

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**KANSALLISEN MIELI- JA PÄIHDESUUNNITELMAN
2009-2015 TOIMEENPANON JOHTAMISEN HAASTEET**

Hallintotiede

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2013

Ohjaaja: Juha Vartola

Tekijä: Ilona Jokinen

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto:	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	Iloa Jokinen
Tutkielman nimi:	Kansallisen Mieli- ja päihdesuunnitelman 2009-2015 toimeenpanon johtamisen haasteet
Pro gradu -tutkielma:	91 sivua ja 2 liitesivua
Aika:	Lokakuu 2013
Avainsanat:	toimeenpano, toimeenpanon johtaminen, kehittämisohjelma, kehittäminen, ohjelmajohtaminen, verkostojohtaminen, ohjelmaohjaus, politiikkaohjelma

Pro gradu tutkielmassa tutkin politiikkaohjelman toimeenpanoa ja sen johtamista. Tutkimuksen kohteena on kansallisen Mielen terveys- ja päihdesuunnitelman 2009–2015 kehittämisohjelman toimeenpanon johtaminen. Politiikkaohjelmien toimeenpanossa oleellisia toimijoita ovat sekä valtion- että kuntatason toimijat. Näiden lisäksi on usein myös toimeenpanosta vastaava organisaatio, joka on valtuutettu toimimaan tietyn ohjelman toimeenpanosta vastaavana. Tässä politiikkaohjelmassa tällainen organisaatio on Terveiden ja hyvinvoinninlaitos (THL), joka vastaa erityisesti tämän ohjelman informaatio-ohjauksesta. Tehtäviin kuuluvat myös yhteistyön edistäminen, eri toimijoiden mukaan tuominen ja tietämyksen ja toimintamallien kerääminen.

Tämä tutkimus on tehty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Mielen terveys- ja päihdesuunnitelman toimeenpanon ohjausryhmän näkökulmasta teemahaastatteluna. Suunnitelmaa kutsutaan yleisesti Mieli-ohjelmaksi, jota nimitystä käytän jatkossa tässä tutkimuksessa sen lyhyden vuoksi. Tutkimuksessa on haastateltu kahdeksaa toimeenpanon työryhmän jäsentä. Tausta-aineistona on käytetty Mielen terveys- ja päihdesuunnitelmaa 2009–2015 ja Mieli-ohjelman Toimeenpanosuunnitelmaa 2009. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuinka kehittämisohjelmia toimeenpannaan ja johdetaan, mitkä asiat vaikuttavat toimeenpanon onnistumiseen ja mitä ongelmia toimeenpanossa ilmenee ja miten niitä voitaisiin ennaltaehkäistä tai ratkaista.

Koska toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavat useat toimijat, on tutkimuksessa tarkasteltu toimeenpanoa kokonaisuudessaan ja tuotu esiin keskeisiä onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä kaikkien toimijoiden osalta. Keskeisiksi tarkasteltaviksi asioiksi nousivat toimeenpanoteorian lisäksi ohjelmaohjaus, ohjelmajohtaminen, verkostojohtaminen ja hyvät käytännöt. Kaikki nämä tekijät liittyvät olennaisena osana kehittämisohjelmien toimeenpanoon.

Eniten haasteita toimeenpanossa Mieli-työryhmän mukaan on aiheuttanut riittämätön rahoitus, joka on luonut resurssivajetta toimeenpanon toteuttamiseen. Tehostettavia asioita tässä toimeenpanossa olisivat verkkoviestinnän tehostaminen, tiedottaminen, parempi kentän kuuleminen ohjelman käymisvaiheessa, tiedon kerääminen ja sen luettavaan muotoon jalostaminen, sekä kuntakentän tukeminen. Selkeänä puutteena nähtiin myös selvittämistyön puute niiden asioiden osalta joihin ei ole pystytty vaikuttamaan tai joita ei ole nostettu toimenpidetasolle.

Helpoiten toimeenpanossa on mennyt toimeenpanon käynnistäminen. Tämän arvioitiin johtuvan siitä, että ohjelmalle oli selkeää tilausta sekä siitä, että kenttää kuultiin lukuisissa kuulemistilaisuuksissa suunnitelman tekovaiheessa. Myös suunnitteluvaiheessa olevan ydinryhmän mukana olo toimeenpanovaiheessa arveltiin vaikuttaneen tähän.

Resurssien ja aikaansaannosten välinen yhteys koettiin yksimielisesti hyvänä. Tähän on vaikuttanut varmasti se, että THL:n perustehtävä tukee Mieli-ohjelmaa sekä se, että sen asiantuntijat ovat verkostoituneita muihin toimijoihin. Muita tähän vaikuttavia asioita ovat mahdollisesti olleet ohjelman hyvä valmistelu ja eri toimijoiden kuuleminen suunnitteluvaiheessa. Yhteistyön sujuvuudella on myös merkitystä. Yhteistyö eri toimijoiden välillä oli ollut hyvää, kunhan valtakysymyksiin ei menty. Haasteellisinta yhteistyössä oli mielen terveys- ja päihdesektorien saattaminen yhteen.

Mieli-ohjelmaa toimeenpannaan suurelta osin hankkeiden avulla. Tehokkain toimeenpanoväylä ovat Kaste-hankkeet. Toimeenpanon kulmakivenä voitaisiin pitää kuntien kehittämistoiminnassa aikaan saatujen ns. hyvien käytäntöjen juurtumisen ongelmaa, joka tuo tehottomuutta toimeenpanon pysyvyyteen. Tähän ratkaisuksi työryhmän mukaan olisi ensinnäkin se, että jo rahoituksen myöntämisvaiheessa vaadittaisiin suunnitelma toiminnan jatkamiseksi, suunnitelman saaminen sisään kunnan strategiaan ja ajoissa kunnalta pyydetty jatkorahoitus toiminnan jatkamiseksi. Hanketoiminta ei saisi olla irti perustoiminnasta ja toimintamallit tulisi jalkauttaa toiminnan joka tasolle koulutuksen ja työpajojen avulla. Näiden seikkojen avulla voitaisiin ratkaista myös toista toimeenpanon ongelmaa, eli miten ehkäistään sitä, ettei toimeenpano jäisi vain suositukseksi kunnissa. Tähän asiaan voidaan vaikuttaa kuitenkin eniten lainsäädännön avulla.

Epävarmuutta muutosten pysyvyydestä aiheuttaa palvelurakennemuutos. Mielenterveys- ja päihdepalveluista tulisi tiedottaa osana palvelurakennemuutosta. Tiedottamista tulisi olla sekä kunnille että päättäjille siitä, miksi suositukset olisi huomioitava jo palvelurakenteita suunniteltaessa.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO.....	1
2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT.....	3
2.1 Tutkimuksen päätehtävä.....	3
2.2 Tutkimuksen tavoite.....	9
2.3 Tutkimuksen näkökulma.....	10
3 IMPLEMENTAATIOTEORIA.....	13
3.1 Implementaatioteoria.....	13
3.1 Toimeenpanon käsite.....	16
4 POLITIIKKAPROSESSI.....	18
4.1 Valtionohjauksen kehittyminen byrokratiasta politiikkaohjelmiin.....	18
4.2 Toimeenpano politiikkaprosessissa.....	19
4.3 Ohjelmaohjaus.....	22
5 TOIMEENPANON JOHTAMINEN.....	26
5.1 Johtamisen lähtökohtatekijät.....	26
5.2 Ennen toimeenpanoa.....	30
5.3 Ohjelmajohtaminen.....	36
5.4 Hyvät käytännöt.....	50
5.5 Verkostojohtaminen.....	53
6 TUTKIMUSKOHTTEEN KUVAUS.....	63
6.1 Kohdeorganisaatio.....	63
6.2 Toimeenpanosuunnitelma.....	65
7 TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA ANALYYSI.....	70
7.1 Aineiston keruu.....	70
7.2 Aineiston analyysimenetelmät.....	71
8 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	75
8.1 Tulokset.....	75
8.2 Johtopäätökset.....	84
LÄHTEET.....	89
LIITTEET	92
Liite 1. Teemahaastattelurunko.....	92
Liite 2. Haastattelun lisäkysymykset.....	93

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO:

Kuvio 1.	Demokraattinen poliittinen prosessi ja sen painopisteet.....	20
Kuvio 2.	Suunnitelmien laatiminen ja toimeenpano. Analyysin viitekehys....	22
Kuvio 3.	Johtamisen lähtökohtatekijät ja johdon tehtävät.....	26
Kuvio 4.	Ohjelman vaiheet ja tehtäväkokonaisuudet.....	39
Taulukko 1.	THL:n toimeenpanosuunnitelma.....	67
Taulukko 2.	Toimeenpano ja toteutumisen seuranta.....	68

I JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten kansallisia kehittämisohjelmia toimeenpannaan ja johdetaan. Tutkimustehtävänä on tutkia mitkä ovat keskeisten toimijoiden tehtävät toimeenpanossa, selvittää toimeenpanon johtamisen ongelmakohdat ja miten niitä voitaisiin ennaltaehkäistä tai miten ongelmakohtiin voitaisiin vaikuttaa, mitä vaikeuksia käytäntö, järjestelmä ja vuorovaikutussuhteet luovat tavoitteiden toteutumiseksi. Mieli- ja päihdesuunnitelma 2009–2015 kehittämisohjelma on suositus, jota kaikissa kunnissa tulisi noudattaa. Se ei siis velvoita kuntia kehittämään mielenterveys- ja päihdepalveluitaan. Kehittämisohjelman toimeenpanon tulisi olla mahdollisimman tehokasta, laajaa ja vaikuttavaa, jotta kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu eri kunnissa toteutuisi näiden palveluiden osalta. Tähän pyritään Mieli-ohjelman toimeenpanossa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen keinoin.

Moderniin johtamiseen liittyy yhdessä tekeminen eli verkostomainen toimintamalli. Yhteiskunnan monimuotoisten ongelmien vuoksi, ongelmia ei voida yksittäisten hallinnonalojen toimenpitein ratkaista. Tarvitaan yhteistoimintaa vaikutusten aikaansaamiseksi. Julkisella ja yksityisellä puolella on alettu puhua hallinnasta, hallinnoinnin sijaan. Hallinnassa olennaista on toimijoiden kyky vuorovaikutuksessa edistää yhteisiä tai erillisiä tavoitteita. Hallinnoinnin ajalla päätöksiä voitiin tehdä sektoroituneesti. Hallinnassa valta ja taito ongelmien ratkaisuun ovat erilaisten toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 13.) Kehittämisohjelmien toimeenpanossa on useita toimijoita. Toimeenpanon onnistuminen vaatii yhteistoimintaa valtion, järjestöjen ja kuntatason toimijoiden kesken. Yksikään taho ei voi yksin toteuttaa toimeenpanoa. Kehittämisohjelmien toimeenpanossa tarvitaan ohjelmaohjausta sekä ohjelma- ja verkostojohtamista. Toimeenpanon tuloksena löydettyvät hyvät käytännöt, niiden levittäminen ja juurruttaminen on tärkeässä roolissa toiminnan muutosten pysyvyyden kannalta.

Aiheen merkitys yhteiskunnallisen käytön kannalta:

Tätä tutkitaan sen tähden, että erilaisia kansallisia kehittämisohjelmia on paljon, kehittämisohjelmat ovat laajoja ja niiden toimeenpaneminen voi helposti jäädä yleisohjeeksi vailla varsinaista toiminnan muutosta. Tämän vuoksi tarvitaankin tutkittua tietoa toimeenpanon johtamisen onnistumisen tueksi. Tämä edesauttaa kehittämisohjelmien

toimeenpanon onnistumista, jotta ne eivät jää vain ohjeistuksen tasolle, ilman todellista vaikuttavuutta.

Aiheen merkitys tieteellisenä tutkimuksena:

Kehittämisohjelmien toimeenpanoon liittyvää tutkimusta on tehty varsin vähän ja erityisesti niiden johtamiseen liittyvää tutkimusta on vähän. Sen vuoksi pidän tarpeellisenä tämän tutkimuksen tekemistä. Keskustelin FT Maija-Liisa Junnilan kanssa ja hän oli hyvin iloinen valitsemastani aiheesta. Junnila toimii johtavana asiantuntijana, politiikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL). Hänestä tämän alueen tutkimusta on liian vähän ja sitä kaivataan. (Junnila 13.11.2012 klo 10.00–11.00.)

Policy-analyysin esitteli ja sovelsi Suomessa ensimmäisenä Ilkka Heiskanen. Varsinaisen policy-analyysin kohteena ovat politiikkatoimet, jotka liittyvät poliittiseen päätöksentekoon ja sen täytäntöönpanoon. Policy-analyysin juuret ovat systeemianalyysissa ja strategisen päätöksenteon analyysissa. Ne voidaan rinnastaa erilaisiin organisaatio- ja taloustieteellisesti painottuneisiin tutkimusotteisiin. Niiden keskeisenä päämääränä voidaan pitää poliittisen päätöksenteon ja johtamisen tehostamista ja politiikkatoimien vaikuttavuuden parantamista. Poliitiikkatoimien varsinaisesta vaikuttavuusarviointista (policy impact assessment) alettiin Suomessa puhua vasta 1990-luvulla. (Hänninen & Junnila 2012, 8.) Tässä tutkimustyössäni tutkin policy prosessin toimeenpanon osaa ja erityisesti sen johtamista.

2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

2.1 Tutkimuksen päätehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia kehittämisohjelmien toimeenpanoa ja johtamista. Erityisen tarkastelun kohteena ovat toimeenpanon johtamista vaikeuttavat tekijät. Toimeenpanon johtamista tarkastellaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Mieli-ohjelman toimeenpanon työryhmän kokemusten pohjalta haastatteleamalla. Tutkimuksessa on tarkoitus tuoda esiin kehittämisohjelman toimeenpanon työryhmän toiminta ja keinot ohjelman toimeenpanovaiheessa. Löytämällä toimeenpanon johtamisen tekijät, joilla on merkitystä toimintapolitiikan onnistumiseen eli tekijät, jotka edesauttavat, vaikeuttavat tai estävät asetettujen tavoitteiden saavuttamista, saadaan arvokasta tietoa hyödynnettäväksi uusien kehittämisohjelmien suunnittelussa, toimeenpanossa ja niiden johtamisessa ja näin antaa tietoa myös valtion ohjausjärjestelmien kehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on tukenut Mieli-suunnitelman toimeenpanoa Kaste-hankkeiden resursseilla ja valtakunnallisella ohjausryhmällä. Mieli-suunnitelma on huomioitu myös terveyden- ja sosiaalihuollon lakivalmisteluissa. Myös hallitusohjelmasta löytyvät lähes kaikki suunnitelman linjaukset. STM:n osalta toimeenpanossa painottuvat lainsäädäntöön liittyvät tehtävät. Keskeisimpiä toimijoita Mieli-suunnitelman toimeenpanossa ovat olleet kunnat ja kuntayhtymät.

Mieli 2009–2015 kehittämisohjelman toimeenpanon taustalla on valtionhallinnon ohjelmaohjaus, toimeenpanosta pääosin vastaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Mieli-ohjelman työryhmä ja toimeenpanon kohteena ovat kunnat. Tämän vuoksi tutkin toimeenpanon johtamista näistä lähtökohdista tarkastellen jokaista mukana olevaa toimijaa kokonaisuuden tavoittamiseksi. Toimeenpanon johtamisella on keskeinen merkitys ohjelman suositusten eteenpäin viemisessä. Huonolla johtamisella todellista vaikuttavuutta ei voi syntyä. Tämän vuoksi olen rajannut tutkimukseni toimeenpanon johtamiseen.

Varsinaista ohjelmajohtamisen vaikuttavuutta voi olla vaikea tutkia luotettavin tuloksin, ja sen vuoksi pitäydynkin tutkimuksessani kehittämisohjelman johtamisessa esiin tulevilla ongelmilla ja siinä, voisiko ongelmia ennaltaehkäistä tehokkuuden saavuttamiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi.

Olen halunnut asettaa tutkimusongelman edellä kuvatulla tavalla siitä syystä, että tietoa toimeenpanon johtamisesta tarvitaan. Kuntien osalta toimeenpanoa on tutkittu kuntakentän eri toimijoiden näkökulmasta. Myös toimeenpanon yleisiä onnistumiseen tai epäonnistumiseen johtavia syitä on tutkittu. Varsinaista toimeenpanon johtamistutkimusta on vain vähän. Hyvälläkään suunnittelulla ei ole vaikutusta, jollei sitä toimeenpanna tehokkaasti ja oikein.

Tämä tutkimus ei ole arviointitutkimus. Toimeenpanotutkimus ja arviointitutkimus ovat lähellä toisiaan, mutta eivät ole sama asia. Pressman & Wildavskyn (1984, 204–205) mukaan toimeenpanijat ja arvioitsijat sitoutuvat toisiaan täydentävissä suhteissaan informaation tuottamiseen ja käyttämiseen. Sekä toimeenpano että arviointi ovat aidosti kiinnostuneita resurssien ja tavoitteiden välisestä suhteesta, tosin eri suunnista katsottuna. Arviointi on kiinnostunut tulosten syistä ja toimeenpano käyttää hyödykseen syysuhteita muuttaakseen seurauksia. Implementoinnilla on paikkansa arvioinnin viitekehyksessä. On tärkeää pitää yllä käsitteellistä eroa toimeenpanon ja arvioinnin välillä vaikka ne limittyvät käytännössä. (Pressman & Wildavsky 1984, 204–205.)

Se mikä erottaa toimeenpano-analyysin yleisestä arviointitutkimuksesta ovat muutamat metodologiset eroavaisuudet. Monet käsitteelliset asiat arviointitutkimuksessa tulevat näkyviksi tutkittaessa toimeenpanoa. Peruskysymyksiä joita arvioitsijat kysyvät tehtävässään, ovat milloin, missä, kenelle, mitä ja miksi. Nämä kysymykset ovat olemassa myös toimeenpano-analyysissä. Vaihtoehdot kuten sitoutuako takautuvaan, samanaikaiseen vai tulevaan tutkimukseen (milloin), päättäminen toiminnan laajuuden ja paikan valitsemisen tutkimisesta (missä), vastuullisuus työnantajaa, ammattilaista tai sidosryhmiä kohtaan (kenelle), asiat joita mitataan (mitä) ja motivaatio tutkimukselle (miksi), ovat merkittäviä toimeenpano analyytikollekin. (Pressman & Wildavsky 1984, 206–207.) Tämän tutkimuksen avulla haluan siis edistää sekä tulevien kehittämisohjelmien toimeenpanon onnistumista että vaikuttaa samanaikaiseen meneillään olevien ohjelmien onnistumiseen. Tutkimuksella pyrin tuottamaan tietoa johtamisen ongelmakohdista toimeenpanon toteuttamisvaiheessa. Se missä tutkimusta suoritetaan on Terveystieteiden- ja hyvinvoinninlaitos. Se mitä tutkitaan kysymykseen vastaus on: halutaan selvittää mitä johtamisen näkökulmasta ongelmat ovat ja mitä niille voi tehdä. Kehittämisohjelmien vaikuttavuuden parantaminen vastaa kysymykseen miksi tätä tutkitaan.

Mieli-ohjelman väliarviointi julkaistiin vuodenvaihteessa 2013 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:24). Väliarviointi on tehty ohjelman ollessa puolivälissä. Väliarvioinnissakaan kyseessä ei ole vaikuttavuuden arviointi, vaan arvioidaan ovatko suunnitelman ehdotukset ajan tasalla ja tarvitaanko toimeenpanon tehostamista. Väliarvioinnissa on arvioitu suunnitelman 18 kohdan etenemistä liikennevalotekniikalla. Punainen tarkoittaa sitä, ettei suunnitelma siltä osin ole edennyt lainkaan, keltainen tarkoittaa sitä, että suunnitelma on edennyt kohdan joiltakin osin ja vihreä tarkoittaa sitä, että suunnitelma kyseisen arvioitavan kohdan osalta on edennyt hyvin. Toimeenpanon tehostamisessa johtamisella on merkittävä rooli. Tämänkin seikan vuoksi pidän tärkeänä tutkimuksestani saatavaa tietoa johtamisen ongelma-alueista toimeenpanossa.

Aiemmat tutkimukset

Aiemmissä tutkimuksissa on keskitytty lähinnä toimeenpanossa yleisesti esiintyviin ongelmiin tai kuntien toimeenpanon ongelmiin. Tunnetuin toimeenpanotutkimus on Pressman & Wildavskyn (1984) kirjassaan Implementation esittelemät erilaisten kehittämissuunnitelmien onnistumisten ja epäonnistumisten syitä eritelty tutkimus. Sitä pidetään toimeenpanotutkimuksen klassikkona. Tutkimuksen mukaan esiinnousseita asioita olivat esim. yrityslainaohjelmassa suunnitelmien puute, rahoitus ja paikallinen sopiminen. (Pressman & Wildavsky 1984, 35, 36.) Julkisen työohjelman epäonnistumisten syiksi mainittiin mm. ristiriitaiset lainsäädännön kriteerit, hallinnolliset vastakohtaisuudet liittovaltioiden välillä sekä paikallisten toimien epävarmuus osana lukuisia yritystoimia. Ohjelmassa saattoi olla aluksi selvä yksimielisyys, mutta esteeksi nousivat hyvin nopeasti erimielisyydet. (Emt. 87, 91.) Epäonnistumisiin johtavat tapahtumat olivat hyvin arkipäiväisiä. Näitä olivat toimijoiden vaihtuminen, näkökulmien kirjavuus ja moninkertainen selvittely. Ohjelma epäonnistui vaikka kyseisessä ohjelmassa yritettiin välttää aikaisempien ohjelmien vaikeuksia, joita olivat olleet pirstaleinen laitosmaisuus, monen muotoiset ja hämmentävät tavoitteet ja riittämätön rahoitus. (Emt. 92–93.)

Pressman & Wildavsky (1984, 99–101) tutkivat myös sitä, miksi osallistujat vastustavat keinoja panna tavoitteita käytäntöön vaikka heidän tavoitteensa saattavat olla samat. Tutkimuksen mukaan syitä siihen olivat yhteensopimattomuus muiden sitoumusten kanssa. Muiden ohjelmien etusijaisuus, riippuvuus muista joilla on kiireellisiä muita projekteja, mielipide-erot johtajuudesta ja selvistä organisationaalisista rooleista, lailliset- ja

menettelytapa erot sekä vallan puute.

Heidän tutkimuksissaan selvisi myös se, että osapuolten runsaus saa aikaan ongelmia ohjelmien käynnistysvaiheessa (Pressman & Wildavsky 1984, 107, 109). Odottamattomien päätösten ja selvityskohtien suuri määrä muodostuu osaksi toimeenpanoprosessia ja toimijoiden erilaiset perspektiivit tekevät vaikeaksi yksimielisen sopimisen (Pressman & Wildavsky 1984, 112–113). Yksimielisyyden saavuttamisen vaikeus aiheuttaa viivästymistä tai jopa ohjelman muuttumisen. Ohjelman toteutusten myöhästyminen on näin ollen päätösten lukumäärän, osallistujien määrän ja heidän mieltymystensä toimintojen summa. Tähän tulee lisätä vielä resurssien määrä, jolla on oma merkityksensä. Myöhästymisen määrä vähenee, mitä suuremmat ovat resurssien sitoutumiset asiaan. (Emt. 119–120.)

Julkinen työohjelma sai suurimman kritiikin siitä, että se sulki mahdollisuuden oppimiseen (Pressman & Wildavsky 1984, 126). Tärkeänä opetuksena tutkimuksista nousi esiin se, ettei toimeenpanoa saa erottaa politiikastaan. Keinot ja päätökset voidaan tuoda yhtenevämmäksi vain tekemällä politiikka ja toimeenpano osittain riippuvaisiksi toisistaan. Poliitiikkaohjelmien suunnittelijoiden tulisi harkita suurempia keinoja haluttujen lopputulosten saamiseksi. Vaaditut selvitykset tulisi siis minimoida. (Emt. 143–145.)

Tyypillisiä esimerkkejä muista toimeenpanotutkimuksista ovat tehneet muun muassa Annamari Puhakka (2008), joka on tutkinut Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelmaa hallinnon ohjausvälineenä. Se on toimijanäkökulmaan perustuva arviointitutkimus ohjelman toimeenpanovaiheesta. Kyseessä on toimijoiden näkemys ohjelman asemasta ja millaisia ohjelman toteutukseen vaikuttavia tekijöitä voidaan tunnistaa. Tuloksissa todettiin, ettei ohjelma saanut vahvaa roolia hallintoa ohjaavana strategiana. Ohjelman asema suunnitteluhierarkiassa osoittautui epäselväksi ja näkemykset tehtävästä vaihtelivat. Ohjelma oli asiakohmainen, mutta sisällöllisesti liian laaja ja kokonaisvaltainen. Toimeenpanovaiheessa toteutus oli heikosti koordinoitu ja se oli erillisenä muusta suunnittelusta. Ohjelman laatimistyö oli tärkeä tiedonvälitys- ja oppimisprosessi, jonka avulla kestävän kehityksen käsitettä voitiin käsitellä laajasti. Myönteiset ja ohjaavat vaikutukset koettiin syntyvän ohjelmajärjestelmän aikana tapahtuneen ajatustenvaihdon ja oppimisen välityksellä. Merkittävin löydös oli ohjelmajärjestelmän merkitys oppimisprosessina. (Puhakka 2008, 1.)

Puhakka totesi ohjelman koordinointiin liittyvien vastuuroolien osoittautuneen yhdeksi ohjelmatyön ongelmakohdista. Kokonaisuutta varten ohjelmakaudella ei ollut olemassa mitään ohjausryhmää, projektiorganisaatiota tai muuta koordinoitimekanismia. Hallintokunnat toteuttivat ohjelmaa kukin oman toimialansa osalta. Tuloksissa todettiin, että tarvittaisiin koordinaattori tai toimikunta/työryhmä vastaamaan toteutuksesta. (Puhakka 2008, 76.)

Tuloksissa todettiin myös se, että ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toteutuminen vaatisi pitkäaikaista sitoutumista ja selkeämpää toimeenpanoa. Toimintaohjelman valmistumista pidettiin yleisesti merkinä siitä, että asia on loppuun käsitelty eikä vaadi strategista painotusta tai erityisiä toimeenpanopyrkimyksiä. Tulevaisuuden haasteena on saada ohjelma mukaan kaupungin strategioihin. (Puhakka 2008, 80–81.)

Kehittämisohjelmien tavoitteiden toteutuminen jatkossakin vaikka kehittämisohjelman ”virallinen” osuus on päättynyt, on selvä haaste. Kansallisia Sosiaali- ja terveysministeriön alaisia kehittämisohjelmia on tähän saakka toteutettu pitkälti antamalla tukea kunnille hankkeita varten Kaste rahoituksen kautta. Kuitenkin hankkeen päättyessä hyvät käytännöt jäävät harvoin elämään. Tämä on seikka, johon Kaste II kaudella pyritään vaikuttamaan. (Minna Kylmäniemi, STM, 8.11.2012 klo 14.–16.00.) Tästä seikasta johtuen pyrin haastattelemaan selvittämään Mieli-ohjelman toimeenpanosta vastaavien johtajien käsityksiä siitä, miten tätä ongelmaa voisi heidän näkemyksensä mukaan ratkaista.

Hannu Leskinen (2001) on tutkinut väitöskirjassaan Kunta vastuuseen -Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi seuraavaa: Leskinen toteaa viitteenä jatkotutkimukselle toimeenpanotyöhön tarvittavan taloudellisuus-, tehokkuus- ja tuottavuustutkimuksen lisäksi tutkimusta organisaation ja organisaatioiden välisestä kehittämisestä, muuttamisesta ja johtamisesta unohtamatta sitä, että kaikki muutos tapahtuu organisaatioissa olevien ihmisten kautta ja silloin organisaation historia, kulttuuri ja vallitsevat toimintatavat ovat niitä, joita muuttamalla toimintaan saadaan pitkäkestoiset muutokset aikaan. (Leskinen 2001, 248.)

Leskinen osoitti tutkimuksessaan, että kunnat, jotka olivat suunnitelleet toimintaansa tavoitteita asetellen ja linjanneet toimintaansa ja ohjanneet sitä, olivat pystyneet toimintaansa muuttamaan. Valtuustojen roolin todettiin olleen todella vähäinen palvelurakenteen

asettamisessa tai muuttamisessa. Valtuustojen koettiin olleen jopa jarruttavia. Onnistuneen muutoksen yhdeksi selkeimmäksi piirteeksi tuli se, että muuttamisessa ovat mukana samanlaisin näkemyksin ja niihin sitoutuneena niin kunnan kuin sosiaali- ja terveyssektorin luottamushenkilö- ja virkamiesjohto. Ohjausvaikutusta vähentää tavoitteiden epämääräisyys ja se, ettei niihin sitouduta. Muutosta tukevat tavoitteet, strategiat ja strateginen ote. Viranhaltijat pyrkivät tulostittareiden avulla ohjaamaan poliittista päätöksentekoa. Eri osapuolten keskinäisellä toimeen tulemisella, onnistuneella vuorovaikutuksella oli selkeä yhteys muutostyön etenemiseen ja onnistumiseen. Avoimuuden puutteen huomattiin estävän onnistunutta vuorovaikusta. Päätöksenteko oli sitä vaikeampaa, mitä vaikeammaksi yhteistyö ylempien päätöksentekotahojen kanssa koettiin. (Leskinen 2001, 237–239.) Koska THL vastaa toimeenpanon toteutuksesta ja eteenpäin viemisestä, voisi olettaa, että yhdeksi merkittäväksi tekijäksi toimeenpanon toteuttamisessa nousee vuorovaikutus ja keskinäinen toimeentulo Thl:n Mieli-työryhmän, STM:n ohjausryhmän, järjestöjen ja kunnan toimijoiden välillä. Tämän vuoksi vuorovaikutuksen tarkastelu on mukana yhtenä haastattelukysymyksenä.

Marita Pitkänen (1985, 1) on tutkinut policy toimeenpanoa pro gradu työssään Toimeenpanon teoreettinen tutkiminen. Tässä työssä tutkittiin kumpaa menetelmää ”ylhäältä alas” ”vai alhaalta ylös” tutkimusta eri tutkijat olivat käyttäneet sekä perustelut niiden valinnalle. Käytetyn metodin valintaa selitti sekä toimeenpanoprosessin todellisuus, että tutkimuksen tarkoitus. Yleisin käytetty metodi oli ”alhaalta ylös”, joka keskittyy toimeenpanorakenteisiin. (Pitkänen 1985, 1.)

”Ylhäältä alas” metodi tarkastelee asioita johdon perspektiivistä ja olettaa yhden auktoriteetin olemassaolon. ”Alhaalta ylös” tarkastelee tapahtumia alemman tason viranomaisten ja paikallisten organisaatioiden kannalta. ”Ylhäältä alas” lähestymistapaa käytettäessä toimeenpano nähdään hierarkkisine rakenteina ja johtamisprosesseina, jossa policy esitellään ylhäällä ja toimitetaan alaspäin. Toimeenpanorakenteista lähtevä alhaalta ylös lähestymistapa soveltuu paremmin empiiristen tosiseikkojen systemaattiseen tutkimiseen. Valintaa täysin toisiaan poissulkevasti ei kuitenkaan tarvitse näiden kahden lähestymistavan välillä tehdä. Alhaalta ylös perspektiivi antaa neutraalin näkemyksen siitä, ketkä ottavat osaa ja millä vaikutuksella toimeenpanoon. (Pitkänen 1985, 26–28.) Mieli -ohjelman toimeenpano ei ole yhden hierarkkisesti järjestäytyneen organisaation asia yksinään, vaan riippuu useiden organisaatioyksikköjen yhteistoiminnasta. Se on mutkikkaampi prosessi kuin vain ylhäältä

alas näkemys huomioi.

Liisa Heinämäki on tutkinut väitöskirjassaan valtionhallinnon ohjelmaohjausta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tutkimuksen mukaan ohjelman, ohjelmaohjauksen ja -johtamisen määritelmät ja tavoitteet ovat epäselviä. Ohjelmaohjauksen lisäksi on muodostunut sitä laajempi ja epämääräisempi ohjelmallinen toimintatapa, joka sisältää kymmeniä sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvia ohjelmia vuosina 2000–2010. Tutkimuksen aineiston perusteella ohjelmaohjaus ei ole vastannut hallinnon ja politiikkatoimien muutosten tuottamaan ohjauksen muutostarpeeseen. Horisontaalisuus ei ole toteutunut kunnissa, valtion sektorihallinnossa eikä kehysbudjetoinnissa. Ministerien työskentelyssä horisontaalisuus on lisääntynyt, mutta ei strategisessa ohjauksessa. Ohjelmiin ei muodostu tunnistettavaa ohjausprosessia. Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat eivät tunnisteta ohjelmia ohjauksena, eikä niillä koeta olevan ohjausvoimaa. Heinämäen tutkimuksen aineiston perusteella valtionhallinto näkee ohjelmien tuotoksena myös niiden keskinäisen, pyramidimaisen verkottumisen, josta ei kuntiin kantaudu toimenpiteitä. Valtionhallinnossa ohjelmien arvona nähdään myös niiden näkyvyys kuntien suuntaan, vaikka vaikuttamismahdollisuuksiin ei uskotakaan. Poliitiikkatoimena ohjelmaohjaus on kohdennettu laajasti koko yhteiskuntaan ja sitä kautta kansalaisen hyvinvoinnin tukemiseen. Vain osa ohjausimpulsseista on saavuttanut kunnan tai tunnistettu kunnassa ohjauksena, ja muihin yhteiskunnan tahoihin nähden valtiolla ei ole ohjausvoimaa. Näistä syistä kuntiin kohdistuva valtionhallinnon ohjelmaohjaus jää Heinämäen tutkimusaineiston mukaan toteutumatta tai toteutuu vain heikosti. (Heinämäki 2012.)

2.2 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tieteellinen tavoite ilmaisee sen, kuinka tutkimustehtävä aiotaan ratkaista ja minkä tyyppistä tietoa tutkimuksella pyritään tuottamaan. Tutkimukset voidaan jakaa ensinnäkin teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin, joista jälkimmäisen tarkoituksena on kerätä tietoa jostakin reaali maailman ilmiöstä, joka tässä tapauksessa on toimeenpanon johtaminen. Empiiriset tutkimukset on tapana jakaa tavoitteeltaan kuvaileviin, selittäviin, ennustaviin tai eksploratiivisiin tai näiden yhdistelmiin. (Uusitalo 1996, 60–69.)

Kuvaileva tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen mitä tai miten ja sille on tyypillistä, että se kuvaa yksityiskohtaisesti jonkin ilmiön luonnetta, yleisyyttä ja muita ominaispiirteitä.

Selittävän tutkimuksen tavoitteena on puolestaan löytää syy-seuraussuhteita tietyille ilmiölle ja testata kausaalihypoteeseja. (Uusitalo 1996, 62–63; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 136.) Mainittuja tutkimusstrategioita on usein vaikea erottaa toisistaan eikä sitä ole yleensä nähty edes tarpeelliseksi (Uusitalo 1996, 63).

Eksploratiivista tutkimusta voidaan luonnehtia kuvailevan ja selittävän tutkimuksen välimuodoksi. Eksploratiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä ei pyritä pelkästään kuvaamaan vaan pohditaan sille myös ehdotteisia selityksiä. Vaikka tutkimuksessa käytettäisiinkin empiiristä aineistoa, ei sitä ole tarkoitus käyttää yhtä tiukasti kuin selittävässä tutkimuksessa teorian todentamiseen ja hypoteesien testaamiseen vaan pikemminkin uusien ideoiden kehittämiseen ja mahdollisten selitysten etsimiseen. Toisaalta eksploratiivisuudella voidaan viitata myös tutkimuksiin, joiden kohteena on jokin uusi ongelma-alue tai tutkimuskenttä. Tällöin pyritään ongelman alustavaan kartoitukseen ja esille tuomiseen. (Uusitalo 1996, 62.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on eksploratiivisuus. Tutkimuksen avulla pyritään ensinnäkin luomaan kuva siitä, miten kehittämissuunnitelmia toimeenpannaan ja mitä toimeenpanon johtaminen pitää sisällään. Toiseksi tutkimuksella pyritään tuottamaan eksploratiivista tietoa siitä, mitkä ovat toimeenpanon johtamisen ongelmakohdat, mistä ne johtuvat ja miten niitä voidaan ratkaista tai ennaltaehkäistä. Toisaalta siis asioita halutaan myös selittää ja löytää syy-seuraus suhteita asioiden välille.

