyvinvointivaltion ja ohjauksen kehityskulut (luvut 3-5) taustoittavat 2000-luvun ohjelmaohjausta. Tulosten esittämisessä kuvataan nykyvaihetta erikseen valtionhallinnosta kootun aineiston (luku 6) ja kuntahaastatteluiden (luku 7) näkökulmasta. Luvussa 8 valtionhallinnon ja kuntakentän aineistoista nousevat näkemykset ohjelmista ohjauksena kytketään yhteen ohjausmalli -tarkastelun kautta. Valtionhallinnon edustajien ja kuntatoimijoiden haastattelut analysoitiin erillisinä, kuten luvussa 2.3.3 kuvattiin. Raportoinnissa on luettavuuden parantamiseksi ja toiston välttämiseksi käsitelty asioita osittain myös yhteisesti muutenkin kuin synteesi -osiossa. Raportin luvuissa 6 ja 7 käytetään esimerkinomaisesti haastateltavien suoria lainauksia kuvaamaan lukijalle miten esitetyt päätelmät muotoutuvat. Lyhyitä, alle rivin mittaisia lainauksia on sijoitettu tekstin sisään, mutta pidemmät esitetään omina kokonaisuuksinaan kontekstin vahvistamiseksi. Lainausten yhteydessä on identifiointitunnus (H ja numero), joka viittaa haastateltavaan. Nume-rointia ei ole tehty aakkosjärjestyksessä.

Viimeisessä luvussa esitetään tiivistetty yhteenveto lukujen 6-8 tuloksista tutkimuskysymyksiin vastaten, sekä pohdintaa ohjelmaohjauksesta ja tutkimuksen arviointia.

3 Hallinnon muutos kohti 2010-lukua

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen hallintojärjestelmän perusteita ja muutoksia. Byrokratian väheneminen ja hallinnan korostuminen hallinnon sijaan, ohjelmallisuus hallinnossa sekä kunnallishallinnon muutokset ovat muokanneet kuntien ohjauksen taustalla olevaa hallintoa.

3.1 Suomen hallintojärjestelmän perusteet

Hallinnon tutkimuksessa *administration*, hallinto viittaa hallinnon käytänteiden, menettelyjen ja tapojen tutkimukseen. Titmuss'n mukaan sosiaalishallinto muodostuu sosiaalipalveluita tuottavista ja järjestävistä organisaatioista ja muodollisista rakenteista ja valinnoista niiden välillä. Hän kuvaa järjestelmän osiksi struktuurin, historian, organisaation, käytännöt ja yhteisen toiminnan pelisäännöt. (Titmuss 1974, 50–51.)

Hallintoon liitetään aina myös johtaminen, *management*. Johtamisen tutkimuksessa tarkastellaan kokonaisuuksina esim. valtion, hallinnonalan, organisaation tai toiminnan johtamista sekä rakenteina että prosesseina tai tiedon ja osaamisen johtamisena (esim. Kivinen 2008). Suomen hallinnon muutokset ovat heijastuneet myös julkisjohtamisen muotoutumiseen. 1970-luvun tavoitejohtamisesta on 1990-luvulla siirrytty tulos- ja talusjohtamiseen, strategiseen sekä kansainväliseen johtamiseen. 1970-luvun henkilöstöhallinto on vaihtunut kahdessa vuosikymmenessä henkilöstöjohtamiseksi. 1980-luvun loppupuolella alettiin puhua tulosjohtamisesta aiemman tavoitejohtamisen sijasta, vaikka termeillä ei ole oleellista eroja ja niiden teoreettinen perustelu on samankaltainen eikä uudistuksesta ole tehty empiiristä kokonaisarviointia. Tavoite- ja tulosajattelu on liittynyt myös organisaatiokäsityksen muutoksiin legaali- ja hallintokysymysten osalta. (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001, 20–21.) Ohjaus nähdään joskus osaksi johtamista, mutta valtionohjauksen muodot ja tavat eivät muodosta julkisjohtamisen kokonaisuutta.

Suomen poliittinen järjestelmä on parlamentaarinen demokratia, mikä tarkoittaa että hallitus ja eduskunnan enemmistö toteuttavat yhdessä hallituspuolueiden politiikkaa. Perustuslaissa määritellään perusoikeudet joita säätelevät yksilöjen vapauden, kansanvaltaisen osallistumisen ja turvallisuuden perusarvot. (OM 2003.) Suomessa toteutettiin valtioneuvoston päätöksellä julkishallinnon uudis-

tusohjelma (7.5.1992), jota valmisteltiin ministerivaliokunnassa 1980-luvun loppupuolelta alkaen ja ohjattiin jatkossa ministeriötyöryhmässä. Uudistuksessa tavoiteltiin hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta, keinoina käytettiin markkinaohjauksen lisäämistä, hallinnon keventämistä ja hajauttamista paikallistasolle, valtion virastojen tuottavuuden ja tulosvastuun lisäämistä mm. tulosbudjetoinnilla ja virastojen palvelun kehittämistä. Lisäksi haluttiin tehostaa tietotekniikan käyttöä. (SM 2005, 10.)

Yksikamarisen monipuoluejärjestelmän mukaisen eduskunnan tehtäviin kuuluu kansallisten perusratkaisujen tekemisen ja niiden toteuttamisen valvonta. Eduskunnassa keskeisiä työskentelyelimiä ovat erikoistuneet valiokunnat, joiden toimialat vastaavat karkeasti hallituksen ministeriöjakoa (esim. sosiaali- ja terveysvaliokunta). Eduskuntatyössä on myös vuoropuhelua hallituksen kanssa, esimerkiksi eduskunnan kyselytuntien välityksellä. Institutionaalisina valvontakeinoina käytetään hallituksen tiedonantoja, selontekoja ja ilmoituksia sekä erilaisia kertomuksia ja kysymyksiä. Valtioneuvoston eli hallituksen tehtäviä ovat kaikki hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole määritelty presidentille tai muulle viranomaiselle. Suomessa hallitus toimii erillään presidentin päätöksenteosta. Valtioneuvoston päätöksenteossa asioiden hallinnollinen ja poliittinen käsittely on eriytetty 1990-luvulla, kun hallinnollisia rutiineja siirrettiin ministeriöissä päätettäviksi. Tämä sekä lisäsi ministerin vastuuta hallinnonalansa johtamisesta että korosti hallituksen politiikantekoroolia. (Nousiainen; OM 2003.)

3.2 Byrokratiasta hajauttamisen kautta hallintaan

Jari Stenvall on nimennyt sodanjälkeisen Suomen hallinnon vaiheet hallinto- ja oikeusvaltion kaudeksi 1917-1945 ja hyvinvointivaltion kauteen alkaen 1956, jonka jälkeen 1990-luvulla on siirrytty managerialismin kauteen. (Stenvall 1995, 31.) Hyvinvointivaltion kausi tarkoitti samalla kunnallisten palveluiden kasvun aikaa, joka toteutettiin keskitetyn sektorihallinnon aikana. Vaikka kunnallinen itsehallinto olikin vielä vahvaa, uudistettiin 1970-luvulla palveluntuotannon kasvaessa kunnallishallintoa byrokratian oppien mukaan, tavoitteena valtiollisesti hallittu palvelujärjestelmä. Hallinnollinen tehokkuus ja palvelukyky syrjäyttivät tällöin siltä osin kuntien itsehallintonäkemyksen. (Kröger 1997, 144.) Vielä vuonna 1977 valtio lisäsi kuntien velvoitteisiin viisivuotisen, määräajoin tarkistettavan kuntasuunnitelman laatimisen. Valtakunnallisiin sektorisuunnitelmiin eri tehtäväalueille liitettiin kuntien sektorisuunnitelmat. (Asikainen, Hannula, Hievanen, Kuokka ym. 1985, 97-99.)

1980-luvulle saakka valtion eri sektorit toteuttivat kuntien ohjausta keskitetysti, ylhäältä alas. Lainsäädäntö ja velvoittava ohjaus muodostettiin keskushallinnossa, samoin sektoreiden välinen resurssijako ja resurssien perustelut. Aluehallinto välitti tämän ohjauksen kuntiin ja valvoi sen toteutumista. Kuntien suunnitelmat

alistettiin valtion suunnitelmille aluehallinnon kautta, ja näin valtio keskitetysti ja sektoroidusti ohjasi ja valvoi hyvinkin tarkoin kuntien toimintaa. Prosessin toteuttamiseksi muodostettiin virkamieshallinto ja tarkoin määritellyt hallinnolliset prosessit. (esim. Helisevä & Hänninen-Salmelin 1979.)

Virkamiesvaltainen työskentely julkisjohtamisessa on usein nähty Max Weberin byrokratiateorian ilmentymänä. Weber määrittelee byrokratian ideaalimallin useilla tasoilla: organisaation toiminta perustuu virallisiin sääntöihin, dokumentoituihin päätöksiin ja hierarkkiseen järjestelmään, virkamiesten pätevyys on määriteltyä ja erikoistunutta. Virat eivät ole itseoikeutetusti periytyviä, vaan kohdennettu koulutus mahdollistaa auktoriteettiaseman. Byrokraattisessa organisaatiossa hallintohenkilökunta ei omista organisaatiota. Byrokraattisen hallinnon valvonta perustuu tietoon ja on siten rationaalista ja turvaa oikeudenmukaisuuden sekä luottamuksen toimintaan. Valvonnan myötä myös valta organisaatiossa perustuu tietoon ja sen kontrollointiin. Organisaation järjestäminen hierarkkisesti eri tehtäviä eritasoisille yksiköille jakaen korostaa tiedon ja sen käsittelyn merkitystä: yksiköt rakentuvat tehtävien vaatiman asiantuntemuksen, päätöksenteon ja ohjaamisen perusteella. (Weber 1947, 338–339; Weber 1966, 329–333, 392–395.) Myös nykyisin organisaatioissa voidaan nähdä vastaavaa hierarkiaa ja toiminnan tehospätkimyrkimyksiä

Valta ei ole Weberin mukaan yksiselitteistä, vaan sitä voidaan analysoida erilaisten piirteiden perusteella. *Organisaatiossa valta* palvelee eri sektoreiden tahdon läpi viemistä, kun taas *toimivalta* on säännöksiin rajattu organisaation eri tasoille niiden tehtävien suorittamiseksi. Erikoistuminen toimii perustana työnjaolle, joka vahvistetaan säännellyllä toimivallan jakamisella. *Käskyvalta* perustuu kuriin ja käskyn antajan yleisesti hyväksytyyn oikeuteen käyttää käskyvaltaa. Yleinen, yhteinen hyväksyntä käskyvallasta sisältyy Weberin näkemyksessä *järjestykseen* eli *legitiimiin hallintaan*. Lisäksi on ns. *karismaattista valtaa*, joka on henkilökohtaista. Weberin näkemyksessä työnjako ja roolit ovat selkeitä: johto asettaa tavoitteet, joihin virkamiehet toimivaltansa puitteissa pyrkivät. Työtä seurataan tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. (Weber 1947, 338–339; Weber 1966, 329–333, 392–395.)

Juha Vartola (1979) on tulkinnut Weberin byrokratiateorian kuuluvan klassisen organisaatioteorian piiriin, vaikka Weberiä on käytetty myös hallinnon teorioissa. Vartolan mukaan Weberin liittyy organisaation toimintaan byrokraattis-legaalinen tulkinta joka johtaa Suomen julkishallinnolle ominaiseen juridiseen johtamiseen. Julkisessa toiminnassa keskeisiä lähtökohtia ovat olleet neutraali kehtään suosimaton byrokratia sekä toiminnan laillisuusperusta (Mm. Temmes 1991, 64–65).

Suomessa hyvinvointipalveluiden hallittu ja keskitetty kasvattaminen 1970- ja 80-luvuilla toteutui sektorijohtoisen, keskitetyn hallinnon alaisuudessa perustuen 1960-luvun lopulla käyttöön otettuun suunnittelujärjestelmään, joka heijasti samoja periaatteita kuin sosiaalivaltion lähtökohdat. Tämä kehitysvaihe ohjasi kun-

tia paitsi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden määrässä, laadussa ja sisällössä, myös hallinnon muokkaamisessa sektoripohjaiseksi ja virkamiesvaltaiseksi. elettiin palvelujen nopean lisäämisen aikaa. 1970-luvun alusta myös sektorisuunnittelulla täydennetty suunnittelujärjestelmä tuki hyvinvointivaltion tehtävien lisääntymistä, mutta tuotti kuntiin paljon teknistä suunnittelutyötä. Sektorisuunnitelmat kattoivat asuntotuotannon, koulusuunnittelun, työllisyysohjelmat, kansanterveys-työn, sairaalalaitokset, elinympäristöön kohdistuvan kansanterveys-työn, lasten päivähoidon, palo- ja pelastustoimen ja kehitysvammaisten erityishuollon. Tavoitejohtamista toteutettiin suunnitteluasiakirjoissa, ja se leimaa edelleenkin julkista johtamista. Kuntien tehtävät lisääntyivät ja kasvu oli nopeaa, ja samalla kunnallinen hallinto ja palvelutuotanto kehittyivät myös organisaationa. Kunnat alkoivat nähdä valtion viranomaiselle vahvistettaviksi toimitettavat toimintasuunnitelman- sa ristiriitaisena kuntien itsehallintoon nähden. (Niemelä 2008, 21-22; Heuru 2000, 138; Määttä & Ojala 2003, 16-17.)

Normiohjauksen koettiin rajoittavan omaa järkevää päätöksentekoa, kun taas valtiovarainministeriön mielestä normit kasvattivat menoja. (Lehto 2005a, 18). 1980-luvulle saakka hallintotoiminta perustui pitkälti oikeudellisen sääntelyn näkökulmaan, jonka lähtökohtana oli hallinnon näkeminen ensisijaisesti eduskunnan päätöksen toimeenpanon välineenä. Tämä sääntely ohjasi myös sitä, miten palvelutuotannon ohjaus rakennettiin. (Uoti 2003, 47.) Suunnittelujärjestelmä osaltaan ohjasi kuntia rakentamaan palvelunsa sektoroituneesti ja hierarkkisesti.

Toiminnan vakiintuessa ja monipuolistuessa keskitetty suunnittelujärjestelmä tuotti kuitenkin joukon ongelmia. Menettely oli yksityiskohtainen ja sisälsi vanhentuneiksi koettuja toimintatapoja. Päätöksenteko tapahtui korkealla tasolla ja koko rakenne oli monimutkainen ja kuntien toimintaa tiukasti sitova. Ohjauskeinona järjestelmä oli raskas ja korosti suunnittelua ja normiohjausta. Valtionhallinnon tehtävät lisääntyivät; valvonta oli yksityiskohtaista ja kankeaa, tuottaen hallintoon epätarkoituksenmukaisia toimintoja ja kunnille rajalliset mahdollisuudet valita itse toimintatapoja paikalliset olosuhteet huomioiden. Jo 1970-luvulla hallinnossa oli kaivattu kansanvaltaisuuden lisäämistä ylhäältä alas ohjattuun prosessiin, ja myös tehokkuuden lisäämistä. Vastauksena tähän keskityttiin hajauttamalla tehtäviä ja toimivaltaa ja yleisesti uudistamalla hallinnon menettelytapoja kohti joustavampaa hallintokäytäntöä. (Niemelä 2008, 19; 21.)

Markku Helisevä ja Eva Hänninen-Salmelin totesivat vuonna 1981, että hallinnon tehtävien lisääminen on lisännyt organisaatioita, osastoja ja toimistoja, mikä on lisännyt vaatimuksia hallinnon kehittämistä. He nimeävät 1970-luvun kehittämistarpeiksi hallinnon demokratisoinnin, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisen ja julkisten palveluiden kehittämisen. (Helisevä & Hänninen-Salmelin 1981, 98-99.) Kuntapalveluissa oltiin tultu vaiheeseen, jossa rakenteet oli luotu, ja alettiin lisätä palveluiden laatua johon jäykkä ja käskyttävä hallinnollisuus ei sopinut. Näin julkishallintoon tuli liike-elämästä tuttuja tulohajauksen ja informaatio-ohjauksen piirteitä. (Alasuutari 2006, 50).

1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa käynnistyi ns. uuden julkisjohtamisen, New Public Managementin (NPM) käyttäminen yksityisen sektorin periaatteita seuraten: managerisoituminen, markkinaistuminen ja sääntelyn purku olivat keskeisiä tekijöitä. Manageristiseen ajatteluun perustuvan New Public Managementin tuominen hallintoon edellytti johtamisjärjestelmien kehittämistä, päätösvallan hajauttamista, keskittyneisyyden purkamista ja organisaatorakenteiden muuttamista, markkinamekanismien käyttöönottoa ja arviointijärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa julkisella sektorilla. Organisaation arvoissa korostuvat asiakas- ja palvelulähtöisyys, asiantuntijuus, oikeudenmukaisuus ja kustannustietoisuus. Ensi vaiheessa tätä mallia käytettiin mm. Englannissa Margaret Thatcherin hallinnossa. NPM levisi useimpiin OECD-maihin, ja sillä uskottiin voitavan ratkaista talouden ja hallinnan ongelmia. NPM on saanut monia muotoja ja sovelluksia, eikä se perustu yhteen ideaan tai teoriaan. NPM – mallissa poliitikot keskittyvät laajoihin kysymyksiin, kun virastot edistävät politiikkaa harkintavaltansa rajoissa. (Salminen 2004, 71-72; 76 -79; Lane 2000.)

Suomessa muutos toteutui 1987 ja 1995 lähinnä hallintoa hajauttamalla ja poliittista ohjausta vahvistamalla. Suomi on edennyt NPM:n toteuttamisessa valikoiden ja harkitusti eikä ole omaksunut koko ajattelua. (Tiili 2008, 28–29; 46 -47, Valtioneuvoston periaatepäätös 1998.) NPM:n ajattelun mukaan julkista sektoria kehittyneempää markkinatoimintaa hyödyntämällä julkisessa hallinnossa saadaan aikaan ”entistä enemmän entistä vähemmällä”. Hallinnon uudistusten ensimmäinen merkittävä askel uuden julkisjohtamisen vaiheessa Suomessa oli vuoden 1984 Valtava-uudistus, joka muutti valtionosuusjärjestelmää sekä suunnitteluprosessin että valtionosuuksien osalta. Uudistus pyrki järkeistämään hallintoa ja kehittämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta, mihin liittyi jo viitteitä palveluiden ulkoistamisen mahdollisuudesta. (HE 101/1981). Valtava-uudistuksen voimaan tullessa käytössä oli vielä normatiivinen Valtakunnallinen suunnitelma sosiaalihuollon ja terveydenhuollon järjestämisestä (Valsu, ks. tarkemmin liite 3).

Valtava-uudistuksen nähtiin lisäävään kuntien vaihtoehtoja palveluntuotannossa ja esimerkiksi järjestöistä odotettiin uusia palveluiden tuottajia. Valtava-lain voimaantulon vaiheessa perustettiin myös hallinnon hajauttamiskomitea, joka pyrki valtionhallinnon tehokkuuden, kansanvaltaisuuden ja oikeusturvallisuuden parantamiseen hajauttamalla valtaa alue- ja paikallistasolle. Komitean näkemys oli, että hyvinvointipalveluiden osalta tarve oli parantaa laatua sen sijaan, että alkuvaiheessa oli keskitetyllä järjestelmällä luotu ja laajennettu palveluita. Komitean korostama palveluhenkisyys ja -ajattelu loivat pohjaa hyvinvointipalveluiden kilpailuttamiselle. (Niemelä 2008,19–21.)

Vapaakuntakokeilua valmisteltiin v.1985 alkaen. Laki (718/88) tuli voimaan vuonna 1988, ja hallinnon kokeilu voitiin lain perusteella aloittaa vuonna 1989. Kokeilun aloitti tuolloin 56 kuntaa, ja vuonna 1992 hallinnon kokeilussa mukana oli jo 250 kuntaa. Kokeilulakia jatkettiin vuosiksi 1993-1996 (HE 97/1992.) Kokeilukunnat voivat erityislainsäädännöstä poiketen järjestää hallintoaan itsenäisem-

min ja lisäksi oli mahdollisuus kokeilla käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmiä. Tavoitteet olivat edelleen samoin painottuneita: kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen ja kunnallisen hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen sekä palvelukyvyyn ja palveluhenkisyys lisääminen ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen (Niemelä 2008, 19–21; 23). Nämä muutokset tukivat kunnan vahvistumista suhteessa valtion ohjaukseen.

Suomessa on jo usean vuosikymmenen ajan pyritty päätöksenteon hajauttamiseen eli desentralisaatioon (Niiranen 1994, 56; Kaarakainen 2008), eikä se liity pelkästään uuden julkisjohtamisen vaiheeseen. Jos hajauttamisen myötä vastuu rahoituksesta siirretään alueelliseen hallintoon, käytetään termiä devoluutio. Pissimmällä onnistunut devoluutio olisi mallissa jossa sosiaalipalveluiden vastuu on palautettu kansalaisille, ja kuntia rohkaistaan muodostamaan verovaroista riippumattomia tukiverkostoja. (Zeigler 2004, 11.) Desentralisaatio -käsitteelle on annettu kirjallisuudessa monia sisältöjä. Organisaation sisällä puhutaan desentralisaatiosta, kun toimivaltaa, päätäntävaltaa ja vastuuta on annettu useammalle kuin yhdelle yksikölle tai henkilölle (Virkkunen & Tuori 1981, 82).

Varsinkin Pohjoismaissa desentralisaatiolla tarkoitetaan usein vertikaalia valanjaakoja ja toiminnan luovuttamista kunnallisille itsehallintoyksiköille, jotka saavat legitimitteettinsä paikallisyhteisöstä yleisillä vaaleilla. Lundquist jakaa desentralisaation voimakkuuteen vaikuttavat tekijät kolmeen: autonomia, tehtävälueen laajuus ja kansalaisten vaikutusvalta. Mitä enemmän kunnalla on toimintavapautta ja -kykyä (autonomiaa), mitä enemmän sillä on tehtäviä ja mitä tärkeämpiä tehtävät ovat ja mitä enemmän kuntalaisilla on vaikutusvaltaa päätöksentekoon, sitä voimakkaammasta desentralisaatiosta on kysymys. (Lundquist 1992, 115.)

Desentralisaatiota voidaan tarkastella myös valintana funktionaalisen ja alueellisen hajauttamisen välillä. Jaetaanko tehtäviä ja valtaa aluehallintoyksiköille, jotka ovat yleishallintoviranomaisia ja hoitavat koko tehtäväkirjoa, vai tehtäväkohaisesti muodostetuille sektoriviranomaisille (Hutchcraft 2001, 30). Suomen hallintouudistuksen 1987–1995 keskeisenä tavoitteena oli hallinnon hajauttaminen. Sitä toteutettiin lisäämällä kuntien toimivaltaa jopa siinä määrin, että se edellytti kuntien tuottamien palveluiden laadun valvonnan uudelleen tarkastelua. (Hironniemi 2005, 44.)

NPM:n mukaan hallinnollista ohjausta toteutetaan asettamalla sitovia tulostavoitteita ja valvomalla niiden saavuttamista. Suunnittelu- ja kehittämistyö jakautuu valtion ja kunnan keskushallintoa palvelemaan suunnitteluun, valmisteluun ja tulosyksiköiden toiminnan arviointiin sekä tulosyksiköitä palvelemaan kehittämistyöhön. (Virkkunen ym. 2007, 17 -19.) Uusi julkisjohtaminen liittyi Suomessa tulosjohtamisen eli Management By Results (MBR) kehittämiseen strategiseksi ohjauksen välineeksi. Tulosjohtamisessa korostettiin prosessia, johon sisältyi tulosten määrittäminen, suunnittelujärjestelmä ja seuranta, ja joka vahvisti strategisen johtamisen merkitystä. (Virkkunen ym. 1986, 46–67.) NPM korosti aikaisempaan

byrokraatiaan verrattuna enemmän johtajien roolia ja taloudellisia kannustimia professioiden arvojen sijasta (Vabo 2009, 4). 1990-luvulla tehdyt valtionosuuden leikkaukset toivat hyvinvointipalvelut lähemmäs kuntataloutta, mikä myös lisäsi paineita julkisten palveluiden supistamiseen ja markkinaistamiseen. (Koivisto 2005, 9.)

Wolfgang Drechsler (2005) näkee että liike-elämästä julkishallintoon omaksettua New Public Managementia ei voi pitää onnistuneena edes liiketaloudellisin kriteerein mitattuna. Hänen mukaansa ei nykyvaiheen näkökulmasta ole empiirisiä todisteita että NPM -reformit olisivat johtaneet tuottavuuden kasvuun tai hyvinvoinnin lisäämiseen. Drescherin mukaan länsieurooppalaisten ja muiden OECD -maiden usean vuoden kokemukset todistavat enemmänkin epäonnistumista kuin onnistumista. Uudistusta on tosin vaikea arvioida käsitteellisten erojen ja vertailtavuuden hankaluuksien vuoksi. Epäonnistuminen liittyy siihen, että NPM -uudistukset olettivat yhden johtamistavan olevan paras niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla, ja hyväksyivät vain sen. (Drechsler 2005, 95-96.) Sakari Möttösen (2009) mukaan NPM:n vaikutusta suomalaisen julkishallintoon on arvioitu kahdella tavalla: toisaalta nähdään, että markkinasuuntaus on yksinomainen ja kaikkea kehitystä määrittävä tekijä, kun taas toisen tulkinnan mukaan NPM-opin rinnalla on nähtävissä markkinasuuntaukselle vaihtoehtoisia kehitystrendejä. (Möttönen 2009, 60.) Raija Julkunen (2006) on arvioinut NPM -uudistuksen vaikutuksen Suomen hyvinvointipalveluiden tuottamiseen julkisella sektorilla olleen suuren mutta muokanneen enemmän julkista sektoria itseään kuin ulkoistamista ja yksityistämistä, vaikka niille on annettu useita impulsseja. (Julkunen 2006, 180.)

Hallinnon hajautuessa ja paikallisten olosuhteiden huomioinnin lisääntyessä sektorikohtaisesta, hierarkkisesta hallintokoneistosta tuli väistämättä monitahoinen ja -toimijainen kokonaisuus. Uuden julkisjohtamisen sijasta alettiin puhua post-NPM -ajasta, ja yhä enemmän haasteita on nähty nimenomaan hallinnon sektoroitumisen purkamisessa horisontaalisuudeksi (esim. Bouckaert ym. 2000). Hallinnon sijaan alettiin puhua hallinnasta, *governance*. *Governance* – termiä käytetään laajalti erilaisissa käytännöllisissä ja teoreettisissa yhteyksissä, joskin sen tulkinta hieman vaihtelee. (Tiihonen 2004, 17.) 2000-luvun keskustelussa hallinnon (governing) ohella käyttöön tulleella hallinnan käsitteellä kuvataan uudenlaisia kokoavia ja koordinoivia hallinnon menetelmiä. Ominaisia hallinnan väyliä ovat verkostot, kumppanuussuhteet ja keskusteluperustaiset yhteistyömuodot ylhäältä tulevan aktiivisen hallinnon sijaan. Pyrkimyksenä on aiempaa parempi resurssien kokoaminen, avaintoimintojen kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen. Jocelyne Bourgon (2007, 73) näkee että uuden hallinnon tapojen odotetaan lisäävän kansalaisten luottamusta hallitusta, valituja edustajia ja julkishallinnon virkamiehiä kohtaan.

Seppo Tiihosen (2004) mukaan *governance* – termin käyttö yleistyi 1990-luvulla, erottaen keskustelun aiemmasta hallinnon ajattelusta. 1970- ja 1980-luvuilla keskeisimpiä teemoja olivat hallitseminen (governing), säännöt, viralliset raken-

teet ja valta. Keskustelussa on ollut kolme teemaa: julkishallinto, julkisjohtaminen ja governance (hallinta). Johtaminen oli tuotu hallintoon yksityiseltä sektorilta, eikä se edustanut periaatteiden muutosta vaan laadullista ja teknologista kehitystä. Sen sijaan governance laajana terminä viittaa sekä julkisen sektorin sisäisiin kysymyksiin että uusiin hallinnon rakenteisiin ja säännöksiin. (Tiihonen 2004, 9-11.) Aimo Rynnänen (2009) tarkastelee governance-käsitettä ns. monitasojärjestelmänä, joka on muotoutunut globalisaation myötä. Hallitsemisen legitimitettiin EU-, valtio-, alue- ja kuntatasolla on ongelmallista, ja EU:n myötä on 2000-luvun alussa noussut keskusteluun governance, jota perustellaan kansalaisten toiveella ja poliittisella tahdolla. (Rynnänen 2009, 23.)

Julkisessa hallinnossa on tapahtunut siirtymää hallinnoidusta yhteiskunnasta kohti yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa. Häikiön (2006) tulkinnan mukaan hallinta-käsitteellä viitataan tällöin siihen, että yhteiskunta on muuttumassa verkostomaiseksi ja julkinen hallinto toimeenpanijasta toiminnan mahdollistajaksi, ja tällöin byrokraattinen ja hierarkkinen hallinto korvautuu verkostoilla. Perinteisissä hallintomalleissa prosessit ohjautuvat ylhäältä alas ja perustuvat viralliseen käsky- ja toimivaltaan, kun taas hallinnassa korostuvat osallistuvuus, yhteiset tavoitteet ja alhaalta ylös, kansalaisilta hallintoon etenevä politiikka. (Häikiö 2006, 47.) Tarkastellessaan valtaa julkishallinnon verkostoissa Tony Bouvair näkee hallinnan olevan tapa jolla osalliset ovat keskenään vuorovaikutuksessa vaikuttaakseen julkishallinnon tuotoksiin. (Bouvair 2005, 220.) Monimutkaistuvien asioiden hoitaminen edellyttää useita toimijoita ja näiden välistä vuorovaikutusta, ja tällaista vuorovaikutteista toimintatapaa kuvataan hallinnan käsitteellä. Hallintaan liittyy poliittisten ja hallinnollisten rajojen ylittyminen siten että osallisuus päätöksenteossa ja suunnittelussa kasvaa. (Harisalo ym. 2007, 30 -46; 101-102.)

3.3 Ohjelmat 2000-luvun hallinnossa

Ohjelmat eivät ole kansainvälisesti tarkastellen uusi väline hallitusten käytössä. Ohjelmat ovat kuitenkin hyvin erilaisia, eikä käsitettä ole välttämättä ymmärretty samalla tavoin. Ohjelmia on käytetty runsaasti erilaisten tavoitteiden edistämiseen, joskin tavoitteet ovat olleet hyvin eritasoisia.

Ohjelmajohtamisella Suomessa tarkoitetaan suppean määritelmän mukaan hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä uudentyypistä hallitusohjelman seuranta ja arviointia ns. hallituksen strategia-asiakirjojen avulla. Ohjelmajohtamisessa on ennen kaikkea kyse hallituksen poliittisen tahdon toteuttamisesta. Ohjelmajohtamisen osana Suomessa toteutettu asiakirjahallinnon uudistus Hallituksen strategia-asiakirjamenettely eli HSA on hallinnon menetelmiä ja käytäntöjä uudistavaa, valtioneuvoston sisäistä ja ulkoista toiminnan kehittämistä (Kekkonen 2002), jolla voidaan muokata ohjaukselle puitteita ja rakenteita.

Valtioneuvosto on käyttänyt 2000-luvulle tultaessa ohjausvälineinään hallitusohjelmaa, hallituksen strategiasalkkua ja vuosittaista talousarviota. Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä tärkeimmät tehtävät määrittävä toimintasuunnitelma. Alkujaan hallitusohjelmat olivat pääministerien kannanottoja ja ohjelmajulistuksia. Hallitusohjelman muodostaminen tapahtuu hallituksen muodostamisen vaiheessa, ja nykyisen perustuslain mukaan eduskunnan vetovastuulla. Hallitusohjelmat ovat käyneet yhä yksityiskohtaisemmiksi, ja ne ovat toimineet merkittävänä poliittis-strategisina ohjauksen välineinä. Talousarvion yhteydessä on laadittu voimavarojen suuntaamisesta päätös, joka on toiminut strategian suuntaisesti. (Määttä & Ojala 2003, 71.) Tosin OECD:n maa-arvioinnissa (2010) arvioitiin, että Suomen hallinnossa olisi tarpeen tuoda strategista suunnittelua ja budjettikehystä lähemmäs toisiaan, jotta ne paremmin mahdollistaisivat poikkihallinnollisten politiikkojen toimeenpanon.

Ohjelmajohtamisen taustalla voidaan nähdä Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vuonna 1995. Suomen puheenjohtajakaudella 1999 sosiaalipolitiikka nousi osaksi EU-keskustelua ja sosiaalisen suojelun uudistamiseksi päätettiin lujittaa yhteistyötä. Kokonaan yhteiseen sosiaalipolitiikkaan ei kuitenkaan pyritty, vaan EU otti vuonna 2000 Lissabonin kokouksessa käyttöön avoimen koordinaation menetelmän, josta oli jo kokemuksia työllisyysprosessin osalta. Menetelmä sisälsi ohjeet tavoitteiden saavuttamiseksi, indikaattorit, kriteerit vertailuanalyysiin, ohjeiden kansalliset soveltamisperiaatteet sekä seuranta, arviointia ja vertaisarviointia. (Niemi & Salminen 2009, 13–15; VNK 2002.) Suomen valtioneuvosto antoi avoimen koordinaation menetelmästä selvityksen vuonna 2002 ja totesi sen olevan poliittisin päätöksin luotu väline, jolla ei ole juridisia vaikutuksia toimivaltajakoon yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvoston kanslia totesi, että Suomen näkemyksissä avointa koordinaatiota on pidetty hyvänä tapana edistää Lissabonin strategian sosiaalisten tavoitteiden ja sosiaalipoliittisten uudistustoimien edistämistä. Tavoitteiden seuranta edellytti kuitenkin raskasta hallintoa, mitä pidettiin kielteisenä. Suomi korostikin kannanotossaan menettelyn käyttöön otossa harkintaa ja tarkoituksenmukaisuutta. (VNK 2002.) Avoin koordinaatio nähtiin lupaavana menetelmänä Euroopan eri maiden sosiaalipolitiikan yhdistämiseen laajalla, yleistasoisella ohjelmalla. Näin voitiin käsitellä koko Euroopan yhteisiä huolia mutta kunnioitettiin jäsenmaiden omaa lainsäädäntöä. (Zeitlin 2005, 447.)

Ohjelmajohtamisen käyttöönotto liittyi keskushallinnon laajempaan uudistukseen. Valtiontalouden tarkastusviraston raporteissa oli toistuvasti esitetty tarpeita kehittää hallinnonalarajat ylittävää, ns. horisontaalista yhteistyötä jossa oli nähty merkittäviä mahdollisuuksia hallinnon järkipäristämiseen ja toiminnan tehostamiseen (VTV 2009a, 7). Suomen hallinnosta tilatessa Geert Bouckaertin, Peter Ormondin ja Guy Petersin (2000) selvityksessä keskeisen huomion saivat horisontaalisuus, poliittisten prioriteettien asettaminen, 'laatikkohallinnosta' (box management) temaattisiin politiikkoihin siirtyminen. Selvitys esitti useita ehdotuksia näiden alueiden kehittämiseen Suomen hallinnossa. Kansainvälisessä ver-

tailussa Suomen hallinnon piirteiksi nousivat vahva paikallishallinto ja melko fragmentoitunut poliittinen kenttä. (Bouckaert ym. 2000, 17-23; 77.) Lipposen I hallituksen aikana oli käynnistetty aluehallinnon uudistus, II hallituksen aikana paneuduttiin ministeriöhallinnon toimintatapoihin ja erityisesti siihen, miten ministeriöiden välistä yhteistyötä voitaisiin vahvistaa. Uudet haasteet olivat poikkihallinnollisia, uhkat liittyivät globalisoituvaan ympäristöön. (Turunen 2007.)

Hallinnon uudistamishanketta johtanut ministeriyöryhmä ehdotti ohjelmajohtamisjärjestelmän käyttöönottoa, mukaan lukien asiakirjahallinnon uudistus. Tavoitteena oli tehostaa hallitusohjelman toimeenpanoa ja muuta hallintorajoja ylittävää toimintaa. Ohjelmajohtamista varten perustettiin simulointihanke ja Suomen hallitus otti ohjelmajohtamisen käytöön keväällä 2003. (Kekkonen 2002; VNK 2006a, 53.) Ohjelmajohtamisen käyttöönoton vaiheessa keskeiseksi nähtiin se, että hallitusohjelma tunnistaa selkeästi hallituksen horisontaaliset painopistealueet (Tiili 2008, 117-118). Valtioneuvoston toimialajakoon perustuva ministereiden perusorientaatio on kuitenkin kohdistunut työnjaossa määriteltyihin vastuualueisiin, eikä politiikkaohjelmien ideaalimallien toteutus ole käytännössä ollut helppoa poliittiselle tai virkamiesjohdolle. (VTV 2009a, 7.)

Ohjelmajohtamisen – tai ohjelmahallinnon – kokemuksia muissa maissa karotoitettiin käyttöönottovaiheessa selvityksellä 'Poikkihallinnollisen koordinoinnin ja ohjelmahallinnon kokemuksia Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Alankomaisissa, Ruotsissa ja Tanskassa' (Korhonen 2003). Kokemuksia koottaessa todettiin, että eri maissa ohjelma -termillä viitattiin hyvin eritasoisiin ja eri tavoin toimiviin kokonaisuuksiin, joiden koordinoitvälaineet olivat voimakkuudeltaan erilaisia. Väljimmillään ohjelmat olivat lähinnä kampanjoita, ja suurimmissa ohjelmissa rakenne valvontoineen oli väljää, etenkin hallituksen tasolla. Virkamiestasolla ohjelmat olivat lähinnä projekteja. (Korhonen 2003, 46.) Ohjelmajohtamisen valinta menetelmäksi ei ollut itsestään selvä. Ministeriöiden välistä yhteistyötä haluttiin lisätä myös mm. rakenteita uudistamalla. Ministeriöjakoon puuttumista nopeampia tuloksia katsottiin kuitenkin saavutettavan ohjelmajohtamisella, jonka puitteissa sidotaan useampi ministeriö laajahkon politiikkaohjelman toteuttamiseen. Pääministeri Vanhasen hallitus otti toimintatavan aktiivisesti käyttöön, ja prosessin arvioinnin perusteella kokemukset olivat pääosin erittäin myönteisiä ja toimintatavan arvioitiin tulleen jäädäkseen. (Turunen 2007.)

2000-luvun alussa ohjelmajohtamisen odotettiin ratkaisevan strategisen poliittisen ohjauksen ongelmat, mutta vuosien 2003 ja 2006 välillä se ei käytännössä kehittänyt merkittävästi poliittista ohjausta. Näyttää siltä, ettei ohjelmajohtaminen ole lisännyt poliittisen toiminnan intensiivisyyttä suhteessa strategisiin ohjausvälineisiin. Eerolan (VNK 2005b) vuosina 2004-2005 haastattelemat ministerit kuvasivat käytäntöjä hyvin samankaltaisiksi kuin Tiilin (2008) haastatteluissa ennen ohjelmajohtamista. Ohjelmajohtaminen ei siis ollut onnistunut koulimaan poliitikoiden strategista roolia. (Tiili 2008, 118; 126.) Sosiaali- ja terveysthallinnon alan tavoitteet ovat usein poikkihallinnollista koordinaatiota vaativia, joten ohjelmajohtaminen voi vaikuttaa alan ohjausvoimaan. (Oulasvirta ym. 2002, 107).

Tässä yhteydessä on hyvä panna merkillä, että valtionhallinnossa on todellakin ensi sijassa ollut esillä ohjelmajohtamisen kehittäminen, mikä viittaa hallituksen ja koko keskushallinnon sisäisen työskentelyn kehittämiseen. Ohjelmaohjauksesta ei niinkään ole mainintoja. Poliitiikkaohjelmilla on kuitenkin myös vahvasti kuntalaisen asemaan ja kuntatoimintaan liittyviä tavoitteita, joten ne on nähtävä myös ohjauksen välineenä, etenkin kun ohjelmajohtamiseen liittyvä hankerahoitus on suunnattu kuntien hallinnoitavaksi. Myös Juha Teperi (2004) liittyy ohjelmajohtamiseen ohjauksen: vastauksena informaatio-ohjauksen heikkouksille on 2000-luvulla kytketty ohjelmaohjaukseen kannustimena kunnille mukaan kehittämisrahaa (Teperi 2004, 118–119). Valtiontalouden tarkastusviraston *Politiikkaohjelmat – selvityksessä* (VTV 2009a, 62–63) nähdään, että hallitusohjelmaan kuuluvat poliitiikkaohjelmat toimivat vaihtoehtoisena tai muita täydentävänä ohjausmuotona, jonka rooli on vertikaalisessa koordinoinnissa.

Hallinnan keskittämisen (*meta-governance*) tarve hallituksen poliittisen toiminnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi on ilmeinen. Vastaavat koordinoinnin ja yhteenkuuluvuuden tarpeet nousevat kaikissa poliittisissa verkostoissa ja toimeenpanoelimityksissä. Poliittiset epäonnistumiset liittyvät usein koordinaation ja johdonmukaisuuden puutteeseen. (Peters 2006, 2.) NPM:n myötä lisääntynyt strategia-ajattelu heijastaa samaa tarvetta. Aluksi julkishallinnon strategioilla pyrittiin hallitsemaan moninaistuvien tehtävien ja ympäristöjen tuottamaa epävarmuutta, jota on vaikea käsitellä fragmentoituvassa yhteiskunnassa. Fragmentoituminen on tuottanut julkisiin palveluihin uusia malleja ja ratkaisumahdollisuuksia, mutta käytännön ongelmaksi on muodostunut erilaisten intressien yhteen sovittaminen. (Vilkki 2009, 11.)

Ohjelmajohtaminen on tapa muodostaa yhteinen poliittinen linjaus ja aktiivista sen toimeenpanoa. Horisontaalisiin tavoitteisiin vahvasti kiinnittynyt ohjelmajohtaminen kaipaa uudenlaisia toimeenpanon välineitä, koska perinteinen sektorijakoinen hallinto ei pysty tuottamaan sen kaipaamaa toimeenpanoprosessia. Paul-Shaheen (1990) on tarkastellut politiikan muodostamista ja toimeenpanoa ohjelmien avulla, ja näkee onnistumiselle joitain edellytyksiä. Poliittisen ikkunan tulee avautua ja mahdollistaa tietyn teeman esilletulon, mutta mahdollisuus ei varmista asian etenemistä vaan tarvitaan onnistunut asian muotoilu sekä toimeenpanovaihe, joka kattaa kriittiset toimeenpanon vuodet. Kriittisiä ovat myös henkilöt, jotka toimeenpanovaiheessa varmistavat että ohjelma mukautuu riittävästi paikallisiin olosuhteisiin ollakseen tehokas. Tärkeää on myös tukeva, vakaa ympäristö jossa ohjelman toteutumisen edellyttämät resurssit ovat saatavilla. (Paul-Shaheen 1990, 854.)

Politiikkojen muodostaminen ja johtaminen edellyttää sekä yksityiskohtien että kokonaisuuksien johtamista ja hallintaa. Seppo Määtän ja Timo Ojalan (2003, 36-37) mukaan poliittista päätöksentekoa tehdään hyvin erilaisissa olosuhteissa, ilman että päättäjällä on kattavaa tietoperustaa. Tämän on oletettu lisäävän virkamiesvallan kasvua poliittisten päätöksentekijöiden jäädessä yhä enemmän syrjään

(Emt., 36). Toimeenpanon tutkimuksessa päätösketjuja on seurattu eduskunnan päätöksistä aina käytännön toiminnassa tehtyyn valintaan. Päätösten toteutumiseen suhtaudutaan kahdella tavalla: hallinto toimeenpanee poliitikkojen päättämät asiat, ja hyvällä valmistelulla ja hallinnon suoraviivaisella toiminnalla saadaan päätösten toteutumisarvo lähelle sataa prosenttia. Toisaalta ajatellaan, että toimeenpanoprosessin aikana esiin tulevia tilanteita ei pysytä ennakoimaan, eikä yksityiskohdallisen tarkkoja päätöksiä siis voida toimeenpanna. Jälkimmäinen ajattelu liittyy usein ruohonjuuritasolta (bottom up) lähtevään tarkasteluun, kun toimeenpaneva toimija ottaa huomioon toimintaympäristössään vaikuttavat tekijät. (Kettunen 2005.)

Toimeenpanotutkimuksessa saadaan esille toimeenpanoprosessien eroja. Pekka Kettusen (2005) mukaan ruohonjuuritason harkinnan vapaus vaihtelee toimintoittain, mutta ohjauksessa on aina kysymys ylhäältä tulevan ohjauksen ja toimijoiden vapaan harkinnan välisestä tasapainosta. Normatiivisessa ohjauksessa poliittishallinnollinen järjestelmä perustuu ylempien tahojen mahdollisuuteen ohjata alempia. Sitä edellyttää vastuunalaisuus ja kansanvalta. Sen sijaan suositustyyppinen ohjaus näkee ohjauksen muuntuvana prosessina, joka tukee päivittäistoimintaa. Tämä kuitenkin edellyttäisi suositusten suuntaamista analyysin perusteella niihin tekijöihin, jotka tukevat tai estävät ohjauksella toivottua toimintaa. (Kettunen 2005.)

Jo Ann Ewalt on vertaillut toimeenpanoprosesseja byrokraattisessa ja hallintaan (governance) perustuvissa julkishallinnoissa. Perinteinen, byrokraattinen toimeenpano saa uudessa julkishallinnossa erilaisia muotoja, ja se myös korostaa toimeenpanoprosessissa erilaisia ulottuvuuksia. Byrokraattiselle toimeenpanolle ominaista on tavoitteiden yleisyys, tehokkuuden ja tasa-arvon korostaminen ja hallinnon, kontrollin ja struktuurin käyttö, sääntöjen ja toimintamallien noudattaminen. Uudessa julkisjohtamisessa korostuvat tulokset, laatu ja arvo, ja toimeenpanoprosessi sisältää arvon määrittelyn tehtäviä, ongelmien tunnistamista ja prosessien kehittämistä. Toimeenpanoprosessi sisältää kannustimia ja vastuuttamista, sen tuloksia arvioidaan ja palautetta annetaan. Tällainen prosessi tuottaa ja tarvitsee vuorovaikutuksellista kulttuuria, ennakoimattomien tulosten hyväksyntää sekä verkoston hallintaa. (Ewalt 2001.) Verkostojen tehokkuus on osittain tulosta yksittäisten verkoston jäsenten toimista, tai siitä että eri tahot vaativat verkostolta panostuksia ja osallistumista, riippumatta niiden hallinnoinnin muodosta. Kuitenkin verkostojen tehokkuutta arvioitaessa verkoston rakenne ja siihen liittyvät jännitteet ovat kriittisiä tekijöitä. (Provan & Kenis 2007, 247.)

Suomessa politiikkatoimet liittyivät normatiivisen suunnitelmakauden aikaan juuri suunnitelma- ja tulosohjaukseen. Valtion talousarviossa asetettiin tulostavoitteita, joita ministeriöiden suunnitelmien tuli tukea. Tato-kaudella valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelman tuli olla valtionhallinnon tavoitteiden mukainen, kuten myös sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja tavoiteohjelman. Näin syntyi ohjausvaikutus myös kuntien suuntaan. (Uoti 2003,

126.) Poliittikkatoimien asettaminen valtionhallinnossa eteni sektoriministeriön ja aluehallinnon kautta kuntien toimenpiteiksi, ja koko hallinnollinen koneisto oli sitoutunut asetetun tavoitteen saavuttamiseen kunnissa.

Ohjelmien aikakaudella politiikkatoimia on kohdennettu aikaisempaa laajemmin koskemaan myös muuta kuin kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Esimerkiksi politiikkaohjelmat ja Kaste-ohjelma toimeenpanosuunnitelmien sisältävät toimenpiteitä kuntien mutta myös muiden toteutettavaksi. Ohjelmien tavoitteet sisältävät laajoja indikaattoreita joista kaikki eivät kiinnity kunnan tai yleensäkin julkishallinnon toimintaan vaan laajemmin väestön hyvinvointiin, terveystottumuksiin, elinoloihin jne. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa vuonna 2010 toteuttamassaan Poliittikkaohjelmat ohjausvälineenä -arvioinnissaan (VTV 2010b, 111–112; 133) että ohjelmien toimenpiteiden hahmottaminen ja niiden vaikutuksen arvioiminen on hankalaa. Osa toimenpiteistä on sellaisia, jotka olisivat toteutuneet ilman ohjelmaakin, eikä ohjelman vaikutusta voida toteutumisesta erottaa. Toisaalta politiikkaohjelmaan kirjatut toimenpiteet eivät tuo uutta jo aikaisemmin käynnistyneisiin laajoihin toimiin, joita koordinoidaan eri tahoilla. Arvioinnissa esimerkkinä käytetty Terveyden edistämisen politiikkaohjelma esimerkiksi sisältää mm. elintapoihin vaikuttamisen tavoitteita, joiden toimenpiteet eri ministeriöiden alueella vaihtelevat, ja joihin sitoutuu myös järjestöjen toimintaa. (Mt, 113–114.)

Poliittisen aikeen toteuttaminen toiminnassa voi olla odotuksia hankalampaa. Poliittiset toimijat eivät aina täysin ymmärrä miksi heidän asettamiaan sääntöjä ja ohjeita ei noudateta, ja politiikan implementoinnin huonoista tuloksista syytetään usein toimijoita. Voi kuitenkin olla, että päätöksentekijöiden mielestä selkeästi esitetty tahto ja odotus eivät ulotu käytännön ratkaisuihin, eivätkä viralliset asiakirjat ole toimijoille yhtä selkeitä kuin niiden laatijoille. Linjauksen toteuttamiseen vaikuttavat myös monet tekijät implementoinnin prosessissa. Kun verrataan saavutettuja tuotoksia tavoiteltuihin, voidaan havaita toimeenpanon jääneen puutteelliseksi (*implementation gap*) tai epäonnistuneen. (Hill & Hupe 2002, 10; 162.)

Ohjelmajohtamisen hallinnollinen ulottuvuus kiteytyy ns. HSA-prosessiin ja sen asiakirjoihin. Ohjelmajohtamisen käyttöönotolla oli tavoitteena paitsi tehostaa horisontaalista yhteistyötä, myös kehittää hallituksen työskentelyä ja tavoitteiden seuranta. Tätä varten kehitettiin uusi strategia-asiakirjaprosessi jota on käytetty pääministeri Matti Vanhasen 1. hallituksen toimikauden alusta kesällä 2003. HSA-menettelyn tärkeimmät vaiheet ovat ohjeistaminen, edellisen HSA-päätöksen seuranta ja arviointi, uuden päätösasiakirjan valmistelu ja päätöksenteko (VTV 2009a, 15). Hallituksen strategia-asiakirjassa kuvataan keskeisimmät politiikkahankkeet ja -prosessit sekä hallitusohjelman toteutumisen seurannassa käytettävät indikaattorit. Myös politiikkaohjelmille asetetaan täsmennetyt tavoitteet, linjaukset sekä keskeiset toimenpiteet sekä seurantaindikaattorit, joita käytetään kuvaamaan kehitystä ohjelman toimialalla. (VNK 2007, 9.)

Hallituksen strategia-asiakirjamenettely korostaa hallitusohjelman seuranta ja toteutusta ja lisää sen arviointia. Koko valtionhallinto on aiempaa selvemmin mukana hallitusohjelman toteuttamisessa. Ohjauksen ohella HSA-prosessissa on korostettu politiikan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta ja arviointia. Poliittikaohjelmille on asetettu yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet indikaattoreineen, ja vuotuisen laadintaprosessin tukena on palautemekanismi, joka tuottaa tietoa toimenpiteiden onnistumisesta. (VTV 2009a, 15–16.)

Hallituksen strategia-asiakirjaan on koottu vain ne hallitusohjelman asiat ja tavoitteet, joihin yhden ministeriön hallinnonalalla tehtävät toimenpiteet eivät ole riittäviä, kuten hallituksen poliittikaohjelmat sekä muita poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia. Hallituksen strategia-asiakirjan laadinnan periaatteita ovat koordinaatio (asioiden, tehtävien, päätöksenteon jne. sovittamista yhteen), poikkihallinnollisuus (toimenpiteet useilla hallinnonaloilla, yhteistyö yli hallinnonalarajojen) ja vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. HSA on käytännössä sisältänyt poliittikaohjelmien ohella suuren joukon muita poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia. (VTV 2009a, 15–16.) Hallituksen strategia-asiakirja tarkistetaan vuosittain kehyspäätösten eli kehysriihen yhteydessä talousarvioprosessiin kytkettynä. (STM 2005c, 15.) HSA-prosessi on osa hallitusohjelman toimeenpanoa, mikä määrittelee sen olennaiseksi osaksi pääministerin ja pääministerin johtaman (PL 66§) valtioneuvoston johto- ja koordinoititehtävää. Hallitusohjelma annetaan tiedonantona eduskunnalle (PL 62§), ja sen toimeenpanoa valvoo pääministeri (Valtioneuvostolaki 3§).

Ohjelmajohtamisella pyritään tehostamaan pääministerin mahdollisuuksia hallinnonalarajat ylittävän työskentelyn ohjaamisessa ja seuraamisessa. Hallitusohjelman toteuttamiseen liittyvää valmistelua tehdään ministeriöissä. Suomen ministeriöjohtoisessa järjestelmässä asioita valmistellaan tiukasti sektoriministeriöissä, ja asiat ratkaistaan pääsääntöisesti esittelevien ministerien ehdotusten pohjalta. Tämä rakenne on tuottanut täydentäviä, eri ministeriöiden työtä yhteen sovittavia elementtejä kuten lakisääteiset ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät sekä hallituksen iltakoulu ja muut neuvottelut.

Hallituksen keskeisiä poliittisia tavoitteita koskeva päätöksenteko pyritään kooramaan yhteen siten, että tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin. Ohjelmajohtaminen liittyy hyvin tiiviisti juuri hallitusohjelman seurantaan:

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on päätetty jatkaa edellisellä hallituskaudella aloitettua ohjelmajohtamiskäytäntöä. Tähän kuuluvat kolme hallituksen poikkihallinnollista poliittikaohjelmaa sekä hallitusohjelman edistämisessä ja seurannassa käytettävä hallituksen strategia-asiakirjamenettely.

Vanhasen II hallituksen ensimmäinen strategia-asiakirja (HSA) vahvistettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä keskiviikkona 5. joulukuuta 2007. HSA:n avulla toteutetaan ja seurataan hallitusohjelmaa. Päätös sisältää hallitusohjelmassa sovitut kolme poikkihallinnollista poliittikaohjelmaa: työn,

yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. (Hallitusohjelman seuranta. www.vnk.fi)

Ohjelmajohtamisen politiikkaohjelmia on asetettu Anneli Jäätteenmäen / Matti Vanhasen I hallitusohjelmassa sekä Vanhasen II hallitusohjelmassa, jota Mari Kiviniemen hallitus jatkoi. Ensimmäisessä hallitusohjelmassa niitä asetettiin kolme, toisessa neljä (Liite 4). Ohjelmien lisäksi Vanhasen II hallitusohjelmassa nimitetään kahdeksan erityisseurattavaa politiikkateemaa.

Ohjelmalle on tyypillistä, että se sisältää selkeän yhteisen tavoitteen, johon on sitouduttu myös organisoitumisen muodoilla. Ohjelma on määräaikainen, etenee selkeissä vaiheissa ja sitä arvioidaan säännöllisesti. Toimenpiteitä ja osahankkeita eri hallinnonaloilla kytketään keskenään ja ketjutetaan toisiaan tukeviksi. (Kekkonen 2002, 20–21.) Ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen raportissa (VM 2006, 31) suositellaan, että:

- 1) Politiikkaohjelmien tulee olla joustavia välineitä, jolloin niitä voidaan käyttää suppeampien tai laajempien asiakokonaisuuksien hoitamiseen, 2) Politiikkaohjelmien tulee olla määräaikaisia, joko hallituskauden pituisia tai sitä lyhyempiä ja 3) Politiikkaohjelmia ei tulisi olla enempää kuin neljä.

Ohjelmille tyypilliset ominaisuudet on ohjelmajohtamisen simulointihankkeessa (Kekkonen 2002, 21) määritelty seuraavasti:

- selkeä yhteinen tavoite, johon osapuolet ovat voimakkaasti sitoutuneet
- sitoutumista korostava organisoituminen (koordinoiva ministeri, ohjelmajohtaja)
- määräaikaisuus, rajattu ajallinen kesto, selkeät etenemisvaiheet ja suunnan säännöllinen arviointi
- eri hallinnonalojen toimenpiteiden ja osahankkeiden selkeä keskinäiskyntä ja ketjuttaminen toisiaan tukeviksi sekä mahdollisuus vertailla vaihtoehtoja.

Politiikkaohjelman rakenne valtionhallinnossa

Kullekin politiikkaohjelmalle on perustettu ylisektorinen *ministeriryhmä*, jonka puheenjohtajana toimii politiikkaohjelman *koordinoiva ministeri*. Koordinoiva ministeri kantaa oman toimialansa ohella johtamisvastuun politiikkaohjelman toteuttamisesta. Ministeri asetetaan tehtävänsä hallitusneuvottelujen yhteydessä. Koordinoiva ministeri ei toimi muodollisesti ministerinä kaikissa niissä ministeriöissä joiden hallinnonalaan politiikkaohjelma liittyy, vaan muodollinen toimivalta ja vastuu kuuluvat toimialan mukaisille ministereille. Valtuutus johtaa politiikkaohjelmaa tulee hallitusohjelmasta, hallitukselta ja pääministeriltä. (Vnk 2006a, 53.) Politiikkaohjelmien ministeriryhmät valmistelevat eri ministeriöiden toimenpiteiden ja ohjelmatyön käsittelyä, ja ministeriryhmien kokouksissa käsitellään muun muassa hallituksen strategia-asiakirjan tarkistukset sekä koko ohjelmaa koskevia tuloksia ja arviointitietoa. Hallituksen strategia-asiakirja täsmentää kun-

kin politiikkaohjelman keskeiset toimenpiteet ja määrittelee ohjelmille seurantaindikaattorit sekä vaikuttavuustavoitteet, jotka konkretisoivat kansalaisia ja yhteisöjä koskevan hyödyn (VM 2002a). Ministeriöiden tulee huomioida politiikkaohjelmien tavoitteet tulosohjauksessaan ja tulostavoiteasiakirjoissaan ja sijaintiministeriön toimintamenoihin otetaan politiikkaohjelmien käyttöön hallintomeneihin ja hankerahoitukseen määrärahoja. Poliitikkaohjelmien ministeriryhmät esittävät valtiontalouden määrärahaehyksen sisältäviä varauksia hallitukselle vuosittain, ja politiikkaohjelmille kohdennetut määrärahat määritellään valtion talousarviokirjassa. (VNK 2007, 11.)

Poliitikkaohjelmien etuna nähdään tehokas paneutuminen yhteiskunnan ajankohtaisiin ilmiöihin (Volanen 2007; VNK 2006a, 24). Ohjelmajohtamiseen voidaan selkeästi liittää 2000-luvun hallinnalle ominainen pyrkimys aiempaa parempaan resurssien kokoamiseen, avaintoimintojen kapasiteetin hyödyntämiseen ja sosiaalisen pääoman kasvattamiseen. Ohjelmajohtamisen menettely käsittää siis periaatteessa vain hallitusohjelmaan liittyvät politiikkaohjelmat, mutta myös valtionhallinnon piirissä ohjelmajohtamiseen luetaan myös muita kansallisia ohjelmia, kuten esimerkiksi hallituksen esityksessä jossa Kaste-ohjelmaan siirtymistä perusteltiin:

”Sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjauskeinona on pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallituskaudella useista valtioneuvostotasolla päätetyistä ohjelmista koostuva ohjelmajohtaminen laajentunut ja kehittynyt merkittävästi. Näistä keskeisimpiä ovat olleet Kansallinen terveydenhuollon hanke ja Sosiaalialan kehittämishanke.” (HE 236 / 2006).

Ohjelmajohtaja on ministeriöiden korkeimpaan johtoon kuuluva virkamies, joka valitaan ohjelman keston ajaksi päätoimiseksi politiikkaohjelman virkamiesjohtajaksi ja toimenpiteiden yhteen sovittajaksi. Ohjelmajohtajan tehtävänä on ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelu ja seuranta eri ministeriöissä. Ohjelmajohtaja toimii ohjelmaa johtavan koordinoivan ministerin ministeriössä ja tämän välittömässä alaisuudessa. Ohjelmajohtaja johtaa ohjelmien virkamiesvalmistelua koordinoivan ministerin ministeriössä ja ohjelmaan osallistuvissa ministeriöissä. (VNK 2006a, 53.) *Valtioneuvoston kanslian* rooli on vahva ja se mm. seuraa ohjelman etenemistä ja vaikuttavuutta. Ohjelmien seuranta on kytketty talousarvioprosessiin, joten se tuottaa sekä taloudellista että substantiaalista tietoa. Näin kytketään hallitusohjelma ja talousarviotyöskentely yhteen. (Tiili 2008, 117–118.) Ohjelmien arviointi on jäänyt vähäiseksi, koska niihin liittyvät ongelmat liitetään helposti koordinoivien ministerien ohjauksen kykyihin tai haluun. Ohjelmien vaikuttavuutta ei myöskään voida arvioida ilman hallituksen politiikan tuloksien ja hallituksen onnistumisen arviointia. (VTV 2009a, 14.)

Poliitikkaohjelmien toimivuutta on arvioitu hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta vv. 2004–2005. Arvioinnissa todettiin, että prosessi on nopeasti siirtynyt virkamiesten käsiin, pois poliittisesta ohjauksesta. Ohjelmien muodostaminen tapahtui hallitusohjelmaneuvotteluissa ja siihen liittyen kunkin ohjelman ministeriryhmien valinnoissa. Tästä eteenpäin prosessi on siirtynyt vir-

kamiehille, eivätkä poliittinen ja hallinnollinen valmistelu toimineet niin yhtenäisesti kuin ehkä olisi haluttu. Ministerien näkemys onkin, että jatkossa asioita tulisi ottaa hallitusryhmien poliittiseen valmisteluun sen sijaan että ne valmistellaan virkamiestasolla. (VNK 2005b, 66–68.) Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt politiikkaohjelmia, nostanut esiin niiden arvioinnin lähtökohtia (VTV 2009a) ja toteuttanut arvioinnin vuonna 2010. Vuosikertomuksessaan vuoden 2009 osalta Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2010a, 64) toteaa, että politiikkaohjelmilta puuttuu selkeä strateginen ydin, ohjelmatoiminnan suhde rinnakkaisiin uudistushankkeisiin on epäselvä, ohjelmien vaikutuskeinot ovat varsin rajoitetut ja usein toimenpiteet olisi toteutettu ohjelmista huolimatta. Vaikka tarkastusvirasto näkee ohjelmilla saavutetun ylisektorisia viestintäkanavia, nähdään että politiikkaohjelmilla ei ole vaikuttamisen välineitä jotka perustelisivat niiden toteutusta jatkossa.

Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä -arvioinnissa tarkastusvirasto totesi, että politiikkaohjelmien rooli kaikkein merkittävimpien politiikkatoimenpiteiden toteutuksessa näyttää olevan varsin vähäinen. (VTV 2010b, 133.)

Politiikkaohjelmien lisäksi valtionhallinnossa on käynnistynyt myös muita ohjelmia, jotka ovat piirteiltään lähellä politiikkaohjelmia; esimerkiksi peruspalveluohjelma ja kansallinen kehittämisohjelma Kaste (Liite 4). Politiikkaohjelmien asema on kuitenkin erilainen, koska ne ovat oleellisesti osa hallituksen strategia-asiakirjojen sisältöä (Kekkonen 2002, 21). Peruspalveluohjelma lakisääteistettiin vuoden 2008 alussa, ja sen keskeisiä sisältöjä ovat mm. kuntien toimintaympäristöjen ja palvelutarpeiden muutokset sekä kuntatalouteen ja rahoitukseen liittyvien kysymysten arviointi. Lisäksi ohjelmaa koskevassa puitelaissa edellytetään peruspalveluohjelman taloudellisia ohjauskeinoja tehokkaammiksi. (Savioja 2009, 17.)

3.4 Kunnallishallinnon muutoksia

Uuden julkisjohtamisen mallin mukaan myös kunnissa valtaa on siirretty luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, ja valtuuston rooli on korostunut strategisen tason päätöksentekijänä. Yksityisen sektorin periaatteita seuraten managerisoituminen, markkinaistuminen ja sääntelyn purku olivat keskeisiä tekijöitä. Ns. könttäsummabudjetointi, tulosalueiden ja -yksiköiden taloudellisen itsenäisyyden korostaminen, toimintojen yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen ovat uuden julkisjohtamisen konkretisoitumia kunnissa. New Public Managementin myötä kuntiin tuli myös tulosjohtaminen sekä aiempaa laajempi kunnallinen itsehallinto. Uudistukseen liittyi valtionosuusuudistus sekä taloushallinnan ja tulosjohtamisen kehittäminen kunnissa. Toinen kasvava suuntaus on kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, kuntalaisten aktivointi sekä järjestöjen kytkeminen kunnallisten palvelujen tuottamiseen. (Jäntti & Majoinen 2008; Ruostetsaari 2002, 95–97.)

Kuntia on ohjattu toimintaprosessien kehittämiseen ja kasvavaan itseohjautuvuuteen monin tavoin. Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006 suosittelee kunnanvaltuus-

ton asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia osana päätöksentekoa:

Arviointia koskevalla suosituksella halutaan vahvistaa kuntien kokonaisvaltaista itsearviointia, mikä vähentää valtakunnallisen erillisen sektorikohtaisen kuntien toiminnan ja palvelujen arvioinnin tarvetta.

Arviointi liitetään valtionohjaukseen yhtenä ei-sitovana informaatio-ohjauksen muotona, jota voidaan käyttää myös muihin ohjauskeinoihin liittyvänä. Kuntaliitto kuitenkin huomauttaa että arviointi voi tuottaa myös kielteistä ohjausvaikutusta, jos organisaation kehittämistä tehdään vain ulkopuolisen arvioinnin mittaamilla alueilla. (Kuntaliitto 2006, 3-11.)

New Public Managementissa korostunut kunnallinen itsehallinto edellyttää, että politiikan suuntaviivat määräytyvät paikallisista olosuhteista, ei valtion säännöksiä. Kuntien on vastattava moninaisiin palvelutarpeisiin epävakaaassa ympäristössä, ja ne löytävät uusia toimintoja ja toimintatapoja. (Stewart 1993, 42-49.) Jos ajatellaan uuden julkisjohtamisen edellyttävän paikallisille olosuhteille perustuvaa suunnittelua, kohdataan kysymys siitä, kenellä on oikeutus noiden paikallisten olosuhteiden määrittelyyn? Onko paikallisten tarpeiden määrittely viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden vai kuntalaisten käsissä? Kuntien itsehallinnon kannalta tapahtuneen murroksen oleellisin sisältö merkitsi valtion ja kunnan välisen suhteen muuttumista normiohjauksesta tavoiteohjaukseen (yksityiskohdista yleispiirteisiin). Samalla täytäntöönpano-organisaation ja kunnallisen virkamiestä asema vahvistui ja valtuuston asema kunnan päätösvallan käyttäjänä heikkeni. (Heuru 2001.)

Kunnissa virkamiesten poliittisen vallan nähdään olevan jo vahvemman kuin sen muodollisesti pitäisi olla; jopa niin että virkavaltaa pidetään liian vahvana suhteessa luottamushenkilöstön periaatteessa määrävään asemaan. (Lehto 2005a, 36.) Pasi-Heikki Rannisto (2005) muodosti *Vahva julkisjohtaja* – johtamismallin yhdistämällä NPM:n ja vahvan johtajuuden kunnallishallinnossa. Hänen mallissaan valta on merkittävästi keskittynyt kunnanjohtajalle, johtoryhmälle sekä niitä valvovalle kunnanhallitukselle. Johtavien viranhaltijoiden valta kasvaa ja luottamushenkilöiden rooliksi jää olla kuntalaisten edustajia. Ranniston mukaan tämä on ollut tosiasiallinen tilanne jo tähänkin asti, joskin asian virallistaminen edellyttäisi Kuntalain muutosta. (Rannisto 2005, 191-192.)

Markku Lehdon (2005a, 25-26) mukaan monen kunnan ydinpäätösten teossa on mukana pieni piiri, joskus vuosikymmentenkin ajan. Heitä yhdistää tietynlainen päätöksenteon kulttuuri enemmän kuin henkilösuhteet. Vastaavasti Inga Nyholmin tutkimuksessa ilmeni, että kunnilla näyttää olevan halu säilyttää vanhaa hallintoa. Uuden hallinnan sijaan kuntaorganisaatio pyrkii nykyisessä muutostilanteessa säilyttämään vanhan ajan päätöksentekologiikkaa ja toimintamalleja, jotka eivät toimi. Verkostoitumiseen ja paikalliseen hallintaan liittyvä paradigmanmuutos on tuonut kunnallishallintoon kaoottisuuden ilmapiirin. (Nyholm 2008, 223-224.) Myös Skotlannissa keskus- ja paikallishallinnon suhteiden tutkimukses-

sa on nähty pysyvyys huomattavasti merkitsevämpänä kuin muutos (McConnel 2006, 81).

Kunnan strategiseen johtamiseen kuuluu myös henkilöstöön ulottuva strategian käytäntöön viemisen prosessi. Tätä on toteutettu 1990-luvulta alkaen tulos- ja kehityskeskusteluilla, jotka etenevät hallinnossa hierarkkisesti johdosta henkilöstöön siten, että kaikilla tasoilla tunnistetaan strategia sekä yksikön, tiimin että yksilön osuus strategian toteuttamisessa. (Määttä & Ojala 2003, 78–79.) Myös kunnissa käytetään ohjelmajohtamista osana strategista työskentelyä (Mikola & Kesänen 2007; Mikola 2007). Kunnissa hallinnon muutos on monikerroksinen, ja sitä tapahtuu monilla alueilla. Kunnallishallinnon (kuntarakenteiden ja palveluiden) uudistus, tehtävien ja resurssien epätasapaino, toimijakentän muutokset ja totuttujen toimijoiden katoaminen, poliittisen kulttuurin ja käyttäytymisen muutos, väestön ikääntyminen ja polarisaatiokehitys monimuotoistavat kuntajohtamista ja edellyttävät uudenlaisia johtamisvälineitä. (Haveri ym. 2009, 28–29.)

Haastava yhteiskunnallis-taloudellinen tilanne vaatii kuntien johtajilta aikaisempaa vahvempaa näyttöä ja työssä ansaittua arvostusta muodolliseen asemaan tai titteleihin nojaavan johtajuuden sijasta. Kunnan johtamisessa korostuvat yhteisö ja vuoropuhelu kuntalaisten ja päätöksentekijöiden, luottamushenkilöiden ja ammatillisen johdon, henkilöstön ja johdon sekä kunnan ja sen kumppaneiden rajapinnoilla. (Haveri ym. 2009.) Palveluiden hallinnointi on keskeinen osa kuntajohtamista. Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen loppuraportissa johtopäätöksinä nostettiin esiin esim. seuraavia haasteita: Kuntien muutosjohtamisella ja palvelustrategioilla on keskeinen merkitys; palvelutuotannon ohjauksessa ja johtamisessa on lisättävä tuottavuutta, vaikuttavuutta ja palvelujen laatua koskevan arviointitiedon käyttöä; hankintatoimi ja tilaajaosaaminen ovat yhä vahvemmin osa kuntien palvelujen strategista kehittämistä, ja niihin tulisi kuntien johdossa kiinnittää enemmän huomiota. (VM 2009, 41–42.)

Kuntatoiminnan 2000-luvun haasteita ovat mm. työtehtävien tietointensiivisyys, toisaalta päätöksentekoa edistävän tiedon puute sekä kuntien aiempaa suurempi verkostoituneisuus ja sitä kautta riippuvaisuus suuresta joukosta sekä paikallisia että ylipaikallisia toimijoita. Informaatio-ohjauksen painottamisella on pyritty tukemaan kuntien itseohjautuvuutta, ja samalla on lisätty kuntien vapautta ja vastuuta toiminnastaan. Tämä ei kuitenkaan ole sujunut kivutta, vaan informaatio-ohjaukseen liittyvän vapauden johdosta kunta on voinut päätyä erilaisiin ratkaisuihin kuin valtio oli toivonut. Kuntatoimijoille nykyistä selkeämpi ja suurempi informaatio-ohjaus olisi tuki moninaisen tiedon tulvassa, ja sen tulisikin lähestyä tietojohdosta. (Jalonen 2008, 1-2). Ruotsissa selvitysmies (Häggroth 2005, 76-81) esitti kuntien toiminnan tehokkuuden turvaamista tavoiteohjauksella, joka antaa kunnille enemmän liikkumavaraa korvamerkittyjen valtionosuuksien sijasta, ja samalla valtion ja kunnan yhteisten seurannan, arvioinnin ja kehystoiminnan edistämistä.

Monikerroksisen kunnallishallinnon tehokkuus on nähty kyseenalaisena. Epäselvät luottamushenkilöiden ja ammattilaisten sekä virkamiesten ja politiikan suhteet hämärtävät päätöksentekoa esim. tilanteessa jossa kunnan virkamiehet ovat päätöksentekijöinä mukana päättämässä itse toimeenpanemiaan asioita. Kunnallisen päätöksenteon moniportaisuus tekee siitä hidasta, ja kunnallinen demokratia on hämärtynyt. Kunnan talousarviosta kolme neljäsosaa koskee koulutointa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa, joita kunta toimeenpanee lain mukaisesti, asiantuntijaharkinnalla. (Lehto 2005a, 25–27.)

Kuntien hallinnossa uuden haasteen tuottaa myös yhä moninaistuva verkostoituminen. Verkostoja on rakennettu monitasoisina ja -ulotteisina, ja niiden merkitys on voinut olla esim. henkilöstön tukeminen tai hankintatoimen kehittäminen. Viime vuosina on alettu puhua hallintaverkostoista, jolloin kyseessä on määritelty, rooleja ja menettelytapoja säätelevä rakenne. Verkostot voivat koostua irrallisista ja epävirallisista yhteyksistä tai olla tiiviit ja viralliset; ne voivat olla oma-aloitteisia tai ylhäältä päin aloitettuja; avonaisia tai suljettuja; lyhytaikaisia tai pysyviä; tiettyyn toimialaan liittyviä tai yhteiskunnallisia. Kunnallisessa toiminnassa hallintaverkosto voi sisältää hyvin erilaisia verkostoja sosiaalisista verkostoista yhtiöihin; välimuotoina yhteistyö, projektit, kumppanuus ja säätiot. (Haveri & Pehk 2008, 13.)

Paikallisen demokratian ylläpitämiseksi tarvitaan innostuneisuuden ja kiinnostavuuden ylläpitämistä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä myös organisaatioiden ja kuntien koko kasvaa ja palveluiden tuotantomallit etäännyttävät palvelutuotantoa kuntalaisista (Stenvall 2007, 9-10). Kunnallishallinnon verkostoituminen ja muotoutuminen yhä enemmän hallinnan (governance) suuntaan nostaa yhä keskeisemmin esiin myös kansalaisten osallisuuden ja toimijuuden. (mm. Haveri ym. 2009; Kananoja ym. 2008.) Palveluiden tarkastelu kansalaislähtöisesti osoittaa, että sekä valtion että paikallisviranomaisten taholta tarvittaisiin parempaa tiedottamista palveluista (Muuri 2008, 229). Yhtenä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon osana onkin kysymys kansalaisen tiedon saannista ja sen vastuutuksesta.

Kuntajohtamisen monimutkaisuus ja jatkuva muutos konkretisoituvat projektikaaoksena, joka näyttäytyy sektorikohtaisten, EU-tasojen, maakunnallisten ja seudullisten strategioiden muodossa, ja joihin liittyy valtionhallinnon ohjelmia, säädöksiä ja hallintoa. Kuntatason esimerkkinä lokakuussa 2008 oli 22000 asukkaan Hollolassa kuntakohtaisia muutosprojekteja kahdeksan ja kahden kunnan välisiä yksi sekä usean kunnan yhteisiä projekteja kolmekymmentä. Näiden noin 40 projektin kustannusarviot vaihtelivat välillä 10 000€ – 7, 3M€. Tällaisessa tilanteessa kunnallispolitiikan ja – palvelujen tuotannon hallinnan kokonaisuus hajaantuu. Tähän liittyy myös ns. informaatioähky: tietoa tulee eri tahoilta niin paljon, että sitä ei pystytä käsittelemään. Valtio on vain yksi informaation tuottajissa tässä tilanteessa. (Haveri ym. 2009, 36-38; Rahkonen 2009, 226–228.)

Hyvinvointipalvelujen järjestäminen sisältää myös niiden tuottamisen näkökulman, mutta varsinaista palvelujen tuottamista se ei ole. Hyvinvointipalvelujen

järjestämiseen sisältyy aina virallista ja epävirallista, välitöntä ja välillistä ohjausta. Ohjaus liittyy palvelujen toteutukseen, ja se sisältää suunnittelua, koordinointia ja valvontaa. (Uoti 2003, 52.) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS) yhteydessä on alettu yhä selkeämmin erottaa palvelujen järjestämisen ja tuottamisen näkökulmat ja tehtävät toisistaan. Tämä kehitys on ollut näkyvässä aina vuoden 1993 valtionosuusuudistuksesta alkaen, ja sen tarpeellisuutta on nostettu esiin eri näkökulmista. Kuntien palvelujen tilaaminen ja tuottaminen on myös mallinnettu uudeksi tavaksi hallinnoida eri palveluntuottajien -mukaan lukien kunnallinen palveluntuotanto- tuottamia palveluita kokonaisuuksina. (Uoti 2003, 53; Arajärvi 2003, Tirronen 2007, Kokko ym. 2009.)

3.5 Yhteenveto: hallinnon muutokset

Hallinnon muutokset luovat taustaa valtionohjaukselle. 1990-luvulle saakka pyrkimyksenä Suomessa oli hallinnollisesti tehokas, erikoistuneeseen osaamiseen ja hierarkkisesti jakautuneeseen valtaan perustuva sääntöjä ja käskyjä antava ohjaus. Sektoroitunut, keskitetty hallinto valtion ja aluehallinnon tasolla kohdisti ohjaustoimia systemaattisesti kunnan toimintaan. Valtionosuusuudistuksen jälkeen kuntien päätösvalta palveluiden järjestämisessä kasvoi 1990-luvulla. Ohjaukseen tuli valtion ja kunnan yhteistyötä korostava sävy, ja kunnan toiminnallinen vapaus palveluntuotannossa lisääntyi.

2000-luvulla hallinnon eri tasoilla on pyritty rakentamaan uudenlaista hallintaa. Sen ajatuksia noudattaen on hallinnossa pyritty muodostamaan vuorovaikutteisia, yhteiskunnan eri sektorit ja kansalaiset itsensä mukaan ottavia toimintatapoja. Näin ohjaukseenkin on etsitty toimintatapaa, joka toimisi yhteistyön ja asioiden laaja-alaisen verkottamisen tukena sekä horisontaalisten politiikkojen edistäjänä. Ohjelmajohtaminen pyrkii edistämään näitä tavoitteita.

Myös kunnallishallinnossa on tapahtunut muutoksia. Kunnallisen itsehallinnon laajeneminen edellytti uudenlaista johtamisajattelua. Haasteellinen taloustilanne ja monimutkaistuneet päätöksenteon tilanteet ja tietointensiivisyys haastavat kuntatoimintaa yhä enemmän. Palveluiden tuottamisen monimuotoistuminen tuottaa omia uudistamistarpeita. Valtion ohjauksen läpäisevyys ei tässä tilanteessa ole itsestään selvää.

4 Hyvinvointi: valtion vastuu, kuntien tehtävä

Kunnan ja valtion suhdetta tarkastellaan tässä luvussa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjauksen taustana. Olennaista on pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli, siihen liittyvä kuntien rooli palveluiden tuottajana ja tämän tutkimuksen fokuksessa olevan sosiaalihuollon kunnallisen toteuttamisen konteksti.

4.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltio

Sosiaalihuollon valtionohjauksella on juurensa vaivaishoidon alkuaikojissa 1800- ja 1900-lukujen taitteessa. Tuolloin kuntahallintoa ei nähty itsehallintona vaan valtiojohdon uudistuksia toteuttavana paikallistasona. Kunnat laativat lain vaatimia vaivaishoidon ohjesääntöjä, joissa laki antoi mahdollisuuden huomioida seudun tavat ja olosuhteet. Vaivaishoidon tarkastaja kuitenkin edellytti ohjesäännöiltä tiettyä muotoa ja sisältöä, etenkin itse kannattamaansa vaivaistalo-mallia. Koska hänen hyväksyntäänsä kuntien ohjesäännöille edellytettiin, oli hänen ohjauksensa käytännössä lakia sitovampi. Tarkastaja myös kiristi kuntia toimimaan haluamallaan tavalla käyttämällä valtion lainan saantia varten antamia lausuntoja. Kunnanmiesten kädet olivat ohjesääntöjen kautta sidotut ”vaivaistaloaatteeeseen” ja sen myötä järjestettyyn valtion valvontaan. (Pulma 2002, 8-10.)

Suomalainen valtio-kuntasuhde on muotoutunut viime vuosikymmenien hallintouudistusten (ks. luku 2) myötä voimakkaasti. 1980- ja 90-lukujen kunta- ja aluehallinnon uudistukset kehittivät laajemminkin kuntien itsehallintoa. 1991 saatettiin voimaan kunnallisen itsehallinnon peruskirja; valtionosuuden lainsäädäntöä uudistettiin vuoden 1993 alusta sekä kuntalakeja vuonna 1995 (365/95). Näitä uudistuksia edeltävissä kokeiluissa pyrittiin vapauttamaan kuntia yksityiskohtaisesta sääntelystä, joka oli koettu kuntien itsehallintoa vaikeuttavaksi. Toisaalta samaan aikaan lisättiin kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia, kuten päivähoito-oikeus vuoden 1996 alusta. Kunnallinen itsehallinto supistui lakisääteisten tehtävien laajetessa. Valtion valvonta onkin ollut kunnallisen itsehallinnon ongelmakohta: kunnan harkintavalta supistui valtion asettamien erityistoimialoihin kuuluvien tehtävien hoitamisen osalta. (Ryynänen 1988, 5–24.) Kuntien johtaminen on virkamiesvaltaistunut, osaksi koska kuntien taloudelliset vaikeudet ovat vähentäneet

vaihtoehtoja. Sen vuoksi kuntien johtamisesta on suuressa määrin tullut vaihtoehdotonta virkamiestyötä. Periaatteessa kuntien itsenäisyys on suurta, mutta taloudellisen niukkuuden realismi on vastaavasti kaventanut mahdollisuuksia. (Kettunen 2002, 14–16.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras) myötä kunta-valtiosuhde on saanut uudenlaisia kytkentöjä. Uudistuksen tavoitteena on ”*tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä.*” (Kokko ym. 2009, 16). Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9.2.2007/169) määrittelee, että kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalla:

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoitettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitavat kuntayhtymä.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta.

