

Ella Laakio

BIG DATA HALLINNAN INSTRUMENTTINA

Tapaus keep.eu

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2022

TIIVISTELMÄ

Ella Laakio: Big data hallinnan instrumenttina tapaus keep.eu

Pro gradu -tutkielma, 81 sivua, 1 liite

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen

Syyskuu 2022

Tässä tutkielmassa tarkastellaan big data -tietokannan roolia hallinnan instrumenttina. Viimeisen kymmenen vuoden aikana digitalisaatio on edennyt yhä nopeammin. Digitalisaatio ja sen myötä tiedon säilöminen sähköiseen muotoon on aiheuttanut sen, että dataa on saatavilla enemmän kuin koskaan. Uutena globaalina haasteena on datan massiiviset ja vaikeasti käsiteltävät määrät eli niin sanottu big data. Digitalisaation kanssa samaan aikaan julkinen hallinto on kokenut valtaisan muutoksen siirryttäessä hallinnosta kohti hallintaa. Hallinnan määritelmä on tarkentunut yhä esimerkiksi älykkään- ja verkostohallinnan muodoilla.

Tutkimuksen lähestymistapana toimii tapaustutkimus, jonka kautta tarkastellaan keep.eu big data -tietokannan käyttäjien ja johtajien näkemyksiä tietokannasta. Tarkoituksena on siis yksinkertaistettuna selvittää, millainen (älykkään) hallinnan instrumentti keep.eu on. Tutkimuksen aineisto muodostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, joista puolet kohdistuu tietokannan käyttäjiin ja puolet niin sanottuihin tietokannan johtajiin. Haastatteluaineistoa analysoidaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla.

Tutkimuksen kannalta keskeisin tutkimustulos on, että keep.eu -tietokannan kehitystyöhön käytetään monia verkosto- ja älykkään hallinnan käytäntöjä. Näistä tärkeimpinä voidaan mainita se, että tietokantaa käytetään päätöksenteon tukena. Lisäksi tietokannan kehittäminen on jakautunut verkostomaisesti monelle taholle.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että keep.eu on (älykkään) hallinnan instrumentti. Samalla, kun tietokannan kehittämiseen ja käyttämiseen liittyy selkeitä kytköksiä älykkääseen hallintaan ja sen instrumenttina toimimiseen, löytyy aineistosta myös viitteitä älykkyyden heikkouteen. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että esimerkiksi käyttäjien ja sidosryhmien osallistamisen tehostaminen sekä sidosryhmien roolin selkiyttäminen tehostaisivat olemassa olevaa älykkyyttä entisestään.

Avainsanat: tapaustutkimus, keep.eu, älykäs hallinta, verkostohallinta, governance, big data, digitalisaatio.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1 JOHDANTO	1
1.1 AIEMMAT TUTKIMUKSET, TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	1
1.2 KESKEISET KÄSITTEET	3
1.3 TUTKIELMAN RAKENNE.....	4
2 HALLINNOSTA HALLINTAAN	5
2.1 PERINTEINEN MALLI JA HYVINVOINTIVALTION KEHITTYMINEN.....	6
2.2 UUSI JULKINEN JOHTAMINEN (NEW PUBLIC MANAGEMENT) OIKEUSVALTION UHKAJANA	11
2.3 UUSI JULKINEN HALLINTA (GOVERNANCE) JA KANSAINVÄLISTYMINEN.....	15
3 TIETOYHTEISKUNNASTA VERKOSTOYHTEISKUNNAKSI	19
3.1 ÄLYKÄS JOHTAMINEN JA HALLINTA SEKÄ ÄLYKKÄÄT ORGANISAATIOT	21
3.2 VERKOSTOJEN JOHTAMINEN JA HALLINTA	25
4 ORGANISAATIOT JA TUTKIMUSMENETELMÄT TAPAUKSEN TAUSTALLA	30
4.1 INTERREG.....	30
4.2 INTERACT.....	32
4.3 KEEP.EU	34
4.4 KVALITATIIVINEN TAPAUSTUTKIMUS.....	35
4.5. SUBJEKTIVISMI YMMÄRTÄÄ MERKITYKSIÄ, JOTKA YKSILÖT KIINNITTÄVÄT YHTEISKUNNALLISIIN ILMIÖIHIN	36
4.6 AINEISTON KERUU TEEMAHAASTATTELUILLA.....	38
4.7 TEORIASIDONNAINEN SISÄLLÖNANALYYSI.....	41
5 KEEP.EU HALLINNAN INSTRUMENTTINA	44
5.1 LÄHTÖKOHDAT KEEP.EU:N KÄYTTÄJÄKOKEMUKSEN JOHTAMISELLE	44
5.2 KEEP.EU:N TARKOITUS.....	46
5.3 TIETOKANNAN JOHTAMINEN	50
5.4 TIETOKANNAN KEHITTÄMINEN	55
5.5 TIETOKANNAN TULEVAISUUS.....	59
6 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT	61
6.1 YHTEENVETO KESKEISISTÄ JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ.....	61
6.2 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS JA JATKOTUTKIMUSTARPEET	64
LÄHDELUETTELO	67
LIITE 1	76

Kuvioluettelo

Kuvio 1 Yhteiskunnan muutos vakaina- ja murroskausina. (Sydänmaanlakka, 2011.).....	21
Kuvio 2 Interregin rakenne	34
Kuvio 3 Haastattelujen jakautuminen	40
Kuvio 4 Havaintojen luokittelu ala- ja yläluokkiin.....	44

1 JOHDANTO

Digitalisaation katsotaan alkaneen 1980-luvulla kotitietokoneiden käyttöönotosta. Sen jälkeen kehitys on ollut huimaa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana digitalisaatio edennyt yhä nopeammin. (Koiranen, Räsänen & Södegård 2016, 24–29.) Palvelujen sähköistytyä, myös kaikenlainen tieto on siirtynyt fyysisistä arkistoista, kirjoista ja lehdistä yhä enemmän digitaaliseen muotoon. Tietoa onkin saatavilla enemmän kuin koskaan. Uutena globaalina haasteena on ilmennyt datan massiiviset ja vaikeasti käsiteltävät määrät eli niin sanottu big data.

Julkisella sektorilla on eletty digitalisaation kanssa samaan aikaan suurta hallinnollista muutuskautta, kun hallinnosta on siirrytty kohti hallintaa. Hallintakin on kehittynyt edelleen kohti älykästä- ja verkostohallintaa. Digitalisaation myötä syntynyt käsite big data on siis rantautunut myös julkisen sektorin hyödyksi ja haasteeksi. Valtaiset tietomäärät mahdollistavat osaltaan tiedolla johtamista sekä älykkään hallinnan toteutumisen, mutta aiheuttavat myös tarvetta arvioinneille siitä, mikä tieto on tärkeää ja kuinka sitä todellisuudessa voidaan käyttää hyväksi.

Kaikki tämä suuri määrä dataa pitää säilöä johonkin. Tässä kohtaa kuvaan astuu big data tietokannat. Big data tietokantojen kehittäminen ja käyttäminen on siis ajankohtaista myös julkisen sektorin johtamisessa. Kysymys kuuluukin: Miten big data tietokantoja voidaan käyttää tehokkaimmin julkisella sektorilla johtamisen, eli hallinnan apuna? Toisin sanoen, millainen hallinnan instrumentti big data on?

1.1 Aiemmat tutkimukset, tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Big dataa (määritellään luvussa 1.4) on tutkittu viimeisen kymmenen vuoden aikana runsaasti eri näkökulmista. Sitä on tutkittu esimerkiksi tietojenkäsittelytieteiden puolella runsaasti jo pidempään. Suosituimpia tutkimuksen kohteita aiheeseen liittyen ovat olleet algoritmit, analyysi, käyttäjäkokemus ja eri tietokantojen yhteensopivuus. Julkisen sektorin ja big datan suhteessa on tutkittu pitkälti julkisen sektorin valmiuksia ottaa käyttöön tietokantoja tai vastata big data -aikakauden haasteisiin sekä sitä, miten julkinen sektori voisi hyötyä big datan käyttämisestä. (ks. esim. Hamzah ym. 2020; Aggarwal 2015.)

Myös joitain tutkimuksia big datan käyttäjäkokemuksesta julkisella sektorilla on tehty, mutta ne liittyvät useimmiten terveydenhuollon tietokantoihin sekä järjestelmiin (ks. esim. Marconi

& Lehmann 2015, Bates, Heitmuller, Kakad & Saria 2018). Älykkään johtamisen näkökulmasta big datan tutkiminen on toistaiseksi keskittynyt pitkälti älykaupungin (Smart City) tutkimukseen (ks. esim. Fraefel, Haller, Gschwend 2017; Usman, He & Chen 2019).

Yllä mainittuja esimerkkejä tarkasteltaessa voidaan huomata, että vaikka big dataa on tutkittu myös julkisella sektorilla jo jonkin verran, on tutkimuskentällä vielä selkeitä aukkoja. Big data -tietokantojen käyttäjäkokemusta sekä käyttäjäkokemuksen pohjalta tehtyjen päätösten toimeenpanoa on toistaiseksi tutkittu julkisella sektorilla lähinnä vain sote-kentällä. Tietokantojen tavoitteet ja niiden täyttäminen ovat kuitenkin vielä niin sanotusti sumun peitossa.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa keskustelu hallinnan (governance) teoriasta ja sen alateorioista on ollut keskiössä 2000-luvulta alkaen. Maailmanlaajuinen digitalisaation aalto ajoittuu pitkälti samalle aikakaudelle. Näin ollen voidaan ajatella digitalisaation ja hallinnan kulkevan käsikädessä. Digitalisaatio on mahdollistanut myös laajemman kansainvälistymisen ja globalisaation.

Hallinnan teorioista varsinkin älykäs hallinta liittyy vahvasti digitalisaatioon, sillä älykkyyteen mielletään yleensä liittyvän olennaisesti myös teknologia ja sen kehittyminen (ks. esim. Caputo, Wallezky & Štěpánek 2019; Tocci 2020). Teknologian kehittyminen on mahdollistanut tietomäärien kasvun, jäsentelemisen ja säilyttämisen, big datan syntymisen. Tiedon valtava määrä ei ole kuitenkaan vain teknologiayritysten haasteena, vaan globaali kysymys kaikilla aloilla. Myös julkisella sektorilla on siis pitänyt alkaa miettiä, miten astronomisia tietomääriä hallitaan ja kuinka niitä voidaan käyttää hyväksi. Näihin kysymyksiin vastaamisen jälkeen tulee ajankohtaiseksi arvioida, miten hallinnan tavoitteissa on onnistuttu ja onko hallinnasta ollut hyötyä. Tulisi tietää, onko big datan johtaminen älykästä.

Näistä syistä tämän tutkielman ylätavoitteena on selvittää, onko big data -tietokannan johtamisessa julkisella sektorilla havaittavissa älykkään hallinnon piirteitä, eli johdetaanko big data -tietokantoja älykkäästi. Tarkempana ilmiönä tutkielma pyrkii hahmottamaan big datan johtamisen ja käyttäjäkokemuksen tavoitteiden kohtaamista. Ilmiön syvempää hahmottamista varten tutkielman empiiriseen osuuteen on valittu tarkasteltavaksi eräs Suomessa hallinnoitava, mutta kansainvälisesti toimiva ja kansainvälistä tietoa säilyttävä big data -tietokanta. Kyseessä on kvalitatiivinen tapaustutkimus.

Tutkielma pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia älykkään hallinnan muotoja tietokannan hallinnassa ilmenee?
2. Millaisia verkostohallinnan piirteitä tietokannan hallinnassa on havaittavissa?
3. Miten big data -tietokannan johtamisen tavoitteet ja tietokannan käyttäjäkokemus kohtaavat?

1.2 Keskeiset käsitteet

Big data on prosessi, joka tukee päätöksentekoprosessia. Prosessissa ihmiset ja teknologia yhdessä analysoivat nopeasti erittäin suuria määriä erilaista dataa. Datan muotoja voivat olla erilaiset perinteiset taulukot, strukturoitu ja strukturoimaton data, kuten videot, kuvat, sähköpostit, tapahtumatiedot sekä sosiaalisen median postaukset. Big data koostuu useista eri lähteistä. Tämä määritelmä korostaa, että Big Data terminä viittaa todellakin prosessiin, joka johtaa päätöksentekoa tukevaan tietoon. Määritelmä siis korostaa sitä, että Big Data ei ole vain lyhyt viittaus tietomäärään tai tyyppiin. (Kalyvas 2014.)

Big datan määrittämiseen käytetään usein myös niin sanottua kolmen v:n (3 V's) teoriaa. Kolme v:tä koostuu englanninkielisistä sanoista volume, velocity ja variety. Suomennettuna näillä tarkoitetaan volyymiä eli datan määrää, nopeutta eli datan käsittelynopeutta ja muuntamista sekä tiedon vaihtelevuutta eli datalähteitä ja datatyyppejä. Nämä kolme elementtiä erottavat big datan perinteisistä lähestymistavoista, joita käytetään puhuttaessa tiedon keräämisestä, tallentamisesta, hallinnasta ja analysoinnista. (Kalyvas 2014.)

Käyttäjäkokemus (engl. user experience) määritellään monella eri tavalla. (Hassenzahl & Tractinsky 2006; Baxter et al. 2015). Käyttäjäkokemus muodostuu kaikesta käyttäjän muodostamasta näkemyksestä tuotteeseen tai palveluun liittyen (Baxter ym. 2015). Käyttäjäkokemus on kuitenkin aina subjektiivinen ja kontekstisidonnainen (Law ym. 2009). Käyttäjäkokemukseen voidaan liittää myös tuotteen tai palvelun käytettävyyden, sen ulkonäön, sekä siitä heräävät tunteet (Hassenzahl & Tractinsky 2006). Tässä tutkielmassa käyttäjäkokemus määritellään yhdistelmänä käytettävyydestä sekä käyttäjän tunteista ja ajatuksista.

Käytettävyys (engl. usability) mielletään usein käyttäjäkokemukseksi. Todellisuudessa käytettävyys muodostuu vain niistä elementeistä, jotka liittyvät käyttömukavuuteen, nopeuteen sekä

tavoitteen saavuttamiseen. Käytettävyys voidaan nähdä siis osana käyttäjäkokemusta. Toisin kuin käytettävyys käyttäjäkokemus sisältää myös subjektiivisia ja inhimillisiä elementtejä. (Tullis & Albert 2013; Baxter ym. 2015.) Käytettävyys on siis käyttäjäkokemus ilman käyttäjän kokemuksen herättämiä tunteita (Law ym. 2009).

Verkostohallinta. Verkostojen nähdään liittyvän oleellisesti julkisen hallinnan mallin tutkimukseen, mikä osaltaan selittää verkostojohtamisen suosion kasvua. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–196.) Organisaatioiden sisäinen ja välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö voidaan nähdä erittäin tärkeänä osana menestyvää julkishallintoa. Esimerkiksi Powell ja Grodal (2005, 59–60) kirjoittavat, että uudistumisen, kehittymisen, resurssien ja taitojen hankkimisen sekä yhteistyön lisäämisen taustalla on organisaation sisäinen ja ulkoinen yhteistyö, eli verkostot. Verkostot toimivat innovaatioiden ja innovatiivisuuden mahdollistajana. Verkostoja tarkasteltaessa on hyvä ottaa huomioon myös organisaation sisäisiä vuorovaikutussuhteita, sillä verkostot toimivat loppupeleissä aktiivisten ihmisten avulla ja välillä. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–196) (Lisää luvussa 2.4)

Älykäs hallinta. Meijer ja Bolivar (2015, 398–401) määrittelevät hallinnan roolin älykkäässä kaupungissa artikkelissaan *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance* neljällä eri tavalla. Artikkelin perusajatus pyörii kysymyksen ”onko kyseessä älykkäiden kaupunkien hallintaa vai älykästä hallintaa?” parissa. Artikkelin kirjallisuuskatsauksen perusteella älykkään kaupunkihallinnon neljä määrittelevää käsitettä ovat *älykkään kaupungin hallinto, älykäs päätöksenteko, älykäs hallinta ja älykäs yhteistyö*. Nämä käsitteet heijastavat erilaisia teoreettisia näkökulmia julkisen johtamisen roolista nykyaikaisessa yhteiskunnassa. (Lisää luvussa 2.3)

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu johdantoluvusta, teorialuvuista, tapauksen esittelyluvusta, empirialuvusta, sekä johtopäätöksistä ja yhteenvedosta. Teorialuvuissa, eli luvussa kaksi esitellään hallintotieteiden yhtenä pääteorianana pidettyä ajatusta julkisen sektorin muutoksesta hallinnosta kohti hallintaa. Luvussa edetään siis kronologisesti julkisen johtamisen perinteisestä mallista kohti uutta julkista johtamista aina hallinnan (governance) teoriaan. Luvussa kolme hallinnan teoriaa tarkennetaan sitten tutkielmalle keskeisten hallinnan muotojen, älykkään hallinnan ja verkostohallinnan avulla.

Luvussa neljä taustoitetaan big data -tietokanta keep.eu:n taustalla toimivien organisaatiokenteiden viidakkoa, jotta lukijalle tulisi parempi käsitys tietokannan kiinnostavasta ja kompleksisesta maailmasta. Lisäksi luku neljä esittää tutkielman empirian taustalla vaikuttavat tieteidenfilosofiset lähtökohdat. Luvussa kuusi käsitellään haastatteluaineiston analyysin tuoden esille tutkielmaan niin keep.eu:n kehittäjien tai ”johtajien” kuin käyttäjien kokemuksia. Viimeisessä luvussa kuusi vastataan tutkimuskysymyksiin, vedetään tutkielma yhteen, arvioidaan sitä kriittisesti sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimuskohteita.

2 HALLINNOSTA HALLINTAAN

Tutkielmassa governance-mallin kehitys perustetaan tutkija Stephen Osbornen (2006) esittämälle tulkinnalle. Osborne kirjoittaa, että julkisen hallinnon teorioista on erotettavissa kolme mallia: perinteinen julkinen hallinto, uusi julkinen johtaminen (new public management) ja julkinen hallinta (governance). Mallit kuvastavat yhteiskunnan ja julkisen hallinnon kehitystä sekä muutosta. Esimerkiksi Suomen julkisen puolen hallinnossa mallit ovat siirtyneet ajatuksen tasolta toimintaan (Nyholm ym. 2016, 31–57).

Osbornen (2006) jaottelun mukaan julkisessa hallinnossa on edetty perinteisestä poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimivasta hallinnosta uuden julkisen johtamisen tehokkuutta korostavan mallin kautta aina verkostojen maailmaan eli julkisen hallinnan malliin. Yleisessä tiedossa on, että julkisen sektorin perusongelma on niukkuus. Julkisen hallinnon teorioiden pyrkimyksenä on siis saada hallintokokonaisuus toimimaan käytännössä asianmukaisemmin ja tehokkaammin. Kaikki kolmesta edellä mainitusta teoriasta pyrkii hallitsemaan julkista hallintoa edeltäjänsä paremmin. Vaikka teoriat kuvaavatkin nimenomaan julkisen sektorin hallitsemista, on vaikutteita saatu paljon analysoimalla yksityisen sektorin johtamismalleja. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41.)

Seuraavaksi tutkielmassa esitellään kaikki kolme edellä mainittua mallia aloittaen kronologisesti vanhimmasta uusimpaan, jotta lukijalle muodostuu kuva siitä, miten hallinnosta on siirrytty hallintaan. Tässä luvussa esiteltävät teoriat ovat kansainvälisiä, mutta tutkielman taustaesimerkin erityisestä kansainvälisestä, mutta suomessa hallinnoidusta luonteesta johtuen

hallinnan eri mallien avaamisessa keskitytään kansainvälisten tutkimusten määritelmien lisäksi myös Suomalaisen julkisen johtamisen historiaan ja sen tarjoamiin näkökulmiin.

Julkisen hallinnon toimintaa ohjaa vahvasti hallintolaki (424/2003). Mikä ilmenee heti hallintolain (434/2003) 2 §:n pykälässä, jonka mukaan: *”laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä”*.

Jo pelkästään hallintolain varsin vahvasta asemasta johtuen, tutkielmassa on päätetty julkisen johtamisen historian tarkastelun lisäksi tarkastella oikeusvaltion käsitettä, sen historiaa sekä kehittymistä Suomen valtion eri vaiheissa. Tarkasteltavan ajanjakson vallitsevan oikeusvaltioajattelun ja julkisen johtamisen välillä on väistämättäkin yhteys ja tutkielmassa väitetäänkin, että julkisen hallinnan kehittyminen ja vaiheet ovat sidoksissa valtiomme yleisen hallintoilma-
piirin kehitykseen. On oletettavaa, että tapauksessa osahallinnollisena toimijana suomalainen virastokulttuuri tuo tapaustutkimuksen tulkinnalle oman mausteensa, joten oikeusvaltioajattelun historiallisen narratiivin avaaminen ja tulkitseminen on teoreettisen viitekehyksen rakentamisessa oleellista.

2.1 Perinteinen malli ja hyvinvointivaltion kehittyminen

Perinteinen malli ja sen tyypillisimmät piirteet alkoivat muodostua jo viime vuosisadan alussa (Bourgon 2007, 7–9). Keskeisenä perinteisessä mallissa on ylhäältäpäin (top down) johdettu julkinen hallinto, jonka tehtävänä on päästä poliittisiin tavoitteisiin mahdollisimman asianmukaisesti ja tehokkaasti. Perinteistä mallia voi hallintojärjestelmänä pitää tavallaan suljettuna yhteiskuntana: poliitikot tekevät päätöksiä, joita hallintokoneisto eli virkamiehet toteuttavat. Päätökset ovat aina ideaalitulanteessa hyödyllisiä ja tarkoituksenmukaisia kyseisen yhteiskunnan, sen osan tai alueen kannalta. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41.)

Perinteisen mallin mukaan kansalaiset eivät ole niinkään osana päätöksentekoa, vaan enemmänkin toiminnan kohteina. Tästä esimerkkinä on se, että kansalaisilla on oikeuksia toimialan

palveluihin tai tukiin, jos lainsäädäntö sallii. Tällaisessa mallissa julkista toimintaa ja kansalaisten oikeuksia ohjataan tiukasti ylhäältä (esim. lainsäädännön kautta) alaspäin. (Mäenpää 1990, 35.)

Kuten yleisesti modernien demokratioiden perustuksissa, myös oikeusvaltioajattelun syntyminen ajoittuu valistuksen aikaan, tavoitteeseen murentaa jumalallinen ja valtiollinen mielivaltainen auktoriteetti. Oikeusvaltioajattelu linkittyy vahvasti ranskalaisen filosofin Montesquieun ajatukseen vallanjako-opista. Suomalaisen oikeustieteen ja oikeusvaltiollisuuden kehitystä taas on aiheellista analysoida jo Suomen itsenäistymistä edeltäneeltä ajalta. Ajatellaan, että perusta suomalaiselle oikeuspositivistisen legalismin muodostumiselle on muun muassa sortokausien myrskyissä. (Raitio 2017, 3).

Suomessa oikeusvaltiokehitys lähti liikkeelle kansainvälisesti verrattaessa myöhään. Oikeusvaltionajattelun voidaan tulkita rantautuneen Suomeen vasta Aleksanteri II:n valtakauden (1855–1881) aikana. (Kekkonen 2009, 125.) Suomen vuonna 1918 päättynyt sisällissota jälkiselvittelyineen selittää omalta osaltaan maan hallinnollista legalistista painotusta (Koivisto 2016, 13–28). Sodassa kuoli yli 36 000 ihmistä. Vuoden 1918 tapahtumat ilmentävät ja konkretisoivat sitä jyrkkää vastakkainasettelua, joka itsenäisyyden alkuvaiheissa vallitsi eri kansanosien välillä. Punaiset puhuivat luokkasodasta ja valkoiset puolestaan vapaussodasta. Historia kirjoitettiin voittajien ehdoilla. Sekä punaisten että valkoisten sodanaikainen terrori oli omiaan aiheuttamaan laittomuuksien ja ongelmien syntymistä juuri itsenäistyneelle valtiolle (Jyränki 2014, 139–148). Sodan jälkeisissä oloissa lainalaisuus- tai legaliteettiperiaate sai jopa hieman ylikorostuneen merkityksen oikeusvaltiokäsitteen tulkinnassa, mikä selittyy paitsi vuoden 1918 tapahtumilla seurauksineen myös Venäjän vallan aikaisen sortokauden kehityksellä (Kastari 1972, 18–19).

Eri tutkijoiden keskuudessa vallitsee verrattain yksimielinen käsitys siitä, että länsimaissa maailmansotien välillä hallinnon toimintaa leimasi vahvat oikeusvaltiolliset tunnuspiirteet. Tällöin Suomessa perustettiin esimerkiksi pitkään vireillä ollut korkein hallinto-oikeus. Samalla vahvistui hallintotoiminnan oikeudellinen kontrolli. Hallintotoiminnan normisidonnaisuutta korosti osaltaan hallitusmuodossa nimenomaan julkilausuttu hallinnon lainalaisuuden periaate. (Tuori 1983, 255–257.)

Myös Mäenpään (1990, 35) mukaan oikeusvaltiossa on lähtökohtana hallinnon lainalaisuus. Tällä tarkoitetaan oikeusvaltioajattelussa erityisesti kahta asiaa. Ensimmäinen hallinnon lakisidonnaisuus edellyttää lain tiukkaa noudattamista ja hallinnon normisidonnaisuutta. Toiseksi hallinnon on noudatettava laillisuusperiaatetta. Sen mukaan julkishallinnon on aina voitava perustaa päätöksensä laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen, mikäli viranomaiset aikovat puuttua kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan. (Mäenpää 1991, 35) Tämän ohjauksellisen tehokkuusajattelu perustuu oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon ajamiseen siten, että palveluja pyritään toteuttamaan mahdollisimman samankaltaisesti, eli toimintaa sääntelemällä ja valvomalla. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41.)

Johtajien on perinteisessä mallissa myös ymmärrettävä julkisen hallinnon erityisluonne. Tämä tarkoittaa sitä, että johtajien tulisi nähdä kokonaisuus ja palvella julkista intressiä se huomioon ottaen. Edellä mainitun lisäksi, arvolähtökohtien tunnistaminen on johtajille tärkeää ja heidän tulisi aina toimia niiden mukaisesti. Perinteisen mallin soveltaminen (suomalaisessa) valtionhallinnossa onkin antanut alkusysäyksen yleisesti julkisen hallinnon järjestämiselle. Pikkuhiljaa perinteisen mallin myötä byrokratia on rakentunut osaksi hallintorakennettamme. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41.)

