



## Politiikkaohjelmat

Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä

Valtiontalouden tarkastusviraston  
selvitys



**Politiikkaohjelmat**

ISSN 1796-9492 (nid.)  
ISSN 1796-9638 (PDF)  
ISBN 978-952-499-092-9 (nid.)  
ISBN 978-952-499-093-6 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 11/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen hallituksen politiikkaohjelmia koskeneen selvityksen. Selvitys on tehty osana viraston tarkastustoiminnan suunnittelua ns. teemasuunnitelman laadinnan yhteydessä. Teemasuunnitelma voidaan laatia laajoista, moniulotteisista tarkastusaiheista. Selvityksen arvioidaan kiinnostavan toimijoita, jotka osallistuvat politiikkaohjelmien toteutukseen tai ohjelmatoiminnan arviointiin.

Selvitysraportti lähetetään tiedoksi valtioneuvoston kanslialle, ministeriöille, valtioneuvoston controllerille, politiikkaohjelmien toteutukseen osallistuneille sekä muille ohjelmatoiminnasta mahdollisesti kiinnostuneille.

Helsingissä 11. toukokuuta 2009.

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Terho Vuorela

Asiasanat:

politiikkaohjelma, ohjelmajohtaminen, ohjausjärjestelmä, ohjelma-  
ohjaus, poliittinen ohjaus

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Politiikkaohjelmat poliittisen ohjauksen ja horisontaalisen koordinaation välineenä</b>	<b>10</b>
2.1	Uudistuksen lähtökohdat	10
2.2	Ohjelmajohtamisen malli ja prosessi	14
2.3	Ohjelmien suhde kehysmenettelyyn ja talousarvioon ja niiden rahoitusseuranta	19
<b>3</b>	<b>Politiikkaohjelmat I ohjelma-kaudella</b>	<b>23</b>
3.1	Ohjelmatoiminnan lähtökohdat ja asema HSA:ssa	23
3.2	Neljä erilaista ohjelmaa	25
<b>4</b>	<b>Kokemukset ensimmäisestä ohjelmakaudesta</b>	<b>32</b>
4.1	Selvitys ohjelmajohtamismallin toimivuudesta	32
4.2	Ohjelmajohtamisen uudistettu malli	36
<b>5</b>	<b>Ohjelmajohtamisen II kausi</b>	<b>40</b>
5.1	Lähtökohdat ohjelmien toteutukselle	40
5.2	Kolme erilaista ohjelmaa	44
5.3	Arvioita ohjelmajohtamismallin kehityksestä ja toimivuudesta	51
<b>6</b>	<b>Erot politiikkaohjelmien luonteessa</b>	<b>56</b>
<b>7</b>	<b>Politiikkaohjelmien arvioinnin ja tarkastettavuuden mahdollisuuksista</b>	<b>60</b>
7.1	Vaihtoehtoiset näkökulmat	60
7.2	Näkökulmien perusteista ja ongelmista	66
	Lähteet	74

# 1 Johdanto

Monissa hallinnon kehittämishankkeissa ja myös VTV:n tarkastuksissa on toistuvasti esitetty tarpeita kehittää hallinnonalarajat ylittäviä strategioita, toimintatapoja ja yhteistyötä. Horisontaalisessa valmistelussa, suunnittelussa ja toimeenpanossa on nähty merkittäviä mahdollisuuksia hallinnon järkipäätämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Ohjausjärjestelmiä kehitettäessä yhtenä ongelmana on nähty myös siinä, että mahdollisuudet hallinnon poliittisen ohjauksen ja tulosten seurantaan ovat puutteelliset. Hallinnon keskeisten ohjausjärjestelmien (TTS, kehysvalmistelu, budjettiprosessi, säädösvalmistelu) on katsottu sementoivan sektorikohtaista toimintatapaa, jolloin poliittisten prioriteettien ja painopisteiden määrittelyyn jää liian vähän mahdollisuuksia.

Keskushallinnon uudistamisen yhteydessä pohdittiin jälleen keinoja uudistaa jäykistyneitä hallinnonalarakenteita ja tehostaa monia hallinnonaloja samanaikaisesti koskevien politiikkojen muovaamista ja toteutusta. Hallitusohjelman tehokkaan toteutuksen ja valtioneuvoston kollektiivisen työskentelyn on katsottu edellyttävän valtioneuvostotasoisien ohjauskäytäntöjen uudistamista.

Keskushallinnon uudistamishankkeessa esitettiin idea ohjelmajohtamisesta ja politiikkaohjelmien käynnistämisestä ratkaisuna poliittisen ohjauksen tehostamiseen ja poikkihallinnollisen valmistelun ja toteutuksen parantamiseen.<sup>1</sup> Poliitiikkaohjelmien ideaalimallista on kuitenkin pitkä matka käytännön toteutustapoihin. Uuden toiminatamallin omaksuminen ei ole ollut helppoa sen paremmin poliittisille päättäjille kuin ministeriöiden virkamiesjohdollekaan. Keskustelussa viimeaikaisten hallitusten ministerien työnjaosta on nähtävissä tarvetta koota uudella tavalla politiikkakokonaisuuksia, ministeriöiden perinteisistä toimivaltaajaoista riippumatta. Pitkästä perinteestä ja valtioneuvoston toimialajaosta johtuen ministereiden perusorientaationa on kuitenkin säilynyt taipumus keskittyä hallituksen sisäisessä työnjaossa määriteltyihin vastuualueisiin. Ministeriöissä

---

<sup>1</sup> *Hallinnollisten uudistusten tai menettelyjen kykyä muuttaa merkittävästi poliittisen ohjauksen luonnetta esim. koalitiiohallituksissa on toistuvasti epäilty. Poliitiikan tutkijat ovat arvioineet, että koalitiiohallituksessa on aina epäviisasta lausua selviä tavoitteita tai asettaa asioita tärkeysjärjestykseen liian aikaisessa vaiheessa. Ohjausmenettelyjä uudistamalla ei voida merkittävästi muuttaa tätä poliittista dynamiikkaa, mikä taas heikentää mahdollisuuksia kehittää hallinnon pitkäjänteistä poliittista ohjausta (esim. Pollitt, Bouckaert 2004, suomessa esim. Tiili 2008).*

taas poikkihallinnolliset ministerivastuut on usein tulkittu vain hallituskauden kestäväksi tavaksi määritellä rajoja osastojen tai tehtäväalueiden välille.

Politiikkaohjelmat voivat periaatteessa luoda merkittäviä uusia politiikkojen valmistelua, resurssien jakoa ja toiminnan organisointia koskevia uudistuksia ja pysyviä menettelyitä. Toisaalta pyrkimys pitää ne mahdollisimman joustavina ja muuttuvaan poliittiseen agendaan soveltuvina toiminatamuotoina saattaa merkitä sitä, että niihin sisältyvät mahdollisuudet jäävät käyttämättä.

Politiikkaohjelmia on nyt toteutettu kahden hallituskauden aikana. Meillä on siis toinen ohjelmakausi. Ensimmäisellä ohjelmakaudella toteutettiin 4 politiikkaohjelmaa ja ohjelmien toteutukseen liittyi paljon pilotoinnin piirteitä. Sekä ohjelmissa että niiden toteutusta koordinoivassa valtioneuvoston kansliassa etsittiin ja kokeiltiin erilaisia käytännön työvälineitä. Ohjelmaohjaukseen eli hallituksen strategia-asiakirjaan sekä politiikkaohjelmien toteutusmalliin tehtiin joitakin muutoksia toisen ohjelmakauden käynnistyessä. Ohjelmat ovat yhteistä statusta ja ohjausmenettelyä lukuun ottamatta sisällöltään hyvin erilaisia ja niiden toteutustavat vaihtelevia.

Tämä selvitys on syntynyt Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan suunnittelun yhteydessä. Viraston tarkastussuunnitelmaan voidaan valita sellaisia laajoja tarkastusaiheita tai -teemoja, joista virasto aikoo raportoida eduskunnalle tulevina vuosina. Joissain tapauksissa suunnitelmaan valittu tarkastusaihe on hyvin laaja ja monitahoinen, jolloin tarkastustarpeiden määrittely on aiheellista aloittaa teemasuunnittelulla. Teemasuunnitelma on viraston työsuunnitelma siitä, mistä teeman aiheista tulisi seuraavina vuosina tehdä tarkastuksia. Tavoitteena on varmistaa, että teeman tarkastus on riittävän monipuolista ja raportointi eduskunnalle perusteltua. Teemasuunnitelman ja tämän selvityksen on laatinut johtava tuloksellisuustarkastaja Terho Vuorela. Sitä ovat ohjanneet tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja ylijohtaja Jarmo Soukainen.

Tämä selvitys perustuu politiikkaohjelmia koskeneeseen teemasuunnitelmaan. Suunnitelman laadinnan lähtökohtana oli alkuperäinen työnimi "politiikkaohjelmien vaikuttavuus". Selvityksessä ohjelmien puitteita, luonnetta ja mahdollisia tarkastusnäkökulmia kuvataan kuitenkin laajemmin. Pitäytyminen kovin ahtaasti ohjelmien vaikuttavuusnäkökulmassa ei ollut perusteltua, koska ohjelmien tosiasiallinen merkitys riippuu niiden käytännön sovellutuksista ja myös kysymys vaikuttavuudesta avautuu vasta ohjelmien organisointia ja luonnetta tarkastelemalla. Politiikkaohjelmien luonteessa ja toteutustavassa on piirteitä, jotka asettavat joiltain osin kyseenalaiseksi systemaattisen vaikuttavuusnäkökulman soveltamisen.



Aluksi tarkastellaan koko ohjelmajohtamisuudistuksen lähtökohtia ja kuvataan ohjelmamallin peruspiirteet. Ohjelmajohtamisen kokemuksia on tarpeen kuvata erikseen I ja II ohjelmakauden osalta, koska toteutusmalli on jossain määrin muuttunut ja ohjelmat ovat tavoitteiltaan hyvin erilaisia. Lisäksi I kauden ohjelmat ovat päättyneet lähes kaksi vuotta sitten ja II kauden ohjelmat ovat hädin tuskin elinkaaren puolivälissä. Pilottikauden kokemuksista tehtiin erillinen selvitys ja mallia tarkistettiin nykyisen hallituksen ohjelmia käynnistettäessä. Nykyisten politiikkaohjelmien kuvauksen jälkeen tarkastellaan ohjelmien luonteessa olevia peruseroja, jotka vaikuttavat siihen, miten niiden onnistuneisuutta tulee arvioida. Lopuksi kuvataan vaihtoehtoisia tarkastusnäkökulmia ja toteutusedellytyksiä.

## 2 Politiikkaohjelmat poliittisen ohjauksen ja horisontaalisen koordinaation välineenä

### 2.1 Uudistuksen lähtökohdat

Politiikkaohjelma -malli kehitettiin valtion keskushallintohankkeen yhteydessä. Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2000 osana keskushallinnon uudistamista<sup>2</sup> hankkeen, jonka tavoitteena oli tehdä ehdotuksia valtioneuvoston toiminnan paremmaksi yhteensovittamiseksi. Siihen liittyen hankkeen tuli myös tehdä esitys valtioneuvoston kanslian strategisen valmiuden parantamiseksi. Samaan aikaan valtiovarainministeriö asetti toisen hankkeen/työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotuksia valtioneuvoston poikkihallinnollisten kysymysten valmistelu- ja koordinaatioavustuiden selkeyttämiseksi.

Rinnakkaisten hankkeiden tulokset tiivistettiin lopulta yhteiseksi kannanotoksi,<sup>3</sup> joka perustui suurelta osin tilattuun selvityshenkilöraporttiin.<sup>4</sup> Kannanotossa kiinnitettiin huomiota hallitusohjelman valmisteluun ja hankesalkkuun. Hallitusohjelmia haluttiin tiivistää niin, että ohjelmassa määriteltäisiin keskeiset politiikka-alueet ja niiden yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Työryhmät esittivät, että hallitusohjelma muodostuisi jatkossa selkeämmin politiikkakokonaisuuksista sen sijaan, että se olisi yksityiskohtaisesti politiikan toimeenpanoon ulottuva moniaineksinen asiakirja. Hallitusohjelman konkretisoimiseksi ehdotettiin erillistä strategia-asiakirjaa, johon koottaisiin finanssipoliittisten tavoitteiden lisäksi tärkeimmistä tehtäväkokonaisuuksista muodostetut poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat (ja näihin kuuluvat hankkeet). Sen lisäksi asiakirja voisi si-

---

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

<sup>3</sup> *Valtioneuvoston työskentelytavat. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 12.6.2001.*

<sup>4</sup> *Selvityshenkilönä toimi Sirpa Kekkonen, joka laati raportin Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen (2001).*

sältää yksittäisten ministeriöiden toimialalle rajoittuvat erityisen tärkeät hankkeet sekä yhteiskunnan perusinstituutioiden muutoksiin liittyvät merkittävät säädöshankkeet.<sup>5</sup>

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

Kannanotossa pohdittiin erilaisia vaihtoehtoja poikkihallinnollisen poliittisen johtamisen vahvistamiseksi. Keskeisenä kysymyksenä pidettiin sitä, onko tarve koordinointiin ja johtamiseen enemmän poliittisella tasolla vai asiantuntijatoiminnassa. Ehdotuksissa päädyttiin molempien ohjauslohkojen vahvistamiseen. Yhtenä vaihtoehtona olisi sijoittaa merkittävät ohjelmakokonaisuudet valtioneuvoston kansliaan, jolloin poliittinen ohjaus tulisi suoraan pääministeriltä. Pääehdotuksena oli kuitenkin ns. yhteen sovittavien ministerien nimeäminen keskeisille ohjelma-alueille. Poliittisen koordinoinnin järjestämiseksi asioita tulisi valmistella määräaikaista asetuissa ja koordinoivien ministerien johtamissa strategisissa ministeriryhmissä. Yhteen sovittaville ministereille tulisi järjestää riittävät valmisteluresurssit osallistuvien ministeriöiden toimesta. Poliittisen oh-

---

<sup>5</sup> *Strategia-asiakirjaa kaavailtiin siis aiemman hankesalkun korvaajaksi. Ajatuksena näyttää olleen, että strategia-asiakirja voisi rakentua suurelta osin poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien varaan ja sitä täydennettäisiin vain kaikkein tärkeimmillä sektorikohtaisilla hankkeilla. Nykyinen asiakirja (HSA 2007) on kuitenkin laaja dokumentti, joka listaa politiikkaohjelmien lisäksi laajoja yhteiskunnallisia tehtäväalueita kuten osaaminen ja innovaatiot, turvallisuus, Suomen kansainvälinen asema tai sosiaaliturva. Lisäksi tavoitealueina tai politiikkalohkoina on kuvattu strategisia pitkän aikavälin kokonaisuuksia kuten ilmasto ja energia, varautuminen ikääntymiseen tai kunta- ja palvelurakennemuudistus.*

jauksen lisäksi ohjelmilla tulisi olla virkamiestason vastuullinen koor-  
dinaattori, ohjelmajohtaja.

Ehdotuksessa esitettiin myös valtioneuvoston kansliaan muodostetta-  
vaksi strateginen esikuntayksikkö, joka vahvistaisi hallituksen asiantunti-  
japohjaista analyysikapasiteettia. Poliittista ohjausta voisi tehostaa myös  
siirtämällä kansliapäälliköiden virat kansliaan, jolloin he palvelisivat  
eräänlaisena strategisena "poolina".

Keskushallintahanketta johtanut ministerityöryhmä ehdotti loppurapor-  
tissaan<sup>6</sup> ohjelmajohtamisjärjestelmän käyttöönottoa hallitusohjelman toi-  
meenpanon ja hallinnonalarajat ylittävän toiminnan tehostamiseksi.

Uuden mallin välineiden kehittämiseksi ja testaamiseksi toteutettiin  
myös ohjelmajohtamisen simulaatiohanke. Sen tehtävänä oli arvioida, mi-  
ten ohjelmajohtamisen toimintamalli toimisi käytännössä ja mitä mahdol-  
lisia pulmia siihen voisi liittyä. Hankkeessa täsmennettiin aiempien selvi-  
tysten ja työryhmäraporttien politiikkaohjelmille kaavailtuja elementtejä.<sup>7</sup>  
Simuloinnin tuloksena korostettiin sitä, että ohjelmajohtaminen toimii eri-  
tyisesti hallitusohjelman toteutuksen ja valtioneuvoston työskentelyn väli-  
neenä.

Ohjelmajohtamisen toimivuuden edellytyksinä pidettiin mm. sitä, että

- hallitus määrittelee hallitusohjelmassa rajatun määrän poikkihallinnol-  
lisia politiikkatavoitteita
- näitä politiikkatavoitteita toteuttavien politiikkaohjelmien ohjausta,  
seurantaa ja päätöksentekoa varten luodaan uudentyyppinen hallituk-  
sen strategia-asiakirja
- politiikkaohjelmien seuranta toteutetaan vuotuisessa, budjettiprosessin  
kanssa yhteen sovitetussa ohjelmaprosessissa.

Simulointihankkeen yhteydessä koottiin myös aineistoa muiden maiden  
hallituksen koordinoitimenettelyistä ja poikkihallinnollisten asioiden or-  
ganisoinnista<sup>8</sup>. Raportin yhteenvedossa todetaan, että ohjelmahallintoa  
käytettiin selvityksen kohdemaista lähinnä Irlannissa ja Isossa-  
Britanniassa. Muissa maissa tukeudutaan pääasiassa muihin koordinointi-  
keinoihin. Tosin Irlannissa ja Iso-Britanniassa ohjelmalla voidaan viitata  
hyvin eritasoisiin ja eri tavoin toteutettuihin toimintakokonaisuuksiin.

---

<sup>6</sup> *Ministeriryhmän loppuraportti. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.*

<sup>7</sup> *Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Val-  
tion keskushallinnon uudistaminen -raportti, Helsinki 2002.*

<sup>8</sup> *Poikkihallinnollisen koordinoinnin ja ohjelmahallinnon kokemuksia Irlannissa,  
Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Valtion keskushallinnon  
uudistaminen -julkaisu. Helsinki 2003.*

Laajat ohjelmat voivat muodostaa väljän ohjelmarakenteen, joka koostuu osaohjelmista, erillisistä projekteista, työryhmistä jne. Hallituksen tasolla ohjelmien ohjaus on usein varsin kevyttä. Kokonaisuohjelmilla ei välttämättä ole ohjelmajohtajaa vaan niitä seurataan esim. hallituksen komiteassa tai työryhmässä. Vastuullisiksi nimetyt ministerit kuitenkin raportoivat edistymisestä hallitukselle.

Joissakin tapauksissa koordinoiviin ministeriöihin voidaan perustaa ohjelman toteutukseen osallistuvia yksiköitä, joilla on omat resurssit. Tällöin ministeriöt luovuttavat osan resursseistaan ohjelman käyttöön ja yksiköt raportoivat toimenpiteistään suoraan ohjelman johtoryhmälle tai erilliselle ministeriryhmälle.<sup>9</sup>

Monissa maissa horisontaalisten kysymysten koordinoitua pyritään tekemään olemassa olevien järjestelmien ja rakenteiden kautta. Keskeisinä koordinoitukeinoina vertailuselvityksessä esitettiin mm.

- budjettiprosessin ja budjettirakenteen uudistamista
- pääministerin asiantuntijaresurssien vahvistamista ja tämän esikunnan aktiivisuutta horisontaalisten asioiden koordinoinnissa
- ministeriöiden strategisen suunnittelun ohjaamista ja kytkemistä hallitusohjelmaan tai hallituksen prioriteetteihin.

Simulointihankkeessa ei voitu tukeutua suoraan muiden maiden koordinoitumalleihin, mutta vertailusta saatiin viitteitä mahdollisuuksista rakentaa vahvempaan organisaatioon perustuvia ohjelmia. Suomessa kaaavailtua ohjelmajohtamisen mallia pidettiin kuitenkin sen lanseeraamisvaiheessa varsin kunnianhimoisena.

Simulointihankkeen raportissa kiteytettiin aiemmin esitettyjä lähtökoh-  
tia ohjelmajohtamiselle. Hallitusohjelmaa pitäisi kehittää strategisempaan ja linjaavampaan suuntaan, jolloin hallitusohjelmassa on määritelty keskeisimmät politiikkatavoitteet, joiden varaan poikkihallinnolliset ohjelmat voidaan rakentaa. Tämä puolestaan edellyttää, että hallitusohjelman tavoitteet ovat selkeitä ja riittävän laaja-alaisia ja muodoltaan selkeitä vaikuttavuustavoitteita. Alkuperäisen ajatuksen mukaan hallituksen strategia-asiakirja HSA kokoaa ensi sijassa valtioneuvostotasoiset poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja lisäksi tärkeimmät ministeriökohtaiset strategiset hankkeet.

Ohjelmajohtamisen käynnistysvaiheessa keskusteltiin paljon siitä, onko uusi konsepti poliittisen vai hallinnollisen ohjauksen väline. Poliitiikkaoh-

---

<sup>9</sup> *Organisointi muistuttaa tällöin perinteistä hankeorganisaatiota, jolla on oma rajattu kehittämiskohteensa. Vertailussa ei ollut mahdollista koota tietoa erilais-  
ten koordinoitukeinojen suhteellisesta tehokkuudesta.*

jelmat miellettiin keinoksi tehostaa poliittista ohjausta ja antaa hallitukselle väline hallitusohjelman toimeenpanoon ja toteutumisen seurantaan. Tämä edellytti kuitenkin keskushallinnolta uudenlaista poikkihallinnollista toimintatapaa eli ministeriöiden aiempaa tiiviimpää yhteistyötä. Horisontaalisen koordinaation osalta toimintamalli sisältää myös hallinnollisen ohjauksen ulottuvuuden. Käytännössä rajanvetoa ei pidetty mahdollisena ja siksi keskustelua ohjelmajohtamisen tai ohjelmien onnistuneisuudesta sävyttää tietty "poliittinen herkkyys". Ohjelmien toteutuksen ja johtamisen ongelmat kääntyvät helposti keskusteluksi koordinoivien ministerien kyvystä tai halusta ohjata. Ohjelmien vaikuttavuuden tarkastelua ei voi verrata minkä tahansa policyn tai strategian onnistumisen arviointiin. Kyse on aina hallituksen politiikan tuloksista ja hallituksen onnistumisesta. Siksi suurta innokkuutta ohjelmien perusteelliseen jälkiarviointiin hallituskauden päättyessä ei juurikaan ole.

HSA:sta sisältöineen ja käsittelytapoineen kaavailtiin uudenlaista strategiaprosessia entisen hankesalkun käsittelyn sijaan ja ydinprosessia, joka kokoaisi mukaan nykyisin budjettiprosessissa tapahtuvan päätöksenteon. HSA:n uskottiin muuttavan merkittävästi hallitusohjelman toimeenpanoa. Ohjelmajohtamisen ylätasolla hallitus ohjaisi politiikkaohjelmia päättäessään määrärahaehyöksistä, talousarvioesityksestä ja strategia-asiakirjan sisällöstä.

Pilottihankkeen raportissa ei ehdotettu budjetin rakenteen muuttamista, mutta katsottiin, että ohjelmajohtaminen muuttaa kehysten ja budjetin valmistelun menettelytapoja. Ohjelmien tavoitteet ja hankkeet tulisi käsitellä omana kokonaisuutenaan ja koordinoivalla ministerillä pitäisi olla erityisrooli ohjelmien budjettien määrittelyssä. Kutakin ohjelmaa varten laadittaisiin oma talousarvioehdotus.<sup>10</sup> Varsinaista talousarviota valmisteltaessa kunkin politiikkaohjelman rahoitus ja määrärahojen kokonaisuus esitetään budjetin yleisperusteluissa. Ohjelmiin luettavat määrärahamomentit tai määrärahojen osat sisällytetään osallistuvien ministeriöiden budjettipääloukkiin.<sup>11</sup>

## 2.2 Ohjelmajohtamisen malli ja prosessi

Virallisessa kielenkäytössä ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja hallituksen strategia-asiakirja-menettelyä (HSA) ko-

---

<sup>10</sup> *Kumpikaan mainituista ehdotuksista ei ole toteutunut.*

<sup>11</sup> *Tämän ehdotuksen mukainen menettely ei ole enää käytössä.*

konaisuutena. HSA:n käyttöönotto uudisti myös hallitusohjelman toimeenpanon seuranta- ja arviointimenettelyn. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana laadittiin 4 strategia-asiakirjaa: syksyllä 2003 sekä keväällä 2004, 2005 ja 2006. Vanhasen toisen hallituksen aikana on laadittu yksi HSA 2007. Sitä koskeva väliarviointi tehdään hallituskauden puolivälissä erityisessä politiikkariihessä, jossa kootaan myös mahdollisia lisätoimenpiteitä hallitusohjelman toteuttamiseksi.