Uudistuksen toteuttamiseksi kunnat selvittivät ja tekivät ratkaisujaan joko kuntaliitoksista tai lain edellyttämien yhteistoiminta-alueiden perustamisesta väestöpohjavelvoitteen täyttämiseksi. Vuoden 2011 alussa puitelakiin hyväksyttiin muutos, jonka nojalla valtioneuvostolla on oikeus velvoittaa kunnat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaan, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa. Valtioneuvosto päättäisi tällöin yhteistoiminta-alueen perustamisesta, siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittämisestä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen. (HE 268/2010). Muutos on varsin suuri verrattuna aiempaan tilanteeseen.

Hyvinvointivaltiosta puhutaan niin julkisuudessa, kansalaisten arkipuheessa kuin sosiaalipoliittisena terminäkin. Silti tai ehkä juuri siksi sen sisältö on vaikea määritellä. Hyvinvointivaltiolla voidaan tarkoittaa julkisia palveluita ja sosiaaliturvaa joilla kansalaisten hyvinvointia turvataan; tai sillä voidaan tarkoittaa tasa-arvoisuuteen pyrkivää sosiaali- ja talouspolitiikkaa jossa valtio turvaa kansalaisiaan. Valtion sosiaalipoliittinen rooli eroaa kuntien roolista monin tavoin: Tasa-arvo valtakunnallisena tai kuntalaisten kesken, valtakunnalliset tavoitteet kunnallisen sosiaalipoliittikan aluepohjalla, valtakunnalliset strategiat tai kunnan itsehallinnolliset päämäärien mukaan. Valtiolla on myös käytettävissä ohjausvälineitä (lainsäädäntö, säännökset ja niiden ohjaus ja valvonta) kun taas kunnilla on käytössään paikallinen asiantuntemus ja paikallistoiminta lakien soveltamisessa. Valtakunnallinen seuranta kohdentuu toimintojen toteutumiseen, paikallinen taas määrällisiin

toteutumiin. Valtion sosiaalipoliittinen aikajänne on pidempi kuin kunnan, jossa ratkaisut voivat perustua asukkaiden lähiaikojen näkymiin. (Kananoja ym. 2008, 36–40.)

Hyvinvointivaltioiden perusmalleina on pidetty liberaalia, korporatiivista ja sosiaalidemokraattista mallia ns. Esping-Andersonin klassisen jaon mukaan. Näistä liberaali hyvinvointivaltiomalli perustuu yksilön omalle vastuulle, usein yksityisen vakuutuksen turvin, ja julkiset hyvinvointipalvelut ovat vähäisiä. Korporatiivisessa eli konservatiivisessa hyvinvointivaltiomallissa hyvinvointipalvelut hoidetaan julkisella sektorilla vakuutusjärjestelmän kautta, perheen roolia korostaen ja ilman pyrkimystä tulojen tasaamiseen. Sosiaalidemokraattinen malli perustuu julkisen sektorin laajaan vastuuseen ja etujen universaalisuuteen, tavoitteena on tasoittaa tuloeroja. Tämä myös institutionaaliseksi kutsuttu malli on lähinnä pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, ”julkispalveluvaltiota”. (Kosonen 1998, 142–151.) Pohjoismaainen malli muotoutui toisen maailmansodan jälkeen 1950- ja 60-luvuilla Pohjoismaiden universaaleja oikeuksia luovan lainsäädännön myötä (Kuhnle & Hort 2004, 7). Tosin viime aikoina yhtenäisen mallin esiintymistä on arvioitu uudelleen. Esimerkiksi Jens Alber (2010, 122) katsoo että Yhdysvaltain ja Euroopan sosiaalipoliittikan mallit ovat enemmän yhteneväisiä kuin perinteinen jako residuaaliseen ja institutionaaliseen antavat ymmärtää, ja että puhe toisistaan laajalti eroavista sosiaalisista malleista on ylimalkaista.

Hallinnon organisointi on länsieurooppalaisissa maissa luokiteltavissa pohjoismaiseen, brittiläiseen, keskieurooppalaiseen, napoleonilaiseen ja eteläeurooppalaiseen malliin. Näistä malleista pohjoismaisessa on ominaista vahva julkinen sektori sekä hajautettu päätöksenteko: kunnallisella sektorilla on suuri merkitys julkisen politiikan harjoittamisessa. Hallintomalli on kolmitasoinen (keskus-, alue- ja paikallishallinto) keskushallinnon koostuessa valtioneuvoston eri osista. Aluehallintoa edustavat läänit ja paikallista vahvat, itsehallinnolliset kunnat. (NOU 2000, 432–434.) Pohjoismaisissa hallintoa ei kuitenkaan ole organisoitu samalla tavoin, vaan eri maissa aluehallinnon (läänit, maakunta) rooli on erilainen. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vastuu perusterveydenhuollosta on Ruotsissa 21 alueen ja Tanskassa 5 alueen vastuulla, Suomessa 342 ja Norjassa 430 kunnan vastuulla. Sosiaalihuolto on kaikissa näissä kuntien vastuulla, mutta kuntarakenne vaihtelee Tanskan 98 kunnasta Norjan 430 kuntaan. (Pekurinen ym. 2010, 36.)

Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa pohjoismaiden oma hyvinvointimalli on määritelty universaaliksi kansalaisuusperustaiseksi malliksi johon kuuluu runsas tarjonta ja sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltion toiminta yhden yhteisen järjestelmän piirissä. Sosiaalipoliittikka on kattavaa sisältäen laajalti sosiaaliin tarpeisiin vastaamiseen koko väestölle riippumatta tuloista ja työmarkkina-asemasta. Pohjoismaainen hyvinvointivaltio perustuu universaaliuteen, tasa-arvoon ja asiakkaiden pieneen omavastuuseen. (Trydegård & Thorslund 2010, 495–496.) Pohjoismaisella hyvinvointivaltiomallilla pyritään pienentämään tuloeroja ja eroja sukupuolten välillä, alennetaan köyhyysastetta ja vähennetään elinolosuhteiden eroja.

Lisäksi nämä vaihtuvat tekijät vahvistavat toisiaan, ja vain yhdessä muodostavat pohjoismaisen mallin kokonaisuuden. (Kautto & Kvist 2002, 191.)

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat olleet eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen paineessa, minkä vuoksi paikallisesti muotoutuneet ja johdetut sosiaalivaltiot ovat olleet uusien haasteiden ja linjausten edessä, jopa yhtenäisemmän eurooppalaisen hyvinvointivaltiomallin kehittämisen edessä. (Greve 2007, 43.) Mallin sijaan voitaisiinkin puhua myös *abstraktiosta*, jonka muodostavat erilaiset keskeiset suhteet, jotka ovat ominaisia näille nimenomaisille poliittisekonomisille käytännöille. Näin tarkastellen pohjoismainen malli voidaan nähdä weberiläisenä ideaalityyppinä. (Ryner 2007, 62.) Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita on kutsuttu myös palveluvaltioiksi, perustuen erityisesti lasten ja vanhusten sosiaalipalveluiden sekä terveyspalveluiden tuotantoon. Perhepolitiikka on ollutkin keskeistä Pohjoismaissa, kuten myös yhteisymmärrykseen perustuva päätöksenteko. (Greve 2007, 45.)

Hyvinvointivaltion rakentuminen ajoittuu Suomessa toisen maailmansodan jälkeen 1950-luvulta käynnistyneelle kaudelle. Tuona ajanjaksona uusia palveluita muodostettiin ja kansalaisten oikeuksia palveluihin lisättiin. Huoltoapulaki ja kansaneläkeuudistus olivat sosiaalipoliittisesti merkittäviä uudistuksia; kansaneläkettä sai tästä eteenpäin tasasuuruksena riippumatta säästövakuutuksista. Myös työeläkejärjestelmä perustettiin, ja 1964 saatiin sairaskorvauslaki. Vuonna 1968 perustettiin 1920-luvulla lakkautettu sosiaalivaltio uudelleen, ja suomalaisen hyvinvointivaltion kehittäminen jatkui 1970-luvulla mm. lasten päivähoiton, kansanterveystyön, alkoholi- ja tupakkapolitiikan sekä erityisryhmien etuuksien kehittämisenä. 1980-luvulla sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon osuus valtion menoista kasvoi noin viidenneksestä yli neljännekseen 1980-luvun hyvän talouskasvun myötä, kunnes 1990-luvun lama lisäsi työttömyyttä ja kasvatti sosiaalimenoja edelleen. Sosiaalihuoltoa ei enää laajennettu, mutta työttömyyden hoito lisäsi valtion kuluja. Laman jälkeinen kasvu mahdollisti sosiaaliturvan kehittämisen, nyt eurooppalaisessa kentässä mukana ollen. (Haatanen & Suonoja 1992.)

Hyvinvointivaltion haasteena 2000-luvulla on pidetty sekä ideologista murrosta, legitimitetti- eli hyväksyttävyysskriisiä, ja taloudellisia haasteita joiden taustalla on hyvinvointivaltion toiminnan perusteita muuttava huoltosuhteen muutos. Taloudellinen kriisi käynnistyi jo 1990-luvun laman aikana, kun jatkuvan taloudellisen kasvun varaan rakennettu hyvinvointivaltion rahoitus ajautui kriisiin. Huoltosuhteen muutos eli se, että yhä harvempi työssä käyvä rahoittaa yhä useamman sosiaaliturvan, on hyvinvointivaltiolla suuri haaste. Legitimiteettikriisin olemassa olosta on erilaisia näkemyksiä; toisaalta koetaan ja on tutkimuksin osoitettu, että kansalaiset kannattavat hyvinvointivaltion palveluita, näkevät ne sosiaalisen turvallisuuden tuojana ja ovat halukkaita maksamaan niistä veroina. (Blomberg & Kroll 1999; Blomberg & Kroll 2003; Gelissen 2000, 299.) Kansalaiset ovat tottuneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion palveluihin niin että muutos olisi vaikeaa. (Blomberg & Kroll 1999, 322.) Julkunen (2001) puhuu hyvinvointivaltion suun-

nanmuutoksena tilanteesta, jossa ennen 1990-lamaa hyvinvointipalveluihin kohdistunut kritiikki muuttui niiden kannatukseen. Toisaalta julkisessa keskustelussa hyvinvointipalveluihin on kohdistettu kritiikkiä mm. rakenteiden ja tehokkuuden osalta.

Valtion suhde lisääntyvään kunnalliseen itsehallintoon on merkityksellinen. Kunnallisen itsehallinnon arvo perustuu laajalle omavastuiselle paikan päällä tapahtuvalle poliittiselle päätöksenteolle, jonka valtio mahdollistaa. Se merkitsee konkreettisesti esim. julkisten tehtävien yksityiskohtaisen määrittelyn vähentämistä, valtiovallan vetäytymistä enemmän yhteiskunnallisista asioista, alueyhteisöisten tasojen karsimista, poliittisen tahdonmuodostuksen tehokasta desentralisointia ja kouriintuntuvaa hallinnon yksinkertaistamista. (Ryynänen 2004, 41-42.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla, ja palvelujen valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavat eduskunta, valtioneuvosto ja sosiaali- ja terveysministeriö. Keskeisesti ohjaus toteutetaan lainsäädännöllä. Valtio ohjaa kuntia myös myöntämällä niille rahoitusta laskennallisin perustein määräytyvinä valtionosuuksina sekä kehittämishankerahoituksena. (HE 236/2006.) Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on ollut hajanaista. Palvelujen rahoitus- ja järjestämisvastuusta säädettiin 2000-luvun alussa yli neljässäkymmenessä eri laissa. Lainsäädäntö on myös ollut väljää ns. puitelainsäädäntöä ja valtion ohjaus on ollut lähinnä informaatio-ohjausta ja strategia-ohjausta sekä erilaisia ohjelmia. (Ihalainen 2007, 2627; 35-36.)

Valtion kunnille suuntaaman ohjauksen tapa, muodot ja toteutus riippuvat ensisijaisesti kunta-valtiosuhteen ominaispiirteistä. Pohjoismaiselle mallille on tyyppillistä vahva, itsenäinen kunta, jonka on myös nähty olevan välttämätön osa hyvinvointivaltion mahdollistaja. Toisaalta vahva kunnallinen itsehallinto ja sen myötä vaihtelevat palvelut voivat uhata universaalia ja tasa-arvoista sosiaalipalvelujärjestelmää. (Rauch 2008, 273.) Sosiaalidemokraattisten arvojen yhteisymmärrys on ollut vahva joskin hieman häiriintynyt viimeisinä kahtena vuosikymmenenä (Goldsmith & Larsen 2004, 122–124). Toisaalta, universalismi näyttää vahvistuneen verrattuna aikaisemmin laajaan paikalliseen vaihteluun. Kunnat ovat sopeutuneet kansalliseen keskiarvoon, ja vuonna 2006 ne olivat vähentäneet hoivapalveluiden eroja ja lisänneet yhtenäisyyttä. (Trydegård & Thorslund 2010, 495, 506.) Kuntien itsenäisyydestä on seurannut se, että kuntien etujärjestöt ovat kaikissa Pohjoismaissa, myös Suomessa, vahvoja edunvalvoja ja niiden rooli on kanavoida kuntien vaikuttamistoimintaa muun muassa valtionhallinnon suuntaan, sekä edustuksellisesti että suorilla suhteilla valtiollisiin vaikuttajiin. (Petersson 1992, 218; CEMR 2007, 234)

Universaalisuus on yksi Pohjoismaita yhdistävä piirre, ja hyvinvointivaltioita on usein arvioitu ja määritelty sen asteella. Viime vuosina on kuitenkin alettu tutkimuksessa kiinnittää huomiota myös pohjoismaiden erilaistuvaan sosiaalipolitiikkaan. Esimerkiksi vanhustenhuollon erilaistunut kehitys on vielä tutkimatonta aluetta. Siinä Tanska on säilyttänyt universalisuuden, kun taas Ruotsin järjestelmä

on valikoivampi. (Rauch 2008, 270, 283.) Hyvinvointivaltiossa asukkaat odottavat yhtenäistä pääsyä palveluihin tasa-arvoisin kriteerein niin, ettei palveluiden saataavuus ja laatu riipu asuinpaikasta; muutoin heidän luottamuksensa horjuu ja samalla heikkenee veroilla rahoitetun järjestelmän hyväksyntä (Trydegård & Thorslund 2010, 495–496.) Joidenkin arvioiden mukaan Suomessa variaatio kuntien kesken on lisääntynyt 90-luvulla lisääntyneen kuntien itsehallinnon myötä, kun jotkut uudistusorientoituneet kunnat ovat tarttuneet uusiin mahdollisuuksiin, toiset ovat pitäytyneet perinteisissä tavoissa. Yleisesti ottaen Suomen paikallishallinto on tyypillisesti hyvin vaihtelevaa. (Häikiö & Anttonen 2010, 4.)

Pohjoismaissa päätöksenteon sektoroituneisuutta on pidetty ongelmana paikallishallinnossa, kuten muussakin julkishallinnossa. Norjalaisen Signy Irene Vabon mukaan perinteisen sektoripohjaisen lautakuntajaon on nähty kaventavan palvelunäkemyistä kokonaiskuvan sijaan, eivätkä sektorit ilmeisesti paljon huomioi kunnassa vallalla olevan puolueen poliittista tahtoa. Jos näin on, on paikallinen demokratia todella vaikeuksissa, koska valtuutetut valitaan poliittisista puolueista. Vabo kysyykin, edustavatko paikallispoliitikot siinä tapauksessa todella palvelusektoria johon heillä on lautakuntatyönsä pohjalta erityistä tuntemusta. (Vabo 2005, 563–564).

4.2 Kunta ja palvelut

4.2.1 Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kunta

Yksi Pohjoismaita yhdistävä piirre on hyvinvointivaltion tarjoamien palveluiden järjestäminen pitkälti kuntiin perustuvalla järjestelmällä. Paikallisen implementaation ja kansallisen universaalien ja tasa-arvoisen järjestelmän välillä on useiden tutkimusten mukaan jännitteitä ja paikalliset sosiaalipalvelut vaihtelevat paljon. Nämä erot voivat kertoa maantieteellisistä eroista tai paikallisista epäoikeudenmukaisuuksista, joskin osa tutkijoista painottaa alueellisten erojen kertovan erilaisissa lähtökohdissa kannetusta palveluiden järjestämisen vastuusta. (Trydegård & Thorslund 2010, 495-496.)

Pohjoismaisessa mallissa kunnille on vahvan itsenäisyyden lisäksi ominaista myös se, että ne ovat yleensä melko pieniä (Tanskassa v. 2005 keskimäärin 20 000, Suomessa 11 000⁶, Norjassa 10 000 ja Ruotsissa 30 000 asukasta) ja niiden tehtävissä korostuu erittäin vahvasti palveluiden tuottamisen tehtävä ja huoli siitä. Kuntien roolina ei niinkään ole ollut taloudellisen kilpailukyvyyn tai alueellisen kehityksen edistäminen, vaan palveluntuotanto. Tätä tehtävää toteuttaessaan kunnat painottavat yhteisymmärrystä ja yhteistyötä, tehden päätöksiä enemmänkin yhteisön kuin yksilön edun mukaan. (Goldsmith & Larsen 2005, 121-125.) Kunti-

6 Paras-uudistuksen myötä vuodesta 2005 kuntien keskikoko on kasvanut ollen vuonna 2010 n. 16 800 asukasta.

en sosiaali- ja terveydenhuolto koostuu pitkälti palveluiden järjestämisestä. Kunnalla on velvollisuus järjestää palveluita kuntalaisen hyvinvoinnin toteuttamiseksi demokraattisen oikeusvaltion ajatteluun liittyen. (Uoti 2003, 42-44). Koko hyvinvointiyhteiskuntaa on määritelty palveluiden kautta. 1990-luvulla hyvinvointiyhteiskunnalla tarkoitettiin pohjoismaisesta hyvinvointivaltion mallista eriytynyttä hyvinvointipalveluiden tuottamista, jota ohjattiin valtiollisesti keskitetysti. (Anttonen & Sipilä 1993, 435-458). Uoti (2003, 43) on määritellyt hyvinvointipalveluita oikeusvaltiokäsityksen kautta, jolloin huomio kiinnittyy yksilön ja yhteiskunnan toimintamahdollisuuksia turvaavien palveluiden saamiseen.

2000 – luvulle tultaessa kuntien palveluntuotanto on muuttunut, kun oman palvelutuotannon rinnalle on noussut vahvasti yksityisiltä tuottajilta -joihin lukeutuvat myös järjestöt palveluntuottajina- ostetut palvelut. Tällaisissa tilaaja-tuottajamalleissa julkinen sektori kantaa vastuun ao. palvelujen tarjonnasta ja kokonaisrahoituksesta, mutta ostaa palvelut edullisimmalta palvelun tuottajalta markkinoiden välityksellä. (VM 2002b, 11-12.) Tilaaja-tuottajamallia voidaan käyttää myös kunnan sisäisenä organisoitumismallina. Ostopalveluiksi kutsutaan palveluita silloin, kun kunta ei toteuta palvelua oman henkilökunnan työnä. Ostopalveluita voivat olla lähes kaikki palvelut, poislukien viranomaistoiminnot joissa käytetään julkista valtaa. Ostopalveluita tuotettaessa noudatetaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, jonka myötä ostopalveluihin liittyy kilpailutus.

Sosiaalipalveluissa yksityiset palvelut lisääntyivät 2000-luvun alkupuoliskolla terveyspalveluita nopeammin, erityisesti koska laitospainotteista vanhuspalvelujärjestelmää on purettu niin että yksityisille palvelukodeille on ollut tarvetta. Yksityisten palveluiden osuus on kasvanut myös vanhusten määrän lisääntyessä ja lasten ja nuorten laitoshoidon tarpeen kasvaessa. Kyseessä ei siis ollut tietyn palvelun siirtyminen julkiselta yksityiselle. Sosiaalihuollossa yksityisten palveluiden osuus kasvoi siten että vuonna 2001 kolmas sektori tuotti seitsemäntoista, vuonna 2005 kahdeksantoista prosenttia palveluista, yritykset tuottivat vuonna 2001 kuusi ja vuonna 2005 kymmenen prosenttia palveluista. Kuntien oman tuotannon osuus putosi siis viisi prosenttiyksikköä 71 prosenttiin, kun se vielä vuonna 1995 oli 76 prosenttia. (Fredriksson ym. 2006, 22-23.) Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportin mukaan vuonna 2009 kustannukset jakautuivat sosiaalipalveluissa siten, että yksityisten palveluntuottajien osuus oli 30 prosenttia ja julkisen 70 prosenttia. Terveidenhuollossa julkisten palveluntuottajien osuus oli 75 prosenttia. (Arajärvi & Väyrynen 2011, 2.)

Palvelusetelin käyttö palveluissa tuli mahdolliseksi lainsäädännön muutoksella vuonna 2004, mutta Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2007 tekemän selvityksen mukaan palvelusetelin käyttöön ottaminen eteni hitaasti eikä sillä ollut merkittävää vaikutusta kuntien palvelustrategioihin ja -rakenteisiin. Vuoden 2007 alussa 126 kuntaa järjesti jotain palvelua palvelusetelillä. Neljännes kunnista käytti seteliä sosiaalipalvelujen, useimmiten koti- ja siivouspalveluiden järjestämiseen. (Volk & Laukkanen 2007, 3.)

Suomen kunnissa on 2000-luvulla vilkkaasti muokattu kunnallisia organisaatioita. *Vapaakuntakokeilu* (1989–1996) poisti osan pakollisista lautakunnista kuntien organisaatioissa ja vähitellen myös pysyvistä lainsäädännöstä (KuntaL 365/1995). Sosiaali- ja terveyslautakuntien yhdistyminen on Suomessa edennyt lähes kaikkiin kuntiin, erillisenä nämä lautakunnat olivat vuonna 2009 enää kahdessa kunnassa. (Kokko ym. 2009, 36.) 2010-luvun kuntaorganisaatiot ovat muuttumassa prosessi- ja matriisipohjaisiksi ja toimintojen rakenteita muokataan (Niiranen ym. 2010, 36). Kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan myös jatkanut perinteisen lautakuntajaon muutosta. Paras-uudistukseen liittyvässä ohjeistuksessa on suositeltu sosiaali- ja terveystalouden sijoittamista kokonaisuudessaan yhteisen järjestämävastuun alaisuuteen, mikä on myös muokannut palveluiden järjestämisen ja tuottamisen rakenteita (Kokko ym. 2009, 16; 34). Vuonna 2010 toimineista yhteistoiminta-alueista 60 % järjesti kaikki sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut (Heinämäki 2011).

Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen muutospaineissa on keskustelussa jäänyt vähemmälle huomiolle se, että Paras-uudistus selkeästi irrotti toisistaan palveluiden järjestämisen ja tuottamisvastuun. Järjestämävastuu on edelleen lähtökohtaisesti kunnilla, jotka em. yhteistoiminnassa siirtävät järjestämävastuun yhteistoiminta-alueelle. Yhteistoiminta-alue voi käyttää palveluiden tuottamisessa samoja väyliä kuin kunnatkin: kunta itse, yhdessä muiden kuntien kanssa, kuntainliitossa tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta (Sosiaali- ja terveydenhuollon.. laki 733/1992). Vielä vuonna 2009 kuntien johdossa oli kuitenkin erilaisia käsityksiä siitä, mitä järjestämävastuun siirtäminen käytännössä tarkoittaa (Kokko ym. 2009, 21).

Yhteistoiminta-alueiden toiminnassa vuonna 2010 olikin näkyvissä kunnallishallinnon uusi haaste: miten kunnan päätöksenteko välittyy yhteistoiminta-alueen palveluntuotantoon? Kunnallishallinnosta irtautuvat alueelliset uudet toimijat voivat rakentaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon oman, erillisen kokonaisuutensa, ellei kunnallisdemokratian väyliä erityisesti rakenneta. Yhteistoiminnan hallinnolliset ratkaisut vaikuttavat siihen, etenevätkö kunnat omien lähtökohtaisten tavoitteidensa kautta pyrkien ostopalvelumaiseen toimintaan, vai käynnistyykö omaa kuntaa laajempi yhteistoiminnan etuja hyödyntävä alueellinen sosiaali- ja terveyspolitiikka. (Heinämäki 2011, 78 -79.) Kunnissa muutokset tuottavat yhä moninai-sempaa verkostoa: palveluntuottajia voi olla useita; kunta itse, järjestöt ja yksityiset. Kunnan sisällä rakenteet toimivat aikaisemmasta sektorilautakunnasta poiketen horisontaalisesti ja tukitoiminnot järjestetään usein yhteisesti, sisäisesti tilaten ja tuottaen. Kansalais- ja asiakasosallisuuden tarve on kasvanut samalla palveluiden tehostamishaasteen myötä. Nämä muutokset tuottavat kunnallishallintoon samankaltaisen verkostojen hallinnan haasteen, jota valtionhallinnossa on ratkaistu governance-pyrkimyksin.

Poliittinen keskustelu on käsitelty palveluiden tuottamista ja hallinnointia paljonkin ja yhteiskunnallisen muutoksen taustalla nähdään arvomaailman ja diskurssin muutos joka muodostaa kulttuurisen tulkintamallin yhteiskunnallisen muutoksen taustalle (Niemelä 2008, 10). Se, että pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa kunta tarjoaa asukkaalleen laajan palveluvalikoiman, on yksi keskustelun kohteista. Julkisten palveluiden olemassa oloa perustellaan mm. uudelleenjakopoliitiikan toteuttamisella, yksityisten vakuutusmarkkinoiden informaatio-ongelmilla, palveluiden meriittihyödykkeen piirteillä ja hyödyketuen hyväksyttävyydellä yhteiskunnassa verrattuna rahatukeen. Lisäksi julkiseen palvelutuotantoon liittyvällä korkealla julkisella työllisyydellä voidaan edistää myös työllisyyspoliittisia tavoitteita ja vaikuttaa välillisesti uudelleenjakoon. (Suoniemi, ym. 2003, 17–19).

Julkisen palveluntuotannon yksi suurimpia muutoksia 2000-luvulla on ollut kilpailuttamisen lisääminen ja palvelujen markkinoistaminen. Sen myötä hyvinvointipalvelujen kehittämiseen on hallinnon ja rakenteiden kehittämisen lisäksi liitetty useita tavoitteita: tuotteistaminen, tuottavuuden nousu, asiakkaiden aseman, valinnanvapauden ja oman vastuun lisääminen, innovaatiot, kustannustietoisuus, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisääminen, uusien teknologioiden ja palvelujen monipuolinen hyödyntäminen sekä kilpailukykyisten liiketoimintojen kehittäminen kotimaisille ja kansainvälisille markkinoille. (Niemelä 2008, 16–17.)

Kunnan rooli palveluntuotannossa on edelleen pohdinnassa ja siitä on esitetty monia näkökulmia. Esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen monikanavarahoitusta selvittänyt asiantuntijaryhmä toteaa että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita tulisi uudistaa siten, että palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi tulevaisuudessa merkittävästi nykyistä suuremmilla väestöpohjilla (Pekuriinen ym. 2010, 3).

4.2.2 Kunnallinen sosiaalihuolto

Tässä tutkimuksessa kohdennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen tarkastelua sosiaalihuoltoon, koska sen toteutus on ollut tutkimusajankohtaan saakka tiiviisti kunnallista toisin kuin usein kuntayhtymissä järjestetyn terveydenhuollon (Esim. Kokko ym. 2009, 43). Sosiaalihuolto on moninainen alue, josta suuri ja näkyvä osa on kuntien ylläpitämää palvelutoimintaa. Sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella kunnan sosiaalitoimen tehtävänä on sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä ihmisten omatoimisuuden tukeminen. Kunnat siis vastaavat sosiaalipalvelujen järjestämisestä, toimeentulotuen antamisesta, sosiaalisen luoton myöntämisestä, sosiaaliturvaetuuksia ja niiden käyttöä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta, sosiaalisten olojen kehittämisestä ja sosiaalisten epäkohtien poistamisesta. (Liite 5.)

Sosiaalisektorin vahvistuessa lainsäädännön ja valtionohjauksen (Valsut) myötä etenkin 1980-luvulla Suomen kuntiin muodostui sosiaalitoimi ja sen johtajana sosiaalijohtaja⁷.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus siirsi kunnalliseen päätöksentekoon enemmän vastuuta, kun aikaisemmin ns. korvamerkityt, kustannusperusteiset valtionosuudet muuttuivat väestötietojen mukaan laskennallisiksi. Näin kunnilla oli mahdollisuus säästää ja kohdentaa toimintaa paikallisten tarpeiden mukaan. 1990-luvun laman jälkitilanteessa oli kuitenkin leikattu valtionosuuksien tasoa, ja sosiaalitoimintaa rasittivat kasvaneet toimeentulotukimenot. (Kananaja ym. 2008.) Sosiaalihuollon johtamisen käytännöissä valtionosuusjärjestelmän muutoksella oli suuri merkitys, etenkin kun sektorin valtionosuusprosentti oli ollut korkea.

Kunnallisen toiminnan päätöksentekotapa koostuu säännöistä, suunnittelusta, johtamisesta ja organisaatorakenteesta. Ohjauksena kunnan sosiaali- ja terveyssektorilla on pitänyt huomioida sekä ulkoinen eli valtion ohjaus että sisältä, kunnan organisaatiosta ja kuntalaisilta tuleva ohjaus. (Harjula & Laakso 1996, 14–15). Sosiaalitoimen johtaja tekee toimialallaan eritasoisia ja erilaisiin substansseihin kohdentuvia päätöksiä ja on riippuvainen virkamiesten välittämästä tiedosta sekä luottamusmiesten näkemyksestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon liittäminen yhteiseksi sektoriksi on muokannut sosiaalijohtamisesta yhä useammin osan sosiaali- ja terveysjohtamista tai perusturvajohtamista. Sosiaalihuollon johtaminen voi olla yhdistettyjen toimialojen johtamista, sosiaalihuollon johtamista, sosiaalityön johtamista, sosiaalipalvelualueiden, kuten vanhustyö tai päivähoito, johtamista tai yksittäisten sosiaalipalveluyksiköiden johtamista (STM 2003). Alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen päätöksenteko sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sisäiset tekijät vaikuttavat sosiaalihuollon johtamiseen monin tavoin. (Niiranen & Laulainen 2006, 81). Tulosjohtamisen myötä sektorijohtoon delegoitiin päätösvaltaa aiempaa enemmän, jolloin painopiste siirtyi suunnittelusta toimeenpanoon.

Kun kunnan sektoripohjainen hallinto on yhä useammin kunnissa väistynyt elämänkaari- tai projektiorganisaatioiden tieltä, tai sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistehtävä on osoitettu erilliselle organisaatiolle, on perinteisen sektorijohtamisen malli samalla muuttunut. Jos aiemmin kunnallinen johtaja toimi yhteisessä johtoryhmässä edistäen oman sektorinsa etua ja toimintaa, on nyt haasteena ylisektorisen johtamisen lisääntyminen. Inga Nyholmin (2008) mukaan sektoroitumista pidetään edelleen ongelmallisena; kunnissa sen pelätään johtavan ns. revii-riajatteluun, joka jarruttaa alueellista työskentelyä, viranomaisten ja laitosten yhteistyötä ja toimintojen yhteensovittamista. Sektorihallinto näyttää edelleen olevan kunnissa voimakasta, vaikka pyrkimys hallinnonrajojen ylittämiseen on olemassa. Sosiaali- ja terveyssektoreiden johtajat olivat muita sektorijohtajia useammin sitä mieltä, että lainsäädäntö hidastaa sektoreiden välistä yhteistyötä. Myös professioi-

⁷ Aikaisemmin myös sosiaalisihiteeri, nykyisin useimmiten perusturvajohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, palvelualue- tai tulosjohtaja tms. Nimikkeet vaihtelevat eri aikakausina ja kuntakohtaisesti.

den vaikutus on näkyvissä: sosiaali- ja terveysjohtaja voi korostaa kunnan säästöjä yli sektorirajojen, mutta lääkärit painottavat tiettyjä omaan professioonsa liittyviä asioita. Sektorijohto kokee, että toisten professioiden (esimerkiksi lääkärien) vaikutus kunnassa on suurempi kuin toisten, ja tilanne on näin epätasa-arvoinen. (Nyholm 2008, 183–187.) Toisaalta yhteistoiminta-alueille muodostuu asiantuntija- ja organisaatiojohtamiseen painottuvia, uudenlaisia sosiaali- ja terveysjohtamisen rooleja, koska palveluita järjestetään kuntaorganisaation ulkopuolella (Heinämäki 2011).

Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisympäristön murros on muuttanut toiminnan kenttää kohti managerialistumista. Tuloksellisen, tehokkaan ja vaikuttavan sekä toimintakykyisen palvelujärjestelmän edellytyksenä pidetään toiminnan ja johtamisen laajapohjaista uudistumista. Johtamisessa korostuvat tuloksellisuusvaatimukset. (Viitanen ym. 2007, 32.) Sosiaaliturvan keskusliitto (STKL) toteaa pyydytyssä lausunnossaan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 11.6.2009, että kuntien rakenteiden monimuotoistuminen heijastuu vahvasti sosiaali- ja terveydenhuollon johtamiseen ja valtakunnalliseen ohjaukseen ja on haasteellista valtakunnallisen ohjauksen ja palvelujen tasa-arvoisen turvaamisen näkökulmasta. Lausunnossa todetaan, että substanssiasiantuntemus johtamisessa on osittain korvautunut hallinnollisella ja taloustieteellisellä osaamisella. Tämä voi kapeuttaa ihmisten hyvinvointiin liittyvien näkökulmien ja erityisesti ehkäisevän työn huomioon ottamista kuntatyössä. (STKL 2009, 1.)

Kumppanuudet ja verkostoituminen on nähty vastauksena sosiaalihallinnon lisääntyvään kompleksisuuteen. Verkostoissa erilaisten toimijoiden mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ei kuitenkaan ole selkeää, ja joka tapauksessa kumppanuus muuttaa organisaatioiden hierarkkisia rakenteita ja tuottaa tiettyä yksityisten ja julkisten vastuiden sekoittumista. (Council of Europe 2002, 19–20.) Kunnallisan alan kehittämässätiön sosiaali- ja terveysjohtamisen tutkimuksessa (Viitanen ym. 2007, 12–13) sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon johdossa horisontaalisia yhteyksiä oli selvästi enemmän kuin sairaaloiden keskijohdossa.

Sosiaali- ja terveysjohtamisen muutokseen on ohjauksen muuttuessa liittynyt myös yhä useammin erilaisten tietokanavien moninaistuminen. Normatiivisen ohjauksen aikana ennen 1990-luvun alun valtionosuusjärjestelmän muutoksia validi tieto tuli aluehallintoviranomaisten lisäksi muutamalta kansalliselta toimijalta: sosiaalihuollon ministeriöltä, Kuntaliitosta (edeltäjineen) sekä Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon keskusliiton (STKL) barometrin mukaan Paras – uudistuksessa perustetuilla yhteistoiminta-alueilla sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä arvioitiin muita kuntia kriittisemmin, vaikka yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteys on rakentumassa myönteisesti. Uudistuksessa muotoutuneet yhteistoiminta-alueet nähdään välivaiheena, jonka arvioidaan jatkossa johtavan tyypillisimmin uusiin kuntaliitoksiin tai muutoin vielä laajempiin toiminta-alueisiin (STKL 2009, 23.) Suurin osa yhteistoiminta-alueista on aloittanut toimintansa v. 2009–2010, joten näitä STKL:n tuloksia on nähtävä alkuvaiheen kysymyksinä.

Tuloksellisuuden näkökulma tulisi kuitenkin nähdä osana päätöksentekoa ja strategista suunnittelua, jotka mahdollistavat tavoitteisiin pääsemisen. Strateginen johtaminen edellyttää sekä poliittisen päätöksenteon että toiminnallisen johtamisen huomioimista. Tuloksellisuusodotukset ovat 2000-luvun alussa kasvaneet, mikä painottaa ministeriöiden vastuuta toimialansa strategisesta ohjauksesta. (Niiranen 2006, 14-16.)

Sosiaalihuollon keskeisiä johtamishaasteita 2000-luvulla ovat myös henkilöstöjohtamisen kehittäminen ja työvoimatarpeen tyydyttäminen, kunta- ja palvelurakennemuutosten myötä tulevien muutosten johtaminen sekä yhä verkostomaisempi toiminta- ja johtamisrakenne. Muutosvaihe, etenkin pitkään kestävä, herättää organisaatioissa liikehdintää ja epävarmuutta, joka on huomioitava myös johtamisessa. Organisaation päätyminen tuhoavaan kierteseen voi aiheutua heikosti johdetusta ja hallinnaltaan puutteellisesta kehitystoiminnasta. Epävarmuus ja omaan työhön vaikuttamismahdollisuuksien väheneminen näkyvät myös johtamishaasteina (Mattila 2007, 232-240.) Kuntatyössä 80 % terveydenhuollon ja 70 % sosiaalihuollon henkilöstöstä kokee työnsä henkisesti raskaaksi, kun vastaava osuus esim. teknisellä sekä yleisellä toimialalla on 40 %. Sosiaali- ja terveystalalla noin 50–60 % työntekijöistä kokee työnsä myös fyysisesti raskaaksi. (Forma ym. 2008, 12.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen voidaan järjestää ja on järjestetty eri kunnissa erilaisin tavoin. Sosiaalihuollon näkökulmasta johtaminen voi olla yhdistettyjen toimialojen johtamista, sosiaalihuollon johtamista, sosiaalityön johtamista, sosiaalipalvelualueiden, kuten vanhustyö tai päivähoito, johtamista tai yksittäisten sosiaalipalveluyksiköiden johtamista. (Heikkilä ym. 2003, 40). Kunnallisen itsehallinnon oloissa sosiaalihuollon johtamiseen kuuluu myös kunnallisen sosiaalipoliittisen vallan käyttöä, minkä vuoksi johtajalta odotetaan alan uuden tiedon ja yhteiskunnan muutoksen aktiivista seuraamista ja siihen perustuvia näkemyksiä palveluiden kehittämisestä. (Viitanen ym. 2007, 67.) 1990-luvulla tapahtuneet muutokset ovat lisänneet strategisen suunnittelun ja johtamisen tarvetta, ja strateginen ajattelu on noussut muutosten ja epäjatkuvuuksien myötä yhä tärkeämmäksi. Siihen nähdään liittyvän tulevaisuuden visiointia ja reflektointia. (Santalainen 2006, 23-31.) Kuitenkin sosiaalitoimen roolin heikkeneminen nähdään esim. siinä, että sosiaalitoimi voidaan sivuuttaa kunnan keskeisiä strategisia suunnitelmia ja ratkaisuja tehtäessä, kuten esimerkiksi Paras-puitelain täytäntöönpanoa suunniteltaessa. Lähes puolet sosiaalijohdosta arvioi tulleensa kuulluksi melko hyvin tai hyvin kunta- ja palvelurakennemuutukseen liittyvässä valmistelutyössä, mutta viidennes sosiaalitoimen johdosta koki, että sosiaalihuollon näkökulma on sivuutettu uudistuksen valmistelutyössä (Eronen ym. 2007, 15.)

4.3 Yhteenveto: pohjoismainen kunta-valtiosuhde ja ohjaus

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ja palveluita tuottavan kunnan roolit sosiaali- ja terveyspalveluiden määrittelyssä, normittamisessa, järjestämisessä ja tuottamisessa muodostavat perustan ohjaussuhteelle. Aikaisempi hierarkkinen, keskitetty valtion ohjaus on vaihtunut kuntien itsehallintoon. Valtion ohjauksen toteuttaminen vahvoissa, itsenäisissä kunnissa on haasteellinen ohjaustehtävä. Kunta-valtiosuhteen tasapainon muuttuessa myös ohjauksen on pakko hakea uusia muotoja.

Myös hyvinvointipolitiikka on muuttunut samaan aikaan. Keskitetyn hallinnon aikana poliittisilla päätöksillä pyrittiin muokkaamaan kuntien toimintaa. Sen jälkeen on korostettu palveluiden laatua, saatavuutta ja tasaveroisuutta. Asiakkaan oikeuksia on pyritty nostamaan päätöksenteolla hyvinvointipolitiikan toteutumisen kriteeriksi. 2000-luvulle tultaessa hyvinvoinnin politiikkatoimet pyrkivät kuntien toiminnan sijasta vaikuttamaan koko yhteiskuntaan, sen eri toimijatahoihin ja kansalaisiin itseensä. Ohjaukselle tämä muutos on suuri haaste.

Sosiaalipalveluiden järjestäminen muodostaa perinteisesti kunnassa sosiaali-toimen sektorin. Vaikka monissa kunnissa sosiaali- ja terveydenhuolto on hallinnollisesti yhdistetty, on sosiaalitoimi säilynyt kunnan toiminnassa omana osionaan. Terveydenhuolto on usein järjestetty usean kunnan kuntayhtymänä, kunnallishallinnon ulkopuolella, ja itsenäisestikin järjestetyn terveydenhuollon rakenteissa keskeisiä ovat suuret organisaatiot. Näin sosiaalihuollon ohjaus on säilynyt tiiviisti kiinni kunta-valtiosuhteessa.

5 Ohjaus valtio-kuntasuhteessa

Valtionhallinnossa ohjauksella on vaihtelevia merkityksiä ja myös keinoja, joita on luokiteltu monin järjestelmin. Valtionohjauksen monimuotoisuus ja sitä toteuttavien tahojen tarkastelu ovat esillä tässä luvussa, jossa näkökulma ohjaukseen kohdistuu kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukseen musgravelaisen työnjako -ajattelun sekä Lennart Lundquistin ohjausmuotojen jaottelun ja ohjausmallin mukaisesti.

5.1 Ohjaus valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa ohjaus merkitsee usein konserniohjauksen tavoin hallinnonalan ohjausta: keskushallinto ohjaa alaisia laitoksia; tai taloudellista ohjausta budjetti-prosessin myötä. Ohjaava taho pyrkii asemaan tai asiantuntemukseen perustuvalla oikeudella vaikuttamaan ohjattavan tahon (esim. kunta) käyttäytymiseen (Lundquist 1992). Teoreettisesti ja tutkimuksen kautta valtion ohjausta kunnille ei ole paljonkaan selvitetty eikä perusteltu, vaikka ohjaus on kiinteä osa julkista politiikkaa. Sellaisena se muokkautuu hallinnon muutosten mukaan. Kuntien sosiaali- ja terveyshallinnossa onkin jouduttu omaksumaan nopeasti uuden julkisjohtamisen ohjausvälineitä. Perinteiset tavoitteet kuntalaisten palveluiden turvaamisesta eivät ole muuttuneet vaan saaneet vahvistuksen perustuslain turvaamisessa kansalaisten perusoikeuksissa. Ohjausajattelussa on 1990-luvun tuottavuutta ja taloudellisuutta korostavasta ajattelusta pyritty 2000 -luvulle tultaessa vaikuttavuuden ja tasapainoisen ohjauksen suuntaan. (Oulasvirta ym. 2002, 37.)

Valtion kunnille antama ohjaus, valtionohjaus, on osa valtion hallintoa, mutta sen paikka osana hallintojärjestelmää ei ole välttämättä lainkaan selkeä. Hallinnon kehityksessä ja tutkimuksessa vaihtelevat hallinnon eri piirteet ja toimintatavat, eikä ohjaus aina ole mukana näissä piirteissä. Ohjaus on myös monimuotoista, kytkeytyen eri tavoin erilaisiin hallinnollisiin ratkaisuihin. Desentralisaation on sanottu olevan sitä voimakkaampaa, mitä enemmän valtion ohjaus on epäsuoraa, epätarkkaa ja yleisluonteista (Oulasvirta ym. 2002, 41). Temmeksen (2008) mukaan hallinnon kehityksessä vuoteen 2009 muutoksen suuntana on ollut hajautuminen ja differentioituminen. Valtio-kunta -suhteessa desentralisoituminen on ollut voimakasta, jopa niin että valtion mahdollisuus ohjata kuntia on kyseenalais-

tunut, kuten myös valtion vastuu kuntien toiminnasta, ja ”*valtion ja kuntien suhde muistuttaa edelleen lähes kaksikymmentä vuotta valtionosuusuudistusten jälkeen varjonyrkkelyä, jossa molemmat osapuolet testaavat uuden ohjaussuhteen toimivuutta*”. (Temmes 2008.)

Myös ohjelmaohjauksen käyttöön ottaminen heijastaa valtion ja kunnan välisen ohjaussuhteen uudelleen muotoilua. Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 236 / 2006) todetaan, että tarkoituksena on ohjelmajohtamisen vahvistaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmässä siten, että ohjaus perustuisi aiempaa selkeämmin kansallisesti määriteltyihin tavoitteisiin ja niitä tukeviin toimenpiteisiin. Ohjelmaohjaus on 2000-luvulla laajentunut ja kehittynyt merkittävästi, esimerkkeinä Kansallinen terveydenhuollon hanke ja Sosiaalialan kehittämishanke. Kehittämishankkeissa on viety läpi merkittäviä uudistuksia, eikä resurssiohjausta ole aktiivisesti käytetty muutoin kuin näihin ohjelmiin kuuluvien kehittämishankkeiden valtionavustuksina. Tämä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankejärjestelmä oli tärkeä ohjelmaohjauksen väline. (HE 236/2006.)

Yksi näkökulma kuntien ohjaukseen on vaikutusten tutkimus. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on tutkimuksissaan selvittänyt toiminnan tuloksellisuutta ja vaikutuksia⁸. Ohjauksen vaikutukset näyttäytyvät käytännön toiminnassa. Valtion kunnille suuntaamassa ohjauksessa kuntien luonne ja ympäristö ovat keskeisiä toiminnan muutoksen kannalta. Kuntien kannustinrakenteet, perinteet ja työnjako sekä organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, miten ohjaus kunnassa toimii. Tutkimuksissa ei ole voitu osoittaa tiettyä ohjausta tehokkaaksi, koska ohjausprosessiin liittyy erilaisten ohjaustilanteiden ja –suhteiden sekä verkostojen ja hallinnan (governance) moninaisuus perinteisen hierarkkisen ohjauksen sijaan. (Kettunen 2005.)

5.2 Ohjauksen teoreettinen tarkastelu

Ohjauksen teoreettisena taustana nähdään yleensä taloustieteilijä Richard Musgraven 1950-luvulla luoma julkisen sektorin tehtävien jaottelu. Hän näkee palveluiden tuottamisen lisäksi keskeisinä tehtävinä resurssien kohdentamisen, tulojen uudelleenjaon ja talouden vakauden turvaamisen. (Musgrave 1959.) Hyvinvointivaltion palvelutarjonnalla ja sosiaalivakuutusjärjestelmällä näitä keskeisiä tehtäviä voidaan hoitaa. Tarkastelussa käytetään sekä mikro- että makrotason tarkastelua eli yhteiskunnan ja yksilön tasoa.

8 Esim. Tarkastuskertomus 40/2002: Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa; Tarkastuskertomus 136 /2006. Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan; Hankerahoitus ohjausvälineenä. Toiminnantarkastuskertomus 147 / 2007; Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Tarkastuskertomus 192/2009.

Musgraven tarkastelussa palveluiden suhteen keskeinen näkökulma on myös ns. meriittihyödyke. Kunnat tuottavat julkisia hyödykkeitä, joilla voi olla paikallista yhteisöä laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia tai arvoa. Vakauttamiseen perustuvan talouspolitiikan tulee olla julkisen sektorin hierarkiassa korkealta tasolta johdettua, koska vakautta ei voida tukea, ellei budjetti ole riittävän laaja. Siksi kuntien ohjauksen oikeutusta voidaan perustella julkistaloudellisin syin. (Musgrave 1956, 33–43). Tämä näkökulma antaa valtiolle perusteen ohjata kuntia ja se on edelleen taustalla monissa hallinnollisissa ratkaisuisa. Ohjelmaohjauksessa heijastuu kuntien itsehallinnollisen aseman huomioon ottaminen ohjaussuhteessa, ja sikäli tämä musgravelainen perustelu sopii ohjelmaohjauksen tarkasteluun tarjotessaan valtiolle ja kunnalle yhteisen perustan ohjaukselle, menemättä tarkemmin ohjaussuhteen määrittelyyn.

Musgravelaiseen ajatteluun perustuu fiskaalinen federalismi, jonka lähtökohdanna on vakaus- ja tulonjakopolitiikan keskittäminen ilman aluehallinnon itsehallinnollisia tehtäviä. Musgraven (1959) fiskaalinen federalismi perustuu kysymyksille julkisen sektorin tehtävistä, valtiolle keskitettävistä ja kunnille hajautettavista tehtävistä, yksiköiden määrästä eri tasoilla, rahoituksen muodoista eri tasoilla ja alijäämäisiä tasoja täydentävistä fiskaalisista siirroista. Musgraven mukaan valtio on ali- ja ylijäämien riskinkantajana sopivampi kuin aluetaso, kun taas kuntien toiminnan on perustuttava vakaaseen kasvuun ja tulopohjaan. Suomessa kuntien erilaista veropohjaa tasataan valtionosuusjärjestelmällä siten, että heikoimman tulopohjan kuntia tuetaan vahvempien kuntien tasausmaksuilla, ja näin kuntien kokonaistulot asukasta kohden vaihtelevat melko vähän. Tällä on haluttu turvata samanlaiset mahdollisuudet hyvinvointipalvelujen saatavuudelle koko maassa. (Loikkanen & Nivalainen 2010.)

Ilpo Suoniemi, Hannu Tanninen ja Matti Tuomala (2003) ovat verranneet musgravelaista näkemystä julkishallinnon tehtävistä kulutusmenojen jaotteluun. Perinteinen julkisten menojen ryhmittely sisältää kulutusmenot, sosiaaliset tulonsiirrot, elinkeinotuet, investoinnit, korkomenot ja muut menot. Tämä luokittelu ei sovi musgravelaiseen tehtäväjakoon. Sen sijaan funktionaalisessa eli toiminnallisessa luokittelussa julkiset menot jaetaan niiden käyttötarkoituksen mukaisesti maanpuolustukseen, yleiseen hallintoon ja järjestykseen, koulutusmenoihin, terveysmenoihin, sosiaalimenoihin ja muihin menoihin. Suoniemi ym. yhdistävätkin musgravelaisen hyödykkeiden luokittelun menojen funktionaaliseen luokitteluun viideksi luokaksi. Hyödykkeitä ovat sen mukaan:

1. Julkishyödykkeet (yleinen hallinto, maanpuolustus, järjestys, turvallisuus)
2. Meriittihyödykkeet (koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut, ympäristönsuojelu)
3. Sosiaaliturva
4. Taloudelliset palvelut
5. Muut

Julkis- ja meriittihyödykkeet toteuttavat resurssien kohdentamistehtävää ja sosiaaliturvamenot toteuttavat uudelleenjakotehtävää, joskaan jako ei ole täysin selvä. (Suoniemi ym. 2003, 21–22.) Pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon kuuluu valtion valvoma ja tukema runsas meriittihyödykkeiden kuten koulutuksen, terveyden- ja sosiaalihuollon tarjoaminen kunnissa, millä on voimakkaita myönteisiä heijastusvaikutuksia.

Ohjauksen taustalla vahvasti vaikuttava julkishallinnon hajauttaminen perustuu osaksi taloudellisiin tavoitteisiin, pyrkimykseen varmistaa palvelujen tehokas järjestäminen ja kohdentuminen paikallista kysyntää vastaavaksi. Hajauttamiselle nähdään myös musgravelainen perustelu: Musgraven työnjaon mukaan valtiolle kuuluu julkishyödykkeiden tuotanto (kuten maanpuolustus), sosiaaliturva (tasausjärjestelmä) ja talouden vakauttaminen, kun taas palveluiden tuottaminen kuuluu paikallistasolle. Toiminnan hajauttamisella saavutetaan tehokkuutta kun toiminta perustuu sopivaan mittakaavaan ja siihen yhdistetään paikallisten olojen ja palvelutarpeen tuntemus. (VM 2008b, 21–22.)

Lennart Lundquist on jäsentänyt ohjauksen muotoja suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen sen mukaan, vaikutetaanko toiminnan tavoitteisiin ja keinoihin vai ohjattavan kykyyn ja/tai haluun käyttää näitä keinoja, sekä yksittäiseen ja yleiseen ohjaukseen sen mukaan vaikutetaanko kaikkiin päätöksentekotilanteisiin vai yhteen yksittäiseen. Tämän jälkeen Lundquist jakaa ohjauksen muodot sen mukaan, mitä päätöksentekijä ohjaa: 1) käskyohjaus (yksittäistapauksen tavoite ja/tai keinot), 2) sääntöohjaus (sääntö kaikissa tapauksissa noudatettavaksi), 3) tavoiteohjaus (saavutettava tavoite), 4) ohjelmaohjaus (saavutettava tavoite sekä keinot), 5) rekrytointiohjaus (henkilövalinnat tai niiden perusteet), 6) muoto-ohjaus (hallinnon rakenne ja menettelyt), 7) määrärahaohjaus (resurssien säätely) ja 8) informaatio – ohjaus (pätöksenteon käytössä olevan informaation säätely).

Lundquist näkee että rationaalisen suunnittelun näkökulmasta suoran ja epäsuoran ohjauksen muotoja tulisi valita niveltymään yhteen tukemaan yhteistä tavoitetta. Se on haasteellista, koska epäsuorat muodot kuten esim. organisointiratkaisut voivat ohjata eri suuntaan kuin tietoisesti valittu suora ohjaus. (Lundquist 1992, 81.) Lundquist on myös kuvannut toimeenpano-ohjauksen (*Implementaa-*

TAULUKKO 3. Ohjauksen muodot Lundquistin (1992,76) mukaan.

	Yksittäisohjaus	Yleinen ohjaus	
Suora ohjaus	Käskyohjaus	Sääntöohjaus	Rajoittaa toimintavapautta
Epäsuora ohjaus	Määrärahaohjaus Rekrytointiohjaus Organisaatio (muoto)- ohjaus Informaatio – ohjaus		Rajoittaa toiminta- kapasiteettia

tio steering) jota hän käyttää korostaakseen ohjauksen liittyvän poliittisen prosessin tuotokseen (*output*) (Lundquist 1987).

Ohjauksesta on esitetty lukuisia määriä erilaisia luokituksia ja määritelmiä. Christopher Hoodin (1983) laajempi näkemys ohjauksivälineisiin muodostaa ns. ”NATO” luokitukseen: Nodality [Informaatio], Authority [säädos], Treasure [rahoitus] ja Organisation [hallinto]. Evert Vedungin (1996) jaottelussa sääntely, taloudelliset keinot ja informaatio muodostavat ohjauksen keinot. Näistä keinoista on myös käytetty nimikkeitä normi-resurssi- ja informaatio-ohjaus. Lasse Oulasvirta ym. (2002, 23; 43) nimittävät resurssiohjausta valtionapuhjaukseksi, mikä kaventaa resurssiohjauksen määritelmää tarpeettoman kapeaksi. Lisäksi uutena ohjausmuotona on noussut esiin ohjelmaohjaus. Nylander (2008, 428) jakaa ohjauksen suoraan ja epäsuoraan:

Ohjauksen käsite sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. Suora ohjaus perustuu käyttötarkoitukseen sidottuihin määrärahoihin, käskyihin ja sääntöihin. Epäsuora ohjaus perustuu ohjeisiin, suosituksiin ja toivomuksiin.

Lehdon mukaan valtion ohjauksen välineitä ovat normiohjaus, joka on sitova suora ohjaus (lait ja asetukset); resurssiohjaus: sitova välillinen ohjaus (rahoitus ja rahoituksen kriteerit); neuvotteluohjaus: vapaaehtoinen sopiminen; suositusohjaus: ei-sitovia kannanottoja ja informaatio-ohjaus: tiedon jakaminen (Lehto 2005b). Hiironniemi näkee ohjauksen kontaktina valtion ja kunnan välillä; säädosohjauksen muotoja ovat perustuslaki, kuntalaki ja erityislainsäädäntö. Resurssiohjauksen muotoina ovat valtionosuudet, tasaukset, avustukset ja verotuksen perusteet. Informaatio-ohjauksen muotoja ovat neuvonta, koulutus, neuvottelut, sopimukset, tilastot ja vertailut. (Hiironniemi 2005, 7475.) Stakes on nostanut esiin määritelmän asiakasohjaus, jossa ohjaus kohdistuu asiakkaan asemaan ja oikeuksiin (Stakes 2008a).

Valtionhallinnon ohjauksen välttämättömyydestä ja tarkkuudesta on eri aikoina ollut vaihtelevia näkemyksiä, ja ohjauksen keinoja on kehitetty sen mukaan. Valtion ohjauksen perusteluna nähdään musgravelaisesti kuntien tehtävä paikallisten julkis- tai julkisluonteisten hyödykkeiden, palveluiden tuottajana. Näihin kunnan palveluihin liittyy hallinnolliset rajat ylittäviä vaikutuksia tai meriittihyödykkeen ominaisuuksia. (Musgrave 1956, 33–43.) Valtionhallinnon ohjausta kunnille ei ole Suomessa perusteltu teoreettisin mallein. 1990-luvun suurten muutosten (valtionosuuden irrottaminen suunnittelusta ja seurannasta; siirtyminen informaatio-ohjaukseen) jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollossa on käytetty erilaisia ohjaus- ja implementaatiomalleja päällekkäin ja vaihtelevasti, eikä niitä voida tarkastella yhden yhtenäisen mallin mukaisesti. Tämä vaihtelu on laajemminkin ominaista suomalaisen julkisen sektorin muutokselle, jossa mm. kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa ja rahoitusjärjestelmää on muutettu useaan otteeseen, eikä toimivaa järjestelmää ole silti pystytty luomaan. Informaatio-ohjaukseen siirryttyä yksittäisiä ongelmia pyrittiin edelleen ratkaisemaan vanhoilla valvonnan ja ohjauksen me-

netelmillä, esimerkiksi eduskunnan erikseen osoittamalla budjettivarat erityisiin ongelma-kohtiin sekä kansalliset terveys- ja sosiaalialan kehittämissuunnitelmat. Vastaavaa heiluriliikettä keskitetyn ohjauksen ja kuntien itsehallinnon välillä esiintyi myös muissa pohjoismaissa. (Niemelä 2008, 15; Nylander ym. 2003, 3.) Kuntien itsehallinnon lisääntymisestä on esitetty erilaisia näkökantoja. Kuntien toimintatapojen vapautuessa 1990-luvun valtiosuusuudistuksissa on samaan aikaan lisätty lakisääteisten veloitteiden määrää ja kuntien rahoitusvastuuta peruspalveluista. Suomessa on toteutettu ohjausjärjestelmän sopeutumista post-NPM -olosuhteisiin tukevia uudistuksia, joista merkittävimpiä ovat kuntarakenteen (Paras-hanke) ja aluehallinnon uudistukset sekä TEM:n perustaminen (Temmes 2008). Kun NPM oli korostanut hajauttamista ja kilpailua, lisääntyivät ja monimutkaistuivat sen myötä hallinnollisten yksiköiden määrä ja toiminnat. Julkishallinnon hierarkian hajottaminen, laajojen itsenäisten julkisten rakenteiden ja monituottajamallien luominen alkoivatkin hidastua. Uutta post-NPM -vaihetta on määritelty erilaisiin kokonaishallintaa ja eheyttämistä korostavien termein, kuten *whole of governance* ja *joined up governance*. Uuden re-integraation nähdään päätyvän joko 'hyviin vanhoihin aikoihin' tai NPM tuottaa uusia postNPM-uudistuksia. Poliitiikan ja käytäntöjen suunnat voivat edetä myös eri suuntiin monimutkaisin tavoin. Vaikka poliittisiin ohjelmiin ja governanceen kohdistuu odotuksia, voivat uusliberaalit uudistukset kuten tavoite- ja tulosajattelu edetä hitaasti. (Vabo 2009, 19.) Englannissa on kokonaistamisen osana yhdistetty virastoja kiinteiksi osastoiksi, perustettu koko hallituksen kattavia toimistoja ja tuettu yhteistyötä tekeviä, kuntaperusteisia rakenteita. *Joined-up governance* (JUG) on ollut keskeinen elementti, ja sen yhteydessä perinteisiä hallinnon muutoksia on tuettu IT-ratkaisuilla. Hallinnon uudelleen kokoaminen edellyttää julkiselta sektorilta aktiivisuutta alueilla, jotka ovat aikaisemmin olleet pääasiassa yksityissektorille osoitettuja. (Dunleavy ym. 2005, 481–482.)

Pirkko Vartiainen (2005) puhuu kuntalaisten osallistumisesta kuvaavasta *social governance* -termistä, joka on kehitetty corporate governance -käsitteen vastinpariksi korostamaan kuntalaisten mahdollisuutta toteuttaa ”julkista omistaja-ohjausta” eli kansalaisten oikeutta valvoa hyvinvointijärjestelmän toimintaa sekä osallistua järjestelmän suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteuttamisvaihtoehtojen punnintaan. Verkostoituvassa palveluntuottamisessa social governanceen merkitys tulee Vartiainen mukaan korostumaan. (Vartiainen 2005, 20.)

Ohjauksen perusajatus on vaikuttaminen toimintayksikön toiminnan suuntaamiseksi välittömästi tai välillisesti, sekä laadun että määrän osalta. Ohjausimpulssin lähettää ohjaava yksikkö ohjattavalle yksikölle (Ahlstedt ym. 1974, 42). Ohjaus voidaan myös nähdä järjestelmänä, jossa ohjaava taho suuntaa ohjausimpulssit ohjattavaan organisaatioon tai henkilöihin (toimintayksiköihin). Valtiotieteilijä Lennart Lundquist (1992) on muodostanut ohjauksen prosessimallin, jonka vaiheet etenevät aloitteen teosta valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan (Kuvio 4)

9 Työministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistettiin uudeksi Työ- ja elinkeinoministeriöksi.



KUVIO 4. Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimalli

Ohjaus nähdään vaikuttamisena toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välillisesti tai välittömästi halutun tuotoksen aikaan saamiseksi. Tuotosta voidaan ohjata joko laadun tai määrän osalta. Ohjaavan yksikön määrittelyssä keskeistä on tunnistaa se, millainen on sen ohjausvoima eli asemaan tai asiantuntemukseen tai säädöksessä ilmaistuun oikeuteen perustuva valta vaikuttaa toimintayksikön toimintaan. (Alhstedt ym.1974, 43.) 2000-luvulla ohjaavan yksikön ohjausvoiman sijasta on puhuttu paljon ohjauskeinojen eli politiikkainstrumenttien vaikuttavuudesta. Tällöin vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, miten tehokkaasti valittu keino saa aikaan tavoitetta edistävää toimintaa (Oulasvirta ym. 2002, 30.)

5.3 Valtionohjaus

Oikeustieteilijä Asko Uotin mukaan Suomessa valtionhallinnon ohjaus on oikeudellista, lakeihin perustuvia toimia toteuttavien hallintoyksiköiden ohjausta ja valvontaa. Ohjauksen painopiste on siirtynyt ihmisten tosiasiallisen hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden korostamiseen mm. yhteiskunnallisia epäkohtia vähentämällä. Ohjaus on kuitenkin perinteistä normiohjausta laajempaa, eikä toimintapolitiikkatason päätöksentekoa voida luonnehtia pelkillä toimivaltakysymyksillä esim. valtion ja kunnan välillä. Hyvinvointia turvaavassa oikeusvaltiossa ohjaus näyttäytyy syklisenä päätöksentekoprosessina, jossa kunnat toimeenpanevat tasapuolisesti eduskunnan tekemiä päätöksiä. Ohjauksen käsite sisältää siksi myös valvonnan ja arvioinnin. Nykyaikainen oikeudellinen ohjaus tarkoittaa siten sekä normi-, resurssi-, tulos- ja informaatio-ohjausta. (Uoti 2003, 55–56.)

Perinteisen käsityksen mukaan ohjausta on pidetty yhtenä valvonnan muotona. Niiden ero on lähinnä se, että valvonta kohdistuu pääasiassa menneeseen (repressiivisyys), kun taas ohjaus kohdistuu siihen, mitä tulisi tapahtua ja miten (preventiivisyys). Valvonnallakin on tulevaisuuteen tähtäviä vaikuttamispyrkimyksiä, joten valvontaa on pidettävä yhtenä ohjauksen vaiheena. Valvonnan rooli ohjauksessa on tuottaa tietoa ohjauksen onnistumisesta: tuloksellisuudesta, tavoitteiden saavuttamisesta ja ohjattavan käyttäytymisestä yleensä. (Heuru 2000, 140-141.) Valtionohjaus on monilla tasoilla ja mekanismeilla toteutettua valtion tahdon ilmaisuja, strategista ohjausta toiminnan eri vaiheissa. Strateginen ohjaus on yhteiskunnan tarpeiden tunnistamista, tulevaisuuden näkemyksen ja suunnan sekä sel-

keiden tavoitteiden asettamista. Strategiseen ohjaukseen kuuluu myös valvonta; tavoitteiden saavuttamisen ja tehokkaiden toimintatapojen seuranta mm. tuloso-
hauksella (Management By Results, MBR). Strateginen ohjaus tarkoittaa myös to-
teutuksen delegoimista. (Pöysti 2005.) Valtio voi ohjata antamalla resursseja, suun-
taamalla toimintaa tiettyyn suuntaan, valvomalla toimintaa jälkikäteen, antamalla
kunnille tietoa halutuista toimintamuodoista ja ratkaisuista. (Kettunen 2005.)

Juridisen näkemyksen mukaan valtion valvonnan ja ohjauksen suhde on muo-
dostunut eri aikakausille ominaisten linjausten kautta. Alun perin monet kunnan
toimialaan kuuluvat asiat tuli alistaa valtiolle, jolloin valtionvalvonta oli vahvaa.
Ns. sosiaalivaltiollisen vaiheen aikana eli pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin
rakentuessa 1960 – luvulla laista purettiin alistuspakkoa niin, että alistettaviksi jäi-
vät lähinnä julkisen vallan käyttöön liittyvät päätökset, kuntainliittojen perussään-
nöt sekä sosiaali- ja terveyshuollon toteuttaminen. Kun kuntien tehtävät lisäänty-
vät, lisääntyi myös ohjaus. (Heuru 2000, 140–142.)

Valtio ohjaa sekä suoraan että hallinnon eri tasojen kautta, esim. aluehallinnon
toteuttamalla valvonnalla ja ohjauksella. Yleisimmin valtionohjaus liitetään kun-
ta-valtio – suhteeseen, jossa valtio ohjaa kuntien toimintaa kuntien itsemäärää-
misoikeuden ja kunnille säädettyjen tehtävien suhteessa. Kuntiin kohdistuva valti-
onohjaus sisältää sekä normatiivisia että ei-normatiivisia aineksia, ja se voi toimia
keskitettynä tai hajautettuna. Ohjauksella ei ole yhtä ainoata hallinnollista muotoa
tai toimintamallia, ja se voi kohdistua toimintaan, toimintatapoihin tai tuotoksiin
esim. asiakkaan saaman palvelun laatuun. Näin ohjaus on hallinnon rakenteissa
toimivaa, monimuotoista strategista ohjausta jota lähinnä voidaan lähestyä käsit-
teellä steering (ks. esim. Tiili 2008).

Valtionohjauksen tarkastelussa hallinta tarjoaa Mary Dalyn (2003) mukaan
käyttökelpoisen analyysikehikon. Hallinnalle luonteenomainen valtasuhteiden,
uudenlaisten kokoavien ja koordinoivien hallinnon menetelmien tarkastelu vastaa
myös ohjauksen kysymyksiin. Hallinnassa kiinnostavina nähdyt verkostot, kump-
panuussuhteet ja keskusteluperustaiset yhteistyömuodot ylhäältä tulevan aktiivi-
sen hallinnoinnin sijaan ovat ominaisia myös 2000-luvun ohjauskeinoille. Hallin-
nan neljä keskeistä ydinaluetta ovat Dalyn mukaan seuraavat:

Hallinta laajentaa valtion ja kansalaisten suhteen tulkintaa (hallinnan muu-
tokset vs. valtion muutokset; demokratia ja yhteisö)

Hallinnassa kiinnostus kohdistuu päätöksentekoon (kuinka politiikka on
muodostettu, toimijoiden tunnistaminen ja näkökulmat; poliittiset proses-
sit; päätöksenteko sosiaalisena käytäntönä enemmän kuin proseduurina ja
taitona; päätöksenteko inklusiivisena vai eksklusiivisena)

Toimeenpano (policy implementation) on seuraava kiinnostuksen kohde
(ohjelmien ja palveluiden muoto, rakenne ja tuottaminen; palvelukulttuuri,
johtamiskäytännöt, ammattilaisten roolit; vastuu ja vapaus)

Yhteiskunnallisten organisaatioiden ohjaus: hallinnalla on normatiivinen si-
sältö (ohjaa mihin suuntaan tulisi hallinnoida ja myös millä tavoin; ideologi-
nen sisältö joka perustuu identiteetille ja kulttuurille) (Daly 2003, 119–120)

Valtionohjausta voidaan tarkastella edellä olevan Dalyn jaottelun mukaan osana demokratian ulottuvuuksia: päätöksentekoa, toimeenpanoa ja organisaatioiden toimintaa. Valtionohjauksella pyritään varmistamaan kansalaisten oikeus tasaverosiin palveluihin ja kohteluun. Valtionohjauksessa toimeenpanon tukeminen muodostaa keskeisen alueen, ja toiminnan ohjaus on myös jatkuvasti valtionhallinnossa esillä. Dreschlerin (2005) mukaan esillä on jo myös post-post-NPM:n (*hyötyjä joustavuudella*) tarjoamat vaihtoehdot, joita ei kuitenkaan voi sopeuttaa vanhaan byrokraattiseen hallintoon. Nykyisin eurooppalaisissa järjestelmissä on piirteitä sekä weberiläisestä että NPM-hallinnosta. Ratkaisukeskeinen toimintatapa ei voi toimia weberiläisessä hallinnossa, mihin suuretkin strategiat usein törmäävät. Epäonnistumiset johtuvat siitä, että hallitus on sidottu valtariippuvaisiin suhteisiin mutta joutuu työskentelemään monimutkaisissa toimijoiden ja organisaatioiden verkostossa, mikä tuottaa yhtenäisyyden ja sirpaloitumisen ristiriidan. (Drechsler 2005, 102–103; Rhodes 2007, 12–58.)

Valtionhallinnossa monien rakenteellisten uudistusten pyrkimyksenä on ollut kytkä sosiaali- ja terveydenhuoltoa aiempaa tiiviimmin yhteen. 2000 – luvun valtionohjauksen näkökulmasta keskeisimpiä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen yhdistämiseen vaikuttaneita ovat seuraavat muutokset:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuden, suunnitteluasiakirjojen ja järjestelmän yhdistäminen 1984 Valtava-uudistuksessa
- Sosiaali- ja Lääkintöhallitusten yhdistäminen 1991 ja muuttaminen informaatio-ohjaavaksi Stakesiksi 1992 ja edelleen Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistäminen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi 2009.
- Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) yhdistäminen ja Valviran muodostaminen v. 2009; sosiaalihuollon valvontatehtävien siirtyminen lääninhallituksilta Valviralle vuonna 2010.
- Paras-uudistuksen lainsäädännössä ja seurannassa julkituotu pyrkimys sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisiin kokonaisuuksiin
- Kehittämistoiminnan yhdistäminen: Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma Kaste, joka toimii hallinnonalan yhteisenä kehittämisohjelmanä valtakunnallisesti ja alueellisesti.

5.3.1 Normit, resurssit ja informaatio ohjauksen välineenä

Normi- eli säädösohjaus tarkoittaa laeissa ja asetuksissa sekä muissa alemmanasteisissa säädöksissä tai määräyksissä säänneltyä ohjausta, joka yleensä velvoittaa toiminnasta vastuussa olevaa organisaatiota tai henkilöä toimimaan tietyllä tavalla. Säädösohjaus sisältää perustuslailliset perusoikeudet, tavanomaisen lainsäädännön palveluja sääntelevät puitelait ja subjektiiviset oikeudet. Perustuslain mukaan kuntien hallinnan yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää aina lakitasoisesti. (Perustuslaki 731/1999.) Suomessa normiohjaus oli keskeinen kuntien ohjausmuoto aina 1980-luvun lopulle saakka. Hyvinvointivaltio ra-

kennettiin valvontaan perustuvan valtion ohjauksen aikana. Tällöin valtion vastuu kansalaisten hyvinvoinnista kasvoi ja kuntien tehtävät lisääntyivät voimakkaasti. Kuntien tehtäväksi tuli toimeenpanna sosiaalivaltiota, ja täytäntöönpanotehtävät edellyttivät valtiolta ohjeistusta eli hallinnollisia normeja sekä tehtävien selkiyttämiseksi että oikeusvaltiollisen normitetun perinteen vuoksi. Lakisäateisiin tehtäviin saatiin valtiosuus. 1960 – luvulla valtion puuttuminen kunnallishallintoon lisääntyi ja valtio-kuntasuhde alkoi muistuttaa käskynalaissuhdetta virkakäskyneen. Kunkin ministeriön vastuulla oli hallinnon seuraaminen omalla toimialallaan, ja tämä seuraaminen ulottui nyt myös kunnallishallintoon. Tässä vaiheessa myös kunnallisoikeudessa tulkittiin niin, että kunnallishallinnon on sopeuduttava yhteisiin, valtiovallan sääntelemiin päälinjoihin – vaikka samanaikaisesti nostettiin esiin kunnallisen luottamismieshallinnon vahvuutta ja liberaalisuutta. Tässä vaiheessa kuntia käskettiin aiempaa enemmän ja ne myös tottelivat aiempaa enemmän; kunnat toteuttivat valtion asettamat tavoitteet. (Heuru 2000, 128-129.)

Perinteistä normiohjausta toteutetaan hallinnollisina määräyksinä ja ohjeina: valtion virastojen ja laitosten yleiskirjeet, määräykset, toimeenpano-ohjeet. Ohjauksessa keskeisiä välineitä olivat lainsäädäntö ja tiukka valtiosuus- ja suunnittelujärjestelmä johon kuuluivat valtakunnalliset suunnitelmat sekä kuntakohtaiset, valtion viranomaisten hyväksymät suunnitelmat. Vahvin muoto on lainsäädäntö, jota kyseiseen säädökseen liittyvät tausta-asiakirjat (muistiot, eduskunnan keskustelut ym.) tarkentavat. Lainsäädäntö on yleensä täsmällistä ja määriteltyä, eikä se jätä vaihtoehtoja. Lainsäädännön tarkoitus on määritellä raja hyväksytyyn ja ei-hyväksytyyn välillä. Normiohjaukseen liittyvät myös valtioneuvoston antamat linjat ja periaatepäätökset, jotka tosin ovat yleensä muodoltaan väljempinä ja epätäsmällisempiä kuin säädökset. Nimensä mukaan ne ovat linjaavia ja valmistelevia asiakirjoja, eivätkä yleensä anna asiasta tarkkoja määritteitä. Niiden osoittama linjaus on kuitenkin normatiivinen. Lait ja niiden noudattaminen muodostivat valtiosuusjärjestelmään sidotun valvonnan perustan. Lainsäädäntö nähdään edelleen vahvana keinona edistää paikallishallinnon uudistuksia, joskin on tunnustettu siihen liittyviä vaikeuksia. Haasteellista on esim. valtion sääntelyn määrän ja laadun kohdentaminen, uudistuksen paikallisen implementoinnin varmistaminen ja seuranta. Laki ei yleensä ole paras mahdollinen väline kun uudistuksella pyritään tuottamaan paikallistason tehokkuutta. Lainsäädännön käyttäminen uudistusten välineenä edellyttää kuitenkin valtakunnallisten tavoitteiden ja paikallisen implementaation yhteen sovittamista. (Mehde 2006, 169.)

Suomen hallinnossa valtakunnalliset, normiluonteiset valtakunnalliset suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi (VALSU) oli laadittu kansanterveystyön ja sairaanhoitolaitosten osalta vuodesta 1974 alkaen. Valtava-uudistuksesta 1983 alkaen suunnitelma sisälsi sekä sosiaali- että terveydenhuollon (Suunnitelmat tarkemmin, ks. Liite 3). Tämä viisivuotinen valtakunnallinen suunnitelma vahvistettiin vuosittain valtioneuvostossa kuntia sitovalla tavalla, kunnes sitovuus vuoden 1993 valtiosuuslainsäädännön uudistuksessa poistettiin. Kes-

keisiä sekä tieto- että normiohjauksen elementtejä sisältäviä ohjausvälineitä Suomessa 1970- ja 1980-luvuilla olivat Lääkintöhallituksen ja Sosiaalhallituksen yleiskirjeet (Lähteinen 2005).

Kuntien normiohjauksen kasvavaan määrään puututtiin lailla viranomaisten määräyksistä ja ohjeista (L 1036/1996). Tämän lain ja sitä 1990 edeltäneen ns. leikkurilain mukaan kuntia ja kuntayhtymiä koskevia määräyksiä sai antaa ainoastaan laissa olevan, yksilöllisen valtuutuksen perusteella. (Uoti 2003, 56–57.) Itsehallinnon kasvaessa ja valtionosuusuudistuksen toteutuessa vuonna 1993 valtakunnallinen suunnitelma muuttui suositukseksi ja siihen liitettiin kunnan rooli aiempaa vahvemmin. Suunnitelman nimikkeeksi muodostui *'Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet ja toimintaperiaatteet: Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä'*. Suunnitelma sisälsi kunnissa toteutettavalle sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiselle tavoitteet, valtionosuuden perusteena olevat kustannukset sekä perustamishankekiintiöt.

Vuoden 2000 alusta suunnitelma muutettiin valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi hyväksymäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmiksi (TATO) (STM 2002; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 1114/1998), ja niihin liittyviksi voimavarapäätöksiksi. Suunnitelmaohjauksena nämä suunnitelmat muistuttivat valtionosuusperustaista resurssiohjausta. Tavoite- ja toimintaohjelmaa konkretisoivaa voimavarapäätöstä käytettiin 1990-luvun puolivälissä, kunnes suunnitelmaohjaus muuttui 'ohjelmaohjaukseksi' [*sic.*] väljentäen edelleen kunnallisen palvelutuotannon oikeudellista ohjausta. (Uoti 2003, 89–90; 126; 204; 278–279.)

Valtakunnallisen suunnitelman jakamista tavoitteet, toimenpiteet ja suositukset sisältäväksi ohjelmaksi (TATO) sekä voimavarapäätökseksi perusteltiin sillä, että sosiaali- ja terveysalan kehittämiseksi voitiin näin laatia täsmällisemmät kehittämistavoitteet. Samalla kuitenkin päädyttiin muotoon, jossa ohjausvaikutus oli aiempaa vähäisempi, koska TATO ei sisällä lainkaan määräyksiä joihin laissa olevan valtuutussäännöksen perusteella olisi mahdollisuus. (Uoti 2003, 89–90; 126; 204; 278–279; Lehto 2005a, 15–16.) Martti Lähteisen (2005) mukaan VALSU ja sittemmin TATO edustivat melko puhdasta informaatio-ohjausta, joiden vaikutus kuntien toimintaan ja palvelujen turvaamiseen jäi melko etäiseksi. TATO-ohjauksessa tavoitteena on keskeisesti ollut koko sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kehittäminen. Kehittämisrahoitusta ei kuitenkaan sidottu tavoite- ja toimintaohjelman tavoitteisiin siinä määrin kuin myöhemmin.

Normiohjaus on herättänyt paljon keskustelua sen vahvuuden vaihdellessa, ja kuntien sekä valtion käsitys ohjauksen oikeasta tasosta on usein ollut erivä. 1980-luvulta käynnistynyt hallinnon uudistus kevensi normeja ja ohjausta, ja 2000-luvulla on valtion ohjauksen tiukentaminen noussut keskusteluun joko puoltavana tai torjuvana. Mika Alavaikko arvioi vuonna 2001, että normiohjauksen poistuminen lähes kokonaan kuntien ja valtion välisestä suhteesta ei ole vain hallinnollinen muutos, vaan uusi näkemys kuntien ja valtion välisistä vastuista.

Valtion rahoitus- ja poliittinen ja kuntien tuottajarooli muodostivat yhden yhteiskunnallisen kokonaisuuden, kun taas nykyisessä näkemyksessä valtio näkee kunnat vastuullisina toimijoina ja poliittisena yksikkönä. Vastuu näkyi mm. laajentuneena mahdollisuutena päättää itse politiikan toteutustavasta, ja osaksi poliittisen vastuun siirtymänä kun kuntien mahdollisuus painottaa eri sektoreita on lisääntynyt. Lisäksi vastuu näkyi resurssien riittävyyden vastuuna: kunnat voivat säästää ja hankkia ulkopuolista rahoitusta. (Alavaikko 2001.)

Esimerkiksi Juha Teperin (2004) mukaan 2000-luvun alun ohjausjärjestelmät eivät aina mahdollistaneet yhdenmukaisten palveluiden varmistamista kuntalaisille, vaan mm. henkilöstösuunnittelun epäyhtenäisyys vaikutti siihen, miten kuntalaiset saavat terveystalvuita. Normiohjausta heikentävä ohjausjärjestelmän murros tapahtui kuntien itsemääräämävallan kasvaessa ja valtionosuuksien vähetessä 1990 – luvulla. Tuolloin vähenivät valtiovallan keinot vaikuttaa toiminnan kehittämiseen. (Teperi 2004, 108.)

Kuntaliiton julkaisema Peruspalvelujen pelastusohjelma (2009) puolestaan korostaa, että lamasta selviydyttiin viimeksi paremmin juuri purkamalla kuntien normiohjausta, koska paikalliset tarpeet ja resurssit voitiin ottaa paremmin huomioon kuntien ratkaisussa, mikä mahdollisti kuntien toiminnan tehostamisen. Yksittäisten toimintojen priorisointi normituksella johtaa väistämättä muiden eissäädeltyjen toimintojen asettamiseen huonompaan ja toissijaiseen asemaan paikalliset tarpeet ohittaen. Toinen keskeinen normituksen ongelma Kuntaliiton mukaan on, että kuntien itsehallinnolle tärkeä oma kehittämisenäkökulma hämärtyy kuntien panostaessa normitettujen tehtävien hoitamiseen. (Kuntaliitto 2009, 9.)