Kun verrataan oikeusvaltioajattelua ja perinteistä julkisen johtamisen mallia huomataan niiden välillä monia yhteneväisyyksiä. Pelkästään tarkasteltava ajanjakso 1800-luvun lopusta ensimmäisen maailmansodan jälkeiseen aikaan niin johtamismallissa kuin oikeusvaltioajattelussa mahdollistaa näiden kahden idean tietynlaisen yhteensovittamisen ja sulauttamisen. Perinteisessä julkisen johtamisen mallissa on oikeusvaltioajattelulle tyypillistä käsitystä laillisuusperiaatteesta ja ylhäältä alaspäin ohjautuvasta johtamisesta, jossa kansalainen nähdään osana yhteiskuntaa enemmän kuin yksilönä. Perinteisen julkisen johtamisen mallilla johdetussa oikeusvaltiossa kansalaisella on oikeus, jos laki niin sallii.

Sotien jälkeen oikeusvaltioperiaate kytkeytyi edelleen varsin muodolliseen tulkintaan hallinnon lainalaisuudesta (ks. Husa & Pohjolainen 2014, 66–67 ja Jyränki & Husa 2021, 320–372). Yhteiskunnan muuttuessa oikeusperiaatteita alettiin vertailemaan ja punnitsemaan enemmän keskenään. Lisäksi lainsäädännölle alettiin asettaa erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita ja näiden muutosten myötä oikeusvaltion käsite alkoi saamaan syvyyttä. (Raitio 2017, 10) Pelkän oikeusvaltioajattelun rinnalle alkoi selkeästi nousta ajatus hallinnon tärkeydestä ja varsinkin

hallinnon tehokkuusvaatimuksesta, sekä oikeusturvavaatimuksen ja tehokkuusvaatimuksen suhteellisuudesta (Merikoski 1976, 28).

Esimerkiksi Merikoski korosti julkisoikeudellisessa tuotannossaan oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välistä tasapainoa, mikä on läheisessä yhteydessä siihen, kuinka hän on määritellyt oikeusvaltion ja hallintovaltion. Merikosken mukaan oikeusvaltion luonne riippuu siitä, jos etusija valtiota organisoitaessa annetaan oikeusvarmuudelle, eli oikeusturvavaatimukselle, jolla on siten kapea-alainen hallinto-oikeudellinen sisältö. Jos taas etusija annetaan hallinnon tehokkuusvaatimukselle, valtio muodostuu hallintovaltioksi. (Merikoski 1974, 110.)

Merikosken mukaan oikeusvaltiolle luonnollista on oikeusturvallisuudesta huolehtiminen. Tämä taas edellyttää muodollisuutta hallinnossa, mikä aiheuttaa sen, että esimerkiksi yksilölle voidaan myöntää hallinnossa oikeuksia, mikäli hän pystyy todentamaan oikeutensa esimerkiksi asiakirjojen avulla. Kuten tästä voidaan päätellä, oikeusvaltion korostaminen johtaa selkeään byrokratisoitumiseen. Byrokraattisuus taas synnyttää selvän jännitteen hallinnon tehokkaan ja sujuvan toiminnan näkökulmasta. (Merikoski 1974, 110.)

Kuten oikeusvaltioajatteluun myös perinteiseen malliin on kohdistunut kritiikkiä. Perinteisessä mallissakin kritiikin kohteeksi on joutunut varsinkin byrokratia (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41). Vartolan (2015, 54–57) mukaan byrokratian perusolemus on nimenomaan muuttumattomuus. Myös johtajuuden näkökulmasta perinteistä mallia pidetään yleisesti liian jäykkänä. Johtajaa ympäröiviä normeja on muutettava, jotta johtaja kykenisi muuttamaan toimintaa. Ympäröivien normien muuttamisen valta on yleensä organisaation ylimmillä toimijoilla eli poliitikoilla. Ylhäältä alaspäin suuntautuva päätöksenteko tekee organisaatiosta hitaan ja jäykän reagoimaan haasteisiin. Poliittisen päätöksen alaisena toimiva asiantuntijahallinto ei ole yksiselitteisen helppo rakentaa. Asioiden valmistelu vaikuttaa niiden sisältöön, jolloin poliittinen päätöksenteko voi kaventua. Yhtä lailla poliittiset päätökset saattavat muuttua asiantuntijoiden toimenpannessa niitä. Poliittisten päätöksentekijöiden ei ole helppoa toimia asiantuntemusta edustavan virkakoneiston vastavoimana. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41).

Oikeus- ja hallintovaltion käsitteiden lisäksi maailmansotien jälkeiseen aikakauteen on viitattu termillä hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltion käsite rakentuu pitkälti valtion tehtävien luon-

teen ympärille. Valtion tehtäväpiirin laajentuminen niin, että valtiolta edellytettiin toimia aineellisen ja henkisen kulttuurin edistämiseksi, tuo keskusteluun mukaan hyvinvointivaltiollisen elementin. (Merikoski 1974, 17; Tuori 2002, 56–58 & Mäenpää 2010, 10.)

Hyvinvointivaltion käsite ei ole yksiselitteinen tai ongelmaton. Jo pelkästään se, että hyvinvointivaltiomallit jaotellaan kansainvälisessä kontekstissa pohjoismaiseen, mannereurooppalaiseen ja angloamerikkalaiseen hyvinvointivaltioon tekee käsitteen jäsentämisestä erityislaatuista (Uusitalo 1993, 74–78). Suomen määrittellään kuuluvan osaksi pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. Pohjoismaisella ja siten myös suomalaisella hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan valtiota, jolla on laaja vastuu kansalaisten hyvinvoinnista ja sosiaalisesta turvallisuudesta ja joka toimii suhteellisen vauraassa yhteiskunnassa (Uusitalo 1990, 337 & Uusitalo 1993, 72–73). Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan ole joko-tai-asia, vaan siitä on löydettävissä erilaisia laatuja aste-eroja (Nikkilä 1992, 22). On muistettava, ettei valtion tituleeraaminen hyvinvointivaltioksi kuitenkaan merkitse automaattisesti sitä, että kaikki sen kansalaiset voisivat hyvin tai että valtion toiminta olisi kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin kannalta onnistunutta (Stenvall 1995, 231).

Toisen maailmansodan jälkeen on alettu keskustella hyvinvointivaltiosta, jonka on nähty olevan oikeusvaltion seuraaja modernin valtion ja oikeuden kehityksessä. Tuorin (1990, 28–33) mukaan oikeusvaltiota ja hyvinvointivaltiota ei kuitenkaan tule ajatella toistensa vastakohtina, sillä puhuttaessa näistä kahdesta valtiomallista, huomataan, että käsitteet kohdentuvat eri alueille. Hyvinvointivaltiota voidaan pitää enemmän aineellisena käsitteenä, koska se liittyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asemaan sekä koulutukseen. Oikeusvaltio puolestaan hallitsee niitä menetelmiä ja alueita, joissa hyvinvointivaltion tehtäväkenttään liittyvät päätökset tehdään ja toteutetaan. Raition (2017, 11–12) mukaan SOTE-keskusteluun liittyy väittely sosiaali- ja terveyspalveluiden valinnanvapaudesta ja julkisten palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta. Omalta osaltaan hyvinvointivaltiokeskustelu herättää kysymyksen siitä, voidaanko oikeusvaltiokäsitteellä nähdä olevan jokin aineellinen sisältö. (Raitio 2017, 11–12.)

2.2 Uusi julkinen johtaminen (New Public Management) oikeusvaltion uhkaajana

Hood (1991, 1995) on aikanaan kirjoittanut, että jos pitäisi käyttää yhtä termiä, jolla viitataan kaikenlaiseen julkisen sektorin uudistamiseen, se olisi Uusi julkinen johtaminen. Johtamismallina Uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) kehittyi pääsääntöisesti 1990-luvulla. Perinteisen hallinnollisen, panoksiin keskittyvän byrokraattisen ja oikeusvaltiosidonnaisen johtamismallin rinnalle tai sijaan julkisella puolella alettiin keskittyä yhä enemmän tuotoksiin, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. (Lähdesmäki 2003, 9–16.) NPM:n lähtökohdat hallinnon kehittämiseksi ovat hyvin erilaiset kuin perinteisellä mallilla. Julkisen hallinnon kehittämisen osalta erityisesti 1980-luvulla hallintokoneiston uudistamiseen kohdistuneissa reformeissa ja reformivaatimuksissa nousi esiin uudentyypiseen valtion kehitysvaiheeseen viitattavia piirteitä. Kehittämistavoitteiksi tuli organisaatorakenteiden väljentäminen, hallinnon supistaminen, hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä sääntely osittainen purkaminen: näihin tavoitteisiin kyttyi julkisen ja yksityisen suhteen uudelleenarviointi. (Mäenpää 1991, 52.)

Johtamismallin tavoitteena on luoda hallinto, joka toimisi mahdollisimman kustannustehokkaasti (Osborne & Gaebler 1992, 138–165). Tämä tarkoittaa sitä, että hallinto käyttää kustannuserusteista harkintaa siinä, miten julkisia varoja käytettäisiin kaikkein tehokkaimmin. Julkisen talouden perusongelma on niukkuus, mikä edellyttää varojen johtamiselta ja johtajalta asiantuntemusta. Siirtymä tehokkuus- ja tuloksellisuusajatteluun on merkinnyt myös julkisen sektorin tilivelvollisuuden merkityksen korostumista. (Virtanen & Stenvall 2019, 37–41.) Edellä mainittujen piirteiden lisäksi NPM:n on liitetty ominaisuuksia yrityssektorilta. Hyvän julkisen johtamisen voi ajatella olevan kuin toimiva yritys (Pollit 2003.) Monet julkisen sektorin johtamismallit ovat syntyneet analysoimalla menestyviä yrityksiä. Tämän johdosta julkisen ja yksityisen sektorin johtamistavat ovat lähentyneet toisiaan. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.) 1990-luvun hallintotrendeistä keskeisimpinä onkin pidetty managerialistumista, kansainvälistymistä, yksityistämistä ja informaatiovaltaistumista (Mälkiä ja Stenvall 1994.) Lisäksi 1990-luvun reformisuuntauksiksi on jaoteltu kuusi seuraavaa suuntaa: Hallinnon yleinen liberalisointi eli esimerkiksi normisääntelyn purkaminen ja siten tuottavuuden kohottaminen, hajauttamisvaatimukset ja itsehallinnon vahvistaminen, yksityistäminen, palvelujen kehittäminen, johtamisen kehittäminen sekä kansainvälistymisprosessi. (Salminen 1993, 45–48.)

Kaikille julkisen sektorin uudistuspyrkimyksille yhteistä on tavoite käyttää julkisella sektorilla uusia hallintomekanismeja, jotka toimivat paremmin kuin perinteiset hallintoelimet. Tällaisia mekanismeja tai hallintoelimiä NPM:ssä ovat esimerkiksi työvaliokunnat ja niin sanotut julkiset yritykset, jotka jäljittelevät markkinainstituutiota (Walsh 1995, 64–67). NPM:n managerialismi keskittyy sopimusten tekemiseen ja täytäntöönpanoon ja se nähdäänkin Weberiläisen byrokratian keskeisimpänä syrjäyttäjänä. (Coinsidine & Painter 1997).

Perinteistä mallia ja NPM:ä verrattaessa voidaan toimijuuskäsitteessä huomata suuri ero. Perinteiselle mallille ominaista oli järjestelmän vahva rooli: kansalaisen oletettiin toimivan kuu-
liaisesti järjestelmä ehdoilla. Sen sijaan NPM:ssä katsotaan, että toimijat käyttävät järjestelmää itsekkäästi hyväkseen tilanteen niin salliessa. Kaikki toimijat toimivat siis kuten itse parhaaksi tilanteelleen näkevät ja heillä on myös taito puolustaa omaa asemaansa. NPM:n ytimessä onkin se, että järjestelmä saa toimijat toimimaan edukseen mahdollistamalla samalla toimijoiden ”itsekkyyden”. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Uuden kehitysvaiheen, NPM:n taustalla voidaan nähdä olevan hyvinvointivaltion kriisi. Hyvinvointivaltioajattelun on kohdistettu kritiikkiä aina 1970-luvulta lähtien. Arvostelua on saanut osakseen esimerkiksi hyvinvointivaltion taloudellinen perusta, sen kustannukset ja vaikutukset tulojen uudelleenjakoon (Uusitalo 1990, 345–351). Lisäksi asiantuntijat ovat kyseenalaistaneet hyvinvointivaltion peruseriaatetta; missä määrin hyvinvointivaltion kautta voidaan todella aikaansaada yhteiskunnassa hyvinvointia? Hyvinvointivaltiossa saattaa piillä myytti, joka jatkaa toimintaansa siitä huolimatta, että se aiheuttaa enemmän ongelmia kuin mitä se pystyy ratkaisemaan. (Harisalo ja Iivonen 1993, 42–45.)

Hyvinvointivaltioajattelun kritisointi synnytti uudenlaiset valtioihanteet. Ensimmäinen ideologia esittää, että hyvinvointivaltiosta siirryttiin taas kohti oikeusvaltion periaatteita. Hyvinvointivaltiosta oikeusvaltioon siirtyminen ei kuitenkaan tarkoittanut hyvinvoinnin purkamista (Hautamäki 1993; Harisalo & Iivonen 1993.) Oikeusvaltioideologia taas nähtiin tässä tapauksessa ihmisen hyvinvointina ilman valtiota, jossa hyvinvoinnin mahdollistaa ihmiselle tilaisuuden vapaaseen valintaan. Tässä ideologiassa hyvinvointivaltio nähdään vahvana valtiona, joka ei ole altis lobbaamiselle, korporatiivisille rakenteille tai intresseille. (Harisalo ja Iivonen 1993, 42–45.)

Samaan aikaan toiset asiantuntijat puolustivat hyvinvointivaltiota ja sen edelleen kehittämistä. Hyvinvointivaltiossa, joka hakee olemassaolon rajoja ja kriisistä selviytymisen strategiaa tulisi kyseenalaistaa niin sanottu vahvan valtion harhakuva. Niin sanottua vahvaa valtiota ei enää tarvita yhteiskunnan niukkojen pääomien suuntaamiseksi materiaalisen ja henkisen infrastruktuurin rakentamiseen. Valtiovallan tulisi tämän näkemyksen mukaan hallita ja puuttua vähemmän. Valtion toimintojen pitäisi suuntautua tuottavuudeltaan ja suoritusteholtaan tehokkaampaan ja kehittyneempään tasoon, lisääntyvään avoimuuteen sekä hallinnon edullisuuteen. (Temmes 1994, 216 & 298–299.)

1980-luvulla suunnitelluissa ja toteutetuissa hallintouudistuksissa ei ole tunnistettavissa hyvinvointivaltion purkamisväitteitä. Tällöin keskiössä oli hyvinvointivaltion kehittäminen tehokkuuden nimissä. Varsinaisena teemana hyvinvointivaltion purkaminen nousi yleisempään keskusteluun Suomessa vasta 1990-luvulla laman myötä. (Stenvall, 1995, 235.) Kyseisen aikakauden valtiomallia on nimitetty managerialistiseksi kaudeksi (Pollit 1990, 1–27). Käytännössä managerialistinen valtioihanne tarkoittaa tilannetta, jossa valtio tuottaa ja toteuttaa yhteiskunnallista hyvinvointia lisääviä toimintaohjelmia pelkästään rajoitetussa määrin. Toimintamallin keskiössä on julkisen sektorin organisaatioiden tuottamien palveluiden yksityistäminen ja muuttaminen liiketaloudellisiksi organisaatioiksi tilanteen niin salliessa. Toimintaohjelmien toteutuksessa julkisella sektorilla on myös mahdollisuus ostaa palveluita kilpailuttamisen jälkeen yksityiseltä sektorilta.

Toisin kuin perinteisen oikeusvaltioajattelun tai hyvinvointivaltioajattelun mukaan, managerialistisen valtioideologian perustana on ajatus siitä, että julkisen hallinnon toiminnan tulee perustua kustannustietoiseen tehokkuusajatteluun. Tämä vaatii johtamisjärjestelmien kehittämistä sekä hallinnon ja johtamisjärjestelmien hajauttamista. Edellä mainittuihin sisältyy niin julkisten organisaatioiden keskinäistä kilpailuttamista, kustannustietoisuuden vahvistamista sekä toimintaa mittaavien arviointijärjestelmien kehittämistä. (Stenvall 1995, 235–236.)

Kuten tästä luvusta huomataan, 1990-luvun aikana julkisella sektorilla vallitsi uudistusboomi. Perinteisestä johtamismallista haluttiin äkkiä edetä kohti yritysmäisempää toimintamallia. Ratkaisuna tälle aatteelle toimi NPM. Julkisen sektorin uudistuksen käsite oli jo tuolloin moniulotteinen ja piti sisällään monia erilaisia ilmiöitä. NPM:ää sovellettiin monella tavalla: joissain organisaatioissa kokeiltiin joitain osia mallista, kun taas toisaalla omaksuttiin sen kaikki osat. (Lane 2000, 6.)

Oikeusvaltiokeskustelussa NPM:n aikakausi on kiinnostava. Kuten edellä mainittiin, yhtiöittäminen ja yksityistäminen ovat keskeinen osa NPM-aikakautta. Suomalaisessa oikeusvaltioajattelussa julkiselle sektorille kuuluvien tehtävien yhtiöittäminen ja yksityistäminen on perinteisesti nähty legitimiisyyden uhkana siinä tapauksessa, että hyvän hallinnon periaatteet ja yksityisen oikeussuoja kärsivät. Julkisen sektorin palveluiden yksityistämistä ja tehtävien siirtämistä markkinavoimien toteutettaviksi on pidetty jopa oikeusvaltion tuhoajana. (Tuori 2002, 62.)

NPM:n on kohdistunut myös laajalti kritiikkiä. Kritiikissä keskitytään osittain samoihin ilmiöihin kuin kyseisen ajanjakson oikeusvaltioajattelusta puhuttaessa. Hood ja Dixon (2015) ovat nimittäin kohdistaneet kritiikkiä esimerkiksi sille, että NPM on tehokkuuden lisäämisen sijaan aiheuttanutkin tulosten heikkenemistä ja siten lisännyt julkiselle sektorille kohdennettujen valitusten määrää. NPM:sta tehdyt empiiriset tutkimustulokset ovat kuitenkin olleet ristiriitaisia (Dan & Pollit 2015; Verbeteen & Speklé 2015). Yksi keskeisimmistä kritiikin kohteista NPM-mallissa on se, että julkista sektoria johdetaan liian samankaltaisesti kuin yksityistä sektoria. Lisäksi kritiikkiä on saanut osakseen se, että NPM:ssä julkisissa organisaatioissa korostetaan työntekijöiden motivaation, sitoutumisen ja resilienssin tärkeyttä tuottavuuden kannalta, mutta samaan aikaan keskeisenä teemana on markkinalähtöisyys ja julkisten palveluiden tuotannon monipuolisuus. (Verbeteen & Speklé 2015.) Tämä johtaa siihen, että henkilöstön sitoutuminen on haastavaa saavuttaa, koska julkisia palveluja supistetaan ja ulkoistetaan. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Yleisellä tasolla arvioitaessa yhteiskunnallisista ja kulttuurisista tekijöistä eniten 1990-luvun oikeusajattelun muotoutumiseen, ovat vaikuttaneet kaksi tekijää ylitse muiden: sosialistisen imperiumin valtajärjestelmän romahdus, jota symboloi Berliinin muurin kaatuminen (1990) sekä kiihtyvä globalisaatio eli taloudellisen toiminnan ja taloudellisten prosessien laajentuminen. (Kekkonen 2009, 151.) Globalisaatio ei kuitenkaan vaikuta vain taloudellisiin muutoksiin, vaan myös muille yhteiskunnan osa-alueille, kuten median ja uuden teknologian kehittymiseen. Berliinin muurin murtumisen voidaan ajatella kuvastavan niin eurooppalaisen kuin globaalinkin poliittisen arkkitehtuurin suurta muutosta. 1990-luvun aikakautta on kuvattu jopa ”historian loppuna”, sillä tuolloin liberaalinen demokratia ja markkinatalousyhteiskunta olivat kylmän sodan päättymisen myötä voittaneet vuosikymmeniä jatkuneen kamppailun kommunismin ja kapitalismin välillä. (Kekkonen 2009, 152–153.)

2.3 Uusi julkinen hallinta (Governance) ja kansainvälistyminen

Governance eli uusi julkinen hallinta on saanut alkunsa pääsääntöisesti 1990-luvulla. Hallinta nähdään yleisesti NPM:a täydentävänä tai sitä haastavana mallina. Tutkielmassa esitellystä kolmesta mallista hallinta on ehdottomasti haastavimmin määriteltävissä, eikä sille oikeastaan löydy yhtä tyhjentävää selitystä. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Esimerkiksi Klijn (2008, 507–508) on lähestynyt hallinnan käsitteen määrittelemistä neljän hallinnan erilaisen esiintymismuodon kautta.

(1) *Hallinta hyvänä hallintona tai hallinnointi- ja ohjausjärjestelmänä.* Hallinnalla viitataan tässä näkemykseen asianmukaisesti toimivan julkishallinnon periaatteisiin. Tällaiselle hallinnolle on ominaista kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja yksiselitteinen organisaatio, joka noudattaa oikeusvaltion peruseriaatteita. Hyvän hallinnon hallinnassa painopiste on julkisen sektorin toiminnassa eikä siinä, miten se järjestetään. (Klijn 2008, 507.)

(2) *Hallinta uutena julkisena hallintona (NPM:nä).* Tällä viitataan julkisen hallinnon suorituskyvyn ja tilivelvollisuuden tehokkuuden lisäämiseen tai markkina-
nähtöisyyteen (Osborne & Gaebler 1992). Tämän määritelmän mukaan julkisten organisaatioiden tehtävänä olisi toimia markkinoita ohjaavana tai kannustavana voimana ennemmin kuin markkinoita hidastavana ja rajoittavana tahona. Hallituksen painopisteen tulisi siis olla tavoitteiden asettamisessa eikä toiminnan toteutusprosessissa. Toiminnan täytäntöönpano on parasta jättää muille organisaatioille tai erillisille julkisille virastoille, jolloin kyseinen organisaatio on vastuussa raportoinnista käyttämällä selkeitä tulosindikaattoreita ja muita markkinamekanismeja. Tämä hallinnan määritelmä on samankaltainen NPM:n määritelmän kanssa, joka korostaa sitä, että julkisen hallinnon olisi ohjattava toimintaa etäältä käyttäen tulosindikaattoreita ja markkinamekanismeja palvelujen järjestämiseen ja toiminnan tuotosten turvaamiseen. Tässä hallinnan tulkinnassa hallinta nähdään lähes samanlaisena kuin ”poliittinen toiminta”. (Klijn 2008, 507–508.)

(3) *Hallinta monitasoisena hallintona tai hallitustenvälisinä suhteina.* Jotkin tutkimukset esittävät hallinnan olevan monikerroksellista hallintaa tai hallitustenvälisiä hallintaa. Vaikka nämä kaksi lähestymistapaa eroavat toisistaan, molemmat keskittyvät organisaatioiden hankaluuteen saavuttaa tuloksia verkostomaisella toimijuudella. Aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa korostetaan, että verkostoja tarvitaan ongelmien kaikkien näkökulmien havaitsemiseksi ja ratkaisemiseksi, koska haastavat ongelmat ylittävät yleensä julkisten organisaatioiden rajat ja niiden hierarkkiset tasot. Tällaisia vaikeita kysymyksiä voivat olla esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyvät haasteet tai alueiden taloudelliset ongelmat. (Bache & Flinders 2002, 147–161; Agranoff & McGuire 2003, 1406). Monitasoisen- ja monikerroksellisen hallinnan kirjallisuus keskittyy tietyntyyppisiin verkostoihin, joissa eri tasojen julkisilla toimijoilla on selkeitä ja näkyviä tehtäviä (Koppenjan, Koppenjan & Klijn 2004; Klijn & Skelcher 2007).

(4) *Hallinta verkostohallintana (itseohjautuvana tai itseohjautumattomana).* Joissakin hallintakirjallisuuden osissa hallinta ja verkostomaisuus liittyvät vahvasti toisiinsa (Kooiman 1993; Rhodes 1997; Kickert et al. 1997; Sørensen & Torfing 2007). Hallinta tapahtuu niissä julkisten ja muiden toimijoiden verkostoissa. Näiden ryhmien välinen vuorovaikutus tekee prosesseista monimutkaisia ja vaikeita hallita. Näin ollen erilaisia ohjaus- ja hallintastrategioita tarvitaan enemmän klassisempiin lähestymistapoihin verrattuna. Verkostohallinnassa keskitytään monimutkaiseen vuorovaikutusprosessiin ja neuvotteluihin julkisen sektorin- ja muiden sektoreiden organisaatioiden välillä. (Klijin 2008, 508.)

Vaikka edellä mainitut määrittelyt antavat tahollaan hallinnalle hyvin erilaisen luonteen, voi niistä löytää yhteneväisyyksiä. Yhteistä määritelmille on se, että kaikki niistä korostavat voimakkaasti hallintaa hallinnon sijaan. Lisäksi yhteneväisyyksiä löytyy julkisen sektorin vallan määrittämisessä. Olemme todistamassa hallinnon muutosta - organisatorisesta ja yksikeskeisestä vallasta ollaan siirtymässä (tai jo siirretty) kohti tuloksellisempaa prosessin, ei pelkän tuloksen korostamista. Kuten Pierre ja Peters (2000, 194) toteavat: ”Valtion vahvuudesta on tullut kontekstuaalinen ja yrittäjähenkinen institutionaalisen tai perustuslaillisen vahvuuden sijaan”. Käytännössä tällä voidaan tarkoittaa sitä, että hallinnassa julkisen organisaation ongelmien ratkaisemiseen osallistuu toimijoita ja asiantuntijoita monelta eri sektorilta. Vastuu järjestelyn toimivuudesta on kuitenkin emo-organisaationa toimivalla julkisella organisaatiolla ja

se varmistaa, että monitoimijuus palvelee julkisen sektorin tarvetta. (Virtanen & Stenvall 2017, 46–49.)

Hallinta nähdäänkin usein uudenlaisena toimintamallina, jolla viitataan horisontaalisten yhteistyösuhteiden kehittämiseen yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Tarkoituksena on saavuttaa toimintatapa, jossa päätökset tehdään yhteistyölähtöisesti ja julkista politiikkaa toteuttaen. (Osborne 2000; Airaksinen 2009, 31–39). Tiivistettynä kyseessä on muutoksenhallintaväline, jota käytettäessä hallintojärjestelmä rakentuu korostamaan itseohjautuvia toimijoita sekä rajoja ylittävää yhteistyötä julkisen hallinnon toimijoiden välillä (Stenvall & Airaksinen 2009; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Rynänen & Siitonen 2003, 137; Wiesel & Modell 2014). Hallinta, eli governance-ajatteluun liittyy myös idea julkisen hallinnon kehitys- ja vaikutusmahdollisuuden avautumisesta alhaalta ylöspäin tai horisontaalisesti tuotaville panoksille. Governance-ajattelussa prosessit sisältävät monitoimijuussysteemin sekä verkostomaisia yhteistyörakenteita. (Kljin 2007; Bekkers, ym. 2007.)