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

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

Ministeriryhmien kokoonpanossa painottuu poliittinen tasapaino eli jäseniä ei välttämättä valita ohjelman sisällön kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Ohjelmajohtajan tehtävänä on ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelu ja seuranta eri ministeriöissä. Ohjelmajohtaja toimii koordinoivan ministerin ministeriössä, mutta ei hallinnollisesti tämän alaisuudessa. Periaatteessa ohjelmajohtaja johtaa virkamiesvalmistelua koordinoivan ministerin ministeriön lisäksi myös muissa ohjelmaan osallistuvissa ministeriöissä. Käytännössä toimenpiteet vastuutetaan eri ministeriöille ja ohjelmajohtajan johtamis- ja vaikutusmahdollisuudet niiden toteutukseen ovat rajoitetut.

Hallituksen strategia-asiakirjan laadinnan periaatteita ovat koordinaatio, poikkihallinnollisuus ja vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Koordinaatiolla tarkoitetaan asioiden, tehtävien, päätöksenteon jne. sovittamista yhteen niin, että hallituksen yhteiskuntapoliittiset tavoitteet toteutuvat tehokkaasti. Poikkihallinnollisuudella viitataan siihen, että hallituksen tavoitteiden toteutus edellyttää toimenpiteitä useilla eri hallinnonaloilla ja yhteistyötä yli hallinnonalarajojen. Hallituksen strategia-asiakirjaan on tarkoitus ottaa vain ne hallitusohjelman asiat ja tavoitteet, joihin yhden ministeriön hallinnonalalla tehtävät toimenpiteet eivät ole riittäviä. HSA on käytännössä sisältänyt politiikkaohjelmien ohella suuren joukon muita poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia.

Ohjauksen ohella HSA -prosessissa on korostettu politiikan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta ja arviointia. HSA:ssa politiikkaohjelmil-

le on asetettu yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niitä vastaavat indikaattorit. Ajatuksena oli, että vuotuisen laadintaprosessin tukena olisi palautemekanismi, joka tuottaisi tietoa toimenpiteiden onnistumisesta.

Hallitusohjelman toteutuksen seuranta on oleellinen osa pääministerin valtioneuvoston johto- ja koordinoititehtävää. Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Hallituksen johtamiseen ja hallitusohjelmaan liittyviä tehtävät on täsmennetty valtioneuvostolaissa. Valtioneuvostolain 3 §:n mukaan pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa. Ohjelmajohtamismallin on tarkoitus tukea pääministeriä näiden tehtävien hoidossa. Ensimmäisellä ohjelmakaudella pääministeri myös johti itse yhtä neljästä politiikkaohjelmasta, tietoyhteiskuntaohjelmaa.

Hallitusohjelman johtotehtävä ja hallitusohjelman seurantatehtävä on määritelty virallisesti pääministerille, mutta pääosa hallitusohjelman toteuttamisen toimenpiteistä valmistellaan ministeriöissä. Suomen ministeriöjohtoisessa järjestelmässä asioiden valmistelu on varsin tiukasti rajattu sektoriministeriöiden tehtäväksi. Hallitusten toimintakulttuurina on myös viime vuosina ollut, että asiat pyritään ratkaisemaan esittelevien ministerien ehdotusten pohjalta.

Valtioneuvoston yleisistunnon lisäksi hallituksen kollektiivinen ja yhteen sovitettava työskentely tapahtuu lakisääteisissä ministerivaliokunnissa, ministerityöryhmissä ja hallituksen iltakoulussa. Tärkeä hallituspolitiikan toteutuksen kannalta on myös hallitusryhmien puheenjohtajien säännöllinen kokoontuminen.

Hallitusohjelmaa seurattiin aikaisemmin ns. hankesalkkumenettelyllä. Nyt strategia-asiakirjasta on päätetty vuosittain periaatepäätöksenä. Sitä on käsitelty valtioneuvoston tasolla iltakoulussa, raha-asiainvaliokunnassa ja yleisistunnossa. Ensimmäisellä ohjelmakaudella hallituskauden puolivälissä järjestettiin myös hallituksen ns. politiikkariihi, jossa käytiin perusteellisempaa keskustelua hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta ja jäljellä olevista haasteista<sup>12</sup>. Hallituksen HSA -käsittelyä varten tuotettiin arviointiaineisto toteutetuista toimenpiteistä ja politiikan vaikuttavuudesta. HSA:n vaikuttavuusarviointit tehtiin vuosilta 2004 (vuonna 2005) ja 2005 (2006) sekä hallituskauden päättyessä koko hallitusohjelman seurantaraportti vuoden 2007 alussa. Toisella ohjelmakaudella toteutetaan yksi väliarviointi vuonna 2009 ja hallituskauden päättyessä koko hallitusohjel-

---

<sup>12</sup> *Politiikkariihien valmisteltiin aineistoa hallituksen toivomista teemoista. Vain osa niistä liittyi suoraan politiikkaohjelmiin tai muihin HSA:n poikkihallinnollisiin asiakokonaisuuksiin.*



man arviointi. Valtioneuvoston kansliassa on suunnitelmia muovata arviointikierrosta aikaisemmista, mutta suunnitelmia ei ole vielä täsmennetty.

I ohjelmakaudella sekä vaikuttavuusarviot että koko seurantaraportti laadittiin valtioneuvoston kansliassa, joka pyysi ministeriöiltä ja politiikkaohjelmilta tiedot ja aineistot arviointien ja kokonais seurannan raportteja varten. Raportit sisältävät yleiset kuvaukset keskeisistä toteutetuista toimenpiteistä. Vaikuttavuuden osalta on kuvattu yhteiskuntakehityksen keskeisiä piirteitä ao. toimialojen indikaattoritiedon avulla sekä ohjelmissa toteutettuja toimenpiteitä.

Politiikkaohjelmia johtavia ministereitä avustavat vastuuministeriöihin sijoitetut ohjelmajohtajat. Ohjelmien toteutukseen osallistuviin ministeriöihin voidaan lisäksi nimetä ohjelmien valmistelusta ja seurannasta vastaavia yhdyshenkilöitä. Ohjelmien osa-alueiden toteuttamista varten voidaan tarpeen mukaan perustaa projekti- tai asiantuntijaryhmiä. Koordinoivat ministerit ja ohjelmajohtajat järjestävät ohjelmien toteutuksen halumallaan tavalla sekä päättävät yksityiskohtien valmistelun, toteutuksen ja seurannan järjestämisestä ja niihin liittyvistä vastuista. Yleensä ministeriryhmät kokoontuvat melko harvoin, joten käytännössä linjausvastuu ja ainakin toimenpidetasoisten valintojen teko jää suurelta osin ohjelmajohtajalle tai projektiryhmille.

Valtioneuvoston kanslialla on merkittävä rooli strategia-asiakirjan laadinnassa ja ohjelmajohtamisen konseptin kehittämisessä. Kanslia vastaa politiikkaohjelmien yhteensovittamisesta ja ohjelmajohtamisen menettelyn yleisestä kehittämisestä, strategia-asiakirjan kokoamisesta ja politiikkariihä varten koottavasta arviointiaineistosta. I ohjelmakaudella toimi valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla myös ministeriöiden kansliapäälliköistä ja ohjelmajohtajista koostunut ohjelmajohtamisen johtoryhmä.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella kehittämistyön tukena toimi kolme teemaverkostoa: budjetoinnin, johtamisen ja prosessien verkostoryhmät. Myös kuluvalle ohjelmakaudella kanslian henkilöstö avustaa ja opastaa ohjelmajohtoa toimeenpanossa.

Ohjelmajohtamista suunniteltaessa politiikkaohjelmille asetettiin seuraavat yleiskriteerit:

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

- ohjelman oma identiteetti ja uudentyypinen johtamisote.

Kriteerit korostavat vahvaa poliittista johtajuutta ja selkeää, tehokasta, projektimaista hallinnointia. Tämä lähtökohta on kuitenkin elänyt koko HSA:n olemassaolon ajan. Rinnalla on samaan aikaan korostettu verkostomaisuutta, ohjelmarajojen tarpeellista limittäisyyttä, organisaation kerroksellisuutta, linjahallinnon itsenäisyyttä vastuullaan olevista toimenpiteistä, uusien ajatusten ideointia jne. Tähän lähtökohtien jännitteeseen palataan suunnitelman muissa luvuissa.

### *HSA -prosessin vaiheet<sup>13</sup>*

HSA -menettelyn tärkeimmät vaiheet ovat valtioneuvoston kanslian mukaan: ohjeistaminen, edellisen HSA -päätöksen seuranta ja arviointi, uuden päätösasiakirjan valmistelu ja päätöksenteko. Ensimmäisellä ohjelmakaudella kanslia antoi kevään HSA -prosessin ohjeet pääsääntöisesti edellisenä syksynä syys-lokakuussa. Ohjeet koskivat sekä edellisen vuoden vaikuttavuusarviointia että seuraavan vuoden HSA:ta. Vaikuttavuusarviointia varten politiikkaohjelmilta pyydettiin seuraavat tiedot: kuvaus toteutuneesta kehityksestä suhteessa HSA:ssa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja hallitusohjelman tavoitteisiin, selostus keskeisistä toteutetuista toimenpiteistä ja arvio niiden riittävydestä, ehdotuksia tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Uuden HSA:n kokoamista varten politiikkaohjelmilta ja ministeriöiltä pyydettiin tarkistukset seuraaviin asioihin: HSA:n vaikuttavuus- ja muut tavoitteet, HSA:n asiakokonaisuuksien toimintasuunnitelmat sekä ehdotukset mahdollisiksi uusiksi asiakokonaisuuksiksi. Ohjelmat siis voivat elää, täydentyä ja painottua uudella tavalla toteutusvaiheen aikana.

Ensimmäisen ohjelmakauden aikana HSA -prosessia pyrittiin kehittämään niin, että valmistelu lähenisi ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnittelun prosessia. Tällöin ministeriöt voisivat tehdä HSA -valmistelun samanaikaisesti TTS- ja kehysvalmistelun kanssa. HSA -vaikuttavuusarvioinnin valmistelu tapahtui ministeriöissä ja politiikkaohjelmissa kunkin vuoden loppuun mennessä. Tammikuun alussa arvioinnin valmistelu siirtyi valtioneuvoston kansliaan, jossa laadittiin varsinainen

---

<sup>13</sup> Tässä kuvataan I ohjelmakauden prosessin vaiheet. Pääpiiteissään ne ovat pysyneet samanlaisina myös toisella ohjelmakaudella. Muutoksena on lähinnä se, että HSA laaditaan nyt käytännössä koko hallituskaudeksi ja painotus on nykyisin seurannassa ja arvioinnissa. Toisin kuin I ohjelmakaudella väliarviointi tehdään nyt vain hallituskauden puolivälissä. HSA toimitetaan nykyisin tausta-aineistoksi hallituksen kehysriiheen.

arviointiraportti. Helmikuussa politiikkaohjelmat ja ministeriöt toimittivat uudet HSA -tekstit kansliaan.

HSA:n keskeiset poliittiset valmisteluvaiheet ajoittuivat maaliskuuhun. Tällöin tehtiin myös HSA:n yhteensovitus valtiontalouden kehyspäätökseen. Käytännössä se tarkoitti HSA -luonnoksen tarkistusta kehyspäätöstä vastaavaksi. Yhteensovitus tehtiin valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Maaliskuun loppupuolella HSA käsiteltiin hallituksen iltakoulussa, jossa olivat esillä sekä HSA -luonnos että sen tavoitteiden toteutumista koskeva luonnos arviointiraportista. Vuonna 2005 järjestettiin ennen iltakoulua hallituskauden puolivälin poliittikariihi.

Huhtikuun alussa olivat HSA:n viralliset käsittelyvaiheet valtioneuvostossa. Ennen periaatepäätöksen hyväksymistä yleisistunnossa HSA -luonnos hyväksyttiin valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Vuonna 2004 asiakirja käsiteltiin myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. HSA:n vaikuttavuusarviointiraportti julkistettiin samaan aikaan HSA-päätöksen kanssa.

## 2.3 Ohjelmien suhde kehysmenettelyyn ja talousarvioon ja niiden rahoitusseuranta

Kehysmenettely on ollut käytössä reilut kymmenen vuotta. Alkuperäinen ajatus oli, että hallitus antaa menokehykset yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista. Kehysten tuli perustua hallituksen strategisten valintojen pohjalta asetettuihin yhteiskuntapoliittisiin painopistealueisiin. Käytännössä kehysohjaus muotoutui sektoripohjaiseksi, mikä ei ole edesauttanut esim. politiikkaohjelmien kaltaisten poikkiallinnollisten kokonaisuuksien käsittelyä.

Kehykset päätetään koko vaalikaudelle, mikä on menettelynä varsin tiukka, vaikka kehyksiä voidaan tarkastaa vuosittain. Ns. menosäännön mukaisesti kehysten ulkopuolelle jäävät hallitusohjelmassa mainitut menot, joiden mitoitus voi vaihdella merkittävästi suhdannekehityksen tai niihin kiinteästi liittyvien tulojen myötä. Kehysriihessä painottuvat kysymykset, joiden osalta ei ole saavutettu ratkaisua ao. ministeriön ja VM:n välisissä neuvotteluissa. Valtiontalouden kannalta po. asiat ovat usein marginaalisia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan koko hallituksen puitteissa on erittäin vaikea tehdä resurssipäätöksiä. Mitä pidemmälle hallituskausi etenee, sitä vaikeampaa on resurssien uudelleen allokointi.

Ensimmäisen ohjelmakauden alussa politiikkaohjelmat eivät "ehtineet" mukaan kehysten laadintaan. Vuoden 2003 kehyspäätöksessä todetaan kuitenkin, että "vaalikauden kehykseen sisältyvät myös politiikkaohjelmien toteutukseen tarvittavat määrärahat. Ohjelmien rahoituksen yksityiskohtainen jakaantuminen eri määrärahamomenteille vahvistetaan vuoden 2004 talousarvioesityksessä."

Vuosittaisiin budjettiesityksiin oli kunkin ohjelman kohdalle listattu määrärahamomenteja, joista rahaa voitiin käyttää ohjelmien toteutukseen tai joiden käytöllä tuetaan politiikkaohjelman toimenpiteiden toteutusta.<sup>14</sup> Kaikkien ministeriöiden pääluvuissa oli määritelty momentit, joita oli mahdollista käyttää politiikkaohjelmien mukaisiin menoihin. Näistä oli maininta sekä budjetin yleisperusteluissa että kunkin momentin kohdalla erikseen. Mikäli ohjelmien rahoittaminen edellyttäisi momenttistaukseen tai momenteilta maksettaviin määrärahoihin muutoksia, tulisi vuosittaisissa kehysehdotuksissa tehdä niistä tarvittavat ehdotukset. Lähtökohtana oli, että kehysehdotuksiin sisältyvät politiikkaohjelmien määrärahavaraukset tulee raportoida erikseen.

Ohjelmajohtajien mukaan toimenpiteitä tukevien momenttien listaamisessa oli kova työ, vaikka muiden pääluokkien momentit eivät missään vaiheessa olleet suoraan ohjelmien käytössä. Kokoaminen tehtiin eri ohjelmissa eri tavoin. Jossakin selattiin budjettikirjan momentteja ja laadittiin pohjaehdotus, jossakin pyydettiin ehdotukset mahdollisista momenteista ministeriöiltä tai neuvoteltiin ministeriöiden talousjohdon kanssa. Ministeriöiden talousjohtajat suhtautuivat kyseiseen menettelyyn vaihtelevasti. Myös huoli ministeriöiden toimintamomentteihin kajoamisesta oli yleistä.

Ohjelmien "omat määrärahat" kanavoitiin sijoitusministeriön toimintamenojen kautta ja ne oli tarkoitettu ohjelman välittömiin toimintameneihin sekä erilaisten selvitys-, tutkimus- ja pilotointihankkeiden rahoitukseen. Ne vaihtelivat n. miljoonasta eurosta muutamiin miljooniin euroihin.

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

---

<sup>14</sup> *Määrärahojen listaamisesta on siis luovuttu toisella ohjelmakaudella.*

Samalla kuitenkin määrärahojen etukäteistä haarukointia politiikkaohjelmien mukaisten hankkeiden ja toimenpiteiden toteuttamiseen olisi tullut lisätä.

### *Rahoitusseuranta I ohjelmakaudella*

Politiikkaohjelmien mukaisen toiminnan rahoituskokonaisuudesta oli vaikea esittää tarkkoja arvioita muutoin kuin jälkikäteisesti rahoitusseurannan kautta. Rahoitusseurantaa kehitettäessä lähtökohtana oli, että myös politiikkaohjelmissa oli tärkeää osoittaa tavoitteiden ja käytetyn rahoituksen selkeä yhteys. Seurannan tavoitteena oli, että politiikkaohjelmien johdosta voitiin tarkkailla toimenpiteiden edistymistä, hallitus hallitusohjelman toteutumista sekä tilivelvollisuusraportointia eduskunnalle talousarvion noudattamisesta.

Rahoitusseurannan malli<sup>15</sup> perustui siihen, että politiikkaohjelmien käytötarkoitusten mukaisten määrärahojen käyttöä seurataan valtion keskuskirjanpidossa. Keskuskirjanpidosta saatavaa tietoa täydennetään muilla euromääriä koskevilla tiedoilla silloin, kun seuranta ei tilijaotteluun perustuen ole tarkoituksenmukaista ja riittävää. Tällöin tilivirastojen tulisi järjestää laskentatoimensa siten, että politiikkaohjelmiin kuuluvista hankkeista ja niihin käytetyistä menoista saadaan riittävä tieto.

Rahoitusseurantaa vaikeutti se, ettei useinkaan ollut mahdollista yksiselitteisesti määrittää tietyn määrärahan käyttöä politiikkaohjelman mukaiseksi rahan käytöksi. Ohjelmatoiminnan ja "normaalitoiminnan" välinen rajanveto oli hankalaa. Esimerkiksi yrittäjyyden politiikkaohjelmaa rahoitettiin vuoden 2004 talousarviossa kuuden pääluokan (KTM, SM, VM, OPM, MMM ja TM) 37:ltä momentilta. Ohjelman piiriin kuuluvien momenttien määrärahat olivat yhteensä reilut 4,2 miljardia euroa. Politiikkaohjelman kytkentä näiden resurssien käyttöön vaihteli määrärahojen luonteesta riippuen. Suuressa osassa kytkentä oli hyvin välillinen. Ohjelmien mukaisia toimintoja seurattiin myös päällekkäin, koska samoilta momenteilta rahoitettiin useita politiikkaohjelmia.

Tilinpäätöskertomuksissa 2004–2006 ohjelmien rahoitusta koskevat tiedot poikkesivat huomattavasti toisistaan. Vuoden 2006 tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että työllisyysohjelman mukaiseen toimintaan kohdennettiin 727 miljoonaa €. Määrärahat on esitetty vain pääluokittain ja kertomuksessa todetaan esimerkiksi, että työministeriön pääluokassa valtaosa työllisyysohjelman tavoitteita tukevista määrärahoista kohdentui työvoimakoulutuksen hankintaan, palkkatukeen ja työmarkkinatuen aktii-

---

<sup>15</sup> Tästä rahoitusseurannasta on luovuttu toisella ohjelmakaudella.

vikäyttöön. Eli kyse on tavallaan ns. normaalitoiminnan käyttämistä rahoista.

Tietoyhteiskuntaohjelmaan kuuluviin hankkeisiin kerrottiin käytetyn määrärahoja yhteensä 114,5 milj. € (150 eri toimenpidettä). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kohdalla on eritelty määrärahat ja niiden käyttö momenteittain ja päädytty yhteissummaan 25,5 miljoonaa € (josta yksin valtioneuvoston pääluokan puolue toiminnan tukeminen on 12,2 miljoonaa €). Yrittäjyysohjelman kohdalla taas todetaan, että politiikkaohjelmalle myönnettiin talousarviossa 1,25 milj. euron erillismääräraha "käytettäväksi arvoltaan pieniin tutkimus-, selvitys- ja avustuskohteisiin (momentti 32.10.24)". Muutoin yrittäjyyden politiikkaohjelmalla ei ollut omia määrärahoja, mutta talousarvion yleisperusteluissa oli mainittu eri hallinnonaloilta runsaat kolmekymmentä momenttia, jotka sisältyivät politiikkaohjelmaan.

Ohjelmien väliarvioinnissa todettiin, että rahoitusseurannan periaatteet tulisi selkeyttää ja niiden läpinäkyvyyttä lisätä, jotta politiikkaohjelmien osalta voitiin todeta, mitä käytetyllä rahalla on konkreettisesti saatu aikaan. Harkittavaksi ehdotettiin myös rahoitusseurantaa helpottavan yhteisen menettelyn tai teknisen välineen käyttöönottoa.

# 3 Politiikkaohjelmat I ohjelma- kaudella

## 3.1 Ohjelmatoiminnan lähtökohdat ja asema HSA:ssa

Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa todetaan politiikkaohjelman roolista lyhyesti, että "Työllisyysasteen kohottamiseksi ja työttömyyden aiheuttaman syrjäytymisen ehkäisemiseksi hallitus käynnistää erillisen poik-kihallinnollisen ohjelman." Vastaavalla tavalla esitellään kolmen muun politiikkaohjelman tavoitteet ja sisältö. Edellisen hallituksen ohjelmassa politiikkaohjelmia kuvattiin kuitenkin hieman tarkemmin kuin nykyisen Vanhasen II hallituksen ohjelmassa<sup>16</sup>. Hallitus antoi 25.9.2003 periaate-päätöksen hallituksen ensimmäisestä strategia-asiakirjasta 2003. Sillä oli tarkoitus tehostaa hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toteutusta. Vuoden 2003 HSA:ssa todettiin, että tarkoituksena on ollut koota ja suunnata koko valtionhallinto toteuttamaan hallituksen pää-tavoitteita". Ensimmäisessä HSA:ssa politiikkaohjelmat oli koottu julkai-sun alkuun osoittamaan niille kaavailtua statusta.<sup>17</sup>

Toisen kuvan niiden statuksesta antaa se, että ohjelmia ei pääsääntöisesti käsitellä talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa, koska niihin ei sisälly merkittäviä määrärahopäätöksiä. Valtioneuvoston valmistelun ja päätök-senteon kannalta taas talouspoliittinen ministeriövaliokunta on muodostu-nut politiikanteon ydinforumiksi.

---

<sup>16</sup> *Ohjelmajohtamisen keskeisenä tarkoituksena oli myös tiivistää hallitusohjelmia tiiviiksi strategia linjauksia sisältäväksi dokumentiksi. Näin politiikkaohjelmien täsmentämiselle ja toteutukselle jätettäisiin riittävästi vapausasteita. Toisaalta hallituksen strategia-asiakirjan tuli kuvata tarkemmin politiikkaohjelmien tavoit-teita ja painopisteitä. Yleinen arvio on, että II ohjelmakaudella ohjelmien toi-menpiteiden valintaan on jäänyt hieman enemmän liikkumavaraa kuin I ohjelma-kaudella. Koalitiollahitukselle tyypilliseen tapaan kuitenkin myös Vanhasen II hallituksen ohjelma on varsin laaja ja monilta osin yksityiskohtainen.*

<sup>17</sup> *VNK:n teettämässä selvityksessä todetaan, että "politiikkaohjelmat muodostivat strategia-asiakirjan ytimen ja noin puolet HSA:n sisällöstä". Tämän voi katsoa kuvastavan osaltaan myös ohjelmien statusta HSA -prosessissa. Käytännössä oh-jelmista päätettiin vasta hallitusneuvottelujen loppusuoralla, teemojen valinnassa oli jossain määrin ad hoc -piirteitä ja poliittiset päättäjät suhtautuivat niihin vie-lä varauksellisesti.*

Hallitus käynnisti 4 hyvin erilaista ohjelmaa, joiden kohde ja sisältö muodostivat laajoja ja rajoiltaan varsin sumeitakin kokonaisuuksia. Osa-kokonaisuuksia ja toimenpiteitä kirjattiin suuri joukko eikä strategisia ytimiä tai selkeitä painopisteitä välttämättä määritelty.<sup>18</sup> Käytännössä painokset kohdistuivat resurssien mukaan tai sen mukaan, mihin katsottiin olevan mahdollista vaikuttaa.

