

Olli Kortelahti

# **DIGITALISAATIO JA TULOKSELLISUUS VALTIONHALLINNOSSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Heinäkuu 2019

# TIIVISTELMÄ

OLLI KORTELAHTI: DIGITALISAATIO JA TULOKSELLISUUS VALTIONHALLINNOSSA

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Heinäkuu 2019

---

Vaikka sähköisen hallinnon tutkimuksella on suhteellisen pitkät perinteet, ei hallinnon digitalisaation käsitteelle ole tieteellisessä keskustelussa vakiintunutta ja täsmällistä määritelmää. Tässä tutkimuksessa digitalisaatiota tarkastellaan Suomen valtionhallinnon kontekstissa ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on määrittää, mitä valtionhallinnon digitalisaatiolla tarkoitetaan sekä mitä on tuloksellinen digitalisaatio. Tutkimusotteeltaan tutkimus sijoittuu toiminta-analyyttisen ja käsiteanalyyttisen tutkimusotteen välimaastoon.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastatteluaineistosta ja dokumenttiaineistosta. Aineistoa varten haastateltiin yhteensä viittä ylimpään johtoon kuuluvaa digitalisaation parissa työskentelevää virkamiestä Valtiontalouden tarkastusvirastosta, Verohallinnosta, Valtiokonttorista ja Palkeista. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Dokumenttiaineisto koostuu kolmesta digitalisaatiota käsittelevästä valtionhallinnon dokumentista, jotka täydensivät haastatteluaineistosta saatua tietoa. Sekä haastattelu- että dokumenttiaineiston analyysimenetelmänä hyödynnettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia.

Tutkimuksen empiirisen aineiston analyysin perusteella digitalisaatiota voidaan luonnehtia ensinnäkin monitulkintaiseksi käsitteeksi, jonka määritelmät vaihtelevat jonkin verran. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että digitalisaatiossa on kyse kontekstista riippuen hallinnon muutosprosessista sekä eräänlaisesta johtamisen kehiksestä. Kuten digitalisaatio -käsitteen nimestäkin voidaan päätellä, teknologian hyödyntäminen on siinä merkittävässä roolissa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että digitalisaatiossa ei ole kyse millaisesta tahansa teknologian hyödyntämisestä, vaan ohjaavat kolme periaatetta: tuottavuus, asiakaslähtöisyys sekä hallinnon organisaatioiden välinen yhteistyö.

Digitalisaation käsitteeseen itsessään ei sisälly vaatimusta toiminnan tuloksellisuudesta. Aineiston perusteella voitiin kuitenkin selvittää, mitä tarkoitetaan tuloksellisella digitalisaatiolla. Tuloksellisen digitalisaation käsitettä tarkasteltiin kolme E:n mallin mukaisen tuloksellisuuskäsityksen kautta ja havaittiin, että digitalisaatio kytkeytyy kaikkiin mallin osa-alueisiin: taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Näistä kolmesta vaikuttavuusaspekti on kuitenkin tuloksellisessa digitalisaatiossa kaikista merkittävin. Vaikuttavuusaspektin liian vähäiselle huomiolle jääminen voi aiheuttaa vanhojen toimintatapojen muuttamisen sähköiseen muotoon ilman monissa tapauksissa tarpeellista toiminnan uudelleenajattelua.

Avainsanat: digitalisaatio, tuloksellisuus, sähköinen hallinto, e-government, e-governance

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Tunitin OriginalityCheck -ohjelmalla

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat . . . . .	1
1.2	Tutkimustehtävä . . . . .	3
1.3	Tutkimuksen eteneminen . . . . .	5
<b>2</b>	<b>Tutkimuksen toteutus</b>	<b>7</b>
2.1	Tieteenfilosofiset lähtökohdat . . . . .	7
2.2	Tutkimusote . . . . .	8
2.3	Menetelmä ja aineisto . . . . .	9
<b>3</b>	<b>Sähköinen hallinto</b>	<b>14</b>
3.1	E-government ja e-governance . . . . .	14
3.2	Digital Era Governance . . . . .	18
3.3	Yhteenveto . . . . .	22
<b>4</b>	<b>Tuloksellisuus</b>	<b>23</b>
4.1	Julkinen hallinto systeeminä . . . . .	23
4.2	Kokonaisrationaalisuus . . . . .	24
4.3	Kolmen E:n malli . . . . .	26
<b>5</b>	<b>Analyysi</b>	<b>30</b>
5.1	Haastatteluaineiston analyysi . . . . .	30
5.2	Dokumenttiaineiston analyysi . . . . .	40
<b>6</b>	<b>Tulokset</b>	<b>47</b>
6.1	Mitä digitalisaatio on? . . . . .	47
6.2	Digitalisaatiota ohjaavat periaatteet . . . . .	48
6.3	Tuloksellinen digitalisaatio . . . . .	52
6.4	Digitalisaatio ja sähköisen hallinnon käsitteet . . . . .	54
<b>7</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>57</b>
7.1	Pohdintaa . . . . .	57
7.2	Luotettavuus . . . . .	59
7.3	Jatkotutkimuksen aiheita . . . . .	60
	<b>Viitteet</b>	<b>62</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tietotekniikan yleistymisen viimeisen parin vuosikymmenen aikana on muuttanut yksittäisen ihmisen elämää merkittävästi. Tietotekniikan yleistymisen ja sen mukanaan tuoma muutos ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan tähän, vaan on muuttanut myös organisaatioiden ja koko yhteiskunnan toimintaa. Yleisellä tasolla tätä muutosta kutsutaan *digitalisaatioksi*. Voidaan ajatella, että digitalisaatio on yksi aikamme merkittävimmistä yhteiskunnallisista ilmiöistä, sillä se läpäisee ja muuttaa monenlaisia toiminnan rakenteita. Yksittäisen ihmisen tasolla muutoksen kohteina ovat erityisesti vuorovaikutus, palveluiden muoto ja saatavuus, sekä jatkuva pääsy tietoon. Organisaatioiden tasolla digitalisaatio vaikuttaa samankaltaisesti esimerkiksi viestintään, palvelujen muotoon ja tarjontaan sekä tiedon kulkuun ja myös tiedon saatavuuteen. Digitalisaatio näkyy organisaatioissa myös muutoksina työn tekemisen tavoissa.

Myöskään julkinen hallinto ei ole jäänyt digitalisaation ulottumattomiin – päinvastoin. Valtionhallinnossa teknologian hyödyntämisestä ja digitalisaatiosta puhutaan jatkuvasti enenevässä määrin. Esimerkiksi Sipilän hallituksen yksi kärkihankkeista oli *Digitalisoidaan julkiset palvelut*, jonka yhdeksi tavoitteeksi asetettiin palveluiden tehokkuuden lisääminen (Valtiovarainministeriö 2018a). Teknologian hyödyntämiseen valtion- ja julkishallinnon tasolla kohdistuu paljon odotuksia, ja siihen panostetaan huomattavasti. Digitalisaation toivotaan osaltaan parantavan tuottavuutta ja palveluja, sekä vähentävän hallinnollista taakkaa. Digitalisaatiolta odotetaan myös merkittäviä säästöjä julkisen talouden tasapainon paikkaamiseksi. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 7) Esimerkiksi Valtiovarainministeriö on arvioinut sote-uudistuksen myötä tapahtuvan digitalisaation säästöpotentiaaliksi neljä miljardia euroa (Valtiovarainministeriö 2018b).

Digitalisaatio on kuitenkin melko tuore ilmiö, ja sitä koskevaa tutkimusta julkishallinnon kontekstissa on vielä verrattain vähän. Ei myöskään ole aivan selvää, mitä digitalisaatiolla

valtionhallinnon kontekstissa kulloinkin tarkoitetaan. Huolimatta siitä, että ilmiöstä puhutaan valtionhallinnon yhteydessä melko paljon, ja sille asetetaan suuria odotuksia, ei käsitteelle ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Ongelmasta on huomauttanut myös esimerkiksi valtionkonttorin D9-digitiimin entinen, ja Kelan ICT-palvelukeskuksen nykyinen johtaja Nina Nissilä, joka on kutsunut digitalisaatiota ”höttöiseksi käsitteeksi, jossa on pohjimmiltaan kyse samasta kuin atk:ssa” (Tivi 2017). Valtiovarainministeriön määritelmä digitalisaatiolle vuoden 2015 digihaasteessa on esitetty näin: “Digitalisaatio on sekä toimintatapojen uudistamista, sisäisten prosessien digitalisointia että palveluiden sähköistämistä. Kyse on isosta oivalluksesta, miten omaa toimintaa voidaan muuttaa jopa radikaalisti toisenlaiseksi tietotekniikan avulla.” Määritelmä on tässäkin yhteydessä melko väljä, ja sen ytimenä on yleisellä tasolla jonkinlainen iso muutos, jossa palvelut ja oma toiminta voidaan muuttaa enenevässä määrin digitaaliseen muotoon.

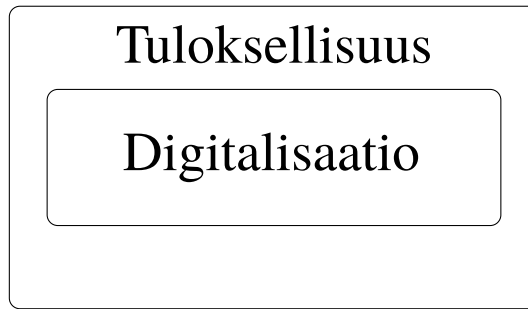
Digitalisaation määrittelyn yhteydessä on huomioitava, että digitalisaatio ei ole ainoastaan tulevaisuuteen suuntautuva muutosprosessi, vaan jo tovin käynnissä ollut muutos. Digitalisaatiota on siis jo tapahtunut huolimatta siitä, ettei sen määrittely ole ollut selkeää ja yksioikoista. Voidaan siis ajatella, että digitalisaatio on myös jotain, joka hakee muotoaan samalla kun sitä tehdään. Tämä ei kuitenkaan poissulje tarvetta ilmiön käsitteen määrittelylle, sillä huolellisella määrittelyllä myös tavoitteita sekä toteutusta on helpompaa suunnitella. Määrittelyn vaikeuden yhdeksi tekijäksi voidaan olettaa digitalisaation tiiviin yhteyden alati kehittyvään teknologiaan, ja sen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Mahdollisuudet voivat muuttua ja kasvaa nopeastikin teknologian kehittymisen myötä. Digitalisaation määrittelyssä olennaista ei siis niinkään ole eräänlaisen loppupisteen asettaminen, vaan rajatumpi määritelmä joka keskustelee tavoitteiden kanssa helpottaen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteiden näkökulmasta käsitteen määrittelyssä keskeistä on siis myös digitalisaation konteksti – tämän tutkimuksen tapauksessa julkinen hallinto.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Hallinnon digitalisaatiosta ja digitalisoimisesta puhutaan varsin paljon, mutta sille ei näytä olevan vakiintunutta määritelmää käytännön hallinnossa tai hallinnon tutkimuksessa. Myös aihepiiriin liittyvää tutkimusta on vielä verrattain vähän. Kun otetaan huomioon, että digitalisaatio vaikuttaa keskeiseltä ja valtionhallinnon näkökulmasta toivotulta kehityssuunnalta, on tärkeää määritellä mitä itse digitalisaatiolla tarkoitetaan.

Tutkimuksen käytännöllinen sekä tieteellinen merkitys nousee samasta tematiikasta. Käsitteen määrittelyn tarpeellisuus perustuu digitalisaatiosta käytävään keskusteluun, jossa ei näytetä ottavan kantaa siihen mitä digitalisaatiolla kussakin tilanteessa tarkoitetaan. Käsitteen epäselvyys vaikeuttaa myös tutkimusta. Jotta ilmiötä ja sen vaikutuksia voidaan tutkia, on pystyttävä määrittämään ilmiö, mitä sen piiriin kuuluu ja mitä puolestaan ei. Eriävät ja epäselvät määritelmät voivat hämärtää ilmiön ymmärtämistä ja siitä käytävää keskustelua esimerkiksi niin, että yhdellä käsitteellä puhutaan samanaikaisesti kahdesta tai jopa useammasta eri ilmiöstä.

Kuten johdannossa esitettiin, digitalisaatioon kohdistuu valtionhallinnon tasolla paljon toiveita ja odotuksia. Digitalisaatioon tähtäävälle toiminnalle on asetettu tavoitteiksi mm. julkistalouden säästöt, tuottavuuden ja palvelujen laadun parantuminen sekä hallinnollisen taakan keventyminen (Valtioneuvoston kanslia 2017, 7). Voidaan siis ajatella, että digitalisaatio, kuten moni muukin toiminta – on tiiviissä yhteydessä sille annettuihin toiminnan tavoitteisiin. Tässä tutkimuksessa digitalisaation käsitettä tarkastellaan tuloksellisuuden viitekehyksessä. Tuloksellisuus voidaan mieltää julkisen hallinnon onnistumista kuvaavaksi käsitteeksi. Julkisen toiminnan tulisi pyrkiä olemaan tuloksellista, ja siksi myös digitalisaatiota on tarpeellista tarkastella tuloksellisuuden viitekehyksessä. Digitalisaation ja tuloksellisuuden suhdetta tässä tutkimuksessa on havainnollistettu kuviossa 1. Tuloksellisuuden käsitettä ja teoriataustaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.



Kuvio 1. Digitalisaatio ja tuloksellisuus -käsitteiden suhde tässä tutkimuksessa

Digitalisaation kontekstisidonnaisuus on tutkimuksen kannalta keskeistä. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin välillä on useita merkittäviä eroja, minkä vuoksi sektorien sisällä tapahtuvaa digitalisaatiota ei voida suoraan verrata toisiinsa. Julkinen sektori elää budjettitaloudessa, mikä luo jo lähtökohtaisesti hyvin erilaisen asetelman yksityiseen sektoriin verrattuna. Sektoreilla on huomattavia eroja myös esimerkiksi johtamiseen liittyvissä käytänteissä (esim. Boyne 2002), sekä IT-palvelujen hankinnan käytänteissä. Julkisella sektorilla suurempi osa näistä palveluista on ulkoistettu tai hankittu muulla tavoin organisaation ulkopuolelta. (Campbell, McDonald, & Sethibe 2010) Yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden toiminnan tavoitteet ovat myös erilaisia, ja niitä ohjaavat erilaiset lainsäädännölliset vaatimukset. Näin ollen voidaan pitää todennäköisenä, että myös digitalisaatio julkisen ja yksityisen sektorin konteksteissa pitää sisällään erilaisia asioita ja tavoitteita, minkä vuoksi näiden suora vertaaminen keskenään ei ole tutkimuksen kannalta mielekäästä.

Tämä tutkimus pyrkii siis vastaamaan kysymykseen digitalisaation määritelmästä valtionhallinnon kontekstissa, sekä tarkastelemaan mitä tuloksellisella digitalisaatiolla tarkoitetaan. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu paitsi yksityinen sektori, myös muut julkisen sektorin toimijat kuten vaikkapa kuntasektori. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi valtionhallinnon ja kuntakuntasektorin digitalisaation välillä on jonkinasteista yhteneväisyyttä.

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävä voidaan tiivistää seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. **Mitä tarkoitetaan digitalisaatiolla valtionhallinnon kontekstissa?**
2. **Mitä tarkoitetaan tuloksellisella digitalisaatiolla?**

### **1.3 Tutkimuksen eteneminen**

Tämä tutkimusraportti koostuu seitsemästä pääluvusta. Tässä eli ensimmäisessä pääluvussa on kuvattu tämän tutkimuksen lähtöajatusta, taustoja sekä nimetty tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset, joihin tutkimuksessa pyritään vastaamaan.

Seuraavassa eli toisessa pääluvussa kuvataan valintoja, joiden pohjalta tämä tutkimus on toteutettu. Ensimmäinen alaluku pitää sisällään tutkimuksen taustalla vaikuttavat filosofiset perusoletukset. Tämän jälkeen käsitellään tutkimuksessa käytettävää tutkimusotetta tai tutkimusstrategiaa. Kolmannessa alaluvussa on kuvattu tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät sekä empiirinen aineisto.

Kolmannessa pääluvussa käydään läpi tuloksellisuuteen liittyvää tieteellistä kirjallisuutta. Ensimmäisenä kuvataan julkinen hallinto systeemiteoreettisen ajattelun valossa, toisessa alaluvussa avataan julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuuden käsitettä ja kolmannessa alaluvussa kolmen E:n mallin mukaista tuloksellisuuden käsitettä.

Neljännessä alaluvussa käsitellään tärkeimpiä sähköisen hallinnon käsitteitä. Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään e-government ja e-governance käsitteitä. Toinen alaluku käsittelee digital era governance kvasiparadigmaa. Kolmannessa eli viimeisessä alaluvussa tehdään käsitteistä yhteenveto ja muodostetaan kokonaiskuva sähköisen hallinnon tutkimuskentästä.

Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen haastatteluaineistosta ja dokumenttiaineistosta koostuvan empiirisen aineiston analyysi. Aineistosta nostetaan esiin tutkimuskysymysten kannalta merkityksellinen sisältö ja käsitellään aineistosta esiin nousevat teemakokonaisuudet.



Kuudennessa luvussa kootaan yhteen aineiston analyysin tuloksia. Tulokset on jaettu neljään erilliseen alalukuun, joista kukin käsittelee yhtä erillistä teemaa.

Seitsemännessä eli viimeisessä luvussa pohditaan digitalisaatiota hallintoa koskettavana ilmiönä yleisemmällä tasolla sekä digitalisaation tulevaisuutta, tutkimuksen tulosten luotettavuutta sekä aiheita mahdolliselle jatkotutkimukselle.

## 2 Tutkimuksen toteutus

### 2.1 Tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tutkimuksen tekijän filosofiset perusolettamukset vaikuttavat tutkimuksen tekoon monin tavoin. Näitä toisinaan kutsutaan myös taustasitoumuksiksi siitä syystä, että ne vaikuttavat tutkimuksen tekoon ikään kuin taustalla, vaikka tutkimuksen tekijä ei niitä olisikaan tietoisesti pohtinutkaan. Tämän takia niitä on tarpeellista pyrkiä kartoittamaan ja avaamaan. (Hirsjärvi, Remes, & Sajavaara 2009, 125) Tutkimuksen teon kannalta merkittävimmät filosofiset perusoletukset koskevat *ontologiaa* ja *epistemologiaa*.

Ontologia on filosofian osa-alue, joka on kiinnostunut todellisuuden luonteesta eli siitä, mitä on olemassa ja mitä ei (Raatikainen 2004, 11). Tutkimuksen teon kannalta se on merkityksellinen taustaoletus, koska tieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on pyrkiä kuvaamaan todellisuutta mahdollisimman tarkasti. Vain todellisuudesta on mahdollista saada tietoa, ja kaikki muu väistämättä rajautuu tutkimuksen ulkopuolelle. Tästä syystä tutkimuksen tekijän on tärkeää pohtia ja määrittää, millaiset ontologiset käsitykset tutkimuksen taustalla vaikuttavat

Epistemologia taas on filosofian osa-alue, joka tutkii sitä millainen suhde tutkijalla ja tutkimuksen kohteella on, sekä sitä mitä yleensä voidaan tietää. Käytännössä kysymys on ennen kaikkea siitä, voiko tutkija tarkastella tutkittavaa ilmiötä objektiivisesti vai ei. Lisäksi tarkastelun kohteena on myös se, mikä rooli tutkijan omilla henkilökohtaisilla arvoilla on tutkimuksenteossa. (Salonen 2007, 117)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarjota *yksi mahdollinen* tulkinta digitalisaation olemuksesta. Tämä pitää sisällään oletuksen siitä, että ilmiöstä on mahdollista tehdä myös toisenlaisia, aivan yhtä päteviä tai jopa pätevämpiä tulkintoja. Siihen millaisena ilmiönä digitalisaatio näyttäytyy ei siis liene olemassa ainoastaan yhtä oikeata vastausta, vaan siihen vaikuttaa merkittävästi se, mistä näkökulmasta ja kuka ilmiötä tarkastelee. Tämän perusteella tämän tutkimuksen voidaan katsoa olevan ontologiselta luonteeltaan *konstruktivistinen* (esim. Met-

sämuuronen 2006, 86). Konstruktivistisen todellisuuskäsityksen mukaan todellisuus on suhteellista, eli eri henkilöillä on erilaiset todellisuudet vaikka niissä onkin usein yhtymäkohtia. Tämän tutkimuksen epistemologisia lähtökohtia taas voitaisiin luonnehtia *subjektivistiseksi*, jonka mukaan löydökset ovat aina riippuvaisia tutkijasta eikä tutkija voi koskaan täysin irrottaa itseään tutkimuksen kohteestaan.