Julkisessa hallinnassa julkinen sektori ei toteuta toimintapolitiikkaansa välttämättä täysin itsenäisesti, vaan toteutukseen liittyy myös yksityisen- ja kolmannen sektorin toimijoita. Joskus toimintaan ei liity muita sektoreita, vaan se hoidetaan eri julkisen sektorin toimijoiden kesken. Kiistatonta on siis se, että julkiseen hallintaan liittyy vahvasti verkostotoiminta, jossa vuorovaikutus on parhaimmillaan jatkuvaa. Verkostot ovat rakentuneet niin, että resurssit, kuten tieto tai osaaminen liikkuvat eri sektoreiden asiantuntijoiden välillä. Verkostoyhteistyöhön liittyy myös erityinen keskustelu- ja neuvottelukulttuuri. (Virtanen & Stenvall 2017, luku 46–49.)

2010-luvulta alkaen julkinen hallinta on muuttanut julkisten palveluiden kehittämistä (Osborne & Stokosh 2013, 33–42; Laitinen ym. 2018a, 59–61 & 2018b, 858–859). Palveluiden kehittämiseen osallistetaan entistä enemmän asiakkaita. Palveluita pyritään yhteiskehittämään käyttäjien ja sidosryhmien kanssa varsinkin niitä koskevien järjestelmien osalta. (Virtanen & Stenvall 2017, 46–49.)

Hallintajärjestelmänä julkinen hallinta on toiminnallisesti hajautunut. Tämä tarkoittaa sitä, että valta on jakautunut useiden keskuksien välille, mikä johtuu verkostohallinnasta (verkostohallinnasta lisää luvussa 2.3). Verkostot siis vastaavat eri tehtävien hoitamisesta. Hajauttamista myös lisää se, että tehtävien toteuttamisen keskiössä on työntekijän ja asiakkaan välinen suhde. (Vir-

tanen & Stenvall 2017, 46–49). Verkostot johtavat toimintaansa myös osittain itsenäisesti. Vir-
tanen & Stenvall (2017, 46–49) kirjoittavat, että ”*verkostot voivat rakentaa kompleksisuuteen
perustuvan ajattelun mukaisesti toimintansa sisällön merkitykset tavoitteellisella vuorovaiku-
tuksella.*”

Yleisenä edellytyksenä oikeusvaltiolle ja sen kehitykselle pidetään demokratiaa. Historian va-
lossa tarkasteltuna ilmeistä on, että oikeusvaltio ja demokratia ovat toistensa pareja; niiden vä-
linen suhde on suorastaan välttämätön, mikä käy ilmi historiallisista vertailuista. Karkeasti
yleistään antiikista alkaen kaupallisen vaihdannan varassa toimineet kaupunkivaltiot, kuten
Ateena, olivat valtiomuodoltaan demokraattisempia, vähemmän hierarkkisia ja niissä kansa-
laisten oikeudet toteutuivat paremmin kuin maatalouden varassa toimineissa yhteiskunnissa,
kuten Spartassa. (Kekkonen 2009, 153.)

Lyhyesti sanottuna voidaan todeta, että siellä missä ei ole demokratiaa, ei ole oikeusvaltiota-
kaan ja päinvastoin. Tämän päivän modernissa (suomalaisessa) yhteiskunnassa kansalaisten
oikeudet ovat suojattu niin perustus- kuin muissakin laeissa paremmin kuin koskaan aiemmin.
Lain säännösten lupaama suoja ei kuitenkaan suoraan takaa oikeuksien täysimääräistä toteutu-
mista, kuten ei aikaisemman vajaan sääntelynkään aikana. Tavallaan vajaan suojan
aikakaudella sääntely onkin saattanut suojella kansalaisten oikeuksia oikeastaan nykyistä pa-
remmin. Tämä johtuu siitä, että oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutuminen on selkeästi si-
dottu vallitsevaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Yhteiskunnallisten valta- ja varallisuusero-
jen kasvaessa saattaa muodostua tilanne, jossa oikeus ei jakaudu tasaisesti kaikkien kesken
huolimatta siitä, mitä laissa sanotaan. (Kekkonen 2009, 155–156.)

Nykypäivänä, mutta myös tulevaisuudessa markkinatalouden ongelmat voivat heijastua demo-
kratian ja oikeusvaltion suuntaan. Demokraattisen järjestelmän järkkyyssä myös oikeusvaltio
järkkyy eivätkä demokraattisen oikeus- ja hyvinvointivaltion periaatteet toteudu automaatti-
sesti, vaan niitä tulee vaalia. Haastavaksi ideologioiden säilyttäminen tulee, kun keskustelu
nostetaan globaaliin kontekstiin. (Kekkonen 2009, 157.)

Tietotekniikan ja talouden kehitys on johtanut maantieteellisten etäisyyksien merkityksellisyy-
den vähenemiseen. Taloudellista toimintaa ohjaavatkin *globaaleiksi laajentuneet johtamisen,
asiantuntijoiden ja informaation verkostot* (Castells 2004). Edellä mainittujen taloudellisten

vaikutusten lisäksi, kansainvälistymisellä tai maapalloistumisella eli globalisaatiolla on kuitenkin yhtä lailla oikeudellisia vaikutuksia. Kiistatonta on se, että kansainvälistyminen aiheuttaa tai korostaa oikeudellisten rakenteiden järjestelyjen yhdenmukaistamisen paineita. Tämä painottuu varsinkin taloudellisten toimijoiden kentällä, sillä tavoitteena on, että toimijoilla olisi yhteneväiset mahdollisuudet toimintansa harjoittamiselle. Viimeisten vuosikymmenten aikana yhteiskunnallisen kehityksen trendi on keskittynyt vahvasti talouskasvuun, eikä oikeudellinen sääntely ole pysynyt muutoksessa mukana. Selkeä vallitseva tahtotila on kuitenkin yhtenevien oikeudellisten rakenteiden löytämiselle kansainvälisellä ja globaalilla tasolla. (Kekkonen 2009, 157.)

3 TIETOYHTEISKUNNASTA VERKOSTOYHTEISKUNNAKSI

Toimivan, turvallisen, tehokkaan ja ihmisläheisen yhteiskunnan rakentaminen on julkisen sektorin keskeisin tehtävä. Nyky-yhteiskunnassa julkinen sektori on jatkuvan paineen alaisena: hidastunut talouskasvu ja siitä aiheutunut velkaantuminen, väestön ikärakenteen muutos vaativat julkiselta sektorilta aiempaa voimakkaampia toimia. Perinteisesti vallinnut pysähtynyt ja byrokraattinen hallintojärjestelmä on muotoutumassa nopeatempoisemmaksi ja innovatiiviseksi hallinnaksi. (Sydänmaanlakka 2015)

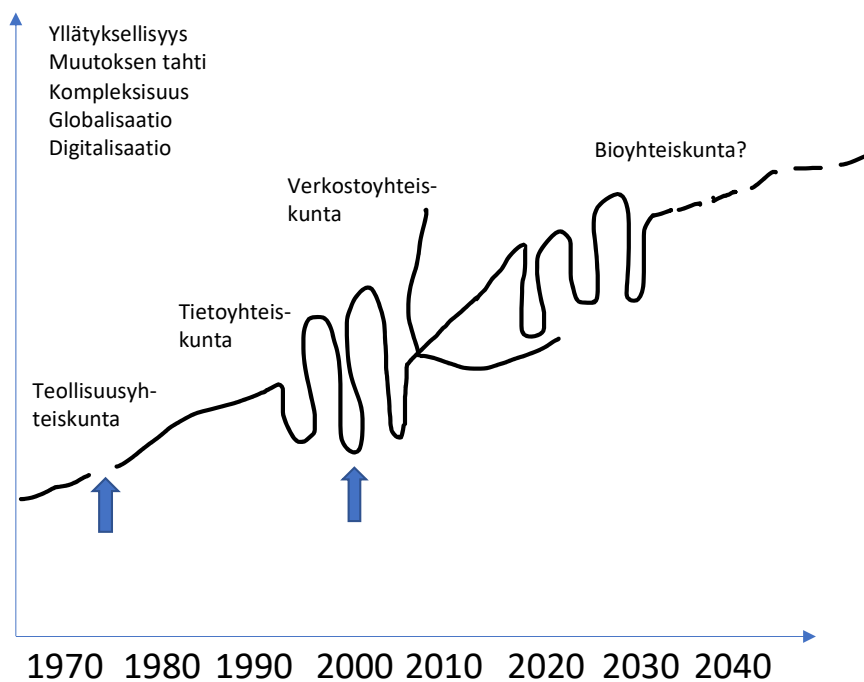
Strategisen johtamisen ja ajattelun kehittäminen on tärkeää julkista sektoria uudistettaessa. Julkisen sektorin uuden toimintatavan määrittely vaatii laaja-alaista yhteistyötä strategian, visioiden, arvojen ja tahtotilan määrittelyssä. Onnistunut yhteistyö eri toimijoiden välillä vaatii osamista verkostojen hallinnassa sekä hierarkkisen organisaatiomallin purkamista. Tehokkuus ei synny tekemällä enemmän, vaan tekemällä asioita uusilla tavoilla ja paremmin. (Sydänmaanlakka 2015)

Kun yhteiskunnan kehitystä tarkastellaan viimeisen viidenkymmenen vuoden ajalta, voidaan havaita, että teollisuusyhteiskunnasta on siirrytty tietoyhteiskuntaan, josta kehitys on jatkunut aina verkostoyhteiskunnaksi. Verkostoyhteiskunnasta voidaan puhua myös verkostotaloutena tai digitaalitaloutena. Tapahtuneessa kehityksessä keskeisimpinä ilmiöinä tai tekijöinä ovat olleet digitalisaatio ja globalisaatio, jotka ovat monimutkaistaneet yhteiskuntaa ja nopeuttaneet

siten muutosten tapahtumista. Ilmiöt ovat myös tehneet yhteiskunnan muutoksista vaikeammin ennakoitavia. (Mannermaa 2004 ja 2008; Wilenius 2015.)

Tietoyhteiskunnan alkuna pidetään yleensä mikroprosessorin keksimistä, mikä aiheutti tietojenkäsittelykapasiteetin valtaisan kasvun. Verkostoyhteiskunnan alkuna taas pidetään internetin laajempaa käyttöönottoa, mikä teki tiedon jakamisen globaalisti helpommaksi. Selkeää siis on, että digitalisaatio on tärkein yksittäinen tekijä tässä kehityskulussa. Digitalisaatio on mahdollistanut verkostoitumisen globaalisti kaikilla eri tasoilla ja sektoreilla. Samalla kun digitalisaatio on mahdollistanut yhteiskunnan nopean kehityksen ja globaaliin verkostoyhteiskuntaan siirtymisen, on se myös lisännyt yhteiskunnan yllätyksellisyyttä sekä kompleksisuutta. (Sydänmaanlakka 2015)

Kun katsotaan taaksepäin, johtaminen tai tarkemmin sanottuna julkisen sektorin johtaminen on nähty byrokraattisena, hierarkkisena ja muuttumattomana. Julkisesta johtamisesta onkin perinteisesti puhuttu hallintona. (Sydänmaanlakka 2015) Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on esitetty, hallinnosta on siirrytty kohti hallintaa, kohti johtamista. Julkisen sektorin johtamisessa on nähtävissä paljon kehitystä, kun tarkastellaan ajanjaksona muutamaa viime vuosikymmentä. Silti julkisen johtamisen tulisi kehittyä nopeammin kuin tähän asti, jotta se pystyisi vastaamaan nykyajan kompleksisuuteen. (Sydänmaanlakka 2015) Nykyään puhutaan jopa tyhmästä tai tehottomasta julkisesta organisaatiosta (Ks. esim. Kuusela & Ylönen 2013).



Kuvio 1 Yhteiskunnan muutos vakaina- ja murroskausina. (Sydänmaanlakka, 2011.)

3.1 Älykäs johtaminen ja hallinta sekä älykkäät organisaatiot

Käsitteenä älykäs organisaatio on noussut keskusteluun erityisesti 2010-luvulta lähtien. Älykkästä hallinnasta tai johtamisesta puhuttaessa, keskustelun kohteena ovat olleet älykkäät organisaatiot (Virtanen & Stenvall 2014; Stenvall & Virtanen 2015; Sydänmaanlakka 2015), älykäs julkinen politiikka (Virtanen & Stenvall 2018), älykkäät kaupungit ja älykkäitä teknologisia ratkaisuja hyödyntävät organisaatiot (Meijer & Bolívar 2018). Älykkäeseen johtamiseen on liitetty myös lahjakkuuksien johtaminen (talent management) eli organisaatioiden kyky pitää kiinni tärkeimmistä osaajistaan ja heidän mahdollisuuksistaan kehittyä edelleen (Thunnissen ym. 2013; Sparrow & Makram 2015).

Älykkyys käsitteenä voidaan määritellä monella tavalla. Määritystavat ovat välillä laajempia ja välillä taas yksityiskohtaisempia. Termillä viitataan kuitenkin perinteisesti kykyyn tehdä käsi-illä olevaan tilanteeseen sopivia ratkaisuja dynaamisessa ja muuttuvassa ympäristössä, jollainen nyky-yhteiskunta on (Virtanen & Stenvall 2017). Älykkyys on sidoksissa organisaation

käytössä olevaan teknologiaan, asiantuntijoihin ja ammattilaisiin sekä organisaation hierarkiaan ja rakenteisiin. Organisaation tulee johtaa edellä mainittuja osa-alueita kokonaisvaltaisesti ja tarkoituksenmukaisesti (Virtanen ja Stenvall 2017, 190–197).

Älykkääseen johtamiseen tai hallintaan liittyy usein myös kompleksisuuden hallinta (Eppel & Rhodes 2018). Organisaatiot joutuvat selviytymään yhä haastavammissa ja nopeammin muuttuvissa olosuhteissa. Näissä tilanteissa älykkäät teknologiat ja toimijat, eli älykäs hallinta voi olla avuksi ja parantaa organisaation resilienssiä. Toisinaan älykkyyttä voi olla haastavaa huomata, mikä voi johtua esimerkiksi siitä, etteivät asiantuntijat osaa kertoa, mihin heidän päätöksensä ja ratkaisunsa perustuvat (Dreyfus & Dreyfus 1980). Paljon älykkään organisaation tekemisestä siis perustuu tiedostamattomalle toiminnalle, jonka selittää usein kokemus. Älykkäät organisaatiot toimivatkin usein osaamisen ja asiantuntijuuden voimalla. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197.)

Älykkään organisaation keskeinen työväline on osaamisen lisäksi tiedon tehokas hyödyntäminen. Tieto ja sen jakaminen voidaankin nähdä organisaation toiminnan pohjana. Tiedon hyödyntämisen taidolla ja organisaation muuntautumiskyvyllä nähdään olevan yhteys: Tiedolla johtamisella on tärkeä merkitys organisaation parantamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että johtamistilanteessa on onnistuttava yhdistämään toiminnasta itsestään syntyvä tieto sekä siihen vaikuttava ulkoinen tieto. (Jalonen 2015, 41.)

Tietoon perustuvan johtamisen ja yleisesti älykkyyden merkitys julkisissa organisaatioissa selittyy sillä, että niiden toiminnallinen oikeutus perustuu julkisten organisaatioiden tuottamaan lisäarvoon, yksittäisen julkisen organisaation, kuten kuntayhtymän onnistuessa palvelun tarjoamisessa huonommin kuin yksityisten organisaatioiden verkoston, saattaa kuntayhtymän tuottaman palvelun tarpeellisuudesta nousta keskustelua. Älykkyyden vaatimus julkisissa organisaatioissa korostuu myös käytännön toiminnassa ja työtavoissa. Tämä näkyy esimerkiksi digitalisoitumisena ja tietoon perustuvan johtamisen lisääntymisenä. Lisäksi älykkäässä organisaatiossa henkilöstön itseohjautuvuus on korostunutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että älykkäässä organisaatiossa reagoidaan tilanne- ja ympäristökohtaisesti. Työntekijät eivät ole toimijuudessaan enää yhtä riippuvaisia organisaatiosta, sillä esimerkiksi teknologia mahdollistaa tiedon saavutettavuuden. Itseohjautuvuus ei ole kuitenkaan itsestänselvyys. Organisaation on tehtävä sen strategia ja toimintatavat aktiivisesti työntekijöille tutuiksi, jotta he voivat toimia älykkäästi ja itseohjautuvasti. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197.)

Kuten aiemmin on käynyt ilmi, älykäs organisaatio on altis nopeasti muuttuvan ympäristönsä haasteille. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että organisaation on pidettävä huoli henkilöstönsä kapasiteetin kehittämisestä ja uudistumiskyvystä. Se, mikä mielletään älykkääksi tänään, ei välttämättä ole sitä huomenna. Tästä syystä organisaatioille ei välttämättä riitä pelkästään oman henkilöstönsä kehittyminen, vaan osaamisen vahvistamisen hakeminen muista organisaatioista verkostojen kautta. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197). Suomessa verkostojen hyöty on näyttäytynyt konkreettisesti niin, että älykkäimmät kaupunkimme ovat tehneet keskimääräistä enemmän yhteistyötä korkeakoulujen kanssa, jolloin kaupunkien älykkyys on kehittyntä ja täydentynyt. Voidaan siis todeta, että yhteistyö ja verkostomaisuus vahvistavat organisaation kollektiivista älykkyyttä. (Tuurnas ym. 2018.)

Älykäs hallinta voidaan siis määritellä monin eri tavoin, sillä se on käsitteenä hyvin laaja. Yhteneväistä valtaosalle määritelmistä on kuitenkin se, että älykäs organisaatio tai hallinta käyttää tieto- ja viestintäteknologiaa, ja tekee laajaa ulkoista ja sisäistä yhteistyötä. Älykkään hallinnan keskiössä on myös avoin ja selkeä päätöksentekoprosessi, sähköinen hallinto sekä hallinnon tulosten seuraaminen ja niiden arviointi. (Meijer & Bolivar 2016, 680.) Älykäs organisaatio on vakaa, tasa-arvoinen, asukaskeskeinen, eli asukkaita osallistava, tehokas, luova, avoin, luotettava ja innovatiivinen (Pereira ym. 2018, 147). Älykkään organisaation toimintaperiaatteisiin kuuluu päätöksentekoprosessi, joka on kuitenkin usein monimutkainen organisaation muuttuvan toimintakentän takia. Erilaisten näkemysten turvaamiseksi tulisi päätöksentekoprosessiin osallistua monipuolisesti eri alojen osaajia ja asiantuntijoita. Älykkään organisaation johtamisen päätöksenteossa painotetaan siis moniäänisyyttä. Tämä kuitenkin vaatii vahvaa luottamusta ja vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken. Avoimuus onkin yksi älykkään hallinnon ominaispiirre, joka näkyy myös organisaation päätöksentekoprosessin erivaiheissa. (Nyholm, Haveri & Majoinen 2017, 258.)

Meijer ja Bolivar (2015, 398–401) määrittelevät hallinnan roolin älykkäässä kaupungissa artikkelissaan *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance* neljällä eri tavalla. Artikkelin perusajatus pyörii kysymyksen ”onko kyseessä älykkäiden kaupunkien hallintaa vai älykästä hallintaa?” parissa. Artikkelin kirjallisuuskatsauksen perusteella älykkään kaupunkihallinnon neljä määrittelevää käsitettä ovat *älykkään kaupungin hallinto*, *älykäs päätöksenteko*, *älykäs hallinta* ja *älykäs yhteistyö*. Nämä käsitteet heijastavat erilaisia teoreettisia näkökulmia julkisen johtamisen roolista nykyaikaisessa yhteiskunnassa.

Artikkelin ensimmäinen määritelmä ehdottaa, ettei hallinnollisia rakenteita tai prosesseja tarvitse muuttaa. Älykäs hallinta on yksinkertaisesti älykkään organisaation hallintaa, jossa tehdään ja toimeenpannaan tilanteeseen sopivia oikeita poliittisia valintoja mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Nam (2012, 193) korostaa, että älykäs hallinta on älykkään organisaation aloitteiden edistämistä.

Toinen älykkään hallinnan käsitys korostaa tarvetta älykkäälle päätöksenteolle ja päätösten toimeenpanolle. Tarkoituksena ei ole uudistaa organisaatiota tai hallinnon instituutioita, vaan korostaa tarvetta uudistaa päätöksentekoa. Älykäs hallinto on osa päätöksenteon prosessia, josta voidaan tehdä innovatiivista käyttämällä teknologiaa. Älykäs hallinta voidaan määritellä myös osana prosessia, jossa kerätään eri tietoja julkiseen hallintoon liittyen. Uutta teknologiaa käytetään, jotta hallinnolliseen päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon saataisiin entistä enemmän selkeää ja helposti käytettävissä olevaa tietoa. (Meijer & Bolivar 2015, 398–401.)

Kolmannen määritelmän mukaan älykäs hallinta on paljon vahvempi älykäs toiminto, joka koordinoi erilaisia osatekijöitä. Nämä osatekijät taas muodostavat älykkään organisaation. Älykäs hallinta on siis eräänlainen rakenne, joka tuo yhteen hallinnon perinteiset toiminnot. (Meijer & Bolivar 2015, 398–401.)

Neljäs älykkään hallinnan käsitys korostaa sitä, että älykäs johtaminen tai hallinta on älykästä yhteistyötä erilaisten ja eri asteisten toimijoiden välillä. Älykäs hallinta tarkoittaa yhteistyötä eri toimialojen ja yhteisöjen välillä, jotta palveluita pystytään tuottamaan paremmin asiakaslähtöisesti. Ollakseen älykäs, organisaation hallinnon on löydettävä parempia keinoja sen perustehtävien suorittamiseksi. (Meijer & Bolivar 2015, 398–401.)

Älykkäästä organisaatiosta kertovassa kirjallisuudessa, hallinta tarkoittaa usein esimerkiksi asukkaiden tai asiakkaiden osallistamista ja yhteistyötä sidosryhmien välillä. Tämä taas tarkoittaa hallinnon rakenteiden laajempaa muutosta. Älykkään hallinnan konteksti sisältää poliittiset määritelmät, joiden tavoitteena on tehdä organisaatiosta älykkäämpi. Tämän saavuttaminen vaatii avoimuutta, eli visioiden ja strategioiden jakamista tilanteelle merkittävien sidosryhmien kanssa. Osallistaminen on olennainen osa älykkään organisaation hallintaa. Läpinäkyvyys päätöksenteossa ja asiakkaiden sekä muiden sidosryhmien osallistaminen kasvattaa nii-

den luottamusta poliitikkoihin ja julkiseen hallintoon. Älykkään organisaation hallinnan tärkein tavoite on kuitenkin arvioida kyseessä olevan organisaation kykyä tuottaa julkista arvoa. (Castelnovo, Misuraca & Savoldelli 2016, 726–732.)

Älykkäässä julkisessa johtamisessa myös tuetaan johtamisen kautta tietoperustaisuutta ja uusien teknologioiden käyttöä, joilla voidaan tunnistaa yhä paremmin syy-seuraussuhteita. Esimerkiksi big dataa voidaan hyödyntää testaamalla erilaisia hypoteeseja tai hakemalla vaikutussuhteita asioiden välillä. Päätöksenteossa voidaan ottaa kohteeksi jokin ilmiö ja tarkastella vaikutussuhteita suhteessa siihen. Esimerkiksi nuorten syrjäytymistä voi tarkastella muun muassa suhteessa harrastusmahdollisuuksien määrään tai tarjolla oleviin nuorten mielenterveyspalveluihin ja tehdä sitä kautta tarvittavia ratkaisuja. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197.)

3.2 Verkostojen johtaminen ja hallinta

Verkostoajattelun ja verkostojohdamisen käsitteet ovat nousseet yleiseen keskusteluun varsinkin viimeisen 20 vuoden aikana. Verkostojohdamisen taustalla on ajatus siitä, ettei ihmisiä ja heidän asiantuntijuuttaan voi ajatella vain yksittäisinä toimijoina, vaan nimenomaan suhteessa heidän sosiaalisiin verkostoihinsa. Verkostoja ja niiden muodostumistapaa ei siis tule ajatella itsestäänselvyytenä. Jokainen verkosto on uniikki. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Alan empiirinen tutkimus on osoittanut, että ihmisillä on tapana käyttää sosiaalisia verkostoja useilla erilaisilla tavoilla. Yhteistä ihmisille kuitenkin oli se, että jokainen maksimoi verkostojen hyödyn omasta näkökulmastaan parhaalla mahdollisella tavalla (Burger & Buskens, 63–64). Tästä syystä verkostojen johtaminen on teemana julkisen johtamisen tutkimisessa korostunut. Verkostojen nähdään liittyvän oleellisesti julkisen hallinnan mallin tutkimukseen, mikä osaltaan selittää verkostojohdamisen suosion kasvua. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Organisaatioiden sisäinen ja välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö voidaan nähdä erittäin tärkeänä osana menestyvää julkishallintoa. Esimerkiksi Powell ja Grodal (2005, 59–60) kirjoittavat, että uudistumisen, kehittymisen, resurssien ja taitojen hankkimisen sekä yhteistyön lisäämisen taustalla on organisaation sisäinen ja ulkoinen yhteistyö, eli verkostot. Verkostot toimivat innovaatioiden ja innovatiivisuuden mahdollistajana. Verkostoja tarkasteltaessa on hyvä

ottaa huomioon myös organisaation sisäisiä vuorovaikutussuhteita, sillä verkostot toimivat loppupeleissä aktiivisten ihmisten avulla ja välillä. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Verkostoa pidetään organisoitumisen muotona yhtä lailla kuin mitä tahansa muuta organisoitumisen muotoa. Verkoston on mahdollista muodostua niin muodollisten organisaatioiden välille kuin niiden sisällä. Se, mikä erottaa yhteistyöverkostot toisistaan, on verkoston muodollisuuden ja avoimuuden aste. Verkoston johtamisesta tekee haastavaa se, mitä epämuodollisempi verkosto on kyseessä. Käsitteenä verkosto ei ole varsinkaan akateemisessa keskustelussa uusi, sillä aihetta koskeva tutkimus on ollut aktiivisena sosiologien piireissä jopa 50 vuotta sitten. Julkisen hallinnon ja byrokratioiden tutkimukseen verkostoajattelu teki tuloaan vasta 1970-luvun lopulta alkaen ja erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla (Klijn 2007, 260–261; Meier & Hill 2007, 61–62).