Politiikkaohjelmien sisältö perustui tietysti hallitusohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin ja uudistettaviin asioihin ja aiempiin suunnitelmiin. Käytännössä politiikkaohjelman sisältö voi muodostua esimerkiksi niin, että ohjelmaa toteuttavat virkamiehet listaavat hallitusohjelmasta kaikki ne asiat, jotka voidaan sisällyttää politiikkaohjelmaan.

Laaja osapuolten kuuleminen ja neuvonpito pikemminkin lisää kuin karsii ainesta ja toimenpiteitä. Politiikkaohjelmien kesken pyrittiin sopimaan, mitkä rajapinnoilla olevat toimenpiteet sisällytetään mihinkin ohjelmaan. Sektoriministeriöiden välillä työnjakoa sen sijaan ei tehty, koska ohjelma toimi usein "sateenvarjona" kaikille niille toimenpiteille, joiden katsottiin edistävän laajojen politiikkatavoitteiden toteutumista.

Monet ohjelmahallinnon toteutukseen osallistuneista ovat pitäneet oikeaa ja riittävän fokuoitetua rajaamista keskeisenä edellytyksenä ohjelmien toimivuudelle. Näkemykset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia. Yhtenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että politiikkaohjelmien tehtävänä on koota laajoja poikkihallinnollisia kokonaisuuksia, joihin liittyviä osatekijöitä ei muuten tarkasteltaisi koordinoitusti. Toisen näkemyksen mukaan ohjelmien pitäisi olla rajattuja ja niissä tulisi keskittyä vain sellaisiin asioihin, jotka eivät muutoin etene (esim. eivät ole selvästi kenenkään vastuulla) tai joihin ohjelmalla on mahdollista vaikuttaa. Kohteeksi ei haluta ottaa poliittisesti jännitteisiä asioita, koska politiikkaohjelman ei katsota tarjoavan kovin hyvää välinettä ratkaista poliittisia kiistakysymyksiä.

---

<sup>18</sup> *Pyrkimystä strategiisiin painotuksiin oli ja ohjelmien jäsenystä osa-alueisiin pidettiin ilmauksena strategisista painotuksista. Rajausten ohella sisällön jäsentäminen strategisten ydintehtävien ympärille voikin terävöittää ohjelmien fokusta. Ohjelmien kokoaminen ministeriöiden vuolaista ehdotuksista yleensä laajensi niiden sisältöä. Erään ohjelman johtajana toiminut totesi haastattelussa, että painopisteen saattoivat muodostua toista kautta: resurssien rajallisuuden johdosta oli käytännössä tehtävä valintoja ja keskityttävä joihinkin asioihin.*



## 3.2 Neljä erilaista ohjelmaa

### *Työllisyysohjelma*

Työllisyysohjelman tavoitteena oli työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden alentaminen. Pää tavoitteita olivat rakenteellisen työttömyyden alentaminen, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työvoiman pysyminen työmarkkinoilla nykyistä pidempään ja työn tuottavuuden lisääminen. Tavoitteisiin pyrittiin neljän strategisen hankekokoisuuden kautta, joita olivat

- julkisen työvoimapalvelun uudistaminen,
- työmarkkinatuen aktivointi,
- työvoimapolitiittiset aktiiviohjelmat ja
- osaamisen kehittäminen sekä työurien pidentäminen.

Hallitusohjelmassa oli asetettu työllisyystavoitteet (100 000 työpaikkaa hallituskaudella ja 75 %:n työllisyysaste). Työllisyysohjelman mitattavina tavoitteina olivat työurien pidentäminen 2–3 vuodella, työvoiman saatavuutta kuvaavien rekrytointiongelmien vähentäminen ja vaikeasti työllistytävien määrän aleneminen.

Työllisyyden politiikkaohjelmaa johti ja koordinoi työministeri. Yhteistyöministeriöt olivat OPM, KTM, STM, VM, SM, VNK, joihin nimettiin ohjelman valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta vastaavat henkilöt, jotka muodostivat myös ohjelman johtoryhmän. Johtoryhmän tehtävänä oli huolehtia siitä, että kunkin ministeriön toimialueelle kuuluvat ohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaiset toimenpiteet toteutetaan aikataulussa. Johtoryhmä valmisteli ohjelman mukaiset esitykset eri ministeriöille talousarvioesityksiin sekä ohjasi ohjelman käytännön toteutusta eri hallinnonaloilla.

Ohjelman toimeenpanoon osallistuivat myös Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto. Työmarkkinajärjestöt muodostivat keskeisimmän sidosryhmän ja järjestöjen kanssa ohjelman toteutusta käsiteltiin säännöllisesti työpolitiikan neuvottelukunnassa ja sen jaostoissa.

Työllisyysohjelmassa keskityttiin hallitusohjelman kannalta hyvin merkittäviin asiakokonaisuuksiin kuten työmarkkinatuen uudistus ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen. Oikeastaan työllisyysasiat olivat koko hallitusohjelman pääteema, jolloin politiikkaohjelman merkitys näiden tavoitteiden kannalta jäi jossain määrin epävarmaksi. Työllisyysohjelmaa ei myöskään pidetty selvästi poikkihallinnollisena vaan erityisesti työhallinnon piiriin kuuluvana toimenpidekokonaisuutena, jolloin sen sisältö

vastasi monilta osin työministeriön normaalitoimintaa. Ohjelmasta puutuivat suurelta osin työvoiman kysyntään vaikuttavat keinot, mikä saattoi heikentää edellytyksiä saavuttaa asetettuja tavoitteita. Tehdyssä politiikkaohjelmien konseptia koskeneessa arvioinnissa todettiin, että ohjelman avulla kuitenkin syvennettiin ministeriöiden yhteistyötä.<sup>19</sup> Esimerkiksi opetusministeriö oli aktiivinen sille kuuluvissa asioissa kuten työurien pidentämisen ja opintoaikojen lyhentämisen tavoitealueilla.

Kuten muissakin politiikkaohjelmissa ohjelmaan kuuluvien ja siihen kuulumattomien toimenpiteiden rajanveto oli hankalaa. Sidosryhmät katsoivat, että työllisyysohjelman sisältö sivusi yrittäjyysohjelmaa ja ao. politiikkaohjelmia olisikin pitänyt toteuttaa kokonaisuutena. Työllisyysohjelman omassa loppuraportissa todetaan, että ohjelmalla on ollut lisäarvoa mm. seuraavilla tavoilla:

- "Työllisyysohjelman poliittinen painoarvo on vahvistanut ohjelman päätavoitteen, rakenteellisen työttömyyden alentamiseen tähdänneiden uudistusten valmistelua ja toteutusta.
- Työmarkkinatukiudistuksessa muutettiin useiden ministeriöiden ja kuntien vastuulle kuuluvaa perustoimeentuloturvan rahoitusjärjestelmää ja työmarkkinatuen saannin ehtoja. On perusteltua arvioida, että työllisyysohjelmalla on ollut merkittävä vaikutus uudistuksen toteutumiseen.
- Ohjelma on vauhdittanut opetushallinnon vastuulle kuuluvia uudistuksia, joilla tähdätään nuorten koulutusurien lyhentämiseen (esimerkiksi ilman ohjelmaa ei koululaisten opinto-ohjaus olisi saanut rahoitusta). Opinto-ohjauksen kehittäminen ja työpajatoiminnan vakinaistaminen nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun osana on vauhdittanut työllisyysohjelman ansiosta."

Loppuraportissa kuvataan pääasiassa tavoitealueiden ja osahankkeiden toimeenpanoa ja toimenpiteitä. Ohjelman loppuraportissa ja HSA:n vaikuttavuusarvioinneissa on esitetty myös yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kehitystä kuvaavia indikaattoreita ja tulkintoja niiden kehityksestä. Johtopäätökset ohjelman osuudesta vaikuttavuusindikaattorien arvojen muutoksiin ovat ymmärrettävästi varovaisia tai vähäisiä.

### *Yrittäjyysohjelma*

Yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteena oli varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja ennustettavissa oleva kehitys sekä nostaa Suomi

---

<sup>19</sup> VNK julkaisuja 6/2005

yrittäjyyden toimintaedellytysten suhteen Euroopan kärkimaiden joukkoon. Tarkoituksena oli taata markkinatalouden toimivuus ja lisätä yritysten ja yrittäjien merkitystä taloudellisen kasvun ja työllisyyden luojina. Yrittäjyyden politiikkaohjelman strategisia hankekokonaisuuksia olivat:

- yrittäjyyskasvatus ja yritysneuvonta,
- yritysten perustaminen, kasvu ja kansainvälistyminen,
- yritystoimintaan vaikuttavat verot ja maksut,
- alueiden yrittäjyys sekä
- yrityksiä koskevat säädökset ja markkinoiden toimivuus.

Yrittäjyyden politiikkaohjelmaa johti ja koordinoi kauppa- ja teollisuusministeri. Ohjelman toteuttamiseen osallistuneisiin ministeriöihin (VNK, OM, SM, VM, OPM, MMM, KTM, STM, TM ja LVM) nimettiin yrittäjyyden politiikkaohjelman valmistelusta ja seurannasta vastaavat henkilöt, jotka muodostivat myös yrittäjyyden politiikkaohjelman johtoryhmän. Poliitiikkaohjelman toteutukseen osallistuivat työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä elinkeinoelämän sidosryhmät. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti myös eri sidosryhmien edustajista koostuvan yritysneuvottelukunnan, jonka tehtävänä oli mm. edistää sitoutumista ohjelman tavoitteisiin.

Ohjelman piirissä arvioitiin, että yleisessä asennoitumisessa yrittäjyyteen oli tapahtunut olennainen muutos 1970 ja –80 lukuihin verrattuna. Tämä antoi hyvän lähtökohdan ohjelmalle ja sen tavoitteelle vahvistaa yrittäjyyden toimintaedellytyksiä. Yrittäjyysasiat olivat olleet myös edellisten hallitusten tärkeiden asioiden joukossa ja yrittäjyysohjelma olikin jatkoa aiemmille ponnistuksille.

Huolimatta osallistuvien ministeriöiden lukumäärästä ohjelmaa pidettiin varsin kapeana horisontaaliseksi ohjelmaksi. Alun perin suunnitelmassa ollut elinkeinopoliittinen ohjelma olisi ollut aidommin poikkihallinnollinen, mutta toteutusta ajatellen sitä oli pidetty liian laajana.

Työmarkkinaosapuolet pitivät niin työllisyyden kuin yrittäjyydenkin politiikkaohjelmaa positiivisena, vaikka ohjelmat keskittyivät suhteellisen pieniin asioihin eivätkä tehokkaimmat keinot yrittäjyyden edistämiseksi olleet ohjelmien piirissä. Kun talouspolitiikkaan ja verotukseen liittyvät asiat oli rajattu politiikkaohjelmien ulkopuolelle, katsottiin ohjelmien joutuneen sivuun hallituksen keskeisimmistä päätösprosesseista.

Yrittäjyyden politiikkaohjelman omassa loppuraportissa<sup>20</sup> ei käsitellä ohjelman tuomaa lisäarvoa, vaan todetaan vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus tällaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden seurannassa. Mutta verrat-

---

<sup>20</sup> *Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003-2007. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 7/2007.*

taessa yrittäjyyden politiikkaohjelmaa aiempien hallitusten pyrkimyksiin arvioitiin asioiden edenneen nopeammin kuin ilman ohjelmaa. Poliitiikkaohjelmien konseptia koskeneessa selvityksessä<sup>21</sup> todetaan, että yrittäjyysohjelmassa oli mahdollista tehdä hallinnosta riippumattomia selvityksiä. Ohjelman positiivisina puolina pidettiin selkeää rakennetta, konkreettisuutta, ja vastuutusta. Ohjelmaa kuvattiin hallinnolliseksi hankkeeksi erotuksena esim. työllisyysohjelmasta, jota pidettiin ns. rahahankkeena, jossa suuri osa toimenpiteistä oli kytkeyty resurssien käyttöön ja kohdentamiseen.

### *Tietoyhteiskuntaohjelma*

Ohjelman tavoitteena oli lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknikkaa koko yhteiskunnassa. Lisäksi ohjelman avulla pyrittiin säilyttämään Suomen asema yhtenä tieto- ja viestintäteknologian johtavista tuottajista ja hyödyntäjistä. Ohjelmassa oli seitsemän strategista hankekokonaisuutta:

- tietoliikenneyhteydet ja digitaalinen televisiotoiminta,
- kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiudet ja tietoyhteiskuntapalveluiden käytön tehostaminen,
- koulutus, työelämä, tutkimus ja tuotekehitys,
- sähköinen asiointi julkishallinnossa,
- tieto- ja viestintäteknikan hyödyntäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa,
- sähköinen liiketoiminta, sähköiset sisällöt ja palvelut,
- valtion oma tietohallinto ja lainsäädännölliset toimenpiteet.

Poikkeuksena muista ohjelmista ohjelmajohtaja sijoitettiin muuhun kuin sektoriministeriöön eli valtioneuvoston kansliaan ja koordinoivana ministerinä toimi pääministeri. Tietoyhteiskuntaohjelmaa pidettiin sisällön osalta ohjelmista kaikkein laajimpana. Tämä johtui osittain siitä, että tietoyhteiskunta-asiat olivat hajallaan eri hallinnonaloilla. Siksi haluttiin koota toimenpiteitä yhden sateenvarjon alle. Ohjelmaa pidettiin alun perin liian laajana ja vaikeasti hallittavana. Se muodostui kaikkiaan yli 100 hyvin eritasoisesta hankkeesta, jotka olivat syntyneet eri hallinnonaloilla erilaisista tarpeista.

Ministeriryhmässä pyrittiin ohjelman kuluessa priorisoimaan hankkeita laatimalla ns. priorisointikriteerit, joiden avulla hankkeita listataan ja nii-

---

<sup>21</sup> VNK julkaisusarja 6/2005.

den rahoitustarpeita käsitellään.<sup>22</sup> Ohjelmassa pyrittiin siis hallitsemaan laajaa kokonaisuutta erottamalla ohjelman kannalta kaikkein keskeisimpiä hankkeita. Sisältöä ehdotettiin tiivistettäväksi myös niin, että sektorikohdattaiset hankkeet eivät kuuluisi ohjelmaan, jolloin jäljelle jäisi useiden toimijoiden yhteisiä hankkeita. Tätä rajausehdotusta pidettiin kuitenkin hankalana, koska suurin osa toteutettavista hankkeista oli sektoripohjaisia. Ohjelman laatimissa toteutussuunnitelmissa tehtäviksi ja toimenpiteiksi kirjattiin huomattava joukko hankkeita, jotka olivat käynnistyneet jo ennen ohjelmaa ja joiden toteutukseen ohjelmajohtajalla ei ollut juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa tai vaikutusmahdollisuudet käytännössä olivat vähäisiä (esimerkkinä tällaisista mm. digi-tv -seurantaryhmä, Nostehjelma, työelämän kehittämisohjelma Tykes, Netra, innovaatiojärjestelmän kehittäminen, kansallinen terveysportaali jne.) Ohjelmaa edistävien toimenpiteiden kirjo oli rajausyrityksistä huolimatta huomattavan laaja.

Laajojen ohjelmien rajaamisongelmat tulivat esille myös VTV:n tarkastusraportista<sup>23</sup> annetuissa lausunnoissa. Joissakin niissä esitettiin, että tietoyhteiskuntaohjelmaa oli vastuutettu myös itsenäisistä, tietyn ministeriön ohjausvastuulla olleista hankkeista. Toisaalta ohjelma oli itse halunnut ottaa sateenvarjonsa alle kehittämishankkeita mahdollisimman laajasti<sup>24</sup>. Toisaalta ns. laajakaistastrategia kuului ohjelmaan, mutta tietoyhteiskuntaohjelmalla ei ollut edustusta sen johtoryhmässä. Tietoyhteiskuntaohjelman toteutusta leimasi myös kädenvääntö kahden vahvan ministeriön eli VM:n ja LVM:n välillä.

VTV:n tarkastuksessa tuli esille lukuisia ongelmia alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutuksessa. Hankkeita tarkasteltiin erillisinä, mutta ne muodostivat osan tietoyhteiskuntaohjelmasta ja johtopäätökset sivusivat myös ohjelman toteutusta. Kertomuksessa todetaan, että laajakaistastrategian toteuttamisen yhteys tietoyhteiskuntaohjelmaan ei ollut selkeä.

---

<sup>22</sup> *Kriteereissä esitettiin mm., että hanke-esitysten tulee olla vahvasti sidoksissa ohjelman tavoitteisiin, lisärahoitusta ei kohdisteta toimintamenoihin vaan kertainvestointeihin ja projekteihin, valtion roolin oltava merkittävä (asiat eivät hoidu markkinalähtöisesti). Ohjelman toteutuksen ns. yleisprioriteetteina käytettiin mm. seuraavia: horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö, palvelutuotannon tehostaminen (tieto- ja viestintätekniikan avulla), koulutus ja tietoyhteiskuntaosaaminen.*

<sup>23</sup> *Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus. VTV toiminnantarkastus 158/2008.*

<sup>24</sup> *Koska ohjelmien kautta pyritään ainakin periaatteessa vaikuttamaan myös ministeriöiden relevantteihin kehittämishankkeisiin ja määrärahojen käyttöön, on rajapinta edelleen häilyvä. On ilmeistä, että ohjelmia koskevilla tarkastuksilla tullaan jatkossakin törmäämään vastaavanlaisiin rajausongelmiin.*

Toisaalta niissä oli perusteettomia päällekkäisyyksiä. Alueellisten hankkeiden valtakunnallinen koordinointi todettiin vähäiseksi, vaikka juuri tätä tehtävää tietoyhteiskuntaohjelman kokonaisuutena ja laajakaistastrategian toteutuksen piti palvella. Viraston kannanotoissa edellytetään, että poikkihallinnollisia ohjelmia toteutettaessa niitä koskevien seurantajärjestelmien tulee olla kattavia ja seurannan jatkuvaluonteista, jotta voidaan selvittää tavoitteiden saavuttamista ja käytettyjen panosten kohdentumista.<sup>25</sup>

### *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma*

Ohjelman tavoitteena oli saada koulut ja oppilaitokset tukemaan tehokkaasti kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen, kehittää kansalaisyhteiskunnan oikeudelliset ja hallinnolliset toimintaedellytykset kansalaistoiminnan kannalta ajanmukaisiksi, kehittää perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia ja edustuksellisen demokratian käytäntöjä kaikilla tasoilla. Ohjelma sijoitettiin oikeusministeriöön.

Kansalaisvaikuttamisen ohjelman tavoitteet ja teemat olivat muita ohjelmia yleisempiä. Taustalla ei ollut samanlaista virkamiesvalmistelua kuin muissa ohjelmissa, mutta tema sisältyi hallitusohjelmaan. Ohjelman käynnistysvaiheessa tehtiin lisäksi tulkinta, että aihepiiriin oli Suomessa kiinnitetty vähän huomiota. Siksi ohjelmassa keskityttiin tilanteen kartoittamiseen (tutkimukset ja selvitykset) ja "näkemyksen luomiseen".<sup>26</sup> Täällä perusteella monet ovat pitäneet ohjelmaa aidosti "oikeana politiikkaohjelmalla". Ohjelmaan koottiin eri ministeriöiden aihepiiriin liittyviä hankkeita, mutta sen toteutussuunnitelmassa hakkeita ei jäsennetty ns. strategisiin alueisiin kuten muissa politiikkaohjelmissa.

Ohjelmaa toteutettiin erilaisiin vuorovaikutusmuodoin kunta- ja järjestökentällä ja se tunnettiin siellä paremmin kuin ministeriöissä. On arvioitu, että ministerien tuki ohjelmalle oli selvästi suurempi kuin esim. ministeriöiden johdon tuki. Siksi ohjelma jäi myös oikeusministeriön valmistelu- ja suunnitteluprosessien ulkopuolelle.

Ohjelman keskeisimmät hankkeet (Kansanvalta 2007 ja Kansalaisyhteiskunta 2006) kokosivat eri toimijoiden verkostoja, mutta keskittyivät

---

<sup>25</sup> Tämän vaatimuksen kannalta kiintoisaa on se, että I ohjelmakaudella käytettävissä ollut laaja määrärahojen seurantamalli päätettiin jättää käytöstä II ohjelmakaudella.

<sup>26</sup> Ilmaisu on peräisin ohjelmakonseptia koskeneesta selvityksestä (VNK julkaisu ja 6/2005). Ohjelman omassa loppuraportissa mainitaan kuitenkin, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen tähännyty työ oli alkanut keskushallinnossa jo 2000-luvun taitteessa. Monia keskushallinnon rahoittamia kehittämiskokeiluja oli toteutettu jo tätä aiemmin.

enemmänkin selvittämään ja arvioimaan demokratian kehitystä kuin käynnistämään konkreettisia uudistuksia. Ohjelman omassa loppuraportissa on listattu varsin paljon toteutettuja toimenpiteitä (esim. asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta, päätös kansalaisyhteiskuntastrategioiden valmistelusta kaikissa ministeriöissä, Osallistuva oppilas-hankkeessa koulutettiin 300 kouluttajaa jne.). Varsinaisten tulosten osalta joudutaan toteamaan, että muutokset kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kehityksessä ovat hitaita.

# 4 Kokemukset ensimmäisestä ohjelmakaudesta

## 4.1 Selvitys ohjelmajohtamismallin toimivuudesta

Politiikkaohjelmien koordinaatiota varten perustettu ohjelmajohtamisen ohjausryhmä on seurannut myös ohjelmajohtamisen toimivuutta ja arvioinut kehittämistarpeita. Keskeiset seurantatulokset ovat perustuneet valtioneuvoston kanslian tilaamaan/teettämään selvitykseen ohjelmajohtamisen kokemuksista<sup>27</sup>. Haastatteluihin perustuva selvitys toteutettiin ohjelmakauden puolivälissä, jolloin ohjelmien lopulliset tuotokset ja tulokset eivät vielä olleet tiedossa.

Ohjelmajohtamisen hyvinä puolina pidettiin sitä, että hallituksen prioriteetit saatiin paremmin esiin ja ministeriöiden välinen yhteistyö oli kehittynyt. Politiikkaohjelmien ohjaaminen ministeriöiden kautta oli tehostanut hallitusohjelman seurantaa. Eri hallinnonalojen toimenpiteitä oli koottu yhteen, jolloin oli mahdollista seurata laajempia kokonaisuuksia yksittäisten hankkeiden sijaan.

Mutta käytännössä nähtiin myös paljon kehittämisen kohteita:

- ohjelmien teemojen ja koordinoivien ministeriryhmien valinta
- ohjelmien tavoiteasettelu ja fokusointi
- ohjelmien suhde olemassa oleviin rakenteisiin
- HSA -menettelyn lisäarvo ja suhde kehys- ja budjettiprosesseihin.

Rajaamista pidettiin välttämättömänä, mutta toisaalta tarkempi rajaaminen saattoi merkitä sitä, että toimenpiteet palautuvat tavallaan sektoriministeriöiden perusvastuisiin ja toimintoihin. Tällöin politiikkaohjelma ei välttämättä kykene rakentamaan uusia linkkejä tai sisältöjä vakiintuneille toimintatavoille.

Tehdyn arvioinnin mukaan keskeinen ongelma politiikkaohjelmissa liittyy siihen, että ohjelmien painopisteet eivät näy millään tavalla kehysmenettelyssä ja talousarvion valmistelussa<sup>28</sup>. Suurin osa selvityksen haastat-

---

<sup>27</sup> *Kyse ei ollut varsinaisesta tilaussopimuksesta vaan VNK päätyi palkkaamaan selvityksen tekijän kansliaan.*

<sup>28</sup> *VNK julkaisu 6/2005.*



telujen vastaajista ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena ohjelmien omaa budjettia muutoin kuin välittömiä kuluja koskevana käyttömenovaroina.

Erityisesti valtiovarainministeriö halusi korostaa, että ohjelmia ja määrärahoja ei "pidä sekoittaa keskenään". Alkuperäinen ajatus siitä, että kutakin ohjelmaa varten laaditaan oma talousarvioehdotus, ei olekaan toteutunut.<sup>29</sup> Ohjelmien avulla ei ole voitu lisätä hallituksen mahdollisuuksia uudelleen suunnata tietyn tehtäväalueen tai politiikkalohkon määrärahoja. Ohjelmakonseptia suunniteltaessa ja myös uudistettaessa vuonna 2006 vaalittiin pitkään ajatusta, että politiikkaohjelmien tulisi kytkeytyä tiiviimmin määrärahojen mitoitukseen. Tätä on kuitenkin pidetty etenkin valtiovarainministeriössä jopa virheellisenä ajatuksena, koska painopistemuutokset voidaan tehdä muulla tavoin kehysmenettelyn ja vuotuisen budjettiprosessin yhteydessä. Poikkihallinnolliset kokonaisuudet saattaisivat tässä yhteydessä luoda vain vaikeasti hallittavan matriisin.