Normiohjaus sisältää implisiittisesti oletuksen, että ilman ohjausta osa kunnista alittaisi riman. Vuonna 2009 pääministeri Matti Vanhasen II hallitus päätti osana ns. puolivälin riihen¹⁰ päätöksinä käynnistää normitalkoot -hankkeen, jossa valtio uudistaa tai purkaa kuntien toimintaa ohjaavia normeja luodakseen edellytyksiä kuntien tuottavuudelle. Osana normitalkoita selvitetään kannustimien, normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhde keskittyen palveluiden sisältöä täsmentäviin ja laatua ohjaaviin sekä hallintoa ja palveluiden järjestämistä koskeviin normeihin ja vastaaviin kuntien ohjauskeinoihin. (VM 2009b.) Trydegårdin ja Thorslundin (2010, 498) mukaan Norjassa valtion ohjaus ministeriön ja valtion viranomaisten kautta on neuvontatyyppistä mutta viime vuosina yhä intensiivisempää ja painokkaampaa, sisältäen esimerkiksi avoimia vertailuja kuntien palveluista.

Resurssiohjausta on käytetty sekä normiohjauksen että informaatio-ohjauksen rinnalla määrärahoja kohdentamalla. Resurssiohjauksen merkittävin muoto valtionhallinnosta kunnallishallintoon on tehtäväkohtainen ja kustannusperusteinen valtionapujärjestelmä. (Uoti 2003, 58). Valtionapujärjestelmä toimi 1970- ja 1980-luvuilla hyvin suoraviivaisesti; normien mukainen toiminta oikeutti valtionosuuteen, normit alittava tai ylittävä ei. Tällöin mahdollisuus saada lisäresursse-

¹⁰ Hallitusohjelman toteutumisen puolivälin tarkastelua on kutsuttu puolivälin riiheksi, vrt. HSA-prosessin (ks. luku 3.3) osana toteutettu vuosittainen kehyspäätösten tarkistaminen ns. kehysriihen yhteydessä.

ja toiminnan kehittämiseen sisältyi lainsäädäntöön (esim. päivähoitolaki: 10 prosentilla korotettua valtionosuutta kokeilutoimintaan, tai 10 prosentilla korotettu valtionosuus erityispäivähoitoa järjestäville yksiköille). Normien ohella käytettävät valtionosuudet olivat tehtäväkohtaisia, ja rahat tuli käyttää kunnassa siihen tarkoitukseen mihin ne oli myönnetty. Edes sektorin sisällä ei uudelleen kohdennusta voitu tehdä. Tämä teki ohjauksesta hyvin tiukkaa ja vähensi kunnan omaa päätäntävaltaa. (VTV 2007b, 27.) Normiohjaus näyttäytyi kunnallishallinnossa ongelmallisena, kun yksityiskohtaiseen resurssiohjaukseen perustuva jäykkä sääntely kahlitsi palveluntuotantoa pystymättä reagoimaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. (Uoti 2003, 49.) Voidaan myös puhua laajemmin taloudellisesta ohjauksesta, joka sisältää kuntien toimintaedellytyksiä vahvasti säätelevän valtionosuusjärjestelmän.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa valtion rahoitus erotettiin ohjauksesta (Heikkilä 2003, 119.) Resurssiohjauksen ongelmana on etenkin 1990-2000-luvuilla nähty se, että 1990-luvun alun laman jälkeen ei valtion määrärahaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon ole lisätty vaikka lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet. Kuntakenttä ja valtio myös näkevät tehtävälisäyksien tuottamat kustannukset eri tavoin. Näin rahoitus ja lainsäädäntö ovat irtautuneet toisistaan, ja valtion rahoitusosuus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa on vähentynyt. (STM 2002.)

Resurssiohjausta on käytetty myös informaatio-ohjauksen rinnalla kohdentamalla kunnille kehittämisrahoitusta erillisenä tai ohjelmallisena. Tällöin valtio määrittelee kehittämistarpeet ja -alueet, ja kunnat voivat hakea rahoitusta oman toimintansa kehittämiseen. Ajan mittaan kehittämisrahoitukset ovat muotoutuneet monien erilaisten, osin rinnakkaisten ja toisiaan sivuavienkin väylien kautta. Hanssonin (2002) mukaan kehittämishankkeet eivät kuitenkaan ratkaise ohjauksen legitimeettiongelmaa. Korvamerkityillä rahoilla paikataan kunnissa tilapäisesti puutteita, jotka tulisi hoitaa normiohjattujen tehtävien piirissä ja normaalin valtionosuusjärjestelmän puitteissa. (STM 2002.) Teperin mukaan kehittämishankerahoituksen kriteerit on kuitenkin ainakin 2000-luvun alussa laadittu tavalla, joka ei ohjaa kuntien palvelujen kohdentumista toivottuun suuntaan. Näin kehittämisrahoituksella ei vaikuteta rakenteellisiin, epätasa-arvoa lisääviin kysymyksiin, vaan niiden ratkaisu jää kunnille. (Teperi 2004, 118-119.)

Sosiaalialan kehittämisohjelma 2004-2007 sekä Kansallinen terveydenhuollon kehittämishanke 2002-2007 edelsivät Kansallista sosiaali- ja terveysalan kehittämishanketta 2008-2011 (Ks. liite 4). Kaste-ohjelman toimeenpanossa hankeressurssit ohjattiin samoihin painopisteisiin, joihin suunnattiin myös normi- ja informaatio-ohjausta.

Informaatio-ohjaus on sekä käsitteellisesti että tuloksiltaan epäselvä ja osin riskitietoinen ohjausmuoto (mm. Stenvall & Syväjärvi 2006; Uoti 2003). Valtionvarainministeriön määritelmän mukaan informaatio-ohjauksella tarkoitetaan tiedon välittämistä tavoitteena vaikuttaa ohjattavan toimintaan. Tiedon välityksen keinoja ovat esim. tutkimukset, suositukset, suunnitelmat, raportit ja periaatekannanotot. Luonteeltaan informaatio-ohjaus on ei-sitovaa. (Jalonen ym. 2009, 24.) Valtio oh-

jaa kuntia ja muita palveluntuottajia asettamalla laadullisia ja määrällisiä tavoitteita ja tuottamalla suosituksia ja tietoa työmenetelmistä. Kunnan tulee tiedottaa tavoitteista ja tukea palveluntuottajia niiden saavuttamisessa. (HE 236/2006; Lundberg 2005, 62–66.)

Informaatio-ohjauksen käyttöönotto liittyi kuntien itsehallinnon laajenemiseen ja se nousi kuntien ohjaamistavaksi 1990-luvun puolivälissä. Tavoitteena oli tuottaa kuntatoimijoille ja muille palveluntuottajille toiminnan kehittämisessä tarvittavaa tietoa. Normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen siirtyminen merkitsi samalla valtasuhteiden muutosta, sillä kunnalla on suuri valta ja vastuu rahojensa käytössä. (Virtanen 2000, 286). Informaatio-ohjauksen aikakausi käynnistyi normien suureksi kasvaneen määrän edessä antautumisesta. 1986 asetetun normityöryhmän tavoitteena oli norminannon vähentäminen ja väljentäminen, ja nk. leikkurilailla (573/1989) vähennettiin normien, sitovien ohjeiden ja määräysten määrää. Tällöin nousivat aiempaa väljemmät ja vähemmän normatiiviset ohjauskeinot käyttöön. Informaatio-ohjauksen rinnalla toimintajärjestelmien hallintoon nousivat myös seuranta ja arviointi. (Uoti 2003, 58–59.)

Informaatio-ohjauksen on myös nähty liittyvän heikenneeseen resurssiohjaukseen. Ohjausjärjestelmän uskottavuus on valtion rahoitusosuuden heikentyessä menettänyt uskottavuuttaan, ja sitä yritetään parantaa tehostamalla informaatiota. Resurssien puute vaikeuttaa myös informaatio-ohjauksen toimeenpanoa. (STM 2002.) Siirtyminen informaatio-ohjaukseen tapahtui laman aikana, minkä seurauksena pienten kuntien vaikeudet vastata palvelutarpeisiin lisääntyivät esim. kuntayhteistyön purkautuessa. Vasta perustetulta Stakesilla puuttui normatiivinen ohjausrooli joka aiemmin oli Sosiaali- ja Lääkintöhallituksilla. (Lähteinen 2005.) Vajaan vuosikymmenen toiminnan jälkeen Stakesin määriteltiin toimivan informaatio-ohjaajana 'alhaalta ylös' tuomalla valtakunnalliselle tasolle tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kentän tilanteesta ja ongelmista. (Uusitalo 1999, 1). Valtakunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen suunnitelmasta vuosille 1997–2000 tiedottaessaan Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö korosti kunnan roolia:

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö laatii vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen suunnitelman. Suunnitelma antaa kunnissa toteutettavalle sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiselle tavoitteet seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Lisäksi suunnitelmassa on kuntien käyttökustannusten valtionosuuden määräytymiseen vaikuttavat laskennalliset kustannukset sekä perustamishankeintiöt.

Tänä vuonna sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen suunnitelma on uudistunut. Edellisen kerran suunnitelman rakenne uudistui kokonaan vuonna 1993, kun valtionosuus uudistus tuli voimaan. Nyt tehdyllä uudistuksella halutaan nostaa esiin keskeisimmät ajankohtaiset kehittämisen painopisteet, joihin kunnissa erityisesti toivotaan kiinnitettävän huomiota. Tarkoitus on, että kehittämisen painopisteet vaihtuvat tarpeen mukaan.

Kuntien keskeinen asema ja vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttajana korostuu suunnitelmassa. Kaikista ulkoisista muutoksista huolimatta kunnan omat päätökset vaikuttavat eniten sen sosiaali- ja terveydenhuollon tasoon, toimivuuteen ja kustannuksiin sekä kuntalaisten hyvinvointiin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on kunnille haaste. Toimiva yhteistyö kunnan omassa hallinnossa, kunnassa toimivien järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien välillä sekä kuntien kesken luo edellytyksiä edistää kuntalaisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. (STM 1996.)

Informaatio-ohjausta on sosiaali- ja terveydenhuollossa käytetty suhteellisen paljon. Ehdottomasta sääntöohjauksesta on kysymys esimerkiksi silloin, kun kansalainen on aina oikeutettu toimeentulotukeen tiettyjen kriteerien, esimerkiksi heikon ansiotason, täyttyessä. Monissa sosiaali- ja terveyspalveluissa ei kuitenkaan tavoitella ehdotonta yhdenmukaisuutta, mutta niissäkin halutaan varmistaa niiden laadullinen ja määrällinen riittävyys kaikille kansalaisille. Näissä palveluissa sovelletaan usein minimistandardeja takaavia ehdottomia normeja (subjektiivisia oikeuksia asiakkaille ja ehdottomia veloitteita palvelun tarjoajalle). Myös informaatio-ohjaukseen kuuluvissa laatusuosituksissa voidaan käyttää minimistandardeja. Toinen ohjauskokonaisuus muodostuu niin kutsutuista kehittämistoimenpiteistä, joilla pyritään aikaansaamaan uusia toimintakäytäntöjä tai palveluita sekä vastamaan uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Tässä voidaan käyttää informaatio-ohjausta ja avustuksia esimerkiksi innovatiivisille kunnille ja muille palvelutuottajille. (Oulasvirta ym. 2002, 31.)

Matti Virtasen (2000) mukaan informaatio-ohjauksen perustana ovat tilastot. Paradoksaalisesti kansallista tiedonkeruuta vähennettiin samaan aikaan kun informaatio-ohjausta otettiin käyttöön (Teperi 2004, 108). Miniminormeilla ja niiden täyttymisen valvonnalla valtio voisi varmistaa yhtenäiset hyvinvointipalvelut kuntalaisille. Informaatio-ohjaus ei kuitenkaan omaa valtaa, se voi vain tarjota aineksia ja ideoita niiden käyttöön, jotka asioista päättävät. (Virtanen 2000, 286.) Informaatio-ohjausta voisikin eri määritelmien ja käsitysten pohjalta tyypitellä kahteen peruskategoriaan: 1) toteutumatilastot ja muu seurantatieto, jonka pohjalta voidaan tehdä vertailuja ja kuvata kehityskulkuja, ja 2) proaktiivisesti vaikuttamaan pyrkivät toiminnan ohjauksen mallit ja oppaat sekä hyvien käytäntöjen esittäminen.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes¹¹ perustettiin v. 1992 edellisenä vuonna yhdistettyjen sosiaali- ja lääkintöhallituksen tilalle. Stakes oli Sosiaali- ja terveysministeriön keskeinen informaatio-ohjauksen tuottaja, mutta informaatio-ohjauksesta ei sen tehtäviä määriteltäessä vielä puhuttu tuolla nimikkeellä. Stakesin ydintoiminnoiksi valtion sektoritutkimuslaitoksena mainittiin tutkimus, kehittäminen ja tietotuotanto. Lisäksi Stakes tuki ministeriötä hallinnon alan strategian toimeenpanossa. (www.stakes.fi/Stakes.) Stakesin pääjohtaja

¹¹ Stakes ja Kansanterveyslaitos (KTL) yhdistyivät 1.1.2009 Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL).

Vappu Taipale kuvaa tätä informaatio-ohjaustehtävän muotoutumista pääkirjoituksessaan 27.2.2008 seuraavasti:

Tiedon tarjonta oli valtion tehtävä, kunnat osaisivat valita, mitä ne tarvitsevat. Kuntien itsenäisyys korostui roimasti. Stakesin lakisäätiseksi tehtäväksi tuli seurata ja arvioida sosiaali- ja terveysalaa, tuottaa ja välittää tietoa ja tehdä tutkimusta. Stakes sai myös tilastoviranomaistehtävän; vuosia jäljessä laahanneita tilastoja piti nyt ajanmukaistaa ja karsia keruutavaltaan ja tulkinnoiltaan. Vähitellen tehtävää ryhdyttiin nimittämään informaatio-ohjaukseksi. (Taipale 2008)

Informaatio-ohjausta ei heti otettu käyttöön siinä määrin kuin olisi voitu. Kun valtio-kunta-akselin toimivalta asettui uuteen toimivaltajakoon, ei heti oivallettu informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia ja rajoituksia uudessa ympäristössä. Kuntien lisääntynyt valta vei työkalut perinteiseltä valtion ylempään hallinnolliseen asemaan perustuvalta suhteelta, joten jäljelle jäi ”suostuttelun” käyttö ohjauksessa. Valtiovallan tehtäväksi jäi lainsäädännön luominen, sen toteutumisen seuranta sekä ”ideologinen” johtaminen. Informaatio-ohjauksen merkittävimmät uudet työvälineet (hallinnonalan tavoite- ja toimintaohjelma, laatusuositukset, ohjelmat) eivät vahvista palvelujen kohdentumisen oikeudenmukaisuutta, koska sisältö jää pirstaleiseksi ja painottuu organisaatiotasoon. (Teperi 2004, 108.) [lainausmerkit alkuperäiset].

Ennen informaatio-ohjausta käytettyjen säädösten ja niihin sisältyneiden tarkkojen normatiivisten määritelmien seuraaminen ja valvonta oli tapahtunut systemaattisesti suunnittelu- ja raportointiprosessia käyttäen valtion, aluehallinnon ja kuntien välillä. Siirtyminen informaatio-ohjauksen tavoitteisiin ja suosituksiin tuotti uuden haasteen: miten seurata, valvoa ja arvioida kuntien toimintaa ilman perustana olevia normeja? Pääosin 2000-luvulla muotoutuneita laatusuosituksia (Liite 4) voidaan pitää pyrkimyksenä vastata tähän kysymykseen. Suositukset asettivat tavoitteita ja toimivat näin ohjauksena. (Teräväinen ym. 2007.) Ensimmäisessä, Ikäihmisten laatusuosituksessa vuonna 2001 (STM 2001d) määriteltiin laatusuosituksista seuraavasti:

- Valtakunnallisen suosituksen avulla kunnat voivat kehittää palvelurakenteitaan paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien. Suositus ei ole kuntia sitova normi. Suosituksen tavoitteena on edistää asiakkaiden, omaisten ja muiden kunta-laisten osallistumista tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan arviointiin. Suosituksen käytännön toteuttamiseksi tarvitaan valtakunnallista, alueellista, ja paikallista yhteistyötä. Suosituksen toteutumista seurataan valtakunnallisesti.
- Suositus on tarkoitettu kuntien päättäjille ja johdolle, jotka ovat vastuussa toiminnallisista linjauksista, sekä voimavarojen osoittamisesta toimintaan
- Suositus auttaa kuntien tarkastuslautakuntia arvioimaan kunnan toimien asianmukaisuutta, tavoitteiden toteutumista ja budjettivarojen käyttöä
- Kuntalaisille suositus antaa suuntaviivat, joiden perusteella he voivat arvioida oman kuntansa palvelutasoa ja toimintatapoja sekä tehdä kehittämishdotuksia

- Suositusta voidaan käyttää hyväksi kuntasuunnitelman ja talousarvion laatimisessa, jossa tavoitteet konkretisoidaan työntekijämääräksi, investoinneiksi ja muiksi toiminnan kuluiksi. (STM2001d, 5)

Laatusuositus määriteltiin siis vahvasti seurannan ja arvioinnin tuen välineeksi. STM (2002) esittää sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa tarkastelevassa raportissaan ehdotuksena, että viimeistään tavoite- ja toimintaohjelman vuosille 2004-2007 valmistelun käynnistyessä päätetään tulevista suosituksista, niiden valmisteluvastuusta ja – organisaatiosta siten että suositusten toimeenpanoa voitaisiin tehostaa:

‘...erityisesti on huolehdittava suositusten järjestelmällisestä toimeenpanosta ja vaikuttavuuden arvioinnista pitemmällä aikavälillä. Perusturvalautakunnasta muodostettavalla asiantuntijaelimellä olisi keskeinen tehtävä laatusuosituksen toimeenpanon seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.’ (STM 2002)

Yhtenä esimerkkinä laatusuosituksen toimeenpanon seurannan hankaluuksista on Etelä-Suomen lääninhallituksen arvio 2001 suositusten toimeenpanosta osana vanhusten hoidon mitoituspalvelusta. (Haataja ym. 2001.) Selvityksen taustalla on ollut tarve saada yhtenäiset mitoitusperusteet lääninhallituksen ohjaus-, lupa- ja valvontatoiminnan tueksi. Kun kuntien itsehallinnollista toimivaltaa on voimakkaasti lisätty ja valtion ohjaus- ja valvontavaltaa vähennetty, on työryhmän mukaan normien yleinen purkuprosessi vanhustenhuollossa osaltaan johtanut resurssikriisiin. Jatkoehdotuksissaan työryhmä nostaa esiin tarpeen täsmentää ja tarkentaa laatusuosituksen antamaa ohjausta sen sijaan että epäselvien linjausten yksittäiset tulkinnat johtavat tuomioistuimien lisääntyvään palvelupoliittiseen linjaukseen:

[...] Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus (2001) on yksi keskeisimpiä lääninhallituksen informaatio-ohjauksen välineitä. Laatusuositus on tarkoitettu ensisijaisesti päättäjille ja johdolle kunnallisen vanhuspolitiikan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Laaja-alaisuutensa vuoksi laatusuositus ei anna riittävän konkreettista perustaa lääninhallitukselle sen joutuessa käyttämään ns. kovia ohjaus- ja valvontakeinoja hallintokantelu- ja yksityisten sosiaalipalvelujen lupapäätöksiä käsitellessään. Käytännössä lääninhallitus joutuu jatkossakin ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomaisena arvioimaan ja tulkitsemaan yksittäistapauksittain, mitä vähimmäistason perustuslain säätämänä oikeutena (PL 731/1999, 19 § 3 mom.) riittävään sosiaalipalveluun merkitsee, kuten esim. riittävä ja asianmukainen vanhainkotitoiminta ja asumispalvelut. Yksittäistapauksittainen harkinta ja päätöksiin liittyvät muutoksenhakutiet ovat samalla johtamassa siihen, että tuomioistuimista muodostuu keskeinen sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintapoliittinen linjaaja sekä vähimmäistason määrittäjä. (Haataja ym. 2001, 49–50.).

Riitta Haverinen analysoi 2000-luvun alun laatusuosituksia ja totesi niissä esitetyn palvelujen uudistamisen painopisteen olevan suunnittelussa, rakenteissa ja

panoksissa tuotosten, tulosten ja vaikutusten sijaan. Painopiste oli myös siirtymässä kohti asiakasta. Laadun eri näkökulmat ovat esillä, mutta niiden toteuttamiseen tai seurantaan ei tarjota välineitä. Palveluiden saavutettavuuden ja saatavuuden sekä työn tietoperustan ja palveluiden vaikutuksen kysymykset jäävät laatusuosituksilla ratkaisematta. (Haverinen 2003, 332.) Vuonna 2008 tuolloinen Sosiaali- ja terveysministeriön apulaisosastopäällikkö Olli Kerola korosti että hallitusohjelmassa on linjattu laatusuositusten muuttuvan sitovammiksi, ja niiden rooli oli muutenkin vahvistumassa: ”*Laadukkaat laatusuositukset tulevat olemaan merkittävä osa informaatio-ohjausta. Hyvänä esimerkkinä on STM:n ja Suomen Kuntaliiton helmikuussa [2008] yhdessä julkaisema ikäihmisten palvelujen laatusuositus*” (Moilanen 2008.)

Informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa toimijoiden intresseihin, mutta niiden lisäksi on huomioitava resurssit. Informaatio-ohjauksen mukainen intressi ei toteudu, jos organisaatiolla on puutteelliset toimintaresurssit, ja myös laatusuositukset ilman riittävää resurssiperustaa ovat tehottomia. Kuntien informaatio-ohjauksessa on sitä suurempia riskejä, mitä suurempia ovat puutteet kuntien taloudellisissa ja henkilöstöresursseissa ja mitä suurempia ovat asenteelliset tai poliittiset ristiriidat valtion viranomaisen ja kuntien välillä. (Oulasvirta 2005.) Esimerkiksi valtionalouden tarkastusviraston (VTV 2009b) mukaan informaatio-ohjaus ei takaa perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Informaatio-ohjausta käytetään turhan usein välineenä silloin, kun tarvetta olisi säädösohjaukselle. Informaatio-ohjaus ei velvoita perusopetuksen järjestäjää muuttamaan toimintaansa, jolloin yhdenmukainen palvelutarjonta koko maassa ei toteudu. Tarkastuksessa havaittiin, että informaatio-ohjausta on käytetty tilanteissa, joissa sen vaikuttavuuden edellytykset tiedetään etukäteen heikoiksi. (VTV 2009b.)

Informaatio-ohjaus on ei-sitovaa, ja sen vaikutukset eivät aina olekaan toivotun suuntaisia tai niin merkittäviä kuin on toivottu, eikä ole voitu pitävästi osoittaa sen vaikuttaneen asiakkaan saamiin palveluihin. Kuntien toiminta ei ole informaatio-ohjauksessa suuntautunut ministeriön odotusten mukaan, mikä on lisännyt ohjausta vahvistavien suositusten ja kehittämistoimien tuottamista. Kunnissa informaatio-ohjauksesta on koettu olevan eniten hyötyä silloin, kun se on liittynyt normiohjaukseen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 13–18; 66; STM 2002.) Informaatio-ohjauksen ja muiden ohjauskeinojen käyttö ei kuitenkaan ole ollut riittävän tasapainoista. Tasapainoa tuottavat ohjaustavoitteiden selkeys, valittujen ohjauskeinojen yhteensopivuus, resurssi- ja informaatio-ohjauksen samansuuntaisuus (Oulasvirta 2005). Valtionalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan esim. perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Ohjausvälineitä on uudistettu yksittäisinä, eikä ohjaus ole kokonaisuutena läpinäkyvä. Asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei ole aina valittu tehokkainta ja tarkoitukseen soveltuvinta ohjausvälinettä. Informaatio-ohjaus on lähtökohtaisesti täydentävää ohjausta, mutta valtio on pyrkinyt käyttämään sitä normiohjauksen korvaajana. Kunnissa ollaan kuitenkin hyvin tietoisia eri ohjausmuotojen suhteista ja tunnistetaan informaatio-ohjaus vähiten velvoittavana. (VTV 2009b, 80; 94.)

Kuntien rakenne suosii perinteistä ohjausta, ja informaatio-ohjauksella on vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien palvelujärjestelmiin. Hyvinvointipalveluista on useissa selvityksissä osoitettu olevan suuria eroja kuntien kesken, vaikka informaatiota on ollut tarjolla. Enemmänkin olisi tarvetta kunnallisten palvelujärjestelmien arvioinnille ja valvonnalle. (Uoti 2003, 330–331.) Ohjauspyrkimykset kaatuvat elleivät ne saa tukea organisaation työnjaosta. Tieto-ohjauksen tehokkuus perustuu siihen, että se on sovitettavissa kunnan institutionaaliseen ympäristöön. (Kettunen 2005.) Informaatio-ohjauksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta sekä ohjaavien että tietoa vastaanottavien tahojen tulisi tarkastella tiedolla johtamisen käytäntöjä: ohjauksen oikea kohdentaminen, vastuiden jakaminen sekä informaatiokanavat ja ohjausvälineet. (Jalonen ym. 2009, 25.)

Informaatio-ohjauksessa nähdään paljon hyviä puolia. Arajärven (2003, 67) mukaan informaatio-ohjauksen vahvistamisella, esimerkiksi tietojärjestelmiä kehittämällä, luomalla järjestelmään maksutonta ohjausta, levittämällä tietoa hyvisistä toimintakäytännöistä, laatomalla laatuohjelmia ja laatusurantaa, itsearvioinnilla ja muilla vastaavilla toimilla voidaan saavuttaa merkittäviäkin tuloksia. STM näkee että 2000-luvun alussa yleistyneet laatusuositukset tulivat tarpeeseen: uudet, laajapohjaisesti ja hyvässä yhteistyössä valtion viranomaisten, asiantuntijalaitosten ja kuntasektorin sekä kansalaisjärjestöjen kesken laadittavat laatusuositukset muodostuivat sellaiseksi ohjausvälineeksi, jotka täyttävät ohjauksessa syntyneen tyhjiön erinomaisella tavalla. (STM 2002.) Perusopetuksen ohjauksen tarkastelussa haastatellut opettajat pitivät informaatio-ohjausta positiivisena ja näkivät sen vaikutusten perustuvan vapaaehtoisuuteen, esim. informaation kautta syntyviin pedagogisiin oivalluksiin (VTV 2009b, 75).

Informaatio-ohjauksessa tarkoituksena on käynnistää päätöksen toimeenpanevalla tasolla vertailuprosesseja ja tuottaa palautetietoa päätöksentekoon. Psykkisiä ja sosiaalisia tekijöitä korostavana informaatio-ohjausta on pidetty normi- ja resurssiohjausta vaikuttavampana. Kunnissa päätöksenteko ottaa kuitenkin huomioon informaation vain valikoidusti, eikä ohjauksella päästä aina tavoitteisiin koska sen taso ei ole sitova. Asko Uoti esittääkin, että kunnilla tulisi olla käytössään omat 'valtioneuvostarkastajat', jotka voisivat tuottaa korjaustoimenpiteisiin velvoittavaa tietoa koko kuntakentän käyttöön (Uoti 2003, 60; 365).

5.3.2 Ohjelmaohjaus

Ohjelmajohtaminen otettiin Suomessa käyttöön 2000 – luvun alussa, mutta ohjelmaohjausta on käytetty jo pidempään, joskaan sitä eri ole erillisenä ohjausmuotona nostettu esiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2007b, 28–29) määrittelee ohjelmaohjauksen informaatio-ohjauksesta kehittyneeksi ohjausmenetelmäksi, kun taas ohjelmajohtaminen on johtamisjärjestelmä.

Toimintaa ei aina ole määritelty ohjelmaohjaukseksi vaikka sen elementit ovat selvästi esillä. Esim. Stakesin (1999) informaatio – ohjausta tarkastelevassa julkaisussa tavoitellaan verkostoivaa, horisontaalista otetta, projektien liittämistä oh-

jelmiin ja laajempiin kokonaisuuksiin (Uusitalo 1999.) Julkaisun vaiheessa oltiin juuri siirtymässä Tavoite- ja toimintaohjelma (TATO) – suunnitelmiin, jotka käynnistivät valtakunnallisen tavoite- ja ohjelmaohjauksen suunnitelmien sijaan (Liite 3). TATO:t edustivat uudenlaista suunnitteluasiakirjaa, jolla haluttiin tämentää hallitusohjelman sosiaali- ja terveystoimintatavoitteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon Tavoite- ja toimintaohjelmia asetettiin vuosille 2000-2003¹² sekä 2004-2007¹³. Jälkimmäisen tavoitteita toteuttamaan perustettiin Kansallinen terveyshanke 2002-2007 sekä Sosiaalialan kehittämishanke 2004-2007. Lisäksi käytössä on ollut mm. Terveys 2015-kansanterveysohjelma, Liikunta- ja alkoholiohjelmat sekä Työ- ja toimintakyvyn edistämisen VETO-ohjelma (Liite 4). Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen Kansallinen kehittämisohjelma Kaste hyväksyttiin vuosille 2008-2011. (Stakes 2008b.) Myös 1997 käynnistetty Verkostoituvat erityispalvelut VEP-hanke (Liite 4) vastasi monelta osin governance-henkisen ohjelmaohjauksen piirteitä.

Kansallisen kehittämisohjelma Kaste:een (STM 2008) muodostamalle uudelle ohjaustavalle asetettiin aloitusvaiheessa tavoitteeksi ohjelmajohtamisen vahvistaminen käyttäen Sosiaali- ja Terveystoimintatavoitteiden hyviä kokemuksia. Ohjelmajohtamiselle haettiin valtakunnallisia ja alueellisia rakenteita Kaste -organisoinnin kautta, pyrkimyksenä lisätä vuorovaikutusta. Ohjauksen perustana mainitaan kansallisesti määritellyt tavoitteet ja konkretisoidut keinot. Ohjauksesta haluttiin muodostaa kuntien näkökulmasta aiempaa selkeämpi kokonaisuus, ja sovittaa yhteen keskus- ja aluehallinnon ohjausta. Ohjelmaohjauksen tukena kerrottiin käytettävän edelleen resurssi- ja normiohjausta. (Pelkonen 2006.) Kaste-ohjelmassa perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehittämiseen suunnattiin voimavaroja (STM 2009c). Kaste-ohjelma tavoitteli ohjausvaikutusta sekä kuntien että hallinnon muiden toimijoiden suuntaan:

”Kaste-ohjelmassa määritellään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja keskeisimmät toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Ohjelma antaa sekä kokonaiskuvan ohjelmakaudella kuntiin suuntautuvasta ohjauksesta että nostaa esiin ne keskeisimmät toimenpiteet, joihin vuosina 2008–2011 suunnataan Stakesin, Kansanterveyslaitoksen, Työterveyslaitoksen ja lääninhallitusten työpanosta sekä muita kehittämistoiminnan resursseja” (STM 2008, 3.)

Stakes (2008b) näki Kaste-ohjelman käynnistysvaiheessa sen vastaavan moniin informaatio-ohjauksen kehittämistarpeisiin. Stakesin arvion mukaan Kaste-ohjelmassa ohjauksen sitovuusastetta oli vahvistettu, ohjelma oli valmisteltu ja tulitaisiin toteuttamaan vuorovaikutuksessa kuntakentän kanssa, toimenpiteitä oli konkretisoitu ja niiden toimeenpano ja seuranta suunniteltu. Kaste-ohjelmaan liittyy myös resurssiohjaus hankerahoituksena, ja siinä oli tehty kohdennus laajoihin ja katta-

12 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003

13 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007

viin hankkeisiin lukuisien projektien sijasta. Stakesin mukaan ohjelmia oli samanaikaisesti useita, ne olivat osittain rinnakkaisia ja niiden suhde toisiinsa oli epäselvä. Tämä heikensi ohjelmien ohjausvaikutusta. (Stakes 2008b.) Kaste-ohjelmaan liittyy myös lainsäädännön uudistamisohjelma (STM 2008, 54-58), jossa valtio sitoutuu lainsäädännöllä tukemaan Kaste-ohjelman tavoitteiden toteutusta. Näin ohjelma käyttää monia ohjausmenetelmiä yhtäaikaaisesti.

Jos sen sijaan tarkastellaan politiikkaohjelmia horisontaalisen ulottuvuuden kautta eli eri hallinnonalojen toimenpiteiden yhteen sovittamisen näkökulmasta, joudutaan arvioimaan enemmän politiikkaohjelmien tuottaman ohjauksen sisältöä kattavuuden, toimenpiteiden, osa-alueiden ja toimien koordinoinnin, aikaan saadun yhteistyön ja etenkin sektorihallinnon keskinäisen tiedonvaihdon ja optimaalisen resurssien käytön varmistamisen näkökulmia keskushallinnon ohjaustoitinnassa. (VTV 2009a, 62–64.)

Alasoinin (2007b) mukaan ohjelmaperustaisen informaatio-ohjauksen yleistyminen ja huolimatta ei juuri ole keskusteltu ohjelmien vaikuttavuudesta. Tykesin arviointitutkimuksessa saatiin viitteitä siihen, että käyttäjälähtöisessä projekti-toiminnassa voi olla vaikeaa saada aikaan merkittäviä generatiivisia tuloksia edes mittavilla panostuksilla seminaari- ja julkaisu-toimintaan tai tietopankkien rakentamiseen, joita ohjelmissa usein tuotetaan. (Alasoini 2007b, 58-60.) Alasoini näkee ohjelmaohjauksen ohjelmallisena kehittämisenä, jonka suosio on kasvanut kahdesta syystä: yhteiskuntapoliittiset päätöksentekijät ovat halunneet vahvistaa toimintansa legitimitettiin uuden julkisjohtamisen (NPM) hallinnollisessa diskursuksessa, jossa ohjelmat lisäävät tehokkuutta ja joustavuutta resurssien käyttöön ja allokontiin ja keventävät hallinnollisia rakenteita. Toisaalta toimintaympäristöt ovat muuttuneet monimutkaisemmiksi ja ennakoimattommiksi, ja siksi päätöksentekijöillä on aitoa kiinnostusta uudenlaisia verkostoitumiseen ja vuorovaikutteisuuteen perustuvia vaikuttamisen välineitä kohtaan. Erilaisten ohjelmien arvioinnit viittaavat siihen, että ohjelma- ja policy-oppiminen on hidasta ja varsinkin yli yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen sitä tapahtuu vain satunnaisesti. (Alasoini 2007a, 402; 406.)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjelmajohtaminen on laajentunut ja kehittynyt merkittävästi ja siihen liittyy myös lakisäätöisesti määritelty ohjelmaohjaus. Sosiaalialan kehittämishankkeen (2003-2007) esitteessä se liitetään vahvasti kuntien ohjaukseen:

Sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutettuja merkittävimpiä muutoksia on viety läpi osana näitä ohjelmia uudenaikaisessa yhteistyössä kuntakentän kanssa. Sosiaalialan kehittämishanke tukee kuntia sosiaalipalveluiden uudistamisessa.[...] Kuntien toimet ja päätökset ovat tärkeitä, koska kunnat vastaavat käytännössä sosiaalipalveluiden järjestämisestä asukkailleen.

Lisäksi on toteutettu useita tietotekniikkaan, palveluinnovaatioihin, henkilöstön osaamiseen ja tuottavuuteen liittyviä kansallisia ohjelmia. Substanssitasolla on toteutettu kansallisia alkoholi-, terveydenedistämisen-, lähisuhdeväkivalta-, ikäih-

misten hoito- ym. ohjelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmiin (ei yksittäisiin työkäytäntöihin) liittyviä julkishallinnon kansallisia ohjelmia, linjauksia ja suosituksia on 2000-luvulla ollut yli kuusikymmentä (Liite 4). Lisäksi hallituksen erityisseurannassa olevista teemoista moni liittyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ja kansallisesti on toimeenpantu erilaisia strategioita. Näiden lisäksi käynnissä on kansainvälisiä, alueellisia ja kunnallisia kehittämisprojekteja ja – ohjelmia.

2000-luvulla ohjaukseen on otettu mukaan uuden vuosituhannen ohjaukulttuurille ominainen piirre, vuorovaikutteisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon keskushallinnon ja kentän yhteys oli 1990-luvulla heikentynyt ja saanut negatiivista sävyä useiden muutosten (valtionosuusjärjestelmä, keskusvirastojen lakkauttaminen, lama ja siitä johtuvat valtionosuuden leikkaukset) seurauksena. Kansallisissa kehittämisohjelmissa toimeenpanoa on tuettu hankkeilla: ”*Suomen oloissa poikkeuksellisen voimakas panostus hankerahoitukseen*”. Ohjelmien henkeä voi kuvata niin, että valtio kutsuu kuntia mukaan eri tahojen yhteistyönä valmisteltuihin kehittämiskokonaisuuksiin, jotka puolestaan kokoavat ja verkottavat hanketoimijoita. Tätä menettelyä on kutsuttu myös neuvotteluohjaukseksi. (Lähteinen 2005.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma on vuonna 2008 korvattu sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisellä kansallisella kehittämisohjelmalla (HE 236/ 2006), Kaste (2008 – 2011), joka on sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteinen strateginen ohjausväline sosiaali- ja terveyspolitiikan johtamiseen. Tämä vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmaohjausta, ja vahvistamista jatketaan pysyvän kehittämistoiminnan rahoituksen valtionosuusjärjestelmää kehittämällä. (Lehtelä 2008, 155.) Kaste:en toimeenpanoa varten on asetettu alueellisia johtoryhmiä, joissa myös sosiaali- ja terveysjohtajat toimivat. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin ja hankerahoitukseen saadulla ylimääräisellä rahoituksella on edistetty ohjelmien toteutusta ja uudistusten toimeenpanoa.

TATO-menettelystä (ks. liite 3) kehittämisohjelmaan siirtymisellä pyrittiin myös vahvistamaan ohjelmajohtamista ja sitä kautta yhtenäistämään kuntien ohjausta, kuten asianomainen hallituksen esitys perustelee:

”Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia muutettavaksi siten, että valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma korvattaisiin uudella sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelmalla. Ohjelma-asiakirja olisi edelleen valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi hyväksymä. Se toimisi hallitusohjelman sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden täsmentäjänä ja toteuttajana. Tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmässä vahvistettaisiin ohjelmajohtamista, jolloin ohjaus perustuisi nykyistä selkeämmin kansallisesti määriteltyihin tavoitteisiin ja niitä tukeviin toimenpiteisiin.” (HE 236/2006.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietintönään em. hallituksen esityksensä 236/2006, että sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman suo-

ran vaikutuksen sekä laskennallisen valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutukset kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveystalouteen ovat jääneet vähäisiksi. Valtion ohjausroolin tiukentaminen 1990-luvun valtionosuusuudistuksen jälkeen on tapahtunut asiakkaan asemaa vahvistamalla ja erityislainsäädännöllä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehdään muutoksia valtionosuusjärjestelmään, mikä edellyttää myös ohjauksen kehittämistä. Ehdotettu tavoite- ja toimintaohjelman korvaaminen kansallisella kehittämisohjelmalla on ensimmäinen osa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmän uudistusta, ja jatkossa kytketään kehittämishankkeiden rahoitus ohjelman tavoitteisiin pysyvän kehittämistoiminnan tukemiseksi. (StvVM 2006.)

Kaste – ohjelmassa vuorovaikutteisuuden tavoite oli mukana ohjelman valmisteluvaiheessa. Ohjelman valmistelu käynnistyi alueellisilla kuulemistilaisuuksilla, jotka oli ensisijaisesti tarkoitettu kuntien sosiaali- ja terveysjohtajille. Jatkovalmistelussa olivat mukana alueelliset johtoryhmät, ja erikseen kuultiin sosiaali- ja terveysalan järjestöjä sekä kansalaisia verkkosivujen kautta. Tavoitteet ja osatavoitteet valmisteltiin alueellisista kuulemistilaisuuksista saadun aineiston pohjalta, ja lisäksi ohjelman painotukset perustuvat pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan ja sen strategia-asiakirjan painotuksiin. (STM 2008, 15–16.) Ohjelma myös kannustaa kuntia omaan kehittämistoimintaan ja sen linjaamiseen:

Kunnilla ja alueilla on erilaisia kehittämistarpeita ja kehittämistä on suunnattava juuri näiden tarpeiden mukaisesti. Kunnat määrittävät siis itse itselleen tärkeimmät tavoitteet, joiden suuntaisesti ne etenevät. Tässä ohjelmassa nostetaan esiin konkreettisia, mitattavissa olevia osatavoitteita, joista kunnat ja alueet voivat omalle alueelleen keskeisimmät ja laatia näiden osatavoitteiden suunnitelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. (STM 2008, 24)

Resurssiohjausta on ohjelmaohjauksessa käytetty lähinnä kunnille suunnattuna kehittämishankejärjestelmänä, joka on 2000-luvun alussa ollut tärkeä väline. Hankerahaus on osaltaan lisännyt kuntien yhteistä kehittämistä. Samalla kuitenkin näyttää siltä, että kehittämisessä on korostunut sosiaalihuollon oma sisäinen kehittäminen. Kehittämistyössä tarvitaan enemmän hallintorajat ylittävää yhteistyötä, erityisesti terveydenhuollon ja työvoimahallinnon suuntaan. (Kaakinen ym. 2007.) Kehittämishankkeiden kokoamista ohjelmiksi on tapahtunut myös vastaavina tulosohtauksen myötä syntyneelle markkinaohjaukselle kehittämistoiminnalle (Virtanen ym. 2007, 17-19).

Resurssiohjaus toimii ohjelmajohtamisessa myös valtakunnallisella tasolla. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) toimintaa ohjaavassa tulossopimuksessa vuosille 2008-2011 painottuu ohjelmajohtamisen tukeminen: keskeisesti toimintaa ohjaavat Kunta- ja palvelurakennemuutos PARAS-hanke, Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste, terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä Lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. (STM 2007b, 3.)

5.3.3 Muita ohjauksen muotoja

Ohjausta voidaan luokitella ja määritellä monin eri kategorioin. Seuraavassa tehdään suppea katsaus suomalaisessa valtionohjauksessa normi-, resurssi- ja informaatio- sekä ohjelmaohjauksen ohella käytettyihin tai sellaisiksi nimettyihin muotoihin: Suunnitelma-, tavoite-, tulos-, asiakas- ja sopimusohjaus.

Suunnitelmaohjaus

Keskitetty suunnittelu oli valtion keskeinen ohjausväline 1970-luvun palveluiden laajentamisen vaiheessa. Suunnittelu ulottui yksityiskohtiin ja oli raskas hallita. Päätösvaltaa siirrettiin lähemmäs kuntia kahdella tavalla: Valtion päätösvalta siirrettiin keskusvirastoista lääninhallituksiin 1970-luvun lopulla ja kuntien päätösvaltaa kasvatettiin luopumalla vaihe vaiheelta suunnittelun yksityiskohtaisuudesta. (Lehto 2005a, 15-16.)

Suunnitelmaohjaus liittyi 1970-luvulta alkaen vahvasti terveydenhuollon ohjaukseen. Terveydenhuollon valtakunnalliset suunnitelmat muodostivat terveyspoliittisia suunnitelmia ja kuntien sekä kuntainliittojen suunnitelmat terveydenhuoltopalvelujen jakelusuunnitelmia. Suunnitelmaohjaus vahvistui vuoden 1982 valtiosuuslain ns. Valtava – uudistuksessa, kun resurssien ohjaus laajeni myös sosiaalihuoltoon ja sosiaali- ja terveydenhuolto tuli kattavasti lakisäätöisen valtakunnallisen ja kunnallisen suunnittelun ja samalla valtiosuuden piiriin. Kuntien vuosittaiset sosiaali- ja terveydenhuollon toimintasuunnitelmat vahvistettiin lääninhallituksissa, jotka olivat saaneet valtiolta lääneille jaetut osuutensa valtakunnallisen suunnitelman virkalisäyksistä ja investointirahoituksista. Valtakunnallinen ja kunnallinen taso liitettiin yhteen lääninhallituksissa. (esim. Helisevä & Hänninen-Salmelin 1979; Sihvo & Maaniittu 1979.)

Tavoiteohjaus

Tavoiteohjaus on toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin perustuvaa ohjausta, jossa tavoitteet määritetään niin että niiden toteutumista voidaan seurata ja arvioida. Tavoiteohjauksessa ohjattavat saavat yleensä osallistua tavoitteiden asettamiseen, minkä toivotaan tuottavan tavoitteisiin sitoutumista. (Lundquist 1992, 79.)

1970- ja 1980-lukujen suunnitelmaohjauksesta siirryttiin kohti tavoiteohjausta, kun esim. vuoden 1994 alusta aiemmin suunnitteluasiakirjana esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen esitettiin tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden muodossa, ja vuoden 1997 alusta tavoitteina sekä edelleen vuoden 1999 alussa tavoite- ja toimintaohjelmaksi (Liite 3). Asiakirjoissa *toimintaperiaatteilla* viitattiin lähinnä valtiosuusperusteisiin ym., ei niinkään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapoihin. Tavoiteohjausta käytetään myös esim. EU:n politiikassa sekä kuntien omassa ohjauksessa. Kuntiin tavoiteohjauksen tuo kuntalaki, jonka mukaan talousarvio- ja taloussuunnitelmatyötä ohjaavat valtuuston hyväksymät tavoitteet.

Terveydenhuollossa siirryttiin yhdenmukaistavasta normiohjauksesta tavoiteohjaukseen 1972 ja edelleen informaatio-ohjaukseen 1993. Tavoiteohjaukselle oli tyypillistä voimakas valtiollinen ohjaus, joka kohdistui toimintaan, talouteen ja tavoitteisiin. (Tahvanainen 2004, 28.) Tämän tavoiteohjausvaiheen aikana aiemmin vain terveydenhuoltoon kohdistuneeseen ohjaukseen liitettiin sosiaalihuolto mukaan (Liite 3.)

Tulosohjaus

Tavoite- ja tulosohjausta on toisinaan käytetty synonyymeinä. Tulosohjaus perustuu ohjattavalle määrättyihin tai sovittuihin mitattaviin tuloksiin, joiden toteutumista seurataan systemaattisesti, mutta tulosohjaus korostaa tavoiteohjausta enemmän mitattavien tulostavoitteiden asettamista ja jälkikäteistä mittaus- ja raportointiprosessia. (Lundquist 1992, 79; Oulasvirta ym. 2002, 153-154.) Valtionhallinnossa tulosohjauksen osana kehitettiin strategista ohjausta; strategisen johtamisen alkuvaihe kiinnittyi tulosjohtamisen käyttöönottoon 1990-luvulla. (Tiili 2008, 54–55.) Suomessa hallituksen käytössä ollut strateginen ohjausväline, nk. hankesalkku (strategiasalkku) otettiin käyttöön syksyllä 1995 tulosohjausta vahvistaneen työryhmän suosituksesta. Tavoitteena oli vahvistaa hallitusohjelman ohjausvoimaa määrittelemällä strategiat ja vielä tarkemmin hankkeet, joilla hallitusohjelman tavoitteita välitettiin. Hankesalkussa oli etenkin sellaisia hallinnonalojen välisiä tai yhdelle ministeriölle kuuluvia ohjelmia joita hallitus poliittisesti ohjasi. Nähtiin, että neljäksi vuodeksi laadittu toimintasuunnitelma ei ollut riittävä väline vaan hallitus tarvitsi konkreetteja, strategisia projekteja. Hankesalkku myös tuki pääministeriä valtioneuvoston valmistelutyössä ja informoi valtioneuvoston jäseniä eri alojen hankkeista. (Tiili 2008, 74.)

Tulosohjausta (Management By Results, MBR) on toteutettu uuden julkisjohtamisen (NPM:n) nimikkeen alla. Suomessa se otettiin käyttöön 1988, ja tuloksellisuusajattelu siirtyi nopeasti myös kuntien käyttöön. Tulosohjaus lisäsi kunnissa päätösvalan siirtämistä alemmille tasoille. Tulosohjauksessa painopiste on yksiköperustaisessa ajattelussa ja toimintojen hajauttamisessa paikallistasolle. Tulosajattelua voidaan käyttää myös keskitettyyn ohjaamiseen. Kuntavaltio -suhteessa tärkeää onkin tunnistaa, mille tasolle ohjauksen elementit toiminta-ajatus, tulostavoitteet ja -kriteerit asetetaan. Väljät ja avoimet tavoitteet tuottavat yhteiskuntapolitiikasta irrottautuvaa, organisatorisesti painottuvaa ohjausta. (Uoti 2003, 58-59.) Tulosohjauksen keskeinen periaate on kytkeä yhteen suoritteet eli palvelut ja niiden rahoitus. Tulos voi kuitenkin jäädä ohjattaessa epäselväksi. Esimerkiksi lastensuojelussa voidaan puhua epämääräisesti lapsen suojelusta, mutta jää avoimeksi onko parempi sijoittaa lapsi kodin ulkopuolelle vai työskennellä perheen kanssa. (Brodkin 2006, 3)

Valtion ja kuntien väliseen tulosohjaukseen siirtyminen tapahtui 1980-luvulla käynnistyneen valmistelun jälkeen vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa, kun kustannusperusteisista valtionosuuksista siirryttiin valtionosuuden laskennalli-

seen perustaan. Tämä malli lisäsi kuntien toimintavapautta ja korosti toiminnan tuloksellisuutta: kunnilla oli nyt mahdollisuus käyttää erilaisia tapoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Resurssien käytön yksityiskohtaisesta seurannasta siirryttiin yhä enemmän valvontaan ja arviointiin. (Uoti 2003, 114-115; 119.) Kunnissa uudistuksen merkitys lienee jonkin verran jäänyt Suomessa samaan aikaan syvimmillään olleen laman alle, koska kuntien toimintatapojen uudistus kohdistui useina vuosina pääsääntöisesti talouden hallintaan. Poikkeuksellisen syvä talouden lama pakotti sosiaalimenojen leikkauksiin, joiden seurauksena palvelujen taso ja saatavuus heikkeni ja alueelliset erot kasvoivat (Lähteinen 2005).

Asiakasohjaus

Asiakasohjaus voidaan nähdä asiakkaan oikeuksiin kohdistettuna tavoiteohjauksen muotona, eikä tätä eksaktia määritelmää ole paljoakaan käytetty. Stakes nosti asiakasohjauksen käsitteen esille omaa rooliaan informaatio-ohjaajana käsittelevässä raportissa 1990-luvun lopulla (Uusitalo 1999). Asiakasohjauksen nähtiin tuolloin kehittyneen tarpeeseen, jonka normien purku tuotti. Asiakasohjaus mahdollisti uudenlaisen sitovan ohjauksen, kun se kohdistettiin asiakkaiden aseman ja oikeuksien sekä palvelujen laadun korostamiseen kuntien toimintatapojen sijasta. Lainsäädännöllinen tausta tälle ohjaukselle syntyi potilaan asemaa ja oikeuksia säätelevästä laista (1993) ja yhdenvertaisuutta sekä hyvää hallintoa vahvistavasta perusoikeusuudistuksesta 1995. Myös kuntalaki (1995) korosti asiakaslähtöisyyttä ja kuntalaisten tarpeita ja kokemuksia palveluiden laadun kehittämiseksi. (Uusitalo & Lönnfors 1999, 6.)

Myöhemmin Matti Heikkilä jatkoi asiakasohjaus – teeman käsittelyä muodostamalla 2000 – luvun ohjausfilosofiaksi nimeämänsä ajattelun, jossa ohjauksen kohdentuminen asiakkaan oikeuksiin on keskiössä (Heikkilä 2004a; Heikkilä 2008.) Stakes nosti tämän ohjausfilosofian esiin myös informaatio-ohjausta arvioivassa lausunnossaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalle (Stakes 2008a). Lausunnon yhteydessä toimitettiin tarkastusvaliokunnan pyytämä selvitys informaatio-ohjauksesta, ja tässä selvityksessä Stakes nimeää asiakasohjauksen yhdeksi neljästä ohjauksen muodoista muiden ollessa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Heikkilän 2000 – luvun ohjausfilosofiaan sisältyvässä asiakasohjauksessa keskeistä on ohjauksen kohteen painopisteen siirtyminen. Perinteisen normi- ja tieto-ohjauksen kohteena on palvelu, sitä tuottava toimintayksikkö ja siten kunta. Uuden ohjausajattelun mukaan pyrkimyksenä on asiakkaan oikeuksien vahvistaminen, mikä on radikaali muutos ohjauksessa. (Stakes 2008b.) Asiakasohjaukseen liittyi myös vaatimus ns. vähimmäisstandardien laatimisesta palveluiden laadun turvaaminen (Heikkilä 2003, 120.)

Asiakasohjaus on vahvistunut ja suuntaus siihen on 2000 – luvulla tunnistettu. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (STM 2001b) ja myöhemmät sosiaaliturvan uudistukset (mm. Sosiaalitakuu eli toimeentulohakemusten käsittelyajan määrittely) ovat edenneet tähän suuntaan. Asiakasohjaus terminä

ei kuitenkaan ole juurtunut käyttöön, vaan se viittaa useammin organisaatioiden asiakasprosessien hallinnan osana käytettävään asiakasohjaukseen, joka voi sisältää erilaisia toimia aina vuoronumeroinnista palveluohjauksen kaltaiseen ohjaukseen.

Sopimusohjaus

Ihalaisen (2007, 61) mukaan sopimusohjaus liitetään myös hierarkkisten hallinnollisten menettelyjen korvaamiseen ja toisaalta markkinaperustaisen ohjauksen hallitummaksi muodoksi, jossa tiedon käyttö muodostaa keskeisen eron edellisiin. Tällainen markkinaehtoinen suunnittelujärjestelmä voidaan nähdä myös sopimusyhteiskunta-ajatteluna. Sopimusohjaus sen laajassa merkityksessä kuvaa kaikkia niitä menettelyjä, joissa sopijaosapuolet sopivat tuottajan tilaajalle tuottamista palveluista, niiden määrästä, hinnasta ja laadusta. Sopimusohjausta on kehitetty ja käytetty Suomessa ainoastaan kentällä palvelujen järjestäjän ja tuottajan välillä. Valtionosuuden jakaminen on Kaste – ohjelmassa kuitenkin viety sopimusohjauksen suuntaan, ja Nylanderin (2008) mukaan sopimusohjausta voitaisiin laajemminkin kehittää valtionosuuden perustana. Tässä mallissa valtionosuuden myöntämisen edellytyksenä tulisi olla peruslaskentakaavan lisäksi rahan saajan puolelta sitoutuminen joihinkin toimintatavoitteisiin, hyvän laadun kriteereihin ja toimintojen uudistussuuntiin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sopimusohjausmenettelyn tuominen valtio – kunta-suhteeseen palveluntuotannossa ei ole ongelmattonta. (Nylander 2008, 443-444.) Myös käytännössä on ongelmia nähty; Kaste-ohjelman alueelliset johtoryhmät laativat lausunnon Kaste II-ohjelman valmisteluun (11.8.2010) ja toteavat siinä mm:

Alueelliset johtoryhmät nähdään strategisina toimijoina, joiden roolin tulisi vahvistua seuraavalla hallituskaudella Kaste-ohjelman valmistelussa, toimeenpanossa, viestinnässä, arvioinnissa ja edelleen kehittämisessä. (...) Haasteellisena koetaan alueellisten johtoryhmien epädemokraattiseksi koettu luonne ja tietynlainen muodollisen vallan puute. Tämä korostuu erityisesti alueilla, joilla on hyvin sirpaloitunut kuntarakenne, joissa vain harva kunta on aluejohtoryhmässä edustettuna.

Valtakunnallisesti hyväksytyt menettelytavat ja ohjeet antavat raamit ja tukea alueelliselle työskentelylle. Niiden tulee olla yhtenäiset ja tiedossa jo seuraavan hallitusohjelmakauden alussa. Suomessa tarvitaan nykyistä systemaattisempaan kehittämistyöhön perehtynyttä yksikköä, jonka asiantuntijat voisivat kansallisella tasolla ohjata, tukea ja valmentaa sosiaali- ja terveysalan johtoa ja toimijoita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste voidaan nähdä edelleen suunnitelmaohjauksena, mutta se pyrkii korjaamaan niitä ongelmia, joita TATO – menettelyssä on ilmennyt. Kaste sisältää myös pyrkimyksen sitouttaa kenttä sekä valmisteluun että toimeenpanoon, ja siinä hanketyö sidotaan aiempaa tiiviimmin ohjelman ydintehtäviin sekä tuleviin lainsäädännön uudistuksiin. Haasteena ovat laajat ja yleiseksi jäävät tavoitteet, joiden toteutumista

mitataan aiemmin olemassa olleilla indikaattoreilla, joihin tavoitteet on sovitettu. Voimassa olevan valtio-kunta-suhteen mukaisesti myös Kaste – ohjelma on julkistusten ja toiveiden tasolla suhteessa kuntaan, ja kykenee velvoittamaan vain valtiota. Kuntien kanssa ohjelman toteuttaminen perustuu yhteistyölle, sopimiselle ja kuntien hyväksymille menettelytavoille. (Nylander 2008, 443.) Lähteinen (2005) kuvaa 2000 – luvun kehittämissuunnitelmien toimintamallia ja näkee eri osapuolien yhdessä sopimiin kehittämistavoitteisiin kohdennettujen hankerahoituksen ja niihin liittyvien toimijoiden verkottamisen neuvotteluohjauksena. Tavoitteena tässä ohjausmallissa on, että sosiaali- ja terveydenhuollon paikallis- ja aluetason eri toimijat ja valtio mahdollisimman pitkälle yhdessä linjaavat keskeiset kehittämissuunnat ja toimeenpanevat uudistukset.

Taloudellinen ohjaus

Yhtenä merkittävästi kuntien toiminnassa näkyvänä ohjauksen muotona on valtion taloudellinen ohjaus, joka kohdennetun resurssiohjauksen lisäksi sisältää mm. laajasti kuntien toimintamahdollisuuksiin vaikuttavan valtionosuusjärjestelmän. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on suuri, näin myös kuntien odotukset valtion rahoitusvastuusta ovat vaihdelleet. Ennen vuoden 1993 alusta voimaan tulleita uudistuksia kunnat saivat valtionosuutensa tarkoitussidonnaisina, mikä helpotti kunnan sisällä oman sektorin toiminnan perustelua. Suunnitelmaohjaus sekä normi- ja lupahallinto koettiin kunnissa kielteisinä. Näin päädyttiin taloudellisesti kannustavana pidettyyn laskennalliseen valtionosuuteen, joka ei perustu kunnan suunnitelmiin eikä uusiin virkoihin, vaan kunta saa valtionosuuden siitä riippumatta, miten paljon se oli itse käyttänyt rahaa kyseiseen toimintaan. Valtionosuusmuutokseen liittyi normien ja hallinnollisten rajoitusten purkamista. (Lehto 2005a, 18.)

1990-luvun alun laman jälkeen tehtiin useina vuosina valtionosuuksiin leikkauksia, jotka herättivät eri tahoilla keskustelua kuntien ja valtion rahoitusvastuusta ja ohjauksesta. Hallintovaliokunta (HaVM 5/1993) otti kantaa valtionosuuksien alentamiseen 1993 todeten, että valtionosuuksien alentaminen merkitsee yleistä kuntien tulojen vähenemistä, mikä ei tarkoita sitä, että kuntasektorin sisällä määrärahoja olisi vastaavasti alennettava toimialoittain. Valiokunta pitää valtionosuusleikkauksia huonona ratkaisuna mutta muistuttaa jo tehtyjen uudistusten korostavan kuntien itsemääräämisoikeutta ja omavastuuta:

Valtionosuuksien alentamisen tosiasialliset vaikutukset ovat riippuvaisia palvelut järjestävien kuntien toimenpiteistä. Kunnat voivat kohdentaa valtionosuuksien vähennykset haluamallaan tavalla eri hallinnonaloille ja toisaalta kunnilla on monissa tapauksissa mahdollisuuksia kehittää toimintatapoja siten, että kustannuksia voidaan alentaa palveluista tinkimättä. Saatujen tietojen mukaan osassa kuntia jouduttaneen kuitenkin palvelutasoa alentamaan, mikäli lakiehdotusten mukaiset leikkaukset toteutuvat täysimääräisinä vuonna 1994. (HaVM 5/1993)

Vuoden kuluttua pohdittiin seuraavaa, vastaavaa leikkausta. Hallintovaliokunta (HaVM 16/1994) vetosi kuntien omaehtoisiin ratkaisuihin samoin sanoin kuin edellisvuonna ja lisää edellisen leikkauksen jälkeen saadut kokemukset:

”Valtionosuuksien alentamisen tosiasialliset vaikutukset ovat riippuvaisia palvelut järjestävien kuntien toimenpiteistä.. [...] ..kustannuksia voidaan alentaa palveluista tinkimättä ja näin on myös tapahtunut. Saatujen tietojen perusteella kunnat ovat kohtuullisen hyvin kyenneet selviytymään palvelutuotannostaan vuonna 1994 toteutetuista valtionosuuksien leikkauksista huolimatta. Kuntien toimenpiteet ovat johtaneet yleisesti muun ohella säästöihin henkilöstömenoissa, jolloin erityisesti vakinaisen henkilöstön työpaineet ovat lisääntyneet. Henkilöstön venymismahdollisuudet ovat luonnollisesti rajalliset. Julkisen talouden vaikeuksien voittamiseksi joudutaan kuitenkin vielä ensi vuonna leikkaamaan valtionosuuksia. (HaVM 16/1994)

Lamaan liittyviä valtionosuusleikkauksia tehtiin vielä vuonna 1998. Sosiaaliturva-lehti (Nro 17/ 2000) pohti valtion kuntapolitiikkaa vuonna 2000. Kuntien itsehallintoa oli pyritty vahvistamaan siirtymällä vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmässä menoperusteisesta laskennallisesta järjestelmästä, ja purkamalla normeja niin että kunnat saavat päättää vapaammin, mihin ne käyttävät tulonsa ja valtionosuuden, mikä lisäisi kuntien taloudellista ja toiminnallista liikkumavaraa. Lama ja leikkaukset veivät sen kuitenkin kunnilta ja Sosiaaliturva kysyy ”*Haluaako valtio rajoittaa kuntien omaa harkintaa ja itsehallintoa nyt, kun kunnilla olisi taloudellisen kasvun ansiosta aiempaa enemmän toimintavapautta?*” Se perustelee kysymystään sillä, että lamavuosina kuntien rahoitusosuus yhteisissä tehtävissä on kasvanut ja valtion vähentynyt niin että valtionosuus oli reaalisesti 1980-luvun tasolla. Tämän kehityksen taustalla ovat myös tehtävien siirrot valtiolle ja niiden yhteydessä valtion toteuttamat vähennykset kuntien valtionosuudesta, minkä lehti kärjistää toteamalla ”*kunnat rahoittavat jokaisen kunnilta valtiolle siirtyneen tehtävän*”. Lisäksi lisääntyneet sosiaaliset perusoikeudet ja toistakymmentä sosiaali- ja terveydenhuollon subjektiivista oikeutta ovat sitoneet kuntien rahat ja kehittämismahdollisuudet niin että kuntien vapaus hyvinvointitehtäviensä kehittämisessä ei ole käytännössä ollut järin suuri. Paitsi kunnissa, myös eduskunnassa käytiin tätä keskustelua:

Kuntien valtionosuusleikkaukset 1990-luvulla ovat kuitenkin lisänneet kuntien omarahoituksen merkitystä lakisääteisten tehtävien järjestämisessä. Ottaen huomioon muun muassa meneillään olevan kuntien eriytymiskehityksen kristillisen liiton eduskuntaryhmä katsoo selonteosta poiketen, ettei valtion puolelta kaikilta osin ole huolehdittu siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Samalla nousee esiin kysymys, onko valtion toimenpiteillä kavennettu kunnallista itsehallintoa. Normiohjauksen tilalle on valitettavasti tullut taloudellinen ohjaus. (PTK 81/2000)

Asiasta jätettiin myös välikysymys, johon ministeri Soinivaara vastasi 4.10.2000. Välikysymyksessä esitettiin, että valtionosuuksien järjestelmällinen pienentäminen on johtanut kuntien rahoituksen perustumiseen yhä enemmän kunnallisveron ja yhteisöveron tuottoon. Vastauksessa todettiin, että valtionosuuksia ei ole pienennetty vuoden 1998 jälkeen, ja sen jälkeen v. 2000 sekä seuraavina vuosina tehdään täysimääräiset indeksitarkistukset sekä kustannustenjaon tarkistus niin, että valtionosuudet nousevat vuoteen 2004 mennessä vuoden 1998 24,6 miljardista markasta 30,2 miljardiin. Kuntien valtionosuudet sosiaali- ja terveydenhoidon menoihin lisääntyvät vuonna 830 miljoonalla markalla, joskaan kunnat eivät ole sidottuja käyttämään tätä rahaa sosiaali- ja terveystalouteen. (Välikysymysvastaus 4.10.2000.)

Kuntaliitto pyysi Kaarlo Tuorilta (2001) oikeudellista arviota valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa. Hänen mukaansa kunnille annettavat pakolliset tehtävät saattavat loukata kunnallista itsehallintoa, mikäli ne kaventavat kunnan oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan pakottaen kunnat käyttämään verotulonsa lakisääteisten tehtäviensä rahoittamiseen. Tuorin mukaan valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kehitys 1990-luvun alusta lähtien on johtanut tilanteeseen, jossa on perusteltua katsoa, että kuntien suhteellista rahoitusosuutta kasvattavat lainsäädännölliset toimenpiteet ovat ristiriidassa sen taloudellisen itsenäisyyden kanssa, jota perustuslain 121 §:n takaama kunnallinen itsehallinto edellyttää. (Tuori 2001.) Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Raimo Sailas piti Kuntalehden haastattelussa professori Tuorin lausuntoa yksipuolisena, koska siinä lasketaan yhteen valtionosuusleikkausten bruttosummaa ja unohdetaan monet kompensatiot, joilla kunnille on korvattu leikkausten aiheuttamia menetyksiä (Kuntalehti 3/2002).

Keskustelu kuntien palvelutuotannon ja rahoitusvastuun osalta on jatkunut koko 2000-luvun. Osana peruspalveluohjelmaa¹⁴ on arvioitu, että valtion rahoitusosuus kuntien peruspalveluohjelman mukaisiin menoihin alenee vuoteen 2012 mennessä noin kahdella prosenttiyksiköllä. Kuntaliiton mukaan perustuslain rahoitusperiaate (kun kunnille säädetään tehtäviä, samalla osoitetaan rahoitus) ei toteudu. Kuntaliiton mukaan valtionosuusleikkaukset, vajaat indeksikorotukset ja kompensoimattomat verotulomenetykset ovat vuosina 1995–2009 merkinneet yhteensä noin 3,2 miljardin euron siirtoa kuntien rahoitettavaksi. Tämä on ollut mahdollista hyvän talouskasvun ja kuntien tasausjärjestelmän vuoksi sekä kuntien jatkuvan tehostamisen ansiosta, mutta velkaantumisen ja erot kuntien välillä ovat kasvaneet huolestuttavasti. Valtionosuus uudistus on hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa syksyyn 2009 mennessä, mutta Kuntaliiton mukaan uudistusta vaikeuttaa vaatimus valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon pitämisestä muuttumattomana. (Kuntaliitto 2009, 5-9; 11.)

14 Peruspalveluohjelma 2006–2009. Peruspalveluohjelmaa valmistelevalta ministeriryöryhmä 14.3.2005 ; Peruspalveluohjelma 2008–2011. Peruspalveluohjelmaa valmistelevalta ministeriryöryhmä 25.5.2007; Peruspalveluohjelma 2009–2012. VM julkaisuja 15/2008.

Kehittämistoiminta ohjauksena

Osana valtioneuvostoa sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja ohjaa palvelujen kehittämistä. Se määrittelee kehittämisen suuntaviivat, valmistelee lainsäädännön ja keskeiset uudistukset, ohjaa niiden toteuttamista sekä huolehtii yhteyksistä poliittiseen päätöksentekoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset tavoitteet ja niiden toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet sisältyvät koko hallituskauden kattavaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO, Kaste) (Liite 3). Näin sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen on osa poliittista päätöksentekoa. (STM 2005b, 5.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on käytössä tutkimus- ja koulutuskorvaus, jota suoritetaan valtion korvauksena terveydenhuollon toimintayksiköille tutkimukseen ja koulutukseen. (STM 2005d.) Esimerkiksi vuonna 2006 tähän varattu rahamäärä oli lähes 50 miljoonaa euroa. Sosiaalihuollossa ei vastavaa määrärahaa ole ollut. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa toteuttavat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL), Säteilyturvakeskus (STUK), Kansaneläkelaitos (Kela) ja Eläketurvakeskus (ETK). Ministeriöllä on tutkimus- ja kehittämistoimintaa varten erillinen määräraha, sekä lisäksi erillisrahoitusta muun muassa terveyden edistämiseksi sekä tärkeiden kansallisten hankkeiden toteuttamiseksi (esimerkiksi Kaste-ohjelma). Ministeriö tekee yhteistyötä myös Suomen Akatemian ja Tekesin kanssa. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteet perustuvat ministeriön strategiaan ja hallinnonalan yleistavoitteisiin sekä hallitusohjelmaan kuuluihin politiikkaohjelmiin ja muihin erillishankkeisiin. Kunnat ja kuntayhtymät voivat saada valtionavustusta hankkeisiin, joilla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) toteuttamista.

Sosiaalialan ohjelmallisen kehittämisen alkuna voidaan tietyssä määrin pitää Verkostoituvat erityispalvelut (VEP)-hanketta, joka toteutettiin kolmessa vaiheessa vuosina 1997–2003. Hankkeen tavoitteena oli sosiaalihuollon erityisosaamista vaativien palvelujen saatavuuden turvaaminen kaikissa kunnissa ja ylikunnallisten toimintamallien edistäminen. Hanke organisoitiin muodostamalla sekä valtakunnallisia että alueellisia ohjausryhmiä ja verkostoja; samaa toimintatapaa noudatettiin Sosiaalialan kehittämishankkeen (2004–2007) ja Kaste-ohjelman organisoinnissa. Alueellisten ryhmien rooli oli myös jo VEP:ssä tuottaa tietoa alueellisista tarpeista, joten se sisälsi kaksisuuntaista tiedontuotantoa. VEP:n alueelliset johtoryhmät tuottivat laajoja seudullisia selvityksiä sosiaalialan erityisosaamisen ja erityispalvelujen tilasta ja kehittämistarpeista. Hanke sisälsi lukuisia hankkeita ja projekteja ja oli laajuudeltaan hyvinkin ohjelmamainen. Hankkeessa tehtiin paljon sosiaalialan erityispalveluiden määrittelyä yhteistyössä eri tason toimijoiden kesken. Monilta eri piirteiltään VEP-hanke edusti siis hyvinkin hallinnalle (governance) tyypillistä toimintatapaa. VEP-hanke edelsi myös sosiaalialan osaamiskeskusten perustamista. Osaamiskeskusten toiminta lähti monin osin liikkeelle VEP:ssä muodostettujen verkostojen pohjalta. (STM 2004d.)

2000-luvun alussa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille ohjattiin erillinen valtionavustus perustamishankkeiden tilalle. Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointia arvioivan osaraportin (2007) mukaan kehittämishankkeen rahoitus ohjattiin kunnille ministeriön asettamien painopisteiden mukaan. Painopistehjaus on nähty kunnissa myönteisemmäksi niillä alueilla, joissa ei ennen kehittämishanketta oltu koordinoitu kehittämistä seudullisesti. Kuntien tarpeiden ja painopisteiden kohtaaminen on kuitenkin ollut haasteellista, koska hankkeen painopisteiden kuvaus tavoitetasolla ei ole ollut kuntien näkemyksen mukaan selkeää. (Sosiaalialan kehittämishankkeen... 2007, 28–29.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmaohjaus kytkeytyy tiiviisti kehittämissohjelmiin. *Veto*-ohjelma (Liite 4) edusti toimintatavaltaan ohjelmapolitiikkaa. Normi- ja resurssiohjauksen rinnalla on korostunut informaatio-ohjaus, mitä eri ohjelmilla pyritään erityisesti tekemään. Myös tavoiteohjaava asiakirja TATO (Ks. Liite 3) oli luonteeltaan yhteistoimintasopimus kuntien ja valtion välillä. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat osa hallitusohjelmakauden mittaista peruspalveluohjelmaa (Liite 4). Sosiaalialan kehittämishankkeessa 2004–2007 keskeisin rahoitusmuoto oli valtionavustusinstrumentti. Valtionavustuksille, joita myönsivät sekä Sosiaali- ja terveysministeriö että lääninhallitukset, oli määritelty voimavara-asetuksella 854/2004 omat painoalueet. Ministeriön rahoitusosuus hankekaudella oli 36 miljoonaa euroa ja lääninhallitusten 54 miljoonaa euroa. Painoalueilla ja Hakijan oppaalla (STM 2004c) pyrittiin vahvistamaan valtakunnallista ohjausta siten, että saataisiin aikaan pysyviä rakenteellisia uudistuksia. (Oosi ym. 2009, 28–29.) Kaste-ohjelmaan on sisällytetty sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan painotukset ja painopiste on uudistusten toteuttamisessa. Kaste-ohjelmassa valtionavustusta kuntien ja kuntayhtymien kehittämishankkeisiin on varattu vuosittain 2527 miljoonaa euroa v. 2008–2011. (STM 2008; STM 2009b; STM 2009c).

Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämistoiminta on ollut perinteisesti heikosti organisoitua ja rahoitettua, ja siitä on puuttunut valtakunnallinen tuki. Järjestöillä on sen sijaan ollut merkittävä rooli. Sosiaalialan kehittämiselle vahvaa käännettä merkitsivät Sosiaalialan osaamiskeskusten perustaminen 2002¹⁵ ja Sosiaalialan kehittämishanke 2004–2007 (STM 2003) sekä sen tueksi suunnattu mittava hankerahoitus (17–25 milj. € vuosittain). Hankerahoitusta suunnattiin aiempaa vahvemmin seudulliseen kehittämiseen. (STM 2005a, 3.)

Kehittämishankejärjestelmä tuli voimaan vuonna 2003, ja ensimmäiset hankerahat myönnettiin samana vuonna. Vasta seuraavana vuonna ilmestyi Hakijan opas, josta oli tukea hankehakemusvaiheessa. Hankehakemukset lääninhallituksille ja sosiaali- ja terveysministeriölle jätettiin toisistaan poikkeavien aikataulujen ja painopisteiden mukaan, mikä lisäsi hankerahoituksen, kuntien omarahoituksen ja kuntien yhteisten hankkeiden organisoinnin epäselvyyttä kunnissa. Koordinaation

15 Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta (1230/2001)

Asetus sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta (1411/2001)

puute näkyi siinä, että hankkeiden sisällöstä ei ollut olemassa tietokantoja, eivätkä ministeriö ja lääninhallitukset niistä myöskään tiedottaneet. Uuden kansallisen kehittämishankkeen (Kaste) myötä hankerahoituksen käytännöt jälleen muuttuivat. Valtiontalouden tarkastusvirasto suositti uudelle hankemenettelylle parempaa valmistautumista ja ohjeistusta alkuun, levitettävyyden ja juurruttamisen korostamista suunnittelussa ja toteuttamisessa, arviointikriteerien yhtenäistämistä sekä valtionapuviranomaisten roolien selkiyttämistä. (VTV 2007b, 60-61; 65-66.)

Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarvioinnissa todetaan, että Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteita ei voitu saavuttaa hankerahoituksilla, koska yksittäiset hankkeet olivat liian lyhyitä tavoitteisiin nähden. Tulokset liittyivät yleensä ”yhteistyöedellytysten lisääntymiseen” tai toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden osaamisen kehittämiseen ja paikoin on saatu aikaan pysyviä toimintamalleja ja rakenteita. Sosiaalialan kehittämishankkeessa saavutettiin kuitenkin myös lukuisia hyviä tuloksia eri sisältöalueilla, ja lisäksi sosiaalialan seudullinen kehittäminen lisääntyi merkittävästi. Palvelujen saatavuuden kehittäminen oli yksi keskeinen hankkeen tavoite, jossa ei ole tapahtunut merkittävää positiivista kehitystä. (Oosi ym. 2009, 2-4.)

Kehittämistoiminnasta on laadittu viime vuosina useita selvityksiä ja arviointoja (esim. Kaakinen ym. 2007, Virkkunen ym. 2007, Oosi ym. 2009, VTV 2007b, Haverinen & Vuorenkoski 2009). Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnissa v. 2007 selvitettiin, miten kehittämistoiminnan rahoitus, ohjaus ja rakenne sekä työnjako kunnallisen, alueellisen ja valtakunnallisen tason kehittämistoiminnassa toimii. Kehittämistoiminnan vahvistamiseen liittyen suositeltiin mm. kehittämistoiminnan rahoituksen turvaamista joustavalla rahoitusmallilla, osaamiskeskusten roolin sekä alueellisten johtoryhmien ja lääninhallitusten kehittämistehtävien vahvistamista sekä kehittämistoiminnan ja tutkimuksen valtakunnallisen koordinoimisen lisäämistä eri tavoin. (Oosi ym. 2009.) Toisaalta on nähty, että kehittämisessä ollaan siirtymässä hankkeista ja projekteista ns. konseptikehittämiseen. Konseptikehittämisessä on kysymys tulevaa toimintatapaa määrittävän käsitteen ja käytännön toiminnan vastavuoroisesta kehittämisestä. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksessa ja erilaistuksessa kuntalaisten tarpeisiin vastaamiseen tarvitaan erilaisia toimintakonsepteja. (Virkkunen ym. 2007.) Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (PARAS) tutkimus- ja kehittämistoiminta on myös esillä. Asettamispäätöksessä edellytetään, että osana uudistusta ”*Arvioidaan palveluiden ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä sekä tutkimustoimintaa sekä laaditaan kehittämisohdotukset*”.

Valtiontalouden tarkastusviraston raportin (2002) mukaan tutkimus- ja kehittämistiedon hyödyntämistä rajoitti tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja päätöksenteon syklien erilaisuus. Pitkäjänteinen, ennakoiva tieto ja ajankohtainen, poliittista päätöksentekoa palveleva nopeasyklinen tieto toimivat eri sykleinä, mitä ei ole riittävästi analysoitu. Myös hankkeiden tulosten ja kokemusten systemaattisessa analysoinnissa ja hyödyntämisessä sekä hankkeiden valvonnassa ja seurannassa havaittiin puutteita, vaikka ministeriö on jo kehittänyt sektoritutkimuslaitosten tu-

losohjausta, hankeohjausta ja hankkeiden tukemista ja verkostoimista yhteistyössä mm. Stakesin ja sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa. Hankepohjainen kehittäminen on saanut paljon myös kritiikkiä osakseen ja selvää ”projektiväsymystä” oli nähtävissä jo tarkastusajankohtana 2000-luvun alussa. (VTV 2002, 2.) Tämän jälkeen käynnistynyt Sosiaalialan kehittämishanke 2004 -2007 tuotti kuntiin lähes tuhat kehittämishanketta neljän vuoden kaudella.

Kehittämistoiminnan ohjausvaikutuksia ei ole kattavasti arvioitu. Sosiaalialan kehittämistoiminnan arvioinnissa (Kaakinen ym. 2007) kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilta tiedusteltiin kehittämistyön käynnistämisen perusteita, ja ylivoimaisesti suurin vaikutus oli omassa kunnassa tehtävästä arkityöstä saatavalla tiedolla. Sen lisäksi merkittäviä tiedon lähteitä olivat tilasto- ja vertailutiedot ja asiakaspalaute ja vasta näiden jälkeen ministeriön verkkosivuilta haettu ohjaustieto. Kunta-kohtaiset strategiat ja muu oman toiminnan tieto vaikuttivat kehittämistoiminnan käynnistämiseen seuraavaksi, niiden jälkeen raha, Stakesin tiedot, sosiaalialan osaamiskeskus, lehdet, kirjallisuus ja ammattikorkeakouluilta saadut ideat. (Kaakinen ym. 2007, 51–52.) Hankejärjestelmällä ei ole saavutettu kaikkia tavoitteita. Eniten heikkoutta on ollut hankkeiden kokonaiskoordinaatiossa. Toimijoiden roolit ovat olleet epäselviä ja hankkeiden suunnittelussa sekä siirrettävyydessä perustyöhön on ollut vaikeuksia. (VTV 2007b, 63.).

Sosiaalialan kehittämishankkeen arvioinnissa (Oosi ym. 2009, 126–128) selvitettiin hankkeen käyttämiä ohjauskeinoja ja niiden tuloksia. Toimenpiteitä olivat 1. lainsäädännön valmistelu ja uudistaminen, 2. valtakunnallisesti johdettu kehittämis- ja määrittelytyö, 3. kehittämishankerahoitus sekä 4. erilaiset selvityksiin ja tiedontuotantoon liittyvät toimenpiteet. Arvioijat jakavat nämä toimenpiteet normi-informaatio- ja resurssiohjaukseen ja tarkastelevat niiden tuloksia seuraavasti (Taulukko 4).

5.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta toteuttavat hallinnon tasot

Osana valtioneuvostoa sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja ohjaa sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ja toimintapolitiikkaa. Se määrittelee kehittämisen suuntaviivat, valmistelee lainsäädännön ja keskeiset uudistukset, ohjaa niiden toteuttamista sekä huolehtii yhteyksistä poliittiseen päätöksentekoon. Aluehallinto ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa alueellaan. Kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä. Näillä hallinnon tasoilla on myös roolinsa ohjauksessa.

Valtionhallinto

Valtionhallinnossa strateginen ohjaus on valtioneuvoston ja ministeriöiden johdon tehtävä; voidaan puhua keskushallinnosta ja sektorihallinnosta.

TAULUKKO 4. Sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteet ohjauksena. Oosi ym. 2009, 126–128.

Lainsäädännön valmistelu ja uudistaminen (normiohjaus)	Lastensuojelulain uudistaminen Oikeus ikäihmisten palvelutarpeen arvioinnista Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 2005 Sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös sosiaalihuoltolakiin, 2005
Valtakunnallinen kehittämis- ja määrittelytyö (informaatio-ohjaus)	Tehtävärakennesuositus Valtakunnallinen kehittämissuunnitelman koordinointi: Hyvät käytännöt-ohjelma, Perhehanke, Ikäihmisten palvelujen kehittämisen hanke, Kotihoidon kehittäminen
Valtionavustusrahoitus (resurssiohjaus)	Seudulliset kehittämisrakenteet (kehittämissuunnitelmat) Varhaisen puuttumisen ja lastensuojelun palvelurakenteet Henkilöstön osaamisen kehittäminen eri palvelualueilla: vammaispalvelut, vanhusten palvelut, päihdepalvelut, lasten- ja nuorten palvelut
Selvitys- ja tiedontuotanto (informaatio-ohjaus)	Tiedontuotantohankkeiden käytännön merkitys on ollut vähäinen. Eri ohjauskeinojen osalta arviointihavainnoissa korostuvat informaatio-ohjauksen ohjelmallisemmat muodot: ne osa-alueet ovat onnistuneet parhaiten, mitkä ovat olleet valtakunnallisesti asiantuntijaohjattuja ja joihin on liittynyt usein sisällöllistä informaatio-ohjausta (esim. Perhehanke, Kotosa-hanke).