Toimeenpano-analyysin on tarkoitus vaikuttaa siihen mitä tapahtuu. Tarkoitus on aina tavoitella toimeenpanon esteiden syiden tunnistamista ja etsiä keinoja joilla ongelmaa helpotetaan. Toimeenpanon analyysillä voidaan saavuttaa politiikan tarkoituksen ja tuloksen välinen ymmärrys. (Pressman & Wildavsky 1984, 216–217.) Tätä tutkimusta voidaan ajatella toimeenpano-analyysinä.

2.3 Tutkimuksen näkökulma

Tutkimuksessani pyrin kartoittamaan toimeenpanon työryhmän henkilöiden mielipiteitä ja kokemuksia siitä, mitä toimeenpanon johtaminen käytännössä sisältää, mitkä seikat he kokevat olevan esteenä tai haittaavan toimeenpanon johtamista ja eteenpäin viemistä

tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisen kiinnostuksen kohteena on se, miten toimeenpanoryhmän mielestä ongelmakohtia voisi parantaa tai ehkäistä.

Toimeenpanon kehitysnäkökulma tarkastelee toimintaa projektin ja sen paikallisen organisaation välillä. Sitä on kutsuttu vastavuoroiseksi mukautumiseksi tehokkaassa paikallistason- eli mikro toimeenpanossa. Implementointiprosessi saatetaan nähdä osaksi suurempaa prosessia eli politiikkaprosessin osaksi ja sen toiminnot vastaavanlaisiksi kuin muut organisoidut pakkokeinot maailmassa. Ei ole olemassa valmista keinoa, jolla saisi politiikkaprosessin kulkemaan oikein. Jos toimeenpano onnistuu oikein, silloin arvioinnin tulisi palvella ikäänkuin politiikkaohjelman kaikupaikantajana toimeenpanon aikana. Saadun informaation kasvattamisen tehostaminen onnistuu arvioinnilla toimeenpanon aikana. Tällöin arviointi ei luo yhteenvetoa vaan jatkuvan oppimisen prosessin. Jos politiikkaprosessin analyysin tarkoituksena on parantaa politiikan tekoa, toimeenpano analyysin täytyy yrittää parantaa ohjelman toteuttamista. Lähtökohdista on, että politiikka kehittyy toimeenpanonsa aikana sopeuttamisessa. (Pressman & Wildavsky 1984, 225–227.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena on parantaa kehittämisohjelmien toteuttamista. Tällä tutkimuksella on siis kehitysnäkökulma.

Kehittämistoiminnassa tavoitteista ja lähtökohdista riippumatta, korostetaan kumppanuutta, verkostoja ja vuorovaikutteista suunnittelua. Kehittämistoiminnassa on vahva usko siihen, että saadaan kehityskulun suunta käännettyä yhdessä toimimisen kyvykkyyteen ja yhteisten tavoitteiden hyväksi toimimiseen. Yhteistä toimintaa tarvitaan, sillä muutokseen tarvitaan useiden organisaatioiden ja ihmisten päätöksiä, resursseja ja sitoutumista. Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 11–12) tutkimuksen mukaan kehittämistoiminnassa tulisi syvällisemmin tunnistaa erilaiset tavoitteet yhteisten tavoitteiden tavoittelun sijaan. Heidän mukaansa sitä kautta on mahdollista löytää paremmin yhteiset tavoitteet kuin yhteisten visioiden lähtökohdista. (Linnamaa & Sotarauda 2000, 11–12.) Verkostot ja verkostojohdaminen on nostettu tässä tutkimuksessa tarkempaan tarkasteluun, koska verkostot ovat merkittävässä roolissa kehittämisohjelman toimeenpanossa.

Esitutkimuksena tekemäni haastattelun (Minna Kylmäniemi, STM, 8.11.2012 klo 14.–16.00) mukaan kuntien hankkeiden päättyessä hyvät käytännöt jäävät harvoin elämään. Tähän seikkaan pyritään Kaste II kaudella vaikuttamaan. Kaste II kausi on Sosiaali- ja

terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma vuosille 2012–2015. Se on strateginen ohjausväline, jolla uudistetaan suomalaista sosiaali- ja terveystaloutta (www.stm.fi/kaste.) Kunnat voivat hakea valtionavustusta hyvien käytäntöjen luomiseen ja toteuttamiseen. Tällä on yhtymäkohta Mieli-ohjelmaan, sillä sen sisältämien suositusten toteuttaminen kunnissa tarkoittaa sitä, että ohjelmaa tukeviin käytäntöihin kunnat hakevat Kaste rahoitusta. Myös Mieli-ohjelma tukee näitä hankkeita antamalla tukea ja tietoa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmaan liittyvistä hyvistä käytännöistä ja niiden toteuttamisesta. Tämä on yksi Mieli-ohjelman toimeenpanoryhmän keskeisiä tehtäviä. Tämän vuoksi katson tarpeelliseksi haastatella johtoryhmän jäseniä heidän näkemyksistään siitä, millä johtamisen keinoilla voitaisiin vaikuttaa hyvien käytäntöjen jatkumiseen myös rahoituskauden jälkeen. Hyvät käytännöt ovat näistä seikoista johtuen nousseet tässä tutkimuksessa tarkempaan tarkasteluun.

Analyysi on tarkoitus tehdä toimeenpanon työryhmän näkökulmasta. Perustelen valintaani sillä, että toimeenpanon johtamista on tutkittu vähän ja se on kuitenkin kriittinen tekijä toimeenpanon eteenpäin viemisessä. Valintaa voidaan politiikantutkija FT Maija-Liisa Junnilan esittämän tämän alueen tutkimustarpeen mielipiteen (Th1/13.11.2012) lisäksi perustella myös sillä, että toimeenpanotutkimusta johtamisen näkökulmasta on peräänkuuluttanut väitöskirjassaan mm. Leskinen (2001, 248), joka ehdotti yhdeksi jatkotutkimusaiheeksi tutkimusta toimeenpanon johtamisesta.

3 IMPLEMENTAATIOTEORIA

Luvussa 3.1 käsittelen implementaatioteoriaa ja luvussa 3.2 selvennetään toimeenpanon käsitettä ja sitä, miten se eroaa muista sitä lähellä olevista käsitteistä.

3.1 Implementaatioteoria

Julkishallinnollisen toimeenpanotutkimuksen klassikkona voidaan pitää Pressmanin ja Wildavskyn vuonna 1973 tekemää tutkimusta vähemmistöryhmien työllistämiseen tähdänneestä toimintapolitiikan toimeenpanosta Oaklandissa Yhdysvalloissa. Tutkimus osoitti, kuinka toimeenpano on olennainen ja kriittinen osa koko policy prosessia. (Pressman & Wildavsky 1984.)

Toimeenpanon tutkimussuuntauksen juuret löytyvät Amerikassa 1950–1960 luvulla suoritetuista tapaustutkimuksista, jotka koskivat julkisten toimintaohjelmien onnistumista. Toimeenpanotutkimuksen nimen tämä tutkimussuuntaus sai siirryttäessä 1970-luvulle. Implementaatiotutkimus yleistyi 1970-luvulla, erityisesti Amerikassa. (Leskinen 2001, 72.)

Toimeenpanotutkimus profiloitui 1970 luvulla ja 1980 luvun alussa. Alunalkaen toimeenpano tutkimuksen tarkoitus oli auttaa politiikkaa toimimaan. Nimenomaan toimimattomuuden ongelma aloitti tutkimuksen toimeenpanosta. (Pressman & Wildavsky 1984, 228–229.)

Aste, jolla odotetut seuraukset ottavat paikkansa, voidaan kutsua toimeenpanoksi. Toimeenpano voidaan nähdä tavoitteiden asettamisen ja niiden saavuttamiseksi tehtyjen toimintojen väliseksi vuorovaikutusprosessiksi. Ohjelma voidaan kuvata systeeminä, jossa jokainen elementti on riippuvainen toisistaan. (Emt. xxiii.)

Implementaatio- eli toimeenpanotutkimuksen lähestymistapa on kehitelty hallinnon ja politiikan tutkimuksen piirissä ja sijoittuu niiden välimaastoon. Teoreettiset kytkennät ovat liittyneet alkujaan organisaatioteoriaan muutoksen ja kontrollin alueelle, julkisen toimintapolitiikan vaikutuksiin ja hallinnon välisiin suhteisiin. Implementaatiotutkimuksen on sanottu myös ponnistavan organisaatiotutkimuksen ja liikkeenjohtoteorioiden traditioista. Implementaatiotutkimus on kuitenkin politiikkaorientoitunutta ja poliittisten prosessien tuotosta pidetään valtioteorian ala-alueena. Implementaatiotutkimuksen on nähty myös kehittävän ja rikastuttavan yleistä organisaatioteoriaa. (Leskinen 2001, 73.)

Käsitteitä policy-analyysi ja implementaatio- eli toimeenpanotutkimus käsitteitä käytetään pääasiassa hallintotieteellisessä ja valtio-opillisessa tutkimuksessa. Muissa yhteiskuntatieteissä käytetään yleisimmin evaluaatiotutkimuksen käsitettä. Policy-analyysi voidaan määritellä tutkimukseksi, joka kohdistuu poliittisten päätösten syntyymiseen ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimiseen, jolle on ominaista pyrkiä käytännöllisesti soveltavaan empiiriseen tutkimukseen. Poliitiikan tutkimuksen ja hallinto-opillisen tutkimuksen policy analyysissä on tarkasteltu myös toimintaohjelmien ja -politiikan toimeenpanoon liittyviä vaikeuksia ja ongelmia. Toimeenpanotutkimuksen käsitteen lähelle sijoittuu myös hallinnon arvioinnin käsite. Arviointitutkimus on ohjelmien toimivuuden ja niiden vaikutusten arviointia. (Leskinen 2001, 73–75.)

Tavoitteiden saavuttamiset ja tehokkuus ovat ehkä ilmeisimmät kriteerit toimeenpanon onnistumisen arvioinnissa. Poliitiikan kyky vaikuttaa käyttäytymisen, organisaatioiden tai ympäristön olosuhteiden muutoksiin on riippuvainen tarvittavasta teknologiasta, joka itsessään saattaa olla ongelma. Muodollista politiikkaa voidaan tarkastella sen mukaan asettaako se rakenteelliset mahdollisuudet toimeenpanoprosessille keinoinaan selkeiden tavoitteiden ja prioriteetin asettaminen, haluttujen tavoitteiden saamiseksi tarvittavien instrumenttien antaminen, sopivan rahoituksen myöntäminen alussa, ja riittävän vallan toteuttaa toimeenpanoa, yhteistyö toimeenpanosta vastaavien organisaatioiden kanssa sekä saada asiakkaat toimimaan kuten on toivottua. Poliitiikan tekijöillä on tapana jättää huomiotta nämä tärkeät kontrollin muodot jättämällä hallinnon taistelemaan odotettujen tulosten tuottamisen kanssa. On huomattu, että ongelmallinen yhteistyö eri toimijoiden välillä voi aiheuttaa viivästyksiä, alhaista suorituskykyä, tehottomia kustannuksia, sääntöjen vastaista toimintaa ja odottamattomia seurauksia. Monilla muuttujilla on vaikutuksia toimeenpanoprosessiin. Näitä ovat sosioekonomiset olosuhteet, julkinen tuki, asenteet ja äänestäjät, sekä sitoutuneisuus ja toimeenpanijoiden johtamistaidot. (Pressman & Wildavsky 1984, 212–213.)

Toimeenpanon tarkastelussa tulisi tulosten tarkastelun ohella keskittää huomio tavoitteiden muotoiluun ja paikantaa niiden ryhmien huolenaiheita, jotka ovat kyseessä ja joiden tavoitteet vaihtelevat ajan kuluessa. Asiakas ja kuluttajien tyytyväisyys tekee tarpeelliseksi toimeenpanotutkimuksen kokemuksellisen lähestymistavan, koska sillä on merkitystä ohjelman mukautumisessa, joustavuudessa sekä kuluttajan ja asiakkaiden tarpeiden ja

vaatimusten ymmärtämisessä. Toimeenpanon onnistumista tarkasteltaessa tulisikin tarkastella laatua ja inhimillisiä asioita. (Pressman & Wildavsky 1984, 210–212.)

Toimeenpanoprosessit ovat kaksinaisia. Toisaalta ne ovat muodollisesti määriteltyjä ja toisaalta on odottamattomia syysseuraus yhteyksiä, jotka kehittyvät toimeenpanon aikana. Poliitiikan muotoilijat, mukaanlukien lainsäätäjät, oikeuslaitos ja toimeenpanijat eivät näe eivätkä voi nähdä kaikkia toimeenpanon ongelmia ennalta. He kohtaavat sääntöongelman. Pitäisikö heidän mahdollisesti käyttää ennalta eriteltyjä, selkeitä ja kontrolloituja toimeenpano-ohjeita vai käyttää erittelemättömiä, epäsuoria ja harkinnanvaraisia toimeenpanon sääntöjä. Koska toimeenpaneuvuutta ei voida perusteellisesti käsitellä politiikkaohjelman muodostamisen aikana, tulee aina politiikkaprosessissa olemaan tuntematon alue. Toimeenpanijat luovat uusia linkkejä ennakoimattomassa ympäristössä. (Emt. 217–219.)

Pressmannin ja Wildawskyn (1984, 220) mukaan heidän tutkimuksensa kohteena olevan kehittämisprojektin yksi opetus oli se, että uusissa ohjelmissa tulee varautua vaikeuksiin. Toimeenpanon vaikutusalueita ei voi koskaan ennakoita ja itse toimeenpanoprosessi tulee aina olemaan vähemmän jäsentynyt kuin ennalta on odotettu. Sivuvaikutusten huomioimisen puutteet voidaan liittää yleiseen inhimilliseen tekijään eli rajoittuneeseen huomion kapasiteettiin. (Pressmann & Wildawsky 1984, 220.) Mitään ohjelmaa ei voida suunnitella siten, että kaikki mahdolliset asiat tulisivat ennalta otetuksi huomioon.

Toimeenpano tutkimuksessa on jatkuvasti ongelmana syysuhteet. Halutussa suunnassa saattaa esiintyä muutoksia. Muutosten onnistumisen puutteet voivat johtua kokonaan ohjelman ulkopuolisista voimista, esimerkiksi budjettileikkauksista. Muuttuvat suhteet osallistujien välillä johtavat erilaisiin tuloksiin. Toimeenpanon taustalla on jatkuva tavoitteisiin sopeutuminen. Toimeenpano luopuu staattisuudesta ja siitä tulee dynaaminen yhdistämällä oppimisen siitä mitä pidetään parempana siihen kuinka se saavutetaan. Toimeenpano ei ole enää sitä, mitä joskus haluttiin, vaan mitä on opittu pitämään parempana, kunnes se taas muuttuu. (Emt. 232, 234.)

Kehittämisohjelmien kokonaisprosessi vaatii monenlaisten toimijoiden yhteistyötä ja yhteistä sopimista asioista. Kokonaisprosessi alkaa politiikan muotoilemisella tavoitteiden määrittelemiseksi jatkuen toimintasuunnitelman hyväksymiseen, päätösten tekemiseen

toimenpiteiden uudelleen muotoilemiseksi muuttuneiden olosuhteiden tai palautteen perusteella jne. Yksimielisen sopimisen hinta voi olla ohjelman toteuttamisen viivästyminen tai olemassa olevan ohjelman muutos. Pressman ja Wildavsky (1984, 116–117) ovat muotoilleet myöhästymisen analyysissään mitä tapahtuu kun yritetään turvata selvyys asioista niiden osallistujien kesken, joilta vaaditaan yksimielisyyttä ohjelman etenemiseksi. Osallistujien erilaiset suhtautumistyyppit johtavat eri määräisiin viivästyksiin ohjelman toimeenpanossa. Yhden osallistujatyypin ominaisuus on positiivisuus ohjelman suuntaa kohtaan ja korkea intensiteetti. Tämä aiheuttaa vain minimaalista viivästystä. Toinen pitää ohjelmasta, mutta se ei merkitse hänelle paljoakaan. Tämä aiheuttaa vähäistä viivästymistä. Kolmas osallistujatyypin arvioi ohjelmaa negatiivisesti, eikä ole kovin kiinnostunut asiasta. Tämä aiheuttaa keskinkertaista viivästystä. Neljäs tyyppi ja pahin viivästyminen aiheutuu osallistujasta joka on negatiivinen ohjelman suhteen ja on hyvin voimakas mielipiteissään. (Pressman & Wildavsky 1984, 116–117.) Myöhästymisen on näinollen päätösten lukumäärän, osallistujien määrän ja heidän mieltymystensä toimintojen summa. Tähän tulee lisätä vielä resurssien määrä, jolla on oma merkityksensä. Myöhästymisen määrä vähenee, mitä suuremmat ovat resurssien sitoutumiset asiaan. (Emt. 119–120.)

3.2 Toimeenpanon käsite

Tässä luvussa on tarkoitus määritellä mitä toimeenpanolla tarkoitetaan ja kertoa miten se eroaa muista sitä lähellä olevista käsitteistä.

Implementointi eli toimeenpano tarkoittaa Pressmanin ja Wildavskyn (1984) mukaan eteenpäin viemistä, täydentämistä, täyttämistä, tuottamista ja toteuttamista. Verbillä toimeenpanna täytyy olla objekti kuten politiikka (policy). Politiikka sisältää sekä tavoitteen, että keinot saavuttaa tavoitteet. Ohjelma sisältää hallinnollisen toiminnan turvaamat tavoitteet joiden saavuttaminen on ongelmallista. (Pressman & Wildavsky 1984, xxi–xxii.)

Aste, jolla odotetut seuraukset ottavat paikkansa, voidaan kutsua toimeenpanoksi. Toimeenpano voidaan nähdä tavoitteiden asettamisen ja niiden saavuttamiseksi tehtyjen toimintojen väliseksi vuorovaikutusprosessiksi. Ohjelma voidaan kuvata systeeminä, jossa jokainen elementti on riippuvainen toisistaan. (Pressman & Wildavsky 1984, xxiii.)

Toimeenpano perustuu julkisen politiikan arviointiin. Arvioinnilla on subjektiivinen rooli julkisen politiikan toimeenpanossa. Nämä kaksi käsitettä ovat hyvin lähellä toisiaan ja silti ne

tarvitsee erottaa. Keskustelua tulee käydä ohjelman toiminnasta toimeenpanon kautta ja ohjelma oppimista arvioinnin kautta. Suhteuttamalla ja vertaamalla toimeenpanoa arviointiin tulemme tietoisiksi ajatuksellisesta imperialismista, joka luonnehtii molempia politiikan analyysejä. Jos halutaan olla tehokkaita, arviointi tulee hyödyntää. (Pressman & Wildavsky 1984, xvi.)

Onko jokin kehittämisohjelma toimeenpantu hyvin tai huonosti, voi tehdä tarkastelemalla eroa aiotun ja todellisten seurausten välillä, toisin sanoen arvioimalla. Arviointi sisältää toimeenpanon analysoinnin. Toimeenpano ja arviointi ovat saman kolikon vastakkaisia puolia. Toimeenpano tarjoaa kokemuksen arvioinnin mahdollisuuden ja arviointi tarjoaa tiedon mitä tapahtuu. (Pressman & Wildavsky 1984, xv.)

Arviointi, toimeenpano ja oppiminen ovat suhteessa toisiinsa. Oppimisen tärkeys nousee esille siinä, että toimeenpano on ainoa kokemuksen lähde, jota johtajat voivat käyttää ja testata sekä kehittää ohjelmissaan. Mukautuvatko ohjelmat hyvin ympäristöönsä voidaan määritellä vain jatkuvan arvioinnin kautta. Käytetäänkö arvioinnin tuloksia kehittämään toimeenpanoa riippuu sekä arvioitsijoiden kyvystä oppia kokemuksesta ja toimeenpanijoiden kyvystä oppia arvioitsijoilta. Oppiminen on siten avain sekä toimeenpanoon, että arviointiin. Me arvioimme oppiaksemme ja opimme toimeenpannaksemme. Jos arviointi on eristetty toimeenpanosta, kumpikaan ei voi muuttua parempaan. Tällöin toimeenpanijat ovat sokeita ja arvioitsijat jätetty huomiotta. (Pressman & Wildavsky 1984, xvii.)

Toimeenpanon analyysin on tarkoitus vaikuttaa siihen mitä tapahtuu. Toimeenpano analyysissä kysymyksen miksi, on tarkoitus aina tavoitella toimeenpanon esteiden syiden tunnistamista ja etsiä keinoja joilla ongelmaa helpotetaan. Vain toimeenpanon analyysillä politiikan tarkoituksen ja tuloksen välinen ymmärrys voidaan saavuttaa. (Emt. 216–217.)

4 POLITIIKKAPROSESSI

Tutkimuksessani aion ensin selventää miten valtionohjaus on kehittynyt byrokratiasta politiikkaohjelmiin (4.1). Seuraavaksi kuvaan mihin toimeenpano sijoittuu politiikkaprosessissa. Sen jälkeen haluan tuoda esiin sen mitä toimeenpanon osaa tässä tutkimuksessa tutkitaan ja mitä muita osia toimeenpanossa on (4.2). Luvussa 4.3 tarkastellaan mitä ohjelmaohjauksella tarkoitetaan ja mitä keinoja valtiolla on ohjelmien ohjauksessa sekä mitkä ovat olleet valtion ohjelmien ohjausvaikutukset kunnissa.

4.1 Valtionohjauksen kehittyminen byrokratiasta politiikkaohjelmiin

Suomalainen hallinto on kehittynyt 1960-luvun weberiläisestä byrokraattisesta, hierarkkisesta ja sektorisoituneesta hallintomallista 1990-luvun alun New Public Managementin (NPM) vaikutusten ja EU jäsenyyden mukanaan tuomien muutostarpeiden kautta, 2000-luvun kunta- ja palvelurakennemuutosten aikakauteen. Näiden muutosten rinnalla valtion ohjaustavat ovat mukautuneet kulloisiinkin tarpeisiin. Suoraan ja yksityiskohtaisesti kuntien toimintaan vaikuttaneesta normiohjauksesta siirryttiin itsenäisten kuntien informaatio-ohjaukseen NPM:n aikana. Uusimpiin hallinnan haasteisiin on vastattu lisäämällä ohjelmaohjausta, jota on kohdistettu myös muihin toimijoihin kuin kuntiin. Valtionosuuksien resurssiohjaus on muuttunut kehittämisrahoitukseksi joka toteutetaan erilaisten hankkeiden kautta. (Heinämäki 2012, 128.)

Valtio toteuttaa strategista ohjausta oman tahtonsa ilmaisuna monilla tasoilla ja mekanismeilla. Valtio voi toteuttaa tätä ohjausta mm. antamalla resursseja sekä antamalla kunnille tietoa toimintamalleista ja näin suunnata toimintaa haluttuun suuntaan. Myös jälkikäteisvalvonta on osa ohjausta. (Heinämäki 2012, 89–90, lainaus teoksesta Kettunen 2005.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta valtionhallinnon muutosten pyrkimyksenä on näiden alojen tiiviimpi yhteen kytkeminen. Keskeisimpiä ohjauksen yhdistämiseen vaikuttaneita muutoksia 2000-luvulla ovat olleet:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden, suunnitteluasiakirjojen ja järjestelmän yhdistäminen 1984 Valtava-uudistuksessa
- Sosiaali- ja Lääkintöhallitusten yhdistäminen 1991 ja muuttaminen informaatio-ohjaavaksi Stakesiksi 1992 ja edelleen Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistäminen Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokseksi 2009.
- Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon

tuotevalvontakeskuksen (STTV) yhdistäminen ja Valviran muodostaminen 2009; sosiaalihuollon valvontatehtävien siirtyminen lääninhallituksilta Valviralle vuonna 2010.

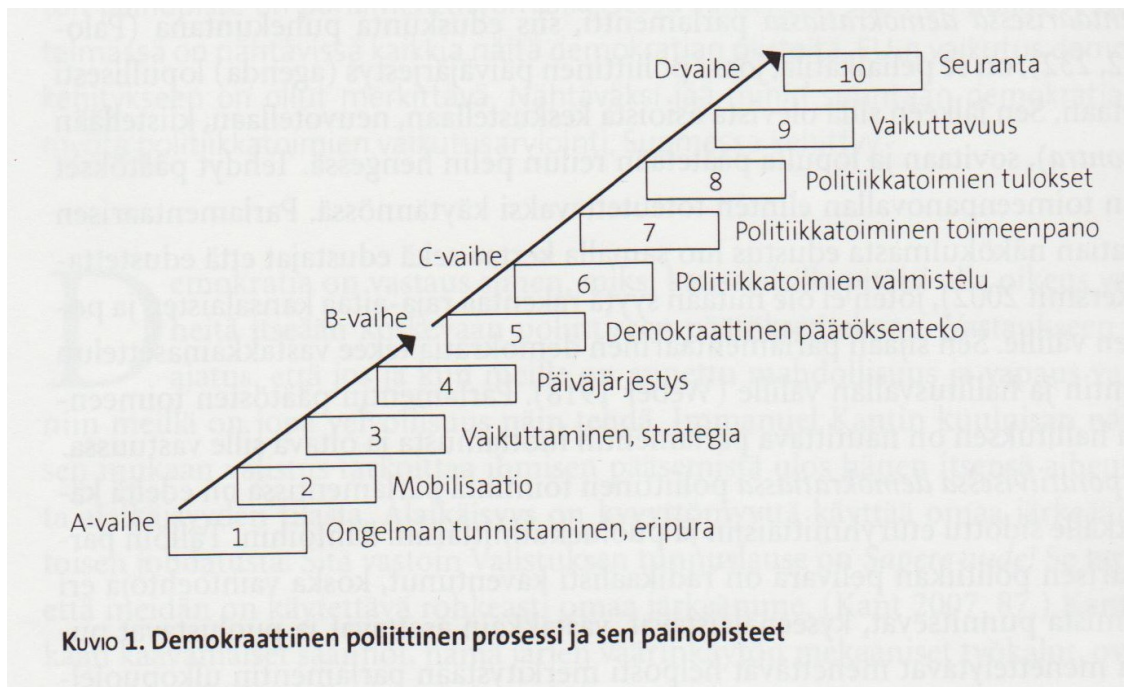
- Paras-uudistuksen lainsäädännössä ja seurannassa julkituotu pyrkimys sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisiin kokonaisuuksiin.
- Kehittämistoiminnan yhdistäminen: Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma Kaste, joka toimii hallinnonalan yhteisenä kehittämisohjelmana valtakunnallisesti ja alueellisesti (Heinämäki 2012, 91).

Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman 2009–2015 ohjaus on sosiaali- ja terveysministeriön vastuun alaisuudessa. Ohjelman valmistelu annettiin ministeriön toimesta Terveyden ja hyvinvoinninlaitokselle. STM:ssä on ohjauskokoukset n. 4 kertaa vuodessa, johon kuuluu 38 johtavaa virkamiestä ja asiantuntijaa. Ohjelman toimeenpanosta vastaavaksi on nimetty Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, joka käytännössä vastaa kuitenkin lähinnä informaatio-ohjauksesta. Mieli-ohjelman toimeenpanon tehokkain kanava on Kaste-ohjelma. Kunnat hakevat kehittämisrahaa Kaste rahoituksesta.

4.2 Toimeenpano politiikkaprosessissa

Hallitusohjelman ja eduskunnan päätösten toimeenpano edellyttää, että ne työstetään konkreettisiksi politiikkatoimiksi, joita toteutetaan erilaisten ohjelmien, hankkeiden ja projektien muodossa (Hänninen & Junnila 2012, 16). Hallitusohjelma on yhteiskuntapoliittinen linjapaperi ja hallituskauden merkittävin poliittisen ohjauksen väline (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 23.) Hallituksen strategia-asiakirja (HSA) sisältää politiikkaohjelmat ja hallituksen erityisseurannassa olevat muut poikkihallinnolliset politiikat. Niissä on määritetty vaikuttavuustavoitteita ja muita keskeisiä tavoitteita sekä konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. HSA:n laadinta alkaa siitä, kun Valtioneuvoston kanslia pyytää politiikkaohjelmilta ja ministeriöiltä poikkihallinnollisten politiikkojen osalta sisältöehdotuksia hallituksen strategia-asiakirjaa varten. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 72–73.)

Aluksi haluan kuvata politiikkaprosessin, koska siitä näkee mihin kohtaan politiikkaprosessia toimeenpano sijoittuu. Politiikkaprosessi etenee vaiheittain. Hänninen ja Junnila (2012, 16) kuvaavat sitä kirjassaan Vaikuttavatko politiikkatoimet seuraavasti:



Kuvio 1. Demokraattinen poliittinen prosessi ja sen painopisteet (Hänninen & Junnila 2012, 16).

Demokraattisen poliittisen prosessin painopisteet voidaan jakaa neljään eri vaiheeseen. A-vaiheessa lähtökohtana ovat useimmiten yhteiskunnalliset epäkohdat tai ongelmat. B-vaiheessa Poliittisen päiväjärjestyksen jäsentäjänä on hallitusohjelma. Se vaatii taakseen eduskunnan siunauksen. B-vaihe onkin parlamentissa tapahtuva päätöksenteko, joka on kansalaisvaikuttamisen keskeinen kohde. Päätösten toimeenpano edellyttää päätösten työstämisen konkreettisiksi politiikkatoimiksi, jotka on helpompi toteuttaa erilaisten ohjelmien, hankkeiden ja projektien muodossa. Poliittikkaprosessin kolmannessa eli C-vaiheessa hallituksen alaisten ministeriöiden toimesta aloitetaan politiikkatoimien valmistelu ja muotoilu sekä asetettujen tavoitteiden ja linjausten toteuttaminen. Poliittikkaprosessin päättää politiikkatoimien tulosten ja vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen kuinka vaikuttavaa täytäntöönpano on ollut asetettujen tavoitteiden näkökulmasta (D-vaihe). (Hänninen & Junnila 2012, 16–17.)

Politiikkaohjelmat ovat hallitusohjelmassa määriteltyjä laajoja, poikkihallinnollisia tehtäväkokonaisuuksia hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliitiikkaohjelmat koostuvat eri ministeriöiden toimialoihin kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Niillä on yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Poliitiikkaohjelma toimii sitä

johtavan ministerin ministeriöstä. Ohjelmiin liittyviin ministeriöihin nimetään ohjelmien valmistelusta ja seurannasta vastaavat henkilöt. He järjestävät politiikkaohjelmien toteutuksen tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla. Tarpeen mukaan muodostetaan projektiryhmiä. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, 56–57.) Politiikkaohjelmien aloitusvaiheessa on tärkeää, että kartoitetaan nopeasti mitä ohjelmien teema- tai ilmiöalueilla on aiemmin tapahtunut, valmisteltu ja saatu aikaan (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 67).

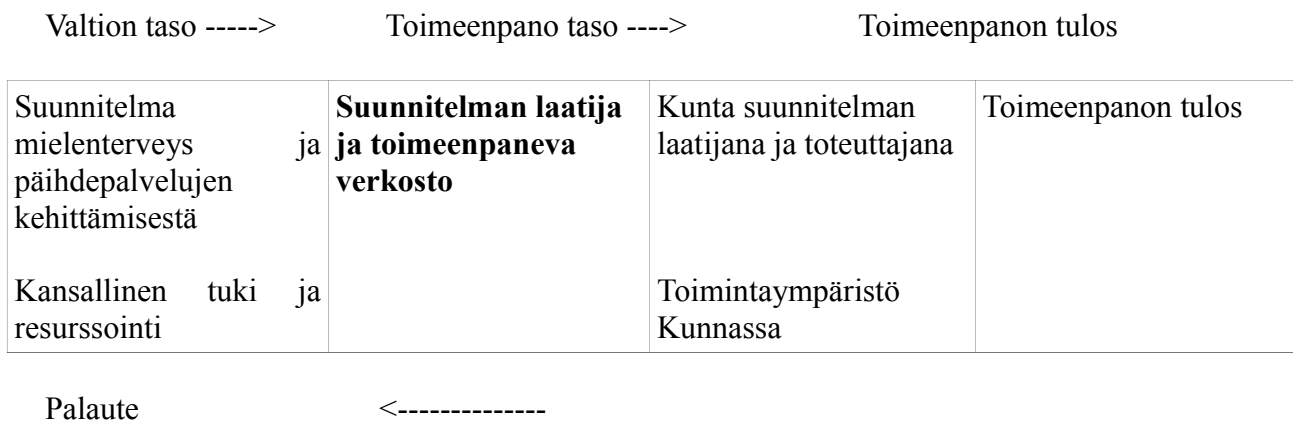
Politiikkaohjelmien on todettu ministeriöissä ja politiikkaohjelmien parissa työskentelevien henkilöiden haastattelujen (v. 2004–2005) mukaan pureutuvan yhteiskunnan tärkeimpiin kehittämiskysymyksiin, kirkastavan hallituskauden keskeisiä tavoitteita ja pakottavan käymään poikkihallinnollista keskustelua. Horisontaalisen työskentelyn merkittävin etu syntyy monipuolisen asiantuntemuksen hyödyntämisen kautta. Politiikkaohjelmien todettiin tehostavan hallitusohjelman toteuttamista ministeriötasolla erityisesti yhteistyön kautta. Uudenlainen yhteistyömalli ja johtamismalli koettiin usein myös innostavaksi ja stimuloivaksi. Tällöin on mahdollista seurata laajempia kokonaisuuksia yksittäisten hankkeiden sijaan. Poliittisen ohjauksen koettiin vahvistuneen ministeriryhmien ja HSA:n kautta. Sidosryhmien näkökulmasta sektoriministeriöiden ja sidosryhmien edustajien yhteinen pohdinta ja suunnittelu koettiin hedelmälliseksi. Usein varsin tiiviin sidosryhmäyhteistyön nähdään antavan mahdollisuuden tuoda kriittisiäkin näkökantoja ja ehdotuksia politiikkaohjelmien piirissä tapahtuvaan keskusteluun. Ohjelmien todettiin lisäksi saaneen ohjelmajohtajien kautta kasvot. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 27–28.)

Kaikki politiikkaohjelmat on hankkeistettu. Politiikkaohjelmat muodostavat hankkeille sateenvarjon ja ne pyrkivät koordinoimaan hankkeita keskenään. Politiikkaohjelmissa voidaan havaita kolmentyyppisiä hankkeita: ohjelmien myötä perustetut hankkeet, olemassa olleet hankkeet, jotka on liitetty osaksi ohjelmaa sen perustamisen jälkeen, ja hankkeet, jotka eivät olisi saaneet rahoitusta ilman ohjelmaa. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 35.)

Valtioneuvoston kanslian teettämän tutkimuksen mukaan politiikkaohjelmat koetaan hieman ylätasoin hankkeiksi, joista tulisi viestiä laajemmin ministeriöiden sisällä. Politiikkaohjelmien toimivuuden edellytyksiksi käytännön tasolla koetaan ohjelmakokonaisuuden hallittavuus, sitoutuminen, riittävät resurssit ja keskustelumahdollisuudet hankkeissa toimivien kesken.

(Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 30.)

Politiikkaohjelman toimeenpano ja ohjelmajohtaminen toteutuu kahdessa kohdassa eli toimeenpanosta vastaavissa organisaatioissa ja kunnissa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pääasiassa toimeenpanosta vastaavan organisaation (THL) toimeenpanon johtamista. Tutkimuksessa halutaan kuitenkin tutkia kehittämisohjelman toimeenpanoa myös kokonaisuudessaan, eikä valtion tasoa ja kunnan tasoa voida sivuuttaa, sillä ne liittyvät olennaisena osana kehittämisohjelman toimeenpanoon. Toimeenpano edellyttää usean toimijan yhteistoimintaa onnistuakseen, joten tutkimuksessa tuodaan esiin politiikkaohjelman lähtökohtia valtiontasolla sekä tarvittavia kunnan toimija toimeenpanossa.