Ohjelmien yhteydessä pyrittiin tekemään määrärahavaroja valtion tulo- ja menoarvioon sekä seuraamaan määrärahojen käyttöä. Tulos- ja menoarvion yleisperusteluissa oli listattu kunkin politiikkaohjelman kohdalle ne määrärahamomentit tai momenttien osat, joita voitiin käyttää ao. ohjelman toteutukseen ja toimenpiteisiin. Määrärahoja pyrittiin seuraamaan valtioneuvoston kansliassa tehdyn seurantasuunnitelman mukaisesti. Seurantamenettelyä kritisoitiin liian raskaaksi ja sen katsottiin vääristävän kuvaa ohjelmatoiminnan käytössä olevista resursseista. Suuri osa seurattavista määrärahoista ei ollut millään tavalla ohjelman ohjauksessa vaan niiden käyttö perustui esim. lainsäädännössä tai muutoin talousarviossa esitettyihin perusteisiin.

Politiikkaohjelmilla ei näytä olleen merkittävää vaikutusta yksittäisten määrärahojen mitoitukseen tai budjettiesitysten perusteluihin. Satunnaisia pieniä määrärahaesityksiä oli saatettu "vauhdittaa" toteamalla toimenpiteen kuuluvan tiettyyn politiikkaohjelmaan<sup>30</sup>. Mutta ainakin työllisyysohjelman alkuvaiheessa onnistuttiin lisäämään rahaa ohjelman mukaisiin toimenpiteisiin työministeriön budjetissa.

VM:n arvion mukaan tietoyhteiskuntaohjelma aiheutti alkuvaiheessa sekaannusta, kun ohjelma oli listannut useita kärkihankkeita, joille ei ollut

---

<sup>29</sup> *Ensimmäisen ohjelmakauden talousarvioesityksissä esitetty listaus määrärahamomenteista, joista varaudutaan rahoittamaan ohjelman toimenpiteitä, ei tätä vielä merkinnyt, koska momenttien käytöstä päätettiin tosiasiallisesti linjahallinnossa. II ohjelmakaudella tästä "varausmenettelystä" on luovuttu kokonaan.*

<sup>30</sup> *Haastateltu VM:n virkamies kuvasi tilannetta toteamalla, että ministeri saa yleensä budjettiriihessä lävitse 1-2 hallinnonalalle tärkeää asiaa. On vaikea ajatella, että politiikkaohjelmalla olisi tässä väänössä kovin paljon painoarvoa myöskään sektoriministerin näkökulmasta.*

varattu rahoitusta. Tämän katsottiin sotkeneen IT -investointeja ja IT -hankkeisiin osoitettujen varojen käyttösuunnitelmia. Lopulta vain 10%:lle kärkihankkeita pystyttiin järjestämään rahoitusta.

VM on pyrkinyt pitämään huolen siitä, etteivät politiikkaohjelmat pääse "sotkemaan" resurssien ja vastuiden peruskytkeä. Tämä on hoitunut parhaiten kytkemällä budjetin laadinnassa ministeriöiden tehtäväalueen mukaiset resurssit, tavoitteet ja seurantamenettely. Poikkihallinnolliset vastuut ja määrärahat voisivat sotkea tätä perusmallia.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella ohjelmien seuranta oli vuosittaista ja tapahtui HSA:n vaikuttavuusarvioinnin nimellä. Vaikuttavuusarviointi tehtiin vuosina 2004, 2005 ja 2006. Hallituskauden ja ohjelmakauden päättyessä tehtiin kokonaisarvio hallitusohjelman toteutumisesta. Ohjelmat tuottivat myös omat loppuraportit. HSA:n vaikuttavuusarviointi perustui suurelta osin yleisiin indikaattoreihin sekä yksittäisten toimenpiteiden toteutumisvaiheen listaamiseen. Ohjelmien omassa loppuraportissa kuvattiin toteutettuja toimenpiteitä, mutta kokonaisarvio ohjelman merkityksestä tai lisäarvosta (suhteessa siihen, mitä olisi toteutettu muutoinkin) jäi vähäiseksi.

Ohjelmajohtajien kannalta valtioneuvoston kanslian rooli on merkittävä, vaikka ohjelmajohtajat valitsevatkin toimintatapansa suurelta osin itse. VM:n näkökulmasta kanslian rooli on selkeä niin kauan kuin kyse on politiikkaohjelmien sisäisestä koordinaatiosta. Ministeriön edustaja totesi haastattelussa, että kanslia voi kuitenkin "pahimmillaan näyttäytyä talousarvion laadintaa ja tilannetta sekoittavana metatarkastelijana".

### *Selvityksen suositukset*

Selvityksen keskeisimmät suositukset olivat seuraavat:

- ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laadinta ehdotetaan vakiintuvaksi käytännöksi (tämän uskottiin luovan pohjaa mahdollisimman relevanttien ohjelmien valinnalle)
- hallitusohjelmaa tulisi kehittää aiempaa selkeämmin yhteiskuntapolitiittisia valintoja linjaavaan suuntaan (tällöin on kuitenkin sovittava hallitusohjelman toteuttamisen edellyttämät menettelyt)
- ministeriryhmien rooli suhteessa hallituksen ministerivaliokuntiin tulisi täsmentää
- koordinoivien ministeriryhmien asemaa ohjelmien linjaajana ja toimenpiteiden varmistajana tulisi vahvistaa

- koordinoivan ministerin rooli olisi syytä määrittää perinteisestä toimiala- ja tehtävävastuusta poikkeavalla tavalla<sup>31</sup>
- ohjelmien sisällön osalta tulisi varmistaa, että ohjelma on aidosti horisontaalinen (koskee useita ministeriöitä) ja aidosti koko hallituksen tärkeänä tavoitteena
- myös jatkossa tulisi varmistaa, ettei politiikkaohjelmista muodostu organisaatiota (tai "virastoa"), joten merkittäviä toimivallan tai resursien lisäyksiä tulisi välttää<sup>32</sup>
- politiikkaohjelmille tuli kuitenkin varata riittävä käyttövarabudjetti ohjelman mukaisten selvitysten, tutkimusten ja projektien toteuttamiseen (myös ohjelmajohdon käytössä olevat henkilöresurssit tulisi määritellä heti ohjelman käynnistyessä)
- ministeriöissä tulisi vahvistaa poikkihallinnolliseen toimintatapaan liittyvää osaamista
- HSA-, TTS-, kehys- ja budjettiprosessien keskinäisiä suhteita ja rooleja tulisi selkiyttää
- HSA:n roolia hallitusohjelman toimeenpanossa ja seurannassa tulisi selkeyttää ja HSA -menettelyn ohjeistusta yksinkertaistaa (HSA -prosessi tulisi kuvata ja sen menettelyistä tulisi laatia pysyväisohje)
- valtioneuvoston kanslian profiili koko menettelyssä tulisi määritellä tarkemmin ja taata sille keskeinen rooli
- ohjelmajohtamisen hankehallinnan välineitä tulisi kehittää ja laatia ohjelmajohtamisen käsikirja.

Lisäksi selvityksessä ehdotettiin, että koko uudistuksesta tehtäisiin kokonaisvaltainen mahdollisuuksien mukaan kansainvälinen vaikuttavuus- ja menetelmäärvio hallituskauden lopulla tai seuraavan hallituskauden alussa. Tällaista arvioita ei kuitenkaan ole tehty.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Ajatuksena oli itse asiassa määrittää koordinoivalle ministerille vastuut niin, että politiikkaohjelman keskeiset toimenpiteet sisältyisivät niihin. Ohjelmajohtamisen alkuperäinen ajatus oli tehostaa poikkihallinnosta työskentelyä ilman rakenteellisia tai ministeriöiden toimialojen tarkistuksia. Ehdotus voidaan tulkita myös niin, että "rakenteellisia" keinoja sittenkin tarvitaan ohjelman tehokkaan toteutuksen takaamiseksi.*

<sup>32</sup> *Tätä osin raportin havainnot ovat osin jännitteisiä. Yleisesti ohjelmajohtajilla ei ollut käytössään tehokkaita keinoja koota ohjelman tarvitsemia resursseja keskeisten toimenpiteiden taakse. Toisaalta esim. yrittäjyysohjelmalla oli käytössään omia hankerahoja, joista erilaiset toimijat pyrkivät saamaan hankkeidensa rahoitukseen oman osansa. Erän haastateltavan mukaan ohjelmasta saattoi näin muodostua hankerahojen jakamisen organisaatio.*

<sup>33</sup> *Tällä hetkellä ei vielä ole tiedossa, millaisia arviointihankkeita tullaan toteuttamaan hallituskauden puolivälissä ja ohjelmakauden lopussa. Teemasuunnitel-*

## 4.2 Ohjelmajohtamisen uudistettu malli

Tehdyn selvityksen tulokset ja suositukset olivat pohjana kehittämishankkeelle, joka toteutettiin vuonna 2006. Hankkeen raportissa<sup>34</sup> esitetään virkamiestyönä laaditut suositukset ohjelmamallin kehittämiseksi. Lähtökohdaksi on arvio, että keskeiset poliittisen agendan kysymykset, joissa hallituspuoleilla on näkemyseroja, eivät sisälly HSA -linjauksiin tai politiikkaohjelmiin.

Hankkeen raportissa korostetaan, että ohjelmajohtaminen on ennen muuta poliittinen prosessi ja on poliittinen päätös, kuinka paljon painoarvoa politiikkaohjelmille jatkossa halutaan antaa. Prosessin poliittista luonnetta korostaa se, että ohjelmia tulisi käynnistää vain silloin, kun "tarve poliittiseen ohjaukseen on suuri", jokaista ohjelmaa ohjaa ministerityöryhmä, ohjelmajohtaja on suoraan vastuussa koordinoivalle ministerille<sup>35</sup>, ei linjahallinnolle ja ohjelmat ovat joustavia ja keveitä (koordinoitikeinot perustuvat paljolti poliittisen tahdon viestintään). Suositusten lähtökohdaksi on, että ohjelmajohtamisesta tulisi kehittää nykyistä joustavampi ja kevyempi prosessi. Tällä lähtökohdalla on vaikutuksia niin ohjelmien ohjaus- ja koordinoitimenettelyihin kuin ohjelmien rooliin kehys- ja budjettimenettelyssä.

Politiikkaohjelmien muodostaminen tulisi ratkaista osana hallitusohjelman kokonaisuutta ja poliittisten ministerivastuiden jakoa. Hallitusohjelmassa politiikkaohjelmat tulisi määritellä sängen yleisellä tasolla ja jättää toimenpiteistä ja keinoista päättäminen ministeriryhmän ja ohjelmajohtajan punnittavaksi. Suosituksissa todetaan, että politiikkaohjelmia tulisi käynnistää asioissa, joissa on merkittäviä uudistustarpeita ja joissa edellytetään eri hallinnonalojen yhteistyötä. Toisaalta ohjelmien tulisi olla menettelyiltään niin joustavia, että niitä voidaan käyttää sekä suppeampien että laajempien asiakokonaisuuksien hoitamiseen. Joustavuus korostaa jälleen ohjelmakonseptin sovittamista poliittisen tahdon ja asialistan mukaiseksi.

---

*maa täsmennettäessä on kuitenkin otettava huomioon, että ohjelmakauden lopussa vuonna 2010 tullaan tekemään jonkinlainen arvio niin ohjelmien toteutumises- ta kuin ohjelmajohtamisen toimivuudestakin.*

<sup>34</sup> *Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtio- neuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.*

<sup>35</sup> *Ohjelmajohtajat on käytännössä valittu poliittisin perustein, vaikka tätä ei ole suoraan sanottu missään ohjelmajohtamisen asiakirjoissa. Niissä korostetaan erityisesti johtajien laajaa perehtyneisyyttä.*

Suosituksissa etsitään koko ajan tasapainoa politiikkaohjelmien yhteiskunnallisen ja hallituspoliittisen painoarvon ja toisaalta niiden joustavuuden ja keveyden välillä. Politiikkaohjelman teeman tulisi samanaikaisesti olla riittävän laaja, mutta hallittava kokonaisuus, jota ei voida ratkaista organisaatiomuutoksin (tai linjahallinnon toimin) ja jolla tavoitellaan pitkäjänteistä yhteiskunnallista merkittävyyttä ja vaikutuksia.

Virkamiestyöryhmä halusi vahvistaa koordinoivan ministerin ja ohjaavan ministeriryhmän roolia. Ministeriryhmän pitäisi keskittyä päätöksentekoon ja koordinoivalle ministerille voitaisiin antaa toimialavastuu useammasta ministeriöstä.

Rahoituksen osalta esitetään, että määrärahakehukseen voidaan ottaa varaus, jota voidaan myöhemmin käyttää politiikkaohjelmien toteuttamiseen. Hallitus päättäisi vuosittain kehys- ja budjettimenettelyssä varauksen kohdentamisesta. Ohjelmien omaan käyttöön osoitetaan vuosittain määrärahoja hallintomenoihin ja erilaisten tukihankkeiden rahoitukseen. Lisäksi budjetin momenttiperusteluissa voidaan määritellä ensimmäistä ohjelmakautta tarkemmin, missä määrin eri määrärahoja käytetään politiikkaohjelman tarkoituksiin. Kehittämishankkeessa jatkettiin alkuperäistä ajatusta koota ohjelmien toteutusta varten määrärahoja hallinnonalojen määrärahoista. Ongelmana pidettiin sitä, että vaikka ohjelmille ei ollut määritely omia kehyksiä talousarvioesityksissä, oli määrärahojen kohdennus listatujen määrärahamomenttien osalta jäänyt usein epäselväksi.

Suositus ei kuitenkaan ole toteutunut toisella ohjelmakaudella, vaan talousarvioesityksissä ei ole enää edes listausta ohjelmahankkeiden tukemiseen tarkoitetuista momenteista. Nyt ohjelmajohtajat ovat entistä enemmän erilaisten neuvottelu- ja viestintätoimenpiteiden varassa yrittäessään löytää ohjelman hankkeille rahoituslähdetä. Muutoinkin ohjelmien budjettikäsittelyä kevennettiin.

Mikäli ohjelmalle osoitetaan määrärahoja, tulisi ministeriryhmässä priorisoida ohjelman kannalta niistä tärkeimmät ja koota ne ehdotukseksi ohjelman määrärahaehyksestä. Ohjelmia koordinoivat ministerit voivat nostaa esiin ohjelman kannalta merkittäviä rahoituskysymyksiä myös muiden hallinnonalojen osalta. Suositukset ovat ehdollisia, mutta virkamiestyöryhmä pitää hyvin mahdollisena, että ohjelmien käyttöön osoitetaan aiempaa selvemmin määrärahoja. Nykyisissä politiikkaohjelmissa mahdollisuuden ei ole tartuttu, vaan ensimmäiseen ohjelmakautteen verrattuna ohjelmien käytössä olevat resurssit ovat selvästi supistuneet.

Raportissa suositeltiin myös luopumista kritisoidusta laajasta rahoitusseurannasta hallinnonalojen siirto- ja sijoitusmenomomenttien osalta. Aiempi seuranta oli antanut harhaanjohtavan kuvan ohjelman vaikutetta-

vissa olevista resursseista<sup>36</sup>. Työryhmän raportissa määrärahoja kuvataan kolmen kehän avulla:

- sisin kehä: ohjelmien omat hallintomenot ja hankerahat (joita seurataan ohjelman varsinaisina menoina)
- keskikehä: ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden toimintamenot ja kehittämisrahat, joita hallinnonaloilla käytetään politiikkaohjelman hankkeisiin (seurataan politiikkaohjelmaa "tukevina menoina")
- uloin kehä: ohjelmaan osallistuvien ministeriöiden muut määrärahat, jotka sisältävät siirto- ja sijoitusmenoja ja joita voidaan käyttää tukemaan ohjelman toimenpiteitä (ei käsitellä suunnittelussa ja seurannassa ohjelman budjettina tai menoina).

Tämän logiikan merkitystä nykyisen ohjelmakauden seurantamenettelyille ei vielä ole täsmennetty.

Työryhmä suositti hallituksen suunnittelu- ja seurantaprosessien ja asiakirjojen vähentämistä ja keventämistä. Tältä osin työryhmä esitti vaihtoehtoina, että nykyistä HSA -menettelyä jatketaan tai siitä luovutaan kokonaan. Viimeksi mainittua perusteltiin sillä, ettei HSA:sta tullut aiotun kaltaista keskeistä suunnitteluasiakirjaa (vaan kehys- ja budjettimenettely oli edelleen keskeisin hallituksen taloudellisia ratkaisuja käsittelevä prosessi) ja hallituksella oli käytössään muitakin seuranta-asiakirjoja (kuten toimenpidekertomus ja tilinpäätöskertomus).

Vaihtoehtona oli myös se, että HSA ja kehysmenettely yhdistetään, jolloin valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö valmistelevat yhteisen ohjeen ja aineisto on hallituksen käytössä kehysriihessä. Tämän vaihtoehdon ongelmana pidettiin sitä, että kehysvalmistelulla ja hallitusohjelman toteutusprosessilla on hyvin erilaiset tehtävät ja myös toimijoiden roolit ovat niissä erilaiset. Prosessien yhdistämisen katsottiin vaativan syvällisempää valmistelua ja tähän työryhmällä ei ollut mahdollisuutta.

---

<sup>36</sup> *Ohjelmille rakennettu varsin perusteellinen määrärahaseurannan malli heijasti käsitystä ohjelmista merkittävinä resurssien käyttäjänä tai allokoijana. Seurantaan oli sisällytetty myös määrärahoja, joiden käyttöön ohjelmalla ei ollut mitään keinoja vaikuttaa. Siksi seurantaa pidettiin ohjelmajohdon vastuiden kannalta harhaanjohtavana. Sen paremmin kanslian tilaamassa selvityksessä kuin työryhmän suosituksissakaan ei käsitelty kysymystä siitä, olisiko ohjelmajohdolla pitänyt olla enemmän tällaisia valtuuksia haluttaessa varmistaa ohjelman vaikutukset. Ongelmaa tarkasteltiin enemmän hallinnollisten menettelyjen raskauden/keveyden kannalta ja ongelmana nähtiin enemmän ohjelmajohdon kohtuuttomat vastuut. Ehdotuksessa haluttiin vaalia hallinnollista selkeyttä sen sijaan, että ohjelman kannalta keskeisiä resursseja olisi voitu suunnata optimaalisesti ohjelman tavoitteiden mukaisesti.*

Hallitukselle tarjottava seurantatieto tuli tiivistää vain sellaiseen aineistoon, jota tarvitaan hallitusohjelman toteutumista varmistavassa päätöksenteossa. Tässä yhteydessä vuosittainen arviointimenettely päätettiin lopettaa. Hallituskauden puolivälissä keväällä 2009 on kuitenkin tarkoitus toteuttaa hallitusohjelman toteutumisen arviointi. Sen toteutustapaa ei kuitenkaan vielä ole tarkemmin määritelty.<sup>37</sup> Valtioneuvoston kanslia varautuu tuottamaan muinakin vuosina hallituksen tarvitsemaan seurantatietoa, mutta säännönmukaisesta vuosittaisesta indikaattoreihin perustuvasta vaikuttavuusarvioinnista luovutaan. Hallituksen viimeisenä toimintavuotena eli 2010 kanslia tuottaa hallituksen haluamassa muodossa yhteen vetävän hallituspolitiikan vaikuttavuusarvioinnin.<sup>38</sup> Tällöin pitäisi myös varmistaa, että politiikkaohjelmien "parhaat toimintatavat jatkuvat hallinnon normaali-toiminnassa."<sup>39</sup>

Työryhmä esitti, että ensimmäisellä ohjelmakaudella kokeiltu hallituksen politiikkariihi vakiinnutetaan. Toimintamuoto oli tehdyssä selvityksessä nostettu esiin eräänä keskeisenä positiivisena asiana ohjelmaohjauksessa. Instrumentti tarjoaa hallitukselle mahdollisuuden lähinnä keskustella hallituskauden lopun uusista haasteista. Se ei siis suoraan toimi politiikkaohjelmien "väliarviointifoorumina" ja mahdollisten tehostamistoi-  
mien käynnistäjänä.<sup>40</sup>

Uutena asiana hankkeen raportissa esitettiin lainsäädäntösuunnitelman liittäminen HSA:aan. Tällä haluttiin parantaa hallituskauden aikana tehtävien säädösmuutosehdotusten hallintaa. Lainsäädäntöhankkeet nähtiin keskeisenä hallitusohjelman toteutuksen välineenä.

---

<sup>37</sup> Työryhmän esityksessä ehdotetaan, että hallitus päättää heti hallituskauden alussa, miten sen ohjelman toimeenpanoa seurataan. Tarkoitus oli myös määrittellä seurannan käsittelyvaiheet. Ilmeisesti asia jäi politiikkaohjelmista päättämi-  
sen ja HSA 2007:n laadinnan jalkoihin.

<sup>38</sup> Koko vaikuttavuusarviointi palvelee ennen kaikkea hallituksen omia seuranta-  
tarpeita. Hallituskauden puolivälissä voidaan vielä tehdä joitakin korjaavia toi-  
menpiteitä. Ohjelmakauden päättyessä ohjelmien kokonaistuloksellisuutta koske-  
vaa raportointia ja arviointia ei välttämättä pidetä tarpeellisena. Kun tiedot käy-  
tännössä kootaan vielä ohjelmien jatkuessa, ei arviointi ja raportointi kerro kovin  
paljoa ohjelmien vaikuttavuudesta.

<sup>39</sup> Tällöin oletetaan, että ohjelmissa syntyy pysyviä verkostoja ja yhteistyömenet-  
telyjä, jotka voivat helposti hävitä ohjelmien päättyessä. Tällöin ei niinkään viita-  
ta mahdollisiin säädösmuutoksiin, uusiin strategisiin linjauksiin, uusien palvelu-  
muotojen luomiseen tms., vaan oletetaan, että keskeiset hyödyt voivat olla näitä  
epäformaalimpia.

<sup>40</sup> Edellisellä hallituskaudella valtioneuvoston kanslia valmisteli tausta-aineistoa  
kuudesta teemasta, jotka olivat kiinnostavia hallituksen kannalta. Vain pari niistä  
liittyi selvästi myös politiikkaohjelmien toteutukseen.

# 5 Ohjelmajohtamisen II kausi

## 5.1 Lähtökohdat ohjelmien toteutukselle

Toisen ohjelmakauden ratkaisut perustuvat suurelta osin edellä mainitun työryhmän suosituksiin. Alkuperäisen ajatuksen mukaan politiikkaohjelmat voisivat olla keinoja "saada lisää rahaa joillekin ohjelmien sisällön kannalta tärkeille momenteille". Ohjelmajohtajat eivät kuitenkaan tunnustaneet tavoitetta tai vaikutusmahdollisuutta määrärahojen mitoittamiseen politiikkaohjelman kannalta kovin oleellisena. Ohjelma nähdään enemmän informaatio-ohjaajana ja eräänlaisena lobbaustoimintana. Uudet ohjelmat näyttävät käynnistävän I ohjelmakautta vähemmän sellaisia hankkeita, joita ei muutoinkin olisi toteutettu. Ne lepäävät suurelta osin tehtyihin suunnitteluasiakirjoihin ja jo käynnistyneisiin hankkeisiin ja toimenpiteisiin. Erään ohjelmajohtajan arvion mukaan "ohjelman tehtävänä on katsoa, onko politiikkatavoitteiden toteuttamisessa aukkokohtia". Näin ne toimivat eräänlaisena seurantaverkkona, joka voi nostaa esiin uusiakin toimenpiteitä, jos kaikkia tarvittavia toimenpiteitä ei ole vielä käynnistetty.

Ohjelmat näyttävät olevan ainakin yhtä laajoja kuin ensimmäisellä ohjelmakaudella. Työn, yrittäjyyden ja työelämän politiikkaohjelma vastaa oikeastaan ensimmäisen kauden kahta ohjelmaa tai kantaa niiden perintöä eli työllisyysohjelman ja yrittäjyysohjelman. Lisäksi uutena osa-alueena mukaan ovat tulleet työelämän kehittämiskysymykset. Toteuttajat tosin arvioivat, että ohjelmaa keventää se, että yrittäjyyteen kannustavia asioita hoidettiin edellisellä ohjelmakaudella niin monipuolisesti, ettei tälle kaudelle jäänyt niin paljoa kehitettävää.

