

**Sosiaali- ja terveydenhuollon**  
KANSALLISEN KEHITTÄMIS-  
OHJELMAN (KASTE)  
ARVIOINTI

Ensimmäinen väliraportti

■ Kaikille mahdollisuus  
terveelliseen ja  
turvalliseen elämään.

Net Effect Oy

Petri Virtanen, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Mia Toivanen, Eeva Terävä  
Veli-Matti Ritakallio, Leena Paasivaara, Marjo Suhonen

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:8

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissohjelman (Kaste) arviointi  
Ensimmäinen välikirje

ISBN 978-952-00-2979-1 (PDF)

ISSN-L 1236-2115

ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2979-1

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2979-1>

[www.stm.fi/julkaisut](http://www.stm.fi/julkaisut)

Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö  
Taitto: Yliopistopaino, Helsinki 2010

# TIIVISTELMÄ

## SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON KANSALLISEN KEHITTÄMISOHJELMAN (KASTE) ARVIOINTI. ENSIMMÄINEN VÄLIRAPORTTI

■ Tämä väliraportti kokoaa yhteen keskeisimmät havainnot, analyysin ja johtopäätökset Kaste-ohjelmaan kohdistuvan kokonaisarvioinnin ensimmäisen vaiheen havainnoista, johtopäätöksistä ja suosituksista. Kolmivaiheinen arviointi toteutetaan vuosina 2009-2011. Arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa ohjelman toimimisesta sosiaali- ja terveyspolitiikan strategisen johtamisen ja ohjauksen välineenä, sekä selvittää, missä määrin hankerahoitus on tukenut ohjelman strategisten tavoitteiden saavuttamista. Arviointia toteutetaan kehittävänä arviointina, jonka on tarkoitus tuottaa toteuttajatahoille ja valtakunnalliseen ja alueelliseen käyttöön tietoa ohjelman onnistumisesta sen toiminnan aikana. Lisäksi arviointitietoa tullaan hyödyntämään tulevan ohjelmakehittämisen suunnittelussa.

### *Ohjelman strategisuus ja osuvuus*

Ohjelman tavoitteenasettelu ja strategisuus ovat tähänastisen analyysin valossa kohdallaan. Asiakirja-analyysin pohjalta voidaan todeta, että Kaste-ohjelma pureutuu lähtökohdiltaan niihin sosiaali- ja terveyssektorin kehittämistarpeisiin, joita on tunnistettu eri yhteyksissä viime vuosina, erityisesti ohjelman edeltäjäohjelmissä. Yhteydet myös Paras-hankkeen linjauksiin ovat olleet tiiviit, mutta käytännön toteutuksen osalta yhteistyötä eri hallinnonalan ohjelmien kanssa tulisi tiivistää. Eri kuntatyyppien erilaiset tarpeet vaativat lisähuomiota arvioinnissa ja todennäköisesti myös Kaste-ohjelmassa.

Suhteessa edeltäviin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmiin Kaste edustaa johdonmukaista ja koherenttia lähestymistapaa ja monet edeltävissä ohjelmissä todetut ongelmat on pyritty ottamaan huomioon. Myös arvioinnin osana toteutetun kyselyn tulosten pohjalta ohjelman tavoitteenasettelussa on onnistuttu hyvin. Vastaajien mielestä ohjelma huomioi laajalaisesti sosiaali- ja terveysalan kriittisimmät kehittämistä vaativat kohteet. Samoin haastattelujen ja Kaste-alueilla järjestettyjen työpajojen tulosten valossa strateginen osuvuus nähdään onnistuneena. Ohjelman integrointi muihin ohjelman teemoihin liittyviin ja käynnissä oleviin ohjelmiin ja hankkeisiin nähtiin sen sijaan pääosin löyhänä, jopa sattumanvaraisena. Tämän helpottamiseksi kaivattiin lisää systemaattista yhteistyötä keskushallinnossa, mutta toisaalta nähtiin vastuun kuuluvan hankkeiden valmisteluprosessille. Eri ohjelmien ja muiden kehittämistoimien yhteensovittaminen vaatii hyvää kokonaisnäkemystä ja riittäviä osaamis- ja verkostovoimavaroja sekä kansallisen että alueellisen tason toimijoilta.

Edellisen hallituskaudella toteutettujen Sosiaalialan kehittämishankkeen ja Terveystieteiden kehittämishankkeiden ongelmat on pyritty ottamaan huomioon Kaste-ohjelmaa valmisteltaessa. Kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen kokemusten pohjalta esimerkiksi terveyden edistäminen, ehkäisevä työ, henkilöstönäkökulma, sosiaali- ja terveyssektorin läheneminen sekä rakenteellisten muutosten tarve on nostettu Kaste-ohjelmassa keskiöön. Työelämänäkökulma on tärkeä läpileikkaava teema sekä kansalaisten terveyden kannalta (syrjäytymisen korkeat kustannukset ja inhimilliset vaikutukset) että sosiaali- ja terveyssektorin näkökulmasta (miten parhaiten turvataan työvoiman riittävyys jatkossa, huomioiden myös tuottavuus).

Kaste-ohjelman tavoitteena on toimintatapoja uudistamalla edistää kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Ohjelmalle listatut yhdeksätoista tavoitetta koskettavat keskeisiä yhteiskunnallisia ongelmakysymyksiä, joiden kohdalla kehityssuunta on ollut huolestuttava viime vuosina. Vaikka tavoitteet ovat kannatettavia ja oikeita, vähemmän selvää on, johtaako toimintatapojen uudistaminen toivottuihin tavoitteisiin. Esimerkiksi käsillä oleva taloudellinen lama vaikeuttaa monien tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti tämä koskettaa ensimmäisiä viittä ”syrjäytymisindikaattoria”. Erityisen vaikeata tulee olemaan lapsiperheiden pienituloisuusasteen alentamispyrkimyksen toteuttaminen, koska tämä edellyttäisi merkittävää parannusta perhetukiin. Myös ylipainoisten väestöosuuden tavoiteltava palauttaminen yli kymmenen vuoden takaisin lukuihin vaikuttaa vaikealta, koska yksilöiden käyttäytymiseen on äärimmäisen vaikeata vaikuttaa. Tähän mennessä veropolitiikan keinoja ei ole hyödynnetty täysimääräisesti; esim. tupakointi- ja päihdekäyttäytymiseen vaikuttamiseen on olemassa erityisesti veropoliittiset keinot, mutta ylipainoisuuteen ei. Tässä suhteessa tosin muutos on mahdollisesti tulossa; valtion ravitsemusneuvottelukunta on ottanut kantaa veropoliittikaan, jolla voitaisiin ohjata kuluttajia terveellisiin valintoihin. Rasva- ja makeisvero ovat tässä suhteessa jatkossa mahdolliset veropoliittiset lisävälineet.

Kaiken kaikkiaan ohjelma nähdään keskeiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon strategiseksi työkaluksi ja sen nähtiin kattavan tärkeimmät kehittämisteemat. Toisaalta teemat näyttävät osin liiankin laajoina: strategiset kärjet puuttuvat. Kärkihankkeiden roolia voisi tässä suhteessa entisestään vahvistaa.

### *Organisoituminen ja liikkeellelähtövaihe*

Ohjelman suunnitteluvaihe on toteutettu siinä tapahtuneisiin viivästyksiin ja henkilövaihdoksiin nähden hyvin. Alkuvaiheen toimeenpanossa on nähtävissä mittavan ohjelmallisen kehittämisen uudistuksen sekä suunnitteluvaiheen henkilömuutosten tuomaa epävarmuutta. Toimeenpanon edetessä ohjelma on kuitenkin luonut asemansa ja saavuttanut toimijoiden luottamusta.

Ohjelman yksi merkittävimmistä vahvuuksista liittyy sen organisointiin. Ohjelma on osoittautunut merkittäväksi välineeksi luoda dialogia keskushallinnon sekä hajanaisten ja monimuotoisten kuntakentän välille. Erityisesti alueellinen organisointi näyttää kyselyn perusteella olevan yksi ohjelman vah-

vuuksista, mutta samalla tähän liittyen näyttäytyy haasteena eri toimijoiden ristiriitaiset näkemykset aluejaon toimivuudesta. Yhtäältä aluekohtaisiin tarpeisiin perustuvan yhteistyön nähtiin tuovan kehittämistoiminnalle lisäarvoa ja linkittävän eri toimijat yhteen, mutta toisaalta liian laajan aluejaon nähdään vaikeuttavan käytännön yhteistyötä. Myös ohjelma-alueiden koon nosti ristiriitaisia näkemyksiä. Toisaalta yhteistyön laajalla alueella nähtiin olevan kankeaa ja työlästä mutta samalla alueiden laajuuden nähdään ohjaavan kuntia ja muita toimijoita tarvittavaan yhteistyöhön. Aluejohtoryhmien merkitystä toimeenpanossa ja alueiden kehittämisessä pidettiin hyvin tärkeänä erityisesti niiden kunnat ja keskushallinnon toisiinsa kytkevän roolin takia. Aluejohtoryhmien roolien strategisuutta ja koko alueen edun huomiointiin nähtiin olevan tarvetta vahvistaa.

Ohjelman käynnistysvaiheeseen, ohjaukseen ja hallintoon kohdistuu varsin runsaastikin kritiikkiä. Ohjelma on käynnistynyt hitaasti ja ohjaus on ollut riittämätöntä erityisesti hankkeiden osalta. Ohjausta tulisi lisätä informaatio- ja resurssiohjauksen osalta, mutta myös lainsäädännön kautta toteutettavaa ohjausta tulisi vahvistaa. Tietojohtamisen käytäntöihin, ml. seuranta, arviointi ja tiedonkulun turvamainen ohjelman eri tasoilla, niiden välillä ja potentiaalisten kohderyhmien suuntaan vaativat lisähuomiota.

Nykyisellään yhteensovittamisen ja toteutuksen kannalta kuntakoko näyttää merkittävältä muuttujalta: mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä paremmin toiminnan kehittämisen välineitä osataan soveltaa ja pienien kuntien valmius (ja tarve ulkopuoliselle osaamiselle ja menetelmälliselle tuelle) on huomattavasti rajallisempi. Kyselyn tulokset osoittavat, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä paremmat ovat toiminnan kehittämisen ja projektijohtamisen valmiudet. Tämä tulos tukee ohjelman nykyistä toimintamallia, jossa alueellinen toiminta on organisoitu keskustaupunkilähtöisesti.

### *Tietojohtamisen edellytykset: Seuranta ja toimeenpanon tuki*

Osaamisen turvaamiseksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen roolia toimeenpanon tukena pidettiin merkittävänä mutta sen tehtäväkuvaa ja työjakoja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa nähdään tarpeelliseksi selkeyttää.

Tässä vaiheessa arviointia on hankkeiden varhainen toteutusvaihe huomioon ottaen mahdotonta ottaa kantaa niiden tuloksiin. Hankkeiden liikkeellelähden ja tuloksellisuuden edellytysten osalta kyselyn tulokset olivat kuitenkin positiivisia. Hankkeilla nähdään olevan potentiaalia konkreettisten tulosten saavuttamisessa, joskin samalla esiintyy myös epäilyksiä valikoituuko nykykäytännöllä parhaita hankkeita toteutukseen. Hankkeiden ylikunnallisuuden uskotaan olevan avainasemassa uusien toimintamallien juurruttamisessa ja levittämisessä. Hankkeiden organisoimisessa ja hallintomenettelyssä nähdään vielä kehittämisen varaa. Kuten koko ohjelman tasolla, myös hankkeiden osalta toivottiin enemmän kosketuspintaa muun kehittämisen ja erityisesti Paras-hankkeen kanssa.

Toimenpiteitä ja indikaattoreita pidettiin oikeasuuntaisina, mutta niitä katsottiin olevan liikaa ja indikaattoreiden arvioitiin myös olevan joiltain osin epärelevantteja. Indikaattorit nähdään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareita, jotka kuvaavat huonosti ohjelman tuloksellisuutta tai vaikuttavuutta.

Rahoitusmallia pidettiin pääosin toimivana. Ohjelman suunnitteluvaiheessa ennakoimaton taantuma on kuitenkin vähentänyt kuntien kykyä investoida hankkeisiin ja näin myös hankerahoituksen rooli ohjelmassa on painottunut liikaa. Rahoitusmallin ei nähty tukevan järjestöille suunniteltua roolia toimeenpanossa ja eri rahoitusinstrumenttien välistä koordinoitua ja rahoitusta koskevaa ohjeistusta toivottiin tehtävän vielä seuraavaa hakemuskierrosta varten.

Toimeenpanon tuen kannalta olisi tärkeää kohdistaa lisäresursseja hankkeiden hallinnoinnin ja vertaisoppimisen tukemiseen, sekä seurannan ja itsearvioinnin vahvistamiseen. Tässä suhteessa hakukriteeristö nähdään myös oleellisena. Kriteeristö väistämättä profiloi ohjelmaa, sillä se on hyvin monia toimijoita koskettava ohjauksen väline. Hakukriteereitä selkeyttämällä voidaan luoda ohjelmalle nykyistä selkeämpi fokus. Nykyinen teemoiltaan kattava malli ei ole välttämättä tuloksen kannalta huono, mutta löyhä kriteeristö ei tue hankkeiden innovatiivisuutta ja rohkeita uusia avauksia, koska hankkeiden kriteeristö mahdollistaa hankkeiden sisällöksi kunnissa muutoinkin tehtävää työtä. Tällöin ohjelman kehittämistoiminnallinen ja lisäarvoulottuvuus eivät välttämättä toteudu.

Jatkossa yhä paremman vaikuttavuuden turvaamiseksi sekä ulkoinen että sisäinen koherenssi on huomioitava entistä paremmin. Hankkeiden sisäiseen koherenssiin on syytä kiinnittää huomiota, sillä nykyisellään osa hankkeiden osatoteutuksista liittyy vain löyhästi toisiinsa. Hankekriteerein voitaisiin vaikuttaa myös tähän siten, että hankkeita voitaisiin nykyistä selkeämmin ohjata määrittämään suhteensa aiempiin ja muihin käynnissä oleviin toimenpiteisiin. Hankehakuvaiheessa voidaan myös edellyttää hankkeita verkostoitumaan muihin hankkeisiin.

### *Suosituksia meneillään olevalle kaudelle*

Arviointitiimi esittää ensimmäisen arviointivaiheen tulosten perusteella suosituksia liittyen ohjelman tavoitteenasetteluun, Kaste-rahoituksen suuntaamiseen (ml. rahoituskriteerit), valmisteluun ja toimeenpanoon sekä toteutukseen ja organisointiin. Johtopäätös tähän mennessä näyttää olevan, että eri toimijoiden roolia toteutuksessa tulisi täsmentää erityisesti aluejohtoryhmien roolin ja tehtävien selkeyttämisen osalta, mutta myös kansallisen tason ohjauksen ja toteutuksen osalta. Lisäksi hankevalmisteluun tulisi keskittää enemmän resursseja ja suurempien kuntien usein vahvempaa kehittämisosaamista ja pienten kuntien testauspotentiaalia tulisi hyödyntää aktiivisemmin. Vastuunjaon selkiyttämistä eri toimijoiden välillä voidaan tukea esimerkiksi aktiivisemmalla tiedonvälityksellä. Kansalaisjaoksen ja aluejaoksen toimintaa tulisi integroida yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Samalla kun arvioitsijat näkevät, että Kaste-ohjelman strategian toimenpanoa tulee jatkaa nykyiseltä pohjalta ja ohjelman lähtökohtana oleva sosiaali- ja terveyssektorien lähentäminen ja valitut sisällölliset painotukset ja yhteiskunnalliset tavoitteet ovat perusteltuja, näemme myös, että ohjelman profiilia tulee nostaa ja kaikin eri toimin on tuettava kumppaniratkaisuja ja ohjaustoimia, joilla kaikki relevantit tahot saadaan integroitua laajamittaisemmin seuraavan ohjelmakauden valmisteluun. Tiedonkulkua toteutuksesta valmisteluun tulee parantaa ja hankevalmistelun laatu on turvattava, menetelmällisellä tuella ja riittävällä informaatio-ohjauksella.

Eri toimijoiden roolia ohjelman toimeenpanon ja seurannan vastuualueista tulisi täsmentää; erityisesti aluejohtoryhmien merkittävää roolia tulisi vahvistaa sekä tehtäviä selkiyttää, kansalaisjaoksen ja aluejaoksen toiminta integroida yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja THL:n osaamisen välittyminen ohjelmaan turvattava.

Kaikille hankkeille yhteiset toimenpiteet esimerkiksi rahoitus- ja maksutasasioiden suhteen sekä niiden tuen osalta olisi keskitettävä ja toimintatapoja integroitava. Lopullisten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattorien rinnalla olisi kehitettävä aktiivisesti myös hankekohtaisia indikaattoreita ja näiden osalta tiedonvaihtoa hankkeiden välillä tulee tiivistää. Läpileikkaavien teemojen (kuten työelämänäkökuлма, tehokkuus tai toimintatapamuutokset) merkitystä ja muutosta olisi voitava seurata systemaattisemmin.

### *Suosituksset uuden ohjelmakauden valmisteluun*

Strategisen osuvuuden parantamiseksi ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten kehittämisohjelmien toimenpiteet yhteen sovitetaan tavoitteiden kanssa. Ohjelman keinot – toimenpiteet, kehittämis-kokonaisuudet ja kohderyhmät – tulisi selkeyttää. Seurannan välineet olisi kehitettävä vastaamaan sekä keskipitkän että pitkän jänteen tietotarpeita. Vertaisoppimisen muotoja on kehitettävä systemaattisemmin, myös hankekokonaisuuksien ja teemojen välillä. Arvioinnin seuraavat vaiheet tuottavat tähän myös osaltaan tarvittavaa tietopohjaa.

Asiasanat: hankkeet, hyvinvointi, kunnalliset palvelut, ohjelmat, palvelurakenne, sosiaali- ja terveydenhuolto
--

# SAMMANDRAG

## UTVÄRDERING AV NATIONELLA UTVECKLINGSPROGRAMMET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN (KASTE). FÖRSTA DELRAPPORT

■ Denna delrapport sammanfattar de viktigaste observationerna, analysen och slutsatserna under det första skedet av den helhetsutvärdering som avser Kaste-programmet. Utvärderingen i tre steg genomförs åren 2009–2011. Målet för utvärderingen är att få fram information om hur programmet fungerar som ett verktyg för strategisk ledning och styrning av social- och hälsovårdspolitiken samt att utreda i vilken omfattning projektfinansiering har stött uppnåelsen av programmets strategiska mål. Utvärderingen genomförs som en utvecklande utvärdering och syftar till att ge information för genomförare och för riksomfattande och regional användning om hur programmet har lyckats under sin existens. Utvärderingsinformationen kommer att utnyttjas vid planering av kommande programutveckling.

### *Programmets strategiska genomslagskraft*

Programmets mål och strategiska genomslagskraft är som de bör vara i ljuset av den hittillsvarande analysen. Med utgångspunkt från en analys av dokumenten kan det konstateras att Kaste-programmet i utgångsläget går in för de utvecklingsbehov inom social- och hälsovårdssektorn som har identifierats i olika samband under de senaste åren, i synnerhet i programmets föregångare. Kontakterna med Paras-projektets riktlinjer har också varit intensiva, men när det gäller det praktiska genomförandet borde samarbete med program inom olika förvaltningsområden intensifieras. Beaktande av olika behov hos olika kommuntyper kräver ytterligare uppmärksamhet vid utvärderingen och sannolikt också i Kaste-programmet.

I förhållande till tidigare utvecklingsprogram inom social- och hälsovården representerar Kaste en konsekvent och koherent approach, och man har försökt beakta flera problem som konstaterats i tidigare program. Man har också lyckats väl i fråga om målen utifrån resultaten av en enkät som gjorts som en del av utvärderingen. Enligt tillfrågade beaktar programmet övergripande de mest kritiska punkterna inom social- och hälsovården som kräver utveckling. På samma sätt betraktas den strategiska genomslagskraften som framgångsrik i ljuset av intervjuerna och workshoparna som ordnats inom Kaste-regionerna. Programmets integrering i övriga pågående program och projekt med anknytning till programmets teman sågs däremot huvudsakligen som löst, rent av slumpmässig. Det behövdes mer av systematiskt samarbete inom centralförvaltningen för att underlätta detta, men å andra sidan ansåg man att ansvaret hörde till projektens beredningsprocess. Samordnandet av olika program och övriga utvecklingsåtgärder kräver en god helhetsuppfattning och tillräckliga resurser för kompetens och nätverk av aktörer på både nationell och regional nivå.



När Kaste-programmet bereddes var målet att beakta problemen i Utvecklingsprojektet inom det sociala området och Utvecklingsprojektet inom hälso- och sjukvården som genomfördes under den föregående regeringsperioden. Med utgångspunkt från erfarenheter av utvecklingsprojektet inom hälso- och sjukvården har till exempel främjande av hälsa, förebyggande arbete, personalperspektivet, närmandet av social- och hälsovårdssektorn samt behovet av strukturella förändringar lyfts fram i centrum i Kaste-programmet. Arbetslivsperspektivet är ett viktigt genomgående tema både när det gäller medborgarnas hälsa (höga kostnader för social utslagning och mänskliga konsekvenser) och social- och hälsovårdssektorn (hur man bäst säkerställer att arbetskraften räcker till i fortsättningen, också med hänsyn till produktivitet).

Målet för Kaste-programmet är att främja medborgarnas välfärd och hälsa genom att reformera verksamhetsformerna. Den lista med nitton mål som gjorts upp för programmet berör centrala samhällsliga problemfrågor där utvecklingstrenden varit oroande under de senaste åren. Trots att målen är värda att understödja och väl valda är det mindre klart om en reform av verksamhetsformerna leder till att de önskade målen uppnås. Till exempel försvårar den aktuella ekonomiska nedgången uppnåelsen av flera mål. Detta gäller särskilt de fem första "utslagningsindikatorerna". Det kommer att vara särskilt svårt att genomföra strävan att sänka låginkomstgraden bland barnfamiljer eftersom detta förutsätter en betydande förbättring av ekonomiskt stöd till familjer. Även ett eftersträvansvärt återställande av andelen överviktiga av befolkningen till siffror tio år tillbaka förefaller svårt eftersom det är oerhört svårt att påverka individers beteende. Hittills har skattepolitikens metoder inte utnyttjats fullt ut; för att påverka beteendet med avseende på rökning eller alkohol finns t.ex. enkom skattepolitiska metoder, men inte mot fetma. I detta avseende är dock eventuellt en förändring på gång; statens näringsdelegation har tagit ställning till skattepolitik med vilken man kunde styra konsumenter mot hälsosamma val. Fett- och sötsaksaccis är i detta avseende möjliga skattepolitiska extra verktyg i fortsättningen.

Sammantaget ses programmet som ett centralt strategiskt verktyg för social- och hälsovården och den sågs täcka de viktigaste utvecklingsteman. Å andra sidan visar sig teman delvis som alltför omfattande: strategiska spetsar saknas. Spetsprojektens roll kunde i detta avseende förstärkas mer.

### *Organisering och startskede*

Programmets planeringsskede har genomförts väl med tanke på inträffade förseningar och personalbyten. I genomförandet under det inledande skedet kan man skönja den osäkerhet som reformen av en omfattande programmatisk utveckling och personalbyten har medfört. I takt med att genomförandet framskridit har dock programmet etablerat sin ställning och nått aktörernas förtroende.

En av programmets mest betydelsefulla starka sidor hänför sig till organisering. Programmet har visat sig vara ett betydande verktyg för att skapa en dialog mellan centralförvaltningen och det splittrade och mångformiga

kommunfältet. På basis av en enkät förefaller särskilt regional organisering vara en av programmets starka sidor, men samtidigt visar sig olika aktörers motstridiga uppfattningar om regionindelningens funktionsduglighet vara en utmaning. Å ena sidan sågs samarbete baserat på regionala behov ge utvecklingsverksamheten ett mervärde och länka ihop olika aktörer, men å andra sidan sågs en alltför omfattande regionindelning försvåra samarbetet i praktiken. Storleken på områdena inom programmet lyfte också fram motstridiga synpunkter. Å andra sidan sågs samarbete inom ett brett område som stelt och arbetskrävande men samtidigt ser man att områdenas omfattning styr kommuner och övriga aktörer till nödvändigt samarbete. Betydelsen av regionala ledningsgrupper i genomförandet och utvecklingen av regionerna ansågs mycket viktigt särskilt för deras roll för att knyta kommunerna och centralförvaltningen. Det fanns behov av att förstärka de strategiska inslagen i de regionala ledningsgruppernas roll och beaktandet av hela regionen.

Förhållandevis mycket kritik har riktats mot programmets startskede, styrning och administration. Programmet har startat långsamt och styrningen har varit otillräcklig särskilt när det gäller projekten. Styrningen av information och resurser bör ökas och detsamma gäller styrning som sker genom lagstiftning. Praxis vid informationsledarskap, inkl. uppföljning, utvärdering och säkerställande av informationsförmedling på programmets olika nivåer, mellan dessa och i riktning mot potentiella målgrupper kräver ytterligare uppmärksamhet.

I dag verkar kommunstorleken vara en betydande faktor när det gäller att förena och genomföra: ju större kommun det är fråga om desto bättre kan man tillämpa verktyg för utveckling av verksamheten (och behovet av externt kunnande och metodiskt stöd) och små kommuners beredskap är betydligt mer begränsad. Resultaten av enkäten visar att ju större kommun det är fråga om desto bättre är förutsättningarna för utveckling av verksamheten och projektledning. Detta resultat stöder programmets nuvarande verksamhetsmodell där regional verksamhet är organiserad med utgångspunkt från en central stad.

### *Förutsättningar för informationsstyrning:*

#### *Uppföljning och stöd för genomförande*

Rollen för Institutet för hälsa och välfärd som stöd för genomförandet ansågs vara betydande för säkerställandet av kunnandet men man ser det nödvändigt att förtydliga dess uppgift och arbetsfördelning med social- och hälsovårdsministeriet.

I detta skede av utvärderingen med beaktande av projektens tidiga skede i genomförandet är det omöjligt att ta ställning till deras resultat. I fråga om projektstart och resultat har dock resultaten av enkäten varit positiva. Man ser att projekten har potential att nå konkreta resultat, om än det samtidigt förekommer misstankar om de bästa projekten väljs ut för att genomföras med nuvarande praxis. Projekt som sträcker sig över kommungränserna tros ha en nyckelställning vid etablering och spridning av nya verksamhetsmodeller. Organisering och förvaltningsförfarande lämnar ännu utrymme för ut-

veckling. Liksom på hela programnivån önskade man också mer kontaktyta med den övriga utvecklingen och Paras-projektet för projekten.

Man ansåg att åtgärder och indikatorer gick i rätt riktning men de ansågs vara för många och indikatorerna i vissa delar irrelevanta. Indikatorerna ses som mätare av samhälleligt inflytande som beskriver dåligt programmets resultat eller effektfullhet.

Finansieringsmodellen ansågs i huvudsak fungera. En oförutsägbar konjunkturedgång i programmets planeringsskede har dock reducerat kommunernas förmåga att investera i projekt, och därmed har även tyngdpunkten lagts för mycket på projektfinansieringens roll i programmet. Finansieringsmodellen sågs inte stödja rollen som planerats för organisationer i genomförandet och man hoppades att en anvisning för koordinering och finansiering mellan olika finansieringsinstrument skulle ännu göras inför nästa ansökningsomgång.

Ur genomförandets synvinkel vore det viktigt att anvisa extra resurser för stödjande av administration och ömsesidigt lärande samt förstärkande av uppföljning och självutvärdering. I detta avseende är ansökningskriterierna att betrakta som centrala. Kriterierna profilerar ofrånkomligen programmet eftersom det är ett verktyg för styrning som berör ytterst många aktörer. Genom att förtydliga ansökningskriterierna kan man skapa en tydligare fokus för programmet. Den nuvarande modellen som är täckande i fråga om sina teman är inte nödvändigtvis dålig för resultatet men diffusa kriterier stöder inte innovativitet och nya djärva öppningar i projekten, eftersom kriterierna för projekten gör det möjligt att inkludera i dem sådant arbete som även annars görs i kommunerna. Då förverkligas inte nödvändigtvis utveckling som gäller verksamheten och en dimension om ett mervärde.

För att säkerställa en allt bättre effektfullhet i fortsättningen måste både extern och intern koherens beaktas mer än tidigare. Det finns anledning att fästa uppmärksamhet på projektens inre koherens, eftersom vissa genomförda delar av projekten i dag är endast löst anknutna med varandra. Man skulle också kunna påverka detta med kriterier för projekten så att projekten styrs tydligare mot att bestämma sina förhållanden till tidigare och övriga pågående åtgärder. Vid ansökningsskedet kan man även kräva att projekten bildar nätverk med andra projekt.

### *Rekommendationer för innevarande period*

Med stöd av resultaten från det första utvärderingsskedet lägger utvärderingsgruppen fram rekommendationer med anknytning till programmets mål, Kaste-finansieringens inriktning (inkl. finansieringskriterier), beredning och verkställighet samt genomförande och organisering.

Slutsatsen tillsvidare tycks vara den att de olika aktörernas roll i genomförandet borde preciseras särskilt när det gäller de regionala ledningsgruppernas roll och klarläggandet av uppgifterna, men även styrning och genomförande på nationell nivå. Dessutom bör mer resurser koncentreras till beredning av projekt och de större kommunernas ofta starkare utvecklingskunnande och de små kommunernas testningspotential borde utnyttjas mer aktivt. Man kan

stödja klarläggandet av ansvarsfördelningen mellan olika aktörer med till exempel aktivare informationsförmedling. Medborgarsektionens och regionssektionens verksamhet borde integreras till en enhetlig helhet.

Samtidigt som bedömarna ser att det strategiska genomförandet av Kaste-programmet bör fortsättas med utgångspunkt från nuvarande grund och närmandet av social- och hälsovårdssektorn och utvalda prioriteringar med hänsyn till innehållet och samhällseliga mål, som är utgångspunkten för programmet, är motiverade, ser bedömarna också att programmets profil bör höjas och partnerlösningar och styråtgärder ska stödjas med alla olika åtgärder. Därigenom kan man integrera samtliga relevanta aktörer i större utsträckning i beredningen av den följande programperioden. Informationsflödet från genomförande till beredning bör förbättras och projektberedningens kvalitet säkerställas, genom metodiskt stöd och tillräcklig informationsstyrning.

De olika aktörernas roll i ansvarsområdena för programmets genomförande och uppföljning bör preciseras; särskilt bör de regionala ledningsgruppernas betydande roll förstärkas och uppgifter klarläggas, medborgarsektionens och regionsektionens verksamhet integreras till en enhetlig helhet och förmedling av Institutet för hälsa och välfärds kunnande till programmet säkerställas.

Åtgärder som är gemensamma för alla projekt, till exempel när det gäller finansierings- och betalningsfrågor samt deras stöd, borde koncentreras och verksamhetsätten integreras. Parallellt med de slutgiltiga indikatorerna för samhälleligt inflytande borde även projektrelaterade indikatorer aktivt utvecklas och för deras del informationsutbytet mellan projekten intensifieras. Betydelsen och förändringen av genomgående teman (såsom arbetslivsperspektivet, effektivitet eller ändringar av tillvägagångssättet) bör kunna följas upp mer systematiskt.

### *Rekommendationer för beredning av den nya programperioden*

För bättre strategisk genomslagskraft föreslås att åtgärderna av de nationella utvecklingsprogrammen inom social- och hälsovården samordnas målsättningarna. Metoderna i programmet – åtgärderna, utvecklingshelheterna och målgrupperna – måste klarläggas. Uppföljningsverktygen måste utvecklas för att svara mot informationsbehoven på både medellång och lång sikt. Formerna för ömsesidigt lärande måste utvecklas mer systematiskt, också mellan projekthelheter och teman. De följande skedena i utvärderingen skapar för sin del ett nödvändigt kunskapsunderlag för detta.

Nyckelord: <b>Program, social- och hälsovård, kommunala tjänster, servicestruktur, välfärd, projekt</b>
---

# SUMMARY

## EVALUATION OF THE NATIONAL PROGRAMME FOR SOCIAL WELFARE AND HEALTH CARE (KASTE). FIRST PROGRESS REPORT

■ The progress report collates the most important observations, analyses and conclusions from the observations made and conclusions and recommendations given during the first phase of the overall evaluation of the National Development Programme for Social Welfare and Health Care (Kaste programme). The three-step evaluation is carried out during the years 2009–2011. The goal of the evaluation is to provide information about how the programme serves as a tool of the strategic direction and guidance of social and health policy, as well as to examine to which extent the project financing has underpinned the achievement of the programme's strategic objectives. The evaluation is carried out as a developing evaluation process, with the purpose of producing information about how successful the programme has been during its operation for the implementing bodies and for national and regional use. Furthermore, the information from the evaluation will be made use of in planning future programmes.

### *Strategic appropriateness and aptness of the programme*

In the light of the analysis carried out thus far the setting of the objectives and the strategy of the programme have been successful. It can be stated based on the document analysis that the Kaste programme primarily addresses those development needs in the social welfare and health care sector that have been identified in various contexts in recent years, in particular in the context of its preceding programmes. There have also been close links to the policy guidelines of the Paras project, i.e. the project to restructure local government and services, but in regard to the practical implementation the cooperation with relevant programmes and plans of the other administrative sectors should be intensified. Taking account of the various needs of different types of municipalities requires more attention in the evaluation and probably also in the Kaste programme.

In relation to previous development programmes in the social welfare and health care sector the Kaste programme represents a consistent and coherent approach, and the purpose has been to take into account many of the problems identified in the context of those programmes. In the light of the outcomes of the questionnaire carried out as a part of the evaluation, the setting of the objectives has also been successful. The respondents thought that the programme comprehensively takes into account the most critical issues in the social and health care sector in need of improvement. According to the outcomes of the interviews conducted and the workshops arranged in the regions covered by the Kaste programme its strategy is

likewise successful. On the other hand, integration of the programme into other programmes relating to its themes and to projects under way was mainly considered incoherent, even haphazard. To enhance the integration, more systematic cooperation would be needed in central administration, but on the other hand it was seen that the responsibility lies with the project preparation process. The coordination of different programmes and other development actions requires a good overall view and sufficient skill and network resources from both the national and regional actors.

When the Kaste programme was prepared, the aim was to take into account the problems of both the Development Project for Social Services and the Health Care Project that were implemented by the previous Government. Based on experiences gained through the National Health Care Project, the Kaste programme highlights health promotion, preventive work, personnel point of view, integration of the social and health sectors and need for structural changes. The working life perspective is an important cross-cutting theme from the point of view of both citizens' health (high costs and human impact of social exclusion) and of the social and health sector (how to best ensure sufficient supply of labour force in the future, also considering productivity).

The goal of the Kaste programme is to promote citizens' wellbeing and health by reforming the ways of operation. The 19 objectives defined for the programme are related to crucial social problems in regard to which there has been a worrying trend in recent years. Although the objectives are worth supporting and correct it is not clear if the reform of the ways of operation will lead to hoped-for results. For instance the prevailing economic recession hampers the achievement of many of the objectives. This concerns in particular the five 'social exclusion indicators'. It will be particularly difficult to achieve the aim of reducing the low-income rate of families with children, since this would presuppose a considerable improvement in family benefits. It also appears difficult to reduce the proportion of the overweight population to be equal to the figures ten years ago, since it is extremely difficult to influence individuals' behaviour. Thus far, tax policy tools have not been used to the full; e.g. there are particular tax policy means for influencing smoking and substance abuse but not for influencing overweight. In this respect a change is possibly to be expected, since the National Nutrition Council advocates a tax policy by which consumers could be guided to make healthy choices. In the future taxes on fats and sweets will in this respect possibly serve as additional tax policy tools.

On the whole, the programme is seen as a vital strategic tool for social and health care, and it is considered to cover the most important themes of development. On the other hand, the themes appear to be even too extensive: there are no specific strategically most important points. In this respect the role of flagship projects could be reinforced.

### *Organisation and the launching phase*

The programme-planning phase has been carried out well – considering the delays and changes of staff. In the initial implementation phase, uncertainty is apparent as a result of the extensive reform of programmatic development and changes of staff in the planning phase. With the progress of the implementation the programme has however established its status and gained the confidence of stakeholders.

One of the most important strengths of the programme is related to its organisation. The programme has proved a significant tool in bringing about a dialogue between the central administration and the scattered and varied municipal field. On the basis of the questionnaire, in particular the regional organisation appears to be one of the strengths of the programme, but at the same time a challenge is the conflicting views of the different stakeholders about the functionality of the regional division. On the one hand, cooperation based on regional needs was considered to bring added value to the development and link the stakeholders together, but on the other hand a too extensive regional division is seen to hamper practical cooperation. The size of the programme regions also raised conflicting views. On the other hand, it was seen that cooperation in a large region is inflexible and laborious, but at the same time the width of the regions is seen to steer municipalities and other stakeholders towards necessary cooperation. The significance of the regional management groups in the programme implementation and in the development of regions was considered very important in particular because of their role of connecting together the municipalities and the central administration. It was seen necessary to strengthen the strategic role of the regional management groups and the taking into account of the interests of the whole region.