Kuvio 2. Suunnitelmien laatiminen ja toimeenpano. Analyysin viitekehys.

4.3 Ohjelmaohjaus:

Poliittinen ohjaus tarkoittaa toimijan pyrkimyksiä vaikuttaa toisiin toimijoihin. Keskeinen poliittisen ohjauksen tyyppi on toimeenpanon ohjaus. Poliittisilla päätöksentekijöillä on käytössään hallinnon ohjausmuotoina kahdenlaista ohjausta, välitöntä ja välillistä. Välittömällä ohjauksella tarkoitetaan ohjausta, jossa ohjattavalle osoitetaan välittömästi toiminnan tavoitteet ja keinot niiden toteuttamiseksi. Välillisellä ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista ohjattavan kykyyn ja haluun toteuttaa osoitettuja tavoitteita ja keinoja. Yleinen ohjaus on ohjausta, jossa vaikutetaan kaikkiin kriteerit täyttäviin ohjattavan päätöksentekotilanteisiin. Yksityiskohtainen ohjaus on ohjausta, jossa halutaan vaikuttaa yhteen yksittäiseen päätöksentekotilanteeseen. Ohjattaessa ja pyrittäessä tiettyihin toimintoihin ja tuloksiin, säädetään eri tekijöitä. Välillinen ohjaus pyrkii vaikuttamaan ymmärrykseen, osaamiseen ja kykyyn sekä haluun ohjattavassa siten, että ohjattavan

toimeenpanotoimet yhdistyvät ohjaajan aikomuksiin. (Leskinen 2001, 53.)

Valtion keinoja ohjauksen toteuttamiseen:

1. Normiohjaus jolla tarkoitetaan erilaisiin lakeihin, asetuksiin, säädöksiin ja valtionhallinnon määräyksiin perustuvaa ohjausta. Aina 1980-luvun lopulle asti hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin sekä valvontaan perustuva normiohjaus oli keskeinen kuntien ohjauskeino Suomessa. Normiohjauksella rakennettiin hyvinvointivaltiota ja lisättiin kuntien tehtäviä merkittävästi. Valtionohjaus ja valvonta oli niin tarkkaa että kunnilla ei juurikaan ollut itsenäistä asemaa niiden toteuttamisessa. 1990-luvulla kuntien itsemääräämisoikeus lisääntyi ja valtiosuudet lakisäätöihin tehtäviin vähenivät, joka heikensi normiohjausta.
2. Resurssiohjauksella tarkoitetaan normi- tai informaatio-ohjauksen rinnalla käytettävää määrärahojen kohdentamista. Merkittävin muoto tästä on valtionapujärjestelmä, joka on tehtävä- ja kustannusperusteinen.
3. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan sellaisen tiedon välittämistä, jonka tavoitteena on vaikuttaa ohjattavaan toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon normiohjausta esimerkiksi subjektiivisten minimistandardien osalta, mutta myös suhteellisen paljon informaatio-ohjausta esimerkiksi laatusuosituksen muodossa. Informaatio-ohjauksen keinoina voivat olla esimerkiksi tutkimustulokset, suositukset, suunnitelmat, raportit ja kannanotot. Luonteeltaan informaatio-ohjaus on normiohjausta täydentävää, sillä se ei ole sitovaa. Informaatio-ohjaus tuli käyttöön 1990-luvulla, kun normien määrää ei enää voitu lisätä. Samalla myös resurssiohjausta vähennettiin. Tämän myötä kuntien itsehallinto sekä valta ja vastuu palveluidensa järjestämisestä ja resurssien kohdentamisesta lisääntyi.

Ohjelmaohjaus voidaan määritellä informaatio-ohjauksen kehittyneemmäksi muodoksi, mutta on huomattava että tällaista ohjauksen muotoa on ollut olemassa jo ennen kuin sitä on alettu kutsua ohjelmaohjaukseksi. Sen sijaan ohjelmajohtaminen on otettu käyttöön Suomessa 2000-luvun alussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä otettiin käyttöön tavoite- ja toimintaohjelma vuosille 2000–2003, jolla pyrittiin täsmentämään hallitusohjelman sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita. Tämän jälkeen on ollut useita muutaman vuoden mittaisia ohjelmia, esimerkiksi liikuntaan ja alkoholinkäyttöön liittyvät ohjelmat. Myöhemmin ohjelmajohtamista on pyritty edelleen vahvistamaan ottamalla käyttöön hallituskauden mittaisia hallitusohjelmaan perustuvia kansallisia kehittämisohjelmia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ohjelmajohtaminen on laajasti käytössä, ja erilaisia ohjelmia on ollut 2000-luvulla yli 60. Ohjelmajohtaminen on laajasti kytketty kuntien ohjaamiseen. Uutena muotona on tullut mukaan vuorovaikutteisuus ja hankkeiden kohdistuminen monitahoisesti myös kolmannelle sektorille. Valtio pyrkii vaikuttamaan kuntien toimintaan myös suunnitelma-, tavoite-, tulos-, asiakas-, ja sopimusohjauksen avulla (Heinämäki 2012, 89–120.)

Valtion aiempien ohjelmien ohjausvaikutukset kunnissa

Nykyään koetaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, että informaatio- ja ohjelmaohjaus ei ole riittävä keino vaikuttaa kuntien toimintaan. Nämä ohjauskeinot koetaan hampaattomiksi, koska ne eivät ole sitovia. Toisaalta valtion ohjausjärjestelmiä on usealla eri tasolla, ja niiden vaikutuksen arviointi on hankalaa. Erityisesti ongelmana on, ettei ohjelmien todellista vaikuttavuutta tunneta, eikä arviointitoiminta ole riittävän kattavaa tai soveltuvaa sen toteamiseen (Heinämäki 2012, 120–128).

Heinämäen tutkimuksessa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtajat eivät mieltäneet valtion ohjelmaohjausta ohjauksena lainkaan. Paikallistasolla ei usein edes tunnistettu valtion ohjelmia, tai pystytty nimeämään toimintatapoja jotka olisivat näiden ohjelmien kautta tulleet kuntaan. Kuntien omaa osaamista korostettiin eikä valtion ohjausta kaivattu. Ohjelmat miellettiin enemmänkin perusteluina, joilla voitiin ajaa tiettyjä asioita läpi kunnan sisällä, ja siten vahvistavan jo olemassa olevaa tahtotilaa kunnassa. (Emt. 199–200.)

Lisäksi Heinämäen tutkimuksessa todettiin, että ohjelmien implementaatiomekanismit olivat suurelta osin hahmottomatta. Valtion virastoissa ohjelman onnistumista arvioitiin lähinnä sen saavuttaman toiminnan määrän ja aktiivisuuden, kuin varsinaisten toimenpiteiden vaikuttavuuden valossa. Valtion useat ohjelmat myös vaikuttaisivat muodostavan pyramidin tai seitin jossa ohjelmat kytkeytyvät toinen toisiinsa, ja voivat jopa toimia toistensa toimenpiteinä tai tavoitteina. Voi olla että tuloksena on vain paljon toimenpiteitä, jotka linkittyvät toisiinsa niin, että kunnissa ei havaita koko ohjelman olemassaoloa. (Heinämäki 2012, 200–201.)

Heinämäen mukaan ohjelmilla ei vaikuta olevan ohjausvaikutusta. Edes valtionhallinnon edustajat eivät usko ohjelmien suoraan ohjaavan kuntien toimintaa, mutta uskovat sillä olevan toiminnan aktiivisuuden ja asioiden esillä olon vuoksi kuitenkin vaikutusta kuntien toiminnassa. Kuntien näkökulmasta ohjelmilla ja niiden vetäjillä ei kuitenkaan ole auktoriteettia, eikä seminaarit ja muut tilaisuudet edistä ohjelman tavoitteiden toteuttamista.

Kunnissa ohjelmista poimitaan joitakin yksittäisiä toimenpiteitä, jos se sopii muuhun kunnassa meneillään olevaan kehittämistoimintaan ja kunnan omaan strategiaan. Myöskään valtion ajama horisontaalinen lähestymistapa ei toteutunut kunnissa, joissa kaikki kehittämistoiminta edelleen tapahtuu voimakkaan sektoraalisesti. Yhteenvetona Heinämäki toteaaakin, että ohjelmien tuottama ohjaus ei vastaa nykyiseen tarpeeseen. Ohjelmaohjaus kohdistuu laajasti koko yhteiskuntaan ja kansalaisten hyvinvoinnin tukemiseen, mutta laajat ja verkostoituneet ohjelmat hajoavat niin että ne eivät tavoita kuntien ruohonjuuritasoa. (Heinämäki 2012, 201–205.)

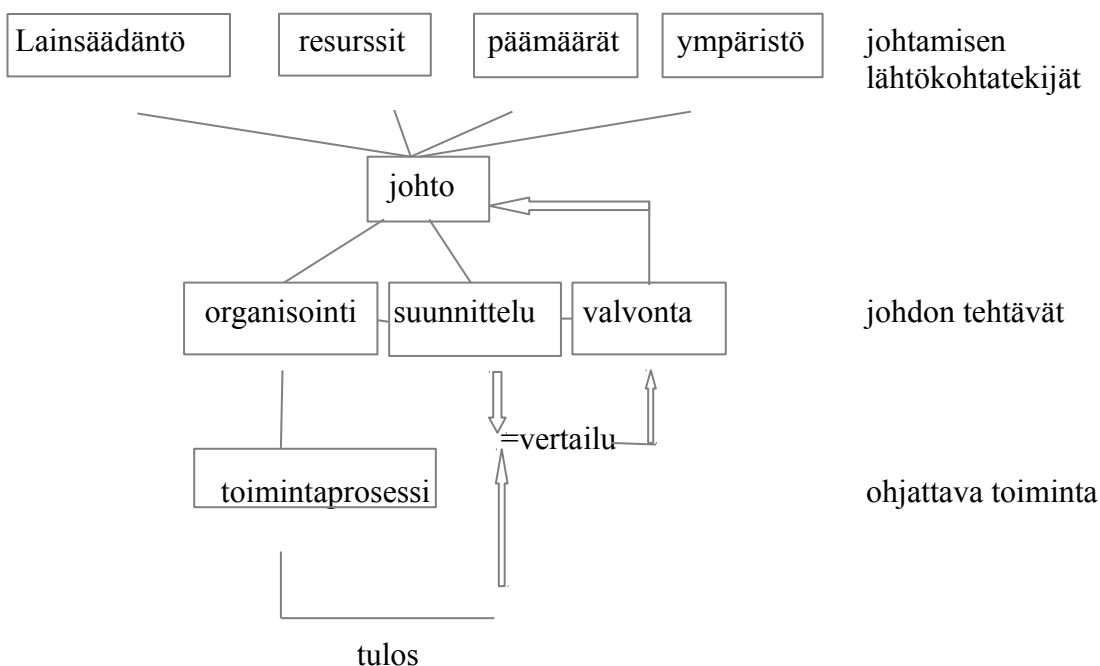
THL toimeenpanosta vastaavana pyrkii informaatio-ohjauksen keinoin välillisesti vaikuttamaan sekä järjestöihin, että kuntakentälle Mieli-ohjelman suositusten toteuttamiseksi. STM pyrkii toisaalta välillisesti ja osin myös välittömästi vaikuttamaan ohjattaviin eli kuntiin. Välittömiä keinoja ovat lainsäädännölliset keinot. Laatuvaatimusten ja rahoituksen kautta pyritään ohjaamaan kuntia suunnitelman mukaisiksi. STM:än teettämän Mieli-ohjelman väliarvioinnin ohjelman 18 kohdan etenemisen tarkastelun perusteella Heinämäen tutkimuksen tuloksiin ei voi samaistua ainakaan nyt ohjelman ollessa puolivälissä. Ohjausvaikutusta vaikuttaisi olevan ruohonjuuritasolle saakka. Tämä ei kuitenkaan Mieli-työryhmän haastattelujen mukaan koske kaikkia kuntia. Osassa kuntia on aktiivista kehittämistoimintaa, mutta on kuntia joissa kehittämistoimintaa Mieli-ohjelmaan liittyen ei ole ainakaan vielä käynnistetty. Tähän ratkaisuksi työryhmän mielestä olisi täsmämarkkinointi niihin kuntiin, jotka eivät ole toimineet asian hyväksi.

5 TOIMEENPANON JOHTAMINEN

Johdon toimintaa ohjaavat tietyt lähtökohtatekijät, jotka on syytä tuoda esiin ensimmäisenä (luku 5.1). Sen lisäksi määrittelen johdon tehtävät (luku 5.2). Toimeenpanoa tulee edeltää aina suunnittelu. Suunniteltu strategia ohjaa toimintaa. Toimeenpanon johtamisen ongelmat voivat johtua strategian toimeenpanon ongelmista. Ohjelmajohtamista käsitellen luvussa 5.3 sekä valtion että kuntien osalta, koska molempien tahojen ohjelmajohtamista tarvitaan kehittämisohjelman toimeenpanon onnistumiseksi. Ohjelmajohtamiseen valtion tai kuntien tasolla pätevät pitkälti samat lainalaisuudet. Luvussa 5.4 tuon esiin verkostojen merkitystä ja verkostojohdusta, sillä se on merkittävässä roolissa ohjelmien jokaisessa vaiheessa. Luvussa 5.5 käsitellen hyvien käytäntöjen käsitettä sekä hyvien käytäntöjen levittämistä ja juurruttamista merkittävänä osana onnistunutta toimeenpanoa.

5.1 Johtamisen lähtökohtatekijät

Johtamisen lähtökohtatekijät ja johdon tehtävät määrittävät seuraavan kaavion kautta:



Kuvio 3. Johtamisen lähtökohtatekijät ja johdon tehtävät (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1977, 53).

Johdon harjoittamaa toiminnan ohjaamista rajoittavat eräät perus- tai lähtökohtatekijät, jotka ovat aina johtamistehtävän perusaineiksia. Nämä perustekijät ovat lainsäädäntö, käytettävissä olevat resurssit, päämäärät ja ympäristötekijät. Lainsäädännöllä tarkoitetaan kaikkia niitä

säännöksiä, jotka eriasteisesti sitovat ja ohjaavat julkisen hallinnon toimintayksikön toimintaa. Lainsäädäntö johtamisen lähtökohtana tarkoittaa kaikkien eriasteisten säännösten kokonaisuutta. Käytettävissä olevat taloudelliset, tekniset ja henkiset resurssit rajoittavat toimintaa omalta osaltaan. Johdon on toimittava niillä henkilöstö- ja teknologiaresursseilla jotka sillä on käytettävissään, ellei se pysty vaikuttamaan resurssimääräänsä. Päämäärien muotoutumiseen vaikuttavat mukana olevat sidosryhmät, jotka omalla ohjauksellaan yrittävät suunnata toimintoja. Ympäristötekijöillä tarkoitetaan kaikkia niitä poliittisia, taloudellisia, teknisiä ja sosiaalisia tekijöitä, joilla on vaikutusta toimintayksikön toiminnan edellytyksiin. (Ahlstedt, Jahnukainen, & Vartola 1977, 51–52.)

Mieli -ohjelman johtamisen lähtökohtatekijät lainsäädännön osalta ovat hyvät siinä mielessä, että kyseessä on politiikkaohjelma, sillä on toteuttavan ministeriön eli Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausryhmä takanaan, joka tutkimukseni mukaan on poikkeuksellisen aktiivinen ja joka pyrkii lainsäädännön keinoin vaikuttamaan ja ohjaamaan omalta osaltaan toimeenpanon toteutumista. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen toimeenpanon ohjausryhmällä on toimeenpanovastuu, mutta heillä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa muilta osin kuin informaatio-ohjauksen osalta. Käytettävissä olevat resurssit Mieli-ohjelman toimeenpanosta vastaavassa organisaatiossa ovat hyvin rajalliset. Erillisrahoitusta ei ole kohdennettu toimeenpanoon ja sitä toteutetaan suurelta osin oman perustuksen ohella. Päämäärä karkeasti ottaen oli selvä eli pyritään saamaan kunnat kehittämään mielenterveys- ja päihdepalveluitaan Mieli -suunnitelman tavoitteiden mukaisiksi. Selvää ei tutkimukseni mukaan kaikille ollut siinä, mikä Thl:n rooli loppujen lopuksi toimeenpanossa on. Ympäristö johtamisen lähtökohtatekijänä on Mieli -ohjelmassa Thl:n osalta ihanteellinen. Sen perustehtävä tukee toimeenpanoa ja informaatio-ohjauksen rooli on sille hyvin luonteenmukainen.

Organisaation ja hallinnon kehittämisessä tutkimus voidaan jakaa perustutkimukseen ja soveltavaan tutkimukseen. Perustutkimuksessa tutkitaan teoreettisperäisiä kysymyksiä ja soveltavassa tutkimuksessa käytännöstä lähtöisin olevia ongelmia ja niiden ratkaisemista. Käytännön ongelmien yleisrakenne koostuu yleensä siitä, että on olemassa jokin yksikkö eli organisaatio, jolla on tietty toimivalta ja tehtäväkohtainen vastuu. Organisaatiolla on sille annettuja tai sen itsensä asettamia päämääriä ja organisaatiolla on useita erilaisia tapoja ja keinoja saavuttaa päämäärät. Organisaatiossa vallitsee epä tietoisuus vaihtoehtojen

hyödyllisyydestä ja vaikutuksista, sillä organisaation vaikutuspiirin ulkopuolella on tekijöitä, jotka vaikuttavat asetettujen päämäärien saavuttamiseen. Ongelma saadaan ratkaistuksi valitsemalla paras käytettävissä olevista toimintavaihtoehtojoukoista. Ohjaustehokkuuden ja ohjaavuuden kehittämisen päälinjat ovat päämäärissä, suunnittelussa, organisoinnissa, valvonnassa, resursseissa ja ympäristössä. Lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää toiminnan ei-tarkoitettujen seurausten tutkimiseen. (Ahlstedt ym. 1977, 158, 160.) Tässä tutkittavassa kehittämisohjelman toimeenpanossa Terveysten- ja hyvinvoinnin laitokselle on annettu toimivalta toteuttaa toimeenpanoa informaatio-ohjauksen keinoin. Se on voinut itse määrittellä miten se tehtävänsä toteuttaa. Haastateltavilta on tiedusteltu myös sitä, onko toiminnalla ollut joitakin ei-tarkoitettuja seurauksia.

Herbert A. Simon on korostanut informaationkäsittelyn organisoinnin merkitystä toimeenpano-organisaation ja prosessin järjestämisessä. Hän korostaa päätöksenteon ja toisistaan riippuvien päätöksentekijöiden merkitystä organisaatioiden toiminnassa. Tämän informaationkäsittelyteorian keskeisinä käsitteinä ovat epävarmuus, organisaation tehtävä, informaationkäsittelykyky, organisaatiolla tehtäviensä toteuttamiseksi oleva informaatio, organisaation omavaraisuus informaation suhteen ja organisaation tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsema informaatio. Teorian pohjalta muodostuu arvioitavaa riittävien informaatiokanavien ja vastaavien informaationkäsittelyn suhteesta, tilapäisten ja hajautettujen päätöksentekoprosessien riittävydestä tuotosten riittävästä homogeenisyydestä, eri tehtävien itseriittoisuudesta sekä vararesurssien muodostamisen pelivarasta. (Ahonon 1985, 108, 110.) Tämän toimeenpanon kannalta tärkeänä pidetyn informaation organisoinnin näkökulman vuoksi pidän tarpeellisena tiedustella yhtenä osana informaation käsittelyä tässä kyseisessä toimeenpanotutkimuksessa.

Ohjausjärjestelmäajattelu edustaa organisaatioiden johtamisen näkökulmaa. Ohjaus tarkoittaa vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti sekä laadun että määrän osalta halutun tuotoksen aikaansaamiseksi. Ohjausjärjestelmä koostuu kaikista niistä osista ja niiden välisistä vaikutussuhteista, jotka voidaan tunnistaa järjestelmän toiminnan suuntaan vaikuttaviksi. Ohjausjärjestelmä koostuu kolmentyyppisistä osista, ohjaavista yksiköistä, ohjattavista yksiköistä sekä ohjausimpulsseista. Ohjaava yksikkö lähettää ohjausimpulsseja toisille yksiköille halutun toiminnan ja käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjattavalla yksiköllä tarkoitetaan ohjauksen

kohteena olevia, vastaanottavia yksiköitä. Ohjausimpulssi on heräte, informaatio, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle toivottavan käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjausvoimasta riippuu, mikä yksikkö on ohjaava yksikkö. Ohjausvoimalla tarkoitetaan asemaan tai asiantuntemukseen perustuvaa, usein säädöksissä ilmaistua oikeutta ja valtaa vaikuttaa toisen yksikön käyttäytymiseen. (Ahlstedt ym. 1977, 38, 49–50.) Mieli-ohjelman toimeenpanossa ohjaavia yksiköitä ovat Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos omilla ohjausryhmillään. Ohjattavia yksiköitä ovat kunnat. Toivottavan käyttäytymisen aikaansaamiseksi ohjaavat yksiköt käyttävät sekä normi-, resurssi- että informaatio-ohjauksen keinoja.

Suunnittelutyö tulee nähdä prosessina, joka vaikuttaa sen perusteella tehtyjen päätösten lisäksi muillakin tavoin. Suunnitteluprosessin kautta opitaan, luodaan parempaa ymmärtämystä asioista ja piirretään karttaa, jonka avulla suunnistetaan ja rakennetaan tunnepohjaista sitoutumista asioihin. Aiottua ja toteutettua strategiaa voidaan lähestyä strategisen ajattelun, strategisen suunnittelun ja strategisen käyttäytymisen käsitteiden avulla. Strateginen ajattelu viittaa yksilön kognitiivisiin prosesseihin. Tällä tarkoitetaan analyttisyyttä, abstraktista ja hypoteettista ajattelua, kokonaisuuksien hahmottamista ja tietynlaista luovuutta. Strateginen suunnittelu liittyy työprosesseihin, joissa kerätään tietoa, analysoidaan sitä, tehdään valintoja ja päädytään joihin päätöksiin. Suunnitteluprosessit ovat sosiaalisia vuorovaikutusprosesseja. Suunnittelutyöhön voi liittää muitakin tavoitteita kuin lopullisen strategian loppuun lyöminen. Strateginen käyttäytyminen tarkoittaa sitä, millä tavoin organisaation jäsenet käyttäytymisensä kautta vaikuttavat erilaisten strategioiden toteutumiseen organisaatiossa. Strategian implementointi tarkoittaa johdon yritystä saada ihmiset toimimaan sovitun strategian mukaisesti. Jalkauttaminen helpottuu, jos henkilöstö on osallistunut strategian suunnitteluun ja sitoutunut asetettuihin tavoitteisiin. Suunniteltuun strategian toteutumiseen vaikuttavat monet tekijät. Erilaiset tapahtumat ja kokemukset saavat aikaan enemmän strategista toimintaa kuin strateginen ajattelu. Strategisen päätöksenteon rooli on enemmänkin strategisten päätösten sen hetkistä suodattamista kuin eri vaihtoehtojen tarkkaa analysointia ja punnitsemista. (Honkanen 2006, 121–124.) Yhtenä haastattelukysymyksenä on strategian selvyuden tiedustelu työryhmän jäseniltä. Osa haastatelluista on ollut mukana jo Mieli-ohjelman alusta asti, osa on tullut mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa. Tarkoituksena on saada tietoa miten strateginen ajattelu, suunnittelu ja käyttäytyminen ovat mukana tässä toimeenpanossa.

5.2 Ennen toimeenpanoa

Ennen varsinaista ohjelman toimeenpanoa on oltava strategia siitä, kuinka toimeenpano toteutetaan. Suunniteltu strategia ohjaa toimintaa. Suunnitellun strategian lisäksi puhutaan toteutuvasta strategiasta. Toteutuakseen kunnolla strategian pitäisi tarjota organisaation jäsenille yhteisen tavan katsoa maailmaa. Strategian toimeenpanon on määritelty olevan organisaation jäsenten toimintaa eli ajattelua ja käyttäytymistä, joka johtaa strategian toteutumiseen. (Aaltonen, Ikävalko & Mantere 2001, 2–3.)

Onnistunut strategiaprosessi on sellainen, joka takaa organisaation menestyksen sen toteuttaessa missiotaan. Toimeenpano onnistuu jos strateginen suunnitelma toteutetaan siten kuin sen laatijat ovat ajatelleet. Onnistuneeseen toimeenpanoon kuuluu myös se, että strategia kehittyy toimeenpanon aikana. Onnistunut strategian toimeenpano voidaan määritellä suunnitellun strategian ja operatiivisessa toiminnassa toteutuvan strategian yhteensovittamisena. (Aaltonen ym. 2001, 6–7.)

Johdon on pyrittävä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi lainsäädännön, päämäärien, käytävissä olevien resurssien sekä ympäristön asettamien toiminnallisten rajoitusten pohjalta ohjaamaan toimintayksikkönsä toimintaa. Ensimmäiseksi johdon tulee päämäärien pohjalta suunnitella, kehittää ja täsmentää yksikölle toimintasuunnitelma ja siihen kuuluvat tavoitteet ja osatavoitteet, jotka ovat konkreettisia. Toiseksi on kehitettävä ohjausorganisaatio, joka kehittää sääntöjä ja täsmentää toimintaa, nimittää henkilöt ohjausorganisaatioon ja johtaa toimintaa. Kolmanneksi johdon tulee kehittää valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan verrata toiminnan tuloksia asetettuihin tavoitteisiin. Johdon tehtävät voidaan jakaa myös neljään vaiheeseen, jotka ovat suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano ja valvonta. (Ahlstedt ym. 1977, 52–53.) Johdon tehtävänä oleva organisointitehtävä on kehittää, miehittää, ylläpitää ja ohjata järjestelmää, joka ohjaa ja toteuttaa varsinaista toimintaa. (Emt. 1977, 59.)

Suunnitelma voidaan määritellä ohjauksen välineeksi, jossa on joukko samoihin päämääriin tähtäviä ohjausimpulssiehdotuksia. Suunnitelma sinällään ei ole arvokas, jollei sitä käytetä hyväksi päätöksenteossa. Suunnitelman tulee sisältää sellaisia impulsseja, jotka saavat aikaan toimintaa päämäärän toteuttamiseksi. Suunnittelun avulla päästään sekä ohjattuun että koordinoituun toimintaan, mutta se myös muodostaa perustan valvonnalle. Toiminta ilman suunnittelua on tehotonta ja valvonta ilman edeltävää suunnittelua on tarkoituksetonta. (Ahlstedt ym. 1977, 56–57.) Mieli-ohjelmalla on sekä Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma

2009–2015, että toimeenpanosuunnitelma vuodelta 2009. Ne ovat tämän ohjelman ohjauksen välineitä.

Valvonta voidaan ryhmitellä poliittiseen, taloudelliseen, tarkoituksenmukaisuuteen ja seurantaan. Se on järjestelmä, jonka avulla saadaan tietoja toiminnan tuloksista sekä suunnitellun ja toteutuneen toiminnan välisistä poikkeamista. Toimintayksikön kannalta tulisi löytää merkityksellisimmät toiminnan strategiset pisteet ja kohdistettava valvonta erityisesti niihin. Valvonnan tulisi kohdistua määrän lisäksi aikaan, laatuun, kustannuksiin, hyötyyn ja henkilöstöön. Vaikeinta valvonnassa on valvontatavan mukauttaminen asiasisältöjen muuttuessa. Asiantuntijaorganisaatiossa ongelmana on se, etteivät asiantuntijat ole vastuussa tuloksista, vaan ainoastaan siitä, että asiantuntemus on laadullisesti oikeaa ja tarpeen mukaan annettua. (Emt. 1977, 58–59.) Mieli -työryhmän jäseniltä on haastattelussa kysytty valvonnasta, toiminnan tuloksien mittaamisesta ja seurannasta. Kyseessä on asiantuntijaorganisaatio ja informaatio-ohjausta toteuttava toimeenpanija.

Strateginen johtaminen on organisaation ja sen ympäristön välisen suhteen suunnitelmallista kehittämistä, ympäristöön sopeutumista ja siihen aktiivista vaikuttamista. Tietämyksen tuottamisen ja jalostamisen osalta organisaation suhde ympäristöönsä on tavallista monisäikeisempi. Linkki asiakkaisiin ja muihin ulkoisiin sidosryhmiin syntyy perustehtävästä, tuotoksista ja resurssitarpeista. Jokaisella asiantuntijuuttaan itsenäisesti soveltavalla ja kehittäväällä tietotyöläisellä on omia kytköksiä nykyisiin ja potentiaalisiin asiakkaisiin sekä erilaisiin professionaalisiin yhteisöihin ja verkostoihin. Projekteilla ja niitä toteuttavilla tiimeillä on korostunut vaikutusvalta, sillä ne toimivat organisaation rajapinnassa ja ovat vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa. Tieto-organisaatiossa strateginen kehitys muodostuu johdetun ja itseohjautuvan strategiakäyttämisen vuoropuheluna. Yksilöllinen ja organisatorinen oppiminen uudistaa yhteisön resurssipohjaa joka muotoilee strategioita ja luo niitä. Toimintalinjaan vaikuttavat näinollen aiotut strategiat, aikomuksista huolimatta tai niistä riippumatta ilmaantuvat strategiat, joista osa päätyy toteutuneiksi ja osa toteutumattomiksi strategioiksi. (Nurmi 2003, 50–51, lainaus teoksesta Kirjavainen 1997). Mieli -ohjelman työryhmän jäsenet toimivat toimeenpanossa oman varsinaisen työnsä ohella. Kaikki työryhmän jäsenet ovat oman alansa asiantuntijoita, joilla on vahvat kytkökset erilaisiin professionaalisiin verkostoihin. Heidän strategiakäyttämisenä on hyvin itseohjautuvaa. Johdettua strategiakäyttämistä muodostuu Mieli -työryhmän säännöllisten kokousten kautta.

Asiantuntijaorganisaatioissa tietotyötä tehdään usein projekteissa tai toimintojen rajat ylittävissä tiimeissä. Tällöin työyhteisö tarvitsee ainakin kolmenlaista johtajuutta. Virallista johtajuutta, joka vastaa tiimien ja projektien yhteensovittamisesta, taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen hankkimisesta ja työtehtävien toimeenpanosta. Tarvitaan myös nopeasti muuttuvaa johtajuutta projektien solmukohdissa. Kolmantena jokaiselta tiimin jäseneltä vaaditaan itsensä johtamista, eli valmiutta tehdä päätöksiä, kykyä ja halua omaksua yrityksen arvot sekä vastuun oivaltamista ja ottamista. (Nurmi 2003, 54, lainaus teoksesta Ropo-Eriksson 2000.) Työryhmän jäsenillä on vahvaa itsensä johtamista. He toimivat myös varsinaisen Mieli -ohjelman lisäksi muissa projekteissa ja tiimeissä. Mieli -ohjelman työryhmästä vastaavan henkilön virallinen johtajuus resurssien osalta on rajoittunutta, sillä erillisrahoituksen puuttuessa resurssien lisähankintaa on vaikea saada. Tulosten perusteella on kuitenkin selvää, että hyvin rajoittuneita resursseja on pystytty hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla. Nopeasti muutoksiin reagointia johtamisessa vaikuttaisi olevan, sillä muuttuviin olosuhteisiin on pystytty reagoimaan ja mukauttamaan toimintaa.

Tieto-organisaation toimintalinjaa muotoillaan jatkuvassa dialogisessa prosessissa. Vuoropuhelua käydään suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin, eli asiakkaisiin ja erilaisiin asiantuntijaorganisaatioihin sekä sisäisiin asiantuntijakeskuksiin. Yksikkötasolla, strategiakeskusteluissa sekä operatiivisen työn keskellä strategiaa muotoillaan peilaamalla asiakas, menetelmä ja resurssikysymyksiä valittuun toimintalinjaan. Asiantuntijaorganisaatioissa on yleensä riittävästi vuoropuhelua ja sille on mahdollisuuksia moninaisten foorumien ansiosta. Ongelmana voi olla lähinnä ne ajatukselliset ja konkreettiset välineet, joita tarvitaan sidosryhmiltä saatavan tiedon jäsentämiseksi, johtopäätösten tekemiseksi ja toimimiseksi. Tällä tarkoitetaan lähinnä tapaa, millä osapuolet tapaavat toisiaan säännöllisesti ja konkreettisten järjestelmien ja tietokantojen luomista, joihin data varastoidaan sekä sen varmistaminen, että osapuolilla on yhteinen tulkintapohja, jota vasten näkemyksiä peilataan. (Nurmi 2003, 58, lainaus teoksesta Kirjavainen 1997.) Valittua strategiaa Mieli-työryhmän haastateltavat peilasivat selkeästi asiakkaan, menetelmän ja resurssikysymyksien kautta valittuun toimintalinjaan. Monet haastateltavista toivoivat ohjelman tiivistämistä, koska kokivat, ettei kaikkiin asioihin voida vaikuttaa. Ongelmia vaikutti olevan juuri konkreettisten järjestelmien ja tietokantojen luomisen kanssa joihin oleellista dataa varastoitaisiin. Haastateltavat kokivat, ettei reaaliaikaista vuoropuhelua käydä riittävästi esim. kuntien ja Kaste-alueiden avainhenkilöiden kanssa.

Monissa asiantuntijayrityksissä hyödynnetään kompetenssipohjaista suoritusten johtamisen mallia. Tässä mallissa laadulliset suoritusmittarit määrittyvät organisaation perustehtävästä ja ydinkyvykkyyksistä eri tehtäväperheille johdettujen kompetenssialueiden pohjalta. Yksilösuorituksia arvioidaan eri kompetenssialueilla suhteessa henkilön roolin mukaisiin käyttäytymisindikaattoreihin. (Nurmi 2003, 60.) Kompetenssipohjainen ohjausjärjestelmä toteuttaa organisaation toimintalinjaa tehokkaasti osoittamalla, mitä rooleissa toimivilta odotetaan ja arvostetaan. Tähänkin ohjausjärjestelmään liittyy kuitenkin samat ongelmat kuin muihinkin ohjausjärjestelmiin. Mekanistinen soveltaminen vähentää uudistumista. Projektipäälliköillä on taipumusta koota tiimiinsä aina samat henkilöt, jotka ovat usein valmiiksi ylikuormitettuja. Tällöin moni kapeampi osaja jää harjoitusta vaille eikä mahdollisuuksia kehittymiseen ole. Tärkeätä on myös miten hankkeista syntyneet oivallukset tallentuvat organisaation kollektiiviseen muistiin. Parhaat käytännöt ja onnistumiset tulisi siis varastoida tietokantoihin. (Nurmi 2003, 60–61.) Toimeenpanossa toimiville työryhmän jäsenille ei ollut määritelty tarkkoja rooleja eivätkä he tarkalleen osanneet sanoa, mitä heiltä odotetaan. He totesivat pääsääntöisesti heidän tehtävänsä muotoutuvan perustehtävänsä ja asiantuntijuutensa kautta. Yksilösuorituksia ei arvioitu millään menetelmällä. Hankkeissa löytyneet hyvät käytännöt ja onnistumiset on varastoitu omaan tietokantaansa, jota kunnissa voidaan käyttää soveltuvin osin. Thl:n julkaisemissa vuosittaisissa raporteissa on erilaisia kertomuksia hyvistä käytännöistä.