Tutkimuksen teon yhteydessä on tarpeellista pohtia myös tutkimuksen tarkoitusta, eli pyrkiä selvittämään, mihin sillä pyritään. Tämä tutkimus pyrkii kartoittamaan hallinnon digitalisaation määritelmää ja sisältöä. Tällaista päämäärästä lähtevää selittämistä voidaan kutsua *teleologiseksi selittämiseksi* (esim. Salonen 2007).

## 2.2 Tutkimusote

Tutkimusotteella tarkoitetaan tutkimuksen tekoa ohjaavia periaatteita ja lähestymistapaa. Siitä käytetään toisinaan myös synonyymeja tutkimusstrategia tai tutkimusparadigma. Tämän tutkimuksen tutkimustehtävänä on kartoittaa digitalisaation käsitteen määritelmää valtionhallinnossa. Tutkimuksessa on siis pohjimmiltaan kyse digitalisaation käsitteestä. Tästä johtuen tutkimuksen voidaan ajatella olevan tutkimusotteeltaan *käsiteanalyttinen*.

Käsiteanalyttisessä tutkimuksessa pyritään olemassa olevan empirian perusteella jäsentämään käsitteiden määritelmiä ja niiden välisiä suhteita. Tyypillisesti käsiteanalyttinen tutkimus pohjautuu olemassa olevalle empirialle ja tarkastelun kohteena olevat jo olemassa olevat käsitteet. Käsiteanalyttiset tutkimukset ovat usein niin kutsuttuja kirjoituspöytä tutkimuksia.

On olemassa jonkin verran erimielisyyttä siitä, onko käsiteanalyysi oma tutkimuksenteon paradigmansa tai tutkimusotteensa vai onko se ennemminkin tutkimusmetodi (Puusa, 2008). Näsin (1980) mukaan haastavaksi kysymyksen tekee se, että käsiteanalyysia tarvitaan kaikissa tutkimuksissa, eikä ainoastaan kirjoituspöytä tutkimuksessa. Käsitteiden voidaan ajatella olevan tutkimuksenteon työkaluja, ja siten välttämättömiä kohteita myös itse tutkimukselle. Puusan (2008) näkemyksen mukaan käsiteanalyysia voidaan pitää omana tutkimusotteenaan,

jossa tarkasteltavat käsitteet muodostavat tutkimuksen ydinosan. Tämä siksi, että käsitteitä tarkastelemalla voidaan muodostaa myös oma itsenäinen tutkimuksensa ilman muuta empiriaa.

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ei ole digitalisaation käsite laajassa merkityksessään ja kaikki kontekstit huomioiden, vaan sitä tarkastellaan haastattelujen kautta tiettyjen organisaatioiden näkökulmasta. Siksi tämän tätä tutkimusta ei voida käsittää puhtaasti käsiteanalyttiseksi tutkimuksena. Tällä tutkimuksella on käsiteanalyttisiä piirteitä, mutta myös lisäksi piirteitä toiminta-analyttisestä tutkimusotteesta. Toiminta-analyttisen tutkimusotteen taustana on usein teleologinen selittäminen, eli jonkin asian tai ilmiön selittäminen sen päämäärien tai tavoitteiden avulla. Toiminta-analyttisessä tutkimuksessa pyritään ymmärtämään muutamaa tiettyä kohdeorganisaatiota (Näsi 1980, 31).

Käsiteanalyttisellä ja toiminta-analyttisellä tutkimusotteella on paljon yhtymäkohtia, eikä useissa tapauksissa ole mielekäästä pitää niitä toisiaan poissulkevinä - ei myöskään tämän tutkimuksen tapauksessa. Tämän tutkimuksen asemoitumista tämän tutkimusotteen suhteen kuvanee parhaiten sen sijoittuminen johonkin toiminta-analyttisen ja käsiteanalyttisen välimaastoon. Käsiteanalyttistä puolta edustaa digitalisaation käsitteen tarkastelu jo olemassa olevan kirjallisuuden valossa ja toiminta-analyttistä osuutta taas empiriseen aineistoon pohjautuva analyysi.

### **2.3 Menetelmä ja aineisto**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä tarkoitetaan digitalisaatiolla valtionhallinnossa ja mitä tarkoitetaan tuloksellisella digitalisaatiolla. Nämä kysymykset ovat luonteeltaan laadullisia, minkä vuoksi vuoksi myös valitut tutkimusmenetelmät ovat kvalitatiivisia. Tämä tutkimus on siis laadullinen eli kvalitatiivinen. Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää ja tulkitella digitalisaatiota ilmiönä, eikä tarkoituksena ole niinkään tuottaa yleistettäviä ja mitattavia tutkimustuloksia.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastatteluaineistosta sekä dokumenttiaineistosta. Haastatteluaineisto sisältää neljä vajaan tunnin mittaista haastattelua. Haastateltavat ovat virastojensa ylimpään johtoon kuuluvia digitalisaatioasioiden parissa työskenteleviä virkamiehiä. Haastattelut ovat asiantuntijahaastatteluja, joissa haastateltavalta pyritään saamaan tietoa ilmiöstä, jota haastateltavalla odotetaan olevan (Ruusu vuori, Nikander, & Hyvärinen 2010, 373). Tämän tutkimuksen tapauksessa haastateltavia henkilöitä haastatellaan heidän keskeisen roolinsa takia liittyen digitalisaatioon heidän organisaatiossaan.

Haastateltaviksi organisaatioiksi valikoitui neljä virastoa, jotka ovat jollain tavalla profiloituneet digitalisaation suhteen. Kriteereinä oli, että ainakin yhden virastoista tulisi olla suoraan kansalaisrajapinnassa työskentelevä virasto.

Haastateltavat ja heidän virastonsa:

- Tytti Yli-Viikari, pääjohtaja & Pirkko Lahdelma, strategiapäällikkö - **Valtiontalouden tarkastusvirasto**
- Juha Koljonen, teknologiajohtaja - **Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Palkeet**
- Jarkko Levasma, kehitys- ja tietohallintojohtaja - **Verohallinto**
- Tomi Poikola, tietohallintojohtaja - **Valtiokonttori**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton virasto, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Koska VTV:n tehtävänä on tarkastaa koko valtionhallinnon toimintaa, voidaan sillä olettaa olevan kokonaisvaltaista näkemystä myös digitalisaatioon koko valtionhallinnon tasolla. Lisäksi VTV on tarkastanut muun muassa valtion tietojärjestelmähankintoja, jotka ovat olennainen osa digitalisaatiota. Näistä syistä VTV:n rooli tässä tutkimuksessa on erityisen merkittävä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus eli Palkeet on vuonna 2010 perustettu virasto, joka muodostettiin yhdistämällä oikeushallinnon, puolustushallinnon, sisäasiainhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskukset. Palkeisiin on keskitetty huomattava osa kaikesta

valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnasta. Palkeet valittiin yhdeksi haasteltavaksi virastoksi, koska se on profiloitunut digitalisaation suhteen erityisesti ohjelmistorobotiikan ja analytiikan hyödyntämisessä.

Valtiokonttori on valtion kassavirasto, jonka tehtävänä on järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito-, lainahoito- ja työelämäpalveluita muille valtion virastoille ja laitoksille, hoi-  
taa valtion keskuskirjanpitoa sekä huolehtia valtion vahingonkorvausasioista. Valtiokonttori valittiin yhdeksi tutkimuksen kohteena olevaksi virastoksi, koska sen alaisuudessa toimii digitalisaation edistämiseksi muita virastoja avustava digitiimi D9. Tämän perusteella Valtiokonttorilla olettaa olevan laaja näkemys digitalisaatiosta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvälvonta (Laki Verohallinnosta 2 §). Verohallinto on pitkään hyödyntänyt toimintansa kehittämisessä nykyaikaista teknologiaa, minkä takia se päätettiin valita yhdeksi haasteltavaksi virastoksi.

VTV:n, Verohallinnon ja Valtiokonttorin haastattelut suoritettiin paikan päällä virastojen tiloissa. Palkeiden haastattelu toteutettiin puhelinhaastatteluna. Haastattelut nauhoitettiin ja myöhemmin litteroitiin nauhoitteiden pohjalta litteroinnin perustarkkuutta noudattaen. Haastattelujen kestot ja litteraattien sivumäärät on esitetty taulukossa 1.

	VTV	Palkeet	Verohallinto	Valtiokonttori
Kesto (min)	48	28	42	53
Sivuja (kpl)	10	5	9	11

Taulukko 1. Haastattelujen kestot

Haastattelutyypiltään haastattelut ovat teemahaastatteluja, jossa haastattelu etenee ennalta määritettyjen teemojen mukaisesti, jotka ovat samat kaikille haastateltaville. Keskustelun annetaan kuitenkin liikkua suhteellisen vapaasti teemojen sisällä (Hirsjärvi et al. 2009). Teemahaastattelurungon laadinnassa sovellettiin *julkisen hallinnon systeemimallia*, koska digitalisaation voidaan olettaa konkretisoituvan jonkinlaisena toimintana ja systeemimallin

avulla voidaan luontevasti tarkastella toimintaa koko matkalta tavoitteiden määrittelystä vaikutusten seurantaan asti. Julkisen hallinnon systeemimallia tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.1. Alla on kuvattu haastattelurungon teemat.

- Digitalisaation määritelmä
- Digitalisaation tarkoitus, tavoitteet ja hyödyt
- Digitalisaatiohankkeet ja -projektit
- Hankkeiden arvioiminen ja mittaaminen
- Mittaustiedon hyödyntäminen
- Digitalisaation haasteet
- Tulevaisuuden näkymät

Asiantuntijahaastatteluilla kerätty haastatteluaineisto on altis antamaan yksipuolisen kuvan tutkittavasti ilmiöstä (Ruusu vuori et al. 2010, 390). Haastateltavien roolit virastoissaan ovat kaikki sellaisia, että he jollain tapaa vastaavat organisaationsa digitalisaatioon liittyvistä kysymyksistä. Tästä syystä asiantuntijahaastatteluiden kautta kerätyn aineiston lisäksi on hyödyllistä käyttää myös muuta aineistoa. Haastatteluaineiston ohella tässä tutkimuksessa hyödynnetään dokumenttiaineistoa. Dokumenttiaineisto koostuu kolmesta valtionhallinnon digitalisaatiota käsittelevästä dokumentista. Dokumentit on valittu siten, että ne täydentäisivät mahdollisimman hyvin haastatteluaineistosta saatua käsitystä digitalisaatiosta.

- Valmiina digikiriin - Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali, Valtiokonttorin selvitys 2015
- Julkishallinnon digitalisaatio - tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen, Valtioneuvoston kanslian selvitys 2017
- Digitalisoinnin periaatteet, Valtiovarainministeriön muistio 2017

Hyödyntäen sekä haastatteluaineistoa että dokumenttiaineistoa tutkimuksessa pyritään muodostamaan digitalisaatiosta ja sen tavoitteista kokonaisvaltainen kuva ja toisaalta selvittämään, ovatko virastojen omat käsitykset toiminnastaan linjassa dokumenttiaineistosta nousevien käsityksien kanssa. Systeemimalli muodostuu tarpeista, tavoitteista, muuntomekanis-

mista ja aikaansaannoksista. Haastatteluissa käytiin läpi systeemimallin kaikki vaiheet, tarpeesta aikaansaannoksiin. Muuntomekanismi digitalisaation kontekstissa on eri digitalisatiohankkeet.

Sekä haastattelu- että dokumenttiaineiston analyysissa hyödynnetään sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on tekstianalyysin menetelmä, jota hyödyntämällä voidaan systemaattisesti analysoida dokumentteja. Sisällönanalyysia on kolmenlaista: deduktiivista eli teorialähtöistä, abduktiivista eli teoriaohjaavaa sekä induktiivista eli aineistolähtöistä. Se mikä näistä tyypeistä on kyseessä riippuu analyysissa tehtävän päättelyn logiikasta, eli mihin suuntaan päättelyssä liikutaan teorian ja empirian välillä. Teoriaohjaava sisällönanalyysi on käytännössä melko harvinainen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 120)

Tämän tutkimuksen analyysissa hyödynnetään aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Siinä analyysiprosessi koostuu kolmesta vaiheesta: aineiston pelkistämisestä, ryhmittelystä ja abstrahoinnista. Pelkistäessä eli redusoitaessa aineistosta karsitaan tutkimustehtävän kannalta epäoleellinen aineisto pois ja kerätään oleellinen talteen. Tämän tutkimuksen tapauksessa haastattelu- ja dokumenttiaineistoista kerätään digitalisaation määritelmää, tuloksellisuutte ja sen osa-tekijöitä kuvaavat tai niistä jonkinlaisia viitteitä antavat alkuperäisilmaisut, jotka muutetaan pelkistettyyn, selkeämpään muotoon. Ryhmittelyvaiheessa pelkistetyt käsitteet ryhmitellään merkityssisältönsä mukaan alaluokkiin, jotka nimetään kuvaamaan luokkien sisältöä. Samaa tarkoittavat tai samaan asiaan viittaavat käsitteet siirretään saman alaluokan alle. Sisällönanalyysin kolmannessa eli viimeisessä vaiheessa, abstrahoinnissa, ryhmiteltyjä käsitteitä yhdistellään pyrkien muodostamaan teoreettisia käsitteitä. Abstrahointia jatketaan niin pitkälle, kuin mahdollista siten, että aineiston ja abstraktion välinen yhteys pysyy muuttumattomana.



### 3 Sähköinen hallinto

Digitalisaatio -sanon kantasana on englannin kielen sana digital (*digitaalinen*). Digit tarkoittaa lukua, usein erityisesti binäärilukua. Binääriluku eli bitti on tietotekniikassa pienin mahdollinen tiedon käsiteltävä osa. Digitaalisella tarkoitetaan siis yleensä tietokoneen prosessoimassa muodossa olevaan, usein yleisimmin tieto- ja informaatioteknologiaan. Pääte *-aatio* taas viittaa jonkin asian kasvavaan määrään ja siihen liittyvään muutosprosessiin; verraten sanaan *globalisaatio*, joka viittaa maailman verkottumisen prosessiin. Tämän perusteella voidaan sanoa, että digitalisaatio-käsite viittaa tieto- ja informaatioteknologian yleistymiseen ja laajaan käyttöönoton prosessiin.

Vaikka julkisessa keskustelussa hallinnon digitalisaatiosta puhutaankin varsin paljon, tieteellisessä kirjallisuudessa käsite esiintyy melko harvoin. Vielä harvinaisempi digitalisaation käsite on kansainvälisessä hallinnon tutkimuksessa, ja vaikuttaa siltä, että digitalisaatiolle ei ole hallinnon tutkimuksen piirissä vakiintunut tarkkaa määritelmää siinä merkityksessä, missä sitä Suomessa käytetään. Englannin kielen termi *digital transformation* tuottaa huomattavasti enemmän hakutuloksia kuin *digitalisation* tai *digitalization*. Voi siis olla, että digitalisaation käsite on suomalaisen keskustelun erityispiirre, ja muualla maailmassa ilmiöstä käytetään muita nimityksiä. Vaikka digitalisaatio-käsitettä ei kansainvälisessä hallinnon tutkimuksessa juurikaan käytetä, sähköisestä hallinnosta on kuitenkin kirjoitettu varsin runsaasti. Lähimmäs digitalisaation käsitettä päästään tarkastelemalla käsitteitä sähköiseen hallintoon liittyviä käsitteitä: *e-government*, *e-governance* ja *digital era governance*. Näitä käsitteitä tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa.

#### 3.1 E-government ja e-governance

Kun tieto- ja informaatioteknologian yleistymisen myötä yksityisellä sektorilla alkoivat yleistyä sähköiseen liiketoimintaan ja kauppaan viittaavat käsitteet *e-business* ja *e-commerce*, julkisessa hallinnossa syntyi vastaava käsite *e-government*. (Hughes 2018, 290) *E* -etuliite on sanan *electronic* lyhenne. Suoraan suomennettuna *e-government* tarkoittaa siis sähköistä

hallintoa. Kaikkein yksinkertaisimmassa muodossaan käsite tarkoittaa siis hallinnon toteuttamista palveluiden ja taustatoimintojen osalta tietokoneilla perinteisen paperiasiakirjoihin perustuvan hallinnon sijaan. Sille ei kuitenkaan ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä ja vakiintunutta määritelmää. Määritelmät vaihtelevat sen mukaan, mitkä kulloinkin ovat kansallisen hallinnon muut tavoitteet (Grönlund & Horan 2005).

Grönlundin (2002, 24) mukaan e-government viittaa muuhunkin kuin ainoastaan tieto- ja informaatioteknologian hyödyntämiseen hallinnossa, toisin kuin käsitteen nimi niin saattaakin antaa ymmärtää. Siinä on hänen mukaansa kyse merkittävässä määrin siitä, että hallinnossa hyödynnetään teknologiaa *strategisesti*, mikä koostuu kolmesta osasta: 1) helpon pääsyn hallinnon dataan tarjoaminen kansalaisille ja yrityksille, 2) palveluiden laadun parantaminen muun muassa nopeutta, kokonaisvaltaisuutta ja 3) prosessien tehokkuutta kehittämällä sekä demokraattisten osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen kansalaisille.

OECD (2005) taas määrittelee e-governmentin tarkoittamaan informaatio- ja tietoteknologian, erityisesti Internetin, käyttöä paremman hallinnon aikaansaamiseksi. Sen mukaan e-government toimii organisationaalisen muutokset nopeuttajana mahdollistaen paremman tiimityöskentelyn, joustavammat työskentelyjärjestelyt sekä paremmat tiedolla johtamisen käytännöt. Siitä voi myös olla apua paremmassa palveluiden järjestämisessä kansalaisille ja yrityksille suotuisasti sen sijaan, että joudutaan noudattamaan hallinnon sisäisten rakenteiden mukaista logiikkaa.

Lenk ja Traunmüller (2002) määrittelevät e-governmentin hyvin samantapaisesti kuin kahdessa edellisessä määritelmässä. Heidän mukaansa sen tärkeimmät vaatimukset ovat asiakkaiden tarpeiden huomiominen, useiden palvelukanavien tarjoaminen, erillisten hallinnon palveluiden integrointi toisiinsa ja luotettavuuteen sekä käytettävyyteen panostaminen. Lenk ja Traunmüller menevät kuitenkin siinä mielessä muita määritelmiä pidemmälle, että heidän näkemyksensä mukaan e-governmentissa on kyse seuraavasta hallinnon paradigmasta uuden julkisjohtamisen (NPM) jälkeen.

E-government käsitteen lisäksi sähköisen hallinnon tematiikkaan liittyy *e-governance* -

käsite. Tämänkin käsitteen määritelmä on hyvin epäselvä, ja se vaihtelee huomattavasti eri lähteiden välillä. Näitä kahta e-alkuista käsitettä käytetään usein myös synonyymeina, mikä tekee niiden hahmottamisesta vieläkin haastavampaa. Suomen kielelle näiden käsitteiden kääntäminen on miltei mahdotonta, koska sekä government että governance kääntyvät suomeksi samaksi sanaksi: *hallinto*. Tämän takia niiden kääntäminen suomeksi ei ole mielekästä, vaan on täsmällisempää käyttää englannin kielisiä ilmaisuja.