A lot of critique was aimed at the launching phase, guidance and administration of the programme. The programme has been initiated slowly and the guidance has been insufficient particularly in regard to the projects. The guidance should be increased in regard to both information and resources, and also the guidance through legislation should be strengthened. Information management practices, inc. monitoring, evaluation and securing the flow of information at the different levels of the programme, between them and towards potential target groups demand additional attention.

At present the size of the municipality appears to be a significant variable in view of coordination and implementation: the larger a municipality is the better they can apply the tools of development of operations (and the less need there is for outside expertise and methodical support), but the potential of smaller municipalities is considerably more limited. The outcome of the questionnaire shows that the larger a municipality is the better skills they have for development of the operations and for project management. This result supports the present operational model of the programme, in which the regional activity is organised based on the central town of the region.

*Prerequisites for information management:  
Monitoring and support for implementation*

In order to secure expertise, the role of the National Institute for Health and Welfare in supporting the implementation was considered significant, but its mission and the division of tasks between the Institute and the Ministry of Social Affairs and Health should be clarified.

At this stage of the evaluation it is impossible to judge the outcomes of the projects, considering the early stage of their implementation. As regards the prerequisites for the launching and the effectiveness of the projects the results of the questionnaire are positive, however. The projects are considered to have potential to achieve concrete results, although there were at the same time suspicions as to whether the best projects are selected for implementation with the present praxis. It is believed that the trans-municipality of the projects is in the key role in embedding and spreading new operational models. Room for development is still seen in the organisation of the projects and related administrative procedure. In the same way as the entire programme, also the projects were hoped to have more links with other development and especially with the Paras project.

The measures and indicators were considered to be relatively correct, but it was considered that there are too many of them and in some respects the indicators were also regarded as irrelevant. The indicators are seen as indicators of societal effectiveness, but they do not represent well the efficiency and effectiveness of the programme.

The financing model was mainly considered functional. The unforeseen recession in the phase of planning the programme has however reduced the municipalities' capacity to invest in projects, and thus also the role of project financing has been emphasised too much in the programme. The financing model was not seen to support the role planned for NGOs in the implementation, and it was hoped that instructions should be issued for the coordination between the different financing instruments and the financing itself for the next application round too.

From the point of view of support for implementation it is important to allocate additional resources for supporting the administration of projects and peer learning as well as for strengthening monitoring and self-evaluation. In this respect the application criteria are also seen to be of essential importance. The criteria inevitably profile the programme, since they are a tool of guidance that affects many stakeholders. A clearer focus for the programme can be created by clarifying the application criteria. The present model with comprehensive themes is not necessarily weak in view of the outcome, but slack criteria do not underpin the innovativeness of projects and bold new openings since the criteria defined for the projects makes it possible to define as the content of projects work that is also otherwise carried out in municipalities. In that case the developmental and value added dimension of the programme are not necessarily realised.



In the future, both exterior and interior coherence should be better taken into account to ensure better effectiveness. There is reason to pay attention to the internal coherence of projects, since at present a part of the sub-implementations of the projects are only loosely linked. It could also be possible to influence this by means of the project criteria, by guiding the projects more clearly than at present to determine their relation to earlier or other ongoing actions. At the application stage the projects could also be required to network with other projects.

### *Recommendations for the present programme period*

Based on the first evaluation phase the evaluation team presents recommendations relating to the setting of objectives, targeting the Kaste financing (inc. financing criteria) and preparation, implementation and organisation of the programme. Thus far the conclusion appears to be that the role of the different stakeholders in the implementation should be clarified especially in regard to the role and duties of the regional management groups, and also in regard to guidance and implementation at the national level. Furthermore, more resources should be targeted at project preparation, and larger municipalities' stronger expertise in development work and small municipalities' testing potential should be made use of more actively. Clarification of the division of responsibilities between the different stakeholders can be supported for instance by a more active exchange of information. The activities of the civic and regional subcommittees should be integrated into a whole.

While the evaluators consider that the implementation of the Kaste programme should continue on the present lines and that the goal of integrating the social and health care sectors as well as the chosen priorities in terms of content and the societal objectives are justified, the evaluators also are of the opinion that the profile of the programme should be raised and the partnership solutions and guidance should be supported by all means possible in order to integrate all the relevant actors more extensively into the preparation of the next programme period. Information flow from implementation to preparation should be improved and the quality of project preparation secured by methodical support and adequate information guidance.

The role of different stakeholders in the responsibility areas for programme implementation and monitoring should be specified; in particular the significant role of the regional management groups should be reinforced and the work of the civic and regional subcommittees should be integrated into a whole. Conveying the expertise of the National Institute for Health and Welfare to the programme should be ensured.

Measures that are common to all projects, for instance in regard to financial and payment matters, as well as in regard to support for them, should be centralised and the ways of operation integrated. Project-specific indicators should be developed actively beside the final social effectiveness indicators, and the exchange of information between projects should be intensified in

regard to them. It should be possible to monitor the significance and change of cross-cutting themes (such as working life perspective, efficiency, or changes in the way of operation) more systematically.

*Recommendations for preparation of the new programme period*

In order to improve the strategic aptness, it is proposed that the objectives for national development programmes in the social and health care sector are coordinated with the measures in use. The methods of the programme – actions, areas of development and target groups – should be clarified. The monitoring tools should be developed to respond to the information needs in both medium and long term. The types of peer learning should be developed more systematically, also between project complexes and themes. The next phases of evaluation will provide necessary knowledge base for this purpose too.

Key words: municipal services, programmes, projects, service structure, social and health care, welfare

# Sisällys

Johdanto .....	21
<b>I Arvioinnin toteutus.....</b>	<b>24</b>
1.1 Kaste-ohjelma lyhyesti .....	24
1.2 Kaste-ohjelman arvioinnin kokonaisuus.....	25
1.3 Arviointiaineisto ja sovelletut tutkimusmenetelmät.....	26
1.4 Arvioinnin metodologiset kysymykset.....	27
<b>2 Sosiaali- ja terveydenhuollon ajankohtaiset haasteet.....</b>	<b>30</b>
<b>3 Arvioinnin tulokset ja johtopäätökset aineistotyypeittäin .....</b>	<b>33</b>
3.1 Dokumenttianalyysi.....	33
3.1.1 Ohjelman strategisuus ja koherenssi.....	33
3.1.2 Johtopäätökset dokumenttianalyysistä.....	39
3.2 Kysely.....	40
3.2.1 Ohjelman tavoitteenasettelun onnistuminen .....	44
3.2.2 Ohjelman valmistelu ja toimeenpano.....	46
3.2.3 Organisointi valtakunnallisesti .....	47
3.2.4 Organisointi alueilla.....	49
3.2.5 Kuntien sitouttaminen ohjelman tavoitteisiin.....	50
3.2.6 Ohjelman keinovalikoima ja toimenpiteet.....	51
3.2.7 Johtopäätökset kyselyn tuloksista.....	54
3.3 Alueelliset työpajat.....	55
3.3.1 Yleistä Kaste-ohjelman onnistumisista ja kehittämistarpeista.....	55
3.3.2 Hankkeet.....	56
3.3.3 Organisointi alueilla.....	57
3.3.4 Ohjelman relevanssi ja vaikuttavuus.....	59
3.3.5 Työpajoissa esitetyt kehittämissuositukset .....	59
3.3.6 Johtopäätökset työpajojen tuloksista.....	60
3.4 Haastattelut.....	62
3.4.1 Ohjelman eteneminen valmistelusta toimeenpanoon.....	62
3.4.2 Ohjelman strateginen osuvuus.....	62
3.4.3 Ohjelman sisältö ja tavoiteasetanta.....	64
3.4.4 Rahoitusmallin toimivuus.....	65
3.4.5 Organisointi kansallisella tasolla.....	66
3.4.6 Organisointi alueilla.....	66
3.4.7 Muu toimeenpano.....	67
3.4.8 Järjestöjen rooli ohjelmassa .....	68
3.4.9 Poliittinen ohjaus ja sitoutuminen.....	68

3.4.10 Tuloksellisuus.....	69
3.4.11 Johtopäätökset haastatteluiden tuloksista.....	70
3.5 Synteesi johtopäätöksistä.....	70
<b>4 Kehittämissuositukset.....</b>	<b>73</b>
4.1 Välittömästi kehittämistä vaativat toimenpiteet.....	73
4.2 Uutta ohjelmakautta koskevat kehittämissuositukset.....	77
<b>Liite 1. Haastateltavat.....</b>	<b>80</b>
<b>Liite 2. Kyselyrunko.....</b>	<b>81</b>
<b>Liite 3. Alueelliset työpajat.....</b>	<b>86</b>
<b>Liite 4. Kyselyn tuloksia.....</b>	<b>87</b>

# JOHDANTO

■ Tämä väliraportti kokoaa yhteen keskeisimmät havainnot, analyysin ja johtopäätökset Kaste-ohjelmaan kohdistuvan kokonaisarvioinnin tilanteesta vuoden 2010 alussa. Arvioinnin päätavoitteena on tuottaa tietoa ohjelman toimimisesta sosiaali- ja terveyspolitiikan strategisen johtamisen ja ohjauksen välineenä, sekä selvittää, missä määrin hankerahoitus on tukenut ohjelman strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Ensimmäinen väliraportti koskee ohjelman toteutusta syys-lokakuusta 2009 tammikuuhun 2010. Väliraportti perustuu sekä määrälliseen että laadulliseen arviointitietoon ja siinä keskitytään ohjelman strategiseen osuuteen, liikkeellelätövaiheeseen, organisoitumiseen ja hankkeiden käynnistämiseen.

Arvioinnissa käytettävät aineistot ja analyysimenetelmät kuvataan tarkemmin luvussa 2. Arviointitiimin tehtävänä on arvioida Kaste-ohjelmaa kokonaisuudessaan, sen tavoitteita, valmistelua, toimeenpanoa ja välittömiä tuloksia. Arviointi kohdistuu vuosina 2008-2011 rahoitettavia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan uudistamiseen ja tehostamiseen tähtääviä Kaste-ohjelman puitteissa rahoitettavia hankkeita, joilla pyritään pysyviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Kaste-ohjelman arviointikokonaisuus kattaa seuraavat kolme osa-aluetta:

- I) ohjelman valmistelu ja toimeenpano,
- II) ohjelman tavoitteet, keinot ja toimenpiteet
- III) ohjelman rahoitus ja valtionavustushankkeet

Vaiheittain tehtävän arvioinnin tarkoituksena on kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti tuottaa hyödynnettävää tietoa strategisessa suunnittelussa sekä operatiivisessa työssä käytettäväksi ohjelmakauden aikana.

Kaste-ohjelman toiminnalliset juuret ovat 1980- ja 1990-luvuilla vakiintuneessa ohjelmallisen kehittämisen ideassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on itse asiassa ollut Suomessa yksi valtioneuvoston (ajateltuna ministeriöistä muodostuvana kollektiivina) edelläkävijöistä nimenomaan ohjelmallisen kehittämisen metodiikan ja toimintamallien soveltamisessa.

Viimeistään 2000-luvun alussa sosiaali- ja terveysministeriöstä tuli tavallaan ”ohjelmatalo”, jossa hallitusten (Lipponen II, Vanhanen I ja Vanhanen II) keskeisiä hyvinvointipoliittisia tavoitteita edistettiin erilaisilla hanke- ja projektikokonaisuuksilla, joita koottiin yhteen ohjelmallisten kokonaisuuksien alle. Vaikka Kaste-ohjelma ei ole istuvan hallituksen niin sanottu politiikkaohjelma, tarjoaa näitä politiikkaohjelmia koskeva tuore valtionalou-

den tarkastusviraston selvitys mielenkiintoisen näkökulman Kaste-ohjelman merkitykseen ja rooliin sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisyksikössä.

Kaste-ohjelma tuodaan esille Vanhasen II hallituksen terveyden edistämisen politiikkaohjelman ohjelma-asiakirjassa keskeisenä sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteisenä sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksena vuosille 2008-2011. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman 31.1.2008 ja sille listattiin useita kattavia ja kunnianhimoisia hyvinvointia edistäviä tavoitteita: väestön hyvinvoinnin ja terveyden lisääminen, palveluiden laadun ja vaikuttavuuden parantaminen sekä väestön osallisuuden kasvattaminen ja syrjäytymisen vähentäminen. Keskeinen toimintalinja tavoitteiden toteuttamiseksi on ehkäistä sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmia varmistamalla henkilöstön riittävyys ja osaaminen sekä eheyttämällä palvelukokonaisuuksia ja uusia vaikuttavia toimintamalleja luomalla.

Merkillepantavaa on, että Kaste-ohjelma yhdistää normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta eli klassisia politiikka-instrumentteja uudella tavalla. Ohjelmalla on onnistuessaan merkittävä rooli muun muassa siinä, miten valtionavustuksia suunnataan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyöhön. Näin ollen voidaan pohtia sitä, millaiseksi Kaste-ohjelman rooli ja merkitys on muovautunut ohjelman käynnistymisen jälkeen: Onko ohjelma ollut ennen muuta sosiaali- ja terveydenhuollon sisällön kehittäjä (ns. think tank –rooli), tiedonhallinnan väline, hankehallinnon muoto, innovatiivinen verkostojen rakentaja, poliittisten viestien lanseeraaja, hankerahoittaja, vai joku näiden roolien kombinaatio. Kiinnostava kysymys on myös se, miten rooli on käynnistymisvaiheen jälkeen muuttunut, syventynyt tai mitkä roolilementit ovat tavallaan liudentuneet ohjelman olemuksesta tai korostuneet eri toimijoiden tai teemojen osalta.

Ohjelma on sosiaali- ja terveysalalla uudentyyppinen ohjauksena sen kattavuutensa vuoksi. Aikaisemmin sosiaali- ja terveyshallinnossa on toteutettu samanaikaisesti useita ohjelmia, mikä on aiheuttanut ohjelmakentän hajanaisuutta. Ohjauksen yhtenäistämiseksi Kaste-ohjelmassa on koottu aikaisemmasta ohjelmakentästä olennaisimmat osat, ja yhdistetty ne yhdeksi, muille ohjelmille sateenvarjona toimivaksi ohjelmaksi. Ajallisesti olemme tarkastelleet johdonmukaisuutta ja oppimista myös siirryttäessä aiemmista ohjelmista Kaste-viitekehikseen, esim. Sosiaalialan kehittämishankkeesta tai kansallisen terveydenhuollon ohjelman toteuttamisesta nykyiseen ohjelmalliseen viitekehikseen, jossa sosiaali- ja terveyssektori, samoin kuin perus- ja erikoissairaanhoidon kohteet kohtaavat uudella tavalla.

Ohjelman toimijakenttä on laaja. Ohjelman hallinnosta, toimenpiteiden toteuttamisesta sekä toteutuksen seurannasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Ohjelman toteuttamisvastuu on kansallisella sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalla, jonka yhteydessä toimii konserni-, alue- ja kansalaisjaos. Kehittämistoiminnan suunnittelusta ja ohjelman alueellisesta etenemisestä vastaavat viisi alueellista johtoryhmää. Suomen Kuntaliiton rooli on toteuttaa tiettyjä ohjelmaan liittyviä toimenpiteitä samoin kun antaa kunnille asiantuntija-apua ohjelmaan liittyen. Lisäksi Terveyden ja hy-

vinvoinnin laitos (THL), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Työterveyslaitos sekä aluehallintovirastot edistävät, tukevat ja valvovat ohjelman toteutusta. Organisaatioiden ja ohjelmien rajat rikkova yhteistyö määrittääkin ohjelmaa monin tavoin, sillä monet toimenpiteet tähtäävät yhteistyön lisäämiseen tai kokonaan perustuvat yhteistyöhön.

Ohjelman tavoitteiden saavuttamista tuetaan kunnille sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymille myönnettävillä valtionavustuksilla. Valtionavustusten lisäksi ohjelman rahoitus tulee eri kanavista, esimerkiksi Raha-automaattiyhdistykseltä, Euroopan sosiaalirahastolta ja Teknologian edistämiskeskukselta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan, Suomen Kuntaliiton sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjen asiantuntijoiden työpanosta suunnataan ohjelman tavoitteiden toteuttamiseen.

Ohjelman moniulotteisuutta lisää se, että sen eteneminen varsinkin kriittisen tärkeässä liikkeellelähtö- ja alkuvaiheessa on tapahtunut yhdessä Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras -hankkeen) kanssa siten, että molemmissa tehtävät uudistustoimenpiteet tukevat toisiaan. Yhteensopi- vuus on ollut yksi koherenssianalyysimme kohde ja eri kehittämis- ja raken- nemuutosohjelmien yhteensovittamista on lähestytty myös kyselyn ja haastattelujen avulla.

Ohjelman tavoitteenasettelu on yhteiskunnallisesti merkittävä ja kun- nianhimoinen. Tiivistettynä ohjelman toimenpiteiden avulla pyritään siihen, että kuntalaisten osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee, hyvinvoin- ti ja terveys lisääntyvät, hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat, palveluiden laatu, vaikuttavuus ja saatavuus paranevat, alueelliset erot vähentyvät. Seu- raavissa osioissa kuvaamme tähän mennessä toteuttamamme tiedonkeruun avulla saamaamme kokonaiskuvaa näiden tavoitteiden koetusta osuvuudesta ja relevanssista, toteutuksen onnistuneisuudesta sekä niistä edellytyksistä, joita tavoitteiden saavuttamiselle jatkossa on olemassa.

# I ARVIOINNIN TOTEUTUS

## I.1 KASTE-OHJELMA LYHYESTI

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma eli Kaste-ohjelma on STM:n strateginen sosiaali- ja terveystieteiden ohjausväline. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain mukaan valtioneuvosto vahvistaa hallinnonalaa koskevan kehittämisohjelman neljän vuoden välein. Vuodet 2008–2011 kattava Kaste-ohjelma on hyväksytty 31.1.2008.

Kaste-ohjelma määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet lähivuosille sekä ne keskeisimmät toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Ohjelma antaa sekä kokonaiskuvan ohjelmakaudella kuntiin suuntautuvasta ohjauksesta että nostaa esiin ne keskeisimmät toimenpiteet, joihin vuosina 2008–2011 suunnataan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansanterveyslaitoksen, Työterveyslaitoksen, aluehallintovirastojen sekä Valviran työpanosta sekä muita kehittämistoiminnan resursseja.

Kaste-ohjelman tavoitteiden toteutumista edistetään laajoilla, perinteisiä toimintarajoja rikkovilla hankkeilla, joita tuetaan vuosittain haettavilla valtionavustuksilla. Rahoitustuki kohdistuu hankkeisiin, jotka pyrkivät pysyviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Vuonna 2009 valtionavustusta oli myönnetty 14 hankkeelle.

Kaste-ohjelman kolme päätavoitetta ovat osallisuuden lisääntyminen ja syrjäytymisen väheneminen, hyvinvoinnin edistäminen ja terveystieteiden kaivaminen sekä palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden parantaminen. Näiden toteutumista mittaamaan on määritetty 19 indikaattoria.

Ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi on määritetty 39 toimenpidettä, jotka on jaettu seuraavien kolmen teeman alle: ongelmien ehkäisy ja varhainen puuttuminen, henkilöstön ja osaamisen riittävyys, eheät palvelukokonaisuudet ja vaikuttavat toimintamallit. Kaste-ohjelman tavoitteet ja sisällöt tukevat kunta- ja palvelurakennemuutosta (Paras-hanke) ja Kaste-ohjelman valtakunnallista ja alueorganisaatiota on suunniteltu hyödynnettävän Paras-uudistuksessa.

Kaste-ohjelman toteuttamisesta vastaa kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Tämän toimintaa tukemaan on perustettu konsernijaos, aluejaos ja kansalaisjaos. Ohjelman alueellista kosketuspintaa lisäävät viidellä Kasteen ohjelma-alueella toimivat alueelliset johtoryhmät, jotka vastaavat Kaste-ohjelman linjausten välittämisestä kuntiin ja tukevat alueellista kehittämistoimintaa.



Ohjelman toimeenpanon hallinnollinen vastuu on sosiaali- ja terveysministeriön Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston suunnittelu- ja seurantaryhmällä. Tämän lisäksi ohjelman toteutumista tukevat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valvira, Työterveyslaitos ja aluehallintovirastot. Näiden lisäksi myös Kuntaliitolla sekä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitolla on merkittävä rooli ohjelman toimenpiteiden toteuttamisen tukena.

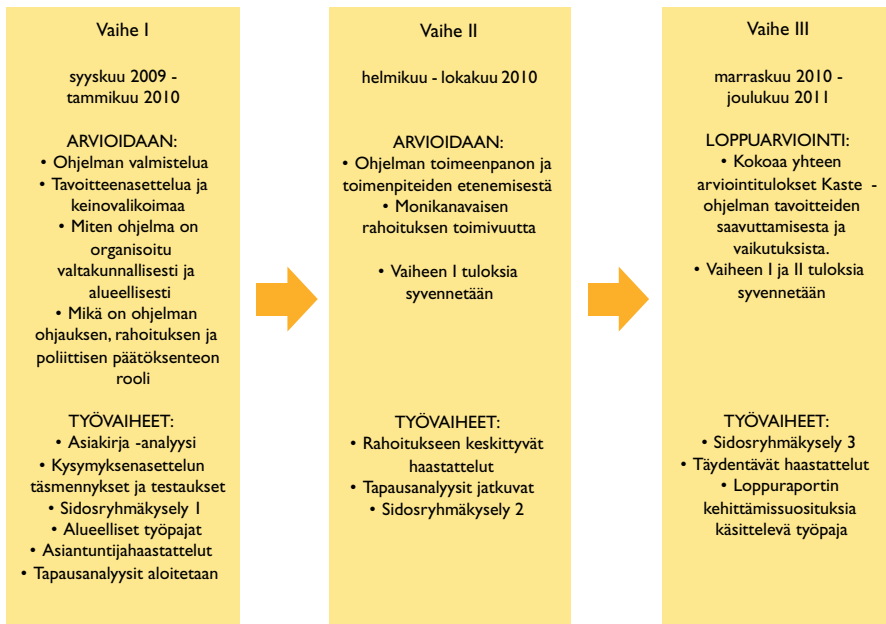
## 1.2 KASTE-OHJELMAN ARVIOINNIN KOKONAISUUS

Kaste-ohjelman kokonaisarviointi käsittää sekä ohjelman etenemisprosessin arvioinnin että ohjelman loppuarvioinnin. Ohjelmaa arvioidaan kokonaisuudessaan sen tavoitteiden, valmistelun, toimeenpanon ja välittömien vaikutusten osalta. Arvioinnin päätavoitteena on tuottaa tietoa ohjelman toimimisesta sosiaali- ja terveyspolitiikan strategisen johtamisen ja ohjauksen välineenä. Lisäksi arvioidaan ohjelmakaudella 2008–2011 tuettavia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan uudistamiseen ja tehostamiseen tärkeitä hankkeita.

Vaiheittain tehtävän arvioinnin myötä tuloksia on mahdollista hyödyntää jo ohjelmakauden aikana sekä strategisessa suunnittelussa että operatiivisessa työssä. Arvioinnilla on myös tarkoitus tukea eri toimijoiden kykyä hyödyntää ja vertailla toistensa parhaita käytäntöjä edistäen niiden juurruttamista ja sitä kautta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistumiskykyä. Lisäksi arvioinnissa otetaan kantaa siihen, mikä ohjelman rooli on suhteessa muihin politiikkaohjelmiin.

Arvioinnin käytännön toteutus on jaettu kolmeen vaiheeseen, jotka toteutetaan yhtenäisenä jatkumona vuosina 2009–2011 (ks. kuva 1 alla). Nyt toteutetussa arviointivaiheessa I on keskitytty arvioimaan ohjelman valmistelua sekä tavoitteenasettelua. Lisäksi on perehdytty siihen, miten hyvin ohjelman valtakunnallisessa ja alueellisessa organisoitumisessa on onnistuttu. Myös ohjauksen, rahoituksen ja poliittisen päätöksenteon rooliin ohjelman toteutuksessa on tehty alustava katsaus.

Vaiheessa II tullaan keskittymään ohjelman toimeenpanon ja toimenpiteiden etenemisen arviointiin, sekä tarkastellaan lähemmin monikanavaisen rahoituksen toimivuutta vaiheen I tuloksia syventäen. Vaihe III käsittää ohjelman loppuarvioinnin, jossa kootaan yhteen arviointitulokset Kaste-ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta ja vaikutuksista aikaisempien vaiheiden tuloksia edelleen syventäen.



KUVA 1. ARVIOINNIN VAIHEET VUOSINA 2009–2011.

Arviointityössä kiinnitetään erityistä huomiota arviointitiedon hyödynnettävyyteen. Koko arviointi toteutetaan tulevaisuusorientoituneesti huomioiden tulevan ohjelmakauden valmisteluun tarvittavan tiedon keruun siten, että arviointi palvelee mahdollisimman hyvin ohjelman kehittämistä ja hyvien käytäntöjen juurruttamista myös jo arvioinnin aikana.

### 1.3 ARVIOINTIAINEISTO JA SOVELLETUT TUTKIMUSMENETELMÄT

Aineiston keruussa käytetty menetelmällistä triangulaatiota, eli arvioinnissa sovelletaan monipuolisesti erilaisia aineistonkeruumenetelmiä arvioinnin luotettavuuden lisäämiseksi.

Dokumenttianalyysin rooli on ollut keskeisintä analysoitaessa ohjelman sopivuutta toimintaympäristön vaatimuksiin, tarkasteltaessa ohjelman koherenssia muuhun kehittämistoimintaan. Arvioinnin lähtökohtana toimii ohjelma-asiakirja, toteuttamissuunnitelma sekä suuraluekohtaisia kehittämistoiminnan suunnitelmat. Lisäksi kirjallisena aineistona on käytetty muita ohjelmadokumentteja, hankehakemuksia ja -suunnitelmia, aikaisempia sosiaali- ja terveysalan kehittämisohjelmien arviointeja sekä muuta aiheeseen linkittyvää relevanttia tutkimus- ja selvitysaineistoa.

Yksi keskeisimmistä arvioinnin tiedonkeruumenetelmistä on kussakin arviointivaiheessa toteutettava sidosryhmäkysely. Ensimmäisen arviointivaiheen kysely tehtiin arvioinnin loka-marraskuussa 2010. Kysely suunnattiin valtakunnallisesti keskeisimmille sosiaali- ja terveysalan kehittämisestä vastaaville eri toimijoille. Kohderyhmään kuului kuntien sosiaali- ja terveys-

johtoa, sairaanhoitopiirien johto, sosiaali- ja terveysjärjestöjen sekä –henkilöstöjärjestöjen toiminnanjohtajia, hankehenkilöstöä, Kaste-ohjelmaorganisaatio (neuvottelukunta, toimeenpanoryhmä ja alueelliset johtoryhmät) sekä sosiaalialan osaamiskeskukset. Kysely toteutettiin verkossa toimivalla Webropol-kyselysovelluksella. Kyselyn avulla on pystytty kartoittamaan ohjelman tavoitteissa ja toteutuksessa ilmeneviä keskeisimpiä kipupisteitä, millä on luotu pohjaa syventävälle tiedonkeruulle. Lisäksi vuosittain toistettavan kyselyn avulla voidaan seurata sidosryhmien näkemysten muuttumista ohjelman edetessä.

Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa on tehty kaksi erillistä haastattelukierrosta. Ensimmäiset haastattelut toteutettiin heti arviointityön alussa syyskuussa 2009 ja niiden tarkoituksena oli tämentää arvioinnin keskeisimpiä kysymyksiä sekä tunnistaa kriittisimpiä kehittämiskohteita. Toinen haastattelukierros aloitettiin kyselyn alustavien tulosten valmistuttua marraskuussa 2009 ja saatiin päätökseen tammikuussa 2010. Haastattaviin lukeutui keskeisimmät kansallisen ja alueellisen tason toimijat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta, aluejohtoryhmistä, kunnista ja Kuntaliitosta, keskeisimmistä kansalaisjärjestöistä, muista valtakunnallisista kehittämisohjelmista sekä sairaanhoitopiireistä. Syventävien haastattelujen tarkoituksena on ollut tämentää ja antaa selityksiä kyselyn pohjalta saatuihin tuloksiin. Kaiken kaikkiaan on haastateltu 32 henkilöä, joista lista liitteessä 1.

Koska ohjelmalla on vahva alueellinen ulottuvuus, on jokaisella Kaste-alueella järjestetty alustavien kyselytulosten valmistuttua puolen päivän mittainen arviointityöpaja. Työpajojen tarkoituksena on ollut tämentää pääasiassa kyselyn, mutta myös haastatteluun kerättyä arviointitietoa. Kutsulistat laadittiin yhdessä kunkin alueen suunnittelijan kanssa. Työpajoihin kutsuttiin kunkin alueen aluejohtoryhmä sekä lisäksi keskeisimpiä sosiaali- ja terveysalan kehittämiseen liittyviä tahoja kuten valtionavustushankkeiden, sosiaalialan osaamiskeskusten, kansalaisjärjestöjen sekä tutkimus- ja oppilaitosten edustajia. Työpajoissa käsiteltiin ohjelman onnistuneisuutta erityisesti alueellisen organisoitumisen näkökulmasta vuorovaikutteisia työpajamenetelmiä hyödyntäen. Työpajoissa esiteltiin ja käytiin keskustelua kyselyn tuloksista sekä jalostettiin ohjelmaan liittyviä kehittämis ehdotuksia pienryhmissä. Työpajojen paikkakunnat, ajankohdat ja osallistujamäärät ovat listattuna liitteessä 2.

## 1.4 ARVIOINNIN METODOLOGISET KYSYMYKSET

Arvioinnin tärkeimpinä menetelmällisinä valintoina ja kysymyksinä on syytä esiin nostaa kehittävän arvioinnin ideaali, mukaan lukien tulosten ja havaintojen hyödynnettävyys ja käyttäjälähtöisyys sekä menetelmällinen triangulaatio. Ehkä näennäisesti hieman ristiriitaisestikin nämä kaksi valintaa ovat myös syynä siihen miksi tässä väliraportissa on haluttu säilyttää tulokset ja

havainnot aineistolähtöisesti rakennettuna ja organisoituna, sen sijaan että purkaisimme havainnot ja tuloksia kysymys- tai teemalähtöisesti.

Esittelemällä arvioinnin tulokset työn alkuvaiheessa aineistolähtöisesti, voidaan autenttista tietoa eri menetelmiemme avulla kootuista tietolähteistä tuoda esiin parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä myös mahdollistaa sen, että tiedonkäyttäjät kykenee arvioimaan kunkin menetelmän käyttökelpoisuuden ja merkityksen lopullisessa analyysissämme. Kehittävän arvioinnin hengessä tiedonkäyttäjät kykenee näin myös arvioimaan tiedon hyödynnettävyyttä paremmin kuin jos purkaisimme havainnot suoraan syntetisoituun muotoon temaattisiksi kokonaisuuksiksi.

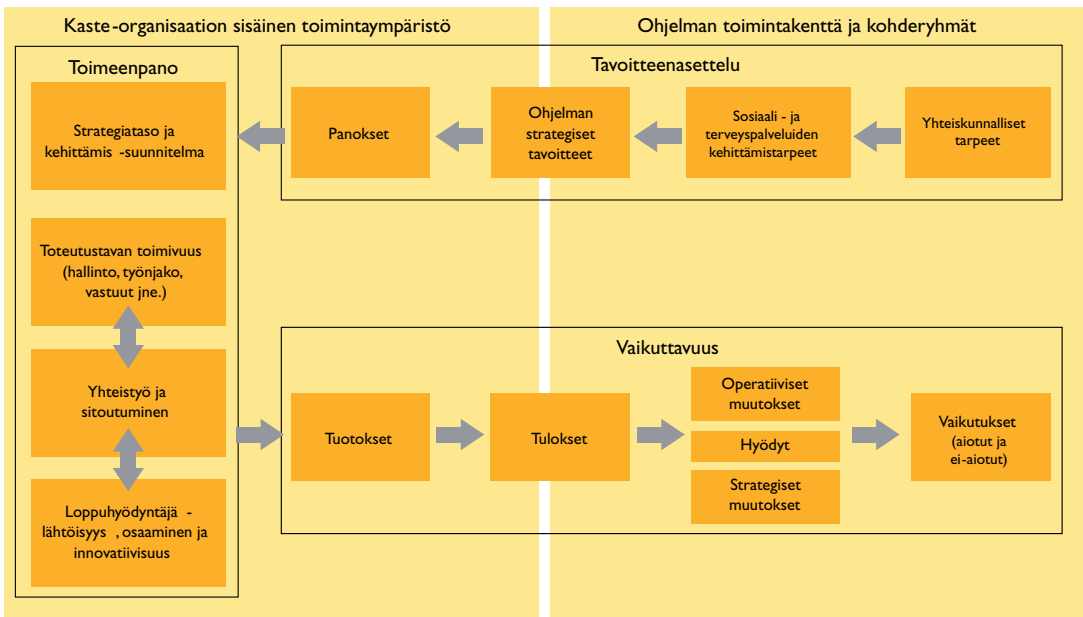
Sovellamme arvioinnissa Michael Q. Pattonin ideaa arviointitiedon prosessinaikaisesta käytöstä, kehittävän arvioinnin ideaalin mukaisesti. Kehittävä arviointi ja arvioiva ajattelu ovat viimeisen vuosikymmenen aikana saaneet vahvan jalansijan niin Suomessa kuin laajemmin arvioinnin kentillä. Tämän kehityksen taustalla on ollut merkittävässä roolissa arviointitoiminnan hyödyllisyyttä ja käyttäjälähtöisyyttä koskeva keskustelu, jonka näkyvin hahmo on ollut Pattonin (1997)<sup>1</sup> tapaiset arviointitoiminnan suunnannäyttäjät. Hyödynnettävyyttä maksimoimassa arviointitoiminnassa tärkeitä on tulkinta arvioinnista laadun varmistajana, responsiivisena vuorovaikutuksena arvioinnin tekijän ja kohteena välillä sekä jatkuvana kehittämisenä.

Kehittämisorientoituneet arvioinnit voivat olla ulkoisia, sisäisiä tai ainakin jossain määrin yhteistoiminnallisia, minkä vuoksi myös tässä arvioinnissa tärkein tietolähde on ohjelman toimijat ja muut sidosryhmät. Toteutamme tätä arviointihankkeessa muun muassa refleктоimalla arvioinnin tuloksia arviointia ohjaavan ohjausryhmän kanssa ja välittäen tietoa myös arvioinnin kuluessa haastateltavilta ja arviointityöpajoihin osallistuvilta toimijoilta ministeriön ja ohjelmaa ohjaavien tahojen suuntaan.

Kokonaisvaltainen vaikuttavuuden viitekehys, jota tässä arvioinnissa sovelletaan, yhdistää toiminnan, ohjelmatuotosten ja vaikutusten arvioinnin loogiseksi kokonaisuudeksi. Erityisesti keskitytään ohjelman sisäisen toteuttamisen ja ympäristön vuorovaikutukseen sekä tarkastelemaan mahdollisuuksien mukaan sekä ohjelman sisäisiä valmistelun ja toimeenpanon voimavaroja. Lisäksi arvioinnin myöhemmissä vaiheissa tullaan tarkastelemaan ohjelmaan suunnattuja panostuksia suhteessa niiden synnyttämiin tuotoksiin ja tuloksiin. Tulosten osalta tarkastellaan myös asteittain muotoutuvia tarkoitettuja ja ei-tarkoitettuja, myönteisiä ja kielteisiä, sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia. Arvioinnin viitekehys on havainnollistettu kuvassa 2.

---

<sup>1</sup> Patton, M.Q. 1997. *Utilization-focused Evaluation. The New Century Text*. Thousand Oaks ym.: Sage Publications.



KUVA 2. ARVIOINNIN VIITEKEHYS.

Käsitteellisellä tasolla arviointi perustuu ajatukseen arvioinnin tekijöiden ja arvioinnin kohteiden uudesta tulkinnasta (esim. Ahonen & Virtanen, 2008<sup>2</sup>; Virtanen, 2007<sup>3</sup>): julkisen toiminnan arviointitoiminnassa keskeisenä periaatteellisenä pidetty aksioma arviointitoiminnan riippumattomuudesta on viime vuosien aikana menettänyt merkityksensä. Arviointi on harvoin riippumaton suhteessa kohteeseensa, mikä nostaa arviointitoiminnan laatuvaatimukset uuteen valoon. Kehittävissä arvioinnissa arvioinnin tekijät ja kohteet toimivat vuorovaikutuksessa ja vuorovaikutuksen tavoitteena on yhteinen oppiminen ja yhteisesti tehty tulkinta arvioinnin aikana kerätystä tutkimusaineistosta (Uusikylä & Virtanen, 2009<sup>4</sup>; Virtanen & Uusikylä, 2004<sup>5</sup>).