Tässä luvussa käsittelen myös strategian toimeenpanon ongelmia, sillä toimeenpanon johtamisen ongelmat voivat johtua niistä. Strategian toimeenpanon ongelmia ovat viestinnän lisäksi organisaation ulkoinen tilanne tai muiden tapahtumien viemä huomio ja strategisen toiminnan priorisoiminen. Viestinnässä ongelmat ovat enimmäkseen tiedonkulun katkeaminen tai oletus siitä, että strategia tiedetään jo. Myös strategian ymmärtäminen oikealla tavalla liittyy viestinnän ongelmaan. Viestinnän perimmäinen tavoite on se, että organisaation jäsenet omaksuvat strategian. (Aaltonen, Ikävalko & Mantere 2001, 24–25.) Strada-projektin raportissa (Aaltonen ym. 2001, 68–69) tutkimuksen mukaan johdon ja keskijohdon mielestä suurin ongelma strategian toimeenpanossa on se, että muut asiat vievät huomion toimeenpanolta. Organisaatioiden ympäristö koettiin usein epävarmaksi, koska strategian laatimiseen vaikutti useita sidosryhmiä. Palkitsemisjärjestelmät eivät yleensä pelanneet hyvin yhteen strategian kanssa. Suurimmat viestintä ongelmat liittyivät strategian ymmärtämiseen ja viestinnän laatuun. Ongelmia olivat strategian konkretisoiminen selkeiksi

tavoitteiksi, strategian ymmärtäminen oikealla tavalla ja että oletetaan strategian olevan jo kaikille tuttu. (Aaltonen ym. 2001, 68–69.) Mieli -työryhmässä viestinnän ongelmat näkyivät siten, että oletettiin strategian olevan kaikille selvä. Strategisen suunnittelun koettiin jääneen hieman puolitiehen.

Kaikissa organisaatioissa on sekä virallisia että epävirallisia viestintäkanavia. Sanaan viestintää liitetään vahvasti formaalisuus. Epäviralliset keskustelut ovat osoittautuneet erityisen hyviksi kanaviksi viestiä strategiaa sekä ylöspäin esimiehille sekä horisontaalisesti samalla organisaatiotasolla oleville työtovereille. Epävirallisia keskusteluja pidetään toimivana viestintämuotona, koska niissä annetaan yleensä tilaa asioiden tulkinnalle, epäselvyyksien korjaamiselle ja mielipiteen vaihdolle. Kokouksia ja palavereja pidetään yleensä toimivana strategian toimeenpanokeinona, mutta epävirallisissa keskusteluissa mahdollisuus palautteen saamiseen ja asioiden pohtimiseen on korostuneempaa. (Aaltonen ym. 2001, 21.) Mieli-ohjelmassa oli sekä virallisia viestintäkanavia strategian toimeenpanoon, kuten kokoukset ja palaverit, mutta myös epävirallista viestintää käytettiin melko paljon. Vuorovaikutus työryhmässä koettiin mutkattomaksi ja helpoksi.

Strategian ymmärtämisen vaatimus ei rajoitu pelkästään strategian yleiseen, organisaatiota koskevaan sisältöön, vaan yleisen strategian ja oman konkreettisen arkipäivän välille on kyettävä luomaan yhteys. Strategian omaksuminen saattaa vaatia myös omien toimintavalmiuksien kehittämistä, sillä usein strategian toimeenpaneminen vaatii oman toiminnan kehittämistä. Strategian omaksuminen edellyttää siis strategian ymmärtämistä oman työn osana, strategian hyväksymistä sekä oppimista. Keskeisinä ymmärryksen ongelmina on yleisesti koko organisaatiota koskevan strategian ja käytännön työn yksityiskohtien yhteen sovittamisen vaikeus, strategian konkretisoiminen käytännön tilanteisiin. Yleensä johdolla on jokseenkin yhtenäinen kuva teeman ydinsisällöstä ja sen merkityksestä organisaation kannalta. (Aaltonen ym. 2001, 26–27.)

Yleensä jokaisessa organisaatiossa jokaisen teeman osalta esiintyy käytännön toteutuksen tasolla epäselvyyksiä. Käytännön soveltamiseen liittyvän epätietoisuuden ongelman syynä on yleensä se, että teemoja ei pureta auki ja teemoihin liittyvien käytännön pulmien selvittäminen vaatii paljon viestintää eri organisaation toimijoiden ja ryhmien välillä. Teemojen ymmärtäminen ei yksistään riitä, vaan organisaation rakenteiden ja järjestelmien tulisi tukea strategian edellyttämää muutosta työssä. Strateginen uudelleen organisoituminen

ja yhteisen ymmärtämisen rakentaminen tulisi sovittaa yhteen. Johdon edustajien näkemyksen mukaan myös uskonpuute laadittuun strategiaan on jonkinasteinen ongelma organisaatioissa. (Aaltonen, ym. 2001, 30–31.)

Strategisen teeman toimeenpanoon ryhtymistä motivoi kolme asiaa. Ulkoiset motivaatiotekijät, jotka liittyvät palkitsemiseen, positiiviseen palautteeseen ja oman työpaikan säilymiseen. Sisäiset motivaatiotekijät, jotka liittyvät oman työn mielekkyyden lisääntymiseen tai henkilökohtaiseen kehittymiseen. Kolmas motivaatiotekijä on organisaation yleinen etu. Myös oppimisteemat koetaan yleisesti sisäisesti motivoivaksi. (Aaltonen ym. 2001, 31–32.) Mieli-ohjelman strategisen teeman toimeenpanoon ryhtymisessä on selkeästi ollut korkea motivaatio. Tähän näyttäisi olleen moottorina erityisesti ohjelman saama positiivinen palaute ja koettu henkilökohtainen kehittyminen, joka on vaikuttanut työn mielekkyyteen.

Johdon työssä taloudellinen strateginen teema näkyy yleensä kohtuullisesti tai vähän organisaation toiminnassa. Johdon työssä se näkyy asian tärkeyden viestimisenä, organisaatorakenteen muuttamisena, laskennan kehittämisenä ja erilaisten työryhmien perustamisena. Sisäinen strateginen teema näkyy johdon työssä kohtuullisen paljon. Käytännössä se on tavoitteiden ja aikataulujen asettamista, teemaa tukevien projektien käynnistämistä, teeman toteutumisen seuranta ja mittaamista, töiden organisointia, henkilövaihdoksia, resursointia, priorisointia, keskusteluja, prosessien, järjestelmien ja toimintamallien hiomista sekä alaisten valvontaa. Johdon näkemyksen mukaan taloudellisen strategian pitäisi näkyä paremmin saatavilla olevan taloudellisen tiedon saamisena päätöksenteon tueksi. Sisäisen strategisen teeman tulisi näkyä poikkiorganisatorisen yhteistyön lisäämisena, ilmapiirin, asenteen ja innokkuuden paranemisena, tiedonkulun ja vastuunjaon, turhan työn ja kompetenssien kehittämisenä. (Aaltonen ym. 2001, 49.) Taloudellinen strateginen teema ohjelman osalta näyttäytyi ohjelman alkuvaiheessa voimakkaammin. Mieli-ohjelmasta käytiin keskustelua THL:n talon sisällä enemmänkin, mutta ajan myötä keskusteluja ei ole enää juurikaan käyty. THL:n ylimpään johtoon Mieli-ohjelman puolia pitää koko mielenterveys- ja päihdeosaston johtaja. Sisäinen strateginen teema näkyy tällä hetkellä voimakkaimmin henkilövaihdosten, resursoinnin, keskustelujen, prosessien ja järjestelmien hiomisena.

Strategiaprosessi ja sen sisältö voidaan määritellä suppeasti tai laajasti. Suppean käsityksen

mukaan siihen kuuluu vain strategian laadinta ja mahdollisesti budjetointi. Laajassa mielessä strategiaprosessiin kuuluvat myös strategian organisointi, viestintä, palkitseminen, ja strateginen raportointi. Tyypillisesti strategiaprosessi on kuvattu vuosittaiseksi aikatauluksi, jonka mukaisesti toiminnan suunnittelu organisaatiossa etenee. Johdon tehtävänä on strategiaprosessin käynnistäminen ja sen etenemisestä vastaaminen. Prosessin aikana johto sovittaa yhteen eri näkemyksiä ja määrittelee strategian tai strategiakokonaisuuden. (Aaltonen ym. 2001, 55–56.) Strategiaprosessi vuosittaisena aikatauluna näyttäytyy Mieli-työryhmässä joka vuosi ilmestyvän raportin suunnittelun ja toteutuksen kautta. Tähän kuuluvat esiintuotavien aiheiden pohdinta ja kirjoittajien valinta sekä aikataulus.

Organisaation toimintaa voidaan johdon näkökulmasta ohjata tavoitteita asettamalla ja seuraamalla. Aaltosen ym. (2001) tutkimuksen mukaan strategian konkretisointi tavoitteiksi koettiin vaikeaksi. Tavoitteiden ja strategian heikohko yhteys voi olla seurausta tavoite-käsitteen ja sen tulkintojen erilaisuudesta. (Aaltonen, Ikävalko, Mantere jne 2001, 72.) Mieli-työryhmällä on kaksi selkeää ohjelman vetäjää, joille strategian konkretisointi tavoitteiksi ei vaikuttanut olevan vaikeaa. Osalle työryhmästä tavoitteiden ja strategian yhteys vaikutti olevan hieman epäselvää.

5.3 Ohjelmajohtaminen

Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä uudentyypeistä hallitusohjelman seuranta- ja arviointia. Ohjelmajohtamisessa on ensisijaisesti kyse hallituksen poliittisen tahdon toteuttamisesta. Poliitiikkaohjelmat eroavat normaalista hallinnosta, sillä ne ovat hallitusohjelmaneuvottelujen poliittisen prosessin tulos. Poliitiikkaohjelmilla tiivistetään hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota, tehostetaan poikkihallinnollisten asioiden valmistelua ja kytkevät työskentelyyn laajasti valtionhallintoa, kuntasektoria, järjestöjä ja yritysmaailmaa. Verkostomaisena toimintamuotona ne toimivat kosketuspintana sidosryhmien ja hallinnon välillä sekä vievät kentän kehittämistarpeet ja näkemykset ministeriöiden tietoon. Ohjelmajohtamisen myötä on uudistettu hallitusohjelman toimeenpanon seuranta- ja arviointi, ottamalla käyttöön hallituksen strategia-asiakirjamenettely (HSA). Tämä vuosittainen indikaattoriperusteinen arviointi on tuonut merkittävää lisäarvoa hallitusohjelman toteutumisen seurannalle. Menettelyä on kuitenkin pidetty työläänä ja raskaana. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, 24–25.) Poliitiikkaohjelmat muodostavat strategia-asiakirjan ytimen ja noin puolet

HSA:n sisällöstä. Ensimmäinen HSA hyväksyttiin hallituksen periaatepäätöksellä 25.9.2003 (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 22).

Ohjelmajohtaminen on poliittiseen toimintaympäristöön suunniteltu ohjauksen ja johtamisen malli. Se on tapa organisoida ja johtaa poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia. Ohjelmajohtamisen perusajatuksena on toimintamallilla saatava hyöty ja lisäarvo tuottavuuden ja tehokkuuden kannalta. Se tarjoaa paremman työvälineen asiakokonaisuuksien hallitsemiseksi ja johtamiseksi. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 13.)

Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen politiikkaohjelmia ja strategia-asiakirjamenettelyä (HSA). Ohjelmajohtamisen keskeisiä tavoitteita ovat hallitusohjelman kokonaisjohtamisen parantaminen, poliittisen ohjauksen vahvistaminen, verkostomaisen työskentelyotteen korostaminen ministeriöiden välillä ja suhteessa yhteiskunnan sidosryhmiin, muutosvalmiuden parantaminen sekä harjoitetun politiikan systemaattinen arviointi. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 15.)

Ohjelmajohtaminen on projektimaisen toiminnan muoto. Projekti-, hanke- ja ohjelmatoiminta ei sinänsä ole uutta keskushallinnossa. Ohjelmajohtamisessa korostuu poliittinen ohjaus. Ilman poliittista ohjausta ja tukea hyviltäkin ohjelmilta tai hankkeilta puuttuu tuki ja selkänaja. Ohjelmajohtamisen lisäarvoa on tutkittu muodollisten ja epämuodollisten rakenteiden kautta. Muodollinen hyöty on toimivaltamuutoksia, resurssiallokaatiomuutoksia ja lainsäädäntömuutoksia. Hyöty voidaan nähdä myös yhteistyön syventymisenä, ilmiöiden laaja-alaisen käsittelyn kautta sekä käyttäytymisen ja tottumusten muutosten kautta. Onnistumisen mittarina voi käyttää myös kadoksissa olleen keskusteluyhteyden avautumista toimijoiden välillä. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 16–17.)

Mieli-ohjelman osalta STM:n ohjelmajohtajana toimii STM:n terveystalouden johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki. Hän toimii STM:n ohjausryhmän puheenjohtajana. Ohjausryhmän avulla eri toimijoiden yhteistyö ja ilmiöiden laaja-alainen käsittely on ollut mahdollista. THL:n osalta ohjelmajohtajana toimii psykiatrian erikoislääkäri Juha Moring. Yhdessä THL:n kehittämisspäällikkö Airi Partasen kanssa he toimivat STM:n asiantuntijasihteereinä.

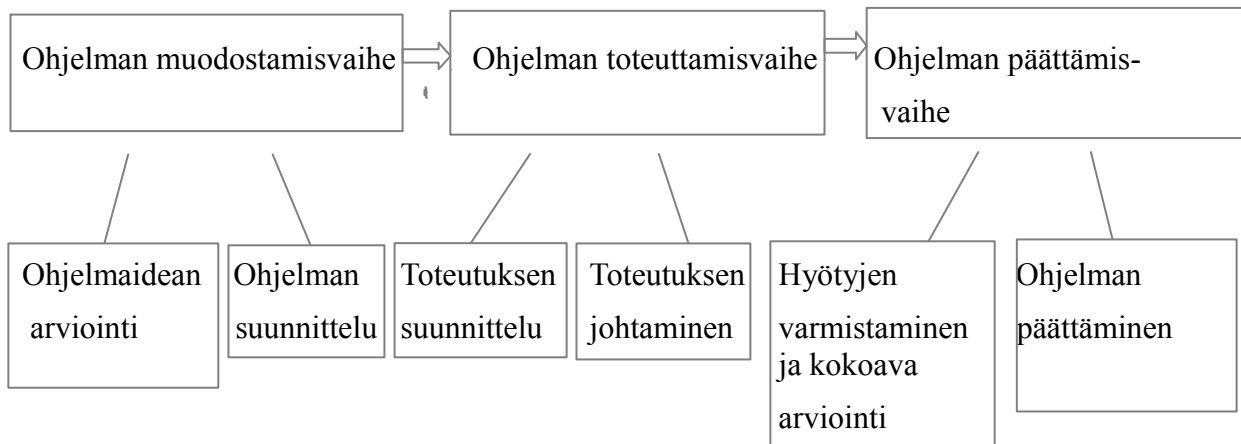
Ohjelmajohtamisessa erottuu selvästi hallinnollinen ja poliittinen ulottuvuus. Poliitiikkaohjelmista päätettäessä on teeman osalta seuraavat asiat täytyttävä: hallituksella

tulee olla yhteinen tahto ja yhteiset arvot asiassa. Teeman on oltava ajankohtainen, poikkihallinnollinen eli koskettaa useita hallinnonaloja, teemalla on oltava pitkäjänteistä ja merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta, tarve poliittiseen ohjaukseen on suuri, teemalla on laaja, mutta hallittava kokonaisuus ja sen tulee erottua ministeriöiden perustoiminnasta. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, 31.)

Ohjelmajohtaja vastaa politiikkaohjelman toteuttamisesta ja viestinnästä eri foorumeilla. Valittavalla ohjelmajohtajalla on politiikkaohjelman teeman asiantuntemusta sekä sidosryhmien tuntemusta ja kontakteja. Hänellä tulee olla myös kyky johtaa verkostoja ja hyvä yhteiskunnallinen tuntemus. Koordinoivan ministerin ja ohjelmajohtajan luottamus on tärkeää. Valtioneuvosto nimittää ohjelmajohtajat virantäyttömenettelyn kautta. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, 34.)

Johtamisvastuu politiikkaohjelman toteuttamisesta on koordinoivalla ministerillä, joka on hallituksen ministeri. Hänet asetetaan tehtävänsä hallitusneuvottelujen yhteydessä. Koordinoivan ministerin tehtäviin kuuluvat ohjelmatyön käynnistäminen ja organisointi, ohjelmajohtajan valinta, ohjelman talousarvioehdotuksen valmistelu sekä ohjelmatyön johtaminen. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 49.) Mieli-ohjelman koordinoivana ministerinä toimi aiemmin peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardson. Peruspalveluministerinä 24.5.2013 alkaen on toiminut Susanna Huovinen.

Ohjelman johtamisen keskeisimpiä prosesseja ovat ohjelman strateginen ja sisällöllinen ohjaus, ohjelman resurssien varmistaminen, toteutuksen organisointi, tarvittavan yhteistyön kehittäminen ja johtaminen, tulosten aikaansaamisen varmistaminen, ohjelman hallinnointi, henkilöstöjohtaminen, viestintä sekä tiedonhallinta. Näiden prosessien lähtökohtana ovat ohjelman strategia ja tavoitteet. Johtamisen keskeiset prosessit kattavat sekä kunnan, korkeakoulujen ja yliopistojen, valtion hallinnon, yritysten ja järjestöjen kanssa toimimisen. Ohjelmaideoiden esittäjinä voivat olla valtuutetut, viranhaltijat tai toimihenkilöt, yhteistyökumppanit, valtionhallinnon toimijat tai kuntalaiset. (Mikola & Kesänen 2007, 26–27.)



Kuvio 4. Ohjelman vaiheet ja tehtäväkokonaisuudet (Mikola & Kesänen 2007, 28).

Ohjelmajohtamisella voidaan lisätä kehittämissuunnitelmien vaikuttavuutta tehostamalla projektitoiminnan ohjausta ja tulosten hyödyntämistä. Ohjelmajohtamisessa on tärkeää edistää projekteista ja ohjelmista oppimista sekä tulosten hyödyntämistä ja niiden juurruttamista perustoimintaan. Yhteisen kehittämisen toimintakulttuuria tuetaan ohjelmajohtamisen arvoilla, luottamuksella, kunnioituksella ja avoimuudella. (Mikola & Kesänen 2007, 7.)

Toimintayksikön tehokkuus ei ole yksiselitteinen ongelma ja on useita kriteerejä määritellä tehokas ja tehoton toimintayksikkö. Tehokkuus voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen. Sisäinen tehokkuus on toimintayksikön aikaansaaman tuotoksen suhde tulosten aikaansaamiseksi käytettyihin syötteisiin. Ulkoisella tehokkuudella voidaan tarkoittaa aikaansaatuisten tuotosten suhdetta annettuihin päämääriin. Sisäinen tehokkuus voidaan jakaa suoritus-, ohjaus-, päämäärä- ja rakennetehokkuuteen. Suoritustehokkuus on toimintayksikön kyky suorittaa tietty pysyvä toiminto tehokkaasti, eli esim. tulosten ja panosten välinen suhde. Ohjaustehokkuus on kykyä tehdä tarvittaessa muutoksia toimintaprosessiin. Tällöin on tärkeää, että päätökset tehdään lähellä toimintatapahtumaa. Päämäärätehokkuus eli strateginen sopeutuvaisuus on yksikön kyky tehdä muutoksia toimintansa sisältöön, sen luonteeseen ja rakenteeseen. Tämä edellyttää ympäristöä koskevan informaation tehokasta hankintaa, nopeasti reagoivaa päätöksentekoa ja herkästi muunneltavissa olevaa organisaatiota. Rakennetehokkuudella tarkoitetaan yksikön kykyä muuttaa omaa sisäistä rakennettaan tarpeen mukaan. Ulkoista tehokkuutta voidaan tarkastella riittävyyden ja vaikuttavuuden kautta. Riittävyyden ollessa kriteerinä arvioidaan onko yksikkö kyennyt saavuttamaan

vastuualueella sille asetetut erilaiset tavoitteet. Vaikuttavuudella voidaan mitata sitä, missä määrin yksikkö saa toiminnallaan aikaan tuotoksia jotka tyydyttävät kansalaisten tarpeita. (Ahlstedt ym. 1977, 129–130.) THL:n toimeenpanon toimintayksikön tehokkuutta arvioitaessa voitaisiin todeta, että annettuihin resursseihin nähden toimintayksiköllä on sekä sisäistä että ulkoista tehokkuutta. Haastattelujen perusteella voi todeta, että erityisesti sisäisen tehokkuuden suoritustehokkuuden osalta tulosten ja panosten välinen suhde on yllättävänkin hyvä. Ohjaus-, päämäärä- ja rakennetehokkuuttakin on, mutta resurssien riittämättömyyden vuoksi mahdollisuudet tehdä muutoksia toimintaprosesseihin tai toiminnan sisältöön ovat hyvin rajalliset. Mahdollisuudet haastateltavien toivomaan ohjelman tiivistämiseen tai priorisointiin varmastikin ovat olemassa, mutta toistaiseksi niin ei kuitenkaan ole tehty. Ulkoisen tehokkuuden osalta tarkasteltaessa riittävyyttä ja vaikuttavuutta voi todeta, että yksikkö on pystynyt saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Vaikuttavuutta on tässä yhteydessä vaikea arvioida, sillä muutokset ovat hitaita ja ohjelma on vasta puolivälissä. Vaikuttavuutta arvioitaessa on muutenkin hankalaa tietää, mitkä asiat olisivat toteutuneet joka tapauksessa. Haastateltavat pohtivat myös sitä, millä keinoin voitaisiin informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta tutkia.

Valtioneuvoston teettämän tutkimuksen mukaan ohjelmajohtajille on ollut jossain määrin yllätys, ettei politiikkaohjelmilla ole ollut niiden aloittaessa käytössään määrärahoja. Toteuttaminen on hankalaa, mikäli politiikkaohjelmalla ei ole käytössään rahaa lainkaan. Pienikin raha vahvistaa selkeästi politiikkaohjelmien toimeenpanoa. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 94.) Poliitiikkaohjelmien rahoitusseurannan lähtökohtina on, että ohjelmalla ei ole varsinaista omaa budjettia, ministeriöiden välistä toimivaltaa määrärahoista ja toimenpiteistä ei muuteta, hallituksella on tarve seurata hallitusohjelman toteutumista, politiikkaohjelmien johdolla on tarve seurata ohjelman toimenpiteiden edistymistä ja hallitus on tilivelvollinen eduskunnalle talousarvion noudattamisesta. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 97.) Mieli-ohjelman toimeenpanon rahoitus tulee sosiaali- ja terveysministeriön budjettivaroista. STM rahoittaa Terveyden- ja hyvinvoinninlaitosta kokonaissummalla. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos jakaa varat oman talonsa sisällä eri tarkoituksiin. Erillisrahoitusta kansallisen mielenterveys- ja päihdeohjelman toimeenpanoon ei ole myönnetty ministeriöstä. Tässä tutkimuksessa haastattelujen mukaan erillisrahoituksen puute hankaloittaa ja rajoittaa toimintaa.

Ohjelmat ja projektit ovat määräaikaaisia. Niiden vaikuttavuus on merkittävästi kiinni siitä,

millaisia ulkopuolisia vaikutuksia niillä on ja miten hankkeissa kehitetty tieto leviää. Sen vuoksi on ohjelmien ja projektien onnistumisen kannalta tärkeää, miten niissä tapahtuva kommunikaatio, vuorovaikutus, verkottuminen ja kollektiivinen oppiminen on järjestetty. Kommunikaatio koostuu niistä keinoista, joilla projekti vaikuttaa tiedonkulkuun, osapuolten oppimiseen sekä verkottumiseen. Verkottuminen vaikuttaa ideoiden siirtymiseen ja yhteistyön syntyyn. Kussakin hankkeessa tai ohjelmassa kommunikaatorakenne joudutaan määrittelemään erikseen tavoitteiden mukaan. Kommunikaatiota ja vuorovaikutusta tulisi arvioida ja mitata sekä kerätä palautetta hankkeen kohderyhmiltä oppimisen kehittämiseksi. (Mikola & Kesänen 2007, 53–54.) Tässä tutkimuksessa on haastateltavilta kysytty minkälaista kommunikaatiota, vuorovaikutusta ja verkottumista ohjelman toimeenpanossa on ollut, koska ohjelmien onnistumisen kannalta ne ovat tärkeitä asioita.

Ohjelmasta tulisi viestiä kaikissa ohjelman vaiheissa avoimesti, oikea-aikaisesti ja ennakoivasti toimielimille, viranhaltijajohdolle, henkilöstölle, yhteistyökumppaneille, ohjelman asiakkaille, kuntalaisille ja muille sidosryhmille. Ohjelmalle tulisikin tehdä viestintäsuunnitelma. Viestinnän avulla kiteytetään ohjelman tavoitteita ja hyötyjä, sitoutetaan mukaan toimintaan ja kerrotaan ohjelman tuloksista ja vaikuttavuudesta. Viestinnän avulla pyritään vaikuttamaan ohjelman eri sidosryhmien ja ohjelman asiakkaiden toimintaan ja käyttäytymiseen. (Mikola & Kesänen 2007, 55.) Tutkimuksessa selvisi, että ohjelman vastaanotto oli hyvää ja innostusta kentällä toimivien osalta löytyi. Tähän vaikutti ohjelman hyvä valmistelu ja laajat kuulemiskiertueet kentällä suunnitteluvaiheessa. Haastateltavat totesivat tämän vaikuttaneen kentällä toimivien henkilöiden sitoutumiseen ja ohjelman tunnettuuteen. Varsinaista erillistä viestintäsuunnitelmaa haastateltavat eivät kokeneet olleen.

Ohjelma on strateginen ohjauskeino ja strategian uudistamisen väline. Se on tapa koordinoida useiden eri toimijoiden visioita ja tavoitteita, resursseja ja osaamista yhteiseksi toteutukseksi yhteisesti valitulla aihealueella uusien ratkaisujen ja mahdollisuuksien löytämiseksi. Toteutuksen tarkoituksena on saada aikaan konkreettisia tuloksia, joita käytetään muutoksen toteuttamisessa. Tähän tarvitaan yhteistyötä. Ideat ohjelmiksi syntyvät kuntien toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista, poliittisista tahdonilmauksista ja kuntalaisten konkreettisista tarpeista. Myös lainsäädännön muutos voi olla ohjelman alullepanija. (Mikola & Kesänen 2007, 11.) Mieli-ohjelma sai alkunsa 106 kansanedustajan vuonna 2005 tekemän aloitteen perusteella. STM käynnisti vuonna 2007 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman valmistelun antamalla sen Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitoksen tehtäväksi. Ohjelmalle on

tärkeää, että se saa alkunsa todellisesta tarpeesta. Tälle ohjelmalle oli selvää tilausta. Mielenterveys- ja päihdepalvelut olivat olleet hajallaan ja hyvin eri tavoilla hoidettuja eri puolilla suomea. Palvelujen laadussa ja järjestämistavoissa on ollut suuria eroja eri kuntien välillä. Suunnitelman yhtenä tarkoituksena on saattaa palvelut tasa-arvoisemmiksi ja yhdenmukaisemmiksi huolimatta siitä missä kunnassa asuu. Mieli-ohjelma on strateginen ohjauskeino palvelujen yhdenmukaistamisessa.

Ohjelma nimitystä käytetään kirjavasti alkaen ohjelmajulistuksista toimenpidesuunnitelmiin. Yleensä on kyse vaativan kehittämistehtävän organisoinnista ohjelmaksi eri tahojen yhteistyönä. Ohjelma on monipuolinen kokonaisuus, jossa monet tekijät vaikuttavat ohjelman luonteeseen. Keskeisiä ovat ohjelmalla tavoiteltavan muutoksen luonne, sisällön ja yhteistyön laajuus, sekä ohjelman resurssit ja valta. Ohjelmilla voi olla laajoja poikkihallinnollisia, valtuustotasolla päätettäviä strategisia tavoitteita, jolloin niitä kutsutaan strategisiksi- tai politiikkaohjelmiksi. Ohjelmissa on useimmiten kyse uusien asioiden kehittämisestä ja niihin liittyy aina epävarmuutta. Siksi tavoitteen tulevaisuussuuntautuneisuus ja innovatiivisuus sekä epävarmuus määrittelevät ohjelman luonnetta ja riskien ennakoitua. Ohjelman tärkeä ominaisuus on monitahoinen yhteistyö. Yhteistyöorganisaatioiden määrä, luonne ja toimintakulttuurit vaikuttavat ohjelmaan ja sen johtamiseen. Yhteistyön laajuus ja tiiviys ovat eri ohjelmissa erilaisia. Kuntien toimintakulttuurien erilaisuus pitää ottaa yhteistyön johtamisessa huomioon. Valta, resurssit ja rahoitustapa vaikuttavat ohjelman mahdollisuuksiin, luonteeseen ja toteutukseen. Useimmiten kuntien ohjelmat toimivat pienen alkurahoituksen turvin ja tarvittava rahoitus haetaan ulkopuolisista lähteistä ja kuntien sisäisistä työpanoksista. (Mikola & Kesänen 2007, 14–15.) Mieli-ohjelman tärkein kanava muutosten aikaansaamiseksi on Kaste rahoitus, jota kunnat hakevat toimintansa kehittämiseksi. Kaste I kaudella rahoitusta oli varattu huomattavasti enemmän kuin Kaste II kaudelle on varattu. Tämä johtuu valtion talouden menojen vähentämissyrkimyksistä.

Ohjelman aloittamiseksi, toteuttamiseksi ja päättämiseksi on hallittava useita samanaikaisia prosesseja ja niiden toimintatapoja. Nämä liittyvät ohjelman strategiseen ja sisällölliseen ohjaukseen, organisointiin ja yhteistyön johtamiseen, päätöksentekoon, toteutuksen ohjaukseen ja tulosten varmistamiseen, talouteen, henkilöstöjohtamiseen, viestintään ja tiedonhallintaan. Tärkeitä prosesseja ovat ohjelman omistajatahojen intressien ja odotusten esille saaminen sekä ohjelman asiakkaiden tarpeiden ymmärtäminen ja huomioon ottaminen. Kumppanuus- ja verkostojohtaminen eivät perustu kumppaneiden välisiin

käskeytuksuhteisiin, vaan haluun toimia ja saada aikaan vaikutuksia yhdessä. Johtamiskysymyksenä on miten luodaan yhteisiä visioita ja yhdistetään resursseja sekä osaamista niin, että saadaan aikaan yhteisesti haluttuja tuloksia ja muutoksia. Ohjelman hallinnan lisäksi johtamisessa korostuu johtajuus-leadership. Ohjelman johtamisessa tarvitaan näkemyksellisyyttä, yhteistyötaitoja, innostavuutta, motivoimista ja innovatiivisuuden tukemista. (Mikola & Kesänen 2007, 15.) Tutkimuksessa on tiedusteltu työryhmältä ohjauksen riittävyttä, yhteistyön johtamista, tulosten varmistamista, henkilöstöjohtamisen tapaa, viestintää ja tiedonhallintaan liittyviä asioita. Verkostojohtaminen on yksi ohjelman toimeenpanon toteutuksen tärkeitä asioita, koska sillä luodaan yhteisesti haluttuja tuloksia ja muutoksia.

Ohjelman monipuolisuus voi tehdä siitä jähmeän. Ohjelman muutosten ja ongelmien käsittelyn sekä kokemuksesta oppimisen toimintatavat ovat tärkeitä ohjelman johtamisessa. Ohjelman eri vaiheissa käytetään erilaisia yhteistyökäytäntöjä, yhteissuunnittelua, innopajoja, yhteisseminaareja ja sähköisiä foorumeita. Vuorovaikutuksen edistämiseksi on erilaisia toimintatapoja, kuten yhteistyön ohjausmenetelmät, työskentelyn visualisointi, learning cafe, työfoorumi jne. (Mikola & Kesänen 2007, 16.) Mieli-ohjelma on erittäin laaja ja monipuolinen. Tutkimuksen mukaan voisi todeta, että se on toisaalta tehnyt siitä jähmeän, sillä kaikkiin asioihin ei pystytäkään vaikuttamaan. Toiset asiat ovat nousseet toimeenpantavaksi, mutta ohjelmassa on myös sellaisia asioita, joita ei viedä eteenpäin. Selvittäminen miksi osa asioista ei etene on jäänyt taka-alalle. Vuorovaikutuksen edistämisen eteen haastateltavien mukaan voisi tehdä paljonkin. Haastateltavat itse toivat esiin sen, että sähköisten kanavien hyväksikäyttö reaaliaikaisesti lisäisi vuorovaikutusta.

Ohjelman tavoitteet tulisi kirjata tarkastellen tavoitetiloja myös asiakaspalvelun ja henkilöstön kehittämisen näkökulmasta. Suunnitellaan henkilöstötoimenpiteet, prosessit, tilanteet, puuttumiset ja rakenteet siten, että niillä on realistinen yhteys toisiinsa ja tavoiteltaviin vaikutuksiin. Toimenpiteet voidaan koota strategiakarttaan. Jos ohjelma tähtää esim. nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, ohjelmassa suunnitellaan sellaisia projekteja ja interventioita, joilla uskotaan olevan hyvä korrelaatio syrjäytymisen vähentymiseen. (Mikola & Kesänen 2007, 23.) Mieli-ohjelman toimeenpanosuunnitelma toimii strategiakarttana. Siinä on yksityiskohtaisesti suunniteltu toimenpiteet ja seuranta. Toimeenpanosuunnitelma on kuitenkin vuodelta 2009, jolloin ohjelma alkoi. Toimeenpanosuunnitelmaa ei ole päivitetty sen jälkeen.

Ohjelman organisoinnissa on tärkeää, että jokainen taho tietää roolinsa, vastuunsa, valtuutensa ja tehtävänsä ohjelmassa. Ohjelman toteuttamisen kannalta keskeisiä rooleja ovat ohjelman poliittinen vastuutaho, ohjelman ohjausryhmä tai johtoryhmä. Ohjausryhmän puheenjohtajana on yleensä ohjelman omistajaorganisaation johtotason henkilö. Ohjelman ohjaus- tai johtoryhmä vastaa ohjelman onnistumisesta, suuntaamisesta ja ohjelmajohtajan tukemisesta. Kun ohjelmaa toteutetaan projektein, tehtävänä on myös sen ohjelman projektijoukon hallinta. Ohjelman johtamisessa tarvitaan tekijöitä mm. ohjelman suunnitteluun, seurantaan, ohjaamiseen, tiedonhallintaan, arviointiin, talouden hallintaan, osaamisen lisäämiseen ja viestintään. (Mikola & Kesänen 2007, 33.)

Ohjelmat toimivat siltana strategian ja kehittämistoiminnan toteutuksen välillä. Yksittäisessä ohjelmassa kunnan strategian toteutumista ohjataan ohjelman oman vision ja strategian sekä tavoitteiden ja tulosten määrittelyllä. Ohjelman resurssien ohjaus ja toiminnalliset tavoitteet kytketään osaksi kunnan vuosittaista toiminnan ja talouden ohjausta ja samalla strategista ohjausta. Strategisen ohjaavuuden lisäksi ohjelmajohtamisen menestystekijät liittyvät hyvin paljon henkilöstöjohtamiseen. (Mikola & Kesänen 2007, 22–23.) Mieli-ohjelma on kytketty kunnan vuosittaisen toiminnan ja talouden ohjaukseen erityisesti laatuvaatimusten kautta. Rahoitusta mieli-ohjelmaa tukevien projektien käynnistämiseen kunnat anovat Kaste-rahoituksesta. Ohjelmajohtamista tarvitaan myös kunnissa. Kunnissa ohjelmien toteutuksesta vastaa yleensä nimetty ohjelma-, projekti- tai kehitysjohtaja.

Kunnat ovat ratkaisevassa roolissa kehittämisohjelman toimeenpanossa. Kunnan virkamiehet operatiivisina toimijoina määrittelevät toiminnan yksityiskohdat strategian mukaisiksi ja vastaavat linjausten toteuttamisesta. Virkamiesten tehtävänä asiantuntijoina on valmistella päätöksentekoa ja antaa ehdotus, mitkä toimet tai palvelut ovat kaikista välttämättömämpiä ja miten muita palveluita pitää priorisoida. Kaikki päätökset tehdään virkamiesvalmistelun perusteella ja lainmukaisesti. Päätöksentekijöille eli lautakunnille, hallitukselle ja valtuustolle asiat esittelee esittelijä, joka on yleensä johtava viranhaltija. Virkamiesesittelijä voi olla esim. sosiaali- ja terveysjohtaja. Kuntien strategiatyö käynnistyy viranhaltijavalmisteluna ja toimintaympäristön analyysinä useimmiten jo hyvissä ajoin ennen kunnallisvaalivuotta. Tavoitteiden asettelu ja linjaukset tehdään valtuustokauden ensimmäisenä vuonna. Strategiaan sopimattomat tai sen ulkopuolelle jääneet asiat siirtyvät sivuun seuraaviksi neljäksi vuodeksi. (Hänninen & Junnila 2012, 42.) Mieli-ohjelman mukaiset linjaukset toteutuvat kunnissa vain

jos ne saadaan sisään kunnan strategiaan. Pelkällä viranomaistyöllä muutoksia ei saada aikaan.