Sosiologeista Mark Geanovetter (1973) teki aikanaan kuuluisaksi käsiteparin *vahvat ja heikot siteet*. Käsitepari on edelleen keskeinen verkostojohtamisen tarkastelun väline julkisen hallinnon kentällä. Vahvan ja heikon siteen erottaa toisistaan se, että vahva side on yleensä säännöllinen, jatkuva ja yhdistävä. Heikko side sen sijaan on vahvaa satunnaisempi yhteys, joka toimii esimerkiksi tapauskohtaisesti ja yleensä vain tietyn aikaa. (Granovetter 1973 & 1985.)

Vahvojen ja heikkojen siteiden tarkastelussa kiinnostava on se, että vaikka verkostoja sitova voima piilee vahvoissa siteissä, valtaosa uudesta tiedosta kulkee heikkojen siteiden kautta. Voidaan siis nähdä, että vahvat siteet rakentavat lukitun piirin, johon heikot siteet kuljettavat vaihtuvia uusia ideoita. Vahvat siteet rakentuvat yhteisymmärrykseen olemassa olevasta, mikä taas pohjautuu niin sanotun lukitun piirin vaikutukseen. (Granovetter 1973 & 1985.)

Verkostoihin liittyvä toinen tärkeä käsitteellinen näkökulma on Burtin (1982) esittelemä teoria verkostotoimijoiden välisistä silloista ja niiden rakenteellisista aukoista. Sillat toimivat yhdistävinä tekijöinä silloin, kun kaikilla verkostotoimijoilla ei vielä ole sidettä toisiinsa. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa sitä, että tilanteessa, jossa A ja C tuntevat B:n, mutta eivät toisiaan B muodostaa *sillan* A:n C:n välillä. Verkostoon syntyy rakenteellisia aukkoja tilanteessa, jossa edellä mainitun tapaisia verkstorakenteita on monia rinnakkain ja limittäin. Kun rakenteellisten aukkoja hallitaan ja hyödynnetään, nousee verkostojen toiminnasta, tiedon ja innovatiivisuuden jakamisesta ilmoille erittäin tärkeitä kysymyksiä. (Burtin 1982.)

Verkostohallinnassa keskeisin asia on vuorovaikutus. Vuorovaikutusluonteen määrittäminen ja käsittäminen on tärkeää, sillä verkostossa vuorovaikutus voi olla joko tiedonvälitystä tai tiedonvaihtoa. Toisin sanoen vuorovaikutus voi olla yhdensuuntaista tai edestakaista. Organisaatioissa voi olla esimerkiksi muutaman kymmenen virkamiehen joukko, joka työskentelee saman hankkeen parissa. Osa virkamiehistä toimii asiantuntijaverkostossa kaksisuuntaisesti, eli resiprookkisesti, eli he sekä vastaanottavat että välittävät tietoa. Kyseisten henkilöiden roolin tärkeys korostuu silloin, jos he toimivat verkoston osia toisiinsa linkittävinä tiedon välittäjinä. Verkostotutkimuksessa käytetään termiä ”merkkihenkilö” silloin, kun tieto kiertää tietyn henkilön kautta siksi, että verkoston jäsenet haluavat olla yhteydessä kyseisen henkilön kanssa sillä hetkellä ja tulevaisuudessa. Kuten yksityisellä sektorilla, myös julkisella sektorilla verkostoissa sujuvasti toimiminen vaatii ihmisiltä asiantuntemusta sekä yhteistyö- ja viestintätaitoja, niin kirjallisia kuin suullisia. Julkisella sektorilla verkostoissa toimiminen perustuu yleensä virka-asemaan tai substanssiosaamisen laajuuteen. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Erilaisissa asiantuntijaverkostoissa erilaiset tavoitteet ja painopisteet ovat tärkeitä. Organisatorisesti yhteistä kaikenlaisille asiantuntijaverkostoille on kuitenkin se, että tavoitteellisuuden tulisi olla keskiössä. Asiantuntijaverkostoissa jaetaan ja saadaan tietoa, mutta niissä myös vaikutetaan asioiden kulkuun. Julkisen hallinnon asiantuntijaverkostoissa toimiminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin *lobbaaminen* (engl. Lobbying). Lobbaamisella tarkoitetaan epävirallista yhteyden pitämistä päättäjiin, eli niin sanottua käytäväpolitikointia. Julkishallinnossa asiantuntijaverkostojen toimintaa ei pidetä suoranaisena lobbauksena, sillä niiden tarkoitus on, että organisaatio, kuten virasto tai kunta, haluaa myötävaikuttaa asioihin tavalla, joka ottaa huomioon sen kannan. Tästä konkreettisena esimerkkinä Suomessa valtion virastot voivat ottaa osaa pohjoismaiden väliseen toimintaan nopeuttaakseen jonkin direktiivin valmisteluunottoa Euroopan komissiossa. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Verkostohallinnan on nähty haastavan julkiselle hallinnolle tyypillistä byrokratia-ajattelua monestakin syystä. Mitä byrokraattisille julkisille organisaatioille käy, kun päätöksenteko ja poliittinen kehittäminen liittyvät selvästi verkostojen toimintaan? Verkostojen ajatellaan yleensä olevan olemassa pääsääntöisesti ilkeiden ongelmien (engl. Wicked problems) ratkaisemiseksi. (Meier & Hill 2007, 61–62.) Ilkeät ongelmat saattavat olla perinteisten yksittäisten organisaatioiden ja byrokratioiden saavuttamattomissa (Colander & Kupers 2014).

Kyse on siitä, että toimintapolitiikkoja kehitetään (*development of policies*) yleensä monenlaisissa verkostoissa; esimerkiksi aiemmin tässä luvussa mainittu esimerkki Euroopan komission direktiivien säätämiseen liittyvästä työstä. Varsinainen palvelujen tarjoaminen (*delivering public services*) kuitenkin jää yksittäisten byrokratioiden sekä organisaatioiden vastuulle. (Meier & Hill 2007.)

Verkostojen johtamisessa olennaisessa osassa on optimaalisten työskentelyolosuhteiden mahdollistaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisten organisaatioiden johtajien tulee johtaa niin asiantuntijaverkostoja, joissa johtajat, organisaationsa tai heidän alaisensa ovat edustettuina. Lisäksi johtajan tulisi ymmärtää mahdollisia yksittäisen asiantuntijan motiiveja, mitä tulee verkostoissa toimimiseen. Tällaisia motiiveja voi olla esimerkiksi verkostoista saatu ammattitaidon kasvu ja ammatillisen identiteetin voimistumista. Jos asiantuntijaverkostoon kuulumisen muodostaa osallisilleen niin vahvan verkostoidentiteetin, että voidaan puhua sosiaalisen tuen verkostosta (*social support network*). Tällöin verkoston merkitys on siis erittäin korostunut. Tutkimusten mukaan sosiaalisen tuen verkosto voi vahvistaa yksilön rohkeutta, aikaansaavuutta sekä kykyä tarttua toimeen ja vähentävät näin stressitasoja. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.) Edellä mainituilla teemoilla nähdään olevan keskeinen rooli hyvässä työtyytyväisyydessä ja osallistumisen tunteessa (Putnam & Boys 2006, 547–548).

Kokonaisuuksien hallinnalla ja verkostojen johtamisella on selkeä yhteys kompleksisuuden hallinnan kanssa. Perinteiset organisaatiot sekä erinäiset verkostot koostavat monimutkaisen ja monitulkintaisen järjestelmän, jonka käytöstä voi olla haastavaa ennakoida, tunnistaa ja ennen kaikkea hallita. (Meier & Hill 2007, 62–63.)

Peter M. Senge on määritellyt kokonaisuuksien hallinnan verkostojen johtamisessa teoksessaan *The Fifth Discipline* (1990) systeemiseksi organisaation kehittämisajatteluksi. Määritelmästä on suomalaisessa tutkimuksessa sittemmin käytetty termiä systeemiälykkyys (Hämäläinen & Saarinen 2007).

Verkostojohtamisessa suurimmaksi haasteeksi on nimetty ylimmän johdon kyky hahmottaa yhteistyöverkostojen merkitystä oman organisaationsa menestykselle. Lisäksi organisaation tulisi pohtia ja ratkaista verkostotoiminnassa seuraavanlaisia kysymyksiä: Millaisissa verkostoissa halutaan olla osallisena? Mitä ja millaisia strategisia tavoitteita sillä verkostotoiminnassa

on? Miten käytännön johtamisessa otetaan huomioon toimijuus asiantuntijaverkostoissa ja sen sovittaminen olemassa olevaan sidosryhmästrategiaan? (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Kun verkostotoiminta perustuu vuorovaikutukselle, perustuu se samalla periaatteille. Yhteistyön ollessa verkostotoiminnan ytimessä, tulisi verkostoon kuulumisen ehtona tai periaatteena olla toisten verkostotoimijoiden kunnioittaminen ja arvostaminen. Verkostojen jäsenten välinen kunnioitus luo verkostoon luottamuksen ilmapiirin. Kuten muussakin elämässä, luottamuksen rakentaminen on hidasta, mutta sen menettäminen taas voi käydä äkkiä. Verkostojen perusajatus pyörii sen ympärillä, että verkostot tuovat jäsenilleen lisäarvoa. Lisäarvon taas tavallaan määrittelee koko verkoston arvon. Verkoston jäsenten välinen luottamus on yksi verkostoon lisäarvoa tuottava tekijä. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Kiinnostavaksi luottamuksen tarkastelu muodostuu asiantuntijoiden välisissä verkostoissa esimerkiksi virastomaailmassa. Luottamus voi olla asiantuntijoiden välinen ominaisuus, mutta myös organisaatioiden välinen. Julkisen ja yksityisen sektorin välisten verkostojen luottamussuhteiden tarkastelu on jälleen erilaista. Teoriassa eri sektoreiden välisissä verkostoissa luottamukselle on samat pelisäännöt kuin pelkästään julkisen sektorin organisaatioiden ja asiantuntijoiden välille muodostuneissa verkostoissa. Julkisen ja yksityisen sektorin verkostoyhteistyössä tulee kuitenkin ottaa huomioon eri tavalla kilpailuneutraliteetti, jottei synny tilannetta, jossa esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja hyötyisi verkoston kautta muodostuneesta kilpailuedusta. (Capobianco & Christiansen 2011; Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Dynaamisesti toimivilla verkostoilla on suuri merkitys julkisen hallinnon johtamisessa. Verkostoissa syntyy uusia ajatuksia ja toimintamalleja, jotka siirtyvät verkostoissa toimiviin organisaatioihin ja auttavat näin julkista hallintoa uudistumaan ja kehittymään. Verkostot auttavat julkisen hallinnan julkisten toimintapolitiikkojen ohjaamisessa ja kehittämisessä, mikä taas edesauttaa julkisten palvelujen tuottamista. Näistä syistä verkostojen onnistunutta johtamista ja hallintaa voidaan pitää julkiselle hallinnalle avaimena. Toisin sanoen julkisen organisaation verkostomaisuus on organisaation toimimista avoimena systeeminä, joka kytkeytyy verkostojen avulla ympäröivään yhteiskuntaan ja sen erilaisiin toimijoihin. Verkostot kokoavat yhteen kehittymisen ja uudistamisen vaatiman osaamisen ja asiantuntijuuden. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

4 ORGANISAATIOIT JA TUTKIMUSMENETELMÄT TAPAUKSEN TAUSTALLA

Tässä luvussa kerrotaan tutkielman tapausta taustoittavista organisaatioista sekä tutkielman taustalla vaikuttavista tutkimusmenetelmistä ja tieteenfilosofioista. Luvut 4.1–4.3 tarkentavat keep.eu -tietokannan taustalla vaikuttavia EU:n Interreg- ja Interact-ohjelmia sekä itse keep.eu -tietokantaa, kun taas luvut 4.4–4.7 keskittyvät enemmän tutkimusmenetelmiin ja tieteenfilosofioihin.

4.1 Interreg

Euroopan unioni asetti Eurooppa 2020 -strategiassaan tavoitteekseen tutkimuksen ja innovoinnin (R&I), ilmastonmuutoksen hidastamisen ja energiatehokkuuden, työllisyyden kasvun sekä koulutuksen ja köyhyyden torjunnan. Euroopan budjettikauden 2014—2020 jälkeen Euroopan komissio totesi, että Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) toimenpideohjelmilla olisi tuettava älykkään erikoistumisen tutkimus- ja innovaatiostrategioiden (research and innovation strategies for smart specialisation, eli S3) toimia. S3:t tukevat tiettyyn alueeseen ja sen resursseihin kytkeytyviä talouden ja osaamisen erikoisaloja ja lisäävät siten mahdollisuutta innovaatioiden syntymiselle. (Cortijo Arellano, Esparza Masana, Fernández Sirera, Marinelli, & Arregui Pabollet 2018, 4.)

Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen (2012) mukaan nämä strategiat on järjestetty osallistavan ja vuorovaikutteisen alhaalta ylöspäin (bottom up) suuntaavan prosessin avulla, jossa julkishallinto, tutkimuksen ja innovoinnin sidosryhmät, yritykset ja kansalaisyhteiskunta päättävät yhdessä strategiasta. Älykkään erikoistumisen käsitteessä ajatus yhteisestä oppimisesta on tosiasiaa epäsuora. (Cortijo Arellano ym. 2018, 4.)

Euroopan komissio edistää myös EU:n varoista osarahoitettujen ohjelmien yhteensovittamista ja täydentävyyttä, jotta näiden rahastojen vaikutus Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin olisi mahdollisimman suuri. Samanaikaisesti Euroopan komissio on edistänyt EU:n jäsenvaltioiden ja niiden alueiden alueellista yhteistyötä ja kehittänyt ohjelmia, joita kutsutaan nimellä Interreg. Interreg-ohjelmilla edistetään alueiden välistä yhteistyötä parempien ja tehokkaampien

julkisten käytäntöjen suunnittelun ja täytäntöönpanon saavuttamiseksi. Interreg-ohjelmat jakautuvat kolmeen toimintaluokkaan: rajat ylittävään (jäsenvaltioiden raja-alueet), valtioiden väliseen (EU:n tärkeimpien makroalueiden käsittäminen) ja alueiden väliseen (Kaikille EU valtioille avoimet ohjelmat). Kukin EU:n alue voi osallistua useamman tyyppiseen Interreg-ohjelmaan samanaikaisesti ohjelman säädösten, eli esimerkiksi maantieteellisen asemansa mukaan. Interreg Europe (IE) -ohjelma, joka on tärkein alueiden välinen ohjelma, tukee hankkeita, joissa alueiden väliset yhteenliittymät kehittävät vertaisoppimistoimia, joita seuraa toimintasuunnitelmat, joilla pyritään parantamaan poliittisia toimia. Ohjelmassa asetetaan etusijalle hankkeet, joissa keskitytään EAKR:n toimenpideohjelmien välineisiin, joilla on suora yhteys S3:een. Ohjelman tarkoituksena on avata tila jaetulle pohdinnalle sidosryhmien ja julkisen sektorin kesken. (Cortijo Arellano ym. 2018, 4.)

Interreg on siis yksi Euroopan unionin (EU) keskeisistä välineistä, joilla tuetaan rajat ylittävää yhteistyötä hankerahoituksella. Interregin tavoitteena on vastata kollektiivisiin haasteisiin yhdessä ja löytää siten ratkaisuja yhteistoiminnallisesti esimerkiksi soten-, ympäristön-, tutkimuksen-, koulutuksen-, liikenteen- ja kestävän energiatuotannon aloilla. (Interact 2021.)

Interreg on toinen EU:n koheesiopolitiikan kahdesta tavoitteesta kaudella 2014—2020, ja sitä rahoittaa Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR). Hankerahoituksen hallinnoinnista vastaaviin yhteistyöohjelmiin on sijoitettu 10,1 miljardia euroa. Interreg jakautuu A-, B- ja C-ohjelmiin.

Interreg A: Rajat ylittävä yhteistyö (cross-border cooperation)

Raja-alueiden ja niiden edustajien kanssa tapahtuvassa vaihdossa ilmenee selvästi, että tietyt keskeiset paikalliset kysymykset, joita kansalaiset ja yritykset kohtaavat päivittäin, tarvitsevat lisää pohdintoja ja toimia. Rajojen ylittäminen työllistymiseksi, paremman terveydenhuollon saaminen, julkisten tilojen hyödyntäminen tai hätätuen saaminen voi silti aiheuttaa vaikeuksia. Verotus- tai eläkeoikeuskysymykset, oikeuksien tai normien tunnustamatta jättäminen, yhteispäivystyksen mahdottomuus ovat edelleen nykyäänkin olemassa olevia ongelmia. Suurin osa jäljellä olevista esteistä johtuu siitä, että kansalliset lainsäädännöt poikkeavat toisistaan rajan kummallakin puolella (kansallinen lainsäädäntö on ”rajasokea”), yhteensopimattomista hallinnollisista prosesseista tai yksinkertaisesti yhteisen aluesuunnittelun puutteesta. Vastatakseen näihin haasteisiin aluepolitiikan pääosasto on käynnistänyt tämän rajat ylittävän tarkastelun.

Interreg B: Valtioiden rajat ylittävät yhteistyöohjelmat (transnational cooperation)

Interreg B -nimellä tunnetun ylikansallisen yhteistyön piiriin kuuluu useiden EU:n maiden alueita, jotka muodostavat suurempia alueita. Ohjelman tavoitteena on edistää parempaa yhteistyötä ja alueellista kehitystä unionissa kollektiivisten kysymysten ratkaisemiseksi. Interreg B tukee monenlaisia hankeinvestointeja, jotka liittyvät innovointiin, ympäristöön, saavutettavuuteen, televiestintään, kaupunkikehitykseen jne. Monikansalliset ohjelmat lisäävät aluekehitykseen merkittävän eurooppalaisen lisäulottuvuuden, joka on kehitetty Euroopan tasolla tehdystä analyysistä. Analyysi on johtanut priorisoiuihin kysymyksiin ja koordinoituihin strategisiin vastauksiin. Interreg B jakautuu 15 ohjelmaan, joita ovat esimerkiksi Interreg Alpine Space ja Suomea koskeva Northern Periphery and Arctic Programme.

Interreg C: Alueiden väliset ohjelmat (interregional cooperation)

Kolmantena Interreg-ohjelmana on alueiden välinen yhteistyö, joka tunnetaan myös nimellä Interreg C. Se toimii yleiseurooppalaisella tasolla ja kattaa kaikki EU:n jäsenvaltiot, mutta myös paljon muuta. Ohjelma rakentaa verkostoja hyvien käytäntöjen kehittämiseksi sekä helpottamaan kokemusten vaihtoa paremmin menestyneillä alueilla. Interreg C antaa jo menestyneille alueille mahdollisuuden jakaa tietoaan niille alueille, jotka yrittävät edelleen kehittyä. Interreg C -ohjelma jakautuu edelleen neljään ohjelmaan: Esponiin, Interactiin, Interreg Europeen ja Urbactiin.

4.2 Interact

Kuten edellisessä luvussa kävi ilmi, Interact-ohjelma on Interreg C ohjelman alainen ohjelma, jota rahoitetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen alaisesta Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen kohdasta. Interact eroaa muista Interregin alaisista ohjelmista siinä, että sen tehtävänä ei ole valvoa varsinaisten projektien toimintaa, vaan auttaa muita Interreg-ohjelmia toimimaan mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti. Interactin palvelut on suunnattu EU:n koheesio politiikan kauden 2014—2020 Euroopan alueellinen yhteistyö (ETC) -tavoitteen (Interregin) mukaisiin yhteistyöohjelmiin. Näissä ohjelmissa puututaan kollektiivisiin haasteisiin ja löydetään yhteisiä ratkaisuja esimerkiksi soten, ympäristön, tutkimuksen, koulu-

tuksen, liikenteen, kestävien energialähteiden aloilla. Ohjelma kattaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi Norjan ja Sveitsin. Interact tukee myös ohjelmia ja projekteja (Interregiin) liittymisprosessin aikana, sekä valtioita, jotka toimivat osana Interreg-ohjelmaa EU:n naapurimaissa (esim. Turkki ja Venäjä). (Interact B 2021.)

Interactin toimintaa osarahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). EAKR-rahoituksen lisäksi ohjelman toimintaa rahoittaa EU:n 28 jäsenvaltiota, Norja ja Sveitsi. Interactin kokonaisbudjetti oli 46,3 miljoonaa euroa kaudelle 2014—2020, josta 85 % oli EAKR:n rahoitus ja 15 % kansallista rahoitusosuutta. (Interact B 2021.)

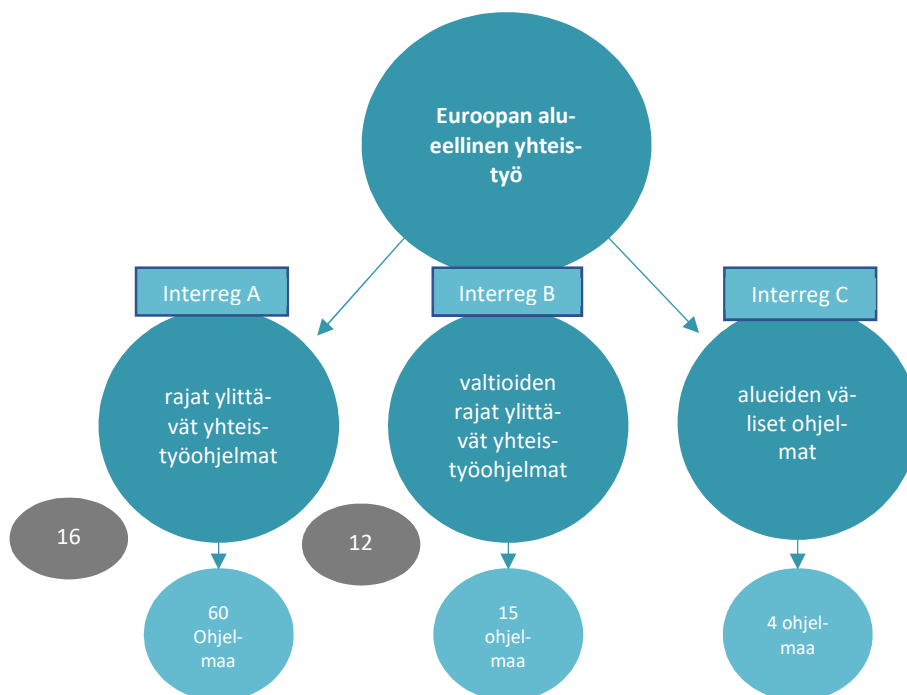
Interact on hajautettu organisaatio, jonka tiimirakenne on horisontaalinen. Ohjelman hallintoviranomaiset sekä sihteeristö on keskittynyt Bratislavaan, mutta Interactilla on olemassa myös yhteensä neljä Interact toimistoa, jotka sijaitsevat Turussa (Suomi), Valenciassa (Espanja), Viborgissa (Tanska) ja Wienissä (Itävalta). Ohjelman yleisestä koordinoinnista huolehtivat siis yhteistoiminnan sihteeristö ja Slovakian Bratislavassa sijaitseva hallintoviranomainen. Toden-tamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen kotipaikka on myös Bratislavassa. Seurantakomiteaan kuuluu 28 jäsenvaltiota sekä Norja ja Sveitsi. (Interact B 2021.)

Interactin ohjelmakaudet seuraavat Interreg-ohjelmien seitsemän vuoden syklejä. Vuonna 2021 käynnistyikin neljäs Interact-ohjelmakausi. (Interact B 2021.) Interact I (2002–2006) keskittyi ensisijaisesti Interreg-ohjelman välittömiin tarpeisiin. Interact I tuki Interreg-ohjelman kolmen osa-alueen (Interreg A, B ja C) toteuttamista tehokkuuden ja laadun lisäämiseksi. Toisin kuin nykyisessä Interact IV -ohjelmassa, Interact toimi myös hankkeiden rahoittajana ja rahoitti esimerkiksi hankkeita, joilla edistettiin paikallisia ja alueellisia aloitteita ja parannettiin Interreg-ohjelmaan osallistuvien instituutioiden kehittymistä. (Interact B 2021.)

Interact II (2007—2013) ohjelmakausi jatkoi Interreg-yhteisön sekä IPA- ja ENPI CBC -ohjelmien tukemista (EU:n ulkorajoja koskevat ohjelmat). Laajentuva toimintakenttä vaati Interact-ohjelmalta parempaa ja yhdenmukaistetumpaa toimintaa. Tästä syystä kehittyivät HIT, EMS, Keep, European Cooperation Day ja Interreg-brändäys. Työvälineiden ja tietopankkien lisäksi Interact alkoi tehdä yhteistyötä innovatiivisemmin esimerkiksi makroalueellisten strategioiden avulla. (Interact B 2021.)

Interact III (2014—2020) ohjelmakausi vastasi Interreg-ohjelman uusia vaatimuksia, joilla pyrittiin kohti tuloskeskeisempää lähestymistapaa. Kolmannessa ohjelmassa keskityttiin ja keskitytään (osa projekteista yhä kesken) temaattiseen tavoitteeseen nro 11 eli valmiuksien kehittämiseen. Tavoite jakautuu edelleen kolmeen alatavoitteeseen:

1. Interreg-ohjelmien hallinnointivalmiuksien parantaminen
2. Interreg-ohjelmien kapasiteetin parantaminen hankkeen tulosten taltioimisen/toimittamisen yhteydessä
3. uusien yhteistyötapojen toteuttamisen parantaminen



Kuvio 2 Interregin rakenne

4.3 Keep.eu

Keep.eu on kasvava tietokantasivusto, joka sisältää tietoja Euroopan unionin alueellisen yhteistyön hankkeista (Interreg A-, B- ja C), ohjelmista ja kumppaneista vuodesta 2000 lähtien. Kaikkia kolmen sektorin dokumentteja voi hakea erikseen nettisivuilta (Interact D 2021). Tietokannan on kehittänyt Interact-ohjelma yhdessä Euroopan komission ja muiden Interreg-, Interreg IPA-crossborder, ENPI/ENI- ja IPA-IPA-ohjelmien tuella. Keep.eu:n ylläpitäminen ja kehittäminen ovat Interact-ohjelman keskeisiä tehtäviä. Tietokanta kattaa ohjelmakaudet 2000–2006, 2007—2013 ja 2014—2020. (Interact C 2021.)

Tietokannan kattavuuden eteen on tehty paljon töitä, mutta kaikista vanhimmista ohjelmista ei ole mahdollista enää kerätä tietoa. Hankkeiden, ohjelmien ja kumppaneiden osalta tietokannan kattavuus jakautuu seuraavasti: Keep.eu pitää hallussaan 81 prosenttia kaikista kumppanuus-tiedoista, kun taas ohjelmatietojen edustavuus on 100 %. Keep.eu sisältää tietoja kaikista Interreg-ohjelmista (rajat ylittävä, ylikansallinen ja verkostoituminen), Interreg-IPA-rajat ylittävistä, ENPI/ENI-rajat ylittävistä ja IPA-IPA-ohjelmista vuodesta 2000 lähtien. Vuosina 2014—2020 lähtien keep.eu -tiimi on kerännyt loppuraporttiasiakirjoja keep.eu -tietokannassa esitellyistä hankkeista. Koska dokumenttien kerääminen on alkanut vasta vuonna 2021, prosessi on edelleen käynnissä ja siten kattavuus tulee paranemaan ajan myötä. (Interact D 2021.)