Keskushallinnossa valtioneuvoston kanslia sekä valtiontalouden tarkastusvirasto ovat keskeisiä toimijoita. Valtioneuvoston kanslia (VNK) on ministeriö, joka vastaa mm. pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Valtioneuvoston kansliaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri, jonka tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna johtaa asioiden valmistelua, edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista sekä huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston kanslialla on myös merkittävä rooli strategia-asiakirjan laadinnassa ja ohjelmajohtamisen konseptin kehittämisessä sekä politiikkaohjelmien yhteensovittamisessa ja ohjelmajohtamisen menetelmien yleisessä kehittämisessä (VTV 2009a, 17).

Sektorihallinto konkretisoituu ministeriöiden toiminnassa. Lisäksi eduskunnassa toimii valiokuntia, jotka jakautuvat pääsääntöisesti ministeriöiden toimialan mukaan. Ministeriöissä avainhenkilö on ministeri hallinnonalansa johtajana. Toinen avainhenkilö on kansliapäällikkö. (Pöysti 2005.) Ministerin roolia ei ole määritelty hallinnollisissa asiakirjoissa, mutta hallinnonalansa johtajana hän on vastuussa strategisista päätöksistä ja hallituksen politiikan toteuttamisesta osana tulosjohtamisen prosessia. (Tiili 2008, 55–56). Ministeriön korkeimpana virkamiehenä toimii kansliapäällikkö, joka johtaa ja valvoo ministeriön toimintaa. Ministeriä avustamaan voidaan myös nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden

valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Lisäksi ministereillä on poliittisia erityisavustajia. (OM 2003.)

Sektoritutkimuslaitokset

Sektoriministeriöiden alaiset ja valtion budjettivaroilla toimivat tutkimuslaitokset ovat yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon tärkeimpiä tuottajia ja osallistuvat siten informaatio-ohjaukseen. Valtion sektoritutkimuksen kokonaisohjausta koordinoimaan on vuonna 2007 perustettu neuvottelukunta, joka ohjaa ja vahvistaa hallinnonalakohtaista sektoritutkimuksen tulosohtausmenetelyä. Neuvottelukunta määrittelee sektoritutkimuksen täten:

Sektoritutkimuksella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua tukevaa tutkimustoimintaa, jonka avulla hallinnonalat kasvattavat tietopääomaansa ja luovat edellytyksiä yhteiskunnan kehittämiseksi. Sektoritutkimuksen tärkeimpiä toimijoita ja tiedon tuottajia ovat valtion tutkimuslaitokset. Sektoritutkimus on keskeinen poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen väline, jonka hyödyntämisen ja tuottamisen edellytyksiä tulee kehittää vastaamaan nykyistä paremmin yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. SETU 15.9.2009

1990-luvun alun keskushallinnon uudistuksessa lakkautettiin sosiaali- ja terveyshallitus, joka oli juuri muodostettu yhdistämällä siihen asti erillisinä toimineet sosiaali- ja lääkintöhallitukset. Hallitus muutettiin sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus Stakesiksi, jolla ei enää ollut vastaavaa keskusviraston asemaa, vaan sektoritutkimuslaitoksen rooli. Stakesin tehtäväksi määriteltiin sosiaali- ja terveysalan seuranta ja arviointi, eikä juurikaan hallinnollisia tehtäviä. Stakesille jäi oikeus kerätä tietoja kunnista, mutta itsenäistä toimivaltaa sille ei jäänyt esim. keräämiensä tietojen perusteella tehtyihin havaintoihin. (Uoti 2003, 289.)

Sektoritutkimuksen uudistamista on tarkasteltu mm. sektoritutkimuksen neuvottelukunnan selvityshenkilöraportissa (Rantanen 2008). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ovat toimineet Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Työterveyslaitos TTL, Kansanterveyslaitos KTL ja Säteilyturvakeskus STUK. Osana uudistusta STAKES ja KTL yhdistyivät 1.1.2009 Terveysten ja hyvinvoinnin laitokseksi THL.

Ohjauksessa ja valvonnassa on tapahtunut siirtymää aluehallinnosta valtionhallintoon, kun Terveystenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) yhdistyivät vuoden 2009 alussa muodostaen Valviran. Valvira ohjaa aluehallintoa ja kuntia toimialansa lainsäädännön toimeenpanossa ja valvoo sen toteuttamista. Sosiaalihuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä siirtyi Valviraan lääninhallituksilta vuonna 2010. Näin ohjaus muuttuu alueellisesta valtakunnalliseksi, millä tavoitellaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön vahvistamista ja kansalaisten yhdenvertaista asemaa palvelujen käyttäjänä joka puolella Suomea. (www.valvira.fi.) Toisaalta valvonnan toteuttaminen alueellisena tai keskitettynä voi johtaa erilaisiin painotuksiin. Valvonta ja oh-

jaus voivat palvella paikallista intressiä tai keskitetyssä mallissa koko valtion intressiä. (Viinamäki & Salminen 2008, 44.)

Aluehallinto

Aluehallinnolla tarkoitetaan Suomessa valtion ja kuntien väliin jäävää tasoa, jossa toimii niin valtiota kuin kuntia edustavia organisaatioita. Sosiaali- ja terveyshallinnon alueella ministeriön ohjauksen alaisia valtion aluehallinto-organisaatioita ovat ensinnäkin lääninhallitusten sosiaali- ja terveyshallinnon osastot, joita oli vuonna 1997 toteutetun aluehallinto 2000-uudistuksen seurauksena Ahvenanmaa mukaan lukien kuusi. (Paasikoski 2007, 30-33.) Lääninhallitusten rooli kunnallisen itsehallinnon alussa oli kuntien valvonta, mutta se muotoutui valvonnasta yhteistyökumppanuudeksi etenkin hyvinvointivaltion rakentamisen aikaan (Heuru 2000, 141.) Lääninhallitukset tuottivat informaatio-ohjausta, arviointeja ja oikeusturva-asioiden raportointia, suoraa ohjausta lupaviranomaisena sekä toteuttivat jälkikäteisvalvontaa, tarkastuksia ja kanteluiden laillisuusvalvontaa. Välillisenä ohjauksena tuotettiin koulutustilaisuuksia ym. Ennaltaehkäisevänä informaatio-ohjauksena esim. tietyt osastot voivat tiedottaa ratkaisukäytännöistään ja eniten kysymyksiä aiheuttaneista asioista. (SM 2007, 30-33.)

Aluehallinnossa on runsaasti toimijoita myös sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. Kuntien toimintaa koskevia kanteluja käsitteli ennen aluehallinnon uudistusta kolme eri viranomaista: lääninhallitukset, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, ja valvonta on myös monilta osin päällekkäistä. (Ryynänen 2004, 101-102.) Esimerkiksi lääninhallituksen rooli keskushallinnon ja kuntien välissä ei ole sosiaali- ja terveyshallinnon johtajien mielestä ollut selkeä (Stenvall 2002, 55). Pääosin kuntien valvonta lääninhallituksessa rajoittui kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan mahdollisuuteen tutkia sille tehty kantelu, joista valtaosa koskee sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kansalaisten perusoikeuksia ja peruspalveluja. Sosiaali- ja terveysosastolla oli kuitenkin erityislakeihin perustuva oma-aloitteinen valvontavalta kuntiin nähden. Lääninhallitukselle kuuluvia ohjaus- ja valvontatehtäviä oli sosiaali- ja terveysosaston toimialoilla säädetty yli 130 laissa ja asetuksessa. Lääninhallituksen antaman informaatio-ohjauksen vaikutus saattoi olla suora ja välitön, jolloin kuntatoimija tai palveluntuottaja muuttaa toimintansa saamansa informaation pohjalta, tai välillinen, jolloin tehty ratkaisu auttaa muitakin tunnistamaan kehittämiskohteen. (Paasikoski 2007, 11; 29) Aluehallinnon uudistuksessa lääninhallitukset lakkautettiin vuoden 2010 alussa. Sosiaali- ja terveysasioiden ohjaus ja valvonta-asiat siirtyivät osaksi Valviraan, osaksi uusiin aluehallintovirastoihin (AVI), jotka ovat valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalalla, ja joilla on myös muita ohjaavia ministeriöitä.

Sosiaali- ja terveyshallintoon rakentuu aluehallintotasoa myös kuntien yhteistoiminnan kautta: kuntaliitot, kuntayhtymät, yhteistoiminta-alueet (Kokko ym. 2009, Heinämäki 2011). Sairaanhoidopiirit samoin kuin erityishuoltopiirit muodostavat osan aluehallintoa. Sosiaalialalla toimii lisäksi sosiaalialan osaamiskes-

kuksia, joita on kaikkiaan yhdeksän. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat kuntien omistamia ja niiden toiminta on hallinnollisesti organisoitu eri tavoin. (Stenvall 2002, 50; STM 2009e.)

Kunnat

Kuntalain (365/95) mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden perustuslailla turvattuun itsehallintoon. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. 1980 – luvun lopusta alkaen kuntien itsehallintoa on pyritty vahvistamaan, mutta 2000 – luvulla tämä pyrkimys näyttää joidenkin arvioiden mukaan heikentyneen. Esimerkiksi Aimo Rynnänen (2004) kuvaa että kunta nähdään varsinkin valtion taholla yhä enemmän määrin täytäntöönpanoinstanssina, jonka ensisijaisesti on vastattava valtion sille ”siirtämistä” asioista. (Rynnänen 2004, 11.) Tämä kehitys perustuu etenkin hyvinvointivaltion rakentamisvaiheeseen, kun valtion rooli vallan käyttäjästä palveluiden ja muun hyvinvoinnin turvaajaksi lisääntyi. (Heuru 2000, 128.)

5.5 Kuntien ohjauksen tavoitteita ja haasteita 2000-luvulla

Kuntien ohjaus on keskusteluttanut ja ollut esillä pohdinnoissa. Tutkimustietoa ei ole ollut kovin paljon käytettävissä, mutta erilaiset näkökulmat ja odotukset heijastuvat julkisessa keskustelussa.

Kunta-valtiosuhteessa on keskusteltu paljonkin valtion roolista kuntien toiminnan ohjauksessa. On nähty, että valtion ohjaus on vähentynyt niin paljon, että valtio on käytännössä irtautunut kuntien ohjauksesta. Toisaalta pohditaan ollaanko jo menossa takaisinpäin, kohti valtion roolin vahvistumista ja kuntien itsehallinnon supistumista? Kuntien itsehallinto liittyy niiden laajaan tehtäväkenttään, eikä toista voi muuttaa muuttamatta toista. Valtionhallinnossakin suhtautuminen kuntien itsemääräämisoikeuteen on ristiriitaista. Toisaalta on halua pitää lainsäädäntö väljänä, toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevaa lainsäädännön uudistamista ja toimivaltakysymyksien selkiyttämistä halutaan kiirehtiä. (Rynnänen 2004, 17 -18.) Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Markku Lehto (2005b) määritteli valtion ohjauksen olevan jo liikkeessä olevan toiminnan suuntaan ja nopeuteen vaikuttamista, tavoitetta, taitoa ja vaikuttamistahtoa edellyttävää toimintaa mutta myös vallankäyttöä: valta lähtee kansalta ja kansa voi sen ottaa myös takaisin, jos tulokset eivät miellytä. Kunnallisen itsehallinnon eriytynyt asema ei ole itsestäänselvyys, ja itsehallinnon voidaan myös nähdä muodostuneen joko alhaalta ylöspäin keskittämällä tai alhaalta ylös delegoimalla. (Hiironniemi 2005, 73.) Keskeistä itsenäiselle kunnalle on kuitenkin se, miten se selviää lakisääteisistä palveluistaan, mitä voidaan pitää kunnan vähimmäisvaatimuksena. Palve-

luiden rahoitusongelman ratkaisun ohella kunnan olisi kyettävä luomaan edellytyksiä paremmalle tulevaisuudelle kehittämistoiminnalla. (Parjanne 2001, 5-6.)

Etelä-Suomen lääninhallituksen työryhmä tarkasteli 2000-luvun alussa ohjausta ja valvontaa vanhustenhuollon osalta ja päätyi esittämään ohjauksen tiukentamista vedoten valvonnan kaipaamaan tukeen ja Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntoon:

Etelä-Suomen lääninhallitus on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle ke-säkuussa 1999 kirjallisen aloitteen ympärivuorokautisen sosiaalipalvelu-toiminnan määrittelyn, mitoitusperusteiden sekä muiden seikkojen selvit-tämisestä ja ohjeistamisesta mm. lääninhallituksen kehittämis-, ohjaus- ja valvontatoiminnan tueksi. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdottaa tuoreessa tarkastuskertomuksessaan (6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus), että vanhustenhuollolle olisi määriteltävä yhteiset laatukriteerit ja laatuva-aatimukset (tilat, henkilöstön määrä ja koulutustaso). Kriteerit loisivat myös tarkastusviraston mukaan pohjan lääninhallitusten tekemille arvioinnille, hallintokantelujen perusteella tehtävälle valvonnalle ja siten valtion ohjauk-selle yleisesti. (Haataja ym. 2001, 49–50.)

Hyvinvointipalvelujen turvaamista selvittäneissä valtion keskushallinnon val-misteluasiakirjoissa ei pidetä ongelmallisena valtionvalvonnan supistumista, vaan korostetaan kuntien omaa vastuuta. Nähdään, että kuntien yhteistyö ja verkottu-minen edellyttävät laajaa ja monitahoista lainsäädännön, ohjauksen, arvioinnin ja valvonnan uudistamista. Kehittämistarpeita nähdään peruspalvelujen kustan-nustehokkuuden lisäämisessä, kuntakohtainen kustannusten ja palveluiden laa-dun seurantajärjestelmässä ja eri osapuolten kustannus- ja toimintatietojen tuot-tamisvastuun määrittelyssä. Palvelujen ohjausjärjestelmiä pidetään epätasaisena ja niiden kykyä mitata laatu- ja tehokkuustavoitteita ja tuottaa tietoa vertailun ja toteutumisen seurannan käyttöön. Sääntelyn ja valvonnan sijaan käytetään laa-dunhallintaa valtionhallinnon ja kuntien edustajien kesken. (Ryynänen 2008, 105.) Vastuuta laadusta halutaan kuitenkin nähdä myös kunnilla. Krister Ståhlberg pe-rää Polemiikki-lehden haastattelussa (Heikkinen 2008) valtiolta luottamusta kun-tien osaamiseen, joka on kertynyt hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa kuntien toimeenpannessa palveluita. Palveluiden arviointi liittyy laatutyöhön, johon tuli-si huomiota kiinnittää entistä enemmän, ja sen lisäksi valtiolta odotetaan mahdol-listavaa politiikkaa:

Kunnille on taattava resurssit suoriutua tehtävistään, mutta tapa jolla ne sen tekevät voi vaihdella kunnasta toiseen. Ohjaus valtiolta tai lääninhallituk-sista ei saisi koskea kunnallisten tehtävien toteuttamistapoja eikä tehtävien yksityiskohtaista sisältöä. Valtiolta tarvitaan mahdollistavaa ja puitteistavaa sääntelyä, erityisesti resurssipuolella. (Heikkinen 2008.)

Palveluiden tarpeen moninaistuessa ja kuntien itsehallinnon lisääntyessä valti-onosuus- ja hallinnonuudistusten myötä on myös palveluiden tuottaminen raken-nut moninaisemmaksi kuin tiukan sääntelyn aikaan 1980-luvulle saakka. Tämä

Roine Johanssonin ja Klas Borellin mukaan Ruotsissa on ensimmäisenä ohjausvälineenä käytetty lainsäädäntöä, toisena ja tärkeimpänä taloudellisia kannustimia ja kolmas ohjausväline koostuu arvioinnista ja alueellisen kehittämisen tuesta. Vanhuspalveluiden reformissa Sosiaali- ja terveyshallitus vastuutettiin viiden vuoden seurantaan uudistuksen seurauksista. Reformi oli Ruotsissa ensimmäinen uuden politiikan esimerkki, jossa hallitus oli aiempaa kiinnostuneempi yhteistyötä paikallisten verkostojen kanssa, joskin valtion ja paikallisten toimijoiden suhde oli edelleen asemoitu hierarkkisesti ja keskushallinto ohjasi paikallisten verkostojen struktuuria useilla eri tavoilla. Uudistuksen arviointituloksia käytettiin paikallisten kehittämistoimien tukena. Verkostojen ohjauksessa käytettiin siis useita ohjauskeinoja yhdisteltynä, ja tämä voi olla vaikuttavaa. (Johansson & Borell 1999, 590–596.)

Kunta-valtiosuhde on kuntien tärkein ylipaikallinen institutionaalinen hallintasuhde, joka on muuttumassa kohti sopimusmuotoa ja lisääntyvää kehittämisorientaatiota. (Anttiroiko & Jokela 2002: 146). Kunta-valtiosuhteeseen liittyy moninaisia jännitteitä, joihin suhtaudutaan eri tavoin. Vastakkainasettelua korostettaessa nähdään sosiaalipolitiikan olevan joko valtion ohjaamaa ja kuntien toteuttamaa toimintaa, tai kuntien itse päättämää toimintaa, johon valtio on ohjannut lähinnä suositusluonteisesti. Vuorovaikutusta korostettaessa kunnat ja valtio taas nähdään yhteistyökumppaneina, jotka yhdessä sovittavat valtion ja kuntien tehtäviä ja voimavaroja yhteen. (Kananoja ym. 2008, 40–41.) Kunnan ja valtion suhdetta määrittäessä voidaan näkökulmaksi nostaa myös rajoitteet, jolloin kunta määrittyy suhteessa valtioon. Kunta nähdään valtion vastakohtana, itsehallintona jota valtio rajoittaa. Kunnan toimivaltaa rajoittaa valtio autoritäärisellä ja oikukaalla vallankäytöllään, ja kunta-valtiosuhde on jatkuvaa kamppailua jossa kunnan identiteetti on uhri tai alistuva kunta. Hyvinvointipalveluissa valtio on vetäytynyt rahoittajan, säätelijän ja toteuttajan rooleissaan taustalle jättäen vastuun kunnille, joista on tullut yhä keskeisempi toimija. Paikallisyhteisöt eivät kuitenkaan aina ole parhaiten hyvinvointipalveluiden tuottamiseen sopiva toiminta-alue. (Kettunen 2002, 14–16.)

Kuntien näkökulmaa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen muotoihin ja tapoihin ei ole kovinkaan paljon selvitetty. Valtiontalouden tarkastusviraston (2003) mukaan kuntien sosiaali- ja terveystoimessa pidettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma TATOn (STM 1999) sisältöä ja tavoitteita hyvinä, mutta ohjelman vaikutus on kuitenkin jäänyt kunnissa vähäiseksi. Ohjelma oli laaja ja hajanainen, mikä vaikeutti sen toteuttamista käytännössä. Ohjelma ei myöskään kytkeytynyt kunnalliseen päätöksentekoon. (VTV 2003b). Kuntaohjaus on monimutkaistunut kunta- ja palvelurakenteen uudistuksessa erilaisten mallien ja sopimusten myötä. Mitä uutta se tuo valtio-kuntasuhteeseen, ja miten se vaikuttaa peruskuntien tasolla, on vielä avoin kysymys. (Vuorento 2007, 5). Kuntanäkökulmasta on puolestaan esitetty että ohjausjärjestelmän tulisi tukea pitkäjänteistä uudistamista, vaihtoehtoisia palveluiden järjestämistapoja ja henkilöstön

saatavuutta, eikä se saisi asettaa kunnille uusia velvoitteita ilman resursseja. (Merikallio 2007, 6.) 2000-luvun alussa alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen korosti tarvetta kehittää kuntien ja valtion neuvottelumenettelyä. Poliittisen järjestelmän toimintalogiikka näyttää helposti olevan ristiriidassa yhteistoiminnallisten käytäntöjen kehittämisen kanssa, eikä kuntapolitiikan saaminen näkyviin hallituksen toiminnassa ole välttämättä helppoa. (Korhonen 2000.) Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arvioinnissa todettiin, että eri sidosryhmät ovat ymmärtäneet sosiaalialan kehittämishankkeen kokonaisorganisoinnin hyvin eri tavoin. Kentällä hankkeen rakennetta kohtaan esitettiin kritiikkiä, ja siellä hanke näyttäytyi hieman sekavana kokonaisuutena. Ohjelman vahvuutena nähtiin se, että ohjelman käytännön johdolla oli kokemusta sosiaalihuollon palvelualueilta. (Sosiaalialan kehittämishankkeen... 2007, 7.)

Valtion ohjaus on moninaista ja sen vaikutusta kunnan toimintaan on vaikea tunnistaa ja osoittaa. Tutkimuksia aiheesta on vähän, eikä suositusten ym. implementointiin yleensä ole liittynyt pitkäjänteistä seurantaa. Kuntien näkökulmasta ohjausta tulee usein liian monilta tahoilta, ja ohjaus voi olla ristiriitaista tai ainakin jättää aukkoja. Ohjausta tuotetaan normi-resurssi- ja informaatio-ohjauksena osin päällekkäisenä, eikä yhtenäisyyttä aina tavoiteta. Kuntien rahoitukseen kohdistuva ohjaus on ollut runsaasti kritiikin kohteena. Esimerkiksi tulorahoituksen ohjaus on puhuttanut jatkuvasti. Silja Hiironniemi tarkasteli tutkimuksessaan tulorahoituksen reformeja 1990-luvun laman jälkeen, ja toteaa että kuntien tulorahoituksen ohjaus on osa poliittis-hallinnollista ohjausjärjestelmää ja siinä on fiskaalisen federalismin piirteitä. Tätä ohjausta on hänen mukaansa tiukennettu, vaikka 1990-luvun alussa se ensin hölleni. (Hiironniemi 2004.)

Suunnitelmakauden jälkeen TATO-vaiheessa (2000–2007, ks. Liite 3) siirryttiin tavoite- ja toimintaohjelmiin. Lapin maaherra Hannele Pokka käsitteli puheessaan TATO-seminaarissa 2002 TATO:n ohjausvaikutuksia kuntiin nähden, koska niille peruspalveluiden toteuttajina TATO:n suositukset on pääosin osoitettu. Pokan mukaan kuntapäätäjien ensimmäiset kommentit olivat kritisoivia: ”*Antaako valtio myös rahat, kun se velvoittaa tekemään?*” Yhteistoimintaa rahan sijasta edellyttävät osiot (esim. kunnan hyvinvointisuunnitelma) eivät oikein lähteneet liikkeelle, kun taas siltä osin kun valtiovalta on myöntänyt korvamerkittyä rahaa, edistystä on tapahtunut. Ohjauksen vaikuttavuus ja käytettävyys valvonnassa pohditutti Lapin maaherra Pokkaa 2002:

Kun näyttää siltä, että on tarvetta antaa lisää suositusluontoisia ohjeita kentälle, jää kysymään, mikä on niiden vaikuttavuus? Sitoutuvatko kuntapäätäjät niihin aidosti? Taustalla ovat perustuslaissa kansalaisille turvatut perusoikeudet, joista harvat ovat subjektiivisia. [...] Silloin laatusuosituksilla on tärkeä merkitys palvelun laatua osoittavana valtakunnallisena mittarina, kun tuomioistuini joutuu miettimään, millaista palvelua asiakas olisi ollut oikeutettu saamaan. [...]. Lääninhallitusten näkökulmasta, jotka edelleen lain mukaan ohjaavat, valvovat ja arvioivat sosiaali- ja terveydenhuollon

palveluita, laatusuositukset ovat tervetulleita. On jotakin, johon verrata, kun keskustellaan yksittäisen palvelujen tuottajan kanssa palveluiden laadusta ja saavutettavuudesta. (Pokka 2002.)

Pokka toteaa myös, että olisi hyvä valita keskeisimmät painopistealueet: ”Kun seuraavallekin vaalikaudelle tehdään TATO, suosittelisin, että kohtia olisi vähemmän kuin 86”. (Pokka 2002.)

Ohjauksen eri muodot voivat toimia myös lineaarisena jatkumona. Esimerkiksi kouluterveydenhuollon palveluiden sääntelyssä on aloitettu suosituksilla ja päädytty normiin. Kouluterveydenhuollon laatusuositukset (Stakes 2002) julkaisiin vuonna 2002. Niiden tavoitteena oli tukea kuntien laadunhallintatyötä ja turvata tasa-arvoiset palvelut oppilaille, riippumatta asuinalueesta. Tavoitteena oli myös tukea kuntia seuraamaan ja arvioimaan suosituksen toimeenpanoa. (VTV 2006, 25). Samaan aikaan perusteltiin valtiosuosusprosentin korottamista hyvinvointipalvelujen parantamisella, erityisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä kehittämällä muun muassa kouluterveydenhuoltoa (StVM 43 /2001). Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen ohjaavuutta arvioivan tarkastuskertomuksen (VTV 2006) mukaan kouluterveydenhuollon palveluiden ohjaus on vähäistä, ja lisäksi ministeriön ja Stakesin suhteet ohjauksessa olivat kuntien ja kuntayhtymien toimijoille epäselvät. Ohjausvaikutusta heikensivät myös alan yleinen tietotulva ja lukuisat kehittämishankkeet. Tarkastuskertomuksen mukaan laatusuosituksilla tapahtuvan ohjauksen systemaattisuutta ja koordinoitua tulisi kehittää, ja sen tulisi perustua pitkän ajan suunnitelmaan, joka turvaisi ohjauksen yhdenmukaisuuden. Pällekkäisyys oppaiden ja suositusten välillä tulisi selkeyttää. (VTV 2006, 9; 68.)

Myös valtion informaatio-ohjausta tarkastelevassa tutkimuksessa (Syväjärvi & Stenvall 2006) ilmeni, että valtionhallinnon viranhaltijoilla oli epämääräinen ja osin ristiriitainenkin käsitys suositusten merkityksestä. Valtioneuvosto antoi 28. toukokuuta 2009 asetuksen neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta. Kunnat veloitettiin mm. turvaamaan suosituksen mukainen henkilöstö kouluterveydenhuoltoon, koska suosituksen mukainen palveluiden saatavuus ei ollut toteutunut:

Neuvoloiden toimintaa, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa on ohjattu tähän asti suosituksin. Suositusten sitovuuden vahvistaminen asetuksella oli välttämätöntä. Meille oli kertynyt runsaasti tutkimustietoa lasten ja nuorten mielenterveyden ja muun hyvinvoinnin vaarantumisesta ja syrjäytymisriskin kasvamisesta. Toisaalta on tietoa kuntien välisistä eroista ehkäisevien palvelujen järjestämisessä. (STM 2009a.)

Hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja rahoituksessa vastuu on kunnilla, joskin rahoitusvastuu on viimesijaisesti valtiolla. Kuntien ja valtion välillä on rahoitukseen liittyviä jännitteitä, koska rahoitusta on supistettu ja valtiosuosus- ja verouudistusten vuoksi kuntien on ollut vaikea ennakoita tulojaan. Kuntien palveluiden tuottamisvastuusta huolimatta palvelutuotannon lähtökohtana on valtion ohjausvastuu ja – oikeus, mikä tuottaa jonkinasteista ristiriitaa. Kuntien tulevai-

suusfoorumissa (Kivelä 2001) vuonna 2001 itsenäistä kuntaa pohtinut kaupunginjohtaja arvioi ohjauksen roolia ja tarvetta seuraavasti:

Parhaimmillaan ohjaus on silloin, kun sen ytimenä on tutkimustoiminta ja erilaisen kuntasuunnittelussa käyttökelpoisen informaation tuottaminen. Hyväksyttävissä lienee jonkinasteinen suositusten valmistelu, joskin käytäntö osoittaa, että erilaisten ammatillisten järjestöjen ja ammattiryhmien pyrkimässä hyväksikäyttämään niitä omiin etupyrkimyksiinsä, suositukset muuttuvat ajan saatossa lähes normeiksi. Toivon vilpittömästi, että normiohjaus ei ole tekemästä paluuta hyvinvointipalvelujen tuottamiseen, sillä normiohjaus syö palveluinnovaatiot ja johtaa tässä suhteessa älylliseen taantumaan, sektoriministeriöiden asettamien velvoitteiden summa ylittää kuntien kantokyvyn aivan samalla tavoin, kuin kuntalaisten toiveiden summa on enemmän kuin minkään kunnan taloudelliset mahdollisuudet, valtion keskuhallinto on etäällä arkipäivän todellisuudesta. Normiohjauksen jälki sen kulta-aikana ei ollut kovinkaan vakuuttavaa, normit mukautuvat hitaasti – josko ollenkaan – ajan vaatimuksiin, norminannon yleistymistä seuraa väistämättä itseään ruokkivan byrokratian kasvu.

Olen ollut ymmärtävinäni, että nykyinen hallitus on valinnut laajamittaisen normiohjauksen palauttamisen sijasta pehmeämmät, mutta kuitenkin viime vuosia voimakkaammat ohjauskeinot. Hyvä näin, kunhan muistamme, että kun pahalle antaa pikkusormen... (Asunmaa 2001.)

Palvelujen järjestäminen on kunnan toiminnassa keskeinen osa-alue, ja kunta-valtiosuhteessa palvelujen järjestämisen edellytykset ovat jatkuvasti keskustelussa. Kuntaliiton valtuuston tuore puheenjohtaja, kunnanjohtaja Pekka Nousiainen nosti kuntien palvelukyvyn vahvistamisen keskeiseksi haasteeksi 2009. Kuntien veropohja on kuntien itsehallinnon ydin. Hänen mukaansa valtiosuusuudistus on jäämässä puolitiehen, joten kuntien itsehallinnolle tärkeän veropohjan tulee olla riittävän laaja, jotta kunnat voivat selvitä velvoitteistaan: ”*Jos perustuslain edellyttämä riittävä rahoitus kuntien tehtävien hoitamiseen ei toteudu, on eittämättä arvioitava kuntien velvoitteita ja vähennettävä niiden tehtäviä*”. Tämä tulisi tehdä valtion ohjausta säätelämällä:

Tavoitteena on poistaa tuottavuuden parantamista estävät ja palvelurakenteiden jäykkyyttä ylläpitävät normit. Tässä yhteydessä on huomattava kunnallinen itsehallinto: kuntapäätäjät kykenevät arvioimaan palvelujen tarpeen, laadun ja prioriteetit ilman, että niitä aina säädöksillä määritetään. (Nousiainen 2009.)

Valtionhallinnossa asiaa voidaan nähdä toisinkin:

Ei pidä vähätellä sitä, että meillä on edelleen itse asiassa aika vahvat ohjauksen keinot -laki, rahoitus ja informaatio-ohjaus -kyse on siitä miten niitä käytetään. (Väärälä 2007).

Pirkko Rauhala (2001, 303) on tulkinnut valtion suunnittelu- ja ohjausvallan lisäykset eri vaiheissa puolueiden välisten sosiaalipoliittisten kiistojen ratkaisuyri-

tyksiksi. Hän näkee että tämä käytäntö on saanut alkunsa kansanedustuslaitoksen järjestäytymisen alkuaikheessa, jolloin sosiaalipolitiikasta tehtiin valtiollinen kysymys. Keskittämällä poliittiset kompromissit saatiin valvonnan alle. Paikallishallinnon (kunnan) määrittelemisen sosiaalipolitiikan suoritusportaaksi palvelee tämän näkemyksen mukaan puolueiden keskinäisten sopimusten ylläpitoa.

Valtion normien palauttamispyrkimys on 2000-luvulla konkretisoitunut lähinnä asiakkaan oikeuksien vahvistamisen kautta. Tällaisia ovat olleet mm. hoitotakuu, vanhusten oikeus palvelutarpeen arviointiin ja ns. sosiaalitakuu. Nämä eivät sinänsä ole subjektiivisia oikeuksia saada palvelua, vaan niillä turvataan kansalaisen asemaa asiantuntijavaltaisessa palvelujärjestelmässä turvaamalla asiakkaan palveluiden tarpeen arviointi ja tarvittaviin palveluihin pääsy määräajassa. Stakesin informaatio-ohjausta tarkastelevassa julkaisussa 1990-luvun lopulta tämän suuntauksen nähtiin muodostavan uuden ohjausmallin, *asiakasohjauksen* (Uusitalo & Lönnfors 1999, 6). Sama tematiikka sisältyy Stakesin esittämään ns. 2000-luvun ohjausfilosofiaan (Stakes 2008a; Heikkilä 2008). Matti Heikkilä (2007) näkee, että asiakkaan oikeuksiin sidottu ohjaus muuttaa myös kuntien toimintatapoja palveluista päätettäessä ja niitä annettaessa:

Voidaan myös perustellusti sanoa, että uusi lainsäädäntö on haaste kunnille. Viisitoista vuotta sosiaali- ja terveydenhuollossa on ollut voimassa normisto, jonka puitteissa kunnat voivat hyvin vapaasti, lähinnä määrärahojensa ohjaamina, päättää peruspalvelujen sisällöstä ja antamisesta. Tarvearvioiden suorittaminen yksilötasolla määräajassa (tästähän on takuissa kysymys) on uusi asia. Uusi on myös valtion kasvava pyrkimys asettaa palvelujen laadulle ja sisällölle vähimmäisvaatimuksia. Ollaan menossa oikeaan suuntaan, joskin verrattain hitaasti. (Heikkilä 2007, 56-57.)

Valtion ohjaus liittyy myös yleisemmin hallinnon ja päätöksenteon rakenteisiin. Markku Lehdon (2005) mukaan kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen päätöksenteko eivät yksin riitä takaamaan järkevän alueellisen ja valtakunnallisen palveluverkoston muodostumista, sillä alueellinen palvelurakenne edellyttää maakunnallista päätöksentekoa ja valtakunnallinen palvelurakenne valtakunnallista päätöksentekoa. Paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen päätöksenteko eivät ole toisensa poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä. (Lehto 2005a, 9.) Kansalaisosallistuminen ja alhaalta ylös rakentuva päätöksenteko on usein nähty demokration säilyttämisenä. Kuitenkin poliittisella järjestelmällä on halua vallan säilyttämiseen, mitä perustellaan kansalaisten vastuuttomalla toiminnalla ja epäluotettavalla harkintakyvyllä julkisia menoja koskevassa päätöksenteossa ei luoteta. (Tiihonen 2007, 84).

Silja Hiironniemen (2005) mukaan valtio-kuntasuhdetta voidaan tunnistaa laajemminkin sen perusteella, millaisia ohjausvälineitä valtio käyttää. Byrokratialle tyypillinen vaikutusinstrumentti on säännösohjaus, korporatiiviselle hallinnolle sopimus, markkinaohjautuvalle hallinnolle kilpailu ja verkostomaiselle hallinnolle tyypillinen ohjausmekanismi on koordinointi ja vuorovaikutus.

Valtio-kuntasuhteiden verkostoitumisastetta voi siten arvioida tarkastelemalla, miten suuri osuus valtion kuntiin suuntaamasta ohjauksesta tapahtuu tasavertaisessa vuorovaikutussuhteessa tai neuvottelusuhteessa ja miten paljon ylhäältä alaspäin annettuina pakottavina säädöksinä tai normiluonteisina ohjeina. (Hiironniemi 2005, 74-75).

5.6 Yhteenveto: Ohjauksen kehitys hallinnollis-poliittisessa kehyksessä

Edellä luvuissa 2–4 on esitetty hallinnon, hyvinvointivaltion, kunta-valtiosuhteen ja palveluiden tuottamisregiimien sekä ohjauksen kehitysvaiheita ja muodostumista 1960-luvulta kohti vuotta 2010. Yhteenvetona näistä voidaan tiivistää seuraavia piirteitä:

Suomalainen julkishallinto perustui 1960–1970 -luvuilla weberiläiselle byrokratian mallille hierarkkisenä ja sektoroituneena. 1980-luvulla vahvistuivat uuden julkisjohtamisen (NPM) myötä hallinnon hajauttamispyrkimykset ja tulosjohtaminen. 1990-luvulla Euroopan Unionin jäsenyys toi hallintoon uusia toimintatapoja. 2000-luvulla kehitys on kohdistunut yliksektorisen ja verkostomaisen hallinnan (governance) toteuttamiseen.

Kunta-valtiosuhde on muovaantunut hierarkkisen hallinnon alaisroolin ja valvontasuhteen jälkeen kunnan itsehallinnon kasvun suuntaan erityisesti 1980-luvulla. 2000-luvulla suhdetta muokkaa kunta- ja palvelurakenneuudistus.

Hyvinvointivaltio on rakentunut etenkin 1970- ja 1980-luvuilla lisääntyneiden palveluoikeuksien myötä ja sosiaalilainsäädännön kehittyessä. 1990-luvun taloudellisen laman myötä hyvinvointivaltion arviointi on noussut esille, ja 2000-luvulla ajankohtaista on ollut priorisointipuhe ja yksilön vastuun esiin nousu.

Palveluiden tuottamisregiimit ovat muuttuneet palvelukunta -ajattelusta. Ostopalveluiden mahdollistuttua 1980-luvulla on edetty kohti markkinaisuutumista. 2000-luvulla järjestämis- ja tuottamisvastuun eriyttäminen vahvistaa monituottajamallien syntyä.

Valtion ohjaustapa on mukautunut hallinnon ja kunta-valtiosuhteen muutoksiin: hierarkkinen ja sektoroitunut suoraan kuntien toimintaan kohdentuva normiohjaus muuttui itsenäisten kuntien informaatio-ohjaukseksi 1990-luvulla, ja 2000-luvun hallinnan haasteisiin on pyritty vastaamaan lisäämällä ohjelmaohjausta ja kohdentaen ohjaus laajasti yhteiskunnallisiin toimijoihin kuntien lisäksi. Aikaisempi resurssiohjaus valtionosuuksilla on muuttunut hankemuotoiseksi kehittämisrahoitukseksi. Näköpiirissä on pyrkimys lisätä normiohjausta.

Ohjausasiakirjat seuraavat tätä muutosta: 1970- ja 1980-lukujen suunnitelmakaudelta siirryttiin 1990-luvulla tavoiteohjelmiin ja 2000-luvulla kehittämisohjelmaan.

Tiivistelmä näistä piirteistä taulukossa 5.

TAULUKKO 5. Hyvinvoinnin hallinnollis-poliittiset linjaukset ja ohjauksen kehitys 1960-luvulta 2010-luvulle. Suomen julkishallinnon, hyvinvointivaltion, kunta-valtiosuhteen, palveluiden tuottamisregiimin ja valtion ohjauksen keskeiset piirteet eri vuosikymmeninä.

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Näköpiirissä
Hallinto	Weberiläinen, hierarkkinen ja sektoroitunut hallinto. Vahva aluehallinto		NPM Hajauttaminen Tulosjohtaminen	EU-jäsenyys	PostNPM Whole-on-government Avoin koordinaatio Governance Aluehallintouudistus Valtion laitosten keskittäminen		
Kunta-valtiosuhde	Alaisuus Valvonta	Kuntien itsehallinnon kasvu	Valtionosuuden muutos Valtava -laki 1984 Vapaakuntakokeilu 1989–1996		Kunta- ja palvelurakennemuutos uudistus		Kiihtyvä rakennemuutos, hallinnan haasteet
Hyvinvointivaltion kehitysvaihe		Lisääntyvät palveluoikeudet Sosiaali- huoltolain- säädäntö		Lama Hyvinvointivaltion arviointi	Priorisointipuhe		Yksilön vastuun nousu
Palveluiden tuottamisregiimi	Kunta palveluntuottajana		Ostopalvelut Markkinaistuminen		Järjestämis- ja tuottamisvastuun eriyttäminen		Monituottajamallit
Valtion ohjaustapa	Normit, sääntely Resurssiohjaus valtiosuudella Suunnittelujärjestelmä Kohdennus kuntiin			Informaatio-ohjaus Resurssiohjaus hankerahoituksella Ohjelmaohjaus Kohdennus laajasti yhteiskuntaan			Sääntelyn lisääminen
Ohjausasiakirjat	Valsut 1974–1996			Tatot 1993 -2007		Kaste 2008-2011	Kaste II

6 Valtionhallinnon edustajien näkökulmat ohjelmaohjaukseen

Tässä luvussa tarkastellaan ohjelmaohjausta haastatteluaineiston perusteella: Valtionhallinnon edustajien näkemyksiä ohjelmajohtamisesta, ohjelmista ja ohjelmaohjauksesta osana kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta.

Ohjelmajohtaminen oli tutkimusajankohtana vielä uudehko tapa toimia, ja valtionhallinnon eri tahoilla siitä oli erilaisia näkemyksiä ja odotuksia. Samoin ohjelmajohtamisen kytkeytyminen kunnille suunnattuun ohjaukseen nähtiin hyvin eri tavoin. Tässä tarkastelussa ei pyritä löytämään yhtä ainoaa, oikeaa kuvausta ohjelmajohtamisesta eikä yleistää näkemyksiä vastaamaan koko valtionhallinnon käsityksiä, vaan tuomaan esille haastateltavien näkemykset ja ne moninaiset odotukset ja oletukset, joita ohjelmajohtamiseen ja yleensäkin kuntien ohjaamiseen aineistossa liitetään. Haastatteluaineistoa trianguloidaan sekä täydennetään asiakirja¹⁶- ja tutkimuslähtein kokonaiskuvan muodostamiseksi.

6.1 Ohjelmajohtaminen valtionhallinnon työmuotona

Ohjelmajohtamisen keskeisenä roolina ja tehtävänä korostuu horisontaalisuus, ylisektorinen työskentely, ja sen systemaattinen kytkeminen strategiseen työskentelyyn. Lipposen hallituksen aikana, 2000-luvun alussa hallinnosta tehtiin laaja selvitys, ja arviointia tekemään oli kutsuttu kolme kansainvälistä asiantuntijaa. Heidän loppupäätelmistään nousi esiin horisontaalisen työskentelyn puute.

”...asioiden horisontaalinen käsittely valtionhallinnossa ja johtamisessa ja, ja..juuri lähtee siitä että nää ulkoiset haasteet, on se sitten globalisaatiota tai ilmastonmuutosta tai terrorismia tai sisästä turvallisuutta niin ne on sellasia asioita, sellasia uhkia jotka eivät niinkun noudata näitä meidän hallinnollisia rajoja vaan vaan ne ylittää ne ja silloin, silloin hallintoon pitäis saada tällasta sisäistä joustavuutta” (H8)

Kehittämistä pohtinut hallintoministeri Suvi-Anne Siimeksen johtama työryhmä käsitteli myös ministeriöiden rakenneuudistuksen tarpeellisuutta, mutta ei pitänyt aikaa kypsänä tällaiselle. Sen sijaan muutoksen työvälineeksi päätettiin ot-

¹⁶ Ks. lähteet: Valtionhallinnon asiakirjat

taa horisontaalinen ohjelmajohtaminen. Jätteenmäen, sittemmin Vanhasen I hallitusta muodostettaessa työskentelyyn tuli jo osana politiikkaohjelmien laatiminen. Niitä edelsi tulevaisuutta ennakoivien muistioden, ns. tulevaisuusselontekojen kokoaminen kaikilta hallinnonaloilta. Nämä selonteot jaettiin kaikille puolueille, ja osaltaan ne helpottivat yhteisten asioiden esille nousemista hallitusneuvotteluissa:

”niin tehtiin tämmöset tuota niin niin tulevaisuuskatsaukset. Jokainen ministeriö tai niin niin hallinnonala teki tulevaisuuskatsauksen joka toimitettiin kaikille poliittisille ryhmille, se oli kaikkien käytössä ja tavallaan haluttiin luoda tämmönen yhteinen tiedollinen pohja, käydä keskustelua sitten näissä hallitusneuvotteluissa ja saattaa olla että sitten myöskin se. se sitten johti siihen että pystyttiin sitten tuota niin niin .. Vanhanen ykkösen hallitusta muodostettaessa hallitusneuvotteluissa niin sopimaan neljästä politiikkaohjelmasta. (H8)”

Ohjelmat eivät sinänsä vaikuttaneet ministeriöiden sisäisen strategian muodostumiseen, joskin epäsuorasti nk. tulevaisuusselontekojen valmistaminen oli lisännyt tarvetta strategiseen työskentelyyn. Osa ministereistä käytti strategisia suunnitelmiaan myös tulevaisuuskatsauksina. (Tiili 2008, 117-118.)

Politiikkaohjelmat ovat siis haastatteluvaiheessa olleet käytössä edellisen hallitusohjelman ajan ja nykyisen hallitusohjelman noin vuoden ajan. Kokemukset ohjelmajohtamisesta olivat vaihtelevia, eikä ohjelmia oltu vielä analysoitu. Se, miksi osa ohjelmista toimi hyvin ja toiset eivät, herättikin monissa haastatteluissa pohdintaa. Monet ohjelmalliset teemat olivat nousseet jopa toimivammiksi kuin varsinaiset hallitusohjelmat, ja asiaa käsiteltiin jonkin verran:

”ilmeisesti se vaan se koettu tärkeys ja ajankohtaisuus, kaikki nämä, oli se että miksi se on siellä.. jopa pyytämättä niinku muodostunut ohjelmaksi ihan oma-aloitteisesti. Ja sitten taas voi olla että joku teema...oliko nyt tää perhe, tää, mikä tää nyt oli, perhe ja perheiden hyvinvointi.. juttu tää, ja, niin se tuntuu vielä, vaikka se on niin mielenkiintoinen ja tärkeä, hyvä teema, niin se tuntuu että se varmaan vielä tosi paljon hakee paikkansa” (H7).

Hyvin toimiviksi ohjelmiksi luonnehdittiinkin niitä, joilla on selkeä alue ja tehtävä; sen sijaan mitä vaikeammin määriteltävä ja väljä alue, sitä vähemmän toimiva ohjelma.

Ohjelmajohtaminen kytkeytyy selkeästi sen viralliseen perustaan, hallitusohjelman seurantaan ja toimeenpanoon. Ohjelmajohtaminen jakautuu kahteen osaan: Hallituksen strategia-asiakirjoihin (HSA) ja niiden muodostamaan suunnittelun ja seurannan prosessiin, ja toisaalta toimeenpanoa edustaviin politiikkaohjelmiin. Nämä kytkeytyvät toisiinsa sekä hallitusohjelman toteuttamiseen, mutta niiden työtavat ja menettelyt ovat erilaisia.

HSA-prosessin myötä on hallituksen työskentelyyn tullut aiempaa vahvemmin suunnittelun rinnalle arviointi, joka perustuu systemaattiseen etenemisen seuraamiseen. Tästä osoituksena ovat mm. hallituskauden puolivälin ”riihet”, joissa hallitusohjelman toteutumisen etenemistä tarkistetaan, samoin kuin politiikka-

ohjelmien. Esimerkiksi edellisen hallituksen puolivälin riihessä todettiin, että peruspalveluiden kehittäminen edellyttää oman ohjelman perustamista. Tällä tavoin HSA-prosessi tuottaa horisontaalista yhteistyötä ja synnyttää uusia kokonaisuuksia. Tämä prosessi ohjaa myös valtionhallinnon tulosoajastoimintaa sekä eri laitojen suhteen että esim. hankerahoituksessa.

Valtioneuvoston kanslia korostaa ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen julkaisussa (VNK 2006a), että HSA:n myötä hallitus on ottanut käyttöön aiempaa paljon tiiviimmän ja informatiivisemmän tavan seurata hallitusohjelman etenemistä. HSA:han kuuluu vuosittainen indikaattoriperusteinen hallitusohjelman etenemisen arviointi. HSA on erityisen merkittävä myös politiikkaohjelmien linjapaperina. Prosessia pidetään kuitenkin myös työläänä ja raskaana, koska se rakentuu hallituksen toimintaan muun päätöksenteon ja poliittisten linjauksien lisäksi (VNK 2006a., 27.): ”HSA-prosessissa päätetään ja linjataan sellaisia asioita joilla ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia” (H10)

Politiikkaohjelmat ovat ohjelmajohtamisen toisen puolen konkretisoituma. Niiden avulla hallitusohjelmassa voidaan nostaa esiin teemoja, joita ei voida käsitellä yksittäisen sektorin sisällä, vaan jotka ovat kaikille yhteisiä. Tällaisia ovat esim. globaalit ilmiöt kuten ilmastoasiat, ja myös kansallisesti yhteiset teemat kuten lasten ja nuorten hyvinvointi. Ohjelmien tavoitteena on keskittää toimintaa tiettyihin teemoihin:

”...kai siinä jollakin lailla ajatuksena on, pehmeämmillä keinoilla kuin normeilla tai suoraan rahaa kohdentamalla, saada ikään kuin yhdensuuntaista toimintaa tai tiettyihin kysymyksiin keskittyvää, tai jos ei nyt ihan niihin keskittyvää, niin niitä esille nostavaa julkista toimintaa” (H3)

Politiikkaohjelmat ovat pääministerin aluetta, hallitusohjelman toimeenpanoa. Ne on organisoitu omaksi rakenteekseen ministeriöiden sisälle: kullekin ohjelmalle on nimetty oma ministeriryhmä, joka ohjaa toimintaa, sekä ohjelmajohtaja. Ohjelmajohtaja pyritään valitsemaan päivänpolitiikan ulkopuolelta, ja hänen roolinsa on koordinoita toimintaa ja erityisesti tehdä ohjelman sanoma näkyväksi niin kunnissa kuin muidenkin toimijoiden keskuudessa. Politiikkaohjelmat voivat vaikuttaa politiikkojen valmisteluun, resurssien jakoon ja toiminnan organisointiin sekä uudistusten että pysyvän toiminnan tasolla (VTV 2009a, 8.)

Siinä missä HSA- eli hallituksen strategia-asiakirjaprosessi kokonaisuudessaan vaikuttaa valtionhallinnon työskentelyyn, on politiikkaohjelmilla suuremmin vaikutusta ministereiden ja ministeriöiden työskentelyyn. HSA-prosessissa on suunniteltu systemaattisesti asioiden eteneminen ja käsittely, aina seurantaan ja arviointiin saakka. Sellaisena se vaikuttaa kaikkeen valtionhallinnon toimintaan. (VTV 2009a, 8.)

Politiikkaohjelmien organisoinnissa keskeisiä ovat ohjausrakenteet, jotka konkretisoivat politiikkaohjelmien toteuttamisen osaksi ministerin ja ministeriöiden arkityötä. Ohjelmien ohjausta ja johtoa varten kootut ylisektoriset ministeriryhmät ovat ministereiden kannalta uudenlainen tapa tehdä työtä:

”Verrattuna siihen että toimii oman ministeriönsä johdossa, [...] nythän on sitten tietysti selvää että ministeriöt edustaa erilaisia tahtoja ja näkemyksiä ja sekin on tietysti yks joka täytyy täs ottaa huomioon” (H8)

Horisontaalisuuden lisääminen nähtiin valtionhallinnon kehittämässä ohjelmajohtamisen keskeiseksi tavoitteeksi, jolla vahvistetaan sekä ohjelmaa sisällöllisesti, ministerin työn hallintaa ja oman ministeriön johtoa:

”..ja sitten tietysti se sitten sen koordinoivan ministerin ajattelun avaruudesta sitten riippuu se miten ne muut sitten liittyy siihen ja jaksaa olla mukaan. Jokaisen ministerin omat agendat on sen verran kovia ja raskaita että totta kai, tää on sitten niinkun ekstrapia sen päälle mutta noin...mut toisaalta se kyllä edesauttaa kyllä sen oman ministeriönkin johtamista” (H8)

Ministerin työssä politiikkaohjelmat seuraavat aiemmin käytössä ollutta hallitusohjelmaan liittynyttä ns. hankesalkkua. Tiilin (2008) mukaan hankesalkku helpotti ministereiden tehtäviä, koska se helpotti teemojen seuraamista kussakin ministeriössä, ja lisäksi ministerit tiesivät enemmän projekteista, joita oli valmisteltu muissa ministerioissa. Koska salkku korosti yhteistyötä, se helpotti päällekkäisyyksien välttämistä ja lisäsi yhteistyötä suunnittelussa. Lisäksi se toi jämäkkyyttä toiminnan toteutukseen, niin että aikataulut ja kokonaisuuksien hallinta ministeriössä selkiytyi. (Tiili 2008, 78.)

Ministerin työ on aikataulutettua työtä, joka sisältää jatkuvaa päätöksentekoa ilman mahdollisuutta pysähtyä asioihin. Politiikkaohjelman ministeriryhmässä tarjoutuu mahdollisuus keskustella asioista useista eri näkökulmista ja ilman päätöksenteon pakkoa. Horisontaalisuus tuo mahdollisuuden katsoa asiaa laajemmin kuin oman sektorin kautta, ja myös vaikuttaa sen etenemiseen. Samalla muokataan hallitusta nykyistä paremmin kokonaisuudeksi: ”*se on korostunut tämä piirre että valtioneuvosto ei enää ole neuvosto, vaan se on joukko yksilöitä joiden joskus täytyy pakosta yhdessä päättää*” (H3). Tiilin (2008) tutkimuksessa nousi esiin ministerien kokemus siitä, ettei asioihin ehdi perehtyä syvällisesti, ja linjausasiakirjat tulevat heille vasta viimevaiheessa. Esiin tuli myös se, ettei perusteellisia strategia- ja painopistekeskusteluja nykyisessä järjestelmässä käytetä. (Tiili 2008, 107-108.)

Toisaalta horisontaalisuudelle ja neuvoston yhtenäisyydelle ei ole välttämättä sijaa hallituksen työskentelyssä. Pääministeri Lipposen hallituksen aikaan ministereitä ohjeistettiin hoitamaan oman tonttinsa ja luottamaan, että jokainen hoitaa omansa. Myöskään pitkiin keskusteluihin ei kannustettu. Myös Vanhasen I hallitus jatkoi linjaa, joka korosti kunkin ministerin omaa reviiriä. (Tiili 2008, 91-92.) Siksi voikin olla merkityksellistä, että ministeriryhmissä ministeri pääsee käyttämään vuorovaikutustaitojaan ja toimimaan luovasti, ja tällä on voitu saada uutta dynamiikkaa ja keskustelukulttuuria ministeriöön (H10). Politiikkaohjelmien ministeriryhmät uutena hallinnon muotona ovat rakentuneet eri tavoin kuin perinteiset työtavat:

”ne on sellasia think tankkeja, jossa ministerin pitäis.. ministerin homman on pakkotahtista, niin kun sanotaan ei ole aikaa miettiä...[...] kun pitää painaa vaan niinkun niinkun hirveellä aikataululla, niin näistähän haluttiin luoda niinkun sellasia jossa voidaan niinkun resuneerata, että sillä lailla että voi luottamuksellisesti puhua ja ja ja ideoida ja ehkä tuoda se se puoli minästä että en mä nyt ole pelkästään pakkotahtinen byrokraatti vaan mä olen luova poliittinen henkilö ja mulla on ajatuksia. ja tätä kautta antaa niinkun ministereille myös sellanen henkireikä.” (H8)

Politiikkaohjelmien ministeriryhmien työskentelyllä nähdään olevan vaikutusta muutenkin kuin varsinaisen politiikkaohjelman toteuttamiseen. Muitakin yhteisiä asioita nostetaan esille, ja toisaalta asioiden toimeenpano helpottuu kun on voitu yhteisessä foorumissa keskustella asioista. Turunen (2007) toteaa politiikkaohjelmien vaikuttaneen keskushallinnon toimintatapoihin muutenkin ja virkamiesten yhteistyö yli ministeriö- ja virastorajojen on vilkastunut ja kiinteytynt. Lisäksi politiikkaohjelmiin ja muihin poikkihallinnollisiin hankkeisiin on kytkeytynyt varsin merkittäviä hallinnon ulkopuolisia toimijoita. (Turunen 2007.)

Politiikkaohjelmat toteuttavat hallitusohjelmaa horisontaalisesti, eikä niihin ole resursoitu kovin suuria taloudellisia resursseja. Tällä on haluttu välttää se, että ohjelmista muodostuisi uusia hallinnollisia organisaatioita. Se, että ohjelmat eivät itsessään ole rahoituskanavia, säilyttää niiden vapautta ja sisällöllistä luonnetta. Hallinnollisen ja taloudellisen rakenteen välttäminen on tietoinen pyrkimys pitää politiikkaohjelmat mahdollisimman joustavina ja muuttumiskykyisinä. Se voi kuitenkin merkitä myös sitä, ettei niiden mahdollisuuksia voida käyttää täysimääräisesti. (VTV 2009a, 8.) Oman rahoituksen hallinnoinnin sijaan ohjelmat kokoavat eri ministeriöiden alla yhteisiä, ohjelman mukaiseksi sovittuja teemoja. Tämä vaikutus todentuu hallitusohjelman toteuttamisen ja sen seurannan kautta:

”Se millä tavalla tää [HSA-prosessi] ylipäättensä ministeriöitä ohjaa, niin on tietysti se että kun ministeriöt, jos lähetään sieltä päästä, ministeriöt joutuu raportoimaan hallitukselle tietysti tätä hallitusohjelman seurantaa varten niin nää jäsenyykset on tässä niin kun olennaisia et et totta kai niinkun ne raportoivat niinkun niinkun itsensä mutta se näkökulma heidän pitäis aina katsoa sieltä kontekstista että siellä on tällänen yleinen tavoite johon myös muut hallinnonalat liittyy” (H4).

Rahoituksen puuttuminen on kuitenkin nähty myös ongelmallisena. Ensimmäisissä ohjelmissa rahaa ei juuri ollut, mutta arvioinnissa tähän kiinnitettiin huomiota ja toisen kauden ohjelmissa rahaa oli jonkin verran. Joissain näkemyksissä ohjelmalla olisi vaikutusta vain, mikäli siihen on sidottu riittävästi rahoituksen mahdollisuutta:

”mutta nehän on aina poliittisia päätöksiä totta kai... tästähän on tietysti sanottu että tämä on heikko johtamisen menetelmä, kun tätä rahaa ei juuri oo, eikä oo hirveesti toimivaltaa, ja sitten ei oo sellasia niinkun vahvoja rakenteita käytössä jotka olis niinkun ohjelmajohtajan lähipiiri, sehän on aika pieni” (H10)

Valtioneuvoston kanslian tekemässä ohjelmajohtamisen selvityksessä ohjelmien puuttuva kytkentä kehysmenettelyyn ja talousarvion valmisteluun nähtiin puutteena, mutta toisaalta haastateltavat eivät nähneet ohjelmien omia budjettejakaan tarpeellisina. Valtiovarainministeriön näkemys on ollut, että ohjelmia ja määrärahoja ei ”pidä sekoittaa keskenään”, eikä politiikkaohjelmilla ole voitu kohdentaa määrärahoja ohjelman alueelle. Poikkihallinnolliset kokonaisuudet tuottaisivat budjettiin vaikeasti hallittavan osion, ja valtionvarainministeriön näkemyksen mukaan painopistemuutokset voidaan tehdä muulla tavoin. Politiikkaohjelmien seuranta on myös osoittautunut hankalaksi, kun osa seurattavista määrärahoista ei ollut lainkaan ohjelman ohjattavissa. (VTV 2009a, 32–33.)

Ohjelmat ovat poikkihallinnollisia, mutta niiden sijoittuminen tiettyyn ministeriöön saattaa silti olla haaste yhteiselle toiminnalle:

”Ja siinä tietysti tulee se ongelma, että sitten ne rahat ja muut vastaavat ovat vain sillä yhdellä ministeriöllä ja siinä yhdessä ohjelmassa. Ja sitten ollaan vähän mustasukkaisia siitä että ne rahat pitää myös tällä hallinnon alalla käyttää.”(H3)

Politiikkaohjelmia edeltänyttä ns. hankesalkkua ministerit ja ministeriöiden virkamiehet pitivät selvästi sektoriperustaisena, eikä sen muodostamiseen liittynyt poliittista keskustelua painopistealueista. Lähinnä sen kokoaminen perustui hallitusohjelman vahvistamisen jälkeen eri aloilta koottuihin, hallitusohjelmaan liittyviin hankkeisiin. (Tiili 2008, 79.) Politiikkaohjelmien arvioinnissa todettiin, että ohjelmien muodostamisen prosessi on nopeasti siirtynyt virkamiesten käsiin, pois poliittisesta ohjauksesta. Ohjelmien muodostaminen tapahtui hallitusohjelmaneuvotteluissa ja siihen liittyen kunkin ohjelman ministeriryhmien valinnoissa, jonka jälkeen prosessi on siirtynyt virkamiehille, eivätkä poliittinen ja hallinnollinen valmistelu toimineet niin yhtenäisesti kuin ehkä olisi haluttu. (VNK 2005b, 66–68.)

Ohjelmia pidetään usein lähinnä poliittisen tahdon ilmaisuna ja tämän tahdon viestintäkanavana, joiden suhde resurssien käyttöön ja sitä koskeviin päätöksiin on välillinen. Ohjelmien välitön valtiontaloudellinen merkitys on varsin pieni. Välillinen merkitys riippuu valituista toimenpiteistä ja koordinoivan ministerin halukuudesta vaikuttaa ohjelman kannalta tärkeisiin määrärahoihin. Tähän mennessä ohjelmien vaikutukset määrärahoihin ovat olleet hyvin vähäiset. (VTV 2009a, 53–54) Ohjelmien yhteydessä puhutaan ”*porkkanarahasta*” (H1; H10) jolla ohjelmia käynnistetään ja saadaan kiinnostusta kanavoitua, vaikka varsinaiseen toimintaan raha ei riitäkään. Ohjelmajohtamisen kokonaisuudessa ongelmana nähtiin se, että kehysbudjetti ja HSA-prosessi kulkevat hiukan eri reittejä. (H1; H10). Ohjelmien tavoitteissa voi olla pilotoinnin tai hanketoiminnan määrärahojen siirtyminen ohjelman jälkeen pilottiorganisaatioiden pysyväksi toiminnaksi, mutta tätä ei valtionvarainministeriössä haluta. Tämän ristiriidan vuoksi määrärahoja ohjelmatyölle ei haluta osoittaa ohi oman kehysten. (VTV 2009a, 54) Rahoituksen liittäminen ohjelmaan on myös laajempi kysymys kuin yksittäisen ohjelman toteutus:

”Mut tää raha on aina semmonen .. [...].. kun me eletään valtionhallinnossa sellaisessa ympäristössä että raha, rakenteet ja toimivalta ovat keskeisessä asemassa ja me on tuotu, on yritetty tuoda sellaista ajattelua jossa yhteinen intressi ja tahto ja sitten vapaaehtoisuus ja sellanen yhteinen motivaatio niin, niin olis keskeistä [...] Niin tähän on väistämättä sisäänrakennettu yhteentörmäyksen mahdollisuus ja tilanne että näiden yhteensovittaminen on aika hankalaa, ja sit niin kun rahasta puhutaan niin yleensä joku voittoa, joku häviää” (H10)

Valtionhallinnon horisontaalisen työskentelyn kehittämistarve oli keskeinen lähtökohta ohjelmajohtamisen käyttöönotossa. Jo alkuvaiheessa tiedostettiin valtionhallinnon rakenteiden uusimistarve, mutta tuolloin siihen ei nähty olevan riittävästi poliittista voimaa:

”Oli tietenkin poliittinen päätös että omaksutaanko tää toimintamalli.. ja siinä on kysymys nimenomaan toimintamallista, johtamisjärjestelmästä, että siinä aluksi tietysti keskusteltiin myös rakenteellisista ratkaisuista, että horisontaalisuutta voi lisätä, tai policy koherenssia niinku tietenkin organisaatioiden rajoja muuttamalla..[...] et ei näitä nyt varsinaisesti vastakkaisina nähty, mut silloin lähdettiin miettimään näitä toimintamalleja ja ohjausjärjestelmän muuttamista (H4)”

Kuten ohjelmajohtamisen suunnitteluvaiheessa oli nähty, pitkän aikavälin tavoite olisi valtionhallinnon rakenteellinen uudistaminen, johon aika ei kuitenkaan ollut vielä kypsä (H1; H4; H8). Sen sijaan otettiin käyttöön ohjelmajohtaminen, jolla hallinnon yhtenäisyyttä jo pohjustetaan. Valtioneuvostossa on laajemminkin nähty politiikkaohjelmien vaihtoehtona organisaatiomuutosten tekeminen (VNK 2006a, 28). Ohjelmajohtamisen myötä näkemys horisontaalisen työn tarpeesta ja mahdollisuuksista on hallituksen sisällä lisääntynyt, mikä on mahdollistanut myös rakenteiden uudistamista. Yhtenä arveluna esitettiin, että yksi ensimmäisistä politiikkaohjelmista -työllisyys- valmisteli TEM-uudistusta, jota tuskin olisi ilman ohjelmia saatu toteutettua:

”eli et siis kyllä se pelkästään oli meidän tavoitteenakin että lähdettiin siitä että jos luodaan niinkun järjestäytyneet yhteistyömuodot ja se jossain vaiheessa tuo sen tarpeen että pitää myös rakenteet panna sen muutosiksi ja nyt sit niin tapahtu ja nyt meillä on tää temmi. Ja mää voisin vetää sellasenkin johtopäätöksen että peruspalveluohjelmalla on jotain tekemistä sen suhteen että .. kunta-asiat siirtyi samaan ministeriöön ja myös siihen että valtion osuuksien..valtionosuusrahat keskittyy myöskin yhteen ministeriöön eli valtionvarainministeriöön”(H8)

Myös ohjelmajohtamiseen liittyvät ministeriryhmät ovat tuoneet uuden toimintatavan, jota on käytetty jo myös muussa toiminnassa. Turusen (2007) mukaan ohjelmien kehittämisessä ylenmääräistä byrokratiaa tulee varoa, eivätkä politiikkaohjelmat eivät saa muodostua esteeksi rakenteellisille muutoksille, ml. ministeriö-rakenne, vaan ohjelmissa tulee kannustaa uudelleenorganisointiin.

6.2 Kuntien ohjauksen kehittäminen

Osa haastateltavista katsoi ohjelmien keskeiseksi tehtäväksi kuntien ohjauksen, ”Niiden tavoitteiden mitä hallitusohjelmassa on [...] levittäminen ja juurruttaminen kuntakentälle.” (H5). Ohjelmilla nähtiin olevan sekä sisällöllinen tavoitetaso että samalla ohjauksen rakentumisen taso. Koska ohjelmien sisällöt ovat usein yleisiä ja tavoitteet väljiä, korostuu ohjelmissa kuntien ohjaaminen:

”Kyllä mää oon jotenkin mieltänyt sen ohjauksen näitten ohjelmien keskeiseksi piirteeksi.. ja jos niinkun aattelee niitä usein ehkä aika yleisellä tai joskus ehkä aika epämääräisellä tasolla olevia tavoitteita, mitä niihin ohjelmiin joskus kirjataan, niin kyl se minusta kuitenkin heijastuu se ohjaaminen siinä” (H3)

Ohjaamisessa nähdään sekä valtion sisäistä että kuntiin suunnattua ohjausta, ”että valtio ohjaa kuntia toimimaan halutulla tavalla” (H3), ja tätä kaivattiin vahvistettavaksi joka tapauksessa: ”nyt ei valtio ohjaa eikä anna normia, kunnat eivät saa selkeää viestiä sitä mitä odotetaan ja mikä on tavoite” (H2). Viime vuosina on yhä selvemmin noussut esiin keskustelu kuntien ohjauksen määrästä ja tasosta. On pohdittu kuntien itsemääräämisoikeuden ja valtion ohjausoikeuden välistä tasapainoa. Lähtökohtana tälle pohdinnalle on luonnollisesti Suomen hallintomuoto, jossa kunnat ovat suhteellisen itsenäisessä asemassa:

”Meillähän kunnat ovat toisin kun monessa muussa maassa, meillähän on hyvin – meillähän kunnat vastaa palveluista ja ne toimii hyvin itsenäisesti, ja niitä ei voi kun lailla ohjata, niillehän ei voi käskyjä antaa paitsi lailla.” (H5)

Kun kuntien toimintaa ei toisaalta itsemääräämisoikeuden, toisaalta toiminnan moninaistumisen vuoksi voida enää suoraan ohjata, on ohjauksen ollut pakko muuttua:

”tässä uudessa ajattelussa ohjaus kohdistuu asiakkaan tai potilaan tai palvelua tarvitsevan asiakkaan oikeuksien vahvistamiseen, nimenomaan näiden oikeuksien vahvistamiseen” (H6)

Peruspalveluiden arvioinnissa esitettiin suosituksena, että valtion sektorikohtaisessa arvioinnissa tulee jatkossa kiinnittää huomiota asiakasnäkökulmasta palvelujen laatua mittaaviin tietoihin. Näitä ovat tuloksellisuutta, tuottavuutta ja kustannustehokkuutta sekä vaikuttavuutta kuvaavat mittarit, indikaattorit, analyysit ja tutkimustieto. (VM 2008, 27.)

Haasteellista tässä ohjauksen muutoksessa on sen tarvitsema poliittinen päätöksenteko, ratkaisut joita kunta-valtiosuhteessa tulisi tehdä:

”... en oikein muuta keinoa näekään nykymaailmassa kuin asiakkaan oikeuksien vahvistaminen. Tuskin kunnat suostuisivat sisällönohjaukselta tällaisen perälautahojaukseen, joka on mun lemmikkini, siis se, että pannaan minimilaatu [...]. niin kauan kun valtio maksaa sen verran vähän, kun näin on nyt että kuntaliitot pitävät huolen että te ette säädä” (H5)

Keskusteluissa on myös tuotu esiin, että ”eduskunnassa on kauan ollut vahva tahto luoda selkeät laatukriteerit lainsäädäntöön ja ehkä lisätä kuntien vastuuta” (H5).

Muutos kuntakentällä on niin voimakasta, että esille tuli myös näkemys siitä että ohjelmaohjaus ei enää voi toimia:

”Ohjelmajohtaminen on jo vanhanaikaista, jatkossa konseptikehittämisen malli on välttämätön ja tavallaan esimerkiksi tilaajatuottajamalli kertookin että muuttumassa on koko toimintakonsepti, ohjelmaa laajempi muutos on vireillä” (H2)

Politiikkaohjelmien keino kuntien ohjauksessa on myös siinä, että ne tuottavat välineitä asian edistämiseen: ”.. *miten ne antavat välineitä kuntien käyttöön, ja siinä politiikkaohjelmien keskeinen alihankkija on tämä* ..[Stakes / THL]” (H13)

Samaan aikaan valtionhallinnossa on tiedostettu se, että kunnat saavat toisinaan ristiriitaista ohjausta eri ministeriöistä:

”Lähtien nyt siitä että että monissa yhteyksissä on todettu että nää ministeriöt ikään kuin hoitaa asioita omassa putkessaan ja ja ei kunta.. niin kunta-liitto kun kunnat itsekin niin niin totesivat et nää ohjaussignaalit saattaa olla ristiriitaisia ”(H8)

Politiikkaohjelmilla saavutetaan myös ohjauksen yhdistämistä, kun yhteisten teemojen ympärillä käydään keskustelua ja sovitaan etenemisen suunnista. Tällä tavoin politiikkaohjelmat helpottavat kuntien toimintaa, kun ne saavat yhtenäisempää ohjausta eikä asioiden selvittelyyn tarvitse käyttää voimavaroja. Niiden lisäarvo voi kuitenkin jäädä yhteisen tietopohjan tuottamiseen ja yhteissuunnitteluun, eikä niillä välttämättä ole paljon annettavaa ministeriöiden väliseen poliittiseen koordinointiin ja hallituksen kollektiiviseen työskentelyyn (VTV2009a, 54).

Yhtenä politiikkaohjelmien tehtävänä tämän tutkimuksen haastatteluissa nähtiin kuntien ennako-ohjaaminen osana normiohjausta. Ohjelmilla katsottiin voitavan osoittaa kunnille, mikä on valtionhallinnon tahto ja näkemys asiassa. Ohjelman ajamalla asioilla voidaan viestiä, että ellei kunta ala toimia ohjelman suuntaisesti oma-aloitteisesti, tullaan asiasta antamaan normi. On ikään kuin viisasta toimia nyt, tai asiasta tulee laki.

”..kunnilla olisi oikeus kuulla, mitä valtionhallinto tavoittelee ja mitkä ovat ne linjaukset. Kunnille pitäisi selkeämmin sanoa, että tämä on suositeltava suunta, ja ellei tämä ohjaus toimi niin sitten otetaan järeämmät keinot käyttöön eli tehdään säädös..”(H2)

Muutenkin ohjelma nähtiin vastapainona, pehmeänä keinona suhteessa normiin. Asioita tultaneen ohjaamaan jatkossakin ohjelmalla:

”..jos ei ole sitten se, että lailla pakotetaan kunnat muuttamaan. Jos jatketaan tällä niin kuin ohjelman pehmeämmällä puolella” (H5)

Samankaltainen ajatus on liitetty informaatio-ohjauksen kehittämiseen. Informaatio-ohjausta on pidetty käyttökelpoisena keinona silloin, kun tiukkaa ohjausta ei edellytetä esim. ihmisten hengen vaarantavassa tilanteessa. Tällöin voidaan ottaa riski ja katsoa ensin, toimiiko informaatio-ohjaus, ja mikäli ne osoittautuvat riittämättömiksi, voidaan turvautua pakottavampiin keinoihin. (Oulasvirta ym. 2002, 134.)

Ohjelmaohjaus nähtiin myös toisella tapaa normiohjaukseen liittyvänä. Ohjelman avulla arveltiin voitavan testata ja arvioida erilaisia toimintatapoja, ja seurata mitkä niistä olisivat soveltuvia ja tarpeellisia normeiksi. Normien tarpeellisuus nousi esiin useissa haastatteluissa, ja ohjelma nähtiin ehkä normin antamisen tukena, mutta ei missään nimessä sitä korvaavana:

” Siis ihan tällaisia, että kun perustuslaissa on varsin vahva velvoite välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestämiseen, niin varsinkin siinä huolenpitopuolella saattaa löytyä yllättäviä aukkoja. Eikä niitä millään ohjelmilla korjata. Ei niitä korjata muulla kuin normeilla.” (H3)

Osassa haastatteluja ohjelmaohjaus asettui voimakkaasti kehittämistoiminnan yhteyteen. Katsottiin, että ennako-ohjauksen myötä ohjelmalla voi olla sisällöllistä kehittämistä aktivoiva vaikutus, ja että ohjelma voi konkretisoida kehittämistoimien kautta. Haastattelujen vaiheessa keväällä 2008 oli sosiaali- ja terveydenhuollossa hyvin ajankohtaisena Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke Kaste (2008-2011), jonka toimeenpanoa tuolloin valmisteltiin. Tämä on luonnollisesti vaikuttanut myös kehittämisen näkyvyyteen haastatteluissa.

Toisaalta kehittämisen tematiikka oli esillä haastatteluissa myös ilman konkreettisia kytkeitä kehittämistoimintaan, ja osittain siten että haastateltava ei nostanut itse tätä yhteyttä esille. Kuitenkin puheessa ohjelman rooli näyttäytyi hyvin samankaltaisena kuin kehittämistoiminnan rooli kuntakentällä. Ohjelma, ohjelmajohtaja ja ohjelman ministeriryhmä muodostavat haastattelujen perusteella samankaltaisen rakenteen kuin kunnallinen tai alueellinen kehittämisprojekti, projektipäällikkö ja kuntien substanssivirkamiehet: Ohjelma määrittelee puitteet ja siihen on sitouduttu; ohjelmajohtaja konkretisoi ja organisoii toteutuksen, ja hänen roolistaan ja persoonastaan riippuvat monet valinnat ja ohjelman onnistuminen. Ministerien sitoutuminen tarvitaan koko ohjelman ajan.

Kehittämistoimintaan ohjelmia liitettiin myös avoimesti vertaamalla ohjelmia ja kuntakentän projekteja toisiinsa: ohjelma nähtiin valtionhallinnon, ylätasoon, kehittämistoimintana. Kuntien kehittämistoiminnan aikaisempaa vahvempaa kytkentää linjatyyöhön on haettu, ja yhtenä keinona siihen on nähty ohjelmatyypin kehittäminen:

”kunnan oman johtamisen näkökulmasta ohjelmajohtaminen on myös henkilöstöpoliittinen, ja sitten että kehittämisen hyödynnettävyys tulisi esiin [...] ohjelmajohtamisessa on laaja näkemys, että eri toimijoiden kanssa sovi-taan, ja kaikki sitten sitoutuu..” (H9)

Pääsääntöisesti haastateltavat suhtautuivat ohjelmiin myönteisesti ja arvelivat niiden toimivan melko tavalla suunnitellusti. Tähän he kyllä yleensä liittivät toteutumuksen siitä, että tästä ei heillä ollut tiedossa arviointeja tai tutkimuksia, mitä pidettiin mahdollisena heikkoutena (mm. H1, H4, H5). Toisena arvioinnin varauksena tuli esille se, että ohjelmat ovat kovin eritasoisia ja kohdentuvat eri alueille; kaikkia ei voida edes samoista lähtökohdista arvioida: ”Niin ja sitten on tosi kapeita, keksitään ja... No alkoholiohjelmaa ja kaikkia ohjelmia. Että onko viisasta, että on

näin näitä tällaisia hyvin kapeita yhden sektorin ohjelmia” (H5). Kapeus nähtiin uhkana tavoitteiden saavuttamiselle:

”... mutta voisi olla paljon tehokkaampaa, että se liittyy tähän suunnitteluun, että niin kuin koetettaisi saada isompia kokonaisuuksia joissa voitaisiin myös eri toimenpiteiden keskinäisiä vaikutuksia arvioida” (H3)

Ohjelmien monilukuisuuden ja niiden kohdentumisen kritiikkiä tuli muutoinkin esiin: *”ohjelmia on liikaa*” H1; ja *”... Niin kuinka paljon sen [Kaste-ohjelma] päälle pitää olla, on iso kysymys. Ja jos kaikki asiat hoidetaan ohjelmajohtamisella, tai yritetään hoitaa, se ei johda mihinkään*” (H5). Varsinaisten politiikkaohjelmien osalta onkin jo päädytty rajaamaan määrää:

”... näitä varsinaisia politiikkaohjelmaa ei voi olla kovin montaa. Niitä ei pysty pyörittämään tehokkaasti eikä hallitus pysty niitä seuraamaan tehokkaasti jos niitä on kovin monta. Eli niitä on nyt sitten, ne sitten väheni, niitä on nyt sitten kolme. Ja maksimina on pidetty sellanen neljää. Ja tosiaan ei oo mikään siis siis itsetarkoitus että niitä pitää olla joku määrätty määrä ... [...] niin kyllähän siitä sitten tulee niinku ..et sitä ei kyllä sitten hallitse kukaan. Et parempi et tehdään harvempia, tehdään ne kunnolla, saadaan aikaan” (H8)

Toisaalta kritiikki ei välttämättä perustunut ohjelmien tuntemukseen ja ohjelman sinänsä on melko uusi väline valtionhallinnon ohjauksessa. Kaikki kritiikki ei näin ollen ole ehkä aivan perusteltua:

”Koska se, että jossakin ohjelmassa jotakin asiaa ei mainita, ei tarkoita etteikö sitäkin pitäisi tehdä. Koska yleensä on joku yleisempi tai joku muu normi joka sitäkin sitten säätelee. Että ohjelmissa ei pidä sanoa uudelleen sitä kaikkea. Eli ongelma ei ole pelkästään ohjelmien määrä, vaan myöskin että kuinka laajaksi ne tehdään” (H5)

Lisäksi ohjelmien yleinen luonne ja tavoitteiden väljyys vaikeuttavat toteutumisen seuranta. Olisi myös eriteltävä, kenen lähtökohdista käsin onnistumista arvioidaan: valtion keskushallinnon, sektorihallinnon vai kuntien? Arviointia tulisi myös kytkeä ohjelmiin kohdistettuihin odotuksiin. Joissain kohdin on ollut epärealistisia odotuksia ohjelmien vaikutusmahdollisuuksista, esimerkiksi keskeisten asiantuntijoiden voi olla vaikea käsittää että kunnat eivät toimi ohjelman mukaisesti, vaikka asiantuntijat itse ovat selkeästi ymmärtäneet miten ja miksi kunnissa pitäisi toimia (H5). Tällainen tyytymättömyys ei tietenkään viesti vielä itse ohjelman onnistumisesta, vaan sen viestinnän onnistuneisuudesta.

Ohjelmajohtajien vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin liittyen on esitetty arvioita joiden mukaan ohjelma toimisi tehokkaammin, jos ohjelmajohtaja olisi poliittinen valtiosihteerä, joka voisi käyttää ministeriön voimavaroja. (VTV 2009a, 53). Tässä mallissa kuitenkin horisontaalisuus voisi vaarantua, kun ohjelma leimautuisi yhden ministeriön asiaksi.

Pohdintaa kohdistui myös ohjelmien suunnitteluun ja työstämiseen:

”... esimerkiksi vaikka nämä hallituksen politiikkaohjelmat, että ne on jostakin repäisty, että kuinka pitkän aikavälin ajatteluun ne perustuvat... eihän

niitä nyt... tiedän kuitenkin sen verran jonkin hallitusohjelman prosessista että eihän se ole että yhtenä yönä muutama ihminen jossain nurkassa istuu ja päättää, että tehdäänpä politiikkaohjelma tästä ja tuosta, on siinä toki suunnittelutyötä taustalla... mutta esimerkiksi ne ovat loppujenlopuksi aika lyhytjänteistä.” (H3)

Yhtenä konkreettisena epäkohtana ohjelmissa nähtiin se, että niissä ei kiinnitetä riittävästi huomiota esim. hankerahoituksella saavutettujen tulosten levittämiseen. Tämä kehittämisenäkökulmaan liittyvä kritiikki ”*tulosten huono levittäminen on ollut heikkoa: pitäisi käyttää suurempi osa rahasta hyvien tuotteiden levittämiseen*” (H5) liittyi hyvin selkeästi hankerahoitukseen; ei itse ohjelman sisältöihin. Tulosten saavuttaminen ja niiden hyödyntäminen pohditutti kyllä laajemminkin:

”Ne ovat siis nelivuotinen ohjelma josta parhaassa tapauksessa tulee pysyviä tuloksia. Huonommassa tapauksessa se pyöritetään se mylly... ja on sitten neljä vuotta tehty hyvää työtä tai jos se on ollut huonolla suunnittelulla se politiikkaohjelma niin on ehkä tehty vain kaksi vuotta hyvää työtä ja kaksi vuotta ihmetelty, että mitä tehtäisi. Ja niistä ei niin kuin välttämättä jää niitä rakenteita.” (H3)

Yhtenä ohjelmaohjauksen haasteena nähtiin myös tuloksellisuuden arvioinnin yleistyminen:

”toinen tulee sitten tästä mittaamisesta ja vaikuttavuusasiasta.. jos perusasetelma on se että jokaista työntekijää arvioidaan hirveästi ja vaikuttavuutta mietitään, niin silloin seuraa kisaa näistä tuloksista ...” (H14)

”niin jos joku menee toista kautta eteenpäin niin anti mennä vaan” (H13)

”tässä on myös ollut kritiikkiä sitä kohtaan, et et näissä työryhmissä [...] aika usein herää tämä kysymys että no niin, voidaanko nyt sanoa että meillä on jotain seurantataulukkoja..” (H14)

Mikäli valtion ja kuntien hallinnossa nostetaan keskeiseksi tavoitteeksi vaikuttavuus ja tehokkuus, tuottaa se myös kilpailua tuloksista. Sektoripohjainen tuloksilla kilpailu on vahvasti vastoin horisontaalisen työskentelyn tavoitteita.

