



STATSRÅDETS KANSLI

Politikprogrammets slutrapport

Valperioden 2007–2011



HALLITUKSEN POLITIikkaOHJELMAT
REGERINGENS POLITIKPROGRAM
GOVERNMENT POLICY PROGRAMMES

Politikprogrammens
slutrapport
Valperioden 2007–2011

Statsrådets kanslis publikationsserie 9/2011

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 29.3.2011	
Författare Programdirektör Marjaana Aarnikka Programdirektör Maija Perho Programdirektör Georg Henrik Wrede		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Politikprogrammets slutrapport. Valperioden 2007–2011			
Sammandrag			
<p>Under regeringsperioden 2007–2011 har regeringen genomfört tre tvärssektoriella politikprogram:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv • Politikprogrammet för hälsofrämjande • Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd <p>Regeringens politikprogram har sammanställt omfattande uppgiftshelheter som fastställs i regeringsprogrammet för att uppnå de centrala mål som regeringen ställt. Detaljerade planer för genomförandet av och uppföljningsindikatorer för politikprogrammen fastställdes i regeringens strategidokument den 5 december 2007. Varje program har haft en egen ministergrupp, ledd av den ansvariga ministern för politikprogrammet, som har ansvarat för styrningen och uppföljningen av genomförandet. Heltidsanställda programdirektörer har ansvarat för det praktiska genomförandet av politikprogrammen.</p> <p>I denna rapport sammanställs uppgifter om verksamheten och resultaten under regeringsperioden för alla tre politikprogram. I rapporten ges en beskrivning av målen, de centrala åtgärderna och utvecklingen av de centrala indikatorerna för varje program. Dessutom bedöms hur väl målen för varje program genomförts och kommande utmaningar med tanke på programmets teman.</p> <p>Rapporten inbegriper en beskrivning av politikprogrammets arv, som programdirektörerna för valperioden 2007–2011 gemensamt utarbetat. I denna beskrivning redogörs för programdirektörernas syn på kommande utmaningar då politikprogrammen avslutas. I rapporten utvärderas även erfarenheterna av det koncept för politikprogrammen som man hittills tillämpat, och möjligheterna till vidareutveckling.</p>			
Nyckelord politikprogram, uppföljning, bedömning, indikator			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 9/2011		ISSN 1799-7828	ISBN (tryck) 978-952-5896-68-8
Sidantal 40	Språk Svenska	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-69-5
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
Distribution julkaisut@vnk.fi www.vnk.fi/publikationer		Tryckort Edita Prima, Helsingfors	

INNEHÅLL

FÖRORD	6
POLITIKPROGRAMMENS GEMENSAMMA ARV	7
2010-talets politikprogram som verktyg för regeringen	9
1 Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv.....	13
1.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser.....	13
1.2 Målen för politikprogrammet.....	14
1.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer	15
1.4 Helhetsbedömning av hur målen för politikprogrammet har genomförts under valperioden och av framtida utmaningar.....	18
1.4.1 Centrala frågor för nästa regeringsperiod	21
2 Politikprogrammet för hälsofrämjande.....	23
2.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser.....	23
2.2 Målen för politikprogrammet.....	23
2.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer	25
2.4 Bedömning av hur målen för politikprogrammet har genomförts.....	28
2.4.1 Fortsatta åtgärder och rekommendation om temahelheter för nästa regeringsperiod	31
3 Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd.....	34
3.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser.....	34
3.2 Målen för politikprogrammet.....	34
3.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer	36
3.4 Bedömning av hur politikprogrammet har lyckats	38
3.4.1 Fortsatta åtgärder under nästa period.....	39

FÖRORD

Under valperioden 2007–2011 har regeringen genomfört tre politikprogram:

- Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv
- Politikprogrammet för hälsofrämjande
- Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd.

Regeringens politikprogram har sammanställt omfattande förvaltningsövergripande uppgiftshelheter som fastställs i regeringsprogrammet för uppnående av de centrala mål som regeringen ställt. Detaljerade planer för genomförandet av och uppföljningsindikatorer för politikprogrammen fastställdes i regeringens strategidokument den 5 december 2007. Varje program har haft en egen ministergrupp som har ansvarat för styrningen och uppföljningen av genomförandet av politikprogrammet. Ministergruppen har letts av den ansvariga ministern för politikprogrammet. Heltidsanställda programdirektörer har ansvarat för det praktiska genomförandet av politikprogrammen. Marjaana Aarnikka (Rauno Vanhanen till och med den 30 april 2010) har varit programdirektör för Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv, Maija Perho har varit programdirektör för Politikprogrammet för hälsofrämjande och Georg Henrik Wrede har varit programdirektör för Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd.

I denna rapport sammanställs uppgifter om verksamheten och resultaten under valperioden för alla tre politikprogram. I rapporten ges en beskrivning av målen, de centrala åtgärderna och utvecklingen av de centrala indikatorerna för varje program. Dessutom bedöms hur väl målen för varje program har genomförts och vilka kommande utmaningar det finns.

Rapporten inbegriper en beskrivning av politikprogrammets arv, som programdirektörerna för valperioden 2007–2011 gemensamt utarbetat. I beskrivningen redogörs för programdirektörernas syn på kommande utmaningar när politikprogrammen avslutas. I rapporten utvärderas även erfarenheterna av det koncept för politikprogrammen som man hittills tillämpat, och möjligheterna till vidareutveckling.

Politikprogrammen har rapporterat om sina åtgärder och indikatorer även i samband med en uppföljning i mitten av valperioden. Tillgången på och aktualiteten hos uppgifterna om de indikatorer som utsetts för politikprogrammen samt möjligheterna att bedöma politikprogrammets effekter har varit en utmaning vid rapporteringen. De politiska helheterna och de nya åtgärderna enligt politikprogrammen inverkar långsamt, och när indikatorinformationen kommer med en viss fördröjning kan man inte ange direkta, omedelbara konsekvenser för speciellt många indikatorer. Dessutom är det svårt att bedöma hur de enskilda åtgärderna påverkar den samhälleliga utvecklingen och att urskilja vilka konsekvenser uttryckligen politikprogrammen, konjunkturerna och regeringens politiska riktlinjer har för de politiska helheterna.

På det hela taget kan man se att regeringens politikprogram har gjort ett viktigt arbete när det gäller att uppnå samhälleligt viktiga mål och ökat det tväradministrativa greppet inom statsförvaltningen. De gemensamma synpunkter om utvecklingen av politikprogramkonceptet och kommande tväradministrativa utmaningar som programdirektörerna presenterar i denna rapport strävar för sin del efter att staka ut vägen för nya möjligheter att sköta de förvaltningsövergripande politiska helheterna allt bättre på 2010-talet.

POLITIKPROGRAMMENS GEMENSAMMA ARV

När valperioden 2007–2011 löper ut är det ur politikprogrammets perspektiv viktigt att man också i fortsättningen lyfter fram frågan om att **trygga välfärden och stärka den ekonomiska tillväxten**. En förutsättning för tillväxt är **ett friskt och välmående folk** och därigenom **tryggad tillgång på arbetskraft och förlängning av tiden i arbetslivet**.

Sett ur politikprogrammets perspektiv och överlag ur perspektivet för politiska helheter där det krävs tväradministrativa åtgärder är det fortfarande en utmaning att försöka utveckla de nuvarande traditionella verksamhetsformerna, som starkt stöder sig på sektorer, så att de blir resultatrikare. Förutom att utveckla verksamhetsformerna är det också viktigt att kunna prioritera rätt för att få plats för nya verksamheter och innovationer som möjliggör bättre resultat än för närvarande. Inom det nuvarande systemet äventyrar en kortsiktig deloptimering av resultaten ofta den totala nyttan.

Det är en gemensam angelägenhet att se till att de goda erfarenheterna och den goda praxis som erhållits genom politikprogrammen samt det värdefulla – redan existerande – kunskapsunderlaget kan utnyttjas bättre både i det politiska beslutsfattandet och i verksamheten på alla förvaltningsnivåer. Det är en central utmaning att sprida och etablera god praxis såväl på ministerie- och regionförvaltningsnivå som på kommunal nivå.

Det regionala perspektivet har haft en stark framtoning i de nuvarande politikprogrammen, och det är viktigt att stärka detta perspektiv även i fortsättningen. Den regionala differentieringen påverkar nivån och kvaliteten på servicen för medborgarna. Beaktande av olikheterna mellan regionerna, en starkare koppling av de regionala aktörerna till bl.a. politikprogrammen och statsledningens styrning av kommunerna är centrala element för att regeringens mål ska nås. Det är även i fortsättningen viktigt att ha ett nära samarbete med olika aktörer i regionerna. Enligt politikprogrammen är det viktigt bl.a. att det arbete för att förutse arbetskraftspolitiken och utbildningsbehovet i regionerna som inletts med framgång under regeringsperioden fortsätter och att man ser till att den goda dialogen mellan olika förvaltningsområden och organisationer fortgår i dessa frågor. Det är ytterst viktigt att unga får arbete så snart som möjligt efter det att de har utexaminerats från sitt utbildningsområde.

Utvecklande av **bedömningen av konsekvenserna och effekterna av politikinsatser** samt säkerställande av ett gediget **kunskapsunderlag** till stöd för beslutsfattandet har varit ett tema som genomsyrat alla tre politikprogram. När effekterna bedöms är det enligt politikprogrammen ytterst viktigt att identifiera vilka långsiktiga konsekvenser besluten har för medborgarna och även för företagen.

Behovet att utveckla servicen i **en förebyggande riktning** har accentuerats i alla tre politikprogram. Det är svårt att mäta resultaten av förebyggande tjänster under en kort period om ett eller två år, eftersom resultaten fås med fördröjning. Möjligheten att se fördelarna med de förebyggande tjänsterna försvåras särskilt av att gransknings sättet har sin utgångspunkt i en balansering av ramen för ett budgetår eller en valperiod, varvid man under ett år försöker spara medan tyngdpunkten i kostnaderna kan flyttas över till rehabiliterande åtgärder året därpå.

Behovet att prioritera förebyggande tjänster gäller inom alla servicesektorer. Den s.k. rådgivnings- och skolhälsoförordningen kan nämnas som ett exempel på att man under valperioden har flyttat över tyngdpunkten till förebyggande arbete. Genom förordningen stärks den förebyggande service som riktar sig till barn och unga och minskas behovet av dyra, rehabiliterande åtgärder. På motsvarande sätt understryker den nya hälso- och sjukvårdslagen

vikten av att stärka primärvården. Målet är att minska behovet av dyr specialiserad sjukvård. Genom framgångsrika förebyggande tjänster kan man minska behovet av rehabiliterande åtgärder. Det finns redan uppgifter om den förebyggande verksamhetens goda effekter, och det är viktigt att denna information sprids till olika aktörer. På så vis kan man säkerställa att förskjutningen av tyngdpunkten från rehabiliterande åtgärder till förebyggande verksamhet kan genomföras på så bred front som möjligt inom alla sektorer och på alla nivåer av förvaltningen.

På basis av erfarenheterna av den förvaltningsövergripande verksamheten i fyra års tid kan politikprogrammen identifiera några aktuella tvärssektoriella utmaningar som kräver satsningar under nästa valperiod. Om man vill kan man se dessa teman som lämpliga objekt för en samlad tvärssektoriell verksamhet i kommande politikprogram eller organiserad på något annat sätt.

Stärkande av medborgarverksamhet och tryggnade av organisationernas verksamhetsbetingelser

- Det civila samhällets och organisationernas roll vid produktion av välfärd
- Ändamålsenlig definition av allmännyttan, tryggnade av servicen för specialgrupper
- Samhälleliga företag

Stärkande av familjepolitiken

- Stödjande av barn och unga
- Förebyggande av utslagning bland unga
- Tryggnade av mindre bemedlade barnfamiljers, i synnerhet ensamförsörjningsfamiljers, försörjning
- Jämställdhet mellan könen
- Ökad kulturell mångfald och starkare integration

Förlängd tid i arbetslivet

- Samordning av arbetsliv och familjeliv
- Frågor som gäller arbetslivets utveckling
- Utvecklande av företagshälsovården samt hälso- och sjukvård för arbetslösa (i synnerhet långtidsarbetslösa)
- Sysselsättning av partiellt arbetsföra samt effektivare och snabbare rehabilitering med tydligare ansvarsfördelning

Utvecklande av kreativa branscher för att främja välfärden

- Utvecklande av kreativa branscher och företagsamhet
- Kultur som en välfärdsfaktor
- Kulturprodukter, tjänster och export

2010-TALETS POLITIKPROGRAM SOM VERKTYG FÖR REGERINGEN

Politikprogrammen har sammanfört åtgärder som vidtagits inom olika förvaltningsområden och av olika aktörer för att nå de horisontella mål som regeringen prioriterat. Programmen har bidragit till att stärka samarbetet mellan ministerier, ämbetsverk, inrättningar, frivilligorganisationer och andra intressentgrupper.

Man har diskuterat uppnåendet av målen för politikprogrammen i synnerhet efter det att Statens revisionsverk publicerade sin effektivitetsrevisionsberättelse om politikprogrammen som styrningsmedel (SRV:s effektivitetsrevisionsberättelser 212/2010). I samband med nyheterna om SRV:s rapport betonades budskapet att det inte lönar sig att fortsätta med politikprogrammen i deras nuvarande form. Ett viktigare budskap med tanke på framtiden var att politikprogrammen trots sina nuvarande betydande brister successivt har berett jorden för och acceptans för ett nätverksartat och inofficiellt samarbete mellan ministerierna. Från dessa utgångspunkter är det emellertid nödvändigt och möjligt att utveckla programverksamheten så att den blir avsevärt effektivare än för närvarande. Enligt revisionsverket gäller de observerade problemen med politikprogrammen inte i första hand det praktiska genomförandet av programmen, utan närmast de fundamentala förutsättningar som det nuvarande tillämpnings sättet ger och de redskap för att påverka som programledningen fått.

I denna del av rapporten presenteras de erfarenheter programdirektörerna för de nuvarande politikprogrammen har när det gäller framgången för det nuvarande konceptet för politikprogrammen. Dessutom presenteras programdirektörernas synpunkter på möjligheterna att vidareutveckla konceptet. Avsikten är att ge stoff för utvecklandet av organiseringen av verksamhetsformerna för kommande förvaltningsövergripande politiska teman.

Inledning av politikprogram

När man i samband med regeringsprogrammet beslutar om tvärssektoriella prioriteringar bör man samtidigt omsorgsfullt dryfta olika alternativ för hur de ska genomföras och organiseras i praktiken. Politikprogramkonceptet kan med sina olika variationer ge ett lämpligt verktyg för verksamheten när syftet är att genomföra genuint tvärssektoriella helheter och/eller involvera och påverka även andra aktörer än de som finns inom statsförvaltningen.

Den grundläggande utgångspunkten för ett framgångsrikt politikprogram är att det har ett tillräckligt **tydligt mål**, som bygger på ett politiskt samförstånd. Ett politikprogram är inte det rätta verktyget för att lösa svåra politiska tvister, utan med hjälp av programmet kan man agera över gränserna mellan olika sektorer samt diskutera och identifiera nya frågor, teman och uppgifter. När man fastställer de huvudsakliga målen för ett politikprogram bör man beakta att varken "vidsträckt världsomfamnande" frågor eller frågor som berör bara en enda sektor är lämpliga teman för genomförandet av programmet. **Fokuset bör vara klart avgränsat och horisontellt.**

För säkerställande av att politikprogrammen genomförs effektivt och ändamålsenligt är det mycket viktigt att man utreder vilka temarelaterade **program, projekt och åtgärder som redan är aktuella eller pågår**. På så vis kan man undvika överlappningar. Det är en särskild utmaning att lyckas placera sådana pågående projekt och åtgärder inom ramen för politikprogrammet. Svårigheterna beror på att projekten eller åtgärderna ofta gäller för en viss sektor, och ministeriestrukturen stöder inte tvärssektoriell verksamhet. Man kan besluta om det närmare innehållet i politikprogrammen på hösten efter det att regeringen har utnämnts, t.ex. i samband med beredningen av regeringens strategidokument.