4.4 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Kvalitatiivisen tutkimuksen on tarkoitus auttaa ymmärtämään ja kuvaamaan ilmiötä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 73). Kuten luvussa kaksi tarkemmin kuvataan, organisaation älykäs hallinta on monitulkintainen ja monimutkainen käsite. Koska tutkielman keskiössä oleva ilmiö on monimutkainen, on perusteltua valita tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi mahdollisimman kuvaileva, tulkitseva ja ymmärrystä parantava tutkimusmenetelmä. Tutkielman tavoitteena on kartoittaa julkisen sektorin big datan johtamisen älykkyyden laatua ja muotoa, joten kvalitatiivisten menetelmien käyttö on ilmiön kuvaamisessa järkevää ja perusteltua.

Tutkielma toteutetaan kvalitatiivisella eli laadullisella otteella. Kvalitatiivisen luonteensa lisäksi tutkielma on empiirinen tapaustutkimus, jossa on joitain piirteitä myös toimintatutkimuksesta. Laadullisessa tutkimuksessa on yleisesti ottaen kyse empiirisestä tutkimuksesta, jossa aineistoa analysoidaan. Tarkoituksena on tarkastella ja argumentoida havaintoaineistoa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 27). Tutkimusstrategiaksi valikoitui laadullinen tapaustutkimus, sillä yksittäisen tapauksen tarkastelu auttaa havainnollistamaan big data -tietokantojen käyttäjäkokenemuksen johtamista. Toimintatutkimuksen piirteet tulevat tutkielmaan siitä, että sen kirjoittaja työskenteli organisaatiossa, jota tapaustutkimus käsittelee.

Koska tapaustutkimus on terminä monisyinen ja hankalahko, on sille syntynyt monia eri määritelmiä. Tiivistettynä, tapaustutkimus on rajattu ilmiö, jota tutkitaan rajattu aika. On mahdollista, että tapaus tarjoaa vain yhden löydöksen tai joukon niitä (Gerring 2007, 19–20). Tapaustutkimus tutkii nykyajan ilmiöitä perusteellisesti ja nimenomaan tapaustutkimuksen kohteena

olevan tapauksen reaali maailman kontekstin sisällä (Yin 2014, 16). Esimerkiksi hanke, kunta, yritys tai muu organisaatio voi toimia tutkimuksen havaintoyksikkönä.

Tapaustutkimusta voi lähestyä kahdella eri tavalla. Tapausta voi lähteä tutkimaan tapaus edellä, eli valita ensin kiintoisan tapauksen ja pohtia vasta sitten, mitä ja miten tutkii. Toisaalta tutkimuksen kohde voi olla jo selvillä, jolloin tapausta lähestytään valmiina olevien käsitteiden avulla. Todellisuudessa tapaustutkimus on useimmiten kuitenkin jotain näiden kahden väliltä. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 11). Tässä tutkimuksessa keep.eu -tietokanta on toiminut tutkimuksen innoittajana.

Tapaustutkimus on tutkimusprosessia ohjaava tutkimusstrategia. Tapaustutkimusstrategian avulla pyritään lähestymään suurehkoa ilmiötä, tämän tutkielman tapauksessa big datan johtamista, sekä ymmärtämään sen vivahteita paremmin tietyn big data -tietokantaa käsittelevän tapauksen avulla. Erikssonin ja Koistisen (2005, 4) mukaan tapaustutkimuksessa tutkimuksen tapaus rajataan yleensä käsittämään tiettyä ryhmää tietyssä paikassa. Tutkijoiden mukaan, tapaustutkimus on aina sidonnainen kontekstiin, jonka muodostaa toimijat ja toiminnot, joihin valittu tapaus liittyy (Koistinen & Eriksson 2005, 7–8).

4.5. Subjektivismi ymmärtää merkityksiä, jotka yksilöt kiinnittävät yhteiskunnallisiin ilmiöihin

Subjektivistinen näkemys tarkoittaa lyhykäisyydessään sitä, että yhteiskunnalliset ilmiöt syntyvät yhteiskunnallisten toimijoiden käsityksistä ja niitä seuraavista toimista. Toimijoiden käsitykset ja toimet ovat jatkuva prosessi, sillä sosiaalinen vuorovaikutus on pysähtymätöntä. (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, 111). Remenyi ym. (1998, 35) korostavat tarvetta tutkia ”ilmiön yksityiskohtia todellisuuden ymmärtämiseksi tai ehkä niiden takana toimivan todellisuuden”. Edellä mainittu ajatus liitetään usein konstruktionismin tai sosiaalisen konstruktionismin käsitteisiin. Konstruktionismi juontaa juurensa tulkitsevasta filosofiasta (interpretivismi). Interpretivismi perustuu ajatukseen siitä, että tutkijan on tutkittava ilmiön subjektiivisia merkityksiä, jotka motivoivat sosiaalisten toimijoiden toimintaa ennen ilmiön pinnallisempaa ymmärtämistä. Sosiaalinen konstruktionismi näkee todellisuuden olevan sosiaalisesti rakennettu. Yhteiskunnalliset toimijat, kuten yrityksen asiakkaat tai kuntalaiset, jotka ovat tutkimuksen kohteena, voivat asettaa monia erilaisia tulkintoja tilanteista, joissa he toimivat tai ovat toimineet. Jokainen yksittäinen toimija siis näkee erilaiset tilanteet yksilöllisesti seurauksena omalle maailmankatsomuksellensa. (Remenyi ym. 1998, 35.)

Näiden eriävien tulkintojen voidaan nähdä vaikuttavan niin heidän toimintaansa kuin sosiaalisen vuorovaikutuksensa luonteeseen muiden toimijoiden kanssa. Tässä mielessä tutkimuksen kohteena olevat toimijat eivät ole vain vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, vaan pyrkivät myös ymmärtämään sitä tulkitsemalla tapahtumia ja merkityksiä, jotka he tekevät tapahtumista. Muut voivat puolestaan nähdä oman toimintansa merkityksellisenä näiden sosiaalisesti rakennettujen tulkintojen ja merkitysten yhteydessä. Siksi tutkittavien toimijoiden tapauksessa tutkijan tehtävänä on pyrkiä ymmärtämään asiakkaiden subjektiivista todellisuutta voidakseen ymmärtää ja tulkita onnistuneesti heidän motiivejaan, toimintaansa sekä aikomuksiaan. Käytännössä tämä vahvistaa käsitystä siitä, että esimerkiksi organisaation asiakaspalvelulla on oma todellisuutensa, joka voi poiketa hyvin vahvastikin siitä, miten asiakkaat kokevat tämän todellisuuden. Subjektivistinen näkemys on, että asiakaspalvelu tuotetaan palveluntarjoajien ja asiakkaiden sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta ja sitä tarkistetaan jatkuvasti tämän seurauksena. Toisin sanoen missään vaiheessa ei ole lopullista kokonaisuutta, jota kutsutaan ”asiakaspalveluksi”. Se muuttuu jatkuvasti. (Saunders ym. 2009, 111.)

Tämä objektivistis-subjektivistinen keskustelu muistuttaa organisaatiokulttuurin kehittymiskeskustelua 1980–90-lukujen ajalta. Smircich (1983) kirjoittaa, että objektivistit pyrkivät näkemään organisaation kulttuurin organisaation ”omistamana” asiana. Subjektivistit taas ajattelevat, että organisaation kulttuuri on asia, joka organisaatio on. Tämä on Smircichin (1983) mukaan seurausta jatkuvasta yhteiskunnallisesta lainsäätämismisprosessista. Johtamisen teoria ja käytäntö ovat taipuneet siihen, että organisaatiokulttuuria käsitellään muuttujana, mikä organisaatiolla ”on”. Objektivistisen näkemyksen mukaan kulttuuri on jotain, jota voidaan manipuloida ja muuttaa johtajien toivomaan tilaan. Subjektivistinen näkökulma taas hylkää näkemyksen liian yksinkertaisena ja väittää, että kulttuuri on jotain, joka luodaan uudelleen monimutkaisen ilmiöjoukon kautta. Ilmiöjoukkoon sisältyy niin sosiaalinen vuorovaikutus kuin fyysiset tekijät, kuten toimiston pohjaratkaisut, joihin yksilöt liittyvät erilaisia merkityksiä, rituaaleja ja myyttejä. Organisaation toimijoiden ilmiöihin liittämät merkitykset on ymmärrettävä, jotta kulttuuria voi ymmärtää. Lisäksi organisaation kulttuurin uudelleenluominen tekee sen kulttuurin ymmärtämisestä, eristämisestä ja manipuloinnista haastavaa. (Saunders ym. 2009, 111.)

Sosiaalisilla konstruktiolla on tässä tutkielmassa tärkeä asema. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 17). Tutkielman filosofista pohjaa voidaan tarkentaa sosiaalisen konstruktionismin lisäksi epistemologian ja ontologian käsitteillä. Tutkielman kohteena oleva tapaus on siis ontologiselta luonteeltaan selkeästi ihmisten käsityksiin ja kokemuksiin perustuva sosiaalinen ontologia. Tämän

ontologian voidaan nähdä elävän ja määriteltävän ajassa, jolloin se vaatii tarkastelua useista näkökulmista. Epistemologisesta näkökulmasta tutkielman tiedonintressin taas voidaan ajatella olevan relativistinen, mikä tarkoittaa sitä, että ilmiön tulkinnallisuus korostuu. Toisin sanoen, ilmiöltä kysytään, miten tutkimuksen kohteena olevat toimijat (keep.eu:n johtajat ja käyttäjät) määrittävät tutkittavan asian. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 129–130; Sirén & Pekkari-nen 2017, 3.)

Tutkielman tavoitteena esitetyn käyttäjäkokemuksen johtamisen tulkitsemisessa sosiaalisella ontologialla ja relativismilla on selkeä merkitys. Big datan johtajien on keskeistä ottaa huomioon, että saman tietokannan käyttäminen tarkoittaa jokaiselle käyttäjälle eri asiaa. Käyttäjät (ja johtajat) tulkitsevat tietokannan käyttöä subjektiivisesti tilannekohtaisesti omista lähtökohdistaan. Siten voidaan ajatella, että sosiaalisella ontologialla ja relativismilla on tärkeä vaikutus tutkittavaan ilmiöön. Johtajat ja käyttäjät konstruoivat tietokannan ja siitä saadun tiedon omiksi todellisuuskäsityksikseen (Patomäki & Wight 2000).

Tässä tutkielmassa on havaittavissa myös hermeneuttinen, eli tulkitseva ote. Hermeneutiikka on tieteenfilosofinen suuntaus ja tulkintaoppi, joka korostaa kirjoitetun merkitystä. Ehdotonta totuutta, joka on riippumatonta kaikesta tulkinnasta ei voi saavuttaa. Hermeneutiikassa ymmärretään se, että tutkijan omilla ennakko-oletuksilla, sekä teoreettisella ajatuksella on vaikutus tutkimuksesta muodostuviin tulkintoihin. (Ojanen & Hetemäki 1999, 79; Hirsjärvi & Hurme 2015, 17). Tutkielman kirjoittajan työskentely Interactissa tutkimuksen tekemisen aikana voidaan nähdä vaikuttavana tekijänä tehtyihin tulkintoihin. Koska hermeneutiikassa tieto käsitellään toistuvien tulkintojen prosessina, ei tutkielma pyri absoluuttiseen totuuteen tutkimuksen alaisena olevasta ilmiöstä, vaan tekemään ilmiöstä uusia tulkintoja, jotka tuottavat uutta ymmärrystä ja siten lisäarvoa.

4.6 Aineiston keruu teemahaastatteluilla

Tutkimuksen aineisto kerättiin teemahaastatteluina. Menetelmänä teemahaastattelu on strukturoitua haastattelua vapaampi, sillä se antaa antaa vastaajalle selkeämmin tilaa valita, mistä puhua. Tapaustutkimuksen kohteena toimii keep.eu -tietokanta, jota hallinnoi Interact ohjelma. Interact officeista keep.eu -projektin hallinta keskittyy Turkuun. Siksi haastateltaviksi valikoituivat pääsääntöisesti Interact office Turun henkilöstöön.

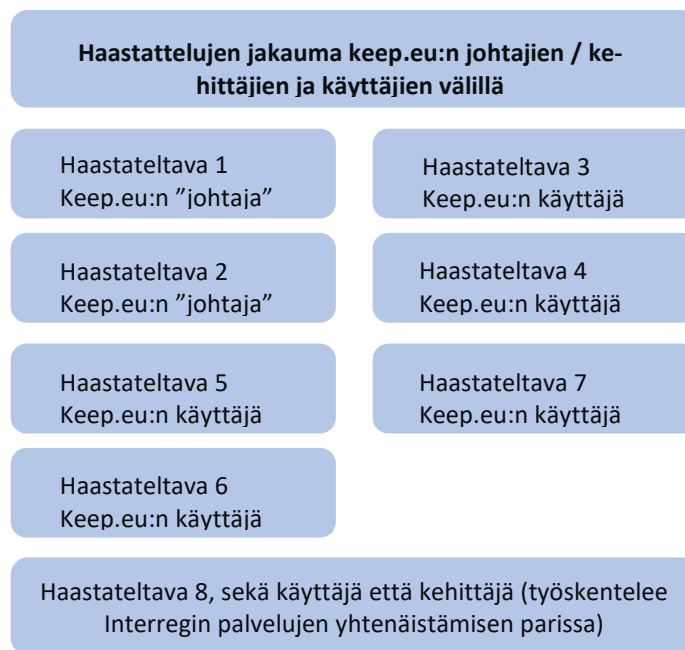
Tutkielman tarkoituksena oli selvittää keep.eu -tietokannan johtajien tai hallinnoijien sekä käyttäjien näkemyksiä ja selkeyttä, ovatko eri osapuolten kokemukset linjassa. Siksi tutkielmaa varten haastateltiin kahta keep.eu:n kanssa täysipäiväisesti työskentelevää ja yhtä osa-aikaisesti työskentelevää henkilöä. Lisäksi haastateltiin viittä keep.eu:n käyttäjää, jotka työskentelevät myös Interactin alaisena. Kuten aiemmin mainittu, keep.eu:n sisältämä data käsittää Interreg -ohjelmien tietoja 20 vuoden ajalta. Datan spesifin laadun vuoksi tutkielmassa haastateltujen joukko rajattiin koskemaan vain Interact ohjelman sisällä työskenteleviä ihmisiä, jotka itse käyttävät tietokantaa työssään. Haastateltavien keep.eu:n käyttöä ja sen määrää selvitettiin ennen haastattelujen sopimista lyhyellä google forms -kyselyllä tai vapaamuotoisella keskustelulla. Haastatteluun valittujen henkilöiden tietokannan käyttömäärän kriteerinä oli se, että henkilö käyttää keep.eu:ta tiedon hakemiseen vähintään noin kerran kuukaudessa.

Lyhyesti sanottuna teemahaastattelussa keskustelu rakentuu eri teemojen ympärille. Teemahaastattelu noudattaa yleensä selkeää etenemisjärjestystä, jossa on neljä vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa *tiedostetaan*, että haastateltavat ovat kokeneet jonkin tilanteen. Tämän jälkeen haastattelija *selvittää tutkittavan ilmiön rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta*. Kolmannessa vaiheessa haastattelija *kehittää haastattelurungon*, jonka avulla tutkija lähestyy tarkasteltavaa ilmiötä. Viimeisessä vaiheessa tutkija keskittyy haastateltaviin sekä heidän omiin kokemuksiinsa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47.)

Teemahaastattelu etenee etukäteen valittujen teemojen sekä niitä tarkentavien kysymysten kautta. Teemojen käsittelyjärjestyksellä ei siis ole oikeastaan merkitystä, sillä teemat esitetään haastattelutilanteessa haastateltavalle vain joukkona kysymyksiä. (Vilkkä 2021, 127). Teemat rakentuvat yleensä tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Tässä tutkimuksessa teemoilla pyrittiin saamaan esille haastateltavien näkemyksiä keep.eu tietokannan johtamisesta ja siitä, onko se älykästä.

Teemahaastattelujen avoimuus kuitenkin vaihtelee. Osa haastatteluista on tiukattu sidottu niin teorian teemoihin kuin ennalta valittuihin kysymyksiin. Toisissa haastatteluissa taas kysymysten poikkeavuus ja haastateltavan kokemuksiin liittyvät havainnot on sallittu. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87–88.) Oli kyseessä hyvin avoin tai strukturoitu haastattelu, on muistettava, että haastattelut ovat aina vuorovaikutustilanteita, joissa haastattelija ja haastateltava toimivat suhteessa toisiinsa. Tällöin jokainen haastattelu on uniikki ja samalla kaikki haastatteluaineisto on osallistujien vuorovaikutuksesta riippuvaa materiaalia (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 29).

Teemahaastattelu, toiselta nimeltään puolistrukturoitu haastattelu sijoittuu lomake- ja avoimen haastattelun väliin (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 208). Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tuoda esiin niin keep.eu:n johtajien kuin sen käyttäjien ajatukset. Siksi tutkimuksen aineisto kerättiin nimenomaan teemahaastatteluna. Kuten todettu, teemahaastattelun kysymykset eivät ole etukäteen täysin määriteltyjä, joten haastattelu muotoutuu tilanteen mukaan.



Kuvio 3 Haastattelujen jakautuminen

Teemahaastattelu antaa tilaa haastateltavan äänelle kuulua, sekä ottaa huomioon ihmisten eriävät tulkinnat asioista. Tällöin myös haastateltavalla on mahdollisuus tarkentaa aihetta omien kokemustensa kautta. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 48). Haastatteluja varten tehtiin kaksi erilaista haastattelurunkoa, joista ensimmäinen oli keep.eu:n johtajille ja toinen sen käyttäjille. Haastattelurunkojen teemoja olivat esimerkiksi: tietokannan kehittäminen, hallinnon hierarkkisuus, tietokannan hyvät ja huonot puolet sekä palautteen kerääminen.

4.7 Teoriasidonnainen sisällönanalyysi

Laadullisessa tutkimuksessa teorian rooli voi vaihdella. Se voi toimia apuvälineenä, jonka avulla tehdään tulkintoja kerätystä tutkimusaineistosta. Teorian auttavan roolin sijaan sen rooli voi myös olla toimia tutkimuksen tarkoituksena tai päämäärä. Tämä tapahtuu silloin, kun tutkimuksen tavoitteena on uuden teorian luominen tai jo olemassa olevan sellaisen kehittäminen tai parantaminen.

Laadullinen tutkimus voi olla teorialähtöinen, teoriasidonnainen tai aineistolähtöinen (Eskola 2001a, 135–140). Kun tutkimusaineiston analysoiminen pohjautuu olemassa olevaan teoriaan tai malliin, voidaan puhua *teorialähtöisestä* tutkimuksesta. Tällöin aineiston analyysia siis ohjaa valmis teoria tai malli. Tarkoituksena on yleensä teorian tai mallin testaaminen uudessa yhteydessä erilaisesta näkökulmasta. Teorialähtöistä analyysitapaa on tyypillisesti käytetty varsinkin luonnontieteellisessä tutkimuksessa. Teorialähtöistä analyysitapaa voidaan kutsua myös deduktiiviseksi analyysiksi, mikä tarkoittaa suoraan käännettynä analysoimista yleisestä yksityiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 95–99.)

Teorialähtöisen vastakohtana voidaan pitää *aineistolähtöistä*. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa sen keskiössä on aineistossa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei analyysiyksiköitä ole ennalta määriteltä. Tällöin tutkimuksen teoria rakennetaan enemmän aineiston ympärille. Aineistolähtöinen on toiselta nimeltään induktiivinen. Induktiivisuus tarkoittaa deduktiivisen vastakohtaa, eli etenemistä yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin. (Eskola & Suoranta 1998, 83.)

Induktiivinen tutkimus ei lähtökohtaisesti pyri testaamaan mitään teoriaa. Tutkija ei myöskään päätä sitä, mikä tutkimuksessa on tärkeää, vaan tärkeys kumpuaa aineistosta. (Hirsjärvi ym. 2004, 155.) Aineistolähtöisyys on analyysimenetelmänä kuitenkin haastava, sillä tutkijan tulee pidättäytyä tiukasti aineistossa, välttää ennakkokäsitysten sekä teorian kuulumista analyysissä. Vaikka aineistolähtöisyys vaikuttaa joskus intuitiiviselta ja epäjohdonmukaiselta, tulee tutkijan kuitenkin yhtä lailla reflektoida tekojaan sekä arvioida tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä. Myös aineistolähtöisessä tutkimuksessa lukijan tulee saada tieto tutkimuksen taustoista ja itse tutkimusprosessista. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98.)

Absoluuttisen induktiivinen päättely on kuitenkin utopiaa, sillä tällöin tutkijalla ei voisi olla mitään ennako-oletuksia käsillä olevasta ilmiöstä. Täydellisen aineistolähtöistä tutkimusta on

melkein mahdotonta suorittaa, sillä akateemisessa tutkimuksessa tehtävät havainnot pohjautuvat yleensä teoriaan. Puolueettomia havaintoja ei ole olemassa, koska tutkija saattaa esimerkiksi valita käytettävät käsitteet ja menetelmät, jotka vaikuttavat tutkimuksen lopputuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98.)

Teoriasidonnainen, eli abduktiivinen tutkimus sijoittuu jonnekin teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen välimaastoon. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa analyysi ei ole täysin teorialähtöistä, vaikka selkeitä linkkejä teoriaan on havaittavissa. Abduktiivisessa tutkimuksessa aineiston löydöksiä ja tulkintoja pyritään tukemaan teoriolla. Lisäksi analyysimenetelmän avulla pystytään huomaamaan se, jos empiria ei vastaakaan aiempien tutkimusten löydöksiä. (Eskola 2001a; Tuomi & Sarajärvi 2002, 99.)

Grönforsin (1982, 33–37) mukaan abduktiivisessa analyysissä pohjana on ajatus siitä, että havaintojen tekemisen on perustuttava johonkin johtoajatukseen, jotta havaintoja voidaan pitää uusina tieteellisinä löydöksinä. Tutkijan omilla ennakko-oletuksilla ja perehtyneisyydellä näet katsotaan olevan vaikutus tutkimuksen aiheeseen ja tuloksiin. Toisin kuin induktiivisessa tarkastelussa, abduktiivisessa analyysissä teoria ei synny vain tehtyjen havaintojen pohjalta. Niin kutsuttu tutkimuksen johtoajatus voi olla epäselvä pohdinta tai selkeä ja loppuun asti mietitty hypoteesi, mutta keskeistä on pystyä kohdentamaan tehdyt havainnot ennakko-oletuksiin. (Grönfors 1982, 33–37.)

Tutkielmassa pyritään selvittämään big datan käyttäjäkokemuksen johtamisen älykkyyttä älykkään hallinnan teorian avulla. Koska hallinnan teorian rooli ja varsinkin älykkään ja verkostohallinnan rooli on keskeinen, on luontevaa, että teorian ääni kuuluu myös aineiston analyysissä.

Alasuutarin (2011) mukaan laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta: *havaintojen pelkistämisestä* ja *arvoituksen ratkaisemisesta*. Havaintojen pelkistämisen vaihe jakautuu usein kahteen osaan. Ensin aineistoa *tarkastellaan jostain teoreettis-metodologisesta näkökulmasta*. Tämä tarkoittaa sitä, että aineistoa pyritään katsomaan vain sellaisesta näkökulmasta, mikä on teoreettisen näkökulman kannalta, milloinkin keskeistä. Tutkimuksessa keskeisenä pidettyjä näkökulmia voi olla useita. Lopputuloksena tämän vaiheen jälkeen syntyy joukko niin sanottuja raakahavaintoja, jonka jälkeen voidaan siirtyä seuraavaan vaiheeseen. Pelkistämisen jälkimmäisessä vaiheessa tarkastelun seurauksena syntyneet raakahavainnot *yhdistellään* edelleen luokkiin. Laadullisen analyysin toisessa vaiheessa, arvoituksen ratkaisemisessa, aiemmin

yhdistellyt havainnot jalostetaan eteenpäin *tulkinnaksi*. Alasuutari (2011) kirjoittaa, että ”Laadullisessa tutkimuksessa arvoituksen ratkaiseminen merkitsee sitä, että tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkitusta ilmiöstä”.

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, johdetaanko keep.eu big data -tietokantaa älykkäästi, eli millaisia älykkään hallinnan muotoja tietokannan johtamisessa ilmenee, sekä Miten big data -tietokannan johtamisen tavoitteet ja tietokannan käyttäjäkokemus kohtaavat. Aineiston analyysi aloitettiin kysymällä aineistolta kysymyksiä. Analyysikysymyksiä oli neljä:

- Mistä henkilö puhuu, kun hän puhuu **yhteistyöstä**? Miten aineistossa nousee esille yhteistyö?
- Miten henkilö puhuu, kun hän puhuu **päätöksenteosta**? Miten aineistosta nousee esille päätöksenteko?
- Miten henkilö puhuu, kun hän puhuu **tuloksista**? Miten aineistosta nousee esille tulokset?
- Mistä henkilö puhuu, kun hän puhuu **tiedon tuottamisesta**? Miten aineistossa nousee esille tiedon tuottaminen?

Koska kyseessä on teoriaohjaava tutkielma, aineistolle esitettävät analyysikysymykset muodostettiin älykkään- sekä verkostohallinnan teorian mielessä pitäen. Analyysikysymykset pyörivät Meijerin ja Bolívarin (2016) teorian ympärillä; älykkään hallinnan elementtejä on älykkään kaupungin hallinto, älykäs päätöksenteko, älykäs hallinta ja älykäs yhteistyö. Analyysikysymysten neljä teemaa ovat tämän tutkielman kirjoittajan jalostettuja ajatuksia teoreettisen viitekehityksen eri näkemyksistä älykkäälle sekä verkostohallinnalle.

Analyysi aloitettiin kysymällä neljä yllä olevaa analyysikysymystä kaikilta kahdeksalta litteroidulta haastattelulta. Jokaisella analyysikysymyksellä oli oma väri, jolla vastaukset yliviivattiin aineistosta. Yliviivausten jälkeen havainnoista muodostettiin erilaisia ilmauksia, jotka kerättiin väriteemoittain Excel-taulukkoon. Teemoittelua seurasi havaintojen pelkistäminen. Pelkistykseen kertyi Excel-taulukkoon yhteensä 293 kpl. Pelkistyksistä haettiin havaintojen välille niin yhteneväisyyksiä kuin eroja, joita sitten edelleen ryhmiteltiin eli klusteroitiin. Klusteroinnin seurauksena syntyi 20 alaluokkaa, joista pystyttiin jalostamaan viisi yläluokkaa.