Vaiheessa I ja sen tuloksena laaditussa käsillä olevassa väliraportissa olemme keskittyneet erityisesti tavoitteenasettelun, organisoinnin ja toimeenpanon johdonmukaisuuteen ja onnistumiseen eri toimijoiden ja intressien, erityisesti eksplisiittisten ohjelmatavoitteiden kannalta. Menetelmällisen ja aineistotriangulaation periaatteiden mukaisesti olemme arvioinnissa käyttäneet eri menetelmiä ja aineistoja samojen tutkimuskysymysten selvittämiseksi. Näin voidaan turvata sekä tietolähteiden monimuotoisuus ja kattavuus että tehtyjen havaintojen ja näille perustuvien johtopäätösten uskottavuus ja pätevyys. Triangulaatio tukee myös tiedon hyödyntämisen ja näyttöperusteisen politiikkakehittämisen tarpeita.

<sup>2</sup> Ahonen, P., Virtanen, P. 2008. Understanding Evaluation in the Social Sector: Two Reflexive Metaevaluation Case Studies Inspired by Pierre Bourdieu. *International Journal of Public Administration*, 31: 1146-1166.

<sup>3</sup> Virtanen, P. 2007. *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki. Edita.

<sup>4</sup> Uusikylä, P., Virtanen, P. 2009. Evaluators as Information Brokers – Enhancing Social Capital and Policy Coherence. *Evaluation Connections* Vol 1/2009 (April), pp. 3-8.

<sup>5</sup> Virtanen, P., Uusikylä, P. 2004. Exploring the Missing Links Between Cause and Effect. A Conceptual Framework for Understanding Micro-Macro Conversions in Programme Evaluation. *Evaluation* 1 (10), 77-91.

## 2 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON AJANKOHTAISET HAASTEET

Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin sekä nostetaan esiin keskeisimpiä asiakokonaisuuksia, joiden kehittämiseen tulisi lähivuosina kiinnittää huomiota. Luvun tarkoituksena on valottaa sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstia Kaste-ohjelman taustalla. Olemme seuraavassa tavoitelleet yleiskuvaa, emme detaljeja. Tästä syystä emme ole dokumentoineet yksityiskohtaisesti katsauksen evidenssiperustaa.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan eläkeiässä olevan 65 vuotta täyttäneen väestön määrä kasvaa kuluvan kymmenvuotisperiodin aikana yli 300 000 henkilöllä (924 000 henkilöstä 1 230 000 henkilöön) eli nykyiseen verrattuna kasvu tulee olemaan yli kolmannes. Tämä kehitys on äärimmäisen haastavaa sekä sosiaali- että terveystaloudelle. Käytännössä tapahtuu niin, että työterveyshuollon palvelujen piirissä vuosikymmenet ollut ”suuri ikäluokka” siirtyy kunnallisten terveystalouksien piiriin. Kyse on aiempia sukupolvia vaativammasta ikäpolvesta, joten odotukset palvelujen laadun ja sujumuuden suhteen tulevat olemaan kovat. Eli kyse on jopa yleisesti tiedostettua rajummasta paineen kasvusta koskien sosiaali- ja terveystalouksia. Jatkuvasti kasvava väestön ikääntyminen kasvattaa sosiaali- ja terveystalouksien kysyntää. Asiakaskunnan vaatimustason kasvu lisää painetta palvelujen laadun parantamiseen.

Samaan aikaan kansantaloudelliset näkymät ovat synkät. Työikäisen väestön määrä vähenee kuluvalle kymmenvuotiskaudella 127 000 henkilöllä. Yhtä työikäistä kohden on nyt 0,72 hoivaikäistä, kun vastaava luku vuonna 2020 on 0,91 eli huoltosuhteen muutos on peräti 27 prosenttia). Julkisen talouden verotulojen ja sosiaalivakuutusmaksujen tuottonäkymät ovat negatiiviset pelkästään väestökehityksestä johtuen. Tähän kun lisää nykyisestä heikosta talustilanteesta johtuvat julkisen talouden synkät näkymät keskipitkällä aikavälillä, ymmärtää tilanteen vakavuuden. Kaste-ohjelmaan kohdistuu edellä sanotun perusteella merkittäviä paineita uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sisältöjä. Uudistamistyön paineet kohdistuvat sekä tehokkuuden parantamiseen että laadullisiin innovaatioihin.

Periaatteessa keinovalikoima hoivan ja huollon tarpeessa olevien auttamiseksi on edelleen laaja. Veroja voidaan nostaa, työuria voidaan pidentää (muun muassa koulutus – ja varusmiespalvelusaikojen lyhentämällä, keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää eri keinoin lisäämällä), etuuksia tai palveluja leikkaavia reformeja voidaan toteuttaa, hoivaan liittyvää omavastuuta voidaan lisätä, väestön elintapoihin voidaan vaikuttaa, palveluihin ja etuisuuksiin liittyvää universalismia voidaan rajata, uutta teknologiaa hyödyntää,

hallintoa keventää, työtapoja uudistaa ja yksikkökokoja suurentaa skaalahyötyjen maksimoimiseksi. Kaste-ohjelman viitekehys on siis hyvin haastava.

Valtiohallinnon tavoitteiden keskiössä näistä keinoista on ollut viime vuosina erityisesti työurien pidentäminen, toimintojen tehostaminen ja terveyden edistäminen. Näistä kaksi viimeistä keinoa on Kaste-ohjelman sisällöllisessä ”ytimestä”. Odotukset ovat hyvin korkeat, koska vaihtoehdot ovat yleisen mielipiteen kannalta ei-toivottavia: verojen korotukset ja sosiaaliturvan leikkaukset. Näistä varsinkaan viimeinen ei mielipidetiedusteluissa juuri kansalaisten kannatusta saa.

Yksi keskeisimmistä meneillään olevista muutoksista tapahtuu poliittis-taloudellisessa toimintaympäristössä: Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystä määräävät nykyistä enemmän EU:n hyvinvointi- ja talouspoliittiset linjaukset. Globalisaatio on tuonut muutospaineita suomalaisen terveydenhuollon toimintaedellytyksiin ja palvelujen tarpeeseen (esimerkiksi tautiepidemiat, monikulttuurisuus, ja niin edelleen).

Kansallisesti terveydenhuollon kehittämisen haasteena on tuottaa palveluja aiempaa huomattavasti suuremmalle väestöpohjalle. Tämä on edellyttänyt yhteistyön käynnistämistä 1) kuntien välille ja 2) perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välille sekä 3) eri sektoreiden välillä (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori). Nämä merkitsevät muutoksia johtamisessa, palveluverkossa, palvelujen organisoimisessa ja asiakkaiden saamassa palvelussa.

Terveysalan ohjaus jaetaan valtionohjaukseen ja kunnalliseen ohjaukseen. Keskeisimpinä uudistuksina ovat terveydenhuoltolaki ja hanketasolla Paras-hanke. Tavoitteena on vahvistaa asiakas- ja potilaslähtöisyyttä (valinnanvapauden lisääminen), terveyden edistämistä, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyötä sekä hoitotakuun toteutumista sekä eri tahojen verkostoitumista. Tätä kautta on haettu toiminnan tehostamista ja tuottavuuden parantamista sekä erityisosaamisen turvaamista ja palvelujen keskittämistä.

Lähivuosina keskeisimmät haasteet sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä liittyvät moniammatillisuuteen, ikäjohtamiseen, tieto- ja viestintätekniikkaan sekä asiakkaiden roolin ja vastuun korostumiseen.

Merkittävän haasteen organisaatioille ja niiden johtamiselle muodostaa moniammatillisen yhteistyön organisoiminen yksittäisten palveluiden hoitamiseksi. Eniten tarvetta hyvin toteutettuun moniammatilliseen yhteistyöhön sosiaali- ja terveydenhuollossa on perinteisesti vanhustenhuollossa, päihdehuollossa, mielenterveyspalveluissa sekä lasten ja nuorten palveluissa. Käytännössä kuitenkin kaikki keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tuotetaan moniammatillisesti.

Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen tulee lähivuosina aiheuttamaan suuria rekrytointiongelmia ja tähän liittyen terveydenhuollon kehittämisen haasteet painottuvatkin vahvasti ikäjohtamisen kysymykseen. Ikäjohtamisella tarkoitetaan ikääntyneen työntekijän ikäsidonnaisten tekijöiden huomioimista päivittäisjohtamisessa, yksilöllisten ratkaisujen rakentamista ikääntyvälle työntekijälle ja hiljaisen tiedon siirtämiseen liittyviä kysymyk-

siä. Tämän näkökulman huomioiminen on ja tulee olemaan erittäin kriittinen kysymys terveydenhuollon henkilöstön riittävyyttä ajatellen.

Uusi teknologia mahdollistaa esim. asiakastietojen (mm. lääkärin kirjoittamien tekstien, laboratoriotulosten ja röntgenkuvien) nopean siirtämisen terveydenhuollon yksikön sisällä ja yksiköiden välillä. Myös asiakkaan sähköinen asiointi on mahdollista. Lisähaastetta teknologia on tuonut mm. siihen, miten tietoturva (asiakastietojen käsittely) ylläpidetään, miten tietojärjestelmät soveltuvat yhteen ja miten hyvät taidot asiakkailla ja henkilöstöllä on uuden teknologian käytössä ja hyödyntämisessä. Haasteena on erityisesti se, miten tietoverkkoja ja tietoteknologiaa pystyttäisiin mahdollisimman tehokkaasti hyödyntämään sosiaali- ja terveystalouden arkipäivässä.

Asiakkaiden vastuu sairauksiensa seurannasta korostuu (esimerkiksi diabetes). Monista sairauksista kärsivien ja moniongelmaisten asiakkaiden palveluiden tarve kasvaa. Väestön ikääntymisestä seuraa kasvava palvelujen tarve.

Erilaisia valintoja ja priorisointia joudutaan tekemään koko ajan eri tasoilla terveydenhuollossa. Valinnat liittyvät pitkälti taloudellisten kysymysten ratkaisemiseen ja resurssien jakamiseen. Terveydenhuollon toimijoiden, kuten johtajien ja päätöksentekijöiden henkilökohtainen eettinen arvoperusta ei ole merkityksellinen. Tämä edellyttää avointa arvokeskustelua.

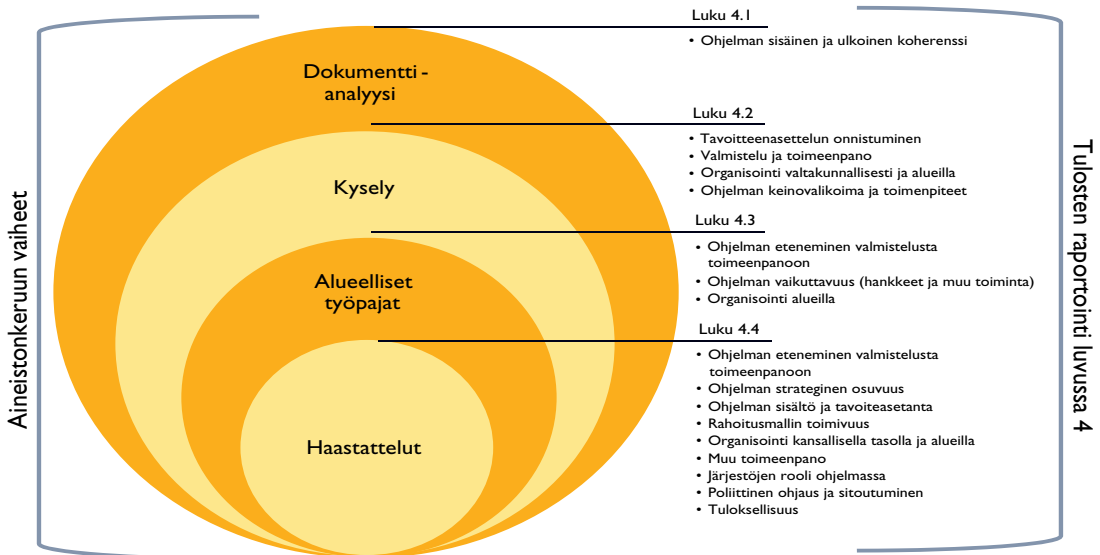
Taloussuhteiden ja väestön ikääntymisen ohella sosiaali- ja terveystaloudelliset haastat jatkossa myös monet muut seikat. Yleisestä varallisuuden kasvusta johtuen vaatimustaso yleisesti kasvaa. Lisäksi varallisuus- ja kulttuurierot ovat kasvaneet valtavasti eriyttäen väestöryhmien preferenssejä.

Oman lisänsä vaatimustason kasvuun ja muutoksiin tuo väestötasoinen monikulttuuristuminen. Kaikki tämä saattaa tulevaisuudessa heikentää sosiaali- ja terveystalouden kannatuspohjaa keskipitkällä aikavälillä. Kun rikkaimmat siirtyvät sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa käyttämään vapaaehtoisesti omilla rahoillaan maksamia palveluja ollaan ottamassa ensiaskeleita kohden universalismin kannatuspohjan romahtamista. Saattaa olla niin, että rikkaimmat tämän tulevat tekemään joka tapauksessa. Kieltää tätä ei voi, koska yksilönvapaus estää sen. Pyrkimys ylläpitää korkeatasoinen, vaatimukseen vastaava sosiaali- ja terveystaloudellisuusjärjestelmä on paras keino välttää universalismin purkautuminen.



### 3 ARVIOINNIN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET AINEISTOTYYPEITTÄIN

Kuten todettua, Kaste-ohjelman arvioinnilla on prosessuaalinen luonne, mikä tarkoittaa aineistonkeruun kannalta sitä, että aineisto täydentyy kumulatiivisesti arvioinnin edetessä. Tästä johtuen ensimmäinen arviointivaiheen tulokset esitetään luvussa 4 sen mukaan, millä tiedonkeruumenetelmällä tulokset on saatu. Tämä esitystapa on valittu, jotta tuloksia ei arvioinnin alussa syntetisoida liiaksi ja jotta tulosten alkuperä pysyy arvioinnin seuraavia vaiheita ajatellen mahdollisimman läpinäkyvänä. Arvioinnin tulokset, jotka raportoidaan luvussa 4, perustuvat kokonaan dokumenteista, kyselyssä, työpajoissa ja haastatteluissa kerättyyn aineistoon ja näkemyksiin. Luvussa 5 esitetään arvioinnin tekijöiden johtopäätökset tuloksista ja niiden pohjalta ehdotetut kehittämissuosituksen. Luvussa 4.5 esitetään synteesi luvujen 4.1-4.4 johtopäätöksistä.



KUVA 3. AINEISTON HANKINNAN VAIHEET SUHTEESSA LUVUN 4 TULOSTEN RAPORTOINTIIN.

## 3.1 DOKUMENTTIANALYYSI

### 3.1.1 Ohjelman strategisuus ja koherenssi

Kuten Kaste-ohjelma-asiakirjan liiteosassakin todetaan, pyritään Kaste-tavoitteita toteuttamaan lukuisin muin lainsäädännöllisin toimin sekä selvitys- ja kehittämistoimenpitein. Erityisen läheinen liitos on Paras-hankkeen tavoitteisiin ja toimeenpanoon, mutta myös terveydenhuoltolakiin, hallitusohjelmaan ja sen alaisiin politiikkaohjelmiin (terveyden edistäminen, Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma, Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma).

Myös monia muita sosiaali- ja terveystalouden ohjelmia ja laajoja terveyttä ja sen edistämistä toteuttavia hankkeita toteutetaan osin samoin tavoitteiden ja keinoin kuin Kaste-ohjelmaa. Mainita voidaan esimerkkinä muun muassa Sosiaaliturvan kokonaisuudistus ”SATA”, alkoholiohjelma, vammaispoliittinen ohjelma, Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköinen tiedonhallinta, Mieli 2009, Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma, Masennuksen ehkäisyyn ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden vähentämiseen tähtäävä hanke ”MASTO” ja Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma ”TEROKA”. Sosiaali- ja terveyssektorin palveluinnovaatiohanke on myös tuonut uusia sytykkeitä ja ideoita sektorin kehittämiseen ja osaltaan edesauttanut sosiaali- ja terveystalouden uudistumista myös muiden hallinnonalojen osaamista paremmin terveyden ja hyvinvoinnin teemoihin linkittämällä. Jatkossa myös tämä yhteys ja sen toimivuus yli hallinnonalojen rajojen (silloin kun Kaste-ohjelman tavoitteet tätä edellyttävät) on jatkossa yksi tärkeitä tarkastelukohteitamme.

Tarve koherenssin arvioinnille perustuu näkemykselle siitä, että sosiaali- ja terveyssektorin rakenteelliset ja toiminnalliset uudistushaasteet ja -tarpeet ovat luonteeltaan niin kompleksisia ja merkittäviä, että niitä tulee pyrkiä edistämään ja ratkaisemaan kaikilla mahdollisilla keinoilla. Eri ohjelmavälineiden ja kehittämisimpulssien yhteensovittaminen on tarpeen ja on myös syytä kysyä, missä kohdissa on tunnistettavissa sellaisia mahdollisia päällekkäisyyksiä tai rinnakkaisia toimintoja, joita karsimalla ja työnjakoa tehostamalla voidaan tehostaa vaikuttavuutta entisestään. Koherenssianalyysissämme olemme kysyneet, mitä yhtymäkohtia on tunnistettavissa eri ohjelmavälineillä, missä määrin yhdenmukaisia tavoitteita ja mahdollisia synergioita voidaan nykyisellään löytää, ja toisaalta mistä suunnalta jatkossa tulisi etsiä mahdollisia päällekkäisyyksiä, joita karsimalla voidaan tuottaa tuloksia ja vaikutuksia yhä tehokkaammin.

Voimavarojen rajallisuus on keskeinen tekijä koherenssin tarpeen taustalla. Kuten valtioneuvoston Paras-hanketta koskevassa selvityksessä on todettu, monien varsinkin pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvelvoitteista vastaamiseen ikääntyvässä Suomessa on yhä haasteellisempi, vaikka sitä voidaan parantaa rakenteellisin uudistuksin ja yhteistyörakenteita kehittämällä. Jatkossakin yhdistymisen hyödyt ja tarve riippuvat monista tekijöistä kuten siitä, millaisessa ympäristössä yksittäinen kunta toimii. Vahvimaksi tarve on nähty suurten ja keskisuurten kaupunkien ja niiden

ympäristökuntien osalta. Kuntien laajan itsehallinnon ansiosta niillä on laaja toimintavapaus päättää, miten ja missä laajuudessa ne palveluja järjestävät. Eräiltä osin palveluihin on säädetty niin sanottu subjektiivinen oikeus eli kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä on oikeus tiettyihin palveluihin, jotka kuntien on siis hoidettava. Haasteena sosiaali- ja terveyssektorilla on erityisesti nähty se, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskeva sääntely on tällä hetkellä hajanaista ja osittain vaikeasti hahmotettavissa. Itse kunta- ja palvelurakennemuutokset on vain osa kokonaisuutta ja edellyttää jatkossa uudistuksia myös puitelain jälkeiseen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevaan sääntelyyn. Keskeinen kysymys on kuntien järjestämisvastuun yhdenmukainen ja selkeä kohdentuminen eri toimijoiden välillä.

Suhteessa Paras-hankkeen toteutukseen ja linjauksiin, Kaste on pitkälti yhteen sovitettu ja yhdensuuntainen. Toisaalta siinä missä Paras-hankkeessa korostetaan kautta linjan erilaisten kaupunkialueiden tarpeita (esim. metropolialueen ja suurten kaupunkien omat tarpeet tai erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat), Kasteen valtakunnallinen toimeenpano-ohjelma ei ota kantaa erilaisten kuntien ja alueiden tarpeisiin ja edellytyksiin toimeenpanna ohjelmaa, tai siihen, onko kuntakentän dynamiikkaa ja Paras-hankkeestakin osin seuraavaa siirtymä- tai käymistilaa syytä ottaa huomioon ohjelma-ohjauksessa, verkosto-ohjauksessa ja organisoinnissa.

Paras-selvityksessä todetaan, että useilla seuduilla haasteellista palvelujen yhteiskäytön edistämisen kannalta on kaupunkiseudun kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden suuntautuminen keskuskaupungista pois päin, minkä nähdään useissa tapauksissa johtuvan kehyskuntien ja keskuskaupungin välisestä luottamuspulasta. Selonteossa todetaan myös potentiaaliseksi haasteeksi muodostuvan useiden yhteistoiminta-alueiden perustaminen samalle kaupunkiseudulle (esimerkiksi Lahden seudulla perusterveydenhuoltoa järjestetään neljässä eri rakenteessa). Tällöin sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteiskäyttö voi parantua yhteistoiminta-alueiden sisällä, mutta vaarana on yhteistoiminta-alueiden ja suurten kuntien välisen yhteiskäytön loppuminen jopa kokonaan. Tällä voi olettaa olevan vaikutuksensa myös Kaste-ohjelman toimeenpanon kannalta.

Sosiaalisten ja organisatoristen innovaatioiden rinnalla myös teknologian hyödyntäminen on ollut tarkastelussa ja vaikka nämä teemat eivät olekaan Kasteessa merkittävässä määrin korostuneet, edeltäjäohjelmissa myös niihin pyrittiin vaikuttamaan. Näin mm. kansallisen terveystuollon hankkeessa, jonka loppuraportissa todettiin mm. sähköisten palvelujen käyttöönoton ja toimivuuden turvaamisen hitaus. Raportin mukaan valtakunnallisen sähköisen sairauskertomuksen käyttöönottoon liittyvä työ osahankkeessa on ollut erittäin merkittävä ja edistyminen monivaiheista ja sen arvo pystytään arvioimaan tulevaisuudessa. Teknologian, rakenteiden sekä hyvien käytäntöjen ja uusien innovaatioiden käyttöönoton katsottiin kuitenkin optimistisesti mahdollistuvan uuden terveydenhuoltolain ohjaamana.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella on pyritty väestöpohjien kasvatamiseen siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen

turvataan ja kuntien välinen yhteistyö lisääntyy. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys ei ole erityisen ongelmallinen kysymys kuntaliitosalueilla, mutta osassa yhteistoiminta-alueita rakenteet näyttäisivät kehittyvän entistä hajanaisempaan suuntaan eikä sosiaali- ja terveydenhuolto muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Kuten Paras-hankeesta eduskunnalle annetussa selonteossa on todettu, yhteistoiminta-alueilla myös terveyden ja hyvinvoinnin tehokas edistäminen vaatii lisää huomiota. Perusterveydenhuollon osalta palvelurakennetta pyritään vahvistamaan myös Toimiva terveyskeskus-toimenpideohjelmalla, jonka linkit Kaste-toimiin ovat myös merkittäviä, koska ohjelman tarkoituksena on kehittää perusterveydenhuoltoa yhdenmukaisesti sekä Paras-uudistuksen että Kaste-ohjelman linjausten mukaisesti.

Taulukkoon 1 on koottu joidenkin strategisesti keskeisten ohjelma- ja linjausdokumenttien temaattisia painopisteitä, siltä osin kun niillä on yhtymäkohtia Kaste-ohjelmaan. Olemme arvioineet tässä vaiheessa lähinnä toimenpiteiden potentiaalisia Kaste-yhteyksiä eli ilmaistuja tavoitteita, toiminnan sisältöjä ja tehtäviä, joilla on Kaste-relevanssia. Olemme kysyneet, mitkä strategioissa ilmaistuista tavoitteista ja määritellyistä toimenpiteistä omaavat yhtymäkohtia Kaste ohjelmaan, a) koska viittaavat eksplisiittisesti Kaste-ohjelmaan; b) sisältävät Kasteen kanssa yhteisiä tavoitteita tai c) sisältävät Kasteen kanssa yhdenmukaisia sisällöllisiä linjauksia.

Kokonaisuutena katsomme näiden yhtymäkohtien heijastavan ulkoista koherenssia eli yhdenmukaisuutta Kaste-ohjelman kanssa, vaikka analyysi onkin ohjelma-asiakirjan ja arviointien tasolla, eikä siis katso yksittäisiä hankkeita tai käytännön toimenpiteitä.

Monia muitakin sellaisia toimenpidekokonaisuuksia toteutetaan, joilla on suorat linkit Kasteen tavoitteisiin ja toteuttamiseen, esim. SATA-komitea, jonka tuotoksiin on yleisesti suhtauduttu varsin kriittisesti ja joka on nostanut maksupolitiikkaan liittyviä vaikeita asioita käsittelyyn. Yleisesti ottaen tavoitteenasettelut ovat hyvin yhteensopivat ja koherenssin aste korkea, mutta joitakin aukkopaikkoja tai vähäisemmässä määrin huomioituja painopistealueita voidaan myös tunnistaa. On syytä korostaa, että useimmiten koherenssin arviointi on toteutettu suhteessa politiikka-asiakirjoihin ja niiden sisältämiin strategioihin ja tavoitteenasetteluihin, jossain määrin myös toimenpidesuunnitelmiin. Toisin sanoen arvioinnissa on kyse nimenomaan strategisen tason painopisteiden ja valintojen yhteensopivuudesta ja koherenssista, ei toimenpiteiden tulosten ja seurannan osoittamasta samansuuntaisuudesta tai toistensa tukevuudesta.

Edeltäjäohjelmiinsa verrattuna (Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007 ja Terveystuollon kehittämishanke 2002-2007) Kaste edustaa myös johdonmukaista ja loogista jatkotyötä. Monet edeltäjäohjelmissa todetut ongelmat on pyritty ottamaan huomioon. Sosiaalialan kehittämishankkeen kokemukset aluejohtoryhmäorganisaatiosta vaikuttavat Kaste-ohjelman alueorganisaationa taustalla ja hyvien käytäntöjen mallintaminen kumpuaa samoin ohjelman kokemuksista. Hyvien käytäntöjen kuvauksen malli luotiin osana ohjelmaa ja Hyvät käytännöt -ohjelma vakinaistettiin

osaksi Stakesin toimintaa ohjelman myötä (nettisivuineen [www.hyvakaytanta.fi](http://www.hyvakaytanta.fi)). Yksi yhtymäkohta ovat myös kehittämistarpeet: sosiaalihuollossa kehittämisen rakenteet ovat perinteisesti olleet hyvin vaatimattomia (kuntien kehittämistoimintaan varatut resurssit olivat noin 0,8 prosenttia sosiaalitoimen menoista). Tarve turvata kuntien sosiaalitoimen kannalta oleelliset innovaatio- ja kehittämistoiminnan riittävän vahvat rakenteet, samoin kuin turvata suuremmat kehittämiskokonaisuudet hajanaisen hanketoiminnan sijaan kumpuavat Sosiaalialan kehittämisohjelman kokemuksista<sup>6</sup>.

Terveydenhuollon kehittämishankkeen kokemusten pohjalta terveyden edistäminen ja ehkäisevä työ on nostettu Kaste-ohjelmassa keskiöön. Terveydenhuollon kehittämishankkeen loppuraportissa todettiin aikanaan, että nimenomaan terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn jääneen heikommalle huomiolle (joskin hankkeen kahtena viimeisenä vuotena alettiin sittemmin erityisesti kiinnittää huomiota terveyden edistämisen ja ehkäisevän terveydenhuollon kysymyksiin). Erityisen merkittävänä pidettiin eri sektoreiden yhteistyötä ja innovatiivisten uusien menetelmien käyttöönottoa sekä väestön että poliittisten päättäjien tietoisuutta terveyttä määrittävistä tekijöistä.<sup>7</sup>

Terveydenhuollon osalta voidaan mainita esim. henkilöstönäkökulman huomioimisen tarve toiminnallisten ja rakenteellisten muutosten kohdalla. Kokonaisvaltaisuuden ja sosiaali- ja terveyssektorin lähentämisen, ennakoivan ja preventiivisen lähestymistavan lisäksi voidaan mainita joi-takin konkreettisempiakin esimerkkejä. Esimerkiksi Terveydenhuollon kehittämishankkeen loppuraportissa todettiin miten tärkeää hoitoprosessin toimivuuden kannalta on, että kaikki ammattiryhmät otetaan huomioon työnjakoa muutettaessa. Järkevä työnjako ja hoitajavastaanottojen vakiinnuttaminen ovat keskeisiä keinoja terveydenhuollon toimivuuden ja erityisesti terveyskeskustyön vetovoimaisuuden parantamisessa.

---

6 Kallinen-Kräkin (2008): *Sosiaalialan kehittämissanke 2003–2007, Loppuraportti*. STM:n julkaisu, s. 12.

7 STM (2007). *Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaraportin loppuraportti, Vuosien 2002–2007 toiminta*, s. 11.

## Taulukko I. Ohjelman yhdenmukaisuus kansallisten politiikkojen ja ohjelmien kanssa (joitakin esimerkkejä)

Kaste-OHJELMAN PAINOPISTEET	Vanhanen II hallitus-ohjelma	Paras-hanke	Terveyden edistämisen politiikkaohjelma	TEROKA	MASTO
	Perusterveydenhuollon asemaa vahvistetaan. Paras-hanke	Yhdenmukaisia kautta linjan. Uusia rakenteita ja johtamisvastuita koskevat säännökset sisällytetään lainsäädäntöön 2011 alusta	Kokonaisvaltainen "terveys kaikissa poliitikoissa"-ajattelu. Ohjelmallisia toimenpiteitä (jotka yhteisiä Kasteen kanssa) mm. terveyskeskus 2015 ja työterveys 2015	Tiiviimmät linkit esim. päihde- ja mielenterveytyön välille, mm. kunnat sisällyttävät ehkäisevän päihdetyön osaksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen rakenteita ja sovittavat päihdehuollon palveluiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa yhteen sopiviksi	Hoito- ja palvelujärjestelmän korostuminen, esim. hoitotakuun toteutuminen, toimivat ja vaikuttavat hoitokäytännöt ja saumattomat palveluketjut sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön sujuvuus oleellisia edellytyksiä masennukseen sairastuneen avunsaannin kannalta
	Sote-sektorilla todetaan hyvinvoivan ja osaavan henkilöstön olevan toiminnan perusta	Työvoiman saannin turvaaminen	Välillinen linkki: terveyden edistäminen työelämässä yleisesti	Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan pysyvien rakenteiden ja näiden yhteyksien kehittämisen YO- ja AMK-kentän kanssa	"Terveydenhuollon henkilöstön pätevyydestä ja osaamisesta psyykkisen terveyden ja työkyvyn menettämisen vaarassa olevien henkilöiden auttamiseksi on huolehdittava riittäväällä perus- ja täydennyskoulutuksella" <sup>8</sup>
	Terveyden edistämisen politiikkaohjelma	Kokonaisvaltainen näkökulma. Selonteossa todettu, että palvelujen saavuus ja laatu jatkossa kriittisiä kysymyksiä ja "Kunnan asukkaiden perusoikeuksien kannalta ongelmalliseksi voi muodostua hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen yhteistoimintaluilla" (ibid, 81).	Työelämää kehitetään työhyvinvointifoorumeissa, joka sovitaa yhteen työhyvinvointia edistävät organisaatiot huomioiden erityisesti pk-yritykset.	Linkit työterveyden edistämiseen, esim. TTL kehittää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa terveyden edistämiseen tähtäävää toimintaa niillä toimija ammattialoilla, joilla terveyttä kuormittavat haittatekijät ja haitalliset elintavat ovat yleisiä.	Erityisesti työhyvinvoinnin edistäminen mielen-terveyteen vaikuttavana tekijänä ja tavoitteena, välineitä mm. esimiesten valmennus ja työsuojeluhenkilöstön koulutus, terveystarkastukset ja riskiryhmien seurlonta

<sup>8</sup> **STM (2008): MASTO-hankkeen toimintaohjelma 2008–2011 | masennuksen ehkäisyyn ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden vähentämiseen tähtäävä hanke, s. 28**

Koherenssia on tässä lähestytty siis ennen muuta ohjelmadokumenttien ja toimeenpanosuunnitelmien valossa. Käytännön johdonmukaisuus ja yhdenmukaisuus on otettu arvioitavaksi kyselyn, haastattelujen ja työpajojen tarjoamin menetelmin. Tärkeä kysymys on strategisten linjausten jalkautuminen arkeen ja konkreettiseen kuntatyöhön. Missä määrin esimerkiksi kuntajohtajat ovat sitoutuneet ohjelman tavoitteisiin ja tietoisia niistä on tärkeä kysymys. Monissa kommentteissa korostuu näkemys, jonka mukaan Kaste-ohjelma voisi olla toimivampi uudistamisen ja tietojohdamisen väline, mikä kuitenkin diskursiivisen ja strategisen integroinnin lisäksi myös kumppanuus- ja vuoropuhelupohjaista laajapohjaista näkemyksen muodostusta hallintokuntien rajojen yli.

Arvioinnin seuraavissa vaiheissa onkin tarkoitus syventää koherenssi-analyysiä myös sisällöllisesti, erityisesti suhteessa kuntien tai maakuntien

strategioihin ja selvittämällä, onko kansallinen tahtotila välittynyt kuntien, seutukuntien ja maakuntien strategioihin, mm. hyvinvointistrategioiden ja hyvinvointiohjelmien ja niiden alaohjelmien nuoriso-, kehitysvamma- tai vanhusohjelmat) kautta ja miten hallintokuntien rajat rikkovia toimintamalleja käytännössä on saatu aikaan.

### 3.1.2 Johtopäätökset dokumenttianalyysistä

- Suhteessa Paras-hankkeen toteutukseen ja linjauksiin, Kaste-ohjelma on pitkälti yhteen sovitettu ja yhdensuuntainen. Eri kuntatyyppien erilaisten tarpeiden huomioiminen vaatii lisähuomiota arvioinnissa ja todennäköisesti myös Kaste-ohjelmassa.
- Suhteessa "edeltäjäohjelmiinsa" Kaste-ohjelma edustaa johdonmukaista ja koherenttia lähestymistapaa ja monet edeltäjäohjelmissä todetut ongelmat on pyritty ottamaan huomioon. Terveystuollon osalta voidaan mainita esimerkiksi henkilöstönäkökulman paremman huomioimisen tarve toiminnallisten ja rakenteellisten muutosten kohdalla.
- Terveystuon ja hyvinvoinnin teemojen lisäksi mm. innovatiivisuus, asiakas- ja käyttäjälähtöisyys sekä sähköiset palvelut ovat teemoja, jotka nousevat esille yhteisiä teemoja etsittäessä. Ainakin ohjelma-asiakirjojen ja toimeenpanosuunnitelmien tasolla näiden yhteensopivuus Kaste-ohjelmassa näyttää olevan kehiteltävänä.
- Terveystuon kehittämishankkeen kokemusten pohjalta terveyden edistäminen ja ehkäisevä työ on nostettu Kaste-ohjelmassa keskiöön.
- Sekä sosiaalialan että terveydenhuollon kehittämishankkeiden ongelmat on pyritty ottamaan huomioon ja ohjelmaa suunnattu näiden pohjalta, mm. terveydenhuollon osalta henkilöstönäkökulman huomioiminen ja rakenteellisten muutokset, kokonaisvaltaisuus ja sosiaali- ja terveyssektorin lähentäminen, sekä ennakoiva ja preventiivinen lähestymistapa edustavat näitä teemoja, joissa aiempien ohjelmien opetuksat ja kokemukset on selkeästi huomioitu. Työelämänäkökulma on samoin tärkeä potentiaalisesti läpileikkaava teema, sekä kansalaisten terveyden kannalta (syrjäytymisen korkeat kustannukset ja inhimilliset vaikutukset) että sosiaali- ja terveyssektorin näkökulmasta (miten parhaiten turvataan työvoiman riittävyys jatkossa).
- Kaste-ohjelman tavoitteena on toimintatapoja uudistamalla edistää kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Ohjelmalle listatut yhdeksäntoista tavoitetta koskettavat keskeisiä yhteiskunnallisia ongelmakysymyksiä, joiden kohdalla kehityssuunta on ollut huolestuttava viime vuosina.
- Ohjelman tavoitteet ovat erittäin toivottavia, mutta ei ole itsestään selvää johtaako toimintatapojen uudistaminen tavoitteiden toteutumiseen. Esimerkiksi käsillä oleva taloudellinen lama vaikeuttaa monien tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti tämä koskettaa ensimmäisiä viittä "syrjäytymisindikaattoria". Erityisen vaikeata tulee ole-

maan lapsiperheiden pienituloisuusasteen alentamisyrittämisen toteuttaminen, koska tämä edellyttäisi merkittävää parannusta perhetuikiin. Myös ylipainoisten väestöosuuden tavoiteltava palauttaminen yli kymmenen vuoden takaisin lukuihin vaikuttaa vaikealta, koska yksilöiden käyttäytymiseen on äärimmäisen vaikeata vaikuttaa. Tähän mennessä veropolitiikan keinoja ei ole hyödynnetty täysimääräisesti; esim. tupakointi- ja päihdekäyttäytymiseen vaikuttamiseen on olemassa erityisesti veropoliittiset keinot, mutta ylipainoisuuteen ei. Tässä suhteessa tosin muutos on mahdollisesti tulossa; valtion ravitsemusneuvottelukunta on ottanut kantaa veropolitiikkaan, jolla voitaisiin ohjata kuluttajia terveellisiin valintoihin. Rasva- ja makeisvero ovat tässä suhteessa mahdolliset välineet.

- Jatkossa potentiaalisia Kaste-ohjelman jalkautumisen välineitä paikallisella ja aluetasolla tarkastellaan koherenssianalyysin välinein helmikuussa 2010 alkavassa arviointimme II-vaiheessa.