Politikprogrammen bör få en officiell status och grund redan i noteringarna i regeringsprogrammet eller senast i det strategidokument som preciserar regeringsprogrammet. Politikprogrammen bör kunna inledas på ett smidigt sätt även under valperioden, och man bör även kunna överväga möjligheten att inleda längre program som sträcker sig över flera valperioder. Politikprogrammen bör göras smidigare och bör inte bindas direkt till exempelvis hela regeringsperioden, utan programmen bör stödja regeringens möjligheter att reagera snabbt och effektivt när behoven ändras.

Resultaten av politikprogrammen

Förutom en lyckad fokusering är **programfinansieringen** en av de centralaste faktorerna vid bedömningen av politikprogrammets framgång. När man riktar finansieringen måste man i fortsättningen i högre grad beakta politikprogrammets fokus, omfattning och mål. Förutom med tanke på tryggheten av verksamhetsbetingelserna för politikprogrammen bör anslagen även ställas i relation till målen för varje program. En möjlighet är att man för regeringsperioden reserverar en ofördelad anslagsreserv för genomförande av tvärssektoriella politiska helheter. På så vis får regeringsperioden spelrum, vilket gör det möjligt att inleda nya program även under regeringsperioden.

Det är också viktigt att garantera möjligheterna att ta in målen för politikprogrammen i ministeriernas verksamhets- och ekonomiplaner. För de nuvarande politikprogrammen har det varit en utmaning att hitta resurser för projekt över gränserna mellan olika sektorer, eftersom programmets egna omkostnadsmoment har varit mycket begränsade. Det största problemet för de nuvarande mandaten har inte varit pengar, utan personalresurser. Beslut om sådana mera omfattande omfördelningar av resurserna som behövs för politikprogrammen och som överskrider gränserna för olika sektorer bör fattas på regeringsnivå, då man är överens om att det är viktigt att målen med politikprogrammen nås och angelägen om att rikta personella och ekonomiska resurser till programmen.

Med tanke på resultaten av politikprogrammen bör man i fortsättningen diskutera hur man bättre ska kunna sporra till horisontell verksamhet och hur man ska kunna utveckla uppföljningen av resultaten så att den stöder möjligheterna att uppnå horisontella mål. En central uppgift är att **knyta målen för politikprogrammen till resultatmålen för ministerierna och ämbetsverken**. I fortsättningen bör man bättre följa hur denna uppgift fullgörs. Politikprogrammen bör därför få en tydlig roll vid resultatstyrningen och i ministeriernas strategiprocesser.

Tydligt angivna mål i politikprogrammet och ansvarsfördelning underlättar uppföljningen av måluppfyllelsen. När tillgången till uppgifter om måluppfyllelsen är god är det också lättare att fastställa omfördelningen av åtgärderna eller behovet att fortsätta eller avsluta programmet när målen har nåtts.

Politikprogrammets aktörer och verksamhet

Frågan om statusen för politikprogrammets programdirektör är central med tanke på förutsättningarna att genomdriva programmet. Ur de nuvarande politikprogrammets perspektiv sett vore **en politiskt utnämnd tväradministrativ statssekreterare som programdirektör** en fungerande lösning. Detta innebär att den statssekreterare som är programdirektör bär ansvar för den tvärssektoriella helheten och att den aktuella programhelheten ingår som ett tillägg i ministerportföljen för **den minister som ansvarar för politikprogrammet**. Genom en sådan sammansättning stärks politikprogrammets status och förtydligas mandatet att ta del i den beredning som är central för programmet. Det att programdirektören också fungerar som statssekreterare medför inte några förändringar för en

eventuell ministerarbetsgrupps eller för ansvariga ministrars verksamhet. Vid utnämmandet av den minister som ansvarar för politikprogrammet kan man vara mer kreativ än för närvarande, och en direkt sektorkoppling är inte alltid nödvändig. Titlarna för de ministrar som ansvarar för programmen kan efterlikna nuvarande praxis; jämför t.ex. jämställdhetsminister och minister för ägarstyrningen. För programberedningsarbetet och styråtgärderna på nivån direkt under programledningen bör man i högre grad än för närvarande anvisa behövliga sakkunnigresurser från ministerierna och från andra aktörer. Ett tänkbart alternativ är den s.k. virtuella ministeriemodellen som tillämpats under valperioden 2007–2010 i Nederländerna.

Beslutsmekanismen har varit ett problem för de nuvarande politikprogrammen. Politikprogrammets enda beslutsforum har varit den egna ministergruppen, som inte är något beslutsorgan, utan ett organ som bereder statsrådets beslut. För andra ministergrupper gäller att ärendena når dem via sektorsförvaltningen. I ministergrupperna för politikprogrammen har man behandlat ärenden som borde ha runnit "nedåt" till olika ministeriers verksamhet och stärkt samverkan mellan ministerierna. Inom det nuvarande systemet har man emellertid sett behandlingarna i ministergruppen som ett led "uppåt" i beslutsprocessen på vägen till statsrådets sammanträde och i beredningen av denna beslutsprocess. Besluten av ministergrupperna för politikprogrammen har emellertid de facto bara sällan varit genuint inriktade på behandling i statsrådet. Genom ministergruppernas beslut har man snarare försökt påverka ministeriernas verksamhet.

För att frågor som rör politikprogrammen ska kunna framskrida effektivare bör man i fortsättningen använda **etablerade, existerande ministergrupper eller ministerutskott**, vilka vid behov bör kunna kompletteras beroende på vad saken gäller. För att undvika att behandlingarna av ärenden som hänför sig till politikprogrammen överlappar varandra bör samordningen mellan olika ministergrupper effektiviseras. Vid behov bör man ordna gemensamma möten för ministergrupperna (och delegationerna). På det hela taget är det viktigt att ministergruppernas möten förbereds väl och genom närmare samarbete med olika ministerier än för närvarande. Det gäller att bättre än för närvarande säkerställa att riktlinjerna och besluten från mötena vid behov förs till statsrådet för behandling eller direkt till det ansvariga ministeriet, för att de ska framskrida även på verksamhetsnivå.

För att de tvärsektoriella prioriteringarna och de politikprogram som eventuellt genomförs ska lyckas krävs det att såväl regeringen som de högsta tjänstemännen vid ministerierna förbinder sig vid politikprogrammen och behandlingsförfarandena i anslutning till dem.

Politikprogrammets placering och ställning vid ministerierna

Frågan om politikprogrammets organisatoriska placering är sekundär för genomdrivandet av programmen, men inte egal. De nuvarande politikprogrammets placering vid sektorsministerierna reducerar det horisontella inslaget men fördjupar substansen. Placeringen vid ett ministerium så nära den styrande ministern som möjligt är likväl en fördel som det lönar sig att hålla fast vid. På ministerienivå kan dock politikprogrammet i vissa fall upplevas som ett hot med tanke på resurserna och behoven. Om programdirektören i fortsättningen har status som statssekreterare, kan man se statsrådets kansli som den administrativt sett lämpligaste platsen. Även då kan politikprogrammet och dess funktioner alltså vara fysiskt förlagda till det ministerium där den ansvariga ministern finns.

Genom att före beslutet om ett politikprogram omsorgsfullt kartlägga aktuella projekt och åtgärder som hänför sig till politikprogrammet kan man skapa större klarhet i hur programmet ska genomföras på ministerienivå. Genom att identifiera politikprogrammets anknytningar till ministeriernas existerande projekt och interna processer och genom att genast i början

kartlägga samarbetsmöjligheterna och synergieffekterna kan man klarlägga programmets förhållande till ministeriets grundläggande verksamhet och undvika att ministeriets egna strategier och program prioriteras på politikprogrammets bekostnad. I fortsättningen bör även organisationer, ämbetsverk och inrättningar samt övriga aktörer engageras starkare i genomförandet av programmen.

Dessutom är det viktigt att komma ihåg att när man överväger att använda politikprogram-verktyget måste man beakta de specialvillkor och användningsändamål som gäller för det. Ett politikprogram kan i bästa fall fungera som en effektiv arbetshandske för regeringen. Med hjälp av den politiska styrning som riktas till politikprogrammet och med hjälp av tillräckliga resurser kan programmet fungera smidigare och snabbare än den traditionella förvaltningen när det gäller att lösa samhällsliga problem.

1 POLITIKPROGRAMMET FÖR ARBETE, FÖRETAGANDE OCH ARBETSLIV

1.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser

Central utveckling:

Arbetskraften i fullt bruk och tillgång på arbetskraft

- Till följd av den globala recessionen sjönk sysselsättningsgraden i Finland till 67,8 procent år 2010 och ökade arbetslösheten fram till mitten av 2010.
- Under recessionen ökade arbetslösheten dock mindre än vad som hade förutsetts.
- Enligt regeringsprogrammet har målet varit att i så hög grad som möjligt säkra en tillräcklig arbetskraftsinsats när befolkningen i arbetsför ålder minskar. Man har ännu inte kunnat säkra att målet nås, men den allmänna medvetenheten om de åtgärder som krävs när åldersstrukturen förändras har blivit klart starkare.
- Till följd av recessionen började arbetslöshetsgraden för personer under 25 år stiga mycket snabbt och var år 2010 nästan 5 procentenheter högre än år 2008.
- Arbetslöshetsgraden för äldre steg mycket måttfullt.

Företagsamhet

- Vid utgången av 2009 fanns det ca 266 000 företag i Finland (primärproduktion icke medräknad). Antalet företag ökade betydligt åren 1990–2009.
- Antalet företagare nådde nya rekordsiffror år 2009. Det fanns då 251 000 företagare, dvs. 9 procent av de sysselsatta (branscherna för primärproduktion och assisterande familjemedlemmar icke medräknade). Ökningen från det föregående året rörde sig kring 4 procent.
- Företagarnas åldersstruktur är högre än för löntagarna. Antalet kvinnoföretagare har ökat under 2000-talet, och nu är ungefär en tredjedel av alla företagare kvinnor.
- Under regeringsperioden skedde det inte några betydande förändringar i företagens vilja att växa. Vid en internationell jämförelse gäller för Finland att antalet nya tillväxtföretag och deras andel av företagsbeståndet är på en relativt låg nivå.

Arbetslivets kvalitet och produktivitet

- Sambandet mellan arbetsplatsens ekonomiska framgång och arbetslivets kvalitet har granskats i arbets- och näringsministeriets arbetsmiljöbarometer. Enligt förhandsuppgifter för 2010 har det positiva sambandet mellan arbetsplatsernas ekonomiska framgång och arbetslivets kvalitet stärkts både inom den privata sektorn och i synnerhet inom den offentliga sektorn.
- Enligt Statistikcentralens långtidsundersökning av arbetsförhållandena har arbetstagarnas möjligheter att utvecklas i arbetet förbättrats ytterligare och har arbetsuppgifterna blivit mångsidigare och självständigare.
- I internationella jämförelser avviker Finland till sin fördel bl.a. när det gäller utbildning på arbetsplatsen, flexibla arbetstider, beslut relaterade till arbetet och utvecklande av arbetsorganisationen.

Centrala reformer och åtgärder:

Arbetskraften i fullt bruk och tillgång på arbetskraft

- Ansvarsfördelningen i fråga om prognostisering av arbetskrafts- och utbildningsbehov har preciserats och dialogen mellan det regionala och det riksomfattande prognostiseringsarbetet har intensifierats. Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) producerar branschprognoser som kan användas av olika förvaltningsområden och regionala aktörer.
- Gemensamma principer för flexicurity bereddes på trepartsbasis och godkändes sommaren 2009.
- Samhällsgarantin för unga reviderades genom en snabbare tidtabell för utarbetandet av en sysselsättningsplan.
- Sysselsättning av unga främjades genom att Sanssi-kortet togs i bruk. Kortet är riktat till arbetsgivare och bygger på lönesubvention. Nyutexaminerade personer under 30 år kan få ett Sanssi-kort.
- Principbeslutet om ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring 2009–2011 godkändes av statsrådet den 5 november 2009.

Företagsamhet

- I oktober 2009 inleddes telefonrådgivningen Talousapu för företag som har ekonomiska svårigheter.
- Systemet med startpeng permanentades och perioden för startpeng förlängdes från ingången av 2008.
- År 2008 infördes Tekes s.k. NIY-finansiering för unga, innovativa företag och inleddes verksamheten vid den fond för finansiering av tillväxtföretag, Kasvurahastojen rahasto, som Finlands Industriinvestering Ab hade bildat tillsammans med arbetspensionsbolagen.
- I mars 2009 fattades ett principbeslut om ett nationellt handlingsprogram för minskning av företagens administrativa börda 2009–2012.
- Det riksomfattande servicesystemet FöretagsFinland vidareutvecklades under hela regeringsperioden. Som exempel på genomförda åtgärder kan nämnas telefontjänsten för rådgivning för nya företagare och den centraliserade ärendehantering för företag inom tjänstesektorn.
- Nya riktlinjer för fostran till företagsamhet offentliggjordes i mars 2009. Skolorna uppmuntras till samarbete även med företag.
- År 2010 ordnades för första gången tävlingen Timangi, avsedd för unga företagare. I tävlingen belönas unga företagare och företagarteam som genom modiga och innovativa företagsamhetshandlingar har fått sina företag att växa.
- Företagarnas sociala trygghet förbättrades genom flera åtgärder, bl.a. ändringar av arbetslöshetsskyddet för familjemedlemmar som företaget sysselsätter, av efterskyddet inom arbetslöshetsskyddet för företagare, av självrisktiderna för sjukdagpenning för företagare, av sjukförsäkringslagen och av definitionen av företagare i arbetspensionslagarna.

Arbetslivets kvalitet och produktivitet

- Under regeringsperioden bidrog man aktivt till att informera arbetsplatserna om arbetslivets kvalitet och produktivitet (t.ex. publikationer, regionala evenemang och webbsidor). I januari 2011 öppnades portalen Arbetslivets kvalitet för små och medelstora företag.
- Åtgärdsprojektet för arbetslivets kvalitet och produktivitet (TYLA-projektet) genomfördes för att inlemma frågor om arbetslivets kvalitet i arbets- och näringsministeriets styrning av verksamheten. Inom arbetet skapade man större klarhet i rollerna för olika arbetslivsaktörer för att nätverkssamarbetet ska kunna fortsätta allt mera systematiskt.
- Tekes finansieringstjänst för utveckling av arbetsorganisationer togs i bruk hösten 2009 och gjordes synligare under 2010.
- Forumet för välbefinnande i arbetet samordnas av social- och hälsovårdsministeriet och har haft som målsättning att främja välbefinnandet i arbetet och att åstadkomma en positiv attitydförändring när det gäller förlängning av tiden i arbetslivet.

1.2 Målen för politikprogrammet

Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv har genom sin verksamhet stött regeringens mål att trygga finansieringen av den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och välfärdssamhället då den del av befolkningen som är i arbetsför ålder minskar och det internationella konkurrensläget skärps. Programmet har försökt svara på de utmaningar som aktualiseras av den minskande arbetskraften i arbetsför ålder till följd av förändringar i åldersstrukturen och av den globala ekonomiska utvecklingen. Genom åtgärderna i programmet har man också främjat villkoren för företagsamhet och förbättrat arbetslivets kvalitet och arbetets produktivitet.