Vaikka e-government ja e-governance -käsitteitä käytetäänkin usein ristiin, Saxenan (2005) mukaan näiden kahden välille tulisi tehdä rajanveto. Government viittaa hallinnon prosesseihin sekä instituutioihin kuten ministeriöihin, virastoihin ja laitoksiin. Sen voidaan siis ajatella viittaavan ennen kaikkea fyysisiin paikkoihin ja toimijoihin. Governance sen sijaan voidaan ymmärtää tarkoittamaan laajempaa hallinnan konseptia, joka ei ole sidottu paikkoihin tai toimijoihin. Sen voidaan ajatella kuvastavan sitä, miten ja millaisten periaatteiden mukaisesti asioita hallinnossa hoidetaan. (Kettl 2002) Saxenan mukaan e-government on hierarkisesti e-governancen alakäsite, koska e-governancessa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta. E-governance -hankkeita on Saxenan mukaan nykyisin käynnissä kaikissa kehittyneissä sekä kehittyvissä maissa.

Bosen ja Rashelin (2007) mukaan e-governancella tarkoitetaan tieto- ja informaatioteknologian hyödyntämistä hallinnon palveluiden tarjoamisessa, tiedon välityksessä, hallinnon ja kansalaisten sekä hallinnon ja yritysten välisissä palveluissa ja hallinnon taustaprosesseissa. Sen tavoitteena on palveluiden tarjoaminen kansalaisille helposti, tehokkaasti ja läpinäkyvästi. Potrisin (2010) mukaan e-governancessa sen sijaan on kyse ennen kaikkea julkisen hallinnon innovaatioista ja siitä, että e-governancea voidaan käyttää julkisen hallinnon innovatiivisuuden mittarina.

Artikkelissaan *Towards excellence in e-governance* K.B.C. Saxena (2005) tarkastelee hyvän e-governancen edellytyksiä. Hänen mukaansa e-governancen toteuttamista voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta: teknologiakeskeisestä (*techno-centric*) ja kansalaisnäkökulmasta (*governance-centric*). Teknologiakeskeinen näkökulma lähestyy hallinnon muuttamista teknologian hyödyntämisen näkökulmasta, jossa uutta teknologiaa pyritään hyödyntämään mah-

dollisimman paljon, ja huomion keskipisteenä on siitä saatava tehokkuuden parantuminen. Kansalaiskeskeisessä näkökulmassa sen sijaan pyritään erityisesti toiminnan vaikuttavuuden parantamiseen, ja palvelut pyritään järjestämään kansalaisten tarpeet edellä siten, että niistä saatu hyöty olisi mahdollisimman suuri.

Saxenan mukaan e-governance ei ole juurikaan kyennyt lunastamaan sille asetettuja odotuksia. Syynä tähän hänen mukaansa on se, että miltei kaikessa e-governance -ajattelussa on sovellettu juuri teknologiakeskeistä näkökulmaa. Hänen mielestään e-governancea tulisi lähestyä kansalaisnäkökulmasta, jota hän kutsuu nimellä *excellent e-governance* tai *e2-governance*. Hän tekee jaon näiden käsitteiden välille, koska hänen mielestään e-governancessa ei ole kyse ainoastaan teknologian hyödyntäminen vaan hyvän hallinnon periaatteisiin pyrkimistä teknologiaa hyödyntäen.

Artikkelissa käydään tapaustutkimusten pohjalta läpi merkittävimmät ongelmat, jotka ovat hyvän e-governancen toteuttamisen esteenä. Ongelmista ensimmäinen on selkeän vision puute. Kirjoittajan mukaan hallinnollisista hankkeista puuttuu usein selkeä visio siitä, millaisiin vaikuttavuushaasteisiin hankkeella pyritään vastaamaan, minkä seurauksena hankkeilla on usein tapana jäädä vain vanhojen prosessien ja toimintojen digitaaliseen muotoon muuttamiseksi. Toinen esitetystä haasteista on hallinnon siiloutuneisuus. Perinteinen hallinto on jaettu virastoihin, joilla on omat tiukasti rajatut tehtävänsä. Hyvän e-governancen toteuttaminen vaatii Saxenan mukaan hallinnon osien välistä yhteistyötä, jotta palvelujen toteuttaminen alusta loppuun (*end-to-end*) olisi mahdollista. Kolmanneksi kehityskohteeksi artikkelissa esitetään tuloksellisuusjärjestelmän kehittäminen. Tavoitteena tulisi olla tuloksellisuusjärjestelmä, joka mittaa tuottavuuden lisäksi myös vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden mittaaminen puolestaan ohjaisi hallinnon toimintaa kohti kansalaiskeskeistä toteutusta. Neljäs ratkaistava haaste on teknologisen arkkitehtuurin kehittäminen.

Onnistuneeseen e-governance ei siis riitä ainoastaan hallinnon toimintojen digitaaliseen muotoon muuttaminen, vaan siihen vaaditaan kokonaisvaltainen hallinnon uudistusprosessi. Uudistuksissa tuli pyrkiä viiteen tavoitteeseen: 1) hyvän hallinnon periaatteiden nostaminen tavoitteiden keskiöön, 2) tuloksellisuuden mittaaminen ja sen integrointi palvelutuo-

tantoon, 3) ”end-to-end” -palvelutuotannon mahdollistaminen, 4) teknologia-arkkitehtuurin saattaminen vastaamaan oikean maailman toimintaa sekä 5) tuloksellisuuden mittaamisen rakentaminen toimintoihin sisään.

Artikkelin tarjoamassa näkökulmassa merkittävässä roolissa ovat kaksi kolmen E:n mallin osa-aluetta: tehokkuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness). Tehokkuudessa voidaan ajatella olevan kyse erityisesti jo olemassa olevien toimintojen tehostamisesta, kun taas vaikuttavuudessa on kyse prosessien ja toimintojen uudelleenmäärittelystä alusta loppuun siten, että asiakkaiden tarpeet ovat koko ajan mukana. Vain tehokkuuden kasvattamiseen keskittymällä saattaa saavutettava hyöty olla olematon tai jopa negatiivinen. Siksi voidaan ajatella, että vaikuttavuusnäkökulman tulisi olla e-governance -hankkeissa tärkeimmässä roolissa, koska muuten kehitystyö voi jäädä olemassa olevien ei-niin-hyvien toimintojen optimoimiseksi.

## 3.2 Digital Era Governance

Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow ja Jane Tinkler esittelivät käsitteen *Digital Era Governance* (DEG) ensimmäisen kerran artikkelissaan *New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance* vuonna 2006. Tämän jälkeen he ovat tarkastelleet aihetta uudelleen vuonna 2013 julkaistussa artikkelissa *Second wave of digital era governance – the quasi-paradigm for government on the Web*. Tässä alaluvussa käsitellään DEG-kvasiparadigmaa sekä alkuperäisen että myöhemmän artikkelin kautta.

Kuten alkuperäisen artikkelin nimikin jo antaa viitteitä, artikkelin kirjoittajat näkivät Digital Era Governancen seuraajana uudelle julkisjohtamiselle *New Public Management* (NPM). Heidän mukaansa uuden julkisjohtamisen opit olivat monilta osin vanhentuneita. Heidän mukaan uudessa julkisjohtamisessa on kolme määrittävää makrotason teemaa: hajauttaminen, kilpailun lisääminen ja kannustinten asettaminen. Hajauttamisessa oli kyse hallinnon järjestämisestä aiempaa pienempien organisaatioiden avulla. Mallia tähän haettiin yksityisten sektorin organisaatioista. Kilpailun lisäämiseksi pyrittiin eroon julkisista monopoleista,

lisättiin pakollista kilpailua palvelutuotantoon, hyödynnettiin näennäismarkkinoita, purettiin sääntelyä ja ulkoistettiin aiemmin hallinnolle kuuluneita toimintoja yksityisen sektorin tuotettavaksi. Kannustinten asettamisella pyrittiin ohjaamaan organisaatioita ajan, varallisuuden ja omaisuuden parhaaseen mahdolliseen hyödyntämiseen. Keskeisimmät instrumentit tässä olivat yksityistäminen, public-private -partnershipit, tulospalkkaus ja sääntelyn keventäminen. Nämä teemat vaikuttivat merkittävästi siihen, miten länsimaissa hallintoa uudistettiin 1980-luvulta alkaen. Sittemmin jotkut näiden teemojen mukaisista menettelyistä, kuten hallinnon hajauttaminen, on vähentynyt tai on hylätty joko osittain tai kokonaan. Toiset menettelyistä taas ovat juurtuneet ja vakiinnuttaneet paikkansa hallinnon toiminnassa, esimerkiksi tuloksellisuusarviointi.

Uudessa julkisjohtamisessa tieto- ja informaatioteknologian kehitys oli huomioitu jossain määrin. Teknologiaa pyrittiin hyödyntämään erityisesti tehokkuussäästöjen aikaansaamiseksi. Dunleavyn ym. (2006) näkemyksen mukaan teknologisen kehityksen mukanaan tuoma muutos jäi kuitenkin liian vähäiselle huomiolle. Lisäksi hallinnon hajauttamisen voidaan nähdä toimineen jopa esteenä teknologian hyödyntämiselle. Näistä syistä nähtiin, että digitaalisen muutoksen onnistunut hyödyntäminen hallinnossa vaatisi uuden makroteoreettisen näkökulman julkishallinnon kehittämiseen. Tähän tarpeeseen kehitettiin Digital Era Governance -kvasiparadigma. Sen tarkoituksena on korvata uuden julkisjohtamisen oppi, ja siksi kuten uusi julkisjohtaminenkin, myös DEG sisältää kolme makrotason pääteemaa:

1. Uudelleenintegraatio
2. Tarveperusteinen holismi
3. Digitalisaatio

Uuden julkisjohtamisen yksi kolmesta päätason makroteemasta oli hallinnon purkaminen (*disaggregation*). Sen yksi tunnuspiirteistä oli niin kutsuttu *agentifikaatio*, eli hallinnon jakaminen pienempiin, selkeästi rajattuihin osiin. Tähän mallia haettiin liikeyritysten tavasta järjestää organisaatioitaan. Muita tämän teeman alle kuuluvia toimia olivat sisäisten hierarkioiden purkaminen ja toiminnan järjestäminen joustavammin. DEG:n uudelleenintegraation teemassa on kyse näiden muutoksien osittaisesta peruuttamisesta. Sen keskeisenä ajatuksena

on hallinnon yhtenäistäminen ja siiloutuneisuuden purkaminen. Keskushallinnolliset toiminnot pyritään järjestämään siten, että toiminnot suoritetaan keskitetysti yhdessä paikassa, eikä siten että jokainen organisaatio järjestää toiminnot itse. Tästä esimerkkinä ovat niin kutsutut palvelukeskusratkaisut (*shared services*). Tämän myötä kustannuksissa on mahdollista säästää, kun organisaatiot keskittyvät omalle ydinalueelleen ja tukitoiminnot suoritetaan keskitetysti muualla.

Toinen DEG:n teemoista on tarveperusteinen holismi. Tarveperusteisen holismista lähtevässä hallinnon toteutuksessa pyritään muuttamaan uuden julkisjohtamisen taipumusta tuottaa monimutkaisia ja jäykkiä hallinnollisia rakenteita. Nämä hallinnolliset rakenteet eivät useissa tapauksissa ole vastanneet hallinnon todellisia tehtäviä. Tarveperusteisessa holismissa kansalaisten ja yhteiskunnan tarpeet nostetaan etusijalle ja toiminta järjestetään niiden lähtökohdista. Aiemmin toiminnan fokuksena ei välttämättä ole ollut kansalaisten tarpeet vaan hallinnon oma näkökulma. Tarpeisiin pohjautuvassa hallinnon järjestämisessä palvelut pyritään suunnittelemaan alusta loppuun kansalaisten tarpeiden lähtökohdista, esimerkiksi siten, että kansalainen voisi hoitaa kaiken johonkin tiettyyn elämäntapahtumaan liittyvän asioinnin hallinnon kanssa yhdellä verkkosivulla, vaikka asia koskisikin useaa virastoa. Samalla myös tietoa pyritään hyödyntämään hallinnon sisällä siten, että samaa tietoa ei jouduttaisi pyytämään kansalaisilta useaan kertaan. Yhtenä tavoitteena tarveperusteisessa holismissa on myös ketteryys uusiin ilmeneviin ja muuttuviin tarpeisiin vastaamisessa.

Digitalisaatiolla DEG:ssä tarkoitetaan teknologian kokonaisvaltaista hyödyntämistä ja sen sisäänrakentamista palvelutuotantoon. Tavoitteena tässä on ottaa teknologia huomioon jo palveluiden suunnittelun alkuvaiheessa. Palvelut pyritään järjestämään siten, että verkossa asioiminen on lähtökohtana palveluiden toteuttamisessa. Keskiössä DEG:n digitalisaatiossa ovat niin kutsutut *zero touch* -teknologiat, eli järjestelmät, jotka eivät vaadi ihmisen osallistumista. Tällainen järjestelmä voi esimerkiksi sellainen, johon yritykset voivat integroida oman tietojärjestelmänsä, josta tieto siirtyy viranomaisille automaattisesti. Lisäksi prosesseista pyritään karsimaan lisäarvoa tuottamattomat osat pois.

Vuoden 2013 artikkelissa Margetts ja Dunleavy tarkastelevat DEG:n tilaa ja kehitystä 2010-

luvulla. DEG:n alkuperäisen kehittämisen jälkeen tieto- ja kommunikaatioteknologian sekä tietoyhteiskunnan kehitys on ollut huomattavaa. Yksi merkittävä tekijä heidän mukaansa on ollut sosiaalisen median yleistymisen, mikä on saanut aikaan sen, että ihmiset vaativat hallinnolta erilaisia asioita kuin aiemmin. Toinen merkittävä muutos on ollut tietokantojen ja suurten datamassojen hyödyntämisen yleistymisen yhteiskunnassa. Erityisesti nämä kaksi suurta teknologista ilmiötä ovat aiheuttaneet julkiselle hallinnolle uudenlaisen uudistuspaineen. Tätä uudistuspainetta kirjoittajat kutsuvat DEG:n toiseksi aalloksi tai *DEG<sup>2</sup>:ksi*.

DEG:n toisella aallolla on vaikutuksia jokaiseen alkuperäisen mallin kolmesta osa-alueesta. Näiden vaikutusten osalta muutokset on jaettu kahteen eri ryhmään: keskittäviin verkostolähtöisiin muutoksiin sekä tietokantojen kumpuavaan hajautumisen mahdollisuuteen. Verkostolähtöinen kehityssuunta on syntynyt tiedonvälityksen ja kommunikaation mahdollistavien teknologioiden kehityksen myötä, minkä seurauksena ihmisten ei tarvitse olla fyysisesti samassa paikassa voidakseen työskennellä samojen asioiden parissa. Tietokantalähtöinen hajautuva kehitys on seurausta tiedon prosessoinnin mahdollisuuksien parantumisesta. Siinä fyysisesti erillään olevista organisaatioiden yksiköistä kerätään dataa, minkä perusteella keskusjohto tekee päätökset.

DEG:n toisessa aallossa uudelleenintegraation kehityskulku on jatkunut. Erityisesti talouskuripolitiikan vallitessa virastojen ja ministeriöiden määrän vähentäminen on näyttäytynyt houkuttelevana ratkaisuna, koska sen avulla on saatu pystytty vähentämään hallintokustannuksia. Uudelleenintegraation ajurina on toiminut toisen aallon aikana erityisesti tietokantojen parempi hyödyntäminen, reaaliaikaisen datan käyttäminen ja keskitetty palvelutuotanto. Tarvelähtöisen holismin ilmentymiä toisessa aallossa ovat sosiaaliturvajärjestelmien siirtyminen verkkoon, koko julkishallinnon kattavat asiontitilit ja muut virastojen yhteistyönä toteuttamat palvelut. Kuten ensimmäisessäkin aallossa, keskiössä on ajatus siitä, että palvelut tulisi pyrkiä tarjoamaan kansalaisille siten, että asiointi yhdellä ”luukulla” riittää. DEG:n toisen aallon aikana digitaalisten toimintojen osa-alueella tapahtuneita merkittäviä uudistuksia ovat pilvipalveluiden hyödyntäminen, hallinnon internet-lähtöiset strategiat palvelutuotannossa, hallinnon datan vapauttaminen julkiseen käyttöön ja sosiaalisen median hyödyntäminen. Internetin pitäminen lähtökohtaisena palveluiden tarjoamisen kanavana on



erityisen houkuttelevaa, sillä se on monissa tapauksissa kaikkein kustannustehokkain tapa palveluiden tuottamisessa. Myös tavoitettavuus verkon kautta tarjottavilla palveluilla on hyvä, koska suurimmalla osalla ihmisistä on pääsy internetiin.

### **3.3 Yhteenveto**

Edellisissä alaluvuissa käytiin läpi merkittävimmät käsitteet liittyen sähköiseen hallintoon: e-government, e-governance ja digital era governance (DEG). Näillä kolmella käsitteellä on keskenään paljon yhteistä, ja ovat osittain päällekkäisiä. Ne kaikki pyrkivät kuvaamaan ainakin osittain samaa asiaa – tietoteknologian roolia hallinnossa. Kokonaiskuvan muodostaminen näistä hallintoa koskevista käsitteistä on osaltaan haastavaa. Kokonaiskuvan luontia vaikeuttaa myös se, että sekä e-government ja e-governance -käsitteille on olemassa useampia määritelmiä.

Jotta e-governance ja e-governance käsitteiden tarkastelu yhtä aikaa olisi mahdollista, on hyväksyttävä luvussa 3.1 kuvattu Saxenan näkemys näiden käsitteiden välisestä suhteesta. Mikäli e-government puolestaan käsitetään laajassa Grönludin kuvaamassa merkityksessä, ei erillistä e-governance käsitettä tarvita. E-government tarkoittaa siis sähköisen hallinnon toteuttamista, kun taas e-governancessa on kyse laajemmasta periaatteista.

Margetts ja Dunleavy nimittävät Digital Era Governancea uuden julkisjohtamisen korvaavaksi kvasiparadigmaksi. Saxenan määritelmän mukaisessa e-governancessa ja DEG:ssä on paljon samoja elementtejä. Niissä kummassakin korostetaan sitä, että sähköisen hallinnon kehittämisessä ei tulisi olla kyse vain olemassa olevien toimintojen digitaaliseen muotoon muuttamisesta, vaan kansalaisten tarpeiden huomioimisesta ja toiminnan järjestämisestä niiden mukaisesti. DEG ottaa kuitenkin vahvemmin kantaa koko hallinnon rakenteiden organisoimista koskeviin kysymyksiin, eli liikkuu tarkastellussaan koko hallintoa koskevalla makrotasolla. Saxenan e-governance näkemys taas liikkuu sähköisten palveluiden toteuttamisen tasolla, eli jossain meso- ja mikrotason välimaastossa. Näin ollen DEG:ssä voidaan nähdä olevan kyse e-governancea vielä hieman laajemmasta hallintoa koskevasta diskurssista.

## 4 Tuloksellisuus

Tuloksellisuuden käsitteistö muodostaa tämän tutkimuksen toisen teoreettisen osan, jonka kautta tarkasteltavaa ilmiötä, digitalisaatiota, tarkastellaan. Tässä luvussa käydään läpi lähtökohdat tuloksellisuuden käsitteistön ymmärtämiseksi.

### 4.1 Julkinen hallinto systeeminä

Tämän tutkimuksen ymmärrettävyyden kannalta on tarpeellista ensin selvittää se, miten julkinen hallinto tässä tutkimuksessa käsitetään, koska se voidaan käsittää monin eri tavoin. Systemiteoreettisesta perinteestä polveutuvassa Simonilaisessa (esim. Simon 1997, 26) lähestymistavassa julkinen hallinto käsitetään keinona saada “asioita” hoidetuksi. Se mitkä näiksi asioiksi käsitetään vaihtelee. Julkisen hallinnon tehtäväpiiriin katsotaan hyvin keskeisesti kuuluvan julkistalouden hoitamisen. Meklinin (2002, 23) mukaan julkisen talouden tehtävät voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: yhteiskuntataloudelliseen tehtävään ja palvelutuotannon tehtävään. Yhteiskuntataloudellisessa tehtävässä on kyse valtiontalouden vaikutamisesta muuhun kansantalouteen. Tämä vaikuttaminen tapahtuu usean eri muotoisen sääntelyn, kuten verotuksen ja rahan uudelleen jaon kautta. Palvelutuotannon tehtävässä on kyse julkisten palveluiden tuottamisesta. Vaikka palvelun käsite ei kaikkiin julkisiin palveluihin sovellukaan kovin hyvin (Meklin 2002, 24), on niiden tuottamisen taustalla tuotantoprosessi, johon palvelun käsite erityisesti viittaa. Tämän tutkimuksen kannalta näistä kahdesta pääluokasta juuri palvelutuotannon tehtävä on merkittävämpi, koska yleisesti digitalisaatiolla viitataan juuri palveluiden sähköiseen muotoon muuttamiseen.