6.3 Ohjelmaohjauksen strategiset ja operatiiviset ulottuvuudet

Haastateltavien puheessa ohjelmaohjaus sai erilaisia ulottuvuuksia. Siihen liitettiin *strategisia* suunnitteluun, tavoitteiden asetteluun ja johtamiseen liittyviä ulottuvuuksia mutta myös *toiminnallisia* asioiden toimeenpanoon liittyviä operatiivisia liittymiä. Näitä ulottuvuuksia oli esillä sekä valtionhallinnon osalta että suhteessa kuntiin.

Ohjelmajohtamisen keskeiseksi alueeksi haastateltavien puheessa määrittäytyi valtionhallinnon sisäinen strateginen ulottuvuus. HSA-prosessi on luonteeltaan strateginen, vaikka siihen liittyy myös asiakirjahallinnon osio. Hallitusohjelman

seuraaminen ja toteutumisen arviointi sekä hallitusohjelmaan kuuluvat politiikkaohjelmat vahvistavat pääministerin ja hallituksen vaikutusta eri ministeriöiden toimintaan. Ohjelma voidaan nähdä valtionhallinnon projektikehittämistä vastaavana strategisena työskentelynä:

”kyl se vois olla toimintatapa, ihan siks ettei tarvitse koko ajan organisaatiota muuttaa, vaan että voidaan tehdä tällasia, et olkoot se niinkun, ennen on puhuttu projekteista, ja valtiolla tehdään paljon projekteja, mut että projekti on kuitenkin vähän sellanen kauheen operatiivinen juttu... et ministeriötasolla vois olla enemmänkin että olis tällasia ohjelmia” (H7)

Valtionhallinnon pyrkimys horisontaaliseen, temaattiseen työskentelyyn on myös vahvasti ohjelmajohtamisen takana. Ehkä jopa enemmän kuin ohjelmien sisältöä pyritään ohjelmilla saamaan aikaan uudenlaista yhteistyötä. Tätä tavoitetta vasten arvioidaan myös ohjelmien toteutumista ja onnistumista; toki myös sisällölliset onnistumiset merkitsevät arvioinnissa, mutta suuri paino on temaattisen yhteistyön onnistumisella. Joidenkin arvioiden mukaan politiikkaohjelmat ovat jo alkuperäisessä merkityksessään ja tavoitteissaan tulleet tiensä päähän, koska poikikhallinnollista koordinoitutarvetta ei nähdä ongelmana, vaan koordinoinnin katsotaan hoituvan laajojen strategiapaperien, ministeriöiden yhteisten työryhmien, epävirallisten verkostojen ja selvitysmiesten avulla. (VTV2009a, 53.) Valtionhallinnossa tiedetään, että yksittäisen ministeriön mahdollisuus vaikuttaa asioihin ei välttämättä ole riittävä. Poliittisten voimasuhteiden myötä yhteistyötä voidaan joutua hakemaan kauankin, eikä hallituskaudella aina edetä kuten on toivottu. Ministeriöissä on vahvoja ministereitä ja vahvoja virkamiehiä. Hallitusohjelman toteuttaminen vaatii kuitenkin yhteistyötä eri teemoissa, hallitusohjelman yleiseltä tasolta yhteiseksi toiminnaksi konkretisoituvaa. Poliitiikkaohjelman merkitys voimavarojen kokoajana strategisten linjausten taakse korostuu: Poliitiikkaohjelmat eivät ole ovat tietyn sektorin tai tietyn ministerin tahto, vaan pääministerin ohjelmia, joilla on etusija ministeriön omien tavoitteiden ohi.

Politiikkaohjelmille perustetut ylisektoriset ministeriryhmät ovat osaltaan valtionhallinnon strategista johtamista. Ministeriryhmien kautta viedään uudenlaisia yhteistyön muotoja ministeriöiden toimintaan. Laajentuneen työskentelyn kautta pohjustetaan tunnusteluja ministeriöiden yhä laajempaan yhteiseen pohjaan ja rakennemuutoksiin. Valtionhallinnon yhtenäistäminen on jo alkanut (esim. palvelukeskukset), ja suuntaa jatketaan. Tavoitteena on esim. yhtenäistää valtionhallinnossa työskentelevien virkasuhteita siten, että jatkossa virkasuhteita voitaisiin ohjata hallinnossa yhä enemmän sinne, missä hallinnon painopistealueita on. Tällainen joustavuus nähdään välttämättömänä, ja yhteisillä ministeriryhmillä maastoa tällaiselle yhteiselle pohjalla voidaan perustaa. Tätä strategista ulottuvuutta korostaa se, että ohjelmajohtamisen taakse on asettunut valtionhallinnon ydin: hallitusohjelmiin on sitoutunut pääministeri, ja pääministerin kanslia sekä valtioneuvoston kanslian keskeisiä virkamiehiä on toiminnassa mukana. Myös valtionhallinnon tarkastustoiminnassa ohjelmajohtaminen on mukana.

Valtionhallinnossa ohjelmajohtaminen näyttäytyy myös operatiivisen ulottuvuutensa kautta. Hallituksen strategia-asiakirjaprosessi on tuottanut etenkin alkuvaiheessaan asiakirjahallintoon menettelyjä, jotka vaikuttavat laajalti valtionhallinnossa. Asiakirjahallintoa on kehitetty yhtenäisemmäksi. Hallitusohjelman seuraamisen tehostaminen HSA-prosessin myötä on lisännyt arvioinnin merkitystä eri alueilla: ministeriöiden työn seuranta; ministeriöiden eri laitosten ohjaus, kuntiin suunnatut ohjaustoimet. Kaikissa näissä korostuu seurannan ja arvioinnin mahdollisuus: aiempaa selkeämmät tavoitteet, määräaikainen arviointi, tulosohjauksen täsmentäminen. Näillä valmistaudutaan hallitusohjelman toteutumisen arviointiin ennalta sovitussa vaiheissa.

Politiikkaohjelmien toteuttamista varten on valtionhallintoon muodostettu myös uusi työtapa, ministeriryhmät. Tämä horisontaalinen työtapa on uutta verrattuna puoluesidonnaiseen ja sektorikohtaiseen työskentelyyn. Vastuu tietyn politiikkaohjelman toteuttamisesta on ohjelmaan sisällöllisesti liittyvällä ministeriryhmällä, mikä tuottaa uudenlaista synergiahyötyä. Ministeriryhmän työskentelyn organisointi on ohjelmajohtamisen valtionhallintoon tuoma uusi elementti. Samoin uutena elementtinä ovat valtionhallintoon tulleet ohjelmajohtajat. Ohjelmajohtajien roolista on esitetty erilaisia näkemyksiä: ohjelmajohtajien tulee olla asioiden levittäjiä, persoonallaan viedä viestiä, toimia koordinoijana ja ohjelman konkreettiseksi muotoilijana sekä toiminnan pysyväksi viejänä:

”... se on ehkä enemmän ohjelmien kuin ohjelmajohtamisen ongelma. Tai miksei se sen ohjelmajohtamisenkin ongelma ole, että miten ne tavoitteet muuntuvat pysyväksi toiminnaksi.” (H3)

Ohjelmajohtajia on tietoisesti haettu valtionhallinnon ulkopuolelta, joskin ensimmäisessä vaiheessa ohjelmajohtajat olivat myös usein virkamiehiä, joille ohjelmajohtajuus saattoi tuoda urakiertoa:

”.. se on ihan tervettä että ne tulee ulkopuolelta.. ja ja ja tuota tähän silloin pyrittiinkin että että tuota.. toki ensimmäisessä vaiheessa tapahtuikin et irrotettiin pystyviä virkamiehiä jotka on kiinnostuneita siitä hommasta että sekin on sitten tietysti tuota..... ja toivottiin että ohjelmajohtajana toimiminen voisi olla sitten kannustimena sitten .. tai sit meriittinä sitten eteenpäin.. no yleensäkin se että hakee niinkun laajempaa näkemystä niin se tekee kelle tahansa hyvää” (H8)

Valtionhallinnon suunnasta katsoen ohjelmajohtamisen strateginen ulottuvuus näyttäytyy valtion tahdon viemisenä kuntakentälle: ohjelmajohtaja toimii matkasaarnaajana, asian viejänä kuntapäätäjien käyttöön. Tämän tiedottamisen, erilaisten verkostojen ja mediatoiminnan kautta valtion tahto tulee kuntakentällä tunnetuksi ja oletusarvona on, että kunnat lähtevät toteuttamaan esitettyä tavoitetta. Kuntien näkökulmasta tämäntapainen toiminta jää hyvin vähälle huomiolle, ainakin sektorijohdon puheessa.

Astetta vahvempana tämä strateginen ulottuvuus näyttäytyy, kun se nähdään norminannon ennakkointina kunnissa. Valtionhallinnon haastatteluissa, lähinnä

sektorihallinnossa ohjelman todettiin olevan kunnille viesti, jolla valtio tiedottaa priorisoinneista ja tulevista tavoitteista. Näiden viestien tehtävä on ohjata kuntia toiminaan toivotulla tavalla. Tehtävänä on samalla tuoda kuntien tietoon, että asiasta tulee normi, elleivät kunnat omaehtoisesti toimi halutulla tavalla. Kunnissa on myös osittain jo mielletty tilanne sellaisena. Esimerkiksi vanhustenhuoltoon liittyvät henkilöstön mitoituksen ja palvelumuotojen painotus avohuoltoon mainittiin valtion asettamina määrityksinä, joita kunnassa on lähdetty tavoittelemaan koska oletuksena on että ne tulevat myös lainsäädäntöön. Tämäntapaista strategista valmistelua jarruttaa kuitenkin se, että kuntien virkamiehet ja päättäjät ovat hyvin tietoisia päätöksenteon poliittisesta luonteesta, eivätkä he luota valtionhallinnon tavoitteiden pysyvän samankaltaisina poliittisten voimasuhteiden muuttuessa. Haastatteluajankohtana oli meneillään useita lainvalmisteluprosesseja ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä uudistuksia, joista kentällä oli vaihtelevia tietoja, mikä oletettavasti lisäsi tämän näkemyksen esille tuloa.

Tämä ohjelmajohtamisen strateginen ulottuvuus heijastaa hallinnon muutosta hallinnaksi, governance-tyyppiseksi toiminnaksi, josta ohjelmaohjaus voidaan nähdä konkretisoitumana: käytetään verkostoja, kumppanuuksia ja haetaan väyliä kahdensuuntaiselle tiedon vaihdolle sekä yhteistyölle, ja pyritään hyödyntämään resursseja yhdessä. Sekä ohjelmaohjaus että hallinta pyrkivät hallitsemaan toimintaympäristön monimuotoisuutta ja muutoksia aikaisempia hallinnon keinoja paremmin. Yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkaistuneet ja yksittäisen politiikkasektorin toimintaan täytyy kytkeä muiden sektorien prosessit, eikä asioita voida edistää valtionjohtoisilla ja hierarkkisilla toimintatavoilla. Vuorovaikutus, monitahoinen toimijajoukko ja valtion rooli koordinoivana ja yhteistyötä edistävänä toimijana korostuu, ja politiikkojen toimeenpanon sijasta politiikkoja valmistellaan ja toimeenpannaan yhä useammin politiikkatoimijoiden määrittelemissä rajoissa itseohjautuvissa verkostoissa. (Hyytinen ym. 2009.)

Ohjelmaohjaus nähdään valtionhallinnossa myös käytäntöön vietyinä toimintana kunnissa. Sen näyttäytyminen on luonnollisesti vähäisempää, koska valtiolla ei ole suoraa vaikutusvaltaa kuntien menettelyihin. Se, miten ja millä keinoin ohjelmat muokkaisivat kuntien toimintaa, olikin valtionhallinnon aineistossa hyvin epämääräistä ja viitteellisesti ilmaistua. Edellä kuvatun strategisen työn uskottiin käynnistyvän seminaari- ja mediatyöllä, toiminnasta puhuttaessa viitattiin lähinnä hyviin käytäntöihin ja niiden levittämiseen. Se, millä menetelmällä valtio valitsee, tiedottaa ja juurruttaa hyviä käytäntöjä jäi selkeästi ohjelmien, ohjelmajohtajien ja ohjelmiin kytkeytyvien hankkeiden ja eri toimijoiden (kuten Kuntaliitto ja THL) käsiin.

Selvimmin operatiivinen ulottuvuus on nähtävissä silloin, kun ohjelma tukee sisältöjen viemistä myös hankerahoituksella, kuten esimerkiksi Kaste-ohjelmassa v. 2008-2011. Hankerahoituksella saadaan konkreettisesti aikaan ohjelman mukaista toimintaa. Tätä ulottuvuutta ei ole politiikkaohjelmissa, mutta niiden ohella ja vaikutuksesta on syntynyt muita. Toinen operatiivinen ulottuvuus on horisontaalisen

johtamisen vieminen myös kuntien toimintaan. Sen, että valtionhallinnossa tehdään teema-alueilla yhteistyötä, toivotaan aktivoivan kuntiakin kehittämään horisontaalista toimintatapaa. Yhteisten teema-alueiden esiin nostaminen kunnallis-hallinnossa nähdään yhtä tärkeänä kuin valtionhallinnossa.

6.4 Ohjelmaohjaus valtio-kuntasuhteissa

Haastatteluissa liikkeelle lähdettiin haastateltavien omista lähtökohdista, eikä heitä ohjattu esim. määrittelemällä heille ohjelmajohtamista tai -ohjausta. Näin tässä luvussa esitettävä ohjelmaohjauksen sijoittaminen valtio-kunta -suhteisiin on haastateltavien määrittelemä.

Valtiolta valtiolle vai valtiolta kunnille

Osa haastateltavista näki luonnollisesti, omasta kontekstistaan käsin, ohjelmajohtamisen ensi sijassa valtionhallinnon omana toimintana. Näin oli etenkin valtionhallinnon ”*ytimeissä*”, eli valtionhallinnon yhteisissä hallintorakenteissa, riippumatta henkilön omista substanssitaustoista. Hallitusohjelman toteuttaminen ohjaa hallituksen ja ministeriöiden työtä, ulottuen ministeriöiden tulosohjaamiin virastoihin ja laitoksiin: ”*Tulosohjaushan on sitten se menettely jolla näitten hyvin makrotasoisten tavoitteiden pitäis sitten vyöryä, vyöryä niinkun sinne valtion koneistoon*” (H4)

Koska haastateltavat olivat sekä valtion keskus- että sektorihallinnosta, oli hyvin jo ennalta pääteltävissä että osa haastateltavista ei lainkaan lähestynyt ohjelmajohtamista kuntien näkökulmista. Osa taas näki siinä laajempia, välillisiä vaikutuksia, jotka vaikuttavat kuntiin valtionhallinnon toiminnan kehittymisen kautta, eivät suoraan operatiivisina vaikutuksia. Valtionhallinnon ydintoiminnoissa haastateltavat toivat tasaisesti esille koko ohjelmajohtamisen; sekä HSA-prosessin että politiikkaohjelmat, ja näkivät politiikkaohjelmien kytkennän hallitusohjelman toteuttamiseen tiiviinä. Toisaalta myös makrotasoista kuntiin vaikuttamista tuotiin esille:

”No sit jos aatellaan että miten kuntiin, niin tota tietysti niinkun valtionosuusjärjestelmä, se, se yleensä ne keinot millä valtio yleensä ohjaa kuntia, tai ohjaa ja ohjaa, no vaikuttaa .. kuntien politiikan sisältöön niin niin niin se on lähinnä se missä pitäis näkyä, pitäis näkyä ..” (H4)

”Näitä ohjelmiahan on ainakin kaks tyyppiä jotka on suuntautunut kuntiin. Että jos otetaan tollasta Kaste-ohjelmaa jossa on selkeesti bujettivaroja ja mistä haetaan rahaa, ja sitten on tällasia niinkun alkoholiohjelma, missä niinkun on on ajatuksia siitä mitä pitäisi tehdä mutta ei suunnata voimavaroja kun ajatellaan että se on niinkun osa sitä normaalia työtä. Ja sit nää politiikkaohjelmat kulkevat niinkun valtionhallinnon fokuksessa eniten ja sen kautta vaikuttavat sitten kuntiin ja kansalaisiin” (H14)

Mitä lähemmäs sektorihallintoa tultiin, sitä enemmän ohjelmajohtamisen tarkasteluun tuli haastateltavan itsensä tuomana näkemyksiä ohjelmajohtamisen vaikutuksista kuntatoimintaan. Joissain haastatteluissa ohjelmajohtaminen määriteltiin nimenomaan kuntien ohjaamiseksi. Sektorin sisällä suhtautuminen politiikkaohjelmiin oli myös enemmän niiden substanssialueelle kuin hallitusohjelmaan kiinnittynyttä, mikä on tietenkin luonnollista.

Kuntiin vaikuttaminen

Ellei haastateltava itse ottanut esille haastattelun teemarungossa mukana ollutta näkökulmaa kuntiin vaikuttamisen mekanismeista, niin niistä kysyttiin erikseen. Aivan kaikki eivät lähteneet näitä mekanismeja erittelemään, liittyen haastateltavien erilaisiin rooleihin. Raha ohjauksen vaikuttavana mekanismina tuli melko yksiselitteisesti esille. Nähtiin, että kunnassa asiat saadaan toimimaan, mikäli niihin kohdennetaan rahaa: ”*Se on se raha*” (H5). Muut jäävät sitten hyvän tahdon ja toivomuksen varaan. Raha ei kuitenkaan enää ole kattava ohjauksväline; jo nykyiset isot kaupungit ovat nähneet valtion rahallisen tuen parhaimmillaankin pieneksi, ja sen vastapainoksi edellytetään esim. hanketyössä laajaa valmistelua, naapurikuntien mukaan ottamista kehittämistyöhön ja virkamiesten ajan käyttöä näiden yhteisten asioiden valmisteluun. Yhä enemmän nähdäänkin, että suuret kunnat toimivat itsenäisesti, ne ”*ottavat valtion rahat jos niitä saa, mutta jos ei saa niin ne tekevät niin kuin itse ajattelivat*” (H6).

Sama pätee kunta- ja palvelurakennemuutoksessa vahvistuviin kaupunkeihin ja yhteistoiminta-alueisiin. Näin ollen isojen kaupunkien ja vahvojen alueiden ohjaamisen vaikeudet tuotiin usein esille:

”..ja ne joilla on voimavaroja niin ovat nyt oivaltaneet että heillä onkin suuri itsenäisyys ja käyttävät sitä, ja muuttavat järjestelmäänsä niinkun haluaa.. ja sitten, vähän surullista sanoa mutta että meillä niinkun monet keinot on jääneet sitten ninkun sille tasolle että ne ei enää ... ikään kuin ohjataan pieniä kuntia sitten ja..ja.. tämmösiä niin kun suurissa vaikeuksissa olevia kuntia” (H2)

Tällä isojen kaupunkien ohjaamisen vaikeudella nähtiin juuria myös historiassa:

”... isot kaupungithan oli niitä joihin tuli viimeksi peruskoulu ja kansanterveysyö... että ne vaan niinkun pelattiin ulos.. et sillon tehtiin tää kohtalokas virhe, että jos silloin olis ollut tää kakstahonen.. että isoista väestörikkaista kaupungeista ja maaseudusta.. yhdessä tää kärki..alotettais niin silloin niistä ehkä saatais enemmän liittolaisia” (H11)

Kuntiin vaikuttamisena pidettiin myös suunnittelun vahvistamista, joka toimii ennakoivana ohjauksena. Hallitusohjelmaan nostettujen politiikkaohjelmien vahva viesti kunnille on se, että valtionhallinto pitää näitä teemoja tärkeinä, ja näihin tulisi kunnissakin käyttää aikaa ja voimavaroja. Ennakoiva ohjaus voi olla myös viesti norminannon lähestymisestä. Kuntia ”*varoitetaan*” ohjelmalla, mitä tulisi tehdä; ellei näin tapahdu, asiasta voi tulla normi.

Yksi vähemmän esiin nostettu odotus ohjelmajohtamisen vaikutuksista on innovaatioiden lisääntyminen kunnissa. Joissain haastatteluissa sivuttiin kuntiin mahdollisesti syntyvää uutta työtapaa. Sen lisäksi tuotiin esiin ajatus, että tavoitteisiin sitoutuva ohjaus kiinnittää kunnissa huomion tuloksiin, ja lisää kunnan sisällä innovaatioita tavoitteen saavuttamiseksi.

Toinen laajakantoisempi tavoite nousi esiin myös useissa haastatteluissa; odotus siitä että ohjelmat viestittäisivät kunnille ylisektorisen työn tärkeydestä. Ohjelmien poikkihallinnollisuus voi viestittää kunnille tätä tahtoa:

”..sanotaan ettei sosiaalipuoli pysty siihen yksin vaikuttamaan, eikä pystykään, ja sen tavoitteen piiloviesti onkin, että olkaa yhteistyössä koulutoimen ja Kelan ja työvoimaviranomaisten kanssa. Että sen takia asetetaankin sellaisia tavoitteita, joiden tavoitteinen toteutus ..suorittamisesta sosiaalitoimi ei yksin selviä millään. Mutta idea onkin, että sosiaalitoimi... sen takia kun havaitsevat, eihän tämä ole, mitä me tälle pystymme yksin. Juu, sen takia te olettekin yhteistyössä muiden kanssa.” (H5)

Yleensäkin ohjelmallinen toimintatapa voisi toimia myös kunnissa: *”..hirveen hyvää työtä ne on siellä tehnyt ja ja kyllä tästä olis annettavaa ihan kuntienkin hallinnolliseen johtoon.”* (H10)

Voidaanko ja tulisiko kuntia yleensäkin ohjata?

Kysymys kuntien ohjauksesta yleensä; sen tarpeesta, oikeutuksesta ja mahdollisuudesta esitettiin kaikilla tasoilla, ja siihen oli vain vähän vastauksia tarjolla. Useimmat haastatelluista pohtivat kuntien ohjausta laajempanakin tematiikkana. Pitkän poliitikko- ja virkamiesuran tehnyt haastateltava muisteli ohjauksen kehittymistä, ja näki sen tulleen monella tapaa haastavaan vaiheeseen. Indikaattoripohjaista, keskitettyä ohjaamista toteutettiin 70-luvulla, ja nyt on viitteitä siihen paluun tarpeesta (H11).

Yhtenä vahvana näkökulmana kuntien ohjaamiseen tuli esille kuntien tarve ja oikeus saada ohjausta. Sen tiellä nähtiin olevan poliittisia haasteita:

”..kaikkia välineitä pitäisi nyt käyttää ja .. [...] mä sanoisin että sieltä [kunnasta] päin katsoen tänne valtioneuvoston suuntaan, mä sanoisin että kunnilla on oikeus tietää mikä on kansallinen linja .. ja sen takia tarvittasi niinkun vahvempaa kansallista ohjausta. Mä en tarkota tällä niinkun yksityiskohtiin menevää, mä tarkoitan sellaista ohjausta joka kertoo kansallisen linjan, niin että paikallisesti osataan suhteuttaa sitä toimintaa siihen. Mutta nythän tilanne on se että kun ei oikein tiedetä, mikä on kansallinen linja.. niin nyt on todella se että kaikki kukat kukkii ja kaikkea pidetään oikeana .. ja ja ..mä niinkun...kansalaiset ovat kohta ihmeissään mitähän tästä syntyy.. kun kaikkea saa nyt tehdä” (H2)

Kuntien ohjauksessa ollaan nyt kuitenkin vaiheessa, jossa normi tai rahakaan ei aina toimi. Kuntiin vaikuttamisen mekanismien pohtiminen toi aina esiin myös yleisesti sen, mikä yleensäkin on kuntien ohjaamisen tarve tai oikeutus. Kuntien it-

sehallinnon vahvistuminen 1990-luvulla vähensi ohjaustarvetta, ja muutos nähtiin heiluriliikkeenä ohjauksen ja itsehallinnon välissä. Valtionhallinnon uudistusten (sosiaali- ja lääkintöhallituksista muodostettiin lyhyessä siirtymävaiheessa Stakes) ohella tehtiin myös norminperkaus, jonka jälkeen ” *ei pitäis kenelläkään olla turhia normeja*” (H11).

Aikaisemmin tiukasta ohjauksesta siirryttiin lainsäädännön muutoksilla 1990-luvun alussa kuntien itsemääräämisoikeutta kohti, ja nyt 2000-luvulla heiluriliike pyrkii kohti lisääntyvää valtio-ohjausta. Enää ei kuitenkaan tavoitella yhtä tiukkaa ohjausta kuin aiemmin, mutta selvästi nykyistä vahvempaa kuitenkin. Tämä tulkinta oli varsin yleinen, ja sen perusteluksi esitettiin kannanottoja niin valtionhallinnosta kuin

”..[.] nyt se että ohjelmilla ja olipa väline mikä tahansa niin ohjaaminen ja johtaminen niin tuota . .se vaatis täs tilanteessa nyt selkeyttä niissä tavoitteissa, sekä keskushallinnon tavoitteiden selkeys että sitten että paikallisesti osattais sitten muotoilla selkeämmin että .. ja ja sitten siihen liittyy sitten tää että kun ei enää ole kysymys vaan toiminnan kehittämisestä vaan kokonaisen toimintakonseptin muuttamisesta, niin silloin siinä pitäis olla tiukemmin kiinni täältäpäin.” (H2)

Hallinnossa tulosohtausjärjestelmän, liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen jatkumona on ollut hajautuminen ja differentioituminen ja valtio-kunta -suhteen voimakasta desentralisoitumista. Tämä on näkyvissä erityisesti Paras-uudistuksen vaiheissa:

”.. kun se tilanne on tällä hetkellä niin turbulentti.. niin sekin sitten sanelee aika lailla sitä mikä, mitkä keinot sitten siellä ja että niin kun mä kuvasin että suuret kaupungit, nyt voi sanoa, jopa, jopa osa uhmakkaasti tekee täsmälleen mitä ne haluaa..ja jopa niin .voin sanoa esimerkiksi [kaupunki]; sitä ei kiinnosta päätäkään mitä valtionhallinto ajattelee, eikä sitä kiinnosta päätäkään niinkun maakuntaliitto kun muilta osin kun se voi käyttää sitä vaikuttamiseen .. että tämmöstä henkeä on ..” (H2)

Valtion toimintaelinten ohjausmahdollisuudet ja myös vastuu kuntien toiminnasta on osittain kyseenalaistunut tässä kehityksessä. (Temmes 2009.)

7 Kuntien sosiaali- ja terveysjohdon näkemykset ohjelmista ohjauksena

Näkemykset ohjelmajohtamisesta ohjauksena perustuvat siihen, millainen näkemys ja kokemus arvioijalla on kunta-valtiosuhteesta ja valtionohjauksesta yleensä. Ohjelmaohjaus oli monelle tässä tutkimuksessa haastatellulle sosiaali- ja terveysjohtajalle niin etäistä ja tunnistamatonta, ettei aineistoa voida analysoida pelkästään ohjelmaohjauksen näkökulmasta. Siksi tässä luvussa ei keskitytä pelkästään ohjelmaohjauksen ja ohjelmien näkökulmiin, vaan ne nähdään osana ohjauksen kokonaisuutta. Näin tämä tarkastelu heijastaa tästä aineistosta nousevia kuntatoimijoiden omia kuvauksia ja määrittelyjä.

7.1 Näkemykset valtionohjauksesta

Valtion ja kuntien suhde on jännitteinen ja monisyinen suhde. Osa haastateltavista lähestyi sitä laajemmin, osa lähestyi suoraan oman toimialansa tehtävien kautta. Kun näkökulmana oli yleisempi kunta-valtiosuhde, oli linjana toivoa kunnille riittävästi vapautta oman toiminnan toteuttamiseen, valtion pysymistä pois kunnalle kuuluvista ratkaisuista. Kun ohjausta lähestyttiin oman toimialan näkökulmasta, esiin tulivat toiveet selkeistä, tarkoistakin ohjauksen kohteista ja tavoista.

”Jos lainsäädännössä sanotaan jotain just eksaktisti niin sitten kunnan on pysyttävä ruodussa ja se on hyvä, se myös turvaa, turvaa sitten eri toimintoille sitä semmosta.. jos aattelee että niitä käsitellään kuitenkin talousasioita lautakunnassa, ja hallintokunnassa ja valtuustossa, niin eihän sitä asiantuntijuutta voi siellä enää olla niin kun kaikilla, arvioimaan sitä että tarvitaanko me juuri tuollaista ja noin paljon, mutta jos laki sanoo että tarvitaan juuri tuollainen ja noin paljon, niin silloin ei voi pullikoida” (H22)

Valtionohjauksen määrittämättömyys ja osin näkymättömyys kunnissa nousi selvästi esille. Mikä yleensä on valtion ohjausta, oli yleinen pohdinnan aihe haastattelun aluksi. Selkeää kuvaa ohjauksesta haasteltavilla ei yleensä juuri ollut, vaan haastattelun edetessä he pohtivat valtion ja kuntien suhdetta eri näkökulmista:

”mun mielestä se on informaatio-ohjausta on ja jos sitten tapahtuu joku norminalitus tai tämmönen niin niin kai siinä sit niinkun lääninhallitusten rooli olis niin kun viimesijainen ohjaus tulee sieltä kautta sitten, lääni sitten tutkii ja mut hyvin semmonen .. se ohjaus on tällä hetkellä sellanen et

se antaa kyllä mahdollisuuden tulkita hyvin paljon niitä asioita.. et mull on nyt tietysti .. vois kysyä et kun toisaalta puhutaan hoitotakuusta tai vaikka sosiaalitakuusta, tämmösistä asioista, nää on tullut nyt tämän informaatio-ohjauksen päälle, on tullut tietyt eräpäivät jolloinka pitää kumminkin asia hoitaa..” (H21)

Osa haastateltavista lähti pohtimaan valtionohjausta valvonnan ja selkeiden valvontatoimien kautta. Toimet konkretisoituivat lääninhallituksen suorittamaan valvontaan joka muodosti selkeän osan ohjausta.

”Näinä menneinä aikoinahan se oli paljon vahvempaa tavallaan.. oikeestaan tänä päivänä sitä.. ehkä suurimmat.. tai laajimmat missä eniten ollaan toiminnassa keskenään ja eräässä mielessä ehkä ohjauksellisessa mielessä keskenään läänin sosiaalitarkastajien kanssa ..öö.. toimeentuloturvaan liittyvät kysymykset ja tota, toisena vähintään tulee sitten lastensuojeluun liittyvät kysymykset.. ett tota niin että mitä varmaan mitä läänistä valtionhallinnon sillä tavalla.. nimenomaan toimeentuloturvaan liittyvät kysymykset, ja harvemmin on nämä sosi--lastensuojelun, mutta sitten kuitenkin.. hallintovalituksenahan niitä sitten menee näitä .. mutta tota niin käytännön työpäivänä, työelämässä, viikkoina niin tota sieltä nyt meidän sosiaalityöntekijöille soitellaan ja kysellään kun sinne on suoraan otettu yhteyttä, ja tietenkin oikeasuvaatimusten ja muitten, muitten tuota niin johdosta. Että se on varmaan tuota niin tänä päivänä suurin sellanen tietynlainen ohjauksellinen keino josta me saadaan sitten tietyllä lailla osviittaa Ja tietenkin hallinto-oikeuden ennakkopäätökset sitten on sellaisia jotka ohjeistaa.. mutta varsinaisesti niin tarkkaan ottaen mä en oikein tiedä miten tämä pitäis mieltää tämä ohjauksellinen tehtävä mutta..”(H16)

Valtion ohjaus kulminoitui normeihin sekä suosituksista poimittuihin yksittäisiin määräyksiin. Yksi yleisimmin esiin tulleista oli vanhustenhuollossa käyttöön yleistynyt henkilöstön ja vanhusten suhdeluku, ja uudempana mainittiin pyrkimys vahvistaa vanhusten kotihoitoa niin että laitoshoidon osuus jäisi ’valtakunnalliseen prosenttiin’. Vaikka nämä määritelmät olivat peräisin laajemmista suosituksista, ei niistä puhuttu näitä yksittäisiä lukuja laajemmin. Yleisemmin nostettiin asiakkaan asemaa esiin näkökulmana, joka ohjauksesta puuttuu:

”Ehkä sitten kun on nää määräajat merkitty ja sitten on samalla tavalla ne hoitotakuut tuolla terveydenhuollon puolella, vähän identtisiä ajatusmaailmaltaan niin se on tota niin niissä on ollut joitakin.. kansalaisillekin” (H18)
”...kun se on informaatio-ohjauksen ja muutaman yksittäisen takuusäädöksen takana, niin se on kyllä.. kyllä niin kun.. se vaihtelee hirvittävän paljon se toteutus. Ja se asiakkaan asemaahan ei nyt oikeen kovin vakavasti valtiohallinto mieti ollenkaan, et et.. että jollain tavalla se asiakkaasta huolehtiminen jää kuntien vastuulle ja monet kunnat ottaa sen hyvin vakavasti silti ja tekee mitä voidaan mutta et..” (H21)

Valtion ohjauksessa on kuntatoimijoiden näkökulmasta yksi keskeinen raja-
us: normi vai ei? Kunnallisessa päätöksenteossa seurataan lainsäädäntöä ja pyri-
tään toimimaan sen mukaan -tai ainakin ollaan tietoisia siitä. Normien muutokset
viedään toimintaan, ja niitä voidaan hyvin perustella kunnan johtoryhmässä. Nor-
mit miellettiin ohjauksena sekä etukäteisohjauksen että jälkikäteisvalvonnan tasol-
la. Sen sijaan suosituksiin suhtautuminen on vaihtelevampaa, eikä niitä edes aina
mielletty ohjaukseksi:

”ja sitten jos haluaa kunnassa perustella, että mihin tarvis edes määräraho-
ja, niin kyllä sitä on turha perustella ohjelmalla tai suosituksella, niin hyvin
nopeasti on saanu... tätä ennen esimerkiksi apulaiskaupunginjohtajalta vas-
taus että nehän on vain suosituksia.” (H23)

”..siis valtiohan on laadittanut ja laatinut näitä.. et se niinkun informaatio-
ohjaustahan se kai on.. eli meillä on näitä laatusuosituksia ainakin vanhus-
tenhuollon vammaishuollon ja monet muut.. ja sit.. ää.. et et tietyllä tavalla
on yritetty välttää selkeää normitusta ja annettu vaan hyviä vinkkejä ja pu-
huttu siitä että hyviä käytäntöjä kannattaa seurata ja sit kai osa ohjausta on
tämä kehittämishankemailma...” (H21)

Suosituksia otetaan huomioon, mutta suhteuttaen kunnan omiin tarpeisiin
ja olosuhteisiin. Niitä toimeenpannaan, jos se koetaan toiminnassa merkityksel-
liseksi. Suosituksilla perustellaan muutoksia kunnan sisäisessä hierarkiassa, mutta
jos kyseessä on taloudellisesti tai toiminnallisesti merkitsevä uudistus tiedostetaan
suosituksen luonne suhteessa normiin hyvin. Useiden sosiaali- ja terveysjohtajien
kokemuksena oli, että monilla muilla hallinnonaloilla toiminta sai enemmän ryh-
tiä normeista, kun taas sosiaalihuollossa oli vain vähän normitusta. Esimerkiksi
opetustoimen säännöksiä verrattiin sosiaalitoimeen usein ”*siellähän valtionohjaus
on ihan eri tyyppinen..niin se ohjaa niin loppuun asti..*” (H23) .

Osassa haastatteluita valtion rooli nostettiin esiin yksittäisten ohjeiden ja mää-
räysten kautta, joko normien tai suositusten. Yleisesti etenkin pidempään työssä ol-
leet haastateltavat totesivat, että valtion ohjaus on vähäistä, ainakin huomattavas-
ti vähempää kuin aiemmin:

”En tiedä voiko sitä sitten verrata kun siihen entiseen aikaan kun ohjeistus-
ta tuli keskushallinnosta että läänistä.. [...] en tiedä siis, saattaa se kunnit-
tainkin tietysti vaihdella, että miten paljon keskustellaan tavallaan, otetaan
yhteyttä.. soitellaan asioista ja näin pois päin.. ehkä jossakin kehittämishank-
keessa saattaa tänä päivänä kun niitä on pilvin pimein niin tulla sellasia jut-
tuja joissa tarttee niin kun olla yhteydessä, mutta harvemmin.. riippuu taas
kunnasta mitä siellä on meneillään, mun mielestä” (H16)

Yleisesti tietoa, erityisesti vertailutietoa kunnista kaivattiin myös ohjaukse-
na. Esille nostettiin tuottavuus ja tehokkuus, josta kaivattiin vertailua tukevaa tie-
toa. Usein tiedon tarve liittyi nimenomaan taloudellisiin tunnuslukuihin ja haluan
nähdä ja osoittaa johdolle omien toimintatapojen taloudellisuus suhteessa muihin
kuntiin. Tätä suhteellisen kapeaa tietoperustaa pidettiin tärkeänä, vaikka samalla

tiedostettiin että nykyisellään kuntien talousluvut eivät ole vertailukelpoisia, eikä palveluiden moninaisuus välttämättä mahdollista niiden vertailua. Odotus vertailutiedosta sisälsi myös epämääräisen odotuksen vertailtavan tiedon keruun organisoinnista osana ohjausta.

Toisenlainen tiedon tarve näyttäytyi muutamissa haastatteluissa, liittyen strategiseen suunnitteluun: toivottiin että valtio esittäisi selkeitä kausaalipäätelmiä siitä, mitä eri ratkaisuista seuraa: ”*Jos pystyttäisiin osoittamaan ne hyvinvointihyödyt niin kuka niitä vastustaisi*” (H15). Näiden pohjalta kunnat osaisivat tehdä ratkaisunsa ilman määräyksiäkin. Ohjauksesta nähdään puuttuvan kokonaisnäkemys:

”..se antaa harhasen viestin siinä mielessä mitä on mahdollista, mitä pitää tavoitella.. kun tota... ohjaus, on se sitten normi tai informaatio-ohjausta kun se toteutuu johonkin kapeeseen ryhmään, se ei tunnista välttämättä sen kunnan erityisiä tarpeita, se ei välttämättä tunnista tulevaisuuden tarpeita vaan se katsoo vähän peruutuspeiliin että tää on ideaalitapa, tehkää näin.. ja sitten kun nää ideaalitarpeet pannaan jokaiselta väestöryhmältä ja jokaiselta professiolta vierekkäin..” (H12)

Ohjelmia ei yleensä mainittu osana ohjausta, ja erikseen kysyttäessä niiden liittymistä ohjaukseen tai kunnissa toteutettuihin toiminnan muutoksiin ohjelmia jouduttiin hakemaan ja arvioimaan. Hankalaksi tämän teki se, etteivät haastateltavat muistaneet ohjelmia oma-aloitteisesti eivätkä erikseen kysyttäessä.

Osassa haastatteluista valtion ohjaus näyttäytyi oman kunnan strategioiden laatimisen kautta. Mikäli strategiatyö oli osa kunnan tapaa toimia, mainittiin normien, suositusten ja ohjelmien vaikuttavan strategiatyössä. Lähtökohtana tässä oli yleensä se, että kunnan asiakirjoja laadittaessa käytetään valtionhallinnon vastavia asiakirjoja, ja ”*katsotaan onko niissä jotain mitä voidaan käyttää*” (H16). Strategiaan impulssit ohjauksesta saadaan substanssijohdon ja toimialan henkilöstön kautta, ei johdon. Johtajat luottavat, että palveluiden johtajat tutustuvat suosituksiin ja ohjelmiin, ja välittävät heille tiedon siitä mitä strategiaan tulisi sisältyä. Näin valtion ohjaavien toimien konkretisoitumaksi johtajille jäävät yksittäiset toimintaa määrittävät luvut tai ohjeet.

7.1.1 Normit selkänojana ja ahdistavana pakkona

Haastateltujen sosiaali- ja terveysjohtajien suhtautuminen normeihin oli siis ristiriitainen. Osan tästä ristiriidasta selittää se, että sosiaalijohtajan tehtävä sinällään on monitahoinen: toisaalta toimintaa täytyy suunnitella ja johtaa henkilöstön kanssa kuntalaisten tarpeiden mukaisesti; toisaalta toiminnan ja sen resurssitarpeet pitää perustella kunnan johdossa.

”Kunnan perustehtävässä olevalle siis siihen eturivissä olevalle työntekijälle se on hyvä selkänoja arvioida onko resursointi kohdallaan, ja varsinkin silloin jos on huonosti resursoitu niin se antaa kunnalle viestin että tää ei ole nyt tasapainossa” (H12)

Määriteltyjä normeja kaivataan selvästi etenkin johtoryhmätyöhön. Normeilla perusteltu resurssi on aina helpompi sisällyttää kunnan kokonaisuuteen kuin suositusten mukainen. Moni haastateltava viittasi normittamattomien toimien perustelujen vaikeuteen, erityisesti sosiaalialalla jossa vaikutussuhteet eivät ole helposti nähtävissä, ”mutta meidän alalla tulokset ne on vaikeesti mitattavissa ja ne on nähtävissä vasta viiden vuoden päästä” (H23). Toisaalta käänteisesti tuotiin esille se, että sosiaalialalla on jo niin paljon subjektiivisiin oikeuksiin perustuvia palveluita, joita ei voida kunnan harkinnalla kyseenalaistaa, että liikkumavaraa resurssien käytössä jää vähän, ja kaikkiin muutoksiin siksi tarvitaan kunnan keskusjohdon hyväksyntä. Tähän näkökulmaan liittyi myös kokemus siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon suuri osuus kunnan budjetista tekee vaikeaksi esittää vielä lisäyksiä. Normien tarvetta perusteltiin siis sillä, että niin suuri osa toiminnasta on jo normitettua eli sidottua, ja siksi muutokset ja lisäykset tulisi myös normittaa.

”Jätetään päätösvalta ja toimeenpanovalta ja muut systeemit kunnille ja sit vaan niin kun informaatiota ja hyviä malleja tarjotaan kunnille.. ja sit taas johonkin asioihin kuitenkin tuodaan sit jotain näitä takuusysteemejä.. mut onko siellä.. onko se nyt tehokas järjestelmä siis. Mä oon niin vanhanaikainen ja nähnyt sen svol-lain kehityksen kasineljä-yhdeksän kolme välissä, niin se että millä valtio ei enää ohjaa ollenkaan on nää valtionosuudet.” (H21)

Normien tarvetta perusteltiin usein asiakkaan oikeuksien ja tasavertaisuuden näkökulmista:

”Jos aattelen asiakasta, niin..jos aatellaan kunnan kannalta tai asiakkaan kannalta niin se ristiriita tulee jo siitä.. se kunta haluaa tietynlaisia asukkaita [...]kyllä asiakkaan turvana pitää olla normi” (H22)

”..asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta nään että kyllä olisi hyvä et valtiolla olisi tietyt miniminormit joita pitäisi noudattaa, et nyt on niin erilaista käytäntöä

- ja niistä oikeesti sanktioitaiskin

-mut siinä on aina sitten se vaara että kunnissa joissa on vähän rahaa katsotais että se on myös se maksiminormi” (H23)

Normi on myös luonteensa mukaisesti yleensä melko selvärajainen ja kohdentuu tiettyyn, mitattavaan osioon. Suositus, ohje, strategia tai linjaus sen sijaan ovat väljiä, sisältävät yleisiä periaatteita ja koko toimialaa kattavia lähtökohtia, joiden täsmentäminen kunnan toimintaan voi jäädä epämääräiseksi.

”..no ohjaa silloin kun tehdään jotain pakollista, semmosia ihan säädöspohjaan vaikuttavia muutoksia tai tehdää ..tyyppiä vaikkapa nyt nämä vanhus työn velvotteet arvioinnista taikka taikka.. toimeentulotukiasiakkaan määrääjat ja muut .. ne on sieltäärkevimmästä päästä itse asiassa tätä koko hommaa kumminkin, siinä on sitten ajateltu jo vähän asiakastakin siinä määrääajkojen asettamisessa, paitsi että ... menee tähän vielä.. eihän arviointi on tekeminen ei se tuo vielä mitään palvelua vanhukselle.” (H18)

Haastattelujen perusteella suhtautuminen ohjaukseen on ristiriitaista. Toisaalta korostetaan kuntien omaa hyvää tahtoa ja osaamista palveluiden järjestämisessä. Hyvin usein toistui se, että kunnissa tunnetaan asukkaat ja heidän palvelutarpeensa, ja palvelut osataan järjestää omien olosuhteiden mukaisiksi. Valtion halua määritellä toiminnan tapoja ja muotoja torjuttiin, ja useissa haastatteluissa paheksuttiin liian tarkkaa toimintatavan määrittelyä, joka rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää toiminta tehokkaimmalla tavalla: ”Kyllä se elementti on että se jättää kunnalle sitä liikkumavapautta, sen kunnan omien tarpeitten mukaan.” (H12) Normit pitäisi antaa asettamatta liian tiukkoja rajoja ja sääntöjä. Subjektiiiviset oikeudet kunnan harkintavallan ylittävinä nostivat joitain kielteisiä kommentteja esiin; samoin aikomukset lisätä tai kiristää olemassa olevaa normistoa. Pakkohenkisyyttä ei pidetä hyvänä tapana ohjata. Tämä kritiikki liittyi erityisesti toiminnan järjestämisen tapoihin ja heijasti Paras-uudistuksen järjestämis- ja toteuttamisvas- tuun uudelleen muotoilun vaiheita kunnassa.

7.1.2 Vapaus omien olosuhteiden huomioimiseen

Toistuvasti haastatteluissa tuotiin esiin ohjauksen vastapainona omien olosuhteiden tuntemus ja mahdollisuus huomioida se. Moni haastateltava korosti, että kunnassa kyllä tehdään hyvää työtä, osataan ja tiedetään. Ohjauksen toivottiin antavan tilaa tälle osaamiselle ja omalle harkinnalle. Omat olosuhteet sisältävät monia ulottuvuuksia: kunnan maantieteelliset, taloudelliset ja elinkeinopoliittiset ominaispiirteet, oma tapa tuottaa palveluita ja palveluiden järjestämisen reunaehdot.

”Mun mielestä se on pähkinänkuoressa niin, että ohjausta tarvitaan, mutta sen pitäis sitten olla sellaista että se jättää tänne pelivaraa”. (H20)

”..kyllä mä sanoisin sen näinpäin että pitää olla jotakin ja sitten itte saa kuitenkin vielä valita kuinka tekee”. (H23)

Tätä näkemystä voisi myös kritisoida ja kysyä, onko se muutosvastarintaa vai pyrkimystä välttää muutoksia. Voisi myös kysyä, onko tämä oman osaamisen korostaminen viesti todellisista asukkaiden tarpeiden huomioinnista, vai pyrkimys pitää palveluvalikoima hallinnassa yksilöllistä harkintaa käyttäen.

Haastatteluissa toistui usein ohjaukseen kytketty edellytys kunnan omien olosuhteiden huomioinnin mahdollisuutta. Keskustelua käytiin myös siitä, kuka tuo voio tiukkoja normeja ja kuka vapautta:

”-sosiaalihuollon ammattilaiset haluaisivat sitä kunnollista laatutasoa asiakkaille ja haluaisivat lakiin normeja, mutta kunnanjohto ja talousjohto puhuu että ei tarvita ja kunnalla on ja on itsemääräntä, itsehallinto-oikeus ja liikaa määrällään..

-yritän tässä katsoa peiliin että onko tällasta...voihan se olla että kun asiat riippuu aina vähän tilanteesta ja siitä mistä tarkastellaan.. et voihan se olla että.. että voisiko jossain olla itsellä tuollainen dualistinen suhtautuminen -minä tunnistan tän tiukan normin vaatimuksen sen takia että kun ei.. ei pystytä edes niitä lakisäätteisiä tavoitteita täyttämään, nin sillonhan pitää ol-

la joku selkänöja... että kyl mä olen tässä Kasteessa mieltänyt sen että kyllä kuntien pitää itse sitten määritellä se että mitä ne sillä Kasterahalla tekee, että ...ei ministeriö tule sanomaan et teidän pidä tehdä näin (H23)

Ohjauksen tulisi siis antaa kunnille toimintavapautta, mikä edellyttää normien höllentämistä ”*Ohjaus ei saa antaa niin tiukkoja rajoja että se pysäyttää sen kehityksen*”(H12). Toisaalta selvä odotus kohdistui normien saamiseen: selkeää ohjausta suositusten ja informaatiotulvan sijaan. Normien toivotaan kuitenkin kohdistuvan enemmän tulokseen kuin toimintaan. Tuloksella viitataan ns. asiakasohjaukseen, eli toivotaan normeja jotka määrittelevät mitä palveluita kuntalaisen tulee saada, mutta ei tapaa jolla ne tuotetaan. Näyttäisikin siltä, että kuntien toivoma vapaus kohdistuu nimenomaan palvelujen tuottamisen tapaan eikä niinkään kerro palveluiden rajaamisen halusta. Jonkin verran esiintyi kuitenkin myös suoraa arvelua siitä, että jatkossa palveluita ei voida kaikille järjestää, ja silloin kunnilla tulee olla nykyistä suurempi mahdollisuus itse valita, mitä palveluita tuottaa ja mitä ei.

7.2 Ohjelmat ja niiden ohjausvaikutus

Valtionhallinnon ohjelmajohtaminen ja -ohjaus kulminoituvat kuntakentällä ohjelmiin. On kuitenkin kyseenalaista, tunnetaanko ohjelmia ja nähdäänkö ne ohjauksena.

”-Ohjelmaa ei tunneta, ja sitten jos sitä ei ole käsitelty kunnan hallintoelmissä sellasena että siihen sitoudutaan edes.. sekin varmaan kertoo jo aika paljon, että onko se kehitys lautakunnan ihan pykäläasiana, tai kaupungin-hallituksessa..

-Millonka te muistatte viimeksi kun ohjelma olis ollut teillä käsittelyssä tuolla tavalla..?

-Enintään tiedoksi asioissa, mutta sitäkään ei aukasta siellä” (H23)

Tunnettuuden lisäksi ohjelmien ohjausvaikutusta määrittelevät ohjelman käyttämät vaikuttamiskeinot. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmista haastateluisissa tunnetaan lähinnä Kaste, ja satunnaisesti jotain yksittäisiä toimia muista ohjelmista. Ohjelmia ei oma-aloitteisesti tuotu esiin ohjauksesta puhuttaessa. Kysyttäessä ohjelmia muisteltiin, joistain tunnistettiin tapahtumia. Toisaalta ohjelman tuotoksena mainittiin mm. lastensuojelun lainsäädäntöön liittyvät muutokset kunnan sisäisessä verkostotyössä.

Kaste-ohjelma tunnetaan lähinnä hankerahoituksesta ja sellaisenakin se jää etäiseksi ja tavoitteet kaukaisiksi, eikä kuntakenttä enää jaksa innostua hankkeista:

”et siis kyllä se hankekin ohjaa.. mutta hankkeen haasteena on tietysti se että sen hankkeen ajan kaikki toimii mut mitä tapahtuu sen jälkeen, et, et.. se on vähän lyhytjänteistä, siitä vois puhua paljonkin..” (H21)

”onko ne kuiteskin liian laajoja.. että vaikuttaisko ne enemmän jos ne olis pienempiä ja niitä sanottais suoraan kokeilutoiminnaksi” (H22)

Ohjelmien tunteminen kuntakentällä koettiin heikoksi, myös Kaste-ohjelman joka on strateginen ja ohjaava. Mikä sitten vaikuttaa siihen, tunnetaanko ohjelmaa vai eirahan haku on yksi tunnistettu peruste:

”-nääh ohjelmat, niin ne on varmaan sellasia joita todella.. esimerkiksi nyt tätä Kaste-ohjelmaakaan joka tuli kuitenkin Taton tilalle ei riittävässä määrin tunneta, me varmaan ollaan monellakin tavalla poikkeuksia siinä, tai ainakin ne jotka jotka Kasteesta hakee rahoitusta tuntee sen..

- ja niitten motiivina perehtyä siihen on ihan puhdas raha, jotka hakee siitä rahaa niin niitten motiivina siihen on ihan puhdas raha..

-on raha, juu mut myöskin se ristiriita mikä palveluntuotannon ja tarpeiden välillä nyt on, että sanoisin niin että jos on, sanoisin näin, et jos on eettisesti oikeella pohjalla työskentelemässä niin ei voi jättää myöskään käyttämättä sitä rahaa tähän muutokseen” (H23)

Parhaiten tunnetaan yksittäiset esim. vanhustenhoidon tavoitteet. Johtajat luottavat että substanssiasiantuntijat tuntevat valtakunnalliset tavoitteet ja tuovat niitä sitten toimintasuunnitelmiin ja strategioihin. Tulevatko ne ohjelmista vai muualta, ei ole merkityksellistä.

”Tota.. kyllähän se tosiasia on, että miten nämä erilaiset.. miten politiikka-ohjelmat näyttäytyy, niin ne on ohjelmia, niitä tulee ja menee näin niin kun ruohonjuuritasolta katottuna. Ja jos sieltä syntyy sitten jotain asioita jotka on meille niin kun sitovia niin sitten niinkun vähän enemmän tartutaan Ja mitä laajempia ne ohjelmat ja mitä laajempia ne erilaiset hankkeet on niin sitä kauempana ne on tästä ruohonjuuritasosta” (H20)

7.2.1 Näkemykset ohjelmien vaikuttavuudesta

Ohjelmien ohjausvaikutuksesta haastateltavat eivät ole lainkaan vakuuttuneita. Normi on vahva, suositus ei. Jos jotain ohjausvaikutusta on tunnistettu, niin edellä mainitut yksittäiset säännökset ja toisaalta hankerahoituksesta omalle kunnalle saatu hyöty. Tätä hyötyä arvioitiin konkreettisesti sen mukaan, onko omaan kuntaan saatu hankerahoituksella esimerkiksi lisäpalveluita tai -henkilöstöä.

Hankerahoitus nähdään kuitenkin heikkona ohjauskeinona. Kaste-ohjelman hankkeet nähdään laajoina ja etäisinä, niiden tavoitteet ja toiminta on etäännyntynyt kunnasta. Vaikuttavina hankkeina mainitaan joitain, tiiviisti omaan kuntaan liittyviä hankkeita, joita on aikaisemmin toteutettu. Hankerahoituksen nähdään joka tapauksessa olevan niin pieni, ettei sillä ole vaikutusta kunnan päätöksentekoon.

”Ei, kyllä lähtökohta on aivan muu... ei, ei tänä päivänä sen takia että saadaan valtion rahaa johonkin hankkeeseen niin ei se ei se suinkaan ole se lähtökohta vaan kaikki muu, toiminnalliset ja kaikki, kaikki mikä liittyy palveluitten järjestämiseen on lähtökohtana... ei ei en mä näe..”(H16)

”Nääh hankkeet.. jos nääh toimii sillä aikaisemmalla logiikalla.. jos riittävästi paimennetaan sitä asiaa että rahoittaja kysyy tarpeeks monta kertaa että

mitä hankkeesta jää rakenteisiin, niin siinä on mahdollisuus [...] niin hankkeen ajan se toimii varmasti, mutta mitä siitä jää jäljelle” (H22)

Michael Crow on arvioinut valtion mahdollisuuksia ohjata kuntia esim. verohyödyllä. Valtio voi ohjata kunnille verotukea kannustaakseen paikallishallintoa noudattamaan valtion asettamia poliittisia tavoitteita ja toteuttamaan ohjelmia. Paikallishallinto hallinnoi tukia mutta poliittiset tavoitteet asetettiin valtionhallinnossa. Tulokset osoittavat että paikallishallinto ei käytännössä ole valtionhallinnon ’junioripartneri’ sosiaalipolitiikan toteuttamisessa, kuten usein oletetaan. Paikallishallinto ratkaisee, osallistuuko sosiaalipoliittisiin toimiin ja jos, niin tekevätkö he sen osallistuen valtion ylisektoriin ohjelmiin vai ei. Osallistumiskynnys alenee, jos kunta saa siitä tukea, mutta ohjelmiin liittyvät kunnat näyttävät kuitenkin seuraavan kunnan poliittisia valintoja toiminnassaan. Tämä viittaa siihen että paikallishallinto suhtautuu valtion ohjelmiin osallistumiseen paljon itsenäisemmin kuin valtion taloudellisessa hallinnossa odotetaan. (Crow 2010, 5;13.)

Strategisen suunnittelun tasolla valtion ohjauksesta kaivataankin ensi sijassa viestiä siitä, mihin suuntaan valtio toimillaan tulee palvelun tuotantoa suuntaamaan. Suositukset ja ohjelmat eivät siis niinkään ole lähteitä, joista haetaan akuuttia ohjausta toimintaan, vaan enemmänkin suunnittelun ja ennakoinnin perusteita:

”niin ehkä ei se ohjelma ihan sellaisenaan mutta sen myötä löytyy niin kun varmasti sitten ja varsinkin sitten jos tehdään niinkun määrääjain, meilläkin tehdään näitä vanhuspoliittista ja muuta ohjelmatyötä, niin siihen haetaan niinkun se.. tavallaan siihen haetaan täällä se tuota foorumi tai porukka joka sitä niinkun tekee ja siihen haetaan niin kuin sitten se tuota se tausta, taustatyö mitä on niinkun muualla tehty että se voi olla että se on just valtionhallinnon, joka tulee just tästä ohjelmatyössä, mutta se voi olla yhtälailla että katotaan mitä on tehty toisilla alueilla, muissa kunnissa tai mahdollisesti, tai vaikka eri sektorilla tai sitten mitä on kenties Tanskassa tehty ja mitä on tehty muualla ja siitä se lähtee kokoontumaan.. mutta kyllä mä näkisin että kun sieltä niinkun avaa niinkun nämä, niin kyllähän siellä on sitten tähän ohjelmatyöhön mitä valtion taholla että kyllä on niinkun lainattu ja otettu kyllä sieltä sitten” (H19)

Ohjelmien nähtiin toimivan enemmänkin lain täydennyksenä kuin itse ohjain:

”... niin laki on niin kun minimivaatimus, niin sitten nämä ohjelmat on niin kun plus laki, lisää lakivaatimukseen, mutta kun se on sen lain päälle plus, niin sitä ei tarvi noteerata, niin kunnat hakee sitten sitä minimiä.. niin kun nyt näissä henkilöstömitoituksissa, jos ollaan ihan siinä rajalla niin se riittää päättäjien mielestä” (H23)

Ohjausta kritisoitiin myös siitä, että ohjelmia perustetaan ja suosituksia annetaan koskien tiettyjä henkilöstöryhmiä, palveluita tai asiakasryhmiä, mikä tekee ohjauksesta kapea-alaista:

”Silloin se tavallaan irtoaa se ohjaus kunnan muista palveluista, palveluiden tuottamisen kokonaisuudesta tällaiseksi vähän ideaalimallin tavoitteeluksi.” (H12)

Valtion linjauksien toivottaisiin olevan selkeämpiä ja pidemmälle linjattuja kuin nykyinen poliittinen järjestelmä tuottaa. Ohjauksen tulisi myös huomioida laajemmin koko kunnan toimintakenttä ja uudet haasteet:

”...mutta että jos se vaikka ohjaus uusien seinien rakentamista vanhojen laitojen sijasta, niin laatua se ei ohjaa, ja mitä se ei ohjaa niin kuntien kilpailuttamista ja hankintaa. Että siis mones asia se pitää saada jopa sen hankintalain kylkeen jollain lailla se ohjaus, sillä ei siihen.. se on kahden kauppaa se kilpailutus [...] Kukaan ei pääse siihen väliin, että ihan laillista touhua, riippumatta kaikesta ohjauksesta. Että tämä ohjausten rooli sellaisena politiikkapaperina mikä sit vois strategian kautta vaikuttaa, niin se vaikuttaa ehkä siellä mutta käytännössä ei tahdo..” (H23)

Ohjelmaohjaus ja sitä kautta ohjelmien horisontaaliset ja poikkihallinnolliset tavoitteet eivät itsestään selvästi leviä kuntakentällä.

”Mut se ajatus vois olla niin että ne monisektoriset hallinnonrajat ylittävät foorumit ei synny ikään kuin itsestään tänne ikään kuin ohjelman vaikutuksesta, mutta ne ohjelmat voisi toimia tehokkaasti jos täällä on ikään kuin tällainen foorumi johon se voidaan kiinnittää” (H19)

”Tota.. ensinnäkään en kovin hyvin itse niitä tunne. Ja se miten ne näkyvät meille niin ne näkyvät konkreettisimmin niin että mitä on laitettu paperille suosituksia tai lakeja tai uhkauksia tulevista subjektiivisista oikeuksista tai tällaiseksi niin kun vaatimukseksi..” (H20)

7.2.2 Ohjelmien kuntaan juurtumisen esteitä

Useissa haastatteluissa mainittiin, että ohjelmat liikkuvat ”korkealla” tai ovat etäisiä, viitaten toisaalta tavoitteiden laajuuteen ja yleistasoisuuteen, toisaalta siihen että tavoitteet koetaan mahdottomiksi saavuttaa kunnan omin keinoin. Ohjelmien tunnistetaan olevan enemmänkin valtakunnallisia toimintaohjelmia kuin kunnallisia:

”...eikä sellasilta ollenkaan että siinä olis fokuksessa ne asiat jotka täällä arjen työssä on fokuksessa. Ymmärrän sen että ne tulee tietysti paljon tuolta poliittisesta päätöksenteosta, valtakunnan hallituksen .. hallitusohjelmasta syntyy erilaisia asioita ja aihioita mutta siinä muodossa missä ne sitten kuntiin tulee niin tuntuu siltä että ei sillä ole mitään kosketuspintaa siihen meidän arkeen.” (H18)

Yleisten yhteiskunnallisten ongelmien (esim. syrjäytyminen) ratkaiseminen yksinomaan sosiaalihuollon keinoin tunnistetaan mahdottomaksi. Odotetaan, että ohjelman tavoitteisiin tartuttaisiin keskusjohdon suunnasta, tai muualta tavoitteiden tasolta. Christopher Pollitt (2009) on todennut, että verkostoituvaa yhteistyötä on usein ajallisesti rajoitettua. Sopimuksin tai suunnitelmin yhteistyölle on

määritelty alku ja loppu, kun taas virkamiehet ovat erilaisessa asemassa pitkäaikaisissa ja pysyvissä rooleissaan organisaatioissa. Joissain tutkimuksissa on nähty lyhytaikaisten kumppaneiden hyödyntävän määräaikaaisuutta satsaamalla aluksi palvelun laatuun ja vähentämällä paneutumista jakson lopussa. Yksittäiset työntekijät voivat vastaavasti säännöstellä omaa panostaan suhteessa kumppanuuden vaiheisiin. (Pollitt 2009, 205.)

Yhtenä esteenä ohjelmien toiminnalle nähtiin yleisesti ohjelmien ja muun tiedon runsaus:

”siis onhan ohjausta hirveesti, on normiohjausta ja informaatio-ohjausta ja.. että se on enemmänkin informaatiotulva..[...] ja sitten on loputtomasti erilaisia ohjelmia, että kuka niitä sitten oikeen hallitsee.. ja jääkö ne sitten juuri jotenkin erillisiksi ja irrallisiksi juuri sellasen.. tuota, loputtoman ohjelmajohtamisen ja loputtoman informaatiotulvan tiellä” (H12)

Strategiatyön kautta ohjelmien mahdollisuuksia pohdittaessa esiin nousi edelleen kysymys ohjelman juurruttamisen prosessista. Ohjelman tavoitteiden tuomiseksi kuntiin nähtiin tärkeäksi, että ohjelmalla olisi oma horisontaalinen rakenne kunnassa. Nykyisessä mallissa hallinto on usein rakentunut sektoreittain. Useissa kunnissa on siirrytty tai pohditaan siirtymää poikkisektoriaaliseen hallinnon organisointiin, mikä haastateltavien mukaan mahdollistaa jatkossa paremmin poikkihallinnollisten tavoitteiden käsittelyn kunnassa. Kuitenkin nähdään, että yleisten hallinnon rakenteiden lisäksi ohjelman juurtuminen kaipaa kunnassa oman rakenteensa. Ohjelmalle pitäisi koota kunnassa oma ryhmä, koordinaatio ja ohjaus, jos se halutaan systemaattisesti viedä päätöksentekoon. Haastateltavat näkivätkin tämän yhtenä ohjauksen mahdollisuutena: valtionhallinto voisi edellyttää tiettyjen toimintaryhmien muodostamista kuntiin. Toisaalta niitä ei voisi olla liian monia, vaan tämä malli edellyttäisi pitkäjänteistä koordinoitua:

”että kun se menee.. siinä voi käydä niin että niin et se ohjelma, et voi olla et se parhaimmillaan jossain kunnan johtoryhmässä käydään läpi, mutta miten se sieltä sitten eteenpäin menee, niin se vaatii paimentamista, se vaatii.. [...] Et kunnan toimialahallinto ei oo ollenkaan näin yksinkertainen” (H22)

Muutenkin nousi esiin toive siitä, että strategisen työn tueksi valtio tekisi todella keskeisten asioiden linjauksia ja ohjaisi näin kuntia. Nyt koetaan, että ohjelmia, strategioita ja tietoa on aivan liikaa, eikä mikään nouse tärkeäksi. Ohjelmien viestiä himmentää se, että on niin paljon samankaltaista ja osin päällekkäistä työtä, osittain sektoreiden kesken, osittain omankin sektorin sisällä. Esimerkkinä mainittiin opetushallinnon vahvasti tukema oppilashuollon kehittämistyö ja samanaikaiset Kaste-prosessit syrjäytymisen ja koulupudokkuuden vähentämiseksi sekä neuvolatyön kehittäminen.

”..mut se on se et kun esmes Kaste-ohjelmaa mieltii, opetusministeriössä on kelpo-ohjelma, kummallakin on täsmälleen samat tavoitteet. Mutta ministeriöt, jotka on kadun vastakkaisilla puolilla, ne ei pysty keskustelemaan.” (H23)

Valtionhallinnossa ohjelmiin liittyy vahvana horisontaalisuuden tavoite ja odotus, myös suhteessa kuntatoimintaan. Kuntahaastatteluissa sen sijaan ei tämän kaltaista horisontaalisen toiminnan lisäämistä ohjelmien aktivoimana ollut nähtävissä.

”.. mutta kun sä sanot että ohjelmat on ylisektorialisia että ei ne.. onko ne oikeesti...

-niin sitä määkin itse asiassa rupesin että miten se nyt onkaan

-Ehkä maakuntaohjelmissa pyritään siihen.. kaikenkattavuuteen.. ja sitten ne menee niin yleiselle tasolle ettei niissä sanota oikeen mitään”(H23)

Ohjelmat miellettiin selvästi kuuluvaksi sinne sektorille, jonka ministeriön kautta niitä toimeenpantiin. Esimerkiksi Lasten, nuorten ja perheiden politiikka-ohjelma mainittiin vain muutaman kerran, ja silloinkin viittauksella *opetusministeriön, Wreden tai 'tuon opetuspuolen juttuna'*, vaikka ohjelman sisällöissä on runsaasti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä teemoja. Haastateltavat eivät tuoneet ohjelmien ja kuntatason horisontaalisen työn yhteyttä oma-aloitteisesti lainkaan esille. Kysyttäessä johtajat arvioivat, että heillä ei ole foorumia viedä oman sektorinsa kautta tulevia ylisektorisia teemoja muille toimialoille; monet huomauttivat että jos heillä olisi mahdollisuus tiedottaa ja/tai käynnistää yhteistyötä, se tehtäisiin heidän omien tavoitteidensa eteenpäin viemiseksi, ei kansallisen politiikan.

Ohjelmien koetaan tulevan kuntaan nimenomaan sektorin, ei keskushallinnon kautta, ja sektorin kautta kuntaan tuleva ohjelma myös jää sektoriin jos tulee edes sinne asti: ”*kyllä siinä näin käy, jotkut ei tule ollenkaan [naurua]*” (H23). Ohjelmat nähdään tietyn sektorin ja hallinnonalan ”omina”, eikä muiden sektorien mukaan vetämistä välttämättä nähdä sektorin tehtäväksi. Lähellä toiminnallista tasoa työskentelevät sektorijohtajat arvelevat mahdollisuutensa ohjelmien poikkihallinnolliseen levittämiseen vähäisiksi, eivätkä osaa nimetä prosessia tai työskentelyvaihetta, jossa sektorialaisesti orientoitunut kunnallishallinto mahdollistaisi tällaisen työskentelyn. Ne johtajat, jotka toimivat strategisemmalla tasolla, näkevät poikkihallinnollisen prosessin mahdolliseksi, mutta epäilevät syntykö sellainen ulkoa annetulla ohjelmalla. Jo sosiaali- ja terveyssektorin sisällä on eroja, kun terveydenhuollon ohjaus näyttäytyy sosiaalihuollon suunnasta vahvemmalta:

”..mutta siellä on niin kun pitemmät perinteet näissä asioissa ja ehkä siinä mielessä ehkä helpompi ja ehkä siinä mielessä ehkä tapahtuu enemmän tällasta.. tällasta tuota niin.. jälkikäteisvalvontaa ja etukäteisvalvontaa.. ja ehkä jotenkin tulee terveydenhuoltoon liittyvät asiat helpommin esille kuin sosiaalihuollolliset asiat.”(H16)

”.. No terveydenhuollon maailma on sikäli erilainen että terveyttä on hirtittävän helppo myydä, kun me kaikki pelätään kuolemaa, me ollaan kaikki niin kuolemanpelkosia ihmisiä että .. Sosiaalihuollon osalta ei ole koskaan ollut, sillä ei sitä ole koskaan sillä argumentilla voitu myydä. Ennaltaehkäisevä lastensuojelutyö ja päihdetyö, niin, niin niin se, se että sulla olis hyvä elämä ja paljon ystäviä, niin ei se.. ei.. se on niin paljon enempi sellasta pitkäjänteistä työtä..”(H21)

Useissa haastatteluissa nimettiin ainoaksi keinoksi saada ohjelma toimimaan kunnassa poikkihallinnollisesti se, että ohjelma tulee valtiolta kunnan keskushallintoon, jossa sen vastuut jaetaan eri sektoreille. Sosiaalijohto ry:n ryhmähaastattelussa nähtiin tässäkin kuitenkin omat käytännön haasteensa

”-siinä on sitten se vaara että se jyvitetäisiin vaan yhdelle toimialalle
-niin siinä minun kokemuksen mukaan käy” (H23)

Monissa haastatteluissa oman kunnan johtoryhmän rooli ohjauksessa näyttyi paljon vahvempana kuin valtion ohjaus. Sektorin työntekijä- ja esimiestaso tunnistaa tarpeet ja tuntee usein myös suositusten sisällön, vaikkei pystykään niitä soveltamaan:

”Ja sitten suositukset, kyllä henkilökunta ne tuntee, mutta siinä käy juuri näin niin että johtavat viranhaltijat kunnassa ja poliitikot ei välttämättä noudata niitä vaikka me haluaisimmekin” (H23)

Kunnassa johtoryhmä on päätöksentekoon tuotavien asioiden ylisektorinen käsittelyfoorummi, joskin monissa haastatteluissa pohdittiin miksi johtoryhmällä on päätöksenteossa niin suuri rooli. Virallisissa päätösesseissä sitä ei useinkaan nähdä:

”- ja tuossa semmonen ajatus tuli mieleen tai se.. että mun näkökulmasta että kaupungin johtoryhmän työskentely on hyvin suljettua, että poliittinen päätöksentekokinon paljon avoimempaa, vaikka siellä ne omat keskustelukerhonsa ja liittoumansa taustalla pyörii, mutta se dokumentoidaan.. ei sitätiedä itse asiassa, en minä tiedä mitä ne kaupungin johtoryhmissä puhuu.. kyllähän sitä kerrotaan..

-kerrotaan mitä kerrotaan

-ei oo esimerkiksi muistiota netissä luettavana” (H23)

Asioiden perustelu johtoryhmälle tuntuu hankalalta, osin koska käsittely ei ole avointa, ja osin koska asetelma tuntuu vakiintuneen tiettyihin malleihin:

”Et miksi ei tavanomainen faktatieto riitä perusteeksi oikeeseen ratkaisuun. Sillä poliitikoille se kyllä riittää mutta virkamiehille se ei riitä, ja siellä on tietenkin voimakkaana sitten taloushallinto, ja kaikki nähdään kuluna.” (H23)

8 Ohjelmien ohjausprosessit ja -voima valtion ja kunnan välillä

Valtionhallinnon ohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa muodostaa ohjausprosessin valtion ja kuntien välille. Tätä prosessia hämmentää se, että valtionohjauksen määrittäminen on monitulkintaista ja kunnissa siihen kohdistuu ristiriitaisia odotuksia. Tässä luvussa yhdistetään valtionhallinnon edustajien ja kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien näkemyksiä ja peilataan niitä ohjausprosessin toteutumiseen ja ohjelmien ohjausvoimaan. Ohjausta tarkastellaan tässä lähinnä siinä muodossa jossa se aineistoon kuuluvien asiakirjojen ja haastatteluiden perusteella näyttäytyy, eli melko kapea-alaisesti ilman laajempia teoreettisia perusteluita. Tarkastelun perusteluna käytetään siis lähinnä Lundquistin ohjausmalli-ajattelua, jota valtionohjauksella ilmeisesti hallinnon ja politiikkatoimien muutoksesta huolimatta edelleen ainakin tiedostamatta valtionhallinnossa tavoitellaan - ja jota kuntien toimijat vastaavalla tavalla epämääräisesti odottavat.

8.1 Ohjausta määrittelevät piirteet

Tämän tutkimuksen aineistossa valtionohjaus näyttöytyi monimerkityksellisenä ja -muotoisena, eikä sitä ole tietoisesti rakennettu. Valtionhallinnon ja kuntakentän näkemykset sosiaalihuollon valtionohjauksesta ja ohjelmajohtamisen sekä -ohjauksen roolista siinä ovat lisäksi hyvin erilaiset. Ohjaus on siis monimuotoinen ja myös monimerkityksinen ilmiö valtion ja kuntien välisessä suhteessa. Tutkimus kohdistuu horisontaalisina nähtyjen valtion- ja kunnallishallinnon kenttien väliin vertikaaliseen ohjauksen väylään valtiolta kohti kuntaa. Ydinkohtana on kunnallishallinnon rajapinta jossa ohjaus kohtaa sosiaalihuollon toiminnan, kunnan sosiaalipalvelut. Tässä kontekstissa tutkimus ei voi ottaa kantaa ohjauksen vaikuttavuuteen yksittäisen ohjelman tai implementaatioprosessin osalta, tai ohjauksen muodon kuten ohjelmaohjauksen osalta. Tämän tutkimuksen aineistossa ohjauksen epämääräisyys oli yksi merkittävimpiä koko aineiston läpäiseviä löytöjä. Tässä tarkastelussa käytetään termejä *ohjelmajohtaminen* ja *ohjelmaohjaus* noudatellen haastateltavien käyttämiä ilmaisuja. On kuitenkin huomioitava, että haastateltavat käyttivät useimmiten näitä termejä synonyymeinä, erottelematta niiden merkitystä.

Ohjauksen epämääräisyydelle on useita perusteluja. Esimerkiksi päätöksenteko tapahtuu kunnissa moniportaisesti. Tämänkin tutkimuksen aineistossa korostui haastateltujen rooli päätöksenteossa: kunnan keskusjohto asettaa laajemmat linjaukset ja kehykset, toimialajohto muodostaa omat toimintastrategiansa niiden rajauksessa. Toiminnoista vastaavat virkamiehet tekevät päätöksiä vallalla, joka heille on melko pitkälle delegoitu. Näin kuntalaisen kokema ja kuntalaisen palvelujen saantiin vaikuttava päätöksenteko voi tapahtua kaukana kunnan poliittisesta päätöksenteosta, ja samalla kuntalaisen arkeen vaikuttavien poliittisten päätösten tunnistaminen hämärtyy. Päätöksenteon ja ohjauksen teoreettisessa tarkastelussa on Lennart Lundquistin mukaan molemmissa mukana suunnittelun näkökulma. Ohjausteoriassa lähtökohtana on keskitetty tiedon keruu ja koordinaatio, jota taas ei kaikissa päätöksentekoteorioissa nähdä mahdolliseksi. (Lundquist 1987, 212–213.) Valtionohjausta voidaan pitää päätöksentekomallien ja päätöksiä tekevien yksiköiden suhteina, joissa valtion päätöksentekoon liittyy säännösten luominen, sen implementointi ja ylläpito. (van Vugh 1989, 22.)

Robert B. Denhart ja Janet Vinzant Denhardt sen sijaan näkevät julkisen hallinnon prosesseina ja näkevät, että ohjauksen tulisi tukea prosessin julkista luonnetta. (Denhardt & Denhardt 2000, 16). Tämän tyyppistä ohjausta nähdään esim. ohjauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon strategioiden laatimiseen. Valtio ei määrittele tarkoin, miten kunnan tulisi toimia, mutta ohjaa kunnan muodostamaan toiminnan linjauksia ja julkisia toimintastrategioita. Nämä strategiat turvaavat kuntalaisten yhdenveroisuutta vähentämällä kunnallishallinnosta tapauskohtaisen päätöksenteon käyttöä tuomalla kuntalaisille näkyväksi yksilötason päätöksenteon taustalla vaikuttavan strategian.

On myös huomattava, että sosiaali- ja terveydenhuollossa ominaisesti pääasiassa palveluiden järjestämiseen kohdistuva valtionohjaus ei muodosta selkeää ohjauskyliä. Ohjauksella pyritään yhä useammin vaikuttamaan koko yhteiskuntaan, eri vaikuttajiin ja toimijoihin niin hallinnossa kuin muuallakin, mukaan lukien vaikuttaminen kansalaisten omaan toimintaan. Osaltaan ohjaus kohdistuu kuntaan palveluiden järjestäjänä, ja kunnassa palveluiden ohjaus hajautuu useille tahoille. Suorakin ohjaus on siten tavallaan epäsuoraa, sillä se kohdentuu sekä päätöksentekoon että toimintaan. Päätöksenteossa on mukana sekä poliittinen että virkamiesjohto, toiminnassa virkamiehet. Myös virkamiehet osallistuvat poliittisten päätösten tekoon niin päättäjinä, kuntalaisina kuin asiantuntijoina.

Valtionohjauksen määrittelyn vaikeudesta ja monimuotoisuudesta rakentui yksi tämän tutkimuksen aineiston rikkaimmista kuvauksista. Haastattelussa ohjauksen määrittely tuotti haastateltavalta joko oman määritelmän tai epävarmaa pohdintaa aina valvonnasta alkaen. Ohjauksen määritelmää täsmentäviä piirteitä löytyi useita ohjauksen muotojen lisäksi, eikä niitä voida liittää yksiselitteisesti tietyn ohjausmuodon edustajaksi. Näitä piirteitä olivat *ohjauksen muoto*, *ohjausväline*, *toimeenpanon toteutus*, *ohjauksen kohde*, *ohjauksen taso*, *ohjauksen toimivuus* ja *ohjauksen osalliset*. Ohjauksen määrittelyssä näiden piirteiden kautta on kuitenkin haasteita, joita seuraavassa avataan:

Ohjauksen muodoiksi on yleisesti valtionohjauksessa totuttu nimeämään perusmuodot normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Käytännössä tämä jaottelu on haasteellista, koska mainitut ohjausmuodot ovat osittain limittäisiä. Yksittäistä toimintoa voidaan määritellä kaikilla näillä keinoilla. Normiohjaus on selkeimmin erottuva, resurssiohjaus puolestaan on 1990-luvun valtionosuusuudistuksen jälkeen hämärtynyt eikä kehittämisrahoituksia aina liitetä siihen. Sekä valtionhallinnon että kuntatoimijoiden haastatteluissa hankerahoituksen mahdollisuuksiin resurssiohjauksena suhtauduttiin hyvin kielteisesti. Normiohjauksessa on myös selkeä päätöksenteon ja seurannan vaihe, kun taas resurssiohjaus ja etenkin informaatio-ohjaus ovat hahmoltaan epämääräisempiä. Niiden valmisteluprosesseihin osallistuu useita tahoja, niitä suunnitellaan ja toimeenpanoa valmistellaan eri vaiheissa ja eri toimijoiden työnä. Seuranta taas voi jäädä vähäiseksi tai puuttua kokonaan: kunnissa tiedetään, että normin noudattamisen kaltaista valvontatyyppistä seurantaa tai edes tilastointia ei resurssi- ja informaatio-ohjaukseen välttämättä liity.

Ohjausvälineiksi 2000-luvun sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa tunnistetaan tässä aineistossa laki, asetus, valvonta, ei-normatiiviset suositukset, oppaat ja ohjelmat, joihin mahdollisesti sisältyy myös kehittämishankkeita ja -projekteja. Ohjauksen määrittymistä hämärtää se, että näitä välineitä on käytetty vaihdellen ja osaksi päällekkäin. Lisäksi suositusten, oppaiden ja ohjelmien rooli ohjausvälineinä on kiistanalainen. Oppaat ja suositukset ovat pääsääntöisesti informaatio-ohjauksen välineitä, mutta niistä nostetaan esiin lähinnä sääntö- ja käskyohjauksen luonteiset ohjeet, esim. usein mainitut vanhustenhuollon laitos- ja avopalveluiden määrää ja suhdetta ohjaavat luvut.

Toimeenpanon toteutus liittyy osaksi em. ohjausvälineen valintaan, mutta osaltaan toimeenpanon toteutus muodostaa ainakin kuntakentällä ohjaukselle oman, tunnistettavan piirteensä niin, että ohjauksena voidaan jopa nähdä nimenomaan toimenpiteet, joilla ohjauksen välineenä toimivaa lakia, asetusta, suosituksia, opasta tai ohjelmia tuodaan kuntakentälle toimeenpantavaksi. Näitä toimenpiteitä valitaan kuitenkin satunnaisesti, usein prosessin aikana. Poliitiikkaohjelmissa ohjelmajohtaja valitsee toimenpiteitä, tai vie ohjelman viestiä muiden käynnistämiin prosesseihin. Esimerkiksi seminaarit mainittiin usein ohjauksena, samoin hankkeet. Ohjaus liitettiin paikallisiin kokemuksiin ja asiasältö peittyi näiden kokemusten alle.