Enligt regeringsprogrammet var målet att sysselsättningsgraden stiger till 72 procent under valperioden, förutsatt att löneutvecklingen tar en sådan form att den stöder sysselsättningen och att den internationella ekonomiska utvecklingen är fortsatt gynnsam. På grund av konsekvenserna av den globala ekonomiska recessionen kunde denna målsättning inte nås. Enligt regeringsprogrammet kan man dock öka sysselsättningen genom att skapa ny och effektiv produktion som baserar sig på gediget kunnande. En ny och framgångsrik produktion kräver även en stark företaganda.

Enligt politikprogrammet är det möjligt att förhindra att arbetskraften blir knappare och bör arbetskraftsresurserna snabbt kunna tas i bruk där det finns lediga arbetstillfällen. På grund av befolkningens stigande medelålder blir det allt viktigare att se till att utbildningen riktas så att den allt bättre svarar mot arbetsmarknadens behov, att minska den strukturella arbetslösheten, att få ut de unga i arbetslivet tidigare än för närvarande och att få äldre att fortsätta arbeta längre. Målsättningen med politikprogrammet har varit att minska bl.a. problemen med matchning genom att man med arbetskraftspolitiska metoder ingriper i arbetslöshet så tidigt som möjligt och genom att man hindrar marginalisering och förbättrar arbetskraftspolitikens verkningsfullhet. Målsättningen har också varit att förbättra arbetsförhållandena, att få människor att orka längre i arbetet och att förbättra trivseln i arbetet samt att bättre än tidigare samordna arbete och familjeliv.

Med tanke på tryggheten av den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen har man i politikprogrammet uppmärksammat även förutsättningarna för att bedriva företagsverksamhet och vikten av att medborgarnas vilja att bli företagare och tillväxtföretagande ökar. Man har strävat efter att stärka verksamhetsbetingelserna för finländskt ägarskap med beaktande av bl.a. familjeföretagens utmaningar och starka sidor. Som en del av främjandet av företagsamhet har man i målen för politikprogrammet beaktat även jord- och skogsbruksföretagande i syfte att hålla landsbygden bebodd och levande.

En central målsättning för programmet har dessutom varit att förbättra arbetslivets kvalitet och arbetets produktivitet. Man har strävat efter att nå målet bl.a. genom att stödja arbetsgemenskapernas möjligheter att främja sin innovationsförmåga i synnerhet genom att utveckla ledarskapet och kompetensen. Politikprogrammets verksamhet har syftat till att stödja och följa upp projekt med uppgift att förbättra arbetets produktivitet och kvaliteten på arbetslivet.

För att nå målen och för att bedöma genomförandet av riktlinjerna har man inom politikprogrammet samarbetat aktivt med olika arbetsmarknads- och företagarorganisationer samt regionala aktörer. Programmet har beretts och genomförts i nära samarbete med olika intressentgrupper. De huvudsakliga åtgärderna enligt politikprogrammet har varit följande:

- arbetskraften utnyttjas till fullo och tillgången på arbetskraft tillgodoses
- satsningar på ökad företagsamhet och tillväxtföretag
- arbetslivets kvalitet och produktivitet förbättras.

En central uppgift för politikprogrammet har varit att sörja för samordning av projekt som varit viktiga för programmets mål och att ta del i projekten på ett tillräckligt sätt. Varje ministerium har svarat för beredningen av politiska helheter inom sitt förvaltningsområde som en del av planen för genomförande av politikprogrammet. Med hjälp av centrala nyckeltal har man följt hur programmålen framskridit.

1.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer

Arbetskraften i fullt bruk och tillgång på arbetskraft

Den globala recessionen orsakade en mycket snabb och kraftig nedgång i produktionen i Finland. Till följd av recessionen sjönk sysselsättningsgraden till 67,8 procent år 2010 och ökade arbetslösheten fram till mitten av 2010. Inom verksamheten under 2009 och i början av 2010 tog man fasta på att tackla de direkta problemen till följd av recessionen. Det är i första hand ministerierna som har ansvarat för de stimulansåtgärder som den ekonomiska krisen krävt, medan politikprogrammets roll främst har varit att på längre sikt försöka säkra tillgången på arbetskraft i framtiden när befolkningen i arbetsför ålder börjar minska.

Under recessionen har man försökt upprätthålla sysselsättningen genom regeringens stimulansåtgärder samt genom arbetskrafts- och utbildningspolitiken. Man har lagt in ytterligare arbetskraftspolitiska åtgärder och riktat dem till unga, nyutexaminerade, permitterade och uppsagda. Man har också försökt stödja sysselsättningen och företagsamheten bland arbetslösa med akademisk utbildning. Större efterfrågan på arbetskraft och befolkningens stigande medelålder kommer att försvåra tillgången på arbetskraft inom vissa branscher redan i år.

Sysselsättningen ökade kraftigt ända fram till år 2008. Sysselsättningen har ökat speciellt kraftigt bland 55–64-åringarna. Inom denna åldersgrupp steg sysselsättningsgraden rent av med mer än 13 procentenheter från och med år 2000. Till följd av recessionen sjönk sysselsättningsgraden tydligt år 2009. Sysselsättningsgraden sjönk mest inom åldersgruppen personer under 25 år, med mer än 5 procentenheter. Sysselsättningen bland äldre sjönk ganska lite under recessionen, med 1 procentenhet. Till skillnad från andra åldersgrupper ökade sysselsättningsgraden för äldre redan år 2010.

Arbetslöshetsgraden för personer under 25 år började stiga mycket snabbt till följd av recessionen. År 2010 var arbetslöshetsgraden för unga nästan 5 procentenheter högre än år 2008. Till följd av recessionen steg arbetslöshetsgraden för 15–64-åringar med ca 2 procentenheter, från 6,4 procent till 8,5 procent. Arbetslöshetsgraden för äldre steg däremot mycket måttfullt under recessionen. På det hela taget ökade arbetslösheten under recessionen mindre än vad som hade förutsetts.

Sysselsättningsgraden efter åldersgrupp åren 2000–2010, procent

Åldersgrupp, %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
15–24	39,8	40,4	39,4	38,5	38,1	39,3	40,7	43,2	43,2	38,4	37,8
15–64	66,9	67,7	67,7	67,3	67,2	68,0	68,9	69,9	70,6	68,3	67,8
55–64	42,2	45,7	47,8	49,6	50,9	52,7	54,5	55,0	56,5	55,5	56,2

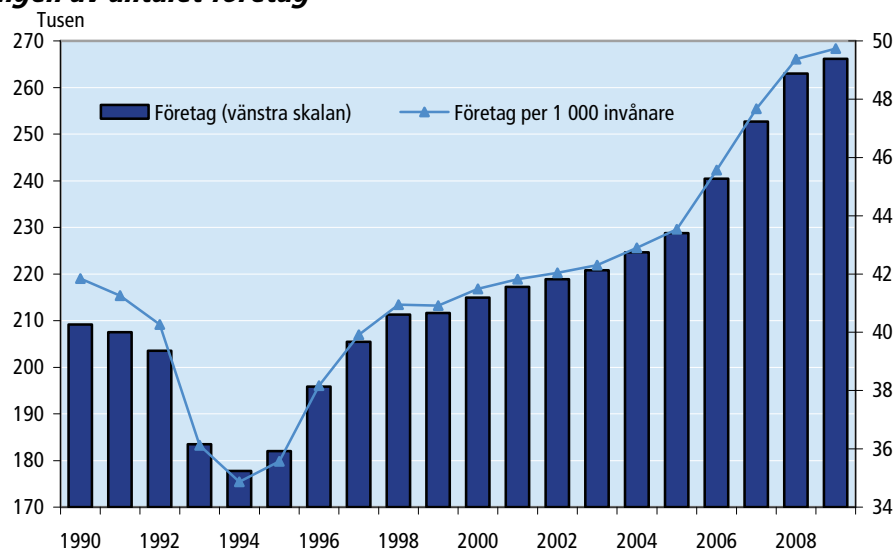
Källa: Statistikcentralen, arbetskraftsundersökning.

Stärkande av företagsamheten och företagens vilja att växa

Enligt 2010 års företagsamhetsöversikt fanns det enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning ca 266 000 företag i Finland vid utgången av 2009 (primärproduktionen icke medräknad). Antalet har ökat från år 1995. Antalet företag ökade speciellt kraftigt åren 2005–2008. Antalet arbetsgivarföretag har däremot kvarstått oförändrat, under 90 000 företag de tio senaste åren.

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning fanns det 251 000 företagare i Finland år 2009, dvs. 9 procent av de sysselsatta, om man inte räknar in verksamhetsområden för primärproduktion eller assisterande medlemmar i företagarfamiljer. Antalet företagare nådde nya rekordsiffror. Ökningen från det föregående året rörde sig kring 4 procent.

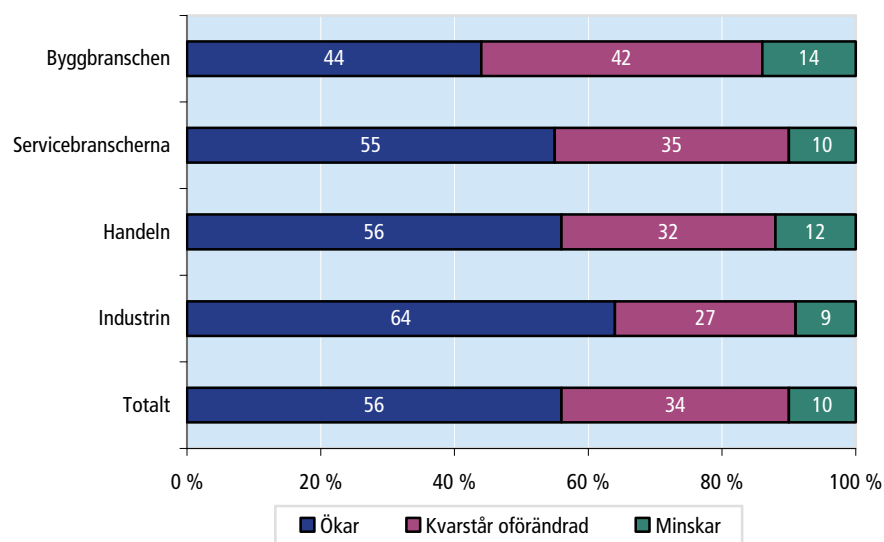
Utvecklingen av antalet företag



Källa: Företags- och arbetsställeregister och befolkningsstatistik, Statistikcentralen (1990–2008); arbets- och näringsministeriets uppskattning 2009.

Internationella och inhemska undersökningar visar att internationellt sett är antalet nya tillväxtföretag och deras andel av företagsbeståndet på en relativt låg nivå i Finland. Finland har inte i tillräcklig omfattning lyckats omvandla sin höga utbildnings- och kompetensnivå till tillväxtföretagande, och när det gäller att kommersialisera innovationer når Finland bara upp till genomsnittsnivån i Europa. Under valperioden skedde det inte några betydande förändringar i företagens vilja att växa.

Små och medelstora företags förväntningar på omsättningens utveckling efter huvudbransch 2010–2011



Källa: Barometern för små och medelstora företag.

Enligt undersökningen Global Entrepreneurship Monitor (GEM 2010) var andelen starkt tillväxtinriktade nya företagare (12 procent) i Finland åren 2002–2009 lägre än i medeltal i de 21 länder i Europa som undersökningen gällde. Andelen är den lägsta bland de nordiska länderna, där det fanns mer än 16 procent starkt tillväxtinriktade nya företagare. När det gäller

etablerade företags vilja att växa ser det inte ut att finnas några skillnader mellan Finland och de övriga nordiska länderna.

Arbetslivets kvalitet och produktivitet

Det finns få företagsspecifika uppgifter om hur bättre kvalitet på arbetslivet påverkar arbetets produktivitet. Sambandet mellan arbetsplatsens ekonomiska framgång och arbetslivets kvalitet har granskats i arbetsmiljöbarometern sedan år 2008. Enligt förhandsuppgifter för 2010 har det positiva sambandet mellan arbetsplatsernas ekonomiska framgång och arbetslivets kvalitet stärkts inom den privata sektorn och i synnerhet inom den offentliga sektorn.

Enligt Statistikcentralens långtidsundersökning av arbetsförhållandena har arbetstagarnas möjligheter att utvecklas i arbetet förbättrats ytterligare, har arbetsuppgifterna blivit mångsidigare och självständigare och tillmäts arbetet stor betydelse. Vid en internationell jämförelse avviker Finland till sin fördel bl.a. när det gäller utbildning på arbetsplatsen, möjlighet att påverka beslut som rör arbetet och ta del i utvecklandet av arbetsorganisationen, flexibla arbetstider och i fråga om att arbetsorganisationen motiverar arbetstagarna till att göra sitt bästa. Vid en internationell jämförelse är däremot mobbningsrelaterade problem allmänna i Finland än i andra länder.

I flera undersökningar har man konstaterat att åtgärderna för att utveckla arbetslivet har positiva konsekvenser för en förlängning av tiden i arbetslivet, möjligheterna att orka i arbetet och produktiviteten. Ett bra ledarskap och minskad arbetsbelastning gör det lättare att orka i arbetet. I dag är den psykiska påfrestningen av arbetet klart större än den fysiska påfrestningen. Enligt arbetsmiljöbarometern upplever mer än hälften av löntagarna sitt arbete som åtminstone ganska påfrestande psykiskt sett och upplever mer än en tredjedel av löntagarna sitt arbete som åtminstone ganska påfrestande fysiskt sett. Kvinnorna upplever större såväl psykisk som fysisk påfrestning än männen.

1.4 Helhetsbedömning av hur målen för politikprogrammet har genomförts under valperioden och av framtida utmaningar

De mål som i regeringsprogrammet uppställts för politikprogrammet har till övervägande del genomförts rätt väl. I programmet ingår emellertid även sådana helheter där målen inte har nåtts eller för vilkas del förberedelserna kommer att fortsätta under nästa regeringsperiod. Måluppfyllelsen har påverkats i synnerhet av den globala försämringen av de ekonomiska förhållandena.

Den ekonomiska krisen med start år 2008 och den recession som följde efter den har medfört att sysselsättningsmålet enligt regeringsprogrammet inte kan nås. Då arbetslösheten kommer att hållas kvar på en hög nivå de närmaste åren är det viktigt att trygga arbetskraftsförvaltningens service för arbetslösa arbetssökande och vidareutveckla servicen för arbetsgivare. Målet bör vara att arbetssökandena snabbt ska kunna sysselsättas och att en ökning av matchningsproblemen ska kunna avvärras.

I regeringsprogrammet uppställdes som mål att i så hög grad som möjligt säkra en tillräcklig arbetskraftsinsats när befolkningen i arbetsför ålder minskar. Med tanke på måluppfyllelsen har det skett en positiv utveckling när det gäller att förlänga tiden i arbetslivet i slutändan; de äldres medverkan i arbetslivet har ökat avsevärt under de senaste åren och för deras del har sysselsättningsgraden inte sjunkit lika mycket under recessionen som för de övriga åldersgrupperna. Förlängningen av tiden i arbetslivet har dels berott på ändringar i pensionsystemet och dels på andra politikåtgärder.

Till följd av recessionen har matchningsproblemen på arbetsmarknaden lindrats, men åtgärderna för regional matchning av arbetskraften och arbetsplatserna måste fortsätta. Fördelning av utbildningsplatserna på olika branscher och regionalt enligt efterfrågan på arbetskraft samt välfungerande arbetskraftsservice står för de primära lösningarna på problemen med matchning.