5 KEEP.EU HALLINNAN INSTRUMENTTINA

Tässä luvussa avataan analyysistä muodostunutta viittä yläluokkaa niiden alaluokkien havaintojen kautta. Luku etenee alla olevan kuvan mukaisessa järjestyksessä kartoittamalla ensin haastateltavien näkemyksiä siitä, millaisessa toimintaympäristössä keep.eu toimii, eli kertomalla keep.eu:n lähtökohdista. Seuraavaksi luvussa edetään kohti tietokannan tarkoitusta, jonka jälkeen siirrytään kohti tietokannan ja sen käyttäjäkokemuksen johtamista. Johtamiseen liittyy luontevasti tietokannan kehittäminen ja viimeisenä käännetään katse kohti tietokannan tavoitteita ja sitä kautta myös sen tulevaisuutta.



Kuvio 4 Havaintojen luokittelu ala- ja yläluokkiin

5.1 Lähtökohdat keep.eu:n käyttäjäkokemuksen johtamiselle

Ensimmäinen analyysiluku kartoittaa sitä, millaisessa toimintaympäristössä keep.eu tällä hetkellä toimii. Analyysistä käy ilmi, että keep.eu:n johtajat eivät koe projektin suomalaisen isäntäorganisaation vaikuttavan projektin johtamiseen juuri ollenkaan tai ainakaan negatiivisesti. Tämä havainto poikkeaa tutkielman ennakko-oletuksesta, jonka mukaan niin sanottu Suomi-konteksti olisi vaikuttanut esimerkiksi lainsäädännöllään työkalun hallintaan paljonkin. Aineistosta ilmenee, että projekti siirrettiin Bratislavasta Suomeen vuoden 2015 tienoilla. Yhtenä syynä siirrolle nimettiin se, että Suomessa byrokratia on kevyempää kuin muualla Euroopassa. Suomalaisen isäntäorganisaation alaisena toimimista pidettiin pääsääntöisesti joustavana ja helppona. Isäntäorganisaation rooli nähtiin lähinnä tilantarjoajana ja fasilitaattorina. Projektin nähtiin vahvasti olevan osa Interactia, ei osa Varsinais-Suomen ELY:ä.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, johdetaanko big datan käyttäjäkokemusta julkisella sektorilla älykkäästi. Kuten aiemmin tutkielman teorialuvuissa on käynyt ilmi, hallinnan teoria on monisyinen ja vivahteikas. Yksi hallinnan ja älykkään hallinnan osa tai muoto on verkostohallinta. Verkostojen johtamisessa olennaisessa osassa on optimaalisten työskentelyolosuhteiden mahdollistaminen. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.) Tässä mielessä keep.eu -projektin johtamisessa on onnistuttu; tietokannan johtajat tai kehittäjät kokevat työskentelyolosuhteiden olevan kunnossa Suomalaisessa isäntäorganisaatiossa.

Suomikonteksti osoittautui haasteen sijaan mahdollistajaksi. Keep.eu:n toimintaympäristössä oli havaittavissa kuitenkin joitain haasteita. Tämä haaste liittyi fyysisen toimintaympäristön sijaan keep.eu:hun toimintaympäristönä. Tietokantaympäristön yhtenä suurimpana haasteena nähtiin se, että keep.eu on valtavasta kehitystyöstä huolimatta edelleen keskeneräinen, tai oikeastaan data sen sisällä on. Lisäksi sen käyttöominaisuuksien valtaisa määrää kritisoitiin ja määrän kerrottiin hankaloittavan datan käyttämistä.

”Monessa tilanteessa keepille voisi olla käyttöä, mutta sen käyttö jää, koska dataa pitäisi jak-saa jatkojalostaa paljon.” – Haastateltava 3

”Tietokantaa on vaikea ymmärtää ja käyttää, joten sen käyttö vie paljon aikaa. Toiminnallisuuksien lisääminen hankaloittaa käyttöä entisestään ja lisää kysymysten ja avuntarpeen määrää” – Haastateltava 8

”Kehittämisessä keskitytään liikaa yksityiskohtiin ja liian vähän itse keepin pääajatuksen” – Haastateltava 5

Älykkään organisaation keskeinen työväline on osaamisen lisäksi tiedon tehokas hyödyntäminen. Tieto ja sen jakaminen voidaankin nähdä organisaation toiminnan pohjana. Tiedon hyödyntämisen taidolla ja organisaation muuntautumiskyvyllä nähdään olevan yhteys: Tiedolla johtamisella on tärkeä merkitys organisaation parantamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että johtamistilanteessa on onnistuttava yhdistämään toiminnasta itsestään syntyvä tieto sekä siihen vaikuttava ulkoinen tieto. (Jalonen 2015, 41.)

Keep.eu:n haasteiden lisäksi haasteltavat mainitsivat selkeitä kohtia, joissa tietokantaympäristö onnistuu. Kiinnostavaa oli se, että onnistumiseksi haastateltavat nostivat saman teeman, joka

mainittiin tietokannan haasteena. Siinä missä keep.eu:ssa on suuri määrä toiminnallisuuksia, jotka saattavat vaikeuttaa tietokannan käyttöä, osa haastateltavista mainitsivat tämän juuri keep.eu:n hyvänä puolena eli onnistumisena. Monipuoliset hakuvaihtoehdot niin mahdollistavat laajat ja monipuoliset dataetsinnät ja toisaalta hankaloittavat tietokannan käyttöä.

”Keepissä tietoa voi hakea monella erilaisella tavalla mikä on hyvä.” – Haastateltava 4

”Kyse ei ole vain siitä, että keep tarjoaa dataa, vaan siitä, että se tarjoaa dataa, jota voidaan edelleen jalostaa ja yhdentää” – Haastateltava 3

Älykkääseen johtamiseen tai hallintaan liittyy usein myös kompleksisuuden hallinta (Eppel & Rhodes, 2018). Organisaatiot joutuvat selviytymään yhä haastavammissa ja nopeammin muuttuvissa olosuhteissa. Näissä tilanteissa älykkäät teknologiat ja toimijat, eli älykäs hallinta voi olla avuksi ja parantaa organisaation resilienssiä. Toisinaan älykkyyttä voi olla haastavaa huomata, mikä voi johtua esimerkiksi siitä, etteivät asiantuntijat osaa kertoa, mihin heidän päätöksensä ja ratkaisunsa perustuvat (Dreyfus & Dreyfus 1980). Paljon älykkään organisaation tekemisestä siis perustuu tiedostamattomalle toiminnalle, jonka selittää usein kokemus. Älykkäät organisaatiot toimivatkin usein osaamisen ja asiantuntijuuden voimalla. (Virtanen ja Stenvall 2017, 159–165.) Keep.eu tietokantana on ja kehittyy kansainvälisessä ympäristössä, joka on jatkuvasti muutoksen alaisena. Monikansallinen ympäristö on kompleksinen ja omalla tavallaan nopeasti muuttuva: Interregin ohjelmakaudet kestävät seitsemän vuotta, jonka jälkeen strategia saattaa muuttua hyvin radikaalistikin. Muun muassa nämä seikat tekevät keep.eu:n johtamisesta ja kehittämisestä kompleksista.

5.2 Keep.eu:n tarkoitus

Tämä analyysiluku jatkaa edellisen luvun teemaa tietokannan toimintaympäristön määrittelyssä. Luku kuitenkin keskittyy haastatteluissa esille nousseisiin teemoihin, jotka määrittelevät keep.eu:n tarkoitukseen liittyviä teemoja. Analyysiluku etenee keep.eu:n tarkoituksen määrittelystä tarkoitusta haastavista ilmiöistä aina kohti keep.eu:n todellista tarkoitusta, lisäarvon tuottamista kohden.

”keep on tietokanta, josta saa yhdellä pysähdyksellä tiedon kaikista interreg-ohjelmista” – Haastateltava 3

”Keep on Euroopan yhteistyötä koskevan raakadatan tietokanta” – Haastateltava 6

”keep.eu on institutionaalinen muisti koko interreg-ohjelmalle” – Haastateltava 4

”keep ei ole ”one stop shop” vaan enemmänkin alku syvemmälle tiedonhauille” – Haastateltava 7

Kuten lainauksista voi päätellä, kaikki haastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että keep.eu:n perustarkoitus on toimia Interreg-ohjelmiin liittyvän datan hallintatyökaluna. Keep.eu nähtiin haastatteluissa selkeästi raakadatatiekanta, jonka dataa pitää edelleen jallistaa. Tietokannan rooli on datan hallinnan lisäksi toimia keskitettynä paikkana, jonne jokainen hanke ja Interreg-ohjelma jollain tasolla raportoi. Meijerin ja Bolivarin (2016) mukaan älykäs hallinto on osa päätöksenteon prosessia, josta voidaan tehdä innovatiivista käyttämällä teknologiaa. Älykäs hallinta voidaan määritellä myös osana prosessia, jossa kerätään eri tietoja julkiseen hallintoon liittyen. Uutta teknologiaa käytetään, jotta hallinnolliseen päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon saataisiin entistä enemmän selkeää ja helposti käytettävissä olevaa tietoa.

Keep.eu:n roolia älykkään hallinnan työkaluna toimimisesta haastaa kuitenkin keep.eu:n datan laatuun liittyvät haasteet, joita haastateltavien puheista oli tulkittavissa:

”Datan laatu on vaihtelevaa” – Haastateltava 6 (sama lainaus olisi voitu ottaa lähes kaikista haastatteluista)

”Datan laatu on vaihtelevaa, tarvittaisiin sääntelyä” – Haastateltava 7

”Data on puutteellista laadullisessa mielessä eikä se ole vertailukelpoista” – Haastateltava 4

”Mitä selkeämpi komissio on sääntelyssä, sen parempaa data on ja sitä laadukkaampi tietokanta on” – Haastateltava 7

Virtanen ja Stenvall (2017) kirjoittavat, että älykkäässä julkisessa johtamisessa myös tuetaan johtamisen kautta tietoperustaisuutta ja uusien teknologioiden käyttöä, joilla voidaan tunnistaa yhä paremmin syy-seuraussuhteita. Esimerkiksi big dataa voidaan hyödyntää testaamalla eri-

laisia hypoteeseja tai hakemalla vaikutussuhteita asioiden välillä. Päätöksenteossa voidaan ottaa kohteeksi jokin ilmiö ja tarkastella vaikutussuhteita suhteessa siihen. Esimerkiksi nuorten syrjäytymistä voi tarkastella muun muassa suhteessa harrastusmahdollisuuksien määrään tai tarjolla oleviin nuorten mielenterveyspalveluihin ja tehdä sitä kautta tarvittavia ratkaisuja. Kysymys kuitenkin kuuluu, että jos tietokannasta saatavan datan laatu vaihtelee kovasti, kuinka luotettavia ja vertailukelpoisia tuloksia voidaan tehdä? Esimerkiksi keep.eu:n kohdalla tämä on tärkeä kysymys, jota haastattelujen perusteella pyritään ratkaisemaan.

Keep.eu:n tarkoituksesta puhuttaessa haastateltavat nostivat toistuvasti esille ajatuksen siitä, että myös EU:n hankkeissa kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada tietoonsa matalalla kynnyksellä, mihin EU:n budjettia käytetään. Tietokannan tulisi toisin sanoen tuottaa vastinetta verorahoille. Haastateltavien mukaan keep.eu mahdollistaa juuri tällaisen tulosten seurannan. Tietokanta on kaikille avoin ja ilmainen ja sieltä voi kuka tahansa etsiä tietoa Interreg-ohjelmien alaisista projekteista, eli seurata, mihin kyseisen ohjelman rahoitusta on laitettu. Toki aiemmin luvussa mainittu datan laatu luo pienoista haastetta ajatuksen toteutukselle. Kuitenkin teoriassa tietokanta toimii lähteenä myös yleispätevälle datalle siitä, mihin ohjelmat rahaa käyttävät. ”Vastinetta verorahoille” -ajattelumallin voidaan nähdä korostavan hallinnon avoimuuden tärkeyttä. Avoin ja selkeä päätöksentekoprosessi, sähköinen hallinto sekä hallinnon tulosten seuraaminen ja niiden arviointi ovatkin älykkään hallinnan keskiössä. (Meijer & Bolivar 2016, 680.)

”Keep.eu tuottaa tietoa siitä, mihin Interregin rahat on käytetty” – Haastateltava 7

”Keep esittelee ohjelmien tuloksia ja sitä, mihin EU:n rahoja on käytetty” – Haastateltava 8

Vaikka keep.eu nähtiin haastateltujen puheissa hyvänä väylänä ohjelman kokonaiskuvan tarkastelulle, nähtiin sen suhteen myös puutteita. Useasti mainittu haaste liittyi siihen, että keep.eu:hun tulisi saada kaikilta ohjelmilta dataa myös siitä, mitä projekti saavutti. Tähän haasteeseen vaikuttaa myös aiemmin mainittu keep.eu:n datan laadun vaihtelevuus sekä se, ettei raportointia keep.eu:hun ole EU:ssa säädelty. Älykkäässä organisaatiossa henkilöstön itseohjautuvuus on korostunutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että älykkäässä organisaatiossa reagoidaan tilanne- ja ympäristökohtaisesti. Työntekijät eivät ole toimijuudessaan enää yhtä riippuvaisia organisaatiosta, sillä esimerkiksi teknologia mahdollistaa tiedon saavutettavuuden. Itseohjautuvuus ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys. Organisaation on tehtävä sen strategia ja

toimintatavat aktiivisesti työntekijöille tutuiksi, jotta he voivat toimia älykkäästi ja itseohjautuvasti. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197.) Keep.eu:n suhteen organisaatioilta vaaditaan itseohjautuvuutta datan toimittamisessa sekä sen laadun varmentamisessa.

”Miksi mitäkin tehdään? Kuka siitä hyötyy?” – Haastateltava 4

”Keepin datassa pitäisi keskittyä myös siihen, mitä projekti saavutti eli millaista lisäarvoa se tuotti” – Haastateltava 7

”On tervettä, että aika ajoin jokainen projekti, myös keep, joutuu miettimään ja puolustamaan asemaansa” - Haastateltava 6

Viimeisenä keep.eu:n tarkoitukseen liittyvänä havaintona haastatteluista havaittiin ajatus lisäarvon tuottamisesta. Lisäarvon tuottaminen linkittyi vahvasti ”vastinetta verorahoille” -ajatteluun. Ilmiselvää oli se, että niin keep.eu:n haastateltujen johtajien kuin käyttäjien mielestä jokaisella Interactin työkalulla, myös keep.eu:lla, tulee olla tarkoitus. Toisin sanoen, jokaisen työkalun pitää tuottaa yhteiskunnalle jonkin laista lisäarvoa.

”Keepin tärkein lisäarvo ohjelmille on se, että ne voivat tarkastaa mitä hankkeita on jo toteutettu” – Haastateltava 7

”Keepin datassa pitäisi keskittyä myös siihen, mitä projekti saavutti eli millaista lisäarvoa se tuotti” – Haastateltava 4

Tietoon perustuvan johtamisen ja yleisesti älykkyyden merkitys julkisissa organisaatioissa selittyi sillä, että niiden toiminnallinen oikeutus perustuu julkisten organisaatioiden tuottamaan lisäarvoon. Myös verkostojen perusajatus pyörii sen ympärillä, että verkostot tuovat jäsenilleen lisäarvoa. Lisäarvo taas tavallaan määrittelee koko verkoston arvon. Verkoston jäsenten välinen luottamus on yksi verkostoon lisäarvoa tuottava tekijä. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165). Tästä syystä on lähes itsestään selvää, että keep.eu:n tulisi älykkään ja verkostohallinnan työkaluna myös tuottaa lisäarvoa.

5.3 Tietokannan johtaminen

Analyysiluvut ovat antaneet kuvaa keep.eu:n toimintakentästä ja tarkoituksesta. Tässä analyysiluvussa paneudutaan tarkemmin haastatteluissa nousseisiin näkemyksiin tietokannan sekä sen käyttäjäkokemuksen johtamisesta. Tietokannan johtajuudessa on analyysin mukaan kiistatta havaittavissa selkeitä hallinnan ja eritoten älykkään- sekä verkostohallinnan piirteitä.

”Keep on hallinnan työkalu, jolla on viestintäkanavan ominaisuuksia, mutta sitä ei ole kehitetty viestintää varten, vaan tiedon hallintaa” – Haastateltava 1

”Keep on hallinnan työkalu, jolla voi tarkastaa oman projektinsa uniikkiuuden” – Haastateltava 4

Kuten yllä olevista haastateltavien lainauksista käy ilmi, keep.eu miellettiin useasti hallinnan työkaluna tai välineenä, jonka avulla hallitaan projekteja tai oikeastaan projektien sisältämää tietoa. Jalosen (2015, 41) mukaan tehokas tiedon hyödyntäminen voidaan nähdä älykkään organisaation keskeisenä työvälineenä. Tieto ja sen jakaminen voidaankin nähdä organisaation toiminnan pohjana. Tiedon hyödyntämisen taidolla ja organisaation muuntautumiskyvyllä nähdään olevan yhteys: Tiedolla johtamisella on tärkeä merkitys organisaation parantamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että johtamistilanteessa on onnistuttava yhdistämään toiminnasta itsestään syntyvä tieto sekä siihen vaikuttava ulkoinen tieto.

Haastateltavien maininnat siitä, että keep.eu:ta käytetään nimenomaan vertailutyökaluna tilanteissa, jossa pohditaan oman projektin relevanttiutta tai uniikkiuutta viestii siitä, että keep.eu on informatiivinen työkalu, jolla tehostetaan omaa työtä ja sen tuottavuutta. Voidaan siis päätellä, että asiantuntijat haluavat heidän projektinsa olevan ajankohtaisia ja tärkeitä ja tuottavan siten lisäarvoa yhteiskunnalle. Virtanen ja Stenvall (2017, 190–197) kirjoittavat, että tietoon perustuvan johtamisen ja yleisesti älykkyyden merkitys julkisissa organisaatioissa selittyy sillä, että niiden toiminnallinen oikeutus perustuu julkisten organisaatioiden tuottamaan lisäarvoon; jos yksittäisen julkisen organisaation, kuten kuntayhtymän onnistuessa palvelun tarjoamisessa huonommin kuin yksityisten organisaatioiden verkoston, saattaa kuntayhtymän tuottaman palvelun tarpeellisuudesta nousta keskustelua. Älykkyyden vaatimus julkisissa organisaatioissa korostuu myös käytännön toiminnassa ja työtavoissa. Tämä näkyy esimerkiksi digitalisoitumisena ja tietoon perustuvan johtamisen lisääntymisenä.

Toisena johtajuuteen liitettävissä olevana ilmiönä voitiin nähdä vastuu. Haastateltavat mainitsivat vastuun olevan milloin keep.eu:n operationaalisella tiimillä, milloin EU:n komissiolla tai Interactin seurantakomitealla. Taloudellisen vastuun ja päätäntävällän nähtiin selkeästi olevan yhdellä ihmisellä, Interact Turun toimiston koordinaattorilla.

”Tuotepäällikkö on vastuussa keepin operationaalisesta kehittämisestä” – Haastateltava 2

”Keepiä johtaa Janne ja Rafael. Satu on vastuussa rahasta” – Haastateltava 1

”Komissio ei suoranaisesti johda keepiä, yhtä lailla seurantakomitealla on vastuuta” – Haastateltava 3

Kuten lainauksista huomataan, vastuusta puhuttiin hyvin monessa eri yhteydessä. Ilmiselvää on kuitenkin se, että vastuuta nähdään olevan monella eri taholla ja henkilöllä, vastuu on siis jakautunutta. Hallinnan määritelmiä on lukuisia, mutta yhteistä niille on se, että kaikki määritelmät korostavat voimakkaasti hallintaa hallinnon sijaan. Lisäksi yhteneväisyyksiä löytyy julkisen sektorin vallan määrittämisessä. Organisatorisesta ja yksikeskeisestä vallasta ollaan siirtymässä (tai jo siirretty) kohti tuloksellisempaa prosessin, ei pelkän tuloksen korostamista. Kuten Pierre ja Peters (2000, 194) toteavat: ”Valtion vahvuudesta on tullut kontekstuaalinen ja yrittäjähenkkinen institutionaalisen tai perustuslaillisen vahvuuden sijaan”. Käytännössä tällä voidaan tarkoittaa sitä, että hallinnassa julkisen organisaation ongelmien ratkaisemiseen osallistuu toimijoita ja asiantuntijoita monelta eri sektorilta. Vastuu järjestelyn toimivuudesta on kuitenkin emo-organisaationa toimivalla julkisella organisaatiolla ja se varmistaakin, että monitoimijuus palvelee julkisen sektorin tarvetta. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Julkisessa hallinnassa julkinen sektori ei toteuta toimintapolitiikkaansa välttämättä täysin itsenäisesti, vaan toteutukseen liittyy myös yksityisen- ja kolmannen sektorin toimijoita. Joskus toimintaan ei liity muita sektoreita, vaan se hoidetaan eri julkisen sektorin toimijoiden kesken. Kiistatonta on siis se, että julkiseen hallintaan liittyy vahvasti verkostotoiminta, jossa vuoro-vaikutus on parhaimmillaan jatkuvaa. Verkostot ovat rakentuneet niin, että resurssit, kuten tieto tai osaaminen liikkuvat eri sektoreiden asiantuntijoiden välillä. Verkostoyhteistyöhön liittyy myös erityinen keskustelu- ja neuvottelukulttuuri. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.) Myös keep.eu:n tilanteessa voidaan nähdä vastuun jakautumisen perusteella selkeitä viittauksia toimintapolitiikan toteuttamisen sirpaloitumiseen ja verkostomaiseen hallintaan liittyen.

Vastuun jakautumisen lisäksi keep.eu:n johtamiseen haastattelujen analyysin mukaan liittyy yhteys. Yhteydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä henkilöiden tai organisaatioiden välistä (keskustelu)yhteyttä tai sen puutetta. Keskusteluyhteyden lisäksi haastateltavat mainitsivat myös fyysisen yhteyden lisäävän keskusteluyhteyden tärkeyttä.

”Kaikki eivät uskalla virallisissa yhteyksissä sanoa mielipidettään, joten olisi tärkeä kohdata myös fyysisesti, jotta kahvipöydässä syntyisi keskustelua, jota voitaisiin nostaa virallisissa yhteyksissä esille jälkeempään” – Haastateltava 5

Yhteys voidaan kuulla haastateltavien puheissa sekä positiivisena, neutraalina että negatiivisena tai kehitettävänä ilmiönä.

”Keepin käyttäjiä ei osallisteta tarpeeksi kehittämiseen” – Haastateltava 4

”Kommunikaatio palveluntarjoajan kanssa vaikeaa, mutta tätä on kehitetty paljon” – Haastateltava 5

”Hyvä keskusteluyhteys keepin operatiivisen tiimin ja muun interactin välillä sekä group 3.0 kanssa” – Haastateltava 6

Verkostot ovat rakentuneet niin, että resurssit, kuten tieto tai osaaminen liikkuvat eri sektoreiden asiantuntijoiden välillä. Verkostoyhteistyöhön liittyy myös erityinen keskustelu- ja neuvottelukulttuuri. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.) 2010-luvulta alkaen julkinen hallinta on muuttanut julkisten palveluiden kehittämistä (Osborne & Stokosh 2013, 33–42; Laitinen ym. 2018a, 59–61 & 2018b, 858–859). Palveluiden kehittämiseen osallistetaan entistä enemmän asiakkaita. Palveluita pyritään yhteiskehittämään käyttäjien ja sidosryhmien kanssa varsinkin niitä koskevien järjestelmien osalta. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Hallintajärjestelmänä julkinen hallinta on toiminnallisesti hajautunut. Tämä tarkoittaa sitä, että valta on jakautunut useiden keskusten välille, mikä johtuu verkostohallinnasta. Verkostot siis vastaavat eri tehtävien hoitamisesta. Hajauttamista myös lisää se, että tehtävien toteuttamisen keskiössä on työntekijän ja asiakkaan välinen suhde. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

Viimeisenä johtajuuteen liittyvänä selkeänä teimana voidaan nähdä päätöksenteko. Päätöksentekovastuuta keep.eu:n suhteen on haastateltavien mukaan monella eri taholla. Siitä, kenellä tai millä taholla on eniten päätäntävaltaa, on haastattelujen perusteella kolme näkemystä. Haastateltavien vastauksiin keep.eu:n päätöksenteosta ei vaikuttanut se, onko kyseessä keep.eu:n johtaja vai käyttäjä. Kummatkin ryhmät antoivat vastauksia kaikkiin päätöksenteon kategorioihin, joita tässä luvussa käsitellään. Ensimmäisen näkemyksen mukaan päätäntävaltaa on selkeästi eniten Interreg-ohjelmalla.

”Interregin ohjelmat ja seurantakomitea kertovat interactille, mitä pitää tehdä ja mikä on tärkeää ” - Haastateltava 7

”Loppujen lopuksi interreg ohjelmat ovat päätäntävallassa” – Haastateltava 3

Toisen näkemyksen mukaan EU:n ylemmän tason elimillä on selkeätä valtaa keep.eu:ta koskevilla päätöksillä. Ollakseen ohjelmien ylin päättävä elin, komission rooli on haastateltavien kertoman mukaan kuitenkin heikompi kuin esimerkiksi Interactin seurantakomitean.

”Kaikkein konkreettisin päätöksentekijä on seurantakomitea, koska he päättävät keepin budjetista” – Haastateltava 6

”Komissiolla vain vähän vaikutusvaltaa todellisuudessa hankkeen sisältöön” – Haastateltava 1

”Monitoring comityllä (jäsenvaltioilla) on enemmän päätäntävaltaa kuin komissiolla” – Haastateltava 3

”Ohjelmat raportoivat komissiolle, joten komissiolla on yleiskuva kaikesta” – Haastateltava 3

”Komission rooli on valvoa, toteuttaako Interact ja Keep EU:n strategiaa” – Haastateltava 5

Kolmannen ja suosituimman näkemyksen mukaan päätöksentekovalta on Interactilla. Haastateltavien puheissa Interact tarkoitti montaa eri haastateltaville eri asiaa. Interact nähtiin koko Interact-ohjelmana, joka jakautuu eri toimistoihin ympäri Euroopan:

”Keepin vallankahvassa ylimmällä tasolla on Interactin koordinaattorit, jotka päättävät mitä seurantakomitealle esitetään.” – Haastateltava 4

Osa haastateltavista taas viittasi Interactilla nimenomaan keep.eu:n vastuulliseen Interact office Turkuun. IO Turun johtajuus ja päätöksentekovalta nähtiin haastatteluissa neutraalina tai jopa negatiivisena asiana. Haastateltavat puhuivat IO Turusta samana asiana kuin keep.eu:n pääkehittäjistä, eli IO Turun päätökset keep.eu:n kannalta olivat yhtä suuri kuin päätökset, joita keep.eu:n pääkehittäjät tekevät.