Tässä tutkimuksessa julkinen hallinto käsitetään julkisten palveluiden järjestämistä varten olemassa olevana systeeminä, jonka osat ovat riippuvaisia toistensa toiminnasta (Vedung 2017, 4). Systemi voidaan käsittää eri osien yhteenliittymänä, jotka työskentelevät yhteisen tavoitteen eteen. Ylätason systemi koostuu useista alisysteemeistä, jotka taas koostuvat uusista alisysteemeistä. (esim. Checkland 1981) Esimerkiksi valtionhallinto voidaan nähdä päätason systeeminä, jonka alisysteemejä ovat ministeriöt, virastot tai näiden tiettyä tehtä-

vää varten muodostamat yhteenliittymät. Näiden alisysteemejä taas voivat olla esimerkiksi organisaatioiden sisäiset yksiköt tai tiimit, jotka toimivat tiettyä tarkoitusta varten.

Kaikkein yksinkertaisimmillaan julkisen hallinnon systeemin voidaan ymmärtää muodostuvan kolmesta päävaiheesta: panoksista, muuntomekanismista ja tuotoksista. Kaiken julkisen toiminnan lähtökohtana on jokin tarve toiminnalle, joka saa systeemin käynnistymään. Panokset ovat tekijöitä, joita julkishallintoon kohdistetaan toiminnan mahdollistamiseksi. Panoksia voivat olla esimerkiksi raha, henkilöstöresurssit tai osaaminen. Muuntomekanismilla taas tarkoitetaan konkreettisia toimia, joilla panoksia muutetaan tuotoksiksi. Muuntomekanismeja ovat politiikkatoimet, ohjelmat, hankkeet ja organisaatiot. Tuotokset ovat aikaansaannoksia, eli vaikutuksia, joita muuntomekanismi on tuottanut. Systeemimallin toimintaa on havainnollistettu kuviossa 2.



Kuvio 2. Systeemimalli (Vedung 1997, 4)

Julkista toimintaa voidaan havainnollistaa yllä kuvatun systeemimallin kautta. Koska digitalisaatio joko itsessään on toimintaa tai siitä seuraa jotakin toimintaa, voidaan digitalisaation tarkastelussa hyödyntää systeemimallia. Seuraavassa alaluvussa käsiteltävä ajatus kokonaisuusrationaalisuudesta kytkeytyy läheisesti systeemimalliin, ja siihen kuinka sen onnistumista voidaan määrittää.

## 4.2 Kokonaisuusrationaalisuus

Yksi keskeisistä hallinnon tutkimuksen tavoitteista on viime vuosikymmeninä ollut hallinnon *kokonaisuusrationaalisuuden* löytäminen. Kokonaisuusrationaalisuudella tarkoitetaan kaavaa, joka ottaa hallinnon järjestämisessä huomioon taloudelliset, poliittiset ja eettiset kysymykset

optimaalisella tavalla (Vakkuri 2009, 10). Kokonaisrationaalisuuden voidaan siis ajatella vastaavan kysymykseen hallinnon systeemin onnistumisesta sille asetetuissa tehtävissään.

Kysymystä julkisen sektorin kokonaisrationaalisuudesta ja sen tarpeesta voidaan lähestyä vertaamalla julkisen sektorin organisaatioita yksityisen sektorin liikeyrityksiin. Osakeyhtiölain 3 § mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa omistajilleen voittoa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Näin ollen liikeyrityksen toiminnan onnistumisen arvioimista voidaan lähestyä yrityksen tuottaman liikevoiton kautta. Karkeasti voidaan sanoa, että yrityksen toiminta on onnistunutta silloin, kun se tuottaa omistajilleen voittoa ja vastaavasti epäonnistunutta, kun liikevoittoa ei synny. Julkisen sektorin kontekstissa vastaavaa toiminnan onnistumista kuvaavaa tunnuslukua sen sijaan ei ole, vaan julkisen toiminnan lähtökohtana voidaan pitää pyrkimystä edistää kansalaisten hyvinvointia kerätyin verovaroin, demokraattisesti määritetyin tavoittein ja keinoin (Virtanen & Vakkuri 2016, 10). Hyvinvointi käsitteenä on subjektiivinen, ja sille lienee mahdotonta asettaa yksittäistä liiketuloksen kaltaista numeroa. Tästä huolimatta ei kuitenkaan ole yhdentekevää, kuinka onnistunutta julkinen toiminta on.

Lähestymistapoja julkisen hallinnon kokonaisrationaalisuuteen on useita. Tehokkuuden käsite lähtee siitä ajatuksesta, että tavoitteiden ja keinojen välillä on ristiriita, koska erilaisia tavoitteita voidaan nähdä olevan rajattomasti, kun taas keinoja rajallisesti. Tehokkuutta voidaan pitää tavoitteiden ja keinojen välillä vallitsevan jännitteen tarkasteluna. Tuottavuus taas kuvaa panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Panokset julkisen talouden yhteydessä ymmärretään verorahoina ja tuotokset taas niinä asioina, joita rahoilla saadaan aikaan. Tuloksellisuus sen sijaan pyrkii paremmin huomioimaan palveluiden loppukäyttäjät eli kansalaiset. (Vakkuri 2009, 14-16) Koska tuloksellisuus on vakiinnuttanut asemansa tieteellisessä keskustelussa julkisen hallinnon kokonaisrationaalisuuden määritelmänä ja vaikutukset ovat siinä muita vaihtoehtoja merkittävämmässä roolissa, myös tämän tutkimuksen kannalta julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta on luontevinta tarkastella juuri tuloksellisuuden kautta. Tuloksellisuuden käsitettä tarkastellaan tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

### 4.3 Kolmen E:n malli

Tuloksellisuuden käsite tulee englannin kielen sanasta *performance*. Sille ei ole olemassa yhtä ainutta oikeaa määritelmää, vaan siitä on tehty useita erilaisia tulkintoja. Tuloksellisuuden voidaan siis sanoa olevan käsitteenä monitulkintainen. (Meklin 2009, 31) Yksi näistä tulkinnoista on niin kutsuttu kolmen E:n malli, joka on yksi yleisimmistä määritelmistä tuloksellisuudelle. Myös tässä tutkimuksessa tuloksellisuus käsitetään kolmen E:n mallin mukaisesti.

Kolmen E:n mallin mukaista määritelmää tuloksellisuudesta alettiin käyttää 1980-luvun alussa Iso-Britanniassa (Pollitt 1986) ja myöhemmin 80-luvulla Suomessa, jolloin se alkoi enenevässä määrin esiintyä hallinnon asiakirjoissa (Meklin 2009, 35). Se pohjautuu ajatukseen liiketaloudellisen kannattavuuden määritelmän rajoittuneisuudesta julkisen sektorin kontekstissa. Kolme E:tä tulevat englannin kielen sanoista *economy* (taloudellisuus), *efficiency* (tuottavuus) ja *effectiveness* (vaikuttavuus) (esim. Carter, Klein, & Day 1992; Meklin 2009). Nämä kolme käsitettä kytkeytyvät edellä esitettyyn julkisen toiminnan systeemimalliin ja sen vaiheisiin.

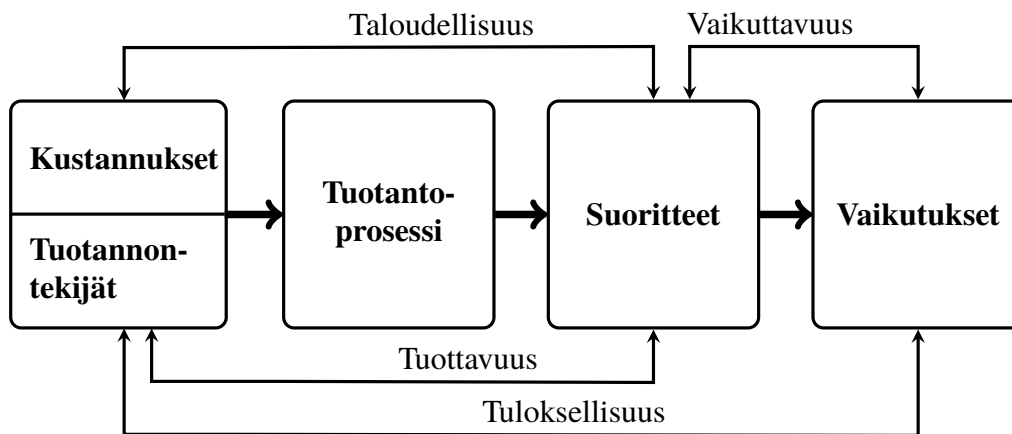
Taloudellisuudella tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan sitä, miten paljon rahaa käytettiin toiminnan järjestämiseen tietyllä ajanjaksolla, ja sen merkityksellisyys tulee esiin erityisesti budjettitalouden kysymyksessä. Budjetit säädetään yleensä vuosittain perustuen edelliseen vuoteen ja seuraavalta vuodelta odotetaan usein kustannussäästöjä edelliseen verrattuna (Flynn 2012, 122). Taloudellisuudella kuvataan yleisimmin joko pyrkimystä kustannusten minimoimiseen tai sitä, kuinka paljon odotetut kustannukset erosivat toteutuneista. (Carter et al. 1992, 37) Näin ollen hyvällä taloudellisuudella tarkoitetaan ensinnäkin budjetin raamien sisällä pysymistä ja kustannusten hyvänlaatuista kehitystä vertailuvuoteen, yleensä edelliseen vuoteen verrattuna.

Kolmesta E:sta toinen, *efficiency*, eli tuottavuus on moniulotteinen käsite, jolle on olemassa useita määritelmiä, eikä ole aina selvää mitä näistä määritelmistä kulloinkin käytetään (Tangen 2005). Yleisesti hyväksytty määritelmä sille on panosten ja tuotosten välisenä suh-

teena, eli kuinka paljon tuotoksia saadaan panoksiin nähden aikaan. Toisinaan tuottavuuden sijasta käytetään *tehokkuuden* käsitettä. Taloustieteissä tehokkuudelle on kaksi eri määritelmää: *allokatiivinen* ja *operationaalinen* tehokkuus. Allokatiivisella tehokkuudella kuvataan sitä, kuinka hyvin resursseja onnistutaan kohdentamaan vastaamaan ihmisten tarpeita. Allokatiivista tehokkuutta ei julkisen toiminnan yhteydessä käytännössä koskaan mitata (Flynn 2012, 124). Operationaalisella tehokkuudella sen sijaan tarkoitetaan panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Kolmen E:n mallin tuottavuudella tarkoitetaan yleensä juuri operationaalisesta tehokkuudesta.

Tuottavuuden parantuminen ei kaikissa tapauksissa näy automaattisesti yhteiskunnallisten tarpeiden täytymisen asteen parantumisena. Tuotokset voivat olla yhteiskunnallisiin tarpeisiin nähden vääränlaisia tai joissain tapauksissa jopa haitallisia. Vaikuttavuudella kuvataan sitä, onko toiminnalla saatu aikaan toivottuja lopputulemia, eli vaikutuksia. Vaikuttavuudeltaan hyvä toiminta on siis sellaista, jonka tuotokset saavat aikaan yhteiskunnallisia, toivottuja vaikutuksia. Vaikuttavuuden käsite on usein kolmen E:n käsitteistä kaikista haastavin mitattava ja myös vaikein määriteltävä. (Virtanen & Vakkuri 2016, 115) Joskus vaikuttavuus määritellään myös poliittisten tavoitteiden saavuttamisen asteeksi (Vakkuri 2009).

Kolmen E:n mallin mukaista tuloksellisuutta on havainnollistettu kuviossa 3. Kuvion laatikot kuvastavat julkisen hallinnon systeemimallin vaiheita. Kustannukset ja tuotannontekijät mahdollistavat tuotantoprosessin, joka tuottaa suoritteita. Suoritteet muuttuvat yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi. Tuloksellisuuden ja sen osa-alueiden kytkeytymistä systeemimallin vaiheisiin on havainnollistettu nuolilla.



Kuvio 3. Kolmen E:n malli (mukaillen Virtanen & Vakkuri 2016, 97)

On esitetty näkemyksiä siitä, että kolmen E:n malli ei olisi riittävän kattava kuvaamaan julkisen toiminnan onnistumista kokonaisuudessaan. On nähty, että julkisen toiminnan tuloksellisuuden määritelmään tulisi sisällyttää enemmän E-alkuisia määreitä. Ehdotettu on kykyä tuottaa odotettuja vaikutuksia (*efficacy*), jolla tarkoitetaan julkisen toiminnan kykyä tuottaa asioita, joita toiminnalta odotetaan, eikä muunlaisia epätoivottuja vaikutuksia. Toinen ehdotettu E, *electability*, tarkoittaa sitä, kuinka mahdollista on tulla valituksi luottamustehtävään. Tämä liittyy erityisesti demokratian toimintaan, ja siihen kuinka mahdollista hallinnon järjestelmään on todellisuudessa vaikuttaa. Kolmas määre, *equity*, oikeudenmukaisuus, kuvastaa hallinnollista oikeudenmukaisuutta – esimerkiksi sitä, miten julkinen hyöty kohdentuu eri ihmisten ja ihmisryhmien välillä. (Carter et al. 1992, 44)

Toinen jokseenkin kiistanalainen kolmen E:n malliin kohdistuva seikka on *laadun* käsite. Toisinaan laatu esiintyy kiinteänä osana kolmen E:n mallia, kun taas joskus se ei näytä olevan minkäänlaisessa roolissa. Laatu on tässä yhteydessä lähestytty kolmella eri tavalla: Ensimmäinen tapa on sijoittaa laatu vaikuttavuuden rinnakkaiseksi käsiteeksi. Toinen tapa on sisällyttää laatu vaikuttavuuden käsitteeseen siten, että parempi laatu tarkoittaa parempaa vaikuttavuutta. Kolmas tapa on käsittää laatu vaikuttavuuden edistäjänä.

Digitalisaation voidaan arvioida olevan joko itsessään julkista toimintaa tai manifestoituvan jonkinlaisena julkisena toimintana. Kaikkea julkista toimintaa voidaan ja on usein tarpeellista-

kin tarkastella tuloksellisuuden näkökulmasta. Muuten on vaarana, että kyseiseen toimintaan ei sovelleta riittävän tarkkoja kriteerejä, eikä verovaroja kohdenneta riittävän hyvin. Digitalisaation tarkasteleminen tuloksellisuuden näkökulmasta on erityisen tarpeellista, koska sille on asetettu merkittäviä odotuksia muun muassa säästötavoitteiden suhteen, ja näitä odotuksia käytetään perusteluina digitalisaation hyödyllisyydestä.



## 5 Analyysi

Tässä luvussa käydään läpi aineiston analyysistä esiin nousevia keskeisiä käsitteitä, teemoja, yhdenmukaisuuksia ja eroavaisuuksia. Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään haastatteluaineistoa ja jälkimmäisessä alaluvussa dokumenttiaineistoa.

### 5.1 Haastatteluaineiston analyysi

Ensimmäinen haastatteluteemoista käsitteli digitalisaation määritelmää. Haastateltavilta kysyttiin, mitä digitalisaatiolla heidän virastonsa näkökulmasta tarkoitetaan. Vastaukset tähän teemaan olivat haastateltavien välillä melko kirjavia, ja kullakin haastateltavalla oli asiassa omat painotuksensa. Yhtäläisyyttä vastauksissa oli kuitenkin huomattavasti. Seuraavaksi käydään läpi tutkimustehtävän kannalta merkittävimpiä digitalisaation määritelmään sekä onnistumiseen liittyviä teemoja.

Aineistoista on löydettävissä kaksi toisistaan poikkeavaa tapaa puhua digitalisaatiosta. Ensimmäinen tapa on puhua digitalisaatiosta eräänlaisena johtamisen kehyksenä, keinokokoelmana tai suuntaviivoina.

*“Se löytyy sieltä strategisesta keskustelusta joko tämmösenä tavoitteena, että digitalisaatiota **hyödynnetään** tämän ja tämän aikaansaamiseksi”*

Tässä tavassa puhua digitalisaatio näyttäytyy työkaluna tai keinona, jota hyödynnetään joidenkin tavoitteiden aikaansaamiseksi tai menettelytapana, jossa asioita hoidetaan tietyllä tavalla. Tässä puhutavassa puhuja on aktiivinen toimija digitalisaation suhteen, eli he itse edistävät digitalisaatiota työssään. Haastatelluista kaikki ovat tällaisessa roolissa.

*“Digitalisaatio etenee [ . . . ] ”*

Toisessa tavassa digitalisaatio käsitetään ennen kaikkea ilmiönä tai eräänlaisena väistämättömänä muutosprosessina. Tässä puheessa digitalisaatio esitetään asioina, jotka tapahtuvat

kuin itsestään ilman, että kukaan tai ketkään sitä edesauttavat.

Näistä kahdesta puhetavasta haastateltavat käyttävät ensimmäistä huomattavasti enemmän. Sillä kumpaa puhetapaa käytetään, ei näytä olevan vaikutusta digitalisaation käsitteen muuhun sisältöön. Kummassakin puhetavassa on pohjimmiltaan kyse yhdestä ja samasta asiasta: muutoksesta. Ensimmäisessä puhetavassa muutosta tehdään aktiivisesti, kun taas toisessa tavassa muutos “vain” tapahtuu. Seuraavassa lainauksessa käytetään ilmaisua murros, jolla viitataan jokseenkin samaan kuin sanalla muutos, joskin murroksesta puhuminen viitanee erityisen suureen ja merkittävään muutokseen.

*“No se tarkoittaa murrosta ja sitä, että vanhoja toimintamalleja puretaan ja uusia luodaan tilalle ja että teknologiaa hyödynnetään mahdollisimman paljon”*

*“[ . . . ] Ja oikealla tavoilla hyödyntää uusia teknologioita”*

Kuten digitalisaatio -sanana etymologiakin antaa ymmärtää, digitalisaatiossa on kyse ennen kaikkea teknologian hyödyntämisestä. Se nousee esiin jokaisessa haastattelussa ja on selvästi koko aihepiirin keskipisteenä. Hyödyntämisen aihepiirin sisällä on haastateltavien puheesta havaittavissa neljä osa-aluetta: digitalisointi, automaatio, datan hyödyntäminen ja uudet teknologiat.

*“Että ne [käsiteltävät asiat] ois digitaalisessa muodossa alusta loppuun”*

Digitalisoinnilla tarkoitetaan hakemusten, asiakirjojen ja muiden dokumenttien luomista, tallentamista, muokkaamista ja siirtämistä sähköisessä, tietokoneella käsiteltävässä, eli digitaalisessa muodossa. Lisäksi sillä voidaan tarkoittaa myös prosessien ja toimintojen muuttamista sähköisessä muodossa suoritettaviksi. Digitaalisen muodon vastakohtana on jokin analoginen muoto, yleensä paperidokumentit. Digitalisoinnilla tarkoitetaan siis yleensä erityisesti paperin käytöstä luopumista.

Toinen teknologian hyödyntämisen muoto on automaatio, millä tarkoitetaan ihmisen tekemän rutiinityön muuttamista tietokoneiden automaattisesti suorittamiksi tehtäväksi.