Alueellisessa kehittämistyössä visiot ja strategiset tavoitteet jäävät usein yleiseksi maalailuksi ja niistä on vaikea hahmottaa, mitä käytännössä tarkoittaa se, miten visio ja strategiset tavoitteet ohjaavat käytännön toimintaa. Kunnissa saatetaan päätyä toteuttamaan yksittäisiä projekteja, joista on helppo päästä yhteisymmärrykseen. Näin päädytään rahoittamaan niitä projekteja, jotka ovat poliittisesti mahdollisia ja joista on helppo tehdä päätös. Tällöin usean organisaation yhteistyötä edellyttävä iso hanke saattaa pirstoutua pieniksi useiksi projekteiksi vailla yhteyttä varsinaisiin alueellisiin strategioihin. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 114.)

Strategisen suunnittelun yksi keskeisimmistä tarkoituksista on tehdä kehittämisestä pitkäjänteisempää ja johdonmukaisempaa. Projekteja pidetään usein irrallisina peruskuntien toiminnasta. Projektien vetäjä ei koe rahoituspäätösten jälkeen informaation jakamista kunnille projektin onnistumisen kannalta keskeiseksi ja vaikka informaatiota jaettaisiinkin, saatuun informaatioon ei aina ehditä paneutua. Projektien vetäjät lähtiessään muihin tehtäviin, vievät mukanaan osaamisensa ja yhteistyöverkostonsa. Projektit ovat usein kestoltaan suhteellisen lyhyitä, jolloin aika menee projektien käynnistämiseen, projektipäällikön palkkaamiseen ja hallinnointiin eikä varsinaisissa tekemisessä päästä kuin alkuun projektin jo lopuessa. Projektien seuranta jää usein liian vähälle, koska aikaa siihen ei löydy projektitoiminnan totuttautumisen ja uusien projektien synnyttämisen tarpeen vuoksi. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen ei koeta olevan riittäviä ja täsmällisiä mittareita. Tuloksia odotetaan nopeasti ja kun tuloksia ei synnykään heti, projekti tuomitaan epäonnistuneeksi. Tulokset kuitenkin näkyvät yleensä vasta pitkän ajan kuluessa ja ne ovat luonteeltaan välillisiä heijastevaikutuksia. Kehittämisyhtymien tiivistyminen on vaikeuttanut kehittämisprosessien käynnistymistä ja uusien toimintatapojen miettimistä. Kokousten määrä on kasvanut tuntuvasti, eikä niihin välttämättä pystytä valmistautumaan riittävästi. Tällöin keskustelu helposti junnaa paikoillaan. Tämä taas jäykistää verkostoja ja turhauttaa ihmisiä, eikä verkostomainen yhteistyö tuotakaan lisäarvoa suhteessa käytettyyn aikaan. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 116–117.)

Kaste hankkeet ovat Mieli-ohjelman tärkein kanava. Sosiaali- ja terveysministeriön Minna Kylmäniemen mukaan hankkeiden hyvät käytännötkään eivät välttämättä jää elämään hankkeen päättymisen jälkeen. Tämä on todellinen ongelma ja Sosiaali- ja terveysministeriö

on nyt Kaste II kaudella pyrkinyt vaikuttamaan kyseiseen ongelmaan vaatimalla rahoitusta myönnettäessä jo selkeämpää suunnitelmaa hankkeen päättymisen jälkeisestä jatkosta ja kunnan perustehtäviin sopeuttamisesta. Tämä seikka on merkittävä myös Mieli-ohjelman toimeenpanon onnistumisessa. Sen vuoksi tässä tutkimuksessa on haastateltu Mieli-ohjelman työryhmän jäseniä heidän näkemyksistään siitä, mistä ongelma voisi johtua ja mitä sille voisi tehdä. Mieli-työryhmän haastattelujen perusteella voidaan täysin yhtyä Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 116–117) yhteenvedoon projektien ja hyvien käytäntöjen juurtumisen ongelmista kunnissa. Haastattelujen mukaan erityisesti projektien irrallisuus perustehtävästä on suuri ongelma juurruttamisen näkökulmasta. Juurruttamisen vaikeus tulee myös siitä, että projektien vetäjät eivät anna ajoissa informaatiota projektin onnistumisesta kuntien päättäjille ja ano jatkorahoitusta.

Projektien toteuttajaorganisaatioita arvostellaan myös liian vähäisestä vuorovaikutuksesta alueen kuntien, yritysten ja yksittäisten projekteihin osallistuvien ihmisten kanssa erityisesti projektien suunnitteluvaiheessa. Ilman yhteistä suunnitteluprosessia, sitoutuminen voi jäädä ohueksi. Vuorovaikutuksen puutteen vuoksi ne vastaavat usein huonosti käytännön tarpeisiin. (Linnamaa & Sotarauda 2000, 118.)

Vuorovaikutteisessa suunnittelussa pyritään mahdollistamaan mahdollisimman monen toimijan osallistuminen suunnitteluprosessiin. Kun strategiaa laatii laajempi toimijajoukko, tietoisuus maakunnan ongelmista, visioista ja alueellisista strategioista on syvempi ja ohjaava vaikutus kasvaa. Samalla uusien projektien suunnittelussa osataan ottaa aiempaa paremmin huomioon alueelliset strategiat. Teemaohjelmien avulla pyritään kokoamaan sarja projekteja saman sateenvarjon ja yhteisen koordinaation alle. Vuorovaikutteinen strateginen suunnittelu korostaa yhteisymmärryksen löytymistä. Aito vuorovaikutteisuus ei rajoitu pelkkään suunnitteluvaiheeseen, vaan se on käynnissä jatkuvasti. Edellytyksenä on että prosessissa mukana olevat toimijat kuuntelevat toisiaan. Kuunteleminen sisältää yrityksen ymmärtää. Prosessissa ei tuoteta vain uutta suunnitelmaa, vaan keskeistä on myös se, että toimijoiden strateginen tietoisuus kehittyy. Toimijoiden on tärkeätä olla valmiita oppimaan toisistaan, toistensa arvoista, strategioista, tavoitteista, ajattelumalleista ja toimintatavoista. Tavoitteena on yhdessä oivaltaa ja sisäistää asioiden todellinen luonne, niiden ongelmakohdat ja ratkaisuvaihtoehdot. Sisäistämisen ja oivaltamisen myötä sitoutuminen tehtyihin ratkaisuihin on todennäköisempää. Toimijat saattavat sitoutua samaan ohjelmaan, hankkeeseen tai verkostoon eri syistä. (Linnamaa & Sotarauda 2000, 119–120.)

Mieli-ohjelman suunnitteluvaiheessa toteutettiin laajasti kuulemisia kunnissa kentällä toimijoiden sekä palvelun käyttäjien näkökulmasta. Kuulemisissa esiin tulleet asiat kirjattiin ylös. Näissä tilaisuuksissa oli käynnissä aito vuorovaikutteisuus. Alun jälkeen vuorovaikutteisuutta on pidetty yllä erilaisten vuosittaisten foorumien merkeissä ja vuosittain ilmestyvän raportin avulla. Haastateltavien mukaan se ei kuitenkaan heidän mielestään ole ihan riittävää, vaan kentän reaaliaikaista kuulemista pitäisi tehostaa. Tässä esteeksi näytti muodostuvan resurssipula.

Foorumeiksi voidaan kutsua niitä käytäntöjä, joiden avulla toimijaryhmät toimivat yhdessä. Foorumit ovat paikkoja ja tilaisuuksia, joissa keskustelemalla, väittelemällä ja sopimalla etsitään eri asioiden merkityksiä ja uusia toiminnan muotoja. Foorumeja ovat esim. erilaiset työryhmät, keskusteluryhmät, julkiset tilaisuudet ja ammattijulkaisut jne. Areenat ovat osa strategisen suunnittelun muodollista prosessia. Alueellisessa kehittämistyössä on sekä epävirallisia että virallisia foorumeita ja areenoita. Viralliset foorumit ovat alueelliseen kehittämiseen lainsäädännön perusteella tai muulla tavoin syntyneitä suhteellisen vakiintuneita, säännöllisesti toistuvia keskustelupaikkoja. Epävirallisia taas ovat esim. satunnaiset tapaamiset, illanistujaiset yms. Virallisilla ja epävirallisilla foorumeilla ja areenoilla koetaan olevan erilaiset roolit ja merkitykset kehittämistyössä, ja niiden nähdään täydentävän toisiaan. Epävirallisia foorumeja pidetään jopa virallisia foorumeita merkittävimpinä alueen kehittämisen eteenpäin menon kannalta. Niiden katsotaan liittyvän erityisesti uuden ideointiin, asioiden valmisteluun ja työnjaosta sopimiseen. Viralliset foorumit koetaan usein nuijankopautuspaikoiksi. Samalla ne toimivat asioiden julkisuuteen tuomisen paikkoina. Kehittämistyötä ei voi tapahtua ilman virallisia foorumeita, koska niiden avulla voidaan legitimisoida ja käsitellä avoimemmin ja laajemmin pienemmissä ryhmissä käsiteltyjä asioita. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 136–137, 140–141.)

Valtioneuvoston teettämän tutkimuksen mukaan ohjelmajohtamisen ei todettu tuoneen merkittävästi kokonaan uusia keinoja, vaan monet hankkeet olisi toteutettu ilman ohjelmiakin. Poliitiikkaohjelmat ovat kuitenkin tehostaneet olemassa olevan keinovalikoiman yhteiskäyttöä ja nopeuttaneen yhteistyöprosesseja. Poliitiikkaohjelmilla koetaan olevan selvää lisäarvoa, mutta se on monelta osin näkymätöntä, vaikeasti mitattavaa ja eri tahojen tiivistyneeseen yhteistyöhön käytettyä. Keskeistä on onnistuminen poliitiikkaohjelmien teemojen valinnassa. Teemojen rajauksiin tulisi kiinnittää huomiota siten, että niistä tulisi riittävän laajoja,

vaikkakin hallittavia kokonaisuuksia. Laajalti tiedostettuna haasteena on politiikkaohjelmien muodostuminen joukoksi hankkeita ja toimenpiteitä, ilman selkeää keskinäisytkentää. Teemojen ohella tulisikin määrittää niiden keskeiset strategiset tavoitteet. Eri alojen asiantuntijoista muodostettuja kokoonpanoja tulisi käyttää tehokkaammin hyväksi pohdinnan ja ideoinnin foorumeina. Poliitiikkaohjelmien yhteiseen viestintään olisi syytä panostaa. Se olisi keino nostaa politiikkaohjelmien profiilia. Käytännön työssä luottamuksella, yhteistyöllä ja avoimuudella on merkittävä rooli todellisen lisäarvon ja vaikuttavuuden syntymisen kannalta. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 127, 132–133.) Haastatteluissa tuli ilmi, että Mieli-ohjelma koettiin tietynlaiseksi sateenvarjoksi, johon kehittämistyö nojaa. Ohjelman teemat koettiin olevan viisaasti laadittu, sillä ne olivat hyvin kattavia. Erilaisia asiantuntijafoorumeita oli käytetty pohdinnan ja ideoinnin keinoina. Näistä voisi mainita esimerkiksi vuosittaiset psykiatrian johtajien päivät.

Mieli-ohjelman tavoite on saada suunnitelma sisään kuntien toimintaan. Tämä tapahtuu pitkälti Kaste-rahoituksen kautta myöntämällä kunnille kehittämisrahoitusta eri projekteihin ja hankkeisiin, jotka tukevat Mieli-ohjelman toteutumista. Kuntien toimintaa on kehitetty erilaisten projektien kautta jo vuosia. Valtava projektien määrä on näyttäytynyt jopa projektiviidakkona. Hyviä tuloksia on saatu yksittäisissä kehittämissankkeissa, mutta niiden antia ei ole pystytty hyödyntämään tehokkaasti. Haasteena on PARAS-uudistuksen toteutuksen myötä tulleiden hankkeiden kehittämistyön hyödyntäminen. Esimerkiksi vertaisoppiva KuntaSuomi -oppimisverkoston keskeisin idea liittyi hyvien käytäntöjen levittämisen laadulliseen kehittämiseen ja tehostamiseen kuntakentässä vuosina 2007–2009. Tässä konseptissa oli kysymys aktiivisesta hyvien käytäntöjen kehittämis- ja välittämistoiminnan vahvistamisesta. Näitä ovat kuntien vertaisoppimisen kehittäminen, oppimis- ja vuoropuhelumenetelmien kehittäminen, pysyvän hyvien käytäntöjen kehittämisalustan rakentaminen, tutkimuksen ja käytännön yhteyden kehittäminen ja kokonaisuus eli vertaisoppiva KuntaSuomi -oppimisverkosto ja kehittämiskumppanuus. (Arnkil, Spangar & Jokinen 2007, 3, 7–8.)

PARAS-hanke on asettanut isot haasteet kunnille ja niiden henkilöstölle sekä esimiehille. Kokonaisuudessaan Paras-hanke korostaa kuntien roolia muutosjohtajina. Tässä ei ole kyse niinkään rakenteellisista uudistuksista vaan uusien käytänteiden ja toimintamallien käyttöönotosta. Kunnilla on muutosprosesseissaan samankaltaisia ongelmia ja kehittämistarpeita, joten muutosten toteuttamiseksi tarvitaan aiempaa enemmän kokemusten

jakamista sekä toimeenpanoa helpottavien toimintamallien käyttöä. Henkilöstön hallinnan ja muutoksen johtamisen taitoja tarvitaan, sillä uudistusten onnistuminen on ensisijaisesti riippuvainen henkilöstöstä. Kuntien keskinäisessä ja sisäisessä oppimisessa ja hyvien käytäntöjen levittämisessä on kehittämisen tarvetta. Suurissakaan hankkeissa ei ole verkosto-oppimisen lähtökohdat riittävästi toteutuneet eikä hankkeiden jälkeen ole ollut pysyviä rakenteita kokemusten välittämiseen. Usein keksitään samoja asioita uudelleen ja resursseja käytetään turhaan. Vertaisoppimisen keinoin voitaisiin jo alkuvaiheessa rikastaa omia ideoita ja omaksua tehokkaammin jo lupaavaksi osoittautuvia ja myöhemmin koeteltuja malleja ja soveltaa niitä omiin olosuhteisiin sekä strategisessa johtamisen malleissa, henkilöstöjohtamisessa että palvelujen järjestämisessä. Hyvän käytännön käsitteeseen, esiin saamiseen, todentamiseen ja välittämiseen liittyy kuitenkin monenlaisia pulmia. (Arnkil ym. 2007, 16–17.)

Vuosina 2005–2006 toteutetussa Aurora-hankkeessa tutkittiin Kartuke-ohjelman kuntien keskinäisoppimisen sekä tutkimuksen ja käytännön kehittämistyön yhteyksiä. (ks. Arnkil, Pitkänen ja Rissanen 2006). Olennaisin puute analyysin perusteella oli kuntien heikko sisäinen ja välinen vertaisoppiminen. Kuntien keskinäistä oppimista, käytännöllistä toteutettavuutta ja menetelmien kehittämistä ja rikastamista voisi vahvistaa kehittämällä erilaisia kohtaamisfoorumeita ja internetin kautta toteutuvia hyvien käytäntöjen pankkeja. Tähän liittyy keskeisesti foorumien dialogisuuden kehittäminen ja passiivisten tietopankkien kehittäminen aktiivisiksi. Tutkimuksen ja käytännön työn kehittämisen yhteyttä, vuoropuhelua ja yhteiskehittämistä olisi myös syytä kehittää. (Arnkil ym. 2007, 18.) Kehittämistyötä tehdään hankkeiden kautta ja yhtenä ongelmana on ollut se, että jokainen kunta ”keksii pyörän” uudelleen. Hyvien käytäntöjen tallentamiseksi ja hyödyntämiseksi on Mieli-ohjelman puitteissa toteutettu ns. Innokylä -tietopankki.

Hyvien käytäntöjen hyödyntämisen arvioissa on merkittäväksi noussut havainto, että ohjelmiin, hankkeisiin ja projektikonaisuuksiin käytettyjen resurssien ja projektien määrän ja niiden tulosten hyödyntämisen, hyödynnettävyyden, levittämisen ja käytäntöön soveltamisen välillä vallitsee kuilu. Projekteihin käytetään huomattavat määrät voimavaroja, mutta hyödyntämisen ja levittämisen mekanismit ovat määrällisesti ja laadullisesti heikkoja. Ohjelman tasot voidaan eritellä yhteiskuntapoliittiseen, ohjelmatasoon, generatiiviseen tasoon sekä projektitasoon. Kaikkiin tasoihin liittyy omia kehittämishaasteita ja ohjelma toimii hyvin vain silloin kun kaikki tasot toimivat hyvin ja tukevat toisiaan. Yhteiskuntapoliittisella tasolla

tarkoitetaan ohjelman tavoitteiden ja vaikuttamisen yhteyden tasoa. Ohjelmatasolla tarkoitetaan tavoitteita realisoivaa ohjelmatoimintaa. Generatiivisella tasolla tarkoitetaan ohjelman ”oppimistiloja” eli projektien sisäistä ja välistä yhteistyötä, vuorovaikutteisia foorumeita, koulutus- ja seminaarilaisuuksia sekä dokumentaarista aineistoa. Projektitaso on ohjelman operatiivisen toteutuksen taso. Usein generatiivinen taso jää projekti- ja ohjelmatasoon nähden heikkoon asemaan. Generatiivista tasoa voidaan kehittää korostamalla yhteistä kontekstia ja eri osapuolten kohtaamista, käyttämällä erilaisia työpajoja, foorumeita, vuoropuhelumenetelmiä, moninäkökulmaisuuksia ja tuettu oppimista julkaisuilla, tiedotuksella, tapauskuvauksilla ja verkkosivuilla. (Arnkil ym. 2007, 20.)

Mieli-ohjelman generatiivista tasoa on pyritty kehittämään erilaisilla foorumeilla, julkaisuilla, tapauskuvauksilla ja verkkosivuilla. Haastattelujen mukaan heikoimpina nähtiin tiedotuksen ja verkkosivujen osuus. Ehdotusten mukaan tiedotusta kuntiin tulisi olla säännöllisesti esim. neljä kertaa vuodessa siitä, missä ohjelmassa mennään ja mitä on tapetilla kullakin hetkellä. Verkkosivut nähtiin ohuina ja vaikeasti saavutettavana. Verkkosivuihin oli kuitenkin alettu panostaa paremmin.

5.4 Hyvät käytännöt

Yksiselitteistä määritelmää hyvästä käytännöstä ei ole ja hyvien käytäntöjen käsitteen käyttö on kirjavaa. Jonkin käytännön julistaminen hyväksi tai parhaaksi on suhteellista. Käytäntöä on voitu koetella paikallisesti, alueellisesti ja laajemminkin. Käytäntö on viime kädessä aina jotain paikallista, jota soveltaa jokin paikallinen yhteisö. Tässä mielessä se on erityinen sosiaalinen innovaatio käytetyssä kontekstissa. Käytännön siirtyminen paikasta toiseen ja sen yleistäminen ei ole yksinkertaista. Käytännön siirtäminen vaatii monimuotoista, kompleksista oppimisprosessia ja kommunikaatiota. Suuri osa käytännön toimintaa sisältää hiljaista tietoa, jota ei pystytä käsittein ilmaisemaan kuin osittain. Tämä asettaa suuria vaatimuksia sille, miten hyvien käytäntöjen etsiminen, levittäminen ja juurruttaminen toteutetaan. Mitä monimutkaisempi ongelmakokonaisuus, sitä monipuolisempi oppimisprosessi tarvitaan väliin, jotta se voidaan omaksua jossain toisaalla. Toisin sanoen, hyvä käytäntö ei ole esine tai työkalu, joka löydetään, varastoidaan ja jaellaan eteenpäin. Projektien raportoinnissa yleensä raportoidaan pelkkää menestystä ja ongelmattomuutta, koska ei ole koettu tarpeellisenä raportoida virheitä, epäonnistumisia ja etsintää. Virheitä ja hapuilua ei haluta raportoida, koska silloin riskeerataan jatkorahoitus. Jokainen projekti kuitenkin sisältää myös niitä.

Ongelmat voivat olla kesyjä tai kinkkisiä. Kesyt ongelmat ovat selvärajaisia, selkeitä, yksiselitteisiä ja niihin on olemassa varasto aikaisemmin hyviksi todettuja ja toimivia menettelyjä. Kinkkiset ongelmat eivät ole yksinkertaisia, eikä niihin ole valmista reseptiä. Niitä ei voida täsmällisesti määritellä ja ratkaisun hyvyys määrittyy aina sosiaalisessa kontekstissa ja muuttuu koko ajan. (Arnkil ym. 2007, 22–23.)

Hyvien käytäntöjen levittämiseen liittyvä ongelma on siinä, että hankkeet ovat usein jääneet aivan liian irralleen emotoiminnoista ja jälkikäteen on vaikeaa siirtää tuotettua käytäntöä projekteista vakinaiseen toimintaan tai toisaalle. Siirtämistä vaikeuttaa sekin, että tilapäinen projektihenkilökunta on voinut siirtyä muihin tehtäviin ja heidän mukanaan katoaa olennainen hiljainen tieto. Muodollisista projektiraporteista omaksuminen on heikkoa. Johtamiselta puuttuu usein elävä kosketus hankkeisiin niiden toteutuksen aikana. Hankkeiden hyviä ideoita on vaikea muutenkin myydä jälkeenpäin. Siten juurruttaminen jää ilman tukea ja haihtuu. Tarvittaisiin hyviä käytäntöjä hyvien käytäntöjen levittämiseksi. (Arnkil ym. 2007, 24.)

Käytännön hyvyys ei välttämättä ilmene välittömästi, varsinkin jos on kyseessä monimutkainen ongelma. Joissakin tapauksissa voi nopeastikin ilmetä, että käytäntö on toimiva. Hyvällä käytännöllä voidaan sanoa olevan erilaisia asteita ja sitä vastaavia oppimisen haasteita ja tapoja. Näitä ovat kiinnostava käytäntö, lupaava käytäntö, hyvä käytäntö ja kestävä hyvä käytäntö. Kehittämistoiminnassa on karkeasti ajatellen kahdenlaista oppimista suhteessa käytännön toteutusaikaan. Lyhyellä aikajänteellä on kysymys pienestä oppimiskehästä, jossa todisteet käytännön validiteetista vielä puuttuvat, mutta toteuttamalla oppimisprosessi voidaan omia ideoita ja toteutustapoja rikastaa muiden kokemuksia vasten. Pidemmällä aikavälillä on kysymys strategisesta oppimisestä eli isosta oppimiskehästä, joka voi enemmän perustua tietoihin käytännön toimivuudesta ja tarjoaa mahdollisuuksia vertailuun ja soveltamiseen. (Arnkil ym. 2007, 26–27.) Hyvyyden ja kestävyuden esiintulo kestää, eikä päätöksenteko voi odottaa pelkästään pitkän ajan kuluessa ja vahvasti todistettuja käytäntöjä. Tämän vuoksi tarvitaan myös alustavasti kokeiltuja, kiinnostavia ja lupaavia käytäntöjä sekä nopeaa vertaisoppimista, joilla voi testata omia ajatuksiaan ja rikastaa niitä. Eriasteisuuden erittely on välttämätöntä, jotta voidaan vastata sekä lyhyen, että pitkän tähtäyksen kehittämistoiminnan tarpeisiin. (Arnkil ym. 2007, 32.)

Nettisivujen ongelmaksi hyvien käytäntöjen levittämisessä on muodostunut se, ettei yksin ilman muiden neuvoja tai puhelintukea sivustojen käytössä ole helppoa päästä alkuun. Se

muodostaa keskeisen pullonkaulan kun ajatellaan tietopankkien yleisempää käyttöä ja hyödyntämistä. Toiseksi käytäntöjen etsintä edellyttää todellista paneutumista. Löytääkseen jotain hyödyllistä on ensin omaksuttava monenlaisia erilaisia käsitejärjestelmiä ja käytännön organisointitapoja. Kolmas ongelma muodostuu siitä, että keskustelu verkossa on reaaliaikaista ja vaaditaan aina erityisiä toimia tiedon herättämisestä henkiin. Hankekokonaisuuksien kokemukset ovat osoittaneet, että toisten kokemuksista oppiminen edellyttää monipuolista oppimisprosessia, jonka tueksi tarvitaan parempilaatuisia välittäviä rakenteita ja toimintatapoja. (Arnkil ym. 2007, 47–48.)

5.5 Verkostojohtaminen

Verkostojohtaminen on noussut tässä tutkimuksessa esiin otettavaksi asiaksi, koska ohjelmajohtaminen on verkostomainen johtamismalli. Kehittämishjelmien toimeenpano vaatii verkostomaista työskentelytapaa ja verkostoja pitää aina johtaa. Verkostojohtamiseen ei kuitenkaan tutkimusten mukaan panosteta tarpeeksi.

Verkosto voidaan määritellä eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen ongelman tai resurssipohjan ympärille. Verkostosuhteiden syntyminen edellyttää keskinäisen riippuvuuden oivaltamista ja hyväksymistä. Yhteistyö ei tällöin perustu hierarkkisiin suhteisiin, vaan lojaalisuuteen, luottamukseen ja keskinäiseen tukeen. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 105.)

Verkostoja on erilaisia ja termiä verkosto käytetään nykyään laajasti tarkoittamaan useita eri asioita. Julkisten organisaatioiden, sekä valtiollisten että ei valtiollisten, on huomattu toimivan kasvavassa määrin verkostoissa. Näitä verkostoja kutsutaan julkisen johtamisen verkostoiksi (PMN), koska ne ensisijaisesti sisältävät toimijat hallinnosta ja asiantuntijatasolta valtion hallinnosta, suurkaupunkitason hallinnosta, paikallishallinnosta ja ei hallinnollisista organisaatioista. Nämä asiantuntijat vaihtavat informaatiota, johtamisen taitoja ja paikantavat keskinäisiä ongelmia. Nämä tahot tulevat yhteen selvittääkseen ongelmia, joita he eivät voi yksin ratkaista. He käyttävät verkostoa tai julkisen johtamisen verkoston olemassaolon muotoa, koska se tarjoaa tarvittavaa joustavuutta ja pysyvyyttä samalla kun osallistujien omat organisaatiot, jossa he käyttävät pääosan ajastaan, säilyvät koskemattomana ja tekevät suurimman osan työstä. Näitä verkostoja on tärkeätä tarkastella koska julkiset organisaatiot

valitsevat verkostomuodon yhteistyömuodoksi yhä enemmän. (Agranoff 2007, ix.)

Ohjelmajohtajien mukaan ohjelmajohtaminen verkostomaisena johtamismallina korostaa erityisesti suostutteluun, sitoutumiseen ja jaettuihin tavoitteisiin perustuvaa työskentelytapaa. Ohjelmajohtajan tehtävässä yhteensovittamistaidot korostuvat. Tulee yhdistää oikealla tavalla poliittisen ohjauksen ja virkamiesohjauksen elementtejä. Tehtäviin kuuluvat verkostojen rakentaminen, johtaminen, hyödyntäminen ja verkostoihin vaikuttaminen. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, 61.)

Verkostoista voidaan tehdä kuusi erilaista havaintoa. Ensiksikin verkostot eivät ole syrjäyttämässä tai korvaamassa hierarkioita. Toiseksi verkostot ovat eriytyneitä ja niillä on eri tarkoitukset, ne toimivat eritavoilla ja tulokset eroavat huomattavasti. Vaikka kaikki verkostot lisäävät ja käsittelevät tietoa, vain yksi verkostotyyppi saavuttaa tosiasiallisen politiikkaan tai ohjelmiin liittyvän päätöksenteon. Kolmanneksi vaikka verkostot ovat ei-hierarkisia ja suurelta osin itseorganisoituvia, rakenne- ja toimintaprosessia ei automaattisesti tapahdu. Verkostoja voidaan tarkastella päätöksentekotyypin, rakenteen, tietojohdamisen, arvon lisäämisen ja verkostojen roolin mukaan. Jonkun täytyy johtaa prosessia, työ pitää jakaa, toiminta pitää hyväksyä ja sovitut asiat pitää viedä eteenpäin. Neljänneksi PMN ja kaikki verkostot ovat enemmän kuin selviä informaatioarvon organisoinnin muotoja. Verkostot on tarkoitettu paikkaamaan organisaation informaation aukkoja ja epäsymmetriaa. Viidenneksi verkostot tekevät muutoksen, sillä PMN selvästi lisää tärkeää arvoa julkisille hankkeille, jotka eivät muutoin toteutuisi. Verkostot lisäävät arvoa eri tavoilla. Kuudenneksi verkostot muuttavat julkisten johtajien työtapaa, joskaan ei dramaattisesti. Johtajat työskentelevät valtion välisillä rajoilla ja tuovat yhteen eri tahoja. Tämä on johtanut siihen, että verkostoissa kuten esim. toimeenpanossa työskentely on johtanut hallinnon toimijoiden roolin pienemiseen. (Agranoff 2007, 3–5.)

Johtajat toimivat eritavoilla verkostoissa kuin omissa organisaatioissaan, koska normaalit standardien mukaiset johtamisen ulkoiset merkit puuttuvat, esim. hierarkia, auktoriteetti ja neuvominen. Verkostossa ollaan tasaväkisiä kumppaneita. (Agranoff 2007, 8.) Tutkimusten mukaan 20 prosenttia julkisen johtajan ajasta menee yhteistyötoimintaan oman organisaation ulkopuolella. (Agranoff 2007, 9.)

Verkostojen eroja voidaan jaotella sen mukaan, mikä on niiden päätarkoitus tietojen

vaihtamiseen tehdäkseen politiikan ja ohjelmien muutoksia. Verkostot jakautuvat informaatioverkostoihin, kehitysverkostoihin, kontaktiverkostoihin ja toimintaverkostoihin. Informaatioverkostoihin osapuolet tulevat yhteen ainoastaan muuttaakseen järjestöpolitiikkaa, teknologiaa ja mahdollisia ratkaisuja. Kehitysverkostoihin osallistujilla tietojen ja tekniikkaa koskeva tietojen vaihto yhdistyy koulutukseen ja jäsenten palveluihin, joka lisää jäsenten kapasiteettiä toimeenpanna ratkaisuja omissa organisaatioissaan. Kontaktiverkostoissa osallistujat tulevat yhteen vaihtaakseen informaatiota ja teknologiaa, ohjelmoinnin ketjuttamisen, työmahdollisuuksien, asiakaskontaktien jakamisen vuoksi ja voidakseen käyttää mahdollisuuksia, jotka johtavat uusiin lähestymistapoihin. Toimintaverkostoissa osallistujat tulevat yhteen tehdäkseen toimistojen välisen sopeuttamisen, virallisesti hyväksytyyn yhteistyön tavan vuoksi ja tuottaakseen palveluja tiedon- ja teknologian vaihdon myötä. (Agranoff 2007, 10.)

Julkisen johtamisen verkostoja on tärkeätä tarkastella, koska niistä on tullut välttämätön ja olennainen julkisen johtamisen yhteistyön väline. Verkostot ovat ottaneet paikkansa epävirallisessa hallintoviranomaisten välisissä linkeissä, virallisten kuvioiden kasvupohjana. Tiedonvaihto on tullut tärkeäksi kaikille jotka työskentelevät julkisten ongelmien ja ohjelmien parissa, kuten ohjelmaspesialistit, ohjelmaohjaajat, ohjelman hallinnoijat ja suorittavat virkamiehet. Kasvava keskinäinen riippuvuus on tehostanut uutta verkostotoimijan mallia organisaatioiden sisäisten rajojen avaajana. (Agranoff 2007, 18.)

Informaation alueella tiedon hankkiminen, mukauttaminen ja saadun tiedon käyttäminen tulevat keskeisiksi toiminnoiksi verkostoissa. Julkisella sektorilla verkostot ovat tärkeitä tiedon kaupanvälittäjiä. Yksittäiset organisaatiot tekevät yhteistyötä löytääkseen ratkaisuja, jotka heille yksinään ovat saavuttamattomissa. Toimijoiden tieto ei sisällä ainoastaan dataa ja informaatiota, vaan myös näkemyksen ongelman ratkaisusta, joka tulee kokemuksesta, harkinnasta, taidoista ja saatavilla olevasta tiedon soveltamisesta. Tieto, jota julkiset johtajat tarvitsevat sisältää sekä yksitulkintaisen että epäsuoran tiedon. Epäsuora tieto tuo mukanaan konferenssien, instituutioiden, työpajojen, epävirallisen ja virallisen opasteen ja oppiajan tuoman tiedon. (Agranoff 2007, 29.)

Tarkasteltaessa sitä, kuinka julkisen johtamisen verkostot toimivat ja miten ne eroavat hierarkisista organisaatioista voidaan todeta, että verkostot näyttävät hyvin paljon samanlaisilta kuin voittoa tavoittelemattomat organisaatiot. Verkostoja pitää yhdessä paljon

muukin kuin rakenne. Toimijat työskentelevät yhteisen vision, mission ja tavoitteiden kanssa. Luottamuksen syntyminen verkostossa on keskeinen tekijä perustettaessa ja ylläpidettäessä verkoston yhteenkuuluvuutta. Luottamus kehittyy kolmella eri tavalla. Ensiksikin useimmat verkoston keskeisistä toimijoista, poliitikot, tekninen ydin ja henkilöstö tietävät toisensa pitkältä ajalta. Heillä on paljon kokemusta toimistojen sisältä tai yhteistoiminnasta. Toiseksi useimmilla toimijoilla on paljon kokemusta kollegana toimimisesta toisissa toimistoissa ja organisaatioissa. Kolmanneksi sekä tekninen että ohjelmatyö julkisen johtamisen verkostoissa rakentuu kahteen voimaan: tukemisen ja luottamuksen prosessiin. Vaikka oltaisiin eri mieltä asioista niin kunnoitetaan toinen toista. Luottamuksen myötä pyritään auttamaan toisia. Molemminpuolinen oppiminen jonkun aiheen tutkimisen myötä johtaa luottamuksen lisääntymiseen. Erilaisista taustoista on hyötyä kun verkostoissa opitaan toisilta. Mitä enemmän oppimista saadaan aikaan sitä enemmän luottamus kasvaa muiden kykyjä kohtaan. Konsensuksen rakentamisen prosessit rakentavat luottamusta. Autonomiasta luopumisen ja asemien häivyttämisen myötä saavutetaan vastavuoroinen ymmärrys ja kumppanuus. Prosessit joilla avataan omaa toimistoa muille edistävät luottamusta. Pienten ryhmien yhdessä työskentely jossakin projektissa johtaa korkeampaan intimitettiin. Kun työ on tehty se synnyttää syvempää ymmärrystä. Komiteatyöskentelyn epäonnistuminen tai epäonnistuminen luvattun informaation toimittamisessa tai jokin muu välttämättömän työn tekemisen tekemättä jättäminen johtaa luottamuksen vähenemiseen. (Agranoff 2007, 119–122.)

Verkostojohtamisen ymmärtämisen avain on ammatillisessa kulttuurissa ja organisoinnin tekijöiden normeissa. Jokainen julkisen johtamisen verkosto koostuu toimiston päälliköistä, hallintoviranomaisista, ohjelmajohtajista, ohjelma spesialisteista, paikallista valituista virkamiehistä ja teknisestä henkilökunnasta. He tuovat verkostoon oman kokemuksensa työskentelystä suurissa byrokraattisissa organisaatioissa ja vapaaehtoisorganisaatioissa. Samanaikaisesti toimijoiden omat organisaatiot muuttuvat. Tiedon lisääntymisen vaatimusten kasvaessa kotiorganisaatiossa toimijat alkavat sisäisesti rakentaa itseään kohtaamaan yhteistyötä. Verkostojen täytyy mennä virkamiesten muodollisuuksien ja sääntöjen ulkopuolelle saadakseen vastuuta yhteistyöhön. Tämä pitää ryhmän yhdessä ja takaa keinot jotka tukevat sen toimintaa. Osallistuminen pitää siirtää energiaksi verkostojen rakenteissa ja prosesseissa. (Agranoff 2007, 123–124.)