## 3.2 KYSELY

Kyselyn kohderyhmänä oli kuntien sosiaali- ja terveysjohto, sairaanhoitopiirien johto, terveys- ja sosiaalialan henkilöstöjärjestöjen edustajat, sosiaali- ja terveysjärjestöt, hankehenkilöstöä, Kaste-ohjelmaorganisaatio (neuvottelukunta, toimeenpanoryhmä, aluejohtoryhmät), sosiaalialan osaamiskeskukset. Yhteensä kysely lähetettiin sähköpostilla noin 710 henkilölle. Ensimmäinen kyselykierros toteutettiin 6. – 13.11.2009. Lisävastausten saamiseksi kyselystä lähetettiin muistutus 27.11.2009 ja vastausaikaa jatkettiin 4.12.2009 saakka.

Taulukko 2. Kyselyn kohderyhmä.

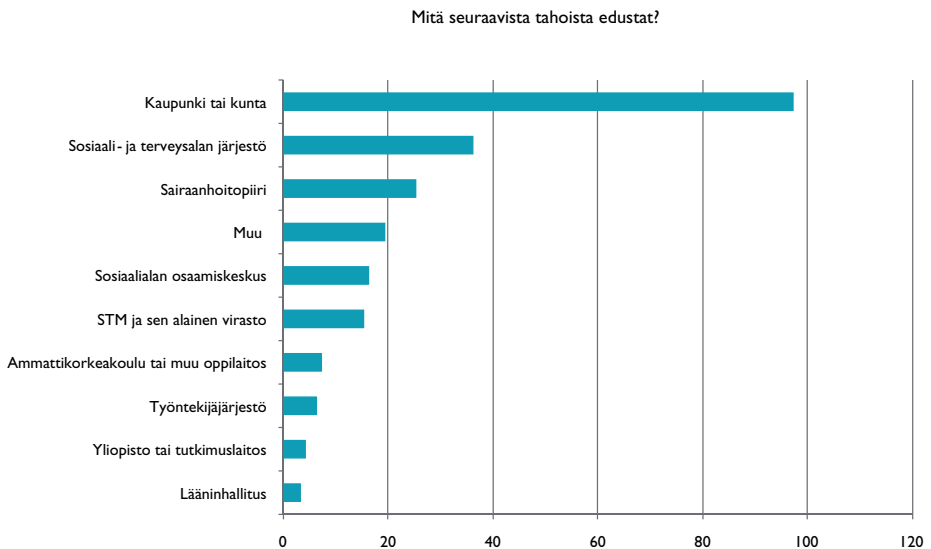
Taho	Kohderyhmä	N
Kunnat	Kirjaamon välityksellä sosiaali- ja terveysjohdolle	365
Sote-järjestöt	Toiminnanjohtaja	132
Aluejohtoryhmät	Aluejohtoryhmien jäsenet ja alueelliset suunnittelijat	90
Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta	Neuvottelukunnan ja sen alajaosten jäsenet	51
Hanke-organisaatio	Hankkeen vastuuhenkilö ja yhteyshenkilö	33
Sairaanhoitopiiri	Kirjaamon välityksellä sairaanhoitopiirin johdolle	21
Sosiaalialan osaamiskeskus	Toimitus-/kehitys-/toiminnanjohtaja	11
Sote-henkilöstöjärjestöt	Puheenjohtaja/pääsihteeri/toiminnanjohtaja	7
<b>Yhteensä</b>		<b>710</b>

Kyselyyn vastasi yhteensä 235 henkilöä eli noin 33 prosenttia kyselyn kohderyhmästä. Vastaajien lukumäärät jakautuivat eri vastaajaryhmien välillä alla esitetyn kaavion mukaisesti. Kaupungit ja kunnat olivat suurin vastaajaryhmä (41 prosenttia vastauksista). Seuraavaksi eniten vastauksia saatiin sosiaali- ja terveysalan järjestöiltä (15 prosenttia) ja sairaanhoitopiireistä (11



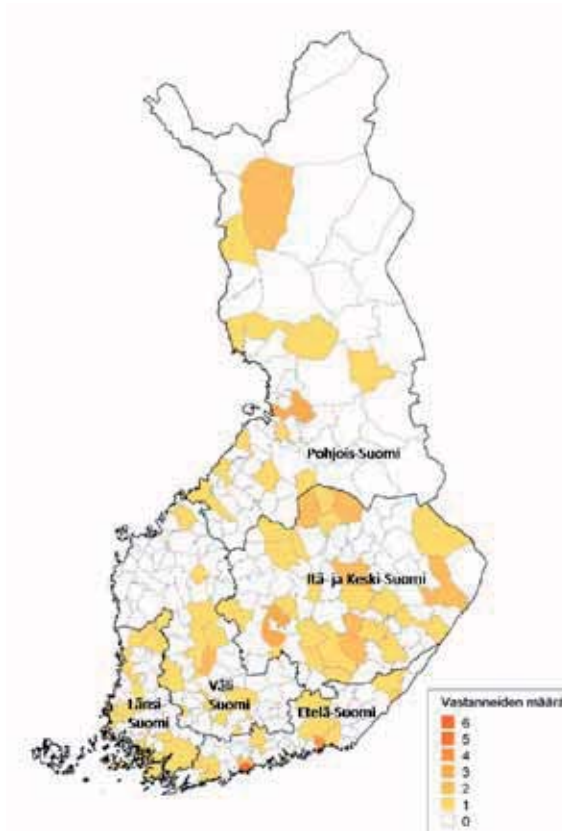
prosenttia). 19 vastaajaa edusti muita kuin valmiina vaihtoehtoina olleita tahoja. Näitä olivat muun muassa maakuntien liitot, yksityiset yritykset, sosiaali- ja terveystyöryhmät, -yhdyntymät ja yhteistoiminta-alueet sekä muut kuin sosiaali- ja terveysalan järjestöt. Kysely toteutettiin sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kyselyn vastaajista suurin osa edustaa ohjelman alueellista toteuttajatahoja. Kaikista vastanneista neljäsosa oli aluejohtoryhmien jäsenistöön kuuluvia, viidesosa hankkeissa työskenteleviä ja noin joka kuudes linkittyi jonkin hankkeen toimintaan muulla tavalla. Kansallisella tasolla ohjelman organisaatioon kuuluvia vastaajia oli vastaajista viidesosa. Vastaajia, joilla ei ole varsinaista roolia Kaste-ohjelman toteutuksessa, oli vastaajista noin 18 prosenttia.



KUVA 4. KYSELYYN VASTANNEIDEN LUKUMÄÄRÄT VASTAAJARYHMITÄIN.

Suurimman vastaajaryhmän eli kuntien vastauksia saatiin yhteensä 87 eri kunnasta. Siten vuoden 2009 kuntajaon mukaan laskettuna neljäsosa kunnista vastasi kyselyyn. Vastauksia saatiin tasaisesti erikokoisista kunnista. Joistakin kunnista saatiin useampia vastauksia, mutta muuten vastausten maantieteellinen jakauma oli melko tasainen (ks. kuva 7).

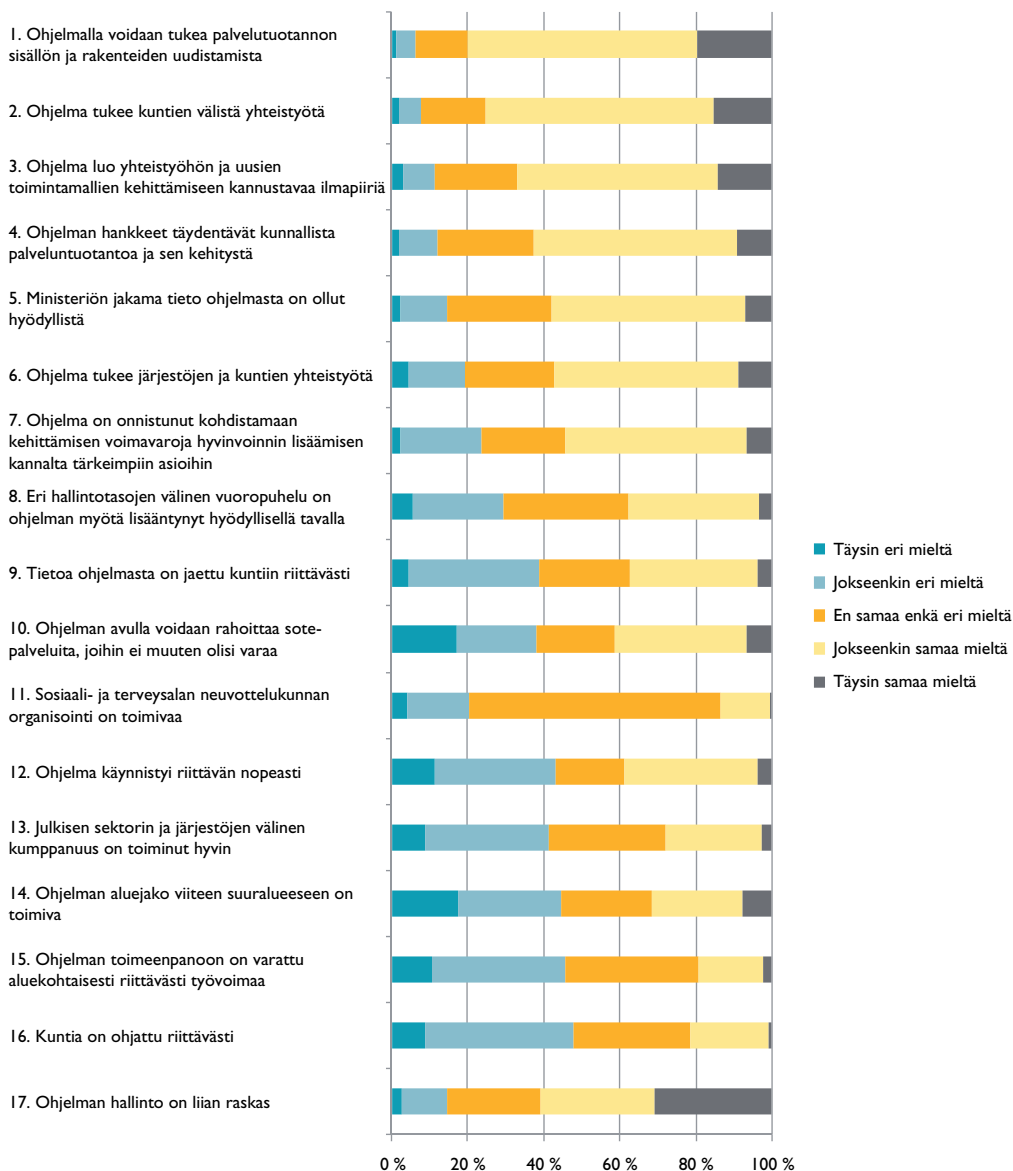


Pohjakartta © Affecto Finland Oy, Karttokeskus, lupa L8512/10

KUVA 5. KUNTIEN VASTAUSTEN MAANTIETEELLINEN JAKAUMA.

Kyselyssä esitettiin joukko väittämiä, joiden suhteen pyydettiin arvioimaan, missä määrin vastaaja on väittämiä kanssa samaa mieltä. Kaikkien vastaajien mielipiteet suhteessa esitettyihin väittämiin on esitetty alla olevassa kuvaajassa järjestettynä sen mukaisesti, mistä väittäimestä on oltu keskimäärin eniten samaa mieltä. Koska eri vastaajatahojen mielipiteissä on joitakin eroavaisuuksia, ja koska arvioinnin yhtenä tavoitteena on tarkastella eri hallinnon tasojen näkemyksiä ohjelman toimivuudesta, ovat tarkemmat väittämäkohtaiset jakaumat vastaajatahoittain esitetty raportin liitteessä 4.

Missä määrin olet samaa mieltä seuraavista väittämistä?



KUVA 6. VASTAUSTEN JAKAUMAT KYSELYSSÄ ESITETTYIHIN YLEISVÄITÄMIIN KAIKKIEN VASTAAJIEN OSALTA.

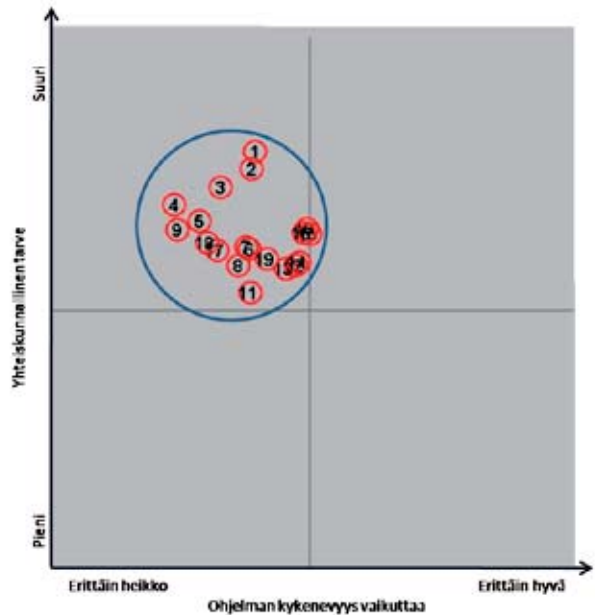
Joidenkin vastaajatahojen edustavuus kyselyssä on ollut niin heikkoa, joidenkin ryhmien vastaukset voidaan ottaa huomioon ainoastaan suunta-antavasti. Kyselyvastausten määrä on jäänyt vähäiseksi ammattikorkeakoulujen ja muiden oppilaitosten, lääninhallitusten, työntekijäjärjestöjen sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten vastaajien osalta. Muiden tahojen vastausten osalta kokonaiskuva on se, että keskushallinnon ja sairaanhoitopiirien näkemykset ohjelman onnistumisesta ovat olleet keskimääräistä positiivisempia, kun taas kuntien, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sekä työntekijäjärjestöjen vastaajat suhtautuvat ohjelman onnistumiseen varauksellisemmin.

### 3.2.1 Ohjelman tavoitteenasettelun onnistuminen

Väittämiä perusteella parhaiten ohjelmassa on onnistuttu sen keskeisimmän tavoitteenasettelun suhteen. Peräti 80 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että ohjelmalla voidaan tukea palvelutuotannon sisällön ja rakenteiden uudistamista (väittävä 1). Niin ikään lähes saman verran vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että ohjelma tukee kuntien välistä yhteistyötä (väittävä 2), mutta tässä kuntien vastaajat ovat olleet keskimääräistä enemmän eri mieltä. Lähes 70 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä myös siitä, että ohjelma luo yhteistyöhön ja uusien toimintamallien kehittämiseen kannustavaa ilmapiiriä (väittävä 3).

Toisaalta yhteistyön osalta on huomattava, että väittävästä julkisen sektorin ja järjestöjen välisen kumppanuuden toimimisesta on jokseenkin eri mieltä tai täysin eri mieltä yli 40 prosenttia vastaajista (väittävä 13). Vastaajatahokohtaisesti tarkasteltuna tyytymättömyys nousee esiin järjestöjen vastauksista, kun taas kunnat ovat olleet tämän suhteen keskimääräistä tyytyväisempiä.

Ohjelman tavoitteenasettelun onnistuneisuutta kartoitettiin nelikenttäkysymyksellä, jossa selvitettiin ohjelman kehittämisalueiden yhteiskunnallista tarvetta sekä samalla ohjelman vaikuttavuutta. Vastaajia pyydettiin arvioimaan ohjelmassa asetettujen indikaattoreiden osalta pystyakselilla ensinnäkin sitä, miten suuri yhteiskunnallinen tarve kuhunkin ohjelman toteutumisen seurantaindikaattoriin vaikuttamisella on. Samalla pyydettiin arvioimaan vaak-akselilla sitä, mikä on vastaajan näkemys ohjelman potentiaalista vaikuttaa kyseessä olevaan indikaattoriin.



1. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän vähenee
2. Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17-24-vuotiaiden nuorten osuus ikäluokasta kääntyy laskuun
3. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden 18-24 -vuotiaiden osuus vähenee
4. Pitkäaikaistyöttömyys laskee
5. Alkoholi- ja juomien kokonaiskulutus vähenee
6. Pitkäaikaisasunnottomuus puolittuu
7. Ylipainoisten osuus laskee
8. Tupakoivien osuus vähenee
9. Lapsiperheiden pienituloisuus vähenee
10. Vanhusten toimintakyvyn parantaminen
11. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolemat ja vakavat tapaturmat vähenevät
12. Asiakastytyväisyyden parantaminen
13. Terveystieteiden hoitoon pääsyn aikarajojen toteutuminen paremmin
14. Vanhuspalvelujen tarpeen arvioinnin määräajat toteutuvat paremmin
15. Säännöllisen kotihoidon tarjonta yli 75-vuotiaille paranee
16. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien yli 75-vuotiaiden määrä vähenee
17. Perusterveydenhuollon lääkäri- ja hammaslääkärivaje vähenee
18. Sosiaaliohjelmissä vaje vähenee
19. Alueelliset erot erikoissairaanhoidon vaikuttavuudessa vähenee

KUVA 7. NELIKENTTÄKYSYMYYS, JOSSA VASTAAJAT ARVIOIVAT SAMANAIKAISESTI OHJELMAN INDIKAATTOROIDEN VALIKOITUMISTA YHTEISKUNNALLISEN TARPEEN MUKAISESTI SEKÄ ONKO OHJELMALLA POTENTIAALIA VAIKUTTAA NIIHIN. KUVASSA KAIKKIEN VASTAUSTEN INDIKAATTORIKOHTAISET KESKIARVOT.

Tuloksen perusteella ei indikaattoreiden tärkeyden tai vaikuttavuuden osalta voida tehdä kuin suuntaa-antavaa tulkintaa, sillä kysymyksenasettelu oli lähtökohtaisesti hyvin haastava. Koska kaikkien vastausten asettautuminen nelikentällä suhteellisen samaan kohtaan on niin selvä, voidaan vastausten jakaumasta tehdä alustavia johtopäätöksiä. Kaikkien indikaattoreiden osalta kyselyvastausten keskiarvot sijoittuvat nelikentässä ylös vasemmalle. Tästä voidaan tehdä yleisellä tasolla alustava johtopäätös siitä, että ohjelmalle

asetetut indikaattorit nähdään tärkeinä, mutta ohjelman vaikuttavuus sen sijaan heikompana. Toisin sanoen ohjelmassa tavoitellaan vastaajien näkemysten mukaan oikeita asioita, mutta ehkä vaikuttavuus ei vielä ohjelman alkuvaiheessa näy niin selkeästi.

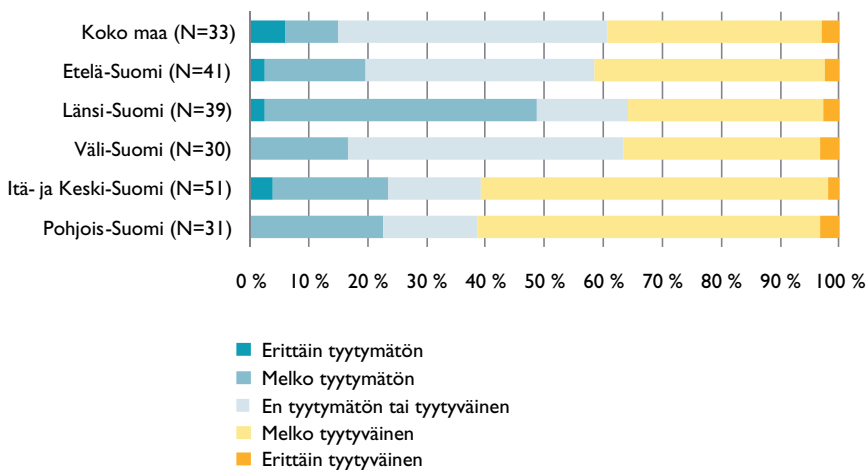
Vastaukset sijoittuvat tiiviisti samalle alueelle, mutta lähemmässä indikaattorien välisessä tarkastelussa voidaan huomata, että tärkeimmiksi kehittämisen kohteiksi nousevat lapsiin ja vanhuksiin liittyvät kehittämistoimet. Eniten vaikutusmahdollisuuksia ohjelmalla nähdään olevan vanhuksiin kohdistuvilla toimilla, mikä lienee heijastumaa vanhustenhuoltoon liittyvien hankkeiden tämänhetkisestä suuresta osuudesta. Vähiten vaikutusmahdollisuuksia nähdään sellaisiin indikaattoreihin, joihin vaikuttaa monet muutkin kuin sosiaali- ja terveysalalla tehtävät kehittämistoimet. Näitä ovat esimerkiksi pienituloisuuden ja työttömyyden vähentyminen, mutta myös usko ohjelman vaikuttavuuteen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöväjeseen liittyen on vähäistä.

### 3.2.2 Ohjelman valmistelu ja toimeenpano

Suurin kritiikki kyselyväittämiä tarkasteltaessa kohdistuu ohjelman käynnistysvaiheeseen, ohjaukseen ja hallintoon. Yli 60 prosenttia kaikista vastaajista oli vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että ohjelman hallinto on liian raskas (väittämä 17). Ohjelman käynnistyminen on koettu hitaaksi; yli 40 prosenttia vastaajista on jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että ohjelma käynnistyi riittävän nopeasti (väittämä 12). Tämän kysymyksen osalta järjestökentän näkemykset ovat olleet poikkeuksellisen positiivisia. Kuntien saaman ohjauksen osalta lähes puolet vastaajista oli vähintään jokseenkin eri mieltä sen riittävydestä (väittämä 16). Tämän väittämän osalta on kuitenkin huomattava, että kunnat itse näkevät ohjauksen riittävyden keskimääräistä positiivisemmin, joskin tyytymättömyys on silti suurta. Toisaalta silloin kun tietoa ohjelmasta on jaettu, on sitä pidetty useimmiten hyödyllisenä (väittämä 5).

Kyselyssä kartoitettiin alueellisten arviointityöpajojen pohjaksi sitä, miten alueet kokevat tullessa kuulluksi ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa, ja miten alueet kokevat ohjelman potentiaalın kanavoida heidän näkemyksiään kansallisen kehittämisen suuntaan. Alla olevassa kuvaajassa on esitetty suuraluekohtaisesti vastaajien mielipidejakaumat siitä, miten alueelliset tarpeet on huomioitu ohjelman valmisteluvaiheessa. Eroja eri suuralueiden välillä esiintyy. Tyytyväisimpiä vastaajat ovat Itä- ja Keski-Suomessa sekä Pohjois-Suomen suuralueilla, joissa yli 60 prosenttia vastaajista on melko tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä valmisteluvaiheeseen. Väli-Suomessa vastaava osuus on noin 40 prosenttia. Länsi-Suomessa ollaan muita alueita selvästi tyytymättömämpiä ohjelman valmisteluun; alueen vastaajien osalta vähintään melko tyytymättömien osuus hipoo 50 prosenttia.

Miten tyytyväinen olet siihen, miten ohjelman valmisteluvaiheessa on otettu eri alueiden (esim. kunnat ja suuralueet) tarpeet huomioon?



KUVA 8. TYYTYVÄISYYS SIIHEN, MITEN OHJELMAN VALMISTELUVAIHEESSA ON OTETTU ERI ALUEIDEN NÄKEMYKSET HUOMIOON VASTAAJIEN SUURALUEEN MUKAAN LUOKITELTUNA.

Ohjelman toimeenpanon osalta kyselyn avoimissa vastauksissa nousi vahvasti esiin se, että ohjelman suhdetta muihin ohjelmiin tulisi vahvistaa, sillä tällä hetkellä eri hallinnonaloilla tehdään liikaa päällekkäistä kehittämistyötä. Erityisesti yhteyttä valtiovarainministeriön Paras-hankkeeseen ja työ- ja elinkeinoministeriön HYVÄ-hankkeen kanssa toivottiin selkeytettävän ja vahvistettavan. Laajojen kehittämisenäkökulmien, lainsäädäntötyön ja kansallisten toimijoiden työn toivottiin tässä suhteessa painottuvan tulevaisuudessa. Toisaalta Kasteen nähtiin jo nyt ohjaavan ainakin strategisella tasolla kuntia yhteistyöhön ja näin tukevan myös Paras-hanketta. Myös hankkeet nähtiin tehokkaana välineenä linkittää eri kehittämistoimintaa konkreettisesti, mutta vahvempaa kansallista ohjausta yhteensovittamiseen kaivataan silti.

### 3.2.3 Organisointi valtakunnallisesti

Valtakunnalliseen organisoitumiseen liittyvän väittämän 11 ”Sosiaali- ja terveysalan neuvottelukunnan organisointi on toimivaa” vastausten keskittyminen keskimmäiseen vaihtoehtoon merkinnee sitä, että neuvottelukunnan toimintaa ei tunneta hyvin. Toisaalta vastausten tarkastelu neuvottelukunnan jäsenten osalta (N=10) ei tee juurikaan eroa vastausten jakaumaan, vaan heistä noin puolella ei ole asiasta selvää mielipidettä. Tarkasteltaessa toista kysymystä koskien neuvottelukuntaa sekä sen alaisten jaosten organisoitumisen tarkoituksenmukaisuutta, voidaan huomata, että vähiten tyytyväisimpiä neuvottelukunnan organisoitumiseen ovat järjestöt sekä tutkimus- ja koulutussektorin vastaajat, kun taas kuntien ja valtion viranomaiset ovat toimintaan kaikista tyytyväisimpiä.

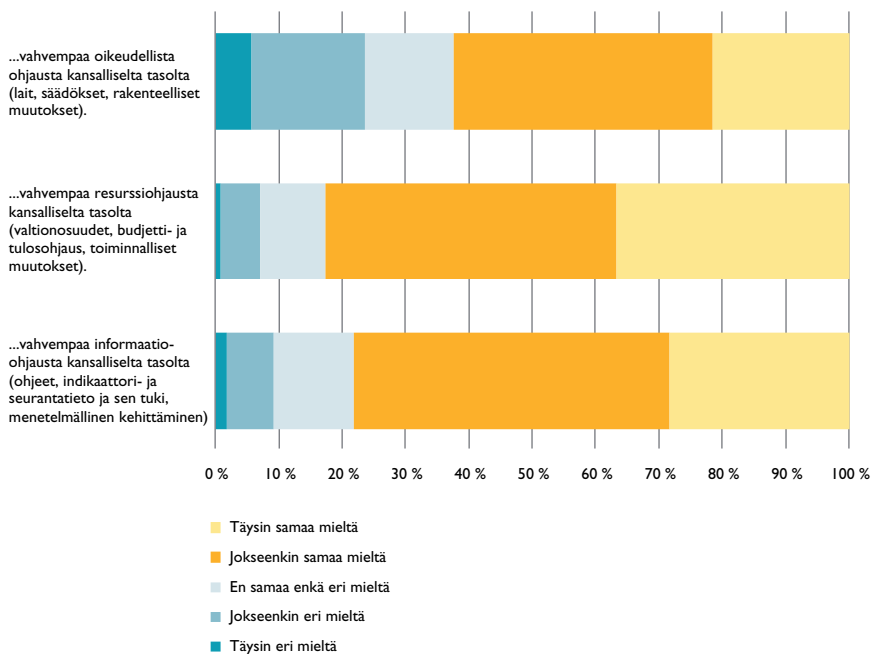
Kyselyn avoimissa vastauksissa valtakunnallista organisoitumista koskien toistui näkemys organisaation raskaudesta, mutta toisaalta tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, ettei neuvottelukunnan ja jaosten roolia ja tehtäviä kunnolla tunneta. Neuvottelukunnan roolissa tärkeänä pidettiin poliittisen johdon sitouttamista, joskin sen jäseniltä toivottiin nykyistä aktiivisempaa otetta työskentelyyn. Neuvottelukunnan ja jaosten keskinäistä vuoropuhelua toivottiin vahvistettavan.

Kansalaisjaoksen hyväksi puoliksi mainittiin toimiminen uudenaikaisena yhteistyöelimenä. Jaoksen toiminnalla nähtiin olevan paljon mahdollisuuksia ja sitä toivottiin kehitettävän yhä enemmän uusia yhteistyömahdollisuuksia tukevaksi, mutta kokoonpanoa pidettiin järjestökentän laajuuden huomioiden melko suppeana. Aluejaosta pidetään tärkeänä keskushallinnon kuntatyöhön kytkeväenä toimielimenä, joskin sen suuria kaupunkeja suosivaa painotusta kritisoitiin. Konsernijaosta pidetään tärkeänä hallinnon sisäisen tiedonkulun välittäjänä. Jaosten osalta kehittämissuhteiden nousivat eri ammattiryhmien edustavuuden varmistaminen, asialistojen nykyistä laajempi levittäminen ja olemassa olevien valmiiden verkostojen hyödyntäminen työskentelyssä (mm. sosiaalialan osaamiskeskukset). Neuvottelukunnan ja jaostojen kytkennästä varsinaiseen kentällä tehtävään työhön toivottiin pidettävän huolta.

Sosiaali- ja terveysalan kokonaiskehittämisen ohjausta koskevien väittämien vastausjakaumat viestivät siitä, että ohjausta tulisi lisätä sekä informaatio-, resurssi- että oikeudellisen ohjauksen osalta. Kyselytuloksen mukaan etenkin resurssiohjauksen suhteen kaivataan vahvistusta; lähes 40 prosenttia vastaajista on samaa mieltä ja yli 80 prosenttia vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että resurssiohjausta tulisi lisätä. Myös informaatio-ohjauksen lisäykselle nähdään olevan suurta tarvetta. Sen sijaan lainsäädännön kautta tapahtuvan ohjauksen suhteen vastaajien mielipiteissä on enemmän hajontaa, mutta koko kyselyn tuloksiin verrattuna nousee tämä esiin merkittävänä kehittämisen kohteena.



Toimiva ja tuloksekas sosiaali- ja terveysalan kokonaiskehittäminen edellyttää...



KUVA 9. VASTAUSTEN JAKAUMAT KYSELYSSÄ ESITETTYIHIN SOSIAALI- JA TERVEYSALAN KOKONAISKEHITTÄMISTÄ KOSKEVIIN VÄITTÄMIIN KAIKKIEN VASTAAJIEN OSALTA.

Ohjelman hallinnointiin valtakunnan tasolla toivottiin ohjelman sisäisen viestinnän vahvistamista, ohjelman sektorirajat ylittävän tunnettuuden kasvattamista, hankehallinnoinnin selkeyttämistä ja keventämistä sekä eri toimijoiden roolien ja vastuiden tarkentamista. Jälkimmäiseen kytkeytyy tarve erityisesti STM:n ja THL:n keskinäisen työnjaon kirkastamisesta.

### 3.2.4 Organisointi alueilla

Väittämillä 2, 6 ja 8 on selvitetty ohjelman alueelliseen organisoitumiseen liittyviä näkemyksiä. Vastausten perusteella on ohjelmalla yhtäältä potentiaalia lisätä yhteistyötä alueilla ja eri toimijoiden välillä. Lähes 80 prosenttia vastaajista on vähintään melko samaa mieltä siitä, että ohjelma tukee kuntien välistä yhteistyötä (väittämä 2), mutta tämän väittämän suhteen on huomioitava kuntien keskimääräistä suurempi tyytymättömyys. Ohjelmalla koetaan olevan potentiaalia tukea *järjestöjen ja kuntien* välistä yhteistyötä (väittämä 6), mutta kuten edelläkin tuli ilmi väittämän 13 osalta, ei *järjestöjen ja julkisen sektorin* kumppanuuteen olla näin tyytyväisiä. Ohjelman aluejakoa koskevan väittämästä ollaan muihin väittämiin verrattuna enemmän eri mieltä, mutta järjestöt ovat tässä suhteessa poikkeuksellisen tyytyväisiä. Myös kuntien saamaa ohjausta pidetään yleisesti suhteellisen riittämättömänä (väittämä 16), mutta toisaalta kunnat itse ovat väittämästä keskimääräistä tyytyväisempiä.

Alueellisen organisoitumisen ydintoimijoita ovat viiden Kaste-suuralueen aluejohtoryhmät. Tätä ajatellen kyselyssä pyydettiin nimeämään val-

miista listasta ne tahot, jotka ovat vastaajan mielestä aliedustettuina alueellisissa johtoryhmissä. Seuraavassa kuviossa on esitetty se, kuinka monta kertaa kukin taho nimettiin. Tulosten objektiivisuuden parantamiseksi vastauksia on suodatettu pois siltä osin, kun vastaajat ovat nimenneet oman vastaajatahonsa aliedustetuksi. Eniten aluejohtoryhmistä nähdään uupuvan yksityisten sosiaali- ja terveysalan yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten, kansalaisjärjestöjen (muiden kuin STKL:n) sekä ammattikorkeakoulujen ja muiden oppilaitosten edustusta. Avointen kysymysten osalta tulos aluejohtoryhmien kokoonpanosta vahvistuu, nimittäin kehittämistyötä tukevien tutkimus- ja koulutusnäkökulmien asemaa toivotaan vahvistettavan sosiaali- ja terveysalalla merkittävästi.



KUVA 10. ALUEELLISISSA JOHTORYHMISSÄ ALIEDUSTETUT TAHOT. VASTAUSTEN JOUKOSTA ON POISTETTU OMAAN VASTAAJARYHMÄÄN KOHDISTUNEET NIMEÄMISET.

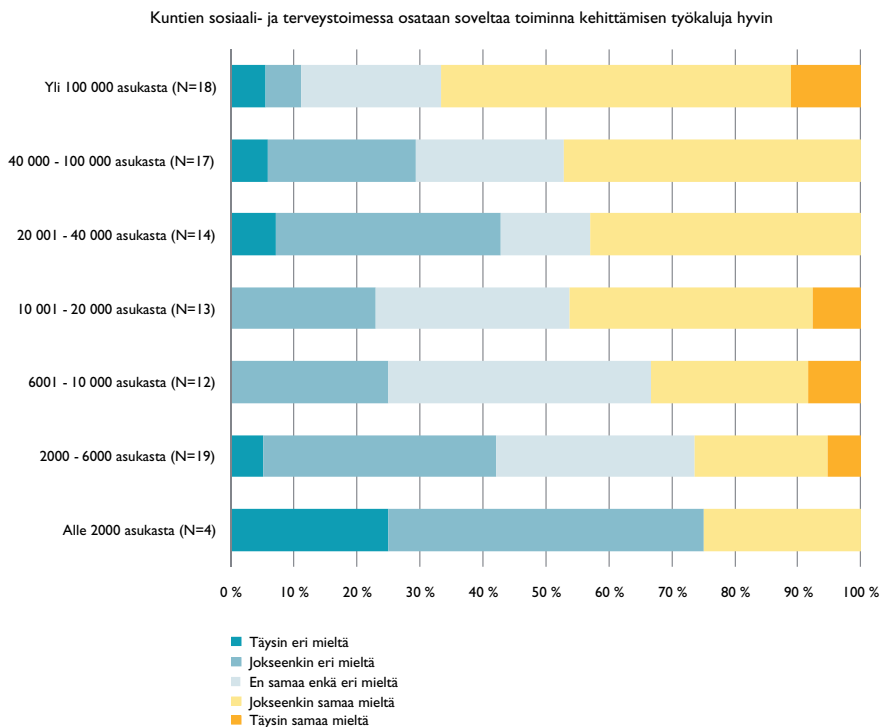
Kyselyn avoimista vastauksista käy ilmi, että käytännön yhteistyössä nähdään vielä paljon epäselvyyttä. Yhtenä keskeisimpänä haasteena ovat eri toimijoiden ristiriitaiset näkemykset ohjelma-alueiden maantieteellisestä kokoonpanosta kuten myös hankkeiden koosta ja sisällöstä. Toisaalta ohjelman vahvuudeksi mainittiin usein eri tasoilla tehtävä uudenlainen, alueellisista tarpeista lähtevä yhteistyö, joten verkostoitumisen näkökulmasta on haasteista huolimatta menty parempaan suuntaan. Olennainen kysymys jatkossa tulee olemaan se, missä suhteessa verkostoitumisen hyödyt näyttäytyvät suhteessa yhteistyön ja avoimuuden kustannuksiin.

### 3.2.5 Kuntien sitouttaminen ohjelman tavoitteisiin

Kyselyn avoimista vastauksista nousi esiin kuntien sitoutumiseen ohjelman strategiaan tavoitteisiin sekä hanketoimintaan liittyvät haasteet. Osan hankkeisiin osallistuvista kunnista nähtiin olevan mukana yhteistyössä hyvin löyhästi tai jopa näennäisesti, ja tämän vuoksi ohjelman tavoitteiden ja strategisen jalkautumisen pelätään toteutuvan vain pistemäisesti. Tulevaisuudessa toivotaankin, että ohjelman toteutuksessa kiinnitetään yhä enem-

män huomiota tasaisemman alueellisen vaikuttavuuden lisäämiseen. Koska osa kunnista ei voi osallistua ohjelman toimeenpanoon, voi ohjelma jopa vahvistaa kuntien eriarvoistumista. Tämän suhteen ehdotettiin myös nykyistä pienempien pilottihankkeiden käynnistämistä, jotta myös pienet toimijat voidaan sitouttaa paremmin toimintaan. Laajojen alueiden verkostoitumisen vahvistamisessa sekä ohjelman strategisten tavoitteiden jalkauttamisessa nähdään mahdollisuuksia maakuntatasoisen kehittämistyön kautta.