*“Asioita tehdään sähköisesti, manuaalisen ja ihmistyön sijaan [ . . . ] ”*

*“Meille se digitalisaatio on tavoite loikata meidän automaatioasteessa eteenpäin”*

Automatisoinnin tavoitteena on henkilöstön siirtäminen manuaalisista rutiinitehtävistä korkeamman tuottavuusasteen tehtäviin. Yksi ihminen voi tehdä manuaalisesti työtä vain rajatun määrän tunteja päivässä, kun taas automatisoitu järjestelmä voi työskennellä jatkuvasti. Näin myös tiedonsiirron reaaliaikaisuus on mahdollista.

Automatisointia toteutetaan käytännössä kahdella eri tavalla: rajapintaintegraatiolla, jossa tieto liikkuu automaattisesti järjestelmien välillä ilman ihmisen osallistumista, sekä ohjelmistorobotiikan avulla, jossa käyttötarkoitusta varten ohjelmoitu ohjelma suorittaa graafisessa käyttöliittymässä samat toiminnot, jotka ihminenkin tehtävää työtä suorittaessaan tekisi. Automaation avulla myös tietokoneen suorittaman automaattisen työn tarkkuus ja laatu ovat parempia; ihminen saattaa tehdä työssään virheitä, kun taas oikein ohjelmoitu tietokone ei.

Digitaaliseen muotoon muuttaminen ja automaatio ovat osin päällekkäisiä ja usein käsi kädessä kulkevia käsitteitä. Niitä on kuitenkin aiheellista käsitellä omina käsitteinään, koska ne esiintyvät haastatteluaineistossa selvästi toisista erillään.

Kolmas teknologian hyödyntämisen osa-alue on datan hyödyntäminen ja data-analytiikka, minkä kaikki haastateltavat mainitsevat erikseen. Hallinnon tietojärjestelmät keräävät huomattavia määriä dataa, jonka perusteella toimintaa voidaan parantaa esimerkiksi ennustavan analytiikan avulla. Myös tiedon jakamista valtionhallinnon organisaatioiden välillä pidetään toivottavana, mutta kaikissa tapauksissa se ei lainsäädännöllisistä syistä ole mahdollista.

*“Sit se käytettävissä olevan tiedon hyödyntäminen”*

*“Digitalisaatio kytkeytyy tietoon, tiedonhallintaan, tiedon monikäyttöisyyteen ja sitten tietysti sitten uuden teknologian ja data-analytiikan käyttöönottoon”*

*“Sit jos kattoo vielä sitä tiedon hyödyntämistä, niin analytiikkaa me jatketaan”*

Jokseenkin merkittävän aseman haastateltavien puheissa saavat myös tietyt uudehkot teknologiat, kuten tekoäly ja koneoppiminen, ohjelmistorobotiikka ja pilvipalvelut. Näitä teknologioita yhdistää se, että ne eivät ole vielä täysin vakiinnuttaneet paikkaansa osana toimintaa, vaan niiden käyttösovelluksia pyritään ainakin jossain määrin vasta kartoittamaan. Digitalisaatioissa on siis kyse teknologian hyödyntämisestä, mutta ei millaisesta tahansa teknologian hyödyntämisestä.

Kaikissa haastatteluissa merkittävänä, jatkuvasti esillä olevana teemana on asiakas. Aineisto varten haastateltujen virastojen tehtävät poikkeavat toisistaan merkittävästi, samoin myös se, ketkä ovat kunkin viraston asiakkaita. Verohallinnolle asiakkaat tarkoittavat pääasiassa yksityisiä henkilöitä ja kansalaisia. Valtiokonttorin ja Palkeiden asiakkaita taas ovat muut valtiokonsernin organisaatiot, joille ne tuottavat tukitoimintoja. Valtiontalouden tarkastusviraston asiakkaita taas voidaan ajatella olevan sekä muut valtionhallinnon organisaatiot että kansalaiset ja yhteiskunta kokonaisuudessaan.

Asiakkaisiin viitataan haastatteluissa monilla eri tavoin. Kaikkein merkittävin teema asiakkaisiin liittyen vaikuttaa olevan asiakkaan tarpeet palveluiden järjestämisen lähtökohtana.

*“Tehdään tavallaan asiakasnäkökulmasta niitä palveluita, eikä hallinnon näkökulmasta”*

*“Se näkyy sillä tavalla että on lähdetty puhumaan paljon enemmän valtionhallinnossa asiakasnäkökulmasta”*

Palvelut pyritään järjestämään siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin asiakkaiden tarpeisiin. Esimerkiksi siten, että kansalainen voi yhtä palvelua käyttämällä hoitaa tiettyä

elämäntapahtumaa koskevat hallinnolliset ilmoitukset ja muut asioinnit. Aiemmin palveluiden järjestämistä on saatettu lähestyä hallinnon omasta näkökulmasta, eli on toteutettu palvelut siten, miten ne on voimassa olevan hallinnon organisoinnin näkökulmasta helpoin toteuttaa.

Merkittävässä roolissa asiakkaiden tarpeisiin liittyen on myös *laadun* käsite. Asiakkaille ei haluta tarjota millaisia tahansa palveluita tai tyytyä lain asettamien minimivaatimusten täyttämiseen, vaan niiden toteuttamisessa pyritään mahdollisimman hyvään laatuun. Toiset haastateltavista puhuvat myös helppoudesta.

*“Sitten sil saavutetaan kansalaisille ja yritysasiakkaille helppoutta”*

Tärkeänä pidetään sitä, että asiakkaille palveluiden käyttäminen on mahdollisimman vaivatonta, vaikka se tarkoittaisikin palvelun toteuttajalle enemmän työtä. Koetaan, että mitä vähemmän aikaa asiakkaat joutuvat käyttämään viranomaispalveluissa, sen parempi.

Sen lisäksi asiakkaille halutaan tuottaa laadukkaita, helppokäyttöisiä, heidän tarpeidensa mukaisia palveluita, tärkeänä pidetään myös sitä, että palvelut ovat mahdollisimman hyvin saatavilla. Toisaalta merkittävänä pidetään myös hallinnon kykyä reagoida ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin.

*“Tavoitetaan palveluiden käyttäjät niillä välineillä, mitä uudet sukupolvet käyttävät, että hallinto ei ole se eri vuosituhannella elävä oma orgaaninsa vaan osa sitä yhteiskuntaa”*

Näiden asiakkaaseen liittyvien periaatteiden rooli näkyy myös hallinnon mittausjärjestelmissä. Asiakastyytyväisyyttä mitataan ja sen parantamista pidetään organisaatioiden tärkeänä tavoitteena.

*“Ne [digitalisaatiotoimet] toivottavasti näkyy myös asiakastyytyväisyydessä positiivisella tavalla”*

Näitä asiakkaaseen liittyviä palveluiden tuottamista ohjaavia periaatteita ja sisältöjä voidaan yhdessä nimittää *asiakslähtöisyydeksi*. Asiakslähtöisyyden teema on niin keskeisesti esillä digitalisaatiosta puhuttaessa, että sen voidaan sanoa olevan kiinteästi digitalisaatioon sisältyvä osa.

Kolmas digitalisaatiosta keskusteltaessa esiin toistuvasti nouseva teema on hallinnon sisäinen yhteistyö. Tämä teema on huomattavassa roolissa jokaisessa haastattelussa, joskaan ei yhtä merkittävässä kuin asiakslähtöisyyden teema.

*“[...] Tavoitteet on tämmösiä eri hallinnonaloja ja eri politiikkasiiloja läpileikkaavia”*

*“Yksin puuhastelemalla ei saa [aikaan] kovin merkittäviä asioita”*

Yhteistyö on haastateltavien puheissa suuressa roolissa. Aiemmin hallinnon tavoitteet ovat tyypillisesti saattaneet olla hallinnonala- tai organisaatiokohtaisia. Nyt toiminnan järjestämisestä ohjaa enenevässä määrin periaate tavoitteiden ja toimintojen tarkastelusta hallinnonalojen välillä. Palvelutuotantoa pyritään hallitsemaan koko hallinnon tasolla, eikä ainoastaan ministeriö- tai virastokohtaisesti. Yhteistyön tekemistä pidetään toivottavana, mutta samalla siihen liittyy haasteita.

*“Yks haaste on tavallaan ehkä se, että julkishallinnossa poikkihallinnollisten yhteisten hankkeiden tekeminen ei oo perinteisesti ollu helppoo.”*

Näiden haasteiden ylittämisen suhteen ollaan kuitenkin varsin optimistisia ja hallinnossa meneillään olevasta sukupolven vaihdoksesta odotetaan ainakin jonkinasteista helpotusta näihin haasteisiin.

*“Mä uskon ja luotan siihen, että aika hoitaa myös sitä kun sukupolvet vähän vaihtuu”*

Hallinnon sisäinen yhteistyö ja asiakaslähtöisyys ovat jossain määrin päällekkäisiä teemoja. Palveluiden toteuttaminen yhteistyössä muiden hallinnon toimijoiden kanssa mahdollistaa myös paremman asiakaslähtöisyyden toteutumisen. Jos esimerkiksi useiden viranomaisten tulee saada tieto jostakin kansalaisen elämäntapahtumasta, näiden virastojen yhdessä toteuttamasta palvelusta tämä tieto voidaan saada kerralla, ilman että kansalainen joutuu ilmoittamaan asiasta usealle virastolle erikseen. Tästä huolimatta yhteistyö esiintyy haastatteluaineistossa omana teemanaan, ja vaikuttaa siltä että sitä toteutetaan myös erillisenä periaatteena ilman asiakaslähtöisyyttä. Yhteistyön teemaa ei voida siis pitää asiakaslähtöisyyden alle kuuluvana alateema vaan omana teemanaan.

Digitalisaatio on julkista toimintaa. Toiminnalla on yleensä tavoitteet, olivat ne sitten tiedostamattomia tai tiedostettuja, ja nämä tavoitteet kytkeytyvät myös toiminnan määrittelmään. Kartoittamalla toiminnan tavoitteita voidaan saada tietoa sen perusolemuksesta. Toinen haastatteluteemoista käsitteli toiminnan tavoitteita.

*“Yks asia, mitä tietenkin tavoitellaan, on tehokkuus. Eli pystytään tekemään enemmän, parempi laadusta, pienemmillä kustannuksilla”*

*“Tehokkuutta ja laatua jos se pitää kahteen sanaan tiivistää.”*

Yksiselitteisesti merkittävin digitalisaation tavoitteista aineiston perusteella on tehokkuus ja tuottavuuden parantaminen eli se, että olemassa olevilla panoksilla pystytään saamaan aikaan aiempaa enemmän tuotoksia. Tämän tavoitteen kanssa linjassa on se, että merkittävässä roolissa haastatteluja näyttäytyi automatisaatio, kuten aiemmin todettiin. Rutiinyyötä automatisoimalla voidaan vähentää henkilöstökustannuksia, jotka ovat merkittävä kustannuserä hallinnolle.

Yllä esitetyissä lainauksissa molemmissa esiintyy *laadun* käsite. Laatu on haastatteluaineiston perusteella yksi digitalisaation tavoitteista. Tämänkin suhteen automaatio on merkittävässä roolissa: rutiinyyön automatisoiminen vähentää virheiden mahdollisuutta.

Myös hallinnon kustannukset vaikuttavat olevan ainakin jonkinlaisessa roolissa digitali-

saation tavoitteissa. Tähän tavoitteeseen viitataan kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin tuottavuustavoitteeseen.

*“Toinen tavoite on kustannusten hillintä”*

Vaikka haastateltujen odotukset ja käsitykset digitalisaatiosta ovatkin hyvin positiivisia, digitalisaatiossa on kyse prosessista, jonka pyrkimyksenä on hallinnon systeemin muuttaminen edellä kuvattujen tavoitteiden mukaisesti. Digitalisaation käsite ei siis itsessään sisällä vaatimusta sen onnistumisen asteesta, vaan digitalisaation piiriin lukeutuva toiminta voi olla onnistunutta, ei-onnistunutta tai jotain siltä väliltä. Digitalisaatio on siis luonteeltaan deskriptiivinen käsite, jossa on kyse pyrkimyksestä edellä kuvattuihin tavoitteisiin. Näiden tavoitteiden toteutumisen aste itsessään ei määritä sitä, voidaanko jonkin toiminnan tapauksessa puhua digitalisaatiosta vai ei.

Koska digitalisaatiossa kuitenkin on niin suurelta osin kyse tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantumisen tavoittelemisesta, ja niissä onnistumiseen haastateltavien osalta vahvasti uskotaan, on mielekästä tarkastella, mitä on haastateltavien mielestä onnistunut digitalisaatio ja millaiset ovat sen edellytykset. Kun digitalisaatio itsessään käsitteenä on deskriptiivinen, tämä osuus käsittelee haastateltavien digitalisaatioon liittyviä normatiivisia näkemyksiä.

Digitalisaation onnistumisen edellytyksiä aineistosta nousee esiin sekä eksplisiittisesti että implisiittisesti, erityisesti digitalisaation haasteista keskusteltaessa. Jonkin asian haasteeksi nimeämisen voidaan nähdä kertovan siitä, että kyseistä asiaa pidetään tavalla tai toisella digitalisaation onnistumiselle tärkeänä.

Haastattelujen perusteella ensimmäinen digitalisaation haaste liittyy osaamiseen ja henkilöstökysymyksiin. Digitalisaation toteuttaminen vaatii uudenlaista teknistä- sekä hallinnollista osaamista. Teknisen osaamisen hankkimisen haasteet lienevät samankaltaisia kuin yksityisellä sektorillakin. Viime vuosina julkisessa keskustelussa on puhuttu niin kutsutusta “koodaripulasta”, eli työmarkkinoilla tarjolla olevien ohjelmoijien vähäisestä määrästä (esim.



Elinkeinoelämän valtuuskunta 2018).

*“Tällä hetkellä meillä valtionhallinnossa ei oo tarpeeks digitalisaatioon ja samanaikaisesti teknologian puoleen erikoistuneita ja sitten tämmöseen toimintamallien uudistamiseen erikoistuneita ihmisiä”*

*“Osaaminen on toinen tavallaan. Että saa omista ja toimittajien resursseista kudottua semmosen osaamisen mikä sen parhaiten ratkasee”*

Koska teknologian hyödyntämisen lisääminen liittyy digitalisaatioon keskeisesti, on selvää, että myös teknologiaosaamisen tarve julkisessa hallinnossa sen myötä kasvaa. Voidaan myös nähdä, että tarvittavan teknologiaosaamisen määrä ei ainoastaan kasva, vaan vaaditun osaamisen painopiste siirtyy ainakin jossain määrin kohti teknologiaosaamista. Teknologiaosaamisen lisäksi digitalisaation myötä julkisessa hallinnossa on entistä suurempi tarve toimintamallien muuttamiseen ja palveluiden suunnitteluun erikoistuneille ihmisille.

*“Yks haaste on tavallaan ehkä se, että aika omissa siiloissaan tehdään, mut sekin on menossa parempaan suuntaan”*

*“Pitää saada kulttuurimuutosta koko ajan käyntiin, et miten muuttaa kulttuuria jatkuvasti oikeeseen suuntaan, et se on aika hidasliikkeinen se kulttuuri valitettavasti”*

Toinen digitalisaation haaste kytkeytyy sekä organisaatioiden sisäiseen kulttuuriin että koko hallintoa koskevaan kulttuuriin. Perinteisesti julkisessa hallinnossa organisaatioiden ja hallinnonalojen väliset rajat tehtävien jaon suhteen ovat olleet melko selkeitä, eikä yhteistyön tekeminen ole ollut toiminnan lähtökohtana. Samalla myös asiakaslähtöinen ote julkisten palveluiden tuottamiseen lienee julkiselle hallinnolle varsin uusi piirre. Siirtyminen vanhoista toimintamalleista yhteistyön ja asiakaslähtöisyyden ympärille rakentuvaan toimintamalliin ei välttämättä tapahdu kovin helposti, vaan onnistuakseen se vaatii sekä koko hallinnolta et-

tä yksittäisiltä organisaatioilta kulttuurillista mukautumista. Haastatteluaineiston perusteella tätä muutosta tapahtuu jo tällä hetkellä, ja sen toteutumisen suhteen voidaan olla optimistisia:

*“Kyllä se vähitellen se kulttuuri tässä muuttuu. [ . . . ] Sen näkee jo, että ihmiset jo tosin paljon kiertää valtionhallinnon sisällä”*

Kolmas digitalisaation haasteisiin liittyvä osakokonaisuus liittyy kehitystoiminnan pitkäjänteisyyteen.

*“Parlamentarisessa kun eletään, demokratias tavallaan, et se poliittinen valta vaihtuu neljän vuoden välein, se ei välttämättä tuo sitä jatkuvuutta siis kaikkiin asioihin, mikä ois tosi hyvä”*

Onnistuakseen digitalisaatioon liittyvää kehitystyötä tulisi olla mahdollista tehdä pitkäjänteisesti. Parlamentaarisen järjestelmän aiheuttama vaihtelu saattaa joissain tapauksissa toimia tätä vaatimusta vastaan, kun hallinnon prioriteetit vaihtuvat ja digitalisaatioon liittyvän kehityksen rahoituksen jatkuvuudesta ei välttämättä ole takeita.

Edellä kuvattujen kolmen digitalisaation haasteen voidaan nähdä kertovan asioista, joita digitalisaatio onnistuakseen vaatii. Pitkäjänteisen kehittämisen sekä uudenlaisen osaamisen voidaan nähdä muodostavan pohjan digitalisaation toteutumiselle; näiden tekijöiden puuttuessa digitalisaatiossa onnistuminen lienee varsin haastavaa. Kulttuurillinen muutos taas kytkeytyy erityisesti asiakaslähtöisyyden ja yhteistyön teemoihin ja mahdollistavat uudenlaisen tavan toteuttaa hallintoa.

## 5.2 Dokumenttiaineiston analyysi

Tutkimuksen aineiston toinen osa koostuu kolmesta digitalisaatiota käsittelevästä dokumentista: **Digitalisoinnin periaatteet** (Valtiovarainministeriön muistio 2017), **Valmiina digitaaliseen - Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali** (Valtiokonttorin selvitys 2015), **Julkishallinnon digitalisaatio - tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen** (Valtioneuvoston kanslian selvitys 2017).

Tässä alaluvussa analysoidaan näitä dokumentteja digitalisaation määritelmän osalta. Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksi niin kutsutuista kärkihankkeista oli nimeltään *Digitalisoidaan julkiset palvelut*. Yksi hankkeeseen sisältyneistä etapeista oli digitalisoinnin periaatteiden suunnitteleminen, jotka julkaistiin vuonna 2016 (Valtiovarainministeriö 2016). Digitalisoinnin periaatteet on tarkoitettu valtionhallinnon yhteisiksi palvelujen digitalisointia koskeviksi periaatteiksi. Digitalisoinnin periaatteet koostuvat yhdeksästä kohdasta:

- Kehitämme palvelut asiakaslähtöisesti
- Poistamme turhan asioinnin
- Helppokäyttöisiä ja turvallisia palveluita
- Tuotamme asiakkaalle hyötyä nopeasti
- Palvelemme myös häiriötilanteessa
- Pyydämme uutta tietoa vain kerran
- Hyödynnämme jo olemassa olevia julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluita
- Avaamme tiedon ja rajapinnat yrityksille ja kansalaisille
- Nimeämme palvelut ja sen toteutukselle omistajan

Dokumentissa määritetyt periaatteet koskevat digitalisointia, eli palveluiden ja toimintojen digitaaliseen muotoon muuttamista. Käytännössä se kertoo siis siitä, mitkä asiat tulisi sähköisten julkisten palveluiden suunnittelemisessa huomioida. Periaatteissa on nähtävissä samanlaiset teemat kuin tämän tutkimuksen haastatteluaineistossakin. Ensimmäinen periaate koskee haastatteluaineiston perusteella merkittäväntä digitalisaation teemaa: asiakaslähtöisyyttä. Palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä asiakkaiden tarpeiden täyttäminen on

merkittävässä roolissa. Myös seuraavat viisi periaatetta kytkeytyvät asiakaslähtöisyyden teematiikkaan: ensisijaista palveluiden toteuttamisessa on se, että palvelut ovat asiakkaille mahdollisimman hyödyllisiä, helppokäyttöisiä, eikä palveluita joudu käyttämään enempää kuin on välttämätöntä.