Laajuus ei ehdottomasti merkitse sisällöllistä yleisyyttä tai epämääräisyyttä, vaan toimenpiteet voi olla valittu aiempaa kohdennetummin. Työn ja yrittämisen ohjelma koostuu kolmesta osa-alueesta, joilla kaikilla on omat asiantuntijansa. Kukin "tiimi" laatii osuutensa ohjelman asiakirjoihin. Myös muissa ohjelmissa sisällön ja kohteen pääjäsennys muodostaa pohjan organisoitumiselle ja erillisille asiantuntijaryhmille.

### *Resurssien suhde tavoitteisiin*

Ohjelmajohtajan lisäksi ohjelmissa työskentelee yleensä 1–2 päätoimista ministeriön virkamiestä. Lisäksi tukena voi olla 1–2 puolipäiväistä asiantuntijaa ja sihteeriapua ohjelmajohtajalle. Lasten, nuorten ja perheiden po-



litiikkaohjelmassa ohjelmajohtajan käytössä olevat resurssit ovat vielä vähäisemmät: sihteeri ja työllistämistuella palkattu avustaja. Kaikille ohjelmille on luvattu periaatteessa tukea myös joltain sijoitusministeriön yksiköltä, mutta mahdollisen työpanoksen saanti vaihtelee ministeriön työtilanteen mukaan.

Kun ohjelman luonne mielletään yleisesti koordinoivaksi ja tiedon kokoajaksi ja välittäjäksi, saatetaan resurssointia pitää riittävänäkin. Yleinen käsitys ohjelmien toteuttajien piirissä näyttää kuitenkin olevan, että tavoitteet ja resurssit ovat selvästi epätasapainossa. Tavoitteet ovat laajoja yhteiskunnallisiin muutoksiin tähtääviä ja välittömät voimavarat hyvin pienet. Epäsuhtaa lisäävät seurannassa käytettävät hyvin yleiset trendi-indikaattorit, joilla ei ole riittävästi kytkentää ohjelmien tosiasiallisiin toimenpiteisiin. Myös ohjelmien laajuus ja niukat resurssit vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa.

Resurssien riittävydestä on kuitenkin hieman ristiriitaisia käsityksiä ja tulkinta riippuu siitä, millaisena ohjelmaa perusluonteeltaan pidetään. Ohjelmien toteutuksessa tasapainoillaan kahden erilaisen tulkinnan välillä:

- ohjelman omien resurssien ja vaikuttamismahdollisuuksien muiden määrärahojen käyttöön katsotaan olevan riittämättömiä tai
- politiikkaohjelma tulkitaan lähinnä keinoksi muodostaa poliittinen tahto ja yhteinen näkemys, jolloin ohjelman "omilla" resurssilla ei suoraan ole merkitystä tavoitteiden toteutumiseen.

Jälkimmäisen tulkinnan mukaan ministerit ja ministeriöiden johtavat virkamiehet kanavoivat ohjelman tai politiikan vaatimat resurssitarpeet hallinnonalojensa budjetteihin. Keskeinen kysymys on, tarvitaanko yhteisen näkemyksen tai politiikan luomiseen erillistä ohjelmaa vai toimisiko esim. avoin suunnittelufoorumi tai laajapohjainen komitea paremmin linjausten valmistelussa ja koonnissa?

Joka tapauksessa ohjelmien omia määrärahoja ohjelmajohtajat ja asian tuntijat pitivät vähäisinä. Epäsuhta korostuu, jos vertailukohtana ovat ensimmäisen ohjelmakauden aikana käytettävissä olleet määrärahat. Tämä voi merkitä sitä, että ohjelma jää kaikilta osin suhteellisen hampaattomaksi tai sen keinot jäävät lobbaustoimintaan. Jos ohjelmassa pitää tehdä jokin selvitys, pyritään neuvottelemaan ao. ministeriöiden oman tutkimus- ja kehittämismäärärahan käytöstä ohjelman tarpeisiin. Tämä ei välttämättä ole helppoa, koska nämä määrärahat on usein sidottu aiempiin tutkimusstrategioihin. Ohjelman kannalta hyvänä tuloksena voidaankin pitää sitä, että pienikin osa tutkimusrahoista voidaan käyttää ohjelman kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Ohjelmat esittivät tälle vuodelle kahden miljoonan euron määrärahatarpeen, mutta kullekin ohjelmalle myönnettiin vain 300 000–500 000 euroa.

Tasasummaa ei ohjelmien toteuttajien piirissä pidetä perusteltuna, koska ohjelmat ovat sisällöltään ja luonteeltaan erilaisia. Samansuuruisella määrärahalla saatetaan korostaa sitä, että rahat on tarkoitettu lähinnä vain ohjelmahallinnon tai "ohjelmatoimiston" välittömiin kuluihin<sup>41</sup>.

Politiikkaohjelmien näkökulmasta kehysmenettely merkitsee käytännössä sektoripohjaista tarkastelua, johon politiikkaohjelmien logiikka ei näytä istuvan. Ohjelmissa saatetaan pitää tarpeellisena toteuttaa pitkäaikaisia ja laajoja toimenpiteitä. Käynnistämisen estää se, ettei niitä ole sisällytetty kehykseen. On ehdotettu, että ohjelmien määrärahat tulisi koota valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin, koska kehysten rakenteeseen näyttää olevan vaikeaa puuttua. Ongelmana pidetään myös sitä, että ohjelmien menoihin ei ole tehty selvää varausta, vaan määrärahat myönnetään vuotuisessa budjettipäätöksessä<sup>42</sup>. Tämän katsotaan vaikeuttavan pitkäjänteistä suunnittelua ja sitoutumista hankkeisiin, joista aiheutuu menoja usean vuoden ajan.

### *Vastuutus ja vastuiden sisältö*

Ohjelmien toimenpidelistauksissa, joita käytetään myös seurannan välineinä, on kukin toimenpide vastuutettu jollekin ministeriölle, sen yksikölle tai alaiselle virastolle tai laitokselle. Joskus on myös nimetty vastuuhenkilö. Toimenpiteet voivat kuitenkin olla varsin yleisiä, jolloin voi jäädä epäselväksi, millä perusteilla toimenpiteen voidaan katsoa toteutuneen ja mistä kyseinen toimija lopulta vastaa.

Voidaan myös kysyä, mitä toimenpiteiden osavastuuus merkitsee ohjelmajohdon vastuun kanalta. Käytännössä ohjelmajohdon vaikutuskeinot ministeriöissä tapahtuvaan valmisteluun ja toteutukseen ovat etenkin ministeriön itse käynnistämien hankkeiden osalta varsin rajalliset. Ohjelmaa kokonaisuutena ei kuitenkaan voitane pilkkoa lukuisten osavastuiden joukoksi, jossa ohjelmajohto on vain epätasällisessä koordinoitivastuussa. Tosin ohjelmajohto mielellään luonnehtii ohjelmaa esim. sateenvarjon rakentajaksi, keskustelun ylläpitäjäksi tai politiikan osa-alueita koskevan tiedon kokoajaksi.

Ohjelmien nykyiset seurantamenettelyt erityisesti ns. vaikuttavuuden arvioinnissa käytetyt indikaattorit eivät tue tulosvastuun määrittelyä. Läh-

---

<sup>41</sup> Tosin ohjelmajohtajien ja tämän sihteerin lisäksi muiden ohjelmaan osallistuvien palkat maksetaan ao. ministeriöiden toimintamenoista.

<sup>42</sup> Eräs ohjelmajohtaja totesi, että vuodelle 2008 esitin määrärahatarpeena 2 miljoonaa euroa ja ohjelmalle saatiin 500 000 euroa. Vuodelle 2009 esitin 500 000 euroa. En kuitenkaan tiedä, jääkö määräraha lopulta 300 000 euroon.

tökohtaisesti kaikki osapuolet tunnustavat, että indikaattorit ovat tärkeitä kuvattaessa ilmiökentän kehitystä suhteessa tavoitteisiin, mutta yhteys ohjelman toteutukseen on vähäinen tai hyvin välillinen.

### *Vaikutusmahdollisuudet ja keinot*

Ohjelmien vaikutusmahdollisuudet perustuvat suurelta osin niiden suoraan yhteydenpitoon vastuuministereihin. Tämä tarjoaa periaatteessa suoran vaikutuskanavan linjahallinnon hierarkiseen valmisteluun ja viestintään verrattuna. Ministeriryhmien toiminta ja sitoutuminen ohjelmaan ovat silloin kaikkein tärkein edellytystekijä.

Ministerit näyttävät kuitenkin pitävän kiinni puuttumattomuuden periaatteesta, jolloin varotaan ministerivastuualueiden ylittämistä. Hallinnon sisällä ohjelman keinot kiteytyvät pitkälti ohjelmajohtajien suorittamaan lobbaukseen ja puhumalla vaikuttamiseen. Kuvaava on tilanne esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman kohdalla. Alkuvaiheessa hitainta eteneminen on ollut lapsiperheiden hyvinvoinnin kehittämisessä. Asioiden valmistelu tapahtuu suurelta osin sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmisteleavassa SATA -komiteassa. Ohjelmajohtajan mukaan politiikkaohjelmassa voidaan vain seurata komitean edistymistä, koska ohjelmalla ei ole mahdollisuuksia ohjata työtä ohjelman kannalta tärkeissä kysymyksissä. Komitean työn sisällöstä ei ole informoitu politiikkaohjelman johtoa. Komitea ei myöskään odota politiikkaohjelmalta esityksiä lapsiperheiden sosiaaliturvan kehittämiseksi.<sup>43</sup>

Edelliseen ohjelmakauteen verrattuna ohjelmien omat määrärahat ovat melko pienet<sup>44</sup>. Siksi niiden vaikuttamiskeinona korostuu tiedon jakaminen ja myös julkisuus. Politiikkaohjelmat eroavat muista ohjelmista (lakisääteiset kehittämisohjelmat tai muut kehittämisohjelmat) juuri siinä, että ne ovat erityisen "poliittisia" ja vaikuttavat tavallaan poliittisen arvovallan kautta. Ohjelmajohtaja voi periaatteessa katsoa olevansa pääministerin lähettiläänä välittäessään hallituksen poliittista tahtoa.

Ohjelmatoiminnan kehittämistä ovat leimanneet jännitteet ohjelmien perusluonteen määrittelyssä. Edellä kuvattuja jännitteitä voidaan esittää di-

---

<sup>43</sup> *Ohjelmajohtaja pohti haastattelussa, onko hallituksella riittävän selvä käsitys siitä, mitä on tilattu politiikkaohjelmalta, mitä SATA -komitealta ja mitä joltain muulta toimijalta. SATA -komitealta ovat sittemmin tulleet uudistusehdotukset, jotka ovat nyt osapuolten arvioitavina.*

<sup>44</sup> *Tosin I ohjelmakaudella ohjelmille oli kirjattu paljon näennäisiä määrärahoja ts. määrärahoja, joiden tarve, mitoitus ja käyttö oli päätetty muualla kuin ohjelmahallinnossa. Joka tapauksessa aikaisemmilla ohjelmilla oli käytössään enemmän omaa hankerahaa kuin nykyisillä ohjelmilla.*

kotomisesti ja yksinkertaista seuraavan taulukon avulla. Jännite liittyy ainakin ohjelmien tulkintaan joko tehokkaana hankehallintona tai verkostoja ja informaatiokanavia kokoavina foorumeina.

ohjelmat tehokkaina määriteltyjen toimenpiteiden toteuttajina	ohjelmat tiedon kokoajina ja verkostomaisina foorumeina
ohjelmien hallittavuuden parantaminen (vain tärkeimmät ja vaikutettavissa olevat toimet)	toimenpiteiden määrittely kattavasti (toimenpiteiden koonti = poikkihallinnollisuus)
sisällön fokusointi, toimenpiteiden priorisointi sekä ohjelmien rajaaminen ja lisäarvon osoittaminen ohjelmien oma identiteetti ja ”omat, uudet toimenpiteet”	ohjelmien rajoilla ei merkitystä (toimenpiteiden liimittäisyys toivottavaa) ohjelmien verkostomaisten piirteiden ja huokoisuuden korostaminen
osahankkeiden suunniteltu ja tehokas toteutus ja sen edellytysten vahvistaminen	ohjelmien joustavuus, muutosvalmius ja keveys tavoitteena
tehokkaan, yhtenäisen johdon luominen, toimenpiteiden yksilöity vastuutus	ohjelman tulosvastuu ”suhteellista”, osatehtävien vastuiden hajauttaminen lukuisille toimijoille
ohjelmien erityisluonteen edellyttämien vaikutuskeinojen vahvistaminen (mm. yhteydet budjettivalmisteluun, määrärahojen kohdentamiseen, toimivaltuuksien lisääminen) osallistuminen toimenpiteiden toteutusprosesseihin linjahallinnossa	ei tarpeetonta kuormitusta budjettisuunnitteluun, ei ”tarpeettomia” toimivaltuuksia tiedolla, lobbaamalla vaikuttaminen

## 5.2 Kolme erilaista ohjelmaa

### *Terveyden edistämisen politiikkaohjelma<sup>45</sup>*

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman vaikuttavuustavoitteet jäsenyvät viidelle osa-alueelle:

- terveyden edistämisen rakenteiden vahvistaminen
- kansansairauksien ehkäisyyn vaikuttavien elintapamuutosten aikaansaaminen (lasten ja nuorten sekä työikäisen väestön ylipainoisuuden vähentäminen, päihteen käytön ja tupakoinnin vähentäminen)
- terveitä elämäntapa-valintoja edistävien työ- ja elinolosuhteiden kehittäminen

<sup>45</sup> *Jatkossa voidaan käyttää myös lyhennettä TEPO.*

- sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistaminen ja terveyden edistämisen uusien työmuotojen kehittäminen
- järjestöjen toiminnan ja roolin vahvistaminen terveyden edistämisen, erityisesti osallisuuden ja yhteisöllisyyden tukena.

Osa-alueet ovat hyvin laajoja ja yleisiä. Ohjelmassa on pyritty tekemään myös strategisia painotuksia, joita ovat

- terveyden edistämisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen omaksuminen eri päätöksentekotasolla ja terveyttä edistävän tiedon levittäminen
- terveyden edistämisen rakenteiden vahvistaminen uudistettavassa lainsäädännössä ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä
- olemassa olevan tiedon, parhaiden käytäntöjen ja tuloksellisimpien hankkeiden kokoaminen, tuotteistaminen, levittäminen ja juurruttaminen
- osaamisen vahvistaminen.

Painotukset ovat kuitenkin hyvin moniulotteisia. Terveyttä edistetään niin kunnallisen palvelurakenteen ja monien palvelumuotojen kautta kuin mm. liikenneväylien suunnittelussa, maankäytössä ja rakentamisessa, koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjunnassa, liikunnassa jne. Ohjelman toimenpidevalikoima koostuu monista kymmenistä erillisistä, enemmän tai vähemmän konkreettisesti määritellyistä toimenpiteistä. Toimenpiteet koskevat esim. lainsäädäntötyöhön vaikuttamista, selvitysten tekoa, osaprojektien käynnistämistä tai jo meneillään olevien hankkeiden seuranta, yksittäisten strategia-asiakirjojen tai toimintaohjelmien valmistelua, kuntien tueksi laadittavia tukiaineistoja ja konsultaatiota, koulutustilaisuuksia, kehittämistyön apuvälineitä (kuten terveyden edistämisen kriteeristöjä), tulosohjauksen sisältöön vaikuttamista jne.

Ohjelma-asiakirjassa viitataan moniin meneillään oleviin ohjelmiin (mm. KASTE -ohjelma<sup>46</sup>, terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma, Terveys 2015 -kansanterveysohjelma, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatio-hanke ja kapeammat erityisohjelmat kuten Kansallinen alko-

---

<sup>46</sup> *KASTE -ohjelma on sosiaali- ja terveysministeriön lakisäätöinen sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksväline vuosille 2008–2011. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman 31.1.2008. Siinä on tavoitteena ehkäistä syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa terveyseroja ja parantaa palvelujen laatua ja alueellista saatavuutta. Se on jatkoa aiemmille suunnitteluasiakirjoille (kuten TATO ja sitä edeltäneet valtakunnalliset suunnitelmat). Ohjelma yhdistää normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta eli sillä on myös mahdollisuus suunnata valtionavustuksia kuntien kehittämistyöhön.*

holiohjelma, Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelma, Masto -hanke masennusperäisen työkyvyttömyyden vähentämiseksi jne.) ja kehittämishankkeisiin (mm. PARAS -hanke, Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen -hanke) sekä säädösmuutosprosesseihin. Vaikka sisällöt ovat monelta osin päällekkäisiä muiden ohjelmien ja hankkeiden kanssa, ei tätä ilmeisesti ole pidetty ongelmana vaan pikemminkin suotuisana tilanteena edistää politiikkaohjelman tavoitteita monin eri toimintamuodoin.

Sisällöt menevät jossain määrin limittäin myös kahden muun politiikkaohjelman kanssa. Tavoite terveyden edistämisen määrärahojen jakamisesta lasten, nuorten ja perheiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyy lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman kanssa. Terveyden edistäminen työelämässä, jonka yhteydessä on tarkoitus mm. käynnistää työhyvinvointifoorumi, liittyy työn, yrittäjyyden ja työelämän politiikkaohjelmaan.<sup>47</sup> Yhteisenä kehittämiskohteena on myös perhekeskusmalli, jonka toivotaan muuttavan käytäntöjä kunnallisissa palveluissa moniammatillisten tiimien luomiseksi. Tosin tässä terveyden edistämisen politiikkaohjelma vain markkinoi jo tehdyn kehittämishankkeen tuloksia. Poliitiikkaohjelma halutaankin nähdä eri ohjelmissa ja hankkeissa käynnistettyjen toimenpiteiden koordinoitiprosessiksi.

Huomattava osa tavoitteita edistävästä toimenpiteistä on käynnistetty jo ennen ohjelmaa tai siitä riippumatta ja politiikkaohjelma pyrkii erityisesti vahvistamaan joitakin sisällöllisiä painotuksia niin säädösuudistuksissa kuin erillisissä hankkeissakin. Keskeisin vaikutuskohde säädösmuutosten osalta ovat terveydenhuoltolaki. Ohjelmalla näyttäisi ainakin toistaiseksi olevan varsin vähän kokonaan "omia", sen aloitteesta tai aktiivisesta myötävaikutuksesta käynnistyneitä kehittämishankkeita<sup>48</sup>.

Politiikkaohjelman perusteema juontuu EU:n hyväksymään periaatteen "Terveys kaikissa politiikoissa". Joissakin asiantuntija-arvioissa ohjelman sisällön on kuitenkin katsottu vain kokoavan aiemmissa sosiaali- ja

---

<sup>47</sup> *Politiikkaohjelman perusdokumentissa todetaan lisäksi, että rinnakkainen työn ja yrittäjyyden politiikkaohjelma kattaa muilta osin työhyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta keskeiset hallituksen toimenpiteet.*

<sup>48</sup> *Ohjelmassa ei pyritä ainakaan suoraan vaikuttamaan terveyden edistämisen määrärahan suuntaamiseen (momentti 33.70.50), vaikka määrärahalla on tarkoitus juuri edistää mm. terveyden edistämisen rakenteiden, tietopohjan ja toimien vahvistamista, päihdehaittojen ehkäisyä ja terveellistä ravitsemusta. Poliitiikkaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa todetaan kuitenkin yleisesti, että ohjelman painopisteet otetaan huomioon terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa sekä STM:n ja RAY:n välisissä tulosso-pimusneuvotteluissa.*

terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmissa olleita tavoitteita ja toimenpiteitä. Ohjelma ei välttämättä ole tuonut sisällöllisesti merkittävää uutta ao. politiikkoihin, vaikka saman ohjelman alle on nyt koottu myös tavoitteita koskien maankäyttöä, rakentamista ja tapaturmien ehkäisyä. Ohjelman toimenpiteisiin on kirjattu paljon myös sellaisia asioita, jotka olivat ohjelman alussa jo käynnissä tai toteutusvaiheessa.

Toimenpiteiden vastuutuksen kautta ohjelman uskotaan kuitenkin edistävän myös sellaisia hankkeita ja toimenpiteitä, jotka aiemmin olivat jääneet suunnitelmiin. Ohjelmassa ei ohjelmajohtajan mukaan laadita uusia selvityksiä, vaan tarjotaan foorumi, jossa voidaan löytää kytkennät eri asioiden ja toimenpiteiden välillä. Käytännön työssä ohjelmajohtaja joutuu jakamaan aikaansa lukuisten erilaisten operaatioiden kesken (esim. keskustelemalla ammattikorkeakoulujen rehtorien kanssa terveydenhoitajakoulutuksen sisällöistä tai seuraamalla liikenteen kohtaamisonnettomuuksien ehkäisytyötä).

### *Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma<sup>49</sup>*

Ohjelman taustalla on pelko työvoiman ja työvoimapanoksen riittävydestä demografisen muutoksen voimistuessa. Ohjelman tavoitteena on, että työvoiman tarjonta lisääntyy ja työvoimavarat saadaan nopeasti käyttöön avoimiin työpaikkoihin. Politiikkaohjelman päätoimet kohdistuvat seuraaville alueille:

- huolehditaan työvoiman täysmääräisestä käyttämisestä ja työvoiman saatavuudesta
- edistetään yrittäjyyttä ja yritysten kasvua
- parannetaan työelämän laatua ja työn tuottavuutta.

Tarkoituksena on mm. lisätä työvoiman saatavuutta pidentämällä työuria, nopeuttamalla opinnoista työelämän siirtymistä, lisäämällä työperäistä maahanmuuttoa, parantamalla työvoiman kohtaantoa työmarkkinoilla sekä kehittämällä työelämän jouston ja sosiaaliturvan tasapainoa. Yrittäjyyttä edistetään mm. vahvistamalla kasvuyritysten asemaa ja parantamalla maa- ja metsätalousyrittämisen edellytyksiä. Työelämän laatua ja tuottavuutta pyritään kehittämään samanaikaisesti mm. tehostamalla tieto- ja viestintätekniologian käyttöä ja tekemällä tunnetuksi onnistuneita kehittämistoimenpiteitä. Kaikilla kolmella osa-alueella on omat asiantuntijansa, jotka valmistelevat omat osuutensa suunnittelupapereihin.

---

<sup>49</sup> *Jatkossa voidaan myös käyttää lyhennettä TYPO.*

Ohjelman katsotaan olevan jatkoa edellisen ohjelmakauden yrittäjyys- ja työllisyysohjelmille. Edellinen hallitusohjelma oli kuitenkin nykyistä yksityiskohtaisempi ja uudella ohjelmalla on edellisiä vapaammat kädet. Se kattaa sisällöltään aiempien ohjelmien kehittämiskohteet<sup>50</sup>, joskin painottaa hieman uusia asioita kuten kasvuyrittäjyys, maatalousyrittäjyys ja työvoiman tarjonnan parantaminen. Ohjelmajohtajan mukaan lisäksi halutaan vaikuttaa yrittäjien verotukseen tai esim. konkurssilainsäädännön tulkintoihin (mm. yrittäjien maksukyvyttömyyttä koskevat säädökset).

Ohjelmalla on kytkentöjä myös muihin politiikkaohjelmiin. esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy (erityisesti koulutuksesta syrjäytymisen osalta) on yhteinen lasten nuorten ja lapsiperheiden politiikkaohjelman kanssa. Työhyvinvoinnin teema taas leikkaa terveyden politiikkaohjelmaan.

Ohjelman sisällön kannalta merkittävä ohjelma eli Työelämän kehittämisohjelma Tykes jatkuu vielä ainakin vuoden 2009 loppuun. Kehittämisohjelman vuosibudjetti on n. 14,5 miljoonaa euroa ja sen avulla on tarkoitus käynnistää satoja työpaikkakohtaisia kehittämisprojekteja. Ohjelman toteutuksesta vastaa yli kymmenhenkinen sihteeristö, joka on sijoitettu Tekesiin. Politiikkaohjelman kannalta katsoen Tykes siis tekee kehittämisspilotteja ja politiikkaohjelma viestittää niiden tuloksista.

Ohjelman kannalta keskeistä tavoitealuetta eli kasvuyrittäjyyttä edistää myös työvoima- ja elinkeinoministeriön pysyvä yksikkö. Ohjelmajohtaja korostaa kuitenkin, että vaikka tästä on synergiaetuja, ei yksikkö ole ohjelman käytössä oleva resurssi<sup>51</sup>. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin tällaiselle horisontaaliselle ohjelmalle on enää tarvetta, kun työvoima- ja kauppa- ja teollisuusministeriö on yhdistetty ja keskeiset teemat sijoittuvat yhden ministeriön toimialalle. Tosin ohjelmalla on sisällöllisiä kytkentöjä sekä maa- ja metsätalousministeriöön ja osin myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön.