Kuntien valmiutta hankkeiden toteuttajina sekä ohjelman strategian jalkauttajina kartoitettiin kuntien projektijohtamista sekä toiminnan kehittämisen välineiden hallintaan liittyvin väittämien. Kyselyn tulokset osoittavat, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä paremmin toiminnan kehittämisen välineitä osataan soveltaa (ks. kuvaaja alla). Samoin projektijohtamisen osaaminen on sitä vahvempaa, mitä suuremmasta kunnasta on kyse.



KUVA II. VASTAUKSET VÄITTÄMÄÄN "KUNTIEN SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA OSA-TAAN SOVELTAA TOIMINNAN KEHITTÄMISEN TYÖKALUJA HYVIN" KUNNAN KOON MUKAAN.

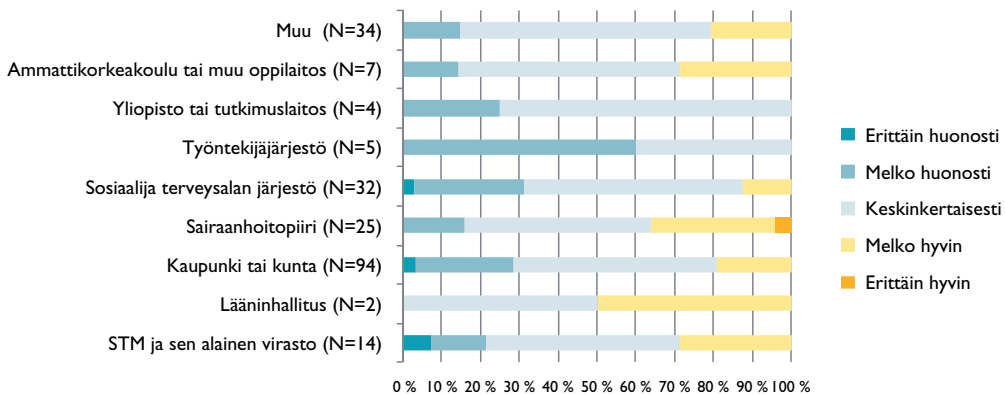
### 3.2.6 Ohjelman keinovalikoima ja toimenpiteet

Kyselyssä esitettyjen väittämien perusteella on ohjelman keinovalikoiman ja toimenpiteiden osalta onnistuttu melko hyvin. Erityisesti ohjelman hankkeiden osalta nähdään olevan kykyä täydentää kunnallista palveluntuotantoa ja sen kehitystä. Myös muilta osin ohjelman voimavarat on vastaajien mielestä kohdistettu oikeisiin asioihin (väittämät 4 ja 7).

Väittämän 10 avulla, on pyritty käänteisesti kartoittamaan sitä, voidaan-ko ohjelman keinoin tuottaa ohjelman tavoitteiden mukaisesti sosiaali- ja terveysalan kehittämiseksi lisäarvoa, vai nähdäänkö kehittämisenraha enemmän resurssina sellaisten peruspalveluiden tuottamiseen, jotka ovat lähtökohtaisestikin kuntien tehtävänä. Vastaukset jakautuvat tämän väittämän osalta hyvin tasaisesti, mikä toisaalta voi tarkoittaa sitä, että osa ohjelman toimenpiteistä on kehittävää ja sitä kautta lisäarvoa tuottavaa, kun toimijoista näkee ohjelman mahdollisuutena rahoittaa peruspalveluita. Toisaalta ei voida olla varmoja siitä, onko kysymyksenasettelu ollut vastaajille yksiselitteinen, joten asiaa tullaan tarkentamaan tulevissa arviointivaiheissa.

Kyselyssä esitetyt muut toimintamalleihin liittyvät kysymykset kuitenkin tukevat sitä, että ohjelman nähdään keinona kehittää uusia toimintamalleja ja että näitä toimintamalleja voidaan myös levittää kohtalaisen hyvin myös muille alueille. Ohjelman nähdään luovan puitteet uusien toimintamallien syntymiselle keskinkertaisesti, mutta uusien innovaatioiden leviämiseen yli suuralueiden rajojen suhtaudutaan varauksellisemmin ainakin vielä ohjelmakauden ollessa kesken. Vastausten suhteuttaminen siihen, miten hyvin vastaaja tuntee ohjelman, osoittaa, että mitä huonommin ohjelma tunnetaan, sitä kyynisemmin sen innovatiivisuuteen uskotaan. Toisaalta ohjelman melko hyvin tai erittäin hyvin tuntevistakin merkittävä osuus suhtautuu varauksella ohjelman kykyyn luoda uusia innovaatioita.

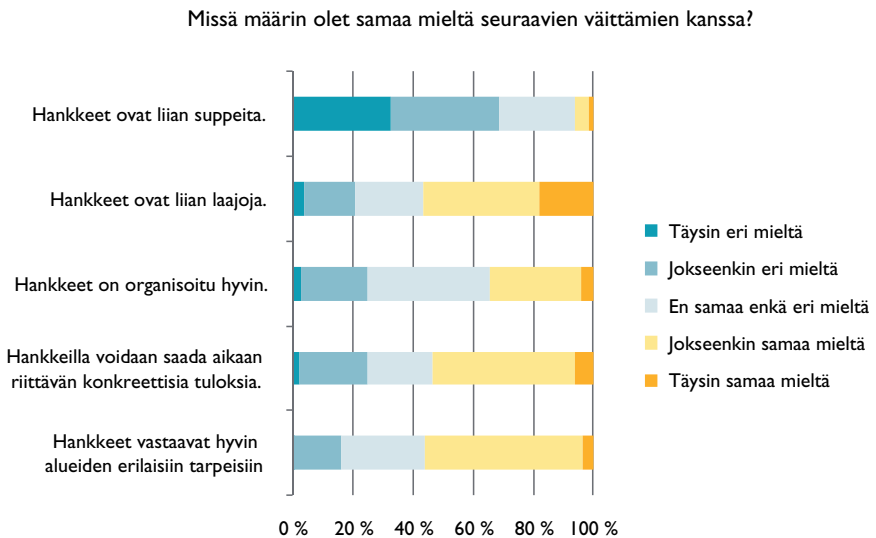
Miten mielestäsi Kaste-ohjelman myötä on onnistuttu kehittämään uusia toimintamalleja (esimerkiksi uusia yhteistyömuotoja, palvelumalleja tai henkilöstön kehittämiseen liittyviä toimia)?



KUVA 12. VASTAUSTEN JAKAUMA KOSKIEN OHJELMAN TULOKSELLISUUTTA UUSIEN TOIMINTAMALLIEN KEHITTÄMISEN SUHTEEN. VASTAUKSET LUOKITELTUNA SEN MUKAAN, MITEN HYVIN VASTAAJA ON ILMOITTANUT TUNTEVANSA OHJELMAN.

Hankkeiden osalta kyselyn tulokset olivat hyvin positiivisia. Yli puolet kaikista vastaajista on jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että hankkeet sopeutuvat hyvin alueiden erilaisiin tarpeisiin. Hankkeilla on myös potentiaalia saada aikaan riittävän konkreettisia tuloksia, mutta toisaalta huomattavan suuri osa on väittämästä eri mieltä. Eniten hankkeiden osalta kohdistui kritiikkiä niiden organisointiin. Tähän liittyen neljäsosa vastasi

olevansa täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että hankkeet olisi organisoitu hyvin.



KUVA 13. VASTAUSJAKAUMAT KYSELYSSÄ ESITETTYIHIN HANKKEITA KOSKEVIIN VÄITÄMIIN KAIKKIEN VASTAAJIEN OSALTA.

Useissa avoimissa vastauksissa ilmaistiin huoli pitkäjänteisen kehittämisen mahdollisuudesta ja toimenpiteiden väliaikaisuudesta. Tulosten käyttöönoton tukemiseksi hankehenkilöstön toivottiin olevan käyttöönottavista organisaatioista. Ensimmäisten hankkeiden suunnittelua kerrottiin tehdyn liian hätiköidysti ja hankkeiden olevan edelleen monin paikoin liian kapealaisia, vastedes toivottiin huolellisempaa ja kattavampaa suunnittelua. Toisaalta hankkeiden toivottiin useissa vastauksissa olevan myös nykyistä pienempiä. Kaikki vastaajat eivät uskoneet kehittämishankkeiden voimaan vaan sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen olevan tekijöidensä varassa.

Avoimilla kysymyksillä kartoitettiin vastaajien näkemyksiä uusien toimintamallien levittämistä tukevista keinoista. THL:llä nähtiin olevan merkittävä rooli toimintamallien koordinoinnissa ja levittämisessä. Ohjelmatyötä toivottiin tehtävän mahdollisimman avoimesti ja sektorirajoja rikkoen kaikilla tasoilla ja vaiheissa. Tilaisuuksiin tulisi kutsua laaja joukko eri toimijatahoja kuten järjestöjä ja oppilaitoksia, joista osaa voisi konkreettisesti sitouttaakin. Tiedon jakaminen vaatii osapuolten keskinäistä luottamusta ja yhteistyön syntymiselle ja keskinäisen luottamuksen saavuttamiselle tulee antaa aikaa.

Kuntien sitoutumista sekä juurruttamiseen ja levittämiseen varattavia riittäviä resursseja pidettiin tärkeinä. Ohjelman toimijoiden laajasti käytössä oleva ekstranet-verkkopalvelu mainittiin konkreettiseksi tiedon välittämisen kanavaksi. Tässä käyttöoikeuksien laaja myöntäminen tukee läpinäkyvää kehittämistyötä. Muita käytännöllisten toimenpiteiden esityksiä ovat hankkeiden yhdenmukaiset raportointipohjat, toimintamallien integroiminen osaksi kansallisia laatusuosituksia, Kuntaliiton ohjeistukset, pysyvien

maakunnallisten kehittämiskeskusten perustaminen, valtakunnallisten tuloksia esittelevien seminaarien järjestäminen ja vastuuhenkilön nimeämisen kunnittain.

Levittämisen nähtiin tarvitsevan myös aikaisessa vaiheessa tehtävää suunnittelua sekä koulutusta. Yhteistyötä vahvistavia esityksiä ovat kuntien keskinäisten opintomatkojen tukeminen sekä kehittäjäverkostojen luominen ja vahvistaminen. Teemoittain syntyneitä tuloksia esitettiin koottavaksi ajantasaisesti ja juurruttamisen tueksi toivottiin perustettavan omaan ohjelmaan kiinteästi integroitava juurruttamishanke, jossa olisi mukana tiivis joukko keskeisiä Kaste-ohjelman toimijoita. Levittämistä tukemaan esitettiin myös taloudellisia kannustimia. Vastauksissa muistutettiin myös alueiden keskinäisestä erilaisuudesta ja tätä kautta toimintamallien siirrettävyyteen liittyvistä ongelmista.

Vastaajat nostivat myös esiin ohjelman näkymisen vain hankkeidensa kautta ja avoimissa vastauksissa nousi esiin toive siitä, että resurssija kohdennettaisiin alueilla hanketoiminnan lisäksi verkostoyhteistyön kehittämiseen. Samoin esitettiin, että ohjelmaan voitaisiin sisällyttää toimeenpanosuus, joka tukee kunta- ja palvelurakennemuutosta informaatio-ohjauksen keinoin ja että aluejohtoryhmien pitäisi ottaa vastuuta Kaste-ohjelman toiminnallisten ulottuvuuksien Paras-hankkeen mukaisuudesta. Toimintojen yhtenäistämiseksi kerrottiin tarvittavan taloudellista ja informaatio-ohjauksellista tukea sekä keskushallinnon ja alueiden vuoropuhelun vahvistamista. Myös nykyistä tiiviimpää yhteistyötä Paras-hankkeen toimijoiden kanssa toivottiin niin alueellisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Ohjelman täysimittaisen toimeenpanon tukemiseksi nähtiin tärkeänä, että tarvittavat kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevat päätökset ja tarvittavat lainmuutokset tehdään nopeassa aikataulussa.

### 3.2.7 Johtopäätökset kyselyn tuloksista

- Kyselyn tulosten perusteella ohjelman valmistelussa on tavoitteenasettelun osalta onnistuttu hyvin. Vastaajien mielestä ohjelma huomioi laaja-alaisesti sosiaali- ja terveysalan kriittisimmät kehittämistä vaativat kohteet.
- Ohjelman käynnistysvaiheeseen, ohjaukseen ja hallintoon kohdistuu kritiikkiä. Ohjelman on käynnistynyt hitaasti ja ohjaus on ollut riittämätöntä erityisesti hankkeiden osalta. Ohjausta toivotaan lisättävän sekä informaatio- ja resurssiohjauksen osalta, mutta myös lainsäädännön kautta.
- Ohjelman organisoitumista valtakunnan tasolla tunnetaan heikosti. Erityisesti neuvottelukunnan rooli koetaan etäisenä tai epäselvänä. Niiltä osin kuin organisointi tunnetaan, pidetään sitä jokseenkin raskaana, mutta toisaalta myös laajan organisoitumisen hyötynä nähdään eri osapuolten verkottaminen ohjelman piiriin.
- Alueellinen organisointi näyttää kyselyn perusteella olevan yksi ohjelman vahvuuksista, mutta samalla tähän liittyen haasteena ovat eri toimijoiden ristiriitaiset näkemykset aluejaon toimivuudesta. Yhtäältä aluekohtaisiin tarpeisiin perustuvan yhteistyön nähtiin tuovan kehittämistoiminnalle

lisäarvoa ja linkittävän eri toimijat yhteen, mutta toisaalta liian laajan alueen nähdään vaikeuttavan käytännön yhteistyötä.

- Hankkeiden osalta kyselyn tulokset olivat positiivisia. Hankkeilla nähdään olevan potentiaalia konkreettisten tulosten saavuttamisessa. Hankkeiden ylikunnallisuuden uskotaan olevan avainasemassa uusien toimintamallien juurruttamisessa ja levittämisessä. Hankkeiden organisoinnissa nähdään sen sijaan vielä kehittämisen varaa. Kuten koko ohjelman tasolla, myös hankkeiden osalta toivottiin enemmän kosketuspintaa muun kehittämisen ja erityisesti Paras-hankkeen kanssa.
- Kyselyn tulokset osoittavat, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä paremmat ovat toiminnan kehittämisen ja projektijohtamisen valmiudet. Tämä tulos tukee ohjelman nykyistä toimintamallia, jossa alueellinen toiminta on organisoitu keskuskaupunkilähtöisesti. Toisaalta pienten kuntien aktiivisuudesta hankkeiden ja ohjelman strategian toteuttajina esiintyy huolta.

### 3.3 ALUEELLISET TYÖPAJAT

#### 3.3.1 Yleistä Kaste-ohjelman onnistumisista ja kehittämistarpeista

Työpajoissa käyty keskustelu pohjautui pitkälti kyselyssä saatujen tulosten tarkentamiseen. Useissa työpajoissa nousi heti alkukeskustelussa esiin se, että ohjelman ollessa vielä alkuvaiheessa, on ohjelman kokonaisuuden suhteen tehtäviin johtopäätöksiin suhtauduttava varauksella. Työpajojen osallistujat pitivät kyselyn vastauksia positiivisina, kun huomioidaan ohjelman tiimoilta tapahtuneet mittavat uudistukset.

Kyselyn tulosten perusteella ohjelman parhaina puolina korostuvat ohjelman tavoitteenasettelu sekä uudenlaista yhteistyötä luova rooli. Tähän liittyen työpajoissa oltiin yksimielisesti sitä mieltä, että yhteistoiminnan kannalta on tapahtunut selvää parannusta suhteessa edellisiin ohjelmakausiin. Myös tuloksia todettiin tämän suhteen olevan jo selvästi havaittavissa, sillä Kasteen myötä erityisesti kunta- ja maakuntatason yhteistyö on lisääntynyt, mutta myös laajemmalla aluetasolla on syntynyt täysin uudenlaista yhteistyötä. Lisäksi oltiin kyselyn tulosten kanssa yhtä mieltä siitä, että olennaiset kehittämiskokonaisuudet ovat ohjelmassa mukana ja että ne ovat sovellettavissa hyvin alueiden erilaisiin tarpeisiin. Tähän liittyen epäiltiin kuitenkin sitä, ovatko ohjelman teemat jopa niin yleisellä tasolla, että ohjelman strategiset kärjet jäävät toimijoille hämäräksi.

Kyselyssä nousi hyvin vahvasti esiin järjestökentän tyytymättömyys asemaansa ohjelman toteutuksessa. Tähän liittyvät työpajoissa tehdyt tarkennukset osoittivat, että sinällään ohjelman pyrkimystä tukea kuntien ja järjestön välistä yhteistyötä arvostetaan suuresti, mutta käytännön toiminnassa on huomattu tähän liittyvän paljon haasteita. Saatujen kommenttien perusteella järjestöjen on ollut vaikea päästä mukaan ensinnäkin hankkeiden suunnitteluun, mikä johtunee osittain siitä, että jo monen kunnan välinen

suunnitteluprosessi on hyvin raskas. Työpajoissa nousi hankkeiden osalta esiin myös epätietoisuus siitä, miten järjestöt voidaan ottaa mukaan toimintaan rahoitussäädösten ollessa niin tiukkoja. Esiin nousi myös tapauksia, jossa järjestöt ovat osallistuneet hankkeen suunnitteluun vahvalla panostuksella, mutta hankkeen käynnistyessä rahoituksen asettamat reunaehdot ovat estäneet osallistumasta hankkeen toteutukseen. Tähän liittyen ministeriöltä toivotaan selkeää ohjeistusta ja tukea jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa.

Ohjelma ei välity alueille strategisena ohjausvälineenä vaan se näyttäytyy lähinnä hankkeiden kautta. Ohjelman strategista tavoitteenasettelua pidetään erittäin tärkeänä, mutta Kasteen ohjaava rooli ei alueellisten toimijoiden mielestä erotu riittävästi muusta ohjelmaviidakosta. Kasteen tulisi toimia sateenvarjona kaikelle sosiaali- ja terveystalalla tehtävälle kehittämiselle, mutta tällä hetkellä ohjelmaa ei nähdä alueilla muuta kehittämiskenttää ohjaavana välineenä, vaan pikemminkin yhtenä osana kaiken muun kehittämisen joukossa.

Kasteen linkittyminen muihin ohjelmiin nähdään tällä hetkellä lähinnä paperilla. Esimerkiksi Paras-hankeeseen liittyvät uudistukset elävät työpajoissa nousseiden näkemysten mukaan täysin omaa elämäänsä, mutta toisaalta sen nähdään välillisesti hyödyttävän hanketoimintaa, kun pienien kuntien osallistumisresurssit lisääntyvät. Muita ohjelmia, joiden toiminnassa nähdään Kasteen kanssa paljon yhtymäkohtia, mutta joiden kanssa yhteistyötä ei tehdä, ovat muun muassa opetusministeriön Kelpo-kehittämistoiminta sekä työ- ja elinkeinoministeriön hyvinvointiin liittyvät ohjelmat ja hankkeet. Yhteistyötä nähdään syntyvän lähinnä sattumien kautta.

Myös ohjelman välittämää lisäarvoa esimerkiksi kaupunkien ja kuntien strategioihin on hankala tunnistaa. Ohjelman vaikuttavuus nähdään nykyisellään olevan siis lähinnä hankkeiden puolella, mutta strategisia tavoitteita ei niiden kautta uskota olevan mahdollista saavuttaa. Alueilla nähdään, että todellisten rakenteellisten muutosten on synnyttävä kuntien päätöksenteon kautta.

### 3.3.2 Hankkeet

Työpajoissa käytiin keskustelua aluekohtaisten kyselytulosten perusteella hankkeiden toteutukseen ja niissä esiintyviin haasteisiin liittyen. Kyselytuloksista Etelä-Suomen alueellisten toimijoiden mielipiteet hankkeiden onnistuneisuudesta olivat koko maan vastaajiin verrattuna hiukan positiivisempia. Työpajassa optimismin syyksi arveltiin hankkeiden perinphojaista ja vuorovaikutteista suunnitteluprosessia, jonka ansiosta hankkeet ovat lähteneet hyvin käyntiin.

Muilla alueilla hankkeiden valmisteluun liittyen kritisoitiin hankkeiden byrokraattisesti raskasta käynnistysprosessia. Sinänsä hyvänä asiana koettu kuntien välinen yhteistyö uhkasi alussa kääntyä itseään vastaan, kun hankkeiden käynnistämistä viivästytti vanhanmallinen hankehallintomalli, jossa jokaiselta kunnalta tarvitaan erillinen valtuuston päätös hankkeeseen osallistumisesta. Seurauksena laajasta yhteistyöverkoston hallinnoinnista, on



hankkeiden käynnistyminen ollut hidasta. Siten hankkeiden toteutusaika on tyypistynyt joissain tapauksissa hyvinkin lyhyeksi, mikä aiheuttaa huolta hankkeiden tuloksellisuudesta. Myös hankkeiden ohjaus on koottu epäselvänä ja puutteellisenä, ja tähän toivottiin panostusta keskitetysti valtakunnan tasolta. Tällä hetkellä monissa hankkeissa koetaan, että epäselvä ja osin vanhakantainen ohjeistus aiheuttaa turhaa hallinnollista kuormitusta hankkeille, ja siten vie resursseja varsinaiselta kehittämistoiminnalta. Toisaalta hankkeilla on ollut myös vaikeuksia rekrytoida osaavaa hankehenkilöstöä, mikä osaltaan selittää hankehallinnoinnissa esiintyviä ongelmia.

Kyselyn tulosten perusteella hankkeet nähdään jokseenkin liian laajoina. Työpajoissa käydyn tarkentava keskustelu kuitenkin osoitti, hankkeiden kattavuus on nykyisen ohjelman ehdoton vahvuus, etenkin kun verrataan aikaisempiin ohjelmiin. Hankkeilla nähdään olevan vahva alueen eri toimijoita verkostoiva rooli. Lisäksi suurilla hankkeilla nähdään olevan paremmat mahdollisuudet levittää uusia toimintamalleja ja hyviä käytäntöjä, kun eri kunnissa ei tehdä enää päällekkäistä kehittämistyötä. Myös yhteinen kehittämisen strategisen tavoitteen nähdään laajoissa kokonaisuuksissa pysyvän kirkkaampana mielessä. Toisaalta alueilla ollaan huolissaan pienistä kunnista, jotka ovat niistä itsestään riippumattomista syistä jääneet suurten hankkeiden ulkopuolelle.

Hankkeiden laajuutta ei kuitenkaan nähdä ainoana ratkaisuna hyvien käytäntöjen levittämiseen, vaan muitakin toimenpiteitä tähän liittyen toivotaan. Ministeriön toimenpiteet hyvien käytäntöjen Internet-portaalin kehittämisestä saavat kiitosta, mutta tähän liittyen kaivattaisiin myös toimijoita konkreettisesti osallistavaa toimintaa esimerkiksi suuremmilla aluekokonaisuuksilla järjestettävien seminaarien tai työpajojen muodossa. Myös THL:n hyvien käytäntöjen levittämisverkoston valjastaminen paremmin myös Kasteen tavoitteita hyödyntäväksi nähdään tärkeänä. Toisaalta oltiin myös yhtä mieltä siitä, että kuntien tulisi suhtautua hyvien käytäntöjen vastaanottamiseen paljon nykyistä avoimemmin ja etsiä niihin liittyen myös itse aktiivisemmin tietoa. Myös aluejohtoryhmät nähdään hyvien käytäntöjen levittämisen suhteen avainasemassa.

### 3.3.3 Organisointi alueilla

Ohjelman alueelliseen organisoitumiseen liittyen työpajoissa keskusteltiin siitä, miten ohjelma ja sen valmisteluprosessi on huomioinut alueiden tarpeet sekä siitä, millaista potentiaalia ohjelmalla on kanavoitua alueellisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisen linjauksiin.

Ohjelman eri toiminta-alueiden välisissä kyselyvastauksissa ilmeni joitakin erovaihteluita. Länsi-Suomen alueen tyytyväisyys siihen, miten alueen omat tarpeet on huomioitu, jää muiden alueiden vertailussa heikoimmaksi. Työpajassa käyty keskustelu osoitti, että tyytymättömyys kumpuaa alueen toimintasuunnitelman ja hankkeiden valmisteluprosessista, johon ei löytenyt alueelta riittävästi resursseja. Myös Varsinais-Suomen ja Satakunnan välisellä edustuksella nähdään olevan epätasapaino aluejohtoryhmässä. Alueen

sisäisten ristiriitojen arveltiin johtuvan myös alueen kuntakentän pirstaleisuutta. Toisaalta Itä- ja Keski-Suomen sekä Pohjois-Suomen alueella, jotka ovat pinta-alaltaan moninkertaisia Länsi-Suomeen verrattuna ja joissa myös on hyvin suuri määrä kuntia, olivat aluekohtaiset näkemykset kaikista positiivisimmat.

Väli-Suomen osalta kysely ei osoittanut erityistä tyytymättömyyttä siihen, miten ohjelmassa on huomioitu heidän alueensa tarpeet ja näkemykset. Työpajan yhteydessä kuitenkin nousi esiin hyvin suurta tyytymättömyyttä erityisesti aluejakoon liittyen. Väli-Suomen toimijat kokevat, että heidän toiminta-alueensa on muodostettu täysin luonnottomista lähtökohdista, mikä on vaikuttanut alueen sisäiseen yhteistyöhön merkittävästi hidastaen. Väli-Suomen aluejohtoryhmässä oli myös käytetty paljon resursseja alueen näkemysten tuomiseksi ohjelman kansallisiin linjauksiin, mutta heidän tekemänsä työ ei tullut huomioituksi valmistelussa juuri lainkaan.

Etelä-Suomen osalta käydyssä keskustelussa alueen suurimmaksi haasteeksi nostettiin alueen kuntien välinen erilaisuus. Yhtäältä alueen suurten kaupunkien pitkät yhteistyökäytännöt nähdään vahvuutena, mutta toisaalta pienten kuntien tuominen tämän toimintamallin piiriin on haasteellista. Myös monien muiden samanaikaisten ja osittain päällekkäisten kehittämistoimien ja yhteistyöelinten nähdään hidastavan juuri Kasteen puitteissa tehtävää kehittämistoimintaa.

Kaste-ohjelman alueellisen ulottuvuuden kehittämisen kulmakivenä nähdään yksimielisesti aluejohtoryhmien sekä alueellisen suunnittelijan työskentely. Tällä hetkellä aluejohtoryhmien resurssit nähdään kuitenkin aivan liian pienenä suhteessa siihen, mikä niiden kehittämispotentiaalinsa voisi alueilla olla. Esimerkiksi tiedon levittäminen alueilla on tällä hetkellä liikaa yksittäisten jäsenten harteilla ja siten se rakentuu hyvin sattumanvaraiselle pohjalle, etenkin kun kaikkia keskeisimpiä toimijoita ei voida mitenkään mahduttaa johtoryhmän jäsenistöön.

Aluejohtoryhmien yhteyksiä erityisesti tutkimuskenttään sekä valmiiksi suuret verkostot omaaviin osaamiskeskuksiin toivotaan vahvistettavan. Itä- ja Keski-Suomen alueella vaikuttavuutta on tosin lisätty kutsumalla myös varajäsenet mukaan kaikkiin kokouksiin. Aluejohtoryhmät toivoisivat konkreettisen toimintaresurssin lisäksi myös enemmän vaikutusvaltaa esimerkiksi hankeselektioon, jotta alueen todelliset tarpeet saadaan paremmin kehittämistoiminnan piiriin. Aluesuunnittelijoiden osalta oltiin kaikissa työpajoissa yhtä mieltä siitä, että suunnittelijoiden palkkaamisen jälkeen ohjelman organisointi on alueilla parantunut merkittävästi samoin kuin toiminta on selkiytynyt.

Myös roolissa ministeriön ja kuntien välisenä strategista suunnittelua ohjaavana toimijana nähdään käyttämättömiä mahdollisuuksia. Aluejohtoryhmien roolia toivotaan vahvistettavan ja tarkennettavan alueen strategisena ohjaajana, joka välittää keskushallintoon alueen tarpeita ja haasteita koskevaa tietoa samalla kun se huolehtii keskushallinnon strategisten painopistei-

den ja muiden linjausten välittymisestä ja tulkitsemisesta omalla alueellaan. Tällä hetkellä tämän ei nähdä toteutuvan riittävästi.

### 3.3.4 Ohjelman relevanssi ja vaikuttavuus

Ohjelman yhteiskunnallista relevanssia ja vaikuttavuutta käsiteltiin työpajoissa lyhyesti kyselyssä olleen nelikenttäkysymyksen kautta. Moni kyselyyn vastanneista esitti kritiikkiä sen suhteen, voiko tällaisen kysymyksenasettelun perusteella tehdä minkäänlaisia johtopäätöksiä. Toisaalta oltiin samaa mieltä siitä, että ohjelman kehittämiskohteiksi ovat valikoituneet juuri yhteiskunnallisesti eniten panostuksia vaativat teemat. Samoin oltiin kyselyn tuloksen kanssa samaa mieltä siitä, että ohjelman vaikuttavuuden yhteyttä sille asetettuihin indikaattoreihin on vaikea nähdä.

Indikaattorit herättivät muutenkin työpajoissa paljon keskustelua. Tällä hetkellä käytössä olevilla indikaattoreilla ei nähdä olevan kykyä mitata ohjelman tuloksia, vaan pitkän aikavälin vaikuttavuutta, johon vaikuttaa samanaikaisesti myös monet muut tekijät. Indikaattoreita ohjelman lopullisen vaikuttavuuden kannalta tärkeinä ja relevantteina, mutta tuloksia pitäisi voida mitata esimerkiksi sen kautta, mitä prosesseja ohjelmaan liittyvillä toimenpiteillä käynnistetään. Esimerkiksi THL:ssä meneillään olevasta avainindikaattorihankkeesta voisi olla hyötyä myös Kasteen seurantajärjestelmän kehittämisessä.

### 3.3.5 Työpajoissa esitetyt kehittämissuhteet

Ohjelmaan liittyviä kehittämissuhteita työstettiin työpajojen päätteeksi pienryhmissä käyttäen nelikenttäabluunaa, jonka avulla pohdittiin asioita joita ohjelmassa tulisi vahvistaa ja vähentää. Lisäksi pohdittiin yhtäältä, mitä kokonaan uutta tulisi luoda ja toisaalta, mistä asioista tulisi luopua kokonaan, jotta ohjelman toimeenpano olisi alueella mahdollisimman onnistunut ja alueen tarpeisiin vastaava. Alla on listattu kehittämisen kohteet, jotka nousivat ryhmätyöskentelyssä vahvimmin esiin:

Asioita joita täytyisi lisätä ja vahvistaa:

- eri kehittämissuhteiden välinen koherenssi
- aluejohtoryhmän rooli ja työskentelyn resursointi
- tiedottaminen (esimerkiksi koko ohjelman käsitävän nettisivun muodossa)
- käytännön ohjaus, erityisesti hankkeiden osalta
- ohjelman strategisen ohjaavuuden vahvistaminen
- hankkeiden pitkäjänteisyys
- seurantaindikaattoreita tulisi täsmentää ohjelman suoria tuloksia kuvaaviksi
- hyvien käytäntöjen levittämismekanismit
- eri rahoituskanavien välinen yhteistyö
- entistä fokusoidummat kehittämisen kohteet

- tutkimustiedon integrointi erityisesti hankkeiden valmisteluvaiheeseen
- ministeriön tulisi näkyä alueilla hankkeiden toteuttamisen tukena
- viestintää tulisi lisätä erityisesti pienten kuntien tietoisuuden lisäämiseksi

Asioita, joita tulisi heikentää tai vähentää:

- hakemusbyrokratia
- hankkeiden hallinnointiin liittyvän ohjeistuksen epäselvyys
- ministeriön liiallinen ohjaus
- sosiaali- ja terveystalouden välinen kuilu haittaa kehittämistyötä

Kokonaan uusia asioita, joita tulisi luoda:

- hankkeiden esiselvitysaika ja suunnitteluprosessin resursointi
- pysyvän kehittämisen rakenteet (ei pelkästään hankkeiden kautta)
- lisärahoituskanavan mahdollistaminen (erityisesti järjestöjä ajatellen)
- yli ohjelmakauden ulottuva hanketyö
- julkisen ja järjestösektorin uudenlaiset yhteistyömuodot
- tutkimustietoa kehittämistoiminnassa hyödyntävä järjestelmä
- selkeä ja pysyvä taho alueilla, joka vie asioita jatkumona eteenpäin

Asioita, joista tulisi kokonaan luopua:

- päällekkäisyys muiden kehittämisohjelmien kanssa
- edellisten ohjelman hallinnointirakenteet
- kuntien itsekkyyttä kehittämistoiminnassa

### 3.3.6 Johtopäätökset työpajojen tuloksista

- Työpajoissa käyty keskustelu vahvisti kyselyn tulosta sen osalta, että ohjelman kattavuus sen eri kehittämisen teemojen osalta on hyvä ja oikeisiin asioihin pureutuva. Toisaalta teemojen kritisoitiin kattavan liikaa asioita siten ohjelman strategista kärkeä hämärtäen.
- Alueiden toimijoiden näkökulmasta Kasteessa kehitetään oikeita asioita ja ohjelman laaja tavoiteasetanta mahdollistaa kehittämistoiminnan sovittamisen alueiden omiin tarpeisiin sopivaksi.
- Ohjelman kehittämissuunnan arvioidaan kaiken kaikkiaan olevan oikea ja parannuksen edelliseen kehittämismalliin nähden erittäin merkittävä. Yhteyttä muihin kehittämisohjelmiin kaivataan lisää.
- Ohjelman alkaessa toimijoiden keskuudessa vallitsi epätietoisuus sekä ohjelman strategisista tavoitteista, että käytännön toteutuksesta. Sittemmin tämän suhteen on tapahtunut kehitystä.
- Hankkeiden toimintaan ollaan pääosin tyytyväisiä ja niiden kautta uskotaan saavutettavan hyviä tuloksia. Etenkin hyvien käytäntöjen levittämisen suhteen ollaan luottavaisia hankkeiden laajuuden ansiosta.
- Hankkeiden osalta kritiikkiä esitettiin niiden lyhyeen toimikauteen sekä raskaaseen hallinnointiin liittyen. Etenkin hankkeiden hyväksyttäminen kaikissa kunnissa koetaan liian raskaana prosessina ja tämä on hidastanut

hankkeiden käynnistymistä huomattavasti. Myös puutteellinen ohjeistus aiheuttaa hankkeille lisätyötä.

- Kaste-aluejaosta oltiin työpajoissa montaa mieltä. Yhtäältä laajojen alueiden nähdään tuovan toiminnalle lisäarvoa kuntien välisen yhteistyön muodossa. Toisaalta yhteistyö ei kaikilla alueilla toimi odotusten mukaisesti, vaan esimerkiksi aluekokonaisuuksien epäluontevuus ja kuntien väliset ristiriidat hidastavat yhteistoiminnan kehittämistä. Suurien aluekokonaisuuksien vuoksi etenkin pienten kuntien pelätään jäävän sivuun, mutta tähän liittyen alueen toimijat toivovat kuntien omaa aktiivisuutta yhteistyöhön osallistumisessa.
- Aluejohtoryhmät ja alueelliset suunnittelijat ovat Kaste-aluetoiminnan ydin, ja niiden työskentelyn merkitys alueen kehittämiskysymysten yhteenkokoajana nähdään korvaamattomana. Aluejohtoryhmien toimintaan toivotaan kuitenkin selkeyttä ja jäsenistöön kattavuutta etenkin tutkimuspuolen ja osaamiskeskusten osalta.
- Aluejohtoryhmien toimintaa toivotaan lisää painotusta alueen kuntien ja muiden toimijoiden strategisena ohjaajana. Nyt kehittämistoiminnan nähdään keskittyvän liikaa hankkeisiin.
- Ohjelman tuomaa vuoropuhelua alueiden ja keskushallinnon välille sekä lisääntynyttä yhteistyötä eri toimijoiden välillä pidetään ohjelman tärkeimpänä uudistuksena vanhaan ohjelmakehittämiseen verrattuna. Verkostoituminen koettiin myös tärkeimpänä tähän mennessä saavutettuna tuloksena. Ohjelman seurantajärjestelmään toivotaan selkeyttä.