Yhteistyö voi organisoitua muunakin kuin verkostona. Verkostomainen yhteistyö ei automaattisesti takaa yhteistyön laatua. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 12.) Verkostomainen

yhteistyö ei välttämättä sovi kaikkiin tilanteisiin. Verkostojen merkitys on kuitenkin korostunut monimutkaisuuden ja muutoksen hallinnan keinona. Verkosto sopii joustavuutensa vuoksi hyvin nopeasti muuttuviin olosuhteisiin ja siksi verkostomainen yhteistyö on yleistynyt niin paljon, että on alettu puhua verkostoyhteiskunnasta ja verkostotaloudesta. (Emt. 2000, 33.)

Organisaatioiden, verkostojen ja niiden johtamisen yhtäläisyyksiä ja eroja tarkasteltaessa voidaan todeta, että yhteistyön johtamista tarvitaan myös verkostoissa. Vaikutus julkiseen päätöksentekoon on epäsuoraa ja pitkäkestoista. Verkostoprosesseissa tieto on tärkeä aines päätöksenteossa. Yhteisymmärryksen saavuttaminen on avainasemassa. Tärkeintä on osapuolten ja tiedon kunnioittaminen. Yksittäisen toimijalla ei välttämättä ole tarvittavaa osaamista, joten sen täytyy etsiä sitä sen rajojen ulkopuolelta. Verkosto ei ole ainoa keino saada puuttuvaa asiantuntemusta, mutta se on tehokas asiantuntemuksen ja saavuttamisen reservi. Sekä verkostot että organisaatiot ovat tietojohdamista. (Agranoff 2007, 229–231.)

Kehittämistoiminnassa puhutaan usein siitä, onko kehittämistoiminta toteutunut ylhäältä alas vai alhaalta ylös periaatteella. Kuitenkin sitä ei tulisi tarkastella hallinnollisen aseman mukaan, vaan siten, mikä on toimijan rooli ja asiantuntemus kulloinkin kehittämisen kohteena olevassa asiassa. Siten yhteistyö ja verkostot korostuvat. Yhteistyön kehittämiseen tulisi panostaa, koska eri toimijoiden yhteistyö on keskeisessä asemassa. Kehittämistoiminnassa ei tule jatkuvasti muuttaa pelikenttää, vaan tulisi kehittää pelaajia ja joukkuetta. Toimijoille tulee antaa aikaa oppia itse toiminta. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 32.)

Verkostoissa ei ole kysymys vain yhteistyöstä, vaan verkostoitumisella kuvataan vastavuoroisten ei-hierarkkisten vuorovaikutussuhteiden merkityksen kasvua ja toimijoiden lisääntyntä keskinäisriippuvuutta. Verkostoitumista voidaan kuvata eriasteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen intressin ympärille. Verkostosuhteita ei synny ilman, että toimijat oivaltavat ja hyväksyvät keskinäisen riippuvuutensa. Verkostot ovat luonteeltaan jatkuvia, melko pysyviä ja ne tuottavat hyötyä kaikille niissä mukana oleville toimijoille. Verkostoa voidaan kutsua myös toimijan toimintaympäristöksi. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 34.)

Alueellinen kehittäjäverkosto voidaan tulkita löyhäksi organisoituneeksi strategiseksi verkostoksi. Strategisen siitä tekee pyrkimys vaikuttaa alueen pitkän aikavälin kehitykseen.

Löyhän siitä tekee se, ettei sillä välttämättä ole vakiintunutta organisoitumisen muotoa ja juuri sitä varten luotuja pysyviä foorumeja. Kehittäjäverkosto organisoituu tavallisesti erilaisissa kokoonpanoissa erilaisten hankkeiden ympärillä. Kehittäjäverkostoon voivat kuulua esim. kunnat, avainyritykset, oppi- ja tutkimuslaitokset, kansalaisjärjestöt jne. Hankkeisiin osallistujat määräytyvät kulloinkin kyseessä olevan asian perusteella. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 34–35.)

Verkostoihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan jakaa verkostoihin vaikuttamiseen, hyödyntämiseen ja johtamiseen. Kehittäjäverkostoon vaikuttavat erilaiset globaalit- ja elinkeinoelämän tapahtumat, tiedotusvälineiden uutisointi, mielipidekirjoittelu ja valtiovallan päätökset. Yhteistyötä voidaan kehittää verkostojen johtamisella. Verkostojen hyödyntäjät vaikuttavat omalta osaltaan verkostoihin motiivinaan saada lisäarvoa omaan toimintaan. Verkostojen rakenne ei kestä jos jokin toimija haluaa pelkästään hyödyntää verkostoa eikä tuo mitään lisäarvoa verkostolle. Verkostoissa tulee olla vastavuoroisuuden periaate. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 36.)

Verkostot tarvitsevat myös johtajuutta monisyisten toimintojen suuntaamiseksi. Verkostoissa ei ole perinteisessä mielessä johtajia, vaan verkostojen johtamisella tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään vuorovaikutusprosessien edistämiseen, erilaisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa välittäjänä toimimiseen ja toiminnan suuntaamiseen kohti päämäärien etsintää. Johtajia voi olla myös useita, sillä johtamista voidaan pitää toimijoiden toisiinsa kohdistamina vaikutuksina. Vaikka johtajana voi olla kuka tahansa, niin kehittäjäverkostoissa johtaminen kuitenkin yleensä on julkisen hallinnon toimijoiden vastuulla. Jokin toimija saattaa johtaa verkostoa tiedostamatta sitä itse. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 37–38.)

Toteutettavat strategiaprosessit ovat kompleksisia ja vaikeasti ennakoitavia, joten toimijoiden on kyettävä oppimaan sekä omista tavoitteistaan ja strategioistaan, että muiden toimijoiden tavoitteista ja strategioista prosessin kuluessa. Tulkinalla on keskeinen sija verkostojen johtamisessa ja analysoinnissa. Tulkinnoilla tarkoitetaan erilaisuuksia ja samanlaisuuksia toimijoiden arvoissa, tavoitteissa ja näkökulmissa liittyen käsillä olevaan asiaan. Toimijoilla on yleensä erilaisia näkemyksiä ongelmista ja ratkaisuista, muista toimijoista, riippuvuussuhteista sekä työskentelyn eduista ja haitoista, mutta ne muotoutuvat uudelleen vähitellen yhteistoiminnassa. Joskus toimijat eivät ole kykeneviä tai halukkaita muuttamaan tulkintojaan. Tällöin kehittämisprosessista on vaarana tulla argumenttien toistoa

rituaalinomaisesti. Tällöin tarvitaan tulkintojen johtamista. Tulkintojen johtamisella pyritään paikalleen juuttuneiden tilanteiden estämiseen tai selvittämiseen ylläpitämällä ja luomalla olosuhteita avoimelle keskustelulle. Tämä tapahtuu siten, että tuodaan ilmi se, ettei ole olemassa parasta tulkintaa ja että erilaisten tulkintojen olemassaolo on hyödyllisempää kuin tulkintojen erilaisuuden eliminointi. Tulee kunnioittaa ja hyväksyä toimijoiden omat asemat ja tulkinnat. Ristiriitoja syntyy, jos toimijat eivät tunnista asiaan liittyviä tulkintoja ja niiden taustalla olevia perusteluja. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 39–40.) Mieli-ohjelman toimeenpanon johtamista koskevissa haastatteluissa tuli esiin eri osapuolten väliset hyvät vuorovaikutussuhteet. Vaikeimpana nähtiin mielenterveys- ja päihdesektoreiden yhdistämisen tavoite. Vaikka nämä erilliset sektorit oli pystytty saattamaan yhteen käymään keskustelua, koettiin että sektoreiden varsinainen yhdistäminen ei ollut edennyt tavoitteiden mukaan. Yhteistä näkemystä ei ole helppoa rakentaa ja tulkinnat ovat eri osapuolten välillä erilaisia. Kehittämistoiminnassa todettiin olevan pitkälti kysymys eri osapuolten saattamisesta yhteen.

Varsinainen verkosto nähdään ideaalisena tasa-arvoisena toimijoiden muodostaman kokonaisuutena, jossa eri toimijat täydentävät toistensa osaamista ja tietoja vuorovaikutteisessa prosessissa. Verkostoista oletetaan ettei mikään toimijoista nouse asioissa muiden yläpuolelle, niiden uskotaan mahdollistavan avoimen kommunikaation ja ideoiden liikkeen. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 41–42.)

Verkostomaisen toiminnan todetaan madaltavan organisaatioiden rajoja. Rajoilla on kahta merkitystä. Toisaalta ne ovat tarpeellisia, sillä niiden avulla voidaan luoda eroja, hahmottaa erilaisuutta, jäsentää ja suunnata toimintaa sekä määritellä mukanaolijat. Toisaalta rajat estävät hedelmällistä vuorovaikutusta ja hidastavat vuorovaikutteista toimintaa. Rajojen ylittäminen on osoittautunut luultua vaikeammaksi, koska se edellyttää syvällisiä muutoksia myös ajattelu- ja toimintatavoissa. Näitä rajoja voi kutsua näkymättömäksi rajoiksi. Ajatteluun ja toimintatapaan liittyviä näkymättömiä esteitä on monenlaisia. Yhteistyöstä tulee keinotekoista jos se muodostuu vain institutionaalisten rakenteiden perusteella. Saattaa olla myös niin, etteivät organisaatioiden avainhenkilöt tule toimeen keskenään. Organisaatiot eivät välttämättä aktiivisesti jaa tietoaan ja keskittyvät vain omiin asioihinsa. Luottamuksen menettäminen ja sen palauttaminen vie paljon aikaa ja energiaa. Osa toimijoista ei kunnioita verkoston pelisääntöjä tai keskeiset toimijat eivät välttämättä ymmärrä toistensa lähtökohtia ja tavoitteita. Esteeksi muodostuu myös se, jos organisaatio ajaa vain omaa etuaan eikä sitoudukaan yhteiseen hyvään. Resurssien puute syntyy, jos jokainen ei tuo lisäarvoa

verkostoon. Verkoston toimijat eivät välttämättä osaa hyödyntää omia eikä muiden kokemuksia. Saattaa olla myös niin, että taustalla olevia erilaisia foorumeita on liian vähän. Työnjako voi olla epäselvää ja vastuuttaminen voi puuttua. Edellä mainittuja seikkoja voidaan kutsua verkostojen pullonkauloiksi. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 43–44.)

Verkostomaisen toiminnan edellyttämien ajattelu- ja toimintatapojen omaksuminen on hidasta. Verkostojen vuorovaikutuksen sujuvuuteen vaikuttamista ei oikein osata. Verkostojen johtajuutta ei ilmiönä juurikaan tunneta tai siihen tietoisesti panosteta. Verkostojen osaamisen johtamiselle on selkeä tarve. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 102.)

Informaation ja tiedon ajatellaan yleisesti ottaen olevan data lähteitä, www-sivuja, intranettia ja portaaleja tai tiedostokabinetteja ja politiikka- tai toiminta manuaaleja. Tämä on kuitenkin muuttumassa. Vuosina 1995–2005 alettiin yhä enemmän käyttämään työkaluja, jotka liittyvät informaatioteknologiaan. Näitä ovat asiakas suhteiden johtaminen, jakeluketjujen johtaminen ja tietojohdaminen. Niitä käytetään nykyisin yli puolessa organisaatioista. Tutkimuksen mukaan insinöörit ja tiedemiehet kääntyvät viisi kertaa useammin henkilön puoleen informaatiota saadakseen kuin persoonattomaan data- tai tiedosto lähteeseen. Ristikkäisissä organisaatioissa verkostot ovat tulleet tärkeiksi keinoiksi informaation ja tiedon jakamisessa sekä tiedon luomisessa. Tietoaukot ja epävarmuus ongelmia ja ohjelmia koskien on yksi pääsyistä miksi julkisen johtamisen verkostot on organisoituneet. (Agranoff 2007, 125.)

Informaatio kulkee organisaatioissa kovan ja pehmeän verkoston kautta. Tieto on laajempaa, syvempää ja rikkaampaa kuin data tai informaatio. Se on muuttuvaa ja asiayhteyteen sidottua, mutta hyvin hyödyllistä. Tieto on sekä prosessi että lopputulos. Tietojohdamisella on kaksi analyttistä komponenttiä, selvä- ja sanaton tieto. Selvä tieto on sitä mikä voidaan helposti koodata ja kommunikoida sanoilla, numeroilla tai piirroksin. Se on tunnetumpi tietämisen muoto. Sanaton tieto on upotettu älyyn, yksilölliseen oivaltamiseen, fyysiseen kokemukseen, intuitioon ja sääntöihin. Se sisältää tietotaidon, ymmärryksen, näkemyksen ja luontaisen harjoittelun. Selvä ja sanaton tieto eivät ole vastakkaisia toisilleen vaan ne ovat kolikon kaksi eri puolta. Toimivissa verkostoissa tiedon johtaminen on keskeistä. Tietojohdajien tulee vaalia oppimista tiedon vaihtamisen kautta tai luoda mahdollisuuksia tiedon jakamiselle yhdistämällä ihmisiä, yhteisöjä ja asiantuntijoita. Tiedon jakaminen ei ole nollasumma peliä. Tieto kasvaa kun sitä jaetaan. (Agranoff 2007, 126–129.) Toimeenpanon johtaminen on osaltaan tietojohdamista, sillä yhtenä tärkeänä tehtävänä on tiedon vaihtaminen ja tiedon

jakamisen mahdollistaminen yhdistämällä ihmisiä, yhteisöjä ja asiantuntijoita. Yhteensaattamalla pystytään hyödyntämään selvä ja sanaton tieto.

On löydettävissä ainakin kuusi erilaista oppimis/tietomuotoja. Yksi on ryhmäkeskustelu, toinen on poliittiset neuvottelut. Vähemmän poliittisissa keskusteluissa osallistujat voivat käyttää poliittisia päätöksentekijöitä helpottaakseen ongelmanratkaisua. Kolmas malli sisältää ongelman määrittelyn suoraan teknologisia sovelluksia apuna käyttäen. Neljännessä mallissa verkosto on perustettu kaavamaisten prosessien menettelyä varten valmistelevaan osapuolet päätöksentekoon. Viidennessä mallissa yksinkertaisesti käytetään data ajettuja keinoja tuottamaan päätöksenteko informaatiota. Kuudennessa mallissa päätöksenteko-oppiminen strategia on sellainen, että se sisältää simulaation edeltävistä ratkaisuista tai elektronisen päätöksenteko tekniikan. (Agranoff 2007, 146–148.) Mieli-ohjelman toimeenpanossa keskeisenä oppimis/tietomuotona ovat ryhmäkeskustelut. Jonkin verran käytetään myös data ajettuja keinoja tuottamaan päätöksentekoinformaatiota.

Lyhyesti sanottuna, verkostot operoivat tietojohdatuslottuvuuttaan vuorovaikutteisesti toimittamalla suoraa tietoa ja muuntamalla sen sanattomaksi tiedoksi prosessin avulla. Tämä tapahtuu huomioita ja kokemuksia vaihtamalla, dataa tulkitsemalla, oppimiskokemuksien ilmaantumisella ja sanattoman tiedon nousemisella ylimmäiseksi. Selvän ja sanattoman tiedon saaminen yhteen on ydinprosessi. Julkisen johtamisen verkostot luovat tärkeitä oppimisen yhteisöjä. Julkisen johtamisen komiteat ja työryhmät ovat olemassa tiedon johtamisen vuoksi. (Agranoff 2007, 152–154.)

Arvon lisäämisen ymmärtämiseksi täytyy katsoa prosessia ja lopputulosta henkilöstön, organisaation ja verkoston näkökulmasta. Verkostoihin investoiminen ei ainoastaan palvele kollektiivista julkista tarkoitusta, vaan se myös sisältää etuja joita verkosto voi tuoda heidän organisaatioidensa missioon ja toimintaan sekä jokaiselle ammatillisesti. (Agranoff 2007, 158.)

Taitojen kasvu, kehittyminen ja oppiminen laajentavat henkilön henkilökohtaista potentiaalia, mikä lisää mahdollisia potentiaalisia ratkaisuvaihtoehtoja. Organisaatioiden sisäinen kulttuuri laajenee ajatusten vaihdon myötä. Verkostosta tulee tapahtumapaikka laajenemiselle, muutokselle ja laillisuuden, taloudellisuuden, tekniikan, suunnittelun ja politiikan soveltamispaikka vaikeille ongelmille, joita julkisen johtamisen verkostot kohtaavat.

Oppiminen ja prosessin kasvu ovat myöskin merkittäviä. Tieteellisen-, teknisen tiedon ja prosessin kasvu ovat täten henkilökohtaisia arvon lisääjiä. Tärkeänä voidaan pitää myös lisääntyviä julkisen johtamisen taitoja. Se vahvistaa organisaation sisäisen oppimisen kasvua. Osallistujat luovat arvoa verkostolle tarjoamalla uutta ja erilaista kokemusta, joka auttaa johtajia toimimaan moniorganisaation perspektiivistä ja kasvattamalla jokaisen tietoutta julkiseen johtamiseen. Onnistunut verkostotyöskentely pitää yllä mielenkiintoa tulevaan verkostotyöskentelyyn. Kontaktien aukkojen täyttäminen, uusien mahdollisuuksien ja toimijoiden löytäminen on myös mahdollista. Verkostot auttavat johtajia ja ammattilaisia laajentamaan ohjelmien järjestäytymistä ja tuovat tietoisuutta uusista näkemyksistä. Vähäisemmät, mutta myöskin tärkeät prioriteetit ovat pääsy päätöksentekijöiden luokse ja mahdollisuus julkisten palvelujen suorittamiseen. Verkostot tarjoavat monia yhteyksiä toimistojen päälliköihin, valtion lainsäätäjiin, paikallisesti valittuihin edustajiin ja muihin valtion hallinnon toimijoihin. (Agranoff 2007, 159, 163.)

Julkisen johtamisen verkostoilla on seitsemän eri roolia. Ongelman tunnistaminen ja informaation vaihto, olemassa olevan ja kehittyvän teknologian kasvaminen, infrastruktuurin kehittäminen, molemminpuolisen kapasiteetin rakentaminen, keskinäisen strategian ja ohjelmoinnin rakentaminen ja ohjelmointiin/politiikan tekemiseen osallistuminen. (Agranoff 2007, 222.)

Verkostojen toimintaan vaikuttavat institutionaaliset tekijät, ihmiset ja heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa. Instituutiot muodostavat alueellisen kehittämistoiminnan, kehittäjäverkostojen toiminnan ja valintojen puitteet. Instituutiot voivat joko tukea tai ehkäistä verkostomaista yhteistoimintaa. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että alueellisessa kehittämisessä toimii sekä verkostosukkuloita että järjestelmän valvojia. Verkostosukkulat ovat verkostomaisen toiminnan, tavoitteet ja sitoutumisen syyt ymmärtävä henkilö, joka etsii yhteisiä intressejä. Järjestelmän vartija taas rakentaa toimintansa pitkälle sääntöjen, rakenteiden ja instituutioiden varaan. Verkostomaisen yhteistyön edellyttämää ajattelu- ja toimintamallien oppimisprosessin keskeneräisyyden taustalla voidaan yhtenä tekijänä pitää yleistä vaikeutta pois oppia totuttuja käytäntöjä. 1990-luvulla hallitsevaan asemaan nousi ohjelmaperusteinen aluepolitiikka, joka korosti osittain järjestelmiä ja osittain verkostomaista yhteistyötä. Sille on ominaista instituutioiden kehittäminen verkostoja tukevaan suuntaan, mutta samalla sen puitteissa näkemys verkostoihin on kapea ja hallinnollinen. Ohjelmallisessa aluepolitiikassa verkostot valjastetaan järjestelmän käyttöön. Tulevaisuudessa järjestelmät

saatetaan valjastaa verkostojen ja erilaisten kehittämisprosessien tueksi. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 144–147.)

Yhtenä pullonkaulana voidaan pitää verkostojen jäsentämisen vaikeutta. Ihmiset hahmottavat verkostot eri tavoin. Osa pitää verkostoja välineenä, osa rakenteena, osa toimintatapana ja osa toimintaympäristönä. Alueellisen kehittämisen verkostoja voidaan tyypitellä seuraavasti: Tavoitteellinen verkosto, joka on syntynyt jonkun asian aikaansaamiseksi. Etsintäverkosto, joka on syntynyt informaation ja kokemusten vaihtoa varten. Tuki- tai kollegaverkosto, joka on saman alan ihmisten verkosto, jossa haetaan tukea omaan työhön ja sen kehittämiseen. Torjunta- tai edunvalvontaverkosto, joka on perustettu jonkin edun saamiseksi. Kansalaisvaikuttamisen verkosto, jolla ajetaan jotakin tavoitetta. Investointiverkosto, joka on perustettu suurien investointien toteuttamiseksi. Verkostojen tunnistaminen on tärkeitä, jotta niiden toimivuutta kyetään kehittämään niihin kohdistuneita odotuksia vastaavasti. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 156.) Mieli-ohjelman toimeenpanossa on mukana kolmea ensiksi mainittua verkostotyyppiä. Tavoitteellinen verkosto, jossa on pyritty saamaan aikaiseksi toimeenpanosuunnitelma asioiden kehittämiseksi. Etsintäverkosto, joka on syntynyt tarvittavan informaation aikaansaamiseksi. Tuki- tai kollegaverkostoja on taas luotu, jotta saataisiin tukea omaan työhön tai sen kehittämiseen. Jokaisella toimeenpanon työryhmän jäsenellä on oma asiantuntija-alueensa, joiden verkostoissa he toimivat.

Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta tehdyn tutkimuksen (Linnamaa, Sotarauta 2000) mukaan yksi kuilu arjen ja utopian välillä oli kehittäjäverkoston rakentumisen keskeneräisyys. Keskeistä on se, miten keskeneräisyys vaikuttaa kehittämistyön sujuvuuteen. Ydinkompetenssien ja keskinäisen työnjaon selkiintymisen keskeneräisyys oli yksi tekijä. Toinen tekijä oli instituutioiden ja järjestelmien kahlehtivuus. Toimintaan vaikuttavat sekä sisäiset että ulkoiset voimat. Institutionaaliset rakenteet eivät olleet riittävästi muuttuneet vastaamaan uudistuvaa toimintaympäristöä eivätkä ne tukeneet hyvin alueellisia verkostoja. Kolmas tekijä oli toimijoiden roolien tulkintojen erilaisuus. Syvälinen pohdinta ja strategiset keskustelut olivat käymättä. Neljäs ja kaikkein merkittävin tekijä oli verkostoajattelun keskeneräisyys. Verkostojen toimintalogiikkaa ei oltu sisäistetty riittävästi hyvin. Toiminta ei ollut muuttunut verkostomaiseksi. Ongelmana on, että verkoston oletetaan toimivan itsestään, vaikka se riippuu siinä mukana olevien organisaatioiden ja ihmisten aktiivisuudesta. Yhteistyön laatuun ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Verkostojen johtajuuteen eli vuorovaikutuksen sujuvuuteen ei panosteta. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 157–160.)

6 TUTKIMUSKOHTTEEN KUVAUS

6.1 Kohdeorganisaatio

Tässä tutkimuksessa kohdeorganisaatio on Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (THL). Sen mielenterveys- ja päihdeosaston strategiatyön päämääränä on viedä Mielenterveys ja päihdesuunnitelman tavoitteita asteittain osaksi kuntien toimintaa, kehittää mielenterveys- ja päihdesuunnitelmista väline, jolla on oikeasti merkitystä mielenterveys- ja päihdetyön kehittämisessä kaikilla tasoilla, alkaen talousarvioiden suunnittelusta. Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma on kaikille kunnille yhteinen väline kehittämiseen. Tavoitteena on, että kyseinen suunnitelma olisi kaikissa kunnissa. Sen on tarkoitus olla osa kunnan hyvinvointistrategiaa. Implementoinnissa pyritään vaikuttamaan mielenterveys- ja päihdesuunnitelmien sisältöön siten, että ne ohjaavat asteittain kuntia kehittämään toimintaansa Mieli 2009 -työryhmän ehdotusten mukaisiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2007 eduskunnan aloitteesta Mieli 2009 -työryhmän valmistelemaan suunnitelmaa mielenterveys- ja päihdetyön valtakunnallisesta kehittämisestä. Ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015 luovutettiin sosiaali- ja terveysministeriölle 2009. Kyseessä on laaja kokonaisuus, jonka toimeenpano jakaantuu usean toimijan vastuulle ja jonka toteuttaminen vaatii yhteistyötä lukuisten toimijoiden välillä. Suunnitelmassa tarkastellaan kehittämistä valtakunnallisella tasolla yhtenä kokonaisuutena. THL on yksi keskeisistä toimeenpanoon osallistuvista tahoista.

Kyseessä on poliittinen ohjaus, joka tarkoittaa toimijan pyrkimyksiä vaikuttaa toisiin toimijoihin. Keskeinen poliittisen ohjauksen tyyppi on toimeenpanon ohjaus. Poliittisilla päätöksentekijöillä on käytössään hallinnon ohjausmuotoina kahdenlaista ohjausta, välitöntä ja välillistä. Välittömällä ohjauksella tarkoitetaan ohjausta, jossa ohjattavalle osoitetaan välittömästi toiminnan tavoitteet ja keinot niiden toteuttamiseksi. Välillisellä ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista ohjattavan kykyyn ja haluun toteuttaa osoitettuja tavoitteita ja keinoja. Yleinen ohjaus on ohjausta, jossa vaikutetaan kaikkiin kriteerit täyttäviin ohjattavan päätöksentekotilanteisiin. Yksityiskohtainen ohjaus on ohjausta, jossa halutaan vaikuttaa yhteen yksittäiseen päätöksentekotilanteeseen. Ohjattaessa ja pyrittäessä joihinkin toimintoihin ja tuloksiin, säädetään eri tekijöitä. Välillinen ohjaus pyrkii vaikuttamaan

ymmärrykseen, osaamiseen ja kykyyn sekä haluun ohjattavassa siten, että ohjattavan toimeenpanotoimet yhdistyvät ohjaajan aikomuksiin. (Leskinen 2001, 53.) Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen informaatio-ohjaus on välillistä ohjausta.

Poliittishallinnollisen ohjauksen muodoiksi on yleisesti esitetty tavoite- ja ohjelmaohjaus, voimavaraohjaus, rakenneohjaus, informaatio-ohjaus ja normatiivinen ohjaus. Ohjelmaohjaus sisältää tavoitteiden lisäksi saavuttamiskeinot. Informaatio-ohjaus pyrkii muuttamaan toimijoiden käyttäytymistä säatelemällä ohjattavan toiminnan tietoperustaa. Tiedon soveltaminen ei tässä ohjausmuodossa sisällä määräyksiä, suosituksia, pakottavia velvoitteita tai sanktioita. Siinä välitetään siis aineettomia voimavaroja eli tietoa. Arvioinnistakin on tullut ohjausta. Arviointi ei siis ole vain keino hankkia tietoa päätöksenteolle ja kohdentamiselle, vaan toimii sinänsä muutoksen välineenä. Tiedon hankinta ja takaisin syöttö on ohjauslaite palautetietoa hankkivassa ja itseään ohjaavassa systemissä. Tähän taustateoriaan liittyy systeemi- ja ohjausajattelu, johon kuuluu käsitys oppivasta toimijasta. Normatiivinen ohjaus velvoittaa kohteen haluttuun toimintaan sitovilla säädöksillä. Näitä ovat lait, asetukset, säädökset, suunnitelmat, ohjekirjeet ja ohjelma-asiakirjat. Uudenlainen ohjauskeino on vaatimus laadusta. Koska kunnan velvollisuus on turvata kansalaisten perusoikeudet valtakunnallisesti katsoen tyydyttävällä tavalla, vertailu maan yleiseen tasoon toimii ohjaavana välineenä. (Leskinen 2001, 54–56.) Mieli-ohjelma on ohjelmaohjausta, joka toteutuu sekä Sosiaali- ja terveysministeriön ohjelmaohjauksena, että Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen ohjelma- ja informaatio-ohjauksen keinoin. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausryhmän avulla pyritään normatiiviseen ohjaukseen. Ryhmässä pohditaan millä lainsäädännöllisillä muutoksilla pystyttäisiin vaikuttamaan asioiden toteutumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on tukenut Mieli-suunnitelman toimeenpanoa Kaste-hankkeiden resursseilla ja valtakunnallisella ohjausryhmällä. Mieli-suunnitelma on huomioitu myös terveyden- ja sosiaalihuollon lakivalmisteluissa. Myös hallitusohjelmasta löytyvät lähes kaikki suunnitelman linjaukset. STM:n osalta toimeenpanossa painottuvat lainsäädäntöön liittyvät tehtävät. Keskeisimpiä toimijoita Mieli-suunnitelman toimeenpanossa ovat olleet kunnat ja kuntayhtymät. Sosiaali- ja terveysministeriö on nimennyt Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen Mieli-ohjelman toimeenpano-organisaatioksi. Toimeenpanosta vastaa mielenterveys ja päihdeosaston Mieli työryhmä, joka johtaa toimeenpanoa ja jonka

kohderyhmänä ovat kunnat.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen keinoina toteuttaa sille asetettu päämäärä on suunnitelman tekemisen järkevyyden markkinointi, riittävän normipohjan saaminen, yhtenäisten sisältöohjeiden kehittäminen, yhtenäisen tilastoinnin pohjan kehittäminen vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi ja kunnan sisällä käyttökelpoisen taloussuunnittelun apuvälineenä toimimiseksi sekä kunnallisten suunnitelmien yhdistämisen mahdollistamiseksi laajemmiksi alueellisiksi mielenterveys- ja päihdesuunnitelmiksi. Yksi keino on myös *hyvät käytännöt* -kehittämistyön hyödyntäminen. (Nevalainen 2012/THL.)

Kunnilla on merkittävä rooli toimeenpanossa, niiden toiminnasta riippuu miten hyvin kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ja palvelujen saatavuus käytännössä toimii mielenterveys- ja päihde asioissa. Kunnat toimivat useiden valtakunnallisten ja EU:n laajuisten ohjelmien kentässä ja kuntien ja seutujen omien tavoitteiden lisäksi ulkopuolinen rahoitus ja yhteistyökumppanit ohjaavat kuntien ohjelmien ja projektien aloittamista, tavoitteiden asettamista, toteutusta ja hallinnointia. Kuntien ohjelmien menestystekijöiksi on kiteytyneet ohjelmien ja projektien strateginen ohjaus, ohjelmastrategian pohjalta muodostetut realistiset tavoitteet, ohjelmien tulosten suunnitelmallisuus ja juurruttaminen, ohjelmastrategian pohjalta valitut yhteiseen tulokseen sitoutuneet kumppanit, luottamuksen tietoinen rakentaminen eri toimijoiden välillä, tietoinen henkilöstönäkökulma, selkeät roolit ja vastuunjaot sekä riittävä valta päätöksenteossa, selkeät ohjauksen ja päätöksenteon prosessit, avoin viestintä, koordinoitu tiedonhallinta, toteutukseen ja hallinnointiin varatut riittävät resurssit, ohjelmien johtamisen kytkeminen osaksi muuta johtamista, ohjelmien ja perustoiminnan vuorovaikutus. (Mikola & Kesänen 2007, 10–11.)

6.2 Toimeenpanosuunnitelma 2009–2015

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa esitetään mielenterveys- ja päihdetyön kansalliset kehittämislinjaukset vuoteen 2015 saakka. Kyse on laajasta kokonaisuudesta, jonka toimeenpano jakaantuu usean toimijan vastuulle ja jonka toteuttaminen vaatii yhteistyötä lukuisten eri toimijoiden välillä. Suunnitelmassa mielenterveys- ja päihdetyön kehittämistä tarkastellaan valtakunnallisella tasolla yhtenä kokonaisuutena. Suunnitelma jakaantuu neljään eri osa-alueeseen: asiakkaan aseman vahvistaminen, edistävän ja ehkäisevän työn osuuden lisääminen, palveluiden toiminnallisen kokonaisuuden kehittäminen, sekä ohjauskeinojen tehostaminen. Suunnitelma pitää sisällään 18 ehdotusta mielenterveys- ja päihdetyön

kehittämiseksi.

THL:n tehtävänä on ollut tämän lisäksi laatia valtakunnallinen Mieli 2009-suositusten toimeenpanosuunnitelma. THL:n toimeenpanosuunnitelma perustuu STM:n ja THL:n väliseen tulossopimukseen. Mieli 2009- työryhmän ehdotusten toteutumista seuraa STM:n asettama kansallinen seurantatyöryhmä.

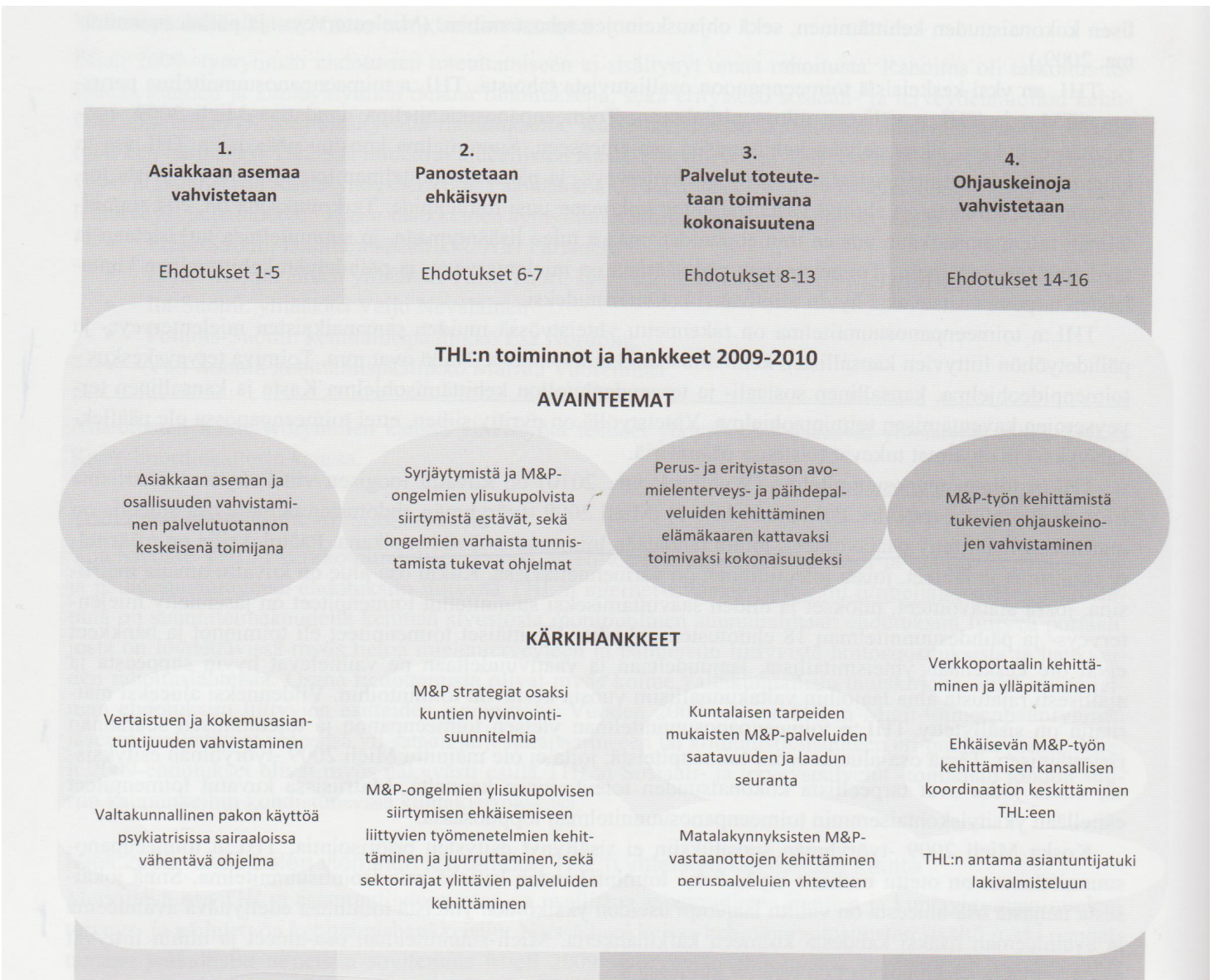
Toimeenpanosuunnitelma noudattaa Mieli 2009-työryhmän esityksen jakoa neljään kehittämisen osa- alueeseen. Suunnitelma on rakennettu loogisen viitekehyksen mallin (LFA) periaatteella. THL:n toimeenpanosuunnitelma on vuosittain täydentyvä. Käsillä oleva suunnitelma koostuu pääasiassa THL:ssa jo käynnissä olevista tai suunnitteluasteella olevista Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toteutumista tukevista toimenpiteistä. Tarkoituksena on, että suunnitelman toteuttamisaikana uusien toteutumista tukevien toimenpiteiden määrä tulee lisääntymään. Toimeenpanon päämääränä on mielenterveys- ja päihdetyön kehittyminen kuntalaisten tarpeita vastaavaksi.