Ohjauksen kohteita eivät kaikki haastateltavat eritelleen lainkaan, eikä ohjauksen kohdistumista strategiseen ja/tai operatiiviseen ulottuvuuteen eroteltu. Kuitenkin haastateltavien puheesta paljastui se, mihin he näkivät ohjauksen kohdistuvan. Yleisesti puhuttiin ohjauksesta, jolla määritellään kunnan tapaa toimia (esim. henkilöstömitoitus, s.o. organisaatio-ohjaus). Myös palveluiden järjestämisen tapaan liittyvä ohjaus, esim. avopalveluiden painottaminen vanhustenhuollossa, tuotiin esille. Asiakkaan asemaan kohdistuva ohjaus (esim. hoitotakuut ja sosiaalihuol-

lon määräjät) tunnistettiin uuden tyyppiseksi ohjaukseksi. Usein mainittiin myös työkäytäntöjä kehittämään pyrkivä ohjaus, jota ei kuitenkaan nähty kovin selkeänä. Ohjauksen määrittely sen kohteiden kautta onkin haasteellista, koska kohteet vaihtelevat eikä niitä ole aina edes tunnistettu. Suosituksissa, oppaissa ja ohjelmissa on sekä laajoja, palveluiden periaatteita luotaavia lähestymistapoja että yksittäiseen hoito- tai työmenetelmään liittyviä. Asiakkaan asemaa koskevaa ohjausta pidettiin pistemäisenä ja sattumanvaraisena, eikä sen nähty turvaavan asiakkaalle palveluita.

Ohjaukseen osalliset tahot määrittelevät ohjausta myös. Keskitetyn ohjauksen aikaan 1970- ja 1980-luvuilla ohjaus oli selkeästi valtion, aluehallinnon ja kuntien välinen prosessi jossa valtio valmisteli ja päätti, aluehallinto toimeenpani ja kunnat toimivat, aluehallinnon valvoessa. Nykymuodossaan governance -tyyppiseen ohjaukseen osallistuu eri tahoja eri vaiheissa: valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpanon ohjaus voivat hajautua eri tahoille, ja verkostomaisessa toimintatavassa kukin ohjaustoimi kytketään myös muihin, vastaaviin tai sisällöllisesti läheisiin. Esimerkiksi kansallinen ohjelma voidaan valmistella ja päättää poliittisessa valmistelussa johon kuuluu sekä sektorihallinnon virkamiestyötä että edustuksellista verkostotyötä. Toimeenpanovastuu osoitetaan tietylle toimijalle, joka puolestaan kytkee ohjelman jo meneillään oleviin tai tulossa oleviin säädöksiin ja muihin kansallisiin ohjelmiin. Kansallinen toimeenpano jalkautetaan valituin ohjauskeinoin alueelliseen ja paikalliseen toimeenpanoon, jossa tehdään jälleen kytkentöjä ja valitaan paikallisia ohjauksen keinoja. Lisäksi toimeenpanovaiheessa kuntien työntekijät ovat usein mukana muokkaamassa prosessia ja tuottamassa tietoa. Kun tahoja ja toimijoita on paljon, hämärtyvät heidän roolinsa ohjausprosessissa.

Ohjauksen toimivuus tai toimimattomuus muodosti myös yhden ohjausta luokittelevan ja määrittelevän ulottuvuuden. Toimivuus liitettiin ohjausprosessin etenemiseen, ohjauksen ulottumiseen kuntaan ja ohjauksen vaikutuksiin, ja etenkin valtionhallinnon haastatteluissa ohjauksen toimivuus liitettiin siihen, miten paljon kansallisia toimijoita ja aktiviteettia ohjaustoimen valmistelu kokosi. Tämä ulottuvuus perustui lähes täysin haastateltavien subjektiiviseen kokemukseen, koska ohjausmenetelmistä ei ole paljonkaan yleistä arviointitietoa eikä valtionhallinnon haastatteluissa tullut esiin ohjauksen eri muotojen lisäksi eri keinojen määrittelyä tai arviointia. Ainoastaan informaatio-ohjauksen osalta viitattiin tutkimuksiin puhuttaessa sen heikkouksista (Stenvall & Syväjärvi 2006). Kuntiin viedyn ohjauksen arviointi (implementaatiotutkimus) ei ole systemaattista, arviointi seuraa yleensä vain normeja. Etenkin projektimuotoinen ohjauksen seurannan nähtiin päättyvän toimeenpanoprosessin päättyessä. On myös huomattava, että kunnissa ei kaikkea ohjausta tunnisteta ohjaukseksi (esim. ohjelmat), joten myös siltä osin ohjauksen toimivuuden arviointi on epämääräistä.

Nämä piirteet ja ohjauksen määrittelyn haasteet on kuvattu tiivistettynä taulukossa 6.

TAULUKKO 6. Valtionohjauksen eri piirteitä ja ohjauksen määrittelyn haasteet näiden piirteiden osalta.

Piirre	Kuvaus	Ohjauksen määrittelyn haasteet
Ohjauksen muoto	Normi, resurssi, informaatio	Osaksi limittäisiä ohjausmuotoja joista vain normiohjaukseen liittyy tunnistettava päätöksenteko- ja seurantavaihe.
Ohjausväline	Laki, asetus, suositus, opas, ohjelma	Välineitä käytetty vaihdellen ja osaksi päällekkäin. Suositusten, oppaiden ja ohjelmien rooli ohjausvälineinä kiistanalainen.
Toimeenpanon toteutus	Säädösten täytäntöönpanon tuki, suositusten levittäminen, ohjelmien vieminen kuntiin. Vaihtelevat keinot esim. koulutus, tiedotus, hankkeet.	Toimeenpanon keinot osaksi satunnaisesti valittuja prosessin aikana.
Ohjauksen kohde	Strateginen vs. operatiivinen; kunnan toimintatapa, palvelun järjestämisen muoto, asiakkaan asema, työmenetelmän käyttö.	Ohjauksen kohteet vaihtelevat eikä niitä ole aina tunnistettu.
Ohjauksen osalliset	Päätöksentekijät, valmistelun ja toimeenpanon osalliset, ohjauksen kohteessa toimijat.	Ohjausprosessissa eri vaiheessa eri toimijoita, roolit hämärtyvät.
Ohjauksen toimivuus	Ohjausprosessin eteneminen, ohjauksen ulottuminen kuntaan, ohjauksen vaikutukset.	Arviointi epäsystemaattista, seuraa yleensä vain normeja. Seuranta päättyy usein toimeenpanoprosessin päättyessä. Kunnissa tulkinta ohjauksesta vaihteleva.

Ohjaus ei siis ole yksiselitteinen, selkeä tapahtuma tai toiminto kunta-valtiosuhteessa. Aineistoa voidaan kuitenkin analysoida ohjauksen teoreettisen jäsenyyksen kautta. Miten määritämme ohjauksen, mitä tiedämme ohjauksen toteutumisesta? Aineistossa keskeisiksi nousevat kolme ohjauksen teoreettisessa tarkastelussa keskeistä elementtiä:

1. *Ohjauksen muodon määrittely* muodosti suuren osan analyysiä, koska ohjauksen periaatteet ja lähtökohdat olivat niin etäällä haastatteluaineistosta, eikä myöskään asiakirjoista ilmene millaisia ohjausteoreettisia valintoja Suomen valtionohjauksessa on sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa tehty. On myös huomattavaa, että ohjauksen kohteessa, kuntien toiminnassa, ei ohjausta enimmäkseen edes tunnisteta ohjaukseksi. Ohjauksen muoto oli myös yksi edellä kuvatuista piirteistä joihin haastateltavien ohjauspuhe kiinnittyi, ja toinen tähän liittyvä piirre on ohjausväline, jonka valinnan nähdään kertovan myös ohjauksen muodosta.

2. *Ohjausprosessi* tarjoaa toimivan kehyksen ohjaukseen liittyvien näkemysten analysoimiseksi. On luonnollista, että valtion ja kunnan edustajien näkökulma ohjaukseen on erilainen, mutta miten paljon käsitykset ohjausprosessin toteutu-

misesta sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa eroavat? Edellä mainituista piirteistä toimeenpanon toteutus, ohjauksen kohde ja ohjauksen osalliset kuvaavat näkemystä ohjausprosessista.

3. Kolmantena elementtinä *ohjausvoima* ja näkemykset siitä nousi aineistossa keskeiseksi, joskin sen osalta aineisto on pohdiskelevaa ja haastateltavat tunnistavat vaikuttavuusarvioinnin vähäisyyden. Sitä kuvasivat ohjauksen piirteistä sekä ohjauksen osalliset että ohjauksen toimivuus.

8.2 Ohjelmien suhde muihin ohjausmuotoihin

Valtion ja kuntien välinen ohjaussuhde on moniulotteinen, ja siinä on useita eri vaihteita ja osallisia. Lundquistin (1992) kuvaamista ohjauksen muodoista valtio käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessaan sekä yksittäis-että yleistä ohjausta. Valtio käyttää myös suoraa ohjausta (käsky- ja sääntöohjaus) sekä epäsuoraa ohjausta (määräraha-, rekrytointi-, organisaatio- ja informaatio-ohjaus). Suoralla ohjauksella valtio rajoittaa kuntien toiminta-vapautta, epäsuoralla toimintakapasiteettia. 2000-luvulla painotus on ollut informaatio-ohjauksessa.

Mikään näistä ohjauksen muodoista ei näyttäydy käytännössä suoraviivaisena tai selkeänä. Valtionohjauksen ja kuntien itsehallinnon välinen jännitteinen suhde heijastuu ohjauksessa, joka toisaalta pyrkii vaikuttamaan kuntien toimintaan yksittäistasolla, toisaalta jättää toimintaa vahvasti kuntien omaan harkintaan. Lisäksi aineistossa nousi esiin sosiaali- ja terveydenhuollon ominaiset piirteet ohjauksen näkökulmasta. Toisaalta yksilön elämään läheisesti kytkeytyvän sosiaalihuollon ohjaus nähtiin yleisesti vaikeana, ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon -erityisesti sosiaalihuollon-ohjauksen nähtiin olevan kunnan muita sektoreita väljempää, epämääräisempää ja vähemmän seurattua, minkä nähtiin vaikuttavan ohjauksen pitävyyteen. Lundquistin mukaan ei toimeenpano-ohjausta voidakaan tarkastella ilman sen kontekstin, toimijoiden ja rakenteiden tarkastelua (Lundquist 1987, 9).

Tässä aineistossa, pääasiassa valtionhallinnon edustajien haastatteluissa, ohjelmajohtaminen liitettiin kaikkiin yleisesti nimettyihin ohjauksen muotoihin: informaatio-, resurssi- ja normiohjaukseen tai niitä korvaavaan ohjaukseen. Suhde määriteltiin eri tavoin, ja lisäksi ohjelmajohtamisessa nähtiin aikoinaan poistuneen suunnittelujärjestelmän ennako-ohjausta korvaavia piirteitä. Ohjelmajohtaminen liittyy norminantoon, sitä tuetaan resurssiohjauksella ja sen hyödyntäminen edellyttäisi hyvää informaatio-ohjausta. Ohjelmajohtaminen nähtiin mahdollisuutena, mutta useissa haastatteluissa korostettiin eri ohjausmenetelmien käyttöä yhteisesti. Erityisesti tätä liitettiin haastatteluajankohtana (kevät 2008) meneillään olleisiin muutoksiin ja kuntien ilmaisemaan tarpeeseen saada vahvaa ohjausta.

Useimmiten ohjelmajohtaminen liitettiin informaatio-ohjaukseen: ”*No on se ohjausta siinä kun tieto-ohjauskin*” (H6). Sen nähdään olevan informaatio-ohjauksen syventynyt muoto, tai informaatio-ohjauksen pidemmälle menevä, jalostu-

neempi versio. Informaatio-ohjaukseen sen liittyy sisältöön painottuminen ja se, ettei se sisällä omaa resurssia eikä norminantovaltaa. Ohjelmien vaikuttamismahdollisuudet määritellään informaatio-ohjauksen tyyppiseksi: tiedottaminen, asian esille nostaminen, tiedon välittäminen kuntien päätöksentekoon, kuntien välinen vertailu. Näitä keinoja ei aina pidetä kovin tehokkaina, ja ohjelmajohtamisen kriittisin näkemys liittyykin juuri tähän tematiikkaan. Toisaalta informaatio-ohjausta kohtaan on muutenkin kohdistunut kritiikkiä, jota tuli esiin myös näissä haastatteluisa. Informaatio-ohjauksen nähtiin olevan vaikuttavaa, jos se liittyy vahvasti muuhun ohjaukseen. Se, että suosituksia ei ole normeerattu, nähtiin keskeisenä pulmana.

Informaatio-ohjausta eivät kaikki haastateltavat varsinaisena ohjauskeinoana edes pitäneet. Aikalaisnäkökulma informaatio-ohjauksen käynnistymisestä 1990-luvun alussa oli se, että missään vaiheessa ei varsinaisesti päätetty alkaa informaatio-ohjausta, vaan kunnille vain alettiin antaa ohjausta ja tietoa. Tieto-ohjausta ei siis oltu suunniteltu, vaan se liittyi kuntien valtaistamiseen ja epäiltiin myös, että se oli valtionvarainministeriön vallan riisumisen halua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin tehtävistä määräävässä laissa ei ole mainittu lainkaan tieto-ohjausta, vaikka se onkin nähty Stakesin keskeisenä tehtävänä. Informaatio-ohjaukselle ei ole alun perinkään luotu yhteistä konseptia, eikä se ole sitä missään vaiheessa saavuttanut. Ohjelmaohjausta on pidetty myös informaatio-ohjauksesta kehkeytyneenä *'ohjelmaohjaukseksi kutsuttuna johdokse-
na'* (Teperi 2004, 108).

Ohjelman ja informaatio-ohjauksen kytkeä nähdään myös siinä, että nykyään hyvin moninaisessa kuntakentässä ei ole enää mahdollista antaa normeja toiminnan järjestämisen yksityiskohdista, kuten ennen, vaan ohjaus tulee suunnata tavoitteisiin: mitä kuntalaisille tavoitellaan. Esimerkiksi asiakkaan oikeuksien määrittäminen nähdään tavoitteeksi, joka kunnille voidaan asettaa; sen sijaan tarkkoja normeja keinoista, joilla tavoitteisiin pyritään, ei voida asettaa. Laatuksiteerit ja niiden valvonta nähdään tärkeäksi osaksi ohjausta.

Toisaalta ohjelmalla voidaan tuottaa ja välittää tietoa ohjelman aihepiiristä kuntien käyttöön, mikä on vahvasti informaatio-ohjausta. Kuntien päätöksenteossa kaivattaisiin kuitenkin enemmän tietoa esim. rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksista, sillä uusien mallien vaikutuksista ei kukaan tiedä. Informaatio-ohjausta pidettiin kuitenkin heikkona valvonnan näkökulmasta, koska valvonta edellyttää lainsäädännöllistä perustaa, eikä juridinen valvonta voi toimia oppaan perusteella, kuten haastateltavat totesivat. Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsiteli kokouksessaan 8.5.2008 informaatio-ohjauksen toimivuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Käsitely perustui Valtiontalouden tarkastusviraston vuodelta 2006 laatimaan raporttiin, jossa informaatio-ohjausta kritisoitiin mm. valtion viranomaisten ohjausroolin epäselvyydestä ja ohjauksen puutteesta. Suositukset eivät ole toimineet odotetusti, eikä valtionosuuksia lisäämällä ole saavutettu tavoitteita. Tarkastusvaliokunta ehdottaa, että vaihtoehtoisia malleja palveluiden turvaamiseksi selvitetään (Tarkastusvaliokunnan mietintö 2/2008).

Haastatteluissa resurssiohjauksen nähtiin liittyvän ohjelmajohtamiseen valtakunnallista suunnitteluprosessia korvaavana. Resurssiohjaus nähtiin ohjelmajohtamiseen kytkeytyvänä myös siitä näkökulmasta, että ohjelma voi olla tehokas vain, mikäli sillä on käytettävissään resursseja, sillä rahalla valtio hankkii itselleen puhevaltaa kuntia kohtaan. Monissa haastatteluissa todettiin, että ohjelmajohtamisen tehokkuus syntyy sen rinnalle liitetystä resurssiohjauksesta, esim. hankerahoituksesta. Tällöin kunta voi saada rahoitusta ohjelmassa painotettuihin asioihin, ja ohjelman tavoitteet etenevät. Tätä pidetään ohjelmajohtamisen perusmallina. Toinen mahdollisuus on, että ohjelman aihealueelle suunnataan muuta erillisrahoitusta. Toisaalta tiedostettiin, että kuntien toimintaa on nykyisin resurssiohjauksen keinoin vaikea ohjata. Suuret kaupungit ovat aiempaa itsenäisempiä eikä niitä motivoi pieni kehittämISRaha ilman valtionosuuteen aikaisemmin sidottua normatiivista sääntelyä.

Raha voi olla myös välillisesti ohjelman toteutuksen taustalla: ohjelmalla voidaan ehkä osoittaa uuden toimintamallin toimivuus ja taloudellisuus, mikä tukee ohjelman sisällön omaksumista käyttöön.

Normiohjausta käsiteltäessä haastatteluissa korostuivat nykytilanteen reunaehdot: Kuntakentän toiminta on moninaista, eikä normin anto ole yksiselitteistä sisällöltään. Myös poliittisen tahdon kokoaminen norminannon taakse voi olla hankalaa. Normiohjaukseen ohjelmaohjaus liitettiin kahdella tapaa: Ensinnä, ohjelmalla voidaan valmistella norminantoa. Kun ohjelman mukainen tieto-ohjaus ohjaa kuntien toimintaa, voidaan tunnistaa kohtia, joihin normin antaminen on tarpeellista ja mahdollista. Toiseksi, kuntia voidaan valmistaa siihen, että valtiovalta tulee puuttumaan tiettyyn asiaan ja tehostamaan sen ohjausta. Ohjelmalla voidaan siis viestiä kunnille tulevasta normista: tämä on valtiovallan tahto, ja kunnat voivat toimia nyt sen mukaan, tai myöhemmin asiasta tehdään normi. Tässä mielessä ohjelma voi toimia tämän tavoitteen konkretisoijana ja myös normin kehittämisen tukena, selkeyttämässä mitä tulisi normiin sisällyttää, jotta tavoitela saavutetaan.

Ohjelmajohtamisen kytkentä jo poistuneeseen suunnitteluvaiheeseen liittyy myös tavoiteohjaukseen. Suunnittelukäytäntöjen väljennyttyä kunnilla ei ole ollut velvoitetta laatia toiminnastaan ennakkosuunnitelmia, ja lisäksi valvonta on ollut jälkipainotteista. Ohjelmat kiinnittävät huomiota tavoitteisiin ja antavat kunnille paljon vapauksia tavoitteiden saavuttamisen muodoissa. Ohjelman toteuttaminen edellyttää usein alueellisia ja/tai kunnallisia toimeenpanosuunnitelmia, joiden laatiminen ohjaa kuntia ohjelman mukaiseen horisontaaliseen työskentelyyn sekä ohjelman sisällöistä lähtevään tavoitteen asetteluun.

Norminanto, normeeraus näyttäytyi monin tavoin kompleksisena ohjausmuotona nykypäivänä. Paitsi että normin kohdentaminen toimintaan ei ole mahdollista ja tuotokseen hankalaa, liittyi normitus yhdessä resurssiohjauksen kanssa yksisuuntaiseen hallintokulttuuriin, jota ei haluta tavoitella.

Jonkin verran mutta vähemmän on nähtävissä ohjelmajohtamisen kytkemistä *ennakkosuunnitteluun* ja *valvontaan*. Siihen liittyen verrattiin myös ohjelmajohtamisen ja valvonnan suhteita; ohjelmien laaja-alaisuus ja tavoitteiden väljyys estää useimmissa tapauksissa niiden sitomista ennakko- tai jälkikäteisvalvontaan. Aikaisempi valtionosuussuunnitteluun perustuva ohjaus oli tiukkaa, mutta aikalaisnäkömyksen mukaan näiden suunnitelmien synnyttämä kunta-valtiokeskustelu heikkeni jo ennen niiden poistamista, ja suunnitelmien poliittinen merkitys heikkeni 1980-luvulla. Tämä taas johtui siitä että suunnitelmat pilkkoivat valtakunnalliset tavoitteet virkanimiketasolle, paikallispolitiikaksi joka ei valtakunnan tasolla jaksanut kiinnostaa.

Haastatteluisia ei sen sijaan sivuttu lainkaan *sopimusohjausta*, jonka Olli Nylander nostaa esille Kaste-ohjelman merkitystä asiakirjahistorian valossa arvioivassa artikkelissaan (Nylander 2008). Sopimusohjaus on ehkä mielletty enemmän kuntien ja palveluntuottajien väliseksi (Esim. Idänpään-Heikkilä 2007). Nylanderin mukaan Kaste-asiakirjassa pyritään löytämään uusi tapa yhdistää hankeohjausta, valtion omaa lainsäädännöllistä ohjausta sekä osittain myös suoraa ohjausta. Hän ehdottaa sopimusohjausta valtio–kunta–palvelujen tuottaja -suhteisen perinteisen ohjauksen uudistamiseksi kohti aidosti vuorovaikutteista ohjausta. (Nylander 2008, 244.)

Haastatellut eivät yleensä tuoneet tätä näkökulmaa esiin, vaikka Kaste-ohjelman suunnitteluvaiheessa siirtyminen sopimusmenettelyyn kuntien ja valtion välillä oli voimakkaasti esillä. Kaste-ohjelmassa myös yhdistetään ohjelmajohtamisen, kuntien resurssiohjauksen, normiohjauksen sekä sektorihallinnon tulosohjauksen yhdistämistä. Yksi haastatteluista nosti tämän eri keinojen yhdistämisen Kasteessa esille. Lisäksi Kaste-ohjelmassa asetetut indikaattorit tuottavat jo viittauksia norminannon suuntaan, ja itse ohjelma sisältää myös lainsäädännön uudistuksia joita valtionhallinto edistää samalla kun kunnat toteuttavat samaan teemaan liittyviä hankkeitaan. Valtionhallinnon edustajien haastatteluajankohtana Kaste-ohjelma oli vasta hiljattain vahvistettu, joten sitä ei ehkä vielä kunnolla tunnettu.

8.3 Ohjelmajohtaminen ja ohjelmallinen toimintapa eroavat toisistaan

Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimallin vaiheet etenevät aloitteen teosta valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan. Tämä prosessi sijoittuu ohjauksen perusmalliin, jossa ohjaava yksikkö lähettää ohjausimpulssin ohjattavalle yksikölle. (Alhstedt ym. 1974, 42). Lundquistin prosessimallia voidaan käyttää valtionohjauksen tarkasteluun, vaikkakin ohjauksen tunnistamisessa on edellä esitetyn kaltaisia haasteita. Ohjaus kokonaisuutena edellyttäisi myös laajempaa tarkastelua, mutta haastatteluissa ja asiakirjoissa esiin tulleet ohjausta määrittävät piirteet (luku 8.1.) asettuvat tämän, ehkä tiedostamatta ohjaukseksi mielletyn

prosessin osiin. Vaikka vuorovaikutteisuus ja kuntien näkemyksen arvostaminen olivat monella tavoin haastatteluissa mukana, oli puheesta heijastuva kuva ohjauksesta varsin yksisuuntainen. Sikäli Lundquistin prosessimalli voi toimia tässä aineistossa epämääräisenä näyttäytyvän ohjauksen jäsentämisen tukena, haastateltavien kuvausta noudatellen.

Perinteisen sääntö- ja käskyohjauksen aikana ohjaus eteni selkeämmin yhtenä, hallittuna prosessina valtionhallinnosta aluehallinnon kautta kuntaan ja valvonnan tapahtuessa aluehallinnon toimesta. Informaatio-ohjauksessa ja sen eri muodoissa valtionohjauksen voidaan nähdä sisältävän useita prosesseja; sekä perättäisiä että rinnakkaisia. Perättäiset prosessit muodostuvat ohjauksesta sen edetessä valtionhallinnon sisällä: aloitteen muodostuminen voi sisältää kaikki Lundquistin prosessimallin vaiheet, samoin valmistelu- ja toimeenpanovaihe. Perättäisiä prosesseja muodostuu myös asian edetessä valtionhallinnosta kuntaan ja kunnassa johdosta toimijatasolle. Rinnakkaisia prosesseja muodostuu ohjauksen sisällön edetessä eri reittejä samanaikaisesti.

Aineiston perusteella muodostunutta käsitystä kuntien valtionohjauksesta voidaan jäsentää Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimalliin mukaisesti. Aineistossa kuvattiin ohjauksen piirteitä, joista toimeenpanon toteutus, ohjauksen kohde ja ohjauksen osalliset ovat ohjausprosessin osia ja niiden kautta voidaan muodostaa kuvaa ohjausprosessista. Tässä tarkastelussa on tarpeen palata ohjelmajohtamisen määrittelyyn. Ohjelmajohtamista käytetään puhekielessä usein synonyymina ohjelmaohjaukselle, myös tämän tutkimuksen aineistossa. Ohjelmajohtamiseen sisällytettiin yleisesti myös muu kuin varsinaiseen hallitusohjelmaan liittyvä, organisoitu ja mallinnettu ohjelmajohtamisen prosessi, eli kaikki ohjelmallinen, temaattinen, kokonaisuuksiin pyrkivä työskentely, josta tässä analyysissä käytetään nimitystä ohjelmallinen toimintatapa.

Ohjelmajohtaminen syntyi vastauksena hallinnon kehittämisen tarpeisiin. Kehittämistarpeen täsmentämiseksi hankittu asiantuntija-analyysi (Bouckaert ym. 2000) nosti kehittämiskohteeksi hallituksen ylisektorisen työskentelyn ja aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien hallinnan. Ohjelmajohtaminen otettiin virallisesti Suomessa käyttöön vuonna 2002. Se kytkeytyy tiiviisti hallitusohjelmaan (ks. luku 2.3) jakautuen valtionhallinnossa kahteen osaan: 1) mallinnettu, ylisektorinen politiikkaohjelman johtamismalli osana hallitusohjelman toimeenpanoa, ja 2) hallituksen strategia-asiakirjojen kehittämisprosessiin HSA. Poliitiikkaohjelmien toimeenpanon mallintaminen on aineiston mukaan lisännyt hallituksen eri ministerien välistä yhteistyötä ja tuottanut mallin ylisektoriselle työlle muutenkin kuin politiikkaohjelmissa. HSA ei suoranaisesti kytkeydy kuntien ohjaukseen, vaikkakin voidaan nähdä että ylisektorisen näkemyksen lisääntyminen hallituksen asiakirjahallinnossa vaikuttaa myös kuntien saamaan ohjaukseen. HSA-prosessin kehittäminen myös lisää hallitusohjelman seurannan mahdollisuuksia, mikä vaikuttaa myös politiikkaohjelmien seurantaan. On kuitenkin myös huomattava, että ohjelmajohtaminen ei ole ensi sijassa kuntien ohjaukseen muodostettu väline, vaan sillä

on keskeisiä tavoitteita nimenomaan hallituksen ja valtionhallinnon työskentelyn kehittämisessä. Näin esim. kaikki politiikkaohjelmat eivät edes pyri muuttamaan nimenomaan kuntien tapaa toimia.

Ohjelmallinen työskentelytapa on tullut voimakkaasti käyttöön näihin aikoihin laajemminkin: ensimmäinen kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteohjelma laadittiin vuonna 1999, ja kansalliset terveys- ja sosiaalialan kehittämisohjelmat käynnistettiin vuosina 2001–2003. Näitä laajoja ohjelmia seurasi suuri joukko ohjelmia ja toimenpideohjelmia: varsinaisia politiikkaohjelmia hallitusohjelmissa oli vv. 2000–2010 vain seitsemän, kun sosiaali- ja terveydenhuollon alan muita kansallisia ohjelmia oli samaan aikaan 26 ja lisäksi toimenpideohjelmia seitsemän. Näin ollen voidaan sanoa, että hallitusohjelmatasoisen, virallisesti määritellyn ohjelmajohtamisen rinnalla ohjelmallinen toimintatapa on merkittävä osa ohjausta. Myös politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä valmisteleva työryhmän määritteli politiikkatoimiksi myös poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteet ja toimintatavat eli ”pidempiaikaiset, jatkuvat politiikkatoimet” kuten ohjelmajohtaminen ja poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat valtioneuvostotasoisena toimintatapana. (VNK 2009, 11.) Liitekuviossa 1 on kuvattu *ohjelmajohtamisen* ja *ohjelmallisen toimintatavan* ero sellaisena kuin se tämän tutkimuksen aineistosta kuvastui.

Tämän tutkimuksen aineistossa osoittautui, että politiikkaohjelmien ja muiden ohjelmien välillä ei juuri tehdä eroa, edes valtionhallinnon taholla. Ero korostui vain niissä haastatteluissa, joissa keskushallinnon kehittämisessä mukana olevat virkamiehet kuvasivat ohjelmajohtamista. Sen sijaan jo sektorihallinnossa ohjelmista keskeisimmiksi nousivat ne, jotka koettiin oman sektorin kannalta tärkeimmiksi, olivat ne sitten politiikkaohjelmia tai muita. Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat puolestaan tunsivat ohjelmia sisällöllisestikään niin vähän, ettei niiden muodolla tai hallinnollisella perustalla ollut heille merkitystä. Ohjauksellisesti tarkasteltuna ohjelmat ja ohjelmallinen toimintatapa ovat haastavia myös siksi, että ohjelma voi sisältää ja tuottaa sekä suosituksia, oppaita, hyviä käytäntöjä että lain-säädännön uudistamistyötä ja hankerahoituksia.

Tässä ohjausprosessien analyysissä on kaksikin syytä erottaa ohjelmajohtaminen ja ohjelmallinen toimintatapa yleensä. Ensinnäkin, varsinaisena ohjelmajohtamisena toimivat politiikkaohjelmat ja muut ohjelmat eroavat perusteiltaan ja rakenteiltaan toisistaan valtion hallinnossa. Toiseksi, kuntahaastattelujen aineistossa ei varsinaisen ohjelmajohtaminen erottunut yleisestä ohjelmallisesta toimintatavasta. Seuraavassa esitetyt ohjausprosessin vaiheet kuvataan tiivistetysti liitetaulukoissa 1a (ohjelmajohtaminen) ja 1b (ohjelmallinen toimintatapa).

8.3.1 Ohjelmajohtaminen ohjausprosessina

Valtionhallinnon haastatteluaineiston sekä asiakirja-aineiston pohjalta voidaan tunnistaa ohjelmajohtamisen kautta toteutuvat ohjausprosessin (Lundquist 1992) vaiheet.

Aloite toteutuu osana hallitusohjelman esivalmistelua. Hyvissä ajoin ennen hallituskauden valmistelua valtionhallinnossa työstetään erilaisia ennakointi- ja tulevaisuusselontekoja ja asiakirjoja, joita myöhemmin käytetään hallitusohjelman valmistelussa. Hallitusohjelmaan pyritään tuomaan asioita, nähdään tarpeelliseksi edistää; asian esille tulo voi tapahtua poliittisista lähtökohdista, tutkimustiedon perusteella tai esim. jonkin etujärjestön tuomana. *Valmisteluvaihe* kiteytyy hallitusohjelman rakentamiseen, ja tässä vaiheessa valmistelu painottuu poliittisiin linjauksiin. Poliitiikkaohjelmien valmistelu osana hallitusohjelmaa on monisektorista poliitikkojen muodostamista. *Päätöksenteossa* määritellään ohjelman sisältö ja ratkaistaan sen sisällyttäminen hallitusohjelmaan. Tämä tapahtuu osana hallitusohjelman päätöksentekoa ja sen prosessin reunaehdoilla, osana poliittista päätöksentekoa.

Toimeenpanovaiheessa ohjelmaa toteutetaan hallitusohjelman linjaamilla tavoilla; toimeenpano tapahtuu tietyn ministeriön kautta ja ohjelman resurssit kytkeytyvät eri hallinnonalojen budjettivaroihin. Tähän vaiheeseen on mallinnettu hallituksen sisäiset toimintatavat. Sen sijaan toimeenpanon toteutus hallituksesta 'ulos'päin on ohjelmakohtaista, hyvin pitkälle ohjelmajohtajan käsissä. Toimeenpanovaiheeseen kytkeytyy verkostomaisesti suuri joukko ihmisiä. Esitetyt toimeenpanomekanismit ovat epämääräisiä: puheet, seminaarit, työryhmät; ohjelmajohtajan esiintyminen ja asian edistäminen, ja aineistossa tuli selkeästi esiin se käsitys, että varsinaisia vaikuttamisen mekanismeja ohjelmalla ei ole. *Seurantavaihe* puolestaan on hallitusohjelmakausittain hyvin rakenteistettu: osana hallitusohjelman seuranta pyritään tehostuneen HSA-menettelyn avulla seuraamaan ohjelmien toteutumista. Sen sijaan hallitusohjelmakauden jälkeinen seuranta on ohjelmien oman suunnittelun vastuulla.

8.3.2 Ohjelmallinen toimintatapa ohjausprosessina

Ohjelmallinen toimintatapa oli esillä sekä valtionhallinnon että kuntakentän haastatteluissa, eikä ohjelmajohtamista ja politiikkaohjelmia aina lainkaan erotettu yleisemmästä ohjelmallisesta toiminnasta. Kuntakentällä tätä eroa ei tuotu esiin lainkaan. Ohjelmallisen toimintatavan pohdinta osana ohjausta tuotti useita kriittisiä kannanottoja joiden perusteella ohjausprosessin olemassaoloa kyseenalaistettiin:

Aloitevaihe nähdään poliittisen tahdon ja toiminnan ilmentymänä, ja asioiden esille tulo ohjelmatyön perustana nähtiin osaksi policy-prosessia ja nimenomaan kansallisten poliitikkojen muodostamisena. Aloitteen ei nähty nousevan kuntien arjesta ja tarpeista lähtien, ja vain harvoin asiakkaan lähtökohdista. *Valmistelu* ta-

pahtuu sektoreiden eri toimijoiden erilaisten toimenpiteiden pohjalta, ja se nähdään edelleen osana poliittista prosessia. Valmistelu ei ole kuntalähtöistä, eivätkä kunnan tarpeet asian edistämiseksi ole tässä vaiheessa mukana. Koska ohjauksen muodot ovat hyvin moninaisia, on valmisteluprosessejakin paljon, osittain päällekkäin ja eri sektoreilla samanaikaisesti. *Päätöksenteko* on eri ohjausmuodoissa erilaista. Selkein päätöksenteko sisältyy lain säätämiseen, johon liittyy eri tahojen osallisuutta ja kannanottoja, mutta tarkkaan muotoon ja ilmaisuun muotoiltu, tietyllä päivämäärällä tehty ja voimaan tuleva (poliittinen) päätös. Ohjelmallisen toimintatavan osalta päätöksentekoa ei voida vastaavalla tavalla hahmottaa; erilaisten ohjelmien ja suositusten sisällön normatiivisuus ja julkaisijan auktoriteetti jäävät epäselviksi.

Toimeenpanovaiheessa ohjelmallinen toimintatapa vaihtelee ohjelmien ja prosessien välillä paljonkin. Tavallisia kunnissa tunnistettuja toimeenpanon tapoja ovat erilaiset implementaation keinot kuten aluehallinnon järjestämät koulutukset ja infotilaisuudet; valtionhallinto painottaa seminaarien ja muun tiedottamisen käyttämistä sekä eri ohjelmien ja prosessien horisontaalista kytkemistä toisiinsa. Kunnissa ohjelmia sinänsä ei tunnisteita eikä niitä nähdä ohjauksena; implementaatiotoimet liitetään yksittäisiin kehittämiskohtiin tai säädöksiin. *Seurantavaihe* on selkein silloin, kun ohjausmekanismina on säädös, koska silloin valvonnan oletetaan toimivan. Sen sijaan erilaisten suositusten ja hyvien käytäntöjen käyttöönoton toteutuminen jää kuntien oman laadunhallinnan osaksi epäsystemaattisesti, eikä niistä kuntien käsityksen mukaan toteuteta seurantaa eikä edes tilastollista aineistoa koota. Jonkin verran tähän liitetään kuntien ja / tai valtion toteuttama vertailu / vertaisarviointi, mutta tämä nähdään hyvin satunnaisena ja epätarkoituksenmukaisena. Monilta osin viitataan kuntalaisten tai heidän etujärjestöjensä toteuttaman oman seurannan lisääntymiseen ja vahvistumiseen.

8.3.3 Yhteenveto ohjausprosessiin liittyvistä näkemyksistä

Näiden näkemysten mukaan ohjausprosessi ei siis muodostu kattavaksi ohjelmajohtamisen ja ohjelmallisen toimintatavan kautta. Valtionohjaus perustuu valtionhallinnon prosesseihin ja tavoitteisiin. Kunnille jää vastaanottajan rooli, eikä ohjaus kohtaa kuntien ajankohtaisia haasteita. Ohjelmajohtamisen osalta valmisteluvaihe on prosessoitu; muilta osin ohjelmallisen toimintatavan valmistelu on hajanaista ja valmistelu yksisuuntaista valtio-kuntasuhteessa. Itse päätöksenteko voi hämärtyä osaksi hajanaista valmisteluprosessia.

Toimeenpanon menetelmiä ei valita suunnitelmallisesti vaan ohjaustoimet vietään kuntiin satunnaisesti muotoutuvien menetelmin. Toimeenpanossa valtakunnallisten tahojen yhteistyö ja ohjelmien yhteen kytkeminen näyttäytyvät tärkeinä, eivätkä ohjelmat ulotu kuntiin saakka. Toimeenpanovaihetta ei ole selkeästi määritelty vaan sen keinot ovat osaksi satunnaisesti valittuja prosessin aikana. Myös valtioneuvoston controllerin mukaan esim. periaatepäätösten ohjausvaikutus on toisinaan vähäinen monestakin syystä: ohjelma-asiakirjan hajanaisuus ja laajuus,

liiallinen pituus sekä ohjelma-asiakirjan jääminen etäiseksi tulosohjauksesta ja rahoituksesta. (VNK 2009, 20.) Ohjelmissa on myös huomattavan suuri määrä toimenpiteitä, koska käynnistämisvaihteessa sitoutetaan osallistujia ottamalla heidän tärkeinä pitämiään asioita mukaan ohjelmaan (VTV 2010b, 126).

Ensinnäkin aineistosta nousee esiin se, että ohjausprosessin tarkastelussa toimeenpanon epämääräisyys nousee ristiriitaisesti esille kattavan valmistelutyön jälkeen. Valvonta on säädösten osalta selkeää mutta muun ohjauksen osalta seuranta jää epämääräiseksi tai puuttuu kokonaan. Lundquistin (1992) mukaan politiikan välineiden valinta tehdään kahden kriteerin mukaan: taloudellisuus (vaikutusten saavuttamisen vaatimat resurssit) ja vaikuttavuus (tavoitellun toiminnan aikaansaaminen). Ohjelmajohtamisen ja laajemmin informaatio-ohjauksen haasteena on nähty näiden kriteerien tunnistamisen vaikeus, koska laajoissa kokonaisuuksissa tavoitteita ja myös keinoja on useiden teemojen, tasojen ja kohteiden osalta. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella ei ohjauksen piirteitä aina ole tunnistettu, eikä ole myöskään nähtävissä ohjauskeinojen systemaattista valintaa. Signe Irene Vabon (2010) mukaan yleinen vaikutelma eurooppalaisissa vertailuissa on, että ohjauksen monimutkaisuus on lisääntynyt viime vuosikymmeninä. Esimerkiksi Norjassa vanhustenhuollon ohjauksessa perinteiset ohjausmallit ovat edelleen relevantteja, mutta ne näyttävät uusissa muodoissa ja niitä on vahvistettu erilaisilla pehmeämmillä ja informatiivisilla muodoilla. Siksi onkin nähtävissä jatkuvasti lisääntyvä välineiden moninaisuus, ja välineiden määrän merkittävä kasvu viime vuosina. Julkishallinnon monimutkaistuviin ongelmiin on vastattu politiikkavälineiden lisääntyvällä monipuolisuudella. (Vabo 2010, 15.) Poliittikkatoimet kohdentuvat myös julkishallintoa laajemmalle yhteiskunnan alueelle.

Toinen ohjausprosessiin liittyvä havainto aineiston pohjalta voi selittää toimeenpanon epämääräisyyttä. Ohjauksen kohdentaminen on vaihtelevaa, eikä ohjauksesta aina tunnisteta mille taholle ja tasolle se on suunnattu. Ohjauksella voidaan pyrkiä vaikuttamaan joko strategiseen tai operatiiviseen työskentelyyn ja siinä eri tasoille. Samalla tavoin ohjaukseen osallistuvat tahot vaihtelevat, ja kuntiin ohjaus voi tulla ministeriön, hankkeen / ohjelman, tutkimuslaitoksen, kansalaisjärjestön tai muun toimijan kautta. Ohjausprosessia voidaan eritellä ja analysoida, mutta sen kehittäminen ei auta, mikäli ohjauksen perusta ei ole tunnistettu: Mikä on ohjaava yksikkö, joka lähettää ohjausimpulssin, ja kenelle se on suunnattu? Mikään aineistossa ei viittaa siihen, että ohjausprosessissa huomioitaisiin tai tunnistettaisiin tämä peruskysymys. Ohjauksen onnistumisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää tunnistaa, mitä, miten, kenelle ja kenen kanssa ohjausta suunnataan ja mitkä tekijät kertovat sen onnistumisesta. Ray C. Ristin mukaan ohjauskeinojen valinta ohjauksessa edellyttää, että toimeenpanija ymmärtää sekä sisältöä (edistettävä politiikka) että kontekstia, ja sisältö on osattava muotoilla valitulle kohderyhmälle (Rist 1998, 153). Strateginen suunnittelu näyttää yhä myös olevan vain poliittisten ja hallinnollisten tahojen tehtävä, joten yhteistyöverkostot voivat toimia vain vahvistaakseen perinteisiä strategiaprosesseja, mikäli saavat riittävästi tietoa kiinnos-

tuneista ryhmistä. Ne eivät kuitenkaan näytä lisäävän muodollisia mahdollisuuksia hallintoon osallistumiseksi strategian rakentamisvaiheessa. (Evers ym. 2006, 194.)

Ohjelmien monilukuisuus, laajuus ja ylätasoisuus tulivat tässä tutkimuksessa esille ohjelmia heikentävinä tekijöinä. Ernita Joaquinin (2009) mukaan hallinto pitää rahoituspäätöksillä seuranta- ja jopa muutosvaltaa ohjelmassa ohittaen ohjelman omat suunnitelmat, jos ohjelmalle ei ole budjetoitu omaa määrärahaa. Kustannuksiin voitiin liittää erityisehtoja ja kohdentaa niitä omien tarkoituserien mukaisesti ja näin politiikkaa muotoiltiin vähitellen, virasto kerrallaan. Virasto paloitteli ja viipaloi toiminnan niin että he saivat valtiolle esitettäväksi lukuisia onnistuneita toteutuksia. (Joaquin 2009, 254.) Adalbert Eversin ym. Social City-ohjelmassa havaittiin, että laajan yhteistyökumppaneiden verkoston, monien ehdotusten, tavoitteiden ja toimijoiden pyrkiessä huolehtimaan taloudellisesta kehityksestä ja työttömyydestä, toiminnalla oli hyvin marginaalinen asema sekä yksityistalouksien edustajien että julkisten instituuttien osalta. (Evers ym. 2006, 191–193.) Ohjelmien viesti voi siis samentua monivaiheisessa toteutuksessa, ellei niitä johdeta kautta linjan. Toisaalta Eversin ym. mukaan yhteistyöryhmissä ei ole vielä löydetty ’kolmatta tietä’ kovan ja joustamattoman projektisuunnittelun ja ylhäältä annettujen määräaikaisten sekä nykyisen kaikki avonaiseksi jättävän paikallisen yhteistyöprosessin välille ei ole vielä löydetty. Erilaiset toimijaryhmät ovat yhteistyössä eri tavoin edustettuna ja muodollisissa yhteistyöryhmissä on keskeisiltä kohdin puutteita. (Evers ym. 2006, 192.)

Ohjauksen voidaan siis nähdä ohjelmallisessa toimintatavassa perusasetelmaan hämärtyneen, kun sekä sen osalliset että toimintatavat (ohjauskeinot) ovat epäselviä sekä valtionhallinnossa että kuntakentällä; ohjausprosessin molemmissa päissä. Hallinnosta hallintaverkostoisiin siirtyneessä yhteiskunnassa tämä on nähtävissä osana muutosta. Lundquistin (1992) mukaan valtiot voidaan tulosulottuvuutensa perusteella jakaa kolmeen tyyppiin: auktoriteetti-, neuvottelu- ja markkinavaltio. Hänen mukaansa 1990-luvun alussa auktoriteettivaltio oli alkanut väistyä ja antaa sijaa neuvotteluvaltiolle sekä myös markkinavaltiolle, ja painopiste on voimakkaasti siirtynyt pois auktoriteettivaltiolta vaikkakin nämä muodot esiintyvät aina yhdessä, ja auktoriteettivaltio on läsnä myös neuvotteluvaltiossa. (Lundquist 1992, 49–50.) Christopher Hood painottaa kohderyhmän antamaa hyväksyntää sekä sisällölle että valitulle ohjauskeinolle ja pitää siksi ilman pakkoa ohjaavia keinoja hyvinä. Ellei vuorovaikutusta synny tai sääntely ei vaikuta, myös kunta-valtiosuhteissa voidaan käyttää sen sijaan neuvotteluja ja sopimista. (Hood 1983, 70–71.) Eversin ym. mukaan aiemmin vahvasti keskitetyn mallin hajauttaminen on heikentänyt sitä, ja selvästi määritellyt tavoitteet ja linjaukset verkostotyössä ovat harvinaisia. Nykyisissä verkostoissa työskentelyn rakenteet ovat hyvin avoimia ja sisältävät eräänlaisia jatkuvan oppimisen prosesseja, mutta suoraan sanottuna ne rämpivät jotenkin eteenpäin. Vaikka ensisijaisesti tavoittelisi näitä prosesseja, selkeän struktuurin ja tavoitteiden määrittelyn puute heikentää niitä. Niissä harvoissa tapauksissa joissa tavoitteet on määritelty, on myös jäsenettyjä projektisuun-

nitelmia, joihin sisältyy itsearviointia mahdollistavia, määriteltyjä indikaattoreita. (Evers ym. 2006, 191.)

Hyvinvointivaltion toimeenpanossa voidaan myös kysyä, miksi vahva paikallinen itsehallinto ei tuota samaa vaikutusta palveluiden tuottamiseen kuin se tuotti 1990-luvulla? Vaikka Ruotsissa ohjaus, kansallinen politiikka, lainsäädäntö ja kuntien vahva päätösvalta ovat säilyneet ennallaan, ovat kuntien väliset erot vanhus-tenhuollossa lisääntyneet. Viranomaiset ovat korostaneet systemaattisen palvelu-tarvearvion merkitystä ja asettaneet laatuvaatimuksia, joiden pitäisi yhtenäistää palveluita. Viime vuosina on myös lisätty kuntien välistä vertailua ja laadun benchmarkkausta, joilla pyritään vähentämään paikallista vaihtelua. Näillä toimilla on ollut vaikutusta terveydenhuollon palveluissa, joten on oletettu että ne tuottaisivat samoja tuloksia vanhusten sosiaalipalveluissa. Muista Euroopan maista on raportoitu samankaltaisia suuntauksia ja keskushallinnon viranomaisten esittämiä ehdotuksia aiempaa yhtenäisemmästä tarpeiden arvioinnissa kuntalaisten tasa-arvoisen kohtelun varmistamiseksi. Kuitenkin tutkimustulokset osoittavat 2000-luvun alussa Ruotsin vanhustenhuollossa erilaista kehitystä universaalien ja paikallises-ti hajautettujen periaatteiden välillä. Palveluiden kattavuus on heikentynyt vähentäen universaaliutta mutta toisaalta hajauttamisen suuntaukset ovat vähentyneet ja aiemmin esiin noussut maantieteellinen erilaisuus näyttää vähentyneen kuntien lähestyessä kansallisia keskiarvoja, osoittaen lisääntyntä keskittämistä. Myös ai-empi vahva paikallisten mallien merkitys on hävinnyt ja siksi hyvinvointikunnan ja paikallisen sosiaalipolitiikan konseptit ovat heikentyneet. (Trydegård & Thorslund 2010, 506–507.)

Ohjelmallisessa työssä seuranta on järjestetty vaihtelevasti ja kuntanäkökul-masta epämääräisesti. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyö-ryhmä totesi mm. että periaatepäätösten osalta ei ole selkeää linjausta siitä, kuinka niitä seurataan tai kuinka niiden vaikuttavuutta arvioidaan. Seurantavastuu voi olla nimetty eri tahoille: ohjausryhmä, työryhmä tai vastaava, neuvottelukunta, mi-nisteriö tai ministeriryhmä, tai vastuuta ei ole nimetty. Seurannan välineitä ovat väliarvioinnit, raportit, ulkopuoliset raportit ja indikaattorit. (VNK 2009, 20.) Tä-mä monimuotoisuus ei muodosta seurannalle selkeää muotoa eikä vertailukelpoi-sia asetelmia eri toimien välille. Erilaiset ja epäselvät toimijoiden roolit tuottavat useimmissa tapauksissa olemassa olevien yhteistyörakenteiden, ohjelman vaati-musten sekä paikallisten toimijoiden todellisten tai kuviteltujen ohjelman aikana kehittyneiden vastuiden epäonnistuneita yhdistelmiä, jotka johtavat väärinkäsityk-siin, tehtävien ja vastuiden päällekkäisyyteen sekä piileviin ristitiroihin ja tulok-settomiin ohjelmiin (Evers ym. 2006, 191).

Kunnissa on koettu, että valtionhallinto edistää poliittisia prosessejaan ja kunnat toimivat omassa arkipäivässään erilaisten haasteiden parissa. Vastaavas-ti Ruotsin valtiokonttorin tutkimuksessa 2005 todettiin, että kunnille annettavas-sa ohjauksessa on puutteita mm. toimivaltakysymyksissä, koskien sekä toimivallan osoittamista jollekin viranomaiselle että sitä, minkä tyyppistä toimivaltaa käyte-

tään. Valtiokonttorin mukaan sen lisäksi on useita ongelmia yleisen ohjauksen käyttämisessä, mikä johtaa valtion oikeudellisen aseman epäselvyyksiin, jota jopa muut viranomaisasiakirjat lisäävät. (Statskontoret 2005a, 9.) Tämän tutkimuksen aineistossa voidaan nähdä samaa epäselvyyttä: kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät selvästikään tunnista valtion antamia normeja, yleistä ohjausta ja muun toimijakentän (esim. Kuntaliitto, asiakasryhmien etujärjestöt) tuottamia suosituksia toisistaan. Esimerkiksi lastensuojelulain toimeenpanoon liittyviä toimia mainittiin usein esimerkkinä suositusten käytöstä ja vastaavasti vanhustenhuoltoon liittyviä suosituksia mainittiin normeina.

8.4 Ohjelmien ohjausvoima

Ohjausvoimalla tarkoitetaan sääntöihin ja sopimukseen perustuvaa auktoriteettia, valtaa, jonka perusteella ohjaavalla yksiköllä on valta vaikuttaa toimintayksiköihin ja niiden toimintaan. (Oulasvirta ym. 2002, 16–21). Ohjelmia voidaan pitää valtion tahdon ilmaisuna, viestinä siitä mihin suuntaan valtio haluaa asioita viedä. Ohjelmajohtamiseen kuuluvilla politiikkaohjelmilla on taustanaan hallitusohjelman auktoriteetti, joskaan ei varsinaista kuntiin suuntautuvaa sääntö- ja sopimusmenettelyä. Kuntien rooli jää lähinnä vastaanottaa toimintaodotuksia, mikä korostaa yksisuuntaisen, hierarkkisen ohjauksen sisältymistä ohjelmien perusteisiin. Poliittikaohjelmien sopimuksellisuus liittyy enemmänkin valtionhallinnon sisäiseen sekä verkostojen työskentelyyn. Kaste-ohjelmalla on kansallisen strategisen ohjausvälineen lakisääteinen asema sekä kehittämisrahoitusta, jonka varassa voidaan tehdä kuntien kanssa sopimuksia, sekä myös lainsäädännön eli sääntöjen asettamisen keinot käytössään. Muilla ohjelmilla ja ohjelmallisella toimintatavalla on vaihtelevasti vaikutuskeinoja.

Seuraavassa tarkastellaan tutkimusaineiston perusteella kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien ja valtionhallinnon edustajien näkemyksiä ohjelmien ohjausvoimasta kolmen aineistossa vahvan teeman kautta: Toteutuuko horisontaalisen toimintatavan edistäminen; voidaanko ohjelmalla edistää sisällöllisiä tavoitteita ja ovatko ohjelman käyttämät vaikuttamisen keinot ohjauksellisesti vaikuttavia?

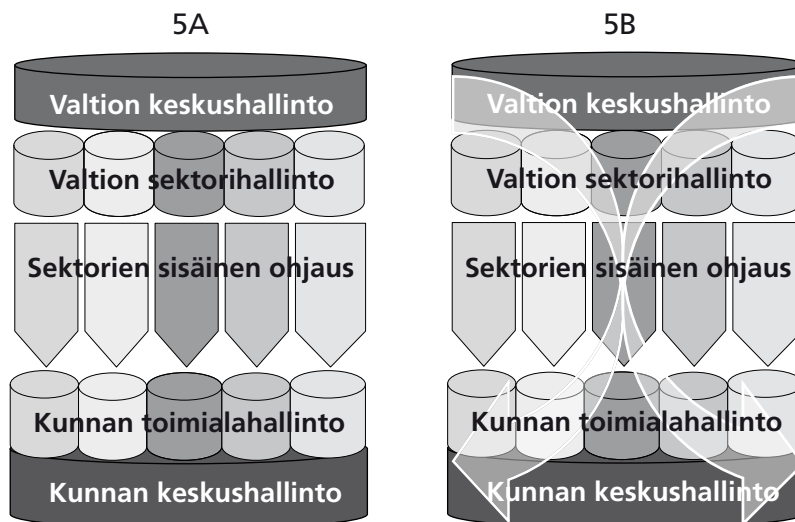
8.4.1 Tavoitteena horisontaalisuus

Horisontaalisuus oli ohjelmajohtamisen käynnistämisvaiheessa Bouckaertin ym. (2000) raportin yksi keskeisiä kehittämiskohtia Suomen hallinnossa. Vuonna 2010 tehdyssä OECD:n Suomen hallinnon arvioinnissa todetaan yhä, että politiikkojen edistäminen ja implementoiminen siiloperustaisesti on yksi merkittävin ongelma Suomen hallinnossa. Siilomainen ajattelu ja työskentelytavat rajoittavat julkishallinnon kykyä joustavuuteen ja yhteisten asioiden edistämiseen. Horisontaalisen yhteistyön puute johtuu monista asioista, mukaan luettuna johtajuus ja ammatilli-

nen erikoistuminen. Arvion mukaan perinteisen sektorimallin muuttaminen edellyttää uutta ajattelua, ja haasteena tulee jatkossa olemaan ylisektorisen toiminnan omaksuminen kehittämiseen ja toimeenpanoon. Poliittikaohjelmat ovat auttaneet kiinnittämään julkishallinnossa huomiota toivotun tuloksen saavuttamiseen, mutta nykymalli ei mahdollista horisontaalisten politiikkojen toimintaa tavoitteen mukaisesti, eikä ylisektorisuuden periaatetta käytännössä tueta. (OECD 2010, 15-18.)

Valtionhallinnon ohjaus nähdään usein sektorin sisäisenä toimintana, yksisuuntaisena valtion kuntiin suuntaavana ohjauksena ja vaatimuksinakin. Tämän ajattelun mukaan valtionhallinnon vaikutus kuntiin voisi toimia ylhäältä alas kulkevana selkeänä, yksisuuntaisena ohjauksen ratana. Tällaista sektoroitunutta mallia haastatteluissa kuvattiin perinteiseksi ja siitä käytettiin myös ilmaisuja *putkihallinto* ja *siilo-ohjaus*. Siilojen nähtiin olevan eriytyneitä sekä valtionhallinnossa että kunnallishallinnossa, vaikka sekä valtion keskushallinnon että kuntien keskushallinnon nähtiin toimivan ylisektorisesti (Kuvio 5a).

Yksi ohjelmaohjauksen pääteemoja on ollut koko ohjelmajohtamisen lähtökohtana olleen horisontaalisuuden toteutuminen. Valtionhallinnon haastatteluihin osallistuneiden käsitys näyttäisi olevan, että horisontaalisesti ministeriryhmissä valmisteltu ohjelma myös siirtyy kuntiin ylisektorisena, ja ohjelmat myös toimivat kunnissa ylisektorisesti. (Kuvio 5b)



KUVIO 5A. Ohjauksen “siilomalli” haastattelijan kuvaamana.

KUVIO 5B. Ohjelman oletettu vaikutus ohjauksen ”siilomallissa” haastatteluaineiston perusteella kuvattuna.

Toisaalta jo valtionhallinnon haastatteluissa todettiin, että hallituksen sisäinen horisontaalisuus päättyy toimeenpanoon, koska politiikkaohjelmatkin on sijoitettu muodollisesti tietyn ministeriön alaisuuteen ohjelmajohtajansa myötä. Tällöin niistä tulee tuon ministeriön ”omia” ohjelmia muiden silmissä. OECD:n Suomen hallinnon arvioinnin raportissa todetaan, että yhtenäisen hallituksen (whole-of-government) idea ei ole toteutunut käytännössä ja hallinnon siiloajattelu on sen vakavimpia ongelmia. (OECD 2010, 17). Ohjelmajohtaminen, jota on toteutettu vuodesta 2002 alkaen, ei siis ole näkyvästi muuttanut hallituksen toiminnan rakenteita. Vastaavista tuloksista raportoivat sekä Minna Tiili (2008) että Petri Eerola (VNK 2005b). Ohjelmien kannalta keskeinen vaihe on niiden tavoitteiden, ohjelman perusluonteen toimenpiteiden ja yhteistyökumppanien roolien ja vastuiden määrittely, todetaan Valtiontalouden tarkastusviraston arvioinnissa. Poliittikaohjelman tavoitteita ja vaikuttamisen tapoja pitäisi eritellä riittävän tarkasti parhaiden toteutustapojen valitsemiseksi erilaisissa ohjelmissa, joiden tavoitteet vaihtelevat koostuen toimenpiteistä, ideoinnista ja kokoavasta toiminnasta. Poikkihallinnollisuus voisi auttaa rakentamaan uudenlaisia sisällöllisiä tulkintoja ja tavoitteiden yhteensovittamista, mutta ohjelmat eivät tuo esiin eri sektorien toimenpiteisiin liittyviä jännitteitä tai ratkaisuja, vaan pyrkivät ehkä perusteettomastikin kokoamaan toimenpiteitä yhdensuuntaisiksi. (VTV 2010b, 124; 127.)

Signy Irene Vabon (2010,14-15) mukaan viimeaikaisessa julkisjohtamisen ja hallinnan (governance) kirjallisuudessa yhteistyö tai horisontaalisuus valtion tapana hallinnoida kuntia sekä näkyy että ei näy. Vähemmän hierarkkisia hallinnon malleja ja poliittikkavälineitä, jotka kohdennetaan enemmän tuloksiin kuin 2030 vuotta sitten on löydettävissä: perinteisiä lainsäädännön ja taloussäätelyn välineitä käytetään pehmeämmin nykyään, ja erilaisia konsultaatiojärjestelyitä sekä valtionhallinnon pehmeämpien, informatiivisten välineiden käyttöä on kehitetty. Paikallishallinnon ratkaistavaksi on jätetty palveluiden räätälöinti yksilön ja paikallisen tason tarpeisiin. Samalla kuitenkin hierarkia on hyvin vahvasti läsnä kunta-valtiosuhteessa, perinteiset lainsäädännön välineet eivät ole hävinneet ja lukuisia linjauksia, oppaita ja suosituksia on tuotettu viime vuosikymmenenä. Hierarkia on myös läsnä lisääntyneen valvonnan ja pakollisen raportoinnin tultua politiikan kentälle. Tyypillisessä toimintasuunnitelmassa myös hyödynnetään kohdennettuja tukia tiettyjen palveluiden lisäämiseen. Huomiota herättää se, että politiikan keinoja on usein kohdistettu prosessiin eli paikallishallinnon toimintatapoihin. Norjassa vahvan itsehallinnon kuntiin suunnatussa ohjauksessa näkynyt käänne yhteistyön ja horisontaalisuuden käyttöön valtion poliittikkavälineenä on todennäköisesti löydettävissä muistakin eurooppalaisista hallinnoista. (Vabo 2010, 14-15.) Vabon kuvaus norjalaisesta hallinnosta heijastaa hyvin suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen vaihetta: verkostoja lisätään, kuntien itsehallintoa korostetaan, ja samaan aikaan ohjeistetaan kuntien toimintatapoja.

Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajille haastatteluissa esitetty kysymys ohjelmien ylisektorisuudesta herättää lähinnä hämmennystä. Haastateltavat tunnistavat etäi-

sesti joitain ohjelmia tai yksityiskohtia niiden sisällöstä, mutta nimenomaan tietyn sektorin ohjelmana. Kuntahaastattelussa ajatus siitä, että ohjelma käynnistäisi kunnassa ylisektorista työtä, on vieras eikä sitä ole mielletty osaksi ohjelman tavoitteita. Kuntien sektoriperustaisen hallinnon perinne on vahva (vrt. Nyholm 2008), eivätkä sektorijohtajat pidä mahdollisena tuoda monisektorista ohjelmaa yhden sektorin kautta, kuten tietyn ministeriön kautta kuntiin tuleva ohjelma näyttää määrittävän. Keskushallinnon kautta kunnille osoitettujen tehtävien ja prosessien monisektorisuus on sen sijaan yleisempää. Vaikka ohjelman toteutus edellyttäisi useiden sektoreiden yhteistyötä, eivät sektorijohtajat näe mahdolliseksi itse levittää ohjelman sisältöjä ja toimenpiteitä eri sektoreille. Kysymys oli kuitenkin epärelevanttia spekulatiota, koska johtajat eivät tunnustaneet ohjelmia riittävästi pohtiakseen niiden levittämisen mahdollisuutta.

Juuri tässä näyttäisi olevan ohjelman kunnille niiden ulkopuolelta tarjoamisen, valtionhallinnon ohjaamien valmiiden tehtävien ja kunnan omien olosuhteiden huomioimistarpeiden konkreettinen kohtauspiste. Jotta poikkihallinnollista toimintaa kunnassa voitaisiin viedä eteenpäin, edellyttää se organisoitua prosessia johon kaikki asiaan kuuluvat osallistuvat. Yhteisen näkemyksen löytäminen eri sektoreiden välillä ja myös johdon, esimiesten ja henkilöstön kesken on haastavaa ja edellyttäisi tällaiselle toiminnalle sopivaa foorumia. Resurssien käyttö on heikoksi kuvatussa kuntatyössä haastavaa, sitoutumisen tulisi olla erittäin vahvaa jotta prosessi toimisi. Kuntahaastattelussa sosiaali- ja terveysjohtajat totesivat, että jos sopiva foorumi asioiden edistämiseksi ylisektorisesti kunnassa olisi, he käyttäisivät sitä omien tavoitteidensa toteuttamiseen, eivät valtion politiikkojen ajamiseen. Ohjelmallisen prosessin käynnistäminen edellyttää vahvaa motivaatiota, joka on helpompi löytää oman kunnan ajankohtaisten olosuhteista kuin valtion linjaamista, ylätasoisiksi koetuista ohjelmista.

8.4.2 Valtion ohjelmasta kuntien toiminnaksi

Kunta-aineistossa päätöksenteko ohjelmien tavoitteista ja linjauksista näyttäytyi hämäränä, eikä sääntöohjaukseen kuuluvaa lainsäädäntövaihetta vastaavaa päätöksentekovaihetta tunnisteta. Oli siis epäselvää, mitkä osat ohjelmien sisällöissä liittyvissä teemoissa ovat päätettyä, mikä aikeita jotka ehkä eivät koskaan toteudukaan. Valtion ohjaukseen liitettiin usein toive valtion kannanottojen ja tahdon selkeästä ilmaisusta.

Myös edellä kuvattu ohjauksen kohteen epämääräisyys näyttää syövän valtionhallinnon ohjausvoimaa, koska ohjaus kohdistuu välillä yksityiskohtaisiin käytännön reunaehtoihin, välillä suuriin linjauksiin. Sama pätee ohjelmiin, joita on muodostettu monen tasoisine. Rauchin (2008) mukaan ohjausta heikentävät ainakin kaksi näkökulmaa: ensiksi, oikeudet ovat ehdollisia tai tarpeita ei tunnisteta. Ellei laissa tai muussa valtioneuhjauksessa ole yksityiskohtaista määrittelyä, jää epämääräiseksi mitä hoivaoikeus yksilön kohdalla tarkoittaa. Toiseksi, hoivan sisältö ja volyyymi voivat olla epämääräisiä. Sosiaalipalveluoikeudet ovat heikenneet esimerkik-

si Ruotsissa, koska laissa palveluun liittyvät edellytykset ja palvelun sisällöt ovat epämääräisiä. (Rauch 2008, 277-278.)

Ohjelmilla pyritään organisoimaan hallituksen toimintaa, mutta ohjauksellisessa mielessä niiden pyrkimys on kehittää kuntien palveluita antamalla ideoita, tietoa ja toimintamalleja. Valtion näkökulmasta aktiiviset valmistelu- ja tiedotustoimet verkostoineen vievät ohjelman teemat ja sisällöt kuntiin. Koska asian ympärillä järjestetään paljon seminaareja, tiedotustilaisuuksia ja materiaalien välittämistä, ei sillä voi olla olematta merkitystä, arvelivat haastatellut. Näillä toimilla tieto valtion tahdosta välittyy kuntiin, joissa se otetaan käyttöön. Kunnissa ollaan asiasta toista mieltä. Ohjelmien ajatukset ja tavoitteet ymmärretään siltä osin kuin ne muistetaan ja tunnistetaan, mutta niitä ei pidetä relevantteina kunnan omien ajankohtaisten palveluiden järjestämistä koskevien kysymysten osalta. Kuntahaastattelussa nousi esiin lähes jatkuva huoli resurssien ja tarpeiden tasapainosta: rahan ja koulutetun henkilöstön puute sekä vanhenevan väestön ja yhä laatu- ja tietoisempien asiakkaiden vaatimukset ovat jokapäiväistä pohdittavaa. Sektorijohtajien haasteena on myös nostaa kuntajohdossa oman sektorin haasteet esille kuntien kokonaistilanteessa. Rauchin (2008) mukaan säätelyn tasapaino keskus- ja paikallishallinnon välillä voidaan jakaa kahteen pääkysymykseen. Ensimmäinen koskee valtion sääntelyn astetta: missä määrin palveluiden järjestelyjä säädellään keskushallinnosta ja mikä osuus jätetään paikallishallinnon ratkaistavaksi? Toiseksi, millä tavoin ja missä laajuudessa kunnat tosiasiaissa käyttävät niille annettua paikallisen sääntelyn mahdollisuutta? (Rauch 2008, 276.) Tämän tutkimuksen aineistossa kuntatoimijoiden oli vaikea hahmottaa ohjauksen osuutta omassa toiminnassaan, joten voidaan kyseenalaistaa myös se, pystyvätkö he tunnistamaan oman toimintavapautensa aluetta ja käyttämään sitä palveluiden suunnittelussa hyväkseen.

Palvelujärjestelmä on kunnissa räätälöity kunnan omiin tarpeisiin, rakenteisiin ja resursseihin pitkän ajan kuluessa, ja se kattaa useita eri organisaatioita ja systeemejä. Järjestelmään vaikuttavat mm. alueen maantieteelliset ominaisuudet, elinkeino- ja ikärakenteet, terveydelliset ja koulutukselliset ominaispiirteet. Tietenkin myös perinteet ja pitkän aikavälin kokemukset ovat muokanneet kuntien tapaa toimia. Muutoksen tuottaminen ulkopuolelta tähän kokonaisuuteen on hyvin haastavaa. Paikallistasolla on nähtävissä ilmeinen ”reittiriippuvuus”, eli valtaosa kunnista jatkaa omaa malliaan ja ylläpitää perinteiden ja historiansa myötä muodostuneita kunnallisia palveluita, ja vahvempaa kuin muutostarve on pysyvyyden tavoittelu. (Trydegård & Thorslund 2010, 498; Kautto & Kvist 2002, 197.)

Haastattelussa kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat pohtivat, millaisin keinoin uudet asiat ja lähestymistavat heidän toimintaansa tulevat. Lähtökohtana ovat omasta kunnasta, asukkaiden taholta nousevat tarpeet: ikärakenteen, muutoliikkeen ja sosiaalisten ongelmien esiintymisen pohjalta tunnistetut palveluiden muutostarpeet. Toisaalta kunnan kokonaistilanne ja -strategiat ohjaavat toiminnan linjauksia. Valtion ohjauksen nähdään tulevan tähän kahta kautta: palveluiden substanssijohtajat ja asiantuntijat seuraavat sektorijohtajan käsityksen mukaan

oman alansa ohjausta ja viestittävät muutostarpeista sektorijohdolle. Sektorijohdosta puolestaan kaipaa ja käyttää valtionohjausta perustellessaan omia linjauksiaan kunnan johdolle. Amerikkalaistutkimuksessa Sandfort, Coleman Selden ja Sowa (2008) totesivat, että hallituksen käyttämät välineet sosiaalipolitiikan implementoinnissa toimivat. Tutkimukseen kuuluneissa lastenhoidon organisaatioissa julkiset tuet ja sopimukset vaikuttivat suoraan johtamiseen ja laadukkaiden ohjelmien luomiseen, mikä tuli laadullisesti esiin ohjelmien johtajien ja opettajien keskusteluissa; opettajat olivat muuttaneet päivittäistä toimintaansa ohjauksen mukaisesti. Tuen avulla oli kehitetty organisaatiota yleensä ja toiminnan tuloksia. Vaikutuksen taustalla on monia muuttujia, ja ohjauksen erilaiset vaikutukset organisaatioon pitäisikin johtamisessa huomioida. (Sandfort ym. 2008, 429.)

Tämän tutkimuksen aineistossa ohjauksen sisältämä tieto tuli usein sektorijohdosta toimijatasolta, eikä johdolla näin ollen ole mahdollisuutta seurata ohjauksen vaikutusta toimintaan, eikä käyttää sitä oman johtamisensa tukena tai osana. Tutkiessaan implementaatiota governance-mallissa Englannissa, Skotlannissa ja Walesissa Paul Cairney (2009) totesi, että paikalliset toimijat kokivat vaikeana yhteisesti tuotettujen politiikkojen implementoimisen ylhäältä alas, ja kaipasivat keskitettyä kontrollia. Kuitenkin hallitus piti tavoitteena lisätä alhaalta ylös tapahtuvaa kehittämistä, johon on yhteisesti sitouduttu. Poliittikoihin muodostettiin kompromisseja, etenkin silloin kun samat toimijat ovat mukana neuvottelemassa sekä muodostamisen että toimeenpanon vaiheessa. Vaikka tämä näyttää tuottavan ajoittain politiikan epäonnistumisia, voi se tuottaa myös odottamattomia, jopa aiottua parempia tuloksia. (Cairney 2009, 372.)

Moni haastateltu sosiaali- ja terveysjohtaja arvioi, että kunnan johtoryhmä¹⁷ ohjaa heidän toimialaansa enemmän kuin valtio. Johtaja joutuu perustelevaan oman vastuualueensa toimintaa ja etenkin toimintalinjojen muutoksia johtoryhmälle, mikä tuotiin usein esille vahvempana kuin poliittisen hyväksynnän saaminen. Taloudelliset reunaehdot ovat kuntajohdon arkipäivää, ja näiden reunaehdojen käsittelyyn sosiaali- ja terveysjohtaja kaipaisi valtionohjauksesta tukea. Paikallisia kustannuksia ohjaavat veropolitiikka sekä valtionavustus, mutta paikalliset päätökset hyvinvoinnin toimista ja osallistumisesta valtionhallinnon tavoitteisiin perustuu pääasiassa rahavirtoihin ja paikallispoliittisiin tekijöihin, jopa enemmän ja itsenäisemmin kuin valtionhallinnossa oletetaan (Craw 2010, 1).

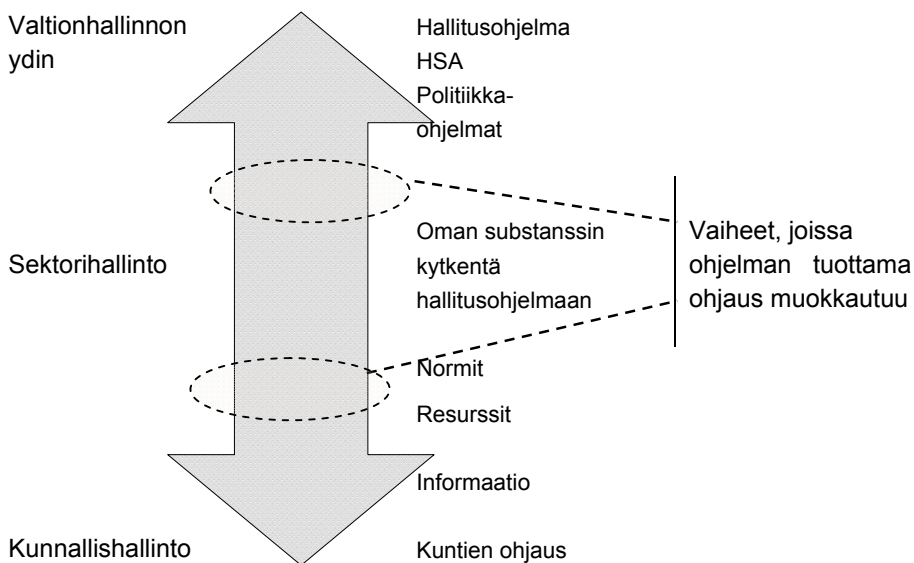
Ohjelmajohtamisen vaikutuksista kuntien suuntaan valtionhallinnon haastateltavat esittivät arvioinaan, että ohjelma jollain tavalla vaikuttaa, mutta useat totesivat, ettei tästä ole tutkittua tietoa ja se voi olla ohjelmissa tietynlainen puute. Kuntahaastattelussa sen sijaan todettiin hyvinkin yksiselitteisesti, ettei ohjelmilla nähdä olevan vaikutusta. Kunnissa, joissa strategiatyötä tehtiin, haastattelussa todettiin että ohjelmia katsotaan ja jos niissä on jotain, mitä voidaan käyttää, si-

¹⁷ Kunnan johtoryhmää käytetään tässä yleisnimekkeenä, käytännössä haastattelukunnissa on erilaisia organisaatorakenteita ja toimielimiä.

tä käytetään, mutta esimerkiksi hankerahat ovat aivan liian pieniä vaikuttaakseen kunnan toimintaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2009a) selvitti politiikkaohjelmia vuonna 2009 ja totesi, että politiikkaohjelmien rooli muiden ohjelmien ja ohjausprosessien joukossa ja ohjelmien toimivuus ohjausmuotona on vielä arvioimatta, samoin niiden kytkeä ja/tai itsenäisyys muihin ohjausmuotoihin verrattuna. Selvityksessä pohditaan, miten politiikkaohjelmat tukevat tai sekoittavat muuta ohjausta, ja miten ne suhteutuvat sektorikohtaiseen ohjaukseen ja muihin ohjaus – ja toteutusprosesseihin. Edellä mainitut seikat vaikuttavat siihen, millaisina ohjelmat näyttäytyvät kuntien näkökulmasta: vähämerkityksellisenä ylätasen keskusteluna, muita ohjelmia ja resurssiohjausta tukevana toimenpiteinä tai ohjelmaviidakkoa ja hankehallintoa lisäävänä uutena menettelynä. (VTV 2009a, 62 – 63.)

Ohjelmajohtamisen teoreettiseksi lähtökohdaksi valtionhallinnossa määriteltiin hallinnon teorit: governance ja NPM. Aineiston perusteella onkin selvää, että ohjelmajohtaminen sinänsä vaikuttaa enemmän valtion sisäisenä ohjauksena, valtion eri toimijoiden koordinoinnissa kuin kuntien ohjauksessa. Valtionhallinnossa kuntien itsehallinnollinen asema tiedostetaan hyvin, eikä informaation mahdollisuuksia ohjauksessa kovin paljon arvosteta. Sinänsä onkin kiinnostavaa, että samaan aikaan kun Suomessa on toteutettu kymmeniä ohjelmia, joita kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät tunne, on Ruotsissa todettu että politiikkapaperit ovat merkittäviä kuntien terveydenedistämistyössä. Karin Gulbrandsson, Henry Bäck ja Sven Bremberg (2008) totesivat, että viidessäkymmenestä haastattelusta kolmesakymmenessäviidessä mainittiin eri asiakirjoja. Koska Ruotsin kunnat ovat itsenäisiä eikä valtio voi pakottaa niitä toimintaan, on asiakirjojen spontaani esilletulo kunnallispolitiikan prosessien eri tasoilla osoitus asiakirjojen merkittävydestä. (Gulbrandsson ym. 2008, 233.) Voisikin kysyä, miksi tieto etenee Ruotsissa, kun Suomessa se ei näytä siirtyvän - onko hallintokulttuureissamme eroa?

”Kunta” tai ”valtio” toimijana näyttäytyvät arkipuheessa toisinaan yleiskäsitteenä ja yleistyksenä, joilla viitataan monimutkaisiin ja monikerroksisiin päätöksenteon ja toiminnan rakenteisiin. Kuitenkin valtion ja kuntien suhteita tarkasteltaessa on nähtävä useiden kerrostumien läpi. Valtionhallinnon ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen vaikutus kuntien toimintaan ei ole yksisuuntainen ja -tasoinen prosessi. Vaikka tarkasteltaisiin vain perinteisen mallin mukaista yksisuuntaista ohjausta, on siinä nähtävä ainakin kaksi keskeistä vaikuttamisen ja muokkaamisen vaihetta: ensinnä ohjauksen siirtyä valtionhallinnon ydinalueelta sektorihallintoon, toiseksi siirtyä sektorihallinnosta kunnallishallintoon. Nämä muutokset tulivat selkeästi esille tämän tutkimuksen haastatteluissa, joissa valtionhallinnon edustajat kuvasivat eri näkökulmista ohjelman valmistelua ja pohtivat sen etenemistä ja muotoutumista eri vaiheissa (Kuvio 6).



KUVIO 6. Ohjelman ohjausvaikutuksen siirtymä valtionhallinnon ytimestä kunnallishallintoon tutkimuksen aineiston mukaan kuvattuna.

Ohjelmien vaikutusta kuntiin arvioitiin aineistossa hyvin eri tavoin. Kaikki valtionhallinnon ytimessä toimijat eivät käsitelleet ohjelmajohtamista lainkaan tästä ulottuvuudesta, vaan näkivät ohjelmajohtamisen vaikuttavan kuntiin välillisesti. Välillinen vaikutus syntyy hyvin toimivasta valtionhallinnosta, joka tarjoaa kunnille yhtenäistä ohjausta, hyvin toimivia normeeraus- ja oikein kohdennettuja resursseja sekä mallin tehokkaasta hallinnon järjestämistä. Sen sijaan sektorihallinnossa näkemys ohjelmaohjauksesta värittyi kuntatoiminnan ohjauksen, etenkin ohjelmien substanssialueiden ohjaamisen kautta. Näkemys ohjauksen vaikuttavista keinoista oli näin ollen hyvin erilainen kuin laajemmassa näkemyksessä.

Dietmar Rauch (2008, 281–283) esittää, että jos sosiaalipalveluita ohjataan tiiviisti valtion taholta, on universaali, yhtenäinen palvelutaso helpompi saavuttaa. Jos sen sijaan keskitetty ohjaus on heikkoa, kunnat lisäävät huomattavasti omaa päätösvaltaansa, mikä voi johtaa palveluiden kattavuuden vähenemiseen ja, kuten Ruotsin vanhustenhuollossa, palvelun saamisen kriteerien hankaloittamiseen ja palvelumaksujen korotukseen, mikä heikensi kansallista palvelutasoa merkittävästi. Tästä avautuu kiintoisa näkökulma ohjelmaohjauksen - ja yleensä ohjauksenmahdollisuuksiin vaikuttaa kuntiin: Johtamisen ja ohjauksen horisontaalisuuden tulisi löytää kiinnittymiskohtansa myös vertikaalisessa linjassa. Tämä edellytys on relevantti tässä vaiheessa, kun valtionhallinto toimii sektorihallinnon mukaisesti.

Vertikaalisen ohjauslinjan olisi tietenkin tuloksellisinta toimia sekä valtion-että kunnallishallinnossa noudattaen politiikkaohjelman aluetta (ts. sitä, mitkä toiminnot ovat politiikkaohjelmassa mukana). Näin ei kuitenkaan vielä ole, vaan ohjelmajohtaminen toimii valtionhallinnon ylätasolla, valtionhallinnon ytimessä; sen sijaan ulommalla kehällä sektorihallinnossa sitä ei vielä toteuteta, eikä ohjelmajohtamisen HSA-prosessikaan tavoilta tätä ulottuvuutta. OECD:n mukaan politiikkaohjelmat ovat kaukana palvelujärjestelmästä ja siksi tarvitaan ohjelma käynnistämään ryöppyä suunnitelmia joilla ohjelmaa toteutetaan. Kuitenkin kun rakenteet on tuotettu, yhteys strategisten tavoitteiden ja käytännön toimien välistä puuttuu. (OECD 2010, 15–18.) Poliitiikkaohjelmien toteutus sektorihallinnossa jää pitkälti ministeriryhmän varaan (strateginen ulottuvuus) ja ohjelmajohtajan ja sektoriministeriöiden varaan (operatiivinen ulottuvuus). Se, miten toimeenpanossa onnistutaan, on henkilö- ja ministeriökysymys.

Voisikin ajatella, että toimiakseen sekä välillisesti että välittömästi kuntien ohjauksessa ohjelmajohtamisen tulisi olla selkeästi mallinnettu nykyisen valtionhallinnon ytimen lisäksi myös sektorihallinnossa. Tämä edellyttäisi ohjelmajohtajan roolin vahvistamista, mikä puolestaan tuottaisi uutta valtarakennetta. Tätä ohjelmajohtamisen valtarakennetta on kuitenkin pyritty aktiivisesti välttämään. OECD:n arvioinnissa tunnistetaan suomalaisten haluttomuus erottua joukosta ja vastahakoisuus asettua vastuulliseen asemaan, mikä on erityisesti leimallista Suomen julkishallinnolle, ei yksityissektorille. Tämä ilmiö liitetään haluttomuuteen vahvistaa johtajuutta ohjelmissa ja ylisektorisessa työssä. (OECD 2010, 20–21.) Ewalt (2001) näkee hallinnan (governance) suosivan hallinnon ja muiden toimijoiden yhteistyötä, mutta sitä hankaloittaa päätöksenteon monimutkainen todellisuus ja normit joilla hallinto sääntelee omaa toimintaansa. Poliitiikkatoimissa tämä merkitsee sitä että legitimitettiin voidaan saavuttaa vain sitoutumalla yhteisiin tavoitteisiin. (Ewalt, 9.)