Ohjelmajohtajan arvion mukaan samaan aikaan tai ohjelman rinnalla hallituksella on meneillään 4–5 suurehkoa hanketta, jotka kytkeytyvät ohjelman teemoihin:

- SATA -komitean työ (sosiaaliturvan kokonaisuudistus)

---

<sup>50</sup> Toteutuksessa mukana oleva virkamies kuvasi ohjelmaa "tavattoman laajaksi", koska se kantaa kahden aiemman ohjelman perintöä ja lisäksi sisältää uusiakin osa-alueita kuten työhyvinvoinnin ja työn tuottavuuden kehittämisen.

<sup>51</sup> Tämä kuvaa yleisemminkin ohjelmien ja linjahallinnon suhdetta. Ohjelman piirissä voidaan seurata ao. yksikön toimintasuunnitelman tekoa ja todeta se "lupaavaksi", mutta teemojen kytkeytyessä näinkin suoraan linjaorganisaatio toimii ikään kuin omista lähtökohdista ja ohjelma voi vain "lobata" omia tavoitteitaan linjahallinnon tietoon.



- ammatillisen aikuiskoulutuksen uudistus
- suomalaisen joustoturvamallin kehittäminen
- työperäisen maahanmuuton edistämistoimet ja
- ns. kohtaantotyöryhmän työ (johon sisältyy mm. osaamisen ja alueellisen työvoimatarpeen parempi kohtaanto, työttömyysjaksojen pituuden minimointi jne.).

Ohjelman toteutuksen ja onnistumisen kannalta onkin keskeistä, missä määrin se kykenee koordinoimaan mainittuja uudistusprosesseja politiikkaohjelman tavoitteiden toteutumiseksi. Missä määrin sen rooliksi jää uudistustyön seuraaminen ja tulosten raportoiminen ja viestittäminen?

### *Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma<sup>52</sup>*

Virallisten asiakirjojen mukaan ohjelma "vahvistaa sellaista lapsiystävällistä Suomea, jossa tuetaan lasten, nuorten ja perheiden arjen hyvinvointia, vähennetään syrjäytymistä, lisätään lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemistä sekä lasten oikeuksista tiedottamista." Politiikkaohjelmassa kehitetään myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan tietopohjaa sekä edistetään päätösten ns. lapsivaikutusten arviointia (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla). Politiikkaohjelma jakautuu kolmeen osa-alueeseen:

- lapsilähtöinen yhteiskunta,
- hyvinvoiva lapsiperhe sekä
- syrjäytymisen ehkäiseminen.

Lisäksi läpileikkaavina teemoina kaikkiin osa-alueisiin sisältyvät tavoitteet sukupuolten tasa-arvon ja monikulttuurisuuden edistamisestä.

Lapsilähtöinen yhteiskunta -teeman tavoitteita ovat mm. hyvinvoinnin tietopohjan kehittämisen, päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen, lasten oikeuksista tiedottaminen, lasten ja nuorten mediaympäristön kehittäminen ja kansalaistaitojen ja osallisuuden kehittäminen. Teemaa pidetään ohjelman politiikkatason vaikutuskenttänä eli tältä osin pyritään vaikuttamaan poliittisten päättäjien, keskushallinnon virkamiesten ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden käsityksiin ja asenteisiin. Toisella tasolla eli lapsiperheiden hyvinvoinnin tasolla tarkoituksena on lisätä ns. matalan

---

<sup>52</sup> *Jatkossa voidaan myös käyttää lyhennettä LNPO.*

kynnyksen palveluja<sup>53</sup>, lievitetään lapsiperheiden köyhyyttä, vähennetään perhevähikivaltaa ja muuta lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä vahvistetaan lasten ja nuorten terveellisiä elämäntapoja.<sup>54</sup> Kolmannen tason toimenpiteet tukevat yksikön kehitystä ja nuorten itsenäistymisprosessia. Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeistä on motivoida nuoria koulutukseen, kehittää lasten ja nuorten harrastustoimintaa ja osallisuutta liikuntaan ja taiteeseen sekä parantaa lasten ja nuorten rakennettua kasvuympäristöä (mm. kaavoituksen, lähiöiden viihtyvyyden lisäämisen avulla).

Ohjelmalla on monia kytkentöjä muihin politiikkaohjelmiin erityisesti terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Vahva rinnakkainen ohjelma on lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 (LANUKE).<sup>55</sup> Nuorisolain (72/2006) mukaisesti valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset lapsi- ja nuorisopoliittiset tavoitteet sekä läänien ja kuntien vastaavan ohjelmatyön suuntaviivat. Hallitusohjelmassa todetaan, että kehittämisohjelma muodostaa perustan lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmalle, joka seuraa ja tukee kehittämisohjelman toteutumista. Hallituksen strategia-asiakirjaan kirjatut indikaattorit toimivat kehittämisohjelman toimeenpanon vaikuttavuusmittareina eli samat indikaattorit kuvaavat molempien ohjelmien vaikuttavuutta. Tämä ei luonnollisestikaan luo edellytyksiä tarkastella erikseen kummankin ohjelman lisäarvoa. Jos politiikkaohjelma mielletään LANUKE -ohjelman toimeenpano-organisaationa tai päinvastoin, ei tarvetta niiden erillistarkasteluun välttämättä olekaan.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma sisältää ainakin otsikkotasolla huomattavan paljon samoja asioita kuin tässä tarkasteltu politiikkaohjelma. Sen kehittämiskohteita ovat mm. turvallinen mediaympäristö, lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmät, ennaltaehkäisevä kulttuuri- ja liikuntatoiminta, lapsen oikeuksista tiedottaminen, perhepalvelujen kehittäminen (mm. perhekeskusmalli), lapsiperheiden toimeentulon parantaminen, turvallinen kasvuympäristö, lapsiin ja nuorisoon kohdistuvan väkivallan ehkäisy, asumisen ja yhdyskuntasuunnittelun kehittäminen lapsiystävälliseksi jne. Kehittämisohjelman keskeisiä toimijoita

---

<sup>53</sup> Ohjelmassa tuetaan kehitteillä olevaa perhekeskusmallia, joka kokoaa yhteen mm. neuvoloiden, päivähoidon ja koulun palvelut ja toiminnot. Tämä malli on kehittämiskohteena myös terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa.

<sup>54</sup> Myös tämä tavoite on yhteinen terveyden edistämisen politiikkaohjelman kanssa.

<sup>55</sup> Ohjelmajohtajan arvion mukaan päällekkäisyydet ohjelmien välillä eivät välttämättä ole ongelma. Ne saattavat kuitenkin osittain johtua politiikkaohjelman valmistelijoiden kiireestä hallitusohjelmaneuvottelujen loppusuoralla.

ovat ministeriöt, lääninhallitukset, kunnat, maakuntien liitot ja kansalaisjärjestöt. Kehittämishojelman sisältöä arvioi vuosittain valtion nuorisoasiain neuvottelukunta.<sup>56</sup> Lähtökohtana on, että eri ministeriöt resursoivat kehittämistoimia omalla vastualueellaan. Sen lisäksi ohjelman toteutukseen on varattu vuoden 2009 talousarvioesityksessä 3 miljoonaa euroa.

Osittain sisältöjen päällekkäisyyden vähentämiseksi LNPO:ssa osallisuuden kehittämisessä korostetaan myös monikulttuurisuutta. Ohjelmaohjelman mukaan ohjelman strateginen ydin on YK:n lasten oikeuksien sopimuksesta tiedottaminen, sopimuksen toimeenpano ja sen toteutumisesta raportointi. Niinpä ohjelma voi katsoa saavuttaneensa tuloksensa, jos poliittinen ajattelu tältä osin "piirun verran muuttuu".<sup>57</sup> Muutoin politiikkaohjelma on toimenpiteiltään rajatumpi kuin LANUKE, jossa on kymmeniä tai jopa satamäärin erilaisia toimenpiteitä.

### 5.3 Arvioita ohjelmajohtamismallin kehityksestä ja toimivuudesta<sup>58</sup>

Ohjelmien luonteen ja roolin katsotaan muuttuneen ensimmäisestä kaudesta. Eroina ovat ainakin seuraavat seikat

- nykyisten ohjelmien määrärahavaraukset puuttuvat ja välittömät käyttöbudjetit ovat aiempaa pienempiä
- ohjelmat toteutetaan "kevyempinä" (mm. määrärahaseurantaa ei ole pidetty tarpeellisena)

---

<sup>56</sup> LPN -ohjelman arviointi tapahtuu kahdessa vaiheessa: ohjelmakauden puolivälissä ja sen päättyessä ja prosessista vastaa VNK. Ohjelmaa toteutetaan nykyisten neuvottelukuntarakenteiden puitteissa, jolloin myös sen toteutuksessa ja seurannassa hyödynnetään nuorisoasiain neuvottelukuntaa. Opetusministeriön nuorisoasiainyksikkö seuraa lähinnä LANUKE:tta ja HSA:n kokoajat politiikkaohjelmaa.

<sup>57</sup> Yksi ohjelman seurannassa käytettävä indikaattori on lasten huostaanottojen määrä eli tavoitteena on sen vähentäminen. Ohjelman kannalta tämä ei kuitenkaan ole oleellinen tai kuvaava, koska ohjelmassa on tehtävä valintoja ja keskityttävä "hallittaviin kokonaisuuksiin". Tällöin ao. mittarin arvossa tapahtuvalla muutoksella ei välttämättä ole mitään yhteyttä ohjelman toimenpiteisiin. Lausumassa heijastuu yleisempi ongelma politiikkaohjelmien seurannassa: indikaattorit kuvastavat yhteiskunnan yleisiä kehitystrendejä, joihin ohjelmien vaikutuskei-not ovat hyvin rajalliset.

<sup>58</sup> Jakso perustuu suurelta osin teemasuunnitelman laadintavaiheessa tehtyihin haastatteluihin.

- toimenpiteissä painottuvat muut vaikuttamisen keinot kuin omien pilotihankkeiden toteuttaminen)
- raportointia, vaikuttavuustavoitteiden sitovuutta lievennetty (koska tunnustetaan ohjelman vaikutuskeinojen rajallisuus suhteessa laajoihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin)
- viestintää ja tiedolla ohjaamista tehdään ehkä enemmän vastuuministeriön ja viranomaisten sisällä kuin ministeriöiden ulkopuolella (ts. järjestöjen, kuntien, yritysten piirissä).<sup>59</sup>

Vaikka ohjelmat ovat keskenään hyvin erilaisia, näyttäisi siltä, että ohjelmakonsepti ei ole kehittynyt siihen rooliin kuin ajateltiin. Ohjelmista on tullut suurelta osin viestinnän ja tiedon välittämisen kanavia, mutta käytännön mahdollisuudet toteuttaa laaja-alaisia toimenpidekokonaisuuksia ovat edellistäkin kautta vähäisemmät. Ohjelmilta puuttuvat vahvat ohjaus- ja toteutuskeinot.

Ohjelmista on pyritty tekemään mahdollisimman laaja-alaisia, jolloin strategisen ytimen määrittely on haastavaa. Siihen ei välttämättä edes pyritä, koska juuri laaja-alaisuus tekee poikkihallinnollisesta ohjelmasta erityisen ja tarpeellisen. Käytännön toteutuksessa painopisteitä valitaankin enemmän sen mukaan, mihin resurssit riittävät ja mitä ei ole selvästi muille toimijoille vastuutettu.

Politiikkaohjelmien tavoitteiden luonnetta voidaan verrata muiden laajojen ohjelmien tavoiteasetteluun. Esimerkiksi kansallisen terveyshankkeen (2002–2007)<sup>60</sup> arvioinnissa todetaan, että ohjelman käynnistysvaiheessa ei tehty strategisia linjanvetoja vaan tavoitteilla pyrittiin kattamaan huomattavan monia keskeisiä ongelmia. ongelmaksi muodostui se, että tavoitteet jäivät liian yleisluonteisiksi. Tämä saattoi heikentää oleellisesti tavoitteiden toteutumista.

Politiikkaohjelmien rajat ovat usein epäselviä, toimenpiteet joissakin tapauksissa "päällekkäisiä" hallinnonalojen ohjelmien tai toimintojen kanssa, jolloin voi syntyä päällekkäisyyksiä toimenpiteiden toteutuksessa ja resurssien käytössä. Tätä ei kuitenkaan nähdä ongelmana, vaan ohjelmien luonteeseen katsotaan kuuluvan verkostomaisuus, jossa "päällekkäisyydet" pikemminkin synnyttävät hedelmällistä dialogia ja kilpailua. Tarkkojen rajojen vetäminen ohjelmien välille olisi "ajan haaskausta".

Ohjelmien sisällön määrittelyä ainakin hallitusohjelmassa on joissakin tapauksissa leimannut kiire. Pyrkimys poikkihallinnollisuuteen on saatta-

<sup>59</sup> *Tässä suhteessa ohjelmat ovat kuitenkin erilaisia.*

<sup>60</sup> *Arviointiselvitys vuosina 2002–2007 toteutetusta kansallisesta terveyshankkeesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008/22.*

nut johtaa myös ohjelmien itsetarkoitukselliseen laaventamiseen<sup>61</sup>. Osittain ohjelmien laajuus ja toimenpidekirjo johtuu niiden valmistelusta. Eri tahot tuottavat runsaasti aineistoa ja ehdotuksia kehittämistoimista. Tästä syystä ohjelmia ei välttämättä pidetä tehokkaina hankeorganisaatioina.

Ohjelmia pidetään usein lähinnä poliittisen tahdon ilmaisuna ja tämän tahdon viestintäkanavana, joiden suhde resurssien käyttöön ja sitä koskeviin päätöksiin on välillinen. Tällöin saatetaan myös menettää niihin sisältyvä potentiaali politiikan ja tarvittavien toimenpiteiden tehokkuutta lisäävinä välineinä. Niiden lisäarvo voi jäädä yhteisen tietopohjan tuottamiseen ja politiikkojen yhteissuunnitteluun. Joidenkin arvioiden mukaan ohjelmilla on varsin vähän annettavaa ministeriöiden väliseen poliittiseen koordinointiin. Tällöin ne eivät toisi varsinaisesti uutta hallituksen kollektiiviseen työskentelyyn.

Skeptisimpien arvioiden mukaan politiikkaohjelmat ovat jo alkuperäisessä merkityksessään ja tavoitteissaan tulleet tiensä päähän. Tällainen arvio saattaa kuitenkin perustua siihen, että poikkihallinnollista koordinoitutarvetta ei nähdä hallinnossa niin suurena ongelmana kuin uudistusta valmisteltaessa ajateltiin. Koordinoinnin katsotaan hoituvan laajojen strategiaperien, ministeriöiden yhteisten työryhmien, epävirallisten verkostojen ja selvitysmiesten avulla.

Ohjelmajohtajien vaikutusmahdollisuuksia on pidetty varsin vähäisinä huolimatta ohjelmaa koordinoivasta ministeristä. Erään arvion mukaan ohjelman tehoa voisi lisätä se, että ohjelmajohtajana olisi poliittinen valtiosihteeri, jolla olisi käytössään ministeriön resurssit. Koska kyseessä on poliittisen tason instituutio, riippuu ohjelmien asema ja käyttö lopulta poliittisesta tahdosta.

Politiikkaohjelmamalliin sisältyy huomattavia mahdollisuuksia sekä resurssien uudelleen kohdentamiseen että vahvojen toteutusorganisaatioiden syntymiseen perinteisen linjahallinnon rinnalle tai sisälle. Näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole alkuperäisen mallin mukaisesti haluttu käyttää. Valtioneuvoston toimintatavoissa ja hallinnon toimialajaossa on myös paljon pidäkkeitä, jotka estävät mahdollisuuksien realisoitumisen.

Ohjelmien välitön valtionaloudellinen merkitys on varsin pieni. Välillinen merkitys riippuu valituista toimenpiteistä ja koordinoivan ministerin halukkuudesta vaikuttaa ohjelman kannalta tärkeisiin määrärahoihin. Tä-

---

<sup>61</sup> Valtioneuvoston kanslia on pyrkinyt tiivistämään ohjelmien sisältöä, mutta tämä ei välttämättä näy ohjelma-asiakirjoissa. Ohjelmajohtajat myöntävät, että teemojen sisällä olisi voinut määritellä selvemmin painopisteitä ja myös karsia toimenpidelistaa.

hän mennessä ohjelmien vaikutukset määrärahoihin ovat olleet hyvin vähäiset.

Ohjelmien rahoitukseen liittyy myös eräänlainen ristiriita. Ohjelmissa saatetaan pitää tavoitteena, että pilotointiin tai tilapäisiin hankkeisiin osoitetut määrärahat näkyisivät ohjelmakauden jälkeen toimenpiteitä toteuttavien organisaatioiden pysyvän toiminnan rahoituksena. Juuri tätä valtiovarainministeriössä pelätään ja siksi ohjelmille ei haluta osoittaa ylimääräistä rahoitusta ainakaan ohi "sektorien kehysten".

Ohjelman toteutusta helpottaa, jos sen keskeisillä sisältöalueilla on linjaorganisaatioissa tavallaan omat vastuuyksiköt<sup>62</sup>. Tämä taas korostaisi linjaorganisaation merkitystä yksittäisten toimenpiteiden tai osa-teemojen toteutuksessa. Ohjelman lisäarvo voi tällöin jäädä ao. yksiköiden tai vastuuhenkilöiden kannustamiseen.

Politiikkaohjelmat ovat osaltaan laajemman ohjausjärjestelmämuutoksen heijastuksia. Ohjelmahallinnon paisumista kuvastaa hyvin Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa 2007–2011 esitetty listaus. Ohjelman sisällön katsotaan linkittyvän *erityisesti*

- sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämisohjelmaan (STM),
- lastensuojelun kehittämisohjelmaan (STM),
- alkoholiohjelmaan (STM),
- tasa-arvo-ohjelmaan (STM),
- sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (SM),
- asuntopoliittiseen toimenpideohjelmaan (YM),
- kestävän kehityksen kansalliseen strategiaan (YM),
- koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan (OPM),
- kuluttajapoliittiseen ohjelmaan (KTM),
- maaseutupoliittisiin kokonais- ja erityisohjelmiin (MMM),
- kansalliseen väkivallan vastaiseen ohjelmaan (OM),
- kansalliseen tietoturvastrategiaan ja arjen tietoyhteiskuntastrategiaan (LVM) sekä
- valtakunnalliseen liikenneturvallisuussuunnitelmaan (LVM).

Pelkästään tämän linkkiverkoston hallinta niin, että ohjelmien toimenpiteet ovat yhdensuuntaisia ja koordinoituja (käytännön toteutusmuodot ovat toisiaan tukevia eivätkä päällekkäisiä), on haastava tehtävä. Poliitik-

---

<sup>62</sup> *Esim. työllisyyden, yrittäjyyden ja työelämän ohjelman keskeisillä sisältöalueilla (työelämän laatu, kasvuyrittäjyys, säädösympäristön kehittäminen) katsottiin olevan asioihin erikoistuneet yksiköt joko työ- ja elinkeinoministeriössä tai sen hallinnonalalla.*

kaohjelmien valtioneuvostotason status erottaa politiikkaohjelmat erityiseksi ohjelmamuodoksi muiden ohjelmien joukossa. Mutta voidaan kysyä, miltä osin niiden toteutuksessa heijastuvat yleisemmät ohjelmahallinnon paisumisen haasteet: mm. valittujen toimenpiteiden suhde linjahallinnon ohjausjärjestelmiin ja toimeenpanoprosesseihin?

## 6 Erot politiikkaohjelmien luonteessa

Politiikkaohjelmien perusluonne ja tehtävä ohjausjärjestelmässä määrittelee niiden tarkastuksessa sovellettavia tarkastuskysymyksiä. Ongelmana on se, ettei ohjelmien perusluonteesta vallitse yksimielisyyttä. Ohjelmat voidaan rinnastaa lähinnä informaatio-ohjauksen keinoihin. Keskeisellä sijalla on uuden tiedon tuottaminen ja jalostaminen sekä uusien kokoavien käsitteiden, toimenpidekokonaisuuksien ja toimintamuotojen määrittely ja viestittäminen.

Politiikkaohjelmat voidaan ymmärtää ainakin seuraavilla tavoilla:

1. ohjelmat suunnittelun välineinä eli *politiikkalinjausten* ja politiikka-toimenpiteiden *sisällön kehittäjinä* (vrt. ns. think thank)
2. ohjelmat valtioneuvostotason *tiedonhallinnan välineinä* (politiikkoja toteuttavien toimenpiteiden kokonaisuuden määrittely ja sitä koskevan seurantatiedon kokoaminen)
3. ohjelmat toimeenpanokoneistoina tai *hankehallintona* (vrt. tavoitteellisesti ohjattu ja suunniteltu projektihallinto) ja sektorihallinnon kehittämishankkeita tehokkaasti ohjaavana välineenä
4. ohjelmat *verkostojen* ja eri osapuolten vuorovaikutusfoorumien *rakentajina* (kevyinä monisuuntaisen lobbauksen kanavana)
5. ohjelmat hallituksen *poliittisten viestien lanseeraajina* sekä (jo sovitujen tai suunniteltujen) kehittämistoimien ja uudistusten välisen tiedonvaihdon foorumeina
6. ohjelmat *hankerahoittajina* (rahanjakajina) tai resurssien/ määrärahojen uudelleenallokoijina

a. Tämän tulkinnan mukaan politiikkaohjelman tehtävänä on koota erilaisista asiantuntemusta (ml. tutkijat, kansalaisjärjestöt, yritykset jne.), usein epämuodollisten menettelytapojen avulla ideoimaan ja tuottamaan sisältöjä runkomaisten politiikkalinjausten tai yleistavoitteiden konkreettiseksi sisällöksi. Niissä voidaan laajasti luoda tavoitteiden edellyttämien keinojen valikoimaa ja erilaisten toimenpiteiden tarvetta ja luoda näin tietopohjaa politiikan hallinnonalarajat ylittävistä tarpeista. Tämän tehtävän toteuttamisessa ohjelmassa voivat painottua erilaiset tutkimukset, selvitykset ja ideoita kehittelevät keskusteluareenat. Tuloksena syntyy siis uudenlainen käsitys poliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä,



jotka voidaan jäntevän suunnittelujärjestelmän kautta vastuuttaa eri hallinnonalojen ja toimijoiden vastuulle.

b. Ohjelmia ja koko HSA -prosessia voidaan pitää valtioneuvostotasoisena tiedonhallinnan muotona. HSA -asiakirja (ja sen "vaikuttavuusarviointi" -raportit) kokoaa yksiin kansiin koko hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset politiikka-alueet tavoitteineen ja seurantatietoineen. Samalla tavoin politiikkaohjelma kokoaa eri hallinnonaloilla (myös ohjelmista riippumatta) käynnistetyt kehittämishankkeet, säädösvalmisteluhankkeet ja toimintatapojen uudistukset. Politiikkaohjelmat antavat hallitukselle ja ministeriöiden johdolle aiempaa paremman tietopohjan hahmottaessaan tiettyjen poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden edistymistä ja kootessaan ainakin muodollisesti koordinoiden toimenpiteet yhteisen sateenvarjon alle. Politiikkaohjelmien merkitys kiteytyy siis tiedon jalostukseen ja tiedonhallintaan.

c. Toisaalta politiikkaohjelmat voidaan ymmärtää selväpiirteisten ja tiedossa olevien toimenpiteiden tehokkaaksi toimeenpanorakenteeksi ja projektiorganisaatioksi, jolloin korostetaan toimenpiteiden keskinäistä integrointia, oikeaa toteutusjärjestystä ja tehokasta työjakoa. Hyvässä politiikkaohjelmassa vältetään resurssien ja toimenpiteiden päällekkäisyys linjahallinnon toiminnan ja hankkeiden kanssa ja toimenpiteet sovitetaan yhteen optimaalisesti. Eri sektorit saadaan toteuttamaan niille vastuutetut hankkeet ohjelmahallinnon ohjauksen mukaisesti. Ohjelman tuloksena syntyy tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia tai ainakin määritellyt toimenpiteet suunnitellulla tavalla.

d. Ohjelman tärkeimmäksi tehtäväksi voidaan monien ohjelmajohtajien tavoin tulkita hyvien asioiden ja tavoitteiden puolesta vaikuttaminen ja lobbaaminen eri suuntiin. Ohjelman puitteissa ja sen tavoitteiden mukaisesti pyritään vaikuttamaan säädösvalmisteluhankkeisiin, käynnissä oleviin uudistushankkeisiin, työryhmissä esille otettuihin yksittäisiin asioihin jne. Vaikuttamisen kohteena voidaan nähdä myös kunnat ja kansalaisyhteiskunnan muut toimijat. Tällainen lobbausorganisaatio on kevyt, toimintatavat painottuvat viestintään ja erilaisten kontaktien ja verkostojen luomiseen. Onnistuneena ohjelma rakentaa erilaisia yhteistyösuhteita ja verkostoja (jotka voivat jäädä elämään ohjelman jälkeenkin) ja saa äänensä kuuluviin tärkeinä pidetyistä asioista.