Bland målen i politikprogrammet ingick ökad arbetskraftsinvandring och höjd sysselsättningsgrad för invandrare. Genom olika åtgärder har man försökt främja invandrades utbildningsmöjligheter och färdigheter för arbetslivet. Den ekonomiska recessionen bromsade emellertid upp rekryteringen av arbetskraft från utlandet och man tog extra tid för den aktiva invandrapolitiken. För närvarande är invandrarnas andel på den finländska arbetsmarknaden liten internationellt sett, och invandrarna medverkar i arbetslivet i lägre grad än den övriga befolkningen. Deras arbetsinsats på arbetsmarknaden och som företagare kan således ökas.

När det gäller företagsamhet har antalet företag varit på väg uppåt, och vid utgången av 2009 fanns det ca 266 000 företag (primärproduktionen icke medräknad). Även antalet beviljade beslut om startpeng har ökat. Antalet arbetsgivarföretag har dock inte ändrats. Användningen av hushållsavdrag har ökat och avsevärt utökat antalet hemserviceföretag. De ändringar av hushållsavdraget som gjordes i början av 2009 har stärkt den positiva utvecklingen. Under regeringsperioden skedde det inte några betydande förändringar i företagens vilja att växa.

Genomförandet av det nationella handlingsprogrammet för minskning av företagens administrativa börda har fått en bra start i samarbete med olika ministerier, och bl.a. under 2010 fick man till stånd flera förbättringar.

Under denna regeringsperiod lyckades man likaså genomföra flera förbättringar av företagarnas sociala trygghet utgående från förslagen av en tjänstemannagrupp vid social- och hälsovårdsministeriet, och företagarnas sociala trygghet har närmat sig löntagarnas sociala trygghet. Inom programmet har man under hela regeringsperioden aktivt fört fram frågor om möjligheterna att avhjälpa bristerna i företagarnas sociala trygghet.

År 2009 var politikprogrammet med om att bygga upp den centraliserade ärendehantering för företag inom tjänstesektorn (flerkanalstjänst), som startade vid ingången av 2010 som en del av servicehelheten FöretagsFinland. Via ärendehantering får man information, råd och elektroniska blanketter för etablering av företag inom tjänstesektorn och idkande av serviceverksamhet i Finland. Den elektroniska ärendehantering kommer att vidareutvecklas.

Förändringen av den globala omvärlden och befolkningens stigande medelålder är centrala utmaningar för Finlands ekonomiska konkurrenskraft. Det är viktigt att sörja för arbetets produktivitet och den ekonomiska tillväxten för att man ska kunna trygga välfärdstjänsterna även i fortsättningen.

I synnerhet lösning av problemen med matchning på arbetsmarknaden och tryggnad av tillgången på arbetskraft är en utmaning för arbetsmarknaden under kommande år. Ökad efterfrågan på arbetskraft och befolkningens stigande medelålder kommer att försvåra tillgången på arbetskraft inom vissa branscher redan i år.

Befolkningen i arbetsför ålder minskar drastiskt under det innevarande årtiondet. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognoser kommer befolkningen i arbetsför ålder (16–64 år) att minska med ca 165 000 personer under perioden 2010–2030. Antalet personer som nått pensionsåldern kommer att öka med 581 000.

Det är också viktigt att effektivisera åtgärderna för att rikta invandringen till arbetsmarknaden som en del av arbetskrafts- och företagspolitiken. För att målet ska nås måste man utforma gemensamma invandrapolitiska riktlinjer även för kommande år och organisera förvaltningen i enlighet med dessa riktlinjer.

För att man ska kunna svara på dessa utmaningar måste man klara av att minska arbetslösheten, få långtidsarbetslösheten att börja minska, förbättra arbetslivet, främja arbetets meningsfulla innehåll och förlänga tiden i arbetslivet. Även arbetsinsatsen av dem som står utanför arbetskraften bör tas i bruk effektivare än för närvarande.

Åldersstrukturen för företagare är ännu högre än för löntagare, och fram till år 2015 kan man vänta sig mer än 60 000 ägarbyten i företagen. Det är viktigt att utvecklandet av rådgivnings- och sakkunnigtjänster i anslutning till ägarbyten i företag avancerar på ett effektivt sätt även under kommande år för att ägarbydesservicen samt dess produktionsprocesser och handlingsmodeller ska bli enhetliga och välorganiserade på riksplanet.

Under regeringsperioden har man framgångsrikt genomfört flera åtgärder för att förbättra villkoren för företagsamhet i små och medelstora företag. Det är dock viktigt att man även under nästa regeringsperiod aktivt fortsätter med det tvärssektoriella samarbete som redan inletts och med de projekt som pågår.

Med tanke på tryggheten av den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen är det viktigt att man i samband med politikåtgärderna även i fortsättningen fäster särskild uppmärksamhet vid att främja medborgarnas vilja att bli företagare och vid tillväxtföretagande. Man bör stärka verksamhetsbetingelserna för finländskt ägarskap genom att ta hänsyn till bl.a. familjeföretagandets starka sidor och utmaningar.

Beskattningen bör erbjuda tillräckliga incitament för små och medelstora företags innovationsverksamhet, risktagning och tillväxt samt för ägarskap som stöder dessa. Under regeringsperioden lyckades man ännu inte införa skatteincitament som är centrala för att främja och utöka företagets innovationsverksamhet. Denna fråga bör omprövas under nästa regeringsperiod. Under regeringsperioden skedde det inga betydande förändringar i företagets vilja att växa, och främjande av tillväxtföretagande är en central fråga även i fortsättningen.

För att främja arbetslivets kvalitet bör man under kommande år fästa särskild uppmärksamhet vid att utveckla verksamhetsformerna för utförande av arbete, främja införandet av strategisk ledning av personalresurserna vid företag, samtidigt förbättra arbetslivets kvalitet och produktiviteten och förankra informationen om detta i små och medelstora företag samt vid att det finns tillräcklig och fortlöpande finansiering för arbetslivsforskning och databaser som möjliggör forskning.

1.4.1 Centrala frågor för nästa regeringsperiod

I det följande presenteras de centrala frågor i politikprogrammet där beredningen inte kommer att kunna slutföras under regeringsperioden 2007–2011 och för vilka kontinuiteten bör säkerställas även under nästa regeringsperiod.

I Tillräcklig arbetskraft

- Genomförande och uppföljning av de riktlinjer som redan dragits upp för systemen för prognostisering av arbetskrafts- och utbildningsbehoven samt fortsatt gott samarbete mellan olika aktörer och vidareutvecklande av prognostiseringsarbetet.
- Bättre matchning på arbetsmarknaden genom att vidareutveckla arbetskraftsservicen. Närmare koppling mellan arbetskrafts- och företagstjänsterna vid arbetskrafts- och näringsbyråerna för att stödja företagens utveckling och snabb anställning av arbetssökande när arbetsplatser blir lediga.
- Längre yrkeskarriärer med sikte på den tid man är i arbetslivet. Bland annat snabbare övergång från studier till arbete, kortare arbetslöshetsperioder (flexicurityarbetsgruppens fortsatta åtgärder) och främjande av möjligheterna för den äldre arbetskraften att fortsätta arbeta är centrala frågor också under nästa regeringsperiod.
- Åtgärder för att stödja sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden för alla som ingår i arbetskraftsreserverna och minskning av den strukturella arbetslösheten.
- Undanröjande av hindren för arbetskraftsinvandring och hållbar internationalisering av arbetsmarknaden, stödjande av uppkomsten av arbetsgemenskaper som präglas av mångfald, integrering av de grundläggande spelreglerna i arbetslivet och effektivare tillämpning av minimianställningsvillkor, effektivt stöd för att invandrare bosatta i landet ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden, idéer för nya verksamhetsformer för invandrades integration samt utvärdering av migrationsförvaltningens verksamhet. Gemensamma politikriktlinjer och organisering av genomförandet.

II Företagsamhet

- Skattemässiga metoder för att främja företagets innovationsverksamhet, i synnerhet fortsatta åtgärder enligt skatteincitamentet för innovationsverksamhet, samt incitament för ökat tillväxtföretagande och ökade kapitalinvesteringar.
- Fortsatt samarbete mellan myndigheterna för att minska den administrativa bördan. Vid genomförandet av det nationella programmet är målet att den administrativa bördan ska minska med 25 procent från 2006 till utgången av 2012.
- Vidareutvecklande av tjänsterna inom FöretagsFinland och främjande av företagets elektroniska ärendehantering som ett led i SADe-projektet. Säkerställande av finansiering som behövs för att utveckla tjänsterna inom FöretagsFinland. I enlighet med statsrådets riktlinjer är alla centrala tjänster för elektronisk ärendehantering för medborgarna och företagen i bruk år 2013.
- Vidareutvecklande av verksamhetsbetingelserna för familje- och ägarföretagande. Fortsatt forskning kring bl.a. familjeföretagare, familjeföretag och assisterande familjemedlemmar.
- Revidering av de bestämmelser i lagen om skatt på arv och gåva som gäller generationsskiften i företag. Främjande av samarbete mellan olika aktörer och utvecklande av offentliga rådgivningstjänster när det gäller generationsskiften och ägarbyten i företag.
- Utvidgad och mångsidigare fostran till företagsamhet i utbildningen. Fortsatt arbete utifrån undervisnings- och kulturministeriets styrgrupp för entreprenörskap även under nästa regeringsperiod (riksomfattande utvecklande och samordnande av företagsamhet i den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen).

- Förbättrande och stärkande av färdigheter som främjar högskolornas och universitetens inriktning på företagsamhet samt kommersiellt och samhälleligt utnyttjande av forskningsrön med beaktande av bl.a. åtgärdsförslagen av de arbetsgrupper som behandlat högskolebaserat företagande (UVM 2009:10 och UKM 2010:10).
- Beslut om fortsatta åtgärder och eventuellt permanentande av rådgivningstjänsten Talousapu för företag som en del av tjänsten FöretagsFinland efter år 2011. Rådgivningstjänsten inleddes år 2009 i form av samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn.
- Målen för nästa regeringsperiod enligt arbets- och näringsministeriets strategiska projekt för kreativ ekonomi är bl.a. främjande av uppkomsten av företags- och produktutvecklingsverksamhet inom kreativa branscher.
- Utvecklande av verksamhetsmodellen för samhälleliga företag.

III Arbetslivets kvalitet och produktivitet

- Revidering av strukturerna för att förbättra arbetslivets kvalitet och produktivitet; bl.a. Tekes- och Tykes-samarbetet bör vidareutvecklas även under nästa regeringsperiod. Verksamhetsformerna bör etableras och åtgärderna för att utveckla arbetslivet bör effektiviseras som en del av innovationssystemet.
- Vidareutvecklande av monitoreringssystemet, bl.a. regelbundna insamlingar av uppgifter om vad arbetsgivare och arbetstagare på samma arbetsplatser anser om hur arbetslivet de facto har utvecklats och i vilken riktning de önskar det skulle utvecklas.

2 POLITIKPROGRAMMET FÖR HÄLSOFRÄMJANDE

2.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser

Central utveckling:

- Den förväntade livslängden för såväl kvinnor som män har fortsatt att öka i jämn takt.
- Av rapporten Finländarnas välfärd 2010 av Institutet för hälsa och välfärd (THL) framgår att finländarnas hälsa har blivit bättre och att finländarna har en hög livskvalitet men att de socioekonomiska skillnaderna har ökat: skillnaderna mellan högre tjänstemän och arbetstagare är sex år för män och ungefär tre år för kvinnor.
- Det har skett en positiv utveckling i fråga om välbefinnandet i arbetet och förutsättningarna att orka arbeta, och andelen personer som är mycket eller ganska nöjda med sitt arbete ökade med 8 procent från år 2005 till år 2009 (79–87 procent).
- Alkoholkonsumtionen per invånare sjönk med 0,5 liter från år 2005 till år 2010.
- Den ekonomiska förståelsen av hälsofrämjande och av människornas välfärd har ökat i kommunerna.

Centrala reformer och åtgärder:

- I den nya hälso- och sjukvårdslagen finns bestämmelser om kommunernas skyldigheter att beakta hälso- och välfärdskonsekvenser, främja hälsa och välfärd samt ordna hälsorådgivning och hälsoundersökningar och rådgivningstjänster för äldre. Förordningen om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsövård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga trädde i kraft fullt ut den 1 januari 2011. Bestämmelserna ger en stabil grund för skapandet av strukturer för hälsofrämjande och för tvärsektorielt samarbete.
- I kommunerna, samarbetsområdena och sjukvårdsdistrikten har man ordnat ett stort antal utbildningsevenemang, seminarier och arbetsmöten (260 fram till utgången av februari 2011). Det primära målet med dem har varit att stärka tänkesättet "hälsa inom alla politikområden".
- Tillsammans med olika folkhälsoorganisationer eller andra instanser har man genomfört 16 projekt för att stödja hälsofrämjande och finansierat 9 publikationer i anslutning till temat.

2.2 Målen för politikprogrammet

I regeringsprogrammet uppställdes som mål för Politikprogrammet för hälsofrämjande ett bättre hälsotillstånd för befolkningen och minskade hälsoskillnader samt integrering av tänkesättet "hälsa inom alla politikområden" i verksamheten inom olika förvaltningsområden. Livsstilssjukdomar (i synnerhet övervikt), kostnader till följd av alkoholproblem och befolkningens stigande medelålder nämndes som motivering till politikprogrammet. Man bedömer att främjande av hälsa kommer att förlänga tiden i arbetslivet och stävja ökningen av kostnaderna för hälso- och sjukvård.

Politikprogrammet skulle fästa uppmärksamhet vid bl.a. utvecklande av strukturerna för hälsofrämjande och den lagstiftning som tryggar dem, främjande av barns och ungas hälsa och välfärd, arbets- och funktionsförmågan samt välbefinnandet i arbetet för personer i arbetsför ålder, främjande av hälsan och funktionsförmågan hos äldre, ansvarsfördelningen i fråga om hälsofrämjandet och det förebyggande arbetet samt tilldelningen av resurser för dessa, motionens och kulturens betydelse som en förutsättning för välfärd, samt en hälsosam miljö.

De **samhälleliga effektmålen** för politikprogrammet indelades i delområden enligt följande:

- strukturerna för hälsofrämjandet stärks
- levnadsvanorna ändras så att de bidrar till att förebygga folksjukdomar (minskad övervikt hos barn och unga och befolkningen i arbetsför ålder, minskad användning av berusningsmedel och tobak)
- sådana arbets- och levnadsförhållanden som främjar en sund livsföring utvecklas

- basservicen inom social- och hälsovården stärks och nya arbetsformer för hälsofrämjandet utvecklas
- organisationernas verksamhet och roll i samband med hälsofrämjande stärks, i synnerhet i form av stöd för delaktighet och social gemenskap.

I motiveringen till målen för politikprogrammet konstaterades följande: "Den nytta som hälsofrämjandet har för samhället och ekonomin samt för arbetsplatserna och på det individuella planet är obestridlig. Det är viktigt att människor i stor omfattning tillägnar sig perspektivet för hälsofrämjande. Den centrala uppgiften i politikprogrammet är att främja och stärka hälso-perspektivet i det samhälleliga beslutsfattandet och servicesystemet – inom såväl den statliga och regionala som den lokala förvaltningen – samt inom näringslivet, på arbetsplatserna, i organisationer och på det individuella planet. Politikprogrammet ger en möjlighet att i enlighet med tänkesättet 'hälsa inom alla politikområden' stärka och komplettera det redan pågående utvecklingsarbetet över de traditionella gränserna mellan förvaltningssektorerna."