Valtionhallinnossa tiedostetaan kuntien itsehallinnon laajuus ja tärkeys, ja se korostuu ohjauskeinoja mietittäessä. Suomessa TATO-ohjaus käynnisti ohjelmallisen ohjauksen heti normatiivisen suunnitteluohjauksen jälkeen. Ohjauksen muoto oli varovaisen väljää ja siitä voidaan lukea kuntien itsehallinnon kehittymisen herkkä vaihe:

”Tavoitteena on, että kunnat ja kuntayhtymät kiinnittävät omassa toiminnassaan huomiota koko toiminnan aktiivisen kehittämisen ohella erityisesti niihin kysymyksiin, jotka on nostettu esiin tässä valtakunnallisessa suunnitelmassa. Suunnitelmaan sisällytetään vuosittain sellaisia sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta keskeisiä asioita, jotka valtakunnallisesti tarkasteltuna edellyttävät toiminnan kehittämistä tai epäkohtien korjaamista”¹⁸.

Kuitenkin kunnallishallinnon itsenäisyys on käytännössä kansallisen ohjauksen rajaamaa, vain suhteellista autonomiaa koska valtion lainsäädäntö ja ohjaus

¹⁸ Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet: Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 1999–2002. STM 1998.

vaikuttaa aina paikallishallintoon jollain tasolle. Suurin mahdollinen taloudellinen itsenäisyys edellyttäisi että kunnilla ei olisi lakisääteisiä tehtäviä ja ne saisivat itse määritellä veroasteensa ja maksunsa. (Oulasvirta & Turala 2009, 319.) Tässä näkyvä kunta-valtiosuhteen jännitteisyys: tehtävien ja resurssien tasapainoa tavoitellaan, mikä heijastuu suoraan ohjauksen muodostumiseen.

Valtionhallinnossa tiedostetaan myös se, että kuntien ohjaaminen edellyttää tiedon viemistä kuntiin normien taustaksi ja lisäksi. Poliitiikkaohjelmien strateginen merkitys suhteessa kuntiin näyttäytyikin juuri tässä laajemman tiedon viemisessä: ohjelman kautta saadaan huomiota halutulle asialle; ohjelmajohtajaan henkilöityneenä valtio viestittää kunnille siitä, mikä nyt on tärkeää ja suositeltavaa. Kuntien sektorijohtajat näkevät tämän tematiikan toisesta suunnasta: kunnat valmistelevat omia prosessejaan (esim. strategia, uusi toimintatapa) ja katsovat sitten, löytyykö valtionhallinnon tuottamasta tiedosta sellaista jota voitaisiin käyttää omia asiakirjoja laadittaessa, tai jolla voitaisiin perustella omia näkökulmia. Johtajien arvion mukaan ohjelmat ja niihin liittyvät seminaarit ym. voivat mahdollisesti vaikuttaa asioiden esille tuloon kunnassa esimiestason substanssivirkamiesten kautta. Kuitenkin heidän näkemyksensä oli valtaosaltaan se, että kunnassa tunnustetaan omat muutos- ja kehittämistarpeet, ja ohjelmia, strategioita, oppaita ja muuta valtionhallinnon tuottamaa ohjausmateriaalia käytetään lähinnä perustelevaan omaa näkemystä eri vaiheissa: esimies sektorijohdolle, sektorijohto luottamushenkilöille sekä kunnan johtoryhmälle.

Tämän tutkimuksen aineistosta ei voida päätellä, kuinka paljon kunnan omien strategioiden ja poliittisten linjausten (esim. vanhuspoliittinen ohjelma) laatiminen on saanut vaikutteita ohjelmista. Valtionhallinnon haastatteluissa ei juuri tullut esille tietoon perustuvia linjauksia sille, millä keinoin toteutettu ohjelmien tai yleensä ohjauksen implementointi olisi tehokasta ja toimivaa. Informaatio-ohjauksen heikkoutta pidettiin osoitettuna (Oulasvirta ym. 2002) ja kerrottiin, että kunnat noudattavat vain lakia, ei suosituksia. Silti ohjelmista puhuttaessa oletuksena oli, että ohjelman tavoitteiden esillä pitäminen ja hyvien käytäntöjen nimeäminen muuttaa kuntien toimintaa. Tämä epämääräisyys peilautui kuntakentällä. Sektorien johtajat eivät yleensä ole mukana toimialansa perustyössä ja sen työmenetelmien valinnassa, eikä ole relevanttia odottaakaan heidän kertovan sen tason kehittämistyöstä. Heidän puheessaan ohjelmat sekoittuivat informaatio-ohjauksen eri välineisiin; lähinnä toiminnallista ohjausta olivat jotkin laatusuositukset ja ohjelmiin kytkeytyvät hankkeet.

Valtiontalouden tarkastusviraston Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä -arvioinnissa todetaan, että poliitiikkaohjelmissa (esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma) on resursseihin nähden hyvin edistetty verkostoyhteyksiä ja hanketoimintaa. Ohjelmien puutteet ovat niiden edellytyksissä, ei toteuttamisessa, lähinnä koska niillä ei ole poliittisen ohjauksen keinoja. (VTV 2010b, 123–124.)

Tämän tutkimuksen aineistosta nousee selvästi esiin se, että ohjelmajohtaminen, ohjelmallinen toimintatapa ja niihin liittyvä tai niiden tuottama ohjelmaohja-

us voi toimia ja toimii suhteessa kuntiin nimenomaan strategisella ulottuvuudella jossain määrin, kun taas operatiivisella tasolla ohjelmiin ei ohjauksena uskota. Valtionhallinnossa ohjelmajohtaminen toimii sekä strategisena että operatiivisena välineenä tasolla, joka ei edes tavoittele kuntien ohjausta. Tämän suppean aineiston osalta näyttäisi että valtionhallinnossa strateginen toimivuus on heikompaa kuin operatiivinen: valtion keskeisiä asiakirjoja hallitusohjelmaa ja budjettia ei ole saatu toimimaan yhteen, mutta ohjelmajohtaminen on muodostanut uusia hyväksi koettuja työtapoja ministeriöihin.

Aineistossa myös viitattiin usein Tato-ohjauksen vaiheeseen, kun puhuttiin informaatio-ohjauksen epätarkkuudesta. Tato-asiakirjoissa kuntien toimintaan viitataan niin epätarkasti, ettei valtion tahtoa ole helppoa tunnistaa operatiivisella tasolla. Esimerkiksi toisessa Tatossa vuosille 2004–2007 (STM 2003) kunnille esitettiin toteutettavaksi 74 toimenpidettä. Toimenpiteet ovat suhteellisen ylätasoisia, esim. ”*kunnat varautuvat turvaamaan erikseen säädettävät hoidon saatavuutta ja sosiaalipalvelujen tarpeen arviointia koskevat tavoitteet*” ja ”*Kunnat ja kuntayhtymät edistävät osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden helpokäyttöistä asiointia*”. Yleisimmät kuntien toimenpiteitä ohjaavat ilmaisut ovat väljiä: *varmistaa, painottaa, suunnata* jne. (Taulukko 7).

Ruotsin valtiokonttori painottaa ilmaisun merkitystä viranomaisille annetuissa toimintaohjeissa ja kehottaa kiinnittämään huomiota esim. verbien saada (få) ja tulla (skall) käyttöön, sekä vaihtoehtoisten ilmaisujen viranomaisen ’tiedottaa’ (meddela) ja ’ratkaisee’ (fastställa) käyttöön, jotka voivat hankaloittaa valtion tahdon tunnistamista (Statskontoret 2005a, 9.) Vastaavaa tarkennusta haastatteluisa oletettavasti kaipasivat sekä kuntien että valtionhallinnon edustajat pohtiessaan selkeämmän ohjauksen ja viestin tarpeesta.

Teonsanat	Esiintyvyys
varmistaa	7 kertaa
painottaa, suunnata	7 kertaa
edistää	4 kertaa
kehittää	4 kertaa
huolehtia	3 kertaa
ottaa huomioon	3 kertaa
lisätä	3 kertaa

TAULUKKO 7. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2004–2007 kunnille suunnattujen toimenpiteiden yleisimpien teonsanojen esiintyvyys

8.4.3 Ohjelmaan kohdistuvat moninaiset odotukset

Useista valtionhallinnon edustajien haastatteluista välittyi ajatus, jonka mukaan ohjelmajohtamiseen ja tiettyyn ohjelmaan kohdistuvat odotukset eivät ensi sijassa olleet lainkaan kuntatoiminnassa. Ohjelmajohtamiseen kohdistuvia odotuksia olivat niin valtionhallinnon rakenteiden uudistaminen, ministeriöiden työn kehittäminen kuin hallitusohjelman systemaattinen edistäminenkin. Kuntiin vaikuttaminen näyttäytyi toki myös, mutta tällöinkin tavoitteet liittyivät lainsäädäntöön ja sen kehittämiseen. Suoranaisesti kuntien toiminnan ja palveluiden kehittäminen oli esillä lähinnä sektorihallinnon edustajilla. Kaikista valtionhallinnon haastatteluista kokonaisuutena päällimmäiseksi ei jäänyt ajatus tiettyjen vahvojen sisältöjen läpiviennistä kuntien toimintaan, vaan enemmänkin kolme näkökulmaa: toiminnan rakenteiden ja menetelmien muutostavoite sekä valtion että kuntien tasolla, valtion tahdon kertominen kunnille jotta kunnat voisivat ennakoida ja valmistella toimintansa muutoksia ja valtion toiminnan näkyväksi tekeminen kuntiin päin.

Näistä tavoitteista ensimmäistä, rakenteiden ja toiminnan muutostavoitteita on käsitelty edellä, samoin toista tavoitetta eli valtion tahdon kertomista kunnille. Kolmas eli valtion toiminnan näkyväksi tekemisen tavoite tuli myös haastatteluissa esiin, mutta sitä ei ole virallisissa asiakirjoissa vastaavalla tavalla perusteltu. Ajatus oli kuitenkin varsin selvä, ja siinä oli nähtävissä tietynlaista fasadimaisuutta. Fasadi-ajattelulla tässä tarkoitetaan näkemystä, jonka mukaan ohjelmia ei ole tarkoitettukaan aidosti kuntien toimintaa muuttamaan, vaan enemmänkin ne on perustettu valtionhallinnon 'näyteikkunoiksi' kuntien suuntaan. Näyteikkunaan tuodaan aktiivisia, kuntakenttää kiertäviä ohjelmajohtajia, jotka kulkevat seminaareissa kertomassa, mitä valtio tekee ja tahtoo kuntien tekevän. Näyteikkunan takana valtionhallinto voi keskittyä omaan toimintaansa, kun kuntien aktiivisuus ja mielenkiinto suuntautuvat näyteikkunassa esiin tuotujen teemojen käsittelyyn. Samalla hallitus saa tehokkaasti kuntiin viestin siitä, että hallitus toimii. Vastaavasti valtionalouden tarkastusvirasto katsoo, että esimerkiksi erilaisten laatusuosituksen kaltaisessa ohjauksessa julkisuuteen halutaan välittää viesti siitä, että ongelma on tiedostettu ja valtio-ohjaaja on reagoinut siihen. Palvelun järjestäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta muuttaa toimintaansa pelkän informaatio-ohjauksen perusteella. (VTV 2009b.) Tämähän on demokraattisen hallinnon yksi käytännöllinen tavoite: viestiä äänestäjille hallituksen tekemästä työstä. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastelussa nähdään, että ohjelmat voidaan mieltää lähinnä hallituksen poliittisen viestin kannattajaksi, jolloin keskeinen vaikutuskanava on julkisuus. Poliittikaohjelman avulla tehdään tunnetuksi niitäkin hallituksen tärkeitä pitämiä asioita, joihin ei voida suoranaisesti suunnata lisäresursseja tai joissa ei voida edetä suoraan uusien toimenpiteiden toteutukseen. Onnistunut ohjelma saa aikaan positiivista julkisuutta politiikkatavoitteille (VTV 2009a, 56). Positiivista julkisuutta voidaan pitää tässä tarkoitettuna fasadina.

Tätä lähestymistapaa puoltavat seuraavat haastatteluissa esiin tulleet näkemykset ohjelmien vähäisestä mahdollisuudesta toimia ilman rahoitusta; ohjelmien suhteesta normiohjaukseen ja ohjelmien suhteesta kuntien ohjaukseen. Ohjelmien mahdollisuutta toimia ilman rahoitusta tarkasteltiin useissa haastatteluissa. Selvää oli, että valtionhallinnossa ei oletetaakaan faktisesti ohjelmilla saatavan aitoa, reaalista muutosta aikaiseksi. Ohjelman tavoitteitakaan ei välttämättä ole asetettu siten, että kuntatason muutoksia olisi konkretisoitu, ja ohjelmien toimeenpanossa tiedostetaan tavoitteiden ja myös keinojen olevan epämääräisiä ja vaikeasti löydettävissä. Ohjelmajohtamisen keinot kiteytyvät haastatteluissa argumentaatioon ja informaation välittämiseen, informaatiokanavista tiedottamiseen. Tulevasta lainsäädännöstä informoidaan, tarjotaan kunnalle tekstiä jota kunnat voivat käyttää omassa toiminnassaan. Tällöin ohjelman tehtävässä korostetaan tiedottamista. Ohjelman toteutuksen onnistumiseen liitettiin myös odotus hyvien käytäntöjen välittämisestä. Ohjelman uskotaan voivan välittää hyviä malleja, esimerkiksi nimeämällä hyvin asioita hoitaneita kuntia. Toisaalta ohjelman itsensä ongelmana nähtiin tavoitteiden muuntaminen pysyväksi toiminnaksi.

Fasadiajattelun taustalla onkin vahvasti tämä odotus ohjelmien näkyvyydestä kunnissa. Useissa haastatteluissa odotettiin, että ohjelmajohtajat näkyvät kentällä. Näkymiseen liitetään tässä kuvattuja odotuksia vaikuttamiseen argumentoinnilla, esimerkkejä viemällä, vaikka samalla tunnustetaan että raha on kuitenkin kunnille se vaikuttavin viesti. Toisaalta kuitenkin nähdään että ohjelmalla voi olla vaikutusta ainakin vuorovaikutteisena ja dialogin käynnistävänä, joskin vaikuttamista pidetään vaikeana. Sabine Kuhlman (2010) on pohtinut vastaavaa ilmiötä. Kiinnittyäkseen vallalla olevaan rahoitusrakenteeseen politiikan tulee osoittautua hyödylliseksi. Toisaalta tulosten läpinäkyvyyttä voidaan pitää politiikoille tärkeänä näyttöinä lupauksistaan valitsijoille. Poliittisten ohjelmien tuotosten ja tulosten tunnettavuus on uudelleenvalinnan kannalta tärkeää ja korostaa politiikan toteutumista. Toisaalta uudistusten on huomioitava, että poliitikkojen ensisijainen tavoite koko ajan kiihtyvässä kilpailuasetelmassa on kehittää poliittinen profiili, joka lisää heidän mahdollisuuksiaan tulla uudelleenvalituiksi ja varmistaa heille paikan politiikan markkinoilla. Tätä taustaa vasten poliitikot usein välttelevät todellisten tuotosten ja poliittisten toimien läpinäkyvyyttä, erityisesti tilanteissa joissa todellisuuden ei odoteta sopivan tähän kaksoisnäkemykseen. (Kuhlman 2010, 343–344.)

8.5 Näkemykset ohjelmien mahdollisuuksista ohjauksessa

Edellä esitettyjä aineistoon perustuvia näkemyksiä ohjelmista osana sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta voidaan myös arvioida suhteessa muihin näkemyksiin ohjelmien mahdollisuuksista ohjauksessa.

Esimerkiksi jo edellä mainittu OECD:n Suomen hallinnon arviointi (2010) toteaa, että Suomen julkishallinto tulee epäilemättä jatkossakin onnistuneesti viemään hallituksen tavoitteita sektoriministeriöihin. Toimintaympäristön muutosten edellyttämään ylisektoriseen toimintaan pääseminen edellyttää Suomelta asenteiden, työtapojen ja rakenteiden muutosta perinteisten mallien käyttämisen sijaan. Monimutkaistuviin poliittisiin haasteisiin voidaan vastata vahvistamalla johdonmukaista vertikaalista ja horisontaalista yhteistyötä ja -linjauksia. (OECD 2010, 17.) Ohjelmajohtamisen ja ohjelmallisen toimintatavan kokemukset ovat tässä tehtävässä arvokkaita, ja olemassa olevaa järjestelmää voidaan niiden pohjalta muokata toimimaan tehokkaammin tähän suuntaan.

Syy-seuraussuhteet ja vaikutusmekanismit ovat monimutkaisessa, governance-tyyppisessä hallinnan kehityksessä vaikeita tunnistaa ja siten myös siirtää. Sattunnaistamismenetelmällä tällainen suhde voidaan tunnistaa ja sen perusteella voidaan konteksteja hallita kaukaa säätelemällä kontekstin eri osien toimintaa. Valtakunnallisia kehittämisohjelmia voitaisiin resursoida tehokkaammin niin, että kunnat ja muut toimijat joutuvat tekemään valintoja jolloin kehittämisohjelmasta tulee informaatio-ohjausta vahvempi väline, toteavat Tom Erik Arnkil, Jaakko Seikkula ja Robert Arnkil (2005) hyvien käytäntöjen siirtämisen mahdollisuuksista. Asiantuntijajärjestelmän ohjauksessa hallinnon kehoitus ei ole vakuuttavin väline, vaan tiedejärjestelmältä lainattu auktoriteetti perustuu meta-analyysien pohjalta vaikuttavaksi osoitettuun käytäntöön. Tämä malli tukee desentralisointia, koska kunnat saavat käyttää valtansa päättäessään käyttää suositeltuja ja perusteltuja käytäntöjä joita niitä houkutellessaan kehittämisrahalla käyttämään. (Arnkil ym. 2005.) Onnistunut implementointi on yhdysvaltalaisstudioskimuksessa liitetty ainakin kahden tekijään: 1) sosiaalipalveluiden verkostoissa työskentelevien kokemus, asiantuntemus sekä yrittäjyystaidot ja 2) päätösvallan lisääntynyt siirtyminen palkallisiin toimeenpanoverkostoihin. (Cho ym. 2005, 32.)

Ohjelmallinen toimintatapa mahdollistaisi hyvinkin edellä kuvatuunlaisen tutkimuksen, käytännön, päätöksenteon ja kehittämistoiminnan keskinäisen yhteyden ja muodostaisi hallinnan verkostoihin toimivan rakenteen. Toisaalta Jill Schofield ja Charlotte Sausman (2004) muistuttavat, ettei toimijoita pidä nähdä samankaltaisina, vaan tulee muistaa että heillä on omat tapansa käyttää teoriaa. Poliitiikan muuttaminen toiminnaksi edellyttää tiedon sosiaalisen konstruoinnin pohtimista ja yleensäkin ajattelun ja toiminnan suhteen tunnistamista, eikä teorian ja käytännön suhdetta voi yksinkertaistaa. (Schofield & Sausman 2004, 238-239.) Ohjelmatyössä vaikuttaisi olevan mahdollista eri vaiheissa muodostaa erilaisia oppimisfoorumeita joissa teorian ja käytännön suhdetta rakennetaan omaan toimintaan sopivaksi, mutta ohjelmallisessa toiminnassa näiden välineiden käyttö näyttää jäävän epäsystemaattiseksi.

Valtion vaikutuksen väheneminen sosiaalipoliitikassa on nähty universaaleissa Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa, joten tyhjenevään tilaan pääsee muodostamaan uutta kehitystä. Siksi tarvitaan myös ohjauskeinoja, joilla voidaan varmis-

taa kansalaisten tasaveroiset edut. (Greve 2007, 46.) Valtionohjauksen muutokset ovat tuoneet normi- ja säädösohjauksen rinnalle muita ohjauskeinoja toimintaympäristön monimutkaistuuksessa. Oikeustieteen professori Jyrki Tala on arvioinut että lainsäädännön aitoja vaihtoehtona ovat ohjeistot, joita laaditaan ilman nimenomaista säädöspohjaa. Käytetympiä ovat kuitenkin säädettyyn oikeuteen kytkeytyvät ohjeistot, kuten lakien soveltamisen ohjeistot ja sitä vastaava informaatio, jota annetaan myös ilman siihen nimenomaisesti valtuuttavaa säännöstä. Tällaiset ohjeet, lausunnot tms. saattavat tosiasiaa olla yhtä tärkeitä tai tärkeämpiä kuin pelkät säädöstekstit, ja niillä voi olla vahva ohjausvoima arkitoiminnassa. (Tala 2005, 12–13.) Ohjelmat voisivat olla vahvoja välineitä edellä kuvattujen ohjeistojen tuottamisessa. Ohjelman toimintatapaan kuuluva verkostoituminen ja vuorovaikutteisuus voisivat toimia hyvin ohjeistuksen tarpeen esiin nostajana ja vastaavasti asiantuntijatahojen kokoajana ja valmiiden ohjeistojen välittäjänä. Tämän tutkimuksen aineistossa kuvastui selkeästi kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien halu saada selkeämpää ohjausta, joskaan sitovuutta tai sen tarkkuustasoa ei haluttu lisättäväksi. Edellä kuvatuunlaiset ohjeistot lainsäädännön vaihtoehtoina voisivat olla valtion viestiä vahvistavia ja kuntien toimintaa selkeyttäviä.

Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä -pohdinnassa (STM 2004b) todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman (TATO) suora vaikutus kuntien palveluihin ja myönteiseen kehitykseen vuosina 2002–2003 oli heikkoa. Informaatio-ohjausta ei nähty riittäväksi keinoksi sosiaalityön aseman ja kehittymisen edistämiseksi. Kehittämisen resursointia tulisikin tehdä muuten kuin lyhytaikaisella hankerahoituksella. (STM 2004, 15.) Ohjelmien kehittäminen ohjauksena ja kehittämistoiminnan pysyvyyden vahvistaminen tukisivat toisiaan, kun ohjelmia voitaisiin kohdistaa vahvemmin valittuihin strategisiin ohjausta kaipaaviin kohtiin, kun taas pysyvällä kehittämiskanteella voitaisiin kehittää jo tunnistettuja kehittämiskohtia.

Mark Bevir ja David Richards (2009) näkevät poliittisten verkostojen vaikuttaneen politiikan tutkimukseen eri alueilla, mukaan lukien implementaatio, hallituksen sisäiset suhteet, vaikutusryhmät, hallinta ja yhteiskuntapolitiikka. Hajautetun lähestymistavan tutkimusta hallinnon verkostoista, niiden muutoksista ja toimintatavoista voitaisiin lisätä ja tuottaa mm. ohjeita ohjelman toimijoille verkostojen luonteesta ja toiminnasta. Tällainen tutkimus jäisi kiistämättä mikromalleiksi, perustuen yksittäisten toimijoiden näkemyksiin, mutta se tarjoaisi tavan kehittää jo olemassa olevaa keskustelua ohjelmallisista verkostoista. (Bevir & Richards 2009, 140.) Julkishallinnon haastattelututkimuksessa on tullut esiin, että useissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa virkamiehet olettavat NPM:n toimivan julkishallinnon poliittisen kontrollin lisäämisen välineenä. Kaikki haastateltavat pitivät tätä kehitystä täysin ei-toivottuna omassa maassaan. Julkishallinnon ja hallituksen välisissä suhteissa NPM näyttäisi olevan täysin sopimaton ratkaisemaan nykyisiä ongelmia. Lisäksi NPM on johtanut kielteisiin tuloksiin julkishallinnossa. Nykyinen teknistaloudellinen paradigma ja uusi johtamisoppi eivät pysty hallitsemaan val-

lankumouksellista uudistusta, vaan valtion rooli taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä on tarpeellinen. (Dreschler 2005, 101–102.)

Ohjelmiin liittyy kuntanäkökulmasta olennaisesti palveluiden kehittäminen, ja osana sitä on nähty laatusuositusten toteuttaminen. Päihdepalveluiden laatusuositusten vaikuttavuutta arvioitaessa on todettu, että suositukset ovat ohjanneet strategiatyötä mutta eivät ole pystyneet varmistamaan tasalaatuisia palveluita eri puolilla maata. Palveluiden ongelmina on valvonnan mukaan ollut etupäässä resursointiin liittyviä ongelmia ja asiakkaiden palveluntarpeiden kasvua, joita laatusuosituksilla ei ole siis kyetty ratkaisemaan. (Partanen 2007.) Tämä on hyvä esimerkki monimutkaisesta ongelmasta, jota ei voi ratkaista yksittäisellä ohjaustoimenpiteellä, vaan eri toimijoiden pitäisi vaikuttaa sekä palvelun tarpeen taustaan, palveluiden sisällölliseen laatuun ja palveluiden resursseihin yhteiskunnassa. Tämän tapaista vaikuttavuutta on ohjelmilla pyritty hakemaan, ja sen edelleen kehittämiseksi näyttäisi olevan mahdollisuuksia.

Ohjelmaohjaus ei tämän tutkimuksen aineistossa näytä ulottuvan kunnan operatiiviseen ulottuvuuteen juuri lainkaan. Lundquistin mukaan kuntien viranhaltijoiden kouluttaminen on tärkeä informaatio-ohjauksen keino. Ohjausta voidaan antaa useilla eri tavoilla saman asian edistämiseksi, mutta käytännössä epäsuorien ohjausmuotojen tulisi tukea suoran ohjauksen tavoitteita. (Lundquist 1992, 80–81.) Ohjelmajohtamisen yhtenä tavoitteena on nostettu esiin kuntiin välitettävän viestin yhdenmukaistaminen ja ristiriitaisen ohjauksen välttäminen.

Governance-tyyppinen toimintatapa hallinnassa pyrkii vastaamaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Uusissa ja monin eri tavoin järjestyneissä olosuhteissa tiedon keruu käy hankalaksi eikä muuttuvaa toimintaympäristöä pystytä yksityiskohtaisen tarkasti tuntemaan. Näin palveluiden tuottamisprosesseihin ei voida kohdistaa yksityiskohtaista ohjaustakaan. (Lundquist 1992, 85.) Tällöin voidaan pyrkiä hallitsemaan itse prosessia, tai sen osaa siltä osin kun tietoa on riittävästi. Oulasvirran ym. (2002, 38) mukaan ohjauksessa olisi tarkoituksenmukaista määritellä päämäärät ja toteutuksesta vastaavat organisaatiot puolestaan tarvittavan toiminnan sisällön. Ohjelmaohjauksessa on kyse valtionhallinnossa valitun politiikan implementoinnista kuntakentälle governancen keinoin, ja ohjauksessa tulisi vastata toimeenpanon haasteisiin.

Ohjelmat ovat selkeästi olleet vastaus uudenlaisen toimeenpanon tarpeeseen. Verkostomaiseen, monimuotoiseen hallintaan siirtyminen on lisännyt mahdollisuutta horisontaaliseen toimintaan, ja samalla politiikkatoimien vaikuttamispyrkimykset ovat laajentuneet julkishallinnosta myös muuhun yhteiskuntaan ja suoraan kansalaisten toimintaan. Perinteisen hierarkkisen hallinnon tuottama toimeenpanoprosessi ei pysty vastaamaan horisontaalisesti muodostetun poliittisen tahdon välittämiseen kentälle ja toimeenpanoon, vaan tarvittiin uudenlainen prosessi (vrt. esim. Ewalt 2001). Verkostomaisessa hallinnassa (*meta-governance*) on kuitenkin tultu tilanteeseen, jossa verkostojen käyttäminen ei enää sinällään toimi, vaan on tarvittu keinoja koordinoida niitä. Ohjelmaohjaus muodostettiin puhtaasti gover-

nance-tyyppisen hallinnan toimeenpanon välineeksi. Ylisektoriset verkostot, vuoropuhelu kentän kanssa, muotoutuvat kysymyksenasettelut, ongelmien ratkaisu yhdessä ovat olleet tyypillisiä ohjelmien toimintatapoja. Niitä kehittämällä ja niiden välinearvoa lisäämällä ohjelmat voisivat onnistuneesti hyödyntää meta-governancen mallia ohjauksessa. Sekavien ja monitahoisten näkökulmien olemassaolo on vakio-ongelma kun arvioidaan julkisten ohjelmien tavoitteen saavuttamista. Verkostoituneiden politiikkatoimien arvioinnissa on lisäksi ongelmana jatkuvasti muuttuvat poliittiset tavoitteet. Itse asiassa verkostot perustetaan usein juuri muuttuvan ympäristön ja poliittisten tavoitteiden yhteen sovittamiseen. Vaikka perinteiset ylhäältä alas hallinnon muodot säilyvät, julkinen hallinta lisää toimijoiden vuorovaikutusta riippuvuuden, luottamuksen ja yhdessä muodostettujen sääntöjen ja diskurssien kautta. (Sorensen & Torfin 2009, 236.) Suomalaisen hallinnon peruselementit ovat ennallaan, mutta verkostoituminen muuttaa ohjausmuotoja ja -keinoja joko tiedostettuna tai tiedostamattomana prosessina. Mikäli asia tiedostetaan, sisältää se myös mahdollisuuksia. (Hiironniemi 2005, 78.) Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että ohjausta on pohdittu varsin vähän muutoin kuin yksittäisenä toimeenpanotehtävänä.

9 Pohdintaa ja tutkimuksen arviointia

Ohjelmat näyttäytyvät yhtenä osana monimutkaista hallinnan verkostoa, eikä niitä tarkastelemalla saada kokonaiskuvaa valtion ohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Niiden liittymä- ja tartuntapintoja etsiessä on kuitenkin noussut esiin joitain näkökulmia, joiden äärelle voi hieman pysähtyä ja myös mahdollista jatkotutkimusta sijoittaa. Tässä luvussa tehdään ensin edellä esitetyn pohjalta tiivistävä yhteenveto kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmaohjauksesta vastauksena tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin. Sen jälkeen nostetaan esiin joitain pohdittavia teemoja ja kriittisiä kysymyksiä. Lopuksi tarkastellaan tutkimusta arvioiden sen ratkaisuja ja palataan aiemmin avattuihin luotettavuuden kysymyksiin.

9.1 Yhteenveto: Ohjasiko ohjelma?

Tutkimuksella selvitettiin onko ohjelmaohjaus 2000-luvun tarpeita vastaavaa valtion ohjausta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionhallinnon edustajien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johdon näkökulmasta. Aineistosta haettiin tietoa siitä, 1) millaisena valtion ja kuntien edustajat näkevät ohjelmien roolin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa, 2) miten ohjausprosessi toteutuu sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmaohjauksessa ja 3) millaiseksi valtionhallinnon ja kuntien edustajat arvioivat valtion ohjelmien ohjausvoiman kuntien sosiaalihuoltoon nähden? Seuraavassa lyhyesti tiivistäen luvuissa 5-8 esitetyt tulokset näiden kysymysten osalta.

9.1.1 Ohjelmien ohjausrooli

Ohjelmaohjaus ja ohjelmajohtaminen hämärtyvät ja limittyvät toisiinsa. Ohjelmajohtaminen kokonaisuutena on hallinnon toimintaa kehittävä kokonaisuus, jota ei ole rakennettu yksinomaan tai tietoisesti ohjauksen näkökulmasta. Kuitenkin ohjelmaohjausta on käytetty laajalti, ja valtionhallinnon aineistossa haastateltavat käyttävät termejä ohjelmaohjaus ja ohjelmajohtaminen synonyymeinä, liittäen koko ohjelmalliseen toimintatapaan eikä pelkästään hallitusohjelmatyöhön.

Kuntien sosiaali- ja terveysjohdolla ei ole selkeää käsitystä valtionohjauksesta.

Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien käsitys valtionohjauksesta on hajanainen ja vaihteleva. Laki ja asetukset tunnistettiin, mutta muilta osin käsitykset valtion keinoista ohjata kuntia vaihtelivat paljonkin. Vaikka haastateltavat toistuvasti painottivat, että kunnissa on osaamista eikä valtiolta kaivata yksityiskohtaista sääntöohjausta suunnitelmakauden tapaan, toivat he silti samalla esiin toiveen saada valtiolta tukea oman sektorin asioiden esille tuontiin esimerkiksi kunnan johtoryhmässä. Tähän roolin he eivät kuitenkaan ohjelmia mieltäneet, koska niillä ei johtoryhmässä olisi painoarvoa.

Sosiaali- ja terveysjohtajat eivät pidä ohjelmia ohjauksena

Tutkimuksen aineistossa kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät yleisesti tunnistanee kansallisia ohjelmia ohjausvälineeksi. Ohjelmia he eivät ohjauksena nimenneet. Niistä kysyttäessä vain harvat heistä muistivat tiettyjä ohjelmia, eivätkä he yleensä lainkaan nimenneet asioita, toimintatapoja tms. jotka olisi jonkin ohjelman kautta omaksuttu kunnan toimintaan. Joissain haastatteluissa muisteltiin seminaaria, jossa ohjelmajohtaja oli ollut 'näyttäytymässä', mutta asiaa ei pystytty hahmottamaan. Kysyttäessä johtajat arvioivat, että ohjelmista tulee tietoa heille omien alaisten eli sektorin keskijohdon kautta, koska nämä osallistuvat substanssikohtaiseen koulutus-, seminaari- ja hanketoimintaan. Ohjelmia he eivät mieltäneet ohjauksena, vaan enemmänkin mahdollisena vahvistuksena omille toimintalinjoille kunnan sisäisenä perusteluna käytettäväksi. Toisaalta ohjelmiin liittyi usein näkemys siitä että ne eivät ole kuntiin liittyvää toimintaa vaan valtion poliittista toimintaa.

9.12 Ohjelmat ohjausprosessina

Implementaatiomekanismia ei ole tunnistettu

Valtionhallinnon aineistossa ei konkretisoidu se, miten ohjelmassa esitettyjen asioiden oletetaan siirtyvän kuntakentälle. Sitä suunnitellaan ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa, joka taas etenee politiikkaohjelmissa ohjelmajohtajan ja/tai ministeriryhmän käsissä, muissa ohjelmissa eri toimijoiden edistämänä. Implementoinnin mekanismi ja sen systemaattisuus, pitkäjänteisyys sekä tarkoituksenmukaisuus voivat hajautua tässä prosessissa. Implementaation suunnittelussa ei ole konkretisoitu, millä mekanismilla odotettua ohjausvaikutusta pyritään tavoittelemaan.

Valtion silmissä ohjelmien valmisteluvaihe tehokas -entä toimeenpano? Valtionhallinnossa käsitys ohjelmien tehokkuudesta liittyi siihen aktiivisuuteen ja toimintaan, jota ohjelman valmistelu tuottaa. Eri tahot tuovat omia odotuksiaan aiheesta, kannanottoja kuullaan ja työkokouksia järjestetään. Toimenpiteitä nimeetään, ja samaan teemaan liittyviä hankkeita ja ohjelmia kytketään toisiinsa osana horisontaalisuuden tavoittelua. Jääkö tämä valmisteluvaiheen aktiivisuus vain kan-

sallisen tason toiminnaksi, kun kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät edes tunnista ohjelmia? Haastatellut sektorijohtajat näkivät ohjelmista vain sen, mitä niihin prosessin eri vaiheissa päätyi, esimerkiksi koulutuksen tai tiedotteen, ja arvioivat ohjelmaa sen mukaisesti ja suhteessa omaan palvelukokonaisuuteensa ja kehittämisen tarpeisiin.

Pyramidiharha

Toimeenpanon suunnittelun vaiheessa ohjelman verkostoituminen laajenee, ja ohjelmia ja niiden toimijoita kytketään toisiinsa. Näistä kytkennöistä tulee samalla jo ohjelman tuloksia. Ohjelmassa mainittu toimenpide liitetään toiseen ohjelmaan, joka puolestaan toimii yhtenä linkkinä kolmannelle ohjelmalle. Näin muodostuu pyramidimainen kokonaisuus, jossa ohjelmat tukevat toinen toisiaan. Käytännössä osa ohjelmien toimenpiteistä on kuitenkin suunnitelmavaiheessa epävarmoja eikä toteudu. Pyramidimaisessa yhteenkytkennän vaiheessa myös toimenpiteiden vastuutahot voivat hämärtyä. Kunkin ohjelman verkosto on laaja, ja toisiinsa linkittyvät ohjelmat muodostavat alalle peittävän verkon. Voikin olla, että tästä runsaudesta syntyy valtionhallintoon vaikutelma aktiivisesta implementointityöstä, ja paljon voimavaroja käytetään ohjelmien ja niiden toimeenpanosuunnitelmien laatimiseen. Valtion suunnasta katsottuna asiat etenevät laajalla rintamalla, mutta kuntien sosiaali- ja terveysjohdossa ei ohjelmatyötä edes huomata, eli tämä aktiivinen kansallinen verkostotyö ei päädy ohjausprosessissa eteenpäin kohti kuntaa.

9.1.3 Ohjelmien ohjausvoima

Valtio ei usko ohjelmien ohjausvaikutukseen -mutta uskoo niiden vaikuttavan

Useimmat valtionhallinnon haastateltavat kokivat, että ohjelmajohtaminen on lisännyt monisektorista yhteistyötä hallituksessa. Monet olettivat että ohjelmat vaikuttavat jollakin tavoin myös kunnissa, koska niin paljon huomiota, toimintaa ja aktiviteettia on kohdistettu ohjelmassa määritellyille alueille. He eivät kuitenkaan pitäneet ohjelmien ohjaustehoa kunnissa kovinkaan hyvänä ja totesivat, etteivät ohjelmat voi olla tehokkaita koska ne tarjoavat vain tietoa, eivät normeja tai rahaa.

Valtionhallinnon viestillä ei koeta olevan auktoriteettia

Osa valtionhallinnon haastateltavista oli vakuuttunut, että kaiken tietotulvan keskellä valtiolta tuleva viesti sekä valtionhallintoon kuuluva ohjelmajohtaja omaavat kentällä auktoriteettia, joka turvaa viestin perille menon lukuisissa seminaareissa ja mediassa. Kunnissa tätä ei voitu vahvistaa; siellä ei tunnistettu yleisiä tavoitteita tai linjauksia vaan suosituksista ja oppaista poimittiin yksittäisiä asioita, mikäli omassa kunnassa työstettiin aiheeseen liittyviä teemoja. Yksikään haastateltavista ei maininnut ohjelmien seminaareja päätöksentekoa tukevan tiedon lähteenä.

Horisontaalisuus piilotavoitteena ei näytä toteutuvan

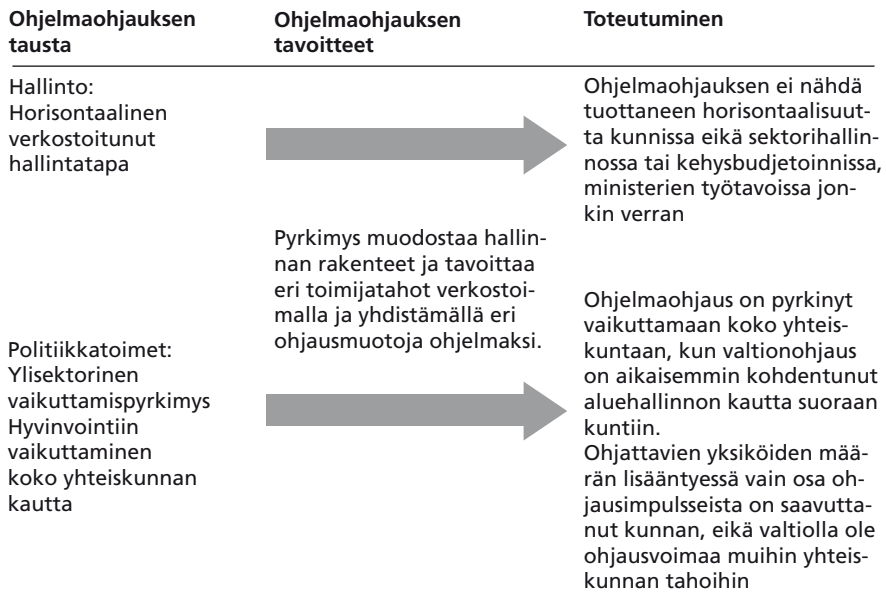
Valtion ohjelmajohtamisessa painottuu horisontaalisuus, joka on keskeinen tavoite kunkin ohjelman sisällön edistämisen rinnalla. Horisontaalisuuden siirtyminen ohjelman tavoitteiden mukana kuntiin ei näytä tämän aineiston perusteella toteutuvan. Sosiaali- ja terveysjohtajilla ei ole keinoja ja väyliä vielä ohjelmien teemoja eteenpäin horisontaalisesti, kunnan muille sektoreille, ja jos niitä olisikin, he käyttäisivät niitä oman toiminnan kehittämiseen, eivät valtion poliittisesti esiin nostamien asioiden edistämiseen.

9.2 Ohjelmat ja ohjauksen muutostarve

Yhteenvedona voidaan vastata tämän tutkimuksen keskeiseen kysymykseen: vastaako ohjelmaohjaus 2000-luvun valtionohjauksen tarpeisiin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionhallinnon edustajien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johdon näkökulmasta?

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana oli, että valtionhallinnon ohjelmaohjaus on pyrkimys ottaa haltuun hallinnon ja politiikkatoimien muutokset sekä niihin liittyvä ohjauksen muutostarve (Kuvio 2). Hallinnon keskeinen muutos on siirtymä keskitetystä ja sektorikohtaisesta hallinnosta horisontaaliseen, verkostoituneeseen strategiseen hallintatapaan, joka konkretisoituu ohjelmajohtamisessa. Poliittikatoimissa vaikuttamispyrkimys kohdentuu aiemman sektorikohtaisen kuntatoiminnan sijasta ylisektorisesti ja laajalti koko yhteiskuntaan, sekä eri toimijoihin että suoraan kansalaisiin. Ohjelmaohjauksella on pyritty muodostamaan hallinnalle operatiiviset rakenteet, joiden kautta tavoitetaan toimijatahot yhteiseen verkostoon, ja jossa ohjauksen eri muotoja yhdistetään ohjelmaksi. Onko tässä sitten onnistuttu?

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että ohjelmaohjaus ei ole vastannut hallinnon ja politiikkatoimien muutosten tuottamaan ohjauksen muutostarpeeseen: Horisontaalisuuden ei ole koettu lisääntyneen kunnissa, eikä se ole edennyt valtion sektorihallinnossa eikä kehysbudjetoinnissa. Ministerien työskentelyssä horisontaalisuus on lisääntynyt, mutta ei strategisessa ohjauksessa. Poliittikatoimena ohjelmaohjaus on kohdennettu laajasti koko yhteiskuntaan ja sitä kautta kansalaisen hyvinvoinnin tukemiseen. Aikaisemmin valtionohjaus on kohdentunut suoraan kunnan palvelutoimintaan aluehallinnon välittämänä ja valvottuna. Nyt sama ohjausresurssi ja -voima on kohdennettu laajemmalle alueelle, ja ohjattavia yksiköitä on runsaasti. Ohjelmat sisältävät tavoitteita laajasti, koko yhteiskunnan tasolla ja odotukset kohdistuvat laajaan toimijoiden joukkoon, josta kuntien palveluiden järjestäjät kattavat vain osan. Näin ohjelman ohjausvoima hajoaa tunnistamattomasti laaja-alaiseen asian käsittelyyn ja verkostoitumiseen niin, että kuntiin kohdistuva ohjaus jää toteutumatta tai toteutuu vain heikosti. Näyttääkin siltä, että vain osa ohjausimpulsseista on saavuttanut kunnan tai tunnistettu



KUVIO 7. Hallinnon kehitysvaihe, politiikkatoimien tavoitteenasetanta ja ohjauksen kehitysvaihe ohjelmaohjauksen taustalla, ohjelmaohjauksen tavoitteet ja toteutumisen arviointi tutkimuksen tulosten perusteella.

kunnassa ohjauksena, ja muihin yhteiskunnan tahoihin nähden valtiolla ei ohjausvoimaa olekaan. Ohjauksessa ja ohjausodotuksissa on vahvasti jäänteitä hierarkkisen, yksisuuntaisen ohjauksen lundquistilaisesta perusmallista, joka ei kuitenkaan riitä vastaamaan nykyisiin hallinnon ja politiikkatoimien tuottamiin ohjaustarpeisiin. (Kuvio 7)

9.3 Kriittisiä kysymyksiä ohjelmaohjauksesta

Kriittisiä kysymyksiä on aineiston perusteella herännyt useitakin, ja tutkimuksen tässä vaiheessa niitä voidaan esittää jatkotutkimuksen tai -kehittelyn varalle. Tässä pohdinnassa ei arvoteta ohjauksen tarvetta tai roolia kunta-valtiosuhteessa, vaan tarkastellaan ohjelmaohjausta toimintatapana.

Ovatko ohjelmat ohjausta lainkaan? *Ohjelmajohtamisella* voi olla roolinsa valtionhallinnon kehittämisessä, mutta tämän tutkimuksen aiheena on ollut kysymys valtionohjauksesta kunnille. On montakin syytä kysyä, onko ohjelmajohtamisesta johdettu ohjelmaohjaus ohjausta lainkaan, koska ohjaus hämärtyy niin monessa kohdin.

Käytössä on paljon erilaisia ohjelmia ja ohjaustoimia, eikä niistä ole yhteistä käsitystä. Ajankohtaisen ja monitulkintaisen governancen henkeen kuuluu vastaavuoroinen kommunikaatio, verkostoituminen, laaja osallisten joukko ja asioiden työstäminen yhdessä valmiin ohjaussyklin sijaan. Mutta syntyykö tällaisessa hallinnan rakenteessa ohjausta? Millaisin keinoin prosesseissa syntynyttä tietoa viedään toimintaan? Ohjelmien ohjauksellista vaikutusta uhkaa myös se, että laajapohjaisen valmistelun vaiheissa jo alun perin paljon tavoittelevat ohjelmat laajenevat entisestään. Ohjelmat sisältävät kaikille mukanaolijoille jotain, eivätkä ne priorisoidu riittävästi tavoitteiden eivätkä kohdistamisen osalta. Tällöin myös toiminta ohjelman nimissä voi hajautua ja laajeta niin, ettei kärkeä ole näkyvissä. Kuitenkin ohjausmalliajattelussa tunnustetaan ohjaus vaikuttamisena halutun tuotoksen aikaan saamiseksi, ohjaavan tahon ohjausvoimaan perustuen (Lundquist 1992). Miten tulkitsemme ohjelmaa, jossa haluttu tuotos on täsmentymätön ja muuttuu prosessin kuluessa?

Ohjauksen perusajatus on ohjaavan yksikön vaikuttaminen toisen yksikön toimintaan; ohjaava yksikkö lähettää ohjausimpulssin ohjattavalle yksikölle (Ahlstedt ym. 1974, 42). Ohjauksen perinteisen perusprosessin näkökulmasta ohjelmissa on vähintään kolme kriittistä puutetta. Ensinnäkin, ohjelmat ovat usein yleisiä tahtotilan ilmaisuja, eikä ole helppo tunnistaa ohjauksen perusasetelmaa: *ohjaava yksikkö-ohjaussykli-ohjattava yksikkö*. Laaja valmistelutyö ja -ryhmä sekä eri tasoille kohdentuvat toimenpiteet häivyttävät ne. Toiseksi, ohjaus tuntuu olevan kuntien itsehallinnon ja governancen varjoon jäävä kielteiseksi koettu jäännös, jota ei uskalleta avoimesti ohjaukseksi kutsua. Ohjaus piiloutuu esim. oppivan organisaation ja kehittämisen tematiikkaan, jolloin ohjaaja ei tunnista ohjaavansa eikä ohjattava tullessa ohjatuksi. Kolmanneksi, *ohjaussykli* eli impulssi jonka pitäisi saavuttaa ohjattava yksikkö eli kunta, jää vähälle huomiolle eikä saavuta kuntia. Voidaanko siis nykymuotoista ohjausta analysoida ja arvioida lainkaan perinteisillä ohjausasetelmilla?

Myös itse ohjausprosessi on ohjelmallisessa työskentelyssä hämärtynyt. Lundquistin (1992) ohjausmalliajattelun mukaiset vaiheet (aloite, valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja seuranta) jäävät ohjelmissa epäselviksi. Päätöksentekoa ei eroteta selkeästi; eri käsittelyvaiheissa eri tahot luovat ja muokkaavat ohjelman sisältöä. Ohjelmissa on elementtejä, joilla ohjausta suunnataan laajasti koko yhteiskuntaan, ei vain julkishallintoon. Myös päätöksenteko ja toimeenpano ovat irronneet toisistaan; ohjelman käynnistämisestä tehdyn poliittisen päätöksen jälkeen toimeenpano siirtyy eri tahoille, ohjelma muokkautuu, laajenee ja saa vaihtelevia toimeenpanon muotoja. Kun päätöksenteko ja toimeenpano eriytyvät, voi eri vaiheen toimijoilla olla eri näkemyksiä siitä mitä edistetään, ja toiminta pirstoutuu. Suhteessa kuntiin ei suunnitella mihin kohtaan kunnan toimintaa ohjaus kohdistetaan: strategiseen vai operatiiviseen tasoon, periaatteisiin vai työkäytäntöihin. Ohjelmien monimuotoisuuden vuoksi on luonnollista, että seuranta puuttuu tai on epämääräistä. Muodostuuko näistä aineksista ohjausprosessi, vai onko ohjaus jo muuttunut perinteisen ohjausmallin tavoittamattomiin?

Ohjelmien ohjausvoima on tunnistettu heikoksi sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Silti toimintaa jatketaan, ja ohjelmien määrä kasvaa. Ohjausvoiman heikkouden näkemistä hämärtää se, että valtio näkee tuloksena kytkennät toisiin hankkeisiin, verkostoitumisen jne., vaikka tavoitteena olisi kuntien toiminnan ja palveluiden kehittäminen. Valtionhallinnossa ohjaus onkin usein nähtävissä valtion sisäisenä ohjauksena; keskushallinnosta sektoreihin ja sektoreiden sisällä alaisiin laitoksiin suuntautuvana. Tämän tutkimuksen aineistossa valtionhallinnossa nähdään ohjauksena verkostoissa ja työryhmissä tehty ahkera työ ja se, että ohjelman asia nousee esille mahdollisimman monessa asiakirjassa ja sisarohjelmassa pyramidimaisesti. Kuntien sosiaali- ja terveysjohto odottaa ohjauksena jämäkkää tietoa, linjauksia ja perälaumatyyppisiä reunaehtoja toiminnalle, mikä taas on riskitilassa ohjelmien taustalla olevalle governance-ajattelulle. Onko ohjelmalla saatavissa ohjausvoimaa kunnissa?

Verkostomainen työskentely ja vastavuoroisuus ovat governancelle ominaisia keinoja ottaa haltuun monimutkaisia ongelmia haastavassa toimintaympäristössä. Governance -tyyppiselle hallinnalle olennainen osa on verkostotyö ja verkostojen johtaminen. Tämän tutkimuksen aineistossa verkostot näyttävät lyhytaikaisina, epämääräisinä ja vaille johtamista jääneinä. Verkostotyön horisontaalisuus jää valtionhallinnon tasolle, eikä sitä johdeta systemaattisesti kuntaan saakka. Onkin syytä kysyä, onko tämä tapa toimia governancea vai pelkkää hankepyramidin rakentamista?

Ohjelmallisuuden myötä valtionhallintoon on tullut aikaisempaa laajempi, ylisektoriaalinen tapa tarkastella asioita, joskaan se ei vielä ulotu budjetointiin saakka. Kunnissa strateginen työ on lisännyt eri sektorien välisten yhteyksien tunnistamista ja edistänyt palveluiden integraatiota. Tämän tutkimuksen aineistosta välittyi kuva halusta muutokseen, jonka toteutus on jäänyt puoliteiehen. Poliittisen ja hallinnollisen rakenteen muutos valtion keskushallinnon, sektoreiden ja alaisten laistosten osalta sekä jatkumona kunnissa on haasteellinen tehtävä.

Kaiken kaikkiaan voidaan selvästi nähdä, että ohjelmajohtamisen ja ohjelmallisen toimintatavan aikana ei kuntien ohjausta ole riittävästi arvioitu ja johdettu. Valtionhallinto uudistaa toimintatapojaan, valtion alaiset laitokset fuusioituvat ja verkottuvat, kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut ovat uusiutumassa historiansa rajuimmassa muutoksessa, mutta valtionohjaus kunnille saa muotoutua sellaiseksi kuin kukin toimija sitä rakentaa, ja perusajatuksena vaikuttaisi edelleen olevan melko perinteinen, yksisuuntainen prosessi.

Lopputulena ei voi olla pohtimatta, pitäisikö ohjelmaohjausta edes tarkastella valtionohjauksena kunnille, vaan tulisiko se nähdä ohjelmajohtamisena, hallinnon organisointina ohjauksen eri vaiheissa? Tällöin ohjaus tulisi muotoineen ja keinoineen miettiä eri kohdissa ohjelman sisällä tai ohjelman rinnalla erikseen.

Jos ohjelmalla kuitenkin halutaan ohjata, tulisi tunnistaa ne mekanismit jotka ohjelmallisessa toiminnassa muodostavat ohjauksen, perustella uusi malli ohjaukselle ja pohtia sen elementit hallinnan verkostomaiseen työskentelytapaan soveltuvaiksi -jos verkostomaista hallintaa halutaan ylläpitää.

9.4 Tutkimuksen arviointia

Tämä tutkimus luo kuvan valtionhallinnon ohjelmajohtamiseen ja -ohjaukseen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa sellaisena kuin se aineiston keruun aikana 2008-2009 tutkimukseen osallistujien kuvaamana näyttäytyy. On selvää, että johdopäätöksiin vaikuttavat monet tutkimusajankohtaan ja -asetelmaan liittyvät tekijät, esimerkiksi seuraavat:

Tutkimuksen teoreettinen asemointi oli haasteellista sen keskiössä olevan ilmiön ollessa uusi ja osin määrittämätön. Yhteen näkökulmaan rajautuminen olisi mahdollistanut selkeämmän ja syvemmälle ulottuvan teoreettisen perustelun. Haasteellista moninäkökulmaisuuutta voidaan tässä tutkimuksessa perustella yhteiskunnassa samanaikaisesti meneillään olevien muutosten runsaudella ja sitä kautta tutkimusalueen kontekstoinnin välttämättömyydellä. Laadullisen tutkimuksen prosessi, jonka edetessä tutkimusaihe täsmentyy, voi toisaalta ollakin ainoa mahdollinen valinta näin uuden ilmiön äärellä.

Hermeneuttinen tutkimusasetelma sisältää oletuksen ns. hermeneuttisesta kehästä. Tutkijalla on aiheestaan esiymmärrys, jota hän prosessin kuluessa kartuttaa ja uusintaa. Tutkimusprosessi sisältää uuden oppimista ja tutkimusaiheen eri puolet voivat paljastua vasta tutkimuksen kuluessa, kun ilmiöstä saadaan uutta tietoa. Tämän tutkimuksen myötä hermeneuttinen prosessi toteutui aidosti: tutkimuksen edetessä lähtökohtana olleisiin kysymyksiin saatiin vastauksia, mutta samalla paljastui aiheen monitahoisuus ja -kerroksisuus. Tämä heijastunee myös lukijalle monikerroksisuutena ja toisaalta oppimisprosessin etenemisenä raportin myötä. Tässä tutkimuksessa pyrittiin ymmärtämään sekä valtionhallinnon että kuntakentän toimijoiden näkemyksiä ohjelmaohjauksesta suhteessa toimintaympäristöön, mikä edellytti tätä monikerroksisuutta. Schwandtin (1997) hermeneuttisen näkemyksen mukaan toimijoiden suhdetta yhteiskuntaan tarkastellaan toimintaympäristöihinsä sitoutuneina, ja päätelmät muotoutuvat kulloinkin vallitsevissa yhteiskunnallisissa oloissa (Schwandt 1997, 75–80.)

Prosessin kuluessa korostui myös ilmiön uutuus ja sen myötä epämääräisyys. Rajaamisen ja valintojen välttämättömyys koko prosessin ajan edellytti tutkimuksen kohdentamisen jatkuvaa arviointia. Ohjelmaohjausta tarkastelevat Valtiontalouden tarkastusviraston raportit (2010 ja 2011) julkaistiin vasta siinä vaiheessa, kun tämän tutkimuksen aineisto oli pitkälle koottu ja analysoitu. Nyt, tutkimuksen loppuvaiheessa, voisi käynnistää uuden tutkimuksen, jonka teoreettisen perustan voisi asemoida tässä prosessissa saadun tiedon pohjalta. Tutkimuksen alkaessa tätä tietoa ei vielä ollut käytettävissä. Pauli Siljanderin (1988) mukaan hermeneuttisessa kehässä on kyse ilmiön kokonaisuuden ja osien välisen dialogin tulkinnasta. Tulkintaprosessilla ei ole päätepistettä vaan kehä on sulkeutumaton, spiraalimainen; rakentuneen tiedon varaan muodostuu yhä uusia kysymyksiä ja uusia tiedon alueita. (Emt, 117–119.) Voisikin sanoa että tämä tutkimus avaa spiraaliiin uusia kerkoksia samalla kun se tulkitsee aiempia.

Tutkimuksessa käytettiin runsaasti asiakirja-aineistoa ja julkishallinnon raportteja ja selvityksiä. Sen systemaattinen kerääminen ja läpikäynti vahvistavat kontekstin kuvausta, mutta toisaalta se voi toimia liiankin vahvasti tutkimusta kuljettavana. Lähtökohtaisesti ennako-oletus oli, että perehtymällä ohjelmajohtamisen perusteluihin voisi löytää ohjelmaohjaukselle valtionhallinnossa asetettuja odotuksia, määritelmiä ja tavoitteita, jotka auttaisivat tulkitsemaan ohjelmaohjauksen käyttöteoriaa. Sitä ei kuitenkaan ollut valtionhallinnon asiakirjoista löydettävissä. Tämä havainto oli luonnollisesti yksi tutkimuksen aikana avautuneista kiinnostavista piirteistä. Asiakirjoista muodostui tutkimukseen varsin suuri osa teoriasta irrallista faktatietoa. Tätä faktatietoa ohjelmajohtamisen muotoutumisesta ei ollut aiemmin systemaattisesti koottu, joten sen esittäminen ohjelmaohjauksen kontekstina ja haastateltavien muistitietoon perustuvaa kuvausta paikantavana muodostui osaksi prosessia, ja samalla asiakirja-aineiston toimi tutkimusaineistona. Runsaas, osin irrallinen faktatieto on tutkimuksellisesti heikkous, mutta uuden ilmiön kuvauksen kannalta lukijalle ehkä kuitenkin tarpeen.

Tutkimus tehtiin ajankohtana, jolloin sekä valtionhallinnossa että kuntakentällä oli paljon organisaatio- ja toiminnallisia uudistuksia menossa, mikä voi lisätä sekä haastateltavien kriittisyyttä että ohjauksen tunnistamisen vaikeutta. Tutkimusajankohtana Kansallinen kehittämisohjelma Kaste oli vasta alussa: valtionhallinnon haastatteluita tehtäessä ohjelma oli juuri vahvistettu, ja kuntahaastatteluita tehtäessä ensimmäiset rahoitetut hankkeet olivat käynnistyneet. Kaste-ohjelma ei siksi saa aineistossa eikä tutkimuksessa yleensääkään sitä painoarvoa, joka sillä ehkä jälkikäteen nähtynä on. Tutkimuksen johtopäätöksiä ei myöskään voi siksi yleistää koskemaan Kaste-ohjelmaa.

Valtionhallinnon virkamiehiä haastateltaessa odotuksena oli, että kuntahaastatteluissa voitaisiin suoremmin peilata sosiaali- ja terveysjohtajien näkemystä ohjelmista samoin teemoin kuin valtionhallinnossa. Valtionhallinnon haastatteluissa jo nousi esiin ohjelmien toteutusta tärkeämpänä näkökulmana ohjaus ja eri tahojen ymmärrys ohjauksesta yleensä, ja erityisesti ohjelmaohjauksesta. Kuntakentällä välittömästi ilmi tullut ohjelmien tuntemattomuus kannusti muokkaamaan tutkimusasetelmaa aiottua väljemmin ohjaukseen, ei vain ohjelmaohjaukseen ulottuvaksi. Tämä asetelman muutos heijastaa aineistossa esiin tullutta ohjausprosessin epämääräisyyttä eikä toisin päin.

Kunnista valittiin haastateltaviksi sosiaali- ja terveysjohtajia, painotus sosiaalihuollon johtamisen taustasta. Mikäli olisi haastateltu palvelualueiden ja/tai organisaatioiden esimiehiä, jotka ovat tiiviimmin operatiivisessa työssä, olisi epäilemättä saatu esiin erilaisia näkemyksiä ohjelmien vaikutuksesta. Ohjelmien toimeenpanon tutkimus olisikin tätä edellyttänyt, mutta kiinnostuksen kohdentuminen myös strategiseen ulottuvuuteen korosti sosiaali- ja terveysjohdon roolia.

Aineiston heikkoutena voidaan pitää kuntakentän haastateltavien vähäisyyttä edustavuuden näkökulmasta. Kattavaa kyselyä harkittiin tutkimuksen alussa, mutta tutkimuksen edetessä se osoittautui epätarkoituksenmukaiseksi: kyselyn raken-

taminen ja siihen vastaaminen näin hajanaisesti käsitetyin ja käsiteltyin termein olisi tuottanut vain vähän käyttökelpoista tietoa. Haastatteluiden kuluessa aineisto selvästi kylläntyi, eli uusilta haastatteluilta ei ollut odotettavissa täysin uusia näkökulmia. Toisaalta kuntakoot vaihtelevat paljon, ja kuntien palveluiden järjestämisessä on niin monia muotoiluja, että kattavan ja edustavan otoksen valitseminen haastatteluun olisi edellyttänyt todella laajaa aineiston keruuta. Monestakin syystä tästä luovuttiin. Koottu haastatteluaineisto oli kuitenkin rikasta, haastattelu intensiivisiä, ja haastateltavat paneutuivat pohtimaan asiaa, löytäen itsekkin uusia näkökulmia joita eivät olleet aiemmin tulleet ajatelleeksi.

Laadullisen tutkimuksen keinoin saatavaa tietoa voidaan aina kritisoida yksittäisten henkilöiden näkemyksinä. On kuitenkin ilmeistä, että näin monimuotoinen, hallinnollisesti uusi ja monin eri tavoin ymmärretty ilmiö kuin ohjelmajohtaminen ohjauksessa on tavoitettavissa parhaiten laadullisella tutkimuksella, joka voi lisätä uusien ilmiöiden ymmärtämistä.

Tämän tutkimuksen luotettavuuden vahvistamiseksi tehtyjä toimia (luku 2.3.4) voidaan nyt tutkimuksen päättämävaiheessa tarkastella uudelleen. *Vastaavuus*, tutkijan johtopäätösten ja osallistujien näkemysten yhdenmukaisuus on yksi keskeinen luotettavuuden kriteeri. Tässä tutkimuksessa käytin member checkiä valtionhallinnon haastatteluissa ja ryhmähaastattelua kuntatoimijoiden haastatteluiden analyysin tarkistamisessa. Molemmissa palaute oli hyvin tulkintojani tukevaa. Lisäksi minulla oli tutkimuksen kanssa samanaikaisesti eri työtehtävissä runsaasti kontakteja sekä kuntakentälle että valtionhallintoon. Samankaltaiset kysymykset ovat tulleet esille esimerkiksi yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tutkimuksessa (Heinämäki 2011), jossa alueellisia toimijoita haastatettiin yli 80. Haastatteluissa oli kysymys palvelurakenteen muutoksesta, jota kunnat tekevät valtion ohjauksessa. Haastatteluissa odotukset valtion ohjauksen kehittämisestä tulivat usein esiin, ja noudattivat hyvin tämän tutkimuksen analyysissä muodostettua käsitystä.

Valtionhallinnossa on tutkimusaineiston analyysivaiheen jälkeen virinnyt paljonkin keskustelua tulevasta valtionohjauksesta, ja pääosin eri tahoilla tehdyt havainnot noudattelevat tämän tutkimuksen havainnoja. Ennen ja jälkeen aineiston keruun jatkunut kontakti tutkimusalueeseen vahvistaa tilanteen tuntemusta ja johtopäätösten vastaavuutta. Tämän tutkimuksen valmisteluvaiheessa julkaistu Valtiontalouden tarkastusviraston arviointi Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona (VTV 2010b) tuo esiin tämän tutkimuksen kanssa hyvin samankaltaisia havainnoja ja arviointeja eri menetelmin ja erilaisella tutkimusasetelmalla, mikä vahvistaa tämän tutkimuksen havainnoja.

Siirrettävyyden vahvistamiseksi aineiston keruu ja tutkimuksen eteneminen pyrittiin kuvaamaan niin, että lukija voi arvioida voivatko tutkijan havainnot toteutua hänen tuntemissaan konteksteissa. Aineiston keruun kuvaaminen tarkoin mahdollistaa myös sen ja siihen mahdollisesti vaikuttaneiden olosuhteiden vaikutuksen arvioinnin. Tutkimuksen konteksti on sekä valtionhallinnossa että kunta-

kentällä, sekä nykyhetkessä että lähihistoriassa. Tämä toi haasteensa tutkimuksen rakentamiseen ja raportointiin, ja kontekstin laajuus vaikeutti teoreettisen perustan valintaa sekä esittämistä. Raportin luettavuus voi kärsiä monitahoisen kontekstin ja tutkimusprosessin tiheästi kuvauksesta. (Vrt. Lincoln & Cuba 1985, 294–316; Tynjälä 1991; Varto 2005, 169; Alasuutari 2001, 143.)

Vahvistettavuuden arviointia varten tutkimusraportin alussa (luku 2.3.4) kuvattiin laajasti tutkijan esiymmärrystä, sitä mistä se on muodostunut ja miten se mahdollisesti vaikuttaa tutkimukseen. Samoin käsiteltiin tutkijan työroolia. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä puhtaasti objektiiviseen tutkijan rooliin, mutta lukijan on voitava arvioida tutkijan subjektiivutta. Tutkimuksen alussa tutkijaposition pohdinta käynnistettiin kumuloituvana memona, joka on huomattavasti laajempi kuin tässä raportoitu. Tutkijan tietoisuus omasta roolistaan on osa vahvistettavuutta. Tämän tutkimuksen osalta tutkijan rooli ja sitoumukset edellyttivät tarkkaa pohdintaa. Tutkimuksen alussa tehtiin selkeät linjaukset: tutkimus ei ole virkatyö, eikä sitä kytketä muihin työssä meneillään oleviin prosesseihin, mutta tutkijan työtaustaa ei haastateltavilta salata -joskaan ei korostetakaan.

Oman position tarkastelua tehtiin eri tutkimusvaiheissa. (Lincoln & Cuba 1985, 294–316; Tynjälä 1991; Eskola & Suoranta 1998, 211–213.) Erityisesti analyysin vaiheessa oli useita kohtia, joissa omaa esiymmärrystä joutui tarkastelemaan avoimesti. Ennakko-oletuksen mukaisesti minulla tutkijana oli esiymmärrystä sekä kunta-että valtiokentälle. Monessa vaiheessa tarkastelin tiukasti omia odotuksiani tutkimuksen tuloksista, ja pystyin toteamaan että odotukset olivat varsin neutraaleja. Kuitenkin siinä vaiheessa kun kävi ilmi, että kuntakentällä ohjelmien tuntemus on varsin vähäistä, oli analyysin edetessä tarkasteltava rehellisesti omia tulkintoja kun esiymmärrystä joutui korjaamaan. Oli ensin kiusallista tuoda esiin kuntien sektorijohtajien vähäinen tietoisuus ohjauksesta, ja tässä kohdin tutkijan oma kuntatausta nousi hieman puolustusasemiin. Palaamalla raakadataan, kuuntelemalla nauhoituksia uudelleen ja tarkistamalla litteroinneista johtopäätösten taustalla olevat haastattelukohtat tämä vaihe kuitenkin ohitettiin. Valtionohjauksista toteuttavassa tutkimuslaitoksessa työskentely ei tuonut luotettavuuden kannalta varsinaisesti riskejä, vaan suhtautuminen aineistoon säilyi analyttisenä. Tutkimus kyllä tuotti uutta ymmärrystä ja korjasi esiymmärrystä myös valtionhallinnon suuntaan. Oli aidosti yllättävää nähdä, ettei valtionohjauksista ole mitenkään perusteltu ja johdettu ohjausteoreettisesti, eikä esimerkiksi ohjelmajohtamisen ja -ohjauksen käyttöönottoon liittynyt muuta tutkimusta ja arviointia kuin suppeahko esiselvitys ja oman organisaation toteuttama arviointiprosessi. Tutkimuksen loppuvaiheessa on jopa vaikea muistaa, miten monista eri lähteistä tässä esitetyt faktatiedotkin on koottu.

Osana vahvistettavuutta mm. Varto (2005, 186-188) korostaa tutkijan päätelmien seuraamisen mahdollisuutta. Tähän liittyen raportissa kuvattiin tarkoin haastattelut sekä tietokannoista tehdyt tiedonhauk, jotka sinänsä eivät tuottaneet hyvää perustelua tutkimukselle. Niiden kautta kuitenkin konkretisoitui tutkimus-

aiheen monimutkaisuus, ja näin lukija voi seurata millä perusteilla tutkija hahmotti tutkimusaluetta. Aineiston analyysiä ja keskeisten teemojen muodostamista kuvattiin vastaavasti. Työn eri vaiheissa työstetyistä muistiinpanoista, kokeellisista taulukoinneista jne. raporttiin sisältyy vain osa, osin liitteinä, ja niiden anti joidenkin uusien jäsennysten lisäksi onkin tuoda lukijalle näkyväksi tapa, jolla johtopäätöksiin on edetty.

Lähteet

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro & Vartola Juha 1974. Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Weilin & Göös, Helsinki.
- Alasoini, Tuomo 2007a. Silta yli kahden kuilun. Kuinka ohjelmallisen kehittämisen vaikutavuutta voi parantaa? Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):4. 403-409.
- Alasoini, Tuomo 2007b. Ohjelma ja projekti informaatio-ohjauksen välineinä. Oppimisverkostoihin perustuvan projektitoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita. TM/ Tykes Raportteja 59. Helsinki 2007: Työministeriö
- Alasuutari, Pertti 2001. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Gaudeamus. Helsinki: Yliopistopaino
- Alasuutari, Pertti 2006. Suunnitteluloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa Risto Heiskala & Luhtakallio E, toim. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006: 43-64.
- Alavaikko, Mika 2001. Alkoholi- ja huumeidentien muutos paikallisesta näkökulmasta. Yhteiskuntapolitiikka 66 (2001): 2. 159-168.
- Alber, Jens 2010. What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States. Journal of European Social Policy 2010 20: 102-124.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Jokela Tuija 2002. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Aimo Rynnänen (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttavasta roolista. Tampere: Tammer-Paino. 129-151.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma 1993. Julkinen, yksilöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa - sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY. 435-461.
- Arajärvi, Esa & Väyrynen, Riikka 2011. Yksityinen palveluntuotanto sosiaali- ja terveystalouksissa. THL tilastoraportti 33/2011.
- Arajärvi, Pentti 2003. Paremmintyhteiskunta. Kunnallissalan kehittämissäätö, Polemiassa 48. Vammalan kirjapaino: Vammala.
- Archer, Margaret 1998. Introduction: Realism in the social sciences. Teoksessa Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson & Alan Norrie (ed.) 1998. Critical realism. Essential readings. Centre for Critical Realism. Routledge
- Archer, Margaret, Bhaskar, Roy, Collier, Andrew, Lawson, Tony & Alan (ed.) 1998. Critical realism. Essential readings. Centre for Critical Realism. Routledge
- Arnkil, Tom Erik, Seikkula, Jaakko & Arnkil, Robert 2005. Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):6 639-649.
- Asikainen, Hannula, Hievanen, Kuokka, Linnamäki & Wessman 1985. Valtion ja kuntien hallinto. Kustannuskiila oy: Pieksämäki.
- Asummaa, Pentti 2001. Paluu normiohjaukseen? Teoksessa Kivelä Susanna (toim.) 2001. IV Kuntien tulevaisuusfoorumi: Itsenäinen kunta – faktaa vai fiktiota. Suomen Kuntaliitto 2001. 16-18.
- Back, Les 2007. Politics, Research and Understanding. In Clive Seale, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium & David Silverman (ed.). Qualitative Research Practice. Sage. 249-263.
- Bevir, Mark & Richards, David 2009. Decentring policy networks: lessons and prospects. Public Administration Vol. 87, No. 1, 2009. 132-141
- Blomberg, Helena & Kroll, Christian 1999. Do Structural Context Matter? Macrosociological Factors an Popular Attitudes towards Public Welfare Services. Acta Sociologica, 42, 319-335.
- Blomberg, Helena & Kroll, Christian 2003. Kuntalaiset, paikalliset päättäjät ja hyvinvointipalvelut 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kela, 2003
- Bogdan, R. & Biklen, S. 1992. Qualitate research for education. An introduction to theory and methods. 2nd ed. Boston: Allyn & Bacon
- Bouckaert, Geert, Ormond, Derry & Peters, Guy 2000. A Potential Governance Agenda for Finland. Ministry of Finance. Research reports 8/ 2000.
- Bourgon, Jocelyne 2007. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. International Review of Administrative Sciences 2007 73: 7-26.
- Brannen, Julia 2007. Working Qualitatively and Quantitatively. In Clive Seale, Giampiet-

- ro Gobo, Jaber F. Gubrium & David Silverman (ed.). *Qualitative Research Practice*. Sage. 282-296.
- Brodin, Evelyn Z. 2006 *Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17:1–17
- Brown, Chris 2007. *Situating Critical Realism*. *Millennium Journal of International Studies* 2007:35. 409-416.
- Burr, Vivien 2003. *Social Constructionism*. 2. ed. Routledge: London, New York.
- Cairney, Paul 2009. *Implementation and the Governance Problem. Pressure Participant perspective*. *Public Policy and Administration* 2009; 24: 355-377.
- CEMR 2007. *Consultation procedures within European states. An assessment of the systems for consultation between central governments and the national associations of local and regional government*. CEMR, Council of European Municipalities and Regions 2007.
- Cho, Chung-Lae, Kelleher, Christine A., Wright, Deil S. & Webb Yackee, Susan 2005. *Translating National Policy Objectives into Local Achievements across Planes of Governance and among Multiple Actors: Second-Order Devolution and Welfare Reform Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, no. 1. 31–54
- Council of Europe 2002. *New social demands; the challenges of governance*. *Trends in social cohesion*, No 4. Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Craw, Michael 2010. *Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare* *American Journal of Political Science* Michael Craw. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2010.00464.x
- Cresswell, John. W. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. Thousand Oaks, California: Sage
- Daly, Mary 2003. *Governance and Social Policy*. *Journal of Social Policy* (2003), 32:1:113-128.
- de Leon, Peter & de Leon, Linda 2002. *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (2002):4:467-492
- Denhardt, Robert B. & Denhardt Janet Vinzant, 2000. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*. 2000, Vol. 60, No. 6. 549-559.
- Drechsler, Wolfgang 2005. *The Re-Emergence of “Weberian”*. *Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective* *Halduskultuur*, 2005, vol 6, pp. 94-108.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane 2005. *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16:467–494
- Egbo, Benedicta 2005. *Emergent paradigm: critical realism and transformative research in educational administration*. *Journal of Education*. Vol 40, 2: Spring 2005.
- Eronen, Londén, Perälähti, Siltaniemi & Särkelä 2007. *Sosiaalibarometri. Ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Johtopäätökset*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2007.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino: Jyväskylä.
- Eskola, Reeta (toim.) 2005. *Arvoilla hyvään hallintoon*. Vaasan yliopisto, Avoin yliopisto. Oy Fram Ab, Vaasa 2005
- Ewalt, Jo Ann G. & Jennings, Edward T. Jr. 2004. *Administration, Governance, and Policy Tools in Welfare Policy Implementation*. *Public Administration Review*. Volume 64 Issue 4. 449-462
- Ewalt, Jo Ann G. 2001. *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration Newark, NJ March 12, 2001.
- Evers, Adalbert, Schulz, Andreas D. & Wiesner, Claudia 2006. *Local policy networks in the programme Social City -a case in point for new forms of governance in the field of local social work and urban planning*. *European Journal of Social Work*, Vol. 9, No. 2, June 2006, 183-200.
- Forma, Pauli, Saari, Pirjo, Tuomi, Taina & Väänänen, Jaana 2008. *Mainettaan parempi kuntatyö? Kuntien eläkevakuutuksen raportteja 1/2008*. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki.
- Fredriksson, Sami, Lith, Pekka & Martikainen Tuomo 2006. *Kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa*. Teoksessa Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen (toim.) 2006. *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämisiätiö, Kunnat ja kilpailu 1/2006. 119-138.
- Gelissen, J. 2000. *Popular support for institutionalised solidarity: a comparison between European welfare states*. *The International Journal of Social Welfare*, 19, 285-300.
- Goldsmith, Mike & Larsen, Helge 2004. *Local Political Leadership: Nordic Style*. Interna-

- tional Journal of Urban and Regional Research. Volume 28/ 2004 121-133.
- Greve, Bent 2007. What Characterises the Nordic Welfare State Model. *Journal of Social Sciences* 3 (2): 43-51.
- Gulbrandsson, Karin, Bäck, Henry & Bremberg, Sven 2008. The significance of policy documents in municipal child health promotion. *Scandinavian Journal of Public Health* 2008 36: 228-234.
- Haataja, Toivo, Ahti, Leena, Kaasalainen, Marja, Kirmanen, Leena, Nissinen, Ritva, Nurmi, Ilona, Rantakokko, Katri & Taiveaho, Satu 2001. Valvonnan avaimet. Selvitys vanhainkotien ja asumispalveluyksiköiden mitoitusperusteista. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2001.
- Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti 1992. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. VAPK-kustannus. Helsinki 1992
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Harjula, Heikki & Laakso, Riitta 1996. Kunnan hallintomenettely. Edita: Helsinki.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallisen kehittämissätiö. Tutkimusraportti. Saatavissa <http://www.polemiikki.fi/files/1184-Verkostokuntaraportti2.doc>. Luettu 3.7.2009
- Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen. Kuntaliitto. Edita Prima: Helsinki.
- Haverinen, Riitta & Vuorenkoski, Lauri 2009 Sosiaalialan ja perusterveydenhuollon kehittämiskäytännön vahvistaminen. Selvityshenkilöiden raportti 17.9.2009. THL.
- Haverinen, Riitta 2003. Laatudokumentit ja suomalaisen sosiaalipalvelujen modernisaatio. *Yhteiskuntapolitiikka* 68, 2003: 4. 325-336.
- Heikkilä, Matti & Kaakinen, Juha & Korpelainen Niina 2003. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. STM työryhmämuistioita 2003:11. Helsinki 2003
- Heikkilä, Matti & Roos, Milla (toim.) 2004. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki, Stakes.
- Heikkilä, Matti 2003. Palveluoikeudet ja laatusstandardit määriteltävä. *Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka* 68; 2003:2. 119-120.
- Heikkilä, Matti 2004a. 2000-luvun sosiaalipolitiikan reformipotentiaali. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004):1. 61–65.
- Heikkilä, Matti 2004b. Ohjauksen tarve ja tulevaisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Matti Heikkilä & Milla Roos (toim.) 2004: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki, Stakes.
- Heikkilä, Matti 2007. Julkinen ja yksityinen hyvinvointivastuu – Näkökohtia valtion, perheen ja markkinoiden rooliin ihmisten hyvinvoinnissa. Teoksessa Paula Tiuhonen & Risto Harisalo (toim.) 2007. Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007 Eduskunnan taustajulkaisu 3/2007. Tulevaisuusvaliokunta, Eduskunta. 53 -57.
- Heinämäki, Liisa 2004. Erityisesti päivähoitossa. Kunnallisten toimijoiden ja päättäjien näkemykset erityis päivähoitokäytännöistä palvelujärjestelmässä. Stakes, tutkimuksia 136. Helsinki.
- Heinämäki, Liisa 2011. Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. THL, Raportti 41 /2011.
- Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) 2006. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus.
- Helisevä, Markku & Hänninen-Salmelin Eva 1979. Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja No 4/ 1979. Tampere
- Heuru, Kauko 2000. Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimuskunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos: Tampere.
- Hiironniemi, S. (2004). Kuntien tulorahoituksen ohjaus – muutosten sekamelska vai järjestelmän tietoinen hallinta? Vertaileva analyysi lundquistilaisen ohjausteorian ja musgravelaisen fiskaalisen federalismin pohjalta. Hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Vaasan yliopisto.
- Hiironniemi, Silja 2005. Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Keskustelualoite. SM, Kunnallisen demokratian kehittämishanke. Suomen Printman Oy, Helsinki
- Hiironniemi, Silja 2005. Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Keskustelualoite. SM, Kunnallisen demokratian kehittämishanke. Suomen Printman Oy, Helsinki
- Hill, Michael & Hupe, Peter 2002. Implementing Public Policy. Sage Politics Texts. SAGE pub-