”Keepiä kehittää IO Turku” – Haastateltava 4

”Kaksi ihmistä ovat keepin pullonkaula hyvässä ja pahassa, kaikki kehittämispäätökset tapahtuvat heidän toimestaan” – Haastateltava 1

”Keepiä kehittää interact ja ulkoinen IT-firma” – Haastateltava 6

”Keepin IO Turun johtajien väliset kommunikaatio-ongelmat vaikuttavat tietokannan menestykseen” - Haastateltava 5

Yhteneväistä valtaosalle määritelmistä on kuitenkin se, että älykäs organisaatio tai hallinta käyttää tieto- ja viestintäteknologiaa, ja tekee laajaa ulkoista ja sisäistä yhteistyötä. Älykkään hallinnan keskiössä on myös avoin ja selkeä päätöksentekoprosessi, sähköinen hallinto sekä hallinnon tulosten seuraaminen ja niiden arviointi. (Meijer & Bolivar 2016, 680.) Älykkään organisaation toimintaperiaatteisiin kuuluu päätöksentekoprosessi, joka on kuitenkin usein monimutkainen organisaation muuttuvan toimintakentän takia. Erilaisten näkemysten turvaamiseksi tulisi päätöksentekoprosessiin osallistua monipuolisesti eri alojen osaajia ja asiantuntijoita. Älykkään organisaation johtamisen päätöksenteossa painotetaan siis moniäänisyyttä. Tämä kuitenkin vaatii vahvaa luottamusta ja vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken. Avoimuus onkin yksi älykkään hallinnon ominaispiirre, joka näkyy myös organisaation päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. (Nyholm, Haveri & Majoinen 2017, 258.)

Keep.eu:n tapauksessa päätöksentekoprosessia ei voida pitää täysin avoimena, sillä haastateltavilla on selkeästi eriäviä näkemyksiä siitä, kenellä päätöksentekovalta todellisuudessa on. Avoimuuden puutetta voidaan pitää älykkään hallinnan kehittymättömyytenä. Toisaalta keep.eu:n päätöksenteon älykkyyttä vahvistaa ja todistaa se, että koska päätöksentekoprosessi ei ole suoraviivainen tai yhden tason tehtävissä, voidaan sitä pitää osittain verkostomaisena. Verkostohallinta taas on älykkään hallinnan osa-alue (ks. esim. Meijer & Bolivar 2016).

Kuten tutkielmassa on aiemmin käynyt ilmi, Meijer ja Bolívar (2016) kuvailevat älykästä hallintaa neljän periaatteen kautta. Eräs heidän käsityksistään korostaa tarvetta älykkäälle päätöksenteolle ja päätösten toimeenpanolle. Tutkijoiden mukaan tarkoituksena ei ole uudistaa organisaatiota tai hallinnon instituutioita, vaan korostaa tarvetta uudistaa päätöksentekoa. Älykäs hallinto on osa päätöksenteon prosessia, josta voidaan tehdä innovatiivista käyttämällä teknologiaa. Älykäs hallinta voidaan määritellä myös osana prosessia, jossa kerätään eri tietoja julkiseen hallintoon liittyen. Uutta teknologiaa käytetään, jotta hallinnolliseen päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon saataisiin entistä enemmän selkeää ja helposti käytettävissä olevaa tietoa.

Meijerin ja Bolívarin (2016) ajatusten mukaan keep.eu voidaan hyvinkin nähdä älykkään hallinnan työkaluna päätöksenteon tukena; uudenlaista teknologista työkalua (keep.eu:ta) käytetään päätöksenteon tukena eri tahoilla. Ohjelmat esimerkiksi etsivät keep.eu:sta dataa päätöksentekonsa tueksi silloin, kun ne pohtivat jonkin projektin uniikkiutta ja relevanttiutta. Haastattelujen mukaan myös komissio saattaa etsiä tai pyytää jotain muuta tahoa etsimään heille avainlukuja esimerkiksi siitä, mihin budjettia on Interreg-ohjelmissa käytetty.

5.4 Tietokannan kehittäminen

Tähän mennessä analyysiluvuissa on puhuttu pitkälti tietokannan johtajien roolista. Tietokannan kehittämisestä puhuttaessa haastatteluissa pääsi valloille haastateltavien näkemykset keep.eu:n käyttäjien roolista. Tässä analyysiluvussa syvennytään keep.eu:n kehittämiseen ja varsinkin käyttäjien rooliin kehittämisessä. Analyysiluku etenee keep.eu: kohderyhmän ja sidosryhmien määrittelyllä haastateltavien näkemysten mukaan ja siirtyy siitä kohti osallistamisen teemoja ja tietokannan kehittämistä.

Kuten tutkielmassa on jo aiemmin todettu, olemme eläneet ja elämme yhä hallinnon uudistamisen aikaa. Organisatorinen valta on muuttunut tuloksellisemmaksi prosessiksi, joka korostaa koko prosessia, ei pelkkää tulosta. Kuten Pierre ja Peters (2000, 194) toteavat: ”Valtion vahvuudesta on tullut kontekstuaalinen ja yrittäjähenkisen institutionaalisen tai perustuslaillisen vahvuuden sijaan”. Käytännössä tällä voidaan tarkoittaa sitä, että hallinnassa julkisen organisaation ongelmien ratkaisemiseen osallistuu toimijoita ja asiantuntijoita monelta eri sektorilta.

Vastuu järjestelyn toimivuudesta on kuitenkin emo-organisaationa toimivalla julkisella organisaatiolla ja se varmistaakin, että monitoimijuus palvelee julkisen sektorin tarvetta. (Virtanen & Stenvall 2017, 190–197.)

Hallinta nähdäänkin usein uudenlaisena toimintamallina, jolla viitataan horisontaalisten yhteistyösuhteiden kehittymiseen yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Tarkoituksena on saavuttaa toimintatapa, jossa päätökset tehdään yhteistyölähtöisesti ja julkista politiikkaa toteuttaen. (Osborne 2000; Airaksinen 2009, 31–39). Tiivistettynä kyseessä on muutoksenhallintaväline, jota käytettäessä hallintojärjestelmä rakentuu korostamaan itseohjautuvia toimijoita sekä rajoja ylittävää yhteistyötä julkisen hallinnon toimijoiden välillä (Stenvall & Airaksinen 2009; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 137; Wiesel & Modell 2014). Hallinta, eli governance-ajatteluun liittyy myös idea julkisen hallinnon kehitys- ja vaikutusmahdollisuuden avautumisesta alhaalta ylöspäin tai horisontaalisesti tuotaville panoksille. Governance-ajattelussa prosessit sisältävät monitoimijuussysteemin sekä verkostomaisia yhteistyörakenteita. (Kljin 2007; Bekkers ym. 2007.)

Julkisessa hallinnassa julkinen sektori ei toteuta toimintapolitiikkaansa välttämättä täysin itsenäisesti, vaan toteutukseen liittyy myös yksityisen- ja kolmannen sektorin toimijoita. Joskus toimintaan ei liity muita sektoreita, vaan se hoidetaan eri julkisen sektorin toimijoiden kesken. Kiistatonta on siis se, että julkiseen hallintaan liittyy vahvasti verkostotoiminta, jossa vuoro-vaikutus on parhaimmillaan jatkuvaa. Verkostot ovat rakentuneet niin, että resurssit, kuten tieto tai osaaminen liikkuvat eri sektoreiden asiantuntijoiden välillä. Verkostoyhteistyöhön liittyy myös erityinen keskustelu- ja neuvottelukulttuuri. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46.)

Näin tilanne on myös keep.eu:n kohdalla. Tietokannan arkeen liittyy useita eri sidosryhmiä. Sidoryhmät eivät kuitenkaan ole levittäytyneet hirveästi EU:n toimielinten ulkopuolelle. Siten keep.eu:ta koskeva sidoryhmäyhteistyö tai verkostoyhteistyö voidaan nähdä horisontaalisena eri julkisen sektorin toimijoiden välillä. Tärkeimpinä sidoryhminä haastateltavat mainitsivatkin lähes poikkeuksetta Interregin, Interactin, seurantakomitean, komission ja projektit.

”Tärkein sidoryhmä keepille on Interreg. Toinen tärkeä sidoryhmä tai yhteistyökumppani on EU:n komissio” – Haastateltava 3

”Tärkeimmät sidoryhmät ovat dataa tuottavat projektit sekä EU komissio” – Haastateltava 5

”Interreg on keskeisin yhteistyökumppani.” – Haastateltava 4

Kiinnostavaa sidosryhmiin ja kohderyhmiin liittyvässä keskustelussa oli se, että keep.eu:n sidosryhmät ja kohderyhmät ovat pitkälti samat. Interreg ohjelmat ovat sekä osana keep.eu:n kehitysryhmää keep 3.0 groupia, että tuottavat tietokannan datan. Samalla komissio ja seurantakomitea ovat keep.eu:n johtajistoa, mutta myös käyttäjiä.

”Komission rooli on tiedon käyttäjänä” – Haastateltava 6

”Hankkeen valmistelijat ja hankeorganisaatiot ja tiedeyhteisö ovat tärkeä kohderyhmä” – Haastateltava 4

Verkostohallinnassa keskeisin asia on vuorovaikutus. Vuorovaikutusluonteen määrittäminen ja käsittäminen on tärkeää, sillä verkostossa vuorovaikutus voi olla joko tiedonvälitystä tai tiedonvaihtoa. Toisin sanoen vuorovaikutus voi olla yhdensuuntaista tai edestakaista. Organisaatioissa voi olla esimerkiksi muutaman kymmenen virkamiehen joukko, joka työskentelee saman hankkeen parissa. Osa virkamiehistä toimii asiantuntijaverkostossa kaksisuuntaisesti, eli resiprookkisesti, eli he sekä vastaanottavat että välittävät tietoa. Kyseisten henkilöiden roolin tärkeys korostuu silloin, jos he toimivat verkoston osia toisiinsa linkittävinä tiedon välittäjinä. Verkostotutkimuksessa käytetään termiä ”merkkihenkilö” silloin, kun tieto kiertää tietyn henkilön kautta siksi, että verkoston jäsenet haluavat olla yhteydessä kyseisen henkilön kanssa sillä hetkellä ja tulevaisuudessa. Kuten yksityisellä sektorilla, myös julkisella sektorilla verkostoissa sujuvasti toimiminen vaatii ihmisiltä asiantuntemusta sekä yhteistyö- ja viestintätaitoja, niin kirjallisia kuin suullisia. Julkisella sektorilla verkostoissa toimiminen perustuu yleensä virka-asemaan tai substanssiosaamisen laajuuteen. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165.)

2010-luvulta alkaen julkinen hallinta on muuttanut julkisten palveluiden kehittämistä (Osborne & Strokosh 2013, 33–42; Laitinen ym. 2018a, 59–61 & 2018b, 858–859). Palveluiden kehittämiseen osallistetaan entistä enemmän asiakkaita. Palveluita pyritään yhteiskehittämään käyttäjien ja sidosryhmien kanssa varsinkin niitä koskevien järjestelmien osalta. (Virtanen & Stenvall 2017, 41–46). Mitä tulee asiakkaiden tai sidosryhmien osallistamiseen, haastateltavien mielipiteistä oli tulkittavissa kaksi vastakohtaista mielipidettä. Ensimmäinen mukaan käyttäjien ääni kuuluu kehittämisessä ja päätöksenteossa hyvin:

”Työskentelemme käyttäjäkokemuksen ja käyttöliittymän tasolla tehdäksemme siitä entistä intuitiivisemman” – Haastateltava 2

”Interactin työkaluja pyritään kehittämään yhdessä ja käyttäjäkokemuksen pohjalta” – Haastateltava 6

”Käyttäjärühmä keep 3.0 groupin kanssa on paljon kokouksia” – Haastateltava 5

Toisena mielipiteenä oli ensimmäisen vastakohta, eli se, ettei käyttäjien ääni kuulu kehittämisessä tai päätöksenteossa juuri lainkaan. Tai, vaikka käyttäjiltä kysyttäisiinkin mielipiteitä, ei niiden pohjalta loppujen lopuksi tehdä kehitystyötä.

”keepin kehittämisessä on unohdettu käyttäjä” – Haastateltava 2

”Käyttäjäkokemusta käyttäjien mielipidettä semmoista niin kuin selkeää analyysiä ymmärrystä siitä, että mikä keepin käyttäjien näkökulmasta on hyvä mikäkin käyttäjien näkökulmasta huonoa, niin sitä meidän täytyy parantaa” – Haastateltava 5

”Päätöksiä pitäisi tehdä enemmän käyttäjälähtöisyys edellä. Käyttäjälähtöisyydestä tarvitaan lisää tietoa” – Haastateltava 7

Älykkästä organisaatiosta kertovassa kirjallisuudessa, hallinta tarkoittaa usein esimerkiksi asukkaiden tai asiakkaiden osallistamista ja yhteistyötä sidosryhmien välillä. Tämä taas tarkoittaa hallinnon rakenteiden laajempaa muutosta. Älykkään hallinnan konteksti sisältää poliittiset määritelmät, joiden tavoitteena on tehdä organisaatiosta älykkäämpi. Tämän saavuttaminen vaatii avoimuutta, eli visioiden ja strategioiden jakamista tilanteelle merkittävien sidosryhmien kanssa. Osallistaminen on olennainen osa älykkään organisaation hallintoa. Läpinäkyvyys päätöksenteossa ja asiakkaiden sekä muiden sidosryhmien osallistaminen kasvattaa niiden luottamusta poliitikkoihin ja julkiseen hallintoon. Älykkään organisaation hallinnan tärkein tavoite on kuitenkin arvioida kyseessä olevan organisaation kykyä tuottaa julkista arvoa. (Castelnovo, Misuraca & Savoldelli 2016, 726–732.)

Keep.eu:n kohdalla käyttäjien osallistamisen tilanne nähdään siis ristiriitaisena. Havaittavissa on selkeästi älykkään hallinnon piirteitä, sillä käyttäjiä osallistetaan jokseenkin, ainakin keep

3.0 groupin muodossa. Haastateltavat ovat kuitenkin eri mieltä siitä, onko yksi käyttäjäkokemusryhmä riittävästi ja noudatetaanko käyttäjien pyyntöjä todella. Lisäksi havaittavissa oli epäilystä uusien ideoiden testaamisen tavoista. Osa haastateltavista pitivät huonona sitä, että käyttäjillä testattiin aina jo valmista ideaa. Keep.eu:ta ei siis kehitetä täysin käyttäjälähtöisesti, mutta käyttäjiä osallistetaan kuitenkin jossain määrin.

5.5 Tietokannan tulevaisuus

Analyysilukujen viimeisessä osiossa on hyvä suunnata katse kohti tulevaa; miltä näyttää keep.eu:n tulevaisuus haastateltujen näkökulmasta? Kuten luvusta 5 kokonaisuudessaan on käynyt ilmi, keep.eu:ssa on paljon älykkään hallinnan piirteitä. Tietokanta ei kuitenkaan ole täydellinen. Haastateltavilla olikin paljon kehitysehdotuksia. Luku alkaa haastateltavien näkemyksillä siitä, mitä keep.eu:n kanssa pitäisi tehdä ja etenee sen kautta, miten tilannetta voisi parantaa päätyen siihen, mitä tietokannan tulevaisuus mahdollisesti pitää sisällään.

”Julkishallinnon pitäisi opetella luopumaan hankkeista, joille ei selvästi ole tarvetta” – Haastateltava 7

”Keepistä pitäisi rohkeasti poistaa osioita, joita ei käytetä tai tarvita” – Haastateltava 1

”Dataa tulisi jäsenellä ja keskittää entisestään” – Haastateltava 8

”Keepin datan ja sivujen pitäisi keskittyä pelkästään Interregiin eikä linkittyä muihin sivustoihin, koska se sekoittaa” – Haastateltava 7

”Keepin tulisi pitää sisällään vain Interregin ohjelmat ja projektit” – Haastateltava 3

”Keepin ei tarvitse keskittyä laajentamaan datansa laatua vaan keskittymään vielä paremmin sen nykyiseen tehtävään Interreg-ohjelmien tietopankkina” – Haastateltava 8

Yllä olevien lainausten määrästä on pääteltävissä, että keep.eu:hun liittyviä ajatuksia siitä, mitä pitäisi tehdä nousi haastatteluista esille paljon. Kaksi teemaa nousi kuitenkin ylitse muiden. Ensimmäisen teeman mukaan keep.eu:n tietoja pitäisi keskittää sekä poistaa turhia tietoja, jotka

sotivat tietokannan perusajatusta vastaan. Toisen teeman ajatuksena on se, että keep.eu:n tulisi keskittyä vain Interreg-ohjelmien tiedon tallettamiseen ja pysyä itsenäisenä tietokantana. Tämän teeman taustalla vaikuttaa Interactin koheesiohanke, jonka tarkoituksena on yhdistää ja selkiyttää Interactin lukuisia työkaluja.

Toisena tulevaisuuteen liittyvänä teemana haastatteluista havaittiin se, että haastateltavat eivät kokeneet, että keep.eu:sta on tarpeeksi tietoa. Tiedon lisäämistä toivottiin itse tietokannan käyttämiseen, sillä osa käyttäjistä piti sen ominaisuuksia hieman vaikeakäyttöisinä. Käyttäjien mielestä keep.eu:ssa on todella paljon tietoa, mutta sen ulos saaminen on haastavaa, jos ei ymmärrä kaikkia tietokannan ominaisuuksia. Käytön helpottamiseen toivottiin koulutuksia ja opetusta.

”Tiedon hakemiseen tarvittaisiin enemmän ohjeistusta” – Haastateltava 7

”Pitäisi kouluttaa ja opettaa enemmän, jotta ohjelmat osaisivat arvostaa keepiä ja yhteistyö olisi sujuvampaa” – Haastateltava 3

Lisäksi haastateltavat nostivat esille sen, ettei tietokannan markkinoinnissa ole vielä täysin onnistuttu. Paremmiin kohdennetun markkinoinnin kautta keep.eu voisi olla laajemmin käytössä ja tuottaa näin enemmän lisäarvoa. Sen lisäksi, että kohderyhmien markkinoinnissa voitaisiin parantaa, haastateltavat mainitsivat, että tehokkaampi ja paremmiin kohdennettu markkinointi voisi auttaa keep.eu:n potentiaalin tähdentämisessä myös Interactin sisällä.

”Keepin rooli on tärkeä, mutta se on ”raaka timantti”, jonka potentiaali pitäisi saada paremmin kaikkien tietoon.” – Haastateltava 8

”Keepiä pitäisi markkinoida enemmän, jotta sitä ja sen tietoa käytettäisiin enemmän” – Haastateltava 2

Organisaatioiden sisäinen ja välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö voidaan nähdä erittäin tärkeänä osana menestyvää julkishallintoa. Esimerkiksi Powell ja Grodal (2005, 59–60) kirjoittavat, että uudistumisen, kehittymisen, resurssien ja taitojen hankkimisen sekä yhteistyön lisäämisen taustalla on organisaation sisäinen ja ulkoinen yhteistyö, eli verkostot. Verkostot toimivat innovaatioiden ja innovatiivisuuden mahdollistajana. Verkostoja tarkasteltaessa on hyvä

ottaa huomioon myös organisaation sisäisiä vuorovaikutussuhteita, sillä verkostot toimivat lopu-
pupeleissa aktiivisten ihmisten avulla ja välillä. (Virtanen & Stenvall 2017, 159–165). Edellä
mainittu keep.eu:n haaste tietokannan markkinoinnin suhteen voidaan nähdä ulkoisen yhteis-
työn puutteena. Vaikka keep.eu:n johtamisessa on havaittavissa selkeitä verkostohallinnan piir-
teitä, ei verkostohallinta tai älykäs hallinta ole täydellistä.

6 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Tutkielman päätavoitteena oli tutkia sitä, millainen hallinnan instrumentti big data on. Teoreet-
tisen viitekehyksen keskeisenä teemana oli hallinta ja olennaisimpina hallinnan alateorioina
varsinkin älykäs- ja verkostohallinta. Tutkielmassa nostettiin esille tapaustutkimuksen kautta
keep.eu -tietokannan johtajien ja käyttäjien näkemyksiä aiheeseen. Tässä luvussa vedetään yh-
teen aiemmin todettua ja siten antamaan vastaukset tutkimuskysymyksiin, jotka olivat:

1. Millaisia älykkään hallinnan muotoja tietokannan hallinnassa ilmenee?
2. Millaisia verkostohallinnan piirteitä tietokannan hallinnassa on havaittavissa?
3. Miten Big Data -tietokannan johtamisen tavoitteet ja tietokannan käyttäjäkokemus koh-
taavat?

Kuudes ja viimeinen luku pitää siis sisällään yhteenvetoa tutkielman analyysilukujen tärkeim-
mistä tuloksista. Lisäksi luvun lopussa pohditaan tutkielman eettisyyttä ja luotettavuutta. Luku
päättyy mahdollisiin jatkotutkimusaiheisiin.

6.1 Yhteenveto keskeisistä johtopäätöksistä

Tutkielman lopussa on oleellista kysyä: Millainen keep.eu on hallinnan instrumenttina? Eli
toisin sanoen millaisia älykkään- ja verkostohallinnan piirteitä tietokannan hallinnassa on ha-
vaittavissa sekä kohtaavatko tietokannan johtamisen tavoitteet ja sen käyttäjäkokemus?

Tutkielman haastatteluaineisto tukee osittain hyvin vahvasti tutkielman lähtöoletusta siitä, että
big data on (älykkään) hallinnan instrumentti. Tässä tutkielmassa big datan tapausesimerkkinä
toimi tietokanta keep.eu.

Meijer ja Bolívar (2015, 398–401) mukaan älykkään kaupunkihallinnon neljä määrittelevää käsitettä ovat *älykkään kaupungin hallinto*, *älykäs päätöksenteko*, *älykäs hallinta* ja *älykäs yhteistyö*. Tutkielman haastatteluista tehdyt löydökset tukevat tutkijoiden perusteluita pääsääntöisesti hyvin. Seuraavaksi luvussa vedetään yhteen haastattelujen löydökset Meijerin ja Bolívarin (2015) teoriaan älykkäästä hallinnasta.

Artikkelin ensimmäinen määritelmä ehdottaa, ettei hallinnollisia rakenteita tai prosesseja tarvitse muuttaa. Älykäs hallinta on yksinkertaisesti älykkään organisaation hallintaa, jossa tehdään ja toimeenpannaan tilanteeseen sopivia oikeita poliittisia valintoja mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Haastattelujen mukaan keep.eu pyrkii tätä ajatusta kohti ja on osittain saavuttanut sen jo. Keep.eu:n selkeä tavoite on haastattelujen mukaan nimittäin tuottaa lisäarvoa. Toisin sanoen sen kehittämisessä ja johtamisessa pyritään tekemään kulloiseenkin tilanteeseen soveltuvia oikeita poliittisia valintoja ja toimimaan mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Tutkijoiden mukaan toinen älykkään hallinnan käsitys korostaa tarvetta älykkäälle päätöksenteolle ja päätösten toimeenpanolle. Tarkoituksena ei ole uudistaa organisaatiota tai hallinnon instituutioita, vaan korostaa tarvetta uudistaa päätöksentekoa. Älykäs hallinto on osa päätöksenteon prosessia, josta voidaan tehdä innovatiivista käyttämällä teknologiaa. Älykäs hallinta voidaan määritellä myös osana prosessia, jossa kerätään eri tietoja julkiseen hallintoon liittyen. Uutta teknologiaa käytetään, jotta hallinnolliseen päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon saataisiin entistä enemmän selkeää ja helposti käytettävissä olevaa tietoa. Tämä Meijerin ja Bolívarin (2015) näkemys todistuu keep.eu:n tapauksessa hyvin selkeästi. Keep.eu on tietokanta, joka haastattelujen mukaan käyttää edistyksellisimpiä teknologioita ja, jota käytetään nimenomaan prosessissa, jossa kerätään tietoja julkisen hallinnon päätöksentekoon liittyen.

Meijerin ja Bolívarin (2015) mukaan kolmannen määritelmä älykkäälle hallinnalle on niin sanottu paljon vahvempi älykäs toiminto, joka koordinoi erilaisia osatekijöitä. Nämä osatekijät taas muodostavat älykkään organisaation. Älykäs hallinta on siis eräänlainen rakenne, joka tuo yhteen hallinnon perinteiset toiminnot. Keep.eu nähtiin haastatteluissa tavallaan instrumenttina tällaiselle toimintojen kokoamiselle. Kuten aiemmassa kappaleessa todettiin, tietokantaa käytetään esimerkiksi tiedolla johtamisen työkaluna.

Haastatteluista löytnyt ajatus vastuun jakautumisesta eri toimijoille tukee Meijerin & Bolívarin (2015) ajatusta neljännen ja viimeisen älykkään hallinnan piirteestä. Älykäs johtaminen tai hallinta on älykästä yhteistyötä erilaisten ja eri asteisten toimijoiden välillä. Älykäs hallinta tarkoittaa yhteistyötä eri toimialojen ja yhteisöjen välillä, jotta palveluita pystytään tuottamaan paremmin asiakaslähtöisesti. Ollakseen älykäs, organisaation hallinnon on löydettävä parempia keinoja sen perustehtävien suorittamiseksi. (Meijer & Bolivar 2015, 398–401). Löydöstä voidaan samalla pitää verkostohallintaa tukevana löydöksenä; kun eri toimijat jakavat vastuuta tietokannan kehittämisestä vaikuttavat kaikki verkoston jäsenet keep.eu:n tulevaisuuteen omien tarpeidensa ja osaamisensa mukaisesti. Samalla kun vastuun jakautuminen nähtiin tietokannan johtajuutta vahvistavana asiana, nähtiin se myös rivien välistä sitä heikentävänä tekemänä. Haastateltavat nimittäin kokivat hyvin eri tavoilla sen, kenellä vastuu on. Pakkaa tuntui sekoittavan myös se, että keep.eu:n tapauksessa käyttäjät, kehittäjät sekä sidosryhmät sekoituivat pitkälti keskenään.

Keep.eu:n siis voidaan näillä perusteilla todeta olevan suhteellisen toimiva älykkään hallinnan instrumentti. Sen kehittämisessä ja johtamisessa käytetään verkosto- ja älykkään hallinnan elementtejä. Tietokanta ei kuitenkaan ole täydellinen ja sen johtamisessa on kehitettävää. Seuraavaksi tutkielmassa käydään läpi keinoja, joilla keep.eu:n johtamisesta tehtäisiin vielä älykkäämpää eli kuinka keep.eu toimisi vielä paremmin (älykkään) hallinnan instrumenttina.