Politikprogrammet hade följande **strategiska prioriteringar**:

- att man på olika beslutsfattandenivåer tillägnar sig den samhälleliga och ekonomiska betydelsen av hälsofrämjande och nyttan av att sprida information om hälsofrämjande
- att stärka strukturerna för hälsofrämjande inom den lagstiftning som reformeras och i samband med kommun- och servicestrukturreformen
- att sammanställa, produktifiera, sprida och etablera den befintliga kunskapen, bästa praxis och de projekt som nått bästa resultat
- att stärka kompetensen.

Vid regeringens politiska överläggningar i februari 2009 dokumenterades följande helheter som fortsatta åtgärder i anslutning till målen för politikprogrammet:

- att främja förutsättningarna att orka i arbetet och utveckla arbetslivets kvalitet
- att förbättra tillgången till tjänster som förebygger utslagning och minskar skillnaderna i hälsotillståndet
- att sprida goda rutiner inom långtidsarbetslösas hälso- och sjukvård
- att sprida och sporra till ibruktage av bästa servicepraxis (flera noteringar)
- att förbättra primärvårdens förmåga att svara mot de psykiska problemen och att minska depressionsrelaterad arbetsförmåga
- att utveckla ett samarbete med den privata sektorn och privata organisationer och att stödja frivilligorganisationernas verksamhet
- att förbättra kunskaperna om förebyggande arbete och att stödja spridningen av god praxis, bl.a. genom en lag som gäller hälso- och sjukvården
- att utreda hurdan undervisning man ger i utbildningarna inom social- och hälsovårdsbranschen när det gäller hälsofrämjande motion, hälsosam kost och förebyggande missbrukarvård
- att påbörja ett riksomfattande åtgärdsprogram mot fukt och mögel
- att förenhetliga konsekvensbedömningar som gäller människor.

Man har främjat åtgärderna enligt de politiska överläggningarna som ett led i strävan att nå de ursprungliga målen för politikprogrammet genom samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, Institutet för hälsa och välfärd (THL), Arbetshälsoinstitutet (TTL), Delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE) och frivilligorganisationer.

Bland annat när det gäller förutsättningarna att orka i arbetet och utvecklandet av arbetslivets kvalitet har fyra arbetsgrupper som fortsatta åtgärder utgående från Jukka Ahtelas arbetslivsarbetsgrupp utarbetat konkreta förslag. Som en del av politikprogrammet har Arbetshälsoinstitutet genomfört flera utvecklingsprojekt. En stor del av åtgärderna enligt slutrapporten om långtidsarbetslösas hälso- och sjukvård ingår i dessa förslag. Programmet Fungerande hälso-

vårdscentraler och den nya hälso- och sjukvårdslagen främjar i betydande grad primärvårdens förutsättningar att svara mot de psykiska problemen. Detsamma gäller god praxis som tagits fram inom projektet Masto. Genom statsrådets beslut och miljöministeriets samordning har man inlett ett projekt för åtgärder mot fukt och mögel (projektet Kosteus- ja hometalkoot).

God praxis och serviceinnovationer sammanställs och förankras som en del av projektet Innobyn och programmet Kaste.

2.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer

Aktiviteten för **främjande av hälsa och välfärd** har ökat. Enligt den barometer för hälsofrämjande 2010 som Centret för hälsofrämjande publicerat var de allmänna framtidsutsikterna för hälsofrämjande något positivare i kommunerna än år 2009. Inom organisationerna såg däremot en något mindre andel av respondenterna än året innan ljust på situationen inom hälsofrämjandet. Enligt de kommunala respondenterna har hälsofrämjandet blivit synligare och har kunskapen om det ökat. Organisationsledarna ansåg att förutom att hälsofrämjandet har blivit synligare har man på bred front bland både medborgarna och de aktörer som generellt sett är viktiga för hälsofrämjandet insett betydelsen av detta. Den förbättrade situationen motiverades med att strukturerna för hälsofrämjande och ledarskapet är i skick. Även samarbete mellan förvaltningarna och yrkesövergripande samarbete nämndes i de motiveringar där man förutsåg en förbättring av situationen i fråga om hälsofrämjandet.

Enligt preliminära uppgifter i den databas med uppgifter om aktivitet för hälsofrämjande, TEAvisari (av finskans Terveystien edistämisaiktiivisuus), som Institutet för hälsa och välfärd byggt upp är medelvärdena för aktivitet för hälsofrämjande inom primärvården, i grundskolan och inom motion och idrott följande på en skala från 1 till 100: inom primärvården 52 (2010), inom motion och idrott 51 (2010) och i grundskolorna 62 (2009).

Social- och hälsovårdsministeriet lät läroanstalterna svara på en enkät om **hälsofrämjande motion och kost**. Enligt respondenterna ger undervisningen ganska bra grundläggande kunskaper om kostens (71 procent) och motionens (71 procent) betydelse för hälsan samt färdigheter att identifiera individens (67 procent) eller samhällets (66 procent) kost- eller motionsrelaterade problem (67 procent och 64 procent). I de obligatoriska studierna ingår kost- och motionsrelaterat innehåll närmast under det första studieåret. Kost och motion har oftast integrerats i olika studiehelheter. I de valfria studierna ingår det synnerligen rikligt med undervisning som rör kost (73 procent) och motion (79 procent). Respondenterna ansåg att det behövs mer undervisning om kost och motion. Inom handlednings- och rådgivningskompetensen behövs det allt mångsidigare metoder och en mera helhetsbetonad infallsvinkel.

Enligt THL:s rapport Finländarnas välfärd 2010 har **finländarnas hälsa** blivit bättre och har finländarna en hög livskvalitet. De socioekonomiska skillnaderna i hälsotillstånd, försörjning och välfärd har dock ökat. Att vara arbetslös, att få sjukpension eller invalidpension, att få utkomststöd och att ha låg utbildning är de viktigaste faktorer som försämrar livskvaliteten. De som bodde i glesbygden upplevde sin hälsa som sämre än de som bodde någon annanstans. I städerna har stressen ökat. Den tydligaste förändringen från rapporten 2008 var att välfärden för dem som bor i glesbygden har förbättrats jämfört med dem som bor i centrum. Skillnaderna i den upplevda välfärden tycks inte heller ha ökat under 2000-talet.

Motionerar befolkningen tillräckligt eller otillräckligt med tanke på hälsan?

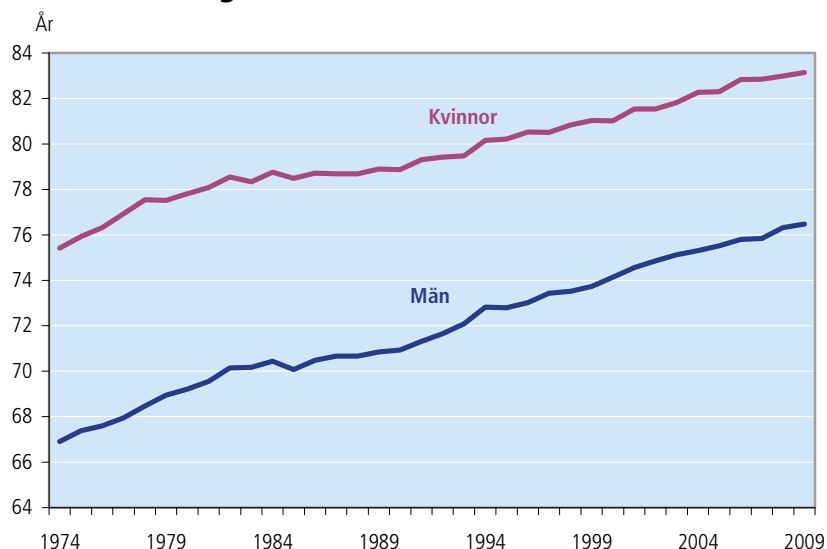
%	Klassificering enligt gamla rekommendationer			Klassificering enligt nyare rekommendationer	
	2001–2002	2005–2006	2009–2010	2005–2006	2009–2010
Tillräckligt	54	57	66	36	44
Otillräckligt	46	43	34	64	56

Källa: Nationell idrottsundersökning 2009–2010.

Med tanke på hälsofrämjande motionerar majoriteten av befolkningen tillräckligt enligt de gamla rekommendationerna. Andelen personer som motionerar tillräckligt har ökat under 2000-talet. En större del av kvinnorna än av männen rör på sig tillräckligt, och det förhållandet har kvarstått oförändrat. Andelen personer som rör på sig tillräckligt har ökat nästan lika mycket inom alla åldersklasser. Tävlings- och motionsidrottarnas rikliga fysiska aktivitet framhävs vid en allmän granskning; mer än hälften av vardags- och nyttomotionärerna rör på sig otillräckligt. Helhetsbilden förändras också när den nyare rekommendationen blir ett kriterium, t.ex. att man bör motionera nästan varje dag, sammanlagt minst 30 minuter per dag. Enligt detta kriterium motionerar de flesta otillräckligt.

Alkoholkonsumtionen har sjunkit för andra året i rad. År 2009 drack finländarna 10,2 liter 100-procentig alkohol per invånare. Antalet alkoholrelaterade sjukdomar som behandlats inom hälso- och sjukvården har sjunkit till samma nivå som i början av 2000-talet. Rattfylleribrotten minskade med ca 10 procent och antalet alkoholrelaterade olyckor med dödlig utgång minskade med mer än en femtedel (23 procent). Alkoholskadorna är fortfarande till stor del könsrelaterade. Alkoholrelaterade sjukdomar förekommer mest bland 45–64-åriga män.

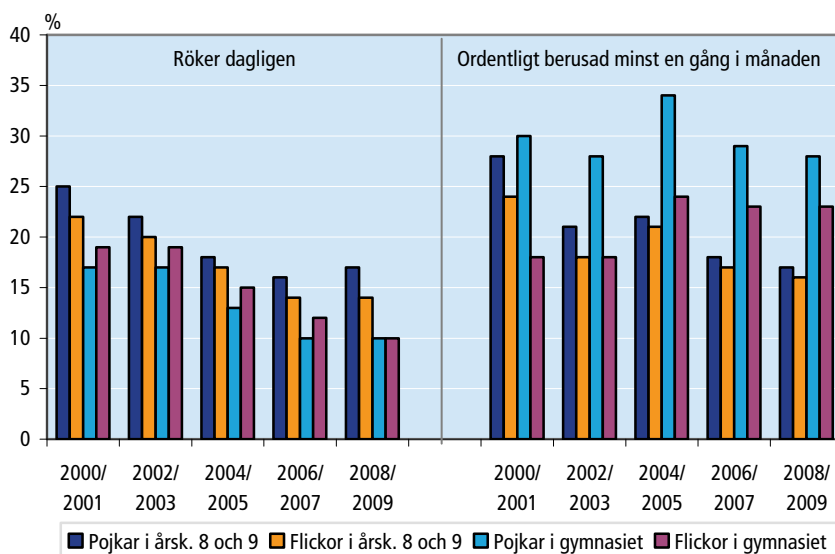
Nyföddas förväntade livslängd 1974–2009



Källa: Findikator, Statistikcentralen.

Barns och ungas upplevda hälsotillstånd har förbättrats en aning. Enligt resultaten från skolhälsoenkäterna 2006–2010 hade antalet grundskoleelever som upplevde sitt hälsotillstånd som medelmåttigt eller dåligt minskat med 2 procent (18–16 procent). Det finns en klar skillnad mellan gymnasiestuderande och studerande vid yrkesinriktade läroanstalter; yrkesskolestuderandenas upplevda hälsa och hälsovanor är sämre än gymnasisternas. För grundskoleleverna har många hälsoindikatorer kvarstått oförändrade, bl.a. övervikt (14 procent), trötthet (16 procent), nack- och axelsmärter samt huvudvärk (31 procent) och medelsvår eller svår depression (13 procent).

Röker dagligen och dricker sig ordentligt berusad minst en gång i månaden, elever i årskurserna 8 och 9 samt gymnasister

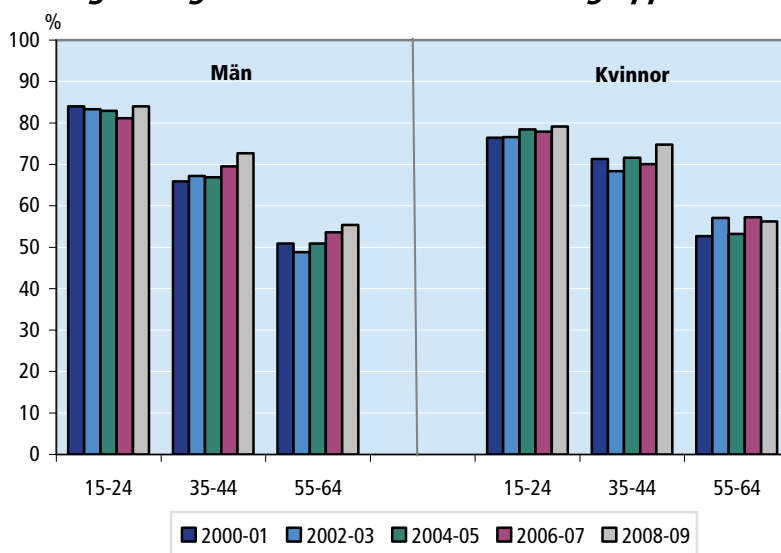


Källa: Skolhälsoenkät, THL.

Den dagliga tobaksrökningen har sjunkit till 16 procent och är nära målet, under 15 procent. Däremot har experimenterandet med illegala droger ökat något (från 7 till 9 procent). Övriga hälsovanor, bl.a. att delta i skolmåltiderna, att äta frukost regelbundet, att borsta tänderna och att motionera tillräckligt, har utvecklats i en något negativ riktning. I fråga om tillgången på skolhälsovård och elevvård har det skett en positiv utveckling.

Den upplevda hälsan bland **personer i arbetsför ålder** har förbättrats. Den andel av 15–64-åringarna som upplever sin hälsa som god eller ganska god har ökat under 2000-talet bland både män och kvinnor inom nästan alla åldersgrupper.

Upplevd god eller ganska god hälsa efter kön och åldersgrupp



Källa: Undersökningen Vuxenbefolkningens hälsobeteende och hälsa (AVTK).

Det har skett en lindrigt positiv utveckling i minskningen av antalet personer som röker dagligen och dricker för att bli berusade samt i ökningen av användningen av vegetabilisk olja i kosten. Kvinnorna har ökat sin konsumtion av grönsaker. Motionerandet har ökat något från år

2006. Antalet överviktiga håller däremot på att öka. Utvecklingen har varit positiv när det gäller välbefinnandet i arbetet och förutsättningarna att orka i arbetet. Andelen personer som är mycket nöjda med sitt arbete ökade med 8 procent från år 2005 (79 procent) till år 2009 (87 procent). Av löntagarna kände 56 procent sig starka och energiska år 2009. Motsvarande siffra var 52 procent år 2006.

24–26-åringarnas bedömning av välbefinnande i arbetet

	2003	2006	2009
Mycket god fysisk arbetsförmåga	37 %	35 %	41 %
Mycket god psykisk arbetsförmåga	28 %	29 %	35 %
Mycket eller ganska nöjd med det nuvarande arbetet	82 %	79 %	87 %
Upplever väldigt eller ganska mycket stress i arbetet	12 %	10 %	8 %
Tror att hälsan sannolikt eller säkert är sådan att de kan arbeta till pensioneringen	76 %	77 %	76 %
Anser att företagshälsovården är berömlig eller bra	68 %	69 %	74 %

Källa: Intervjuundersökningen Arbeta och hälsa, ålder 24–64 (Institutet för hälsa och välfärd).