- lications. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Hillson, David 2008. Towards programme risk management. 2008 PMI Global Congress Proceedings, Denver, Colorado, USA. Saatavilla www.risk-doctor.com. Luettu 12.7.2011.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hood, Christopher C.1983. *The Tools of Government*. MacMillan Press, London.
- Houston, Stan 2010. Prising Open the Black Box: Critical Realism, Action Research and Social Work. *Qualitative Social Work* 2010: 9. 73-91.
- Hutchcraft, Paul D.2001. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 14, 1: 2001.23-54.
- Hyvärinen, Sinikka 2008. Asiantuntijat johtajuuden ristipaineissa. Teoksessa Arja Jämsen (toim.) 2008. *Johda sosiaalialaa! Puheenvuoroja ja näkökulmia*. Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten verkkojulkaisu 2008. www.isonetti.net. 23–28.
- Hyytinen, Kirsi, Konttinen, Jari, Ahlqvist, Toni, Pelkonen, Antti & Loikkanen, Torsti 2009. Ennakoiva vaikuttavuusarviointi innovaatio-ohjelmien strategisessa johtamisessa ja arviointiosaamisen uudet tarpeet. *Hallinnon Tutkimus* 5/2009, Arvioinnin teemanumero (toim. Roininen & Valovirta). Katse arviointiosaamiseen. 7493.
- Häggröth, Sören 2005. *Staten och kommunerna. Statens offentliga utredningar*. Ansvarskomiteen. SOU, Sverige.
- Häikiö, Liisa & Anttonen, Anneli 2010. Local welfare governance and informal care: fragmentation and new inequalities. Paper to be presented at the ESPAnet 2010 Conference Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses. Budapest 2-4, September 2010.
- Häikiö, Liisa 2006. Kansalaisosallistuminen ja hallintaverkostot. *Janus* vol. 14 (1) 2006, 47-52.
- Idänpään-Heikkilä, Ulla 2007. Sopimusohjaus ohjausmenettelynä sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten yksiköissä ja niiden lääkärin työssä. *Stakesin tutkimuksia* 159. Helsinki: Stakes, 2007
- Ihalainen, Rauno 2007. Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino.
- Jalonen, Harri 2008. Informaatio-ohjaus tietojohdantamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 27 (2), 2008.
- Jalonen, Harri, Laihonen, Harri & Lönnqvist, Antti 2009. Onko tiedolla johtaminen saavuttamaton ihanne? *Hallinto* 2:2009. VM. 24-25.
- Joaquin, Ernita M. 2009. Bureaucratic Adaptation and the Politics of Multiple Principals in Policy Implementation. *The American Review of Public Administration* 2009 39: 246 -268.
- Johansson, Roine & Borell, Klas 1999. Central steering and local networks: old-age care in Sweden. *Public Administration* Vol.77, No. 3, 1999. 585–598.
- Julkunen, Raija 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2006. Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2006):2 179–185.
- Jämsen, Arja (toim.) 2008. *Johda sosiaalialaa! Puheenvuoroja ja näkökulmia*. Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten verkkojulkaisu 2008. www.isonetti.net.
- Jäntti, Anni & Majoinen, Kaija (toim.) 2008. *Kuntajohtaminen 2015 - suunta, sisältö ja välineet*. Suomen Kuntaliitto.
- Kaakinen, Juha & Nieminen, Jarmo & Ohtonen, Jukka 2007. Sosiaalihuollon kehittämistöiminnan arvioinnin loppuraportti. Helsinki: STM. Selvityksiä 2007:12.
- Kaarakainen, Minna 2008. Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945-2008. Valtiollisesta järjestelmästä kohden kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa. Kuopion yliopiston julkaisusarja E, Yhteiskuntatieteet.
- Kananoja, Aulikki, Niiranen, Vuokko & Jokiranta Harri 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus: Juva.
- Kangas, Olli (toim.) 2003. Laman varjo ja nousun huuha. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kela, 2003
- Kautto, Mikko & Kvist, Jon 2002. Parallel Trends, Persistent Diversity. *Nordic Welfare States in the European and Global Context*. *Global Social Policy* vol. 2(2): 189-208.
- Kekkonen, Sirpa 2002. Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtioneuvoston ohjelmajohtamisen simulointihanke. VM, Työryhmän muistio. Helsinki 15.10.2002
- Kettunen, Pekka 2005. Riittääkö tieto-ohjaus hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa? Teoksessa Maija Ritamo (toim.) 2005. VIII Terve Kunta -päivät 26.–27.1.2005. Aiheita 4/2005. Stakes. 14–17.
- Kettunen, Pertti 2002. Kuntien eloonjääminen

- taito. Kunnallisanalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 35. Pole-Kuntatieto Oy, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Kivelä, Susanna (toim.) 2001. IV Kuntien tulevaisuusfoorum: Itsenäinen kunta – faktaa vai fiktiota. Suomen Kuntaliitto 2001.
- Kivinen, Tuula 2008. Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa. Kuopion yliopisto, Julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 158.
- Koivisto, Raimo 2005. Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. Acta Wasaensia 149. Vaasan yliopisto.
- Kokko, Simo, Heinämäki, Liisa, Tynkkynen, Liina-Kaisa, Haverinen, Riitta, Kaskisaari, Marja, Muuri, Anu, Pekurinen, Markku & Tammelin, Mia 2009. Kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisen ja tuottamisen ratkaisuista 2009–2013. THL, Raportti 36 /2009.
- Korhonen, Helena 2003. Poikkihallinnollisen koordinoinnin ja ohjelmahallinnon kokemuksia Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Edita Prima: Helsinki.
- Kosonen, Pekka 1998. Pohjoismaiset mallit murosseissa. Tampere: Vastapaino.
- Kröger, Teppo 1997. Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitas Tamperensis 561. Tampereen yliopisto. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Kuhlmann, Sabine 2010. Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences* 2010 76: 331–345.
- Kuhnle, Stein & Hort, Sven E. O. 2004. The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons for the Developing World Social Policy and Development Programme Paper Number 17, September 2004. United Nations Research Institute for Social Development.
- Kuntaliitto 2006. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Suomen Kuntaliiton yleiskirje 26.10.2006 17/80/2006. Suomen kuntaliitto: Helsinki.
- Kuntaliitto 2009. Kuntapalvelujen pelastusohjelma 11.2.2009. Kuntaliitto: Helsinki
- Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) 2006. Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIPress oy.
- Kuusela, Pekka 2001. Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma. Kuopion yliopisto, selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 30. Kuopio, Kuopion yliopisto.
- Kuusela, Pekka 2006. Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) 2006. Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIPress oy. 9–22.
- Kvale, Steinar 1996. Interviews: an introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lehtelä, Kirsi-Marja 2008. Sosiaali- ja terveystieteiden ajantieto 2005–2007. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Stakes, Helsinki.
- Lehto, Markku 2005a. Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. *Kunnallisanalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu 56*. Vammalan kirjapaino Oy.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: SAGE.
- Lion, Cristina, Martini, Paola & Volpi, Stefano 2006. Evaluating the Implementation Process. A Contribution within the Framework of the European Social Fund (ESF) Programme. *Evaluation*. Vol 12, no3, 313–329.
- Loikkanen, Heikki A. & Nivalainen, Henna 2010. Suomen kuntatalouden kehitys; miten tähän on tultu? Kuntien takauskeskukselle tehty raportti 18.6.2010. Luettavissa http://www.kuntientakauskeskus.fi/pdf/SUOMEN_KUNTATALOUDEN_KEHITYS_190710.pdf. Luettu 24.10.2010
- Lundberg, L. 2005. Hur vet staten vad kommunerna gör? En studie av den statliga uppföljningen av kommunal verksamhet i Danmark, England, Finland och Norge. Uppdrag att kartlägga, beskriva och jämföra den statliga uppföljningen av kommunal verksamhet i Danmark, England, Finland och Norge. Statskontoret 2005:20, Finansdepartementet, Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS). Stockholm.
- Lundquist Lennart 1987. Implementation Steering. An actor-Structure Approach. *Studentlitterature*. Lund.
- Lundquist, Lennart 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund
- Lundqvist, Lennart J. 2001. Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 14, No 3 July 2001. 319–337.
- Lähteinen, Martti 2005. Riittääkö tieto-ohjaus hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa? Teok-

- ssa Maija Ritamo (toim.) 2005. VIII Terve Kunta -päivät 26.-27.1.2005. Aiheita 4/2005. Stakes. 13–14.
- Mattila, Pekka 2007. Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen. Talentum Media Oy. Otava: Keuruu.
- McConnell, Allan 2006. Central-local government relations in Scotland. *International Review of Administrative Sciences* 2006:72. 73–84.
- Mehde, Veith 2006. Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms. *Law & Policy*, Vol 28, No 2. April 2006. 164–181.
- Merikallio, Jussi 2007. Kunnat toteuttavat palvelurakennemuutoksen, tarvitaanko uusia ohjauskeinoja. Teoksessa TerveSos 2007-koulutustapahtuman luentolyhennelmät. Stakes, työpapereita 12:2007.
- Mikola, Sinikka & Kesänen, Juha 2007. Ohjaket käsissöopas kuntien ohjelmien johtamiseen. Kuntaliitto. Miktor Oy.
- Mikola, Sinikka (toim.) 2007. Kuntien ohjelma-johtaminen. Näkemyksiä ja arvioita. Suomen Kuntaliitto
- Miller, Gale & Dingwall, Robert (toim.). 1997. *Context & Method in Qualitative Research*. London. Thousand Oaks-New Delhi: SAGE.
- Moilanen, Merja 2008. Miten valtio ohjaa kuntia 2020? *Socius. Sosiaali- ja terveystieteiden aikakauslehti verkossa*. 1/2008. 13.3.2008. STM.
- Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.) 2008. *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Stakes, Helsinki.
- Musgrave, Richard A. 1956. A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv*. 333–343.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. (1973) *Public Finance in Theory and Practice*. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha.
- Muuri, Anu 2008. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Stakes, tutkimuksia 178. Gummerus: Jyväskylä.
- Mäki, Tiina 2004. Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuosituksen laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus. *Kuopion yliopiston julkaisuja, Yhteiskuntatieteet* 109.
- Mäntysaari, Mikko 2006. Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) 2006. *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. 137–162.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo 2003. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. VM, Hallinnon kehittämiskeskus. Edita: Helsinki.
- Möttönen, Sakari 2009. Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):1. 60–71.
- Niemelä, Heikki & Salminen, Kari 2009. Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä. *Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 104,
- Niemelä, Mikko 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras -hankkeeseen. *Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 102.
- Niiniluoto, Ilkka 2006. Kriittinen tieteilinen realismi. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) 2006. *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Oy UNIPress oy. 23–44.
- Niiranen, Vuokko & Laulainen, Sanna 2006. Osaamisella tuloksellisuutta arvioinnilla tasapainoa. OSAATKO -KARTUKE -tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. OSAATKO -KARTUKE -hankkeen julkaisu 9. Kuopion yliopisto, Minna Canth instituutti. Helsinki.
- Niiranen, Vuokko 1994. Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. *Sosiaaliturvan keskusliitto*. Pieksämäki.
- Niiranen, Vuokko 2006. Haasteita monessa kerroksessa, tuloksellisuuden arviointi kunnissa. Teoksessa Vuokko Niiranen & Sanna Laulainen 2006. *Osaamisella tuloksellisuutta, arvioinnilla tasapainoa*. OSAATKO -KARTUKE -tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. OSAATKO -KARTUKE -hankkeen julkaisu 9. Kuopion yliopisto, Minna Canth instituutti. Helsinki.
- Niiranen, Vuokko 2008. Johtamisen diversiteetti-kunnan sosiaalipalvelujen johtaminen muutoksessa. Teoksessa Arja Jämsen (toim.) 2008. *Johda sosiaalialaa! Puheenvuoroja ja näkökulmia. Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen verkkojulkaisu* 2008. www.isonetti.net. 11–15
- Niiranen, Vuokko, Seppänen-Järvelä, Riitta, Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko 2010. *Johtaminen sosiaalialalla*. Gaudemus.
- NOU 2000:22. Om oppgave fordelingen mellom stat, region og kommune. Oslo 2000

- Nyholm, Inga 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Nylander, Olli 2008. Kaste:n paikka – arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä. Yhteiskuntapolitiikka 73
- Nylander, Olli, Stähle, Pirjo & Nenonen, Mikko 2003. Informaatio-ohjauksesta tietointensiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikka 68, 2003;1. 3-18.
- OECD 2010. Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations. OECD.
- Oosi, Olli, Wennberg, Mikko, Alavuotunki, Kaisa, Juutinen, Sirpa & Pekkala, Henrik 2009. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi. PricewaterhouseCoopers Oy. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2009:12.
- OPM 2004. Sosiaali- ja terveysalan johtamiskoulustyöryhmän muistio 2004. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 30. OM, koulutus- ja työvoimapolitiikan osasto. Yliopistopaino.
- O’Toole, Laurence Jr. 2000. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 10, No. 2: 263-288.
- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. STM, julkaisuja 19. STM: Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse & Turala, Maciej 2009. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. International Review of Administrative Sciences 2009; 75; 311
- Oulasvirta, Lasse 2005. Riittääkö tieto-ohjaus hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa? Teoksessa Maija Ritamo (toim.) 2005. VIII Terve Kunta -päivät 26.–27.1.2005. Aiheita 4/2005. Stakes. 17-19.
- Paasikoski, Kirsi 2007. Lääninhallitusten kantele- ja oikeusturva-asoiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti. SM. Hallinto. 40:2007.
- Pakarinen, Terttu 2009. Henkilöstö strategisen johtamisen ytimessä. Teoksessa Arto Haveri, Kaija Majoinen & Anni Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto. Edita Prima: Helsinki. 131-142.
- Parjanne, Risto 2001. Kuntien haasteita. Teoksessa Susanna Kivelä 2001. (toim.) IV Kuntien tulevaisuusfoorumi: Itsenäinen kunta – faktaa vai fiktiota. Suomen kuntaliitto 2001. 5-7.
- Patton, Michael Q. 2002. Qualitative Research and Evaluation Methods. Sage.
- Paul-Shaheen, P.A. (1990). Overlooked connections: Policy development and implementation in state-local relations. Journal of Health Politics, Policy and Law, 15 (4), 833-856.
- Peckover, Sue & Hall, Christopher 2009. From Policy to Practice: The Implementation and Negotiation of Technologies in Everyday ChildWelfare. Children & society. Vol 23 (2009), 136-148.
- Pekurinen Markku, Erhola Marina, Häkkinen Unto, Jonsson Pia Maria, Keskimäki Ilmo, Kokko Simo, Kärkkäinen Jukka, Widström, Eeva & Vuorenkoski Lauri. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet. THL:n asiantuntijaryhmä 17.11.2010.
- Pellegrinelli, Sergio 1997. Programme management: organizing project-based change. International journal of Project management. Vol 15: 3, 141-149.
- Pellegrinelli, Sergio 2011. What’s in a name: Project or programme? International Journal of Project management 29 (2011). 232-240.
- Peters, Guy B. 2006. The Meta-Governance of Policy Networks: Steering at a Distance, but Still Steering. Draft. International conference: The research agenda for network governance in Europe. Roskilde University, Denmark. 2.-3. November 2006.
- Petersson, Olof: Kommunalpolitik. Publica, Helsingborg 1992
- Pokki, Taru. Muutospaineet julkisella sektorilla – Roolit ja jännitteet Kuntaliiton Palveluntutannon uudistaminen -ohjelmassa. Helsinki University of Technology. Report 2005/4.
- Pollitt, Christopher 2009. Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? Public Administration Vol. 87, No. 2, 2009. 198-218
- Provan, Keith G. & Kenis, Patrick 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory. 18:229-252.
- Rahkonen, Päivi 2009. Ohjelmat ja projektit kunnanjohtajan työvälineinä. Teoksessa Arto Haveri, Kaija Majoinen & Anni Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto. Edita Prima: Helsinki. 227-230.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2005. Kunnan strategisen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja

- kunnanjohtajista strategisina johtajina. *Acta Universitatis Tamperensis* 1072. Tampereen yliopisto.
- Rantanen, Jorma 2008. Sektoritutkimuksen rakenneuudistuksia koskevan selvitystyön väliraportti (alustavia analyysejä ja ehdotuksia). 20.5.2008. Valtion sektoritutkimuksen neuvottelukunta.
- Rapley, Tim 2007. Interviews. In Clive Seale, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium & David Silverman (ed.). *Qualitative Research Practice*. Sage. 15-33.
- Rauch, Dietmar 2008. Central versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy & Administration* Vol. 42, No. 3, June 2008, pp. 267–287
- Rauhala, Pirkko-Liisa 2001. Kunnallisen sosiaalitoimen ja valtion suhde Suomessa: Valtakamppailuja, jännitteitä ja vuorovaikutusta. *Yhteiskuntapolitiikka* 66, 2001: 4. 301-317.
- Rhodes, R.A.W. 2007. Understanding Governance—Ten Years On. *Organization Studies* 28(08): 1243–1264.
- Riihinen, Olavi (toim.) 1993. Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY.
- Rist, Ray C. 1998. *Influencing the Policy Process With Qualitative Research*. The George Washington University, Centre for Policy Studies. Luettavissa www.edstudies.net/files/active/0/resources-influencing.html.
- Ritamo, Maija (toim.) 2005. VIII Terve Kunta-päivät 26.–27.1.2005. Aiheita 4/2005. Staakes.
- Ruonavaara, Hannu 2008. Mekanismeilla selittäminen. *Sociologia* 1 / 2008. 37-51.
- Ruostesaari, Ilkka 2002. Valta muutoksessa. WSOY: Vantaa.
- Ryner, Magnus 2007. The Nordic Model: Does It Exist? Can It Survive? *New Political Economy* 12, 1:2007. 61-70
- Ryynänen, Aimo 1998. Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa Hoikka, P. (toim.). *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Tampere: Tampereen yliopisto, 5-34.
- Ryynänen, Aimo 2004. *Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan alan kehittämissäätö, Tutkimusjulkaisut 44*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Ryynänen, Aimo 2009. *Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Taustajulkaisu. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009*.
- Ryynänen, Aimo 2009. Hyvästijätö vahvalle valtiolle vai valtion arvonalautus? *Tieteessä tapahtuu* 4-5 / 2009. 18-25.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet..* Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari 1995. *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Sandfort, Jodi, Coleman Selden, Sally & Sowa, Jessica E. 2008. Do Government Tools Influence Organizational Performance? Examining Their Implementation in Early Childhood Education. *The American Review of Public Administration* 2008. 38: 412
- Santalainen, Timo 2006. *Strateginen ajattelu*. Talentum Media Oy. Gummerus: Jyväskylä
- Savioja, Hannele 2009. Peruspalvelujen arviointi osana peruspalveluohjelmaa. *Hallinto* 2/2009. VM. 16 – 17.
- Schofield, Jill & Sausman, Charlotte 2004. Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice. *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004. 235-248
- Schwandt, Thomas A. 1997. *Qualitative Inquiry. A Dictionary of Terms*. Thousand Oaks/London/ New Delhi: Sage.
- Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (ed.) 2007. *Qualitative Research Practice*. Sage. Concise paperback edition. First published 2004. Paperback edition published 2007.
- Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2008. Sektoritutkimuksen rakenteellinen kehittäminen. 15.9.2008.
- Sihvo, Tuire & Maaniittu, Marja-Liisa 1979. Sosiaalitoimen suunnittelusta kunnassa. Sosiaalilihallitus, suunnitteluja tilastotoimisto. Julkaisusarja no 10, 1979. Helsinki.
- Siljander, Pauli 1988. *Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntauksia*. Oulun yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta. Oulu 1988.
- Silverman, David 1997. *The Logics of Qualitative Research*. Teoksessa Miller, G., Dingwall, R. (toim.). *Context & Method in Qualitative Research*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 12–25.
- Sinkkonen-Tolppi, Merja & Niiranen, Vuokko 2006. Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa. Voimavarojen johtamisen ja tuloksellisuushaasteet kuntien sosiaalitoimessa. Minna Canth -instituutti. Helsinki: Kuopion yliopisto.
- SM 2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Sisäasiainministeriö 15/2005. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
- Sorensen, Eva & Torfing, Jacob 2009. Making Governance networks effective and demo-

- cratic through metagovernance. *Public Administration* Vol. 87, No. 2, 2009. 234–258.
- Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi. 2007. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 1. Price-waterhouse Coopers. STM 29.6.2007.
- Statskontoret 2005a. Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting. Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Statskontoret, Sverige. Dnr 2005:28.
- Statskontoret 2005b. Statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet Ansvarskommittén. Statskontoret, Sverige. Dnr 2005/172-5.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö Hallinnon kehittämissosasto, VM Tutkimukset ja selvitykset 3/2006, Edita Prima Oy, Helsinki 2006
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö Hallinnon kehittämissosasto, VM Tutkimukset ja selvitykset 3/2006, Edita Prima Oy, Helsinki 2006
- Stenvall, Jari 1995. Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki: Painatuskeskus
- Stenvall, Jari 2007. Muuttuvan demokratian monet perspektiivit. Teoksessa Paula Tiihonen & Risto Harisalo (toim.) 2007. Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007 Eduskunnan taustajulkaisu 3/2007. Tulevaisuusvaliokunta, Eduskunta. 7-10.
- Stewart, Charles 2001. Analyzing Congress. Massachusetts Institute of Technology. w.w.Noretton & Company.
- Stewart, John 1993. Kuntien uusi johtamistapamuutos ja johtaminen. Finnpublishers. Gummerus: Jyväskylä.
- STKL 2009. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton lausunto Sosiaali- ja terveysturvaliokunnalle / Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008 (K 1/2009 vp). 11.6.2009 Helsinki.
- STM 1996. Uudistunut suunnitelma tuo esille painopistealueet. STM, tiedote 3.9.1996, nro 157/96
- STM 1999. Valtioneuvoston päätös. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003. Julkaisuja 16. Helsinki: STM.
- STM 200. Kiireelliset toimenpiteet sosiaalityön vahvistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö 2003. Työryhmämuistioita 2003:10. 25.3.2003
- STM 2000. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003. TATO:n ensimmäinen vuosi. Julkaisuja 17. Helsinki: STM.
- STM 2001a. Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. Asettamispäätös 13.9.2001. STM 125:00/2001. Helsinki: STM. Saatavilla www.muodossa URL: [Http://www.hare.vn.fi/](http://www.hare.vn.fi/)
- STM 2001b. Sosiaali- ja terveystoiminnan strategiat 2010 -kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2001c. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Julkaisuja 4. Helsinki: STM.
- STM 2001d. Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. STM Oppaita 2001:4
- STM 2002. Selvitys sosiaali- ja terveystoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. STM Työryhmämuistioita 2002:8
- STM 2003. Kansallinen sosiaalialan kehittämissuunnitelma, osa 3. Henkilöstön riittävyys, työolot, osaaminen ja työkäytännöt. Työryhmämuistioita 2003:11
- STM 2004a. Sosiaalialan kehittämissuunnitelma pähkinänkuoressa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:8
- STM 2004b. Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä. Artikkelikokoelma. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:15
- STM 2004c. Hakijan opas. Valtionavustuksen hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmiin vuosina 2005–2007. Oy Edita Prima Ab, Helsinki 2004.
- STM 2004d. Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hankkeen loppuraportti. STM, julkaisuja 2004:15. Helsinki 2004.
- STM 2005a. Tutkimus- ja kehittämistoiminta kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. STM, Paras -sihteeristö. Muistio 3.11.2005.
- STM 2005b. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sen hallinnonala. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005:8. Helsinki.
- STM 2005c. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden ohjausryhmä. Työryhmämuistioita 2005:19.
- STM 2005d. Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille tutkimukseen ja koulutukseen. Järjestelmän ja rahoituksen kehittäminen. STM Työryhmämuistioita 2005:10.
- STM 2007a. Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:3. Yliopistopaino: Helsinki
- STM 2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon kan-

- sallinen kehittämissuunnitelma. Kaste -ohjelma 2008-2011. STM julkaisuja 2008:6. Helsinki.
- STM 2009a. Asetus vähentää alueellista eriarvoisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. STM, Tiedote 195/2009. 28.5.2009.
- STM 2009b. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma Kaste 2008–2011. Hankeavustusopas. Selvityksiä 2009:23. Helsinki.
- STM 2009c. Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008–2011. STM:n selvityksiä 2009:9. Helsinki.
- STM 2009e. Vakiintumisen vuodet. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunnan toimintakausi 2006 – 2009. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:6STM 2010. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:34.
- Suoniemi, Ilpo, Tanninen, Hannu & Tuomala, Matti 2003. Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet. Helsinki 2003. STM:n julkaisuja 2003:5.
- Sveriges Kommuner och Landsting 2005. Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv. Ansvarprojektet.
- Tahvanainen, Aarno 2004. Terveyspolitiikkaa Helsingissä ja Uudellamaalla. Tutkimus Helsingin ja Uudenmaan alueen terveystaloudesta ja sairaanhoitopiirin hallinnollisista muutoksista, niihin johtaneista syistä ja toiminnan järjestämisestä. Acta Universitatis Tamperensis 1040. Tampere University Press: Tampere.
- Taipale, Vappu 2008. Jättiläisten suudelma. Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka 1/2008.
- Tala, Jyrki 2005. Lainsäädännön vaihtoehdot – tarve, tehtävät ja tähänastisia kokemuksia.
- Temmes, Markku 1991. Julkinen johtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus
- Temmes, Markku 1994. Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtionvarainministeriö. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus oy: Helsinki.
- Temmes, Markku 2008. Kurkistus nurkan taakse -Suomen hallinnon kehitys vuoteen 2009 ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Teoksessa Saukkonen, Pasi 2003/2008 (toim.) Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto, valtio-opin laitos. Saatavilla <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>. Luettu 7.7.2009.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku & Peltonen, Pauliina 2001. Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. VM, Tutkimukset ja selvitykset. Research Reports 4/2001.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku & Peltonen, Pauliina 2001. Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. VM, Tutkimukset ja selvitykset. Research Reports 4/2001
- Teperi, Juha 2004. Kuka saa terveyspalveluja? Teoksessa Matti Heikkilä & Milla Roos (toim.) 2004: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki, Stakes. 106-120.
- TerveSos 2007-koulutustapahtuman luontoluentoluennot. Stakes, työpapereita 12:2007.
- Teräväinen, Ritva, Räikkönen, Outi & Heikkilä, Matti 2007. Laatusuosituksen arviointi. Arviointia laatusuosituksen ohjausvaikutuksista ja vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään. Stakes, Työpapereita 27/2007. Helsinki.
- Tiihonen, Paula & Harisalo, Risto (toim.) 2007. Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007 Eduskunnan taustajulkaisu 3/2007. Tulevaisuusvaliokunta, Eduskunta.
- Tiihonen, Seppo 2004. From governing to governance. Tampere University Press. Tampere.
- Tiihonen, Seppo 2007. Julkinen sektori demokratian ja tehokkuuden ristipaineissa. Teoksessa Paula Tiihonen & Risto Harisalo (toim.) 2007. Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007 Eduskunnan taustajulkaisu 3/2007. Tulevaisuusvaliokunta, Eduskunta. 58-84.
- Tiili, Minna 2008. Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta Politica 34. Department of Political Science. University of Helsinki.
- Tirronen, Anniina 2007. Tampereen kaupungin päivähoito ja perusopetuksen tilaajatuottajamallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tampereen kaupunki. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Titmuss, R. M. (1974) Social Policy. London: Allen and Unwin.1991
- Trydegård, Gun-Britt & Thorslund, Mats 2010. One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care. Social Policy & Administration. Vol. 44, No. 4, August 2010, pp. 495–511.
- Tuomela, Raimo 1983. Tiede, Toiminta Ja Todel-

- lisuus: Tieteellisen Maailmankäsityksen Filosofiset Perusteet. Gaudeamus.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2006. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Gummerus: Jyväskylä.
- Tuomola Seppo, Idänpään-Heikkilä, Ulla, Lehtonen, Olli-Pekka ja Puro, Markku 2008. Arviointiselvitys vuosina 2002–2007 toteutetusta kansallisesta terveyshankkeesta. Terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuminen. STM, julkaisuja 2008:2
- Tuori, Kaarlo 2001. Oikeudellinen asiantuntijalautsunto Suomen Kuntaliitolle. Valtion ja kuntien vastuunjako sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Helsingissä 5.12.2001. Luetavissa http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;21975;21988;36697.
- Tynjälä, P. 1991. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmienluotettavuudesta. Kasvatus 22 (5–6), 387–398
- Töttö, Pertti 2006. Kriittinen realismi ja sosiaali-tieteiden menetelmät. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) 2006. Realismin haaste sosiaalitieteissä. 45–76.
- Uoti, Asko 2003. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopistopaino.
- Uusitalo, Hannu & Lönnfors, Terhi 1999. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Teoksessa Hannu Uusitalo (toim.) Stakes sosiaali- ja terveysalan informaatio-ohjaajana. Kokeimuksia ja kehitysnäkymiä. Stakes, Aiheita 11/1999. Stakesin monistamo, Helsinki. 5–6.
- Uusitalo, Hannu (toim.) 1999. Stakes sosiaali- ja terveysalan informaatio-ohjaajana. Kokeimuksia ja kehitysnäkymiä. Stakes, Aiheita 11/1999. Stakesin monistamo, Helsinki.
- Vabo, Mia 2009. New Public Management. The Neoliberal Way of Governance. Working paper nr. 4: 2009. Rannsóknarstöð þjóðmála Félagsvísindastofnunar Háskóla, Íslands.
- Vabo, Signy Irene 2000. New Organizational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians? Scandinavian Political Studies 23(4): 343–372.
- Vabo, Signy Irene 2005. Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government European Journal of Political Research 44: 2005. 563–592.
- Vabo, Signy Irene 2010. What is happening in the shadow of hierarchy? Analysing changes in the governing of care services for older people in Norway. Paper prepared for the EGPA Permanent Study Group XIII on Public Policy, 32 EGPA Annual Conference, Toulouse, France, 8th – 10th of September 2010. Luetavissa <http://egpa2010.com/documents/PSG13/Vabo2.pdf>. Luettu 13.9.2010
- Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007. Osat I ja II. Helsinki 2008. Edita: Helsinki.
- Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista 2002. STM, julkaisuja, 2002:9
- Valtioneuvoston periaatepäätös. Taustamateriaali. (1998) Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopoliittikan suuntaviivat. Oy Edita ab. Helsinki 1998
- Vartiainen, Pirkko 2005. Yhteistyön arvo julkisissa palveluissa. Palvelujärjestelmän laajuus ja rajalliset resurssit altistavat julkisen toiminnan kritiikille eriarvoisuudesta. Teoksessa Reeta Eskola (toim.) 2005. Arvoilla hyvään hallintoon. Vaasan yliopisto, Avoin yliopisto. Oy Fram Ab, Vaasa 2005. 19–24.
- Varto, Juha 2005. Laadullisen tutkimuksen metodologia.
- Vartola, Juha 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol.103. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Watt, Susan, Sword, Wendy & Krueger, Paul 2005. Implementation of a health care policy: An analysis of barriers and facilitators to practice change. BMC Health Services Research 2005, 5:53
- Weber, Max 1966. Social and economic organization. The Free Press. New York. USA 1966
- Weber, Max, 1947. The theory of social and economic organization. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. New York, The Free Press.
- Vedung, Evert 1996. Informativa styrmedel. Uppsala Universitet.
- Whitford, Andrew B. 2007. Decentralized Policy Implementation. Political Research Quarterly 2007 60: 17
- Viinamäki, Olli-Pekka & Salminen, Ari 2008. Aluehallintojen mosaikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtionvarainministeriö. Edita Prima: Helsinki.
- Viitanen, Elina & Kokkinen, Lauri & Konu, Anne & Simonen, Outi & Virtanen, Juha. V. & Lehto, Juhani 2007. Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 59. Vammalan kirjapaino.
- Vilkki, Briitta 2009. Strategiat hallinnan väli-

- neenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpääntö case Kyrönjoessa. Acta Wasaensia no 202. Vaasan yliopisto.
- Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (toim.): Hallinnon rakenteet. Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus 1981, Helsinki
- Virkkunen, Jaakko, Engeström, Yrjö & Miettinen, Reijo 2007. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus. Projekteista konseptikehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:49.
- Virkkunen, Paavo, Voitilainen, Eero, Laosmaa, Martti & Salmimies, Pekka 1986. Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Weilin & Göös: Espoo
- Virtanen, Matti 2000. Normit ja informaatio-ohjaus. Yhteiskuntapolitiikka, 2000: 65: 5. 385-386.
- VM 2002b. Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta. Valtiovarainministeriön työryhmä. VM128:00/2001 Kesäkuu 2002. Valtiovarainministeriö. Kansantalouselosasto.
- VM 2008a. Peruspalvelujen tila -raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14:2008.
- VM 2008b. Talouspolitiikan strategia 2008. Kuntatalouden haasteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2008.
- VM 2009a. Kohti tulevaisuuden palveluja. Kuntien parhaat palvelukäytännöt – hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2009
- VNK 2003. Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003
- VNK 2004. Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–2009. Valtioneuvoston kanslia 30.12.2004
- VNK 2005a. Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005
- VNK 2005b. Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliitiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Eerola, Petri. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005.
- VNK 2006a. Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Edita Prima Oy; Helsinki
- VNK 2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007
- Volk, Raija & Laukkanen, Tuula 2007. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki 2007. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38.
- VTV 2003b. Tarkastuskertomus 40/2002: Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- VTV 2003c. Tulosohjauksen terävöittäminen. Työryhmämuistioita 9/2003. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto
- VTV 2006. Tarkastuskertomus 136 /2006. Kouluterveydenhuollon laatusuositusosuituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. 2006. Valtiontalouden tarkastusvirasto DN-RO 354/54/05 30.10.2006.
- VTV 2007a. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146 / 2007. DN-RO 6/54/06 19.6.2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Edita Prima Oy.
- VTV 2007b. Hankerahoitus ohjausvälineenä. Toiminnantarkastuskertomus 147 / 2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- VTV 2009a. Poliitiikkaohjelmat. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys. Edita Prima: Helsinki.
- VTV 2009b. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Tarkastuskertomus 192/2009. Edita Prima: Helsinki
- VTV 2010a. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2010.
- VTV 2010b. Poliitiikkaohjelma ohjauskeinona. Tarkastuskertomus 212/2010.
- Vuorento, Reijo 2007. Paras uudistaa palvelut -mitä uutta se tuo ohjausrakenteeseen. Teoksessa TerveSos 2007-koulutustapahtuman luentolyhennelmät. Stakes, työpapereita 12:2007
- Zeigler, Jennifer 2004. Implementing Welfare Reform. A State Report Card. Policy Analysis No. 529 October 19, 2004
- Zeitlin, Jonathan 2005. Conclusion: The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. Teoksessa J. Zeitlin & P. Pochet (toim.) with Magnusson, L. The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, PIE-Peter Lang, Brussels. 447–503.

Valtionhallinnon asiakirjat

- HaVM 16/1994. Hallintovaliokunnan mietintö 16. Valtiopäivät 1994. Liittyy asiaan: HE 182/1994. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain säännöksiin vuonna 1995. 25.11.1994.
- Hyssälä, Liisa 2006. Kirjallinen kysymys KK 421/2006. Valtioapäiväasiakirjat. Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä. Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2006.
- OM 2003. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Esite. Oikeusministeriön esitteitä.
- PTK 81/2000. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 81. Keskiviikkona 7. kesäkuuta 2000 kello 14. Valtioneuvoston selonteko uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan. Palauteteskustelu
- STM 2007b. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tulossopimus vuosille 2008-2011; tulostavoitteet 2008.
- STM 2009d. Sosiaalialan ja perusterveydenhuollon alueellinen tutkimus- ja kehittämisrakenne. Muistio. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunta 9.6.2009.
- StvVM 2001. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta HE 152/2001. StvVM 43/2001
- StvVM 2002. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyskertomuksesta HE 107/2002. StVM 22/2002.
- StvVM 2006. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta HE 236/2006. StVM 54/2006
- TEO 2008. TEO:n lausunto STM:n hallinnonalojen selvitysmiesraportista 30.1.2008. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus, Dnro 6664/00/001/07.
- VM 2002a. Ohjelmajohtaminen uudistaa hallituksen työskentelyn. Valtiovarainministeriö 5.12.2002. Tiedote132/2002.
- VNK 2002. Avoin koordinaatio; selvitys. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston EU-sihteeristö. 22.3.2002, VNK8216-83.
- VNK 2006b. Ohjelmajohtamisen kehittämishanke, asettamispäätös VNK 002:00/2006. Valtioneuvoston kanslia 16.1.2006.
- VTV 2000. Vanhustenhuollon rahoitus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 201/54/00 30.4.2000
- VTV 2003a. Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Tiivistelmä. Dno:211/54/02. Saatavissa <http://www.vtv.fi/julkaisut/tuloksellisuustarkastus-kertomukset/2003>. Luettu 23.7.2009.
- HaVM 5/1993. Hallintovaliokunnan lausunto 5. Valtiopäivät 1993. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Liittyy asiaan: HE 168/1993 Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. 26.11.1993.
- Välikysymysvastaus 4.10.2000. Vastaus vanhenevan väestön palvelujen turvaamista koskevaan välikysymykseen 4/2000 vp (Jouko Jääskeläinen/skl ym.) 4.10.2000. Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara
- VM 2005. Vm 013:00/2005, pöytäkirja 7.6.2005. Yhteistyöryhmän kokous.
- TrVM 5/2008. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa.
- VM 2009b. Asettamispäätös 18.6.2009 Normitalkoohanke. VM077:00/2009
- TrVM 11/2010. Tarkastusvaliokunnan mietintö 11/2010. Valtion omistajaohjauksen valvonta.

Julkaisemattomat lähteet

- Lehto, Markku 2005b. Esitelmä: Kuka oikeasti johtaa kunnallista sosiaalipolitiikkaa? Valtakunnalliset sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämispäivät. Marina Congress Center, 5.4.2006.
- Partanen, Airi 2007. Päihdepalveluiden laatusuosituksen tieto-ohjauksen välineenä. Stakes, Päihdetyöryhmä, tammikuu 2007.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Alueelliset kuulemistilaisuudet, pienryhmien tuottama materiaali. Suomen Kuntaliitto & Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stakes 2008a. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valvonta-aihe TRO 1/2008 vp. Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle osoitettu lausunto 8.5.2008 / Stakes, pääjohtaja Matti Heikkilä.
- Stakes 2008b. Selvitys informaatio-ohjauksesta erityisesti vanhustenhuollossa. Stakes 21.2.2008.
- Kerola, Olli 2008. Kaste-ohjelman esittely 9.12.2008.
- Kaste-ohjelma, alueelliset johtoryhmät 11.8.2010. Kaste-ohjelman alueellisten johtoryhmien lausunto Kaste II -ohjelman valmistelussa huomioitavaksi.

Puheenvuorot

- Heikkilä, Matti 2008. Kuntaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa-tarvitaanko sellaista? www.stakes.fi. Luettavissa <http://www.stakes.fi/FI/Stakes/johto/kuntaohjaus.htm> Julkaistu 30.5.2008, Päivitetty 2.6.2008
- Heuru, Kauko 2001. Entä itsehallinto? Puhe Kunnallisan kehittämissäätiön juhlaseminaarissa 6.2.2001
- Korhonen, Martti 2000. Valtio-kunta -suhteet. Puhe. Kuntien tarkastuskonferenssi, Oy Auditor Ab, Jyväskylä 27.4.2000.
- Nousiainen, Jaakko (vuosiluku ei tiedossa). Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen. www.om.fi. Luettu 15.6.2009.
- Nousiainen, Pekka 2009. Kuntien palvelukyky tulee vahvistaa. Kunnat.net. Suomen Kuntaliiton tiedote 4.6.2009. Luettu 3.7.2009. Saatavissa http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;145752;150795;150890.
- Pokka, Hannele 2002. TATO -seminaari Helsinki 18.11.2002. Puhe. Luettavissa <http://www.intermin.fi/lh/lappi/bulletin.nsf/PFSArch?OpenView>. Luettu 4.8.2009.
- Pöysti, Tuomas 2005. Hyvä hallintotapa sekä strateginen ohjaus ja valvonta. Valtioneuvoston controller. 17.8.2005, Haus oy:n tilaisuudessa. Luettavissa http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/hyvahallintapuhe170805.pdf Luettu 22.6.2008.
- Turunen, Juhani 2007. Pohdintoja hallintopolitiikan linjasta. Lähivuosien hallintopolitiikan haasteet -seminaari. Puhe. 15.2.2007 Säätytalo
- Volanen, Risto 2007. Valtiosihteeri Risto Volanen ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen raportin luovutustilaisuudessa. Tiedote 18.1.2007. VNK

Artikkelit ammatillisissa lehdissä

- Heikkinen, Laura 1998. Valtion ohjaus tiukentumassa. Krister Ståhlbergin ja Jorma Sipilän haastattelu. Polemiikki 2/ 2008.
- Pulma, Panu 2002. G.A. Helsingius ja valtionkontrollin alku. Sosiaaliturva 18/2002. 8 -10.
- Väärälä, Reijo 2007. Sosiaaliala uuteen kuosiintai ainakin melkein. Socius 2/2007

Lainsäädäntö

- A 1411/2011. Asetus sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta.
- HE 101/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 107/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietokannasta.
- HE 97/1992. Hallituksen esitys Eduskunnalle vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja kokeilua koskevien lakien muuttamisesta.
- HE 236 / 2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 268/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta
- L 17.3.1995/365 Kuntalaki
- L 169/2007 Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta
- L 1114/1998 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- L 1230/2001 Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta
- L 28.2.2003/175 Laki valtioneuvostosta
- L 29.7.1988 817/88 Laki vapaakuntakokeilusta
- L 573/89 Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (ns.leikkurilaki)
- PL 11.6.1999/731 Perustuslaki

Haastattelut aakkosjärjestyksessä

- Arajärvi, Pentti, professori, Joensuun yliopisto
- Eerola, Petri, johtaja Talentpartners
- Heikkilä, Matti, pääjohtaja Stakes
- Jatkola, Vesa, ylijohtaja VTV
- Joutsela, Hannu, sosiaalijohtaja Laihia
- Kekkonen, Sirpa, ohjelmaneuvos VNK
- Kosonen, Marja, Sosiaali- ja terveysjohtaja Lappeenranta; Sosiaali- ja perhepalvelujohtaja, Eksote
- Merikallio, Jussi, johtaja Kuntaliitto
- Mikola, Sinikka, erityisasiantuntija Kuntaliitto
- Nummi, Jouni, kuntayhtymän johtaja Eskoon sosiaalipalveluiden kuntayhtymä
- Oksala, Ilkka, valtiosihteeri STM
- Palola, Mikael, kuntayhtymän johtaja Saarijärvi
- Palosaari, Marja-Liisa, sosiaalityön päällikkö, Tuusula
- Perho, Maija, ohjelmajohtaja STM
- Taipale, Vappu, Stakesin pääjohtaja -2008
- Tuppurainen, Hannu, perusturvajohtaja Ähtäri
- Turunen, Juhani, alivaltiosihteeri VM
- Utriainen, Pekka, apulaiskaupunginjohtaja, Jyväskylä
- Vasikainen, Soili, Valtioneuvoston Controller
- Virta, Kari, perusturvajohtaja Ylöjärvi
- Wrede, Georg-Henrik, ohjelmajohtaja OPM (OKM)
- Väärälä, Reijo, apulaisosastopäällikkö STM
- Sosiaalijohtajat ry hallitus, ryhmähaastattelu

Liitteet

Liite 1. Ensimmäinen tiedonhaku

	CSA -yhdistelmäohjelma (ASSIA, ERIC, ProQuest Med-Health, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts)	EBSCO -yhdistelmäohjelma (Academic Search Elite, SocIndex with full text) mukana kausijulkaisut, kirjat, artikkelit
Haut 2000 -2012, Hakustrategia		
TI Policy + TI implementation or TI program	34 488 tulosta Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences (1053) Masters Abstracts International (379) The Gerontologist (242) American Journal of Public Health (216) Social Science & Medicine (213)	38 778 tulosta
TI policy AND TI implementation AND SU program AND SU government	36 tulosta Hajautuvat yksittäisiin lähteisiin, vain Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences viisi viitettä.)	3 tulosta
TI policy AND TI program AND SU implementation OR SU evaluation	518 tulosta Hajautuvat, enimmillään 22 samassa julkaisussa The Journal of School Health (22) Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences (14); Evaluation and Program Planning (12); Journal of School Health (10) Evaluation Review (9)	659 tulosta
TI program AND TI implementation AND SU management OR SU evaluation	24 tulosta Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences (3) The Canadian Journal of Program Evaluation/La Revue canadienne d'évaluation de programme (3) Development Southern Africa (2) Health Policy and Planning (2) US Government Accountability Office; 37pp. Dec 2011. (1)	337 tulosta

Liite 2 Toinen tiedonhaku

CSA yhteishaku (Ageline, ASSIA, ERIC, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts)

CSA, Hakustrategia 1

(KW=(program* steering or program* management or program* implement* or program* diffusion or program* govern* or policy program* or policy steering* or policy implementat* or policy diffusion network* governan* or information steering or information govern* or information diffusion)) and (KW=((social care) or (social services))) and (TI=government* or DE=government*)

CSA; hakustrategia 2:

(KW=(program* steering or program* management or program* implement* or program* diffusion or program* govern* or policy program* or policy steering* or policy implementat* or policy diffusion network* governan* or information steering or information govern* or information diffusion)) and (KW=((social care) or (social services))) and (DE=(intergovernmental relations or network*))

Hakustrategia 1 ja 2 tuottivat 36 viitettä, joista 18 valittu.

EBSCO yhteishaku ((Academic Search Elite, SocIndex with full text)

EBSCO, hakustrategia 1

("program* steering" or "program* management" or "program* implement*" or "program* diffusion" or "program* govern*" or "policy program*" or "policy steering*" or "policy implementat*" or "policy diffusion" or "network* governan*" or "information steering" or "information govern*" or "information diffusion" or "policy network*" or governance) and TI ("social care" or "social service*")

EBSCO, hakustrategia 2:

("program* steering" or "program* management" or "program* implement*" or "program* diffusion" or "program* govern*" or "policy program*" or "policy steering*" or "policy implementat*" or "policy diffusion" or "network* governan*" or "information steering" or "information govern*" or "information diffusion" or "policy network*" or governance) and SU ("social care" or "social service*") and government* and (local* or regional*)

Hakustrategia 1 tuotti 24 viitettä ja strategia 2 tuotti 34 viitettä, joista yhteensä 43 valittiin. (38 artikkelia, neljä väitöskirjaa, yksi valtion asiakirja). Viitteistä 17 sijoittui vuosille 2000- 2005, vuosille 2006 -2010 ajoittui 26 viitettä.

Sisällöltään, julkaisukanaviltaan ja maantieteellisesti viitteet jakautuivat seuraavasti:

Viitteiden sisällöllinen luokittelu:

Tutkimusmenetelmät	4 viitettä
Palvelututkimus	5 viitettä
Hallinto	7 viitettä
Kunta-valtiosuhde	7 viitettä
Implementaatio	7 viitettä
Ylisektorisuus ja verkostot	13 viitettä

Viitteiden jakautuminen julkaisukanaviin:

Hallintotiet. lehdet	8 viitettä
Society	2 viitettä
Political Studies	2 viitettä
Local Government Studies	2 viitettä
The Humanities and Social Sciences	2 viitettä
26 muuta lehteä	1 viite
/lehti	

Viitteiden maantieteellinen luokittelu:

Australia	3	
Englanti	12	
Norja	2	
Pohjoismaat	2	
Ruotsi	2	
USA	12	
Intia, Kiina, Ghana, Sveitsi, Aasia	1 / maa	

Liite 3. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausasiakirjat aikajärjestyksessä 1960-luvulta 2000-luvulle

Ohjausväline	Laatimis-/ kohdennusvuosi	Ohjausluonne, sisältö
Valtakunnalliset suunnitelmat kansanterveystyön ja sairaanhoitolaitosten toiminnan järjestämisestä. Lääkintöhallitus.	1974 / 1975-1979 1975 / 1976-1980 1977 / 1978-1982 1978 / 1979-1983 1980 / 1981-1985 1981 / 1982 / 1986 1982 / 1983-1987	Normi Terveydenhuollon järjestämisen suunnitelma.
Valtakunnalliset suunnitelmat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon järjestämisestä. Lääkintöhallitus.	1983 / 1984-1988 1984 / 1985-1989 1985 / 1986-1990 1986 / 1987-1991 1987 / 1988-1992	Normi Myös sosiaalihuollon suunnitelma.
Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Lääkintöhallitus.	1988 / 1989-1993	
Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä ympäristönsuojelun hallinnosta. Lääkintöhallitus.	1989 / 1990-1994 1990 / 1991-1995 1991 / 1992-1996	
Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. STM.	1992 / 1993-1996	
Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet ja toimintaperiaatteet: Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. STM.	1993 / 1994-1997 1994 / 1995-1998 1995 / 1996-1999 1996 / 1997-2000	Suositus Kunnissa toteutettavalle sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiselle
Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet: Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. STM.	1996 / 1997-2000 1997 / 1998-2001 1998 / 1999-2002	tavoitteet, valtionosuu- den perusteena olevat kustannukset sekä perustamishankeintiöt.
Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma. Valtioneuvoston päätös sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista.	1999 / 2000-2003 2004 / 2004-2007	
STM 2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste. STM.	2008 / 2008-2011	

Liite 4. Poliittikaohjelmat sekä julkishallinnon¹⁹ sosiaali- ja terveydenhuoltoa²⁰ koskevia kansallisia ohjelmia²¹, strategioita, linjauksia sekä suosituksia ja oppaita 2000-luvulla.

Hallitusohjelmaan kuuluvat poliittikaohjelmat Vanhanen I ja Vanhanen II / Kiviniemen hallituksissa (2003 – 2011)		
POLITIIKKAOHJELMA koordinoiva ministeriö ja ministeri	Sisällön luonnehdinta <i>Julkaisutiedot</i>	Hallituskausi
Työn, yrittämisen ja työelämän poliittikaohjelma TEM, elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen Ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen	Ohjelman päätavoitteina on huolehtia kansalaisten työpanoksen saamisesta mahdollisimman täysimääräisesti käyttöön, työn tuottavuuden ja työelämän laadun oleellisesta parantumisesta suomalaisilla työpaikoilla seuraavien vuosikymmenten aikana sekä yrittäjyys- ja yritysten kasvuhaluuden kohenemisesta. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2007.</i> <i>Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007</i>	Vanhanen II 2007–2011
Terveyden edistämisen poliittikaohjelma STM, Peruspalveluministeri Paula Risikko Ohjelmajohtaja Maija Perho	Terveyden edistämisen poliittikaohjelman tavoitteena on väestön terveydentilan parantuminen ja terveyserojen kaventuminen. Vaikuttamalla keskeisiin kansansairauksien syihin voidaan hillitä terveydenhuollon palveluista, sairauspoissaoloista ja varhaisesta eläköitymisestä aiheutuvia huomattavia kustannuksia. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2007.</i> <i>Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007</i>	Vanhanen II 2007–2011
Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin poliittikaohjelma OPM, Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin Ohjelmajohtaja Georg-Henrik Wrede	Hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin poliittikaohjelman tavoitteena on ehkäistä sekä vähentää pahoinvointia ja syrjäytymistä. Ennaltaehkäisevä työ nostetaan ohjelmassa erityiseksi painopistealueeksi. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin poliittikaohjelma puuttuu myös nuorten syrjäytymiseen. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2007.</i> <i>Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007</i>	Vanhanen II 2007–2011
Työllisyyden poliittikaohjelma TM, Työministeri Tarja Filatov Ohjelmajohtaja Maire Mäki.	Työllisyysohjelman painopiste on rakenteellisen työttömyyden alentamisessa ja työvoiman tarjonnan edistämisessä. Ohjelman päätavoitteita ovat rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen ja työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organi-	Vanhanen I 2003–2007

¹⁹ Ei sisällä Kuntaliiton, järjestöjen tai alueellisten toimijoiden ohjelmia, joita k.o. on runsaasti.

²⁰ Ei huomioitu valtionhallinnon sisäisiä ohjelmia, vaan kuntatoimintaan suuntautuvat.

²¹ Huomioitu palvelujärjestelmiin kohdentuvat ohjelmat, ei yksittäisiin hoito- tai toimintamuotoihin kohdentuvia.

Liite 4 jatkuu...

	soinnin ja mielekkyyden parantaminen. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003</i>	
Yrittäjyyden politiikkaohjelma KTM, kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen Ohjelmajohtaja Raimo Luoma.	Tavoitteena on varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys sekä nostaa Suomi yrittäjyyden toimintaedellytysten suhteen Euroopan kärkimaiden joukkoon. Markkinatalouden toimivuus taataan ja yritysten ja yrittäjien merkitys taloudellisen kasvun ja työllisyyden luojina suomalaisessa yhteiskunnassa kasvaa. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää olemassa olevan yrityskannan jatkuvaan kehittymistä, yrityskannan uusiutumista, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä yrittäjyyttä suosivia kilpailuolosuhteita. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003</i>	Vanhanen I 2003–2007
Tietoyhteiskunta -ohjelma VNK, pääministeri Matti Vanhanen Ohjelmajohtaja Katrina Harjuhah-to-Madetoja	Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman tarkoituksena on lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa koko yhteiskunnassa. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003</i>	Vanhanen I 2003–2007
Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. OM, oikeusministeri Johannes Koskinen. Ohjelmajohtaja Seppo Niemelä.	Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarkoituksena on vahvistaa demokratiaa tuomalla esille edustuksellista demokratiaa, kansalaisten ja hallinnon välistä suhdetta sekä kansalaisten omaehtoista toimintaa koskevia kehittämistarpeita. <i>Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003</i>	Vanhanen I 2003-2007
Lakisääteinen kehittämisohjelma		
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) Valtioneuvosto	Tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon <i>toiminnan</i> uudistamiseen ja tehostamiseen tähtäviä hankkeita, joilla pyritään pysyviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Kansallinen ohjaava strategia. <i>Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma: Kaste 2008–2011. STM julkaisuja 2008:6</i>	2008 -2011
Muita julkishallinnon sosiaali- ja terveystoimea koskevia kansallisia ohjelmia asettamisajankohdan mukaisessa järjestyksessä.		

Liite 4 jatkuu...

Ohjelma / vastuutaho	Kuvaus / julkaisu	Aika
Vammaispoliittinen ohjelma STM	Vammaispoliittisessa ohjelmassa linjataan seuraavien vuosien vammaispolitiikan keskeiset toimenpiteet. Ohjelma pohjautuu vammaispoliittisen selonteon periaatteisiin ja linjauksiin. <i>Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015 STM, Julkaisuja 2010:4</i>	2010 -2015
Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma.	Hallitus päätti laatia poikkihallinnollisen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman hyväksyessään hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2008–2011 <i>Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. STM, Julkaisuja 2010:5</i>	2010-
Romanipoliittinen ohjelma.	Suomen ensimmäinen Romanipoliittinen ohjelma painottaa romanien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämistä elämän eri osa-alueilla. <i>Suomen romanipoliittinen ohjelma. Työryhmän esitys. STM, selvityksiä 2009:48.</i>	2009- 2017
Kansallinen mieli- ja päihdesuunnitelma	Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. <i>Yhteiset linjaukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. STM selvityksiä 2009:3</i>	2009- 2015
Palveluinnovaatiohanke. Innokylä	Osana palveluinnovaatiohanketta Suomen Kuntaliitto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ja Terveiden edistämisen keskus perustivat 1.5.2009 alkaen avoimen virtuaalis-fyysisen Innokylä -kehittämisyhteisön uudistamaan suomalaisia sosiaali- ja terveystalviteja. <i>Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke 2007-2011. STM, Esitteitä 2008:6</i>	2007- 2011
Toimiva terveyskeskus -ohjelma osana Kaste -ohjelmaa; Sisältää oman toimenpideohjelman.	Toimiva terveyskeskus -ohjelman tarkoituksena on vahvistaa perusterveydenhuoltoa kehittämällä terveyskeskusten käytäntöjä, hallintoa ja johtamista sekä terveydenhuollon koulutusta ja tutkimusta. Ohjelmassa paneudutaan erityisesti terveydenhuoltohenkilöstön saatavuuteen ja riittävytyteen. <i>Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma. STM 10.2.2009</i>	2009- 2011
Innovaatiot sosiaali- ja terveystalvitejärjestelmässä / Tekes Kumppanuusohjelma.	Tavoitteena uudistaa julkisen sektorin järjestämistä vastuulla olevaa sosiaali- ja terveystalvitepalvelutuotantoa, edistää palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta sekä edistää yritysten liiketoimintamahdollisuuksia alalla.	2008-
Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ennakointiverkosto. STM, eri ministeriöiden ja etujärjestöjen asiantuntijaverkosto.	Tavoitteena alan työvoimatilanteen ja koulutustarjonnan seurannan sekä työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoinnin avulla varmistaa työvoiman kysynnän ja koulutustarjonnan tasapain	2008-

Liite 4 jatkuu...

	noa valtakunnallisella ja alueellisella tasolla <i>Sosiaalialan osaajat 2015. Sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke (SOTENNA): loppuraportti . Vuorensyrjä ym. Jyväskylän yliopisto.</i>	
Sosiaaliturvan kokonaisuudistus Sata.	Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on tehdä työn vastaanottaminen aina kannattavaksi, vähentää köyhyyttä ja turvata riittävä perustoimeentulo kaikissa elämäntilanteissa. Uudistus toteutetaan siten, että sosiaaliturvan rahoitus on pitkällä tähtäimellä kestäväällä pohjalla. <i>Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. STM:n selvityksiä 2009:10</i>	2008-
Työhyvinvointifoorumi STM	Foorumilla edistetään työn terveellisyttä ja turvallisuutta sekä työelämän vetovoimaisuutta yhdessä eri toimijoiden kanssa. <i>Työhyvinvointifoorumi. Työhyvinvointi vahvuudeksitoimintaa ja osallistumismahdollisuuksia STM Esitteitä 2008:12</i>	2008-
Tasa-arvo-ohjelma Eri ministeriöt.	Ohjelma kokoaa ja koordinoi hallituksen toimia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelman painopisteet perustuvat hallitusohjelmaan. <i>Hallituksen tasa-arvo-ohjelma. STM 2008:21</i>	2008 -2011
Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Valtioneuvosto.	Hyvinvointi 2015 -ohjelma on osa valtioneuvoston asettamaa Sosiaalialan kehittämishanketta. Ohjelmassa on arvioitu ja ennakoitu muuttuvan toimintaympäristön asettamia lisääntyviä vaatimuksia sekä sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi että niiden ratkaisemiseksi. <i>Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. STM julkaisuja 2007:3.</i>	2007-2015
Valtakunnallinen tuberkuloosiohjelma.	<i>Valtakunnallinen tuberkuloosiohjelma 2006 STM julkaisuja 2006:21</i>	2006
lääkäiden terveystyöryhmä-ohjelma Voimaa vanhuuteen	Edistää iäkkäiden kotona asuvien ihmisten toimintakykyisyyttä ja itsenäistä selviytymistä. <i>Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan kehittämislinoista 2002. www.voimaavanhuuteen.com</i>	2005- 2009
Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi Oikeusministeriö.	Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi <i>Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:2.</i>	2005
Peruspalveluohjelma. VM.	Peruspalveluiden kehittäminen poikkihallinnollisesti ja kokonaisvaltaisesti. Ohjelma ja sektorikohtaiset suunnitelmat, sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, eivät ole ristiriidassa keskenään. Osa kehysmenettelyä. <i>PERUSPALVELUOHJELMA 2006–2009.Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 14.3.2005 PERUSPALVELUOHJELMA 2008–2011. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä 25.5.2007. Peruspalveluohjelma 2009-2012. VM julkaisuja</i>	2006-2009 2008-2011

Liite 4 jatkuu...

	<i>15/2008.</i>	
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma, VM	Valtionhallinnon tuottavuuden toimenpideohjelma, hallinnonaloittaiset tuottavuusohjelmat. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma koskee tuottavuuden edistämistä hallinnonalan sisällä <i>Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. STM Työryhmämuistioita 2005:5</i>	2005 -
Hyvä Suomi 2020 -ohjelma. STM, yhteistyö ETK, Kela, Ray, Alko.	Hyvinvointipolitiikan muutos (globalisaatio, maan sisäinen muuttoliike, väestön ikääntyminen ja työvoiman saatavuus), hyvinvointipolitiikan tulevaisuuden laaja keskustelu. Yhteistyö- ja koulutusohjelma. <i>Hyvä Suomi 2020 -ohjelma tukee verkottumista. STM Tiedote 28/2005.</i>	2005-
Alkoholiohjelma	Tavoitteena on vähentää alkoholin lasten ja perheiden hyvinvoinnille aiheuttamia haittoja sekä alkoholin riskikulutukseen liittyviä haittoja. <i>Alkoholiohjelma 2004–2007: Yhteistyön lähtökohdat. STM julkaisuja 2004:7.</i>	2004–2007
Veto-ohjelma STM	Veto-ohjelma jatkaa Kansallisen ikäohjelman ja Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelman toimintoja työelämän vetovoiman ja työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistämiseksi sekä toteuttaa sosiaali- ja terveystieteiden strategisia linjauksia. <i>Veto-ohjelma 2003-2007: Valtakunnallinen toimenpideohjelma työssäoloajan jatkamisesta, työssä jaksamisesta ja kuntoutuksesta. STM monistuksia 2003:7</i>	2003-2007
Sosiaalialan kehittämishanke	Tavoitteena korkeatasoisten sosiaalipalvelujen varmistaminen maan eri osissa. Tavoitteena uudistaa palvelujärjestelmää niin, että se paremmin vastaisi tämän päivän tarpeisiin. <i>Sosiaalialan kehittämishanke. STM Esitteitä 2006:4 Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007. Loppuraportti. STM selvityksiä 2008:6. Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. STM Esitteitä 2003:5.</i>	2003-2007
Valtakunnallinen työtaturma-ohjelma	Suomen työturvallisuus kohti maailman kärkeä, työtaturmien määrä ja vakavuus jatkuvaan laskuun. www.tyotaturmaohjelma.fi	2001–2005
Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi.	Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. <i>Valtioneuvoston päätös kansallisen projektin terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi asettamisesta 13.9.2001 (STM 125:00/2001).</i>	2001 -
Terveys 2015 / valtioneuvosto Yhteistyöohjelma, kaikki hallinnonalat.	Kansanterveysohjelma, joka linjaa Suomen terveyspolitiikkaa pitkällä aikavälillä, painotetaan terveyden edistämistä. Taustana WHO:n Health for All -ohjelma, jatkaa Suomen kansallista Terveyttä kaikille vuoteen 2000 mennessä -ohjelmaa.	2001-

Liite 4 jatkuu...

	<i>Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 - kansanterveysohjelmasta STM julkaisuja 2001:4.</i>	
Kansallinen palvelu- ja laatuhanke. VM.	Tavoitteena laatutyön kehittäminen julkisella sektorilla ja tulosohjauksen vahvistaminen. <i>Kansallinen palvelu- ja laatuhanke 2000-2001 : Loppuraportti. VM Työryhmämuistioita 2/2002.</i>	2000-2001
Tavoite- ja toimintaohjelma TATO.	STM 1999. Valtioneuvoston päätös. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003.	2000-2003
Kansallinen ikäohjelma. Valtioneuvosto.	Tavoitteena parantaa yli 45-vuotiaiden työssä jaksamista ja työhön sijoittumista. <i>Ikäohjelman monet kasvot: Kansallisen ikäohjelman 1998-2002 loppuraportti. STM julkaisuja 2002:3</i>	1998-2002
Toiminta- ja toimenpideohjelmiä		
Älä lyö lasta! kansallinen lapsiin kohdistuvan kuritusväkivallan vähentämisen toimintaohjelma. Julkaisuja 2010:7		2010-2015
Johtamisella vaikuttavuutta ja vetovoimaa hoitotyöhön Toimintaohjelma 2009-2011. STM, julkaisuja 2009:18		2009 -2011
Turvallinen elämä lapsille ja nuorille: Kansallinen lasten ja nuorten tapaturmien ehkäisyn ohjelma. THL, 2009.		2009-
Lasten ja nuorten tupakoimattomuuden edistäminen. Yhteinen vastuumme. Toimintasuositukset lasten ja nuorten terveyden ja tupakoimattomuuden edistämiseksi Suomessa vuosina 2010–2013. STM, selvityksiä 2009: 58.		2010-2013
Imetyksen edistäminen Suomessa. Toimintaohjelma 2009–2012 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2010.		2009-2012
Masennuksen ehkäisyyn ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden vähentämiseen tähtäävä (MASTO) hankkeen toimintaohjelma.		2008-2011
Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. STM julkaisuja 2008:16		2008-2011
Turvallisesti kotona ja vapaa-aikana. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn tavoiteohjelma vuosille 2007–2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:24		2007-2012
Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma. STM julkaisuja 2005:13		200 -2015
Terveyttä ja hyvinvointia näyttöön perustuvalla hoitotyöllä: Kansallinen tavoite- ja toimintaohjelma. STM julkaisuja 2003:18		2004-2007
Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma vuosille 2003–2005. STM työryhmämuistioita 2003:23.		2003-2005
Toimenpideohjelma huumausainepolitiikan tehostamiseksi vuosille 2001 -2003 ja raportti ohjelman toteutumisesta. STM Muistio 10.2.2002. Huumausainepoliittinen toimenpideohjelma 2004–2007. Hallituskauden loppuraportti. STM 7.3.2007		2001-2003 2004-2007
Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hanke Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hankkeen loppuraportti. STM, julkaisuja 2004:15		1997-2003

Kansallisia strategioita ja linjauksia

Julkaisutiedot

Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. STM, Julkaisuja 2011:1

2011-2020

Liite 4 jatkuu...

Lääkepolitiikka 2020. Kohti tehokasta, turvallista, tarkoituksenmukaista ja taloudellista lääkkeiden käyttöä. STM, Julkaisuja 2011:2	2011-
Edistämme potilasturvallisuutta yhdessä. Suomalainen potilasturvallisuusstrategia 2009-2013. STM julkaisuja 2009:3.	2009 -2013
Mieli ja päihde. Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma -yhteiset linjaukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. STM selvityksiä 2009:3	2009
Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015. Kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. STM julkaisuja 2006: 14.	2006-2015
Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. STM julkaisuja 2005:5.	2005-
Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. STM Julkaisuja 2002:29.	2002
Valtioneuvoston periaatepäätös Työterveys 2015. Työterveyshuollon kehittämissuunnitelmat. STM julkaisuja 2004:3	2004
Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010. Kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. STM Julkaisuja 2001	2001–2010

Laatusuosituksien ja vastaavien oppaisten		
Suositus	Vsl	Julkaisutiedot
Hyvä saattohoito Suomessa. Asiantuntijakuulemisen perustuvat saattohoitosuosituksien	2010	Julkaisuja 2010:6
Ikääntyneiden palveluiden uudet konseptit	2008	STM Selvityksiä 2008:47
Laadukkaat dementiapalvelut: Opas kunnille	2008	Stakes Oppaita 72 / 2008
Ikäihmisten palvelujen laatusuositus	2008	STM Julkaisuja 2008:3
Asumista ja kuntoutusta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskeva kehittämissuositus.	2007	STM 2007:13
Asiakaslähtöinen kotihoito: Opas ikääntyneiden kotihoidon laatuun	2007	Stakes Oppaita 70/2007
Terveyden edistämisen laatusuositus	2006	STM Julkaisuja 2006:19
Turvallisuussuunnitteluopas sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille.	2005	STM Oppaita 13:2005.
Kouluterveydenhuollon laatusuositus	2004	STM Oppaita 2004:8
Ikääntyneiden ihmisten ohjatun terveysliikunnan laatusuosituksien	2004	STM 2004.
Apuvälinepalveluiden laatusuositus	2003	STM

Liite 4 jatkuu...

		Oppaita 2003:7
Vammaisten asumispalveluiden laatusuositus	2003	STM Oppaita 2003:4
Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet	2003	Stakes Oppaita 56:2003
Lastenneuvolatoiminnan asiantuntijatyöryhmän muistio: Opas lastenneuvolatoiminnan järjestämiseksi kunnissa	2003	STM työryhmämuitioita 2003:7
Päihdepalvelujen laatusuositukset	2002	STM Oppaita 2002:3
Ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelma: Opas työntekijöille ja palveluista vastaaville	2002	STAKES Oppaita 52/2002.
Ikäihmisten hyvä hoito ja palvelu: Opas laatuun	2002	Stakes Oppaita 49/2002
Kouluterveydenhuolto 2002: Opas kouluterveydenhuollolle, peruskouluille ja kunnille	2002	Stakes Oppaita 51/2002
Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus.	2001	STM Oppaita 2001:4
Mielekäs elämä. Mielenterveyspalveluiden kehittämissuositukset.	2001	STM 2000:4

Yhteensä:

Politiikkaohjelmia	7
Kansallinen kehittämisohjelma	1
Ohjelmia	27
Toimenpide- ja toimintaohjelmia	8
Strategioita ja linjauksia	9
<u>Suosituksia ja oppaita</u>	<u>20</u>
Yhteensä	72

Liite 5. Sosiaalihuollon keskeinen lainsäädäntö ja kuntien tehtävät

Suomen perustuslaki 731/1999

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992 (Kuntien järjestämismääräykset)

Sosiaalihuoltolaki 710/1982 (Kunnan tuottamat sosiaalipalvelut)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 (asiakkaan asema ja oikeudet, asiakastyö, tietosuojat)

Sosiaalihuollon erityislait:

Lastensuojelulaki 417/2007

Laki lasten päivähoitolaista 36/1973

Päihdehuoltolaki 41/1986

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987

Laki omaishoidon tuesta 937/2005

Perhehoitajalaki 312/1992

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001

Isyyslaki 700/1975

Laki lapsen elatuksesta 704/1975

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983

Laki lapseksiottamisesta 153/1983

Avoliittolaki 234/1929 (Perheasiainsovittelu)

Kuntien järjestämät sosiaalipalvelut (www.stm.fi)

Kunta vastaa seuraavien sosiaalipalvelujen järjestämisestä:

Sosiaalityö

Sosiaalihuollon henkilöstö ohjaa, neuvoo, selvittää ongelmia ja järjestää tukitoimia joko yksittäisille henkilöille, perheille tai yhteisöille.

Sosiaalipäivystys

Turva akuuteissa ongelmatilanteissa, jotka liittyvät esimerkiksi perheväkivaltaan, lasten heitteillejättöihin tai onnettomuus- ja rikostapahtumien jälkihoitoon.

Kotipalvelut

Vanhuksia, vammaisia, sairaita ja lapsiperheitä autetaan kotipalveluilla selviytymään arkielämästä ja esimerkiksi hygieniaan kuuluvista askareista.

Omaishoidon tuki

Omainen voi hoitaa vanhusta, vammaista tai pitkäaikaissairasta kotona ja saada siitä palkkiota.

Asumispalvelut

Vanhusten ja vammaisten kotona asumista voidaan tukea asunnon muutostöillä tai palveluasumisen järjestämisellä.

Laitoshoido

Ympäri vuorokautista hoitoa ja huolenpitoa laitoshoidossa annetaan niille, jotka eivät selviydy muiden palvelujen avulla kotona. Laitoshoido voi olla joko pitkä- tai lyhytaikaista tai jaksottaista.

Perhehoito

Perhehoitoon turvaututaan silloin, kun apua ja tukea tarvitsevalle henkilölle (esimerkiksi lapselle tai vammaiselle) halutaan antaa mahdollisimman kodinomaista ja yksilöllisiä tarpeita vastaavaa hoitoa.

Liite 5 jatkuu...

Kuntoutus

Kuntouttava työote kuuluu kaikkiin sosiaalipalveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on kunnan sosiaalihuollon vastuulla. Jos asiakas tarvitsee lisäksi kuntoutusta, jota sosiaalipalveluissa ei voida järjestää, sitä hankitaan muualta.

Lasten ja perheiden palvelut

Kunta huolehtii päivähoidosta, lastensuojelusta, ottolapsineuvonasta, kasvatusta- ja perheneuvonnasta, perheasioiden sovittelusta, isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvistä palveluista sekä lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvästä sovittelusta.

Ikäihmisten palvelut

Ikäihmisten tarvitsemia sosiaalipalveluja ovat muun muassa kotipalvelu tukipalveluineen, omaishoidon tuki ja laitoshoido.

Vammaispalvelut

Vammaiset henkilöt käyttävät ensisijaisesti yleisiä sosiaali- ja terveyspalveluja, ja vasta kun niiden apu ei riitä, turvautuvat erityispalveluihin, kuten asumis-, apuväline-, kuljetus- ja tulkkipalveluihin.

Päihdetyö ja -palvelut

Ehkäisevällä päihdetyöllä edistetään päihteettömiä elintapoja ja lisätään päihteisiin liittyvää tietoutta. Päihdepalveluilla tarjotaan tukea, apua, hoitoa ja kuntoutusta päihteiden ongelmakäyttäjille ja heidän läheisilleen.

(Lähde: http://www.stm.fi/sosiaali_ ja_ terveyspalvelut/sosiaalipalvelut. 24.11.2011)

Liite 6. Teemahaastattelurunko, valtionhallinnon haastattelut.

Valtionhallinnon ohjelmajohtaminen ja sen vaikutus kuntien sosiaalijohtamiseen

Haastateltavan suhde ohjelmajohtamiseen ja sen tulosta hallintoon

Mitkä ovat mielestäsi ohjelmajohtamisen tärkeimmät tavoitteet?

- valtionhallinnossa
- suhteessa kuntiin

Miten näet ohjelmajohtamisen nykyvaiheessaan toimivan?

- vahvuudet
- kehittämiskohdat
- entä erityisesti sosiaalihuollossa?

Millaisia vaikutuksia ohjelmajohtamisella on kuntien toimintaan?

- yleensä
- erityisesti sosiaalijohtamiseen

Mitkä ovat ne mekanismit, joilla ohjelmajohtaminen vaikuttaa kuntien toimintaan?

- yleensä
- erityisesti sosiaalijohtamiseen

Liite 7. Teemahaastattelurunko, sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien haastattelu

Sosiaali- ja terveydenhuollon johtajan haastattelu

Millaista ohjausta kunnat saavat valtiolta sosiaali- ja terveydenhuoltonsa järjestämiseen?

Millainen on sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen keskinäinen suhde?

Näkykö ohjelmajohtaminen kuntien saamassa ohjauksessa? Miten?

Mikä on näkemyksenne valtion ohjauksen tarpeellisuudesta, keinoista ja mahdollisuuksista nyt ja tulevaisuudessa?

Liite 8. Analyysin eteneminen: teemoittelu.

Valtionhallinnon haastatteluaineistojen teemoittelu:

Teemasanat	→	Teemat
<ul style="list-style-type: none"> -Kuntien ohjauksen yhtenäistäminen -Vuoropuhelu hallinnonalojen kesken -Valtionhallinnon rakenteiden uudistus -Horisontaalinen työ vauhdittanut esim. TEM:n syntymistä -Normien ennakointi kunnille -Ohjelmalla viestitään kunnille valtionhallinnon tahtoa josta voi tulla normi elleivät kunnat muuten toimi kuten odotettu -Normitustarpeen arviointi -Testataan asioita ja etsitään ne tärkeimmät, joista tarvitaan normi 		Näkemykset ohjelmajohtamisesta
<p><u>Valtionhallinnossa:</u></p> <p>Horisontaalinen, temaattinen työskentely, voimavarojen strateginen suuntaaminen, ministeriöiden yhteistyön kehittäminen</p> <p>HSA -prosessi</p> <p>Hallitusohjelman seuranta</p> <p>Ministeriryhmien organisointi</p> <p><u>Suhteessa kuntiin:</u></p> <p>Valtionhallinnon priorisoinnin osoitus</p> <p>Normiohjauksen ennakointi</p> <p>Hankerahoituksella käynnistetty toiminta</p> <p>Ohjelman teemoista tiedottaminen</p>		Strateginen ja operatiivinen ulottuvuus
<ul style="list-style-type: none"> -Informaatio-ohjauksessa syvällä tai sen jatkumo. Lähinnä siksi, että ei ole omaa resurssia tai norminantovaltaa, vaan koska ohjelman vaikuttamismahdollisuus perustuu lähinnä tiedottamiseen. -Ohjelmajohtaminen on toimivaa resurssiohjauksen rinnalla. -Hankerahoitusta liitetään ohjelmaan siten, että ohjelmassa painotettuihin asioihin kunta voi saada rahaa -Muu erillisrahoitus -Ohjelma valmistelee norminantoa ja ohjelmalla voidaan valita normia tarvitsevia asioita -Norminanto ei enää ole mahdollista menetelmissä vaan 		Suhde ohjauksen muotoihin

Liite 8 jatkuu...

normi täytyy kiinnittää tuotokseen (mitä asiakas saa); lähellä ohjelman tavoitteenasettelua
-Ennakkosuunnittelun osittainen paluu ohjelman muodossa

Kuntien ohjaus yleensäkin: Kuntien ohjaamisen ja itse-määräämisoikeuden välinen tasapaino, heiluri on siirtymässä lisääntyvää valtio-ohjausta kohti
Raha: Asiat, joihin voi saada rahaa, ovat niitä jotka kunnassa toimivat. Isoissa kaupungeissa keinoja vaikuttaa on yhä vähemmän.
Suunnittelun vahvistaminen, ennakoiva ohjaus: Ohjelma antaa tietoa asiasta ja ohjaa kuntia tunnistamaan valti-
onhallinnossa jatkossa tärkeät asiat
Norminannon valmistelu: Normin tuloa ennakoiva ohjelma viestittää siitä mitä normi tulee sisältämään elleivät kunnat toimi ohjelman mukaan
Innovaatioiden lisääminen: kun ohjelma kiinnittää kunnissa huomion tavoitteisiin keinojen sijasta ja edellyttää horisontaalista työskentelyä, innovaatiotyö kunnissa lisääntyy
Ohjelmalliseen työskentelyyn mallin antaminen:
Kunnan hallinnon sektorijakoisuuden purkaminen tärkeää

Kuntiin vaikuttamisen mekanismit

Kuntatoimijoiden haastatteluaineistojen teemoittelu:

Teemasanat	→	Teemat
Ohjaus tällä hetkellä antaa mahdollisuuden tulkita hyvin paljon Päätösvalta ja toimeenpanovalta kunnille, vaan informaatiota ja hyviä malleja tarjotaan Entinen keskushallinnosta, paljon ohjeistusta Kkehittämishankkeita pilvin pimein Pirun vähäistä on Yritetty välttää selkeää normitusta		Valtion ohjaus (yleisesti, mitä haastateltava sillä tarkoittaa)
Lääninhallituksen ohjeet, selvitykset, oikaisuvaatimukset Hallinto-oikeuden päätökset Valtio laatinut näitä.. Informaatio-ohjausta, laatusuosituksia Annettu hyviä vinkkejä, hyviä käytäntöjä kannattaa seurata Kehittämishankemaaailma Informaatio-ohjausta Viimesijainen ohjaus lääni Johonkin asioihin näitä takuusysteemejä Valtio ei enää ohjaa ollenkaan valtiosuosuksilla. Informaatio-ohjauksen ja muutaman yksittäisen takuusäädöksen takana, vaihtelee paljon toteutus Asiakkaan asemaa ei nyt ohjata		Miten valtio ohjaa (maininnat keinoista)

Liite 8 jatkuu...

<p>Terveydenhuolto lähempänä ihmisten konkretiaa Omaan terveyteen liittyvät asiat koetaan tärkeiksi Asiat helpommin esille päätöksissä Terveyttä on helppo myydä Sosiaalihuolto pitkäjänteistä työtä Helpompi toimia asiakkaan mukaan Pitemmät perinteet (th:ssa) Enemmän valvontaa (th:ssa) Määräajat, takuut</p>	<p>Sosiaali- ja teveydenhuollon ohjauksen erot</p>
<p>Ei sillä ole merkitystä Hanketta ei siksi että saadaan valtion rahaa Kaikki mikä liittyy palveluitten järjestämiseen on hankkeen lähtökohtana Ei se ohjelma sellaisenaan Jos tehdään määräajoin omia suunnitelmia niin siihen haetaan se tausta, se voi olla valtionhallinnon mutta voi olla mitä on tehty toisilla alueilla, muissa kunnissa tai kv Monisektoriset hallinnonrajat ylittävät foorumit ei synny itsestään Ohjelmat voisi toimia tehokkaasti jos on foorumi johon se voidaan kiinnittää</p>	<p>Hankerahoitus ohjauksena</p> <p>Ohjelmien vaikutus</p>

Kunta-valtio -synteesi; keskeiset eroavat teemat

Näkemyksiä , V= valtio, K= kunta	Eroava kohta / Teema
<p>V: Valtion horisontaalinen ohjelmatyö tuottaa kunnissa horisontaalisuutta, K: Horisontaalisuutta ei ole nähty ohjelmissa vaan ne ovat tulleet yhden sektorin kautta kuntaan.</p>	<p>Pyrkimys horisontaalisuuteen ja asioiden käsittelyyn suurempina kokonaisuuksina valtion ja kunnan hallinnossa.</p>
<p>V: Ohjelmat lisäävät hyviä käytäntöjä. K: Poliittinen prosessi, ei kunta- tai asiakaslähtöinen.</p>	<p>Kunnan palveluiden parantaminen</p>
<p>V: Valtion ohjelmassa linjaamat tavoitteet viestinä kunnille. K: Kunnat eivät tiedosta päätöksentekotahoa ja -paikkaa ohjelmissa.</p>	<p>Kunnat eivät tiedosta päätöksentekotahoa ja -paikkaa ohjelmissa.</p>
<p>V: Kytännät toisiin ohjelmiin nähdään toimeenpanona. Kuntiin tiedotus ja seminaarit kanavina. K: Ohjelmat eivät ole kunnissa näkyviä eikä niitä tunnista ohjaukseksi.</p>	<p>Ohjelmien toimeenpano.</p>
<p>V: Ei vaikuttavuusarviointia, mutta toiminnalla ja asioiden esillä pitämisellä on vaikutusta. K: Ohjelmilla ei ole ohjausvaikutusta.</p>	<p>Käsitys ohjelmien ohjausvaikutuksesta</p>

LIITETAULUKKO 1A. Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimallin mukainen tarkastelu ohjelmajohtamisesta osana kuntien ohjausta valtionhallinnon haastatteluaineiston mukaan

Vaiheet	Aloite [Initiativ]	Valmistelu [Beredning]	Päätöksenteko [Beslutsfattande]	Toimeenpano [Implementering]	Seuranta [Uppföljning]
Ohjelmajohtaminen (Valtioaineisto)	Asian esilletulo	Hallitusohjelman valmistelu	Ohjelman sisältö, sisällyttäminen hallitusohjelmaan.	Ohjelman toteutus	Hallitusohjelman seuranta
	Osana hallitusohjelman ennakkoin-tia.	Monisekto-rista, osana poliittista linjausta. Poliitikkojen muodosta-mista.	Osana hallitusoh-jelman päätök-sentekoa ja sellai-sena määriteltyä. Poliittista päätök-sentekoa.	Yhden ministeriön kautta; hallituksen monisektorinen mal-linnettu ohjaus. Toimeenpano ohjelmakohtaista. Toimeenpano-mekanismit epämaa-räisiä. Vaikuttamisen välineitä ei ole. Toimeenpano verkostomaista.	Hallitus-ohjelman seuranta.

LIITETAULUKKO 1B. Lundquistin (1992) ohjauksen prosessimallin mukainen tarkastelu ohjelmallisesta toimintatavasta osana kuntien ohjausta valtionhallinnon ja kuntakentän haastatteluaineistojen mukaan.

Vaiheet	Aloite [Initiativ]	Valmistelu [Beredning]	Päätöksenteko [Beslutsfattande]	Toimeenpano [Implementering]	Seuranta [Uppföljning]
Ohjelmallinen toimintatapa (Valtio- ja kunta-aineisto)	Poliittinen tahto, policy. Asiakkaan asema ja kunnan arki eivät lähtö-kohtina.	Sektoreiden eri toimijoiden erilaisten toimenpiteiden pohjalta. Poliittinen prosessi, ei kuntalähtöinen. Ohjauksen moninaisuus tuottaa paljon erilaisia valmistelu-prosesseja.	Eri ohjausmekanismeissa erilaisia päätöksentekovai-heita: päätöksenteko ei ole aina vaiheena selkeä.	Toimeenpano riippuu ohjauksen muodosta ja sisällöstä, ei hahmo-tu ohjelmana. Ohjelmat eivät kunnissa näkyviä eikä niitä tunnisteta ohjaukseksi. Kytännät toisiin ohjelmiin nähdään toimeenpanona.	Säädösohjauk-sessa valvon-ta, suositusten toteutuminen epäsystemaatti-sesti. Vertailu/vertais-arvionti, kunta-laisten oma seuranta.

LIITEKUUVIO 1. Ohjelmajohtaminen ja sen rinnalla kehittynyt ohjelmallinen toimintatapa tutkimusaineistosta jäsennettynä.