Ohjelmat voivat kuitenkin muodostaa tärkeän (informaatio)ohjauksen kanavan, jonka kautta ohjataan suoraan joitakin ohjelmien "omia" hankkeita sekä sektorihallinnon käynnistämiä kehittämishankkeita ja sektoriohjelmia. Tällöin se voi muodostua uudeksi "ohjauskanavaksi" muiden oh-

jelmien ja informaatio-ohjauksen menettelyiden rinnalle. Epäonnistuesaan tämä voi sekoittaa ohjaustoimintaa, mutta parhaassa tapauksessa yhdenmukaistaa tai sisällöllisesti kiinteyttää tieto-ohjausta.

e. Jos edellistä tulkintaa tiivistetään, voidaan ohjelmat mieltää lähinnä hallituksen poliittisen viestin kannattajaksi, jolloin keskeinen vaikutuskanava onkin julkisuus (joukkotiedotus ja erilaiset vakiintuneet foorumit). Poliitiikkaohjelman avulla tehdään tunnetuksi niitäkin hallituksen tärkeinä pitämiä asioita, joihin ei voida suoranaisesti suunnata lisäresursseja tai joissa ei voida edetä suoraan uusien toimenpiteiden toteutukseen. Onnistunut ohjelma saa aikaan positiivista julkisuutta politiikkatavoitteille.

f. Ohjelmilla voisi ainakin periaatteessa olla käytettävissään keinoja vaikuttaa suoraan toimintojen rahoitukseen esim. rahoittamalla uusia hankkeita tai vaikuttamalla suoraan ohjelman prioriteettien mukaisesti määrärahamomenttien euromääriin tai rahojen käyttöperusteisiin (esim. kehittämisrahojen jakoperusteisiin). Äärimuodossa ohjelmasta voisi tulla jopa rahanjakokanava ja sen toteutusta leimaisi rahoitushakemusten käsittely ja rahoituspäätösten teko. Tuloksellinen ohjelma näkyisi rahoitettavien hankkeiden ja toimintojen tarkoituksenmukaisuudessa ja tuloksissa tai resurssien uudelleen suuntaamispäätöksinä.<sup>63</sup>

Ohjelmien perusluonne on tietysti empiirinen, käytännöllinen kysymys. Edellä mainitut tulkintatavat voidaan siis ymmärtää eräänlaisiksi *ideaalimalleiksi*, joita yksikään ohjelma ei sellaisenaan vastaa. Käytännössä ohjelmat muodostuvat ideaalimallien kombinaatioina ja esitetyt tulkinnat muodostavat tällöin erilaisia näkökulmia ohjelmien tarkasteluun. Tosi-asiassa ohjelmat lienevät sekä ideointifoorumeita että toimenpiteitä toteutavia ja niitä markkinoivia kokonaisuuksia.

Tällaisen avoimen moninäkökulmaisen tarkastelun ongelmana on kuitenkin kriteerien moniulotteisuus ja monilta osin niiden ristiriitaisuus. Tämä ilmeni varsin hyvin VTV:n Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta<sup>64</sup> koskevan tarkastuksen palautteessa ja käydyssä keskustelussa. Tietoyhteiskuntaohjelman johtaja ja osin myös muut palautteen antajat katsoivat, että politiikkaohjelma ei voinut olla vastuussa niistä esim. sisäasiainministeriön vastuulla olleista alueellisista hankkeista, joiden tuloksia tarkastuksessa oli arvioitu. Näillä hankkeilla oli taustalla omat valtakun-

---

<sup>63</sup> Tällaisia piirteitä teemasuunnitelmaan haastellut näkivät esim. edellisen ohjelmakauden yrittäjyishankkeessa.

<sup>64</sup> VTV toiminnantarkastuskertomukset 158/2008.

nalliset päätökset ja oma ohjaus- ja hankerahoituksen valvontaorganisaationsa. Palautteessa kiinnitettiin huomiota ohjelman tosiasiallisiin vaikutuskeinoihin ja resursseihin sekä ohjelman luonteeseen kehittämistoimia ja -hankkeita koordinoivana tietokanavana. Osa palautteen antajista katsoi siis, että ohjelmaa oli arvioitu väärin perustein, koska kyse ei ollut perinteisestä projekti- tai hankeorganisaatiosta.

# 7 Politiikkaohjelmien arvioinnin ja tarkastettavuuden mahdollisuuksista

## 7.1 Vaihtoehtoiset näkökulmat

Politiikkaohjelmien luonteen tulkinta vaikuttaa niin mahdollisuuksiin tuottaa uutta ja myös eduskuntaa kiinnostavaa tietoa kuin tarkastusnäkökulmien määrittelyyn. Jos politiikkaohjelmat mielletään erityisenä politiikan ja hallinnollisen rajapinnan lähentämisen keinona tai hallituspolitiikan strategisen valmistelun ja käsittelyn toimintakonseptina, korostuu politiikkaohjelmien rooli *poliittisena instrumenttina* ja erityisenä keinona toimeenpanna hallitusohjelmaa. Tämä poliittisen tahdonmuodostuksen ja hallituspuolueiden kannalta keskeinen näkökulma on rajattava tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastuksella ei ole mahdollisuutta käsitellä instrumentin "poliittista" toimivuutta. Kysymys ei ole valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden kannalta relevantti.

Politiikkaohjelmat ja HSA voidaan tulkita tai rajata ennen kaikkea poliittista päätöksentekoa tukevaksi hallinnolliseksi ohjausjärjestelmäksi, joka tuo uusia koordinoitimenettelyjä kehys- ja budjettivalmisteluun, ministeriöiden väliseen yhteistyöhön ja hallitusohjelman seurantaan. Tällöin sitä voidaan tarkastella muiden ohjausmenettelyjen rinnalla ja niihin kytkeytyvänä ohjausprosessina. Fokusointi "hallinnolliseen" ohjausmenettelyyn ei välttämättä merkitse koko päätösprosessin (hallinnollinen valmistelu, poliittinen päätöksenteko ja ohjaus sekä hallinnollinen toimeenpano) katkaisemista, mutta suhdetta poliittiseen käsittelyyn tarkastellaan hallinnollisten edellytysten kautta. Rajapinta jää käytännössä jossain määrin sumeaksi.

Tarkastuksen suuntaamisessa voidaan tämän fokuosoinnin jälkeen tunnistaa seuraavia vaihtoehtoja:

1. Nykyisen ohjelmajohtamismallin tai *politiikkaohjelmakonseptin toimivuuden* arviointi (koordinoitikeinona valtioneuvostotasoisessa ohjauksessa)
2. Politiikkaohjelmien (ja HSA:n) *merkitys ja lisäarvo* hallitusohjelman toteutusedellytysten luomisessa erityisesti politiikkojen *sisällön valmistelussa* ja kehittämistoimenpiteiden *määrittelyssä*
3. Politiikkaohjelmat hallinnonalojen a. sisäisen (verikaalisen) ja b. niiden välisen (horisontaalisen) toiminnan *ohjauksen yhtenä ohjausväli-*

*neenä*. Ohjelmien suhde muihin sektorikohtaisiin ohjausmuotoihin kuten normi- ja resurssiohjaus sekä muu ohjelmaohjaus sekä toisaalta rooli hallinnonalojen välisen koordinaation ja yhteistyön välineenä

4. Poliitiikkaohjelmien *toteutus* itsenäisinä ohjelmina ja *hankkeina*
5. Poliitiikkaohjelmien välittömät tulokset ja niiden vaikuttavuus eli a. niiden välittömät *hallinnon sisäiset* ja b. *ohjelmien yhteiskunnalliset vaikutukset*.

Vaihtoehdot eivät ole tarkkarajaisia tai selvästi toisensa poissulkevia. Niillä on kuitenkin erilainen fokus ja erilaiset tarkastuskysymykset. Seuraavassa kuvataan tarkemmin vaihtoehtojen pääkysymyksiä ja näkökulmien riskejä.

### 1. Ohjelmamalli tai *konsepti*

Pääkysymykset koskevat sitä,

- Miten hyvin nykyinen *malli* täyttää siihen *poliittisen* ohjauksen *vahvistamista* koskevat odotukset ja koordinoitimetarpeet?
- Missä määrin toteutettu malli vastaa alkuperäisiä tavoitteita ja sille asetettuja odotuksia?
- Miten politiikkaohjelmat kykenevät koordinoimaan valtioneuvostotasosta uudistustyötä, hallitusohjelman mukaisten toimenpiteiden toteutusta ja toimenpiteiden resurssisuunnittelua (kehys- ja budjettivalmistelussa)?
- Missä määrin malliin sisältyviä koordinoimien ja resurssien uudelleen suuntaamisen *mahdollisuuksia on käytetty* hyväksi?
- Mitkä seikat erityisesti ministeriöiden toiminnassa ja niiden ohjauskäytännöissä ovat vaikuttaneet siihen, ettei mahdollisuuksia kaikilta osin ole käytetty?

Tarkastelu kohdistuu eritellysti ohjelmaohjausprosessin ja -organisaation eri elementteihin nimenomaan valtioneuvostotasolla. Lähtökohtana on laadittu ohjelmajohtamisen malli, sen toimivuus ja mallin toimeenpano. Poliitiikkaohjelmien kehittämisen keskeinen peruste on ollut juuri poikkihallinnollisten politiikkojen toteutuksen parantaminen ja sektorikohtaisten toteutustapojen ylittäminen. Periaatteessa tarkastus voi kohdistua koko HSA -prosessiin (ml. HSA:n kaikki ns. poikkihallinnolliset teemat/politiikat ja niiden seurantamenettelyt) tai nimenomaan politiikkaohjelmiin ja niiden toteutusrakenteeseen ja -prosessiin. Koko HSA:n ottamista tarkastuskohteeksi voidaan perustella sillä, että politiikkaohjelmien rooli ja toteutusedellytykset riippuvat merkittävästi koko HSA -prosessin toimivuudesta.

Konseptin arviointi voi pitäytyä mallin toimivuudessa yleensä tai sitä voidaan laajentaa tarkastelemalla myös syitä tai esteitä, jotka ovat vaikuttaneet mallin soveltamisessa valittuun "varovaiseen linjaan". Poliittikaohjelmat eivät välttämättä nykyisellään toimi niin tehokkaina koordinoitkeinoina kuin alun perin toivottiin.

## 2. Poliittikaohjelmat *politiikkojen ja toimenpiteiden sisällön valmistelussa*

Pääkysymykset koskevat sitä,

- Missä määrin poliittikaohjelmat ovat kyenneet tuottamaan uutta sisältöä perinteisille sektoripolitiikoille tai poikkihallinnollisille politiikoille?
- Onko poliittikaohjelmien verkostomainen valmistelu tuottanut uusia ideoita tai ratkaisumalleja (uusia hahmotustapoja, uusia käsitteitä, uudentyyppisiä toimenpide-ehdotuksia)?

Poliittikaohjelmat voidaan nähdä ennen kaikkea uuden tiedon tuottamisen ja jalostamisen kanavina, jotka perinteisen sektoriperusteisen viranomaisvalmistelun sijaan kokoavat erilaisia ajatuksia ja ideoita ja parhaimmillaan uudistavat sektorikohtaisten poliittikkojen ja toimenpiteiden sisältöä määrittelemällä uudella tavalla yhteiskunnalliset ongelmat, palvelutarpeet ja samalla osoittamalla uudet ratkaisutavat. Käytännössä ohjelmat voisivat siis näkyä uusina sisältöinä strategia-asiakirjoissa ja vähitellen myös uusina säädöshankkeina, ehdotuksina resurssien uudelleen kohdentamiseksi tai palvelumuotojen kehittämistoimina.

## 3. Poliittikaohjelmat koordinointi ja ohjauskeinoina

a. Vaihtoehtoisena tai muita täydentävänä *ohjausmuotona* (vertikaalinen koordinointi)

Pääkysymykset koskevat sitä,

- Millaiseksi poliittikaohjelmien rooli muodostuu muiden ohjelmien ja ohjausprosessien joukossa ja miten toimivan ohjausmuodon ohjelmat muodostavat muiden ohjausmuotojen rinnalla?
- Miten hyvin poliittikaohjelmat ja niiden sisältämät toimenpiteet ovat sisällöllisesti ja prosessin osalta integroitu muihin ohjausmuotoihin (muihin ohjelmiin, kehittämishankkeisiin, resurssi- ja normiohjaukseen jne.)?
- Missä määrin poliittikaohjelmat luovat muut ohjausmuodot ylittävän tai niiden ulkopuolelle jäävän "oman" tilapäisen ohjausputken (missä

määrin politiikkaohjelman kautta tapahtuva ohjaus sekoittaa ohjauksen kenttää)?

- Minkä lisäarvon politiikkaohjelmien informaatio-ohjaus tuo hallinnonalojen muuhun informaatio-ohjaukseen?

Tämä vaihtoehto laajentaa 1. näkökulman tarkastelua kysymällä ohjausmuodon suhdetta muihin pääasiassa sektorikohtaisiin ohjausmuotoihin ja -sisältöihin. Tällöin oletetaan, että kyse ei ole ensi sijassa valtioneuvostotasoisesta politiikkojen valmistelufoorumeista vaan hallitusohjelmassa tai politiikkaohjelman toimenpidelistauksessa määriteltyjen toimenpiteiden toimeenpanosta ohjaamalla alaista hallintoa (keinoina lähinnä informaatio). Lisäksi ohjelmaprosessit (toimenpiteiden toteutusprosessit) voivat kytkeytyä muihin eritasoisiin ohjaus- ja toteutusprosesseihin. Esimerkiksi kuntien näkökulmasta politiikkaohjelmat voivat näyttäytyä vähämerkityksellisinä ylätasoinen keskusteluina, muita ohjelmia ja resurssiohjausta tukevana toimenpiteinä tai ohjelmaviidakkoa ja hankehallintoa lisäävänä uutena menettelyinä.

b. Poliitiikkaohjelmat hallinnonalojen toimenpiteitä yhteen sovittavina ja niiden toteutusta *koordinoina* menettelyinä (horisontaalinen ulottuvuus)

Tästä näkökulmasta voidaan kysyä

- Miten hyvin politiikkaohjelmat kykenevät tunnistamaan, kokoamaan ja täydentämään eri hallinnonaloilla toteutettavat toimenpiteet sisällöllisesti yhdensuuntaiseksi ja kattavaksi kokonaisuudeksi?
- Miten hyvin varmistetaan keskeisten toimenpiteiden sisällöllinen relevanssi tavoitteiden toteutusta ajatellen?
- Missä määrin ohjelmassa kyetään yhdistämään sisällöltään samanlaiset osahankkeet tai toimenpiteet (tai tyydytään keskittymään vain sellaisiin yksittäisiin toimenpiteisiin, jotka muutoin jäisivät käynnistämättä ja vastuuttamatta)?
- Missä määrin saadaan aikaan toimenpiteisiin nimettyjen asiantuntijoiden yhteistyötä ja sopimuksia tarkoituksenmukaisesta työnjaosta?

Tässä vaihtoehdossa politiikkaohjelmien tarkastellaan sisällöllisenä koordinaatiovälineenä, joka kokoaa ja sovittaa yhteen tarvittavat toimenpiteet, varmistaa toimenpiteiden yhdensuuntaisuuden ja koordinoi asiantuntijaresurssien käyttöä niin, että tarvittaessa toimenpiteitä voidaan myös yhdistää. Näkökulma laajentaa 2. vaihtoehdon tarkastelua nimenomaan toimenpiteiden sisällöllisen toteutuksen suuntaan ja eri hallinnonalojen ponnistuksia koordinointiin menettelyihin. Tässä ei ole kyse enää uusien ideoiden tuottamisesta, politiikan sisällön tai tarvittavien toimenpiteiden määritte-

lystä. Keskiössä on sektorihallinnossa eri vaiheissa meneillään olevien toimenpiteiden keskinäisen tiedonvaihdon ja optimaalisen resurssien käytön varmistaminen erityisesti keskushallinnon ohjaustoiminnassa.

#### 4. Poliitiikkaohjelmien *toteutuksen hallinta*

Näkökulman yhteydessä pääkysymykset koskevat sitä,

- Miten hallitusti ja johdonmukaisesti politiikkaohjelmat ja niihin sisältyvät toimenpiteet on toteutettu itsenäisinä hankkeina ja osahankkeina?
- Miten loogisesti yksittäiset toimenpiteet (selvitykset, aloitteet, kehittämishankkeet jne.) toimivat ohjelman toteutuskeinoina ja miten johdonmukaisesti ja tehokkaasti ne on organisoitu, resurssoitu ja toteutettu?
- Miten hyvin ohjelma kykenee kokoamaan kaikki relevantit toimenpiteet loogiseksi toimenpiderakenteeksi (vrt. suunniteltu implementaattiorakenne)?

Poliitiikkaohjelman toteutusorganisaatio suunnitelmallisena kehittämissankkeena ja käytetyt toimintatavat muodostavat *perusedellytykset* ohjelmien vaikuttavuudelle silloin, kun tavoitteet ovat selkeät ja tarvittavat toimenpiteet ovat perusteltuja tai niistä vallitsee suuri yksimielisyys. Ohjelmaa voidaan tarkastella myös sen oman loogisen toimintamallin avulla tai perinteisemmin hyvän hankehallinnon periaatteita vasten. Oletuksena on, että ohjelmalle ja osahankkeille voidaan asettaa riittävän selkeät tavoitteet, määrittellä tarvittavat toteutuskeinot ja toimeenpanna ne tehokkaasti. Näkökulma korostaa kunkin ohjelman erillistä tarkastelua, jolloin kohteena ovat erityisesti tietyn ohjelman ohjelmaorganisaatio, resurssien tehokas käyttö ja aikaansaadut toimenpiteet<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> VTV:n tarkastus koski Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa, ohjelman toteutusmuotoja ja sen tavoitteiden toteutumista. Kertomusta koskevassa keskustelussa kysyttiin, oliko siinä tehty oletus ohjelmasta tehokkaana hankehallintona kaikilta osin perusteltu (esim. tehtävä eri hallinnonaloille vastuutettujen ja itsenäisesti toteutettujen osahankkeiden sisällöllisestä koordinoinnista ja resurssien käytön valvonnasta). Kaikki ohjelmien toteutukseen osallistuneet eivät nähneet tehokkaan hankehallinnon kriteerien käytön tekevän ohjelmalle oikeutusta. Monet sateenvarjo-ohjelmaan sisällytetyistä hankkeista toteutettiin selvästi tietyn hallinnonalan vastuulla.



## 5. Ohjelmien *tavoitteiden toteutuminen*, ohjelmien tuotokset ja *vaikutukset*

Keskeiset kysymykset ovat:

a) Missä määrin ohjelmassa ja erityisesti sen osahankkeissa on saatu aikaan toivottuja tuotoksia ja tuloksia <sup>66</sup>?

b) Miten politiikkaohjelma edistää ohjelmien tavoitteita tukevien toimenpiteiden ja kehittämishankkeiden sisällön määrittelyä ja toteutusta (mikä lisäarvo ohjelmalla on eri hallinnonalojen vastuulla olevien uudistushankkeiden toteutukselle<sup>67</sup>, resurssien uudelleen kohdentamiselle tai uusien toimintatapojen syntyemiselle)?

c) Millaisia yhteiskunnallisten tavoitteiden suuntaisia muutoksia ohjelmilla ja niiden keskeisimmillä toimenpiteillä saadaan aikaan?

Viimeisessä kohdassa on kyse ohjelmien yhteiskunnallista vaikutuksista (ohjelmien "ulkoinen" vaikuttavuus), joiden kohdalla tarkastus voi tarkoittaa lähinnä ohjelmien oman vaikuttavuusarvioinnin metatarkastelua (ja sen täydentämistä omalla karkealla tilasto- ja haastatteluaineistolla). B-kohdassa pitäydytään hallinnon sisäisissä vaikutuksissa, jotka koskevat suunnittelua, painopistevalintoja, toimintamuotoja ja palvelumuotojen muutoksia. Näkökulmaa ja vaikuttavuustarkastelun rajaamista voidaan perustella sillä, että ohjelmien yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat usein hyvin laajoja eikä niiden realisoitumisesta esim. ohjelmakauden mitaisella seurannalla voida varmistua. Toisaalta ohjelmien luonteesta johtuen (kevyet koordinointi- ja viestintämenettelyt) niillä on konkreettisia vaikutuksia lähinnä valmistelun ja kehittämistyön painotuksiin ja toimenpiteiden vauhdittamiseen.

Ohjelmien yksittäisillä toimenpiteillä voi parhaassa tapauksessa olla konkreettisia ja havaittavia tuloksia myös hallinnon ulkopuolella. Ongelmana on, missä määrin linjahallinnon käynnistämät ja toteuttamat osahankkeiden tulokset voidaan kirjata koko ohjelman tuloksiksi.

---

<sup>66</sup> *Ensimmäisellä ohjelmakaudella ohjelmien loppuraportit sisälsivät pääosin listauksia toteutetuista hankkeista ja toimenpiteistä sekä niiden tuloksena syntyneitä tuotoksia (jotka koskivat mm. uusia osastrategioita, toimivia yhteistyökäytäntöjä tutkimustuloksia tai uusia palvelumuotoja).*

<sup>67</sup> *Kyse voi olla sekä ohjelman myötä käynnistetyistä että uudistusprosesseista ja hankkeista, jotka on käynnistetty ohjelmasta riippumatta, mutta jotka edistävät ohjelman tavoitteiden saavuttamista.*

## 7.2 Näkökulmien perusteista ja ongelmista

Seuraavassa kuvataan yksittäin edellisessä jaksossa esitettyjen näkökulmien perusteluja ja niihin sisältyviä ongelmia.

### *1. Ohjelmamalli tai konsepti*

Politiikkaohjelmamallin tarkastelu on perusteltua sikäli, että kyse on uudesta valtioneuvostotasoisesta koordinoitimenettelystä, jossa on sekä konkreettisia uusia ohjauselementtejä että intentioita uudenslaisiin yhteistyömuotoihin. Mallin prosessuaalinen yhteensovittaminen mm. kehys- ja budjettisuunnittelun kanssa on eräs keskeinen kriittinen tekijä uuden ohjausmenettelyn vakiinnuttamiseksi. Poliitiikkaohjelmat voidaan nähdä hallituksen strategiaproessin keskeisenä osana, jonka merkitys kulminoituu päätöksenteon tietopohjan vahvistamisessa ja valtioneuvoston kollektiivisen työskentelyn tehostajana.

Ohjelmakonseptin tarkastelu johtaa kuitenkin helposti siihen, että tarkastus toistaa tai päivittää valtioneuvoston kanslian aikaisempia kehittämishankkeita, joissa voidaan parhaimmillaan osoittaa teknisiä ja toteutusprosessiin kuuluvia ongelmakohtia ja niiden kehittämistarpeita. Missä määrin tarkastus ottaa silloin kanslia roolin konseptin kehittäjänä?

Mikäli tarkastelua täydennetään selvittämällä koordinoitumahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä tai sen tiellä olevia esteitä, voidaan jo päästä syvemmälle niissä sektorihallinnon ja -ohjauksen ongelmassa, jotka voivat ehkäistä muutkin poliittikkatasoiset koordinoituyritykset ja valtakunnallisten ohjelmien tehokkaan toteutuksen. Mahdollisilla esteillä (jotka voivat liittyä mm. taloussuunnittelun ensisijaisuuteen, kehysvalmistelun jäykkyyksiin, valtiovarainministeriön rooliin, ministerivastuiden joustamattomuuteen, ministeriöiden asiantuntijoiden yhteistyövalmiuksien puutteisiin tms.) on myös oleellisia valtiotaloudellisia merkityksiä, vaikka niitä ei voidakaan suoraan euromääräistä.