THL:n toimeenpanosuunnitelma on rakennettu yhteistyössä muiden samanaikaisten mielenterveys- ja päihdetyöhön liittyvien kansallisten kehittämishankkeiden kanssa. Näitä ovat mm. Toimiva terveyskeskus toimenpideohjelma, kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma (Kaste) ja kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma. Yhteistyöllä on pyritty siihen, ettei toimeenpanossa ole päällekkäisyyksiä ja ohjelmat tukevat toistensa päämääriä. Toimeenpanosuunnitelma on laadittu vuonna 2009, eikä sitä ole sen jälkeen päivitetty.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama ohjausryhmä on tehnyt väliarvioinnin Mieli -suunnitelmasta. Ohjausryhmään kuuluu yhteensä 38 erityisasiantuntijaa Sosiaali- ja terveysministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta, Työterveyslaitokselta, Opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Kelasta, RAY:stä, Mielenterveyden keskusliitosta, Sosiaalialalta, Yhdistyksistä ja eri alueiden hankejohtajia. Tein maisterin tutkintoon sisältyvän 3 kk:n harjoitteluni Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella mielenterveys- ja päihdeosastolla. Osallistuin kolmeen ohjausryhmän valmistelemaan istuntoon ja kahteen varsinaiseen ohjausryhmän kokoukseen sihteerin ominaisuudessa. Tein

kokouksista muistiot.

Taulukko 1. THL:n toimeenpanosuunnitelma Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toteuttamiseksi (Partanen ym. 2010, 66).



Toimeenpanosuunnitelmaan on otettu priorisointisuunnitelma mukaan siten, että jokaisesta neljästä osa-alueesta on valittu laajempi useiden yksiköiden yhteistä toimintaa edellyttävä avaintema ja niiden lisäksi kahdesta kolmeen kärkihanketta. Avaintemalla tarkoitetaan Mieli työryhmän ehdotuksiin sisältyvää laajempaa tavoitekokonaisuutta, jota ei ole mahdollista saavuttaa yksittäisten hankkeiden kautta vaan vaatii useammista aktiviteeteistä ja useiden yksiköiden yhteistoiminnasta muodostuvaa tavoitteellista kokonaisuutta.

Kärkihankkeiksi jokaisesta pääkohdasta on valittu 2-3 tavoitetta tai tavoitekokonaisuutta, joilla on keskeinen merkitys mielenterveys- ja päihdesuunnitelman tavoitteiden kannalta. Toimeenpanosuunnitelmassa on yksityiskohtaisesti määritelty jokaisen kohdan tavoitteet, indikaattorit, todennukset ja lähteet sekä oletukset ja riskit. Suunnitelma on laaja ja yksityiskohtainen, joten kaikkia kohtia tässä ei ole tarpeellista eikä mahdollistakaan ottaa esiin. Otin tarkempaan tarkasteluun yleisen toimeenpanon ja toteutumisen seurannan, josta näkee toimeenpanon suunnittelun muotoilua ja miten sitä on aikomus seurata.

Taulukko 2.

Yleinen toimeenpano ja toteutumisen seuranta (Toimeenpanosuunnitelma 2009).

Tavoite	Todennettavat indikaattorit	Todennus ja lähteet	Oletukset ja riskit
Mieli- ja päihdesuunnitelman (Mieli 2009-työryhmän esitykset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi) toteutuvat THL:n osalta.	-THL:n toimeenpanosuunnitelman toimenpiteiden toteutuminen.	Valtakunnallisen seurantaryhmän arviot THL:n yksiköiden toteutumisraportit	THL:n asiantuntijuuden ja voimavarojen hyödyntäminen Kumppanuushankkeiden (alkoholiohjelma, toimiva tk- tpo, Kaste-ohjelma) toteutuminen
Tulokset	Toimenpiteet	Todennukset	Lähteet
Toimiva THL:n Mieli-työryhmä	THL:n toimeenpanosuunnitelman ylläpito, seuranta, raportointi ja yhteistyö	Seurantaraportit	Johdon tuki ja eri yksiköiden sitoutuminen
Päivittyvä ja ajan tasalla oleva toimeenpanosuunnitelma, jonka toteutumista seurataan ja arvioidaan.	Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toteutumisen seuranta	Seurantaraportit	
Thl:n toimeenpanosuunnitelman toimet ja Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelman toimet on yhdenmukaistettu kaikilla tasoilla ja Toimiva terveyskeskus tpo:n toimeenpanosuunnitelma tukee kaikilta sille kuuluvilta osin Mieli- tavoitteiden saavuttamista	Toimiva terveyskeskus toimenpideohjelman kanssa tehtävä yhteistyö	Seurantaraportit	
Päihdetyöhön liittyvien alueellisten Kaste-hankkeiden toteutuminen tasapuolisesti eri puolilla maata.	Yhteistyö THL:n KASTE-koordinaattorin kanssa.	Seurantaraportit	
Kaikki THL:n kuntiin suuntautuva kehittämistyö on yhdenmukaista Mieli-	Kuntien tukeminen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman	Seurantaraportit	

suositusten kanssa ja suositukset siirtyvät osaksi kuntien toimintakäytäntöjä	implementoinnissa		
Kyselyillä saadaan tietoa toimeenpanosuunnitelmaan liittyvien toimintojen toteutumisesta	Alueellisten terveys- ja hyvinvointikyselyiden suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvä yhteistyö	Seurantaraportit	
Mielenterveys- ja päihdetyön kehittäminen eri puolilla Suomea on yhdenmukaista ja Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset ja tavoitteet toteutuvat mahdollisimman laaja-alaisesti, moniammatillisesti ja sektorirajat ylittäen.	Tuki ja verkostoituminen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toteuttamiseksi	Seurantaraportit	
Yhtenäinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman tavoitteita tukeva viestintä	Kohdennetun, pitkäjänteisen viestintä- ja vaikuttamissuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen	Viestintä ja vaikuttamissuunnitelma	

7 TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA ANALYYSIMENETELMÄT

7.1 Aineiston keruu

Tutkimus tehdään haastattelututkimuksena. Aaltola ja Valli (2007, 52–53) ovat todenneet, että tutkijan on hyvä nähdä omat lähtökohtansa ja oma esiymmärryksensä aiheesta. Osa tutkijan esiymmärrystä ovat ne teorit, joihin hän on tutustunut. (Aaltola & Valli 2007, 52–53.) Esiymmärrykseni on muotoutunut työssäoppimisjaksolla THL:n mielenterveys- ja päihdeosastolla Mieli-ohjelman ollessa osana työtehtäviäni 3 kk:n ajan syksyllä 2012. Implementointiteoriaan oli välttämätöntä tutustua, sillä se on keskeinen teoria tutkittaessa toimeenpanoa. Esiymmärrystä on tuonut myös tutustuminen Mieli-ohjelman vuosittaisiin raportteihin ja ohjelman väliarvioon sekä muutamat aiemmat tutkimukset toimeenpanosta. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta muodostui oma esiymmärrykseni aiheesta.

Laadullisessa tutkimuksessa on kysymys vähitellen tapahtuvasta tutkittavan ilmiön käsitteellistämisestä, eikä etukäteen tapahtuvasta teorian testauksesta. Teoreettiset näkökulmat ja vähitellen käsitteellistyvät näkemykset tarkasteltavan ilmiön luonteesta suuntaavat tutkimuksen kulkua. Käsitteellistäminen ei ole pelkästään aineistolähtöistä. Käytännön kentästä nousevien näkökulmien suhdetta tutkimusta käsitteellistäviin näkökulmiin voi pitää lähinnä vuorovaikutteisena. Kentältä esiin nousevien näkökohtien uskotaan tuottavan uusia käsitteellistyksiä ja uutta teoriaa tarkasteltavana olevasta ilmiöstä. (Aaltola & Valli 2007, 74.)

Tutkijan suhde teoriaan voi olla aineistolähtöinen, teoriasidonnainen tai teorialähtöinen. Aineistolähtöisessä analyysissä teoria pyritään konstruoimaan aineistosta. Teoriasidonnaisessa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta se ei suoraan nouse tai pohjaudu teoriaan. Aloittavalle tutkijalle teoriasidonnainen analyysi on helpoin. Teorialähtöisessä analyysissä lähdetään klassisen mallin mukaan teoriasta ja palataan siihen empiriassa käynnin jälkeen. Tutkimus on kuitenkin aina keskustelua aiempien kirjoittajien kanssa, ei vain uusien tulosten esittämistä. Tutkimus on parhaimmillaan sitä, että tutkija keskustelee aikaisempien tutkimusten, teorian ja oman aineistonsa kanssa. (Aaltola & Valli 2007, 162–163, 165.) Tuomen ja Sarajärven (2009, 96–97) mukaan aineistolähtöisen analyysin ongelmana ovat tutkijan ennakkoluulot ja tämän vuoksi tutkijan tulisikin kirjoittaa auki omat ennakkokäsityksensä. Tätä ongelmaa voidaan pyrkiä ratkaisemaan teoriaohjaavan analyysin avulla. Siinä on kytkentöjä teoriaan, mutta se ei pohjaudu suoraan teoriaan. Teoria toimii

apuna analyysin etenemisessä. Teoriaohjaavassa analyysissä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta se ei ole teoriaa testaava, vaan uusia ajatusuria aukova. Teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikka on abduktiivista päättelyä, joka tarkoittaa sitä, että tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Siinä pyritään puhtaaseen fenomenologiseen päättelyyn, jolloin päättely ei tapahdu teoriasidonnaisesti eikä abduktiivisesti. Teorialähtöinen analyysi taas heidän mukaansa testaa valmista teoriaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97.) Tässä tutkimuksessa tutustutaan ensin teoriaan ja aiempiin tutkimuksiin, jonka jälkeen tutkitaan empiriaa. Näin siksi, että tutkijan on välttämätöntä tutustua tutkittavaan ilmiöön oman ymmärryksensä lisäämiseksi. Aineistoa ei koodata, eikä käytetä mitään analyysiohjelmaa, vaan tutkitaan mitä aineistosta nousee. Tarkoitus on verrata teoriaa ja empiriaa toisiinsa. Tulosten raportoinnissa aiotaan nostaa esiin mielenkiintoisimmat asiat ensin, eikä pitäytyä vain yleisessä kuvailussa. Tämä tutkimus on lähimpänä teoriaohjaavaa analyysiä.

Olen valinnut teemahaastattelun tutkimusaineiston keräämiseksi, sillä Mieli-työryhmän omat kokemukset ja käsitykset toimeenpanosta ja käytännön ongelmista saadaan mielestäni parhaiten selville teemahaastattelulla. Tarkoitus on käyttää haastattelurunkoa ja varmistaa, että kaikkiin teemoihin saadaan vastaus. Koska täysin samoja kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja ei ole lyöty lukkoon ennalta kuten strukturoidussa tai puolistrukturoidussa haastattelussa, on mahdollisuus siihen, että haastatteluista nousee esiin uusia asioita yksilöllisemmän tulkinnan ansiosta. Teemahaastattelussa on mahdollista tarkentaa kysymyksiä ja varmistaa reliabiliteettia kysymällä samaa asiaa toisella tavalla. Teemahaastattelussa on avointa haastattelua tiukemmat rajat. Avointa haastattelua käytettäessä tehdään yleensä syvätutkimusta ja haastateltavia haastatellaan yleensä useamman kerran. (Eskola & Suoranta 2001, 86–88.)

7.2 Aineiston analyysimenetelmät

Kvalitatiivisten aineistojen analyysitapoja on olemassa useita. Eskola ja Suoranta (2001, 160) ovat luokitelleet analyysimenetelmät analyysitapojen mukaan kvantitatiivisiin analyysitekniikoihin, teemoitteluun, tyypittelyyn, sisällönerittelyyn, diskursiivisiin analyysitapoihin ja keskusteluanalyysiin. Käytännössä kuitenkin eri analyysitavat kietoutuvat toisiinsa, eivätkä ole selvärajaisia. (Eskola & Suoranta 2001, 160.) Tutkimuksessani käytän teemoittelua. Aineistosta poimitaan sen sisältämät keskeiset aiheet. Haastattelunauhoilta puretaan teema-alueittain asiat teemahaastattelun runkoa noudattaen.

Haastatteluja ei siis pureta sanatarkasti, vaan tekstiin otetaan haastateltavien käsitykset tutkittaviin asioihin ja asioiden kehittymiseen vaikuttaneet ja vaikuttavat olennaiset asiat. Teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, joka näkyy tekstissä niiden lomittumisena. Teemoittelu suositellaan aineiston analysointitapana jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa. Haastateltavien kertomuksista poimitaan toimeenpanon johtamisessa olevista ongelmakohdista olennaista tietoa. (Eskola & Suoranta 2001, 174–175, 178.)

Tässä tutkimuksessa käytetään tyypittelyä teemoittelun ohella etsimään samankaltaisuuksia ja poikkeavia vastauksia. (Eskola & Suoranta 2001, 181.) Tarkastelussa käytetään Pertti Alasuutarin (1994, 80, 81) faktanäkökulmaa, jolloin pohditaan annetun informaation todenmukaisuutta. Tällöin ei kiinnitetä huomiota tapaan, jolla haastateltava asian ilmaisee, vaan faktanäkökulma on kiinnostunut tutkittavien mielipiteistä, motiiveista ja siitä mitä on tapahtunut. (Alasuutari 2001, 90–91.) Koska Mieli-ohjelma on ollut olemassa jo vuodesta 2009, on käytössä kirjallista dokumentaatiota vuosittaisten raporttien muodossa sekä 2013 ilmestynyt väliraportti kehittämisohjelmasta. Tausta-aineistona on myös Mieli-ohjelman suunnitelma ja toimeenpanosuunnitelma vuodelta 2009. Näin ollen on mahdollista tarkastella kertovatko ne ja haastattelut asiasta samaa ja tukevatko ne toisiaan.

Tutkija on aina aineistoa raportoidessaan tulkintojen tekijä. Tulkinta on aina ehdollinen, vajavainen ja yksipuolinen käsitys ilmiöstä. Tutkijan tehtävä on hahmottaa mahdollisimman johdonmukainen käsitys omista tulkinnoistaan ja niistä perusteista, joiden pohjalta hän on tulkintoihin päätenyt. Tutkija tarjoaa raportissaan lukijalle välineet arvioida, onko tutkijalle muodostunut käsitys tutkittavasta ilmiöstä lukijan kannalta uskottava. (Aaltola & Valli 2007, 83.)

Laadullisessa tutkimuksessa tutkija joutuu jatkuvasti pohtimaan tekemiään ratkaisuja ja ottamaan näin kantaa sekä analyysin kattavuuteen että työnsä luotettavuuteen. Tutkimuksen tekeminen nojaa tutkijan omiin ennakkokäsityksiin, arkielämään ja teoreettiseen oppineisuuteen. Tutkimuksen arvioinnissa on kyse tutkimusprosessin luotettavuudesta. Lähtökohtana on kuitenkin se, että tutkija on tutkimuksensa keskeinen tutkimusväline. Tutkimuksen arvioinnissa on kyse väitteiden perusteltavuudesta ja totuudenmukaisuudesta. (Eskola & Suoranta 2001, 210, 212.)

Eskola ja Suoranta (2001, 212) ovat tarkastelleet tutkimuksen luotettavuutta neljästä näkökulmasta käsin. Nämä ovat realismi, vakuuttavuus, yhteistoiminnallisuus ja kriittisyys. Otan tässä tarkempaan tarkasteluun realistisen näkökulman luotettavuuteen. Realistisessa luotettavuusnäkökulmassa pohditaan kuinka pätevästi tutkittu kohde on kuvattu tutkimustekstissä. Tärkeätä on kertoa mahdollisimman tarkasti siitä, mitä aineistonkeräyksessä ja sen jälkeen on tapahtunut. Realistisessa luotettavuusnäkökulmassa käytetään perinteistä validiteetin käsitettä, joka jaetaan ulkoiseen ja sisäiseen validiteettiin. Sisäisellä validiteetilla eli pätevyydellä viitataan tutkimuksen teoreettisten ja käsitteellisten määrittelyjen sopusointuun. Teorioiden, käsitteiden ja menetelmien tulee olla loogisessa suhteessa keskenään. Ulkoinen validiteetti taas tarkoittaa tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten sekä aineiston välisen suhteen pätevyyttä. Reliabiliteetti kuuluu myös realistisen luotettavuusnäkökulman sanastoon. Aineiston tulkinnan sanotaan olevan reliabeli silloin, kun se ei sisällä ristiriitaisuuksia. Reliabiliteettia voidaan varmistaa esim. kysymällä samaa asiaa haastateltavalta eri muodossa. (Eskola & Suoranta 2001, 212–213.) Teema-alueittain kysytyjen kysymysten lisäksi haastattelun lopussa on kysytty tarkentavia kysymyksiä asioista lisätiedon saamiseksi sekä reliabiliteetin vuoksi.

Tämä tutkimus on suoritettu laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksessa on haastateltu 8:aa Mieli ohjelman toimeenpanosta vastaavaa henkilöä. Tutkimuksessa on haastateltu lähes jokaista THL:n toimeenpanoryhmästä. Toimeenpanoryhmässä on ollut jatkuvasti jonkin verran vaihtuvuutta ja ryhmästä tämänkin tutkimuksen aikana yksi henkilö vaihtoi toisiin tehtäviin. Hän on kuitenkin mukana tässä haastattelussa. Yksi toimeenpanoryhmän jäsen ei halunnut haastateltavaksi, koska koki olevansa niin pienellä osuudella mukana ja löyhästi kiinni Mieli-ohjelmassa. Haastattelut on nauhoitettu ja tehty teemahaastatteluna. Jokaista haastateltavaa on haastateltu yksin ja on ollut yksi haastattelija, joka on pysynyt samana koko tutkimuksen ajan. Haastattelut on suoritettu pääosin Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitoksella tutkittavien omalla työpaikalla heidän omissa työhuoneissaan maaliskuussa 2013. Yksi haastatteluista on tehty videohaastatteluna ja yksi haastattelu Tampereen yliopistolla. Haastattelut olivat kestoltaan 40–70 minuuttia.

Ensimmäiset teemahaastattelukysymykset on laadittu suoraan tutkimuskysymyksen ympärille. Koska tavoitteena on saada tietää toimeenpanon johtamiseen ja sen haasteisiin

liittyviä asioita, onkin haastattelun ensimmäisessä vaiheessa kysytty keskeisiä toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavia asioita. Tämän jälkeen on tiedusteltu Mieli-ohjelman toimeenpanossa ilmenneitä ongelmia, mistä ne ovat johtuneet ja miten niitä voitaisiin ratkaista. Kysymyksellä selvitettiin myös sitä, mikä on sujunut helpoiten ja miksi sekä mitä tekisi toisin jos uusi ohjelma alkaisi.

Kahdella viimeisellä teemakysymyksellä on kysytty vastaajien mielipiteitä sille, mitä voitaisiin tehdä kahdelle yleiselle olemassa olevalle ongelmalle eli kehittämisohjelmien mahdollinen pelkäsi suositukseksi jäämiselle ja hankerahoituksella kunnissa toteutettavien kehittämisohjelmien avulla löydettyjen hyvienkin käytäntöjen loppumiselle hankerahoituksen loppumisen jälkeen. Teemakysymykset lähetettiin kaikille haastateltaville etukäteen sähköpostitse (Liite 1).

Tarkentavat kysymykset, joita ei toimitettu haastateltaville ennalta, on laadittu tukeutuen ohjelman johtamisen keskeisimpiin prosesseihin, joita ovat ohjelman strateginen ja sisällöllinen ohjaus, ohjelman resurssien varmistaminen, toteutuksen organisointi, tarvittavan yhteistyön kehittäminen ja johtaminen, tulosten aikaansaamisen varmistaminen, ohjelman hallinnointi, henkilöstöjohtaminen, viestintä sekä tiedonhallinta. (Mikola & Kesänen 2007, 26–27.) Jokaisesta teema-alueesta on haastateltavilta kysytty niiltä osin kun haastattelun aikana ei ollut johtamisen keskeisiin prosesseihin liittyviin asioihin tullut vastausta siihen miten ne on toteutettu, onko ollut helppoa, vaikeaa, riittävää, minkälaisia ongelmia on ilmaantunut ja mitä olisi voinut tai voisi tehdä toisin, jotta ongelmat voitaisiin ennaltaehkäistä tai niitä ratkaista (Liite 2). Tarkentavilla kysymyksillä on varmennettu reliabiliteettia sekä pyritty saamaan mahdollisimman monipuolisia vastauksia tutkimuskysymykseen.

8 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Tulokset

Haastatteluissa kävi ilmi, että Terveysten- ja hyvinvoinninlaitoksen Mieli-työryhmän kokoonpano oli muodostunut sen mukaan kenellä oli kiinnostusta ja osaamista. Jokaisella on oma asiantuntija-alueensa. Tehtävät oli jaettu siten, että eri näkökulmat olivat edustettuna. Mieli-ohjelmaa tehdään oman työn ohella ilman erillisiä rahoitusta. Tehtävä työ on osa THL:n sisäistä toimintaa. Työryhmässä oli vain yksi kokopäivätoimisesti tekemässä Mieli-ohjelmaan kuuluvia työtehtäviä ja johtamassa toimeenpanoa. Toimeenpanosta vastaavan henkilön lisäksi kuuluu yksi henkilö STM:n ohjausryhmään asiantuntijasihteerinä. Mieli-työryhmässä on ollut jonkin verran vaihtuvuutta, mutta sen ei koettu erityisesti haittaavan toimeenpanoa, koska ydinjoukko on melko hyvin säilynyt. Toisaalta vaihtuvuuden todettiin olevan jopa hyvästä, sillä se tuo uutta tietoa työryhmän käyttöön ja toisaalta työryhmästä lähteneiden ajateltiin markkinoivan osaltaan suunnitelmaa.

Keskeisinä asioina toimeenpanon onnistumisessa on ryhmän mukaan se, että ajan on oltava kypsä tämän tyyppiselle ohjelmalle ja asioille. Tälle ohjelmalle on ollut selkeä tarve. Kentän osallistamisen ja osallistumisen tärkeys nousi vastauksissa esiin. Asiat on ymmärrettävä kentän kannalta. Ohjelman valmisteluvaiheessa oli kierretty intensiivisesti alueittain osallistavissa tilaisuuksissa. Nämä tilaisuudet dokumentoitiin hyvin ja purettiin saadut ideat ja ajatukset käyttöön. Hyvä valmistelu koettiin tärkeimmäksi tämän ohjelman onnistumisen edellytykseksi.

Ryhmä piti tärkeänä sitä, että ohjelman tulee olla dialogissa syntyvä, siten sitoutetaan mukaan kaikki joita ohjelma koskee. Dialogisuudelle ei ole olemassa mitään yhtä määritelmää. Useimmiten sillä tarkoitetaan ihmisten välistä vuoropuhelua, jota luonnehtii yhdessä etsiminen, toisen kuunteleminen, kiinnostus toisen näkemyksiä kohtaan ja keskinäinen luottamus. Arnkil ym. mukaan (2007) dialogisuuden tarve liitetään ennen kaikkea yhteiskunnan monimutkaistumiseen ja hajoamiseen, fragmentoitumiseen. Sen seurauksena syntyy tarve ylittää rajoja, rakentaa siltoja, eheyttää, saada kokonaiskuva ja toimia yhdessä. (Arnkil ym. 2007, 34.) Ryhmässä todettiin, että dialogisuuteen ja vuoropuhelun reaaliaikaisuuteen tulisi enemmän panostaa.

Informaatio-ohjauksen ja laatusuosituksen lisäksi riittävällä rahoituksella on toimeenpanon

onnistumisessa suuri merkitys. Ministeriötason osallistumista pidettiin tärkeänä. THL:n mieli työryhmän vahvuudeksi koettiin verkostoituminen eri osa-alueille. Asiantuntijuudella pystyttiin myös markkinoimaan ohjelmaa keskeisille toimijoille.

Toimeenpanossa on ollut isompia ja pienempiä ongelmia. Suurimpana ongelmana on nähty riittämätön *rahoitus*. Erillisrahoitusta ministeriöltä ei ole saatu. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa yleisesti ottaen Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle vuosibudjetin, jolla koko laitos toimii. Paineita koettiin tulevan siitä, kun pitäisi saada aikaan paljon asioita, mutta resursseja ei siihen ole. Tässäkin ohjelmassa on tyypillinen informaatio-ohjauksen ongelma eli se, ettei toimeenpanovaiheeseen satsata riittävästi. Resurssiongelman vuoksi ihmiset eivät pysty antamaan mieli-ohjelmalle sitä mitä se tarvitsisi.

Toimeenpanoon on panostettu STM:n ohjausryhmällä, joka on ministeriöiden toimialojen yli ulottuva ja koostuu eri sektoreiden johtavista asiantuntijoista ja virkamiehistä. Kaste hankkeiden ohjausryhmä on verkostoitumista ja se on tärkeä maanlaajuisesti eteenpäin vievä keino. THL:n työryhmän pääasiallinen tehtävä on informaatio-ohjauksen hoitaminen toimeenpanossa. THL:n pääasiallisen tehtävän näkökulmasta *verkkosivut* ovat olleet ongelmana ja niiden katsottiin laahaavan perässä ja olevan riittämättömiä. Verkkosivujen uudistus oli meneillään.

Mieli-ohjelmassa on 18 ehdotusta mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseen. Näistä asiakkaan aseman vahvistaminen on edennyt parhaiten (kohdat 1–5). Järjestelmien koetaan olevan jäykkiä, analyysiä tulisi tehdä systemaattisemmin ja saada valtion tason hallinnon keinot käyttöön edistävän ja ehkäisevän päihdetyön osalta. Järjestötasolla mielenterveys- ja päihdetyö helposti erkaantuu, eikä yhteistä pelikenttää ole. Näillä kahdella sektorilla on kuitenkin yhteistä aluetta ja tutkimustyötä tulee tehdä sekä käsitteitä yhtenäistää. Mielenterveys- ja päihdetyö on sektoroitunut ja ne vastustavat yhdistämistä, niissä on koettu, että omalle kentälle tullaan hääräämään. *Yhteensaattamista* on yritetty keskustelun kautta. Epäluuloja on hälventänyt aiemmat hyvät suhteet järjestökentälle. Kehittämistyö on pääosin yhteensaattamista. Aina se ei ole ongelmatonta. *Valtakysymyksissä* ollaan vastakkain. Hankalimpia ovat olleet ehdotuksista ne, jotka ovat selvästi liittyneet *toisiin hallinnon aloihin*. *Rajapintaongelmat* ovat yleinen ongelma ja niiden häivyttäminen tai madaltaminen on tämän ohjelman yksi tavoite. Rakenteelliset asiat esim. palvelurakenteen kehittyminen ei lähde tämän ohjelman myötä kehittymään. Näihin asioihin ei ole valtuutusta lähtä

panostamaan.

Ohjelman *laajuus* koettiin haasteelliseksi. Kaikkia osa-alueita ei pystytä viemään eteenpäin, vaan on valittu niitä asioita joihin pystytään vaikuttamaan. Palvelujärjestelmäuudistus ja toimintaympäristöön liittyvät asiat ovat hidastaneet toimeenpanoa joiltakin osin. Myös se on ollut ongelmana, että kyseessä on hajanainen ja viipaloitunut sektori ja helposti marginaaliin joutuva ryhmä. *Stigmat* joita tähän ryhmään kohdistuu hankaloittavat jonkin verran toimintaa.

Vaikka ohjelma olikin hyvin valmisteltu ja kenttää kuultu, alkuvaihe ei täysin ongelmitta sujunut. Ulostuloa olisi haastateltavien mukaan pitänyt miettiä tarkemmin. Toisaalta taustalla vaikuttaneiden aiempien tapahtumien vuoksi tietyt keskustelut oli käytävä. Mielisairaaloiden lakkauttamisen osalta nousi voimakasta vastarintaa.

Ongelmien ennaltaehkäisemiseksi tai niiden ratkaisemiseksi työryhmän mielestä ohjelmalla tulisi olla *erillisrahoitusta*. Pitkäjänteinen kehittämisrahoitus on tärkeä. Kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja kehittämistyöhön varattu 5 vuoden aika todettiin olevan riittämätön. Toisaalta ryhmässä pohdittiin sitä, ettei pitkiksi ajoiksi jakseta sitoutua. Jonkinlainen jatko-ohjelma tämän ohjelman jatkoksi koettiin tarpeelliseksi, koska aikaa menee paljon toimintakulttuurin muutokseen ja juurruttamiseen. Kuntiin tarvittaisiin lisää *muutosjohtamisen* taitoa ja olisi tärkeätä varmistaa johdon *sitoutuminen*. Toimintamuutokseen tarvittaisiin koulutusta ja uudet toimintamallit pitäisi saada sisään toimintaan. Muuten uudet asiat eivät juurru.

Normiohjauksen mukana olo on välttämätöntä ja sitä tulisi lisätä. Pelkkänä viranomaistyönä asiat eivät etene. Ohjelma olisi saatava *sisään kunnan strategiaan*. Kunnissa on oltava toimeenpanosuunnitelma, seuranta ja arviointi tulee pohtia jo kehittämistoiminnan alkuvaiheessa. Seuranta ja arviointia ei kunnissa ole riittävästi. Kunnan asia on pohtia kuka seuranta hoitaa ja mitä seurataan. Tulee seurata esimerkiksi sitä onko ohjelman muutokset lähteneet etenemään, miksi kenties ei ole lähtenyt ja mitä pitäisi tehdä toisin. Heti aluksi kunnissa pitäisi miettiä miten viestitään ja kertoa selkeästi mitä aiotaan. *Perustoimintoja ei saisi viedä hankkeiksi*.

Työryhmä piti tärkeänä *kentältä kerättävää tietoa*. Kaivattaisiin kuntakohtaista tietoa siitä, miten niiden mielestä nämä asiat ovat alueella edenneet, mitä on tapahtunut ja mitä pitäisi tapahtua. *Täsmämarkkinointia* kannattaisi tehdä alueille jotka eivät vielä ole lähteneet

mukaan. Tiedon saamisen jälkeen ohjelmaa tulisi tiivistää, strategiaa selkeyttää ja jämäköittää. THL:n *operatiivisen vastuun määrittely* koettiin myös tärkeäksi, nyt se koettiin lähinnä epäselväksi. Työryhmässä todettiin informaatio-ohjauksen hankaluudeksi tuloksien mittaamisen vaikeuden. Tuloksien mittaamisessa pitäisi miettiä mitä THL:n osalta tulokset ovat ja mitä mitataan. Prosessien seuranta tulisi olla. Toimeenpanosuunnitelman *päivittäminen* koettiin aiheelliseksi, sillä sitä ei ole päivitetty vuoden 2009 jälkeen.

Aktiivisemmalla ulospäin tapahtuvan *viestinnän kehittämisellä* saataisiin lisää tehoja ohjelmatyöhön. Tulisi käyttää erilaisia viestintäkanavia. Sosiaalista mediaa kannattaisi hyödyntää. Informaation jakamisella voitaisiin tukea mielenterveys- ja päihdetyön tekijöitä ja asioista päättäviä henkilöitä, jotta he ymmärtävät miksi on tärkeää kehittää näitä asioita ja ottaa näitä huomioon rakennemuutoksessa. Toisaalta tulee ottaa huomioon viestinnän ja markkinoinnin tasapaino. Ei voida luvata enempää kun pystytään tekemään. Viestintää ja tiedottamista voisi ehdotusten mukaan tehostaa ottamalla käyttöön esimerkiksi uutiskirje 4 kertaa vuodessa, sisältäen poimintoja kunnissa tehdystä työstä, seuraavan raportin ilmestymisajankohdasta ja muita ajankohtaisia aiheita. Tällä hetkellä kunnat ja päättäjät saavat tietoa vain verkkosivujen kautta. Tarvittaisiin paljon informaatiotukea siitä, minkä takia on tärkeää järjestää mielenterveys- ja päihdepalvelut yhtenä kokonaisuutena ja miksi ehkäisevä työ on tärkeää. Tieto ohjelmasta ja hankkeista koettiin jääneen valitettavan hajanaiseksi. *Tietoa* tulisikin vastaajien mielestä koota ja kirjoittaa *arkikielelle*. Olemassa olevat vuosiraportit koettiin hyvinä ja niissä sanottiin olevan paljon tietoa, mutta koettiin hieman raskaina lukea. *Innokylän* mainittiin olevan hyvä hyvien käytäntöjen kokoaja ja tiedonsiirtäjä, mutta vastaajat pohtivat, että siitä tulisi tiedottaa enemmän. Arvioinnin koettiin tämän ohjelman puolivälissä tehdyn väliarvioinnin kautta toteutuvan. Vuonna 2015 ohjelman päättyessä tehdään yhtenäisempi arviointi. Arviointia ei pidetty riittävänä, sen koettiin kertovan joitakin asioita, mutta jättävän monet asiat tarkastelun ulkopuolelle.

Helpoiten toimeenpanossa koettiin sujuneen ohjelman vastaanoton. Alussa kiinnostusta oli paljon ja ehdotukset otettiin hyvin vastaan. Ohjelmaan liittyvät kuulemiset ja levitys alueellisten tilaisuuksien kautta oli onnistunut ratkaisu. Hyvät *asiantuntijaverkostot ja suhteet niihin* olivat erittäin tärkeitä ohjelman eteenpäin viemisessä. Tiedon jakaminen ei kuitenkaan ollut systemaattista. Yhteistyö eri tahojen kesken oli ollut helppoa. Kuntiin on ollut jokseenkin vaikea päästä puhumaan, mutta kun se on onnistunut, sen jälkeen yhteistyö on ollut helppoa. Vaikeuden arvioitiin johtuvan ennakkoluuloista ja siitä, että kunnissa pelättiin

sinne tultavan sanelemaan mitä pitää tehdä. Keskusteluiden jälkeen siellä nopeasti oivallettiin, että tässä tarjotaan strategista apua ja se on ilmaista.

Kaste-ohjelma ja Mieli-ohjelma kulkevat yhdessä ja yhteistyö hankkeiden kanssa on ollut onnistunutta. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausryhmän kanssa tehtävä työskentely on sujunut hyvin ja ohjausryhmän kerrottiin olevan yksi aktiivisimmista ministeriön ohjausryhmistä.

Jos uusi kehittämisohjelma nyt alkaisi haastateltavien mielestä resursseja tulisi olla enemmän ja vastuunjakoja tulisi miettiä tarkemmin siten, että olisi paremmin positiota vaikuttaa. *Vastuullistamista ja roolien nimeämistä* pidettiin tärkeänä. Painopistealueiden *laajuutta* pidettäisiin pienempinä ja kohdennettaisiin paremmin. Luotaisiin selkeä strategia. Toimeenpanoa tukevaan toimintaan tarvittaisiin kokopäiväisiä asiantuntijapareja ja työryhmän haluttaisiin olevan entistäkin monialaisempi, haluttaisiin mukaan esimerkiksi asiantuntija sosiaalipalveluiden osalta. Tehtäisiin selkeä suunnitelma siitä, mikä on seuraava kehittämisaste, millä keinoin se aiotaan saavuttaa ja mihin mennessä. Joidenkin asioiden osalta haluttaisiin hankkeistamista ja tiivistä yhteistyötä haluttaisiin tehdä Kaste alueiden kanssa. Joku henkilö haluttaisiin heti alusta asti tekemään *sivustoja ja tiedottamista*. Alkutiedotus mietittäisiin tarkkaan etukäteen.