Seitsemännessä periaatteessa vaikuttaisi olevan ainakin osittain kyse haastatteluaineistotakin nousevasta yhteistyön teemasta. Tässä yhteydessä se tosin laajennetaan koskemaan myös yksityisen sektorin tarjoamia palveluita. Kahdeksannen periaatteen julkinen tieto ja rajapinnat tulee avata kansalaisille ja yrityksille, ellei ole jotakin erityistä syytä niitä salata. Tästä periaatteesta esimerkkinä voidaan pitää niin kutsuttuja avoimen datan<sup>1</sup> hankkeita. Periaate yhdeksän viitanee Scrum-projektinhallintaviitekehyksessä käytössä olevan “Product Owner” -roolin kaltaiseen omistajuuteen.

On hyvä huomata, että dokumentti on nimeltään digitalisoinnin periaatteet, eikä digitalisaation periaatteet. Näiden kahden välistä eroa voidaan hahmottaa siten, että digitalisoinnissa on kyse toiminnasta, kun taas digitalisaatiossa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta, johon myös digitalisointi sisältyy. Digitalisoinnin periaatteiden viisi kohtaa yhdeksästä ovat sisältöään sellaisia, joiden voidaan nähdä kuuluvan asiakaslähtöisyyden teemaan. Tämän perusteella dokumentissa rakentuvan digitalisaatiokäsityksen voidaan nähdä olevan teknologian hyödyntämistä asiakaslähtöisyys edellä.

Valtiokonttorin vuonna 2015 julkaisemassa *Valmiina digikiriin* raportissa on selvitetty virastojen digitalisaatiota ja tuottavuuspotentiaalia (Valtiokonttori 2015). Raporttia varten haastateltiin 48 virastoa. Haastattelujen perusteella esitettiin seitsemän kehityskokonaisuutta, joiden avulla valtionhallinnon digitalisaation tuottavuuspotentiaalia voitaisiin parantaa.

---

<sup>1</sup>Esim. [www.avoindata.fi](http://www.avoindata.fi)

Raportissa digitalisaatio on määritelty seuraavalla tavalla:

*“Tässä selvityksessä digitalisaatiolla tarkoitetaan kokonaisvaltaista toimintatapojen uudistamista, joka sisältää myös uusien teknologioiden käyttöönottoja. Digitaalisilla teknologioilla tarkoitetaan muun muassa analytiikka, big dataa, mobiiliteknologioita, pilvipalveluita, robotiikkaa, sosiaalista mediaa ja asioiden internetiä (ml. teollinen internet)”*

Raportin mukainen digitalisaation määritelmä on samankaltainen haastatteluaineistosta nousevan määritelmän kanssa. Sen mukaan digitalisaatio on ennen kaikkea toimintatapojen uudistamista, johon sisältyy teknologian hyödyntämistä, mutta ei kuitenkaan ole ainoastaan tätä Määritelmän yhteydessä ei kuitenkaan täsmennetä millaisesta tai millaisin periaattein tehtävästä toimintatapojen uudistamisesta digitalisaatiossa on kyse. Tähän kysymykseen voidaan kuitenkin vastata raportin seitsemän kehityssuosituksen avulla. Suositusten pääteemat ovat:

- Palveluketjut selkeämmiksi
- Tieto saataville ja hyötykäyttöön
- Asioiden käsittely sujuvammaksi
- Viranomaisten yhteistyö ja selketä vastuut asiakkaiden eduksi
- Osaaminen ja resurssit joustavammin käyttöön
- Hallinto ketterämmäksi
- Tukea muutokseen yhteisistä hankkeista ja palveluista

Ensimmäisen kehitysehdotuskokonaisuuden keskeinen ajatus on, että palvelut järjestetään asiakkaiden tarpeiden lähtökohdista ja siten, että palvelut vastaavat mahdollisimman hyvin elämäntapahtumiin. Erityinen painoarvo tässä annetaan palveluiden käytettävyydelle erityisesti mobiililaitteilla sekä asiakkaiden tarpeiden ennakoimisille. Tämä kokonaisuus liittyy selkeästi aineistossa aiemmin merkittävästi esillä olleeseen asiakaslähtöisyyden teemaan.

Toinen kehitysehdotuskokonaisuus koskee tiedon jakamista ja hyödyntämistä viranomaisten välillä. Tässä kokonaisuudessa on nähtävissä kaksi keskeistä, erillistä osa-aluetta. Ensimmäi-

nen osa-alue on julkisen tiedon asettaminen avoimeksi, kaikkien saatavilla olevaksi dataksi. Julkinen tieto halutaan lähtökohtaisesti antaa muun yhteiskunnan käyttöön, jotta kansalaiset, yritykset ja muut viranomaiset voivat sitä halutessaan helposti hyödyntää. Toinen osa-alue on viranomaisten välinen tiedon jakaminen, minkä tavoitteena on erityisesti se, että samaa tietoa ei asiakkaalta jouduttaisi hallinnon taholta pyytämään useaan kertaan. Tässä kehityskokonaisuudessa on nähtävissä asiakaslähtöisyyden ja yhteistyön teemat.

Kolmannessa kokonaisuudessa on kyse automaatiosta ja analytiikan hyödyntämisestä. Automatisoimalla toistaiseksi manuaalisesti suoritettavia toimintoja, esimerkiksi ohjelmistorobotiikan avulla, voidaan saavuttaa parempaa tuottavuutta ja laatua. Tuottavuuden parantuminen on mahdollista, kun erityisesti henkilöstöresursseja vapautuu manuaalisista tehtävistä muihin tehtäviin. Laadun parantumiseen vaikuttaa inhimillisten virheiden poistuminen automatisoinnin myötä.

Neljännessä kokonaisuudessa yhdistyvät asiakaslähtöisyyden ja hallinnon sisäisen yhteistyön teemat. Tämän kokonaisuuden ydin ajatus on, että perinteisestä hallinnonalojen ja virastojen vastuualueista lähtevästä tehtäväjaosta tulisi siirtyä tarkastelemaan ennen kaikkea asiakkaiden todellisia tarpeita. Jos esimerkiksi hallinnon kanssa asioimista vaativa kansalaisen elämäntapahtuma kuuluu osittain kahden eri viraston toimialueelle, tulisi näiden virastojen järjestää kyseinen palvelu yhdessä, eikä esimerkiksi niin, että kansalainen joutuu asioimaan kummankin viraston palvelussa erikseen.

Viides kokonaisuus liittyy haastatteluaineistosta nousseeseen hallinnon digitalisaation keskeiseen haasteeseen; osaamiseen. Kehityskokonaisuudessa esitetään keinoja, joiden avulla digitalisaatiolle olennaista osaamistarvetta pystytään helpottamaan. Erityistä huomiota tässä kokonaisuudessa saavat tarve resurssoinnin joustavuudelle lainsäädännön osalta.

Kuudes kokonaisuus, "hallinto ketterämmäksi", käsittelee kehittämiskohteita, jotka liittyvät tapaan jolla hallinnossa digitalisaatioon liittyviä asioita järjestetään. Keskeisimpänä kehittämiskohteena on lainsäädännön ja muun sääntelyn muuttaminen tukemaan digitalisaatiota siten, että sääntely on linjassa eikä ristiriidassa keskenään. Muita kokonaisuuteen sisälty-

viä kohteita ovat ripeä paperipostin vähentäminen sekä julkisia hankintoja, erityisesti IT-hankintoja, koskevan osaamisen kehittäminen ja uusien mahdollisuuksien kartoittaminen, esimerkiksi ketterien hankintojen osalta.

Viimeinen kokonaisuus käsittelee hallinnon yhteisiä hankkeita ja palveluita. Sen tärkeimpänä viestinä on hallinnon organisaatioiden välisen kommunikoinnin lisääminen hankkeiden osalta. Tämän tavoitteena on välttää esimerkiksi tilanteita, joissa kaksi virastoa rakentavat samanlaisen palvelun kokonaan erikseen. Paremmalla kommunikaatiolla tällaiset hankkeet voitaisiin toteuttaa yhteishankkeina ja näin säästää kustannuksissa.

Valmiina digikiriin -raportissa esitetyissä kehittämiskokonaisuuksissa eniten korostetaan asiakaslähtöisyyden, hallinnollisen yhteistyön, ketteryyden, tiedon hyödyntämisen ja jakamisen sekä osaamisen kehittämisen teemoja. Näiden perusteella raportin määritelmän digitalisaatiosta voidaan siis nähdä olevan teknologiaa hyödyntävää toimintatapojen uudistamisessa, minkä keskipisteessä on asiakaslähtöisyys, hallinnon sisäinen yhtistyö, ketteruus, tiedon hyödyntäminen ja jakaminen sekä osaamisen kehittäminen.

Valtioneuvoston kanslian vuonna 2017 julkaisemassa raportissa *Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen* (Valtioneuvoston kanslia 2017) on selvitetty valtionhallinnon digitalisaation tuottavuutta ja hyötyjä. Raportissa digitalisaatio on määritelty seuraavalla tavalla:

*“Digitalisaatio tarkoittaa sellaista toimintatapojen muutosta, jossa digitaalisia ratkaisuja hyödynnetään laajamittaisesti yksilön, organisaation ja yhteiskunnan toiminnassa.”*

Tässä määritelmässä on kyse digitalisaation yleisen tason, eikä hallinnon digitalisaatiota koskevasta määritelmästä. Tämän tutkimuksen tavoitteena kuitenkin on selvittää, mitä digitalisaatio tarkoittaa hallinnon kontekstissa ja millaisia erityispiirteitä siihen liittyy. Hieman

myöhemmin raportista digitalisaatiosta sanotaan näin:

*“Digitalisaation hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla ei ole nykyisten prosessien muuttamista digitaaliseen muotoon, vaan asiakaslähtöistä palvelujen uudelleen suunnittelua ja koko toimintamallin muutosta.”*

Tässä otteessa kuvataan, mitä on digitalisaation hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla. Sen mukaan siinä on kyse asiakaslähtöisten palveluiden suunnittelusta. Määritelmä vastaa haastatteluaineiston ja edellisten dokumenttien kuvausta asiakaslähtöisyyden osalta. Otteen näkemys on kuitenkin siinä mielessä erilainen verrattuna muuhun käsiteltyyn aineistoon, että se puhuu *parhaasta mahdollisesta tavasta*. Tämä voidaan ymmärtää siten, että digitalisaatiota voi olla myös toimintatapojen muutosta ja asiakaslähtöisyyttä sisältämätön toiminta, mutta parhaaseen mahdolliseen digitalisaation hyödyntämiseen nämä ominaisuudet sisältyvät.

Dokumenttiaineiston perusteella digitalisaatioon keskeisesti liittyviä teemoja ovat asiakaslähtöisyys, hallinnon sisäinen yhteistyö, ketteryys, tiedon jakaminen ja hyödyntäminen. Näistä kaksi ensimmäistä vaikuttavat erityisen merkittäville teemoille, sillä ne esiintyvät jokaisessa dokumentissa useaan otteeseen, kun taas muiden teemojen esiintyminen on vaihtelevampaa.

Dokumenteissa esiintyy kaksi hieman toisistaan eroavaa tapaa käsittää digitalisaatio. Kummassakin tavassa digitalisaatio käsitetään toimintatapojen uudistamisena teknologiaa hyödyntäen, mutta se miten näiden toimintatapojen sisältö ja niitä ohjaavat periaatteet esitetään vaihtelee. Ensimmäisessä tavassa nämä periaatteet ymmärretään hyvän digitalisaation edellytyksinä tai edesauttajina. Tämä voidaan ymmärtää siten, että digitalisaatiota on myös ilman näitä periaatteita tapahtuva teknologiaa hyödyntävä toimintatapojen uudistaminen, mutta laadullisesti se ei ole välttämättä kovin hyvää. Toinen tapa käsittää digitalisaatio on se, että nämä periaatteet ovat kiinteä ja jopa määrittävä osa digitalisaatiota. Toisin sanoen, digitalisaatiossa ei ole kyse millaisesta tahansa toiminnan uudistamisesta, vaan nimenomaan näiden periaatteiden mukaisesta.



Sekä haastattelu- että dokumenttiaineiston käsitykset digitalisaatiosta ovat hyvin yhdenmukaiset. Kummassakin aineistossa korostuvat tuottavuus, asiakaslähtöisyys sekä hallinnon organisaatioiden välinen yhteistyö. Eroavaisuuksia aineistojen väliltä löytyy kuitenkin erityisesti sen suhteen, miten ne painottavat digitalisaation osa-alueita. Haastatteluaineistossa tuottavuus on enemmän esillä kuin dokumenttiaineistossa, jossa taas asiakaslähtöisyyden teema on erityisen korostunut. Tätä saattaa ainakin osaltaan selittää se, että dokumenttiaineiston dokumentit on suunnattu hallinnon lisäksi myös kansalaisille ja yrityksille, jolloin asiakaslähtöisyysargumentti toiminnan perusteluna saattaa olla vetoavampi. Haastateltavat taas puhuvat digitalisaatiosta hallinnon ja heidän oman työnsä näkökulmasta, jossa tuottavuus lienee erityisen tärkeä aspekti digitalisaatiota.

## 6 Tulokset

### 6.1 Mitä digitalisaatio on?

Aineiston analyysin perusteella voidaan vastata tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Ensimmäinen tutkimuskysymys on: *mitä tarkoitetaan digitalisaatiolla valtionhallinnon kontekstissa?*

Aineiston perusteella digitalisaatio näyttäytyy ennen kaikkea monitulkintaiselta ilmiöltä, jolle ei ole olemassa vain yhtä oikeaa määritelmää. Tämä käy ilmi sekä haastattelu- että dokumenttiaineistosta, sillä kussakin haastattelussa ja dokumentissa ilmiön sisällöstä painotetaan erilaisia asioita. Yhdenmukaisuutta käsityksissä on kuitenkin niin paljon, että voidaan todeta aineiston kokonaisuudessaan kuvaavan yhtä ja samaa ilmiötä, eikä vaikkapa kokonaan erillisiä ilmiöitä.

Ensinnäkin on hyvä huomata, että digitalisaation käsitettä käytetään kahdessa erilaisessa muodossa riippuen siitä, millaisessa roolissa toimijuuden suhteen käsitteen käyttäjä on. Ensimmäinen tapa puhua digitalisaatiosta on eräänlaisena *johtamisen kehyyksenä*. Tässä tavassa puhua digitalisaatiosta puhutaan ikään kuin työkaluna, jonka avulla voidaan pyrkiä saavuttamaan erilaisia asioita. Tässä puhettavassa puhuja on aktiivinen toimija digitalisaation edistämässä. Haastateltavat käyttivät ilmiöstä pääasiassa juuri tätä tapaa puhua, mikä johtunee siitä, että he työskentelevät itse johtotehtävissä digitalisaatioon liittyvien asioiden parissa. Toinen tapa on puhua digitalisaatiosta kuin itsestään etenevänä ilmiönä, *muutosprosessina*, mikä edistyy jatkuvasti aiheuttaen erilaisia muutoksia ympärillään. Tässä puhettavassa puhujalla ei ainakaan yleensä ole samanlaista toimijuutta asian suhteen, kuin ensimmäisessä tavassa. Se kumpana digitalisaatio milloinkin näyttäytyy, riippuu siis tarkastelukulmasta. Ulkopuolelta tai sivusta katsottuna, se näyttäytyy ennen kaikkea muutosprosessina, jossa hallinto kehittyy toisenlaiseksi kuin mitä se on aiemmin ollut. Sisältä katsottuna, johtamistyön näkökulmasta, se taas on johtamisen kehys, jota aktiivisesti hyödynnetään ja toteutetaan.

Se kumpaa tapaa käyttää digitalisaatio -käsitettä kulloinkin käytetään, ei ainakaan tämän

tutkimuksen aineiston perusteella näytä vaikuttavan siihen, millaisia merkityssisältöjä käsite pitää sisällään. Nämä kaksi toisistaan poikkeavaa puhetapaa on kuitenkin hyvä tunnistaa, jotta ymmärtää, että digitalisaatio voidaan kokea eri tavoin eri puhujapositioneista käsin. Tämän perusteella digitalisaation voidaan siis sanoa olevan, riippuen käsitteen käyttäjästä ja kontekstista, joko johtamisen kehys tai muutosprosessi.

Ylemmällä tasolla tarkasteltuna digitalisaatiossa vaikuttaa olevan kyse *muutoksesta* hallinnossa, koska kaikki mistä digitalisaation yhteydessä puhutaan, kytkeytyy jollain tavalla vallitsevan tilan muuttamiseen tai kehittämiseen. Digitalisaatiota ei siis ole jo toteutetut muutokset tai voimaan tulleet uudistukset, vaan muutos joka tapahtuu, johon vielä sopeudutaan sekä muutos joka tulee tapahtumaan. Muutos on myös siinä mielessä sopiva korkean tason määritelmä digitalisaatiolle, että sen avulla voidaan kuvata kumpaakin kahdesta edellä esitetystä puhetavasta. Jos digitalisaatio ymmärretään johtamisen kehyksenä sillä pyritään muutokseen, ja muutosprosessi taas itsessään on muutosta.

Kuten luvussa 1 kuvattiin, digitalisaatio -sanon etymologiakin antaa ymmärtää, että digitalisaatiossa on kyse tieto- ja informaatioteknologian yleistymisestä tai laajemmasta hyödyntämisestä. Näin ollen hallinnon digitalisaatio voidaan kaikkein laajimmassa merkityksessä käsittää muutoksena, jossa tieto- ja informaatioteknologiaa hyödynnetään hallinnossa enemmän. Teknologian hyödyntäminen on myös aineiston perusteella digitalisaatiota määrittävä tekijä. Ilman jonkinlaista välillistä tai välitöntä kytkentää teknologian hyödyntämisen lisäämiseen tuskin voidaan puhua digitalisaatiosta, vaikka siinä olisikin muutoksesta kyse.

## **6.2 Digitalisaatiota ohjaavat periaatteet**

Aineiston perusteella hallinnon digitalisaatiota voidaan siis luonnehtia hallinnossa tapahtuvaksi muutokseksi, jossa tieto- ja informaatioteknologian hyödyntämistä pyritään lisäämään. Tämä ei aineiston perusteella kuitenkaan vaikuta riittävän tarkalta kuvaukselta digitalisaatiosta, ja vaikuttaa siltä, että millaisesta tahansa teknologian hyödyntämisen lisäämisestä ei digitalisaatiossa ole kyse. Sekä haastatteluaineisto että dokumenttiaineisto piirtävät ilmiöstä

melko yhdenmukaisen kuvan ja niiden perusteella vaikuttaa siltä, että digitalisaation yhteydessä esiintyvät yhä uudelleen ja uudelleen samat toimintaa ohjaavat periaatteet. Näitä periaatteita avaamalla voidaan kartoittaa sitä, *millaisesta* teknologian hyödyntämisestä lisäävästä muutoksessa digitalisaatiossa on kyse. Kutsuttakoon näitä periaatteita digitalisaatiota ohjaaviksi periaatteiksi tai digitalisaation periaatteiksi.