### *2. Merkitys politiikkojen sisällön valmistelussa*

Politiikkaohjelmien organisointitapa, resurssit ja asema hallituspolitiikan toteutuksessa voi monista käytännön syistä johtuen vaikuttaa siihen, että ohjelmista muodostuu ennen kaikkea yhteiskuntapolitiikan sisältöjen tuuletajia, uusien ideoiden ja sisältöjen tuottajia, uudenslaisia asioiden valmistelun katalysaattoreita. Yhtäältä ohjelmat toistavat jo monissa aiemmissa poliittikkalinjauksissa ja periaatepäätöksissä esitettyjä teesejä. Toi-

saalta ne luovat uudenlaisia tarkastelukehikoita, ongelmanmäärytyksiä ja yhteistyön foorumeita.

Politiikkaohjelmat ovat kuitenkin erilaisia. Esimerkiksi 1. ohjelmakauden työllisyysohjelma kanavoi merkittäviä resursseja alueellisten työvoiman palvelukeskusten perustamiseen ja käyttöön sekä uudisti työvoimatoimistojen palvelumallia. Osallisuusohjelma taas keskittyi mm. selvittämään osallistumattomuuden esteitä ja ideoimaan erilaisia kansalaisten tiedonsaannin ja -vaihdon foorumeita. Jotkut ohjelmat ovat siis selvemmin jo tehtyjen toimenpidelinjausten tai toimenpidemäärytysten toimeenpanoa ja jotkut taas erilaisia ja taseisia politiikkoja yhteen sovittavia ideapajoja. Näkökulma ei siis sovellu samalla tavalla kaikkiin politiikkaohjelmiin ja voi joidenkin kohdalla kaventaa tarkastelua perusteettomasti.

### *3. Ohjelmat koordinointi- ja ohjauskeinoina*

Koska ohjelmien oma organisaatio on kevyt ja resurssit vähäiset, muotoutuvat ne merkittävässä määrin sektorihallinnon valmistelu- ja ohjausorganisaation kautta. Kiinnittymistä korostaa myös se, että ohjelmiin nimetyt ovat ohjelmajohtajaa lukuun ottamatta ministeriöiden virkamiehiä ja ohjelmien toteutukseen osallistuu työryhmissä myös muita ministeriöiden ja virastojen virkamiehiä.

Koska mahdollisuudet rahoitusohjaukseen ovat vähäisiä, on käytössä lähinnä informaatio-ohjauksen keinoja. Ohjelmien merkitys operatiivisella tasolla voi tällöin kuitenkin jäädä vähäiseksi.<sup>68</sup> Poliitiikkaohjelmien keskeinen tehtävä on koordinoida ja integroida laajalla kentällä politiikkaa tukevia toimenpiteitä. Käytännössä ne joutuvat "kilpailemaan" huomiosta ja painoarvosta sektorikohtaisten toimenpiteiden kanssa ja vaikutukset hallinnon perustason toimintaan riippuvat siitä, miten hyvin ne osaavat

---

<sup>68</sup> *Esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa on meneillään lakisäätäinen kansallinen kehittämisohjelma (KASTE) ja lukuisa joukko muita ohjelmia (mm. Kansallinen terveysterojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011). Terveysterojen edistämisen politiikkaohjelma on joiltain osin näitä laajempi (mutta terveysteroja ajatellen rajatumpi), mutta sisällöt menevät monilta osin päällekkäin. Lasten nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman rinnalla on meneillään Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma. Jos muilla kehittämisohjelmilla on käytössä niin taloudellisia kuin muitakin resursseja, voivat politiikkaohjelmat jäädä niiden rinnalla merkityksettömiksi. Teemasuunnitelmaa varten tehdyissä haastatteluissa esitettiin, ettei politiikkaohjelmia välttämättä edes tunneta kuntakentällä tai niiden ei katsota koskevan omaa tehtäväaluetta. On myös mahdollista, että ne pikemminkin aiheuttavat sekaannusta ohjauksen sisällöissä kuin kokoavat tavoitteiden suuntaiset toimenpiteet johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.*

käyttää hyväkseen sektorikohtaisia ohjausprosesseja ja tuoda niihin uusia sisältöjä.

Ensimmäiseen näkökulmaan verrattuna tässä tarkastelukehikossa on hyvänä puolena se, että nyt voidaan ottaa huomioon politiikkaohjelmien toteutuksen erot eri sektoreilla ja tunnistaa ohjausmuodon toimivuuden edellytyksiä erilaisissa ohjausympäristöissä. Ongelmana voi olla se, että analyysi hajautuu liian monelle sektorille (politiikkaohjelmat koskettavat useita hallinnonaloja) ja sivuuttaa jossain määrin ohjelmien integroivan tehtävän. Koska ohjelmat ovat rakenteeltaan kevyitä ja keskittyvät informaatio-ohjaukseen voidaan helposti myös liioitella niiden ohjauksellista merkitystä kuntiin, valtion alue- ja paikallishallintoon ja osin myös virastoihin ja laitoksiin.

#### *4. Ohjelmat tehokkaina hankkeina*

Politiikkaohjelmien tarkastelu selvärajaisina ja tehokkaasti organisoituina hankkeina on lähtökohtaisesti perusteltua taloudenhoidon ja resurssien käytön näkökulmasta. Ohjelmien toteutukseen on pyritty myös saaman suunnitelmallisuutta, keinojen tarkempaa määrittelyä (toimenpidelistaukset), resurssipanoksen suunnittelua, työnjakoa ja vastuuta koskevia määrittäyksiä. Viime kädessä ohjelmien voidaan tulkita olevan vastuussa ainakin niistä toimenpiteistä, jotka on käynnistetty ohjelman aloitteesta tai joita toteutetaan ohjelmajohtajan tai ohjelmaan nimettyjen virkamiesten johdolla. Toisaalta toimenpidelistat sisältävät myös hankkeita, joiden toteutus on tiettyjen ministeriöiden tai laitosten vastuulla ja jotka on käynnistetty jo ennen politiikkaohjelmaa tai siitä riippumatta.

Tarkastelun tuloksena voidaan saada merkittäviä havaintoja ohjelmien puutteellisesta ohjauksesta, resurssien käytön epätarkoituksenmukaisuudesta sekä osahankkeiden päällekkäisyyksistä tai puutteellisista tuotoksista ja tuloksista<sup>69</sup>. Toisaalta kaikkia ohjelmia ei voida tarkastella puhtaasti perinteisenä toimeenpanohankkeena vaan enemmänkin politiikkojen valmistelun ja tiedonmuodostuksen ja tiedonvaihdon verkostoina. Ohjelmien rajat ovat myös monella tavalla häilyvät, mikä edellyttää myös tarkastuksessa herkkyyttä määriteltäessä osahankkeiden rooleja ja toteutusvastuita. Hanketarkastelun lähtökohdaksi ei välttämättä voida ottaa virallisia tavoite- ja keinorakenteita, koska ohjelmilla saatetaan ainoastaan luoda maape- rää ja paineita tietynsuuntaisten toimenpiteiden käynnistämiseen.

---

<sup>69</sup> Tällaisia tuloksia saatiin tietoyhteiskuntaohjelmaa koskeneessa tarkastuksessa (VTV/toiminnantarkastuskertomus 158/2008).

Koska ohjelmat koostuvat hyvin monentyyppisistä toimenpiteistä (esim. uusien toimintaohjelmien valmistelu, työryhmäraporttien laadinta, selvitysten ja tutkimusten toteutus, säädösvalmisteluun osallistuminen, pysyvät ja tilapäiset yhteistyöverkostot, uudenlaisten palvelukonseptien määrittely, paikallisten pilottihankkeiden toteutus, hyvien käytäntöjen koonti jne.), on tarkastelua eriytettävä, kohteeksi valittavia toimenpiteitä priorisoitava ja kyettävä suhteuttamaan keskenään erilaisten toimenpiteiden tuloksia. Ohjelmien kattava tarkastelu on haastavaa ja työlästä.

Suurin ongelma on kuitenkin siinä, että ohjelmia on tarkasteltava yksitän, jolloin yhteenvedon tekeminen koko politiikkaohjelmamallin osalta on hankalaa. Tällaiset case-tarkastelut eivät välttämättä kerro koko politiikkaohjelmamallista. Edellytyksenä ohjelmakohteiden valinnalle on ainakin se, että ohjelmia kyetään jollain tavoin tyypittelemään. Kovin yleinen tyypittely taas ei riitä, vaan politiikkaohjelmista tulisi tunnistaa erityyppisiä tavoitteita ja niitä toteuttavia prosesseja. Tämä saattaa karkean luokittelun sijaan johtaa enemmänkin eräänlaiseen matriisityyppiseen luonnehdintaan, jolloin ohjelmissa oletetaan olevan vaihtelevassa määrin esim. uuden tiedon tuottamisen, strategioiden päivytyksen tai uudelleen muotoilun, uusien toimintatapojen ja jo sovittujen kehittämishankkeiden määrätietoisien toteutuksen piirteitä.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Ohjelmahallintoa ja -johtamista koskevassa kirjallisuudessa on käsitelty sangen vähän ohjelmien sisällöllistä tyypittelyä. Usein ohjelmien eroja kuvataan formaalien ulottuvuuksien avulla kuten ohjelmajohtajan valtuudet, ohjelmaan kuuluvien organisaatioiden määrä, päämäärän joustavuus/pysyvyys jne. Projektitoiminnan asiantuntija saattaa myös erottaa toisistaan "heikon" ja "vahvan" ohjelman, jonka tulkitaan olevan hyvin lähellä projektia, koska siinä tavoitteet ovat selkeät ja muuttumattomat, ohjelmajohtajalla on riittävästi valtaa tarvittavien toimenpiteiden johtamiseen, toimenpiteet on selkeästi kirjattu ja aikataulutettu suunnitelmaan jne. Tällöin esimerkkinä "heikosta" ohjelmasta ovat juuri valtioneuvoston politiikkaohjelmat, joissa "ohjelmajohtamista hyödynnetään hyvin eri tavoin kuin esim. suurissa investointiohjelmissa (esim. Haukka 2007). Suomen Kuntaliiton laatimassa ohjelmajohtamisen oppaassa tärkeinä ohjelmien eroja luonnehtivina piirteinä on esitetty mm. tavoiteltava muutos (onko kyseessä palvelujen kehittäminen, rakenteiden ja organisaation kehittäminen vai suorituskyvyn kehittäminen), sisällön laajuus (yksi toimiala vai monta toimialaa), muutoksen voimakkuus (rajatun alueen perusteellinen vai laajan alueen painopisteiden muutos) tai ohjelman sisältämät toimenpiteet (tutkimus, toimintatapojen kehittäminen, tuotteiden kehittäminen, yhteistyön kehittäminen, innovatiiviset kokeilut, investoinnit tms.). Eroilla todetaan olevan vaikutusta ohjelman johtamiseen, mutta oppaassa ei kuitenkaan ole tarkemmin eritelty tätä vaikutusta vaan käsitelty yleisesti ohjelmajohtamisen periaatteita (Ohjaketkä käsissä – opas kuntien ohjelmien johtamiseen. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2007.). Ohjelmien ja hankkeiden tyypitte-*

## *5. Ohjelmien tulokset ja vaikutukset*

Ohjelmien lisäarvo, tulokset ja vaikutukset ovat tietysti toiminnan onnistumisen kannalta kaikkein tärkeimpiä. Kyse onkin siitä, missä tuloksia ja vaikutuksia voidaan olettaa syntyvän ja miten niitä voidaan havainnoida. Ohjelmahallintoon sisältyy oma seuranta- ja arviointimenettelynsä. Ohjelmat raportoivat itse omista tuotoksistaan ja tuloksistaan. Lisäksi valtioneuvoston kanslia laatii HSA:n seurannan yhteydessä pääosin indikaattoreihin ja ohjelmien toimittamiin tietoihin perustuvan arvion niiden onnistumisesta.

### *a. Tuotokset ja välittömät tulokset*

Ohjelmien luonnetta ajatellen realistisinta on kiinnittää huomiota ohjelmien käynnistämisiin kehittämistoimiin ja niiden välittömiin tuotoksiin, koska nelivuotiset ohjelmat saattavat prosessin aikana jossain määrin muuttaa valitsemiaan painopisteitä ja tiivistää vaikuttavia toimenpiteitä vasta ohjelmien loppuvaiheessa. Niiden päättymisen jälkeen varsinaiset yhteiskunnalliset vaikutukset syntyvät hitaasti ja kehittämistoimet kietoutuvat muihin sektoripolitiikkoja toteuttaviin toimenpiteisiin. Ohjelmien toimenpiteiden kartoitus ja tuotosten laadun arviointi voi suppeimmillaan antaa melko ohuen kuvan ohjelmien merkityksestä. Tarkastuksella ei välttämättä kyetä tuottamaan merkittävästi uutta tietoa varsinkaan, jos tuotokset on dokumentoitu perusteellisesti ohjelmien omissa raporteissa.

### *b. Hallinnon sisäiset vaikutukset*

Ohjelmien voidaan olettaa aikaansaavan parhaimmillaankin välittömiä ja havaittavia vaikutuksia politiikkojen sisällössä ja hallinnollisissa menettelyissä (hallinnon "sisäiset vaikutukset"). Tosin tässäkin ohjelmat eroavat toisistaan. Esimerkiksi edellisen kauden kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli suurelta osin tutkimuksellinen ja valistuksellinen, joka tuotti pääasiassa uutta tietoa julkiseen keskusteluun.

Yhteiskunnallisten vaikutusten sijaan varsinkin toisen ohjelmakauden ohjelmien kohdalla on perusteltua tarkastella niihin sisältyvien toimenpiteiden edistymistä ja laatua, koska ohjelmien perustavoitteet realisoituvat suurelta osin vasta myöhemmin. Toisaalta toimenpiteiden ja tavoitteiden välinen yhteys ei ole mitenkään selvä. On siis olemassa varsin vähän tie-

---

*lyä on tehty kontekstikohtaisesti esim. Tekesin teknologiaohjelmien osalta tai EU:n sosiaalirahasto-ohjelmien hankkeiden tasolla.*

toa siitä, missä määrin valittujen toimenpiteiden avulla todella voidaan perustellusti odottaa syntyvän toivottuja vaikutuksia.

Käytännössä vaikutusten tarkastelua joudutaan hallinnon sisäistenkin vaikutusten osalta tekemään ohjelmittain. Lisäksi kohteeksi on valittava kaikkein keskeisimmät tavoitteet ja toimenpiteet, koska ohjelmien sisältö on hyvin laava ja toimenpiteiden kirjo suuri.

Hallinnon sisäisen vaikuttavuuden osalta ohjelmien merkitystä ei oikeastaan ole tarkasteltu missään seuranta-asiakirjassa, ellei tällaisena haluta pitää ohjelmajohtajien raportointia ohjelmaan kirjattujen toimenpiteiden edistymisestä. Riskinä on lähinnä se, että vaikutuksia tai merkitystä hallinnon uudistusprosesseille (esim. selvitysten käynnistäminen työryhmävalmistelu jne.) on hankala jäljittää, kun keinot muodostuvat vaikkapa ohjelman virkamiesten työryhmäjäsenyyksistä, tehdyistä aloitteista tms. Tarkastusaineiston ydin saattaa helposti koostua lähinnä eri tahojen enemmän tai vähemmän subjektiivisista käsityksistä.<sup>71</sup>

### *c. Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Ohjelmien oman vaikuttavuuden arviointi on niiden luonteesta johtuen erityisen haastavaa, koska vaikuttavuustavoitteet ovat hyvin laajoja ja ohjelmien välittömästi kontrolloitava keinovalikoima melko kevyt (välillisesti kytkeytyvillä toimenpiteillä kuten esim. säädösmuutoksilla voi olla merkittäviäkin seurauksia). HSA -prosessissa pyritään arvioimaan ohjelman tavoitteiden kannalta relevantteja kehityskulkuja mm. tilastoaineiston avulla, vaikka myönnetään, etteivät trenditiedot kerro suoraan ohjelmien lisäarvosta tai merkityksestä. Tilastollisen aineiston ohella arviot perustuvat pitkälti ohjelmien omiin raportteihin.

Tarkastuksessa voidaan siis tehdä meta-arviointi koko HSA:n vaikuttavuusarviointimenettelystä ja arviointitulosten luotettavuudesta sekä täydentää analyysia omalla tilasto- ja haastatteluaineistolla. Tällöin voidaan myös selvittää, onko ohjelmien seurannassa otettu huomioon kaikkein ilmeisimpiä negatiivisia tai ei-tarkoitettuja vaikutuksia. Väliarvioinnit on tehty palvelemaan hallitusohjelman seuranta- ja tarvittavien tarkistustoimenpiteiden tarvetta. Hallituskauden jälkeen tehdyllä vaikuttavuusarvioinnille taas ei ole tilausta, koska päättäjiä kiinnostaa enemmän tulevan tai jo muodostetun hallituksen ohjelmalliset tavoitteet.

Vaikka virallisia arviointiraportteja voidaan pitää jossain määrin perusteettoman optimistisina, ei metatarkastus välttämättä tuota uutta tietoa

---

<sup>71</sup> *Dokumenttianalyysilla voidaan jossain määrin tukea tai haastaa esim. haastattelu tms. aineiston kuvaa tuloksista.*

seurantamenettelyjen puutteista. Jos politiikkaohjelmien välitön valtiontaloudellinen merkitys näyttää supistuvan ohjelmien hallinnointikuluihin, ei ehkä ole järkevää vaatia kovin työlästä vaikuttavuusarviointiakaan. HSA:n vaikuttavuusarvioinnin puutteet ja tulosten perusteeton optimismi tunnustetaan yleisesti.

Ohjelmissa on hankeorganisoinnin periaatteiden mukaisesti pyritty määrittelemään strategisia painopisteitä, listaamaan ohjelmaan kuuluvia toimenpiteitä, aikataulutamaan ja vastuuttamaan toimenpiteiden toteutus. Tämä mahdollistaa ohjelmien hahmottamisen enemmän tai vähemmän konkreettisista osista koostuvina kokonaisuuksina. Ohjelmien luonteesta johtuen (mm. laajuus, toimenpiteiden suuri kirjo, toteutusvastuun hajautuminen jne.) vaikuttavuuden edellytystekijöiden määrittely on hyvin vaikeaa. Ohjelmissa ei ole määritelty toimenpiteiden toteutusmalleja (vai vaikutusketjuja) edes kaikkein keskeisimpien toimenpiteiden osalta.<sup>72</sup> Ohjelman yksittäisen toimenpiteen tai toimenpidkokonaisuuden tuotosten ja vaikutusten jäsentäminen taas on vaativa tehtävä.<sup>73</sup>

Kaikissa näkökulmavaihtoehtoissa politiikkaohjelmia voidaan periaatteessa tarkastella yhtenä *kokonaisuutena*. Poliitiikkaohjelmat ovat kuitenkin yleisroolistaan tai rakenteellisesta asemastaan huolimatta hyvin erilaisia. Koska ohjelmien sisältö ja onnistuminen riippuvat suurelta osin kontekstista ts. siitä, miten hyvin ne vastaavat juuri tietyn politiikkalohkon koordinoitutarpeisiin, tai uudistavat/ haastavat määrättyjen sektoripolitiikkojen sisältöjä, pitäisi niitä tarkastella myös *yksittäisinä* erityisinä politiikkatoimenpiteinä. Näkökulmista 2 ensimmäistä painottaa politiikkaohjelmien kokonaisuutta ja kaksi viimeistä edellyttää kunkin ohjelman tarkastelua erikseen. Jos kohteeksi valitaan ohjelmien hallinnolliset vaikutukset (5b), voidaan analyysin tuloksia tietyllä yleisyystasolla esittää myös

---

<sup>72</sup> VTV:n tietoyhteiskuntaohjelman alueellisia hankkeita koskevassa tarkastuksessa voitiin yksittäisiä kehittämishankkeiden rahoitusta, organisoitua ja valvontamenettelyitä arvioida yleisen hanketoiminnan periaatteiden valossa. Kohteet olivat varsin selväpiirteisiä valtion rahoittamia kehittämisoperaatioita, joilla oli konkreettisia tulostavoitteita. Jos ohjelmat ymmärretään, kuten usein näyttää perustellulta, enemmän ohjauksen, tiedonhallinnan ja koordinoinnin näkökulmasta, pitäisi toimenpiteitä erilaisia tarkastella niiden oman toteutuslogiikan näkökulmasta.

<sup>73</sup> Esimerkiksi I ohjelmakauden työllisyysohjelman yhtä keskeistä toimenpidettä työvoiman palvelukeskusten perustamista (ja työvoimapalvelujen eriyttämistä) on arvioitu erillisessä arviointitutkimuksessa (Valtakari 2008). Siinä käytettiin monimuuttujamallia, johon koottiin neljä selitettävää tavoiteindikaattoria ja 12 selitettävää toimenpiteitä ja tuotoksia kuvaavaa syyindikaattoria.



koko ohjelmatoimintaa koskevinä. Mutta tällöinkin aineisto on koottava ohjelmittain ja käytännössä myös toimenpiteittäin.

Ohjelmien erityisluonteeseen liittyy myös kysymys niiden ajankohtaisuudesta. Ensimmäinen ohjelmakausi päättyi reilusti yli vuosi sitten ja uudet ohjelmat ovat vasta muotoutumassa. Ensimmäisen ohjelmakauden yksittäisten ohjelmien tulokset tai onnistuminen eivät välttämättä ole kovin kiinnostavia edes tarkastuskohteena, jossa asioita aina tarkastellaan viipeellä. Toisaalta voidaan myös ajatella, että merkittävimpien ohjelmien tulokset ovat edelleen kiinnostavia, koska ne eivät kerro ainoastaan yhden hallituskauden aikaansaannoksista vaan tiettyjen ohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden onnistuneisuudesta ja merkityksestä politiikkatavoitteiden toteutuksessa.<sup>74</sup> Tarkasteluun pitäisi saada mukaan myös yleisempää aineistoa tämänkaltaisten ohjelmien tuloksellisuudesta ja sen edellytyksistä.

Toisen kauden ohjelmien toimenpidelistaukset on koottu, mutta käytännössä ne etsivät vielä painopisteitään ja vuorovaikutuskeinojaan. Niiden tuloksia tai vaikutuksia ei tässä vaiheessa ole mahdollista tarkastella muutoin kuin edellytysten täyttymisen osalta. Voidaan siis selvittää, miten johdonmukaisesti keskeisimmät toimenpiteet toteuttavat päätavoitteita ja miten määrätietoisesti näiden toimenpiteiden toteutus on vastuutettu ja organisoitu.

---

<sup>74</sup> *Silti on vaikeaa arvioida, missä määrin esim. eduskunnalla olisi käyttöä tiedoille Vanhasen I hallituksen työllisyysohjelman tuloksista, kun työllisyyskehitys yleisesti (hallituksen talouspolitiikan tai työllisyystoimenpiteiden vaikutukset kokonaisuudessaan?) on tiedossa. Rajautuuko kiinnostus laajimmillaankin vain oppositiopuolueisiin?*

# Lähteet

---

## 1. Kirjalliset lähteet

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 158/2008. Helsinki 2008.

Arviointiselvitys vuosina 2002–2007 toteutetusta kansallisesta terveys-hankkeesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:22.

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

Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen (Sirpa kekkonen). Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2001.

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

Heinämäki Liisa: Valtionhallinnon ohjelmajohtamisen vaikutus sosiaali-johtamiseen kunnissa. Tutkimussuunnitelma 31.3.2008. Kuopion yliopisto, sosiaalihalintotiede (julkaisematon).

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön Toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki 2007.

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

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

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

Ministerityöryhmän loppuraportti. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Kaste-ohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisusarja 2008:6.

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

Tiili Minna: Ministers as political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta Politica 34: Department of Political Science. University of Helsinki. Helsinki 2008.

Työllisyys nousussa. Työllisyysohjelman loppuraportti. hallituksen politiikkaohjelmat.

Valtakari Mikko: "Havaintoja julkisen työvoimapolitiikan palvelurakenteen uudistuksen työvoimapolitiikasta vaikuttavuudesta". Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2008.

Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:4. Helsinki 2001.

Valtioneuvoston työskentelytavat. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 12.6.2001.

Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Helsinki 2005.

Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003–2007. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 7/2007.

## 2. HSA -asiakirjat

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2004. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2004.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2005.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2006.

## 3. Nykyiset politiikkaohjelmat

Työ, yrittäminen ja työelämä. Hallituksen politiikkaohjelma. [http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/tyo\\_yrittaminen\\_tyoelama/fi](http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/tyo_yrittaminen_tyoelama/fi).

Terveyden edistäminen. Hallituksen politiikkaohjelma.  
<http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/terveys/fi.jsp>.

Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma.  
[http://www.minedu.fi/lapset\\_nuoret\\_perheet?lang=fi](http://www.minedu.fi/lapset_nuoret_perheet?lang=fi)



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-092-9 (nid.)