De största orsakerna till sjukpensioner och invalidpensioner

Orsak till sjukpensioner/invalidpensioner	1996	2009
Psykiska störningar	27 %	38 %
Rörelseorganens sjukdomar	32 %	29 %
Cirkulationsorganens sjukdomar	13 %	8 %

Källa: Pensionsskyddscentralen.

Psykiska störningar och rörelseorganens sjukdomar är de största orsakerna till sjukpensionerna och invalidpensionerna. I siffrorna ovan återspeglas att arbetssäkerheten och arbetarskyddet har blivit bättre och att även levnadsvanorna, framför allt kosten, har blivit bättre. Den tilltagande stressen i arbetslivet är en bidragande orsak till ökningen av psykiska störningar.

Under den tid som uppföljningen omfattar blev funktionsförmågan och förmågan att klara av dagliga sysslor bättre bland **dem som är i pensionsåldern**. År 2009 upplevde nästan hälften av såväl kvinnorna som männen att de hade god eller ganska god hälsa. Upplevelsen av otrygghet minskade från år 2003 till år 2009. Otrygghet orsakas mest av knappa pensionsinkomster, risk för att bli beroende av andras hjälp och minnesförsämring. Alkoholkonsumtionen har ökat i synnerhet bland 65–74-åringar, och andelen nyktra personer i pensionsåldern har minskat på lång sikt. Motionerande minst fyra gånger i veckan har minskat. Cirka 93 procent av männen och kvinnorna i åldern 65–74 år klarar av att röra sig utomhus utan svårigheter, medan 83 procent av männen och 75 procent av kvinnorna i åldern 75–84 år fortfarande klarar av detta. Den andel som de 75–84-åringar som bor hemma utgör av befolkningen i motsvarande ålder har hållits kring 93 procent, och av dem som är över 85 år bor ca 77 procent fortfarande hemma.

2.4 Bedömning av hur målen för politikprogrammet har genomförts

Det värdefullaste för främjandet av hälsa och välfärd var att politikprogrammet som regeringens viljeyttring gav ett auktoritativt stöd och en auktoritativ grund för hela den omfattande mångfald av åtgärder som man har utformat och genomfört under regeringsperioden. Politikprogrammet har varit en impuls eller en partiell drivfjäder för flera lokala eller regionala projekt och evenemang. Det har också stärkt social- och hälsovårdsministeriets långsiktiga hälsofrämjande arbete och påskyndat genomförandet av separata delprogram.

Exempelvis länsstyrelserna/regionförvaltningsverken och delvis även landskapsförbunden har kunnat stödja sig på politikprogrammets mål i sitt eget programarbete samt i sin utbildnings- och styrningsverksamhet.

Hälsofrämjandets samhälleliga betydelse och strukturerna för det

Det centrala målet med politikprogrammet har varit att man på olika beslutsfattandenivåer bör tillägna sig den samhälleliga och ekonomiska betydelsen av hälsofrämjande och att man bör stärka strukturerna för hälsofrämjande. Den nya hälso- och sjukvårdslagen bidrar i betydande grad till måluppfyllelsen. Utgående från förslagen av den arbetsgrupp som berett lagen har politikprogrammet, social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd ända sedan mitten 2008 på ett flertal evenemang, seminarier och arbetsmöten informerat om den nya lagens skyldigheter vad gäller hälsofrämjande.

Enligt den **barometer för hälsofrämjande 2009** som Centret för hälsofrämjande publicerat bedömde 60,8 procent av hälsovårdsdirektörerna att politikprogrammet hade främjat i synnerhet synligheten hos och betydelsen av hälsofrämjande. De två områden som dessutom främjats var tvärsektorielt samarbete och samarbete inom regionen. Enligt barometern 2010 bedömde man att läget hade förbättrats i fråga om strukturerna för hälsofrämjande verksamhet. Dessutom bedömde man att arbetsformerna för hälsofrämjandet hade utvecklats.

Inom samarbetsområdena för hälso- och sjukvård finns det fortfarande rum för utveckling av samarbetsstrukturerna för hälsofrämjande med medlemskommunerna. Av den enkät som Kommunförbundet lät genomföra på hösten 2010 (30 respondenter) framgick att för 31 procent av respondenterna ingick organisering och genomförande av främjande av välfärd och hälsa i beslut om lösningar enligt ramlagen. Av respondenterna konstaterade 51,7 procent att det förhöll sig på det viset i någon mån.

Inom samarbetsområdena har man utarbetat en strategi/plan för främjande av välfärd och hälsa enligt följande:

- har godkänts av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige i alla medlemskommuner, 3,6 procent
- har godkänts av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige i en medlemskommun/några medlemskommuner, 10,7 procent
- har godkänts av ett organ inom samarbetsområdet, 14,3 procent
- beredningen har inletts, 53,6 procent
- har inte utarbetats, 25 procent.

Sjuttion områden (56,8 procent) har fattat beslut om ledningen av och ansvaret för främjande av välfärd och hälsa inom samarbetsområdet. I 42,3 procent av områdena finns det en ledningsgrupp eller en motsvarande grupp för främjande av välfärd och hälsa. I den ingår förutom företrädare för samarbetsområdet även medlemmar från olika förvaltningsområden i medlemskommunerna. För hälften av områdena har man utsett en ansvarig person för främjande av välfärd och hälsa.

Det går inte att göra en exakt bedömning av utvecklingen i kommunerna vad gäller strukturerna för, ledningen av och de tvärsektorieella åtgärderna för hälsofrämjandet, eftersom resultaten av THL:s kommunenkät kommer först senare på våren 2011. På basis av intrycket från olika evenemang och möten kan man bedöma att medvetenheten och insikten om de humana och ekonomiska fördelarna av att främja hälsa och välfärd har blivit betydligt bättre. Samma budskap har kommit från olika samarbetspartner. Även det material som tävlingen En

frisk kommun resulterat i och bl.a. de projekt inom programmet Kaste som rör temat vittnar om detta. Den ekonomiska recessionen har i någon mån bromsat upp utvecklingsprojekten, men samtidigt har den tvingat kommunerna att fundera över prioriteringarna och servicestrukturerna.

Man kan också anta att budskapet från de s.k. föregångarkommunerna, sjukvårdsdistrikten och de omfattande regionala samarbetsprojekten sprider sig och får de kommuner som släpar efter i utvecklingen att se över sina verksamhetsformer. Den databas med uppgifter om aktivitet för hälsofrämjande, TEAviisari, som Institutet för hälsa och välfärd byggt upp ger kommunerna möjlighet att göra till och med mycket detaljerade jämförelser av aktiviteten inom olika delområden av hälsofrämjandet.

Hälsofrämjande och sunda levnadsvanor har haft en stark framtoning i medierna. Folkhälsoorganisationernas och fackorganisationernas tidningar har spelat en viktig roll när god praxis och nya arbetsmetoder för hälsofrämjande har presenterats. Lokala, regionala eller riksomfattande evenemang för hälsofrämjande har varit nyhetsstoff för medierna i området.

Förutsättningar för hälsofrämjande och befolkningens hälsa

Utvecklingen i arbetslivet har varit positiv när det gäller arbetstillfredsställelsen och företagshälsovårdstjänsterna. Man har fäst allt större uppmärksamhet vid bl.a. motion på arbetsplatsen och motion i samband med arbetsresorna. Man har arbetat mycket för att utveckla företagshälsovården. Som ett led i åtgärderna för att förlänga tiden i arbetslivet lade arbetsgrupperna för utveckling av **företagshälsovården och bedömning av arbetslösas arbetsförmåga och hälsovårdstjänster** fram sina förslag i mars 2011. Den genomsnittliga pensioneringsåldern har stigit en aning och även viljan att arbeta ända till pensionsåldern har ökat.

När man granskar åldersgrupperna kan man konstatera att övervikt är påfallande bland barn, unga och vuxna, vilket är en uppenbar hälsorisk. Problemet accentueras bland dem som har en svag socioekonomisk ställning. För att övervikten ska minska krävs det verksamhet på bred front och satsningar på i synnerhet barn och unga som rör på sig för lite och på deras kostvanor. Här spelar skolan en viktig roll.

Andelen rökare har minskat en aning under 2000-talet. Tobaksaccisen har höjts två gånger och tobakslagen skärptes i fjol. Enligt lagändringen är målet ett rökfritt Finland senast år 2040. En tredjedel av kommunerna i Finland har förklarat sig rökfria. Den totala alkoholkonsumtionen har sjunkit något och ökningen av alkoholskador har stannat upp eller sjunkit något. Alkoholaccisen höjdes tre gånger under regeringsperioden. Den s.k. sockerskatten trädde i kraft vid ingången av 2011. Den höjer priset på sötsaker, glass och läskedrycker.

Förordningen om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga förpliktar kommunerna att satsa mer på förebyggande arbete och öka resurserna, vilket har kunnat ses som konkreta beslut. Exempelvis Hälsovårdarförbundet har bedömt att situationen har blivit bättre i synnerhet inom rådgivningsverksamheten och skolhälsovården.

Miljöministeriet har meddelat anvisningar för planläggning och byggande som främjar tillgängligheten och säkerheten när det gäller möjligheterna att röra sig. I samarbete med politikprogrammet har man ordnat två seminarier i anslutning till temat. Miljöministeriet har också i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet genomfört ett projekt som främjar cykling och producerat material om detta.

Inom programmet Kaste har man tagit fram strukturer som främjar hälsa och välfärd samt nya former av yrkesövergripande servicepraxis för olika åldersgrupper. Det är viktigt att den bästa praxisen fortlever och sprider sig. Under nästa programperiod är det därför viktigt att reservera en del av utvecklingspengarna så att de kan användas för att etablera praxisen.

När det gäller utvecklandet av social- och hälsovårdstjänsterna är det motiverat att nämna **programmet Fungerande hälsovårdscentraler** och **programmet Ikäneuvo** som styr servicen för äldre. Programmet Ikäneuvo har utgått från bl.a. politikprogrammets målsättning. I den nya hälso- och sjukvårdslagen finns en paragraf om rådgivningstjänster för äldre.

För att **stärka det civila samhället** och förbättra organisationernas verksamhetsbetingelser har man samarbetat med justitieministeriet och Delegationen för medborgarsamhällspolitik och har man genom samfinansiering av olika ministerier gjort en utredning om organisationernas finansiering och bidragspraxis. Utredningen blev klar i slutet av 2010. Verkställigheten av förslagen av finansministeriets skattearbetsgrupp fortsätter genom att skatteförvaltningen på våren 2011 lägger fram förslag till ändringar av anvisningarna. Efter remissbehandling meddelas anvisningarna före sommaren.

2.4.1 Fortsatta åtgärder och rekommendation om temahelheter för nästa regeringsperiod

Fortsättning för politikprogrammets projekt

Av projekten enligt verkställighetsplanen för Politikprogrammet för hälsofrämjande kommer genomförandet av åtgärdsprogrammet Konst och kultur ger hälsa och välfärd 2010–2014 att fortsätta under nästa regeringsperiod. Man bör trygga det fortsatta genomförandet av åtgärdsprogrammet så att Institutet för hälsa och välfärd i egenskap av programmets hembo får behövliga resurser och i synnerhet undervisnings- och kulturministeriets och social- och hälsovårdsministeriets stöd och så att undervisnings- och kulturministeriets finansiering åren 2012–2014 kvarstår på minst 2011 års nivå (370 000 euro).

Flera av de projekt som Arbetshälsainstitutet och Institutet för hälsa och välfärd ansvarar för kommer att fortsätta enligt de ursprungliga planerna under nästa regeringsperiod.

Uppföljning av ny lagstiftning och stödjande av genomförandet

Främjandet av hälsa och välfärd har fått en **stabil lagstiftningsgrund** som ålägger det regionala och lokala planet att utforma strukturer, strategier, handlingsprogram och uppföljningssystem. Dessutom gäller en skyldighet att följa befolkningens hälsa och välfärd. Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd är inne på slutrakan med systemen för insamling av information till stöd för detta. Systemen tas fram inom pilotprojektet ATH (den regionala hälso- och välfärdsundersökningen) och projektet INDI (programmet för nyckelindikatorer). Social- och hälsovårdsministeriet kommer ännu under den pågående regeringsperioden att ordna en omfattande utbildningsomgång för att stödja verkställigheten av hälso- och sjukvårdslagen. I utbildningen ingår ett avsnitt om innehållet i paragraferna om hälsofrämjande verksamhet.

Än så länge finns det otillräckliga och spridda uppgifter om **hur reformen Paras har påverkat** strukturerna och praxisen för hälsofrämjande. På våren 2011 får man resultaten av en kommunenkät, och utgående från resultaten bör man avväga fortsatta åtgärder. Responsen från fältet är dubbelriktad: å ena sidan har man utformat strukturer och ledningssystem och bildat arbetsgrupper för hälsofrämjande eller stärkt strukturerna, ledningssystemen och arbetsgrupperna, å andra sidan har samarbetsområdeslösningarna inte överallt medfört

samarbetspraxis med de förvaltningsområden i medlemskommunerna som skapar förutsättningar för hälsa och för sin del ansvarar för dessa. Inom SHM-koncernens samarbete med Kommunförbundet bör man följa med situationen och bl.a. med hjälp av stödmaterial och utbildning stödja önskvärda strukturlösningar för hälsofrämjandet.

Det gäller framför allt att **engagera förtroendemanna- och tjänstemannaledningen i kommunerna** i ett brett, tvärsektorielt främjande av hälsa och välfärd i kommunens egen verksamhet och dess samarbete med centrala intressentgrupper. För detta krävs det att man tar upp temat på bl.a. möten och kurser för den högsta förtroendemanna- och tjänstemannaledningen i kommunerna och bedriver ett nära samarbete med Kommunförbundet.

Prioriteringar för nästa regeringsperiod

För förebyggande av folksjukdomar är det viktigt att man försöker påverka så tidigt som möjligt, och här **har undervisningen i hälsokunskap i grundskolan och läroanstalterna på andra stadiet samt en hälsofrämjande lärmiljö en nyckelposition**. Även skolmåltidernas kvalitet och skolgårdar som sporrar till fysisk aktivitet är viktiga.

Det är också viktigt **att använda resultatrika och verkningsfulla metoder som förebygger hälsorisker**, vilket hänför sig till kunnandet ända från den grundläggande yrkesutbildningen till kompletteringsutbildning och utbildning på arbetsplatsen. Det behövs användarvänliga databaser om god praxis och arbetsmetoder för att det material om hälsofostran som producerats ska kunna användas aktivt. Vid sidan om myndighetsuppgifterna måste Institutet för hälsa och välfärd och Arbetshälsoinstitutet fokusera på att aktivt sprida god praxis inom servicesystemet och i arbetslivet. Slutförandet av projektet Innobyn har också en nyckelposition som dataarkiv för god praxis för främjande av hälsa och välfärd.

Primärvårdens roll accentueras särskilt när det gäller att främja folkhälsan, minska hälsoskillnaderna och genomföra de hälsoundersökningar som förutsätts enligt den nya hälso- och sjukvårdslagen, t.ex. för att man i ett tillräckligt tidigt skede ska kunna förebygga hälsoriskerna bland befolkningsgrupper utanför arbetskraften. De positiva erfarenheterna och arbetssätten från hälso- och sjukvårdsprojektet för långtidsarbetslösa bör komma till användning i vida kretsar.