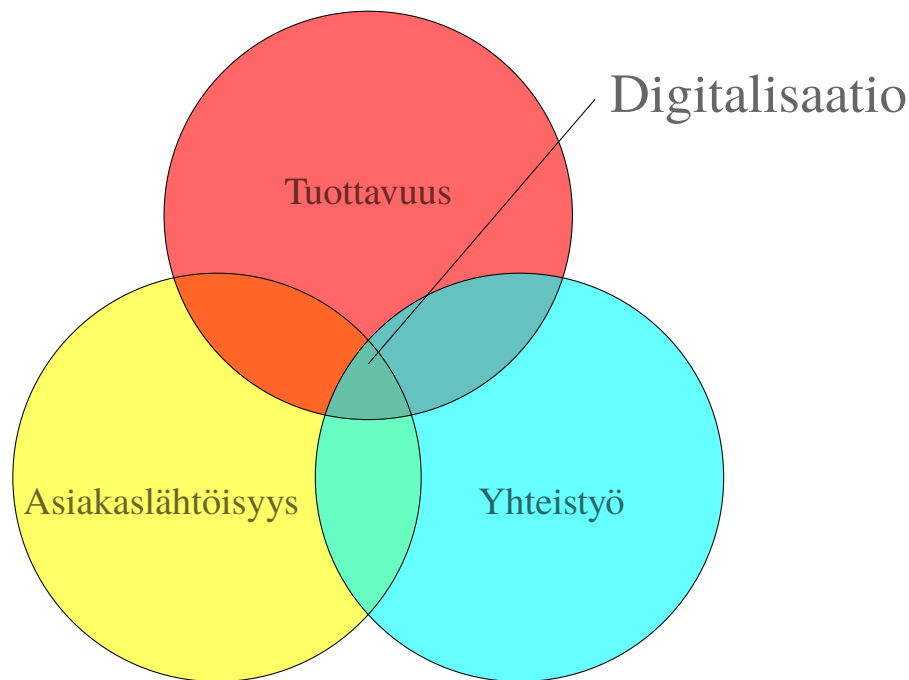
Ensimmäinen ja mahdollisesti kaikkein merkittävin digitalisaation periaate on asiakaslähtöisyys, millä digitalisaation yhteydessä tarkoitetaan toiminnan järjestämistä asiakasta varten ja asiakas lähtökohtana. Asiakaslähtöisyyden periaatteen alle sisältyvät hierarkisesti käsitteet helppous, laatu, hyöty, saavuttavuus ja asiakkaiden tarpeet. Näitä käsitteitä voitaisiin käsitellä myös omina alakäsitteinään, sillä useat näistä ovat jo itsessään hyvin laajoja kokonaisuuksia. Tässä tarkoitettu asiakaslähtöisyys pyrkii käsitteenä kuitenkin kuvaamaan ajatusta toimintaa ohjaavasta periaatteesta, mikä asettaa asiakkaan toiminnan järjestämisen keskeisimmäksi huomion kohteeksi. Se näkyy siis pyrkimyksenä toiminnan järjestämiseen niin, että asiakkaalle koituisi mahdollisimman suurta hyötyä. Perinteisesti julkisessa hallinnossa ei asiakasnäkökulmaa ole sovellettu ainakaan samoissa määrin, kuin digitalisaation yhteydessä. Asiakaslähtöisyyden teema nousee aineistosta esiin jatkuvasti, ja vaikuttaa jopa siltä, että digitalisaatiosta ei juurikaan puhuta ilman jonkinlaista kytköstä tähän tematiikkaan. Näin ollen voidaan sanoa, että asiakaslähtöisyys sisältyy kiinteästi digitalisaatioon.

Toinen digitalisaatiota ohjaava periaate on tuottavuus. Tuottavuuden käsitettä voidaan luonnehtia eräänlaiseksi julkisen sektorin kehittämiseen liittyväksi klassikoksi, joka tavalla tai toisella on läsnä hallinnon kehittämisestä puhuttaessa. Ei siis ole ihme, että tuottavuuden käsite ottaa paikkansa myös digitalisaatiota koskevassa keskustelussa. Pyrkimys tuottavuuden parantamiseen digitalisaation avulla tulee haastatteluaineistossa ilmi erityisesti, kun keskustelun kohteena on digitalisaation tavoitteet, ja jokaisessa haastattelussa digitalisaation tuottavuustavoitteeseen viitataan jollakin tavoin. Merkittävimmissä roolissa tuottavuuden kasvun suhteen vaikuttaa olevan automaation lisääminen. Henkilöstökustannukset ovat merkittävä kuluerä julkisen sektorin kirjanpidossa, joista on mahdollista säästää, kun aiemmin ihmisen suorittamat työtehtävät siirretään tietokoneohjelman automaattisesti suoritettavaksi. Näin henkilöstöä voidaan siirtää korkeamman tuottavuustason tehtäviin. Siispä automaatioasteetta

korottamalla voidaan parantaa tuottavuutta, kun palvelut pystytään tuottamaan pienemmällä määrällä panoksia.

Aineiston perusteella kolmantena digitalisaation periaatteena voidaan pitää hallinnon sisäistä yhteistyötä. Aiemmin valtionhallinnossa vallinneet hallinnonalojen ja organisaatioiden väliset rajat, tehtäväjaot ja vastualueet ovat olleet suhteellisen tiukkoja, mistä on seurannut yhtäältä palvelurakenteen pirstaloituminen ja toisaalta samojen toimintojen yhtäaikainen, päällekkäinen järjestäminen eri organisaatioissa. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluiden järjestämisessä pyritään tekemään mahdollisimman paljon yhteistyötä virastojen sekä hallinnonalojen välillä. Koko hallintoa pyritään hahmottamaan kokonaisuutena, jonka ikään kuin yhteisenä tehtävänä on tuottaa tietyt palvelut. Jos esimerkiksi jokin tietty kansalaisen elämäntapahtuma vaatii asiasta ilmoittamista kahdelle eri viranomaiselle, pyritään tätä ilmoitusta varten järjestettävä palvelu toteuttamaan yhteistyössä näiden virastojen välillä. Toinen esimerkki hallinnon yhteistyöhön liittyvästä toiminnasta liittyy tietojen jakamiseen. Hallinnon toimijat, kuten virastot pyrkivät mahdollisuuksien mukaan jakamaan tietoa toistensa kesken, jotta samaa tietoa ei tarvitsisi pyytää kansalaisilta useaan kertaan.

Edellä kuvattuja digitalisaation periaatteita on havainnollistettu kuviossa 4. Digitalisaation voidaan siis nähdä tapahtuvan näiden kolmen periaatteen leikkauspisteessä.



Kuvio 4. Digitalisaatiota ohjaavat periaatteet

Digitalisaatioon siis sisältyy edellä kuvatut kolme toimintaa ohjaavaa periaatetta. Nämä kolme periaatetta eivät kuitenkaan ole toisistaan irrallisia siinä mielessä, että niitä voitaisiin käsitellä täysin toisistaan erillisinä teemoina. Ne esiintyvät monissa tapauksissa yhtäaikaaisesti ja keskenään vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi hallinnon sisäiseen yhteistyöhön liittyvä päällekkäisyyksien purkaminen voi monissa tapauksissa vaikuttaa sekä tuottavuuteen että asiakaslähtöisyyteen, koska päällekkäisten toimintojen purkaminen vaikuttaa makrotason tuottavuuteen positiivisesti ja selkeyttää asiakkaille näkyvää palveluiden tarjontaa.

On tärkeää huomata, että vaikka jonkin yksittäisen toiminnan, esimerkiksi jonkin hankkeen tai projektin kohdalla, kaikki nämä kolme periaatetta eivät olisikaan nähtävissä, voi kyseessä silti olla digitalisaation piiriin kuuluvaa toimintaa. On huomattava, että kaikessa toiminnassa ei aina ole mahdollista toteuttaa näitä kaikkia; jokin toiminta saattaa olla sellaista, minkä tavoitteisiin ei voida sisällyttää esimerkiksi tuottavuuden parantumista. Tämän tutkimuksen mukainen määritelmä ei ylipäätään sovellu kovin hyvin yksittäisten projektien tai hankkeiden tarkasteluun. Digitalisaation ja projektien sekä hankkeiden välistä suhdetta voi-

daan ennemminkin hahmottaa siten, että digitalisaatio synnyttää tietynlaisia projekteja ja hankkeita.

### 6.3 Tuloksellinen digitalisaatio

Kuten edellä kuvattiin, digitalisaatiossa on siis kyse muutoksesta, jossa teknologian hyödyntämistä lisätään kolmen periaatteen asiakaslähtöisyyden, tuottavuuden ja yhteistyön ohjaamana. Kuten varmaankin kaikki hallinnon muutokseen pyrkivä toiminta ja kehitystoiminta, myös digitalisaation avulla pyritään tavalla tai toisella kehittämään hallinnon toimintaa paremmaksi. Sen voidaan siis ajatella pyrkivän parempaan hallinnon onnistumisen asteeseen. Tässä on tarpeellista korostaa sitä, että kyse on nimenomaan *pyrkimyksestä*; digitalisaatio muutoksena pyrkii parempaan hallinnon onnistumisen asteeseen, mutta onnistumisen aste ei määritä sitä, onko jonkin muutoksen kohdalla kyse digitalisaatiosta vaiko ei. Näin ollen digitalisaation voidaan sanoa olevan käsitteenä deskriptiivinen, ei normatiivinen. Digitalisaatiota on siis myös sellainen teknologian hyödyntämiseen pohjautuva muutos, jonka lopputuloksena *ei* ole hallinnon parempi onnistuminen. Koska on niin, että onnistumisen aste ei määritä sitä, onko muutoksessa kyse digitalisaatiosta, on mielekästä kysyä, mitä sitten tarkoittaa onnistunut digitalisaatio? Tässä alaluvussa vastataan toiseen tutkimuskysymykseen: *mitä tarkoitetaan tuloksellisella digitalisaatiolla?*

Digitalisaatiota voidaan hahmottaa julkiseen hallintoon vaikuttavana muutoksena. Tämän tutkimuksen aineiston tarjoama tarkasteluperspektiivi tähän muutokseen on makrotasoinen, eli tarkastelussa liikutaan koko hallinnon tasolla, eikä esimerkiksi yhden viraston tasolla. Julkinen hallinto voidaan käsittää systeeminä kuten luvussa 3 esitettiin. Näin ollen digitalisaatiosta voidaan puhua systeemitasoisena muutoksena, jossa hallinnon järjestämisen tapa muuttuu.

Digitalisaatio pyrkii kehittämään tätä julkisen talouden systeemiä, eli muuttamaan sitä parempaan suuntaan. Parempana suuntana voidaan ymmärtää parempi onnistumisen aste, eli kuinka hyvin julkinen talous suoriutuu tehtävistään. Kuten kolmannessa luvussa kuvattiin

julkisen talouden kokonaisrationaalisuuden määritelmäksi eli onnistumisen määritelmäksi on jossain määrin vakiintunut tuloksellisuuden käsite. Näin ollen on luontevaa pyrkiä hahmottamaan kysymystä onnistuneesta digitalisaatiosta tuloksellisuuden käsitteistöä apuna käyttäen. Kolmen E:n mallin käsitteet kuvaavat kukin eri tavoin julkisen toiminnan systeemin suoriutumista. Seuraavaksi hahmotellaan digitalisaation käsitettä suhteessa tuloksellisuuden kolmen E:n malliin.

Ensimmäinen kolmen E:n mallin käsitteistä on taloudellisuus, jossa on kyse ennen kaikkea hallintoa kuvaavan tuotantofunktion panospuolesta, käytännössä siis siitä, kuinka paljon rahaa toiminnan järjestämiseen kuluu. Kustannusten ja taloudellisuuden suhde on erityisesti haastatteluaineiston perusteella jokseenkin ristiriitainen. Kustannusten hillintä ja rahan säästäminen nimetään useissa haastatteluissa yhdeksi digitalisaation tavoitteista, mutta muuten haastatteluissa ei tähän aiheeseen juurikaan viitata. Muut tavoitteet ja digitalisaation elementit saavat huomattavasti suuremman painoarvon kuin kustannukset. Vaikuttaa myös siltä, että tämän tavoitteen toteutumisesta ei ainakaan tällä hetkellä ole olemassa kovin konkreettista evidenssiä. Taloudellisuus on siis jonkinlaisessa roolissa digitalisaation tavoitteenasetannassa, mutta ainakaan tämän aineiston perusteella sen merkitys ei ole kovin suuri.

Kolmen E:n mallin tuottavuuden käsitteen ja digitalisaation välinen on edellisen alaluvun perusteellakin jo melko ilmeinen, koska tuottavuus nimettiin yhdeksi digitalisaation periaatteista. Parempaan tuottavuuden tavoitteleminen on siis keskeinen osa digitalisaatiota. Kolmen E:n mukaisella tuottavuudella ja taloudellisuudella on yhteys: tuottavuutta parantamalla voidaan vaikuttaa positiivisesti myös toiminnan taloudellisuuteen, kun tehtävät saadaan hoidettua pienemmillä kustannuksilla. Tuottavuuden parantuminen ei kuitenkaan automaattisesti johda taloudellisuuden parantumiseen, sillä tuottavuuden parantuminen voi tarkoittaa myös sitä, että olemassa olevilla resursseilla saadaan aikaan aiempaa enemmän. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että digitalisaatiossa on kyse tästä. Kun tuottavuus automaation myötä kasvaa, saadaan henkilöstöä siirrettyä korkeamman tuottavuustason tehtäviin, ja sitä myöten asiakkaille pystytään tuottamaan aiempaa enemmän ja aiempaa parempia palveluita.

Taloudellisuus ja tuottavuus ovat mittareita, jotka kertovat siitä, tehdäänkö asiat oikein. Nii-



den avulla sen sijaan ei pystytä vastaamaan kysymykseen siitä, ollaanko tekemässä oikeanlaisia asioita. Toisin sanoen täysin vääränlaisten asioiden tekeminen kustannustehokkaasti voi olla taloudellista sekä tuottavaa. Siitä tehdäänkö oikeita asioita, kertoo kolmen E:n mallin vaikuttavuuden käsite. Aineiston perusteella digitalisaatiosta muodostetun käsityksen mukaan digitalisaation ei ole kyse ainoastaan siitä, että aiemmin paperimuodossa toteutetut palvelut muutetaan digitaaliseen, Internetin yli tarjottavaan muotoon. Digitalisaatiossa näyttäisi pohjimmiltaan olevan kyse siitä, että palveluita järjestetään teknologiaa apuna käyttäen uudelleen siten, että ne parhaalla mahdollisella tavalla palvelevat asiakasta. Digitalisaation periaatteista voidaan siis ajatella asiakaslähtöisyyden ja yhteistyön kytkeytyvän ennen kaikkea vaikuttavuuteen. Nämä kaksi kun ohjaavat ennen kaikkea sitä, *mitä* ollaan tekemässä.

Kaikki kolme E:tä siis kytkeytyvät digitalisaation mukanaan tuomaan muutokseen. Nämä kolme käsitettä eivät kuitenkaan ole digitalisaation onnistumisen suhteen saman arvoisia. Vaikka taloudellisuuteen liittyviin asioihin aineistossa viitataan jonkin verran, vaikuttaa se olevan melko vähäisessä roolissa digitalisaatiosta puhuttaessa. Tuottavuus taas on huomattavasti merkittävämmässä roolissa, ja sitä digitalisaatiossa pyritään edistämään monin tavoin, kuten esimerkiksi automaation suhteen. Vielä sitäkin merkittävämmässä roolissa on asiakaslähtöisyys sekä yhteistyö, joilla on selkeä yhteys vaikuttavuuden käsitteeseen. Onnistuneen digitalisaation voidaan siis sanoa olevan sellaista, joka tuottavuuden parantamisen lisäksi pyrkii vaikuttavuuden parantamiseen. Toisin sanoen onnistuneessa digitalisaatiossa ei ole kyse ainoastaan siitä, miten asioita tehdään, vaan jopa vielä tärkeämpää on sen uudelleenajattelu, mitä asioita tehdään.

## **6.4 Digitalisaatio ja sähköisen hallinnon käsitteet**

Digitalisaation käsite sellaisessa muodossa kuin sitä hallinnon yhteydessä on tapana käyttää vaikuttaa olevan suhteellisen harvinainen julkista hallintoa koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa. Kaikkein lähimmäs digitalisaation käsitteen merkitystä päästään varmaankin tarkastelemalla *sähköisen hallinnon* käsitteitä, joita tarkasteltiin luvussa 3. Tämän kirjallisuuden perusteella digitalisaatio voidaan kaikkein yksinkertaisimmassa muodossaan käsittää

hallinnon transformaationa perinteisestä paperin varassa toimivasta hallinnosta sähköiseen, tietokoneiden avulla järjestettävään hallintoon, kun taas toisessa ääripäässä on käsitteet e-governance ja digital era governance, jotka kuvaavat hallinnon toteuttamisen tapaa huomattavasti laajemmalla tasolla, kuin ainoastaan lisääntyneenä sähköisten palveluiden määränä.

Aiemmin tässä luvussa määriteltiin tämän tutkimuksen empiirisen aineiston pohjalta, mitä hallinnon digitalisaatiolla tarkoitetaan ja miten sen onnistumista voidaan tuloksellisuuden käsitteistön valossa ymmärtää. Nyt tätä aineiston perusteella muodostettua käsitystä verrataan ja suhteutetaan jo olemassaoleviin sähköisen hallinnon käsitteisiin.

Selvää on se, että *sähköinen hallinto* kaikkein kapeimmassa määritelmässään, ei riitä kuvaamaan digitalisaation käsitettä. Edes muutosprosessi kohti sähköistä hallintoa ei riitä digitalisaation kuvaamiseksi. Keskeinen osa digitalisaatiota ovat kolme periaatetta: asiakaslähtöisyys, tuottavuus ja yhteistyö, eikä ne pois jättämällä ainakaan tämän tutkimuksen määritelmän mukaisesta digitalisaatiosta voida puhua. Näin ollen voidaan sanoa, että hallinnon digitalisaatiolla ei tarkoiteta samaa asiaa kuin e-government -käsitteellä.

Saxenan (2005) artikkelissa kuvatussa käsitteessä *excellent e-governance* keskeisessä roolissa on julkisten palveluiden toteuttaminen kansalaisnäkökulmasta. Hänen mukaansa e-governancessa usein epäonnistutaan sen takia, että palveluiden järjestämisen lähtökohdaksi otetaan liian teknologiakeskeinen näkökulma, minkä myötä hankkeilla on taipumus jäädä jo olemassa olevien julkisten toimintojen digitaaliseen muotoon muuttamiseksi. Lisäksi hän puhuu myös vaikuttavuusnäkökulman merkityksestä. Hänen mukaansa e-governance -hankkeissa tulisi ennen kaikkea pyrkiä vaikuttavuuden parantamiseen, eikä keskittyä ainoastaan tuottavuuteen tai tehokkuuteen. Tässä näkökulmassa voidaan havaita analogisuutta digitalisaation määritelmään, jossa kansalaisnäkökulman sijaan puhutaan asiakaslähtöisyydestä. Näiden kahden näkemyksen keskeinen sisältö on kuitenkin pitkälti sama: kummassakin on kyse palveluiden järjestämisestä vastaamaan ihmisten tarpeita.

Digital Era Governance muodostuu kolmesta makrotason pääteemasta uudelleenintegraatiosta, tarvelähtöisestä holismista sekä palveluiden digitalisoinnista. Myös DEG:ssä ja digi-

digitalisaatiossa on paljon samankaltaisuutta. Uudelleenintegraation teemassa on havaittavissa jossain määrin samankaltaista kuvailua, kuin mitä tämän tutkimuksen aineiston perusteella kuvatussa yhteistyössä. Kummassakin ainakin osittain tavoitellaan pirstaloituneen palvelurakenteen eheyttämistä. Tarvelähtöisessä holismissa taas vaikuttaisi olevan kyse jokseenkin samanlaisista kysymyksistä kuin digitalisaation asiakaslähtöisyyden teemassa. Vaikka DEG:n pääteemoissa sekä digitalisaatiota ohjaavissa periaatteissa onkin paljon samankaltaisuutta, ei samasta ilmiöstä voida kuitenkaan puhua. DEG:ssä vaikuttaa olevan ainakin jonkin verran laajempi tarkastelukulma hallinnon toteuttamiseen, kuin mitä digitalisaatiosta tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella saadussa käsityksessä. Voi tosin olla, että digitalisaatiossa on todellisuudessa kyse vielä laajemmasta kokonaisuudesta ja kattavammista merkityssisällöistä, kuin mitä tämä tutkimus kykenee tavoittamaan.

Tämän tutkimuksen kuvaamaan digitalisaatioon liittyy siis hyvin paljon analogisuutta jo olemassa olevien sähköisen hallinnon käsitteiden kanssa, mutta vaikuttaa siltä että aivan samoista ilmiöistä ei kuitenkaan ole kyse. On kuitenkin selvää, että hallinnon digitalisaatiosta puhuttaessa nämä käsitteet tulisi ottaa tarkasteluun mukaan.