Jotta kehittämisohjelman ehdotukset eivät jäisi vain suosituksiksi toimeenpanoa voidaan edistää ja turvata tehokkaimmin työryhmän mukaan sillä, että *kunnissa tulisi olla suunnitelma, strategia* siitä kuinka aiotaan toteuttaa. Suunnitelma olisi saatava myös *sisään* kunnan strategiaan. Se vaatii lautakuntien hyväksynnän. Selkeän toimeenpanosuunnitelman lisäksi kunnalla olisi oltava *seuranta ja arviointi* asioille. *Lainsäädännöllä ja normiohjauksella* saadaan parhaiten muutoksia aikaan. Kuntia tulee tukea *paikallisella tasolla* ja onnistumisen kokemuksilla tukemalla. Työlääksi koettu ei toimi. Monimuotoisen informaatio-ohjauksen todettiin olevan tässä tärkeä kanava asian esillä pitämiseksi ja tulisi *tiedottaa* siitä, että tämä asia on tärkeä. Informaatio-ohjausta Thl tekee asiantuntijatilaisuuksissa, erilaisissa foorumeissa, yhteistyöverkostoissa, seminaareissa, nettisivuilla, hankkeissa ja kokouksissa. Asiakastyössä olevan ymmärrys täytyy saada siihen, että asiat tulee tehdä toisin. Ilman omaa oivallusta ei synny tulosta. Toisaalta lähtökohtaisesti puitteet pitää olla kunnossa, että työntekijät voivat tehdä niin kuin pitäisi. *Dialogisuutta ja vuoropuhelun reaaliaikaisuutta* pitäisi olla enemmän. Tätä voitaisiin lisätä sähköisen

viestinnän avulla.

Toimeenpanoa toteutetaan suuressa määrin hankkeiden avulla. Ongelmana on kuitenkin se, että hankkeiden hyvät käytännötkään eivät usein jää elämään hankerahoituksen päättymisen jälkeen. Työryhmän mukaan tähän on yhtenä syynä hankkeiden lyhytaikaisuus. Hanke kestää yleensä 3 vuotta, vaikka 5 vuotta olisi sopivampi aika. Juurruttamiseen ja toimintakulttuurin muutokseen menee aikaa. Useiden arvioiden mukaan monimutkaisilla hankkeilla on vahva taipumus aliohjaantumiseen ja hajoamiseen ja muutosten vaatimaa aikaa useimmiten aliarvioidaan (Arnkil ym. 2007, 53).

Tunteiden ja asenteiden muutokseen kunnissa ei koettu olevan *johtamistaitoa*. Esimiehiin tulisi vastaajien mukaan keskittyä enemmän. *Johdolla* arveltiin olevan suuri merkitys, sen tulee olla sitoutunut ja sen on varmistettava, että toiminnan jatkumiselle on edellytys hankerahoituksen jälkeen. Uusi malli ei pelkästään riitä, vaan ratkaisuksi tähän tarvitaan koulutusta, työnohjausta ja työpajoja. Asiat pitäisi saada *toimintamalleihin* sisään. *Jalkauttaminen* pitäisi saada joka tasolle. Vastaajat kertoivat että, usein vain aktiiviporukka tietää, että joku uusi malli on meneillään. Hanketyö ei saisi olla irti perustyöstä, vaan perustyöntekijöiden tulee olla osa hanketiimiä.

Innokylä mahdollistaa erilaista tiedon jakamista ja se onkin vastaajien mukaan lupaava uusi toimintaympäristö. Vastaajat pohtivat että Innokylä itsessään ei sinänsä ole riittävä, vaan tulisi olla myös erottelua hyvien ja ei niin hyvien käytäntöjen osalta. Siitä opittaisiin paljon. Sen ajateltiin olevan arviointi ja seurantakysymys.

Rahoittajalla on mielipiteiden mukaan myös oma vastuunsa. Tästä ajateltiin, että kun rahaa myönnetään tulee jotakin myös vaatia ja edellyttää. Suurin vastuu koettiin olevan niillä, jotka vastaavat toiminnasta hankerahoituksen turvin. Hankesuunnitelmiin tulisi jo kirjata millä keinoin aiotaan toteuttaa ja suunnitelma siitä miten hankerahoituksen *päättymisen jälkeen* toimintaa jatketaan.

Strategiseen ohjaukseen kaivattiin selvästi jämäköittämistä. Strategisen suunnittelun koettiin jääneen vaillinaiseksi. Ohjelman todettiin antavan strategisen linjauksen, mutta *toimeenpanosuunnitelman päivittämistä ja tiivistämistä* kaivattiin. Epäselvyyttä oli myös siinä onko Mieli-ohjelma hanke vai suunnitelma. Ryhmä koki, että Thl:n sisällä priorisoinnin

osalta Mieli-ohjelman toimeenpanoa on kohdeltu samalla lailla kun muitakin osa-alueita. Talon sisällä Mieli-ohjelma kokemuksen mukaan nähdään tärkeänä ja kohtalaisen vahvana painoalueena talon johtoa myöten. Kuitenkaan Thl:n priorisoinnin ei katsottu ohjaavan tekemistä. Asiantuntijatasolla priorisointia koettiin olleen hyvin.

Jokainen haastateltava oli sitä mieltä, ettei rahoitusta ja henkilöstöä ole varattu tämän ohjelman toimeenpanoon riittävästi. *Resurssien ja aikaansaannosten välistä yhteyttä pidettiin lähes yksimielisesti erittäin hyvänä.* Esiin tuli myös se, että mahdollisesti tällä tavalla eteenpäin vietynä saattaa lopputulos olla jopa parempi pitkällä tähtäimellä verrattuna siihen, että resursseja olisi kohdennettu paljon.

Ohjelman toteutuksen organisoinnista ja työnjaosta tuli ilmi, ettei selkeää työnjakoa sinänsä ole määritelty, vaan työtehtävät mieli-ohjelmaan liittyen muodostuivat asiantuntijuuden ja kiinnostuksen kautta. Vastuualueita ei ole selkeästi sovittu. Asioista on pystytty joustavasti sopimaan. Kontrolloidumpaa johtamista ei kaivattu.

Tarvittavan yhteistyön kehittäminen ja johtaminen suhteessa Sosiaali- ja terveysministeriöön, kuntiin, hankkeisiin ja järjestöihin todettiin sujuneen hyvin. Tähän oli vaikuttanut suuressa määrin aiemmat työurat ja foorumit, joissa henkilöt olivat toimineet ja luoneet verkoston. Tässä yhteydessä tuli kuitenkin esiin se, että *yhteistyö sujuu kunhan valta kysymyksiin ei mennä.* Haasteellisinta on ollut päihde- ja mielenterveys puolen *yhteen saattaminen.* Tähän arvioitiin vaikuttavan näiden sektoreiden erilaiset toimintakulttuurit ja pelko omien asemien menettämisestä.

Tulosten aikaansaamisen varmistamisessa koettiin, ettei *seurantaa ja arviointia* ole tarpeeksi. Kunta- ja palvelurakenne uudistuksen todettiin tuovan *epävarmuutta muutosten säilymiselle.* Ohjelman *ohjausvaikutusten mittaamisen* todettiin olevan vaikeata, sillä tämän alueen työtä kehitetään muutenkin ilman tätä ohjelmaa. Informaatio-ohjauksen tuloksien mittaaminen haastateltavien mukaan on hankalaa. Raporttien ja seminaarien määrän todettiin olevan toteutuksia, eikä tuloksia. Väli raportista saa kuvan siitä, mihin on kiinnitetty huomiota ja mitä on liikkeellä. Pohdittiin sitä, että prosessimittarina informaatio-ohjauksen osalta voisi olla tunnettuus ja miten paljon on käyty puhumassa. Tilastojen kautta on mahdollista jonkin verran varmistaa ja seurata esimerkiksi sitä, kasvaako avokäyntien määrä ja vähenevätkö laitospäivät. Toteuttamistavat ja palvelujen tuottamistavat voivat toimia mittareina. Vaikka

indikaattoritietoa todettiin olevan saatavilla, jonkun pitäisi miettiä mitä ne tarkoittavat ja tehdä ne luettavaan muotoon. Varsinaisien tuloksien osalta todettiin, etteivät ne ole THL:stä riippuvaisia vaan on paljon muita tekijöitä. *Kuntiin* tulisi tehdä *välitarkastelu* mitä on tapahtunut ja mitä pitäisi tapahtua. Kaivattaisiin tarkastelua siitä, mitä tapahtuu keskeisten teema-alueiden sisällä. Tulisi tarkastella myös sitä, mitkä keskeiset alueet ovat jääneet pois kehittämisestä.

Ohjelman hallinnoinnin todettiin olleen mielenkiintoista ja opettavaista. Hyvää on ollut innostunut porukka ja hyvä vastaanotto sekä muutoksen tapahtumisen toteaminen. Kansainvälisesti koettiin oltavan ajan hermolla. Tavoitteena on se, että kenttä toimii ilman Thl:ää. Haasteellisinta on ollut *laajuus*, se tekee toiminnan hieman sumeaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Laajuuden vuoksi kaikkia asioita ei ole pyrittykään edistämään.

Henkilöstöjohtamisesta kysyttäessä kävi ilmi, että THL:ssä toteutettiin *asiantuntijajohtajuutta*. Nykyisen tyylin koettiin antavan vapauksia ja itsejohtaminen oli tärkeitä. Johtamisessa oli tietynlaista minimalistisuutta. Johtamisen koettiin olevan hienovaraista prosessien luotsausta eteenpäin. Kontrolloidumpaa johtamista ei kaivattu. Mieli-ohjelmaan liittyvää työtä tehtiin siltä osin kun se istuu omiin töihin.

Viestinnän ja tiedotuksen osalta Mieli- ja päihdesivut koettiin heppoisina. Verkkosivujen todettiin laahaavan perässä. Nettisivujen suhteen ei ole tarpeeksi tekijöitä. Koettiin, että tieto on Kaste hankkeissa kulkenut hyvin, koska THL:llä on edustajat Kaste hankkeissa. Innokylän kerrottiin perustetun verkostoksi, joista tietoa on saatavilla. Siitä tulisi tosin vastaajien mukaan tiedottaa enemmän. Vuosittain ilmestyneissä raporteissa yksittäisten hyvien käytäntöjen kerrottiin tulevan esiin. Esiin tuotiin se, että viestinnän ja markkinoinnin tulee olla tasapainossa siihen mitä tehdään ja pohdittiin, että se saattaa olla tasapainossa tässä ohjelmassa. *Kenttää* tulisi vastausten mukaan *tiedottaa* enemmän ja säännöllisesti. Nyt kunnat saavat ajantasaista tietoa vain verkkosivuilta. Jonkinlaista uutiskirjettä kaivattaisiin. *Kuntien verkottumista ei pystytä vastaajien mukaan tukemaan.* Erilaisten viestintäkanavien käyttöä tulisi lisätä ja sosiaalista mediaa pyrkiä hyödyntämään. Tämä on sanottiin olevan resurssi- ja verkottumiskysymys. Pidettiin tärkeänä verkottoitumista esim. yliopistojen kanssa. Raporttien, verkostojen ja Innokylän todettiin olevan hyviä tiedottamisen väyliä. Muilta osin saatu tieto ohjelmasta ja hankkeista jää hajanaiseksi vastaajien mukaan.

Tavoitteiden saavuttamisen ja aikataulun pitämisen osalta vastaajat totesivat toisaalta asioiden menneen osittain paremmin kuin oli odottanut, toisaalta tavoitteiden kunnianhimoisuuden vuoksi *5 vuotta todettiin olevan liian lyhyt aika tulosten saamiseen*. Ehkäisevän työn ja kokemusasiantuntijatyön osalta tavoitteet koettiin saavutetun hyvin ja pitkäaikaisasunnottomuuden osalta asiat ovat tulossa esille. Ehkäisevien palvelujen suhteen todettiin, etteivät ne ole helpommin saatavilla eikä integraatio mielenterveys- ja päihdetyön osalta ole toteutunut. Kuitenkin lupaavaa ja rakentavaa yhteistyötä koettiin saavutetun.

Epävarmuutta koettiin muutosten säilymiselle. Epävarmuutta luo osaltaan myös palvelurakenne- ja kuntauudistus. Tavoitteiden toteutumista tuki mm. väliarvioinnin liikennevaloilla kuvattu eteneminen, jossa 18 kohdasta vain 4 ovat punaisella, joka tarkoittaa sitä, että vain ne eivät ole edenneet. Vastaajat toivat esiin sen, että tavoitteiden saavuttamiseksi THL:n ja kentän keinot eivät riitä, vaan hallituksen ja muiden sektoreiden panosta tarvitaan. Kaikille Mieli-ohjelma ei hahmotu ohjelmana, vaan painoalueina. Osittain koettiin, että ohjelma vain tukee sitä mitä muutenkin tekee. Puutteellinen seurantatieto nousi tässäkin osittain esille.

Monissa ohjelmissa ilmaantuu muitakin kuin aiottuja asioita. Mieli-ohjelman osalta todettiin, että aiottuja asioita on niin paljon, ettei juurikaan sellaisia ole ilmennyt. Kokemusasiantuntijoiden kehittämisprosessit koettiin edenneen enemmän kuin aluksi oli odotettu. Lieveilmionä kuitenkin on ilmaantunut *jännitteitä ja kilpailua*, joka ei ole hyvä asia. Voimavarojen yhdistämistä kaivattiin kilpailun sijasta. Rahapeli asiat eivät olleet alussa mukana, ne on lisätty jälkikäteen mukaan ohjelmaan.

Kehittämisohjelman ohjelma-aikaa on jäljellä vielä puolet. Jatkossa vastaajat haluaisivat tiivistää ohjelmaa ja priorisoida asioita. Mieli-ohjelman yhteyttä palvelurakennemuutokseen tulisi vastaajien mielestä terästä. Kunnille olisi syytä tuoda esille se, että mieli-ohjelman suositukset ovat keskeisiä kehittämislinjauksia oli kunnissa hanke tai ei. Hankkeiden loppuessa ministeriön kanssa olisi hyvä käydä läpi isojen hankkeiden helmet ja kompastuskivet suunnitelmallisesti Kaste alueittain. Seurantaa ja arviointia tulisi tehdä enemmän. Johtamisen tueksi kuntiin ja kuntayhtymiin tulisi jakaa tietoa.

8.2 Johtopäätökset

Tulosten perusteella Mieli-ohjelman toimeenpanossa työryhmä katsoo tärkeimmiksi seikoiksi lainsäädännön- ja normiohjauksen olemassaolon informaatio-ohjauksen lisäksi. Kehittämistyössä eri tahojen saattaminen yhteen on tärkeässä roolissa. Verkostojen merkitys sekä ohjelmajohtamisen ja verkostajohtamisen taidot nousivat tässä tutkimuksessa toimeenpanon merkittäviksi osa-alueiksi. Hyvien käytäntöjen juurtuminen kuntien toimintamalleihin on toimeenpanon onnistumisen kannalta oleellista.

Mieli-ohjelman toimeenpanon vahvuutena koettiin olevan kentän hyvä kuuleminen ohjelman valmisteluvaiheessa. Aktiivisen STM:än ohjausryhmän olemassaolo on tärkeä ohjelman toimeenpanolle. Vaikka Mieli-ohjelma on laajuutensa vuoksi osittain vaikeasti hahmotettavissa se koettiin olevan hallittavissa. Ohjelman myönteisiä ja ohjaavia vaikutuksia on tässä ohjelmassa havaittavissa samoja kuin Annamari Puhakan (2008) tutkimuksessa esiin tulleet ajatustenvaihto ja oppiminen eri toimijoiden kesken. Puhakka peräänkuulutti tutkimuksessaan työryhmää vastaamaan ohjelman toteutuksesta. Tällä ohjelmalla on sekä STM:n ohjausryhmä että THL:n työryhmä koordinoimassa toimeenpanoa. Mieli-ohjelman osalta haastatteluissa tuli ilmi se, miten tärkeää on saada ohjelma sisään kunnan strategiaan toimeenpanon onnistumiseksi. Myös Puhakka totesi saman asian haasteeksi. Puhakan mainitsemat vastuuroolien ongelmat näyttäytyivät työryhmän mukaan Mieli-ohjelman toimeenpanossakin siten, että valtuutusta joidenkin asioiden paremmaksi muuttamiseen ei työryhmällä ollut.

Hannu Leskinen (2001) mainitsi tutkimuksessaan sen, että tavoitteet eivät saa olla epämääräisiä ja sekä kunnan että sosiaali- ja terveystoimen luottamus- ja virkamiesjohdon näkemykset tulisi olla yhtenevät, jotta sitoutumista saadaan aikaan. Mieli-ohjelman tavoitteet on selkeästi määritelty Mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa ja ohjelmalle on ollut selkeä tilaus ja kentän laaja kuuleminen, joka on luonut ohjelmalle tunnettuutta. THL tarjoaa Mieli-ohjelman toteuttamisen tukea kunnille niiden kehittämistyön suunnitteluvaiheessa, jolloin THL:stä mennään puhumaan suunnitelmaan liittyvistä toteutusmahdollisuuksista ja annetaan tietoa toimeenpanon onnistumiseksi. Tällä pyritään saamaan mukaan ja ottamaan huomioon kaikki toimijat ja heidän sitoutumisensa sekä näkemysten yhtenäistäminen asioista. Kuntien tukemiseen koettiin tarvittavan lisää henkilöresursseja.

Liisa Heinämäen (2012) tutkimuksen mukaan valtionhallinnon ohjelmaohjaus jää toteutumatta tai toteutuu vain heikosti. Mieli-ohjelman osalta näin ei voi todeta. Tässä ohjelmassa on havaittavissa selkeää ohjausvoimaa useisiin kuntiin. Tosin kaikki kunnat eivät ole lähteneet kehittämään toimintaansa suositusten mukaiseksi ainakaan vielä. Ohjausvoiman olemassaoloon vaikuttanee tämän ohjelman selkeä normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Tehokas Mieli-ohjelman vaikuttamiskanava on Kaste-ohjelman kautta kunnille myönnettävä Kaste-rahoitus kuntien mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi Mieli-ohjelman suositusten mukaisiksi. Toimeenpanon kulmakivenä voitaisiin pitää kuntien kehittämistoiminnassa aikaan saatujen ns. hyvien käytäntöjen juurtumisen ongelmaa, joka tuo tehottomuutta toimeenpanon pysyvyyteen. Tähän ratkaisuksi työryhmän mukaan olisi ensinnäkin se, että jo rahoituksen myöntämisvaiheessa vaadittaisiin suunnitelma toiminnan jatkamiseksi, suunnitelman saaminen sisään kunnan strategiaan ja ajoissa kunnalta pyydetty jatkorahoitus toiminnan jatkamiseksi. Hanketoiminta ei saisi olla irti perustoiminnasta ja toimintamallit tulisi jalkauttaa toiminnan joka tasolle koulutuksen ja työpajojen avulla. Näiden seikkojen avulla voitaisiin ratkaista myös toista toimeenpanon ongelmaa, eli miten ehkäistään sitä, ettei toimeenpano jäisi vain suositukseksi kunnissa. Tähän asiaan toki voidaan vaikuttaa eniten lainsäädännön avulla. Muutos- ja toimeenpanon johtamisen taitojen kehittäminen kunnissa saattaisi parantaa kehittämistoiminnan ongelmia. Rahoittajalla on oma vastuunsa.

Tässä ohjelmassa ei koettu olleen muita Pressman & Wildavskyn (1984) esiintuomia ongelmia kuin rahoituksen puute. Mieli-ohjelmassa työryhmän näkökulman mukaan vallitsi hyvä yksimielisyys, eivätkä toimijat vaihtuneet siinä määrin, että se olisi vaikuttanut negatiivisesti ohjelman toimeenpanoon. Asioiden monen kertaista selvittämistä ei myöskään kerrottu olevan häiritsevässä määrin. Tavoitteet olivat selviä ja vaikka rahoituksen puute ilmeni ongelmana, se ei kuitenkaan noussut esteeksi ohjelman toimeenpanossa. Erillirahoituksen puutteen vuoksi joissakin osa-alueissa kerrottiin olevan selkeitä puutteita, kuten henkilöstövajausta verkkoviestinnän tehostamisessa, tiedottamisessa, paremmassa kentän kuulemisessa ohjelman käymisvaiheessa, tiedon keräämisessä ja sen luettavaan muotoon jalostamisessa, sekä kuntakentän tukemisessa. Selkeänä puutteena nähtiin myös selvittämistyön puute niiden asioiden osalta joihin ei ole pystytty vaikuttamaan tai joita ei ole nostettu toimenpidetasolle. Olemassa olevilla resursseilla näitä toimia on vaikea tehostaa. Ahlstedtin ym. (1977, 51–52) mukaan johdon on toimittava olemassa olevien resurssiensa puitteissa jos se ei pysty vaikuttamaan niihin. Mieli-ohjelmassa toiminta on mukautettu

olemassa oleviin resursseihin. Työryhmässä tiedostettiin toimeenpanon puutteet, mutta toisaalta pohdittiin sitä, että mahdollisesti tämän ohjelman osalta tiedottaminen ja toiminta ovat tasapainossa. Ei voida luvata enempää kuin voidaan tehdä.

Mieli-ohjelman puitteissa hyvien käytäntöjen tallentamisen ja hyödyntämisen osalta oli luotu Innokylä tietopankki. Tähän järjestelmään kunnat tallensivat hyviä käytäntöjään, joita muut kunnat ja toimijat voivat tarkastella ja hyödyntää omassa toiminnassaan. Haastattelujen perusteella Innokylää pitäisi kuitenkin tiedottaa paremmin. Innokylän puutteiksi mainittiin se, että se ei kerro ei niin hyvien käytäntöjen syistä ja seurauksista. Tämän katsottiin olevan arvokasta tietoa, jotta kunnat eivät lähtisi kehittämään ”jotain uutta” jota jo on kokeiltu ja joka ei jostain syystä toimi. Innokylä on varsin uusi työkalu, jonka edelleen kehittämiseen olisi syytä panostaa. Arnkil ym. (2007, 47–48) on käsitellyt hyvien käytäntöjen levittämiseen liittyviä ongelmia ja todennut mm., että toisten kokemuksista oppiminen edellyttää monipuolista oppimisprosessia, jonka tueksi tarvittaisiin parempilaatuisia välittäviä rakenteita ja toimintatapoja. Innokylä tietopankin kehittämällä ja tiedottamisella olisi mahdollista tehostaa toimeenpanoa.

Linnamaa & Sotarauta (2000, 33) toteavat verkostojen merkityksen korostuneen monimutkaisuuden ja muutoksen hallinnan keinona. Tutkimukseni mukaan yhdeksi merkittäväksi tekijäksi Mieli-ohjelman toimeenpanossa nousivat verkostot ja verkostojohdamisen taidot. Mieli-ohjelman toimeenpanossa on erilaisia verkostoja virallisten kuvioiden kasvupohjana. Mieli-työryhmän jäsenillä on kullakin oma asiantuntija-alueensa, joiden verkostoissa he toimivat, jakavat ja saavat tietoa. Tämä tieto ja kontaktit tulevat suorasti ja epäsuorasti Mieli-ohjelman toimeenpanon käyttöön. Aiemmat hyvät suhteet eri järjestöihin ja toimialoihin ovat edesauttaneet verkostojen luomista, tuoneet luottamusta ohjelmaa kohtaan ja saanut mukaan laajasti alan asiantuntijoita. Agranofin (2007, 119–122) mukaan ohjelmatyö julkisen johtamisen verkostoissa rakentuu kahteen voimaan: tukemisen ja luottamuksen prosessiin. Luottamuksen myötä pyritään auttamaan toisia. Asiantuntijuuden ja aiempien suhteiden avulla verkostoissa toimimiselle Mieli-työryhmällä on hyvät edellytykset, koska luottamusta on ollut olemassa jo lähtökohtaisesti. Mieli-ohjelman johtaminen pitää sisällään verkostojen rakentamisen, johtamisen, hyödyntämisen ja verkostoihin vaikuttamisen. Se pitää sisällään myös vuorovaikutusprosessien edistämisen, erilaisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen välittäjänä toimimisen ja toiminnan suuntaamisen. Haastattelujen mukaan kehittämistyö on nimenomaan eri tahojen yhteensaattamista, jossa

verkostajohtamisella on merkittävä rooli.

Yhteenvetona voisi tiivistää tämän ohjelman osalta THL:n toimeenpanon haasteena Mieli-työryhmän näkemyksen mukaan olevan erillisrahoituksen puutteen ja siitä aiheutuva resurssipulaan liittyvät tekijät. Näitä ovat viestinnän kehittäminen, sosiaalisen median hyödyntäminen, tiedottaminen, verkkosivut ja kuntien tukeminen. Vastuunjakojen miettiminen tarkemmin ohjelman alussa olisi ollut toimeenpanolle eduksi, nyt koettiin että moniin asioihin ei voida vaikuttaa. Haasteellisina asioina toimeenpanon johtamisessa vaikuttivat olevan jollain tavalla myös järjestelmien jäykkyys muutosten aikaansaamiseksi. Hankalina näyttäytyivät toisen hallinnonalan alueelle liittyvät asiat. Rajapinta asioiden kerrottiin olevan yleinen ongelma ja niiden ylittämisen olevan yksi tämän ohjelman tavoitteista. Valtuutuksen puute vaikutti haittaavan toimeenpanoa, sillä vaikka puutteet tiedostettiin, niihin joko ei ollut valtuutusta lähteä puuttumaan tai resursseja ei pystytty lisäämään.

Hankkeiden lyhytaikaisuutta pidettiin yhtenä ongelmana, sillä juurruttamiseen ja toimintakulttuurin muutokseen menee aikaa. Ongelmaksi nähtiin myös se, ettei tunteiden ja asenteiden muutokseen kunnissa ole johtamistaitoa. Johdolla katsottiin olevan suuri merkitys toiminnan jatkumiselle hankerahoituksen jälkeen.

Strategiseen ohjaukseen kaivattiin jämäköittämistä. Valittua strategiaa haastateltavat peilasivat selkeästi asiakkaan, menetelmän ja resurssikysymysten kautta valittuun toimintalinjaan. Ohjelman todettiin antavan strategisen linjauksen, mutta toimeenpanosuunnitelman päivittäminen ja tiivistäminen koettiin tarpeelliseksi.

Resurssien ja aikaansaannosten välinen yhteys koettiin yksimielisesti hyvänä. Tähän on vaikuttanut varmastikin se, että THL:n perustehtävä tukee Mieli-ohjelmaa sekä se, että sen asiantuntijat ovat verkostoituneita muihin toimijoihin. Muita tähän vaikuttavia asioita ovat mahdollisesti olleet ohjelman hyvä valmistelu ja eri toimijoiden kuuleminen suunnitteluvaiheessa. Yhteistyö eri toimijoiden välillä oli ollut hyvää, kunhan valtakysymyksiin ei menty. Haasteellisinta oli mielenterveys- ja päihdepuolen yhteensaattaminen.

Seurannan ja arvioinnin haasteena oli mm. olemassa olevan indikaattoritiedon luettavaan

muotoon saattaminen. Seuranta ja arviointia voitaisiin parantaa ja kehittää käymällä reaaliaikaista dialogia esim. kentän ja Kaste-ohjelman toimijoiden kanssa. Ohjelman laajuus koettiin toisaalta hyvänä, mutta toisaalta tekevän ohjelmasta hieman sumean ja vaikeasti hahmotettavan.

Tutkimuksessa tuli esiin epävarmuus muutosten säilymiselle. Jatkossa olisikin mielenkiintoista selvittää miten Mieli-ohjelma ja kunta- ja palvelurakennemuutos yhdistyvät, miten Mieli-ohjelma tulee huomioiduksi uudistuksessa ja miten siihen johtamisella voidaan vaikuttaa. Yksi tekijä jolla tähän voidaan vaikuttaa on varmasti haastatteluissakin esiin tullut jatkuvan tiedottamisen tärkeys sekä kuntiin että päättäjiin. Miten ohjelman suositukset saadaan sisään uusiin rakenteisiin vaatii paljon muutakin.

LÄHTEET

Aaltonen Petri, Ikävalko, Heini, Mantere, Saku, Teikari, Veikko, Ventä, Mari & Währn, Heidi 2001, Tiellä strategiasta toimintaan, Yliopistopaino Oy, Helsinki.

Aaltola, Juhani & Valli, Raine 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. WS Bookwell Oy. Juva.

Agranoff, Robert 2007. Managing within networks -adding value to public organizations. Georgetown University Press. Washington (D.C.).

Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha 1977. Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Weilin+Göös. Espoo.

Alasuutari, Pertti 2001. Laadullinen tutkimus. Gummerus. Jyväskylä.

Arnkil, Robert, Spangar, Timo & Jokinen, Esa 2007. Hyvä vertaisoppiminen kuntatyön arjessa -toteutettavuusanalyysi hyvien käytäntöjen välittämisestä. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Eskola, Jari & Juha Suoranta 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus. Jyväskylä.

Heinämäki, Liisa 2012. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000 -luvulla. Väitöskirja. Tutkimus 75/2012. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997. Tutki ja kirjoita. Tammer-paino. Tampere.

Honkanen, Henry 2006. Muutoksen agentit. Edita Prima Oy. Helsinki.

Hänninen, Sakari & Junnila, Maijaliisa 2012. Vaikuttavatko politiikkatoimet? Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Leskinen, Hannu 2001. Kunta vastuuseen: sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Suomen Kuntaliitto 2001. Helsinki.

Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku 2000. Verkostojen utopia ja arki -tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Cityoffset. Tampere.

Mikola, Sinikka & Kesänen, Juha 2007. Ohjaket käsissä -opas kuntien ohjelmien johtamiseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Nurmi, Raimo 2003. Johtaminen ja organisointi. Grafia Oy. Turku.

Partanen, Airi, Moring, Juha, Nordling, Esa & Bergman Viveca 2010. Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015 -suunnitelmasta toimeenpanoon vuonna 2009. Yliopistopaino. Helsinki.

Partanen, Airi, Moring, Juha, Nordling, Esa, Bergman Viveca etc. 2011. Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015 -toimeenpanosta käytäntöön 2010. Juvenes Print. Tampere.

Partanen, Airi, Moring, Juha, Nordling, Esa, Bergman Viveca etc. 2012. Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015 -kehittyviä käytäntöjä 2012. Juvenes Print. Tampere.

Pitkänen, Marita 1985. Toimeenpanon teoreettinen tutkiminen. Pro gradu työ. Turun yliopisto. Turku.

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron 1984. Implementation. University of California Press Ltd. London. England.

Puhakka, Annamari 2008. Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelma hallinnon ohjausvälineenä: Toimijanäkökulmaan perustuva arviointitutkimus ohjelman toimeenpanovaiheesta. Pro gradu työ. Helsingin yliopisto. Helsinki.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus. Jyväskylä.

Uusitalo, Hannu 1996. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY:n graafiset laitokset. Juva.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Valtioneuvoston kanslia. Edita Prima. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Edita Prima. Helsinki 2006.

LIITTEET

Teemahaastattelurunko

Ilona Jokinen
Tampereen yliopisto, Hallintotiede
Teemahaastattelut 19.–22.3.2013 ja 3.4.2013

HAASTATTELURUNKO

Gradu: Kansallisen Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman 2009–2015 kehittämisohjelman toimeenpanon johtamisen haasteet

Teemahaastattelu, toimeenpanotutkimus, haastattelu on tarkoitus nauhoittaa, tuloksia käytetään nimettöminä.

Haastattelun lähtökohtana ovat toimeenpanon johtamisesta vastaavan työryhmän omat kokemukset ja käsitykset Mieli -ohjelman toimeenpanosta ja käytännön haasteista.

Tarkoitus on selvittää toimeenpanon johtamisen ongelmakohdat, miten ongelmakohtiin voitaisiin vaikuttaa tai miten niitä voitaisiin ennaltaehkäistä. Tässä tutkimuksessa halutaan saada selville mitä vaikeuksia esim. käytäntö, järjestelmä ja vuorovaikutussuhteet luovat tavoitteiden saavuttamiselle ohjelman toimeenpanon eri vaiheissa. Tutkimuksella pyritään kasvattamaan toimeenpanon johtamisen tietoutta.

Haastattelun eteneminen:

Mikä on tehtäväsi toimeenpanossa? Miten tehtävien jako on toteutettu?

Mitkä asiat ovat mielestäsi keskeisimpiä toimeenpanon onnistumisessa?

Onko Mieli -ohjelman toimeenpano ollut ongelmaton?

Mitkä Mieli -ohjelman toimeenpanon osa-alueet ovat aiheuttaneet eniten haasteita? Minkälaisia haasteita/ongelmia? Mistä ongelmat ovat mielestäsi johtuneet?

Millä keinoin näitä ongelmia voitaisiin ennaltaehkäistä? Miten nämä ongelmat voitaisiin ratkaista?

Mikä toimeenpanossa on sujunut helpoiten? Mistä arvelet tämän johtuvan?

Tekisitkö jotakin toisin jos nyt aloittaisit uuden kehittämisohjelman toimeenpanon?

Millä keinoilla mielestäsi kehittämisohjelman toimeenpanoa voidaan edistää ja turvata tehokkaimmin, jotta se ei jää vain suositukseksi?

Toimeenpanoa toteutetaan suuressa määrin hankkeiden kautta. Mitä mielestäsi voitaisiin tehdä sille, että kunnissa hankkeiden *hyvät käytännöt*kään eivät jää useinkaan elämään hankerahoituksen päättymisen jälkeen? (Minna Kylmäniemi, STM, 8.11.2012)

LIITE 2

Teemahaastattelun lisäkysymykset

Tarkentavat ja varmentavat kysymykset tarpeen mukaan:

Ohjelman strateginen ja sisällöllinen ohjaus: Onko ohjelman toimeenpanon strateginen suunnittelu ollut hankalaa/helppoa/riittävää?

Onko ohjelman toimeenpanoa priorisoitu riittävästi vai vievätkö muiden tapahtumien huomio liikaa tilaa toteuttamisesta?

Ohjelman resurssien varmistaminen: Onko ohjelman toimeenpanolle varattu riittävästi rahoitusta ja henkilöstöä?

Ohjelman toteutuksen organisointi: Onko toimeenpanon strategia selkeä? Onko työnjako ollut tarkoituksenmukainen? Miten työnjako on muodostettu?

Tarvittavan yhteistyön kehittäminen ja johtaminen: Onko yhteistyö ollut ongelmaton suhteessa STM:ään, kuntiin, hankkeisiin ja järjestöihin?

Tulosten aikaansaamisen varmistaminen: onko ongelmaton?

Ohjelman hallinnointi: Mikä hallinnoinnissa on helppoa/vaikeaa?

Henkilöstöjohtaminen: Onko jaettu johtajuus?

Viestintä: Onko tiedotus ohjelmasta ongelmaton? Onko verkkoviestinnässä ongelmia? Onko tiedotus ja tiedonkulku ollut ongelmaton?

Tiedonhallinta: hallitaanko tietoa hyvin, esim. hyvien käytäntöjen ja onnistuneiden projektien keräämisessä ja käyttämisessä? (management knowledge)

Vastuu: Miten toimeenpanoa koskevat päätökset on tehty? Miten ryhmän yhteistyö on sujunut?

Keinot: Ovatko tavoitteet saavutettu? Onko toimintatapaa muutettu jossain vaiheessa? Miksi?

Aikataulu: Onko aikataulu pitänyt?

Resurssit: Ovatko henkilöstöresurssit olleet riittäviä? Ovatko henkilöt vaihtuneet?

Tuotokset: Onko toimeenpanossa saatu aikaan muitakin kuin aiottuja asioita?

Onko tehokkuus ollut riittävää?

Miten tyytyväinen olet aiottuihin/saavutettuihin tuloksiin?