## 3.4 HAASTATTELUT

3.4.1 Ohjelman eteneminen valmistelusta toimeenpanoon  
Sosiaali- ja terveysministeriön onnistumista Kaste-ohjelman suunnittelua ja valmistelua pidettiin kohtuullisena. Ohjelman sanottiin olleen suunnittelun alkuvaiheessa erinäköinen kuin toimeenpanon alkaessa. Tämän ei kuitenkaan katsottu haitanneen toimeenpanoa. Valmistelutyötä koettiin tehdyn liian vähäisillä resursseilla. Heikoimpana yksittäisenä tekijänä mainittiin valmisteluvaiheessa tapahtuneiden henkilömuutosten tuoma hetkellinen informaatiokatkos ja tätä kautta alueilla tapahtuvan valmistelutyön hidastuminen. Alueille päin tämän kuvattiin näkyvän tavoitteiden ja muiden linjausten sekavuutena. Suunnitteluvaiheen hidasteen vaikutus toimeenpanon alkuvaiheeseen on kuitenkin kohtuullisen vähäinen. Yleisnäkemys oli, että ohjelma muuttuu koko ajan aiempaa toimivampaan ja alueiden tarpeita vastaavampaan suuntaan. Useaan otteeseen todettiin myös, että näin suuren kehittämisohjelman suunnittelu ja käynnistäminen vievät paljon aikaa ja että toimeenpano on laajuuteen ja haasteisiin nähden onnistunut hyvin.

Alkuvaiheen joillain alueilla todettuun hämmennykseen saattoi vaikuttaa myös ohjelman edellisistä kehittämisohjelmista poikkeava lähtökohta, eli että alueet saivat hyvin vapaasti muotoilla hankehakemusten sisällöt. Valmisteluvaiheessa järjestettyä kierrosta alueilla pidettiin hyvänä. Tosin näkemykset tämän hyödyllisyydestä ja tuloksellisuudesta vaihtelivat. Pidettiin kuitenkin hyvin tärkeänä, että toimeenpanoa ohjaavat paikallistasolta tuleva kehittämistarve ja kokemukset toimeenpanosta.

Ministeriön lisäksi ohjelman toimeenpanossa ja hankkeiden valmistelussa nähtiin THL:llä olevan keskeinen rooli. THL:lle määritetystä roolista haastateltavat kertoivat olevan epäselvyyttä. Osa hankkeista oli odottanut toteutunutta merkittävästi isompaa tukea hankkeen toimeenpanossa ja arvioinnissa. Tarpeet koskivat niin sisällöllistä sparrausta kuin THL:n hyvien käytäntöjen hyödyntämistä. Toisaalta useaan otteeseen todettiin, että THL:n sisäinen organisaatiouudistus voi ymmärrettävästi heijastua sen rooliin Kaste-ohjelmassa. Samoin todettiin myös, ettei THL:n odotettua pienempi rooli ole hankkeita hidastanut, se on ollut vain yksi tekijä kokonaisuudessa.

## 3.4.2 Ohjelman strateginen osuvuus

Kaikki haastatellut pitivät Kaste-ohjelmaa strategisesti merkittävänä ja tarpeellisena. Sen kuvattiin olevan tärkein sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke vuosikymmeniin. Ohjelman nähtiin olevan hyvinvoinnin kolmikantaisen – kunnat, järjestöt ja yritykset – rakentamismallin ilmentymää ja luovan isoja mahdollisuuksia rakenteita ja yhteistyötä koskeviin uudistuksiin. Strategisesti tärkeiksi ohjelman elementeiksi nimettiin sen paikallislähtöisyys, eri hallintotasojen välisen vuoropuhelun vahvistaminen ja uuden yhteistyön luominen alueiden välille.

Kaste-ohjelman nähtiin kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon tämänhetkiset keskeisimmät kehittämiskohdat. Useat haastateltavat pitivät ohjelmaa teemallisesti jopa liian kattavana ja seuraavaa ohjelmaa silmälläpitäen esitettiin tarkemmin määritettyjen sisällöllisten kärkien suuntaavan toimenpiteitä nykyistä terävämmin toivottujen muutosten aikaansaamiseksi. Tavoitteiden laaja-alaisuuden seurauksena toimijoiden mielestä oli ollut helppoa muodostaa oman alueen tarpeisiin sopivia kehittämishankkeita. Jotkut haastateltavat pitivät riskinä kuitenkin sitä, että mikäli hankekriteerit eivät ole tarpeeksi tiukkoja, saattaa osa hankkeista kohdistaa kehittämistä rahaa lakisääteisten perustoimintojen ylläpitoon, johon ei muutoin riittäisi taloudellisia resursseja.

Kaste-ohjelman lähtökohdan ja sillä tavoiteltavan kehityssuunnan nähtiin olevan oikea. Ohjelman painotusta yhteistyöhön kannustamiseen ja myös vaatimiseen kiitettiin. Riittävän laajojen teemojen nähtiin mahdollistavan uudenlaista yhteistyötä. Toisaalta vaadittavan yhteistyön alueellinen laajuus nähtiin paikoin myös liian haastavaksi. Jos alueella ei ole ollut yhteistyön perinnettä, on yhteistyö merkittävästi aiempaa laajemmalla alueella voinut vaatia toimijoilta huomattavasti työtä. Erityisesti nyt alkuvaiheessa työn määrä on korostunut, kun tuloksia ei ole vielä juuri nähtävissä. Eräs haastateltava totesi, että kehittämistyön kehitysportaista on nyt jäänyt yksi aluetaso pois. Aiemmissa kehittämishankkeissa synnytettiin yhteistyötä kuntien välillä, nyt siirryttiin suoraan laajoihin alueisiin maakuntien kokoisen yhteistyön jäätävä väliin. Hänen mukaansa maakuntatason yhteistyö olisi luonut nyt vaadittavalle yhteistyölle valmiuksia. Keskeiseksi uudeksi yhteistyön tasoksi mainittiin sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen yhdistäminen. Tosin tämä painotus sai haastatelluilta alueellista yhteistyötä vähemmän painoarvoa.

Ohjelman nähtiin olevan luontevaa jatkoa aiemmille kehittämishankkeille. Ohjelman integrointi muihin teemaan liittyviin ja käynnissä oleviin ohjelmiin ja hankkeisiin nähtiin sen sijaan pääosin löyhänä, jopa sattumanvaraisena. Systemaattista yhteistyötä kaivattiin lisää. Toisaalta nähtiin myös, että ohjelman hankkeiden tulisi hakemusvaiheessa varmistaa suhteensa muihin aiempiin käynnissä oleviin hankkeisiin ja ohjelmiin, eri hallinnonalat kattaen. Todettiin että hankkeiden tulee itse selvittää mahdolliset päällekkäisyydet, synergiat ja vertailuoppimisen kohteet. Tätä kautta koko ohjelmallekin muodostuu luontevia ja tarpeellisia kytkentöjä ja linjausten yhdenmukaisuuksia. Terveyden edistämisen politiikkaohjelman kanssa Kasteen linjausten nähtiin olevan yhtenevät. Ohjelma- ja hankerajojen ylittämistäkin löytyi esimerkkejä. Kaste-ohjelma on yhdessä Paras-hankkeen kanssa rahoittanut asiakaslähtöiset palvelut -hanketta. Remontti-hankkeen kerrottiin löytäneen mahdollisia yhteistyömahdollisuuksia Lapset, nuoret ja perheet -politiikkaohjelman kanssa. Tätä vuoropuhelua hanke jatkaa vuoden alussa. Ministeriöiden nähtiin kuitenkin omaan sektoriinsa keskittyen jättävän sektorirajat ylittävän yhteistyön hyvin vähäiseksi vaikka tämän seurauksena tehdäänkin paljon päällekkäistä työtä. Koordinoitua yhteistyötä ja sisältöjen

sekä toimenpiteiden yhteensovittamista toivottiin erityisesti Tekesin kanssa. Samoin todettiin, että ohjelmaa pitäisi peilata myös Sata-komitean raportin tuloksiin. STM:n hallinnoima ja Kaste-ohjelmaan kuuluvaa Toimiva terveyskeskus-ohjelmaa pidettiin hyvänä kokonaisuutena, joskin muutama haastateltu totesi sen roolin ohjelmassa olevan hieman epäselvä.

### 3.4.3 Ohjelman sisältö ja tavoiteasetanta

Tavoitteiden nähtiin olevan laajoja, joskaan valtaosa vastaajista ei pitänyt tätä huonona asiana. Nähtiin tärkeäksi, että kansallisten tavoitteiden alle mahtuu kuntien ja alueiden omia tavoitteita. Näin kaikki toimenpiteet kytkeytyvät samoihin ylätasoon linjauksiin. Kastetta sanotaankin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen sateenvarjoksi. Toisaalta juuri tämän kattavuuden toteutumiseen ilmaistiin myös pettymystä. Toimenpiteiden nähtiin jäävän yksittäisiksi, pääosin hankemuotoisiksi.

Vaikka teemat ovat laajoja eivätkä ne pääosin kytkeydy erityisiin kohde-ryhmiin, on alkuvaiheessa haluttu painottaa lasten, nuorten ja perheiden osuutta nimeämällä tämä kokonaisuus yhdeksi erilliseksi teemakseen. Tämä painotus todettiin tarpeelliseksi. Vaikka horisontaalisia teemoja pidettiin pääosin kattavuutensa ja sovellettavuutensa takia hyvinä, nähtiin näin laajas- ja horisontaalisessa teemoittelussa myös riski jonkin keskeisen kohderyhmän tarpeiden jäämisestä liian vähälle huomiolle. Nyt painotuksiltaan heikoiksi teemoiksi mainittiin vammaiset ja vanhukset. Samoin todettiin, ettei ohjelma juurikaan vaikuta perusterveydenhuollon rakenteisiin. Perusterveydenhuollon koettiin muutoinkin olevan sosiaalialaa heikommassa asemassa hankkeita suunniteltaessa ja toteutettaessa, koska sosiaalialan hankkeiden kerrottiin saaneen tukea alan osaamiskeskuksilta. Terveystenhuollon hankkeille ei ole ollut tarjolla vastaavaa tukea. Samoin hankkeiden hakemisen ja hallinnoinnin sanottiin olevan usein liian työllistävää terveyskeskuksille. Teemojen esiintuomista esitettiin painotettavan teemoittaisten, hyvin näkyvien vastuuhenkilöiden, 'teemakohtaisten kasvojen' nimeämisen kautta.

Toimenpiteitä nähtiin olevan liikaa, esitettiin mm. että määrän pitäisi olla puolet nykyisestä. Vaikka listausta pidettiin kattavana ja eri tahojen toiveisiin ja tarpeisiin vastaavana toivottiin, että jatkossa valittavat toimenpiteistä muodostettaisiin nykyistä kiinteämpiä kokonaisuuksia.

Tavoitteiden saavuttamista mittavien indikaattoreiden kerrottiin nostaneen keskustelua mm. aluejohtoryhmässä, kuten kävi myös aluetyöpajoissa ja haastatteluissakin. Useimmat näkivät indikaattoreiden olevan oikeasuuntaisia. Haastatellut eivät kuitenkaan pitäneet kaikkia indikaattoreita relevantteina eli niiden ei nähty mittaavaan keskeisiä asioita. Kaste-ohjelman toimenpiteiden ei nähty voivan vaikuttaa kaikkiin indikaattoreihin koska mm. useat indikaattoreihin vaikuttavat tekijät ovat muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden vaikutusmahdollisuuksien alla. Samoin nähtiin että osa indikaattoreista turhauttaa kuntatoimijoita, koska muutos vaatii kansallisen tason toimintaa. Toisaalta todettiin myös, että Kasteen indikaattorit vastaavat sitä ohjelman sateenvarjomaista, kaiken alan kehittämistyön



linkittävää tavoitetta. Kasteen toimenpiteet eivät vain vielä kohtaa tätä tasoa. Eräs haastateltu esitti, että indikaattorit olisi hyvä tulevaisuudessa kytkeä hankkeisiin profiloiden näitä tapauskohtaisesti.

#### 3.4.4 Rahoitusmallin toimivuus

Rahoitusmalli jakoi haastateltujen mielipiteitä. Toisaalta rahoitus nähtiin yhteistyössä tehtävää kehitystä oikeaan suuntaan ohjaavaksi ja pääpiirteissään toimivaksi. Toisaalta taas rahoitusinstrumentin kuvattiin olevan hanketoimijoille jäykkä ja hallinnollisesti työllistävä. Rahoitushakemusten laatimisen nähtiin kuormittavan erityisesti veturikuntia, jotka joutuvat hakemusta laatiessaan tekemään laajan kierroksen kuntien sitoumusten saamiseksi. Aluejohtoryhmän roolia hankehakemusten käsittelyssä pidettiin alueellisen näkemyksen varmistamiseksi ja yksittäisten kuntien erityisintressien painottamisen ehkäisemiseksi hyvin tärkeänä.

Rahoitusmallin eduksi nähtiin kansallisesti yhdenmukaisen näkökulman vahvistaminen. Tämän mallin nähtiin vähentävän aluepoliittisia painotuksia ja yksittäisten alueiden painottamista. Suurimmaksi ongelmaksi nähtiin rahoituksen jaksottaisuus, joka ei tue kehitystyöltä odotettavaa pitkäjänteistä otetta. Useat nimesivät yhdeksi Kaste-ohjelman riskiksi sen leimautumisen pelkäksi rahoituskanavaksi.

Käsillä oleva taloudellinen taantuma on vaikeuttanut ohjelman rahoitusmallin toteuttamista. Erityisesti toisella rahoituskierroksella on huomattu, että kunnat eivät ole välttämättä voineet investoida tarvittavaa omavastuuosuutta hankkeisiin.

Muutamaan kertaan esiin nostettu rahoitukseen kytkeytyvä ongelma on sen jaksotus. Tiukkoja rahojen käyttämisen määräaikoja pidettiin vaikeina. Tämä ei ole tukenut hankkeiden pitkäjänteistä työtä parhaalla mahdollisella tavalla. Rahoituksen jaksotus ei myöskään huomioi hankkeiden käynnistysvaiheissa tyypillisesti ilmenneitä viivästyksiä. Aloitusvaiheessa on usein kulunut huomattavasti aikaa rekrytointiprosessiin ja muuhun organisointiin ja tällöin toimeenpano on viivästynyt suunnitellusta. Tällöin hanke ei ole voinut toteuttaa aiottuja toimenpiteitä määräaikoina tai rahaa on täytynyt käyttää aiemmasta suunnitelmasta poikkeaviin kohteisiin.

Vaikka Kaste-ohjelma on koordinoanut hankkeille myönnettäviä valtionavustuksia Tekesin, Sitran, ESR-rahoituksen ja RAY:n kanssa, kokivat useat haastatellut, että rahoitusinstrumentteihin liittyy päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä. Rahoitus nousi huoleksi erityisesti järjestöjen osallistumista käsiteltäessä. RAY:n rooli hankkeisiin osallistumisen rahoittamiseksi oli jäänyt useille toimijoille epäselväksi. Useat haastatellut totesivat, että huoleksi on noussut se, että RAY voi luulla että järjestö saa rahoitusta Kaste-ohjelman hankkeeseen osallistuessaan. Ohjelman toimeenpanoryhmältä toivottiin järjestöille ohjeistusta rahoituksen hankkimisesta. Tulevien ohjelmien suunnittelussa eri rahoittajien toivottiin osallistuvan kevyesti jo suunnitteluvaiheeseen. Rahoitusinstrumenttien keskinäiselle koordinoinnille todettiin

olevan tarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeiden koordinoitua esitettiin STM:n vastuulle.

### 3.4.5 Organisointi kansallisella tasolla

Organisointumista pidettiin pääosin toimivana. Muutamat kuvasivat kokonaisuutta melko raskaaksi, tosin tällä viitattiin selvästi yleisemmin hallinnollisiin toimenpiteisiin, ei itse organisoitumismalliin. Raportointiin ja hankehakemuksiin kohdistuvia vaatimuksia toivottiin kevennettävän. Koska hankkeet toteutetaan monien kuntien yhteistyönä, on hankkeiden käynnistyminen ollut hidasta, jolloin varsinaiselle kehittämistoiminnalle ei ole jää riittävästi aikaa. Tässä mielessä hankehakemusmenettelyä toivotaan kehitettävän. Eräissä haastattelussa kuitenkin haluttiin tuoda esiin, ettei Kaste-ohjelmaan liittyvällä kansallisen tason organisoinnilla kuitenkaan muuteta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tämänhetkistä hyvin pirstaleista tuotantotapaa niin kauan kuin kuntakenttäkin on pirstaleinen.

Neuvottelukunnan kokoonpanoa pidettiin hyvänä, sen toimivuudessa ja jäsenten osallistumisessa sen sijaan arvosteltiin olevan parantamisen varaa. Jaosten toimintaa ja osallistujien aktiivisuutta pidettiin hyvänä. Kansalais- ja aluejaosten yhteistyötä pidettiin hyvin tärkeänä. Näiden jaosten yhteiskokouksia toivottiin lisättävän riittävän laajan kehittämisenäkemyksen saamiseksi.

THL:n roolia ohjelman toimeenpanon tukena pidettiin useissa haastatelussa epäselvänä. Myös valvontaroolissa olevaa Sosiaali- ja terveysalan lupaja- ja valvontavirasto Valviran roolia toivottiin vahvistettavan.

### 3.4.6 Organisointi alueilla

Alueilla organisoinnin haasteeksi on koettu pienten kuntien mukaan saaminen. Vaikka tietoisuus ohjelmasta ja erityisesti sen hankkeista on levinnyt toimeenpanon myötä, eivät kaikki kunnat koe toimintaa itselleen tärkeäksi tai osallistumiseen on taloudellisia esteitä. Aluesuunnittelijoiden rooli on noussut keskeiseksi ohjelman toimeenpanossa ja heidän palkkaustaan kiiteltiinkin laajalti. Toimeenpanon alkuvaiheessa ohjelmaa työstettiin vain kunnan ja järjestöjen henkilöstön oman työn ohessa ja tämä koettiin riittämättömänä. Aluejohtoryhmien puheenjohtajien työmäärä on koettu aika suureksi, etenkin alkuvaiheessa ennen suunnittelijoiden rekrytointia. Aluejohtoryhmien puheenjohtajien roolin sanottiin myös olevan edelleen hyvin merkittävä. Puheenjohtaja vaikuttaa paljon työskentelyn sujuvuuteen ja painopisteisiin.

Aluejohtoryhmien roolia ohjelman toimeenpanossa pidettiin hyvin merkittävänä. Sen nähtiin olevan tärkeä ja tarpeellinen keskustelukanava ministeriön ja kuntien välillä. Yhtenä merkittävänä ohjelman tuomana lisäarvona aikaisempaan kehittämistyöhön verrattuna pidettiin juuri aluejohtoryhmien tuomaa vuoropuhelua sekä kuntien että eri hallintotasojen välille. Aluejohtoryhmien rooli on kuitenkin jäänyt paikoin selkiytymättä. Johtoryhmät olisivat muutaman haastatellun mukaan tarvinneet alussa annettua selkeämpää kuvausta omasta roolistaan ja tavoitteistaan. Samaan aikaan alue-

johtoryhmät ovat olleet huolissaan äänensä kuuluvuudesta ministeriössä. Aluejohtoryhmän osallistumismotivaatio heikkenee, jos sen työllä ei koeta olevan merkitystä. Useat aluejohtoryhmäläiset itse ovat kokeneet tähänastisen työskentelynsä painopisteen olleen liikaa hankkeiden käsittelyssä. Aluejohtoryhmien roolin toivottiin kääntyvän yhä enemmän alueen strategisen kehittämisen linjauksia käsitteleväksi. Todettiin myös, että Kaste-ohjelma on vain osa suuren alueen kehittämistyöstä ja aluejohtoryhmän pitää pystyä näkemään alueen tarpeet ja kehittämistyö kokonaisuutena.

Alueet ovat tarvittaessa muokanneet organisoitumismallia omien tarpeidensa mukaisesti. Pohjois-Suomessa on esimerkiksi erilaisten toimintatapojen ja pitkien välimatkojen tuomaa rasiitetta kevennetty nimeämällä alueen neljään maakuntien liittoon yhdyshenkilöt, jotka koordinoivat mm. hankeaihoita ja luovat esityksiä maakuntien yhteisistä hankkeista.

### 3.4.7 Muu toimeenpano

Ohjelman toimeenpanon myötä on huomattu että monia totuttuja toimintamalleja on vaikeaa muuttaa, vaikka ohjelman rahoitusmalli siihen ohjaakin. Kaikkia hankkeita ei pidetty koherentteina vaan nimellisesti yhteenliitettyinä, pienistä osista muodostettuina kokonaisuuksina. Valtaosaa hankkeista pidettiin kuitenkin ohjelman kannalta tarkoituksenmukaisina ja jatkoa tarvitsevinä. Muutamat haastatellut sanoivat toimenpiteiden olevan liian tavanomaisia. Resurssien kohdentamista ja uusia ratkaisuja luovia hankkeita toivottiin nähtävän enemmän. Samoin nähtiin tärkeäksi, että hankkeissa hyväksyttäisiin myös luonteeltaan kokeilevia toteutuksia. Tällaiset innovatiivisten ratkaisujen löytämisen nähtiin tarvitsevan moniammatillisuutta ja sektorirajojen ylittämistä. Useat haastatellut pahoittelivat sitä, että Kaste-ohjelma näkyy alueilla nyt pääasiassa vain hankkeidensa kautta ja toimeenpano on pääasiassa hankkeiden toteutusta. Ohjelman profiloituminen strategisena uudistajana tukisi myös järjestöjen osallistumista. Nyt järjestöjen osallistuminen on vaikeutunut hankerahoituksen takia. Hanketyön ulkopuoliseen kehittämistyöhön järjestöillä olisi hyvät mahdollisuudet osallistua aktiivisesti.

Ohjelman alueellisen toimeenpanon haasteena on kuntien erilaisten intressien yhtensovittaminen. Hankkeita suunniteltaessa osallistuvien kuntien tulisi päästä yli oman kunnan etujen ajamisesta ja asettua näkemään alueen yhteistyöllä saavutettavissa olevat koko alueen hyväksi saatavissa olevat hyödyt. Erilaisten intressien sovittamisessa kerrottiin olevan paljon työtä. Tässä korostuu isojen ja pienten kuntien erilaiset intressit sekä mahdollisuudet osallistua toimeenpanoon. Vaikka isompien kuntien suuremmat resurssit ja osaamistaso hyödyttävät myös pieniä kuntia, kerrottiin pienempien kuntien huolestuneen siitä, että työtä tehdään isompien kuntien ehdoilla. Sitä, ettei rahoitusta hakevien hankkeiden sisältöä ole juuri rajoitettu pidettiin erittäin hyvänä ja innovatiivisiin toteutuksiin ja koalitioihin kannustavana. Toisaalta hankehakemuksia nähtiin tehdyn myös laskelmoiden kapeiden tavoitteiden saavuttamiseksi jättäen alueen laajat kehittämistarpeet huomioimatta.

Toimeenpanon tueksi todettiin tarvittavan tietoisuuden kasvattamista ja toimijoiden hengen nostatusta. Ohjelman toimenpiteiden pelättiin jäävän alueiden muun toiminnan sekaan ja supistuvan vain hankkeiden toimeenpanoksi. Nyt myös tiedottaminen on painottunut yksittäisiin hankkeisiin. Ne kunnat, jotka eivät vielä ole mukana, pitäisi saada innostettua osallistumaan. Toimeenpanon tukemiseksi pitäisi ohjelmasta viestiä poikkisektoraisesti, myös muiden keskeisten hallinnonalojen edustajille.

### 3.4.8 Järjestöjen rooli ohjelmassa

Kaste-ohjelman nähtiin tuoneen uusia mahdollisuuksia kuntien ja järjestöjen yhteistyölle. Järjestöjen asiantuntemusta ja kokemusta ruohonjuuritason haasteita nähtiin olevan tärkeää hyödyntää hankkeiden ohjelman toimeenpanossa. Järjestöjen ja kuntien nähtiin voivan oppia toisiltaan ja siksi molempien osapuolten tulisi ymmärtää yhteistyön mahdollisuudet. Toisaalta kuitenkin tunnistettavien mahdollisuuksien koettiin olevan vielä jäsenymättömiä, konkreettisten yhteistyöhankkeiden ollessa vielä melko harvinaisia. Järjestöjä toivottiin voitavan kytkeä teemoittain elinkaarimallin mukaisesti nykyistä kiinteämmin mukaan työhön.

Järjestöjen roolin kytketty epäselvyys liittyy järjestöjen hankkeisiin osallistumisen rahoittamiseen. Järjestöt liittivät ohjelman suunnitteluvaiheessa ja hankkeiden ensimmäiseen rahoituskierrokseen kytkeytyvässä suunnittelussa rooliinsa paljon odotuksia. Monet hankkeiden alkuvaiheessa suunnittelussa mukana olleet järjestöjen edustajat pettyivät kun kävi ilmi, että järjestöjen toimintaosuus pitääkin kilpailuttaa normaalin käytännön mukaisesti. Toisaalta hankintojen kilpailutus on vakiintunut ja lainmukainen tapa, toisaalta vaikuttaa siltä, että useille toimijoille kilpailutus tuli yllätyksenä. Useiden sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla arveltiin olevan melko vähän hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvää osaamista. Järjestöiltä itseltään toivottiin myös jossain määrin aktiivisempaa otetta ja yhteydenottoja. Todettiin myös, että järjestöjen alueorganisaatiot eivät aina ole sopivia vastinpareja isojen kuntien yhteistyölle. Usein vain järjestön keskusorganisaatiolla on riittäviä valmiuksia yhteistyöhön. Totta kai suurimmilla kansalaisjärjestöillä on myös hankeyhteistyöhön riittävän suuria alueorganisaatioita.

Järjestöjen rooliin usein mainituista epäselvyyksistä huolimatta on luotu toimivia yhteistyömalleja parin hankkeen onnistuttua integroimaan järjestöt mukaan myös toteutusvaiheeseen siten, että hankkeet ostavat asiantuntijapalveluita järjestöiltä tai ottavat järjestöjä mukaan hankkeen suunnitteluun. Hankkeisiin osallistuneilla järjestöillä on hankkeista hyviä kokemuksia siltä osin, kun he ovat päässeet hankkeisiin mukaan.

### 3.4.9 Poliittinen ohjaus ja sitoutuminen

Kansallisen ja alueellisen tason poliittista sitoutumista ja ohjausta pidettiin erittäin tärkeänä, koska kyse on hallitusohjelman toteuttamisesta monella tavoin uusien menetelmin. Poliittiselle ohjaukselle annettiin erityistä paino-

arvoa sen uutta verkostomaista toimintamallia luovan näkökulman takia. STM:n kansallisen tason poliittista sitoutumista pidettiin hyvänä, erityisesti neuvottelukunnan puheenjohtajan sitoutumista samoin kuin konkreettisia toimenpiteitä, kuten tehtyä aluekierrosta, kiitettiin. Sen sijaan muiden ohjelman kannalta keskeisten ministeriöiden poliittiseen sitoutumiseen toivottiin kiinnitettävän jatkossa tai seuraavalla ohjelmakaudella nykyistä enemmän huomiota.

Kuntien poliittista sitoutumista nähtiin olevan vaikeaa arvioida vaikka ohjelman toimeenpano vaatiikin luottamusmiesten sitoutumista hankkeiden toteuttamisen vaatimiin investointeihin. Nyt aluejohtoryhmissä ei ole luottamusmiesedustusta. Tämän nähtiin aiheuttavan helposti ongelmia, koska kunnan valtuustossa istuvien henkilöiden tulisi päätöksentekijöinä olla tietoisia ohjelman ja alueen hankkeiden vaiheista. Toisaalta luotettiin myös aluejohtoryhmän virkamiestyön riittävyteen. Sen sijaan luottamusmiehet toivottiin kutsuttavan alueella järjestettäviin tilaisuuksiin ja pyrittävä tätä kautta sitouttamaan heitä kehittämistyöhön.

### 3.4.10 Tuloksellisuus

Haastatellut eivät juuri halunneet vielä arvioida ohjelman tuloksellisuutta. Keskeisimmiksi jo nyt nähtävissä oleviksi tuloksiksi mainittiin sosiaali- ja terveydenhuollon keskinäisen yhteistyön lujittuminen. Samoin yhteistyön aluilla nähtiin saaneen merkittäviä uusia toimintamalleja. Alueiden ja ministeriön vuoropuhelun koettiin saaneen vahvistusta. Useimmat saavutetut ja saavutettavissa olevat tulokset kytkeytyvät aluejohtoryhmien työskentelyn onnistumiseen.

Kokonaisuutta arvioiden terveyden- ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuuden ei nähty edistyneen tavoitellusti. Toisaalta tämä näkökulma on useissa hankkeissa sisään kirjoitettuna. Myös henkilöstön hyvinvointia käsittelevän teeman toimeenpanossa nähtiin ongelmia. Tämän osuuden vahvistaminen vaatii yhteistyötä Työterveyslaitoksen kanssa. Yksittäiset hankkeet uskoivat pääosin saavuttavansa asetetut tavoitteensa.

Suurin osa haastatelluista näki ohjelman edelleen kehitettyjen tavoitteiden ja toteuttamistavan saavan jatkoa seuraavan ohjelman muodossa. Työn pitkäjänteisyyttä painotettiin. Samoin korostettiin sitä, että toimenpiteiden ja muutosten tulisi ulottua palvelurakenteisiin saakka. Hankemaisilla toimenpiteillä luodaan tuotoksia ja tuloksia vaikuttavuuden jäädessä usein heikoksi tai lyhytaikaiseksi. Muutamat haastatellut epäilivät ohjelman tulosten ja käytäntöjen leviämisen onnistumista. Myös juurruttamiseen toivottiin kiinnitettävän huomiota heti hankkeiden alusta asti. Hallituskausittain toteutettavan kehittämistyön nähtiin vievän jatkuvuudelta pohjaa. Myös nykyistä vahvemmin sektorirajat ylittävän yhteistyön merkitys kytkettiin tuloksellisuuteen. Tällöin käytettävissä olevista resursseista saataisiin mahdollisimman paljon irti.

### 3.4.11 Johtopäätökset haastatteluiden tuloksista

- Ohjelma nähtiin keskeiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon strategiseksi työkaluksi ja sen nähtiin kattavan tärkeimmät kehittämisteemat. Toisaalta teemojen nähtiin kattavan liikaa asioita ja olevan liian löyhiä strategisiksi kärjiksi. Ohjelman tuomaa vuoropuhelua alueiden ja keskushallinnon välille sekä uusia ulottuvuuksia saanutta yhteistyötä pidettiin ohjelman keskeisimpinä tuloksina.
- Ohjelman suunnitteluvaihe on toteutettu siinä tapahtuneisiin viivästyksiin ja henkilövaihdoksiin nähden hyvin. Alkuvaiheen toimeenpanossa on nähtävissä suunnitteluvaiheen tuomaa epävarmuutta. Toimeenpanon edetessä ohjelma on kuitenkin luonut asemansa ja saavuttanut toimijoiden luottamusta.
- THL:n roolia toimeenpanon tukena pidettiin merkittävänä mutta sen tehtävänkuvaa ja työjakoa STM:n kanssa nähtiin tarpeellisena selkeyttää.
- Kaste-alueiden koko nosti ristiriitaisia näkemyksiä. Toisaalta alueiden nähtiin ohjaavan tarvittavaan yhteistyöhön. Toisaalta yhteistyön laajalla alueella nähtiin olevan kankeaa ja työlästä.
- Toimenpiteitä ja indikaattoreita pidettiin oikeasuuntaisina, mutta niitä katsottiin olevan liikaa. Indikaattoreiden arvioitiin myös olevan joiltain osin epärelevantteja.
- Ohjelman koettiin näkyvän pääasiassa hankkeidensa kautta. Ohjelman profiloitumista strategisena uudistajana ja rakenteiden muuttajana toivottiin painotettavan nykyistä enemmän. Tämä tukisi järjestöjen osallistumista ja kuntien sitoutumista.
- Aluejohtoryhmien merkitystä toimeenpanossa ja alueiden kehittämisessä pidettiin hyvin tärkeänä erityisesti niiden kunnat ja keskushallinnon toisiinsa kytkävän roolin takia. Aluejohtoryhmien roolien strategisuutta ja koko alueen edun huomioimista nähtiin olevan tarvetta vahvistaa.
- Rahoitusmallia pidettiin pääosin toimivana. Ohjelman suunnitteluvaiheessa ennakoimaton taantuma on kuitenkin vähentänyt kuntien kykyä investoida hankkeisiin ja näin myös hankerahoituksen rooli ohjelmassa on painottunut liikaa. Rahoitusmallin ei nähty tukevan järjestöille suunniteltua roolia toimeenpanossa ja eri rahoitusinstrumenttien välistä koordinaointia ja rahoitusta koskevaa ohjeistusta toivottiin tehtävän vielä seuraavaa hakemuskierrosta varten.

### 3.5 SYNTEESI JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ

Ohjelman peruslähdekohtana on eritasoisten hallinnonrajojen ylittävyyteen ja monitasoiseen vuoropuheluun ohjaava kehittämissyö. Arviointitulokset osoittavat, että tätä niin sanottua Kaste-hengen luomista pidetään hyvin laajasti tarpeellisena ja tärkeänä uudistuksena, ja tässä suhteessa ohjelma on myös onnistunut saavuttamaan tavoitteensa. Ohjelman avulla on onnistuttu kehittämään uusia kumppanuuksia erityisesti alueilla, jossa kunnat on saatu aktivoitua yhteiseen kehittämistoimintaan erityisesti hankkeiden kautta.

Myös kansallisella tasolla on onnistuttu kokoamaan sosiaali- ja terveysalan toimijoita yhteen hyödyllisellä tavalla.

Ohjelman strategisen tason painopisteet ovat useilta osin yhdenmukaisia ohjelman keskeisimmän rinnalla kulkevan kehittämistyön, Paras-hankkeen kanssa. Silti lisäkoordinaation tarvetta on tunnistettavissa sekä hallinnonalan omien että erityisesti muiden hallinnonalojen kehittämistyön kanssa.

Ohjelman valmisteluprosessin voidaan katsoa onnistuneen hyvin siinä tapahtuneista operatiivisista hankaluuksista huolimatta. Siirtymä toimeenpanoon oli hidas ja loi alueille odottavan ja osin hämmentyneenkin tunnelman. Aluetoimijoiden luottamus ohjelman etenemiseen on kuitenkin pääosin saavutettu toimeenpanon edetessä.

Ohjelman organisoituminen valtakunnan tasolla hahmottuu toimijoille heikosti. Erityisesti neuvottelukunnan rooli koetaan etäisenä tai epäselvänä. Niiltä osin kuin organisointi tunnetaan, pidetään sitä jokseenkin raskaana, mutta toisaalta laajan organisoitumisen hyötynä nähdään eri osapuolten verkottaminen ohjelman piiriin.

Ohjelman alueellinen organisointi saa kiitosta alueilta, mutta sen tuomat hyödyt on huomattu myös kansallisella tasolla. Aluejohtoryhmillä on merkittävä rooli erityisesti kuntien keskinäisen, mutta myös kuntien ja muiden toimijoiden välisen vuorovaikutuksen edistäjänä. Samoin aluejohtoryhmiin nähtiin olevan yksi toimeenpanon kriittisimmistä elementeistä alueen ja keskushallinnon vuoropuhelun muodostajana. Aluejohtoryhmän rooliin ja vastuisiin liitettiin paljon kehittämistarpeita, erityisesti korostettiin tarveta työskentelyn nostamiseksi nykyistä strategisemmalle tasolle. Organisoituminen ristiriitaisimmaksi tekijäksi nousivat joidenkin kuntien väliset yhteistyökysymykset sekä aluejako.

Ohjelman keinoja ja toimenpiteitä pidettiin oikeansuuntaisina, mutta niitä katsottiin olevan liikaa ja niiden seurantajärjestelmä puutteellinen. Ohjelman vaikuttavuutta seuraavien indikaattoreiden nähdään olevan pääosin relevantteja, mutta niiden suoraa yhteyttä ohjelman tuloksellisuuteen ei tunnisteta, sillä indikaattoreihin vaikuttaa samaan aikaan myös monet muut hallinnolliset ja yhteiskunnalliset tekijät.

Ohjelman toimeenpanon ei tällä hetkellä nähdä vastaavan ohjelman laajoja tavoitteita ja ohjelman toimeenpanossa hankkeet ovat saaneet liian suuren painoarvon alkuperäisiin suunnitelmiin verrattuna. Tähän on osaltaan vaikuttanut ohjelman suunnitteluvaiheessa ennakoimaton taloudellinen taantuma, jonka vaikutus kuntatalouteen ja kuntien mahdollisuuksiin investoida kehittämistyöhön on ollut merkittävä. Keskeisenä riskinä pidettiin ohjelman mahdollisesti eriarvoistavaa vaikutusta. Erilaisten kuntien osallistuminen vaihtelee sekä alueittain että teemoittain. Joillain alueilla erityisesti pienten kuntien osallistuminen on jäänyt heikoksi taloudellisten syiden takia. Samoin pienten kuntien kykyä soveltaa toiminnan kehittämisen välineitä pidettiin usein riittämättöminä. Ohjelman toimijat näkivät tarvetta nykyistä vahvemmalle informaatio- ja resurssiohjaukselle sekä myös lainsäädännön kautta toteutettavalle ohjaukselle.

Ohjelman tärkein tulos tähän mennessä näyttäisi olevan sen kykenevyys verkottaa eri toimijoita yhteistyöhön. Erityisesti järjestöjen ja tutkimuskentän linkittämistä ohjelman toimeenpanoon pidetään tärkeänä, ja näiden rooliin vahvistamiseksi toivotaan lisää panoksia. Osa toimijoista näkee erityisesti järjestöjen roolin jäävän liian vähäiseksi ohjelman toteutuksessa. Järjestöjen sivuun jääminen kytkeytyy pääosin eri rahoitusinstrumenttien väliseen koordinointiin ja ohjeistuksen tarpeeseen.