Företagshälsovården har en viktig uppgift när det gäller att stödja sunda levnadsvanor såväl i arbetsgemenskapen som i fråga om enskilda arbetstagare. Man bör ytterligare utveckla företagshälsovården i en allt mer förebyggande riktning och utöka växelverkan mellan företagshälsovården, den operativa ledningen och cheferna. Innevarande år trädde en ändring av sjukvårdslagen i kraft enligt vilken arbetsgivaren har rätt till en högre ersättning på 60 procent, om man på arbetsplatsen med företagshälsovården avtalat om en praxis för hur upprätthållandet, uppföljningen och ett tidigt stödjande av arbetsförmågan ska förverkligas genom arbetsplatsens och företagshälsovårdens gemensamma åtgärder. Ändringen bör stödjas av Arbetshälsoinstitutet och andra instanser som ansvarar för välbefinnande i arbetet, bl.a. arbetsmarknadsorganisationerna.

Bland åtgärderna på befolkningsnivå **intar alkoholpolitiken en central position** med tanke på folkhälsan i allmänhet och för minskning av alkoholrelaterade sjukdomar och stödjande av barns välfärd. Insatserna för att minska alkoholskador kommer även i fortsättningen att grunda sig på påverkan av det allmänna attitydklimatet och reglering av priset och tillgången på alkohol. Man bör främja förebyggande och rehabiliterande alkohol- och drogarbete genom att trygga resurserna för det. Det är motiverat att begränsa imagereklam för alkohol. Man bör

utreda hur restaurangernas öppettider påverkar förekomsten av alkoholskador. Dessutom bör alkohollagen revideras så att dess nuvarande grundläggande principer kvarstår.

I regeringsprogrammet, i Politikprogrammet för hälsofrämjande och vid regeringens överläggningar i mitten av regeringsperioden betonades vikten av **att trygga och stärka organisationernas ställning** och deras betydelse i synnerhet för att främja delaktighet. Det är viktigt att beredningen av de fortsatta åtgärder beträffande beskattning, finansiering och definition av allmännyttiga tjänster som regeringen fattade beslut om i sin aftonskola i början av 2010 slutförs. Under nästa regeringsperiod bör man säkerställa att de medel som frigörs från Penningautomatföreningens veteranrehabilitering anvisas organisationerna. Stärkande av det civila samhället är viktigt även vid förebyggande av utslagning.

Tänkbara teman för ett politikprogram eller projekt för främjande av hälsa och funktionsförmåga

Sett ur politikprogrammets synvinkel bör man under kommande år fästa särskild uppmärksamhet vid följande smärtpunkter i det finländska samhället och vid följande målgrupper:

- 1. Stödjande av barns och ungas psykiska hälsa och förebyggande av utslagning bland barn och unga.** Hur säkerställa tillräckligt stöd och stöd i ett tidigt skede för familjer i kris, bl.a. hemvårdares och familjearbetares tjänster. Hur stödja barn och unga i deras utvecklingsmiljö, inte bara i hemmet utan även inom dagvården och i skolorna. Hur ordna lättillgänglig service för unga där de kan få yrkesövergripande hjälp och stöd.
- 2. Garanterad studie-, praktik- eller arbetsplats för dem som gått ut grundskolan eller för unga som avbrutit sin yrkesutbildning.** Hur säkerställa s.k. nolltolerans som undervisnings-, social- och ungdomsväsendet samt arbetskraftsförvaltningen ska ansvara för. Hur sammanföra verkstadsverksamhet, tionde klass, läroavtalsutbildning, ungdomsarbete och behövliga social- och hälsovårdstjänster till en helhet genom vilken man avsevärt kan minska hotet om utslagning.
- 3. Sysselsättning av partiellt arbetsföra.** Hur sammanjämka arbetskraftsförvaltningens åtgärder, hälsovårdstjänsterna och handikappservicen, rehabiliteringen, den sociala tryggheten och löneinkomsterna så att den aktuella befolkningsgruppens arbetskraftspotential kan komma till användning och såväl välfärden som försörjningen bli bättre på det individuella planet.
- 4. Främjande av hälsan för befolkningsgrupper med hälsorisker och förebyggande av att problemen anhopas, i synnerhet att motarbeta övervikt.** Hur etablera god praxis (bl.a. förebyggande av diabetes) inom primärvården och företagshälsovården och inlemma motions- och kostinterventioner som ett viktigt led i mottagningsverksamheten. Hur påverka omvärlden och de behövliga åtgärderna på befolkningsnivå.
- 5. Främjande av de äldres hälsa och funktionsförmåga.** Hur åstadkomma miljöer som stöder hälsa, möjligheter till fysisk aktivitet och delaktighet samt utvidga nätverket med rådgivningstjänster för äldre.

Ett resultatrikt genomförande av detta program/dessa samlade projekt kommer att påverka de centrala målen för Finlands framtid: uppgång i sysselsättningsgraden och förlängning av tiden i arbetslivet samt hantering av kostnaderna för rehabiliterande social- och hälsovårdstjänster.

3 POLITIKPROGRAMMET FÖR BARN, UNGAS OCH FAMILJERS VÄLFÄRD

3.1 Sammandrag över politikprogrammets resultat och konsekvenser

Central utveckling:

- Man har skapat förutsättningar för att förebygga utslagning bland unga bl.a. med hjälp av uppsökande ungdomsarbete. Tillgången till verkstadsverksamhet har ökat.
- Man har ökat lätt tillgängliga tjänster för familjerna genom att sprida familjecentralsmodellen.
- Minderåriga har fått en tryggare mediemiljö och bättre medieläskunnighet.
- Man har utvidgat morgon- och eftermiddagsverksamheten för unga elever (i årskurserna 1 och 2).
- Barns och ungas fritidssysselsättningar med inriktning på konst har ökat.

Centrala reformer och åtgärder:

- En reform av ungdomslagen trädde i kraft den 1 januari 2011, och genom den stärktes sektorsövergripande samarbete för att förebygga utslagning bland unga. Enligt reformen gäller att för allmän planering och utvecklande av verkställigheten av det sektorsövergripande samarbetet mellan myndigheter på lokal nivå ska kommunen bilda ett koordinerande nätverk för vägledning av och tjänster för unga med företrädare för undervisnings-, social-, hälsovårds- och ungdomsväsendet samt arbets- och polisförvaltningen.
- Genom de statsunderstöd som beviljats för uppsökande ungdomsarbete har man kunnat anställa mer än 230 som arbetar inom uppsökande ungdomsarbete i olika delar av Finland, i sammanlagt 192 kommuner. Det uppsökande ungdomsarbetet når unga under 29 år som håller på falla utanför utbildningen och arbetslivet och behöver stöd för att få tillgång till den offentliga sektorns tjänster.
- Politikprogrammet har utrett utvecklandet av kunskapsunderlaget för barns välfärd. En arbetsgrupp utarbetade en promemoria om nationella indikatorer för barns välfärd (Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit – Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen; Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:3).
- Information från statsmaktens sida om FN:s konvention om barnets rättigheter i synnerhet under konventionens 20-årsjubileumsår 2009. Enligt en enkät av Taloustutkimus blev barnkonventionen betydligt mera känd under jubileumsåret. I januari 2010 uppgav 72 procent av finländarna att de kände till konventionen. I oktober 2008 hade 54 procent av respondenterna hört om den.
- Ett förslag till Nationell kommunikationsstrategi för barnets rättigheter har färdigställts (Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:14). Arbetsgruppen föreslår att undervisnings- och kulturministeriet i fortsättningen ska samordna kommunikationen om konventionen om barnets rättigheter.

3.2 Målen för politikprogrammet

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering fastslogs att det allmänna syftet med politikprogrammet är att förebygga och minska illamåendet och marginaliseringen. Ett tidigt ingripande och förebyggande arbete sågs som prioriterade områden för regeringen. I regeringsprogrammet konstaterades att politikprogrammets tväradministrativa bas utgörs av det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram (Lanuke) som i enlighet med ungdomslagen ska godkännas av statsrådet före utgången av 2007 och att politikprogrammet samtidigt följer och stöder genomförandet av detta statsrådets första barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram under valperioden. I regeringsprogrammet nämndes dessutom särskilt att i politikprogrammet ska fästas särskild uppmärksamhet vid

- en tidig identifiering av hot om att barn och unga marginaliseras och mår dåligt och stöd i samband med detta
- en minskning av behovet att omhänderta barn och unga
- en minskning av hälsoskillnaderna bland barn och unga samt främjande av sunda levnadsvanor och mental hälsa
- förbättrande av barnfamiljernas välfärd, ekonomiska ställning och de tjänster som erbjuds dem
- stöd för föräldraskap och stärkande av den sociala gemenskapen
- utbildning och sysselsättning av unga
- främjande av barns och ungas medborgarfärdigheter, hörandet av barn och unga, fritidsverksamhet för barn och unga och deltagande
- en förbättring av kunskapsunderlaget för uppföljning av barns och ungas levnadsförhållanden, särskilt fattigdom bland barn
- utvecklande av bedömningen av hur beslut påverkar barn
- information om och främjande av barnens rättigheter.

I regeringens strategidokument 2007 preciserades politikprogrammet så att målen grupperades enligt de tre delområdena ett barnvänligt samhälle, välmående barnfamiljer och förebyggande av utslagning. Man beslöt att jämställdheten mellan könen och den kulturella mångfalden skulle vara teman som genomsyrar verksamheten och som lyfts fram inom varje delområde.

Ministergruppen för politikprogrammet behandlade utkastet till Lanuke ur politikprogrammets synvinkel vid sitt möte i november 2007. Under diskussionerna fokuserades särskilt på skapandet av ett uppföljningssystem, stödet för föräldraskapet, mediefostran, vikten av motion och idrott och tillträdet till arbetsmarknaden. Lanuke 2007–2011 behandlades i regeringens aftonskola den 21 november 2007 och godkändes vid statsrådets sammanträde den 13 december 2007.

Den fjärde helheten i regeringens ställningstagande (den 24 februari 2009) efter de politiska överläggningarna gällde "Ökandet av barns, ungas och familjers välfärd". Helheten hörde nära samman med målen för politikprogrammet. I ställningstagandet konstaterades att största delen av alla finländska barn mår bra och växer upp under positiva förhållanden. Regeringen var emellertid medveten om att den sociala och mentala utslagningen har ökat bland barn och unga under de senaste årtiondena. I ställningstagandet konstaterades vidare att när det gäller att ingripa mot problem har sektorsgränserna utgjort onödiga hinder för samarbete och att yrkesövergripande samarbete inte har kunnat genomföras i tillräcklig utsträckning. Regeringen beslöt därför att det ska göras en utredning över hur förvaltningsstrukturerna borde utvecklas så att de på ett övergripande sätt sörjer för de behov som barn och unga har när det gäller uppväxt och välmåga, från den tidiga barndomen till arbetslivet. Politikprogrammet fick i uppdrag att göra utredningen.

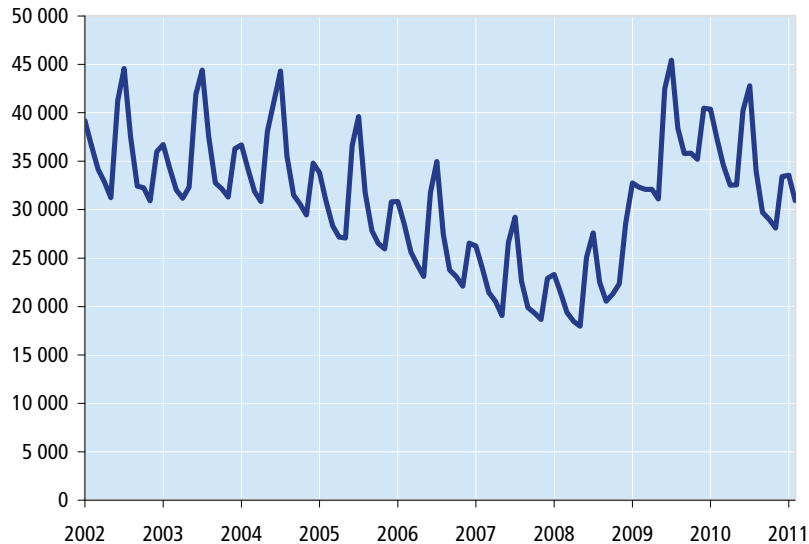
Slutet av perioden för politikprogrammet påverkades dessutom starkt av den målsättning att stärka ett yrkesövergripande myndighetssamarbete som nämndes i ställningstagandet. De politiska överläggningarnas dokumentering av säkerställande av ett yrkesövergripande myndighetssamarbete på kommunal nivå för att förebygga att unga blir utslagna resulterade i en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av ungdomslagen (RP 1/2010).

Den tredje målsättningen i ställningstagandet efter de politiska överläggningarna gällde utvidgning av användningen av familjecentralsmodellen till hela landet för att öka det förebyggande arbetet för barnfamiljer. Även denna målsättning blev synlig mot slutet av perioden för politikprogrammet. Politikprogrammet tog del i arrangemangen för den första nordiska familjecentralskonferensen, som ordnades i Esbo i maj 2010.

3.3 Utvecklingen enligt centrala indikatorer

På grund av de ekonomiska förhållandena har sysselsättningsläget för ungdomar under 25 år försämrats under valperioden, men med hjälp av betydande satsningar har man lyckats bryta udden av ungdomsarbetslösheten. Man måste emellertid fortsättningsvis satsa på att sköta ungdomsarbetslösheten och finna lösningar på problemen med den.

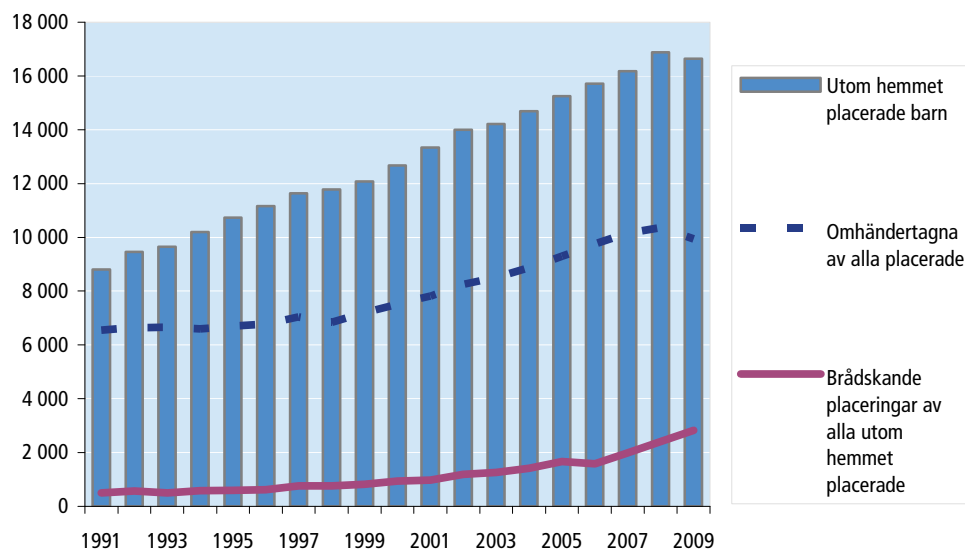
Unga arbetslösa arbetsökande per månad 2002–2011 (februari)



Källa: Arbets- och näringsministeriets sysselsättningsöversikt 72/2011 (personligen permitterade medräknade sedan 2006).

Efter en långvarig ökning började antalet barn och unga som placerats utom hemmet minska en aning år 2009. Sammanlagt 16 643 barn och unga var placerade utom hemmet. Det totala antalet klienter inom barnskyddets öppenvård har fortsatt att öka. Sammanlagt var mer än 70 753 barn och unga klienter inom barnskyddets socialarbete eller omfattades av stödåtgärder inom öppenvården. Antalet brådskande placeringar av barn har fortsatt att öka. De skärpta skyldigheterna enligt lagstiftningen kan påverka antalet barnskyddsåtgärder.