## 7 Johtopäätökset

### 7.1 Pohdintaa

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitä digitalisaatiolla tarkoitetaan valtionhallinnon kontekstissa ja mitä tarkoitetaan tuloksellisella digitalisaatiolla. Näihin kysymyksiin tutkimus onnistui vastaamaan ainakin kohtuullisen hyvin - tutkimuskysymyksiin pyrittiin vastaamaan niin hyvin kuin aineiston perusteella oli mahdollista.

Digitalisaation käsite lienee hyvin kontekstisidonnainen. Digitalisaatio yksityisellä sektorilla voi tarkoittaa eri asioita verrattuna siihen, mitä se hallinnon kontekstissa tarkoittaa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on määritellä digitalisaation käsite juuri hallinnon kontekstissa, eikä niinkään ottaa kantaa käsitteen sisältöön yleisesti sovellettavalla tasolla. Voidaan kuitenkin todeta, että teknologian hyödyntämisen muodot ovat samat sekä julkisessa hallinnossa että yksityisellä sektorilla. Asiakaslähtöisyyden painotus ja organisaatioiden väline yhteistyö taas lienevät hallinnon digitalisaation erityispiirteitä.

Kontekstisidonnaisuus antaa viitteitä digitalisaation monitulkintaisuudesta, ja ilmiö voi yhdelle tarkastelijalle näyttäytyä hyvinkin erilaisena kuin toiselle. Käsitteet ja painotukset digitalisaatiosta voivat vaihdella huomattavasti riippuen siitä keneltä kysytään. Haastatelluista virkamiehistä moni oli kuitenkin sitä mieltä, että lähes kaikki viraston kehitystoiminta on digitalisaation piiriin kuuluvaa ja haastateltujen suhtautuminen digitalisaatioon oli muutenkin hyvin positiivista. On vaikea sanoa, kuinka suuri merkitys tässä asiassa on sillä, että haastatellut työskentelevät juuri digitalisaatioon liittyvien asioiden parissa. Suhtautuminen digitalisaatiota kohtaa olisi saattanut olla erilaista, jos haastateltavaksi olisi valittu henkilöitä, joiden työnkuvaan digitalisaatioasiat eivät niin keskeisesti kuulu, tai henkilöitä joiden päivittäiseen käytännön työnkuvaan digitalisaation tuomat muutokset vaikuttavat merkittävästi lisäten vaadetta oman ammattiosaamisen ”ulkopuolesta” teknologiaosaamisesta. Digitalisaatioon ja sen priorisointiin hallinnon kehittämisessä luultavasti liittyy myös ainakin jonkinlaisia ongelmia tai haasteita, joita tämän tutkimuksen aineiston perusteella ei kuitenkaan

pystytty tavoittamaan.

Vaikuttaa myös siltä, että digitalisaation määritelmällinen sisältö vaihtelee riippuen ajan hetkestä. Koska digitalisaatiossa on kyse muutoksesta, vähitellen jo saavutetut asiat ja vakiintuvat menettelyt lakkaavat olemasta digitalisaatiota. Siinä vaiheessa, kun kaikki digitalisoitavissa olevat asiat ovat digitaalisessa muodossa, tarve puhua eksplisiittisesti digitalisaatiosta katoaa. Voidaan ajatella, että tällöin digitalisaatio on vakiintunut oletusarvoiseksi toiminnan tavaksi, jossa ei ole niinkään kyse toiminnan muutoksesta, vaan erilaisesta vakiintuneesta tavasta toimia. Tietokoneen hankkiminen voi jossain tilanteessa olla digitalisaatiota, mutta pöydällä jo oleva tietokone ei enää ole. Digitalisaation muutosluonteen myötä nousee myös kysymys siitä, kuinka hyvin aikaa hallinnon digitalisoitumisesta ja sähköisestä hallinnosta kertova tutkimuskirjallisuus kestää. Useat tässäkin tutkimuksessa lähteenä käytetyt artikkelit on kirjoitettu 2000-luvun alkupuolella, minkä jälkeen tavat, joilla ihmiset käyttävät Internetiä, tietokoneita ja teknologiaa ylipäättään ovat muuttuneet muun muassa sosiaalisen median kasvun ja valtavirtaistumisen myötä.

Jos digitalisaatiossa on kyse prosessista, voiko se tulla lopulta valmiiksi? Vastaukseksi tähän kysymykseen ei luonnollisestikaan voida tarjota muita kuin spekulatiivisia ehdotuksia – onhan kyse tulevaisuudesta. Yksi mahdollisuus lienee se, että digitalisaatio ja sen osa-alueet sulautuvat osaksi jokapäiväistä hallinnon järjestämistä. Kun ilmiö sulautuu osaksi arkipäiväistä toimintaa, se jollain tapaa lakkaa olemasta. Voi siis hyvin olla, että tulevaisuudessa ei ole enää erillistä tarvetta puhua digitalisaatiosta tai digitaalisesta julkisten palveluiden tuottamisesta, koska lähtökohtana on se, että palvelut ovat ensisijaisesti digitaalisia.

Digitalisaatiota on mahdollista tarkastella monella eri tasolla. Tämän tutkimuksen tarkastelutasoa voidaan luonnehtia makrotasoiseksi, sillä kohteena oli digitalisaatio koko valtionhallinnon tasolla. Digitalisaatiosta voidaan saada erilaista tietoa ja erilaisia näkökulmia siihen tarkastelemalla ilmiötä esimerkiksi yksittäisten organisaatioiden tai niiden toimipisteiden tasolla. Erilaisen näkökulman voisi tarjota myös hyvin mikrotasoinen tarkastelu esimerkiksi organisaation toimipisteessä työskentelevien tiimien kautta. Tämä näkökulma voisi tarjota arvokasta tietoa digitalisaation vaikutuksista käytännön työelämään, ja haasteisiin joita di-

digitalisaatio mitä luultavimmin myös tuottaa. Koska tämä tutkimus keskittyi tarkastelemaan digitalisaatiota nimenomaan makrotasolla, ei tämän tutkimuksen perusteella voida tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten digitalisaatio näyttäytyy muilla tasoilla tarkasteltuna. Ei myöskään voida olettaa, että tässä tutkimuksessa esitetyt tulokset juontuvat suoraan muille tasoille, vaan on myös mahdollista, että eri tasojen välillä esiintyy keskinäistä ristiriitaisuutta.

## 7.2 Luotettavuus

Tieteellisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa mahdollisimman luotettavaa tietoa. Luotettavuus on yksi merkittävimmistä tekijöistä, mikä erottaa tieteellisen tiedon arkitiedosta. Tämän vuoksi tutkimuksen teossa on keskeistä arvioida tuloksia myös kriittisestä näkökulmasta ja tehdä arviota tiedon luotettavuudesta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lähestyä kahden pääkäsitteen kautta: reliabiliteetti ja validiteetti (Kananen 2015, 343). Reliabiliteetilla kuvataan sitä, kuinka luotettavasti ja toistettavasti tutkimus kuvastaa ilmiötä. Validiteetissa puolestaan on kyse siitä, onko tutkimus pätevä ja ovatko sen tulokset oikeita. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa – siispä myös tämän tutkimuksen tapauksessa – kysymystä validiteetista voidaan pitää relevantimpana. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006) Tämä johtuu siitä, että laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämään, selittämään ja kuvaamaan ilmiötä, eikä sen tuottamalle tiedolle ole samanlaista vaadetta olla systemaattisesti toistettavissa kuin kvantitatiivisen tutkimuksen tuloksille.

Vaikka laadullisessa tutkimuksessa tuloksia ei pyritäkään yleistämään samalla tavalla kuin määrällisessä tutkimuksessa, on tämän tutkimuksen yhteydessä kuitenkin aiheellista arvioida, kuinka hyvin tutkimuksen tulokset kuvaavat digitalisaatiota koko valtionhallinnon tasolla. Tutkimuksen empiirinen aineisto rajoittuu tarkastelemaan vain pientä osaa valtionhallinnon organisaatioista. Haastateltujen virkamiesten edustamat virastot – Valtiontalouden tarkastusvirastoa lukuun ottamatta – kuuluvat Valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Myös tutkimuksen dokumenttiaineistosta kaksi kolmesta artikkelista on valtiovarainministeriön hallinnonalalta. Valtiovarainministeriön hallinnonalan digitalisaatiota koskevat käsitykset ovat siis tämän tutkimuksen tuloksissa korostuneita. Tämä johtuu osaltaan siitä, että digita-

lisaatiota käsitteleviä dokumentteja ja muuta materiaalia vaikuttaa olevan eniten saatavilla juuri VM:n hallinnonalan toimesta. Vaikuttaa siltä, että juuri VM:n hallinnonalalla digitalisaatiosta ollaan erityisen kiinnostuneita ja siihen panostetaan huomattavasti.

Tämä ei ole kovinkaan yllättävää, kun otetaan huomioon digitalisaatiolle asetetut kustannussäästöjen tavoitteet. Saattaa olla, että juuri digitalisaation potentiaalisten kustannussäästöjen vuoksi valtiovarainministeriö talouspolitiikasta vastaavana ministeriönä on digitalisaatiosta erityisen kiinnostunut. Tämän tutkimuksen luotettavuuden kannalta on kuitenkin olemassa riski siitä, että haastateltujen viranhaltijoiden käsitykset ovat melko suorasti seurausta ministeriön ohjauksesta, eivätkä tarjoa käytännöllisempää näkökulmaa siihen mitä digitalisaatiolla tarkoitetaan tai tavoitellaan. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuvaavatko aineistosta nousevat hallinnon digitalisaatiota koskevat käsitykset niinkään digitalisaation todellista luonnetta valtionhallinnon kontekstissa, vaan ennemminkin yhden hallinnonalan tulkintaa asiasta. On siis mahdollista, että aineistosta nousevat käsitykset olisivat olleet erilaisia, jos haastateltavien joukossa olisi ollut virkamiehiä myös muihin hallinnonaloihin kuuluvista virastoista. Voidaan kuitenkin ajatella, että tämän tutkimuksen luotettavuuden kannalta tämä vaihtoehto ei ole ongelma sinällään, koska tutkimuksen tavoitteena oli tarjota yksi mahdollinen tulkintakehitys digitalisaatiolle. Tämän tutkimuksen tuloksissa siis painottuu Valtionvarainministeriön hallinnonalan käsitykset. Vaikka toisenlaisella aineistolla päädyttäisiinkin toisenlaiseen tulkintaan, ei se vaikuttaisi tässä tutkimuksessa esitetyn tulkinnan luotettavuuteen sinällään.

### **7.3 Jatkotutkimuksen aiheita**

Käsitteen määrittäminen on usein ensimmäinen askel jonkin ilmiön ymmärtämiseen ja sen tutkimiseen. Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto piti sisällään myös lukuisia sellaisia kiinnostavia teemoja ja havaintoja, jotka eivät pro-gradu tutkielman rajallisuuden vuoksi mahtuneet tähän nimenomaiseen tutkimukseen. Nämä teemat kuitenkin nostavat kiinnostavia mahdollisuuksia jatkotutkimukselle. Hallinnon digitalisaatiossa on lukuisia kysymyksiä, joita olisi tärkeää ja kiinnostavaa tarkastella tieteellisen tutkimuksen parissa. Kuten jo useaan otteeseen on todettu, digitalisaation käsite on hallinnon tutkimuksessa varsin vähän käsitelty

aihe sekä hyvin kontekstisidonnainen, mikä tarjoaa mahdollisuuksia uudelle tutkimukselle kontekstia vaihtamalla. Eri kontekstien tutkimus voisi parhaimmillaan piirtää laajempaa, hallinnonalat ylittävää kuvaa digitalisaation käsitteestä, sen tavoitteista ja myös tuloksellisuudesta.

Kipinä tämän tutkimuksen tekoon liittyi kysymykseen siitä, mitä digitalisaatiolla saadaan aikaan. Ajatuksena oli selvittää digitalisaatiosta saatuja hyötyjä tuloksellisuuden näkökulmasta. Ajatus kuitenkin muuttui tutkimusprosessin edetessä siitä havainnosta, että jo digitalisaation määritelmä on erityisen monitahoinen ja epäselvä. Alkuperäisen idean ytimessä oli myös havainto siitä, että digitalisaatiota koskevaa kriittistä ja arvioivaa puhetta on varsin vähän. Relevantti kysymys ja aihe jatkotutkimukselle koskee sitä, onko digitalisaatio osaltaan eräänlainen johtamisen trendi (management fashion), jossa organisaatiot pyrkivät pysymään mukana muutoksessa uusilla johtamisideoilla (Abrahamson & Fairchild 1999), vaikka saatavissa olevista hyödyistä ei olisi vahvaa näyttöä. Tällaisen arvoivan puheen poissaolo – mikä ilmeni myös tämän tutkimuksen aineistossa – ei yksiselitteisesti tarkoita sitä, etteikö asiaan olisi kriittistä näkökulmaa tai että se ei olisi tarpeellinen. Kriittisen puheen poissaolon voidaan ajatella myös kielivän juuri trendinomaisuudesta. Tämän tutkimuksen osalta kriittisen puheen poissaolosta ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi siksi, että haastattelun kysymykset eivät pyytäneet haastateltavia ottamaan kantaa digitalisaation haasteisiin.

Tämän tutkimuksen perusteella erillinen jatkotutkimus voisi kohdistua digitalisaation vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin. Pelkästään tuottavuutta mittaamalla digitalisaatiosta saadaan hyvin yksipuoleinen ja mahdollisesti jopa vääristynyt kuva. Digitalisaation tuoma muutos esimerkiksi palvelujen muotoon ja tarjontaan on niin merkittävä, ettei tuottavuutta ole mielekää mitata ottamatta huomioon vaikuttavuutta. Koska digitalisaation kontekstissa toimintaa ja sen perustavanlaatuisia rakenteita voidaan joutua muokkaamaan toisenlaiseksi, olisi vaikuttavuuteen keskittyvä jatkotutkimus tuottavuusnäkökulmaa tärkeämpää. Digitalisaation tuloksellisuuden arvioinnissa saatetaan helposti keskittyä tuottavuuden mittaamiseen koska se on verrattain yksinkertaista ja selkeämpää kuin vaikuttavuuden mittaaminen. Tästä huolimatta vaikuttavuuden tutkimisen tärkeyttä ei tulisi asettaa toissijaiseksi.



## Viitteet

- Abrahamson, E., & Fairchild, G. (1999). Management fashion: Lifecycles, triggers, and collective learning processes. Administrative Science Quarterly, 44(4), 708-740.
- Bose, S., & Rashel, M. R. (2007). Implementing e-governance using oecd model (modified) and gartner model (modified) upon agriculture of bangladesh. Teoksessa (s. 1-5). IEEE.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? Journal of Management Studies, 39(1), 97-122.
- Campbell, J., McDonald, C., & Sethibe, T. (2010). Public and private sector it governance: Identifying contextual differences. Australasian Journal of Information Systems, 16(2).
- Carter, N., Klein, R., & Day, P. (1992). How organisations measure success: the use of performance indicators in government. London, New York: Routledge.
- Checkland, P. (1981). Systems thinking, systems practice. Chichester: Wiley.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead: Long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 16(3), 467-494.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta. (2018). Nollaksi vai ykköseksi - koodarivaje uhkaa kuihduttaa suomen halpatuotantomaaksi, näin palaamme tietotekniikan huipulle. Viitattu 15.5.2019, saatavilla [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/04/eva\\_analyysi\\_no\\_62.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/04/eva_analyysi_no_62.pdf)
- Flynn, N. (2012). Public sector management (6. p.). Los Angeles: Sage.
- Grönlund, Å. (2002). Electronic government : Design, applications and management. IGI Global.
- Grönlund, Å., & Horan, T. (2005). Introducing e-gov: history, definitions, and issues. Communications of the Association for Information Systems, 15, 39.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita (15. uud. p. p.). Helsinki: Tammi.
- Hughes, O. E. (2018). Public management and administration: an introduction (Fifth p.). London: Palgrave, imprint of Macmillan Publishers Limited.

- Kananen, J. (2015). Opinnäytetyön kirjoittajan opas: näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kettl, D. F. (2002). The transformation of governance: public administration for twenty-first century america. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Laki Verohallinnosta 11.6.2010/503. (2010). Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100503>
- Lau, E. (2005). e-government for better government. Paris: OECD Publishing.
- Lenk, K., & Traunmüller, R. (2002). Electronic government: Where are we heading? Teoksessa (osa 2456, s. 1-9). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the web. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 371(1987).
- Meklin, P. (2002). Valtiontalouden perusteet (4. uud. p. p.). Helsinki: Edita.
- Meklin, P. (2009). Muutuuko mikään? tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto (s. 31-50). Gaudeamus.
- Metsämuuronen, J. (2006). Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Helsinki: International Methelp.
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624. (2006). Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- Pollitt, C. (1986). Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services. Financial Accountability and Management, 2(3), 155-170.
- Potnis, D. D. (2010). Measuring e-governance as an innovation in the public sector. Government Information Quarterly, 27(1), 41-48.
- Raatikainen, P. (2004). Ihmistieteet ja filosofia. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P., & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Saaranen-Kauppinen, A., & Puusniekka, A. (2006). Kvalimotiv - menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu] (osa 2018) (nro 19.11.). Saatavilla <https://www.fsd>

[.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html](https://uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html)

- Salonen, T. (2007). Tieteenfilosofia (4. täyd. p. p.). Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Saxena, K. B. C. (2005). Towards excellence in e-governance. International Journal of Public Sector Management, 18(6), 498-513.
- Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization (4th p.). New York (NY): Free Press.
- Tangen, S. (2005). Demystifying productivity and performance. International Journal of Productivity and Performance Management, 54(1), 34-46.
- Tivi. (2017). Valtion digipomo: ”digitalisaatio on ohut ja höttöinen käsite”. Saatavilla <https://www.tivi.fi/uutiset/valtion-digipomo-digitalisaatio-on-ohut-ja-hottainen-kasite/66620d69-281c-3b86-94d3-18455e72a7c8>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos. p.). Helsinki: Tammi.
- Vakkuri, J. (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto (s. 31-50). Gaudeamus.
- Valtiokonttori. (2015). Digitalisoinnin periaatteet. Saatavilla [https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/10/Digiselvitys2015\\_loppuraportti.pdf](https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/10/Digiselvitys2015_loppuraportti.pdf) (Viitattu: 23.5.2019)
- Valtioneuvoston kanslia. (2017). Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Viitattu 23.5.2019, saatavilla <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=16202>
- Valtiovarainministeriö. (2016). Digitalisoinnin periaatteet. Viitattu 23.5.2019, saatavilla <https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>
- Valtiovarainministeriö. (2018a). Digitalisoidaan julkiset palvelut. Viitattu 6.7.2019, saatavilla <https://vm.fi/digitalisoidaan-julkiset-palvelut>
- Valtiovarainministeriö. (2018b). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Viitattu 6.7.2019, saatavilla [https://vm.fi/documents/10623/6305483/Muistio\\_sote-uudistuksen](https://vm.fi/documents/10623/6305483/Muistio_sote-uudistuksen)

\_kustannusvaikutuksista/d359cd80-3198-4146-a55a-d2b62725c2a4/  
Muistio\_sote-uudistuksen\_kustannusvaikutuksista.pdf/Muistio\_sote  
-uudistuksen\_kustannusvaikutuksista.pdf

Vedung, E. (2017). Public policy and program evaluation. London: Routledge.

Virtanen, P., & Vakkuri, J. (2016). Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi. Helsinki:  
Tietosanoma.

## Taulukot

1	Haastattelujen kestot . . . . .	11
---	---------------------------------	----

## Kuviot

1	Digitalisaatio ja tuloksellisuus -käsitteiden suhde tässä tutkimuksessa . . .	4
2	Systeemimalli (Vedung 1997, 4) . . . . .	24
3	Kolmen E:n malli (mukailten Virtanen & Vakkuri 2016, 97) . . . . .	28
4	Digitalisaatiota ohjaavat periaatteet . . . . .	51