Erityisesti hankkeilla nähdään olevan potentiaalia konkreettisten tulosten saavuttamiseen. Silti monien hankkeet koetaan olevan sisällöltään liian pirstaloituneita ja jopa kokonaisuuksina teennäisiä. Hankerahoitukseen nähtiin kohdistuneen pääosin hyvin, joskin sen kohdistumisesta nimenomaan kehittämistyöhön nähtiin tarvetta varmistua.



## 4 KEHITTÄMISSUOSITUKSET

Arvioinnin aloitusvaiheessa tehtyjen tulosten perusteella tehdyt kehittämissuosituksia on esitetty alla olevassa taulukossa ensin sellaisten kehittämissuositusten osalta, jotka tulisi toteuttaa välittömästi ja tämän jälkeen seuraavalla ohjelmakaudella toteutettavien kehittämissuositusten osalta. Taulukossa on eroteltu varsinainen kehittämissuositus, sen perustelu ja esitetty mahdollisimman konkreettisesti muodossa ne toimenpiteet tai keinot, jotka edistävät suosituksen toimeenpanoa. Kehittämissuosituksen toteutuksesta vastaava taho on esitetty viimeisessä sarakkeessa.

Kunkin otsikkotason (1–4 nykyisen kauden osalta ja A-C uuden kauden valmistelun osalta) alla olevat suositukset ovat priorisointijärjestyksessä eli akuuteimmat muutostarpeet ja toimenpiteet ovat kirjattuina ensin.

### 4.1 VÄLITTÖMÄSTI KEHITTÄMISTÄ VAATIVAT TOIMENPITEET

Kehittämissuositus	Perustelu	Vastuutaho
<b>I. STRATEGISIIN PAINOPISTEISIIN LIITTYVÄT SUOSITUKSET</b>		
<b>Kaste-ohjelman strategian toimenpanoa tulee jatkaa nykyiseltä pohjalta.</b>	Ohjelman strategiasta ja sisällöistä valitsee yksimielisyys kaikkien keskeisten ohjelmatoimijoiden keskuudessa. Ohjelmassa tavoitellaan kentän näkemysten mukaan oikeita asioita.	Koko Kaste-organisaatio
<b>Sosiaali- ja terveydenhuollon sektorien tasapuolinen kehittäminen tulee pitää keskeisenä ohjelman tavoitteena ja tämän pitää heijastua myös hankepäätöksissä.</b>	Kaste-ohjelmaa edeltävissä STM:n vastuulla olleissa kansallisissa ohjelmissa on aiemmin kehitetty sosiaali- ja terveydenhuollon toimintasektoreita omista ohjelmissaan. Kaste-ohjelman profiiliin ja ohjelman merkittävyyden kannalta on merkittävää, että sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreita kehitetään tasapuolisesti eikä niin, että rahoituspäätökset keskittyvät jommallekummalle mainituista sektoreista.	Koko Kaste-organisaatio
<b>Kaste-ohjelman profiilia tulee nostaa erityisesti aluetasolla.</b>	Tavoiteltu "Kaste" –henki nähdään tärkeänä, mutta uhkana nähdään sen myönteisen muutospotentiaalin hukkuminen hankkeisiin, liian yksityiskohtaiselle tasolle. Lisäksi vaikuttaa siltä, että ohjelman alueellinen profiili vaihtelee jonkun verran alueittain.	Aluejohtoryhmät
<b>Kaste-rahoituksen profiilia parhaiden sosiaali- ja terveyssektorin keihäänkärkihankkeiden ja kehittämis- ja uudistamistoimien rahoittajana tulisi nostaa.</b>	Hankkeilla nähdään olevan potentiaalia konkreettisten tulosten saavuttamisessa, joskin samalla esiintyy epäilyksiä valikoituuiko nykykäytännöllä parhaita hankkeita toteutukseen. Rahoittajana ministeriön on taattava parhaimpien ja sektorin kehittämisen kannalta kriittisimpien hankkeiden valikoituminen ohjelmaan. Käytännössä tämä edellyttää STM:n omaa aktiivista panosta hankeselektion eri vaiheissa jotta ohjelmaan valikoituisi todella keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeita kyseisten toimintasektorien kaikilta keskeisiltä osilta ja maantieteellisesti kattavalla tavalla.	STM
<b>Työelämäteema tulisi nostaa ohjelman läpileikkaavaksi teemaksi.</b>	Arvioinnin tulosten perusteella ohjelman keinot ja vaikuttavuus työllisyyskysymyksissä näyttävät heikkona. Ottaen huomioon yleiset työelämästä syrjäytymisen yhteiskunnalliset ongelmat, taantuman aiheuttamat haasteet sekä erityisesti eläkkeelle siirtymisen myötä aiheutuvat työvoiman riittävyyden haasteen julkisella sektorilla, tulisi ohjelmassa yhä enemmän kiinnittää huomiota työelämänäkökulmaan koko ohjelman laajuudella. Työelämäteeman kehittämisen osalta olisi yhteistyö eri hallinnonalojen välillä erityisen välttämätöntä. <sup>7</sup>	STM yhdessä muiden ministeriöiden kanssa

2. VALMISTELU JA TOIMEENPANO		
Eri toimijoiden kumppanuuksia tulisi integroida laajamittaisemmin yhteistyön syventämiseksi jo nyt ja seuraavan ohjelmakauden valmistelua silmällä pitäen	Arvioinnin tulokset osoittavat, että ohjelmalla on onnistuttu luomaan uusia merkittäviä kumppanuuksia erityisesti kuntien välillä, mutta muiden toimijoiden vahvempaan linkittämiseen nähdään tarvetta. Erityisesti yliopistojen ja tutkimuslaitosten asiantuntemuksen sekä osaamiskeskusten verkostojen hyödyntämisessä nähdään olevan vielä paljon käyttämätöntä potentiaalia. Myös järjestöjen ja kuntien välisiä kumppanuuksia tulisi tukea paremmin. Seuraavan ohjelmakauden valmisteluun olisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tärkeää kytkeä kaikki nykyisessä ohjelmatyössä mukana olevat tahot ja kumppanuudet laajasti ymmärrettyinä.	STM ja aluejohtoryhmät
Tiedonkulkua toteutuksesta valmisteluun tulee parantaa.	Samoin seuraavan ohjelmakauden valmistelussa on hyvä analyytisesti ja reaaliaikaisesti tunnistaa ja hyödyntää koko ohjelmatyön myötä syntyvä tieto, huomioiden tulosten lisäksi myös kokemukset ja suunnitelmat.	Koko Kaste-organisaatio
Hankevalmistelun laatu on turvattava.	Arvioinnin tulosten perusteella hankevalmistelun laatu on vaihtelevaa. Suurimpana haasteena valmistelussa nähdään suurten alueellisten toimijajoukkojen valjastaminen yhteiseen valmisteluprosessiin, minkä vuoksi valmistelu jää usein marginaalisen toimijajoukon harteille. Tämä tuli esiin erityisesti aluetöyppöjen ryhmätöskentelyssä, jossa pohdittiin ohjelman kriittisimpiä kehittämisen kohteita. Yhteisellä valmisteluprosessilla saadaan toimijat sitoutettua paremmin yhteisen kehittämisen tavoitteisiin, mutta samalla kehittämisen kohteet valikoituvat paremmin keskeisimpiin haasteisiin vastaaviksi.	STM ja aluejohtoryhmät Kunnat
Eri toimijoiden roolia ohjelman toimeenpanon ja seurannan vastuualueista tulisi täsmentää.	Laajan toimijakentän eri toimijoiden rooleja ja vastuita olisi tärkeää tarkastaa. Erityisesti THL:n ja STM:n keskinäisen työnjaon on mainittu olevan useille epäselvä.	Koko Kaste-organisaatio ja erityisesti työnjako STM:n ja THL:n välillä
Aluejohtoryhmien roolia tulisi vahvistaa sekä tehtäviä selkiyttää.	Aluejohtoryhmät vastaavat ohjelman toimeenpanosta omalla maantieteellisellä alueellaan. Aluejohtoryhmien rooli on osoittautunut erittäin tärkeäksi vuorovaikutuskanavaksi sekä kuntien ja keskushallinnon välisessä yhteistyössä että alueen sisäisesti kuntien ja muiden toimijoiden verkostoitumisen ja yhteistyön edistäjänä.  Aluejohtoryhmissä esiintyy jonkin verran epäselvyyttä sen asemasta. Esimerkiksi joissakin aluejohtoryhmissä ei ole selvää käsitystä siitä, mitä heidän toiminnaltaan odotetaan ja mihin asioihin he pystyvät vaikuttamaan.  Nykyisellään työskentelyä pidetään myös liiaksi operatiivista toimeenpanoa painottavana. Käyttämätöntä potentiaalia aluejohtoryhmien toiminnassa nähdään alueen kuntien ja muiden toimijoiden strategisesta ohjauksesta vastaavana tahona.  Aluejohtoryhmän roolia ja vastuita olisikin hyvä täsmentää kaikille osapuolille selkeäksi. Tätä tukisi aktiivisempi tiedonvälitys, esimerkiksi kehittämällä sellaisia työtapoja, joilla sekä onnistumisen että epäonnistumisen kokemuksia voisi välittää rohkeammin ja avoimemmin alueen sisällä, niiden välillä kuten myös keskushallinnon suuntaan.	STM: Aluejohtoryhmien tehtävien ja roolin selkiyttäminen sekä tähän liittyvän ohjeistuksen laatiminen Aluejohtoryhmät: STM:n ja Kaste-rakenteen tarjoamien foorumien aktiivinen hyödyntäminen, operatiivisen roolin lisäksi strategisen viestin välittäminen päivittäisessä työssä ja erityisesti uutta ohjelmakautta varten
Kansalaisjaksun ja aluejaksun toimintaa tulisi integroida yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.	Järjestöjen ja alueellisten toimijoiden yhteistyön lisääminen nousi kaikessa aineistonkeruussa yhdeksi tärkeimmäksi ohjelman tavoitteista, mutta samaan aikaan sen organisoinnissa nähtiin paljon kehittämisen varaa.  Järjestötoiminta linkittyi sosiaali- ja terveysalan kehittämiseen pääasiassa paikallisen tason kautta, joten kansalais- ja aluejaksosten erottaminen ohjelman kansallisessa ohjauksessa ei ole tarkoituksenmukaista. Tätä ajatusta tukee myös järjestökentältä haastateltavien näkemykset siitä, että kansalaisjaksoston toiminta on todellisesti yhteistyökentästä irrallista.	STM
3. TOIMEENPANON TUKI		
Kaikille hankkeille yhteiset toimenpiteet ja niiden tuki on keskitettävä. Rahoitus- ja maksatusasioiden hallinnointiin liittyvä työnjako on selkeytettävä hankkeiden toteuttajaorganisaatioiden ja hankkeiden emo-organisaatioiden (kunnat) välille.	Monissa hankkeissa koetaan, että hallinnolliset tehtävät ja niihin liittyvät ongelmatilanteet vievät suhteettoman paljon aikaa varsinaiselta hankkeen toimeenpanolta. Hallinnollisiin asioihin liittyvät kysymykset kuormittavat myös keskushallintoa, vaikka ensisijainen hankkeiden ohjausvastuu tulisi olla hankkeita toteuttavissa kunnissa.	STM Aluejohtoryhmät Kunnat

<p>Hankkeiden hallinnon lisäksi vertaisoppimisen tukemiseen, seurantaan ja arvioinnin toteuttamiseen tarvitaan lisää tukea itse hanketasolle.</p>	<p>Hankkeet odottavat THL:ltä konkreettista apua konsultaation ja arvioinnin suhteen. Hankkeiden arvioinnin osalta ohjausvastuu on periaatteessa THL:llä, mutta tähän liittyvät käytännöt on vielä kehittämättä. Koska THL:n rooli toimeenpanon tuessa on merkittävä, on tärkeää varmistaa, että THL:n vastuut on kirjattu tulossopimukseen riittävällä laajuudella ja näin heidän kykynsä vastata tähän tehtävään on riittävä.</p>	<p>STM: Tiedottaminen eri toimijoiden vastuualueista, ohjaaminen oikean vastuutahon puoleen, THL:n tukiroolin resurssien turvaaminen</p> <p>THL: Hankkeiden ohjeistus ja aktiivinen viestintäarvioinnin käytännön toteuttamiseen ja arviointiin liittyvissä kysymyksissä</p> <p>Kunnat: Hankkeiden toteutuksen tukeminen olemassa olevilla rakenteilla, esimerkiksi hankehallintoon liittyvissä kysymyksissä</p> <p>Hankkeet: Aktiivisempaa otetta alueen kuntaorganisaatioiden erilaisen osaamisen hyödyntämisessä</p>
<p>Kuntien hankeosaamista tulisi vahvistaa.</p>	<p>Hankevetäjiltä ja kunnilta kysely, haastattelujen ja työpajojen kautta nousi esiin useita hankkeiden toteutusta hidastavia ongelmia hankkeiden byrokraatiaan, kirjanpitoon ja raportointiin liittyen. Apua näihin ongelmiin haetaan usein keskushallinnosta, vaikka hankkeiden käytännön neuvonta tulisi ensisijaisesti hoitaa kunnan sisäisesti.</p> <p>Kyselyn tulokset osoittavat, että hankkeiden laadun kehittämiseksi olisi erityisesti pienissä kunnissa panostettava projektityöhön, hankehallintaan ja erilaisten verkostojen hallintaan liittyvän osaamisen kehittämiseen.</p> <p>Hankeosaamisen vahvistamista puoltaa myös tilintekovastuullisuuden näkökulma (hankkeiden iso euromääräinen volyymi ja ohjelman valtakunnallinen merkittävyys). Oletettavaa on, että ohjelmaan kohdistuu kiinnostusta myös toiminnantarkastuksen näkökulmasta (Valtiontalouden tarkastusvirasto)</p>	<p>STM: Vastuunjaon selkiyttäminen hankkeiden neuvonnan suhteen</p> <p>Kunnat: Kuntien on huomioitava rekrytoinnissa hankeosaamisen painottaminen</p> <p>Hankevetäjien projektiosaamisen vahvistaminen kuntien sisällä on tärkeää, kuten myös kaikki vertaisoppimisen muodot ja niiden tukeminen.</p>
<p>Ohjelman viestinnän sisältöjä ja keinoja tulisi tarkastaa ja terävöittää.</p>	<p>Ohjelman kokonaisuus on jäänyt monille toimijoille epäselväksi ja ohjelmakokonaisuuteen liittyvän tiedon saavutettavuutta pidetään heikkona.</p> <p>Ydintoimijat ovat kokeneet viestinnän viimeaikoina parantuneen Kaste-ekstranetin tullessa käyttöön, mutta myös aluejohtoryhmän roolia aktiivisena tiedottajana sekä yhteisten tapahtumien järjestäjänä voitaisiin lisätä.</p> <p>Ottaen huomioon ohjelman tavoitteen toimia kokonaisvaltaisena sosiaali- ja terveysalan ohjauksen sateenvarjona, tulisi ohjelman tavoitteista ja toiminnasta olla saatavilla perustietoa myös mahdollisimman yksinkertaisessa mutta kattavassa muodossa myös esimerkiksi kaikille avoimella Internet-sivustolla.</p>	<p>STM: Ohjelmakokonaisuutta selkiyttävä tiedottaminen verkossa</p> <p>Aluejohtoryhmät: Paikallisten ja alueellisten tiedotusväylien hyödyntäminen Kaste-toiminnan tukemiseksi on tärkeää kautta linjan</p>
<p>Ohjelman tunnettuutta tulisi lisätä.</p>	<p>Vaikka Kaste-ohjelman kehittämistavoite käsittää paljon muutakin kuin siihen liittyvät valtionavustushankkeet, ovat hankkeet kuitenkin avainasemassa ohjelman tunnettuuden lisäämisessä, sillä ne ovat ohjelman näkyvin osa ja ne koskettavat hyvin laajaa toimijajoukkoa. Sen sijaan ohjelman laaja-alaiset tavoitteet ja muut toimenpiteet ovat valtaosalle aktiivisista toimijoistakin nyt tuntemattomia.</p> <p>Ohjelman tunnettuutta olisi tärkeää vahvistaa useilla tasoilla: sosiaali- ja terveyssektorin kansallisten ja alueellisten toimijoille, kuntien virkamiesjohdolle ja luottamushenkilöille sekä hallinnon-rajat ylittäen myös muiden ohjelman toimeenpanon kannalta keskeisille toimijoille alueellisesti ja kansallisesti niin virkamiehille kuin poliittiselle johdolle. Myös kumppanuusien vahvistamiseksi ohjelmainformaatiota tulisi aktiivisesti ja määrällisesti välittää tutkimus- ja oppilaitoksiin sekä korkeakouluihin ja järjestökentälle.</p>	<p>STM ja aluejohtoryhmät</p> <p>Tiedotteet mielenkiintoisista hankkeista mutta myös muiden ohjelman toimenpiteiden etenemisestä antaisivat mahdollisuuden ohjelman laajemmalle markkinoinnille</p>

4. SEURANNAN JA ARVIOINNIN KEHITTÄMINEN		
<p>Rahoituksen kriteerit on saatava mahdollisimman hyvin tunnetuiksi, läpinäkyviksi ja innovatiivisuutta, lisäarvoa ja muutoksen aikaansaamisen merkityksellisyyttä kuvaaviksi ja mielellään myös mittareiksi muutettaviksi, jotta kriteerien mukaista muutosta voidaan seurata<sup>10</sup>.</p>	<p>Mikäli Kaste-hankkeiden ei ensisijaisesti nähdä edustavan toimia, joilla merkittäviin sosiaali- ja terveyssektorin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin voidaan merkittävässä määrin vaikuttaa, saattaa ohjelman profiili laskea ja vaikuttavuus siten heikentyä.</p>	<p>STM</p>
<p>Ohjelmalle luotu seurantajärjestelmä tulisi uudistaa.</p>	<p>Ohjelman nykyiset arviointikriteerit ovat kontekstuaalisia indikaattoreita ja ne mittaavat asioita, jotka voivat aiheutua monista eri toimenpiteistä (sekä eri hallinnonaloilla tehtävästä työstä, toimenpiteistä että laajoista yhteiskunnallisista muutoksista, esim. taantuma). Ohjelman sidosryhmät pitävät indikaattoreita ohjelman lopullisen vaikuttavuuden kannalta tärkeinä, mutta ohjelman ja sen toimenpiteiden tuloksellisuutta ei niillä voida mitata. Indikaattoreiden keskinäistä vertailua vaikeuttaa myös se, että ne eivät ole keskenään laajuudeltaan ja merkitykseltään yhdenvertaisia.</p> <p>Ohjelman eri vaikuttavuusmekanismit ja ketjut panoksista tuotoksiin, tuloksiin ja viime kädessä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen olisi syytä ottaa lähempään tarkasteluun, siten, että lopullisen vaikuttavuuden lisäksi seurataan ohjelman tuotoksia, tuloksia ja suoria vaikutuksia. Hankeseurannassa on aktiivisuutta ja aloitteellisuutta, joka voitaisiin kanavoida koko ohjelman hyödyksi.</p> <p>Ohjelman seurantajärjestelmää voitaisiin kehittää hanketasolla esimerkiksi seuraavasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rahoitettaville hankkeille kehitetään geneerinen itsearviointimalli.</li> <li>■ Kaikki hankkeet veloitetaan soveltamaan tätä kehitettävää itsearviointimallia.</li> <li>■ Itsearviointimallilla on auditointikriteeristön status</li> <li>■ Aluejohtoryhmän tehtävänä on suorittaa auditointi vuosittain tällä geneerisellä kriteeristöllä ja raportoida siitä erikseen STM:lle ja hankerahoituksen valvojille.</li> </ul>	<p>STM ja THL:</p> <p>Seurantajärjestelmän kehittäminen, indikaattorityöpajojen ja osaamisen välittämisen ja kokemusten vaihdon mahdollistaminen</p> <p>Aluejohtoryhmät: Omilla alueilla toteutettavien hankkeiden vuosittainen laatukselmointi</p>
<p>Lopullisten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattorien rinnalla on kehitettävä hankekohtaisia indikaattoreita.</p>	<p>Hankkeiden mahdollisuus vaikuttaa asioihin, jotka on asetettu lopullisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiksi, nähdään rajattuna ja ne kuvaavat huonosti hankkeiden onnistumista. Hankkeiden seurannan, motivaation ja tiedonsiirron, samoin kuin ohjelman vaikuttavuuden edellytysten seuraamiseksi tulisi systemaattisesti kehittää hanketoiminnan mittareita ja seurantaa. Tätä työtä on jo toteutettukin, mutta hankkeiden välisen kokonaisvaltainen näkemys ja tiedonkulku tulisi turvata.</p>	<p>THL, yhdessä STM:n ja hankkeiden kanssa</p>
<p>Läpileikkaavien teemojen merkitystä ja muutosta olisi voitava seurata systemaattisemmin.</p>	<p>Työllisyys- ja työelämäteemojen mittaamiseen olisi lisäksi hyvä löytää sopivia prosessi-indikaattoreita, joilla voidaan kuvata teeman konkreettinen eteneminen ohjelman toteutuksessa. Tällaiset prosessi-indikaattorit voisivat liittyä esimerkiksi hankkeiden innovatiivisuuteen, hankkeiden alueelliseen merkittävyyteen, hankkeiden osaamis pääomaan ja hankeideoiden siirrettävyyteen.</p>	<p>THL, yhdessä STM:n ja hankkeiden kanssa</p>

<sup>9</sup> Työelämän laadun kehittäminen on todella ajankohtainen teema: sen merkitys on suuri työurien pidentämisessä, joka ei tapahdu pelkästään mekaanisesti eläkeikään nostamalla eikä näennäisiä tuottavuustoimenpiteitä toteuttamalla (tästä esim. Guy Ahonen & Harri Vainio. Työurien pidentäminen vaatii uudenlaista ajattelua. HS yliökirjoitus 17.01.2010 ja Petri Virtanen & Jari Stenvall. Julkinen johtaminen. Tietosanoma. Ilmestyy maaliskuussa 2010).

<sup>10</sup> Hankehakemusten valintakriteerit vuodelle 2010 ovat seuraavat: Onko hanke Kaste-ohjelman tavoitteiden, toimenpiteiden ja odotettujen vaikutusten mukainen? Onko hankkeella kiinteä yhteys kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon? Ovatko hankkeen tavoitteet riittävän konkreettisia ja saavutettavissa? Onko hanke alueellisesti ja/tai valtakunnallisesti merkittävä? Onko hankkeen hallittavuus varmistettu, ja nivelyvätkö osahankkeet hankekokonaisuuteen? (Arvioi esim. hankkeen organisointi ja resurssit suhteessa tavoitteisiin)? Hyödynnetäänkö hankkeessa jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä ja/tai jo aiemmin tehtyä kehittämistyötä? Onko hankkeen tuottaman uudistuksen juurtuminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen varmistettu riittävällä tavalla?

## 4.2 UUTTA OHJELMAKAUTTA KOSKEVAT KEHITTÄMISSUOSITUKSET

Kehittämissuositus	Toimenpide	Vastuutaho
<b>A. STRATEGISET PAINOPISTEET</b>		
Ohjelman käytössä olevien toimenpiteiden tulee olla linjassa valtakunnallisesti määriteltyjen tavoitteiden kanssa.	<p>Ohjelmastrategia on nähty onnistuneeksi, mutta ohjelman toimenpiteiden kohdistumista strategian eri osa-alueille ei ole nykyisessä ohjelmassa pystytty riittävästi turvaamaan eikä seuraamaan.</p> <p>Valmisteluprosessilla ja rahoituskriteereillä on pystyttävä ohjaamaan toimenpiteitä kaikista kriittisimmille kehittämistä vaativille osa-alueille. Lisäksi ohjelman muita kuin hanketoimenpiteitä tulee täsmentää ja painottaa. Ohjelman eri keinojen ja toimenpiteiden toteutumista tulisi myös seurata paremmin.</p>	STM
Ohjelman keinoja ja toimenpiteitä tulisi kiteyttää ja selkeyttää kehittämiskokonaisuuksiksi sekä strategisella tasolla että hankkeittain.	<p>Nykyisellään ohjelman kattavuus nähdään sekä sen etuna että heikkoutena. Hyötyinä nähdään esimerkiksi se, että kehittämistoimia voidaan kohdistaa alueiden tarpeiden mukaisesti kriittisimpiin kehittämistä vaativiin kohteisiin sekä se, että eri toimijoiden välinen yhteistyö lisääntyy laajassa kehittämistoiminnassa.</p> <p>Toisaalta ohjelman keinojen ja toimenpiteiden määrittely on heikosti fokuoituja ja eri kehittämistoimien väliset suhteet ovat määrittelemättömiä. Tämä heijastuu myös sekä keskushallinnossa että alueilla siinä, että eri toimijoiden on hyvin vaikea hahmottaa Kaste-ohjelman kehittämisen kokonaisuutta.</p> <p>Ohjelman kokonaisuutta voitaisiin selkiyttää muodostamalla täsmällisempiä kehittämiskokonaisuuksia esimerkiksi määrittelemällä toimenpiteet vastuutahoittain ja lisäämällä ymmärrystä ohjelman vaikutusmekanismeista.</p> <p>Nykyisen ohjelmakauden opetuksia tulisi käyttää erityisesti seuraavan kauden toimenpiteiden entistä parempaan fokusointiin ja samalla myös sellaisten asioiden, teemojen, toimenpiteiden ja hankeiden poissulkemiseen, jotka eivät ole osoittautuneet tässä ohjelmakehikossa toimiviksi.</p> <p>Tässä yhteydessä tulisi myös laatia tarkoituksenmukainen seuranta-indikaattorijärjestelmä, joka ottaa huomioon ohjelman seurannan a) kontekstuaaliset indikaattorit, b) spesifit ohjelmakohtaiset indikaattorit (ml. teemakohtaiset läpileikkaavat prosessi-indikaattorit) ja c) hankekohtaiset indikaattorit.</p>	<p>STM</p> <p>Kehittämisen kärkien määrittäminen vastuiden selkiyttäminen sekä hankekriteeristön terävöittäminen</p>
Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishojelmien kohderyhmät on selkeyttävä ja rahoitettavien hankkeiden kohdentuminen tulee yksilöidä.	<p>Erlaisten kehittämishojelmien toteutukseen käytetään paljon resursseja ja niiden pitää onnistua toiminnassaan tilintekovastuun hengessä. Ohjelman vaikuttavuuden, aluelähtöisyyden ja tilanelähtöisen joustavuuden turvaamiseksi kohderyhmänäkökulma on selkeyttävä niiltä osin, jolloin teemaattisia tavoitteita voidaan edistää eri alueilla eri kohderyhmien kautta.</p> <p>Jokainen ohjelma ja hankekokonaisuus tulisi suunnitella soveltaen asianmukaisia ohjelmajohtamisen työkaluja, mm. Logical Framework, joka automaattisesti pakottaa kiinnittämään huomiota ohjelmien asiakaslähtöisyyteen ja lisäarvon tuottamiseen kohderyhmille.</p> <p>Rahoitettavien hankkeiden tulee kohdistua selkeästi valittuihin kohderyhmiin (lapset, nuoret, työikäiset, seniorikuntalaiset, erityisryhmät jne.), ja sen lisäksi hankevalinnoissa tulee suosia hankeideoita, jotka selkeästi keskittyvät rakentamaan uusia paikallisia, kuntakohtaisia tai alueellisia, seudullisia toimintamalleja ja rakenteellisia uudistuksia. Rakenteelliseen uudistamiseen tähtäävien hankkeiden tulee pitää sisällään sosiaali- ja terveystoimen prosessien kriittistä tarkastelua, johtamis-potentiaalin vahvistamista ja kustannustietoisuuden nostamista. Soveltuvien osin tämänäyttöisiä hankevalintoja voidaan toteuttaa jo käynnissä olevalla ohjelmakaudella.</p>	STM

<b>B. VALMISTELU JA TOIMEENPANO</b>		
<p><b>Ohjelman aluejako tulisi tarkastaa.</b></p>	<p>Ohjelman aluejaon toimivuudesta on ristiriitaisia näkemyksiä. Toisaalta laajojen kehittämisalueiden ansiosta on koettu syntyneen yhteistyömuotoja, joita ei ilman ohjelmaa olisi saavutettu. Toisaalta alueiden laajuus aiheuttaa paljon työtä erityisesti hanketoiminnan osalta. Erityisesti Väli-Suomen alueen osalta aluejako koetaan eri kuntien ja muiden toimijoiden kannalta epäluonnollisena.</p> <p>Alueelliset toimijat ovat itse sitä mieltä, että merkittävä osa nyt koetuista ongelmista tulee pienemään toimeenpanon myötä, mutta aluejaon tarkoituksenmukaisuutta olisi silti hyvä vielä tarkastella.</p> <p>Esiin nousseita vaihtoehtoja uuden aluejaon pohjalle ovat esimerkiksi on AVI- tai ERVA-aluejako, mutta myös muiden hallinnonalojen kuten myös EU-ohjelmien aluejakoja olisi syytä tarkastella kehittämistoiminnan koherenssin ja synergiaetujen parantamiseksi.</p>	<p>STM: Aluejakoa koskeva selvitys</p>
<p><b>Hankehakuprosessia olisi tärkeää selkeyttää</b></p>	<p>Arvioinnissa on tullut esille järjestöjen ja yritysten halusta osallistua alueellisten Kaste-hankkeiden suunnitteluun ja valmisteluun. Ongelmaksi on muodostunut tulkinta hankintalainsäädännöstä eli siitä, etteivät ko. toimijat voi osallistua hankkeiden suunnitteluun, koska hankkeiden toimeenpano tulee kilpailuttaa esimerkiksi kunnan saatua itselleen myönteisen hankepäätöksen. STM:n tulisi selvittää sitä, miten järjestöt ja yritykset voisivat osallistua nykyistä monimuotoisemmin Kaste-hankkeiden suunnitteluun ilman, että ne suljetaan pois valmistelusta kilpailulainsäädäntöön tai kilpailuneutraliteettiin vedoten.</p>	<p>STM</p>
<p><b>Aluejohtoryhmien edustavuutta tulisi lisätä verkostoitumisen vahvistamiseksi.</b></p>	<p>Aluejohtoryhmien rooli on osoittautunut merkittäväksi alueellisten toimijoiden sisäisessä verkostoitumisessa. Parhaimmillaan jäsenistö toimii tärkeänä tiedonvälittäjänä koko ohjelmaan myös omilla organisaatioissaan ja viiteryhmissään. Tätä tulisi entisestäänkin vahvistaa.</p> <p>Kaikkia keskeisimpiä toimijoita ei kuitenkaan ole saatu mukaan toimintaan, vaan erityisesti esimerkiksi tutkimuspuolen, koulutussektorin sekä järjestökentän edustus nähdään aluejohtoryhmien toiminnassa vajeena.</p> <p>Itä- ja Keski-Suomen alueen osalta on aluejohtoryhmän verkostoitumista lisätty osallistamalla myös varajäsenet kokouksiin. Tämä toimintamalli osoittaa, että aluejohtoryhmä pystyy toimimaan tehokkaasti myös laajemmalla kokoonpanolla. Tämä saattaa osaltaan selittää myös Itä-Suomen alueen toimijoiden keskimääräistä tyytyväisempää asennetta ohjelman alueellisen ulottuvuuden toimintaan.</p>	<p>STM: Aluejohtoryhmien kokoonpanojen tarkistaminen</p> <p>Aluejohtoryhmät: Varajäsenten mukaanotto johtoryhmän toimintaan. Yksittäisten jäsenten osalta aktiivisempaa otetta tiedon levittämiseen.</p>

C. OHJAUS JA RAHOITUSMALLI		
<p><b>Kaikki rahoitusta myöntävät organisaatiot tulisi kytkeä mukaan ohjelman suunnitteluun eri toimijoiden välisen yhteistyön edistämiseksi.</b></p>	<p>Arvioinnin eri tiedonkeruuvaiheissa nousi vahvasti esiin se, että eri rahoituskanavien yhteensovittaminen ei tällä hetkellä juurikaan toteudu. Etenkin järjestöjen asema osoittautui rahoitussäädösten osalta ongelmalliseksi, sillä tietyissä tapauksissa eri rahoituskanavista saatavat avustukset sulkevat toisiaan pois, mikä hankaloittaa yhteistyön järjestämistä.</p> <p>Kytkemällä rahoituskanavien edustajat paremmin ohjelmaan jo sen suunnitteluvaiheessa, voidaan yhteneviä rahoitukseen liittyviä intressejä ja mahdollisuuksia kartoittaa, ja samalla tehdä yksiselitteiset linjaukset siitä, miten eri rahoituskanavat voidaan sovittaa käytännössä yhteen. Sen lisäksi, että tämä lisää eri hallinnonaloilla ja eri rahoittajien kautta tehtävän kehittämistyön keskinäistä koherenssia, voidaan hankekumppanuusien muodostamista edistää.</p>	<p>STM</p> <p>Eri rahoitustahojen koostaminen yhteen ohjelman suunnittelussa.</p> <p>Yhteisten linjausten muodostaminen sekä niitä koskeva viestintä</p>
<p><b>Hankekriteeristöä tulisi selkeyttää.</b></p>	<p>Profiilin selkeyttäminen ja "Kaste-hengen" täyden hyödyn saavuttaminen edellyttävät hakukriteerien selkeyttämistä; varsinkin kun monet toimijat epäilevät nähtäytykö Kaste vetovoimaisena parhaiden hankkeiden kannalta.</p> <p>Löyhä kriteeristö ei tue hankkeiden innovatiivisuutta ja rohkeita uusia avauksia, koska hankkeiden kriteeristö mahdollistaa hankkeiden sisällöksi kunnissa muutokin tehtävää työtä. Tällöin ohjelman kehittämistoiminnallinen ja lisäarvoulottuvuus eivät välttämättä toteudu.</p> <p>Hankkeiden sisäisen koherenssiin on myös syytä kiinnittää huomiota, sillä nyt osa hankkeiden osatoteutuksista liittyy vain löyhästi toisiinsa. Hankekriteerein voitaisiin vaikuttaa myös tähän siten, että hankkeita ohjataan nykyistä selkeämmin ohjata määrittämään suhteensa aiempiin ja muihin käynnissä oleviin toimenpiteisiin. Hankehakuvaiheessa voidaan myös edellyttää hankkeita verkostoitumaan muihin hankkeisiin.</p>	<p>STM</p>

# LIITE I. HAASTATTELTAVAT

## *Arviointikysymyksiä täsmentävät haastattelut*

Peruspalveluministeri Paula Risikko, STM  
Ohjelmapäällikkö Erja Wiili-Peltola, THL  
Sosiaali- ja terveysasioiden johtaja Jussi Merikallio, Kuntaliitto  
Toiminnanjohtaja Riitta Särkelä, STKL  
Sosiaalitoimen johtaja Maija Kyttä, Turun kaupunki  
Palvelutuotantojohtaja Jaakko Joensuu, Kempeleen kunta  
Perusturvajohtaja Oskari Auvinen, Pirkkalan kunta

## *Syventävät haastattelut*

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala  
Ylijohtaja Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö  
Ylijohtaja Aino-Inkeri Hansson, sosiaali- ja terveysministeriö  
Apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö  
Hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö  
Neuvotteleva virkamies Salme Kallinen-Kräkin, sosiaali- ja terveysministeriö  
Ohjelmapäällikkö Taina Mäntyranta, sosiaali- ja terveysministeriö  
Ohjelmajohtaja Maija Perho, sosiaali- ja terveysministeriö  
Valtiosihteeri Ilkka Oksala, sosiaali- ja terveysministeriö  
Osastojohtaja Markku Pekurinen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos  
Pääjohtaja Harri Vainio, Työterveyslaitos

## *Aluejohtoryhmien puheenjohtajat*

Sosiaali- ja terveysjohtaja Tuomo Meriläinen, Kuopion kaupunki  
Apulaiskaupunginjohtaja Sinikka Salo, Oulu  
Tilaaajapäällikkö Erkki Lehtomäki, Tampere  
Perusturvajohtaja Juha Metso, Espoo  
(Länsi-Suomi edellisellä kierroksella)

## *Muut*

Osastopäällikkö Elli Aaltonen, Itä-Suomen lääninhallitus  
Toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Kuntaliitto  
Kehitysjohtaja Juha Pantzar, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto  
Pääsihteeri Eeva Kuuskoski, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys  
Ohjelmajohtaja Marie Rautava, Mannerheimin lastensuojeluliitto  
Osastopäällikkö Mika Pyykkö, Raha-automaattiyhdistys  
Toiminnanjohtaja Janne Juvakka, Terveiden edistämisen keskus  
Toimitusjohtaja Marjatta Varanka, Vates-säätiö  
Neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö  
Johtajaylilääkäri Eva Salomaa, Lapin sairaanhoitopiiri  
Ylijohtaja Marja-Liisa Partanen, Valvira



# LIITE 2. KYSELYRUNKO

## TAUSTATIEDOT

1) Mikä on ammatti/toimi/virkanimikkeesi? (tietoa käytetään ainoastaan vastausten luokitteluun)

2) Missä roolissa olet suhteessa Kaste -ohjelmaan? Valitse parhaiten sopiva vaihtoehto.