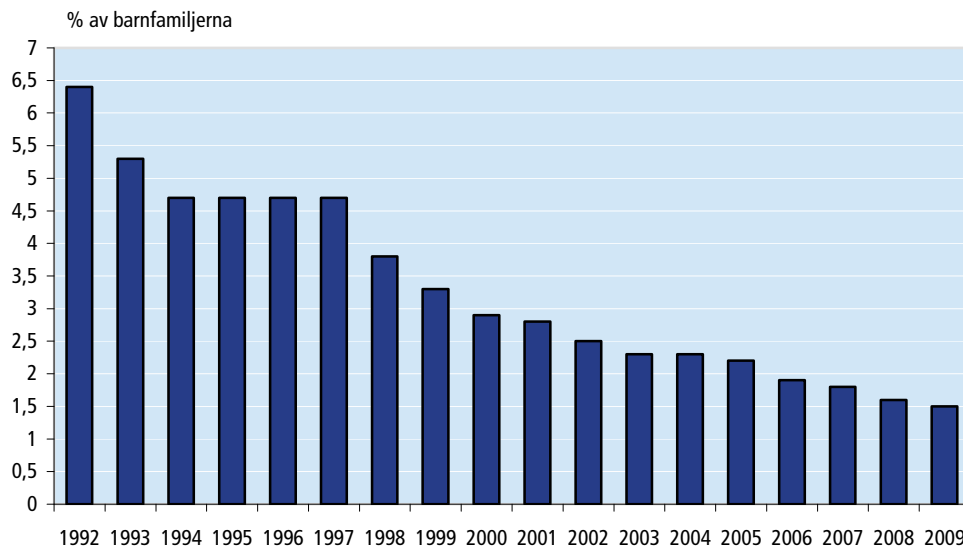
Barn och unga som placerats utom hemmet 1991–2009



Källa: Institutet för hälsa och välfärd.

Antalet barnfamiljer som fått kommunal hemservice har minskat ytterligare.

Antalet barnfamiljer som fått kommunal hemservice



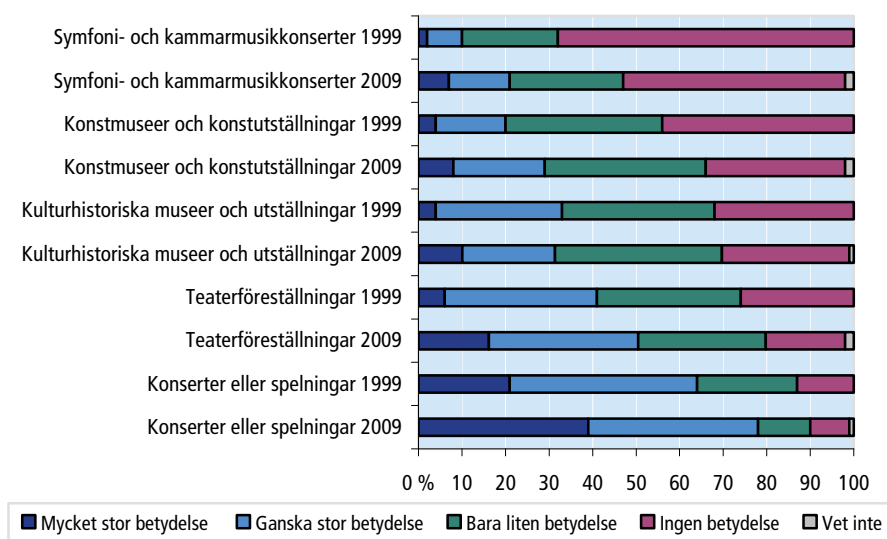
Källa: Institutet för hälsa och välfärd, Sotkanet.

Projektet om samordning och ledning av tjänster för barnfamiljer (LapsYTY) vid Institutet för hälsa och välfärd genomförde hösten 2009 en enkät bland de chefer som ansvarar för hälso-, social- och undervisningsväsendet i kommunerna. Enkäten besvarades av 490 sektorchefer i 248 kommuner. Enligt svaren hade 51 kommuner (21 procent) ordnat tjänsterna för barn och familjer i form av familjecentraler; dessutom planerade 43 kommuner (17 procent) att utveckla tjänsterna enligt familjecentralsmodellen i framtiden. Av kommunerna uppgav emellertid 111 (45 procent) att tjänsterna inte har byggts upp enligt tanken om familjecentraler. Enligt Institutet för hälsa och välfärd är det i någon mån oklart för sektorcheferna vad som avses med att ordna tjänsterna enligt familjecentralsmodellen.

Barns och ungas fritidssysselsättningar, deras deltagande i idrott, konst och kultur samt uppföljning av detta hörde till indikatorerna för politikprogrammet under målet att förebygga utslagning. Deltagandet i kulturella evenemang har ökat under 2000-talet, och skillnaderna mellan befolkningsgrupperna har jämnats ut. Bland den del av befolkningen som fyllt 10 år har andelen deltagare i kulturella evenemang ökat från 76 procent till 83 procent under de tio senaste åren. Deltagandet i kulturella evenemang och kulturutövandet är vanligast bland barn och unga. Unga i åldern 10–14 år har fler kreativa konstintressen nu än för tio år sedan.

Kulturtjänster betydelse med tanke på ungdomarnas liv och fritid har under de tio senaste åren blivit allt större. Samma trend kan ses i fråga om såväl teaterföreställningar och museer som symfoni- och kammarmusikkonserter. Televisionens och filmernas ställning med tanke på ungdomarnas fritid har knappt alls förändrats jämfört med situationen för tio år sedan, utan de har behållit sin starka ställning.

Olika konst- och kulturaktiviteters betydelse i livet och under fritiden, jämförelse mellan 1999 och 2009



Källa: Ungdomsbarometern 2009 (15–29-åriga respondenter).

En viktig indikator enligt politikprogrammet har varit andelen barn som lever i hushåll med små inkomster (procent, under 18 år och hushållets inkomster mindre än 60 procent av hushållets medianinkomster). Om man granskar andelen och antalet hushåll med små inkomster på en relativ mätare ändras andelen och antalet när inkomstskillnaderna ändras. Om man använder 60 procent av medianen av ekvivalenta inkomster fanns det enligt Statistikcentralen ca 696 000 personer som klassificerades som låginkomsttagare år 2008. År 1990 var motsvarande antal 395 000.

Antalet låginkomsttagare har ökat med ca 300 000 personer på knappt 20 år. Andelen personer med små inkomster bland personer under 16 år var 14 procent år 2008; motsvarande andel var 12 procent år 2000 och 11 procent 2005. År 1990 var andelen 5 procent.

3.4 Bedömning av hur politikprogrammet har lyckats

Det finns många infallsvinklar för att bedöma hur målen för politikprogrammet har genomförts och hur programmet har lyckats. I det föregående har getts en koncis presentation av utvecklingen och resultaten under programmets gång samt en beskrivning av olika åtgärder som hänför sig till politikprogrammet och genomförandet av regeringsprogrammet. Utöver detta kan politikprogrammet också ses som ett allmänt medel för påverkan och informationsstyrning.

När man granskar de indikatorer som ställts upp för programmet kan man notera att regeringsprogrammets mål för politikprogrammet har genomförts till övervägande del. En genomgång av indikatorerna följer längre fram. I regeringsprogrammet fastslogs att det allmänna syftet med politikprogrammet är att förebygga och minska illamåendet och marginaliseringen bland barn och unga. Ett tidigt ingripande och förebyggande arbete sågs som prioriterade områden för regeringen. De ekonomiska förhållandena förändrades i avgörande grad, vilket återspeglades i hur målen för politikprogrammet nåddes, liksom även i hur alla andra mål som uppställdes i början av regeringsperioden nåddes. Man hade uppställt tolv underordnade mål för programmet. I ljuset av de indikatorer som beskriver dem kan man konstatera att största delen av dem har utvecklats i positiv riktning. Det finns emellertid vissa delområden där utvecklingen har varit svag. När det gäller bedömningen av hur besluten

påverkar barnen har man kommit en bit på vägen, men man släpar tydligt efter i målsättningarna. Detsamma gäller minskningen av våldet: möjligheten att vid Stakes inrätta en nationell enhet med ansvar för förebyggande av våld i närrelationer och inom familjen kom inte att prioriteras inom den institutionsfusion som gav upphov till Institutet för hälsa och välfärd. Både i fråga om bedömningen av hur besluten påverkar barnen och i fråga om minskningen av våldet skulle det ha handlat om att inrikta och prioritera resurserna snarare än om att göra stora ekonomiska satsningar.

En granskning av indikatorerna ungdomsarbetslöshet och antalet omhändertagna barn visar inte på någon positiv utveckling för förebyggandet av utslagning. Minskande av barnfamiljers fattigdom hör också till de delområden där utvecklingen inte har nått upp till målen. I fråga om dessa kan man konstatera att de ekonomiska satsningarna inte kunde genomföras i önskad omfattning när de allmänna ekonomiska förhållandena förändrades i avgörande grad. Regeringen lyckades bra med att bekämpa ungdomsarbetslösheten, även om ungdomsarbetslöshetsgraden ökade från år 2009 till år 2011. I fråga om detta är det emellertid svårt att påvisa hur svår ungdomsarbetslöshetssituationen skulle ha varit utan regeringens åtgärder.

Politikprogrammet har varit ett viktigt instrument i synnerhet för att stärka samordningen av och informationsutbytet vad gäller barn- och ungdomspolitik. Det att politikprogrammet har funnits har stärkt samarbetet mellan olika aktörer, och i enlighet med det mål som uppställdes för programmet har det bidragit till att påskynda genomförandet av Finlands första barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammet godkändes av statsrådet den 13 december 2007. Politikprogrammet och utvecklingsprogrammet har tillsammans på ett aldrig tidigare skådat sätt skapat en tydlig vision för regeringens barn-, ungdoms- och familjepolitiska mål och prioriteringar. I fortsättningen bör man förbättra samordningen mellan det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet å ena sidan och i synnerhet programmet Kaste inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och undervisnings- och kulturministeriets Utvecklingsplan för utbildning och forskning å andra sidan.

3.4.1 Fortsatta åtgärder under nästa period

Promemoriorna av arbetsgrupperna med anknytning till politikprogrammet innehåller viktiga förslag för vilka man ännu inte har beslutat om genomförandet eller i fråga om vilka det krävs fortsatt arbete för att de ska kunna genomföras. I det följande behandlas några förslag i korthet.

Ur arbetsgruppsrapporten om nationella indikatorer för barns välfärd (Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit – Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen; Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:3) kan man lyfta fram förslaget om finansiering av vissa viktiga undersökningar. Arbetsgruppen föreslår nya riktlinjer för statens kunskapspolitik för att indikatorssystemet ska vara ändamålsenligt och kunna införas. Det behövs riktlinjer i synnerhet för undersökningar som görs regelbundet, t.ex. barnofferundersökningen och skolhälsoenkäten. Resultaten av sådana undersökningar kunde utnyttjas i mycket större utsträckning än för närvarande. Inte heller Statistikcentralen har förbundit sig att tillhandahålla regelbundna undersökningar om fritid och tidsanvändning. Följden blir att det är osäkert om information kan fås, att undersökningarna genomförs regelbundet och att det finns risk för att organisationer och sakkunskaper går förlorade. Med tanke på ett nationellt system med indikatorer för barns välfärd vore det viktigt att finansieringen av regelbundna undersökningar och deras framtida kontinuitet i övrigt kan tryggas med budgetmedel. Arbetsgruppens förslag främjar statsrådets och de olika ministeriernas möjligheter att leda en barnpolitik som baserar sig på kunskap. Ett genom-

förande av förslagen kommer också att underlätta bedömningen av de barn-, ungdoms- och familjepolitiska effekterna i enlighet med riksdagens finansutskotts önskemål.

Det krävs fortsatta åtgärder för samordning av statens åtgärder för att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter nationellt och i synnerhet information om konventionen. Det tillsattes en arbetsgrupp för att bereda en nationell kommunikationsstrategi för barnets rättigheter. Arbetsgruppen presenterade sina förslag i en promemoria. Rättigheterna är till föga nytta för människorna, om de inte känner till dem (Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:14). Arbetsgruppen föreslog att undervisnings- och kulturministeriet i fortsättningen ska samordna den kommunikation som gäller konventionen om barnets rättigheter.

Frågan om hur man ska samordna barn-, ungdoms- och familjepolitiken efter politikprogrammet är aktuell och viktig. Inom politikprogrammet aktualiserades frågan i och med regeringens ställningstagande efter de politiska överläggningarna (ställningstagandet den 24 februari 2009). Som en del av politikprogrammet och i anslutning till ställningstagandet tillsatte undervisnings- och kulturministeriet den 1 oktober 2009 både en styrgrupp och en utredningsgrupp. Utredningsgruppen skulle göra en utredning över hur förvaltningsstrukturerna ska utvecklas så att de på ett övergripande sätt sörjer för de behov som barn och unga har när det gäller uppväxt och välmåga, från den tidiga barndomen till arbetslivet. Gruppen presenterade tre alternativa lösningsmodeller. Dessutom gav utredningsgruppen sitt bifall till följande förslag som en underordnad arbetsgrupp hade presenterat i sin promemoria (UKM 2010:15, utredningar) och som kräver fortsatta åtgärder:

- Framtagningen av statistik och undersökningar av barns och ungdomars välfärd säkerställs.
- Lagstiftningen om barns och ungdomars möjligheter till deltagande och medbestämmande preciseras.
- Till lagstiftningen fogas en bestämmelse om konsekvensbedömning för barnen.
- Uppföljningen av barns och ungdomars välfärd fastställs som ett policytema för särskild uppföljning av regeringen i framtida regeringars strategidokument.
- Lagstiftningen om det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet och kommunernas välfärdsplan för barn och unga samordnas.

Med stöd från politikprogrammet lät föreningen Tröskeln rf genomföra en pro gradu-undersökning om livsstigarna för unga vuxna med funktionshinder. Undersökningen blev klar på våren 2011, och av den framgår att det finns rikligt med behov av fortsatt forskning kring temat. Faktorer som medför risk för utslagning var bl.a. medmänniskornas attityder och bristen på nödvändiga tjänster. Man måste ingående utreda vilken betydelse delaktiggörandet har för utbildnings- och yrkeskarriären för en person med funktionshinder.

De åtgärder som nu pågår inom det praktiska arbetet för politikprogrammet bör fortsätta. Som ett praktiskt verktyg för det lokala eller regionala sektorsövergripande samarbete som krävs enligt den nya ungdomslagen upprättade politikprogrammet kontakter med det elektroniska länkningsystemet VIR i Nederländerna (www.verwijsindex.nl). I Nederländerna har databasen VIR genom medverkan av "programministeriet för unga och familjer" utvidgats till ett system som påminner om politikprogrammen. Det nederländska systemet presenterades för politikprogrammets ministergrupp i augusti 2010. Ministergruppen beslöt att man inom politikprogrammet skulle utreda om systemet "Verwijsindex" kan genomföras i Finland. Förhandlingar om ett pilotprojekt pågår med olika parter. Kontakterna med Nederländerna har fortsatt såväl på ministerienivå som med dem som utformat länkningsystemet. Det krävs fortsatta åtgärder för att pilotprojektet ska kunna inledas.



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN Tryck 978-952-5896-68-8
ISBN PDF 978-952-5896-69-5
ISSN 1799-7828