Castelnovo, Misuraca ja Savoldelli (2016, 726–732) kirjoittivat, että älykkäästä organisaatiosta kertovassa kirjallisuudessa, hallinta tarkoittaa usein esimerkiksi asukkaiden tai asiakkaiden osallistamista ja yhteistyötä sidosryhmien välillä. Tämä taas tarkoittaa hallinnon rakenteiden laajempaa muutosta. Älykkään hallinnan konteksti sisältää poliittiset määritelmät, joiden tavoitteena on tehdä organisaatiosta älykkäämpi. Tämän saavuttaminen vaatii avoimuutta, eli visioiden ja strategioiden jakamista tilanteelle merkittävien sidosryhmien kanssa. Osallistaminen on olennainen osa älykkään organisaation hallintoa. Läpinäkyvyys päätöksenteossa ja asiakkaiden sekä muiden sidosryhmien osallistaminen kasvattaa niiden luottamusta poliitikkoihin ja julkiseen hallintoon.

Keep.eu:n kehittämisessä olisi haastattelujen mukaan tilaa antaa käyttäjien äänen kuulua entistä paremmin. Käyttäjäkokemusta kerätään jonkin verran, mutta osallistettava ryhmä on loppujen lopuksi suhteellisen marginaalinen. Keep.eu:n yhdeksi keskeisimmäksi haasteeksi todettiin datan laadulliset ongelmat. Haastateltavien mukaan pääsääntöinen mielipide oli, että laatu

korvaa määrän ja, että tietokannan kehittämisessä tulisi keskittyä paremmin jo olemassa olevien ominaisuuksien tärkeyden arviointiin ja ominaisuuksien kehittämiseen sen sijaan, että tietokantaan lisättäisiin jatkuvasti ”turhia” lisäosia. Käyttäjäkokemuksen perusteella tehtävä kehitystyö voisi siis parantaa tietokannan datan laatua sekä auttaa tietokannan keskeisessä tavoitteessa, eli lisäarvon tuottamisessa.

Käyttäjien paremman osallistamisen lisäksi haastateltavat kokivat, että vaikka keep.eu:n johtamisessa on havaittavissa selkeää verkostomaisuutta, eri toimijoiden rooleja tulisi selkeyttää ja osittain vahvistaa. Tietokannan johtamiseen toivottiin sekä alhaalta ylöspäin tapahtuvaa (käyttäjien osallistaminen) että ylhäältä alaspäin (komission ja valvontakomitean vahvako rooli) tapahtuvaa johtamista. Komissiolta toivottiin enemmän sääntelyä keep.eu:n sisältöön liittyen, jotta tietokantaan dataa toimittavat ohjelmat ja projektit luovuttaisivat tasalaatuisempaa dataa keep.eu:hun. Tämä auttaisi osaltaan myös tietokannan datan laadun haasteisiin.

Kolmantena kehitysehdotuksena haastatteluista voidaan nostaa keep.eu:n markkinoinnin kehittämistä. Haastateltavat olivat pääsääntöisesti yhtä mieltä siitä, että tietokannan aktiivisempi ja paremmin kohdennettu mainonta lisäisi tietokannan kävijämääriä ja vakiinnuttaisi siten sen asemaa Interactin instrumenttien muuttuvassa ympäristössä. Haastateltavat yhdistivät keep.eu:n tunnettavuuden suoraan sille myönnettävään rahoitukseen ja pitivät tietokannan jatkumista muodossa tai toisessa hyvin tärkeänä.

Joten, onko keep.eu:n hallinta älykästä? Lyhyt, mutta ei kovin simppele vastaus lienee kyllä ja ei. Tietokannan johtamisessa on siis esillä jo nyt lukuisia älykkääseen hallintaan viittaavia piirteitä. Jotta tietokannasta itsestään saataisiin mahdollisimman toimiva älykkään ja verkostohallinnan instrumentti, tulisi tiettyihin asioihin kuitenkin vielä kiinnittää huomiota. Lopputulemaksi voidaan siis todeta, että keep.eu on älykkään hallinnan instrumentti, mutta se voisi olla vieläkin parempi sellainen.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimustarpeet

Tutkimusetiikka tarkoittaa sitä, että tutkimusta tehtäessä on noudatettu eettisesti vastuullisia ja oikeita toimintatapoja. Tutkimuksen tulokset ovat luotettavia ja uskottavia, eli tutkimus on eettinen silloin, jos tutkimuksen tekovaiheessa on käytetty hyviä tieteellisiä käytäntöjä. (Tutki-

museettinen neuvottelukunta 2012, 6) Tutkimuksen luotettavuuden toisena osana pidetään eettistä kestävyyttä. Eettinen kestävyys on tutkimuksen lisävaatimus. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 149.) Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta, eli reliabeliuutta voi parantaa läpinäkyvyydellä. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkija kertoo avoimesti ja tarkasti kaikki tutkimuksen vaiheet (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 231).

Tämä tutkielma on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman tarkasti tieteellisiä käytäntöjä noudattaen. Tutkielman kirjoittamisessa on toimittu rehellisesti, huolellisesti ja tarkasti, kuten tiedeyhteisössä on tapana. Tutkielma antaa asiaan kuuluvaa tunnustusta muille tutkijoille oikeallisilla ja tarkoilla viittauksilla. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 6–7.)

Vaikka tutkielmassa haastateltiin vain kahdeksaa henkilöä, kuten aiemmin todettiin, aineisto oli kattava ja siinä oli havaittavissa selkeää kylläntymistä. Tästä huolimatta se, että tutkielmaan haastateltiin loppujen lopuksi suhteellisen marginaalista ryhmää, haastaa tutkielman luotettavuutta ja merkittävyyttä. Tämän tapaustutkielman tuloksia ei siis voida suoraan yleistää muihin vastaaviin tapauksiin. Yleistämistä varten tulisi tehdä laajempaa kvalitatiivista ja varsinkin kvantitatiivista tutkimusta.

Tämän tutkielman tekemisen aikana keep.eu -tietokantaa on kehitetty. Lisäksi Interregin uusi 2021–2027 rahoituskausi on lähtenyt käyntiin kunnolla. Interactissa on osittain vaihtunut työntekijät, joten keep.eu:n kehittäjien tiimikin on muuttunut siitä, mitä se oli haastattelujen aikana. Nykyisen 2021–2027 rahoituskauden aikana kaikki Interactin työkalut on tarkastelun alaisena, sillä suunnitteilla on niin kutsuttu työkalujen Koheesio, jossa eri Interactin verkkopohjaiset tietokannat ja työkalut saataisiin yhden katon alaisiksi. Keep.eu:n tulevaisuudesta pitkällä tähtäimellä ei siis ole varmuutta.

Tutkielman tarkoituksena oli sen otsikon mukaisesti selvittää sitä, millainen hallinnan instrumentti big data on. Keep.eu -tietokannan rooli tutkielmassa oli siis toimia havainnollistavana tapausesimerkinä. Tämän tutkielman tekeminen herätti kuitenkin tarvetta jatkotutkimukselle aiheen parissa, oli tapaus tai tapaukset sitten keep.eu tai jokin muu vastaava julkishallinnollinen big data -tietokanta.

Mitä tulee keep.eu -tietokannan jatkotutkimusaiheisiin, olisi kiinnostavaa toteuttaa laajempi kvantitatiivinen tutkimus, jossa kerättäisiin ensin teknisempää käyttäjäkokemusta monelta eri käyttäjätasolta. Tämä toki vaatisi sitä, että keep.eu:n johtajisto olisi paremmin tietoisia kaikista

kohderyhmistään. Käyttäjäkokemuksen keräämisen jälkeen olisi mielenkiintoista selvittää kaiken tasoisten käyttäjien mielikuvaa keep.eu:n kehittämisestä ja siitä. Kerätyn datan perusteella myös keep.eu:n johtajisto voisi kehittää tietokantaa helpommin käyttäjälähtöisesti.

Kiinnostavia jatkotutkimusaiheita olisi esimerkiksi tutkia laajemmin big data -tietokantojen johtamista verkostohallinnan ja osallistamisen pohjalta. Kysymyksiä voisivat olla esimerkiksi: Osallistetaanko käyttäjiä julkisella sektorilla tietokantojen tai palvelujen kehittämiseen? Millä keinoin käyttäjäryhmiä osallistetaan? Miten käyttäjäryhmät ja sidosryhmät erotellaan toisistaan? Kuka verkostomaisesti johdettuja instrumentteja johtaa, tai kuka on niiden omistaja ja kenellä on vastuu? Vastauksia esitettyihin kysymyksiin tulisi ehdottomasti kysyä laajemmilta ihmisjoukoilta suuremman skaalan hankkeista tai instrumenteista. Vaikka tämä tutkielma antoikin vastauksia vain hyvin spesifin tietokannan asioista, ei se tarkoita, ettei vastaavia ilmiöitä voisi tutkia myös laajemmassa perspektiivissä.

LÄHDELUETTELO

Aggarwal. (2015). *Managing Big Data Integration in the Public Sector*. IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-9649-5>

Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere University Press.

Alasuutari. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uud. p.). Vastapaino.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., & Siitonen, P. (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. (2012). Tampere University Press.

Bache, I. ja Flinders, M. (2004) *Multi Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Bates, Heitmueller, A., Kakad, M., & Saria, S. (2018). Why policymakers should care about “big data” in healthcare. *Health Policy and Technology*, 7(2), 211–216. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2018.04.006>

Baxter, Courage, C., & Caine, K. (2015). *Understanding your users : a practical guide to user research methods* (Second edition.). Morgan Kaufmann.

Bekkers. (2007). *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Ashgate Pub.

Benbaset, I. & Barki, H. (2007). Quo vadis TAM? *Journal of Association Information Systems*, 8.

Bolívar, M. P. R., & Meijer, A. J. (2016). Smart governance: Using a literature review and empirical analysis to build a research model. *Social Science Computer Review*, 34(6), 673-692

Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International review of administrative sciences*, 73(1), 7-26.

Burger, & Buskens, V. (2009). Social context and network formation: An experimental study. *Social Networks*, 31(1), 63–75. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2008.10.001>

Capobianco, A. & Christiansen, H. (2011). Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options. *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1787/5kg9xfjdhg6-en>.

Caputo, Wallezky, L., & Štěpánek, P. (2019). Towards a systems thinking based view for the governance of a smart city’s ecosystem: A bridge to link Smart Technologies and Big Data. *Kybernetes*, 48(1), 108–123. <https://doi.org/10.1108/K-07-2017-0274>

Castells, M. (2004). *The network society: a cross-cultural perspective*. Edward Elgar.

Castelnuovo, Misuraca, G., & Savoldelli, A. (2016). Smart Cities Governance: The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making. *Social Science Computer Review*, 34(6), 724–739. <https://doi.org/10.1177/0894439315611103>

Castelnovo, W., Misuraca, G., & Savoldelli, A. (2016). Smart cities governance: The need for a holistic approach to assessing urban participatory policy making. *Social Science Computer Review*, 34(6), 724-739. doi:10.1177/0894439315611103

Coinsidine, M. & Painter, M. (1997). *Managerialism: The Great Debate* (edited with Martin Painter), Melbourne University Press.

Colander, D., & Kupers, R. (2014). Complexity and the art of public policy. In *Complexity and the Art of Public Policy*. Princeton University Press.

Cortijo Arellano, M., Esparza Masana, R., Fernández Sirera, T., Marinelli, E., & Arregui Pabollet, E. (2018). *Synergies between Interreg Europe and smart specialisation: a methodological proposal to enhance policy learning*. 29390.

Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 17(9), 1305-1332.

Davis, F. (1989). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. *MIS Quarterly*, 13, 319-340.

Davis, F. & Venkatesh, V. (2004). Toward Preprototype User Acceptance Testing of New Information Systems: Implications for Software Project Management. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 51

Davis, F., Bagozzi, R. & Warshaw, P. (1989). User acceptance of computer technology: a comparison of two theoretical models. *Management Science*, 35,

Dreyfus, S. & Dreyfus, S. (1980). *A Five-Stage Model of the Mental Activities Involved in Directed Skill Acquisition*: Operations Research Center, ORC-80-2. Berkley, CA: University of California.

Eppel, E. A., & Rhodes, M. L. (2018). Complexity theory and public management: a 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7), 949-959.

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005) Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152279/Monenlainen_tapaustutkimus.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (viitattu 4.11.2021)

Eskola J. 2001a: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimene- telmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 133–157.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. johdatus laadulliseen tutkimukseen. 2. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Eskola, J. 2001b: Eläytymismenetelmän autuus ja kurjuus. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 69–84.

European Commission (2012). Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations – RIS 3. Regional Policy, May.

Fraefel, Haller, S., & Gschwend, A. (2017). Big Data in the Public Sector. Linking Cities to Sensors. *Electronic Government*, 10428, 276–286. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0_23

Gerring, J. (2007). *Case study research : principles and practices* . Cambridge University Press.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6), 1360-1380.

Granovetter, M. (2018). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In *The sociology of economic life* (pp. 22-45). Routledge.

Grönfors, M. 1982: Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. Helsinki: WSOY.

Hamzah, Mat Yatin, S. F., Yusof, M., Rashid, T. S. L. T. Z., Shuhaimi, H., Suleiman, A. B., Mansor, A. N., & Taib, K. M. (2020). Big Data Implementation in Malaysian Public Sector: A Review. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(11). <https://doi.org/10.6007/IJARBSS/v10-i11/9072>

Harisalo, R. & Iivonen, J. (1993). Myyttejä suomalaisesta yhteiskunnasta. *Suomen kuvalehti*, 77(13), 42–45.

Hassenzahl, & Tractinsky, N. (2006). User experience - a research agenda. *Behaviour & Information Technology*, 25(2), 91–97. <https://doi.org/10.1080/01449290500330331>

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2015). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004: Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita (15. painos). Helsinki: Tammi.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 6(3), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2–3), 93–110. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. OUP Oxford.

Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, Johdatus julkisoi-
keuteen, Talentum, Helsinki.

Husa, & Jyränki, A. (2021). Valtiosääntöoikeus: systemaattinen yleisesitys Suomen valtio-
säännöstä (2., uudistettu painos.). Kauppakamari.

Interact A (2021). About Interreg. Interreg.eu. (viitattu 3.11.2021). <https://interreg.eu/about-interreg/> (viitattu 3.11.2021)

Interact B (2021). Interact. Interact-eu.net (viitattu 8.11.2021) <https://www.interact-eu.net/#2021-2027>

Interact C (2021). About keep.eu. (viitattu 9.11.2021) <https://keep.eu/about-keep-eu/>

Interact D (2021). Representativeness. (viitattu 9.11.2021) <https://keep.eu/representativeness/>

International Conference on Public Organization, ICONPO 2020 “The Innovation of Big Data and Artificial Intelligent Technology for Public Sector: A Call for Actions.” (2021). IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 717(1).

Jalonen, H. (2015) Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa: Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä. (2015). Tampere University Press.

Jeyaraj, A., Rottman, J. & Lacity, M. (2006). A review of the predictors, linkages, and biases in IT innovation adoption research. *Juornal of Information Technology*, 21.

Jyränki, A. (2014). Kansa kahtia, henki halpaa, Oikeus sisällissodan Suomessa, Art House, Helsinki, 2014, s. 139–148.

Jyränki, A. & Husa, J. (2012). Valtiosääntöoikeus, Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna.
Kallinen, T. & Kinnunen, T. Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 04.11.2021]

Kalyvas, & Overly, M. R. (2014). Big Data. (1st edition). CRC Press.

Kastari, P. (1972). Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja, No 164, Vammala, 1972, s. 18–19.

Kekkonen, Jukka: *Kontekstuaalinen oikeushistoria*. Forum Iuris, 2008.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

Klijn. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>

Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public administration*, 85(3), 587-608.

Koivisto, H. (2016). Nuoren valtion avohaavat, teoksessa Kaartinen, Marjo – Salmi, Hannu – Tuominen, Marja (toim.): Maamme, Itsenäisen Suomen kulttuurihistoria, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 13–28.

Koiranen, I., Räsänen, P. & Södegård, C. (2016). Mitä digitalisaatio tarkoittaa kansalaisen näkökulmasta? *Talous ja yhteiskunta*, 3/2016, s. 24–29. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Kooiman, J. ed. (1993) *Modern Governance: New Government–Society Interactions*, Newbury Park, CA: Sage.

Koppenjan, J. F. M., Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.

Kuusela, Hanna ja Ylönen, Matti. 2013. *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Gaudeamus. Helsinki.

Laitinen, I., Kinder, T. & Stenvall, J. (2018a). Co-design and Action Learning in Local Public Services. *Journal of Adult and Continuing Education*, 24(1), s. 58–80

Laitinen, I., Kinder, T. & Stenvall, J. (2018b). Street-level New Public Governances in integrated Services-as-a-system. *Public Management Review* 20(6), s. 845–872.

Lane, J-E. (2000). *New public management: an introduction*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203467329>

Law, Roto, V., Hassenzahl, M., Vermeeren, A., & Kort, J. (2009). Understanding, scoping and defining user experience: a survey approach. CHI2009: PROCEEDINGS OF THE 27TH ANNUAL CHI CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS, VOLS 1-4, 719–728. <https://doi.org/10.1145/1518701.1518813>

Lee, Y., Kozar, K. & Larsen, K. (2003). The Technology Acceptance Model: Past, Present and Future. *The Communications of the Associations for Information Systems*, 12

Legris, P., Ingham, J. & Collerette, P. (2003). Why do people use information technology? A critical review of the technology acceptance model. *Information & Management*, 40.

Lähdesmäki, K. (2003). New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Universitas Wasaensis.

Lässig, S. (2021). Digital History: Challenges and Opportunities for the Profession. *Geschichte Und Gesellschaft (Göttingen)*, 47(1), 5–34. <https://doi.org/10.13109/gege.2021.47.1.5>

Mannermaa, M. (2006). Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu.

- Marconi, & Lehmann, H. (2015). *Big data and health analytics* (Marconi & H. Lehmann, Eds.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b17945>
- Meier, K. J., & Hill, G. C. (2007). *Bureaucracy in the twenty-first century*.
- Meijer, & Bolivar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *Revue internationale des sciences administratives* (1927), 82(2), 417–435.
- Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2015). Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408. doi:10.1177/0020852314564308
- Merikoski, V. (1974) *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I*, 5. Painos, WSOY, Porvoo.
- Merikoski, V. (1976). *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II*, 3. painos, WSOY, Porvoo.
- Mäenpää, O. (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. Helsinki.
- Mäenpää, O. (2010). *Hallinto ja oikeus*, Forum Iuris, Helsinki.
- Nam T (2012) *Modeling municipal service integration: A comparative case study of New York and Philadelphia 311 systems*. Dissertation, University at Albany, State University of New York
- Nesti, G. (2020). Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: Insights from four European cases. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 20-37
- Nikkilä. (1992). *Hallintotyön ympäristö: kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa*. VAPK-kustannus.
- Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (2017). *Tulevaisuuden kunta*. Acta nro, 264
- Ojanen, E., & Hetemä ki, I. (1999). *Filosofian sanakirja*. Porvoo: WSOY.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*
- Osborne, S. & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management* 24(1), s. 31–47.
- Osborne. (2000). *Public-private partnership: theory and practice in international perspective*. Routledge.

Ouadahi, J. (2008). Qualitative Analysis of Factors Associated with User Acceptance and Rejection of a New Workplace Information System in the Public Sector: A Conceptual Model. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 25.

Patomaki, H., Wight, C. (2000). After Postpositivism? The Promises of Critical Realism. *International studies quarterly* 44.2: 213–237.

Pereira, Parycek, P., Falco, E., & Kleinhans, R. . (2018). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Information Polity*, 23(2), 143–162. <https://doi.org/10.3233/IP-170067>

Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society*, 32(1), 9-28.

Pollit, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.

Powell, W. & Grodal, S. (2005). *Networks of Innovators*. The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press.

Raitio, J. (2017). *Oikeusvaltion ääriiviivat* (1. painos.). Alma Talent Oy.

Rastas, T & Asp, E. (2014) Big datan hyödyntäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 20/2014. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-407-4>

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.

Salminen, A. (2009). Hyvä hallinta kunnallishallinnon haasteena. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.): *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 92–98

Saunders, Lewis, P., & Thornhill, A. (2007). *Research methods for business students: 4. ed.* In *Research methods for business students*. Prentice Hall/Financial Times.

Sector, Reading, Mass: Addison-Wesley.

Smircich, L. (1983) 'Concepts of culture and organisational analysis', *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, No. 3, pp. 339–358.

Stenvall. (1995). *Yhteispalveluva johtaja: yhteispalvelut ja henkisten resurssien johtaminen erityisesti sosiaalipalvelujen näkökulmasta*.

Stenvall, J. & Tiihonen, S. (1995). *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa*, Tampereen yliopisto, Tampere.

Sydänmaanlakka. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen: miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta?* Talentum.

Sparrow, P. R., & Makram, H. (2015). What is the value of talent management? Building value-driven processes within a talent management architecture. *Human resource management review*, 25(3), 249-263.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction governance network research: Towards a second generation. In *Theories of democratic network governance* (pp. 1-21). Palgrave Macmillan, London.

Temmes, M. (1994). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Suomen valtio.

Thunnissen, M., Boselie, P., & Fruytier, B. (2013). A review of talent management: 'infancy or adolescence?'. *The international journal of human resource management*, 24(9), 1744-1761.

Tocci. (2020). Governance of the smart cities. Technology, innovation and smartness. *Sociologia Urbana e Rurale*, 122, 44–61. <https://doi.org/10.3280/SUR2020-122004>

Tullis, & Albert, B. (2013). *Measuring the User Experience: Collecting, Analyzing, and Presenting Usability Metrics: Second Edition (2nd ed.)*. Morgan Kaufmann. <https://doi.org/10.1016/C2011-0-00016-9>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A 2002: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuori. (1983). Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1, Teoreettinen ja historiallinen tausta. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tuori. (1990). Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus.

Tuori, K. (2002). Oikeusvaltiokäsité – vielä kerran, teoksessa Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta, WSOY, Vantaa.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta, TENK (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkauseräilyjen käsitteleminen Suomessa. Helsinki, TENK 2012. https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf Haettu 24.4.2022.

Tuurnas, S., Stenvall, J., Virtanen, P. J., Pekkola, E., & Kurkela, K. (2019). Towards collaborative development culture in local government organisations. *The International Journal of Public Sector Management*, 32(6), 582–599. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-0119>

Törmälehto, V-M. (2018). Varallisuuserot kasvussa, tuloerot vakaat? Tieto & trendit. Asian-tuntija- artikkelit ja ajankohtaisblogit. Tilastokeskus. (<https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/varallisuuserot-kavussa-tuloerot-vakaat/>)

Usman, Jan, M., He, X., & Chen, J. (2019). A Survey on Big Multimedia Data Processing and Management in Smart Cities. *ACM Computing Surveys*, 52(3), 1–29. <https://doi.org/10.1145/3323334>

Vartola, J. (2015). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, I. (toim.): Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Tampereen yliopisto, Tampere.

Uusitalo. (1990). Consumer preferences for environmental quality and other social goals. *Journal of Consumer Policy*, 13(3), 231–251. <https://doi.org/10.1007/BF00411509>

Uusitalo. (1993). Class and Family Effects on Income Distribution: Finland, 1966-81. *International Journal of Sociology*, 23(1), 59–74. <https://doi.org/10.1080/15579336.1993.11770052>

Venkatesh, V. & Davis, F. (2000). A Theoretical Extension of the Technology Acceptance Model: Four Longitudinal Field Studies. *Management Science*, 46

Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. & Davis, F. (2003.) User acceptance of information technology: toward a unified view. *MIS Quarterly*, 27

Verbeeten, F. H., & Speklé, R. F. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management. *Organization studies*, 36(7), 953-978.

Virtanen, & Stenvall, J. (2019). Julkinen johtaminen (2., uudistettu laitos.). Tietosanoma.

Walsh, K. (1995) *Public Services and Market Mechanisms*. London: Macmillan
Agranoff, & McGuire, M. (2003). Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401–1422. <https://doi.org/10.1081/PAD-120024403>

Yin, R. K. (2014). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.

Wilenius, M. (2015). *Tulevaisuuskirja: metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen*. Otava.

Liite 1

Haastattelurunko 1

Keep.eu:n kehittäjille/johtajille (4 haastattelua)

Pohjatiedot

- Kertoisitko omin sanoin, mikä keep.eu:n tarkoitus on?
- Mikä on roolisi keep.eu:n suhteen?

Taustoitusta

- Mikä oli keep.eu:n alkuperäinen tavoite/rooli?
- Millainen keep.eu:n tavoite/rooli on nykyään?
- Millaisia sidosryhmiä ja yhteistyökumppaneita keep.eu:lla on?
 - Millaista yhteistyötä niiden kanssa tehdään?
- Millaista on toimia suomalaisen isäntäorganisaation alaisena?

Pros & Cons

- Mikä keep.eu:ssa on hyvää?
- Mikä on keep.eu:ssa huonoa?

Hierarkia ja kehittäminen

- Ketkä keep.eu:ta hallinnoivat?
 - Miten tietokantaa hallinnoidaan/johdetaan?
 - Mikä hallinnoimisessa /johtamisessa on hyvää?
 - Mikä hallinnoimisessa/johtamisessa huonoa?
 - Vaikeuttaako jokin johtamista?
- Ketkä kehittävät tietokantaa?
- Miten tietokantaa kehitetään?
 - Mikä kehittämisessä on onnistunut?
 - Mikä kehittämisessä on epäonnistunut?
 - Vaikeuttaako jokin kehittämistä?

Tietokannan tulevaisuus

- Millaisena näät keep.eu:n tulevaisuuden?
- Miten olet suunnitellut tavoitteiden toteutuvan?
- Kysyttekö palautetta tietokannasta?
 - Jos kyllä, keneltä?
 - Jos ei, miksi ei?

Sivunvaihto

Haastattelurunko 2

Käyttäjät (4 haastattelua)

Pohjatiedot

- Kuinka usein käytät keep.eu:ta?
- Mihin käytät keep.eu:ta?
- Kertoisitko omin sanoin, mikä keep.eu:n tarkoitus on?

Taustoitusta ja tulevaisuutta

- Mikä on keep.eu:n tavoite/rooli?
- Millainen keep.eu:n tulevaisuus on? (tai voisi olla)

Pros & Cons

- Mikä keep.eu:ssa on hyvää?
- Mikä keep.eu:ssa on huonoa?

Hallinnointi, kehittäminen, osallistaminen

- Kuka keep.eu:ta johtaa?
- Kuka keep.eu:ta kehittää?
- Miten tietokantaa mielestäsi kehitetään?
- Mitä mieltä olet tietokannasta?
- Kerätäänkö siitä palautetta?
- Miten sinä kehittäisit tietokantaa?
- Haluaisitko osallistua tietokannan kehittämiseen?
 - Jos kyllä, miten?
- Mihin ja miten haluaisit käyttää tietokantaa?