- Kaste-sihteeristö
- Alueellinen suunnittelija
- Kansallisen neuvottelukunnan jäsen
- Konsernijaoksen jäsen
- Aluejaoksen jäsen
- Alueellisen johtoryhmän jäsen/varajäsen
- Hankejohtaja/muu hankkeen työntekijä
- Osallistun ohjelman toteutukseen hankkeen kautta
- Minulla ei ole roolia Kaste-ohjelmaan liittyen
- Muu, mikä?

3) Millä Kaste -alueella toimit?

- Pohjois-Suomi (Lapin, Länsi-Pohjan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun sairaanhoitopiirit)
- Itä- ja Keski-Suomi (Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Itä-Savon, Etelä-Savon ja Keski-Suomen sairaanhoitopiirit)
- Väli-Suomi (Vaasan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirit)
- Länsi-Suomi (Satakunnan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirit)
- Etelä-Suomi (Helsingin ja Uudenmaan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirit)
- Koko maa

4) Mitä seuraavista tahoista edustat?

- STM ja sen alainen virasto
- Muu valtionhallinto
- Lääninhallitus
- Kaupunki tai kunta
- Sairaanhoitopiiri
- Sosiaali- ja terveysalan järjestö
- Työntekijäjärjestö
- Työnantajajärjestö
- Yliopisto tai tutkimuslaitos
- Ammattikorkeakoulu tai muu oppilaitos
- Muu, mikä

5) Mikä on edustamasi kunnan koko? (kysymykset 5 ja 6 vain kuntavastajille)

- Alle 2000 asukasta
- 2000 - 6000 asukasta
- 6001 - 10 000 asukasta
- 10 001 - 20 000 asukasta
- 20 001 - 40 000 asukasta
- 40 000 - 100 000 asukasta
- Yli 100 000 asukasta

6) Kunnan nimi (tätä tietoa käytetään alueellisen analyysin pohjana. Yksittäisten kuntien vastauksia ei tulla julkaisemaan)

7) Miten hyvin arvioit tuntevasi Kaste-ohjelman?

En tunne lainkaan/Tunnen melko huonosti/Tunnen kohtalaisesti/  
Tunnen melko hyvin/Tunnen erittäin hyvin

#### *ALUEELLISTEN TARPEIDEN HUOMIOIMINEN*

8) Miten tyytyväinen olet siihen, miten ohjelman valmisteluvaiheessa on otettu eri alueiden tarpeet huomioon?

Erittäin tyytymätön/Melko tyytymätön/En tyytymätön tai  
tyytyväinen/Melko tyytyväinen/Erittäin tyytyväinen

9) Entä miten tyytyväinen olet siihen, miten ohjelman aikana eri alueiden näkemykset kanavoituivat sosiaali- ja terveysalan kansallisen kehittämisen linjauksiin?

Erittäin tyytymätön/Melko tyytymätön/En tyytymätön tai  
tyytyväinen/Melko tyytyväinen/Erittäin tyytyväinen

#### *OHJELMAN TOIMIVUUS*

10) Alla on esitetty joukko erilaisia ohjelmaan liittyviä väittämiä. Arvioi, missä määrin olet niiden kanssa samaa mieltä.

Täysin eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / En samaa enkä eri  
mieltä/ Jokseenkin samaa mieltä/ Täysin samaa mieltä

- Ohjelma käynnistyi riittävän nopeasti
- Tietoa ohjelmasta on jaettu kuntiin riittävästi
- Kuntia on ohjattu riittävästi
- Julkisen sektorin ja järjestöjen välinen kumppanuus on toiminut
- Eri hallintotasojen välinen vuoropuhelu on ohjelman myötä lisääntynyt hyödyllisellä tavalla
- Ministeriön jakama tieto ohjelmasta on ollut hyödyllistä
- Ohjelman hallinto on liian raskas
- Ohjelma on onnistunut kohdistamaan kehittämisen voimavaroja hyvinvoinnin lisäämisen kannalta tärkeimpiin asioihin.

- Ohjelman aluejako on toimiva
- Aluejako tukee ohjelman kansallista toteutusta
- Ohjelman toimeenpanoon on varattu aluekohtaisesti riittävästi työvoimaa
- Sosiaali- ja terveystalouden neuvottelukunnan organisointi on toimivaa
- Ohjelman avulla voidaan rahoittaa sote-palveluita, joihin ei muuten olisi varaa
- Ohjelmalla voidaan tukea palvelutuotannon sisällön ja rakenteiden uudistamista
- Ohjelma tukee kuntien välistä yhteistyötä
- Ohjelma tukee järjestöjen ja kuntien yhteistyötä
- Ohjelma luo yhteistyöhön ja uusien toimintamallien kehittämiseen kannustavaa ilmapiiriä
- Ohjelman hankkeet täydentävät kunnallista palveluntuotantoa ja sen kehitystä

### *OHJELMAN SOVELTUVUUS KEHITTÄMISTARPEISIIN JA OHJELMAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISMAHDOLLISUUDET*

11) Arvioi nelikentässä pystyakselilla sitä, miten suurena näet panostamisen seuraavaan asiaan suhteessa nykyiseen panostukseen sekä samalla vaakakselilla miten hyvin näet Kasteella olevan tähän asiaan vaikutusmahdollisuuksia.

1. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän väheneminen
2. Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17-24-vuotiaiden nuorten osuus ikäluokasta kääntyy laskuun
3. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden 18-24-vuotiaiden osuus vähenee
4. Pitkäaikaistyöttömyys laskee
5. Alkoholijuomien kokonaiskulutus vähenee
6. Pitkäaikaisasunnottomuus puolittuu
7. Ylipainoisten osuus laskee
8. Tupakoivien osuus vähenee
9. Lapsiperheiden pienituloisuus vähenee
10. Vanhusten toimintakyvyn parantaminen
11. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolemat ja vakavat tapaturmat vähenevät
12. Asiakastyytyväisyyden parantaminen
13. Terveystalouden hoitoon pääsyn aikarajojen toteutuminen paremmin
14. Vanhuspalvelujen tarpeen arvioinnin määräajat toteutuvat paremmin
15. Säännöllisen kotihoidon tarjonta yli 75-vuotiaille paranee
16. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien yli 75-vuotiaiden määrä vähenee
17. Perusterveydenhuollon lääkäri- ja hammaslääkärivaje vähenee
18. Sosiaalityöntekijävaje vähenee
19. Alueelliset erot erikoissairaanhoidon vaikuttavuudessa vähenee

## *OHJELMAN ORGANISOINTI*

12) Onko mielestäsi kansallisella tasolla toimivat jaokset konsernijaos, aluejaos ja kansalaisjaos organisoitu tarpeiden mukaisesti?

- Kyllä on, jaosten organisointi ja kokoonpano ovat hyvät.
- Ei ole, jaoksista puuttuu jotakin, tai niiden organisoinnissa on kehitettävää. Kerro mitä. (Kirjoita vastauksesi allaolevaan kenttään.)

13) Avoin kenttä tarkennuksille

14) Entä mitä mieltä olet alueellisten johtoryhmien edustavuudesta? Valitse listasta ne tahot, joiden edustus on mielestäsi liian vähäistä. (Voit valita useita.)

- Sairaanhoidopiirit
- Kaupungit ja kunnat
- Osaamiskeskukset
- Ammattikorkeakoulut ja muut oppilaitokset
- Yliopistot ja tutkimuslaitokset
- Kuntayhtymät
- Yksityiset sote-alan yritykset
- STKL kansalaisjärjestöjen edustajana
- Muu kansalaisjärjestöedustus
- THL
- Maakuntaliitot
- Lääninhallitus
- Muu, mikä?

15) Miten hyvin ohjelma huomioi mielestäsi eri alueiden tarpeet?

Ei lainkaan/Melko huonosti/Keskinkertaisesti/

Melko hyvin/Erittäin hyvin

16) Seuraavassa on esitetty väittämiä koskien ohjelman puitteissa toteutettuja hankkeita. Arvioi, missä määrin olet väittämien kanssa samaa mieltä.

Täysin eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / En samaa enkä eri mieltä/ Jokseenkin samaa mieltä/ Täysin samaa mieltä

- Hankkeet vastaavat hyvin alueiden erilaisiin tarpeisiin
- Hankkeilla voidaan saada aikaan riittävän konkreettisia tuloksia
- Hankkeet on organisoitu hyvin.
- Hankkeet ovat liian laajoja.
- Hankkeet ovat liian suppeita.

## *OHJELMAN VAIKUTTAVUUS*

17) Miten mielestäsi Kaste-ohjelman myötä on onnistuttu kehittämään uusia toimintamalleja?

Erittäin huonosti/Melko huonosti/Keskinkertaisesti/  
Melko hyvin/Erittäin hyvin

18) Entä miten näiden toimintamallien levittämisessä muille alueille on onnistuttu?

Erittäin huonosti/Melko huonosti/Keskinkertaisesti/  
Melko hyvin/Erittäin hyvin

### *OHJELMAN OHJAUKSEN KEHITTÄMISTARPEET*

19) Missä määrin olet samaa mieltä seuraavista väittämistä?

Täysin eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / En samaa enkä eri mieltä/  
Jokseenkin samaa mieltä/ Täysin samaa mieltä

- Toimiva ja tuloksekas sosiaali- ja terveysalan kokonaiskehittäminen edellyttää vahvempaa oikeudellista ohjausta kansalliselta tasolta (lait, säädökset, rakenteelliset muutokset).
- Toimiva ja tuloksekas sosiaali- ja terveysalan kokonaiskehittäminen edellyttää vahvempaa resurssiohjausta kansalliselta tasolta (valtionosuudet, budjetti- ja tulosohjaus, toiminnalliset muutokset).
- Toimiva ja tuloksekas sosiaali- ja terveysalan kokonaiskehittäminen edellyttää vahvempaa informaatio-ohjausta kansalliselta tasolta (ohjeet, indikaattori- ja seurantatietoa ja sen tuki, menetelmällinen kehittäminen)

### *LOPUKSI: AVOIMET KYSYMYKSET*

Lopuksi voit kirjoittaa mielipiteesi haluamiisi kenttiin tai jatkaa suoraan sivun alalaitaan vastausten lähettämiseen.

20) Mitä erityisen hyvää tai kehitettävää ohjelmassa on?

21) Mitkä toimet tukisivat mielestäsi ohjelman toimeenpanoa?

22) Mikä olisi paras keino uusien toimintamallien levittämiselle?

23) Mitä erityistoimia ohjelman tulisi toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutuksen tukemiseksi?

24) Lopuksi voit antaa mitä tahansa muuta palautetta ohjelmaan tai arviointiin liittyen.

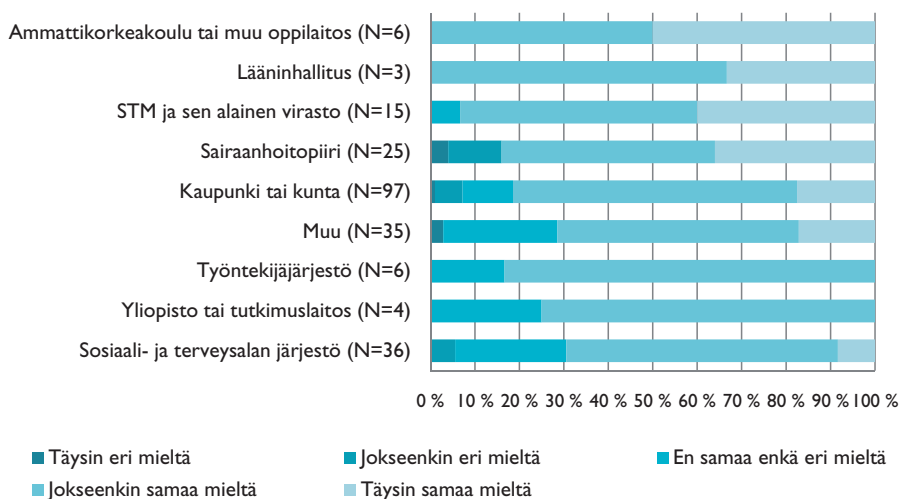
## LIITE 3. ALUEELLISET TYÖPAJAT

- Etelä-Suomi 19.11.2009 Tieteiden talo, Helsinki
  - 10 osallistujaa
- Länsi-Suomi 10.12.2009 Raision kaupungintalo, Raisio
  - 15 osallistujaa
- Itä- ja Keski-Suomi 16.12.2009 Hotelli Rauhalampi Jätkänkämpä, Kuopio
  - 20 osallistujaa
- Väli-Suomi 17.12.2009 Werstas, Tampere
  - 19 osallistujaa
- Pohjois-Suomi 20.1.2009 ODL Hyvinvointikeskus, Oulu
  - 15 osallistujaa

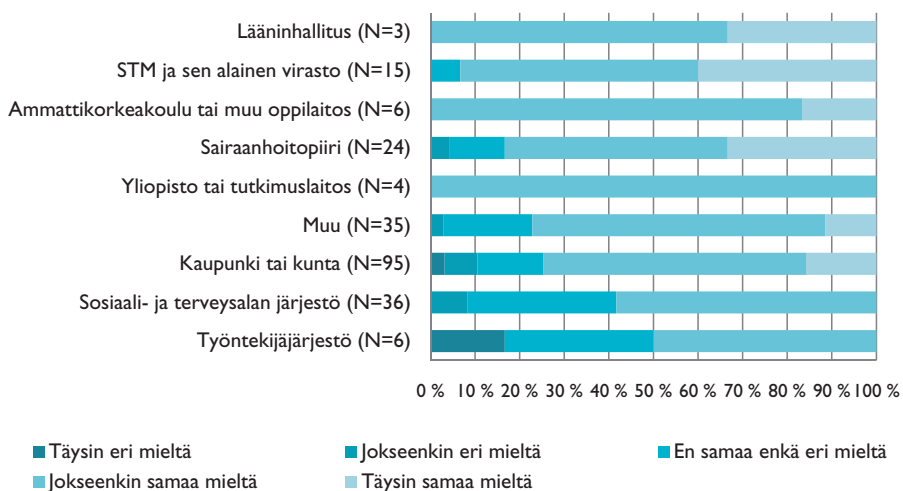
## LIITE 4. KYSELYN TULOKSIA

Alla olevissa kuvaajat osoittavat vastaajatahokohtaisesti mielipiteiden jakaumat kyselyssä esitettyihin väittämiin. Kussakin kuvaajassa vastaajatahokohtaiset jakaumat on järjestetty sen mukaan, mikä ryhmä on ollut väittämän kanssa eniten samaa mieltä. Väittämäkohtaiset kaikkien vastaajien keskiarvot on esitetty kunkin kuvaajan otsikon yhteydessä.

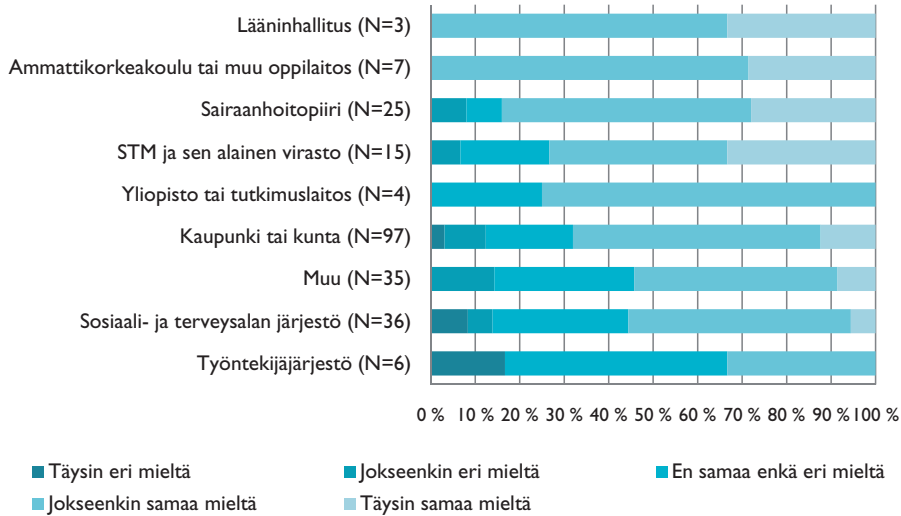
### 1. Ohjelmalla voidaan tukea palvelutuotannon sisällön ja rakenteiden uudistamista (ka 3,9)



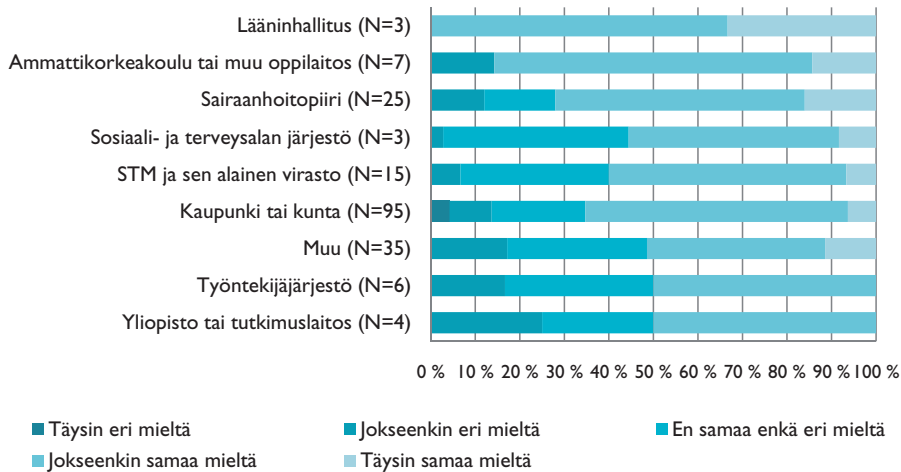
### 2. Ohjelma tukee kuntien välistä yhteistyötä (ka 3,8)



### 3. Ohjelma luo yhteistyöhön ja uusien toimintamallien kehittämiseen kannustavaa ilmapiiriä (ka 3,7)

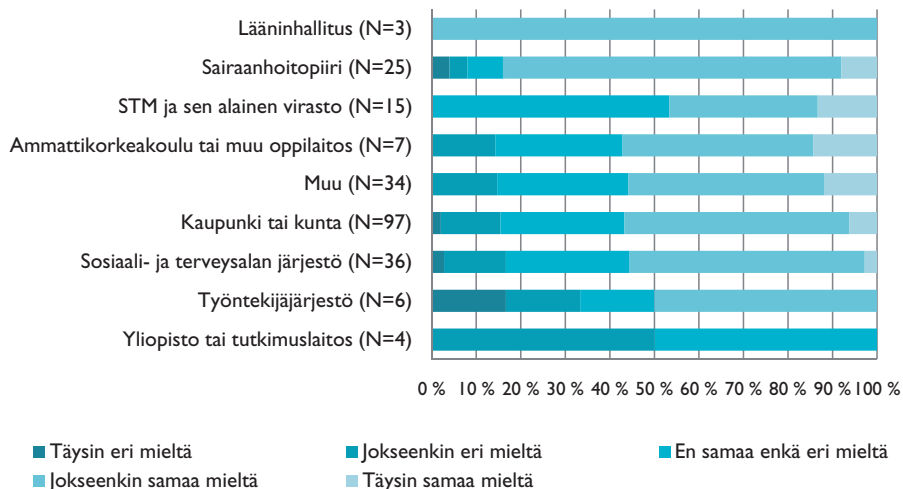


### 4. Ohjelman hankkeet täydentävät kunnallista palveluntuotantoa ja sen kehitystä (3,6)

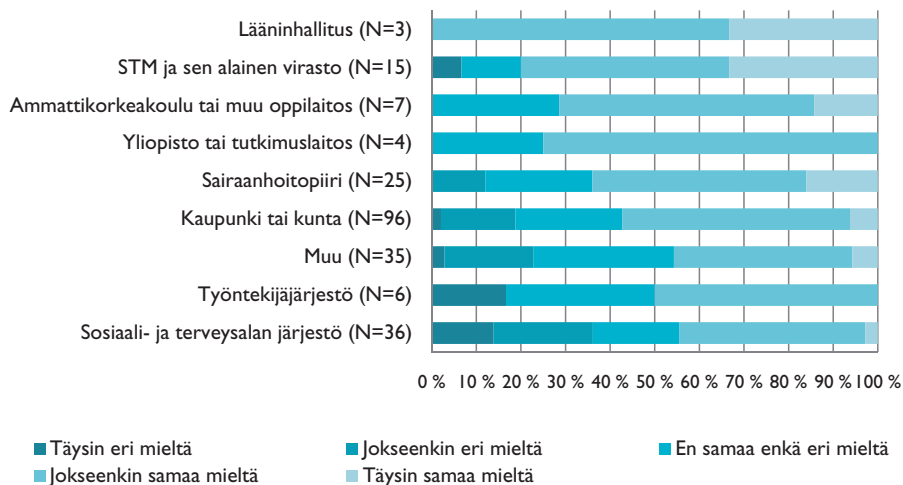




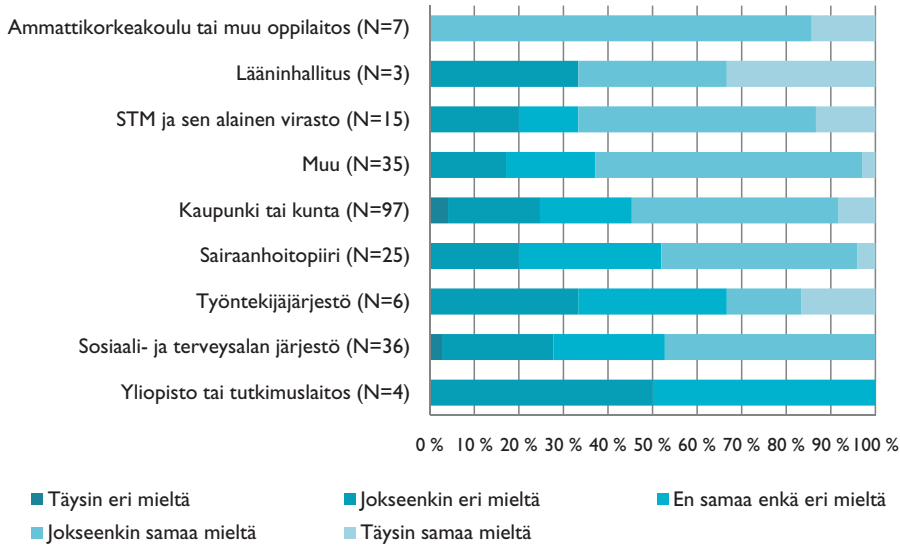
### 5. Ministeriön jakama tieto ohjelmasta on ollut hyödyllistä (ka 3,5)



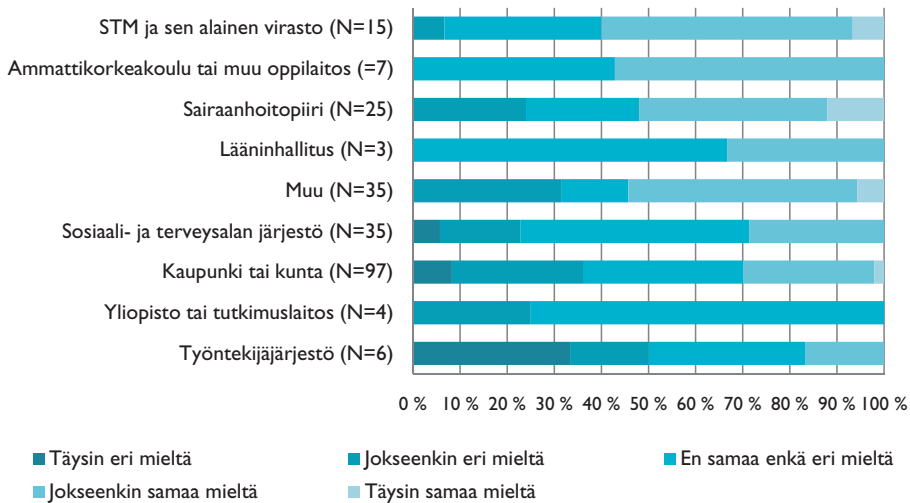
### 6. Ohjelma tukee järjestöjen ja kuntien yhteistyötä (ka 3,4)



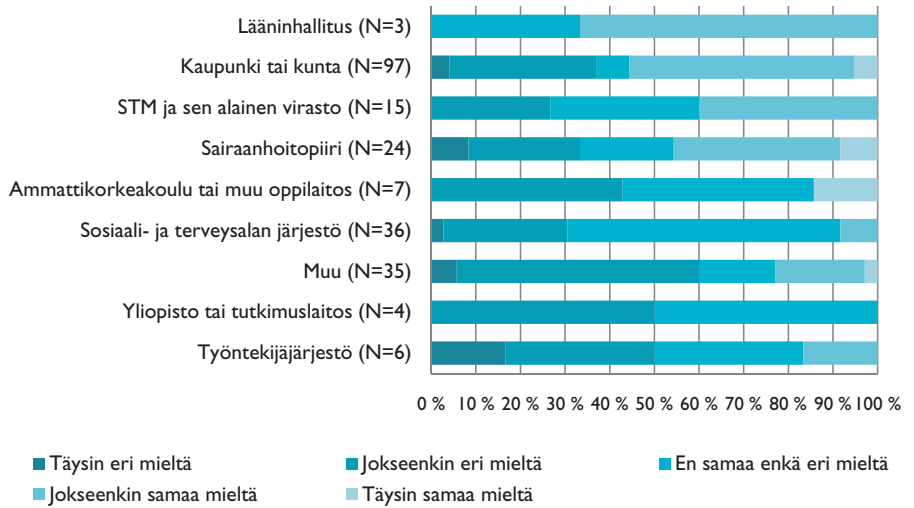
### 7. Ohjelma on onnistunut kohdistamaan kehittämisen voimavaroja hyvinvoinnin lisäämisen kannalta tärkeimpiin asioihin (ka 3,4)



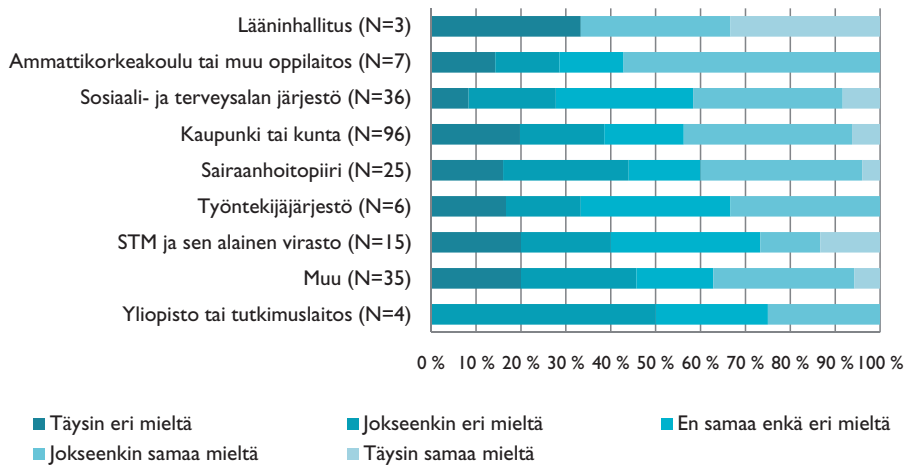
### 8. Eri hallintotasojen välinen vuoropuhelu on ohjelman myötä lisääntynyt hyödyllisellä tavalla (ka 3,1)



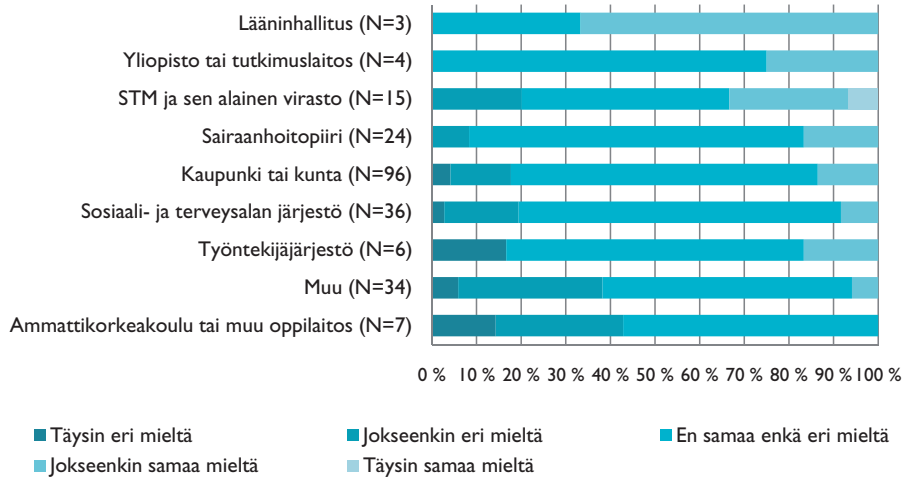
### 9. Tietoa ohjelmasta on jaettu kuntiin riittävästi (ka 3)



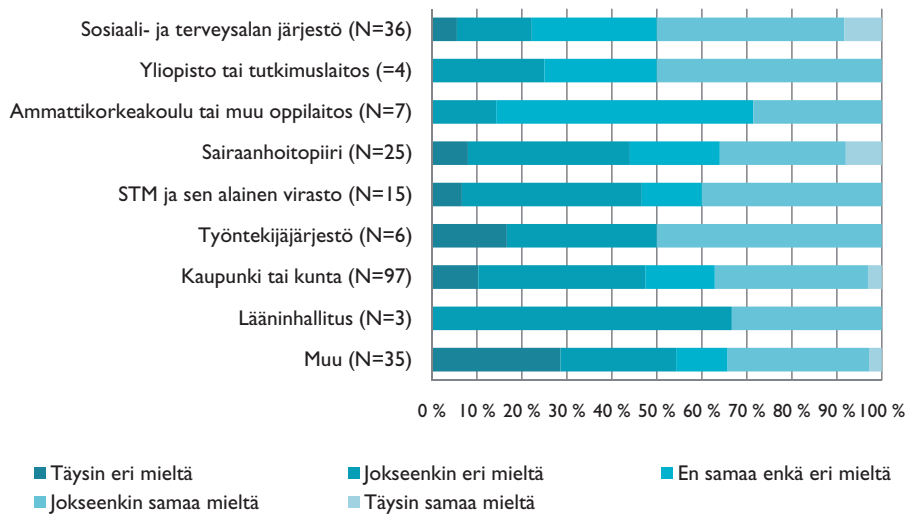
### 10. Ohjelman avulla voidaan rahoittaa sote-palveluita, joihin ei muuten olisi varaa (ka 2,9)



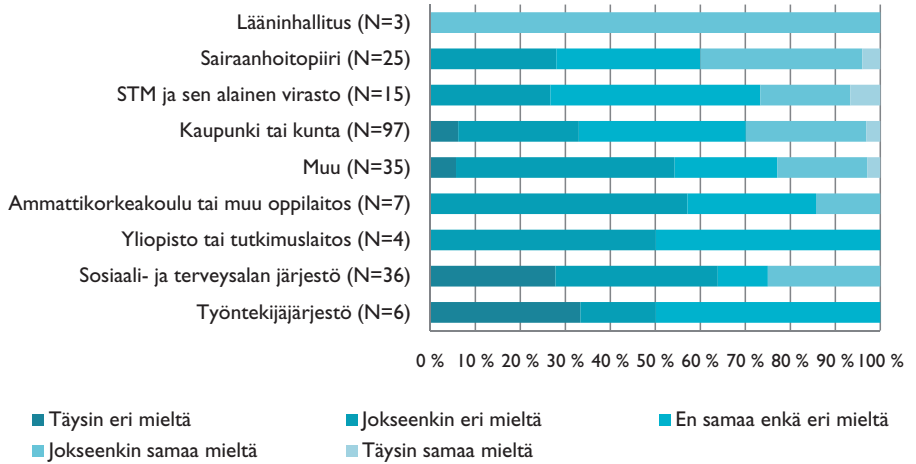
## I I. Sosiaali- ja terveysalan neuvottelukunnan organisointi on toimivaa (ka 2,9)



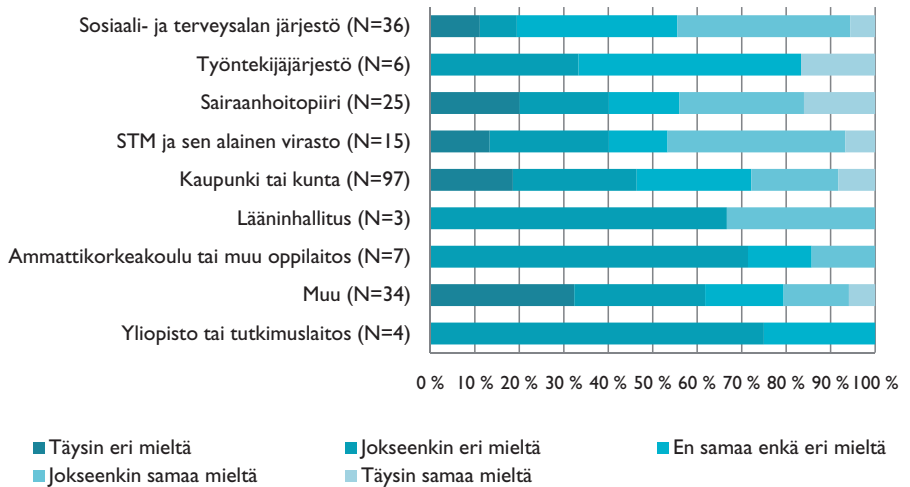
## 12. Ohjelma käynnistyi riittävän nopeasti (ka 2,9)



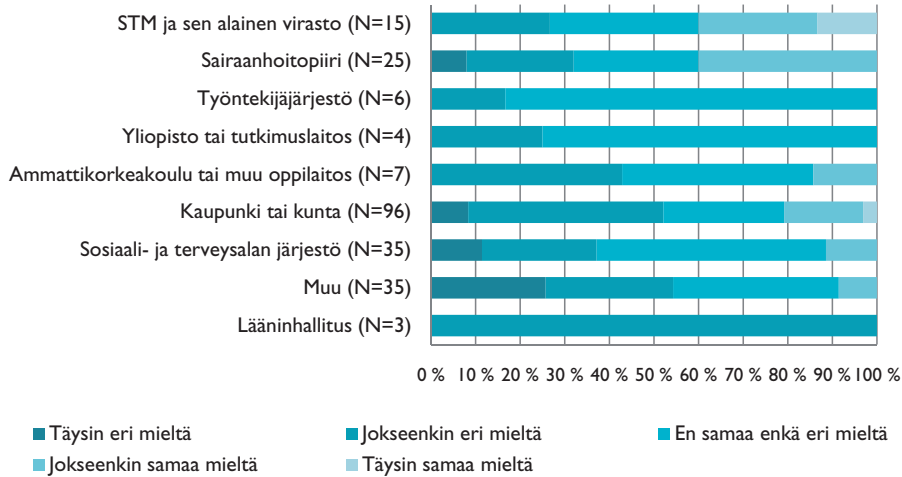
### I3. Julkisen sektorin ja järjestöjen välinen kumppanuus on toiminut hyvin (ka 2,8)



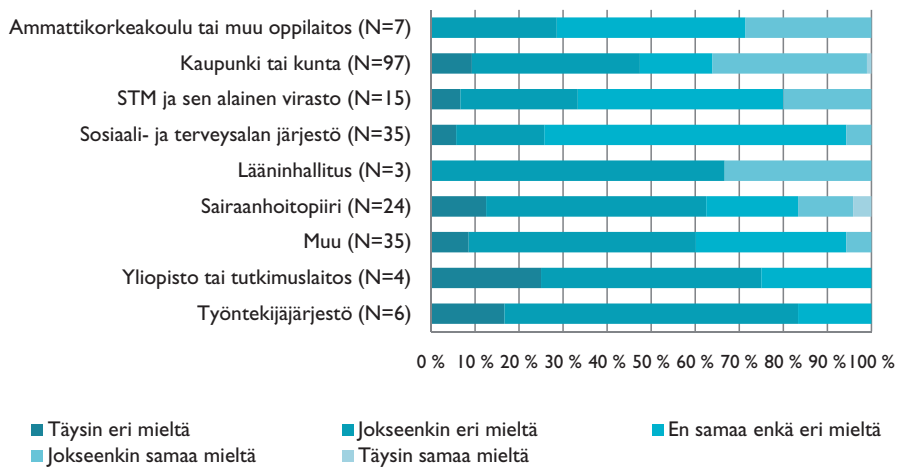
### I4. Ohjelman aluejako viiteen suuralueeseen on toimiva (ka 2,8)



### 15. Ohjelman toimeenpanoon on varattu aluekohtaisesti riittävästi työvoimaa (ka 2,7)



### 16. Kuntia on ohjattu riittävästi (ka 2,7)



### 17. Ohjelman hallinto on liian raskas (ka 3,7)

